ANKARA
HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE İÇ GÜVENLİK İSTİHBARATINDA MANTIKSAL DEĞİŞİM İHTİYACI: İSTİHBARAT ANALİZİ TEMELLİ BİR YAKLAŞIM

Mehmet AKBAŞ

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Hamit Emrah BERİŞ

DOKTORA TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER BİLİM DALI

AĞUSTOS 2022


ankara
HBM

TÜRKİYE'DE İÇ GÜVENLİK İSTİHBARATINDA MANTIKSAL DEĞİŞİM İHTİYACI: İSTİHBARAT ANALİZİ TEMELLİ BİR YAKLAŞIM

Mehmet AKBAŞ

DOKTORA TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER BİLİM DALI

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

AĞUSTOS 2022

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Mehmet AKBAŞ
05/08/2022

TÜRKİYE'DE İÇ GÜVENLİK İSTİHBARATINDA MANTIKSAL DEĞİŞİM İHTİYACI: İSTİHBARAT ANALİZİ TEMELLİ BİR YAKLAŞIM
(Doktora Tezi)

Mehmet AKBAŞ

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
Ağustos 2022

ÖZET

Bu çalışma, Türkiye'deki mevcut iç güvenlik istihbaratı sisteminin algı, mevzuat ve kurumlar yönleriyle ele alarak değerlendirmeyi ve akabinde sistemin geliştirilmesine yönelik bir model sunmayı amaçlamıştır. Bu kapsamda tez çalışmasında, iç güvenlik, iç güvenlik istihbaratı, istihbarat analizi ve istihbarat başarısızlığı kavramlarının incelenmesi, bu kavramların farklı ülke örneklerindeki yansımalarının ortaya konması ve Türkiye'deki mevcut sistemin avantajları ve dezavantajlarının tespit edilmesi amacıyla bir yazın taraması yapılmıştır. İç güvenlik istihbaratı, istihbarat çalışmalarında görece yeni bir kavramdır. Geleneksel iç ve dış istihbarat kavramlarının hem kapsam hem de kurumlar açısından anlamlarının aşındığı bir süreçte gündeme gelen bu kavram hem teorik hem de pratik düzlemde yeni bir istihbarat yaklaşımını gerektirir. İç güvenlik istihbaratının kapsamı ve sınırları ile bu faaliyetin nasıl bir kurumsal yapılanma ile sürdürüleceği bu düzlemlere karşılık gelen sorun alanlarıdır. Bu hususta tartışmalar genellikle istihbarat başarısızlığı zamanlarında gün yüzüne çıkar. Yakın tarih açısından bu durum en belirgin örnekleri Amerika Birleşik Devletleri'nde 11 Eylül 2001 tarihinde gerçekleşen terörist saldırılar akabinde görülmüştür. Benzer şekilde devam eden yıllarda Avrupa'nın farklı ülkelerinde meydana gelen terörist saldırılar iç güvenlik istihbaratı tartışmalarının membaı olmuştur. İstihbarat başarısızlığı tartışmalarının temel gündem maddeleri ise kurumsal yetersizlik, koordinasyon eksikliği ve analitik eksiklikler olarak görülmektedir. Terörle mücadele konusunda hem mücadele hem de saldırıların hedefi olma yönüyle diğer ülkelerden ayrılan Türkiye'de de gerçekleşen terörist saldırılar akabinde benzer tartışmalar söz konusu olmuştur. Bu tablo içerisinde, kavramsal çerçeve ve diğer ülke örneklerini ele alan karşılaştırmalı çalışmalardan yola çıkarak, Türkiye'de son yıllarda gündeme gelen başlıca istihbarat başarısızlığı tartışmalarına yönelik bir inceleme yapılmış; elde edilen bulgulardan yola çıkarak da bir istihbarat reformu önerisi sunulmuştur.

Bilim Kodu : 117111
Anahtar Kelimeler : İç Güvenlik, İç Güvenlik İstihbaratı, İstihbarat Başarısızlığı, İstihbarat reformu, İstihbarat Analizi
Sayfa Adedi : 231
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Hamit Emrah BERİŞ

THE NEED FOR LOGICAL CHANGE IN HOMELAND SECURITY INTELLIGENCE IN TURKEY: AN INTELLIGENCE ANALYSIS BASED APPROACH
(Phd Thesis)

Mehmet AKBAŞ

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY
GRADUATE EDUCATION INSTITUTE
August 2022

ABSTRACT

This study aims to examine the current homeland security intelligence system in Türkiye in terms of perception, legislation, and institutions and to present a new model for the system. In this context, a literature review was conducted in order to examine homeland security, homeland security intelligence, intelligence analysis, and intelligence failure concepts, to exhibit the reflections of these concepts in different countries, and determine the advantages and disadvantages of the current system in Türkiye. Homeland security intelligence is a relatively new concept in intelligence studies. As a concept that come to light where traditional internal and external intelligence concepts have been eroded, it requires an upgraded intelligence approach on both theoretical and practical bases. The scope and the boundaries of homeland security intelligence, and under what kind of institutional structure it will be fulfilled are the problems matching these two bases. Discussions about this issue generally emerge in times of intelligence failures. In terms of recent years, the most obvious samples of this discussion were seen after the September 11, 2001 attacks in the United States of America. Similarly, the terrorist attacks that were perpetrated in different countries of Europe in the following years have been a source for homeland security intelligence discussions. The main issues of the intelligence failures have been institutional insufficiency, lack of coordination, and analytical deficiencies. In Türkiye as well, as a distinctive country in terms of counter-terrorism in both countering and being a target of attacks, there have been similar discussions after terrorist attacks. In this frame, considering the conceptual frame and comparative studies of different countries, an examination of major intelligence failure discussions were made; and depending on the findings an intelligence reform proposal was presented.

Science Code : 117111
Key Words : Homeland security, homeland security intelligence, intelligence failure, intelligence reform, intelligence analysis.
Number of Pages : 231
Advisor : Prof. Dr. Hamit Emrah BERİŞ

TEŞEKKÜR

Tezimin yazım sürecinde katkılarını esirgemeyen, tez danışmanım ve değerli hocam Prof. Dr. Hamit Emrah BERİŞ'e, tez izleme komitemde bulunan değerli hocalarım Prof. Dr. Tuncay ÖNDER ve Prof. Dr. Tuğça POYRAZ'a, tez savunma jürimde bulunan ve değerli katkılar sunan Doç. Dr. Merve SEREN YEŞİLTAŞ ve Dr. Metin ÖZKAN hocalarıma içten teşekkürlerimi sunarım.

Öğrenciliğimin farklı aşamalarında sürekli kendilerine başvurararak yardım kaldığım Enstitü çalışanlarımıza da teşekkür ederim.

Uzun süren tez yazım sürecimde gerek fikir paylaşımları gerekse doktora sürecine zaman ayrımama olanak sağlamalarından ve her daim hissettiğim teşvik ve desteklerinden dolayı meslek büyüklerime, bu süreçte ihtiyaç duyduğum noktalarda desteklerini ve yardımlarını esirgemeyen mesai arkadaşlarıma ayrıca teşekkür ederim.

Tez yazım sürecimde tecrübe ettiğim, şahsım veya çevresel koşullar kaynaklı sıkıntılı zamanlarda hem onlara da bu gerginliği yansıttığım hem de kendilerine yeterince zaman ayıramadığım aileme ve bilhassa bebeklik yıllarından beri bu sürece eşlik eden güzel kızıma da özel bir teşekkür borçluyum.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

Sayfa

Sayfa

TABLOLARIN LİSTESİ

Tablo **Sayfa**

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil **Sayfa**

Şekil **Sayfa**

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BCRA	Fransa Merkezi İstihbarat ve Operasyon Bürosu
BfV	Almanya Federal Anayasayı Koruma Teşkilatı
BKA	Almanya Federal Kolluk Teşkilatı
BND	Almanya Federal İstihbarat Teşkilatı
CBP	ABD Gümrükler ve Sınır Muhafaza
CIA	ABD Merkezi İstihbarat Teşkilatı
CIS	ABD Vatandaşlık ve Göç Hizmetleri
CSBB	Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
CTG	Avrupa Birliği Terörizmle Mücadele Grubu
DCPJ	Fransa Adli Polis Merkez Direktörlüğü
DCRG	Fransa Genel İstihbarat Merkez Direktörlüğü
DCRI	Fransa İç İstihbarat Merkez Direktörlüğü
DGSE	Fransa Dış Güvenlik Genel Müdürlüğü
DGSI	Fransa İç Güvenlik Genel Müdürlüğü
DHS	ABD İç Güvenlik Bakanlığı
DMI	Birleşik Krallık Askeri İstihbarat Direktörlüğü
DMO	Birleşik Krallık Askeri Operasyonlar Direktörlüğü
DNRED	Fransa Gümrük İstihbaratı Direktörlüğü
DoJ	ABD Adalaet Bakanlığı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DRM	Fransa Askeri İstihbarat Direktörlüğü
DST	Fransa Bölgesel İzleme Direktörlüğü
EGM	Emniyet Genel Müdürlüğü
EGMİB	EGM İstihbarat Başkanlığı
ETK	Emniyet Teşkilatı Kanunu
FBI	ABD Federal Soruşturma Bürosu
FEMA	ABD Federal Acil Durum Teşkilatı

GC&CS	Birleşik Krallık Hükümet Kod ve Şifre Okulu
GCHQ	Birleşik Krallık Hükümet İletişim Karargahı
GESTAPO	Almanya Gizli Poliş Teşkilatı
GETZ	Almanya Aşırıcılıkla ve Terörizmle Mücadele Merkezi
GIZ	Almanya Müşterek İnternet Takip Merkezi
GİGM	Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü
GTAZ	Almanya Müşterek Terörle Mücadele Merkezi
HSIN	ABD İç Güvenlik Bilgi Ağı
ICE	ABD Göç ve Gümrük Kolluğu
IIC	Birleşik Krallık Endüstriyel İstihbarat Merkezi
ISC	Birleşik Krallık İStihbarat ve Güvenlik Komitesi
İİK	İl İdaresi Kanunu
JGK	Jandarma Genel Komutanlığı
JGKİB	Jndarma İstihbarat Başkanlığı
JIC	Birleşik Krallık Ortak İStihbarat Komitesi
JTAC	Birleşik Krallık Terörizm Ortak Analiz Merkezi
JTGYK	JGK Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu
JTGYY	JGK Teşkilat Görev ve Yetkileri Yönetmeliği
KDGM	Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı
KKK	Kara Kuvvetleri Komutanlığı
LfV	Almanya Yerel Anayasayı Koruma Teşkilatı
LKA	Almanya Yerel Kolluk Teşkilatı
MAD	Almanya Askeri İstihbarat Servisi
MBSP	Londra Metropolitan Polisi Özel Şube
MGK	Milli Güvenlik Kurulu
MGSB	Milli Güvenlik Siyaset Belgesi
MI5/SS	Birleşik Krallık Güvenlik Servisi
MI6/SIS	Birleşik Krallık Gizli İstihbarat Servisi
MİT	Millî İstihbarat Teşkilâtı Başkanlığı
NADISWN	Almanya İstihbarat Hizmetleri Bilgi Sistemi
NCA	Birleşik Krallık Ulusal Suç Ajansı
NSC	Birleşik Krallık Milli Güvenlik Konseyi
ODNI	ABD Ulusal İstihbarat Direktörü Ofisi

PKGR	Almanya Parlemento Kontrol Komitesi
PVSK	Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu
SDECE	Fransa Dış Belgelendirme ve Kontrespiyonaj Servisi
SGK	Sahil Güvenlik Komutanlığı
SGKK	Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TSA	ABD Ulaşım Güvenliği Ajansı
TSK	Türk Silahlı Kuvvetleri
UK	Birleşik Krallık
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
WEF	Dünya Ekonomik Forumu
ZAF	Almanya BfV Analiz ve Araştırma Merkezi
ZNAF	Almanya Müşterek İstihbarat Eğitim Merkezi

1. GİRİŞ

İstihbarat çalışmaları konu edindiği kavramın muhtevası itibariyle hem muğlak hem de tartışmalı bir alana tekabül eder. Tartışmanın kilit taşı niteliğindeki *istihbaratın bir bilim mi yoksa bir sanat mı olduğu* sorusundan başlamak üzere istihbaratı akademik çerçevede ele alanlar ile icra edenler arasında kaçınılmaz bir boşluk ve gerilim söz konusudur. Akademik çalışmalar devlet güvenliğini ilgilendiren meseleleri ele alan konuların öznel içerikleri ve kısıtlı kaynaklardan dolayı belirli bir yazın çerçevesinde ilerlemek durumundadır. Akademik çalışmalarda görülen bu yöntem ve içerik krizine karşın istihbaratı icra makamında olanlar ise bilinmeyen, erişilemeyen ve/ya açıklanamayan hususların akademik çalışmaları mahdut bir alana hapsettiğini ve bundan dolayı bu zaviyeden yapılan çözümlemelerin ve önerilerin nakıs kalacağı düşüncesini taşır. Dahası istihbaratın akademik olarak incelenmesinin bir faydası olmadığı konusunda da itirazlarını ortaya koyarlar. Buna karşın akademik itiraz, teorik çerçevesi tayin edilmeyen bir istihbarat dünyasında faaliyetlerin ve uygulamaların hem istihbaratı icra edenler hem karar alıcılar hem de kamuoyu tarafından anlaşılamayacağı ve daha iyi hale getirilemeyeceği şeklindedir.

İstihbaratın akademik olarak incelenmesine yönelik var olan eğilim ve ilgi günden güne artsa da istihbarat çalışmalarının temel sorunları henüz tanımlama aşamasında başlar. Ülkeden ülkeye, hatta aynı ülke içinde dönemden döneme değişkenlik gösteren bir kavram olan istihbarata yüklenen farklı anlamlar birçok durumda otomatik olarak diğer birçok çalışmayı istihbarat çalışmaları alanı dışına itebilecek kapsamdadır. Bu yaklaşım istihbarat çalışmaları alanında kullanılan kavram setini de etkilediğinden, farklı disiplinlerden beslenen, hatta büyük ölçekte disiplinler arası çalışmalarla vücut bulan yazında birbiri yerine kullanılan ve anlam kaymalarına yol açan çokça alt kavram söz konusudur. Farklı ülke örneklerinden devralınan güncel kavramlar ve tanımların mevcut yazına duhulü ile bu sorun güncelliğini muhafaza eder. Kavramsal çalışmalarda sıklıkla karşılaşılan bu durum, tarihsel çalışmalarda elde edilen birincil kaynaklardaki ıstılahın bugünü anlamak amacıyla ele alınmasıyla daha karmaşık haller alabilir.

İstihbarat çalışmalarına ilişkin önemli bir sorun da ülkeye özgü kısıtlılıklardır. İstisnasız her devlet istihbarata ilişkin geçmiş ve güncel konuları belirli bir zaman/içerik kısıtlaması ile sunar; hatta bazı durumlarda ulusal güvenlik gerekçeleri

öne sürerek hiç paylaşmaz. Bu durum belirli bir alanda yapılacak akademik incelemeyi temel verilerden yoksun kılar. Dahası, nitel araştırmalarda sıklıkla kullanılan veri toplama tekniklerinden mülakat ve gözlem teknikleri de istihbarat çalışmaları alanında verimli sonuçlar sunmaz. Veri toplama alanında karşılaşılan bu sorun araştırmacıları aynı kaynakların tekrarı ile özgünlükten uzaklaşma; akademik ölçütlere uygun bir kaynağa referans verilemediği için bilimsellikten uzak olmakla itham edilme; doğruluğu diğer araştırmacılarca sınanamayacak nesnel verilerin yazına dahil edilmesi şeklinde beliren üç muhtemel sonuca götürür. Bu durumda istihbaratı konu edinen bir akademik çalışmanın hükmü ve kıymeti nedir?

İstihbaratın bir bilim mi yoksa sanat mı olduğu tartışmasına *hem bir bilimdir hem de bir sanattır* cevabı ile iştirak eden, istihbarat teorisine dair tartışmalarda tanımlayıcı bir teorinin gerekli, normatif bir teorinin ise kısmen mümkün olduğunu öne süren bu çalışmanın odak noktası, bu cevaplardan hareketle istihbarat çalışmalarında akademik bilgi ile tecrübenin ortak bir alanda buluşturulması üzerinedir. Bu çerçevede çalışmanın temel amacı, istihbarat çalışmalarının önündeki sayılan engellere rağmen, tecrübi bir alanı belirli bir kavram seti üzerinden inceleyerek ışık tutmak suretiyle yazına katkı sağlamaktır.

Yazın taramasında karşımıza çıkan temel sonuç, istihbarat çalışmalarının İngilizce ağırlıklı bir külliyat üzerine ilerlediğidir. Bu bakımdan kavramlar da kaçınılmaz olarak İngilizce merkezli gelişmiştir. İngilizce başta olmak üzere batı dillerindeki yazında (i) *istihbarat tarihi* başlığı altında toplayabileceğimiz, belgelere dayalı tarihsel çalışmalar ve istihbarat ansiklopedileri; (ii) *istihbarat dünyası* başlığı altında toplayabileceğimiz, daha ziyade otobiyografik ve/ya doğrudan tanıklıklara dayalı çalışmalar; (iii) *popüler istihbarat* başlığı altında toplayabileceğimiz güncel ve tarihsel olayları ele alan öznel çalışmalar; (iv) *istihbarat teorisi* başlığı altında toplayabileceğimiz farklı istihbarat yaklaşımlarını inceleyen çalışmalar; (v) *karşılaştırmalı istihbarat* başlığı altında toplayabileceğimiz farklı ülke örneklerinin ele alındığı akademik çalışmalar; (vi) *istihbarat analizi* başlığı altında toplayabileceğimiz istihbarata bilimsel bir temel oluşturmaya yönelik nesnel akademik çalışmalar olmak üzere altı ana odak noktası çıkar.

İstihbarat tarihi alanındaki yazın, istihbarat olgusunu uzun bir geçmiş içerisinde ele almakla birlikte istihbarat kurumlarının belirginleştiği ve çeşitlendiği 19. ve 20. yüzyıl

üzerinde yoğunlaşan, İngiliz, Fransız, Rus ve Alman ekollerinin öne çıktığı, istihbarat-diplomasi ve istihbarat-savaş (Dünya Savaşları ve Soğuk Savaş) temalarının ağırlıkta olduğu bir içerik sunar. İngiltere ve ABD öneklerinde istihbarat kurumlarının bu amaçla resmi tarihçiler istihdam etmesi bu noktada dikkat çekici bir özelliktir. Christopher Andrew, Keith Jeffrey ve Michael Herman bu alanın önde gelen isimleri arasında sayılabilir. Bu alandaki yazın, istihbaratın özellikle ulus-devlet ile birlikte belirginleşen kurumsallaşmasının ve günümüze kadar devam eden ekollerin, bunların görünür halleri olan mevcut istihbarat kurum ve uygulamalarının anlaşılması açısından önemlidir. Bunun yanında istihbarat ansiklopedileri de istihbarat tarihine ilişkin temel kurumlar, şahıslar ve olayları ele alan önemli bir başvuru kaynağı niteliğindedir.

İstihbarat dünyası başlığı altındaki yazında, geçmiş dönemlerde farklı ekolleri temsil eden istihbarat yöneticilerinin otobiyografileri ön plana çıkar. Amerikan ve İngiliz istihbaratının önde gelen isimlerinden Alen W. Dulles ve Stella Rimington'un otobiyografileri bu açıdan dikkat çekicidir. İstihbarat metotları veya dolaylı tarihsel anlatımlar yerine ilk elden şahitliklerin yer aldığı bu eserler yakın tarihte yaşanan birçok olayın istihbarat dünyasındaki karşılıklarını görmek açısından anlamlıdır. Dahası istihbarat kurumları ile karar alıcılar arasındaki ilişki de bu metinler üzerinden anlaşılabilir.

Popüler istihbarat alanındaki eserler, özellikle yakın tarihte yaşanan olayları ve gelişmeleri ele alan araştırmalar ile gerçek olaylardan esinlenilerek yazılan romanlar ve kurgusal çalışmalardır. Özellikle belirli olaylara özgü derinlemesine araştırma niteliğindeki çalışmalar, istihbarat kurumlarının işleyişi, faaliyetleri, başarıları ve hataları gibi birçok konu üzerinden kaynak sıkıntısı olan bu alanda fikir verici eserler olarak karşımıza çıkar.

İstihbarat tarihi, istihbarat dünyası ve popüler istihbarat yayınları aksine nesnel bir kimliğe sahip eserler, kapsamı ve içeriği halen tartışmalı olan istihbarat teorisinin ana unsurlarını teşkil eder. *İstihbarat teorisi* başlığında yer yönelik çalışmalar, istihbarat geleneğini geliştirmiş olan ülkelerin istihbarat teşkilatlarının işleyişine dair genel bir anlatımdan öte detaylı bir inceleme sunmaktadır. Her ne kadar eserleri Soğuk Savaş dönemini izaha daha uygun olsa da Sherman Kent bu alanda önde gelen isimdir. George Treverton, Loch Johnson, Mark Lowenthal, Ransom Clark, Peter Gill, Mark Phytian ve Don McDowell gibi isimler bu alanda farklı açılardan güncel tartışmalar

sürdüren isimler arasında sayılabilir. İstihbaratın kapsamı, ana unsurları, sınırları, koordinasyonu, paylaşımı, denetimi ve özellikle istihbarat üretim-tüketim süreçlerinin anlaşılmasını sağlayan bu eserler belirli bir akademik zemin ve kavram seti sunması açısından kıymetlidir.

Nispeten daha teknik bir alana hitap eden *karşılaştırmalı istihbarat* çalışmaları, farklı geleneklere ait istihbarat metotlarını ve uygulamalarına yer veren, bir yönüyle zaafa uğramış ve/ya gelişmekte olan istihbarat teşkilatlanmalarına rehberlik eden çalışmalar olarak görülebilir. 2000'li yılların başından itibaren yaşanan terör saldırıları akabinde gündeme gelen istihbarat reformu tartışmaları bu alandaki birçok eserin odak noktasıdır. İç güvenlik istihbaratı, terörle mücadele istihbaratı, istihbarata dayalı polislik gibi teorik yaklaşımların, güncel tartışmaların ve bunlara ait uygulamaların farklı ülkelerdeki yansımaları da bu başlık altında yer alır. Gizlilik açısından "yayınlanabilir" hale gelmiş hizmet içi eğitim materyali olarak da görebileceğimiz bu eserler teorik zemini anlaşılır kılan ve tahkim eden detaylar içerir.

İstihbarat analizi çalışmalar kökeni itibariyle Sherman Kent'in çalışmalarına dayanan, ancak bilgi ve teknoloji alanında yaşanan gelişmelerle birlikte giderek artan bir ilgiye mazhar olan bir alana hitap eder. Karar alıcılar ile istihbarat teşkilatları arasındaki muhabereyi analitik bir düzlemde ele alan bu çalışmalar istihbarat analizini ağırlıklı olarak stratejik istihbarat seviyesinde bir gündem olarak görür. Amerikan Merkezi İstihbarat Servisi (CIA) merkezli bu yaklaşımın öncüleri Sherman Kent, Richard Heuer ve Jack Davis olarak görülür. Bununla birlikte iç güvenlik istihbaratı kavramsallaştırmasıyla birlikte istihbaratın diğer seviyelerine ve diğer istihbarat teşkilatlarına teşmil eden bir istihbara analizi yaklaşımı söz konusudur. Don McDowell bu alanda dikkat çeken bir isim olarak ele alınabilir.

İstihbarata ilişkin Türkçe yazını bu beş ana başlık üzerinden incelediğimizde, istihbarat tarihi ve popüler istihbaratın baskın, diğerlerinin ise çok kısıtlı bir alanda olduğunu görürüz. İstihbaratın doğasına ilişkin temel hususlardan birisi olan gizliliğe dayalı kısıtlılık vurgusunun Türkiye'de daha yoğun bir karşılık bulması bunun açıklaması olabilir. Batı ülkelerinde olduğu üzere eski istihbarat çalışanlarının ve/ya yöneticilerinin otobiyografik veya biyografik çalışmaları daha ziyade popüler kültür başlığına kayacak şekilde yer bulmakta ve dolaylı anlatımlar içermektedir. İstihbarat tarihi açısından Erdal İlter'in *Millî İstihbarat Teşkilâtı Tarihçesi* öne çıkan

eserlerdendir. İsmail H. Demircioğlu, Ahmet Özcan, Namık Çencen ve Yücel Yiğit editörlüğünde yayınlanan *Türk İstihbarat Tarihi* isimli eser, hem Türk istihbarat tarihine ilişkin bir bakış açısı sunması hem de bu alandaki birçok kurumun tarihsel gelişimini ele alması yönüyle kıymetlidir. Popüler kültür ve yakın tarihteki gelişmeleri incelemeleri yönüyle Tuncay Özkan'ın *MİT'in Gizli Tarihi,* Cüneyt Özdemir'in *Önemli İşler Dairesi* ve Faruk Bildirici'nin *Gizli Kulaklar Ülkesi* isimli kitapları öne çıkan çalışmalardır.

Karşılaştırmalı istihbarat, istihbarat teorisi ve istihbarat analizi başlıklarındaki eksiklik ise konuya ilişkin akademik ilginin azlığı ile algılanabilir. Yukarıda belirttiğimiz akademi ve tecrübi alan karşıtlığının bir yansıması da olan bu durum giderek değişiyor gözükse de özellikle istihbarat teorisi alanında ciddi bir yazın eksikliği göze çarpmaktadır. Ümit Özdağ'ın *İstihbarat Teorisi* isimli kitabı bu alandaki öne çıkan referans kaynaklarındandır. Hem istihbarat teorisi hem de istihbarat tarihi açısından öne çıkan bir diğer referans kaynağı ise Merve Seren tarafından kaleme alınan *Stratejik İstihbarat ve Ulusal Güvenlik* isimli eserdir. Benzer şekilde Sait Yılmaz karşılaştırmalı istihbarat alanında -dış ve askeri istihbarat ağırlıklı- dikkat çekici eserler sunmuştur. Türkçe istihbarat yazınındaki son yıllardaki artış, konuya ilişkin akademik ilgideki artışla koşut bir seyir izlemektedir[1]. Çoğunluğu istihbarat tarihi ve karşılaştırmalı istihbarat alanlarına tekabül eden akademik çalışmaların kitap haline getirilmesi ile oluşan belirli bir birikimden bahsetmek mümkündür.

Bu çalışmanın ana konusu Türkiye'deki iç güvenlik istihbaratı yapılanmasıdır. Belirlenen bu konu çerçevesinde amaç Türkiye'deki mevcut istihbarat yapılanmasının temel sorunlarını tespit ederek buna yönelik bir değişim önerisi sunmaktır.

Çalışma dört temel bölümden oluşmaktadır. İlk bölüm, çalışmanın diğer bölümlerinde kullanılacak temel kavramların incelenmesine ayrılmıştır. Bu bölümde ele alınan hususlar belirli açılardan güncel yazının tekrarı kimliği taşısa da bunun sorun tespiti ve çözüm önerileri aşamasındaki yaklaşımların daha net anlaşılabilmesi açısından elzem olduğu düşüncesi ile kavramlar belirli bir çerçeve sunacak nitelikte

[1] Yüksek Öğretim Kurulu'nun Ulusal Tez Arşivi'nde başlığında istihbarat sözcüğü bulunan tezler aratıldığında (konu ve disiplin gözetmeksizin) 1999 yılında kadar 3, 2000-2009 yılları arasında 18 tez bulunurken bu sayı 2010'dan günümüze 137'dir. 1996-2022 yılları arasında istihbarat sözcüğünü başlığında barındıran ve çalışma alanı itibariyle doğrudan veya dolaylı olarak bu tez kapsamında olan toplam doktora tez sayısı ise 22'dir. https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp Erişim Tarihi: 23.05.2022

incelenmiştir. Güvenlik-iç güvenlik ve istihbarat-iç güvenlik istihbaratı, istihbarat başarısızlığı ve istihbarat analizi kavramları temel kavramlar olarak ele alınmıştır. Bunların farklı ülkelerdeki güncel ve dönemsel yansımalarının anlaşılabilmesi için de seçilen ülke örnekleri üzerinden bir inceleme yapılmıştır.

İkinci bölümde Türkiye'deki iç güvenlik ve iç güvenlik istihbaratı yapılanması incelenmiştir. Bu kapsamda ilk etapta ilk etapta iç güvenlik algısı mevzuat hükümleri ve kurumlar açısından ele alınmış; iç güvenlik istihbaratı ise bunlara ilave olarak insan kaynağı ve eğitim, koordinasyon ve denetim başlıkları altında değerlendirilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, önceki bölümlerde yapılan incelemeler neticesinde elde edilen verilerden hareketle Türkiye'deki iç güvenlik istihbaratı sisteminin sorunlu alanları tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu sorunların uygulamadaki yansımaları ise Türkiye'deki istihbarat başarısızlığı tartışmaları kapsamında sıklıkla gündeme gelen vakalar arasından seçilen üç örnek üzerinden incelenmiştir.

Dördüncü bölüm ise iç güvenlik istihbaratına ilişkin güncel akademik yaklaşımlar, farklı ülke örneklerindeki uygulamalar ve Türkiye örneğine ilişkin yapısal durum ve sorun tespitlerinden yola çıkarak bir mantıksal çözüm önerisi sunmaktadır. Bu çözüm önerisi doğrudan bir kurumsal yapılanma taslağından ziyade bir zihniyet dönüşümüne yönelik hazırlanmıştır. Temelinde istihbarat analizi kavramı bulunan önerinin mevcut istihbarat yapılanması içerisinde işleyip işlemeyeceği, işlemesi için hangi kurumsal çabalara ihtiyaç duyulabileceği de tali gündem maddeleri olarak ele alınmıştır.

2. TEORİK ÇERÇEVE

Kavramlar kendileri vasıtasıyla düşündüğümüz, eleştirdiğimiz, tartıştığımız, açıklama analiz yaptığımız araçlar ve insan bilgisinin yapı taşlarıdır (Heywood, 1994: 5). Bu bölümün amacı, tezin temel kavramları olan *güvenlik, iç güvenlik* ve *istihbarat* kavramlarının izahıdır. Söz konusu kavramlar üzerindeki tüm tanım ve tartışmaları ortaya koymak bu çalışmanın amaçları arasında olmadığından, kavramlar çalışmanın esas konusu olan *iç güvenlik istihbaratı* kavramının unsurları olması yönüyle ve bu düzeyde ele alınmıştır.

2.1. Güvenlik Kavramı

Güvenlik, dünya tarihi boyunca insanların gündeminde olan bir olgudur. Hatta bu olgunun sadece insana dair varlıklarla sınırlı olmadığı, hayvanların ve bitkilerin de doğa içerisinde bir "güvenlik" dengesine sahip olduğu söylenebilir. Bu durum, kavramsal düzeyde güvenlik olgusuna ve bunun gündelik hayattaki yansımalarına tarihin farklı dönemlerinde, farklı doğal, siyasal ve sosyal gelişmelere ve coğrafyaya bağlı olarak farklı anlamlar yüklenmesi sonucunu ortaya çıkarmıştır. Bu yönleri ile güvenlik kavramı, şeylerden bireylere, toplumlardan devletlere ve uluslararası sisteme kadar geniş bir alana hitap etmektedir (Dedeoğlu, 2014: 38).

Güvenlik gerek bireysel gerekse toplumsal yaşamın doğal bir parçası halinde yüzyıllardır varlığını koruyor olsa da kavramsal düzeyde halen bir muğlaklık olduğu görülmektedir. Söz konusu muğlaklığı açıklamak için üç temel gerekçe sunulabilir. Evvela, sosyal bilimlerde değer yüklü birçok kavramda olduğu gibi güvenlik konusunda da nesnel tanım unsurları bulma güçlüğü vardır[2]. İkincisi, güvenlik doğası gereği dinamik ve karmaşıktır[3]. Üçüncü ve daha güncel bir sebep ise kavrama hangi disiplin gözlüğü ile bakılacağıdır. Güvenlik yakın zamana kadar uluslararası ilişkiler, uluslararası hukuk ve savaş çalışmaları alanındayken günümüzde kavramın neredeyse

[2] Andrew Heywood siyaset bilimi açısından bu durumu şu şekilde açıklar: "Siyaset biliminde, kavramların netleştirilmesi özellikle zorlu bir görevdir. Öncelikle, kendisi üzerine bir anlam yüklemeye çalıştığımız siyasi gerçekliğin kendisi sürekli değişiklik arz eder ve azami derecede karmaşıktır. Bir başka sorun, siyasal kavramların bizatihi entelektüel ve ideolojik tartışma konusu olmalarıdır. Nihai bir sorun ise siyasette normatif ve deskriptif kavramları birbirinden ayırt etme güçlüğüdür (Heywood, 1994: 6-7).

[3] Güvenlik sabit bir özellik veya nihai bir nitelik değildir. Bu bakımdan hiçbir zaman tamamlanamayacak bir süreçtir; güvenliğin sürekli yeniden ve yeniden üretilmesi gerekir (Bourbeau, 2015: 8)

her sosyal bilim dalı içerisinde yer bulduğu hususu tartışmasızdır (Zedner, 2009: 1; Bourbeau, 2015: 1). Bununla birlikte disiplinler arasında bilgi paylaşımı nadirdir ve araştırmacılar ortak bir paradigmaya sahip değildir (Bourbeau, 2015: 1-2).

Farklı disiplinlerin bakış açısıyla güvenlik; *az gelişmiş ve özü itibariyle ihtilaflı* (Buzan, 2015: 26), *ihmal edilmiş ve ayrıntılı bir biçimde açıklanmasına yeterli miktarda dikkat adanmamış* (Baldwin, 1997: 7, 24), *karmakarışık, değişken ve kaygan* (Zedner, 2003: 153-154; 2009: 9), *türetilmiş* (Booth, 2007: 109) bir kavram; *güçlü bir siyasal kelime* (Booth, 2007: 108) ve *tartışmalı bir siyasal değer* (Freedman, 1992: 730) olarak kabul edilir. Kavrama yönelik bu olumsuz tablo tanım güçlüğünün hem sebebi hem de sonucu olarak görülebilir. Bu noktada, hipotezleri sınamak veya teoriler inşa etmek yerine kavramların anlamını netleştirmekle ilgilenen kavramsal analiz etkili bir araç olabilir (Baldwin, 1997: 6).

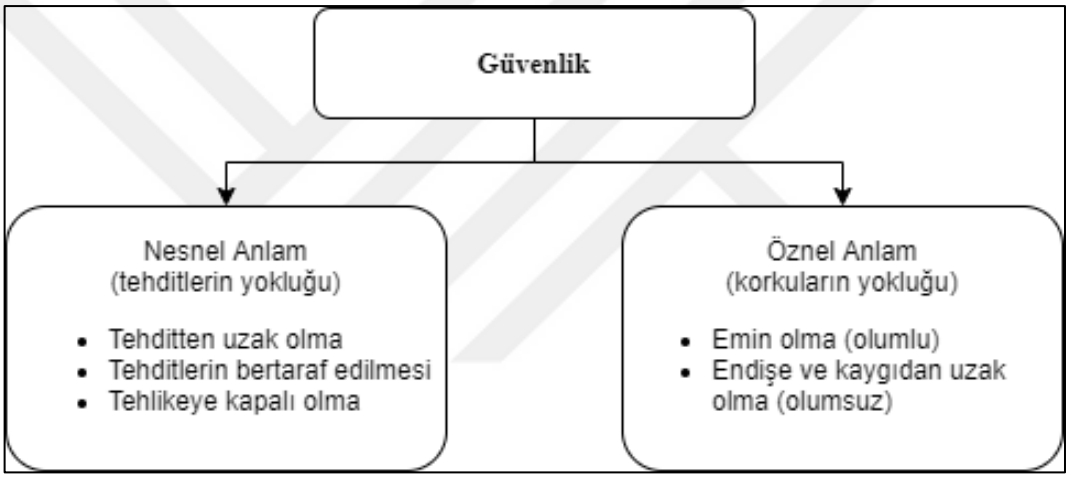
2.1.1. Kavramsal Analiz

Güvenlik kavramına etimolojik kökeni itibariyle bakıldığında, İngilizce literatürde kavramın karşılığı olan *security* kelimesinin Latince *securus* kökünden türetilen ve "güvenli olma durumu" anlamın gelen *securitas* kelimesi ile karşılandığı, *securus kelimesinin* Latince *se* (olmaksızın) ve *cura* (endişe) kelimelerinin birleşmesinden oluştuğu anlaşılmaktadır (Arends, 202208: 264). Kavramın Fransızca literatürdeki karşılığı *sûreté* ile Türkçe ve Arapça literatürde karşılığı olan *emniyet* sözcükleri de benzer şekilde emin olma ve güven anlamlarına gelen *sûr* ve *emn* köklerinden türetilmiştir.

Kelime anlamlarına bakıldığında güvenlik, birçok sözlükte tehlikeden veya tehditten uzak olma durumu, güvende olma niteliği veya durumu olarak açıklanmaktadır. Türk Dil Kurumu'nun tanımı "*toplum yaşamında yasal düzenin aksamadan yürütülmesi, kişilerin korkusuzca yaşayabilmesi durumu, emniyet"* şeklindedir. Güvenlik Terimleri Sözlüğünde ise "sahip olunan değerlere yönelik herhangi bir tehdidin ve böylece bu değerlere bir saldırı olacağı korkusunun bulunmaması hali; istenmeyen veya beklenmeyen durumlara karşı zarara uğrama ihtimalinin olmaması durumu" (KDGM, 2017: 256) tanımına yer verilmektedir.

Güvenlik kavramının ne anlama geldiği hususunda bir yaklaşım da kavramı öznel ve nesnel boyutları üzerinden incelemektir. Kavrama ilişkin literatürün önde gelen

isimlerinden Arnold Wolfers'a göre[4] güvenlik *nesnel anlamda kazanılmış değerlere yönelik tehditlerin, öznel anlamda ise bu değerlere saldırılacağı korkusunun yokluğunu belirler* (Wolfers, 1952: 485). Bu yaklaşımı detaylandıran Lucia Zedner[5], nesnel güvenliği genel olarak *tehditten uzak olma hali* olarak tanımlar ve bunun tehditten uzak olma, tehditlerin bertaraf edilmesi ve tehlikeye açık olmama olarak üç muhtemel formda olabileceğini öne sürer (Zedner, 2003: 155; 2009: 14). Öznel durumda ise olumlu olarak emin hissetme, olumsuz olarak da *güvensizlik* kavramına referans ile endişe veya kaygıdan uzak olma söz konusudur. Bu anlamıyla güvenlik tamamen zihindedir ve Almanca içsel güven *(innere sicherheit)* tamlamasıyla daha net anlaşılabilir (Zedner, 2003: 156; 2009: 16).



Şekil 2.1. Güvenliğin anlamsal boyutları (Wolfers, 1952; Zedner, 2003 ve 2009)

Alt unsurlar üzerinden kavramı inceleyen Ken Booth, güvenliğin "tehditlerin yokluğu" şeklindeki standart sözlük tanımını üç alt anlama bölerek ele alır: bir referans nesnenin (tehdit edilen kimse veya şey) varlığı, olası veya fiili bir tehlike ve zarar görme ihtimallerinden kaçma arzusu (Booth, 2007: 100) Benzer bir çizgide hareket eden David Baldwin ise (1997: 5) en genel anlamda güvenliğin iki temel soru üzerinden tanımlanabileceğini öne sürer: *kim için* ve *hangi değerler için güvenlik?* (Baldwin:

[4] Arnold WOLFERS tarafından 1952 yılında kaleme alınan *Muğlak Bir Sembol Olarak "Milli Güvenlik"* isimli makale bu tartışmanın başlangıç noktası olarak kabul görmektedir (Baldwin, 1997: 8, Buzan, 2015: 27).

[5] Güvenlik kavramını kriminoloji disiplini çerçevesinde ele alan Lucia Zedner, nesnel ve öznel güvenlik kavramlarını güvenliğin beş farklı anlam boyutundan ikisi olarak ele alır. Güvenliğin diğer anlamsal boyutlarını arayış, uygulama ve sembol olarak güvenlik şeklinde sıralamıştır (Zedner: 2009: 14). Benzer bir yaklaşımla hareket eden ve kavramı felsefe disiplini çerçevesinde ele alan Jonathan Herington güvenliğin üç farklı anlamsal boyutunu uygulama, durum ve mod/hal olarak sıralar (Herington, 2015: 30-31).

1997: 13). *Kim için* sorusunun cevabı güvenliğin "referans nesnesi"[6] ile ilgilidir ve bireylerden uluslararası sisteme kadar geniş bir yelpazeye hitap eder. *Hangi değerler için* sorusu ise ilk soruya verilen cevaba bağlı olarak şekillenir. Bu iki sorunun güvenlik kavramını tanımlamak için yeterli olduğunu belirten Baldwin, daha detaylı ve net bir çerçeveye kavuşmak için de şu sorulara başvurur: *ne kadar, hangi tehditlere karşı, hangi araçlarla, ne maliyetle, hangi zaman diliminde güvenlik?* (1997: 14-17).

Şekil 2.2. Güvenliğin kavramsal unsurları (Booth, 2007)

Ortaya koyduğumuz bu tablo içerisinde güvenlik özetle, sahip olunan ve/ya kazanılmış maddi ve manevi değerlerin emniyet altında olduğuna veya korunduğuna/korunacağına dair inanç ile buna yönelik içsel ve dışsal tepkilere işaret eder. Bu yönüyle güvenlik, ister öznel isterse nesnel anlamda olsun, tehditler ve değerler/çıkarlar arasındaki denklem üzerinden okunabilir. Bu soyut haliyle güvenliğin tecessümü ise söz konusu inanca tekabül eden faaliyetlerin ve kurumların tarihsel gelişimi ile olmuştur.

2.1.2. Güvenliğin Tarihsel Gelişimi

Güvenlik kavramının bir tehdidin varlığı ve korunması gereken değere/çıkara bağlılığı zamana ve mekâna göre değişkenliği de beraberinde getirir. Söz konusu değişim sürecini ilkel topluluklardaki savunma güdüsüne kadar götürmek mümkündür. Başlangıçta güvenlik bireysel ve toplumsal yaşam mücadelesi ile ilgilidir. Güvenlik kavramının bu ilk ve karmaşık olmayan yapısının değişmesi ve bu çalışmanın konusu olan güvenlik anlamında kullanılması ise toplumsal ilişkilerin karmaşıklaşması,

[6] Neyin veya kimin güvenlik altına alınacağını belirleyen bir unsur olan "referans nesne" (referent object) terimi, güvenlik çalışmaları disiplininde öne çıkan ekollerden olan *Kopenhag Okulu* tarafından ortaya konan "Güvenlikleştirme Teorisi"nin temel kavramlarındandır. Güvenlikleştirme, kamusal sorunların varoluşsal sorunlar olarak sunulmasıyla, acil ve istisnai önlemler gerektiren ve olağan siyasi uygulamalar dışında fiilleri meşru kılan bir edim olarak tanımlanır (Buzan, Weaver vd., 1998: 23-24). Diğer bir ifadeyle bir sorunun siyasal alandan çıkartılarak güvenlik alanına alınmasıdır. "Referans nesne", varoluşsal tehdit altında olan ve hayatta kalma iddiasına meşru olarak sahip şeylerdir. Bunların varoluşsal tehdit altında olduğunu beyan ederek konuyu güvenlik alanına alanlar ise *güvenlikleştirici aktör*lerdir (Buzan, Weaver vd., 1998: 35-36).

insanların giderek büyüyen toplumsal gruplar içerisinde yaşamaya başlaması ile birlikte gündeme gelmiştir.

İnsanların sahip oldukları değerlere yönelik tehditleri bertaraf etmek için, diğer insanlarla ve bilahare bu amaçla belirli haklarını devrettikleri devlet ile kurdukları ilişki bugünkü anlamı ile güvenliğin tarihsel gelişiminde ilk husus olarak kabul edilebilir. Buna göre güvenliği devlet öncesi ve devlet sonrası dönemler olarak ayırabiliriz[7]. Bu ayrıma göre, ilkinde tehditler ve korunacak değerler ile alınacak tedbirler bireysel iken ikincisinde mutabakatla ve/ya üst bir otorite tarafından belirlenir[8]. Esas itibariyle bu durum, insanların ortak yaşam ilkeleri üzerinde uzlaşmak zorunda hissetmesi ve böylece bir "düzen" ihtiyacının ortaya çıkması ile ilgilidir (Beriş, 2015: 2). Bu çerçevede modern devlet, düzenin koruyucusu ve güvenliğin sağlayıcısı konumundadır ve bunlara istinaden güç kullanma tekeline sahiptir (Beriş, 2015: 2-3). Güvenlik kavramını modern devletin merkezi nosyonu yaptığı (Arends, 2008: 272) kabul edilen Hobbes'un Leviethan'daki ifadesiyle *devletin amacı bireysel güvenliktir*.

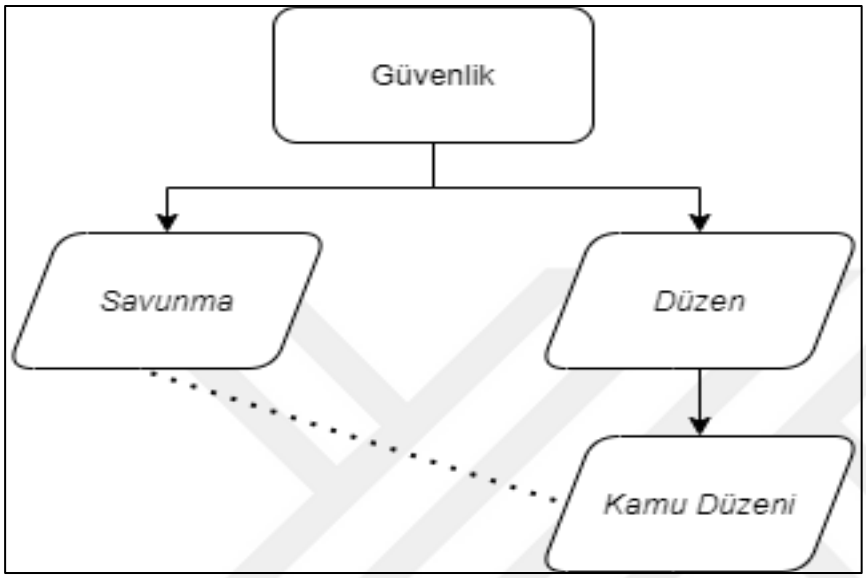
Devletin ülke ve insan topluluğu ile birlikte üç ana unsurundan biri olan egemenlik kavramı[9] üzerinden hareket ettiğimizde, güvenliğin tarihsel gelişiminin -kesişimler söz konusu olsa da- farklı düzlemlerde ilerlediği görülür. Bunlardan ilki özünde devletler arası güç ve/ya tehdit dengesinin olduğu *güvenlik-dış savunma* düzlemi iken diğeri

[7] İlk defa nasıl, nerede ve ne zaman ortaya çıktığı konusunda bir görüş birliği olmasa da bugünkü anlamı ve bugünkü unsurlarıyla devlet ancak 15. ve 16. Yüzyıllar içinde, Avrupa'da feodalitenin çöküşü ve kilisenin nüfuzunun kırılışı ortaya çıkmış bir kuruluştur (Kapani, 2007: 41-43). Bununla birlikte, en ilkel biçimde de olsa yöneten-yönetilen farklılaşmasının -dolayısıyla siyasal iktidar olgusunun- kendini gösterdiği bütün siyasal toplulukları da devlet olarak tanımlayan görüşler mevcuttur (Kapani, 2007: 41). Bu cümlede kullanılan devlet ifadesi, ikinci yaklaşım çerçevesindedir.

[8] Devlet-güvenlik ilişkisini netleştirmek açısından *toplumsal sözleşme* kavramına başvurabiliriz. Kapani'ye göre devletin "kaynağını" ve "doğuşunu" açıklayan iki ana kategoriden biri olan bu hipotetik teoriler toplum düzeni, devlet ve fert ilişkileri, devletin yetkileri, otoritenin sınırları ve kişinin haklarını açıklaması bakımından önem arz eder (Kapani, 2007: 40-41). Bu kapsamda öne çıkan iki düşünür Thomas Hobbes ve John Locke'dur. Hobbes'un sunduğu kurgusal tabloya göre *doğa durumu*nda yaşayan insanlar kişisel güvenliklerini sağlamak amacıyla, birbirleriyle sürekli bir savaş içindedirler (Ağaoğulları vd., 1994: 190; Şenel, 1995: 323). İnsanlar bu durumdan kurtulmak, savaşa son vermek ve güvenin sağlanması ile toplum sözleşmesini kabul ederler (Şenel, 1995: 324). Locke da benzer şekilde *doğa durumu* kurgusuna sahiptir ancak Hobbes'un aksine doğa durumu barış, eşitlik ve özgürlük durumu olarak görür (Ağaoğulları vd., 2005: 164-65). Bununla birlikte, doğa durumu her an tehlikelerle doludur ve insanlar canlarını, özgürlüklerini ve mallarını korumak amacıyla sözleşme yaparak siyasal iktidarın bulunduğu bir toplumu kendi güvenlikleri açısından tercih ederler (Ağaoğulları, 2005: 188-190).

[9] Burada kısaca iç-dış egemenlik ayrımından bahsetmek gerekirse: *iç egemenlik* devletin belirli bir coğrafi alanda yaşayan halk üzerinde hükmetme yetkisini, *dış egemenlik* ise devletlerin uluslararası sistem içerisindeki eşitliğini ve özgürlüğünü ifade eder (Beriş, 2021: 24-25).

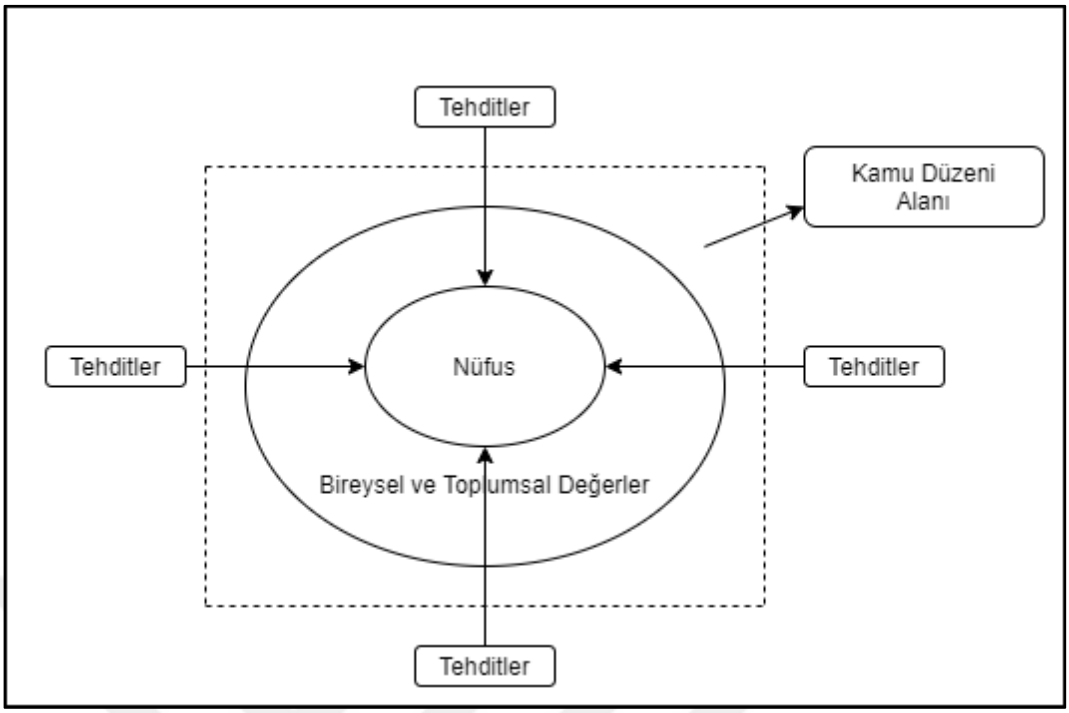
güvenlik-düzen ilişkisidir. Genel bir yaklaşımla bu düzlemlerinden ilkinin devlet-devlet/devlet üstü ikincisinin devlet-birey ve devlet-toplum ilişkileri çerçevesinde oluştuğu söylenebilir. Bu düzlemler birbirinden hem amaç hem de uygulamalar yönüyle ayrışmakla birlikte fiili veya olası bir savaş durumu başta olmak üzere aralarında bir bağlantı da söz konusudur.



Şekil 2.3. Güvenlik düzlemleri

Tehditlerin ve buna mukabil devletin güvenlik sağlama amacıyla sahip olduğu yetkilerin ve uygulamaların herhangi bir birey açısından somutluğu ve hissedilebirliği, diğer bir deyişle güvenliğin gündelik hayatlarımızı ilgilendirme oranı açısından bakıldığında, insanların aklına gelen ve/ya tecrübe ettiği olaylar çoğunlukla güvenlik-düzen düzleminde gerçekleşir[10]. Güvenlik-düzen düzleminin bir ürünü olan *kamu düzeni*, belirli bir bölgede yaşayan bir *nüfus*un, can ve mal güvenlikleri başta olmak üzere sahip olduğu bireysel ve toplumsal *değer*lerin, hukuken yetkilendirilmiş ve sorumlu kılınmış bir *kamu otoritesi* tarafından, farklı kaynaklardan beslenen *tehditlere karşı* korunduğu ve/ya korunacağına inanıldığı anlamını taşır. Bu bakımdan, nüfus miktarı ve yoğunluğu, korunacak değerlerin ve kamu otoritesinin nitelikleri, güvenliğin bu düzlemindeki tarihsel gelişimin unsurları olarak görülebilir.

[10] Modern devletin yaygın iki güvenlik biriminden biri olan polis (diğeri jandarma) açısından durumu ele alan Ergut, Bayley (1985) ve Poggi'ye (1978) atıfla egemenlik arasında bir ilişki kurar. Buna göre, sınırlar dahilinde düzenin sağlanması devletin egemenliği açısından hayati, varoluşsal bir ölçüttür (Ergut, 2015: 34-35)



Şekil 2.4. Kamu düzeni alanı

Nüfus hareketleri modernleşmenin önemli bir ayağı olan Sanayi Devriminin sonuçlarından biridir. Sanayileşme ile kentleşme arasındaki ilişkinin[11] bir sonucu olarak *nüfus miktarı ve yoğunluğu*nun artması, kamu düzenine yönelik yeni tehditler ortaya çıkarmış, bu durum güvenliğin algı ve uygulama boyutlarında değişimlere yol açmıştır. Aynı bakış açısı ile devam ettiğimizde, modernleşmenin bir sonucu da insanların maddi ve manevi *değer*lerinde yaşanan değişimlerdir. Can ve mal güvenliği başta olmak üzere, insanların tecrübe ettiği niteliksel ve niceliksel kazanımlar/kayıplar, beraberinde yeni bir *değer* ve *tehdit* tanımlaması getirmiş ve bunların emniyet altına alınması isteği ortaya çıkmıştır[12].

Modernleşme ile birlikte nüfus ve değerlere bağlı olarak yaşanan değişimler, doğal olarak güvenliğin uygulama boyutuna da sirayet etmiştir. Artan nüfus ve güvenlik endişesini karşılamak üzere, devletler mevcut güvenlik birimlerini güncellemiş ve/ya

[11] Sanayileşme ve kentleşme arasındaki ilişki şu şekilde açıklanabilir: *sanayileşmiş toplumlar kentleşmiş toplumlardır.* Feodal dönemde Avrupa'da kent hayatının cılız olmasının nedeni serf ve köylülerin feodale olan bağımlıklarıdır ve bu durum kentleşmeyi geciktirmiştir. Feodalizmin gerilemesiyle kentlerde canlanma başlamıştır. Sanayi Devrimi ile meydana gelen teknolojik değişmeler yanında tarımsal verimliliğin düşmesi (ekonomik), baskıdan kurtulma ve özgürleşme arzusu (siyasal) ve kent hayatının çekiciliği (sosyo-kültürel) nedenler kentleşmenin sebepleridir (Erdem, 2016: 290-295).

[12]Modern polisin ortaya çıkışını konu alan bir tartışmaya göre: "Her ne kadar örf ve adete dayanan hukuk (common law) yüzyıllar boyunca modern anlamda tanımlanmış bir polis gücü olmaksızın işlemişse de modern polisin ortaya çıkışı, oluşumu, yoğun nüfus artışı ile sosyal, ekonomik ve siyasal yaşamın karmaşıklaşmasına paralel olarak gerçekleşmiştir." (Çağlar, 1999: 125).

yenilerini ihdas etmiştir[13]. Bununla birlikte, kamu düzeninin üçüncü unsuru olarak saydığımız *kamu otoritesi*nin asıl gelişimini ilgili devletin siyasal kültürü, rejimi ve bu alanda yaşanan değişiklikler belirlemiştir. Ulus-devlet inşa süreçlerinde, tevarüs edilen siyasal kültüre de bağlı olarak, güvenliği sağlamakla görevli kamu otoritesi, güvenliği devlet veya toplum ve bireyler açısından tanımlamıştır[14]. Güvenlik kavramının bugünkü kullanımına geçiş süreci olarak görülen on yedinci yüzyılın ortalarından Fransız Devrimine kadarki dönem akabinde, Fransız Devriminin askeri dönemiyle birlikte bireylerin güvenliğinin siyasi şemada milli güvenliğin altında konumlandırılmaya başlandığı kabul edilmektedir (Rothschild, 1995: 60-64)[15].

Esasında modern devlet, "ulus devlet" formuyla özdeşleştiği 19. yüzyıl ve sonrasında da güvenliği yurttaşları için temel vaadi olarak gösteren bakış açısını değiştirmemiştir (Beriş, 2015: 9). Bununla birlikte, ulus-devletin gelişim sürecinde yaşanan gelişmeler güvenlik anlayışındaki değişimleri de beraberinde getirmiştir. Bu süreç, devletin kuruluş amacı olan bireylerin güvenliğini sağlama fikrinin, bireylerin korunabilmesi için öncelikle devletin korunmasının *(beka)* elzem olduğu fikrine dönüşümü olarak görülebilir. 20. yüzyılın başından itibaren yaşanan gelişmeler ve I. Dünya Savaşı güvenliğin dışa dönük ve askeri yorumunun öne çıkmasını, II. Dünya Savaşı öncesi ve sonrasındaki gelişmeler de bu fikrin pekişmesini sağlamıştır.

Bu değişimleri *geleneksel* ve *yeni güvenlik anlayışları* üzerinden okumak mümkündür. Geriye dönük bir bakış açısı ile *geleneksel güvenlik anlayışı,* devlet merkezli (Buzan, 2015: 66), askeri tehdit odaklı ve suni tehditlere dayalıdır (Karabulut, 2009: 2). *Geleneksel güvenlik anlayışı*nın küreselleşme ile birlikte aşınması ve Soğuk Savaş sonrasında terk edilmesi ile gündeme gelen *yeni güvenlik anlayışı* temel olarak "tehditlerin genişlemesi ve derinleşmesi, *suni* korkuların yerini *gerçek* korkulara bırakması" (Karabulut, 2009: 2) fikri üzerine inşa edilmiştir. Yeni güvenlik anlayışı, devleti merkeze alan ve tüm sistemi devletler arası ilişkiler çerçevesinde analiz eden

[13] Ergut'a göre "polis, toplumsal olanla siyasal olanın kesiştiği zeminde durur. Bu haliyle polis ve diğer kamu yönetimi aygıtlarının oluşumu, devletin inşa süreciyle doğrudan ilişkilidir." (Ergut, 2015:25).
[14] Anglosakson polis kültürü ile kıta Avrupa'sı mukayese edildiğinde ilkinde toplum, ikincisinde devlet merkezli bir algı olduğu; İngiliz polisi için suçla savaşmak temel mesele iken Fransa'da kamu yönetiminin ve özellikle de düzen sağlamanın hedef olduğu öne sürülebilir (Ergut, 2015: 41-43).
[15] Fransız İhtilalinin temel prensiplerini yansıtan *İnsan Hakları Bildirgesi* Emma Rothschild'in bu yaklaşımındaki temel referans noktasıdır: *"Madde 2: Her siyasal toplumun amacı, insanın doğal ve zamanaşımı ile kaybedilmeyen haklarını korumaktır. Bu haklar; özgürlük, mülkiyet, güvenlik [sûreté] ve baskıya karşı direnmedir"* https://avalon.law.yale.edu/18th_century/rightsof.asp Erişim Tarihi: 22.05.2022.

anlayıştan bir kopuşu ifade eder (Beriş, 2015: 12-13). Kamu düzeni açısından ise, devlet-birey arasındaki dengenin ikincisi lehine yorumlandığı görülmektedir. Bu durum Soğuk Savaş yıllarında öne çıkan Hobbesçu güvenlik anlayışına karşın yeni güvenlik anlayışı Locke ile ortaya çıkmış "sınırlı devlet" anlayışının bir uzantısı olarak görülebilir (Beriş, 2015: 14).

Yeni güvenlik anlayışı, birey vurgusu ve temel hak ve özgürlüklerin ön planda tutulması yönleriyle güvenlik-düzen düzleminde ciddi bir dönüşüm getirmişse de Amerika Birleşik Devletleri'nde 11 Eylül 2001 tarihinde, izleyen yıllarda da Dünya'nın farklı ülkelerinde meydana gelen terörist saldırılar sonrası gündeme gelen "terörizmle küresel mücadele" yaklaşımı güvenliğin geleneksel algısının belirli ölçülerde canlanmasına sebep olmuştur. Ülke sınırları içerisinde meydana gelen bir güvenlik sorunu olan terörizmin "ülke dışındaki kaynaklarını yok etme" fikri[16] çerçevesinde, tehdidin muğlaklaşması, alınan tedbirlerin birey lehine kurulu kamu düzeninden öte ulusal güvenlik ve savunma düzlemine taşınması ve "özgürlüklerin korunması için özgürlüklerin kısıtlanabileceği" eğilimi bu kapsamdadır.

Netice itibariyle, insanların bir arada yaşamaya başlaması, yöneten-yönetilen ilişkisinin gelişmesi, modern devletin gelişimi, küreselleşme ve postmodernite ile birlikte kazandığı anlamlar güvenliğin tarihsel gelişiminde belirleyici duraklar olmuştur. Bu duraklar beraberinde güvenlik olgusunun çeşitlenmesini de sağlamıştır.

2.1.3. Güvenlik Türleri

Güvenliğin tarihsel gelişimi ve mekânsal yansımaları ile ortaya çıkan en temel sonuç, hem algısal/kavramsal hem de uygulama noktasında birçok "güvenlik" olduğu fikridir. Tarihsel olarak güvenliğin gelişimini açıklamada iki ana yaklaşım olan geleneksel ve yeni güvenlik anlayışları bu konuda daha geniş bir bakış açısı sağlar. Soğuk savaş sonrasında tehditlerin derinleşmesi ve genişlemesi, 1990'lardan itibaren güvenliğin

[16] Bu yaklaşımın kaynağı olan ABD'nin 11 Eylül 2001 saldırıları sonrasında yayınlanan önemli strateji belgelerinden *2002-ABD Ulusal Güvenlik Stratejisi'*nde konunun ele alınış biçimi bu dönemin ipuçlarını içerir: *"Barışı teröristlerle ve tiranlarla savaşarak savunacağız. Teröristler açık toplumlara sızmak ve modern teknolojilerin gücünü bize karşı kullanmak için hazır. Bu tehdidi ortadan kaldırmak için cephaneliğimizdeki her aracı kullanmalıyız – askeri güç, daha iyi vatan savunması, kolluk, istihbarat ve teröristlerin finansını kesmek için güçlü çaba."* (White House, 2002: 1). İlgili belgenin tamamı için Bkz: https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf. Erişim Tarihi: 20.04.2020.

yatay ve dikey yönlerdeki gelişimi[17] (Rothschild, 1995: 65), güvenliğin çeşitlenmesinin temel açıklamaları olarak görülebilir. Bu çerçevede, yeni güvenlik anlayışının, güvenliği tanımlarken başvurduğumuz *kim için* ve *hangi değerler* sorularının yeniden sorulmasının sonucu olduğunu söyleyebiliriz[18].

Kim için güvenlik sorusu, güvenlik türleri açısından analiz seviyesine tekabül eder. Güvenliğin referans nesnesini esas alan bu tasnifi tarihsel gelişim çizgisi içine ele alırsak, bireyden uluslararası sisteme kadar geniş bir yelpazede cevap verilebilir. Bu çerçevede bireysel, toplumsal, ulusal, bölgesel ve küresel (uluslararası) güvenlik türleri bu tasnif başlığı altında ele alınabilir. *Hangi değerler için güvenlik* sorusunun cevabı ise çok daha geniş bir yelpaze sunar. Analiz seviyesine göre güvenlik için ele alınan her birimin kendine has korunması gereken değerleri vardır. Bireyler açısından can ve mal güvenliği, toplumsal açıdan halk sağlığı ve kimlik, özel sektör açısından bilgi güvenliği, devletler açısından ulusal çıkarların güvenliği, bölgesel açıdan su ve enerji güvenliği, küresel açıdan uzay güvenliği bu geniş yelpaze içinden örnekler olarak sayılabilir. Bu geniş çeşitlilik içerisinde güvenlik-düzen düzlemi parantezinde bir daraltma yaptığımızda bireysel, toplumsal ve ulusal güvenlik ön plana çıkacaktır.

Bireysel güvenlik, ilk etapta fiziksel bir anlam taşırken, yöneten-yönetilen ilişkisinin gelişmesi ile siyasal bir anlam kazanmış, bu anlam modern devletin gelişimi ile pekişmiştir. Bununla birlikte, bireyin güvenliği geleneksel güvenlik anlayışı çerçevesinde, bunu garanti eden bir kavram olarak sunulan ulusal güvenliğin bir alt unsuru haline gelmiştir. Benzer şekilde, farklı devlet sistemlerinde *birey* kavramının temsil ettiği anlam da bireysel güvenliğe verilen önemin belirleyicisi olmuştur. Yeni güvenlik anlayışı, devlet karşısında bireyin konumunu yeniden yorumlayan bakış açısı ile kavramın dönüşümünü sağlamıştır[19].

---

[17] Rothschild'e göre 1990'larda güvenlik algısı, aşağı yönde ulusların güvenliğinden bireylerin güvenliğine, yukarı yönde ulusların güvenliğinden uluslararası sistemin güvenliğine, yatay yönlerde güvenlik türlerine göre ve her yönde güvenliğin sağlanması sorumluluğu temelinde genişleme olmak üzere dört ana formda genişlemiştir (1995: 55).

[18] Geleneksel güvenlik anlayışı geriye dönük bir yorum olduğundan, tarihsel olarak yeni güvenlik anlayışı ile arasında lineer bir ilişki kurulur. Bununla birlikte, iki yaklaşımın hem zamansal hem de mekânsal farklılıklar içerdiği aşikardır.

[19] Bu anlayışın en somut yansımalarından olan ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)'nin 1994 yılı raporu ile ön plana çıkan insani güvenlik, güvenliğin referans nesnesinin devlet değil birey olduğunu önceleyen bir yaklaşımın ürünü olup iki ana boyutu vardır: ilki, açlık, hastalık ve baskı tehditlerinden emin olma, ikincisi günlük hayat düzenlerindeki ani ve acılı bozulmalara karşı korunmaktır (UNDP, 1994: 23).

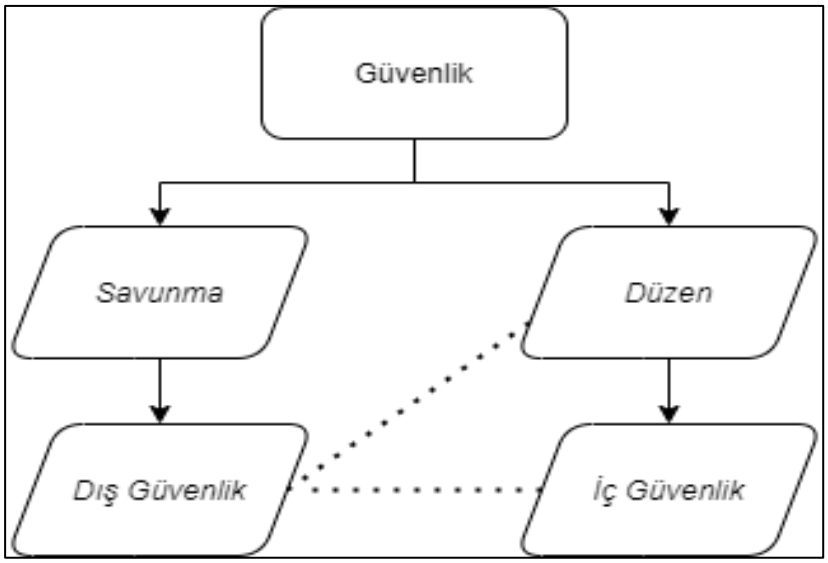
Toplumsal (societal) güvenlik, yeni güvenlik anlayışının sonuçlarından biri olarak, kimlik ve kültürlerin devlet karşısındaki konumu ile ilgilidir. Sıklıkla karıştırıldığı sosyal güvenlikten farklı olarak bireyleri değil, toplulukları ve onlara ait kimlikleri konu alan toplumsal güvenlik, "kimlik güvenliği" olarak da anlaşılabilir (Buzan, Weaver vd., 1998: 119-120). Toplumsal güvenlik farklı bir bakış açısı ile ele alınarak uyum ve fiziksel güvenlik olarak iki unsurdan oluşması gerektiği öne sürülebilir (Brimmer, 2006: 31)[20]. Bu çerçevede Brimmer toplumsal güvenliği, iç güvenliği de kapsayacak ve ulusal güvenlikle bağlantı kuracak şekilde ele almıştır.

Ulusal güvenlik, bir devletin iç ve dış her türlü tehlikelerden korunmuş olarak varlığını hukuki, sosyal ve bağımsız olarak sürdürmesi şeklinde tanımlanabilir (Urhal, 2009: 68). Kavram hem kapsam hem de tarihsel gelişim yönleriyle üzerinde en çok tartışılan güvenlik türüdür. Ulusal güvenliğe ilişkin ilk tartışma alanı kapsamıyla ilgilidir. Tehdit ve tehlike tanımındaki öznellik, devletler arasında veya aynı devlet için farklı dönemlerde herhangi bir konunun güvenlikleştirilmesine veya güvenlik dışılaştırılmasına sebep olabilir. İkinci bir tartışma konusu ise temel hak ve özgürlükler ve bunların hangi hallerde sınırlandırılabileceği veya sınırlandırılamayacağı temelindedir. Öznelliğe bağlı olarak ortaya çıkan muğlaklık bu tartışmanın asli öğesidir. Devlet merkezli tehditlerin öne çıkarıldığı bir yaklaşımının devlet-birey dengesinde ikincisi aleyhine işlemesi, ulusal güvenliğin devletin güvenliği ile eş anlamlı kullanılması durumlarını da ortaya çıkarmıştır.

Ulusal güvenlik kavramının devlete yönelik iç ve dış tehditlerle ilgili olduğu düşünüldüğünde, ulusal güvenliğin iki alt unsuru olarak *iç güvenlik ve dış güvenlik* kavramları karşımıza çıkar. En genel anlamı ile ulusal sınırlar dahilindeki ve haricindeki olaylar ve tehditleri konu olan bu güvenlik türleri, geleneksel olarak *düzen* ve *savunma* kavramlarına karşılık gelir[21].

[20] Bu yaklaşıma göre *uyum* bir topluluğu bir arada tutan güvenlikle ilgili değerler ve niteliklere karşılık gelir: demokrasi, hukukun üstünlüğü, temel hak ve özgürlükler, eğitim, refah ve çoğulculuk. *Fiziksel güvenlik* ise altyapı, kamu sağlığı, doğal afetlere karşı korunma, çevresel kalite ve terörizmle mücadele tedbirleri unsurlarını içerir (Brimmer, 2006: 31). Bu yaklaşıma göre, Kopenhag Okulunun öne sürdüğü toplumsal güvenlik-kimlik ilişkisi, toplumsal güvenliğin dört geleneğinden biri olarak kabul edilir (Brimmer, 2006: 32).

[21] Buna göre tehdidin kaynağı dış güvenlikte devlet seviyesinde aktörler iken iç güvenlik tehditlerinin kaynağı bireysel ve kolektif suç grupları ve terör örgütleri; bu tehditlere karşı tedbirler ise askeri ve sivil (askeri olmayan) olarak ele alınabilir. Bununla birlikte, son yıllarda faaliyet alanları gittikçe genişleyen sınır aşan suç örgütleri ve aynı anda farklı ülkelerde faaliyet gösteren terör örgütleri iç güvenlik



Şekil 2.5. Dış ve iç güvenlik: geleneksel yaklaşım

Güvenlik türlerinin tasnifine ilişkin ikinci bir yaklaşım *konuya/alana göre* yapılabilir. Kopenhag okulu düşünürlerinin askeri, siyasi, toplumsal, ekonomik ve ekolojik olmak üzere beş ana güvenlik sektörünü ele aldığı "güvenlik sektörleri" yaklaşımı bu tasnifin (Buzan, 2015: 107-119; Buzan, Weaver vd., 1998: 7-8) bir örneği sayılabilir. Tehdit konuları üzerinden gidilirse de benzer bir çeşitliliğe ulaşılabilir: BM Kalkınma Programı (UNDP) insan güvenliğine karşı tehditleri ekonomik, gıda, sağlık, çevresel, bireysel, toplumsal ve siyasal güvenlik olmak yedi ana kategori altında sıralarken (UNDP, 1994: 24-25), Dünya Ekonomik Forumu küresel güvenlik açısından ekonomik, çevresel, jeopolitik, toplumsal ve teknolojik risk kategorileri olarak ele alır (WEF, 2019).

Neticede, güvenliğin farklı unsurlarını alarak üretilen tasnifleri ve alt başlıkları çoğaltmak mümkündür. Bununla birlikte, ana güzergahı belirlemek açısından kimin, hangi değerlerinin, hangi konu başlıkları altında güvenlik altına alınacağı hususları güvenlik türlerinin tasnifi açısından ana unsurlar olarak ele alınabilir.

2.2. İç Güvenlik Kavramı

Güvenliğin gündelik hayatlarımız üzerindeki yansımaları, kavramsal analiz ve tarihsel gelişimi incelemesi neticesinde anlaşıldığı üzere kavramın kendisi kadar karmaşıktır. Bunun ötesinde güvenliğin belirli bir tipi üzerinde yapılacak tahlil hem kendisine ait

kavramını farklı boyutlara taşımaktadır. İç güvenliğin geçmiş ve güncel görünümleri bir sonraki bölümde detaylı bir şekilde ele alınacaktır.

hem de üst kavramın getirdiği zorlukları taşır. İç güvenlik, bu zorluğun açıkça yansıdığı güvenlik türlerinden biridir. Muğlaklık ve tanımsal güçlüğe ilave olarak, farklı ülkelerdeki örnekler ve çeviri tercihleri nedeniyle bir kavram karmaşası da söz konusudur. Bu bakımdan, yapılacak herhangi bir tanım belirli yönleriyle bir tercih de içermektedir. Bu çalışmanın tercihi iç güvenliğin kamu düzeninin temel unsuru olduğu, bununla birlikte geleneksel iç-dış güvenlik ayrımlarının da ihtiyaca cevap vermediği yönündedir.

2.2.1. Kavramsal Analiz

İç güvenliğin kavramsal analizinin sağlıklı yapılabilmesi için, güvenlik kavramına ilişkin belirli hususların altını çizmek gerekebilir: ilk olarak, güvenlik değerlerin tehditlere karşı korunması ile ilgilidir. İkincisi hem değerler hem de tehditler, dolayısıyla güvenlik zamana ve mekâna göre değişir. Son olarak güvenlik referans nesnesi, amacı ve uygulama biçimi yönleriyle alt dallara ayrılır.

İç güvenliğin tamlayan unsuru olan iç sözcüğü, belirli bir sınıra işaret eder. Devletler açısından düşünüldüğünde, egemenlik kavramı yönüyle iç, sınırlarla belirlenmiş bir alan olup ilgili ülkenin diğer ülkelerle arasındaki ayırt edici fiziksel öğeye tekabül eder. Ulus-devletleşme süreçleri, bu fiziksel sınırların zamanla duygusal bir anlam kazanmasını hedeflemiştir ki bu da zamanla toprak parçalarının *vatan* sözcüğü ile tanımlanması sonucunu doğurmuştur[22]. Buna göre iç güvenlik öncelikli olarak, bir ülkenin sınırları dahilindeki yani *vatandaki* konularla ilgilenir. Diğer bir ifade ile iç güvenlik yukarıda ifade edilen *güvenlik-kamu düzeni* düzleminde bir alanı temsil eder.

Tarihsel olarak, iç-dış güvenlik ayrımı, devletin egemenliği bağlamında modern devletin ortaya çıkışından bu yana gündemdedir[23]. Bu iki kavramın ayrışması farklı teorik yaklaşımlarla izah edilebilir. İlk yaklaşım Max Weber'in bürokrasiye ilişkin

[22] Vatan kavramını inşa edilmiş bir kavram olarak ele alan bir çalışmada Sezgi Durgun bu süreci şu şekilde ifade eder: "18. ve 19. Yüzyıllarda gelişen ve yükselen ulus-devlet ideolojisi coğrafi bağlamı sınırlamakla kalmamış, beşerî ve fiziki zemin üzerinde de homojenleştirici rol oynamıştır. Mekân, kolektif aidiyetin ortak zemini haline gelmiştir. Bu çerçevede ulusal tarih ve coğrafya anlatıları kurgulanmış, sadece fiziksel anlamda değil, toplumsal anlamda da "içerisi" ve "dışarısı" tanımlanmıştır. Nerenin içerisi nerenin dışarısı olacağını belirleyen faktörler (etnisite, kültür, din, dil, ırk coğrafya gibi) farklı ulusçuluklarda farklı özellikler göstermektedir (Durgun, 2018: 14-15).

[23] İç güvenliğin belirginleşmesini örgütsel farklılaşma üzerinden ele alan Ergut'a göre: "Uluslararası devlet sisteminin temelini oluşturan egemenlik kavramı, polis güçlerinin profesyonelleşmesinde önemli bir aşama olan polisin ordudan ayrışmasının da belirgin nedenlerinden birisidir." (Ergut, 2015: 35).

açıklamalarına dayanır[24]. Bu yaklaşıma göre, güvenlikten sorumlu bürokratik aygıt olan ordunun hem ülke içindeki hem dışındaki sorunlarla uğraşması akılcı değildir ve bu sorun profesyonelleşme ile aşılabilir.

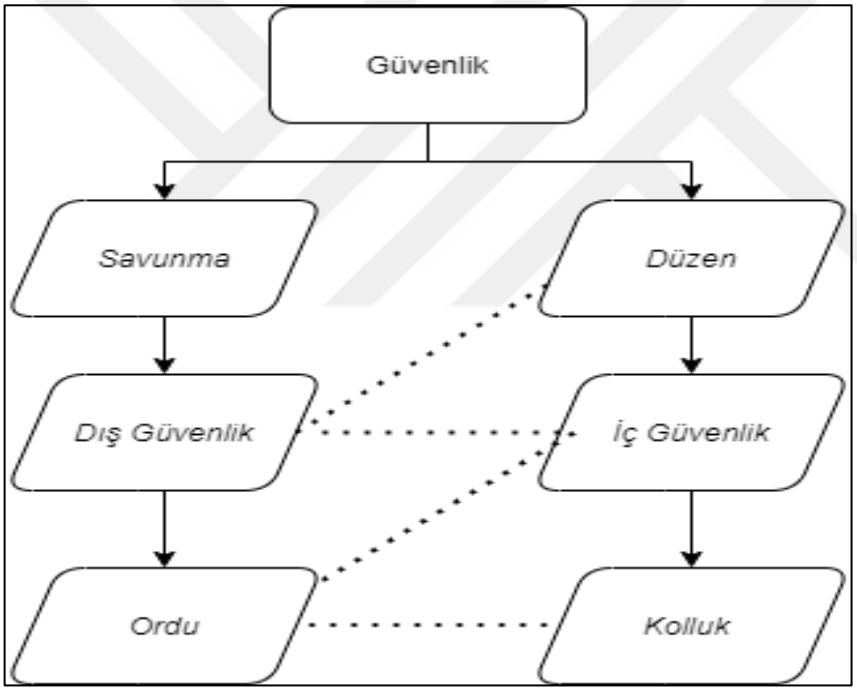
Diğer bir yaklaşım, Anthony Giddens'in *Modernliğin Kurumsal Boyutları* başlığı altında ele aldığı gözetleme (enformasyonun ve toplumsal denetlemenin kontrolü) fonksiyonu ile ilgilidir. Giddens askeri gücün, sivil otoritelerin ülke içindeki hegemonyalarına göreceli uzak bir destek oluşturduğu ve silahlı kuvvetlerin çoğu zaman *"dışarıya",* diğer devletlere yönelik olduğunu tespit eder (Giddens, 1994: 58-59). Benzer bir yaklaşım örneği Michael Mann'ın despotik ve altyapısal iktidar kavramlarına atıfla (Ergut, 2015: 27) yapılan çalışmalarda bulunabilir. Buna göre, iç güvenlikten sorumlu olan polis devletin topluma nüfuzunu olanaklı kılan bir mekanizmadır (Ergut, 2015: 45).

Gerek bürokrasi gerekse devlet-toplum-birey arasındaki ilişkileri temel alan yaklaşımların ortaya koyduğu bu hususlar, geleneksel güvenlik anlayışı kapsamındaki iç-dış güvenlik arasındaki ayrımın *kamu düzeni-savunma* şeklindeki tezahürüne tekabül eder. Devletler tarihsel süreç içerisinde bir yandan bürokratik iş bölümünün bir gereği olarak, diğer yandan da sınırları haricindeki ve/ya dahilindeki kaynaklardan -devletin varlığına ve/ya o devlet sınırları içerisinde yaşayan insanlara- gelecek tehditlere karşı gerekli tedbirleri alabilmek adına kamu düzeni ve savunma, yani iç ve dış güvenlik arasında faaliyetler ve kurumlar açısından bir ayrımı benimsemiştir. Buna karşın, küreselleşme ile birlikte, yeni güvenlik anlayışı çerçevesinde iç-dış güvenlik ile kamu düzeni-savunma ve bunların bürokratik karşılıkları olan kolluk-ordu ikilikleri arasındaki ilişki de tartışmaya açılmıştır. Geleneksel-yeni güvenlik anlayışları arasındaki farklılaşmayı incelerken esas aldığımız *kim için* ve *hangi değerler* için sorularına ilave olarak bu kez *hangi tehditlere karşı* ve *hangi araçlarla* (Baldwin, 1997: 15-16) soruları da bu tartışmaların gündemine girer.

Hangi tehditlere karşı sorusuna verilecek cevaplar açısından, geleneksel tehditlere ilave olarak uluslararası göç hareketleri, sınır aşan suç örgütlerinin faaliyetleri, siber

[24] Weber'e göre bürokratik idare mevzuat ile belirlenen resmi yetki alanlarını içerir. Buna göre bürokrasinin özellikleri şunlardır: (i) bürokratik olarak yönetilen yapının amaçlarının gerçekleşmişi için gerekli çalışmalar resmi görevler olarak dağıtılır. (ii) bu görevlerin ifası için gerekli emirleri verme yetkisi dengeli bir şekilde dağıtılmıştır. (iii) Bu görevlerin düzenli ve sürekli yürütülmesi ve karşılıkları olan yetkilerin kullanılması için metodik hükümler oluşturulur. (Weber, 1946: 196).

suçlar ve özellikle küresel terör dalgası bu tartışmanın ana eksenleri olarak görülebilir. Tehditlerin küreselleşmesi ve bu anlamda sınır mefhumunun ortadan kalkmasına dair -sonuçları itibariyle- en belirgin vaka 11 Eylül 2001 saldırılarıdır. ABD'de yaşanan bu saldırı ardından, *tehdidin gerçeğe dönüşme ihtimali olan yer olarak iç, tehdidin kaynaklandığı yer olarak ise iç ve/ya dış* kavramlarını karşılayacak şekilde yeni bir iç güvenlik[25][26] konsepti gelişmiştir. Bu konseptle birlikte, *güvenlik-kamu düzeni* düzlemi geleneksel iç-dış güvenlik değil ulusal güvenlik-iç güvenlik ilişkisi çerçevesinde tezahür etmeye başlar. *Hangi araçlarla* sorusu ise iç güvenliğin uygulama boyutu ile ilgilidir. Demokratik toplumlarda iç güvenlik istisnai durumlar haricinde *kanun uygulama/kolluk* görevi icra eden kurumlarla ilişkilendirilir ve ordu/askeri güç yetki alanı dışındadır.



Şekil 2.6. Dış ve iç güvenlik aktörleri

[25] ABD'nde bu kavram *homeland security* ifadesi ile karşılanır. Bu ifadeyi Türkçeye *anayurt güvenliği* olarak tercüme etmek, iç güvenliği ise *internal security* ifadesi ile karşılamak mümkünse de ifadenin içeriğini teori ve pratik açısından daha net net yansıttığı düşünülen *iç güvenlik* tercümesi kullanılmıştır. Çalışmanın bundan sonraki kısmında yer verilecek *iç güvenlik* ifadesi hem tercüme hem de terim anlamında *homeland security* ifadesine karşılık gelecek şekilde kullanılmıştır.

[26] Kavramın miladının 11 Eylül saldırıları olarak kabul edilmesi ABD merkezli hemen hemen her araştırmanın, raporun giriş cümlesi olarak karşımıza çıkmaktadır. 11 Eylül öncesinde iç güvenlik adında bir alan olmadığını belirten Falkenrath (2006: XXV), 11 Eylül sonrası sürecin gündelik güvenlik lügatine yeni bir terim kattığını savunan Dorff (2008: 25), 11 Eylül tarafından tayin edilen gelişmelerin modern bir iç güvenlik sisteminin kurucusu olduğunu belirten (Carafano ve Sauter: 2005: 41) bu yaklaşımın örneklerini sunmaktadır. Söz konusu yaklaşım ABD İç Güvenlik Milli Stratejisi metninde de benimsenmiştir (DHS, 2002: 2).

İç güvenlikle ilgili bahsedilen bu hususlar belirli bir çerçeve sunmakla beraber yapılan literatür taramasında kavramın tanımı üzerinde bir mutabakat olmadığı anlaşılmaktadır (Kiltz ve Ramsay, 2012: 2, Alperen, 2017: 2). Kavramın nispeten yeni olması bu durumu anlaşılabilir kılar. Yine de ortak tanım unsurları bulmaya yönelik çabalar mevcuttur. Örneğin ABD örneğinde çok sayıda tanım üzerinden kavramın yedi "ideal tipi"nden bahsedilebilebilir: buna göre terörizm, afetler, felaketler, bölgesel riskler, uzun dönem riskleri , ulusal güvenlik ve sembol olarak güvenlik (security über alles) başlıkları en yaygın yaklaşımları ifade eder (Bellavita, 2008: 2).

ABD merkezli yaklaşımı esas almakla birlikte afet ve acil durumları tanım dışında tutmayı öneren Yılmaz, sınırlar, kapsam, amaç ve yöntem unsurlarını bir arada ele alan şu tanımı ortaya koymuştur:

> *"İç güvenlik, ülke sınırları içerisinde, fertlerin can ve mal güvenliği ile bir bütün olarak toplumun sahip olduğu her türlü varlık, kazanım ve sistemler gibi hayat kalitesi unsurlarının güvenliği için, bilimsel tabanlı bir yapılanma ve yaklaşım içerisinde, toplum olarak müştereken alınması gereken tedbirler ile koordineli olarak yürütülen faaliyetleri ifade eder"* (Yılmaz, 2012: 8-9).

Demokratikleşme düzeyi yüksek toplumlarda kavramın kişi hak ve özgürlükleri temelinde ele alan bir tanım ise *"iç güvenlik bireyin, toplumun ve devletin güvenliğinin sağlanmasıdır"* şeklindedir. Buna göre bu varlıklar arasındaki denge gözetilmeli, bireyler açısından ihmal, devlet yönüyle zafiyet olmamalıdır (KDGM, 2007: 560-561).

Bu çalışmadaki ele alınış biçimiyle iç güvenlik öncelikle, kamu düzenine yönelik en temel iki tehdit olan ve kaynakları ve etkileri itibariyle zaman zaman ülke sınırlarını aşan suçla ve terörizmle mücadele ile ilgilidir. Bunlara ilave olarak, adi veya nitelikli bir suç eylemi ya da ihtimali olmadığı durumlar da iç güvenliğin ilgi alanındadır. Belirtilen bu yaklaşımlar ışığında iç güvenliğin kamu düzeni üzerinde olumsuz etki kapasitesine sahip her türlü konuyu içine alan geniş bir kapsamı olduğu söylenebilir. Diğer bir ifadeyle, klasik iç-dış ayrımından farklı olarak iç güvenlik mevcut ve muhtemel tehdit kaynaklarının savaş hali hariç ulusal güvenlik üzerinde doğurduğu tüm gelişme ve sonuçlarla ilgilidir. Kavram üzerindeki karmaşa farklı ülkelerdeki gelişimi ve uygulamaları incelemek suretiyle azaltılabilir.

2.2.2. Ülke Örnekleri

Geleneksel anlamda iç güvenlik mantığı ve uygulamaları tüm devletlerde olmakla birlikte, kavramsal analizde çizilen çerçevedeki anlamıyla kavramın ilk durağı doğuş

yeri olarak kabul edilen ABD'dir[27][28]. ABD yaklaşımında iç güvenlik kavramı ile ilgili ilk ve en belirgin husus, kavramın iç/dâhili anlamındaki karşılığının İngilizce *"anayurt"* (homeland) kelimesi ile karşılanmasıdır[29]. Bununla bağlantılı olarak ABD örneğinde iç güvenlik, milli savunma ve milli güvenlik arasındaki ayrımın netleştirilmesi temel gündem maddelerinden biri olmuştur (Noftsinger vd. 2007: 28; Morag, 2011a: 5; Kiltz ve Ramsay, 2012: 9; Falkenrath, 2006: XXV; Alperen, 2017: 2).

İç güvenliğin tanımlanmasına yönelik ABD yaklaşımında öne çıkan ikinci husus, *anavatan*ın hangi tehditlere karşı korunacağıdır. 11 Eylül'den bu yana yürürlüğe konan çok sayıda resmi dokümanla[30] düzenlenen bu alan ilk etapla sadece terörist tehditlerle ilgilenirken mevcut durumda terörist saldırılardan doğal afetlere kadar çok geniş bir tehdit ve risk listesini muhatap almaktadır. Nitekim ülkenin özellikle sahil kesiminde yaşanan kasırga ve fırtınalar da iç güvenlik tehdidi olarak ele alınmakta, bunlara karşın proaktif ve reaktif çalışmalar federal, eyalet ve yerel iç güvenlik birimlerince koordine edilmektedir. Bununla birlikte, iç güvenlik tanımında sadece terörizmin referans alınması gerektiği, bunun haricinde diğer ilave hususların da dikkate alınması durumunda iç güvenlik misyonunun zayıflayacağı (Alperen, 2017: 2) fikri ABD içerisinde hem algısal hem de kurumsal düzeyde halen canlı bir tartışma kaynağıdır.

Kavramın ABD'deki bu duygusal ve giderek genişleyen/genişletilen anlamına karşın, Amerikan "iç güvenlik" kavramı birçok Avrupalıya alışılmadık gelir; aynı şekilde Avrupa'nın güvenlik kavramlarına da Amerikalılar aşina değildir (Hamilton 2006: x); bu yaklaşıma göre Avrupa'da kavramın genel kabul görmüş bir tanımı ya da tekil bir

[27] Araştırmacılarca, "eşsiz bir Amerikan kavramı" olarak görülen (Morag, 2011b: 1) iç güvenliğin 11 Eylül saldırıları sonrasında ABD tarafından geliştirildiği ve kurumsallaştırıldığı ve bir kavram olarak diğer milletlerin güvenlik sözlüklerinde ve uygulamalarında kısa sürede yerini alarak normalleştiği öne sürülür (Spence, 2012: 185).

[28] Kaynak teşkil etmesi ötesinde, kavramın mantıksal olarak ABD'ye özgü olduğu, ABD dışındaki varlığının tartışmalı olduğuna dair görüşler de mevcuttur (Morag, 2011b: 1).

[29] ABD idari yapısında İç Güvenlik Bakanlığı (Depatment of Homeland Security) güvenlik konuları ile ilgilenirken İçişleri Bakanlığı (Department of Interior) ülkenin doğal ve kültürel zenginlikleri ile ilgilidir.

[30] ABD hükümetinin ve ilgili mercilerin işleyişini konu eden bu dokümanların tek tek incelenmesi bu çalışmanın amaçları arasında olmadığından sadece en genel manası ile ele alınmıştır. Güncel dokümanlar da dâhil olmak üzere tüm dokümanlara https://www.hsdl.org/c/ adresinde oluşturulmuş olan *İç Güvenlik Dijital Kütüphanesi* üzerinden erişilebilir. Bu konuda detaylı bir inceleme için bkz. Shawn REESE (2013), "Defining Homeland Security: Analysis and Congressional Considerations", Washington: Congressional Research Service.

anlayış olmayıp ABD'de kavram terörle mücadele gündeminde ele alınmaktadır (Hamilton, 2006: x; Gustenau, 2006: 59, 61). Birçok Avrupalı siyaset yapıcı AB içi güvenlik konularından bahsederken iç (internal) güvenlik, sivil koruma veya işbirlikçi güvenlik terimlerini kullanır (Lindstrom, 2006: 115). Anavatan anlamındaki iç ifadesinin birçok Avrupalı açısından ülke seviyesinde çağrışıma sahip olmasının yanında, 2004 Madrid saldırılarının Avrupalılar açısından "evlerinin vurulması" anlamına geldiği, Avrupa'nın yeni gelişen bu tehdide karşı bağışık olmadığı fikri de (Lindstrom, 2006: 115-118) kavramın bu coğrafyadaki yansımalarındandır.

Siyasi ve coğrafi yapısının etkisinden dolayı ortak bir Avrupa iç güvenlik tanımı olmasa da bunun bir gereklilik olduğunu öne süren Gustenau (2006: 61) iç güvenlik *"güvenlik kavramının kapsamlı bir yaklaşımını esas alan, kamu ve özel sektör katılımcılarını birleştirme gayesi güden bir kurumlar arası yaklaşım"* olarak tarif eder ve doğal felaketleri de konu etmekle beraber merkezi ilgisinin terörizm tehdidi olduğunu vurgular. Daha kapsamlı bir tanım ise şu şekildedir:

> "Simetrik ve asimetrik risklerin ortaya çıkışının engellenmesi, insanların demokratik kurumların, kritik altyapı ve hizmetlerin ve güvenlik güçlerinin korunması, felaket seviyesindeki olayların etkilerinin sınırlandırılması, sonuçlarının yönetilmesi ve kriz öncesi koşullara geri dönüşün kolaylaştırılması hususlarını kapsayan, tüm kamu ve özel güvenlik kabiliyetlerini birleştiren çok yönlü bir yönetimsel çaba" (Borchert, 2006: 4-5).

Netice itibariyle Avrupa yaklaşımında tanım ortaklığı olmasa da bireysel ve toplumsal güvenliğin esas alındığı, öncelikli tehdit alanının ve merkezi ilginin ise terörizm üzerinde olduğu söylenebilir.

Gerek kavramsal analiz gerekse farklı ülke tecrübelerinden ortaya çıkan sonuçları; iç güvenliğin halen ortak bir tanıma kavuşmadığı, farklı ülkelerde tanımsal unsurların belirli tercihler içerdiği (ABD'nde fırtınaların iç güvenlik sorunu sa+yılması örneğinde olduğu gibi), farklı ülkelerde hem siyasal kültür hem de devlet biçimi yönünden farklı uygulamalar olduğu (Avrupa Birliği üyesi devletler açısından *vatan* kavramının karşılığının ülkeden ülkeye farklılık arz etmesi gibi), bununla birlikte bazı ortak unsurlar bulmanın mümkün olduğu şeklinde özetleyebiliriz.

Farklı tanımlardan yola çıkarak bir sonuca varmak gerekirse, iç güvenlik en temelde kamu düzeni ve bunun alt unsurları olarak ele alınan basit ve nitelikli suçlarla ve terörizmle mücadele ile ilgilidir. Bu hususları kapsayan bir tanım ise şu şekilde yapılabilir: *iç güvenlik, ülke sınırları içerisinde, bireylerin can ve malları başta olmak*

üzere maddi ve manevi varlıklarına, toplumsal değerlere, bireylerin ve toplumun yaşam kalitesini artırmak ve huzurunu tesis etmek amaçlı yürütülen kamusal ve özel faaliyetlere ve bunlara ait varlıklara yönelik, kaynağı ülke sınırları içi veya dışında olan tehditlerin önlenmesi, tehditlerin gerçekleşmesi durumunda sonuçlarının yönetilmesine ile ilgilidir.

2.3. İstihbarat Kavramı

İstihbarat, kavrama yüklenen gizeme ve buna bağlı olarak gelişen ötelemeye karşın, insanlığın var oluşundan bu yana hayatlarımızın doğal bir parçasıdır. Yukarıda izahı yapılan güvenlik olgusuna benzer ve birçok noktada kesişir şekilde, istihbarat da ilk etapta en temel seviyede ve yaşam-kalım mücadelesi denkleminde ifadesini bulmuştur[31]. İnsanlar, varlıklarını korumak üzere çevreleri hakkında bilgiler elde etme gayretinde olmuş, toplumsal ilişkilerin gelişmesi ve karmaşıklaşması ile birlikte bu gayretler gelişmiş, zamanla ilkel ve bireysel seviyedeki bilgi merakı/arayışı profesyonelleşmiş ve kurumsallaşmıştır. Böylece süreç içerisinde, istihbarat kavramına ve uygulamalarına yüklenen farklı anlamlar, yorumlar ve belirli alanlara özel istihbarat türleri ortaya çıkmıştır.

İstihbaratın gelişim sürecine dair belirtilmesi gereken bir husus, kavrama ve yansımalarına ilişkin eleştirel ve kısmen pejoratif yaklaşımlardır. İlk olarak istihbarat, amaçları ve yöntemleri bakımında insanların temel hak ve hürriyetlerine yönelik rızasız bir müdahale olarak algılanır ve bu yönüyle olumsuzlanır[32]. İkincisi, istihbarat "dedikodu"[33] olarak algılanır ve hem kurum, hem faaliyet hem de bu işle iştigal edenler

---

[31] Laqueur'a göre (1985: 3) *"insanlar komşu klanların ve kabilelerin güçleri ve niyetleri hakkında bilgi toplamaya başladıkları andan itibaren istihbarat ajanları ve bir istihbarat sanatı –veya bilimi- vardır"*. Kahn (2002: 6) istihbaratın geçmişini daha da geriye götürür: *"İstihbaratın kökleri biyolojiktir (...) bu aşamada istihbarat nefes almak gibidir: hakimiyet için değil, hayatta kalabilmek için elzem."*

[32] İstihbarata yönelik bu algının temelinde aslında güvenlik-özgürlük ikilemi yer alır. Bu bağlamda şeffaflık ve hesap verebilirlik, vatandaşların temel hak ve hürriyetlerine yönelik müdahalelerin sınırlarını kontrol eden ve dengeleyen unsurlar olarak gelişmiş olup birçok ülkede istihbarat kurumlarının ve faaliyetlerinin denetlenmesi amacıyla kurullar ve komisyonlar mevcuttur. Örneğin Türkiye'de, 17.04.2014 tarihli ve 6532 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun uyarınca kurulan *TBMM Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu* 2014 yılından bu yana faaliyet göstermektedir. Söz konusu komisyonun kuruluş ilkeleri ve faaliyetleri için bkz: https://komisyon.tbmm.gov.tr/komisyon_index.php?pKomKod=1007 Erişim Tarihi: 15.09.2020.

[33]Ümit Özdağ bu durumu şu şekilde ifade eder (2014: 19): *"İstihbaratı dedikodu gibi algılamanın, dedikodunun iyi bir şey olmadığını bilmenin bir sonucu olarak yapılan bir yansıtma ile istihbarata olumsuz bir gözle bakılır. Böylece yansıtma yapılarak istihbarat da "resmi dedikodu" şeklinde algılanır."* Türkiye örneği için bir açıklama sunan Mahir Kaynak, "mücadele edilen hedeflerin (Kürtçülük, Türkçülük ve irtica tehditlerinden bahisle) iç düşman olarak algılanmasına bağlı olarak

dedikodu üretme/taşıma araçları olarak değerlendirilir. Bu araştırma, istihbaratın devlet dışı aktörlerce kullanımı ve istihbarata yönelik pejoratif veya eleştirel yaklaşımlardan ziyade, istihbaratın devletlerin temel görevi olan insanların maddi ve manevi varlıklarının korunmasına, diğer bir deyişle "güvenliklerinin" sağlanmasına yönelik bir araç olduğu yaklaşımı temelinde yapılmıştır.

2.3.1. Kavramsal Analiz

İstihbaratın ne olduğu/ne anlama geldiği sorusuna pek çok cevap vermek mümkün olsa da söz konusu arayışı üç ana başlık altında toplayabiliriz: bunlardan ilki kavramın etimolojik kökenlerini ve gelişimini, ikincisi tarihsel süreç içerisinde kavrama atfedilen anlamlar ve yorumları, üçüncüsü ise uygulamaya bağlı olarak gelişen yansımaları içerir.

Etimolojik açıdan yapılacak tahlilde öne çıkan ilk husus farklı dillerdeki sözcük seçimleri ile ilgilidir. Türkçe istihbarat, Arapça kökenli *haber* kelimesinden türetilmiş ve "haber istemek" anlamını taşıyan *istihbar* kelimesinin çoğuludur[34]; oysa sözcüğün İngilizce karşılığı "anlamak, kavramak" manasında kullanılan Latince *intelligere* kökeninden türetilmektedir ve birçok sözlükte sözcüğün ilk anlamı anlama ve öğrenme yeteneği, zekâ olarak verilmektedir. Almanca'da istihbarat "haber" anlamına gelen *nachrichten,* Fransızcada ise "bilgi" anlamına gelen *renseignement* sözcükleri ile karşılanır. Diller arası farklılık meseleye yeni bir katman eklemekle birlikte, etimolojik tahlilin temel sonucu istihbaratın bilgi/bilmek arzusu ile ilgili olduğudur.

İstihbarat ve bilgi/bilmek arasındaki ilişki, özü itibariyle güçlü hissetmek ve tehditlere karşı emin/güvende olmak ile ilgilidir[35]. Bu ilginin en küçük sosyal birim olan aileden devletlere kadar her seviyede karşılığı mevcuttur[36]. Kahn istihbaratı bilginin en geniş manadaki hali olarak tanımlar (Kahn, 2002: 5). McDowell'a göre en basit haliyle

istihbarat faaliyeti deyince akla kendi vatandaşını fişleyen bir anlayış geliyor." sözleri ile durumu özetler ve bu algılama tarzının tamamen yanlış olduğunu vurgular (Kaynak: 2006: 17).

[34] Türk Dil Kurumu Sözlüğünde, Arapça kökenli istihbarat sözcüğünün *yeni öğrenilen bilgiler, haber duyumlar; bilgi toplama, haber alma* şeklinde iki tanım mevcuttur.

[35] İstihbaratın bir bilim olduğunu ve analitik esaslar üzerine kurulu olduğunu vurgulayan Prunckun bu durumu bir soru-cevapla özetler (2010: 1): "Neden istihbaratla ilgileniriz? İstihbarat belirli bir durumda kontrole sahip olma yetisi verir. Bu noktada kontrol, güç ile eşit anlamdadır".

[36] *"Bilginin salt bireylerin değil devletlerin de uluslararası alanda ekonomik, siyasal, sosyal, kültürel ilişkilerini sürdürebilmeleri ve daha da önemlisi tehdit ve tehlikelere karşı güvenliklerini sağlayabilmeleri için birinci faktör haline geldiğini"* belirten Seren'in (2017: 95) istihbarat-bilgi ilişkisine ilişkin detaylı tarihsel analizi için bkz. Merve SEREN, *Stratejik İstihbarat ve Ulusal Güvenlik,* Ankara: Orion Kitapevi, 2017, s.95-147.

istihbarat işlenmiş bilgi olarak tanımlanabilir (McDowell, 2009: 11). Benzer şekilde Clark istihbaratın en basit haliyle bilgi hakkında olduğunu belirtir ve bir istihbarat tartışmasının merkezinde bilgiye kimin ihtiyaç duyduğu veya istediği, bilginin nereden geldiği, hangi anlamda ele alınacağı, kimlerin bunu öğreneceği ve nasıl kullanılacağı hususlarının yer aldığını tespit eder (Clark, 2007: 1). Lowenthal bu ilişkiyi *"her istihbarat bilgidir ancak her bilgi istihbarat değildir"* (Lowenthal, 2009: 1) sözü ile kapsam üzerinden kurarken Laqueur sonuca odaklanır: "*bilgi, şayet eylemi belirlemiyorsa, bizim için ölüdür"* (Laqueur, 1985: ix). Amaca yönelik bakış açısı ile Herman istihbaratın genellikle bilgiden ve bilgi hizmetlerinden daha kısıtlı bir anlama sahip olduğunu öne sürer :*"istihbaratın uluslararası ilişkiler, savunma, milli güvenlik ve gizlilik ve "istihbarat" etiketi taşıyan uzmanlaşmış kurumlar ile özel bağları vardır"*(Herman, 1997: 1).

İstihbarat bilimi literatüründeki en temel sınıflandırmalardan birisi olan Sherman Kent'in üç katmanlı tanımının ilk katmanında da istihbarat bilgi demektir[37]. Kent'e göre istihbarat faaliyet olarak belirli bir tür bilginin takibi; bir olgu olarak da neticede elde edilen bilgidir (Kent, 1965: vii). Netice itibariyle istihbarat, bilginin bizatihi kendisi, üreticisi ve üretim sürecine/faaliyetine işaret eder ki bunlar da bizi kavrama atfedilen yorum ve anlamlara götürür.

Kavramların etimolojik kökenlerini incelemek kavramların doğalarını anlamak için önemli bir araç olsa da bazı kavramların anlamlarını tarihsel bağlamlar üzerinden okumak ayrıca işlevseldir. Bu durumun istihbarat kavramı için de geçerli olduğu görülmektedir. Gerçekten de "istihbarat" olgusu etimolojik kökeninden ziyade bu kavrama atfedilen değerin artması ve uygulama alanının genişlemesiyle gittikçe daha fazla bilimsel ilgiye muhatap olmuştur (Seren, 2017: 223). Kavrama atfedilen değerin artması ve uygulama alanının gelişmesi ise tarihle doğrudan bağlantılıdır. İstihbarat, devletlerin temel görevi olan "insanların güvenliklerinin sağlanmasına yönelik bir araç" olarak ele alındığında, tarihsel süreçler açısından güvenlik-istihbarat olguları arasında bağlantılı bir gelişim dikkat çeker: insanların güvenlik ihtiyaçlarının değişmesi bunların karşılanmasına yönelik bilgi elde etme çabalarını da biçimlendirir.

[37] Sherman KENT' in üç katmanlı tanımına göre İstihbarat bilgidir (1949: 3); kurumdur (1949: 69); faaliyettir (1949: 151). Kent, istihbarat bilimi literatüründeki en önemli çalışmalardan birisi olarak kabul edilen *Strategic Intelligence For American World Policy (1949)* isimli çalışmasını istihbaratın bilgi, kurum ve faaliyet olarak incelediği bölümlerden teşkil etmiştir.

Esas itibariyle burada karşılıklı bir ilişkiden bahsetmek gerekir; güvenlik algısı ve ihtiyaçları istihbaratı bilgi, kurum ve faaliyet yönlerinin üçünü de kapsayacak şeklinde dönüştürürken istihbarat da her üç boyutu ile güvenlik algı ve ihtiyaçlarını dönüştürür. Bu karşılıklı ilişki yeni güvenlik ve istihbarat türlerini de beraberinde getirir.

İstihbaratın tarihsel süreç içerisindeki gelişimi hakkında detaylı bir inceleme sunan Andrew[38] süreci kutsal kitaplardaki anlatılar ile başlatır (Andrew, 2018: 2). Antik Mısır, Çin, Hint, Yunan ve Roma dönemlerindeki gelişmelere Hz. Muhammed ile özdeşleştirdiği *erken dönem İslam istihbarat*ını[39] (2018: 86) da ekleyen bu yaklaşım, Rönesans'ı bir dönüm noktası ve batı istihbaratının yükselişi olarak tanımlar (2018: 2, 118). Birinci Dünya Savaşı'nın, "emsalsiz boyutu ve yoğunluğu sayesinde, buna eş derecede emsalsiz bir teknolojik değişim döneminde, Rönesans'tan daha büyük bir dönüm noktası oluşturduğunu" belirten Andrew, İkinci Dünya Savaşı ve Soğuk Savaş dönemi istihbarat gelişmelerini kaydederek süreci Yirmi Birinci yüzyıl istihbarat algısına taşır (2018: 6-11).

İstihbaratı *modern öncesi ve modern dönem* olarak iki dönem üzerinden inceleyen Özdağ[40], Andrew (2018) ve Dvornik (1974)'e benzer şekilde dinler tarihinden örneklerle tarihsel süreci ele alır; 17 yüzyılda halen askeri nitelikte olan istihbaratın kurumsallaşmasına yönelik ilk adımların 19. Yüzyıl sonlarında Fransızlar tarafından atıldığının altını çizerek 2. Dünya Savaşı ve sonrasını istihbaratın en hızlı gelişme süreci olarak tespit eder (Özdağ, 2014: 40-54). 21. Yüzyılda istihbaratın seyrindeki temel gelişmeler ise bilgi teknolojisindeki gelişmeler, bilgiye erişimin genişlemesi,

[38] İstihbaratın tarihini "kayıp tarih" olarak adlandıran Andrew, tarihçeyi Hz. Musa ve Kenan hadisesi ile başlatarak 11 Eylül saldırılarını da kapsayan, detaylı bir tarihsel analiz sunmaktadır. Bkz. Christopher ANDREW, *Secret World: A History of Intelligence*, New Haven: Yale University Press, 2018. "İstihbaratın sanılanın aksine modern bir icat olmadığı" (Dvornik, 1974: 3) vurgusunu yapan Dvornik istihbaratın tarihinin başlangıcını Antik Mısır'a dayandırır. Devamında ise Roma, Bizans, Arap-Müslüman, Moğol ve Rus İstihbarat geleneklerini içeren bir tarihçe sunar. Bkz. Francis DVORNIK, *Origins of Intelligence Services: The Ancient Near East, Persia, Greece, Rome, Byzantium, the Arab Muslim Empires, the Mongol Empire, China, Muscovy*, New Jersey: Rutgers University Press, 1974. İstihbaratın geçmişte hiçbir zaman bugünkü gibi önemli veya her durumda hazır ve nazır olmadığını belirterek benzer bir tarihsel gelişim sunan Kahn modern istihbaratın doğuşunu Fransız İhtilali ve Endüstri Devrimi sonrasında doğan yeni koşullar ile açıklar (Kahn, 2002: 6-7).

[39] Yazar orijinal metinde *"Islamic Intelligence"* ifadesini kullanmıştır. Anlatımda ise Hz. Muhammed'in İslamiyet'in ilk yıllarındaki faaliyetlerinde başvurduğu yöntemler izah edilmiş, Hicret başta olmak üzere bu süreçte Hz. Muhammed'in istihbarat yöntemlerine başvurduğu vurgulanmıştır (Andrew, 2018: 86-87).

[40] Özdağ bu iki dönemi *bilgi kaynağı, güvenilirlik, elde edilebilirlik, istihbarata verilen önem ve talep, örgüt, istihbarat döngüsü ve analiz* parametreleri üzerinden değerlendirmektedir (Özdağ, 2014: 50). Seren (2017) Özdağ'ın ikili tasnifindeki modern öncesi dönemi *Antik Çağ ile Orta Çağ ve Rönesans Dönemi* olmak üzere iki dönem üzerinden ele alarak üçlü bir tasnif benimsemiştir.

Soğuk Savaş sonrasında askeri istihbarat hedefinden kayma ve istihbaratın terörle ve narkotik suçlarla mücadele hedeflerini de kapsar hale gelmesi sayılabilir (Özdağ, 2014: 51-54).

İstihbaratın tarihsel gelişimine ilişkin farklı kaynaklardaki tasniflerden ve gelişmelerden çıkan sonuçları şu şekilde özetlemek mümkündür: kurumsal açıdan istihbaratın devletler açısından rolü ilk olarak askeri alanda ortaya çıkmış, ilk kurumsal gelişmeler ve faaliyetler bu çerçevede ordu teşkilatları içerisinde hayata geçirilmiş, süreç içerisinde askeri anlamını aşarak, ordu içerisindeki teşkilatlardan kopmak veya temelden kurulmak suretiyle sivil istihbarat kurumları gelişmiştir. Faaliyet ve bilgi yönüyle istihbaratın gelişiminde, kurumsal gelişmelere paralel şekilde, temel seviyede ve nispeten dağınık yapıda dar bir alana hitap eden istihbarat, süreç içerisinde teknolojik ve bilimsel gelişmelere bağlı olarak genişlemiş ve çeşitlenmiştir. İçerisinde bulunduğumuz yirmi birinci yüzyılda erişilebilen bilgi ve buna erişim imkânlarının yaşadığı dönüşüm ise istihbaratı çok farklı bir noktaya taşımıştır. Bununla birlikte istihbarat, her açıdan geçirdiği dönüşümün yanında kendi içerisinde gelişen gelenekleri de geçmişten bu yana yaşatmaya devam etmektedir[41].

İstihbaratın ne olduğu/ne anlama geldiği sorusunu cevaplama arayışında üçüncü unsur uygulamaya bağlı olarak gelişen yansımalardır. Bu noktada Sherman Kent'in "bilgi, kurum ve faaliyet olarak istihbarat" unsurlarından müteşekkil üç katmanlı istihbarat anlayışı yol gösterici niteliktedir[42]. İlk olarak istihbarat bilgidir: *her tür bilgiyi karşılayacak şekilde esnetilemese de en azından şaşırtıcı bir bilgi yığını ve çeşidi anlamını taşır* (Kent, 1965: 3). İkincisi istihbarat bir kurumdur; *özel bir bilgi türü peşinde koşan canlı insanlardan oluşan fiziki bir organizasyondur* (Kent, 1965: 69). Üçüncüsü istihbarat bir faaliyettir; *istihbarat kelimesi yalnızca bilgiyi ve bu bilgiyi üreten kurumu tanımlamak için kullanılmaz, bu kurumun icra ettiği "faaliyet"in eş anlamlısı olarak kullanılır* (Kent, 1965: 151). Benzer şekilde McDowell'a göre İstihbarat hem bir süreci hem de faaliyeti tanımlamak için kullanılabilir; diğer taraftan

[41] Bu noktada verilebilecek en bilinen örnek İngilizce literatürde *HUMINT (Human Intelligence)* olarak ifade edilen *insan istihbaratı*dır. İstihbaratın ilk dönemlerinde insan kaynaklı istihbarat faaliyeti en önemli alanlardan biri iken gelişen teknolojik imkânlarla önemini tamamen yitireceği düşünülse de uygulamada halen ana faaliyet kaynaklarından birisi olarak yerini korumaktadır.

[42] Kent'in bu tasnifinin stratejik istihbarat temelinde olduğunu belirtmek gerekir. Kendi ifadesiyle *üst-seviye yabancı pozitif istihbarat* olarak ele alındığı haliyle Kent, ABD sınırları içindeki konuları ve polis fonksiyonu ile ilgili hususları kapsam dışı tutar (1949: 3). Kent'in tasnifi ve açıklamaları çalışmanın konusu olan iç güvenlik istihbaratı bağlamında yeniden yorumlanarak ele alınacaktır.

da bu sürecin nihai ürününü ifade etmek için kullanılır (McDowell, 2009: 11). Yine aynı çizgide bir açıklama yapan Prunckun'a göre istihbaratın dört anlamı vardır: *bilgi üretmek için kullanılan faaliyet ve süreçler, üretilen bilginin kendisi, bu bilgiyle uğraşan kurumlar, bu kurumlarca süreç içerisinde üretilen raporlar veya bilgilendirmeler* (Prunckun, 2010: 3)[43].

Neticede, bu aşamaya kadar ele aldığımız güvenlik tanımları ile birlikte ele alarak düşündüğümüzde istihbarat; milli gücü muhafaza etmek ve artırmak, devletlerin ve vatandaşlarının maddi ve manevi varlıkları ile bunları kapsayan bir unsur olan milli çıkarlara yönelik mevcut ve muhtemel tehditleri tespit, teşhis ve bertaraf etmek, olası tehdit alanlarına karşın politikalar geliştirmek, tehditlerin söz konusu varlık ve çıkarlara yönelik fiili eylemlere dönüşmesi durumunda eylemin faili iç ve/ya dış unsurları tespit ve etkisiz hale getirmek amaçları ile yürütülen faaliyetler, bu faaliyetleri yürüten kurumlar ve bu kapsamda elde edilen, işlemden geçirilerek yeniden üretilen bilgileri kapsayan bir olgudur.

2.3.2. İstihbaratın Üretimi

Bir ürün olarak istihbarat, kavramın üç ana boyutundan birisi olarak ele aldığımız *bilgi olarak istihbarat* ile ilgilidir. Buna göre istihbarat belirli amaçlar doğrultusunda, prensipler çerçevesinde ve belirli araçlarla elde edilen bilgileri ve bu bilgilere dayalı analizleri ifade eder. Shulsky bunları *"istihbarat çıktıları"* olarak kabul eder ve üç ana grupta toplar; cari istihbarat, temel istihbarat ve tahmini istihbarat (Shulsky, 1991: 54-59)[44]. Bu bilgilerin toplanması ve analiz edilmesi ise belirli bir sistematik dâhilinde gerçekleşir.

[43] Sherman Kent'in geliştirdiği bu yaklaşımın örneklerini çoğaltmak mümkündür. Lowenthal istihbarat hakkında düşünmenin birkaç yolu olduğunu belirtir: bir süreç, ürün ve kurum olarak (Lowenthal, 2009: 9). Bu konunun daha ziyade modern zamanlara özgü olduğunu öne süren Clark *modern zamanlarda istihbarat aynı zamanda süreç ve bu sürecin parçası olan kurumlar anlamına da gelmektedir* (Clark, 2007: 1) şeklinde durumu özetler.

[44] Shulsky bu tasnifi Sherman Kent'ten aldığını açıkça belirtir. Kent'in pozitif istihbarat/stratejik istihbarat temelinde geliştirdiği tasnifi ise şu şekildedir: *ilk grupta tanımlayıcı (descriptive) ve habersel (reportorial) bilgiler bulunur, bunlar kolaylıkla değişmeyecek (arazi, iklim vb.) değişse de yine daimi olan (nüfus vb.) unsurları içerir. İkinci grup ise gelecekle ve onun imkân ve ihtimalleri ile ilgilenir. Bunlardan ilki tanımlayıcı iken ikincisi spekülatif ve değerlendirmecidir* (Kent, 1965: 7). Özdağ bunları *stratejik istihbarat rapor türleri* başlığı altında ele alır ve "aciliyeti ve öneminden dolayı devlet başkanı, hükümet başkanı, genelkurmay başkanı gibi en üst düzeye derhal iletilen malumat, bilgi veya istihbarat" olarak tanımladığı *kritik istihbarat*ı dördüncü bir çıktı olarak tarif eder (Özdağ, 2014: 438-445)

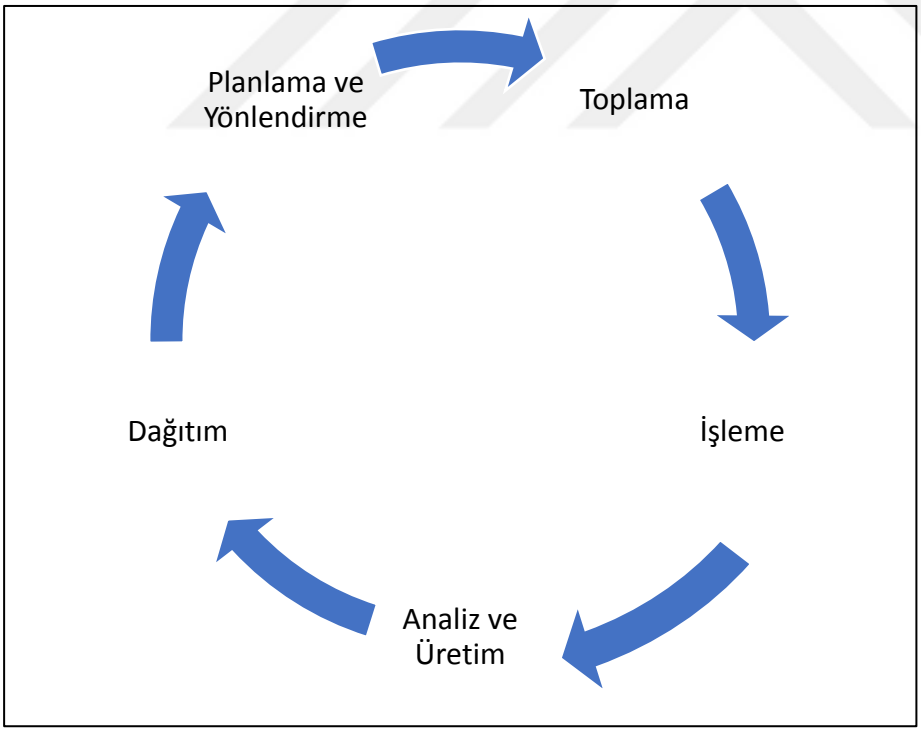
İstihbarat ürününün ortaya çıkış süreci iki boyutludur; ilk olarak klasik anlamında düşünüldüğünde herhangi bir üründe olduğu gibi istihbarat da arz-talep dengesi içerisinde ifadesini bulur. Buna göre, istihbaratı arz eden ve talep eden –veya talep etmese de arzı kabul eden- iki taraftan bahsetmek gerekir. Temel olarak istihbaratı arz eden taraf *(kurum olarak istihbarat)*, ham bilgiyi kendisi tarafından öngörülen amaç ve prensipler doğrultusunda toplayıp işleyerek kullanıma hazır hale getirme işini *(faaliyet olarak istihbarat)* icra eder, ortaya çıkan nihai ürünü *(bilgi olarak istihbarat)* yine belirli ilkeler dairesinde ilgili makamlara ulaştırır; buna ilave olarak nihai ürünü de işlemeye ve muhtemel yeni ürünlerin üretim sürecine devam eder. Literatürde bu taraf *istihbarat üreticileri* ve *istihbarat yöneticileri*[45] olarak tanımlanır. İstihbaratı talep eden ya da arz olunan taraf ise *istihbarat kullanıcıları*[46] olarak tanımlanır. Bu grubu istihbaratı ne amaçla kullandıkları kıstasını esas alarak kendi içerisinde üçe ayırabiliriz: istihbaratı politika üretme süreçlerinde kullanan *karar alıcılar*, istihbaratı kendi görev alanına giren bir faaliyet için kullanan *icra makamları* ve istihbaratı genel ya da belirli bir amaca yönelik gelecek istihbarat çalışmaları için kullanan diğer *istihbarat üreticileri.* Burada belirtilmesi gereken bir husus, teoride bu şekilde

[45] *İstihbarat üreticileri* ve *yöneticileri* istihbarat üretim sürecinin ana aktörleridir. Bu aktörler, bilginin toplanması ve analizi, faaliyetlerin sürdürülmesi, kontrolü ve denetlenmesi, bunları kapsayan anlamı ile kurumun canlı kalmasını sağlayan bir rol üstlenirler. Bu iki aktöre ilave olarak, ABD örneğinde olduğu gibi karmaşık ve çok kurumsal aktörlü istihbarat yapılanmalarında *(Intelligence Community),* üçüncü bir gruptan daha bahsedilir: *istihbarat tüketicileri (consumer).* Bu grup, istihbaratın sürekli etkileşim doğası içerisinde, *istihbarat üreticileri* tarafından ortaya çıkarılan ürünü yeniden işleyen, farklı etkileşim süreçlerinden geçirerek tekrar dolaşıma sokan aktörlerden oluşur. ABD örneği (ODNI, 2009) hakkında detay için bkz. *"National Intelligence: A Consumer's Guide 2009" s.7-9.* https://www.dni.gov/files/documents/IC_Consumers_Guide_2009.pdf Erişim Tarihi: 21.02.2019. ABD ile mukayese edildiğinde daha az aktörlü bir yapıya sahip Türkiye örneği üzerinden bu durum daha net anlaşılabilir. Milli İstihbarat Teşkilatı'na bağlı SİB (Sinyal İstihbarat Başkanlığı), teknik imkânlarla topladığı ve analiz ettiği istihbaratı ihtiyaç halinde Genelkurmay Başkanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığına bağlı istihbarat birimleri ile paylaşabilir. Hâlihazırda istihbarat üreticisi konumundaki bu birimler, MİT ile kurdukları bu ilişki ağında istihbaratın tüketicisi olur, devam eden çalışmalarında ürettikleri farklı seviyelerdeki istihbarat ile de üretici rolünü ifa etmeye devam eder *(Türkiye'deki mevcut istihbarat yapısı ilerleyen bölümlerde ayrıca ve daha detaylı biçimde tartışılacaktır)*. MİT'in bu fonksiyonu Teşkilat yasasında (MİT, 2019a: Madde 4/i) belirtilmiştir. Detay için bkz: https://www.mit.gov.tr/text_site/2937.pdf Erişim Tarihi: 04.03.2019.

[46] *İstihbarat kullanıcıları,* nihai ürünü karar alma süreçlerinde kullanan makamlardır. İngilizce literatürde "customer" veya "client" (müşteri) (Laqueur, 1985: 71; Clark, 2010: 294) olarak tarif edilen bu grupta *siyasi karar alıcılar, ordu yönetimi, kolluk birimleri ve özel şirketler* sayılabilir (Clark, 2010: 294-298). Clark, istihbaratın etkinliğinin istihbarat analizcisi ile kullanıcı (customer) arasındaki ilişkinin başarısına bağlı olduğunu vurgular (2010: 298). ABD'nde istihbarat çatı kurumu olarak faaliyet gösteren DNI (Office of Director of National Intelligence) istihbarat kullanıcıları olarak *başkan, Milli Güvenlik Konseyi, yürütme erkine bağlı birimlerin başkanları, Genelkurmay üst kademe yöneticileri ve Kongre*'yi sayar. DNI'ın (ODNI, 2019a) istihbarata yönelik genel yaklaşımı için bkz. https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/what-is-intelligence Erişim Tarihi: 04.03.2019. *İstihbarat üreticileri, tüketicileri, yöneticileri ve kullanıcıları* hususundaki tartışmaları "istihbarat üretim sürecinin anlaşılması açısından" bir gereklilik olarak görülür (Seren, 2017: 249-250).

özetleyebileceğimiz bu arz talep ilişkisinin uygulamada her zaman aynı çerçevede gelişmeyebileceğidir. Bazı durumlarda herhangi bir talep olmadan da ürün ilgili *tüketiciye* ve/ya *kullanıcıya* arz edilebilirken bazen de belirli bir talep çerçevesinde yapılan faaliyet neticesinde üretilen istihbarat, talebin kapsamını aşan veya karşılamayan bir ürün niteliğinde olabilir.

İstihbarat ürününün ortaya çıkış sürecine ilişkin ikinci boyut, son ürünün ve/ya ara ürünlerin yeniden ilk ürün olarak kullanıldığı bir süreç olmasıdır. Diğer bir deyişle, geleneksel anlamı ile istihbaratın üretimi doğrusal değil dairesel bir kimliğe sahiptir. Bu durum literatürde *istihbarat çarkı ve istihbarat döngüsü*[47] kavramları ile açıklanır. En temel anlamı ile istihbarat döngüsü, üretim-tüketim hattını oluşturan çift yönlü doğrusal ilişki sürecindeki faaliyetlere karşılık gelen aşamalardan oluşur ve bu aşamalar *geleneksel istihbarat çarkı* ile resmedilir[48]. Geleneksel istihbarat çarkı karmaşık bir sürecin basitleştirilmiş hali ve sürecin anlaşılması için faydalı bir yapı olarak görülebilir (Jonhson, 2010: 12)



Şekil 2.7. Geleneksel istihbarat çarkı (Johnson, 2010: 12)

[47] İngilizce literatürde *"intelligence cycle"* terimi kullanılır. Bu çalışmada *"cycle"* kelimesinin anlamsal karşılığı olarak *döngü*, terim karşılığı olarak ise *istihbarat çarkı* ibaresi kullanılmıştır.
[48] *"Geleneksel istihbarat çarkı"* ifadesi ABD istihbarat topluluğu merkezli bir yaklaşımın ürünü olarak kabul edilebilir (ODNI, 2009). Detay için bkz. *"National Intelligence: A Consumer's Guide 2009" s.17-19.* https://www.dni.gov/files/documents/IC_Consumers_Guide_2009.pdf Erişim Tarihi: 21.02.2019

Geleneksel istihbarat çarkı içerisinde ilk aşamanın *planlama ve yönlendirme* aşaması olduğu kabul edilir. Bu aşama, ilgili istihbarat biriminin görev alanına göre, önceden belirlenmiş ya da ani ortaya çıkan *ihtiyaç ve gereksinimler* çerçevesinde bir yönetim ve yönlendirmeyi kapsar. İkinci aşama olan *toplama,* açık veya gizli kaynaklardan istihbarat metot ve taktiklerine göre her türlü verinin toplanmasını ifade eder[49]. Toplanan bu verilerin tasnifi ve düzenlenmesi *işleme* aşamasına; işlenen verilerin analitik olarak incelenmesi ve planlama aşamasındaki esaslar ve talimatlar doğrultusunda raporlar haline getirilmesi de *analiz ve üretim* aşamasına tekabül eder. Bu döngünün son aşaması ise ürünün ilgili mercilere *dağıtım*ıdır. Teorik olarak bu aşamaların birbiri ardına geldiği, belirli bir başlangıç ve bitiş noktası olduğu kabul edilir.

İstihbarat döngüsü, genel olarak bu aşamalardan müteşekkil kabul edilmekle birlikte, hem aşamaların sayısı ve isimleri hem de içerikleri yönüyle ülkeye, amaca, kuruma ve dahi yöneticilere bağlı olarak değişkenlik gösterebilir[50]. İstihbarat teşkilatlarının açık kaynaklarda yayınladığı bilgi ve belgelerde yapılan genel bir taramada bile birçok farklı istihbarat döngüsü modeline ve açıklamasına ulaşmak mümkündür[51]. Söz konusu örneklerin incelenmesinden ortaya çıkan temel sonuç, bir faaliyet olarak istihbaratın ana akım/geleneksel istihbarat çarkının devamlılığı ile gerçekleştiği fikridir. Bu fikir, özü itibariyle kurum-faaliyet-ürün düzlemlerinde ideal bir iş akışı sürecine işaret etse de son yıllarda geleneksel istihbarat çarkına yönelik ciddi eleştiriler

[49] Bu aşamayla ilgili Lowenthal'ın tespiti istihbarat-bilgi ilişkisini yeniden düşünmek açısından faydalı olabilir: *toplama bilgiyi üretir, istihbaratı değil* (2009: 55).

[50] Örneğin ABD'de istihbarat biliminin önde gelen isimlerinden Clark (2010: 10) *ihtiyaç ve gereksinimler*i de bir aşama kabul eder; Lowenthal ise *planlama ve yönlendirme* yerine *ihtiyaçların tanımlanması*nı ikame eder, devamında da *tüketim* ile *geri besleme* aşamalarını ilave ettiği yedi aşamalı bir yaklaşım benimser (2009: 55). Treverton ise geleneksel istihbarat çarkının beş aşamadan olduğunu kabul etmekle birlikte, toplama ve ihtiyaçlar arasında da bir bağlantı *(bazı acil durumlarda ham verinin işlenmeden doğrudan karar alıcılara iletilebileceğinden bahisle)* kurar (Treverton, 2001: 105). Hatta yukarıda atıfta bulunduğumuz *"National Intelligence: A Consumer's Guide"* isimli dokümanın 2011 sürümü olan *"US Intelligence: An Overview 2011"* başlıklı belgede ilkindeki beş aşamaya *"Değerlendirme"* adında altıncı bir aşama eklendiği görülmektedir (ODNI, 2011). Detay için bkz. https://www.dni.gov/files/documents/IC_Consumers_Guide_2011.pdf Erişim Tarihi: 21.02.2021

[51] Planlama ve yönlendirme, toplama, işleme, analiz ve üretim, dağıtım olmak üzere dört aşamalı bir döngünün/çarkın benimsendiği ABD/CIA (Merkezi Haberalma Teşkilatı) örneğinin detayları için bkz. https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-work-of-a-nation/86402%20Factbook-low.pdf Erişim Tarihi: 21.02.2019. https://www.intelligencecareers.gov/icintelligence.html Erişim Tarihi: 21.02.2019. İstihbarat ihtiyaçlarının tespiti ve toplama çalışmalarının yönlendirilmesi, haberlerin toplanması, işlenmesi, istihbaratın yayımı ve kullanımı olmak üzere dört aşamalı bir döngünün/çarkın benimsendiği (MİT, 2019b) Türkiye/MİT (Milli İstihbarat Başkanlığı) örneğinin detayları için bkz.: http://www.mit.gov.tr/isth-olusum.html Erişim Tarihi: 04.03.2019.

ortaya konmaktadır. Söz konusu eleştirilerin temelinde bir teori-pratik çatışmasının ve *istihbarat başarısızlığı*[52] tartışmalarının yattığını öne sürmek mümkün gözükmektedir.

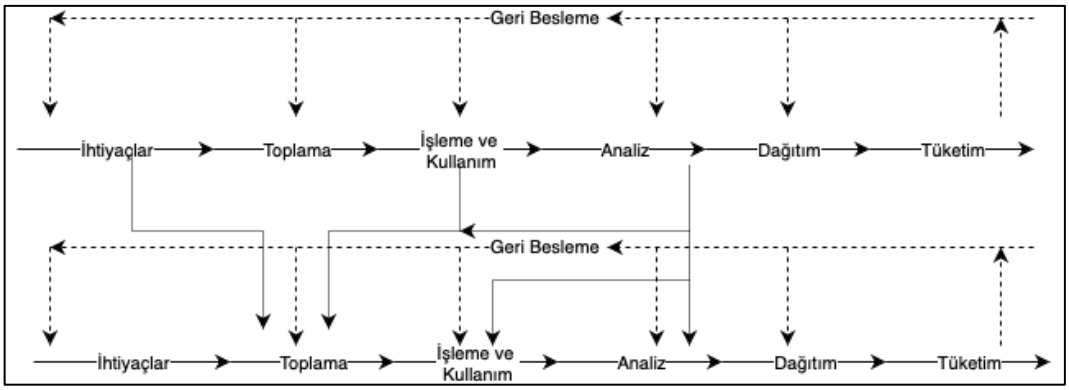
Geleneksel istihbarat çarkına yönelik eleştiriler, özü itibariyle sistematik ve dinamik bir sürece tekabül eden istihbarat faaliyetinin tüm yönlerini yansıtmadığı vurgusu üzerinde yükselir. Yukarıda izah edilen üretici-kullanıcı ilişkisinde yaşanması olası rol çatışmaları, çarkın adımları arasındaki ardışıklık, tek yönlülük, geçişkenlik ve etkileşim ilişkileri, önceden öngörülemeyen sorunların sürece etkileri ele alınan temel konular olarak göze çarpar. Esas itibariyle bu tartışmaların teori-uygulama arasındaki boşluğun giderilmesine yönelik itirazlar olduğu da söylenebilir[53]. Bu yönüyle itirazların sahiplerinin ağırlıklı olarak istihbarat kökenli akademisyenler olması da şaşırtıcı değildir. Diğer bir husus ise *istihbarat başarısızlığı* tartışmalarıdır. Olası bir kriz ya da başarısızlık anında, istihbarat ekosistemi içerisinde herhangi bir sıfatla bulunan aktörler arasında çıkacak uyuşmazlıkların çözümünün geleneksel istihbarat çarkı içerisinde anlaşılamayacağı savı bu tartışmanın odak noktası olarak kabul edilebilir.

"CIA şemasının bazı hususları yanlış temsil ettiği ve daha fazlasını da gözden kaçırdığı" savıyla hareket eden Lowenthal bu *"fazlaca basit"* şema yerine, sürecin herhangi bir aşamasında daha önceki bir aşamaya dönüşün mümkün ve bazen gerekli olduğu, sürecin tüm aşamaları arasında geçişkenliğe ve bunun yanında geri beslemelere imkân tanıyan ilk etapta tek katmanlı, ancak asıl olarak *çok katmanlı bir istihbarat süreci* önerisi sunar (Lowenthal, 2009: 65-67). Bu öneri, dairesel değil çizgisel bir mahiyettedir. Bununla birlikte aşamalar arası geçişkenlik ve geri besleme ile çizgisellik tek yönlü değil çok yönlü gelişebilir.

---

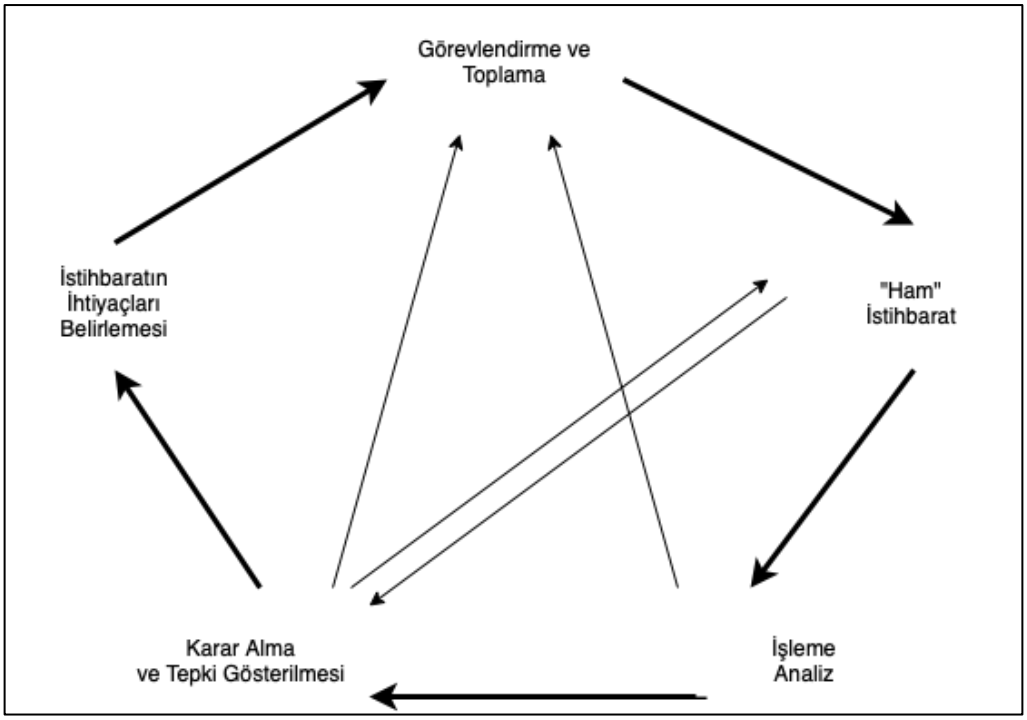
[52] *"İstihbarat başarısızlığı"*, İngilizce literatürde *"intelligence failure"* kavramı ile ifade edilir. Türkçe kaynaklarda ise *istihbarat zafiyeti* ve *istihbarat başarısızlığı* kullanımları görülmektedir. İki kullanımdan ilkinin habercilik dilinde, ikincisinin ise İngilizce kaynaklı literatür kullanımından kaynaklı akademik dilde ön planda olduğu söylenebilir. Bu çalışmada iki kullanım arasında daha kapsayıcı olduğu düşünülen *istihbarat başarısızlığı* ifadesi kullanılmıştır. Kavram ileride ayrıca tartışılacaktır.

[53] Walter Laqueur'in sözleriyle ifade etmek gerekirse: "Ders kitaplarına göre istihbarat çarkının ilk aşaması tüketicilerinin ihtiyaç duydukları bilgi türünü belirtmesi ile başlar, bunlar kıdemli istihbarat görevlilerine iletilir ve oradan da toplayıcılara iletilir; toplayıcıları ham bilgiyi toplar ve daha sonra ham istihbarat nihai istihbarat dönüştürülerek nihayetinde tüketicilere arz edilir. Gerçekte, teori ve pratik genellikle birbirinden uzaktır (Laqueur, 1985: 20-21).



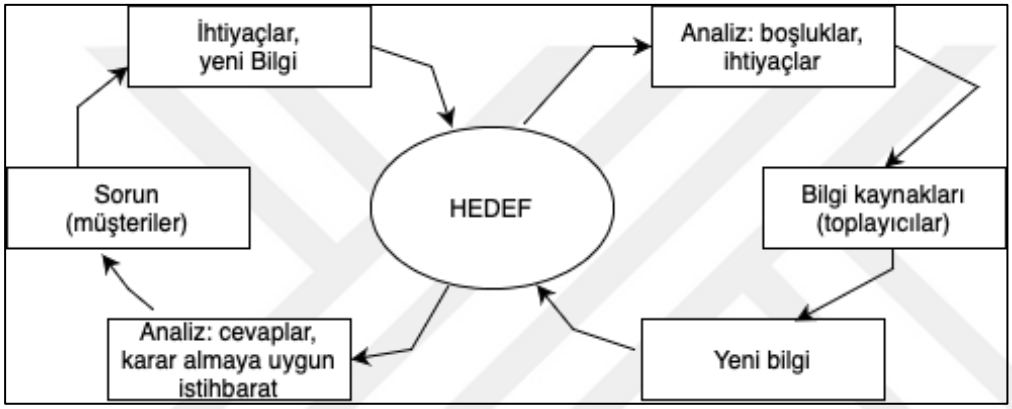
Şekil 2.8. Lowenthal -"Çok katmanlı model" (2009: 66)

Benzer şekilde Treverton geleneksel istihbarat çarkını *gerçekte olanın fazlaca basitleştirilmiş bir temsili* olarak ele alır (Treverton, 2001: 104) ve *istihbarat çarkının istihbaratçıların toplayabildiği ve siyasa ihtiyaçlarından ne anladığı ile koşullanmasının daha olası gözüktüğü* sonucuna varır ve bu çerçevede bir *"gerçek" istihbarat çarkı* önerir (Treverton, 2001: 106). Treverton bu tespitinde (kurum olarak) istihbaratın itici *(pushing)*, karar alıcıların ise çekici *(pulling)* bir rol üstlendiğini savunur. Buna göre uygulamada karar alıcıların ne istediğini tam olarak belirlemeye nadiren zamanı ve sabrı bulunur. Buna zaman bulsalar da çoğu istihbaratçıları görevlendirme konusunda gerekli bilgiye sahip değildir. Bunun yerine daha genel ifadeler içeren bir seviyede ihtiyaçları dile getirirler (2001: 106).



Şekil 2.9. Treverton -"Gerçek istihbarat çarkı" (2001: 106)

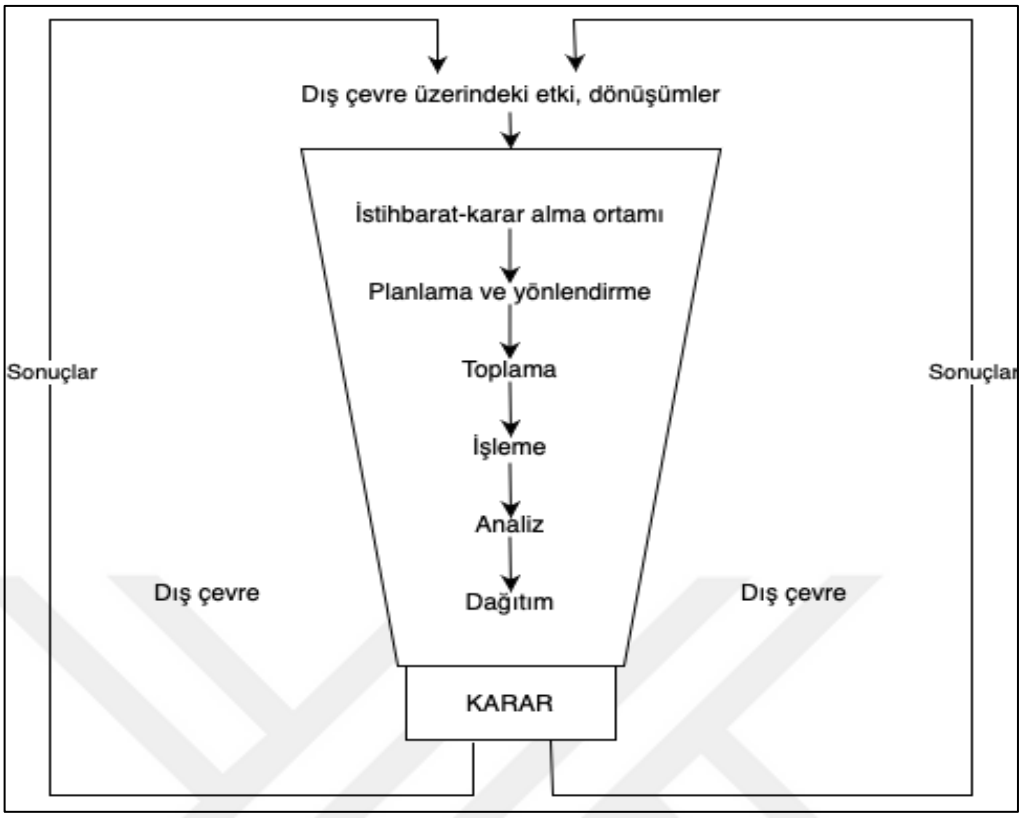
Geleneksel istihbarat çarkının bir diğer eleştirisinde Clark, *istihbaratın gerçek dünyası ile ilgisi olmasa da bir istihbarat çarkı konseptinin var olduğu,* hatta *geleneksel istihbarat çarkının bir istihbarat topluluğunun yapısını ve fonksiyonunu yeterli şekilde anlattığını* ifade ederek söze başlasa da son noktada *bunun istihbarat sürecini tanımlamadığını* tespit eder (Clark, 2010: 12-13). Onun sunduğu alternatif ise diğer örneklerden farklı olarak sürece değil hedefe odaklanır. Clark'a göre tüm taraflar hedefe yönelik daha net bir resim ortaya koymak için sürece kaynak veya bilgileri ile aktif katılım sağlamalıdır. Sürecin yapısı ise ne dairesel ne de çizgiseldir; bunun yerine tüm katılımcıların amaca odaklandığı, bir *ağ sürecidir*[54] (Clark, 2010: 13-14).



Şekil 2.10. Clark -"Hedef odaklı istihbarat çarkı" (2010: 14)

Bir diğer eleştiride ise, geleneksel yaklaşımın faaliyetin farklı aşamalarının anlaşılması açısından işlevsel olsa da istihbarat ürününün ne anlama geldiğini tam olarak ifade etmediğini öne süren Gill ve Phytian (2006: 2-3) bilginin toplandığı, ilendiği ve analiz edildiği dış ortamı da değiştirme ihtimali üzerinde durarak istihbaratın dinamik doğasını karşılayacak bir *istihbarat hunisi* önerir.

[54] Clark'ın kendi ifadesiyle: çizgisel değildir, dairesel de değildir (yine de çok sayıda geri besleme döngüler veya çarkları içerir); bu bir *ağ (network) sürecidir,* sosyal bir süreçtir (Clark, 2010: 13).



Şekil 2.11. Gill ve phytian -"istihbarat hunisi" (2006: 4)

İstihbarat çarkına yönelik eleştirileri ve yeni süreç önerilerini çoğaltmak mümkündür. Konuya yönelik en temel yaklaşımlar arasından seçilen yukarıdaki örneklerden çıkan en temel sonuç, şüphesiz ki teori-pratik çelişkisidir. Diğer bir deyişle istihbaratın üretilmesi süreci, geri cephelerden geliştirilen kurgusal bir mekanizma üzerinden değil, bizzat sürecin aktörlerinin kendilerini daha net ifade edebildikleri dinamik ve etkileşimli bir düzlemden okunabilir.

Netice itibariyle bir ürün olarak istihbarat; bir boyutu ile üreticiler ve tüketiciler arasında doğrusal-karşılıklı, ikinci boyutu ile de kendi içinde karşılıklı etkileşimli bir ilişki ağı içerisinde ortaya çıkan bir üründür. Bu ürün, kurum ve faaliyet olarak istihbarat için de aynı şekilde geçerli olmak üzere, son tahlilde güvenlik algısı ve bu algıya bağlı gelişen tehdit tanımlaması ile belirlenir. İstihbaratın her üç yönden başarılı mı yoksa başarısız mı olduğu sorusuna odaklanan *istihbarat başarısızlığı* tartışmaları, istihbaratın hangi türleri olduğu ve bu tasnifin hangi ölçütlere göre yapılabileceği sorularının cevabı da yine bu eksende gelişmektedir.

2.3.3. İstihbarat Başarısızlığı

İstihbarat belirli amaçlara özel olarak ihdas edilmiş kurumları, bu kurumların faaliyetlerini ve faaliyet neticesinde üretilen ürünleri kapsadığına göre, istihbarat başarısızlığının en genel anlamıyla kurumun, faaliyetin ve/ya ürünün kalite olarak yetersiz veya hatalı olması ile ilgili olduğu düşünülebilir[55]. Bununla birlikte, istihbaratın üretim sürecine ilişkin geleneksel istihbarat çarkını ve alternatif modelleri göz önünde tuttuğumuzda, istihbarat başarısızlığının aslında sadece istihbarat üreticileri ile değil, aynı zamanda istihbarat kullanıcıları ile de ilgili olduğu sonucu karşımıza çıkacaktır.

Modern siyasi dilin bir parçası haline gelen istihbarat başarısızlığının (Herman, 1997: 221) birçok farklı boyutu olabilir. İstihbaratın üretim sürecindeki iki ana boyut[56] üzerinden hareket edersek, başarısızlığın boyutlarını iki ana grupta toplayabiliriz: üretim sürecinde yaşananlar ve kullanım sürecinde yaşananlar. Üretim sürecinde yaşanan başarısızlıklar, kurum ve faaliyet anlamı ile istihbaratın hatasına ve/ya yetersizliğine işaret eder; kullanım sürecindekiler ise karar alıcıların ve/ya icrai makamların arz edilen bilgiyi karar alma süreçlerine yansıtmada ve geri bildirim aşamalarındaki hatası ve/ya yetersizliği ile ilgilidir. Öte yandan hem üretim hem de kullanım aşamasında rol alan aktörler istihbarat döngüsünün aktif bileşenleri olduklarına göre istihbarat başarısızlığını teknik olarak istihbarat döngüsünün aksaması ve/ya gereğince işletilememesi olarak tarif etmek mümkündür.

İstihbarat başarısızlığı konusunun detaylı bir tahlilini yapan Shulsky (1991: 59-73) istihbaratın toplanması ve analizi süreçlerindeki başarısızlıkları ayırarak daha ziyade analiz hataları üzerinde durur. İstihbarat başarısızlığını analitik süreçteki bozulma ile eşitleyen bu yaklaşıma göre dört ana sorun başlığı vardır: *istihbaratın karar alma*

[55] İstihbaratın kavramsal analizinde Laqueur'in *"insanlar komşu klanların ve kabilelerin güçleri ve niyetleri hakkında ilk bilgi toplamaya başladıkları andan itibaren istihbarat ajanları ve bir istihbarat sanatı –veya bilimi- vardır"* sözlerine atıfta bulunulmuştu, Laqueur sözlerine şöyle devam eder: *"istihbarat toplamanın ve analizinin başlangıcından itibaren de bunların faydasızlığı ve etkisizliği üzerine eleştiriler vardır"* (Laqueur, 1985: 3). Herman istihbarat başarısızlığını bizzat "başarısızlık" kavramının kendisinden başlatır; *başarısızlık başarıdan daha fazla dikkat çeker (...) oysa başarısızlık ve başarı iç içe geçmiş kavramlardır* (Herman, 1997: 224-225). Burada not edilmesi gereken husus, *istihbarat başarısızlığı*nın, başarıdan daha çok gündeme geldiği gerçeğidir.

[56] Üretici-kullanıcı boyutu ve süreç (istihbarat döngüsü) boyutu.

karşısındaki ikincilliği, bilgiye arzu edilen yer ve zamanda erişilememesi, peşin hükümlülük, ayna yansıması hatası[57] (Shulsky, 1991: 62-64).

Farklı ülkelerdeki örneklerden[58] yola çıkarak istihbarat başarısızlığını tarif eden Clark'a göre bilgi istihbarat başarısızlıklarını altında yatan en yaygın üç temadan ilki bilgi paylaşımındaki başarısızlıktır; *istihbarat tutarlılık, resmi-gayri resmi iletişim, iş birliği, ortak zihinsel modeller ve benzer bilgi yapıları gerektiren bir takım oyunudur ve bunları içermeyen bir süreç olmadan takım dağılır* (Clark, 2010: 2-3). Toplanan malzemenin öznel olarak değerlendirilememesi ikinci temadır: *etnosentrik önyargılar, aşırı iyimserlik/hüsnü kuruntu, sınırlı çıkarlar, statükocu önyargılar ve prematüre kararlar özenle değerlendirmeye engel zihin yapılarıdır. Bunlar zayıf varsayımlara ve kötü istihbarata yol açabilir* (Clark, 2010: 4).

Clark'ın saydığı son tema karar alıcının istihbarata uygun hareket edememesidir: *bazı durumlarda istihbarat kullanıcısı mevcut istihbarı anlamayı veya kullanmayı başaramaz. Bu başarısızlık sadece kullanıcının hatası değildir. Analistler kullanıcının istihbaratı sadece teslim aldığından değil aynı zamanda tamamen anladıklarından emin olmalıdır* (2010: 4-6). İstihbarat başarısızlığını istihbarat topluluğu (üretici) – karar alıcı (kullanıcı) düzleminde ele alan Jensen'e göre başarısızlık -Shulsky ve Clark'a benzer bir yaklaşımla- zayıf yönetilmiş istihbarat süreçleri veya yetersiz istihbarat ürünleri ile karar alıcıların hatalarından dolayı kaynaklanabilir (2012: 274).

İstihbarat başarısızlığının hem üretim hem de kullanım aşamalarında meydana gelen aksaklıklardan kaynaklandığı, üretim aşamasında analitik hataların ön plana çıktığı, iki taraf arasındaki iletişim sorunlarının ise ayrıca sorun teşkil ettiği hususları netleştiğine göre, buna yönelik çözümlerin de bu çerçevede üretilmesi gerektiği aşikârdır. Shulsky daha ziyade üretim tarafına odaklanır; *kurumsal çözüm* olarak rekabetçi analizi ve şeytanın avukatlığı mekanizmasını esas alan yeniden yapılanma ve *entelektüel çözüm* olarak analistlerin düşünme şeklini geliştirmek (Shulsky, 1991: 68-71).

[57] Ayna yansıması (mirror-imaging) hatası, karşı tarafın, analizcinin kendisi veya kurumunun benzer bir durumda izleyeceği hareket tarzının aynısını veya bir benzerini izleyeceğini varsayarak analiz ve öngörülerini bu temelde geliştirmesi olarak tarif edilebilir (Shulsky, 1991: 64).

[58] Clark'ın saydığı –tamamı askeri harekâtlar temelli- örnekler: ABD'de yaşanan 11 Eylül saldırıları ve Irak'ta kitlesel imha araçları olduğuna dair yanlış tespit; Rusya, Stalin dönemindeki Barbarossa Harekatı (1941); İngiltere, 1942 Singapur Harekatı ve 1982 Falkland Adaları çıkarması; İsrail, Yom Kippur Savaşı (1973).

Merrin bu noktada ikili bir çözüm önerisi sunar: *hatalı veya eksik analizi asgariye indirmek için daha titiz bir çalışma* ve *daha iyi bir "müşteri hizmetleri servisi"* (2004: 662). Buna göre atılması gereken adımlar ise *tam ve doğru bilgiye erişimdeki engellerin kaldırılması, daha nitelikli ürün üretimi, istihbaratın karar alma süreçlerine uyumunun geliştirilmesi* şeklinde sayılabilir (Merrin, 2004: 662-668). Benzer şekilde Jensen, istihbarat başarısızlıklarının neredeyse kaçınılmaz olduğunu vurgulayarak, isabetli olmanın rolünün anlaşılmasını, sürprizlere hazır olmayı ve istihbarat topluluğu-karar alıcı etkileşimini geliştirmeyi çözüm önerileri olarak sıralar (Jensen, 2012: 278).

İstihbarat ile karar alıcılar arasındaki sorunları karar alıcı merkezli bir yaklaşımla açıklamaya çalışan ve *patolojiler* olarak ele alan Rovner, taraflar arası ilişkiyi şu şekilde idealize eder:

> "İlk olarak istihbarat öznel bir şekilde çalışmak için özgür hissetmelidir. Analistlerin dürüst, önyargısız kalabilmesi ve muhtemel müdahaleler karşısında entelektüel bütünlüğünü koruyabilmesi açısından siyasi baskıdan bağımsız olması hayati önemdedir (…) İkincisi, karar alıcılar istihbaratın doğru sorulara cevap vermesini bekler. Şayet istihbarat analitik özgürlük talep ediyorsa, karar alıcılar da amacına uygun analiz talep eder. Karar alıcılar istihbarat topluluğunun bilimsellik adına analizler ürettiğine değil, zaman kısıtlı sorulara cevaplar sağladığına inanmalıdır" (Rovner, 2011: 19-20).

İstihbarat başarısızlığı, istihbarat olgusunun özüne bağlı olarak ülkeden ülkeye farklılık gösterebilir. Bununla birlikte, kamuoyu algısına yansıdığı haliyle istihbarat başarısızlığının genellikle gerçekleştirilen bir terörist eylem akabinde gündeme geldiğini söylemek mümkündür[59]. Bu konuda şüphesiz en bilindik örnek ABD/11 Eylül [9/11] (2001) örneğidir. İspanya/Madrid (2004), İngiltere/7 Temmuz [7/7] (2005) ve Fransa/Paris (2015) saldırıları da ABD örneğine benzer şekilde söz konusu ülkelerdeki istihbarat sistemine ilişkin ciddi tartışmalara yol açan başlıca saldırılar olarak sayılabilir. Türkiye örneğinde ise söz konusu ülkelere kıyasla, terör örgütü, eylem ve hayatını kaybeden insan sayıları yönünden çok daha ağır bir tablo olduğu

[59] Bu noktada iki temel sonuç karşımıza çıkar: ilk olarak, başarısızlık tartışmasının temel ölçütü konunun kamuoyunca erişime açık kaynaklardaki görünürlüğüdür. Yani bir başarısızlık halka açık kaynaklarda görülemiyorsa doğal olarak tartışılmayacaktır ki bu da terörist saldırıları günümüzdeki istihbarat başarısızlığı tartışmalarının en temel konusu haline getirmiştir. İkincisi, istihbarat başarısızlığı tartışmasının boyutu, meydan gelen eylemin kamuoyunda bıraktığı etki ile bağlantılıdır. Türkiye örneği üzerinden hareket edecek olursak; PKK terör örgütünün Hakkari ve Şırnak illerinde yaptığı saldırılarda şehit ettiği güvenlik görevlisi sayısı çok daha fazla iken, İstanbul, Ankara veya İzmir illinde meydana gelen saldırılar istihbarat başarısızlığı tartışmalarının ana gündem maddeleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

görülmektedir[60]. Özellikle 2015-2016 yılları, bu yönüyle Türkiye örneğinde istihbarat başarısızlığı tartışmalarının en yoğun yaşandığı yıllar olarak göze çarpmaktadır[61].

2.3.4. İstihbarat Türleri

İstihbaratı tanımlarken başvurulan amaç, araç, prensip, yöntem, çıktı vb. unsurlardaki çeşitlilik, birçok farklı istihbarat türünü ve bunlara ilişkin sınıflandırmaları da gündeme getirir. Söz konusu çeşitliliğin temelinde ise uzmanlaşma vardır. Yukarıda kısaca anlatılan tarihsel gelişim içerisinde istihbarat, faaliyet, kurum ve bilgi yönleriyle[62] kapsamca gelişmiş, bu gelişim doğal bir zorunluluk olarak uzmanlaşmayı gündeme getirmiştir.

İstihbarat tasnifleri açısından öne çıkan çalışmalara bakıldığında, istihbarat türü çeşitliliğini sistematize edecek belirli ortaklıkların esas alındığını görmek mümkündür. Örneğin Özdağ istihbarat türlerini iki ana başlık üzerinden değerlendirir: *ölçeklerine göre* (2014: 131-141) *ve alanlarına göre istihbarat* (2014: 61-109). Yılmaz istihbarat tasnifini beş başlık altında oluşturur: *aktiflik bakımından, tehlikenin kaynağı bakımından, konularına göre, elde edildiği seviyeye göre ve oluşturma yöntem ve fonksiyonlarına göre istihbarat* (Yılmaz, 2007: 121-128). Seren ise Özdağ'ın tasnifine benzer şekilde ikili bir tasnif benimser (Seren, 2017: 271-309): fonksiyonel nitelikleri ve uygulama yöntemlerine göre, faaliyet alanlarına ve konularına göre istihbarat[63].

---

[60] Dünya genelindeki terörist saldırıları ülke, terör örgütü, eylem türü, hayatını kaybeden insan sayısı vb. birçok parametre üzerinden ele alarak bir veritabanı oluşturan *Global Terrorism Database* (GTD, 2021) bu tablonun daha net görülmesi açısından kullanılabilir *(Söz konusu veritabanı ABD-İç Güvenlik Bakanlığı (Department of Homeland Security) koordinesinde Maryland Üniversitesi bünyesinde kurulan bir araştırma merkezince [Study of Terrorism and Responses to Terrorism] oluşturulmaktadır).* Türkiye'nin en yoğun ve çeşitli terör saldırılarına maruz kaldığı 15/07/2015 – 15/07/2016 tarihleri arasındaki eylemlere ilişkin sunulan verilerin detayı için bkz: http://apps.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?page=1&casualties_type=b&casualties_max=&start_year=2015&start_month=7&start_day=15&end_year=2016&end_month=7&end_day=15&dtp2=all&country=209&attack=3&charttype=line&chart=overtime&expanded=no&ob=TotalNumberOfFatalities&od=desc#results-table Erişim Tarihi: 24.06.2021

[61] Bu süreç ve *Türkiye'deki istihbarat başarısızlığı algısı* ileriki bölümlerde ayrıca detaylı bir biçimde tartışılacaktır.

[62] İstihbaratın bu üç katmanı, zaman zaman birbirleri yerine ve aynı anlamda da kullanılabilmektedir. İstihbarat türlerinden bahsedilen bu bölümde bu durum biraz daha belirgin hale gelmiştir.

[63] Çalışmanın doğrudan konusu olmadığından, bu başlık altındaki her bir istihbarat türü tek tek tanımlanmamış, yalnızca çalışma kapsamında ileriki bölümlerde zikredilecek olan istihbarat türlerinin tanımlarına yer verilmiştir.

2.3.4.1. Ölçeklerine/seviyelerine göre istihbarat türleri

İstihbarat türleri açısından kullanılabilecek en temel kıstaslardan biri faaliyetin -ve buna bağlı olarak kurumun ve bilginin- ölçeğidir. *"İstihbaratta cevabı aranan soruya göre bir istihbarat ölçeği olduğu"* fikrini savunan Özdağ, ölçeklerine göre dört istihbarat türü ortaya koyar: *stratejik, operasyonel, taktik* ve *entegre istihbarat* (Özdağ, 2014: 131).

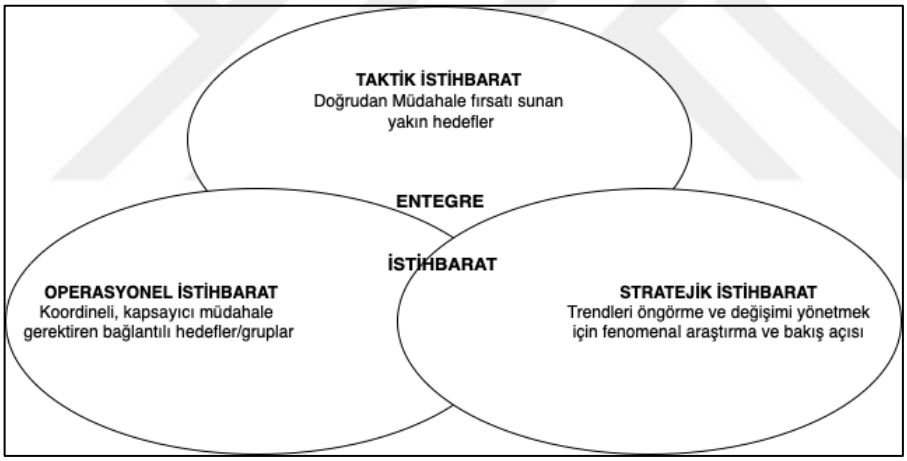
Stratejik istihbarat, kavramın "teorik temellerini atan ve bir bilimsel disiplin olarak kurucusu" olarak kabul edilen (Özdağ, 2014: 131) Sherman Kent tarafından *"bir devletin, diğer devletlerle ilgili olarak sahip olması gereken bilgi türü",* diğer bir ifadeyle *"üst düzey pozitif dış istihbarat"* olarak tanımlanır (Kent, 1965: 3). Özdağ bu ifadeyi açarak stratejik istihbaratı şu şekilde tanımlar: *bir devlet için gelecekte ortaya çıkabilecek fırsatları, tehditleri araştırıp tespit ederek ve öngörerek, karar alıcıların önüne olabilecekler ile ilgili seçenekler koyarak onların siyaset üretme sürecini daha doğru bir zemine çekmek amacı ile yapılan istihbarat türü* (Özdağ, 2014: 131-132). İstihbarat literatüründeki ana akım yaklaşım olan Kent tanımlamasına bir şerh düşen McDowell ise (2009: 10-11), *strateji geliştirmenin üst düzey kurumlarla sınırlanmasının bir zorunluluk olmadığı, her ölçekteki kurumun kendi ölçeklerinde stratejik hedefleri olabileceği* savından hareketle stratejik istihbaratı *öngörülebilir gelecekteki başlıca amaçlarını başarmak için dikkatlice plan yapan tüm grupların ihtiyaçlarına hizmet eden* bir istihbarat türü olarak tanımlar[64] (McDowell, 2009:11).

Operasyonel istihbarat, geleneksel anlamıyla askeri istihbarat terminolojisi içerisinde ele alınır. Örneğin Özdağ kavramı Prusyalı yönetici Von Bülow'a atıfla *yüksek mevkide bulunan fakat nihai karar alıcı olmayan kişilerin yaptığı istihbarat* (Özdağ, 2014: 138), *belirli bir amaca veya amaçlar bütününe yönelik iç içe geçmiş uyumlu taktik istihbarat eylemlerinden oluşturulmuş olan istihbarat operasyonu* (Özdağ, 2014: 138) şeklinde tanımlamıştır. Buna göre taktik istihbarat ise süren bir operasyonu desteklemek için yapılır ve amacı düşmanın aktüel amaç ve kapasitelerini anlamaktır (Özdağ, 2014: 138). Benzer şekilde Seren operasyonel istihbaratı taktik ve stratejik istihbarat arasında bir köprü olarak ele alır (Seren, 2017: 273). Aynı çizgi içerisinde Seren taktik istihbaratı da çoğunlukla askeri alanda karşılaşılan ve muharebe sahasında

[64] Kent'e yönelik McDowell'un bu itirazının detayları *İç Güvenlik İstihbaratı* başlığı altında ele alınacaktır.

kullanılan, genellikle harekât alanındaki komutanların veya harekâtı icra eden karar alıcıların kullandığı/ihtiyaç duyduğu bir istihbarat türü olarak tarif eder (Seren, 2017: 273).

Stratejik istihbarat konusundaki itirazını taktik ve operasyonel istihbarat türleri için de sürdüren McDowell ise "askeri doktrinin kolluk faaliyetlerine tercümesi" sürecinde istihbarat terminolojisinin bir anlam kaymasına uğradığını tespit eder (McDowell, 2009: 13). Buna göre askeri anlamdaki operasyonel istihbarat, kolluk birimleri açısından taktik istihbarata, taktik istihbarat da operasyonel istihbarata tekabül etmektedir (McDowell, 2009: 13-14). Stratejik, operasyonel ve taktik istihbarat kümelerinin kesişim alanında yer aldığı kabul edilen *entegre istihbarat* ise belirli bir istihbarat hedefine yönelik farklı ölçeklerdeki bilgi ve faaliyetlerin koordineli kullanımı neticesinde elde edilen istihbarat olarak tanımlanabilir (McDowell, 2009: 25; Özdağ, 2014: 141).



Şekil 2.12. İstihbarat hizmetlerinin farklı seviyelerinin entegrasyonu (McDowell, 2009: 25)

2.3.4.2. Alanlarına/konularına göre istihbarat türleri

Alanlarına/konularına göre istihbarat tasnifi, istihbarat faaliyetinin/kurumunun odaklandığı alanları esas alır. Buna göre çok geniş ve ülkeden ülkeye değişkenlik gösteren bir istihbarat yelpazesinden bahsetmek mümkündür[65]. Bununla birlikte literatürdeki en yaygın türler olarak siyasi, askeri, diplomatik, ekonomik, sosyal, kültürel, coğrafi, biyografik, ulaşım ve iletişim, bilimsel ve teknik, siber istihbarat

[65] Bu yelpazenin tarihi süreç içerisinde geliştiğini ayrıca not etmek gerekir. Örneğin Shulsky (1991: 49-53) sadece dört ana istihbarat türünden bahseder: *bilimsel ve teknik, askeri, siyasi, ekonomik ve sosyal.*

türleri sayılabilir (Özdağ, 2014: 66-67; Seren, 2017: 275-277; Urhal ve Acar, 2007: 204-208).

Faaliyet alanlarına göre istihbarata yönelik farklı bir bakış açısı sunan Prunckun'a göreyse, istihbarat türüne göre yapılandırılır ve tasnif kurumun faaliyet gösterdiği ortam esasına göredir. Buna göre faaliyet alanları açısından milli güvenlik, askeri, kolluk, ticari ve özel istihbarat beş ana istihbarat türü olarak kabul edilebilir (Prunckun, 2010: 12). Benzer bir çizgide hareket eden Yılmaz ise stratejik istihbaratı da bu kapsama alarak, stratejik, askeri, kanun uygulama, ekonomik ve iş istihbaratı türlerini konularına göre istihbarat türleri olarak sayar (Yılmaz, 2018: 135-208). Aynı hususu *faaliyetlerin niteliği açısından* başlığı ile ele alan Urhal ve Acar ise *askeri ve milli istihbarat ile istihbarat karşı koyma* başlıklarını öne çıkarır (Urhal ve Acar, 2007: 208-209).

2.3.4.3. Diğer istihbarat türleri

Yukarıda sayılan istihbarat tasnifleri yanında, konunun farklı yönlerinin anlaşılması açısından başvurulabilecek farklı tasnifler de mevcuttur. Bu tasnifler ve alt başlıkları ana tasniflerle çoğu noktada kesişim ve geçişkenlikler ihtiva etmektedir.

Metotlarına/oluşturma yöntemlerine göre istihbarat türleri[66], İngilizce litarütürde *INT's*[67] olarak da adlandırılan (Johnson, 2010: 15; Lowenthal, 2009:69) istihbarat kaynakları veya istihbarat elde etme disiplinlerini ifade eder (Seren, 2017: 267-268; Shulsky, 1991: 11; Yılmaz, 2007: 124-127). Shulsky bu başlık altında üç istihbarat türüne yer verir (1991: 11): *insan istihbaratı (HUMINT-Human Intelligence), teknik istihbarat (TECHINT)* ve *açık kaynak istihbaratı (OSINT)*. Lowenthal (2009: 106-107), mevcut ABD yaklaşımına yakın bir çerçeve ile bunlara *jeospatial/jeo uzaysal istihbarat (GEOINT), sinyal istihbaratı (SIGINT)* ve *ölçüm ve iz istihbaratını*

[66] Özdağ bunları istihbarat türü olarak değil *istihbarat toplama teknikleri* olarak ele almıştır (Özdağ, 2014: 115-129)

[67] INT's tabiri bu başlık altındaki istihbarat türlerinin/disiplinlerinin/elde etme yöntemlerinin kısaltmalarında kullanılması ABD jargonunun bir yansımasıdır. Özdağ bu durumu *Türk istihbarat servislerinin İngilizceden kavram değiştirme geleneği* olarak görür, eleştirir ve yerlerine Türkçe kısaltmalar ve sözcükler kullanılması gerektiğini savunur (Özdağ, 2014: 116). Bununla birlikte hem uygulama hem de akademik çalışmalar bakımından ABD hakimiyetinin bu noktada açık bir yansıması olduğu göze çarpmaktadır.

(MASINT) ilave eder. DNI ise bu disiplinleri/türlerini yukarıda sayılanlara ilave olarak *görüntü istihbaratı (IMINT)* ile birlikte altı ana başlık altında toplar (ODNI, 2019a)[68].

Ortaya çıkan ürün olarak istihbarat türleri, Seren'in ifadesiyle *istihbaratın fonksiyonel türleri* ise bir diğer tasnif olarak karşımıza çıkar[69]: *temel istihbarat, cari istihbarat, tahmini istihbarat, hedef istihbaratı ve ikaz istihbaratı* (Seren, 2017: 272). *Aktiflik bakımından istihbarat* türleri, belirli hedeflere yönelik istihbarat elde etme ve analiz süreçlerine tekabül eden *pozitif istihbarat* ve istihbarata karşı koyma faaliyetlerine tekabül eden *negatif istihbarat*tır (Urhal ve Acar, 2007: 209-210; Yılmaz, 2007: 121). *Tehlikenin kaynağı bakımından* istihbarat ise kamuoyunda yaygın biçimde karşılık bulan *iç-dış istihbarat* ayrımını açıklayan bir tasnif sonucudur. *İçe dönük* istihbarat ilgili ülkenin rejimine yönelik tehditlerle ilgilenirken, *dışa dönük* istihbarat diğer devletlerle ilgili bir istihbarat türüdür *(*Yılmaz, 2007: 122; Urhal ve Acar, 2007: 209).

Bu çalışma kapsamında ön plana çıkan istihbarat türlerinden *milli güvenlik istihbaratı*, kapsam ve mahiyet olarak şu ana kadar zikredilen tüm istihbarat türleri üzerinde bir şemsiye niteliğindedir. Milli güvenlik istihbaratı kapsamında üretilen bilgi, bunun üretim süreçleri ve bu faaliyeti yürüten kurumlar da[70] buna uygun bir çerçevede ifadelerini bulur. Bu bakımdan *milli güvenlik istihbaratı* ile bunun bir unsuru olan ve 11 Eylül ABD saldırılarından sonra ABD merkezli olarak yoğun bir şekilde gündeme gelen *iç güvenlik (homeland security)* tartışmalarına bağlı olarak, benzer bir çizgide gelişen *iç güvenlik istihbaratı* ayrıca incelenecektir.

---

[68] Bu başlık altındaki istihbarat türlerinin/disiplinlerinin/elde etme yöntemlerinin alt dalları da *INT's/İstihbarat(lar)* olarak sayılmaktadır (Seren, 2017: 267-268).

[69] Söz konusu tasnif, daha önce "İstihbaratın Üretimi" başlığında da ele alındığı üzere, Shulsky tarafından *"İstihbarat Ürünü"* başlığı altında ele alınır: cari istihbarat *(ikaz istihbaratı bu başlık altında ele alınmıştır),* temel istihbarat ve tahmini istihbarat (1991: 53-57). ABD-DNI örneğinde ise aynı konu *stratejik istihbarat, tahmini istihbarat ve cari operasyon istihbaratı* olarak sayılmaktadır. Detay için bkz. https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/what-is-intelligence Erişim Tarihi: 04.03.2019. Söz konusu kavramların güncel yorumlarının yer aldığı *Ulusal İstihbarat Stratejisi-2019* (ODNI, 2019b) isimli doküman için bkz.: https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National_Intelligence_Strategy_2019.pdf Erişim Tarihi: 04.03.2019

[70] Dünya örnekleri arasında en geniş kapsamlı kurumsal istihbarat ağına sahip ülkelerden ABD örneğinde ODNI (Office of Director of National Intelligence), kendisinin de dahil olduğu on yedi farklı kurumdan/birimden müteşekkil "istihbarat topluluğu" üzerinde, *"istihbarat entegrasyonuna liderlik etmek ve mümkün olan en başarılı istihbaratı sunan bir istihbarat topluluğu geliştirmek"* misyonu ile hareket eden bir şemsiye kuruluş olarak faaliyet göstermektedir (ODNI, 2022). Bkz. https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/members-of-the-ic Erişim Tarihi: 15.03.2021

2.4. İç Güvenlik İstihbaratı (İGİS)[71]

Güvenlik ve *istihbarat* kavramlarının kavramsal düzeyde ve tarihsel gelişim seyirleri içerisinde ele alınması ile varılan en temel husus, bu kavramların özleri ile itibariyle tehdit olgusunun mevcut ve/ya potansiyel varlığı ile ilgili olduklarıdır. Tehdit algısının zaman ve mekân bağlamındaki değişimi her iki kavrama yüklenen farklı anlamların ve kavramların alt dallarının, türlerinin ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Güvenliğin kavramsal unsurları arasında saydığı *hangi değerler için* ve *hangi tehditlere karşı* sorularına verilen yanıtların, terörizm tehdidinin birçok milletin uluslararası ve yerel güvenlik politikaları açısından belirleyici kuvvet haline gelmesi (Jackson, 2009: 1) ile dönüşmeye başladığı Yirminci Yüzyıl ile birlikte, ABD başta olmak üzere dünya genelinde öne çıkan *iç güvenlik* tartışmaları, içine *istihbarat* olgusunu da katan bir değişim sürecini beraberinde getirmiştir[72].

İç güvenlik kavramını tanımlarken kamu düzeni, suçla mücadele ve terörizmle mücadele; istihbaratı tanımlarken milli gücün muhafazası ve artırılması, mevcut ve potansiyel tehditlere ilişkin politikalar üretilmesi ile tehditlerin tespiti ve bertaraf edilmesi hususları ön plana çıkmıştı. Bu çerçevede şekillenen *iç güvenlik istihbaratı* tartışmaları, iç güvenlik ile ilgili olarak istihbaratın nasıl tanımlanması gerektiği, kim tarafından, nasıl, hangi sınırlar içerisinde ve ne ilkeler çerçevesinde sağlanacağı başlıklarını kapsar. Bu yeni gündemin daha açık bir şekilde anlaşılması için iç güvenlik istihbaratının kavramsal analizi yapılmış, ulusal güvenlik istihbaratı ve suç/kolluk istihbaratı kavramları ile ilişkisi incelenmiş ve kavramın farklı ülkelerdeki teorik yaklaşımlar ve uygulama örnekleri sunulmuştur.

---

[71] *İstihbarat Teorisi* adlı eseri ile Türkiye'de istihbarat çalışmalarının bilimsel bir çerçeveye oturtulması gerektiğini savunan Özdağ, bu alandaki kavram setinde ve kısaltmalardaki İngilizce merkezli yaklaşımı eleştirerek istihbarat türleri arasında saydığımız HUMINT (Human Intelligence) kavramı yerine İNİS (İnsani İstihbarat) kavramını ve kısaltmasını önerir (Özdağ, 2014: 116). Özdağ'ın bu yaklaşımını benimseyerek bu çalışmada iç güvenlik istihbaratının kısaltması olarak, ABD'de kullanılan HSINT (Homeland Security Intelligence) kısaltmasını karşılayacak şekilde İGİS kısaltması kullanılmıştır.

[72] 11 Eylül saldırıları sonrasında ABD'de yapılan soruşturmalar bu tartışmaların en önemli maddesini oluşturur. Mark Lowenthal'a göre saldırıya uğrayan her bir ülkenin zafiyete neyin yol açtığına dair çıkardığı derslerden neler öğrendiği önemli bir sorundur. Bu yaklaşıma göre en önemli sorunlardan birisi de doktrindir: *"ABD'li karar alıcılar ve istihbarat görevlileri hala iç güvenlik istihbaratının (homeland security intelligence) ne olduğunu anlamaya çalışıyor. Doktrin önemlidir çünkü hangi istihbaratın kiminle ve ne çabuklukla paylaşılacağının belirlenmesine yardımcı olur.* (Lowenthal, 2009: 256-257).

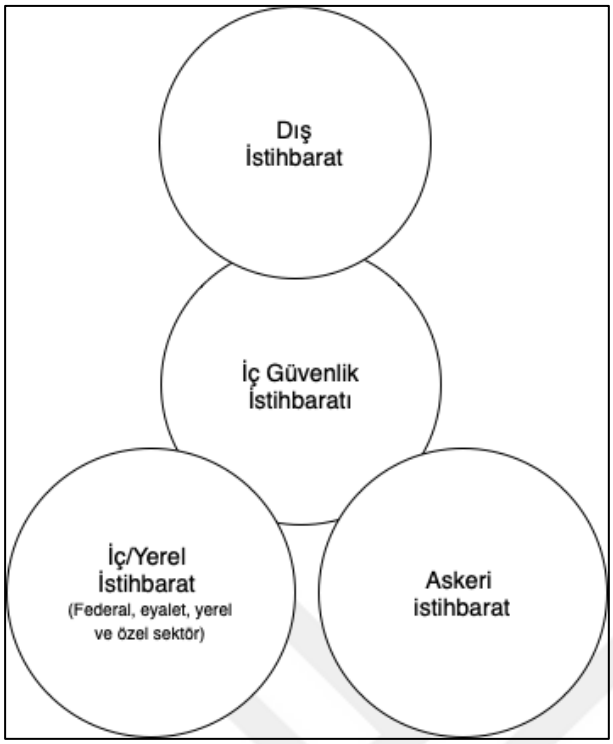
2.4.1. Kavramsal Analiz

Alanlarına/konularına göre istihbarat türlerinin tanımlanmasında belirleyici nokta - belirli bir istihbarat türünü bir isim tamlaması ve istihbaratı da tamlanan öğe olarak görecek olursak- tamlayan öğenin ilgili örnekte nasıl tanımlandığıdır. Örneğin *ulusal güvenlik istihbaratı* ilgili ülkedeki verili ulusal güvenlik tanımına göre, bunun sağlanmasına yönelik bilgi, faaliyet ve kurumları kapsar. Benzer şekilde *kolluk (suç)* istihbaratı kolluk faaliyetleri kapsamında yürütülen istihbari faaliyetleri karşılamak üzere kullanılır. Bu çalışmanın konu aldığı *iç güvenlik istihbaratı,* sayılan bu örnekler ve aynı mantıkla ele alınabilecek birçok diğer istihbarat türü ile ilişkili, görece yeni bir istihbarat türü olarak karşımıza çıkar.

Görece yeni bu türün tanımlanmasında baskın unsurlar olarak, tamlayan öğe olan *iç güvenlik* kavramındaki muğlaklığın ve ABD merkezli gelişimin izlerini görmek mümkündür. İç güvenlik başlığında da ele alındığı üzere, ABD ve Avrupa kaynaklı literatürde ve yasal metinlerde iç güvenliği karşılamak üzere anavatan *(homeland)*, ve dahili *(internal)* kelimeleri, hatta yerel *(domestic)* kelimesi farklı yerlerde ve birbirleri yerine kullanılmaktadır. Bu durum, istihbaratın kurum-faaliyet-bilgi üçlemesinin her birini ayrı ayrı etkiler niteliktedir. Benzer şekilde, istihbarat türleri başlığında yer verilen *tehlikenin kaynağı bakımından* istihbarat türleri olarak iç ve dış istihbarat ayrımı *(*Yılmaz, 2007: 122; Urhal, 2008: 205) noktasındaki muğlaklık da tanımlama çabasının önünde bir engel teşkil etmektedir.

Todd Masse'ye göre yerel istihbarat ve iç güvenlik istihbaratı terimlerinin[73] birbirleri yerine kullanılması bir kişinin "iç güvenliği" nasıl tanımladığına bağlı olarak anlaşılabilir (2006: 3). ABD örneğinde İGİS 11 Eylül saldırıları sonrası süreçte istihbaratın boyutlarından biri hale gelmiştir[74] (Masse, 2006: 5).

[73] Masse bu terimler için sırasıyla *domestic intelligence* ve *homeland security intelligence* ifadelerini kullanıyor. Bu durum ABD'nin federal yapısından kaynaklı olup yerel birimlerden kasıt her bir eyalet içerisinde bulunan merkezden bağımsız unsurlardır.
[74] Diğer boyutlar: dış istihbarat, yerel istihbarat ve askeri istihbarattır (Masse, 2006: 5).



Şekil 2.13. İstihbaratın boyutları (Masse, 2006: 5)

Masse'ye göre, diğer üç istihbarat boyutunun kesişiminde duran İGİS'in sınırlarının tayininde üç yaklaşım kullanılabilir[75]: istihbarat faaliyetlerinin ülke sınırlarında olması gerektiğini öne süren *coğrafi yaklaşım;* coğrafi sınırlardan ziyade yapısal *(federal, yerel vb.)* unsurların baz alınması gerektiğini savunan *yapısal yaklaşım;* coğrafi ve yapısal yaklaşımların bir arada değerlendirilmesi gerektiğini savunan *bütüncül yaklaşım* (Masse, 2006: 15-16).

Benzer bir mantıkla hareket eden ancak farklı bir adlandırma tercih eden Richard A. Posner'e göre *"yerel ulusal güvenlik istihbaratı*" (kısaca "yerel istihbarat")[76] büyük, siyasal motifli şiddet veya ulusal güvenliğe yönelik, uluslararası teröristler, yerli teröristler veya yabancı devletlerce görevlendirilmiş casuslar veya sabotajcılar tarafından ulusal sınırlar içerisinde kurgulanmış aynı derecede acı verecek zararlara ilişkin tehditler ile ilgili istihbarattır (Posner, 2010: 1). Bu bakımdan *"yerel istihbaratın"* bir kategori olarak anlamlılığı, ulusal güvenliğe yönelik tehdit

[75] Masse'nin çalışmaları (2003 ve 2006) ABD'nin yönetim sistemi temelinde ve istihbarat topluluğunun reforme edilmesine yönelik tartışmalar kapsamındadır. Masse'nin de arasında bulunduğu çok sayıda araştırmacı, 11 Eylül saldırılarındaki istihbarat başarısızlığının temelinde farklı seviyelerdeki (hem federal-yerel, hem iç-dış/FBI-CIA düzleminde) istihbarat faaliyetleri arasındaki kopukluğun yer aldığı vurgusunu yapmaktadır.

[76] Yazarın orijinal kullanımı *domestic national security intelligence* ve *domestic intelligence* şeklindedir.

uluslararası terörizm kaynaklı geliştiğinde sınırların önemini kaybetmesi temelinde sorgulanabilir (Posner, 2010: 2).

Tarihsel bir bakış açısı ile hareket eden Michael Herman, iç güvenlik[77] ve istihbaratın kaynağının on dokuzuncu yüzyıldaki "gizli polislik" olduğunu ve kıtada yüzyılın ilk yarısında Fransız Devriminin tekrarlanması korkusuna bağlı olarak ortaya çıktığını belirtir (Herman, 2004: 19). Birçok araştırmacının ortak görüşü olduğu üzere Batı'da ayırt edici iç güvenlik kurumları askeri istihbarat içerisinden ortaya çıkmıştır (Herman, 2004: 21)[78]. Benzer bir çizgide hareket eden Seren, demokratik ülkelerin çoğunluğunda iç ve dış istihbarat fonksiyonlarının ayrıştığını, ABD ve Avrupa demokrasilerinin çoğunda bu ayrımın belirginleştiğini, yeni demokrasilerin çoğunluğunda ise kendilerine tevarüs eden operasyonlar büyük oranda içeriye dönük olduğundan, bu tür bir ayrıma gidilmesi çok da anlam ifade etmediğini öne sürer (Seren, 2017: 489-490). Arthur S. Hulnick, iç güvenlik *(internal security)* açısından özel bir istihbarat kurumu olması gerektiği tartışmaları çerçevesinde Birleşik Krallık, Kanada, Almanya ve Fransa örneklerinin öne çıktığını öne sürer: *bunların temel özelliği ise yakalama yetkisi olmadan yerel güvenlik tehditleri hakkında bilgi toplama ve analiz etmekle yetkilendirilmiş olmalarıdır* (Hulnick, 2014: 578).

Abraham Shulsky, "yerel istihbaratı" (domestic intelligence) rejimin doğasının istihbaratın kapsamını etkilediği önemli bir alan olarak görür. Buna göre herhangi bir hükümet sadece harici tehditlerle (örneğin askeri işgal) değil aynı zamanda hükümet etme kabiliyetine veya varlığına yönelik, ulusal sınırlar içerisindeki şahıslar veya gruplardan kaynaklanan tehditler ile de ilgili olmalıdır (Shulsky, 1991: 4). Shulsky'ye göre narkotik, uluslararası terörizm veya belirli organize suç türleri gibi suçlar bir milletin refahına yönelik ciddi tehditler olabilir, ancak bunlar istihbarattan ziyade kanun uygulama çerçevesinde sorunlar gibi görülmektedir (Shulsky, 1991: 4-5). Öte yandan, konunun yurtdışı boyutu olması ve kapsamından dolayı belirli durumlarda bu suçlar istihbaratın ilgi alanına girebilir (Shulsky, 1991: 4-5).

[77] Yazarın orijinal kullanımı *internal security* şeklindedir.
[78] Herman Britanya Güvenlik Servisi, Kanada Güvenlik İstihbarat Servisi, Alman Anayasayı Koruma Teşkilatı, Fransız Güvenlik Servisi ve İsrail Shin Beth bunun örnekleri olarak sayar. Daha az yaygın bir alternatifin ise iç güvenliğin ulusal polis teşkilatının uzmanlaşmış bir birimine bırakılması olduğunu belirtir (FBI örneği) (Herman, 2004: 21).

Jean-Paul Brodeur, İGİS'i *polislik* kavramı çerçevesinde ele alarak, genellikle resmi üniformalı görevliler tarafından yapılan gündelik polisliğe *(düşük polislik)* tezat, "istihbarat topluğu"na ait bir polis türünden bahseder: *yüksek polislik (haute police)* (Brodeur, 2007: 26)[79]. Buna göre zamanımızda İngiliz MI5 ve MI6, FBI yerel siyasi polislik birimleri, CIA ve Fransız DST yüksek polislik ile ilgilidir (Brodeur, 2007: 26). Brodeur'a göre Soğuk Savaş'ın bitişinden beri, istihbarat servisleri organize suç gibi geleneksel kolluk sorumluluk alanlarına girmeye başlamış, buna karşın polis güçleri de suç istihbarat merkezleri kurarak tedricen sınır aşan suçlarla mücadeleyle yetkilendirilmiştir (Brodeur, 2007: 28). 21. Yüzyılın başında, sadece 11 Eylül saldırıları değil, dünya genelinde yükselen küresel terörizm bu durumu değiştirmiş, ABD ve Kanada'da yapılan soruşturmalarda *düşük ve yüksek polislik arasında boşluk olduğu, suç soruşturması ile güvenlik istihbaratı arasında bir "duvar" olduğu* sonuçları hasıl olmuştur (Brodeur, 2007: 29).

Ortaya çıkan bu tabloda İGİS, *verili iç güvenlik tanımı çerçevesinde gelişen, geleneksel istihbarat ve kolluk anlayışlarını belirli açılardan dönüştüren, hem ulusal güvenlik istihbaratı hem de kolluk (suç) istihbaratı ile bağlantıları olan yeni bir istihbarat türü*nü temsil eder. İGİS'in temsil ettiği bu alanın netleştirilebilmesi için en çok kesişime sahip olduğu bu iki istihbarat türü ile ilişkisinin anlaşılması faydalı olacaktır.

2.4.2. Ulusal Güvenlik İstihbaratı ve İGİS

Ulusal güvenlik, çalışmanın önceki bölümlerinde bir devletin iç ve dış her türlü tehlikelerden korunmuş olarak varlığını hukuki, sosyal ve bağımsız olarak sürdürmesi şeklinde (Urhal, 2009: 68) tanımlanmış, ulusal sınırlar dahilindeki ve haricindeki olaylar ve tehditleri konu olan iç-dış güvenlik türlerinin bu kavramın alt unsurları olduğunu ve geleneksel olarak *kamu düzeni* ve *savunma* kavramlarına karşılık geldiği ifade edilmişti. Bu çerçevede ulusal güvenlik istihbaratı, herhangi bir ülkedeki en kapsayıcı istihbarat türü olarak karşımıza çıkar. Bir nevi diğer istihbarat türleri ve bunlara ait bilgi, faaliyet ve kurumları kapsar.

[79] Brodeur bu ayrımı tarihsel olarak Napolyon dönemine dayandırır: *"Yüksek polislik kavramını açıklayan, Napolyon'un Polis Bakanı Joseph Fouche, bir siyasi düzen kurmak ('faire la police') ile bölük pörçük polislik faaliyetleri ('faire de la police') arasında net bir ayrım ortaya koyar."* (Madelin (1930)'dan aktaran: Brodeur, 2007: 26).

Hank Prunckun'a göre ulusal güvenlik istihbaratı bir milletin silahlı kuvvetlerinin farklı branşları, diplomatik servisi ve ülkeye bağlı olarak atom enerjisi kurumu tarafından yapılı ve bazı durumlarda dış politika istihbaratı olarak adlandırılır (2010: 12). Bu çerçevede ulusal güvenlik istihbaratının sorumluluğu siyasi liderlere dış politika ve uluslararası ilişkiler ile ilgili politikaların oluşturulması noktasında tavsiye vermektir (2010: 17)[80]. Bu yönüyle aslında bazı araştırmacılarca *stratejik istihbarat* olarak da anılır (Johnson, 2010: 3).

Loch K. Johnson -ABD örneğini esas alarak ve CIA tanımına atıfla- ulusal güvenlik istihbaratını *"etrafımızdaki dünya ile ilgili – Başkanlık kararları ve eylemlerine başlangıç teşkil edecek bilgi ve önbilgi"* olarak tanımlar (Johnson, 2010: 5). Johnson'a göre kavram sadece bir ürüne değil, aynı zamanda bu amaca yönelik süreç, faaliyet ve kurumlara da işaret eder (Johnson, 2010: 5-6). Benzer bir yaklaşımla David L. Carter kavramı *bir devletin dış güçler, kurumlar ve şahıslarla olan, siyasi ve ekonomik unsurlar ve de devletin egemenlik prensiplerinin sürdürülmesi bağlamındaki ilişkileri ve mütekabiliyeti hakkındaki bilgilerin toplanması ve analizi* olarak tanımlar (Carter, 2009:446).

Bu tanımlar, kavramın *dış istihbarat-savunma* düzlemine tekabül eder. Bununla birlikte gerek güvenlik türleri gerekse istihbarat türleri başlıklarına ele alındığı üzere, ülke sınırlarını aşan terörizm ve organize suç örgütü faaliyetleri güvenlik ve istihbarat kavramlarında bir dönüşüme sebep olmuştur. Bu çerçevede ulusal güvenlik ile İGİS arasındaki ilişkinin de yeniden ele alınması gereklidir. Bu noktada, Sherman Kent'in kurum-faaliyet-bilgi veya Loch K. Johnson'un benzer bir yaklaşım içeren bilgi-süreç-faaliyet-kurum tipolojisine başvurulabilir.

Kurum açısından İGİS faaliyetleri ülkeye özgüdür. Ülkenin siyasi kültürü ve bürokratik yapısı bu noktada iki belirleyici etken olarak ele alınabilir. İlk olarak, Seren'in belirttiği üzere (Seren, 2017: 489-490) ülkelerin demokratikleşme seviyesi mantıksal ve kurumsal ayrışmada etkin rol oynar. Bununla bağlantılı olarak, Herman'ın *İGİS kurumlarının askeri istihbarat kurumları içerisinden türediği* tespiti de düşünüldüğünde, İGİS faaliyetleri ulusal güvenlik konusunda ön plana çıkan askeri

[80] Prunckun'a göre ulusal güvenlik istihbaratı analistlerinin arayışında olduğu bilgi türleri herhangi bir dış devletin güncel siyasi meselelerinden herhangi bir şey olabilir; ülkenin sağlık, eğitim, ve toplumsal yapısı; toplumsal problemleri ve yasal kurumları (Prunckun, 2010: 13).

istihbarat bürokrasisine göre şekillenebilir. Geleneksel güvenlik anlayışının bir sonucu olan askeri anlayışın yeni güvenlik anlayışı çerçevesinde aşılma derecesi, İGİS faaliyetleri sürdüren kurumların yapısını ve görev kapsamını da tayin eder.

Faaliyet ve süreç açısından İGİS ağırlıklı olarak, *metotlarına göre istihbarat türleri* başlığında ele alınan geleneksel istihbarat faaliyetlerinden insan istihbaratı, teknik istihbarat ve açık kaynak istihbaratı faaliyetleri ile ilgilidir. Bu durum, hem maliyet (bütçe) hem de kabiliyet açısından kurumsal konumlandırmanın bir sonucu olarak görülebilir. Öte yandan, İGİS kapsamında sürdürülen bir faaliyetin, kapsam açısından da sınırları olabilir. İlgili ülkenin istihbarat ve güvenlik bürokrasisi yapılanması ile koordinasyon kapasitesine bağlı olarak, İGİS talep ve ihtiyaçları ulusal güvenlik istihbaratı açısından ikincil ve/ya göz ardı edilebilir konuma düşebilir; bu kapsamda faaliyetin ve sürecin sonlandırılması ve çıktıları ile birlikte ilgili ulusal güvenlik kurumuna devredilmesi istenebilir. Yine bu minvalde, İGİS faaliyeti mevzuat açısından da sınırlandırılmış olabilir.

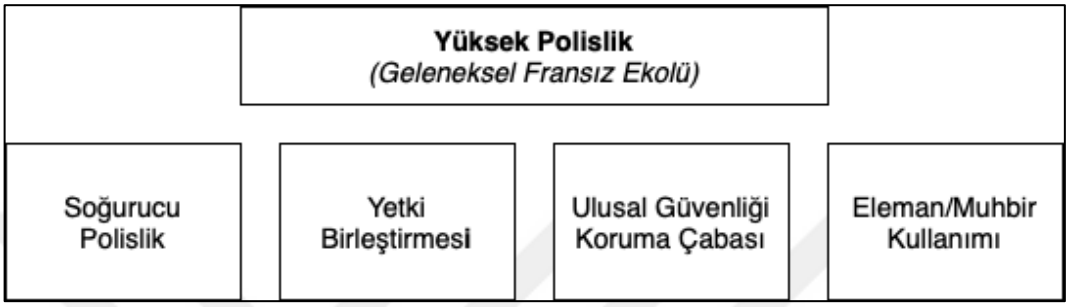
Faaliyetin alt unsurları açısından bakmak gerekirse; konuyu ulusal güvenlik açısından ele alan Shulsky'ye göre istihbarat faaliyeti toplama, analiz, örtülü eylem ve karşı istihbarattır (Shulsky, 1991: 7). Bu noktada Treverton, ulusal güvenliğe yönelik istihbarat ile yerel istihbaratı mukayese ederken yerel istihbaratın üç fonksiyonundan bahseder: toplama, analiz, eylem (Treverton, 2008: 16). Buna göre, İGİS faaliyetleri, ulusal güvenlikten farklı olarak ağırlıkla bir *görünür bir eylem*le sonuçlanmak durumundadır.

Şekil 2.14. Yerel/İç istihbaratın üç temel fonksiyonu (Treverton, 2008: 16)

Bilgi açısından -ülkeye özgü olma parantezinde- İGİS faaliyetleri neticesinde elde edilen bilgi ve buna istinaden üretilen istihbarat, ancak uzun vadeli ve/ya dönemsel ulusal güvenlik tanımlaması ve gereksinimleri çerçevesinde ele alınır. Brodeur'a göre (2007: 26-27) *ulusal güvenliğin korunması*[81] yüksek polisliğin dört ana özelliğinden

[81] Brodeur'a göre bu özelliğin birbirinden oldukça farklı iki türü vardır: demokratik türünde, yüksek polislik milletin siyasi kurumlarını ve anayasal düzenini korumakla görevlendirilmiştir. Demokratik olmayan türünde ise yüksek polislik, bir siyasal partinin veya bir diktatör yönetiminin hegemonyası altında kurulmuş belirli bir siyasal rejimin korunmasına adanmıştır. (Brodeur, 2007: 28).

biri ve varlık sebebidir *(raison d'etre)* ve birçok güvenlik istihbaratı servisinin yetki kanunu açıkça öncelikli hedeflerinin milleti korumak olduğunu ifade eder. Ancak hangi istihbaratın ulusal güvenlik ile ilişkilendireceği konjonktürel ve özneldir. Shulsky'nin ifadesiyle ulusal refahı etkileme kapasitesine sahip suçların yurtdışı boyutu olması ve kapsamından dolayı belirli durumlarda bu suçlar istihbaratın ilgi alanına girebilir (Shulsky, 1991: 4-5).



Şekil 2.15. Yüksek polisliğin karakteristik özellikleri (Brodeur: 2007: 26-28)

Neticede, İGİS ulusal güvenlik istihbaratının bir alt unsurudur. Bu ilişki her ülkede hiyerarşik bir silsile veya organik bir bağ şeklinde tezahür etmese de kurum, faaliyet ve bilgi açısından İGİS'in varlığı son tahlilde ulusal güvenliğe katkı sağlama noktasında anlamlıdır. Geleneksel-yeni güvenlik anlayışları üzerinden ele alındığında İGİS, askeri olmayan; bireyin ve toplumun değerlerini öne çıkaran bir güvenlik algısı üzerine inşa edilmiş; kurumsal olarak sivil bürokrasi içerisinde faaliyet gösteren; kamu düzeni ile suçla ve terörizmle mücadele hususlarını önceleyen bir istihbarat türüdür. Bu yönleriyle ulusal güvenlik ile geleneksel anlamından daha kapsamlı bir ilişki içerisinde konumlanır.

2.4.3. Kolluk (Suç) İstihbaratı ve İGİS

Kolluk (suç) istihbaratı ve İGİS arasındaki ilişkinin anlaşılabilmesi için ilk etapta kolluk ve istihbarat arasındaki ilişkiye değinmek gerekir. Treverton'un ifadesiyle, bu iki kurum "farklı hedefleri, işleyiş kodları ve standartları yönüyle çok ayrı dünyalardır" (Treverton, 2003: 122). Kolluk, ceza adalet sisteminin bir parçası olarak, ceza mevzuatında tanımlanmış suçların önlenmesi, vuku bulması halinde faillerinin tespiti ve yakalanması, suça ilişkin delillerin toplanması ve ilgili adli mercilere iletilmesi ile ilgilenir. Diğer bir ifadeyle işi karar alma değil soruşturmadır ve yöntemi davalardır (Treverton, 2003: 122). Oysa istihbarat ulusal güvenliği ilgilendiren karar alma süreçleri ile ilgilidir ve mümkün mertebe ceza adalet sisteminin dışında kalmaya

çalışır. Brodeur'un terimlerini kullanacak olursak, kolluk *düşük polislik,* istihbarat ise *yüksek polislik* faaliyeti icra eder. Buna göre polis, hukukun en dikkat çekici sembolüdür: bu, üniformalı devriye görevi yapan, görünürlüklerini caydırıcılık/güven verme etkilerinin önemli bir parçası olarak kullanan düşük polislik boyutu bağlamında doğrudur (Brodeur, 2007: 34). Öte yandan yüksek polislik birimleri devleti sembolize eder: polisin aksine istihbarat servisleri sembolik güçlerini düşük görünürlük üzerine inşa ederler (Brodeur, 2007: 34).

Kavramsal analizde ifade edildiği üzere, suçun ve suç örgütlerinin dönüşümü ile terörizmle mücadele hususları istihbaratın belirli ölçülerde kolluk görev alanında değerlendirilen bu suçlarla ilgilenmeye başlamış, buna karşın kolluk güçleri de dönüşen suçla mücadele için klasik istihbarat yöntemlerine başvurmaya başlamıştır. Bu süreçte, kolluk birimlerinin ceza hukukunu uygulama sorumluluğu ile ilgili olacak şekilde "kolluk/suç istihbaratı" olgusu gelişmiştir. David L. Carter'a göre kolluk istihbaratı, suç, suç eğilimler, suç ve güvenlik tehditleri ve suçlulukla ilgili şartlar hakkında birbirinden farklı bilgiler hakkında entegre bir bakış açısı sağlayan bir analitik sürecin sonucudur (Carter, 2009: 12). Carter'a göre kolluk istihbaratının iki ana amacı vardır:

1. Önleme, terörizm veya suç tehditlerine ilişkin olarak, suçluları yakalama, muhtemel hedefleri tahkim etme ve tehdidi ortadan kaldırma veya etkisini azaltmaya yönelik stratejiler kullanmaya yönelik bilgi elde etme veya geliştirmeyle ilgilidir. Taktik istihbarat ve operasyonel istihbarat bu kapsamda ele alınabilir.
2. Planlama ve kaynakların yeniden dağıtımı, karar alıcılara tehditlerin değişen doğası, tehditlerin karakteristik özellikleri ve metodolojileri ile yeni ortaya çıkan tehdit özellikleri hakkında bilgi sağlar. Bu stratejik istihbarat olarak bilinir[82] (Carter, 2009: 9).

Treverton, terörizmin başarılı şekilde önlenmesini istihbarat ve kollukta var olan kabiliyetlerin entegrasyonuna bağlar (2008: 3). Bu çerçevede, istihbarat sözcüğü kolluk birimleri ve kamu güvenliği birimlerine "istihbarata dayalı polislik" olarak entegre edilmiştir (Treverton, 2008: 15-16). Farklı tanımları olsa da *istihbarata dayalı*

[82] Bu yaklaşım literatürdeki ana tartışmalardan birine işaret eder. Stratejik istihbarat Sherman Kent tarafından "bir devletin, diğer devletlerle ilgili olarak sahip olması gereken bilgi türü", diğer bir ifadeyle "üst düzey pozitif dış istihbarat" olarak tanımlanır (Kent, 1965: 3) ve geleneksel dış istihbarat kavramı ile ilişkilidir. Buna itiraz eden McDowell ise (2009: 10-11), strateji geliştirmenin üst düzey kurumlarla sınırlanmasının bir zorunluluk olmadığı, her ölçekteki kurumun kendi ölçeklerinde stratejik hedefleri olabileceği savından hareketle stratejik istihbaratı öngörülebilir gelecekteki başlıca amaçlarını başarmak için dikkatlice plan yapan tüm grupların ihtiyaçlarına hizmet eden bir istihbarat türü olarak tanımlar (McDowell, 2009:11).

polislik bilgi toplama kabiliyetlerinin kullanımı, bunların analizi ve suç önleme ve mukabele etme (soruşturma) unsurlarını içerir (Treverton, 2008: 16). Bununla birlikte, kolluk soruşturması ile istihbarat soruşturması arasında belirli ayrımlar vardır:

> İlk olarak, tamamen kolluk perspektifi ile bakıldığında bir ipucu takip etmeye değer değilse, bu konunun sonu demektir. Bununla birlikte istihbarat amaçları açısından bu, tekerrür olup olmadığı veya gelecek bir serinin parçası olup olmayacağını görmek açısından saklanacak bir bilgi parçası olabilir. Bu, muhtemelen en keskin ayrımdır (Treverton, 2008: 18). İkincisi, istihbaratın açığa çıkarma unsuru da kolluk birimlerinden ayrılır ve iki temel husus içerir: yeni ip uçları için bilgi toplama çabaları ve daha kapsamlı bir yerel tehdit çevresi inşasını gerekli kılan daha geniş bir uyarı işlevi (2008: 18).

Konuyu yüksek polislik (veya güvenlik) ve düşük polislik (veya suç soruşturması) olarak ele alan Brodeur'a göre arasında iki temel fark vardır ve bu farklılıklar iki faaliyet arasında bir boşluk, bilgi paylaşımı açısından ise bir "duvar" oluşturur (Brodeur, 2007: 27-29):

> İlk farklılık faaliyet kapsamıdır. Polis güçleri istihbaratı ceza davaları ile ilgili olarak toplar. Bunun aksine, güvenlik servisleri açısından bilgi iştahının bir sınırının olmadığı görülmektedir. Güvenlik ve suç soruşturması istihbaratı arasındaki zıtlıklardan ikincisi, "harekete geçilebilir istihbarat" türü ile ilgilidir. Polis için istihbarat bir soruşturmayı sonlandırmak için bir araçtır. Güvenlik istihbaratı birimleri ise istihbaratı özümsemeye, daha makul alternatifler olmadığı zaman eyleme çevirmeye meyillidir (Brodeur, 2007: 27).

Öte yandan Kolluk birimlerinin tamamı failleri ceza davalarında mahkûm ettirmeye göre dizayn edilmiştir. Bu tarz davaların kamuoyuna açık olması durumundan dolayı, istihbarat birimleri kaynaklarının ve yöntemlerinin ceza davalarında açığa çıkacağı korkusu ile polis birimleri ile bilgi paylaşma konusunda oldukça gönülsüzdürler (Brodeur, 2007: 29).

Richard A. Posner benzer bir yaklaşımla yola çıkarak bir milletin istihbarat sisteminin polis teşkilatından ayrı bir yerel istihbarat kabiliyetine sahip olması gerektiği üzerinde uluslararası bir konsensüs bulunduğunu tespit eder (Posner, 2010: 4). Posner bu tespitini şu hususlara dayandırır;

1. Suç soruşturması retrospektiftir (Posner, 2010: 19).
2. Suç soruşturması dava odaklıdır, geriye dönüktür, bilgi saklamaya meyillidir ve müşkülpesenttir (soruşturmaya zarar verme korkusundan dolayı). Bunun aksine istihbarat ileriye bakar, davadan ziyade tehlike odaklıdır ve serbesttir (Posner, 2010: 20).
3. Suç soruşturması yapan kolluk ceza odaklıdır, ancak ceza yıkıcı bir saldırının sonuçlarını ortadan kaldırmaz (Posner, 2010: 23).

4. İstihbaratın, olayların gerçekleştikten sonra soruşturulmasından ziyade meydana gelmesini veya ve hatta tasarlanmasını önleme eğilimi, bir yerel istihbarat biriminin bir mahkumiyeti tehlikeye düşürecek aşırı mevzuatçı yanlış adımlara takılmasını önleyecektir (Posner, 2010: 20).
5. Suç soruşturmacılarının performansı istihbarat görevlilerinin aksine mahkumiyetle sonuçlanan tutuklama sayısı, uygulanan cezanın yüksek olduğu mahkumiyetler, el konan mal miktarı ve oluşturulan tanıtım/reklam gibi nesnel, aslında sayısal ölçütlerle değerlendirilebilir. İstihbarat görevlileri bu tarz bir nesnel ölçüt ile değerlendirilemez; başarıları genelde görünmezdir, aslında bilinmezdir (Posner, 2010: 30).
6. Ulusal güvenliğe yönelik tehditlerin büyüklüğünden dolayı istihbarat görevlileri, inanılması güç olsa da milli güvenliği tehlikeye atabilecek bir saldırıyı işaret eden her ipucunu takip etmek durumundadır. Bu ipuçlarından birçoğu bırakın bir yakalama, yargılama, tutukluluk veya mahkumiyeti, hiçbir yere varmaz. Bunun gibi sonucu belirsiz ipuçlarını kovalamak polis mantalitesine yabancıdır (Posner, 2010: 33-34).

Neticede, kolluk (suç) istihbaratı olgusu, suçla mücadele temelinde kolluk birimlerinin karmaşıklaşan suç olgusuna ve bunun nitelik hali olarak beliren organize suç ile terörist faaliyetlere mukabele çabasının bir sonucudur. Bununla birlikte İGİS, özellikle ulusal güvenlik bağlamında öncelik teşkil eden hususlar çerçevesinde kolluk istihbaratının amacını, yapısını ve ürettiği ürünü aşan bir niteliği haizdir. Bu iki yönetimsel çaba arasındaki farkların, "boşlukların" ve "duvarların" özellikle terörizmle ve organize suç örgütleriyle mücadele aksamalara yol açabileceği düşüncesi, kurumsal olarak farklı istihbarat kurumlarının ortaya çıkmasına ve/ya mevcutların dönüşümüne yol açmıştır. Bu durum farklı ülke örneklerini incelemek suretiyle daha net anlaşılabilir.

2.4.4. Ülke Örnekleri

İGİS, faaliyetleri daha önce ifade edildiği üzere kendisinden daha uzun süredir uygulamada olan dış istihbarat, askeri istihbarat ve yerel istihbaratın kesişiminde durur. Esas itibariyle İGİS, istihbarat türlerinin her biriyle temas halinde olup bunlardan izler taşır. Öte yandan her demokrasinin yerel istihbarat faaliyetlerini yürütme amaçlı kurumlarını doğrudan etkileyen kendine has bir gelişimi vardır. Bu siyasi, yasal ve kültürel farklılıkların yabancı ülkelerin yerel istihbarat modelleri uyarlanırken dikkate alınması önem arz eder (Masse, 2003: 14). Bu çerçevede, İGİS'in kurumsal karşılığı, faaliyet alanı ve türü, ürettiği istihbaratın amacı ve kapsamı ülkeden ülkeye değişiklik gösterir.

2.4.4.1. ABD örneği

ABD, İGİS tartışmalarının en yoğun olduğu ülkelerdendir. Bu yoğunluğun iki ana sebebinden bahsedilebilir: kurumsal ve mantıksal. İlki ABD'nin federal yönetim sistemi ve buna bağlı olarak eyaletlerdeki güvenlik unsurlarının merkezi güvenlik unsurları ile olan ilişkilerinde yaşanan uzun soluklu bir tartışmadır. İkincisi, mantıksal olarak ABD iç güvenlik yaklaşımında, doğal felaketler başta olmak üzere geniş çaplı etkiye sahip konuların da bu alana dahil edilmesidir. 11 Eylül 2001 saldırılarının ortaya çıkardığı istihbarat zafiyeti tartışmalarının bu tartışmalarda bir mihenk taşı niteliğinde olduğu söylenebilir[83].

11 Eylül saldırıları sonrasında, geleneksel olarak ABD'de İGİS'ten sorumlu olan FBI, *güçlü kolluk ve soruşturma kültürü göz önünde tutulduğunda terör eylemlerini olaydan sonra araştırma konusunda üst düzey başarılı iken saldırıları önleme noktasında yetersiz olma* ithamı (Chalk ve Rosenau, 2004: xi, 1) ile yüzleşmiştir. Bu durum, dış istihbarat servisi olan CIA ile FBI arasında; FBI ile de eyalet (yerel) güvenlik unsurları (polis) arasında bilgi paylaşımının kapsam ve metot açısından sorgulanması sonucunu da doğurmuştur.

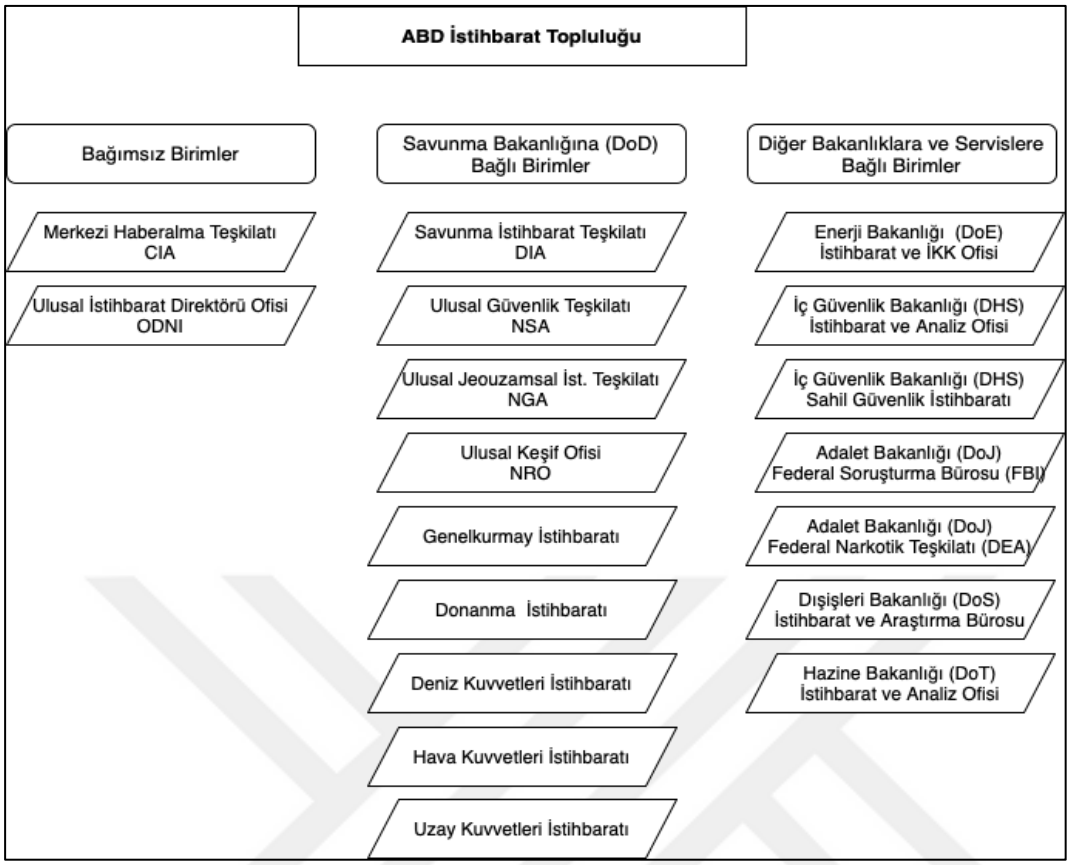
ABD'de şiddet eylemlerini ve suç faaliyetlerini önlemek için hükümet teşebbüsleri olan istihbarat ve kolluk birimleridir, ki bunlar uzun yıllar boyunca Amerikalılar tarafından ayrı faaliyetler olarak görülmüştür (Jackson, 2009: 1). 11 Eylül sonrası değerlendirmelerin temel gündemi, İGİS faaliyetlerini sürdürmek üzere yeni bir kurum ihdası ve bilgi paylaşımı sorunlarının çözülmesi olmuştur[84].

Federal devlet yapısının gereği karmaşık bir yapıya sahip olan ABD istihbarat topluluğu, bağımsız servisler (DNI ve CIA), Savunma Bakanlığı unsurları ve diğer bakanlıklar ile servislerin unsurları olmak üzere on sekiz farklı birimden oluşan bir yapıya sahiptir (ODNI, 2022).

---

[83] İç güvenlik istihbaratı (HSINT) ile ilgili faaliyetlerin kendisi yeni değilse de eyalet, yerel ve özel sektör paydaşlarının izafi önemi, kolluk ilgisinin nasıl milli güvenliği koruyabileceği ve iç güvenlik istihbaratına atfedilen önem 11 Eylül 2001 olaylarından sonra ciddi şekilde artmıştır (Masse, 2006: 1).

[84] Örneğin Posner'e göre: "güvenlik açısından önemine karşın, ABD istihbarat sistemindeki en zayıf halka yerel istihbarattır. Bunun kuvvetli sebebi yerel istihbarat biriminin FBI olması, daha tali bir sebebi ise Amerikalıların yabancı tecrübeleri gözden gelmesidir. 11 Eylül Komisyonu'nun nihai raporu, yabancı istihbarat sistemlerine, ki bunlardan bazıları, özellikle de İngiliz, Fransız ve İsrail örnekleri takdir edilmesine karşın, sadece üstünkörü bir bakış attı. Bunlardan her biri, *FBI'ın karşılığı olan milli polis gücünden ayrı ve yakalama veya diğer kolluk güçlerine sahip olmayan yerel istihbarat birimlerine sahipler*" (Posner, 2010: 3).



Şekil 2.16. ABD istihbarat topluluğu (ODNI, 2022).

Halihazırda ABD'de Ulusal İstihbarat Ofisi *(Office of the Director of National Intelligence-ODNI)* istihbarat açısından (USIC, 2020), İç Güvenlik Bakanlığı *(Department of Homeland Security-DHS)* ise iç güvenlik açısından (DHS, 2020a) çatı yapılardır. İGİS faaliyetleri açısından bakıldığında, federal seviyede faaliyet yürüten birimlerin DHS ve FBI olduğu anlaşılmaktadır.

DHS'in görev alanı, iç güvenlik kavramının gelişim sürecinde de ele alındığı üzere, terörizmden doğal afetlere kadar geniş bir yelpazeye tekabül eder. Sınır güvenliği, göç ve vatandaşlık, siber güvenlik, doğal felaketler, ekonomik güvenlik, seçim güvenliği, iç güvenlik, insan kaçakçılığı/ticareti, gümrük muhafaza, terörizm, ulaşım güvenliği DHS görev alanına giren başlıca konulardır (Department of Homeland Security [DHS], 2022a). Bu kapsamda, yasaya göre "iç güvenlik bilgisi"[85]*:*

> "Federal, eyalet veya yerel bir birim tarafından edinilmiş (a) terörist faaliyet tehdidi ile ilgili, (b) terörist faaliyeti önleme, kısıtlama, engelleme kabiliyetine ilişkin, (c) şüphelenilen bir teröristin veya terör şebekesinin

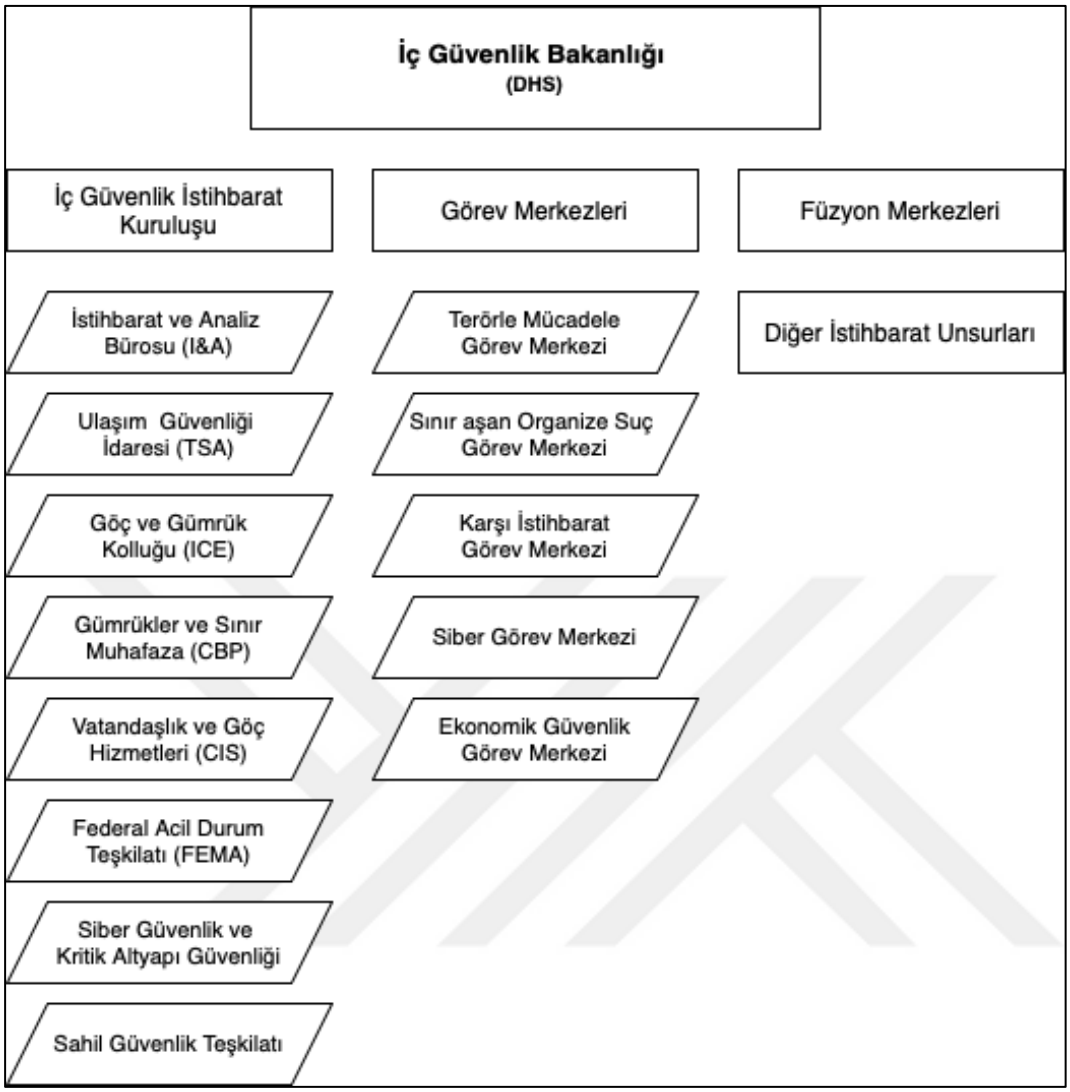
[85] Detay için bkz: İç Güvenlik Yasası (DHS, 2020b), Kısım 892-f: *İç Güvenlik Bilgisi Paylaşım Prosedürlerinin Kolaylaştırılması* https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr_5005_enr.pdf Erişim Tarihi: 02.05.2020.

> tespitini veya soruşturulmasına katkı sağlayacak, (d) terörist bir eyleme karşı verilecek cevaba katkı sağlayacak her türlü bilgi olarak tanımlanır.

Masse bu tanımdan hareketle, ABD örneğinde *İGİS'in, iç güvenlik bilgisi*nin daha rafine ve neticelendirilmiş sürümü olarak tanımlanabileceğini belirtir (Masse, 2006: 12). *DHS'in istihbarat bileşeni* yasada iç güvenlik, terörizm, kitle imha silahları ve ulusal güvenlik konularında, istihbari bilgi elde eden, toplayan, işleyen, analiz eden, üreten ve belirlenen bilgi paylaşımı ortamı çerçevesinde bunları dağıtan unsur veya kurumsal varlıklar olarak tanımlanmaktadır (Office of the Law Revision Counsel [OLRC], 2022a).

Bu genel tanımın DHS altında bulunan ve farklı konulara özgü çok sayıda birimin *(Ulaşım Güvenliği (TSA), Göç ve Gümrük Kolluğu (ICE), Gümrükler ve Sınır Muhafaza (CBP), Vatandaşlık ve Göç Hizmetleri (CIS), Federal Acil Durum Teşkilatı (FEMA), Siber Güvenlik ve Kritik Altyapı Güvenliği Teşkilatı)* istihbarat işlevlerini karşılamak üzere tercih edildiği anlaşılmaktadır. Bütün bu birimler *İç Güvenlik Bakanlığı İstihbarat Kuruluşu* adı altında toplanmaktadır. Bunlara ilave olarak Sahil Güvenlik ve Gizli Servisi'nin de kendi uhdelerinde istihbarat birimleri bulunmaktadır. DHS'in ABD istihbarat topluluğu nezdindeki temsilcisi olan *İstihbarat ve Analiz Ofisi*, ABD istihbarat topluluğu ile DHS bünyesinde bulunan birimler arasında bir köprü vazifesi görmektedir.

DHS'in bilgi paylaşım yaklaşımın bir ürünü olan *İç Güvenlik Bilgi Ağı (HSIN)* "hassas ancak tasnif dışı" bilgilerin paylaşıldığı, kritik altyapı, acil durum servisleri, kolluk ve istihbarat bölümlerinden oluşan, devlet ve özel kuruluşların gönüllü katılımına açık bir bilgi ağıdır (DHS, 2022b). DHS bünyesindeki bilgi paylaşımı çabalarının bir diğer ürünü olan *Füzyon Merkezleri*, eyaletlerde bulunan, tehdit odaklı bilginin elde edilmesi, analizi ve federal, eyalet, yerel ve özel sektör paydaşları ile paylaşılmasından sorumlu merkezlerdir. Bu merkezlerde derlenen bilgiler *Ulusal Füzyon Merkezleri Ağı* içerisinde toplanır (DHS, 2022c).

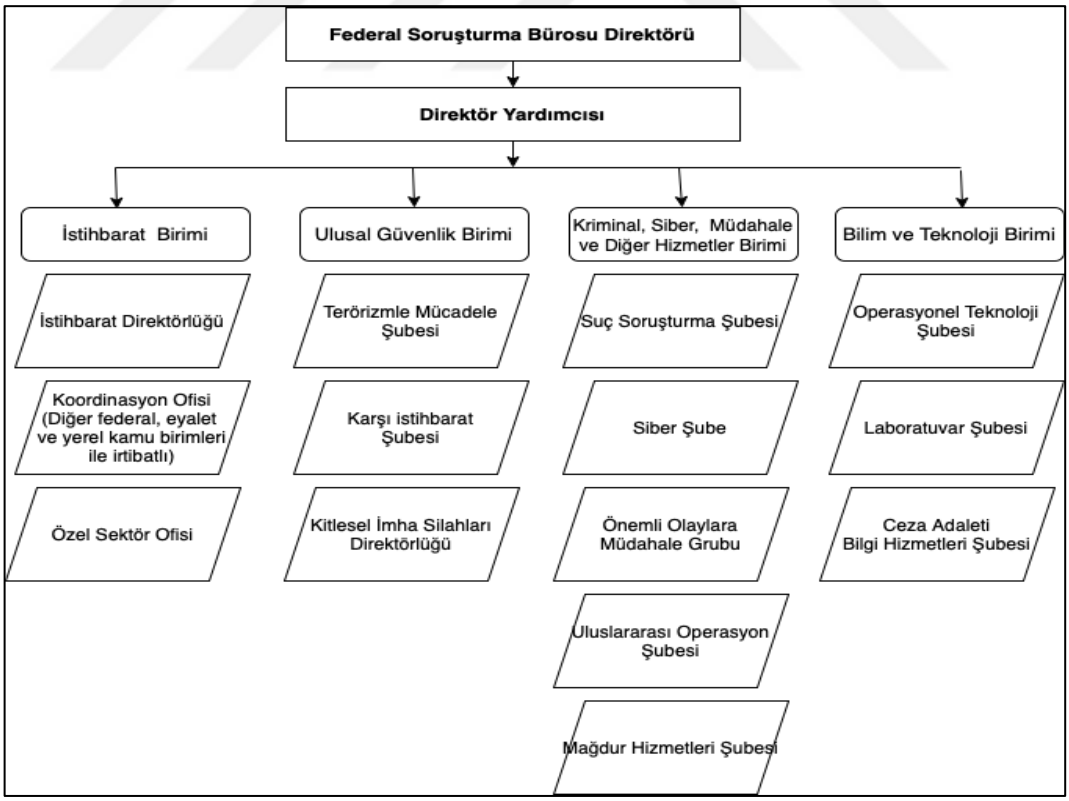


Şekil 2.17. DHS kurumsal şeması (İGİS İlintili Birimler) (DHS, 2022d)

DHS ile birlikte ikinci federal kurum olan FBI *istihbarat ve kolluk sorumluluklarının her ikisine de sahip, istihbarata dayalı ve tehdit odaklı bir ulusal güvenlik kurumu*; *Adalet Bakanlığı'nın ana soruşturmacı birimi ve İstihbarat Topluluğu'nun tam üyesi* (USIC, 2020) olarak tanımlanmıştır[86]. FBI organizasyon şemasında öne çıkan unsurlar (teknik, İK, bütçe vb haricinde) İstihbarat Birimi, Ulusal Güvenlik Birimi, Kriminal, Siber, Müdahale ve Diğer Hizmetler Birimi, Bilim ve Teknoloji Birimi'dir. Bu birimler, FBI'ın istihbarat ve kolluk yetkilerini ayrı ayrı kapsayacak şekilde yapılandırılmıştır. Bu merkez birimlerinin yanında, farklı eyaletlerin büyük şehirlerinde kurulu elli altı adet *FBI Saha Ofisi* bulunmaktadır (Federal Bureau of Investigation [FBI], 2022a).

[86] İstihbarat komitesi içerisinde FBI'ın konumu için bkz: https://www.intelligence.gov/index.php/how-the-ic-works/our-organizations/422-fbi Erişim Tarihi: 02.05.2020.

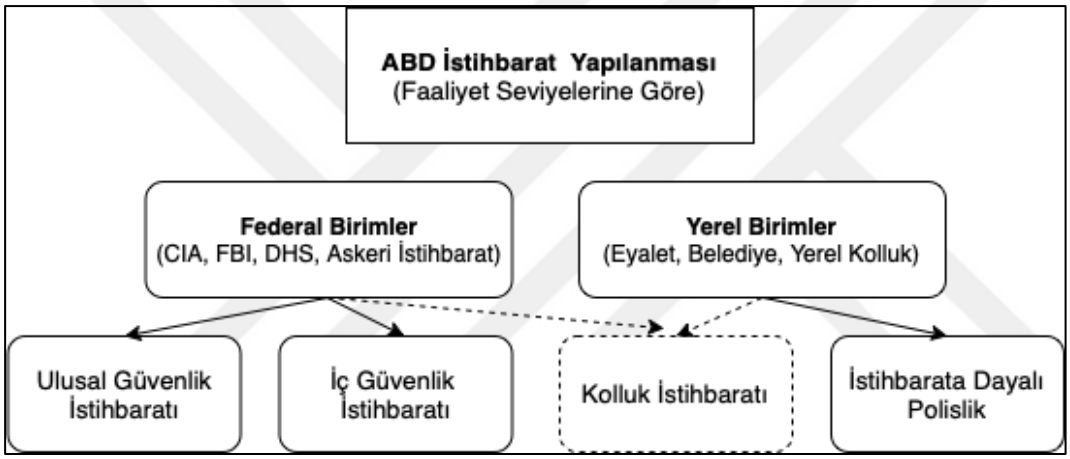
FBI İstihbarat Direktörlüğü (FBI, 2022b), merkez birimleri ve saha ofislerinin istihbarat operasyonları desteklemek üzere kurulmuş bir birim olup FBI seviyesinde üretilen istihbaratın temel amaçları Amerikan vatandaşlarını ve anayasasını korumak olarak belirlenmiştir. FBI'ın yasal dayanaklarına bakıldığında, Adalet Bakanlığına bağlı olan FBI direktörünün ABD Feedral Başsavcılığı tarafından atandığı, yetkilerinin belirlenmiş olan suçlara özgü olarak ayrı ayrı tanımlandığı *(The U.S. Code, Başlık 28-Kısım II-Bölüm 33, md.531-540C)* görülmektedir (OLRC, 2022b). Buna göre, FBI'ın soruşturma alanına giren konular, terörizm, espiyonaj, siber suçlar, yolsuzluk, temel hak ve özgürlüklere yönelik ihlaller, organize suç, beyaz yaka suçları *(para aklama, sahtecilik, dolandırıcılık vb.)*, şiddet suçları, kitle imha silahları tehdit ve vakaları olarak sayılmıştır (FBI, 2022c). FBI'ın aynı anda hem istihbarat hem de kolluk yetkilerini haiz şubeleri -ayrı birimler altında konuşlandırılmışsa da- Brodeur'un yüksek polislik tipolojisinin *yetki birleştirme* karakteristiğiyle bağdaşan bir tablo sunmaktadır.



Şekil 2.18. FBI kurumsal şeması (Operasyonel Birimler) (DoJ, 2022)[87]

[87] Sadece tez kapsamındaki unsurları ele alınan organizasyoun tam şeması için bkz. *"Organization, Mission and Functions Manual: Federal Bureau Of Investigation"*

ABD İGİS sisteminde, federal birimlerin yanında eyalet valiliklerinin ve/ya belediyelerin de kendi uhdelerinde istihbarat ve terörizmle mücadele merkezleri bulunmaktadır. Eyalet seviyesinde, her eyaletin kendi iç düzenlemelerine bağlı olmakla beraber, federal DHS yapılanmasının küçük bir modeli niteliğinde, genellikle *Kamu Güvenliği Departmanı* altında, terörle mücadeleni ana başlık olduğu yapılar mevcuttur. DHS bağlantılı Füzyon Merkezleri de genellikle bu yapılara bağlıdır[88]. Belediye seviyesinde ise, metropollerdeki ana polis teşkilatının belediyelere bağlı olmasından dolayı bu tarz polis teşkilatları içerisinde suç istihbaratı birimleri bulunmaktadır. Belediye seviyesindeki faaliyetlerin daha ziyade istihbarata dayalı polislik seviyesinde geliştiği söylenebilir[89].



Şekil 2.19. ABD: seviyelerine göre istihbarat faaliyetleri

Belirtilen bu hususlardan yola çıkarak yapılacak en temel tespit, ABD sisteminin oldukça karmaşık bir iç güvenlik ve istihbarat yapılanmasına sahip olmasıdır. Ülkenin federal yapısı bu karmaşanın başlıca sebebi olabilir. Federal yapının eyaletlere sağlamış yasama, yürütme ve yargı özerkliği, bir yandan her eyalette kendine özgü

https://www.justice.gov/jmd/organization-mission-and-functions-manual-federal-bureau-investigation Erişim Tarihi: 02.05.2022.

[88] Texas örneğini ele alırsak (Texas DPS, 2022), Valilik uhdesinde bulunan Kamu Güvenliği Departmanı altında İstihbarat ve Terörle Mücadele birimi bulunmakta; bunun altında ise istihbarat boyutunda Texas Füzyon Merkezi, Eyalet İstihbarat Timi, Adli Soruşturma Destek timi, Kritik Altyapı Koruma timi, Kayıp Şahıslar ve Çocuklar evi ve Çocuklara Karşı Suçlar Merkezi bulunmaktadır. Bkz. "Texas DPS: Intelligence and Counterterrorism Overview", https://www.dps.texas.gov/section/intelligence-counterterrorism/ict-overview Erişim Tarihi 24.05.2022.

[89] Texas-Houston örneğine bakacak olursak (HPD, 2022), Houston Belediyesine bağlı Houston Polis Departmanı (HPD) altında konuşlu *Suç İstihbarat Birimi (CID)* soruşturmalar, analizler ve suça dair bilgi sahibi olan diğer kurumlarla iş birliği neticesinde elde ettiği suç istihbaratı bilgilerini analiz edip belediye seviyesinde dağıtmakla görevlidir. Bkz. "HPD: Criminal Intelligence", https://www.houstontx.gov/police/divisions/criminal_intelligence/index.htm, Erişim Tarihi: 24.05.2022.

kurumsal yapılanmaların gelişmesine sebep olmuş, diğer yandan metropoller haricinde kalan yerleşim merkezlerindeki kolluk yapısı ortak bir kolluk ve yerel istihbarat bilgi ağının gelişmesini engelleyen bir unsur olagelmiştir. Bu durum, ABD'de uzun süredir devam eden müstakil bir İGİS teşkilatı gerekliliği tartışmasının da kaynağını teşkil etmektedir.

ABD'nin İGİS tartışmaları içerisindeki baskınlığına mukabil gerek tarihsel gelişim süreçlerinin uzunluğu gerekse Anglo-Sakson ve kıta Avrupası yaklaşımlarının tipik kamu yönetimi özelliklerini temsil etmeleri açısından Birleşik Krallık, Fransa ve Almanya örneklerinin incelenmesi ile daha kapsamlı sonuçlara ulaşılabilir.

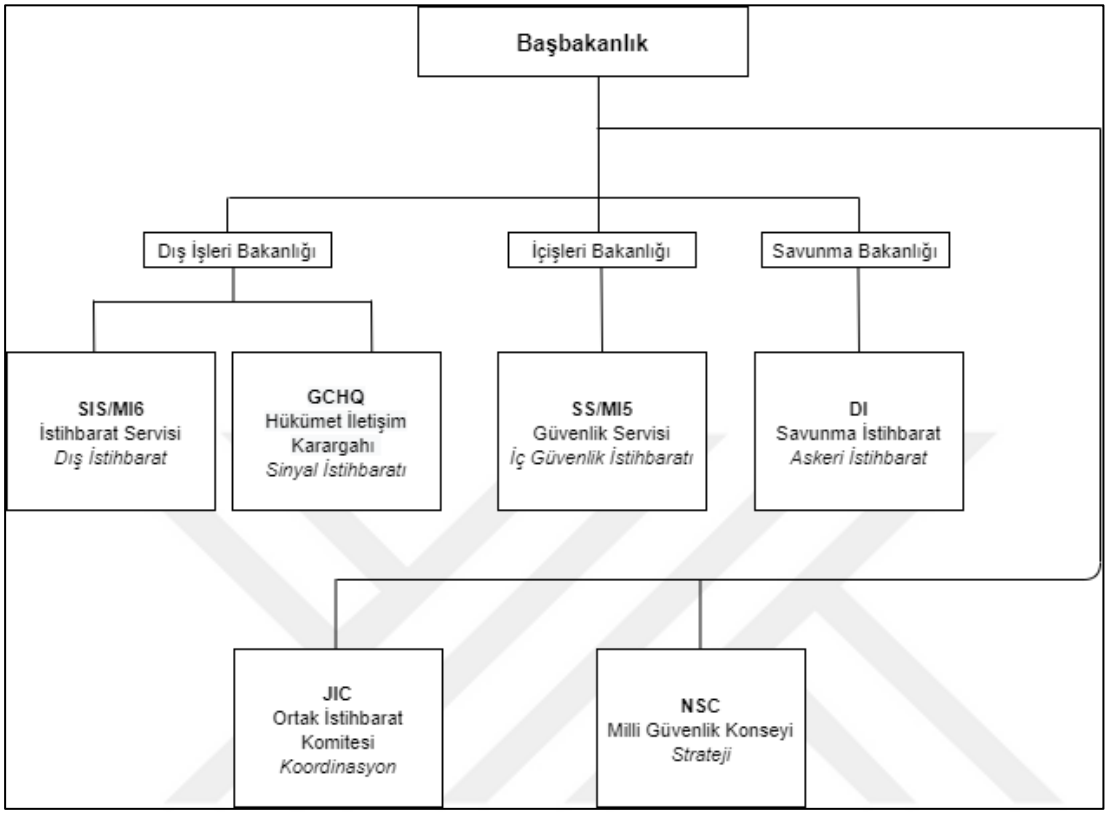
2.4.4.2. Birleşik krallık örneği

Birleşik Krallık, yoğun bir güvensizlik dönemi olarak tanımlanan, iç ve dış tehditlerin eş zamanlı geliştiği I. Elizabeth dönemine uzanan bir istihbarat kültürüne sahiptir (Andrew, 2018: 158). Bu kültürün sağladığı izlekler ve 16. yüzyıldan itibaren yaşanan siyasal gelişmeler, 20. yüzyıl başlarından itibaren belirginleşen kurumsallaşmanın temelleri niteliğindedir. Birleşik Krallık halihazırda üç ana istihbarat servisinden müteşekkil bir istihbarat topluluğuna sahiptir[90]: İçişleri Bakanlığına bağlı güvenlik istihbaratı servisi MI5/SS *(Security Service-Güvenlik Servisi)*, Dış İşleri Bakanlığına bağlı dış istihbarat servisi MI6/SIS *(Secret Intelligence Service-Gizli İstihbarat Servisi)*[91] ve sinyal istihbaratı servisi GCHQ *(Government Communications Headquarters-Hükümet İletişim Karargâhı)*. Bunlara ilave olarak Savunma Bakanlığına bağlı DI *(Defence Intelligence/Savunma İstihbaratı)* ve JTAC *(Joint Terrorism Analysis Centre- Terörizm Ortak Analiz Merkezi)* topluluğun diğer üyeleri olarak kabul edilmektedir. İstihbarat topluluğunun mevcut üyelerinin kurumsal öncülleri olarak diplomatik temsilcilikler, Londra Polis Teşkilatı (London Metropolitan Police Service/Scotland Yard) ve bilahare de askeri istihbarat birimleri sayılabilir (Seren, 2017: 154-155). İngiliz istihbarat topluluğunun gelişimi, öncüller ve

[90] Birleşik Krallık istihbarat topluluğu *UKIC (United Kingdom Intelligence Community)* olarak anılmaktadır. Sistemin tamamını ifade etmek içinse *ulusal istihbarat mekanizması (national intelligence machinery)* ifadesi kullanılmaktadır (Security Service [MI5], 2020a). Detay için bkz. "National Intelligence Machinery" https://www.mi5.gov.uk/national-intelligence-machinery Erişim Tarihi. 28.12.2020.

[91] Kurumların isimleri tarihsel konumları, yasal metinlerdeki ve popüler kültürde kullanımları yönüyle farklılık arz etmektedir. Konunun bütünlüğünü bozmaması için tüm bu kullanımları belirli açıdan karşıladığı düşünülen MI5/SS ve MI6/SIS ve kısaltmaları kullanılmıştır.

kuruluş dönemi, Dünya Savaşları arası dönem, Soğuk Savaş dönemi ve soğuk savaştan günümüze olmak üzere dört ana bölümde incelenebilir.



Şekil 2.20. İngiliz istihbarat topluluğu kurumları/birimleri (Home Office, 2010: 18)

Batılı istihbarat servislerinin en belirgin benzerliklerinden birisi, istihbaratın uzunca bir süre uzmanlık gerektiren bir faaliyet alanı olmaktan ziyade bilgi elde etme ve aktarma ile ilgili olarak görülmesidir. Birleşik Krallık örneğinde de 16. yüzyıla uzanan istihbarat geçmişine karşın, 20. yüzyıla gelindiğinde istihbaratın halen bir uzmanlaşma alanı olmadığı, Almanya'nın bir güç olarak yükselişinin ise uzmanlaşma ihtiyacını açığa çıkaran bir katalizör olduğu kabul edilir (Dylan ve Goodman: 2015: 35-36; Chalk ve Rosenau: 2004: 8). I. Elizabeth döneminin (1558-1603) önde gelen yöneticilerinden Francis Walsingham'ın espiyonaj, kontrespiyonaj, şifre kırma ve karşı eylemleri kapsayan faaliyetleri ile başlatılan (Andrew, 2018: 158) tarihi gelişimde, istihbaratın ilk olarak ulusal savunmaya yönelik endişelerden ziyade rejimin korunması ve güç mücadelesi ile ilgili olduğu görülür (Seren, 2017: 137). İspanyollarla hem askeri hem de dini-politik alanda yaşanan güç mücadelesinin ana çizgi olduğu bu süreçte istihbaratın dış ve askeri boyutlarının daha öne çıktığı söylenebilir.

Kurumsallaşma sürecinde dikkat çeken dönem Victoria Dönemidir (1837-1901). Yüzyılın başında Avrupa devletlerinin artan iç tehditlere karşı yanıtı ihtisas birimleri kurmak yerine, Fransa'da Napolyon dönemi polis müdürü Fouché tarafından ortaya konan düşük-yüksek polislik ayrımına benzer şekilde, polis güçlerinin yetki ve sorumluluklarını artırmak olmuştu (Andrew, 2018: 426). Bu çerçevede, Birleşik Krallıkta 19. Yüzyılın sonlarında yükselen Fenian terörüne karşı 1883 yılında Londra polis teşkilatı içerisinde MPSB *(Metropolitan Police Special Branch)* isimli, polislerden oluşan özel bir birim kurulmuştur (West, 2005: 505). Bunu, 1884 yılında Savaş Bakanlığı içerisinde bir istihbarat biriminin oluşturulması ve 1887 yılında DMI *(Directory of Military Intelligence-Askeri İstihbarat Direktörlüğü)* isimli birimin kurulması başta olmak üzere bir dizi askeri istihbarat amaçlı deneme ile 1888 yılında Resmi Sırlar Yasası'nın *(Official Secrets Act)* kabulü izlemiştir (West, 2005: xv). Söz konusu birimlerin kapasitesi ve imkanlarının oldukça kısıtlı olduğu kabul edilse de (Andrew, 2009: 4-5) bu gelişmeler istihbarat hizmetlerinin kurumsallaşması ve bilhassa yasal dayanaklara kavuşturulması yönüyle önem arz etmektedir (Seren, 2017: 156).

İngiliz istihbarat topluluğunun asıl kuruluş dönemi ise 1903-1909 yılları arasında yapılan düzenlemelere rastlar. Rakip devletlerin (özellikle Almanya) ulusal çıkarlara yönelik tehditlerinin büyümesiyle İngiliz karar alıcıların geçmişten gelen sistemsiz ve eşgüdümsüz yöntemlerin ötesine geçme çabası bu düzenlemelerin temel felsefesi olarak kabul edilir (Jeffery, 2010: x). Önceki yıllarda yapılan denemeler akabinde, DMI'ın görevlerini devralan DMO *(Directory of Military Operations-Askeri Operasyonlar Direktörlüğü)* uhdesinde 1903 yılında sırasıyla dış istihbarat ve kontrespiyonaj faaliyetleri başta olmak üzere çeşitli görevleri ifa etmek üzere MO *(Askeri Operasyonlar)* kısaltması ile başlayan isimli bir dizi birim kurulmuştur (Andrew, 2009: 5; Seren, 2017: 167)[92]. 1909 yılında Kraliyet Savunma Komitesi kararı ile *Secret Service Bureau (Gizli Servis Bürosu)* kurulmuş; bu büro askeri, iç ve

[92] İngiliz istihbaratının ana kuruluşları olan MI5/SS ve MI6/SIS'ın öncülleri/ataları olarak kabul edilen MO (Military Operations-Askeri Operasyonlar) ve MI (Military Intelligence/Askeri İstihbarat) kısaltması ile kurulmuş, kimisi dönemsel kimi daimî çok sayıda MO ve MI alt birimi *(örneğin MO5(g)A 1914 yılında espiyonaj soruşturmaları ile görevli alt birim olarak kurulmuştur)* söz konusudur. Belirli açılardan İngiliz güvenlik bürokrasisi içerisindeki güç mücadelelerinin sonucu olan bu çeşitlenmenin sadece çalışmayı ilgilendiren unsurlarına yer verilmiştir. İngiliz istihbaratına yönelik kronolojik çalışmalarda MI ve MO kısaltmaları hakkında detaylı bilgiler mevcuttur (West, 2005: 355-359; 367-368).

dış bölümleri olacak şekilde yapılandırılmıştır (Dylan ve Goodman: 2015: 36). Bu birimlerden MO3, önce MO5 daha sonra da bugünkü Güvenlik Servisi olan MI5 ismini; MI1c de bugünkü Gizli İstihbarat Servisi (SIS) olan MI6 ismini almıştır (Andrew, 2009: 3-6; West: 2005: xvi). Bu isimlerin, istihbarat servislerinin askeri istihbarat birimleri ile daha yakın çalıştığı savaş dönemleri başta olmak üzere belirli açılardan istihbarat faaliyetlerini örtülemek maksadıyla da kullanıldığı bilinmektedir (Secret Intelligence Service [MI6], 2020; Jeffery, 2009: xx).

İngiliz istihbarat topluluğunun SS/MI5 ve SIS/MI6 ile birlikte üçüncü ana unsuru olan GCHQ'nun temelleri de yine 19. Yüzyıl başlarına dayanır. I. Dünya Savaşı öncesinde ve süresince geliştirilen Donanma istihbarat kriptografi birimi *Room 40* (West, 2005: 462) ve DMI uhdesindeki kriptaoanalitik çalışmalar birimi MI1(b)'nin birleştirilmesiyle 1919 yılında kurulan *GC&CS (Government Code and Cipher School – Hükümet Kod ve Şifre Okulu)* II. Dünya Savaşı ile birlikte GCHQ olarak anılmaya başlamıştır (GCHQ, 2020; West, 2005: 355).

Kuruluş sürecinde değinilmesi gereken bir diğer husus da Londra Polis Teşkilatı içerisinde kurulan -ve aynı zamanda Birleşik Krallık örneğinde istihbarat-kolluk ilişkisinin de temel aktörleri olan- istihbarat birimleridir. Bunlardan ilki 1883 yılında kurulan *Özel Şube (MPSB/Special Branch)* birimidir. Bu birimin öne çıkan özelliği, *Gizli Servis Bürosu*nun kuruluşundan önce de sonra da istihbarat servislerinin yakalama/tutuklama başta olmak üzere icra gücü olarak faaliyet göstermesidir (West, 2005: 505). İstihbarat Müdürlüğü *(Directorate of Intelligence)* ise *Özel Şube* içerisinden türetilmiş, Sir Basil Thompson tarafından kurulan ve sadece 1919-1921 yılları arasında faal kısa ömürlü bir birimdir (West, 2005: 155, 506, 542; Davies, 2004: 69). *MBSP* başta olmak üzere *Özel Şube*ler[93], tek bir ulusal polis teşkilatı bulunmayan Birleşik Krallığın farklı polis teşkilatları içerisinde büroların kurulmasıyla ulusal güvenlik açısından polis teşkilatları ile MI5 arasındaki yakın ilişkinin temelini oluşturmuştur. Dahası, *Özel Şube* çalışanları ile MI5 arasında zaman personel geçişkenliği de söz konusudur. Bunun en bilindik örneği de *Özel Şube* amirliği

[93] Buradan itibaren *Özel Şube* ibaresi aksi belirtilmedikçe Londra Polis Teşkilatı içerisindeki MPSB (Metropolitan Special Branch) birimini ifade edecek şekilde; *Özel Şubeler* ifadesi ise Birleşik Krallık genelindeki tüm birimleri kapsar şekilde kullanılmıştır.

yaptıktan sonra MO3 ve MI5 içerisinde görev alan "M" müstear adlı William Melville'dir (MI5, 2020b; Rimington, 2014: 97).

Kuruluş sürecindeki istihbarat kurumlarının, uygulamaların ve düzenlemelerin Birleşik Krallığın emperyalist kimliği ve tarihsel gelişmelerle uyumlu olarak askeri istihbarat, espiyonaj ve kontrespiyonaj odaklı olduğu görülür. Buna mukabil, Dünya Savaşları arası dönem İGİS faaliyetleri açısından, tehditlerin çeşitlenmeye başladığı ama nispeten "daha güvenli" bir dönem olarak telakki edilir (Rimington, 2014: 99-100). MI5'in kaynaklarının azaltıldığı ve hatta varlığının bile tartışılmaya açıldığı bu süreçte (MI5, 2020c) Alman ve Sovyet espiyonaj faaliyetlerine karşı çalışmaların *(özellikle 1917 Rus devrimi sonrası oluşan kaygılarla)* ana ekseni oluşturduğu söylenebilir. Bunun yanında, Londra polis teşkilatı sınırlarında ve limanlarda "devrimci" hareketlere karşı istihbari faaliyetler de hem *Özel Şube* ve yerel polis birimleri hem de MI5 açısından tedricen önem kazanan bir diğer konudur (Wilson ve Adams, 2015: 84-85). İGİS faaliyetleri açısından bir dönüm noktası olarak görülen 1931 yılındaysa, *Özel Şube* içerisine Sovyet ajanlarının sızdığı yönündeki tespitlere binaen MI5'in görev sahası askeri tehditler yanında sivil tehditleri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir (Andrew, 2009: 159). Böylece İrlandalı teröristlerin ve anarşistlerin faaliyetleri haricindeki tüm ulusal güvenlik tehditleri MI5 görev sahasına alınmıştır (Rimington, 2014: 99). Öte yandan, dönemin ruhuna uygun olarak kurulan endüstriyel istihbarat birimi *IIC (Industrial Intelligence Center-Endüstriyel İstihbarat Merkezi)* ve bu süreçte faaliyet gösteren askeri istihbarat birimleri ile tüm bu unsurların koordinasyonu amacıyla 1936 yılında kurulan *JIC (Joint Intelligence Committee-Ortak İstihbarat Komitesi)* diğer öne çıkan birimlerdir (West, 2005: 257, 278; Seren, 2017: 169).

*Gizli Servis Bürosu*nun kurulduğu 1903 yılından II. Dünya Savaşına kadarki dönem hem kurumların kendi içindeki hem de kurumlar arası işleyiş açısından ciddi bir tekâmül süreci olarak görülebilir. Soğuk Savaş dönemi ise bu kurumsal tekâmül ve tecrübenin üzerine, iki kutuplu dünya düzeninin getirdiği güvenlik anlayışı başta olmak üzere ortaya çıkan siyasal gelişmeler ışığında yeni bir mantıksal inşa süreci olarak ele alınabilir. Temel hedefler olarak sivilleşme, koordinasyon ve analiz yetkinliği kazanma hususlarını öne çıktığı bu süreçte (Seren, 2017: 169) İç istihbarat faaliyetlerinin önceki dönemlere nazaran önem sıralamasında yukarıya çıkmaya; MI5

ve *Özel Şube*nin öncelikli görev olarak kabul edilen kontrespiyonaj yanında devrimci ve yıkıcı faaliyetlerle mücadeleyi öne almaya başladığı söylenebilir. Bunlardan ilki üst düzey/dış kaynaklı, ikincisi ise kamu düzenine karşı/iç kaynaklı faaliyetlere odaklanmıştır (Woodman, 2018: 4). 1950'lerin sonlarından itibaren başlayan kitlesel gösterilere ilişkin istihbarat faaliyetleri için *Özel Şube* içerisinde 1968 yılında kurulan SDS *(Special Demonstration Squad-Gösteri Özel Timi)* bu yaklaşımın bir ürünüdür (Wilson ve Adams, 2015: 247-252). Dahası 1960'lı yıllarda Londra haricindeki diğer polis güçleri içerisinde de çok sayıda kolluk istihbarat birimi *(Özel Şube örnek alınarak; ancak buna göre nitel ve nicel olarak daha kısıtlı)* kurulmuştur. Bu süreçte *Özel Şube*nin yıkıcı faaliyetlerle mücadelede MI5'in gözü ve kulağı, yakalamalardan sorumlu unsuru vazifesi gördüğü (Woodman, 2018: 4); bu birim açısından "İrlanda bağımsızlık hareketiyle başlamak üzere siyasi organizasyonları izlemek ve takip etme[nin]" *raison d'etre* hükmünde olduğu kabul edilmektedir (Woodman, 2018: 25). Neticede Soğuk Savaş dönemi iç istihbarat faaliyetleri kontrespiyonaj ve yıkıcı faaliyetlerle mücadele odaklı gelişmiştir.

Soğuk savaşın son yirmi yılında, SS/MI5'in öncelikleri kontrespiyonaj ve yıkıcı faaliyetlerle mücadeleden kademeli olarak terörle mücadeleye kaymaya başlamıştır (Andrew, 2009: 600). 1972 yılında istihbarat komitesi (JIC) tarafından yayınlanan bir not ile resmiyet kazanan ve ağırlıklı olarak uluslararası terörizm odaklı bu ilgi, 1980'lerin başından itibaren Londra'da meydana gelen bombalı saldırılar -özellikle 1984 yılında gerçekleşen Brighton saldırısı- akabinde İrlandalı teröristlerin faaliyetlerinde de öncü rolün SS/MI5'e devredilmesiyle servisin temel gündem maddelerinden biri haline gelmiştir (Andrew, 2009: 614, 696, 734; Rimington, 2014: 218). 1989 yılında çıkarılan *Güvenlik Servisi Yasası*[94] ile aleniyet kazanan bu rolü ile SS/MI5 ve geçmişten bu yana Birleşik Krallık sınırlarındaki iç istihbarat faaliyetleri açısından kurumsal ortağı *Özel Şube* Soğuk Savaş sonrasında da benzer bir iş birliği ile görevlerini sürdürmüştür.

[94] MI5'in görev tanımı teşkilat yasasında şu şekildedir (UK Legislation, 2020a): *"*Md.1: Güvenlik Servisinin amacı ulusal güvenliğin, özellikle espiyonaj, terörizm ve sabotaj tehditlerine, dış güçlerin ajanlarının faaliyetlerine, parlamenter demokrasiyi siyasi, endüstriyel veya şiddet araçları ile ortadan kaldırmaya veya etkisiz hale getirmeye yönelik faaliyetlere karşı korunmasıdır. Birleşik Krallığın ekonomik refahının İngiliz adaları dışındaki insanların faaliyetlerine veya niyetlerine karşı korunması ile ağır suçların önlenmesi ve tespiti konusunda polis güçlerinin, Ulusal Suç Ajansının (NCA) ve diğer kolluk kuvvetlerinin faaliyetlerinin desteklenmesi de görevleri arasındadır.*"*

Soğuk Savaştan günümüze kadarki süreçte, birçok ülkede olduğu üzere uluslararası ve yerel terörizmle mücadele Birleşik Krallık güvenlik ve istihbarat politikalarının yükselen önceliği haline gelmiştir. 1990'lı yılların başıyla birlikte SS/MI5 de artık kontrespiyonaj değil kontrterör/terörle mücadele öncelikli bir teşkilat olmuştur (Andrew, 2009: 771). Öte yandan, Soğuk Savaş sonrası dönemin bir özelliği de istihbarat servislerinin SS/MI5 başta olmak üzere kamuoyu bilgisine ve denetime daha açık hale gelmiş olmalarıdır (Dylan ve Goodman, 2015: 36; Phytian, 2009: 13). 1989 yılında SS/MI5, 1994 yılında SIS/MI6 ve GCHQ'nun görev alanlarını gösterir yasaların çıkarılması[95]; yine 1994 yılında bir denetim mekanizması olarak İstihbarat ve Güvenlik Komitesinin *(Intelligence and Security Committee – ISC)* kurulması bu zımni şeffaflaşmanın somut emareleridir.

1989 ve 1994 yılında çıkarılan teşkilat yasaları ile kuruluşlarından itibaren hem görev paylaşımı hem de yönetimsel açıdan çok yakın olan[96] SS/MI5 ve SIS/MI6 arasındaki görev paylaşımı, diğer bir deyişle iç ve dış istihbarat ayrımı netleştirilmiştir[97]. İç istihbaratın tarihsel diğer aktörü olan *Özel Şube* ile SS/MI5 arasındaki ilişki ve görev paylaşımı nispeten daha karmaşık olagelmiştir. Yukarıda ifade edildiği üzere, kuruluşlarından itibaren çeşitli güç mücadelelerini de içeren bu ilişkinin anlaşılabilmesi için *Özel Şube* hususuna ayrı bir parantez açmak gerekir. Öncelikle şu hususları netleştirmek önemlidir: SS/MI5'in aksine bir istihbarat servisi olarak değil bir kolluk uzmanlık birimi olarak ihdas edilmiştir.

Dahası, *Özel Şube* -tarihsel süreçteki birtakım denemelere karşın- müstakil bir istihbarat kurumu de olmamıştır. Son olarak, Birleşik Krallık idari yapısında ulusal seviyede bir polis teşkilatı olmadığından[98], Londra Polis Teşkilatı tarihsel olarak belirli

[95] Sırasıyla Security Service Act 1989 (Güvenlik Servisi Yasası) ve Intelligence Services Act 1994 (İstihbarat Servisleri Yasası).

[96] Örneğin Dick White hem SS/MI5 (1953-56) hem de SIS/MI6 (1956-68) başkanlığı yapmıştır. Bu durum iki teşkilat arasındaki geçişkenliğin en üst seviyedeki temsili olarak görülebilir (MI6, 2020).

[97] MI6'nın görev tanımı teşkilat yasasında şu şekildedir (UK Legislation, 2020b): "Md. 1: İstihbarat Servisinin görevi Birleşik Krallık hükümetinin savunma ve dış politikası başta olmak üzere ulusal güvenlik çıkarları veya Birleşik Krallığın ekonomik refahına ilişkin çıkarları veya ağır suçların önlenmesi veya tespiti amacıyla, Birleşik Krallık adaları dışındaki insanların faaliyetlerine veya niyetlerine ilişkin bilgi elde etmek ve sağlamak, bu tarz insanların faaliyet veya niyetlerine ilişkin diğer görevleri yerine getirmektir."

[98] Birleşik Krallıkta Kıta Avrupası örneklerinde bulunan bir merkezi polis teşkilatı bulunmamaktadır. Yerel polis teşkilatlarının ulusal seviyede koordinasyonu geçmişte (1948-2015) bu görevi ifa eden ACPO *(Association of Chief Police Officers-Polis Şefleri Birliği)* NPCC *(National Police Chiefs' Council-Ulusal Polis Şefleri Konseyi)* tarafından yürütülmektedir.

seviyelerde bu rolü üstlenmiştir[99]. Bu bakımdan, Londra Polis Teşkilatı içerisinde kurulan *Özel Şube* hem ilktir hem de 1960lı yıllardan itibaren diğer polis teşkilatlarında kurulan emsallerinden farklı olarak ulusal kimliğe sahip olagelmiştir. SS/MI5 ve 1986 yılından itibaren SO12[100] olarak da anılmaya başlanan MPSB (Wilson ve Adams, 2015: XV) başta olmak üzere Özel Şubeler arasındaki ilişki İçişleri Bakanlığınca çıkarılan talimatnamelerle düzenlenmiştir. Bunun yanında Parlamento İstihbarat ve Güvenlik Komitesinin (ISC) yıllık ve belirli olay ve konulara özgü raporları da istihbarat topluluğu ile polis teşkilatı arasındaki bağlara ve ilişkilere yönelik tespitler ve tavsiyeler sunmaktadır.

"Mahalle esenliği ile ulusal güvenlik arasında bir köprü vazifesi" gördüğü (Staniforth, 2013: 283); *"üst düzey milli güvenlik ihtiyaçları ile yerel kolluk birimlerince sağlanan bilgi arasında hayati bir bağ"* (Chalk ve Rosenau, 2004: 12) olduğu kabul edilen *Özel Şube* ile ilgili kapsamlı bir düzenleme olan 1994 talimatnamesi şu temel ilkeleri netleştirir (Home Office, 1994):

(i) Her *Özel Şube* yerel polis gücünün bir parçasıdır ve oradaki polis şefine karşı sorumlu ve yükümlüdür.

(ii) *Özel Şubeler,* Güvenlik Servisi ile yakın iş birliği kurarak terörle mücadele başta olmak üzere ulusal güvenliğin korunmasına katkı sağlar.

(iii) *Özel Şube* görevlileri diğer polis memurları ile aynı disiplin hükümlerine tabidir ve bu birimde çalışmaktan dolayı ilave bir yasal güçleri bulunmaz.

(iv) *Özel Şubeler*in öncelikli amaçları istihbarat toplama, operasyonel olarak değerlendirme ve genel seviyede yorumlanmasına katkı sağlamaktır. Bunları hem yerel polislik ihtiyaçları açısından hem de Güvenlik Servisinin çalışmalarına katkı sağlamak amacıyla yaparlar.

(v) Tüm polis güçlerinin görev sahalarında, yurtiçi veya yurtdışı kaynaklı her türlü terör tehdidi ile mücadele etmek *Özel Şube*nin en önemli görevidir.

(vi) *Özel Şubeler* tarafından terörle mücadeleye ilişkin elde edilen bilgiler bu alandaki istihbaratın elde edilmesi, değerlendirilmesi, dağıtımı ve kullanımı hususunda ana aktör olan Güvenlik Servisine iletilir. Konu İrlandalı teröristler ise bilgini bir örneği de MPSB'ye iletilir.

(vii) *Özel Şubeler* terörle mücadeleye ilave olarak, Güvenlik Servisinin görevleri olan kontrespiyonaj, kitlesel imha silahlanması ile mücadele ve yıkıcı faaliyetlerle mücadele konularında da görevlendirilebilir.

[99] Halihazırda İçişleri Bakanlığının *(Home Office)* polis teşkilatları üzerindeki etkisi 2012 yılından itibaren yayınlanmaya başlanan strateji belgeleri *(Strategic Policing Requriement – Stratejik Polislik Gereksinimi)* ile çizilen çerçeve üzerinden olmaktadır. İlki 2012 yılında yayınlanan bu strateji belgeleri ile *"polisin stratejik anlamda nasıl başaralı olacağı değil, neleri başarması gerektiği"* üzerine odaklanıldığı ifade edilmektedir.

[100] SO (Specialist Operations-Özel Operasyonlar) birimleri Londra Polis Teşkilatı içerisindeki ihtisas birimlerini ifade etmek üzere 1986 yılından bu yana kullanılan bir kısaltmadır.

2003 yılı ISC raporunda Özel Şubeler Güvenlik Servisinin yönetsel ortağı ve istihbarat toplama açısından bir eklentisi olarak ele alınsa da vurgulanan şu detay dikkat çekicidir: *"Özel Şubeler kamu düzenine yönelik tehdit teşkil eden şahıs ve yapıları soruştururken Güvenlik Servisi ulusal güvenliğe yönelik bir tehdit oluşturmadıkça bunlarla ilgilenmez"* (Intelligence & Security Committee of Parliament [ISC], 2003: 21). Aynı raporda vurgulanan bir diğer husus ise Özel Şubelerin kaynak ve koordinasyon problemleri ile bunun Güvenlik Servisiyle kurulan iş birliğine olumsuz etkileridir (ISC, 2003: 22). Bu çerçevede, 2004 yılında yayınlanan *Özel Şube* talimatnamesinde (Home Office, 2004) 11 Eylül saldırıları sonrası güvenlik paradigmasındaki değişim esas alınarak terörle mücadele vurgusu öne çıkarılmış[101], *Özel Şubeler*in ulusal seviyede koordinesi için polis *Özel Şube Ulusal Koordinatörlüğü* ve *Terörle Mücadele Soruşturmaları Ulusal Koordinatörlüğü* (MPSB/SO12 tarafından icra edilecek şekilde) makamları ihdas edilmiştir.

Birleşik Krallık İGİS faaliyetleri açısından dönüm noktalarından birisi olan 2005 Londra saldırıları (7/7) akabinde yeniden gündeme gelen değerlendirmeler (ISC, 2005)[102] akabinde, polis teşkilatının terörle mücadele kapasitesini geliştirmek amacıyla *Özel Şube* (MPSB/SO12) kapatılmış ve yine Londra Polis Teşkilatı içerisinde bulunan SO13 *(Anti-Terrorist Branch/Anti-Terör Şubesi)* ile birleştirilerek SO15 *(Counter Terrorism Command-Terörle Mücadele Komutası)* teşkil edilmiştir (Wilson ve Adams, 2015: XV). Özel Şubeler başta olmak üzere polis teşkilatını merkeze alan bu reorganizasyon çalışmaları istihbarat topluluğunun yapısını ve aktörlerini doğrudan değiştirmese de koordinasyon, görev paylaşımı ve iş birliği hususlarını geliştirmeye yönelik adımlar olmuştur.

11 Eylül (9/11) ve Londra saldırıları (7/7) sonrasında gelişen terörizmle mücadele vurgusu ve devam eden yıllarda Avrupa'da ve İngiltere'de meydan gelen terörist

[101] Paradigma değişiminin stratejik çerçevesi CONTEST *(Terörizmle Mücadelede Birleşik Krallık Stratejisi)* olarak bilinen strateji belgeleri ile tayin edilmektedir (CONTEST, 2018). İlki 2003 yılında yayınlanan bu stratejik plan 4P olarak adlandırılan önleme (prevent), izleme (pursue), koruma (protect) ve prepare (hazırlık) olmak üzere dört ana aşamadan oluşur. İstihbarat topluluğu ve polis teşkilatı olmak tüm kamu kurumlarına bu stratejiden kaynaklı yükümlülükler tevdi edilmiştir. Detay için bkz. "CONTEST: The United Kingdom's Strategy for Sountering Terrorism (2018)" https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716907/140618_CCS207_CCS0218929798-1_CONTEST_3.0_WEB.pdf Erişim Tarihi: 29.12.2020.

[102] Saldırıya ilişkin kapsamlı bir değerlendirme için: "ISC Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005" https://www.isc.independent.gov.uk/isc/files/200605_ISC_7July_Report.pdf Erişim Tarihi: 29.12.2020.

eylemler İGİS açısından gündemin baskın konusu olmaya devam etmesini sağlamıştır. ISC tarafından 2017 saldırıları sonrasında yayınlanan raporun başlığının *"Neyi değiştirmeliyiz?"* olarak belirlenmesi bu devamlılığı teyit eder (ISC, 2017). Rapor hem SS/MI5 hem de CTP (polis teşkilatı)[103] açısından halen iş birliği ve bilgi paylaşımı hususunda belirli sorunlar olduğunu, bunun da kültürel farklılıklar ve uyumsuz bilişim sistemlerinden kaynaklandığını tespit etmiştir (ISC, 2017: 3). Bu rapordaki önerilere karşılık verilen hükümet raporunda, ISC'nin istihbari verilerin elde edilişi, analizi ve paylaşımı ile kurumlarda çerçevesi net çizilmiş analist kariyerlerini bulundurulması konusundaki tavsiyelerinin olumlu karşılandığı belirtilmiştir (ISC, 2019). Bu değişiklikler Birleşik Krallık iç istihbarat sistemi açısından bir paradigma değişimi ve merkezinde terörle mücadele hedefi olan bir İGİS ydaklaşımına geçişin somut yansımalarıdır.

Halihazırda terörle mücadele, kontrespiyonaj, siber savunma ve kitle imha silahları ile mücadele İGİS alanındaki temel başlıklar olarak ele alınmaktadır (MI5, 2020d)[104]. Bunun yanında, İGİS alanında önemli bir başlık olan -ve hem SS/MI5 hem de SIS/MI6 mevzuatında temas edilen- organize suçla mücadele istihbaratı ise NCA *(National Crime Agency-Ulusal Suç Ajansı)* tarafından yürütülmekte ve koordine edilmektedir[105].

Birleşik Krallık istihbarat sisteminin genel bir değerlendirmesini yapmak gerekirse, göze çarpan ilk husus istihbarat topluluğunun ana unsurları olan SS/MI5, SIS/MI6 ve GCHQ'nun emsallerine karşı daha uzun soluklu bir kurumsal kimliğe sahip

[103] Halihazırda polis teşkilatı içerisindeki terörle mücadele faaliyetleri kısaca CTP (Counter Terrorism Policing – Terörle Mücadele Polisliği) olarak ifade edilmektedir (CTP, 2020a). CTP, ulusal seviyede bir karargah (CTPHQ), on bir bölgesel terörle mücadele (CTU) ve istihbarat (CTIU) biriminden oluşur (CTP, 2020b). SO15 (eski MPSB/Özel Şube) bunlardan biridir ve halen merkezi konuma sahiptir. Detay için bkz. "Counter Terrorism Policing: Our Network" https://www.counterterrorism.police.uk/our-network/ Erişim Tarihi 30.12.2020.

[104] Servis tarafından sunulan 2018-2019 verilerinde kaynakların %87'sinin terörle mücadele faaliyetlerine ayrıldığı belirtilmektedir (MI5, 2020e). Detay için bkz. "MI5: People and Organisation – How we allocate resources", https://www.mi5.gov.uk/people-and-organisation Erişim Tarihi: 29.12.2020.

[105] Geçmiş dönemde SOCA *(Serious and Organised Crime Agency-Ağır ve Organize Suçlar Ajansı)* olarak faaliyet gösteren NCA "ağır ve organize suçların Birleşik Krallık vatandaşları üzerinde diğer ulusal güvenlik tehditlerine kıyasla daha geniş etkisi olduğu" tezi ile ulusal seviyede ve faaliyet göstermektedir. Bu çerçevede istihbarat topluluğu ve polis teşkilatı başta olmak üzere kamu kurumları ve özel sektörle iş birliği içindedir. Kurumun öncelikli hedeflerinden biri "mevcut ve gelişen ağır ve organize suç tehditlerine dair istihbaratı kıymetlendirmek" olarak belirtilmiştir (NCA, 2020). Planın tam metni için bkz. "NCA Annual Plan 2020-2021" https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/publications/439-national-crime-agency-annual-plan-2020-2021-1/file Erişim Tarihi: 29.12.2020.

olmalarıdır. Diğer birçok ülke de uzun soluklu istihbarat kültürüne sahip olsa da kurumsal kimlikler genellikle daha değişkendir. Dahası, SIS/MI6 ve GCHQ istihbarat topluluğu içerisindeki görev paylaşımı konusu da diğer ülke örneklerine kıyasla daha net gözükmektedir. İGİS açısından bakıldığında ise SS/MI5 ve polis teşkilatı arasında daha karmaşık bir görev ilişkisi görülür. SS/MI5, istihbarat servisi kimliği ile tarihsel olarak farklı güvenlik tehditlerine odaklanmış; bunun yanında polis teşkilatı içerisinden türeyen ihtisas birimleri hem SS/MI5 görev alanında hem de sadece kendilerine tevdi edilen alanlarda (özellikle terörle mücadele alanı) hem istihbarat hem de soruşturma faaliyetleri yürütmüştür. Bu ilişki, rekabeti ve iş birliğini aynı anda muhteva eden karmaşık bir yapıya sahiptir. Nihayetinde iki kurum arasında tehditlerin ulusal güvenlik – kamu düzeni ikilisinden hangisine yönelik olduğuna dair bir ayrım yapılması tercih edilmiştir.

Birleşik Krallıkta iç güvenlik, savunma ve istihbaratın stratejik yönetiminde NSC (Milli Güvenlik Konseyi); istihbarat topluluğunun analitik kabiliyetlerinin değerlendirilmesi ve geliştirilmesinde JIO/JIC (Ortak İstihbarat Komitesi); politika, yönetim, uygulama ve harcamalarının denetiminde ISC (İstihbarat ve Güvenlik Komitesi) üst organlar; bakanlıklar ve servisler de icra organlarıdır. Bu çerçevede İGİS faaliyetleri temel olarak İçişleri Bakanlığına (Home Office) karşı sorumlu olacak şekilde yürütülmektedir. Gerek SS/MI5 gerekse polis teşkilatı (ulusal seviyede polis teşkilatı olmasa da) İçişleri Bakanlığı tarafından çizilen stratejik çerçevede hareket etmekte, bunlar arasındaki ilişkiler de yine İçişleri Bakanlığı talimatnameleri ile tanzim edilmektedir. Bununla birlikte, kıta Avrupası sistemine kıyasla bakanlıkların kurumlar üzerindeki doğrudan etkisinin daha az olduğu da görülmektedir.

Birleşik Krallık istihbarat sisteminin dikkat çekici bir özelliği ise kolluk biriminin, yani polis teşkilatının İGİS alanındaki etkin rolüdür. Yaklaşık yüz elli yıllık bir geçmişi olan *Özel Şubeler* hem ulusla hem de yerel seviyede terörle mücadele istihbaratı yapmışlar, dahası bu geçmişin büyük kısmında kontrespiyonaj faaliyetlerine de katkı sağlamıştır. Bu birimler, İstihbarat Müdürlüğü *(Directorate of Intelligence [1919-1921])* denemesi haricinde hiçbir zaman müstakil istihbarat kurumu olmamış, polis teşkilatı içerisindeki bir alt birim olarak faaliyetlerine devam etmiştir. Halen de istihbarat topluluğunun bir üyesi olarak sayılmazlar. Bu bakımdan, kurumsal temsillerini aşan bir seviyede faaliyet gösterdiklerini söylemek mümkündür. Polis

teşkilatınca sürdürülen istihbarat faaliyetleri ulusal ve yerel olmak üzere iki farklı seviyede karşılık bulur. Londra Polis Teşkilatının *Özel Şube (MPSB)* ile başlayan ve tarihsel süreçte belirginleşen ulusal seviyedeki görevleri halen ulusal koordinatörlük seviyesinde devam etmekte, mevcut ulusal terörle mücadele stratejisi çerçevesinde bölgesel olarak da faaliyetler takip edilmektedir. Bunun yanında, polis birimleri suç/kolluk istihbaratı ve istihbarata dayalı polislik çerçevesinde yerel faaliyetlerini de sürdürmeye devam etmektedir.

SS/MI5 ile polis teşkilatı arasında ulusal güvenlik – kamu düzeni ekseninde bir ayrım ortaya konmuşsa da -birçok raporda belirtildiği üzere- bütünsel bir yaklaşım ile mahalleden ulusal seviyeye kadar tüm alanı kapsayan bir İGİS hedefi hayata geçirilmeye çalışılmaktadır. Bu hedefin gerçekleştirilmesi için İGİS alanında ortak bir kültürün oluşturulması, görev paylaşımı, iş birliği ve bilgi paylaşımı hususlarının netleştirilmesi ile etkin ve net tanımlanmış bir istihbarat analiz sisteminin kurulmasının temel sorun ve reform alanları olarak görüldüğü anlaşılmaktadır.

2.4.4.3. Fransa örneği

İstihbarat servisleri, ilgili ülkenin siyasal yapılarından ve bunlarda meydan gelen değişikliklerden en çok etkilenen kamu kurumlarıdır. Fransa, 18. Yüzyıldan başlayarak geçirdiği değişim ve dönüşümler ile bu alanda tipik bir örnek olarak ele alınabilir. 19. Yüzyıl başlarından itibaren nüveleri görülen kurumsallaşma çabalarının sonucunda Fransa halihazırda ikisi genel yetkili istihbarat servisi, dördü ihtisas birimi olmak üzere altı kurumdan oluşan bir istihbarat topluluğuna sahiptir[106]. Bu topluluğunun oluşma sürecinde üç temel aktör bulunur: bunlardan ikisi 19. yüzyılda zaten istihbarat işi ile iştigal eden diplomatlar ve polis birimi *(police spéciale)*; diğeriyse sonradan dahil olan subaylardır (Laurent, 2013: 303-304).

Fransız istihbarat sisteminin analizinde belirtilmesi gereken ilk husus kullanılan dildir. Fransa'da gizli servisler olarak bilinen kurumlar *renseignement (bilgi)* sözcüğü ile anılır. Sözcüğün İngilizce karşılığı istihbarat olmasa da bu isimle anılan kurumların

[106] İstihbarat Topluluğunun üyeleri ve bazıları aşağıda detaylandırılacak olan birimler şunlardır (Academie Renseignement, 2020a: 3): Milli İstihbarat ve Terörle Mücadele Koordinatörlüğü, İstihbarat Akademisi, Dış Güvenlik Genel Müdürlüğü (DGSE), İç Güvenlik Genel Müdürlüğü (DGSI), Askeri İstihbarat Müdürlüğü (DRM), Savunma Güvenliği ve İstihbaratı Müdürlüğü (DRSD), Gümrük Araştırmaları ve İstihbarat Müdürlüğü (DNRED) ve Yasadışı Finans Ağları Eylem Birimi (TRACFIN).

görevleri Anglo-Saxon dünyasında istihbarat servisleri olarak tanımlanan kurumların rol ve misyonları ile paraleldir. (Segell, 2009: 35).

Tarihsel olarak bakıldığında Fransız istihbaratının 19. yüzyıl başlarına kadar uzatılabilecek bir kurumsal kültüre ve birikime sahip olduğu görülür. Yüzyıl başında henüz resmi bir istihbarat kurumu yoktur; sadece uygulamalar, teamüller ve Birinci İmparatorluk döneminde (1804-1814) kurulan ve 1855 yılında yeniden tanzim edilen spesifik bir polis birimi *(police spéciale de surveillance des chemins)* mevcuttur (Laurent, 2013: 303). 1830'lardan itibaren demiryollarının gelişmesiyle artan yolcu trafiğini izlemek olarak kurulan bu birimin görevleri zaman içerisinde siyasi polisliği ve Fransız egemenlik alanındaki yabancıların izlenmesini kapsar hale gelmiştir (Bauer, 2013: 84). Böylece *police spéciale* süreç içerisinde giderek artan bir şekilde kontrespiyonaj görevi üstlenmiştir (Laurent, 2013: 308). Bu süreçte, ülke dışında diplomatlar, içeride ise polis olacak şekilde bir denge mevcuttur ve bunların ikisi de kendi alanlarında muktedir ve rakipsizdir (Laurent, 2013: 304).

1870'lerden itibaren üçüncü aktör olarak beliren ordu içerisindeki reform çalışmaları kapsamında 1874 yılında yurtdışında gizli yöntemlerle istihbarat toplamak ve Fransa egemenlik alanında kontrespiyonaj ile görevlendirilen İkinci Büro'nun *(Deuxième Bureau)* ve İstatistik Bölümünün *(Section de Statistique)* kurulmasıyla istihbarat faaliyetlerinin resmiyet kazanması sağlanmış ve Fransız istihbaratının gelişimi ve tarihi açısından kayda değer bir adım atılmıştır (Laurent, 2013: 307). 1894 yılında yaşanan ve siyasetçiler için önemli ve uzun soluklu bir travma olan (Hayez ve Maulmin, 2015: 48) *Dreyfus Vakası* akabinde kontrespiyonaj görevleri ordudan alınarak polis teşkilatına *(Sûreté Générale)* verilmiş, böylelikle askeri istihbarat Fransız toparlaklarındaki istihbarat yetkisini kaybetmiştir (Anderson, 2011: 189). Çok sayıda istihbarat subayının ordudan ihracı edildiği ve istihbaratın siyasallaştığı bu süreçte olumsuz bir tablo oluşsa da (Laurent, 2013: 310; Bauer, 2013: 259-260) Fransız istihbarat sistemi I. Dünya Savaşı döneminde dünyadaki kabiliyetli ve kurumsallaşmış istihbarat servislerinden biri olarak kabul edilmektedir (Segell, 2009: 35).

Savaş Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı arasındaki rekabet çerçevesinde 1920 ve 30'lu yıllarda yapılan düzenlemelerle genel hatları ile ordunun dış istihbarat, polisin iç istihbarat ile ilgilendiği bir istihbarat sisteminin inşa edilmesi ile bugünkü

yapılanmanın temellerinin atıldığı söylenebilir. II. Dünya Savaşı sürecinde ordu içerisinde 1942 yılında kurulan BCRA *(Bureau central de Renseignements et d'Action)* savaş sonrasında 1946 yılında SDECE *(Service de Documentation Extérieure et de Contre-Espionage)* adını almış; 1982 yılında DGSE *(Direction Générale de la Sécurité Extérieure)* olarak yeniden yapılandırılarak bugünkü yapısına kavuşmuştur (Bauer, 2013: 486-487). Tarihsel silsile içerisinde *Deuxième Bureau ve Section de Statistique* ile başlayan askeri geleneğin ürünü olan bu kuruluşlar, Fransa'nın kolonyal geçmişi ve Dünya Savaşları'nın, akabinde soğuk savaş sürecinin etkisi ile Savaş ve Savunma Bakanlıklarına bağlı, askeri kimlikte istihbarat teşkilatlarıdır[107]. Bununla birlikte DGSE'nin soğuk savaş sonrasında sivilleştirilmesine yönelik bir istihdam politikasının benimsediği (Hayez, 2010: 477-478), öte yandan Körfez Savaşı sürecindeki aksaklıklardan yola çıkılarak 1992 yılında askeri istihbarata özgü DRM *(Direction du renseignement militaire)* isimli servisin kurulması ile dış ve askeri istihbaratın halihazırdaki yapıya kavuşturulduğu (Hayez ve Maulmin, 2015: 48) ve sivilleşme eğiliminin devam ettiği görülmektedir.

Fransız istihbarat sisteminin gelişiminde temel ayrım olarak beliren ordu-polis ilişkisinin iç güvenlik istihbaratı alanına yansıması ise 19. yüzyıl başından beri varlığını koruyan *police spéciale* çizgisinde gelişmiştir. 1907 yılında, Dreyfus Vakası sonrasında polis lehine gelişen siyasal ortamda, polis teşkilatı *(Sûreté Générale)* bünyesinde kurulan istihbarat birliklerinin düzenlenmesiyle 1944 yılında kurulan DCRG *(Direction Centrale des Renseignements Généraux)* ile aynı yıl kurulmuş olan DST[108] *(Direction de la Surveillance du Territoire)* İçişleri Bakanlığına bağlı olarak iç güvenlik istihbaratından sorumlu olacak şekilde teşkil edilmiş, İGİS sistemi uzunca bir süre bu iki kurum üzerine inşa edilmiştir (Beyaz Kitap, 2008: 248).

İnsan kaynakları açısından hem DCRG hem de DST temel olarak polis teşkilatı içerisinden seçilen görevlilerden oluşturulmuşur; yönetimsel açıdan her iki kurum da geleneksel olarak İçişleri Bakanlığı tarafından yönetilir ve kontrol edilir. Bakanlık içerisinde her iki birim de idari ve denetsel olarak polis teşkilatına bağlıdır. (Warnes, 2009: 77-78). Uygulamada, DCRG'nin ülke sınırları içerisinden, DST'nin ise ülke

[107] Bu durum kimi araştırmacılarca Fransız istihbarat sisteminin temel açmazlarından biri olarak görülür (Porch, 1995: 489).

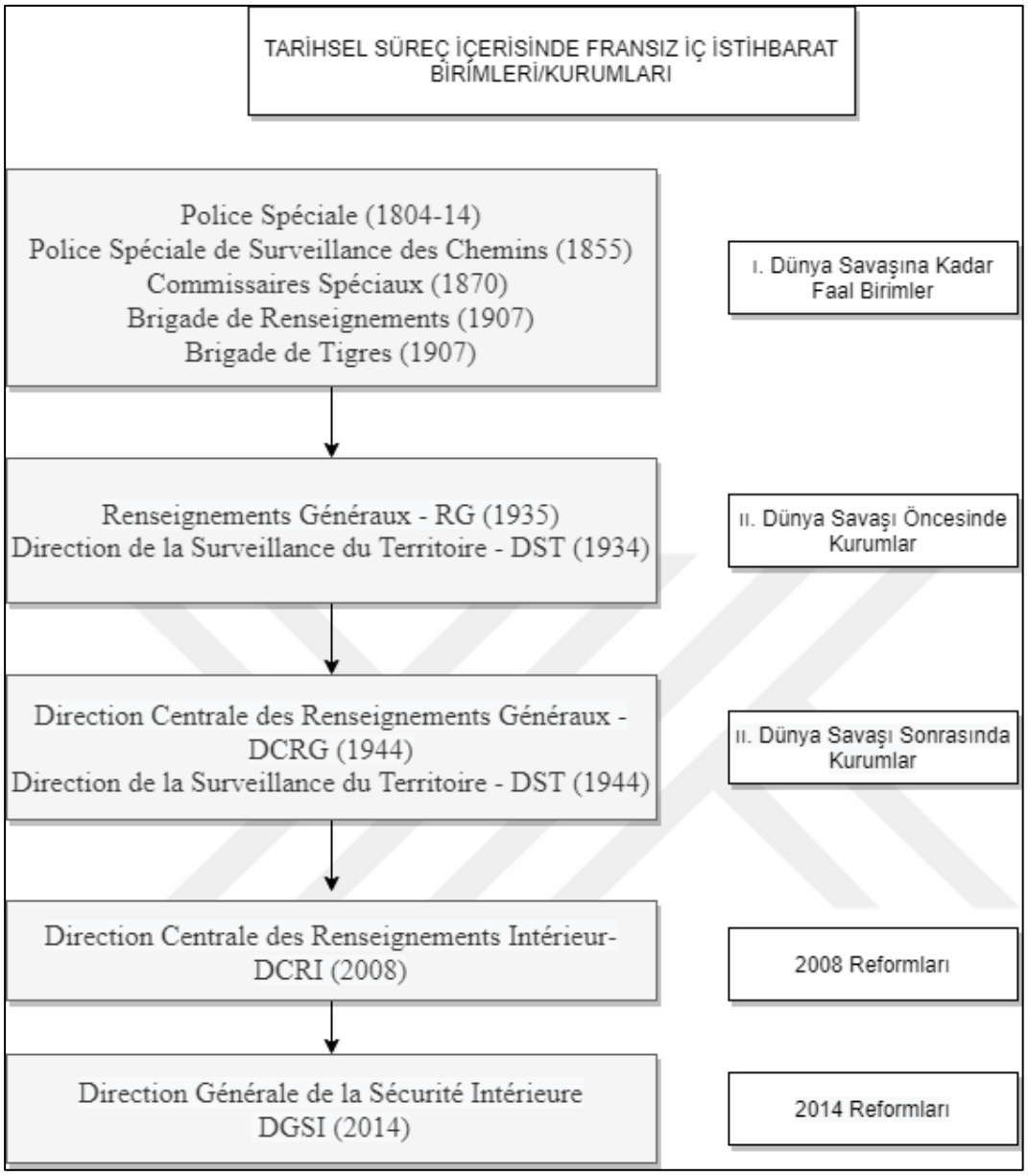
[108] DST'nin kuruluşunu 1934 (Anderson, 2011) ve 1944 (Hayez ve Maulmin, 2015) olarak belirten kaynaklar mevcuttur. Anderson (2011: 189-191) kurumun 1934'de ilk kez, 1944 yılında ise ikinci kez kurulduğunu belirtmektedir.

dışından kaynaklanan terörist faaliyetlere yönelik çalışma yürüttüğü söylenebilir. Bu durum belirli açılardan çakışma, karmaşa ve gerilime yol açmıştır. (Warnes, 2009: 74). Söz konusu karmaşa ve çatışmanın çözülmesi hedefi ve 11 Eylül saldırıları akabinde gündemi belirleyen terörle mücadele vurgusunun bir sonucu olarak, iç istihbaratın güçlendirilmesi amacıyla 2008 yılında DCRG ile DST birleştirilerek DCRI *(Direction Centrale du Renseignement Intérieur)* kurulmuştur (Hayez ve Maulmin, 2015: 48).

Fransız FBI'ı olarak anılan (Segell, 2009: 43). DCRI'nın hem DCRG hem de DST geçmişinden kaynaklanan dört ana görevi vardır: (1) espiyonaj ve dış müdahale ile mücadele, (2) terörizmle mücadele, (3) ulusal değerlerin korunması ve ekonomik güvenlik, (4) şiddet içerikli yıkıcı faaliyetlerin izlenmesi (Beyaz Kitap, 2008: 218; Segell, 2009: 43). Bu değişikliklerle DCRI (iç) ve DGSE (dış) *genel yetkiye sahip* iki ana istihbarat servisi olarak kabul edilmiştir[109] (Hayez, 2010: 479). Fransız istihbarat sistemine son halini veren 2014 düzenlemeleri ile DCRI'nin ismi DGSI *(Direction Générale de la Sécurité Intérieure)* olarak değiştirilmiş, selefi ile aynı yetkilere sahip olan bu yeni teşkilatın kurumsal bağlılığı yükseltilmiş[110] ve sembolik olarak DGSE ile eşdeğere bir kurum olması hedeflenmiştir (Hayez ve Maulmin, 2015: 48-49). Bu çerçevede DGSI'nin üç alanda faaliyet göstermesi öngörülmüştür (DGSI, 2020):

> (i) ulusal güvenliği ve ulusun temel çıkarlarını ilgilendiren tüm alanlarda istihbarat görevi; (ii) casusluk suçları, milli savunma ve kitle imha silahlarının yayılmasına karşı mücadele gizliliğini tehlikeye düşürme suçlarına karşı adli soruşturma görevi; (iii) terörle mücadele alanında adli kollukla ve siber suçlarla ilgili olarak polis ve jandarmanın uzman birimleriyle bilgi paylaşım görevi.

[109] Bu yaklaşım 2008 yılında yayınlanan *"The French White Paper on Defence and National Security"* isimli strateji belgesi ile açıklığa kavuşturulmuştur (White Paper, 2008: 131).
[110] Bu düzenleme ile polis teşkilatına bağlı olarak faaliyet gösteren iç güvenlik istihbarat servisi doğrudan içişleri Bakanlığına bağlanmıştır (Hayez ve Maulmin, 2015: 49).



Şekil 2.21. Fransız iç istihbarat kurumları/birimleri[111]

Mevcut Fransız istihbarat sistemi açısından en köklü reformlar olarak görülen 2008 ve 2014 düzenlemeleri, sayılan çok sayıda teşkilat isminin ve isim değişikliklerini ötesinde, tarihsel deneyim üzerinde kurulu modern bir Fransız ekolü ve kültürü oluşturmak amacıyla yapılmıştır. *Le Livre Blanc (Beyaz Kitap)* ismiyle yayınlanan Savunma ve Milli Güvenlik Strateji belgelerinde temel vurgu *ülkenin stratejik çıkarları ile Fransız istihbarat servislerinin bunlari yerine getirebilme kabiliyetleri*

[111] II. Dünya Savaşı öncesindeki kurumların isimleri ile kuruluş ve faaliyet yılları kaynaklara göre farklılık gösterebilmektedir. Burada sadece metin içerisinde geçen birimlerin kuruluş yıllarına veya dönemlerine genel tarihsel süreci izah edecek kadar yer verilmiştir. Bu kronolojide ağırlıkla Anderson (2011), Bauer (2013) ve Laurent (2013)'den faydalanılmıştır.

arasındaki boşluğu kapatma hedefidir (Hayez ve Maulmin, 2015: 47). Bu hedefin alt başlıkları ise istihbarat üretiminin konsolidasyonu, istihbarat yönetişim mekanizmasının kurulması ve istihbarat faaliyetlerinin yasal bir çerçevede teşkil edilmesi olarak sıralanabilir (Hayez, 2010: 479-480). 2008 stratejisi belgesinde kullanılan *istihbarat servisleri* ibaresinin (Beyaz Kitap, 2008: 131) 2013 strateji belgesinde *istihbarat topluluğu* (Beyaz Kitap, 2013: 69) ile değiştirilmesi bu yaklaşımın bir sonucu olarak değerlendirilebilir.

Dış ve iç istihbarat ayrımının güncel yorumuna uygun olarak ulusal istihbarat ve İGİS seviyelerindeki yeni tasnifi esas alan bu düzenlemelerin önemli bir maddesini *istihbarat yönetişimi* oluşturur. 2008 strateji belgesinde sıklıkla vurgulanan bu hususun somut yansıması, mevcut koordinasyon ve iş birliği mekanizmalarına ilave olarak Milli İstihbarat Konseyi'nin *(Le Conseil National du Renseignement)* ve kurulan Milli İstihbarat ve Terörle Mücadele Koordinatörlüğünün *(Le Coordonnateur National du Renseignement et de la Lutte Contre le Terrorisme)* kurulması olmuştur[112] (Academie Renseignement, 2020b; Beyaz Kitap, 2008: 129). Koordinatör, istihbaratın hedeflerinin ve araçlarının planlanmasının sağlanması; istihbarat servisi yöneticilerini bir araya getirerek "istihbarat gereksinimlerinin önceliklerinin belirlenmesi ve yöneticilerin taleplerinin karşılanması"; ve gerekli bilginin gerektiği şekilde dolaşımının sağlanması ile görevlidir (Hayez, 2010: 480).

2008 düzenlemelerinde dikkat çeken bir yenilik, 2010 yılında kurulan İstihbarat Akademisidir *(L'académıe du Renseignement).* Akademinin temel görevleri iç güvenlik, savunma, ekonomi ve bütçeden sorumlu bakanların yetkisi altında bulunan istihbarat servislerinin personelinin eğitimi, Fransız istihbarat topluluğu içindeki bağların güçlendirilmesi ve istihbarat kültürünün yayılması olarak belirlemiştir (LEGIFRANCE, 2020a). Başbakana doğrudan bağlı akademi içerisinde, akademi müdürünün başkanlığında, istihbarat servislerinin yöneticilerinin katıldığı bir eğitim komitesi kurulmuştur. Akademinin farklı servislerin kendi hizmet içi eğitimlerini tamamen devralmak ve değiştirmekten ziyade ortak bir anlayış ve yönetimsel

[112] Koordinasyon esasları ve stratejisi için bkz. "La Coordination National du Renseignement et de la Lutte Contre le Terrorisme" http://www.academie-renseignement.gouv.fr/coordination.html Erişim Tarihi: 17.11.2020.

geçişkenlik sağlama amacıyla ((Hayez ve Maulmin; 2015:49) kurumlar arası ilişkiler açısından oldukça etkin bir iletişim katmanı oluşturduğu söylenebilir.

Fransız İGİS sistemine ilişkin önemli bir husus İGİS-kolluk istihbaratı arasındaki ilişkidir. İfade edildiği üzere, polis teşkilatı 19. yüzyıl başlarından itibaren farklı açılardan ve seviyelerden istihbarat faaliyetlerinin ana aktörlerinden birisi olagelmiştir. Öte yandan Fransa, şehir merkezlerinde sivil statülü polis teşkilatlarının, kırsal alanda askeri statülü jandarma teşkilatının sorunlu ve yetkili olduğu *ikili kolluk (dual) sistem*ini benimseyen ülkelerdendir (Altundaş, 2019: 32). Her ne kadar 2008 yılındaki düzenlemelerle Jandarma Savunma Bakanlığından ayrılarak polisle birlikte İçişleri Bakanlığına bağlanmışsa da askeri statüsünü koruması da öngörülmüştür (Beyaz Kitap, 208: 219). DGSE'nin diplomatlar ve ordu mensupları ile kurduğu ilişkiye benzer bir durumun DGSI açısından polis ve jandarma teşkilatları ile ilişkilerde geçerli olmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır[113]. Bu noktada, polis teşkilatına bağlı adli kolluk olarak görev yapan DCPJ *(Direction Centrale Police Judiciaire)* terörizmle mücadele başta olmak üzere nitelikli suçlara ilişkin soruşturmalarda hem DGSI ile ilişkiler hem de yerel polis ve jandarma güçlerinin koordinasyonu açısından öne çıkan birimdir (Segell, 2009: 36, 47-48). İstihdam politikası açısından, DGSI'nin çeşitlendirme arayışları olmakla birlikte, çalışanların büyük kısmı polis teşkilatı kökenlidir (Hayez ve Maulmin; 2015:49).

Denetim açısından bakıldığında, istihbarat topluluğunun beş farklı denetime tabi olduğu görülmektedir. Bunlar mali denetim, idari (iç) denetim, yargısal denetim, Parlamento denetimi ve özerk idari kurumlarca yapılan denetimdir. Özellikle özerk idari kurumlar denetimi ile Fransız sistemini nispeten eşsiz bir sisteme sahip olduğu değerlendirilmektedir (Hayez ve Maulmin; 2015:51). Bu sistem içerisinde Fransa'nın kendine özgü siyasi kültüründen dolayı uzunca süre "sakıncalı" görülen Parlamento denetimi, 2008 yılı düzenlemelerinin de öne çıkardığı maddelerdendir. Tarihsel geleneğin aksine Parlamento denetimi güçlendirmeyi öngören bu yaklaşımın somut göstergesi ise 2007 yılında kurulmuş olan heyettir *(Délégation Parlementaire au Renseignement)* (Beyaz Kitap, 2008: 244-245). Özerk idari kurumlar açısından

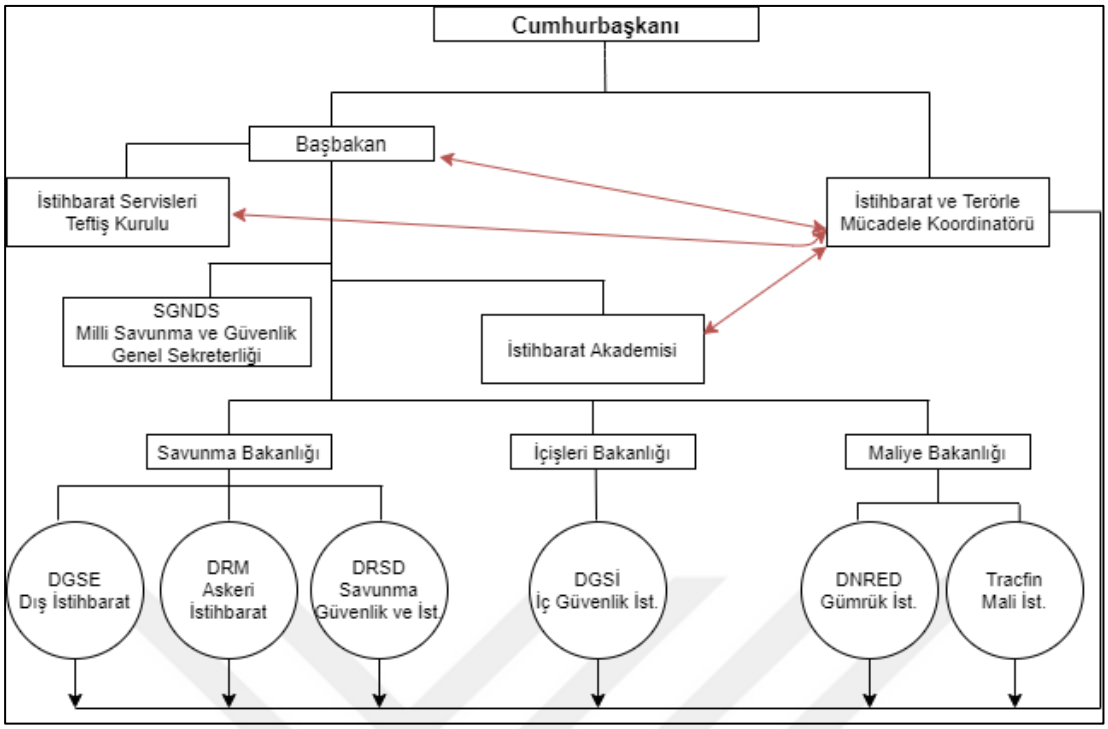
[113] Bu kurumların milli güvenliğe ilişkin bilgileri DGSI'ye iletmesi ve DGSI'den gelecek taleplere cevap vermesi gereklilikleri kanun seviyesinde düzenlenmiştir (LEGIFRANCE, 2020b). Detay için bkz: "Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la DGSI", Md: 3. https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028887486/ Erişim Tarihi: 19.11.2020

denetimin ise iletişime müdahale ve temel hak ve özgürlükler ile kişisel bilgilerin korunması hususlarında yoğunlaştığı anlaşılmaktadır[114].

Fransız İGİS sistemi genel olarak değerlendirildiğinde, öne çıkan en temel husus bu alandaki istihbarat servisinin tüm tarihsel süreç içerisinde İçişleri Bakanlığına bağlı olarak faaliyet göstermiş olmasıdır. Öte yandan, Fransız kolluk sisteminde kırsal alandaki kolluk faaliyetlerinden sorumlu Jandarma teşkilatının uzun süre *(2008 yılına dek)* Savunma Bakanlığına bağlı olması neticesinde, iç güvenlik istihbaratı kurumsal olarak polis teşkilatı içerisinden türemiştir. Halen de İGİS servisi DGSI'nın büyük ölçüde polis teşkilatı kökenli çalışanlardan oluştuğu bilinmektedir. Bu noktada, polis teşkilatının ve polis-asker ilişkisinin Fransız siyasi hayatı içerisindeki yeri de önem arz eder. Polis teşkilatı, 19. Yüzyılın başından beri belirli şekillerde dahil olduğu kontrespiyonaj ve siyasi muhaliflerin izlenmesi faaliyetleri ile kendine özgü bir *yüksek polislik* kültürüne sahiptir. Fransa'nın kolonyal geçmişi ve I.ve II. Dünya Savaşları süreçlerinde ordunun istihbarat alanında öne çıkışı polis teşkilatının bu kimliğini çeşitli açılardan dönüştürmüşse de II. Dünya Savaşı sonrasında kurulan istihbarat sistemi ile birlikte polis teşkilatı istihbarat topluluğunun daimî bir üyesi olmuştur. 2014 yılına kadar devam eden bu durumun, DGSI'nın ihdas ve İçişleri Bakanlığına doğrudan bağlanması ile organik açıdan sonlanmışsa da insan kaynakları ve istihbarat kültürel açısından süreklilik arz ettiği anlaşılmaktadır.

2008 ve 2014 yılı düzenlemeleri ile İGİS faaliyetlerinin kurumsal düzeyde dış istihbarat faaliyetleri ile eşdeğer hale getirilmesi, DGSI'nın dış istihbarat servisi DGSE'nin "simetriği" olarak yapılandırılması ve bilhassa ortak bir istihbarat kültürünü ve temel yaklaşımları inşa etmek, kurumlar arası diyaloğu temelden ve her kademede yeniden yapılandırmak amacıyla kurulan İstihbarat Akademisi dikkat çekici reform hareketleridir. Ciddi bir paradigma ve sistemik değişim ihtiva eden reformların, geleneksel iç-dış güvenlik ve istihbarat ayrımının ortadan kalktığı gerçekliği ve 11 Eylül saldırılarından itibaren ülkelerin güvenlik ajandalarında giderek artan bir yere sahip olan terörizmle mücadele hedefinin sonucu olduğu değerlendirilmektedir.

[114] Öne çıkan iki özerk idari denetim kurumu CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés) ve CNSIS (Commissionnationale de contrôle des interceptions de sécurité) isimli kurumlardır (Hayez ve Maulmin; 2015:51).



Şekil 2.22. Fransız istihbarat topluluğu kurumları/birimleri[115]

2.4.4.4. Almanya örneği

Almanya, siyasal kültür ve tarihsel mirasın güvenlik ve istihbarat yapılanmasına en çok ettiği ülkelerden birisi olarak kabul edilir. Özellikle Hitler dönemi güvenlik politikalarının hem dünyada hem de ülke içinde şiddetle eleştirilerek reddedilmesi, madden ve manen yenilenme arayışında olan 2. Dünya Savaşı sonrası Almanya'sının yeni kurumları açısından da belirleyici olmuştur. Ülkedeki mevcut istihbarat birimlerinin tarihi incelendiğinde, gelişmelerin diğer ülke örneklerinin aksine 2. Dünya savaşı süreçten itibaren ele alınması bunun bir emaresi olarak görülebilir.

Halihazırda Almanya'da üç ana kurumdan müteşekkil bir istihbarat yapılanması bulunmaktadır. Bunlar dış istihbarat servisi BND *(Bundesnachrichtendienst-Federal İstihbarat Başkanlığı)*, iç istihbarat ve güvenlik servisi BfV *(BundesamtfürVerfassungsschutz-Federal Anayasayı Koruma Teşkilatı)* ve askeri istihbarat teşkilatı MAD (*Militarischen Abschirmdienst)* olarak sayılmaktadır. Ülkenin ana istihbarat servisi konumundaki BND, ulusal güvenlik konularında sadece bu servislerle değil, ülkedeki kolluk otoriteleri ile de iş birliği içerisinde olduğunu

[115]Fransız İstihbarat Akademisi'nin "İstihbarat Topluluğu Şeması" esas alınarak düzenlenmiştir. Detay için: http://www.academie-renseignement.gouv.fr/files/plaquette-presentation-comrens.pdf (s.3). Erişim Tarihi: 21.11.2020.

vurgulamaktadır (Bundesnachrichtendienst [BND], 2022a). BfV de, Alman iç istihbarat topluluğunun federal unsur olan BfV ve 16 eyaletteki müstakil birimler olan Anayasayı Koruma Birimlerinden *(Landesbehörde für Verfassungsschutz-LfV)* müteşekkil olduğunu belirtmektedir (BundesamtfürVerfassungsschutz [BfV], 2022a).

Alman istihbaratının kısa bir tarihçesine bakmak gerekirse, Prusya Krallığı'ndan Hitler Dönemine kadar, Hitler Dönemi, Soğuk Savaş dönemi ve Soğuk Savaş sonrası dönem olarak dört ana başlık üzerinden bir inceleme yapmak mümkün olabilir (Yavuz, 2017: 112-123). Askeri stratejinin öncülerinden Clausewitz'in de subayı olduğu Prusya Krallığı döneminde, Avrupa'daki diğer rakiplerinde de olduğu üzere gelişen askeri istihbarat temelli kurumsallaşmanın ilk örneği *Central-Nachrichten Bureau (1866)* olarak kabul edilir (Yavuz, 2017: 112). Wilhelm Steiber tarafından kurulan bu yapı, Bismarck döneminde Prusya hükümetine karşı içerde ve dışardaki tüm düşman faaliyetleri takip etmekle görevliydi (Adams, 2009: 446-447). Bismarck sonrası süreçte kurulan *AbteilungIIIB (Bölüm IIIB-1889)* ise 1. Dünya Savaşı sonuna kadar bir askeri istihbarat birimi olarak faaliyetini sürdürdü (Adams, 2009: 1).

1. Dünya Savaşı Sonrasında *AbteilungIIIB* yerine *Abwehr* Alman silahlı kuvvetlerinin istihbarat birimi olarak kurulmuş ve 1930'lu yıllardan itibaren kayda değer bir büyüme ile sabotaj, espiyonaj, kontrespiyonaj ve dış istihbarat unsurlarına sahip bir istihbarat kurumu haline gelmiştir (Adams, 2009: 3). *Abwehr'*in, bu gelişim sürecine öncülük eden Amiral Wilhelm Canaris'in 1944 yılında Hitler'e yönelik bir suikast soruşturması kapsamında idam edilmesine kadar faaliyet sürdürdüğü anlaşılmaktadır (Dulles, 2006: 17; Adams, 2009: 3). Aynı yıllarda, Hitler rejimine bağlı, öne çıkan iki diğer istihbarat birimi ise *Sicherheitsdienst (SD-Güvenlik Servisi)* ve *"Gestapo"* olarak bilinen *Geheime Staatspolizei/Geheimes Staatspolizeiamt (Gizli Polis Teşkilatı-1933)* idi (Adams, 2009: 136; Yavuz, 2017: 116). Bunun yanında, savaş koşullarının doğal sonucu olarak askeri istihbarata yönelik bir kurumsallaşma da gelişmiştir.

2. Dünya Savaşı sonrası sürecin, mevcut Alman istihbarat teşkilatlanması açısından esas kurumsallaşma dönemi olduğu görülmektedir. Bu noktada, diğer ülke örneklerinde gördüğümüz tarihsel miras hususunun Almanya örneğinde ters yönde ve aleyhte işlediğini söylemek gerekir. Özellikle Nazi Rejimi SS subaylarından Heinrich Himmler yönetimindeki *"Gestapo"* örneğinde belirginleşen istihbarat ve kolluk yetiklerinin tek elde toplanması yaklaşımı bunun temel sebebidir. İnsan kaynağı

seçiminde de belirginleşen bu yaklaşımın sonucunda, özellikle savaş süresince rejim muhalifi konumunda olan askerler/istihbaratçılar, BND kurucusu Reinhard Gehlen örneğinde olduğu üzere savaş sonrası dönemin kurucuları olmuştur (Adams, 2009: 129-130). 1946 yılında ABD'nin örtülü onayı ile kurulan *Die Organisation Gehlen (Gehlen Teşkilatı)*, bilahare BND ismini alarak (1956) ülkenin dış istihbarat servisi olmuştur. Söz konusu teşkilatın da tarihçesini Gehlen'in bu çalışmalarına dayandırdığı görülmektedir.

İGİS teşkilatlanması açısından bakıldığında da benzer bir tablo görülür. Dış istihbarat servisinden farklı olarak gelişen en önemli husus, yukarıda ifade edilen yetkilendirme tartışması olmuştur. İstihbarat ve kolluk işlevlerinin kurumsal düzeyde ayrılması *trennungsgebot (ayrılık ilkesi)* yaklaşımı çerçevesinde, Federal Almanya Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığına (BMI) bağlı BfV 1949 yılında kurulmuştur (Adams, 2009: 55, 467). Bu ayrımın, savaş sonrası koşulların ürünü ve galip devletlerin yönlendirmesinin bir neticesi olduğu söylenebilir. Buna mukabil, savaş sonrası ortaya çıkan Batı-Doğu ayrımının bir sonucu olarak, Doğu Almanya'da da *Ministerium für Staatssicherheit (MfS-Devlet Güvenliği Bakanlığı)* kurulmuş, buna bağlı olarak BfV'nin ilk yıllardaki çalışmaları da genel itibariyle istihbarata karşı koyma ekseninde gelişmiştir (Adams, 2009: xxxii). BfV, savaş sonrası Nazizm ve Doğu Almanya sızmalarına ilave olarak, 1970'lerden itibaren aşırı sol ve uluslararası terörizm konularında da istihbarat faaliyeti yürütmeye başlamıştır (Warnes, 2009: 95). 1972 Münih Olimpiyatlarında yaşanan olaylar terörizmin BfV'nin öncelikli gündem maddeleri arasına girmesini sağlamıştır. Yine bu süreçte ekonomik ve endüstriyel istihbarata karşı koyma hususlarının da ön plana çıktığı söylenebilir (Yavuz, 2017: 146).

Berlin Duvarı'nın yıkılması akabinde, terörizmle mücadele gündemi aşırı sağ faaliyetleri de *(Neo-Nazi grupları başta olmak üzere)* kapsamak üzere genişlemiş, 2000'li yıllarda birlikte dini istismar eden terör örgütü faaliyetleri de bu gündeme dahil edilmiştir. Berlin Duvarı'nın yıkılması ve SSCB'nin dağılması ile son bulan Soğuk savaş dönemi istihbarat koşullarının, özellikle ABD 11 Eylül saldırılarıyla birlikte terörizmle mücadeleye endekslenmesi, BfV'nin halen geçerli gündeminin de ana eksenin oluşturmaktadır.

Bu tarihi perspektif akabinde ülkenin genel istihbarat sisteminin nasıl işlediğine bakıldığında, BND, BfV ve MAD arasında Federal Anayasa ve teşkilat yasaları

üzerinden net bir ayrım yapıldığı görülmektedir. Ülkenin dış istihbarat servisi olan BND'nin kurumsal görev tanımı *"Federal Almanya Cumhuriyeti'nin sivil ve askeri istihbarat teşkilatı olarak, dış ve güvenlik politika için gerekli bilgileri toplamak, değerlendirmek ve bunları raporlar ve analizler şeklinde Federal hükümete sunmak"* şeklindedir (BND, 2022b). BND ana mevzuatı konumundaki Federal İstihbarat Teşkilatı Kanunu'nda, görev tanımlamasına ilişkin maddelerde *dış ve güvenlik politikaları* vurgusunun yapıldığı görülmektedir (BND, 2022c). Görev alanları açısından bakıldığında, ana başlıklar olarak siber güvenlik, uluslararası terörizm, organize suç, silahlanma ve ülke ve bölge çalışmaları başlıklarına da yer verildiği görülmektedir (BND, 2022d). Bunlardan terörizmle mücadele ve organize suçla mücadele iç güvenlik istihbaratı ve kolluk istihbaratı çalışmalarına en yakın noktalara tekabül eder.

Terörizmle mücadele açısından bakıldığında, *Alman güvenlik makamlarından biri olan BND, yurtdışındaki terör ağlarını araştırma görevini üstlenir* (BND, 2022e) yaklaşımı çerçevesinde bir görev alanı tayin edildiği anlaşılmaktadır. Benzer şekilde organize suçla mücadeleye yönelik istihbarat faaliyetleri *organize suç sadece polis yetkilileri ve Anayasayı Koruma Teşkilatı'nın sorunu değildir, Federal İstihbarat Teşkilatı da organize suçla ilgilenir* yaklaşımı ile görev alanına alan BND'nin bu göreve yaklaşım biçimini ise yine kurumun kendi açıklaması üzerinden anlayabiliriz: *BND'nin odak noktası aydınlatmak değil, bir dış istihbarat servisi olarak suçluların ulusal sınırların ötesinde nasıl örgütlendiğini veya yabancı örgütler üzerinde ne gibi etkileri olduğunu gözlemlemektir* (BND, 2022f). MAD (askeri istihbarat) açısından bakıldığında, istihbarat faaliyetlerinin askeri istihbarat çerçevesinde yürütüldüğü, bununla birlikte Federal Hükümetin istihbarat yapılanmasının diğer iki kurumla birlikte etkili bir paydaşı olduğu anlaşılmaktadır.

Ülkenin iç istihbarat servisi olan BfV'nin kurumsal misyonu, kuruma da adını veren *anayasayı korumak* başlığı altında; *"bir erken uyarı sistemi görevi ifa eden Alman iç istihbarat servisleri, ilk ve öncelikli olarak hukukun üstünlüğüne göre yönetilen demokratik devletimizin altında yatan kati ve değiştirilemez prensiplerin ve değerlerin, yani demokratik düzenin korunması görevine sahiptir"* şeklinde belirlenmiştir (BfV, 2022b). Federal kurumsal kimliğini haiz BfV tarafından ortaya konan bu görev tanımının eyaletlerde kurulu LfV birimlerini de kapsadığı

anlaşılmaktadır. Bu misyon çerçevesindeki görev alanları ise; *aşırı sağ faaliyetler, aşırı sol faaliyetler, yerel aşırıcı faaliyetler, yabancı aşırıcı faaliyetler (İslam'ı istismar eden gruplar hariç), istihbarata karşı koyma ve koruma, ekonomi ve bilim güvenliği, dini istismar eden aşırıcılık ve terörizm (İslam'ı istismar eden gruplar), karşı istihbarat, siber savunma* olarak sayılmıştır (BfV, 2022c).

Çalışma ve iş birliği açısından bakıldığında Alman sisteminin tarihsel ve yönetimsel koşulları itibariyle kendine özgü bir yapısı olduğu görülür. Ülkenin federal devlet yapısı içerisinde BfV federal bir kurum; bunun organik uzantıları ise her bir eyalette bulunan LfV unsurlarıdır. Bu tabloda BfV'nin öncelikli rolü, eyaletlerdeki LfV'ler üzerinde doğrudan bir komuta kontrolden ziyade, LfV'ler ve ilgili federal kurumlar arasındaki iş birliğini ve koordinasyonu sağlamaktır (Warnes, 2009: 93). Görev alanlarına giren konularda, ilgili eyaletin içişleri bakanına karşı sorumlu olan her bir LfV ve merkezde BfV tarafından üretilen istihbarat, *Nachrichtendienstliche Informationssystem und Wissensnetz (NADISWN-İstihbarat Hizmetleri Bilgi Sistemi ve Ağı)* isimli bir havuzda toplanır; BfV ve her bir LfV'nin bu sistemde veri girişi ve inceleme yetkisi bulunur (Warnes, 2009: 100).

Ayrılık ilkesinin bir gereği olarak, arama, yakalama, gözaltı, el koyma ve ifade alma yetkilerinden arındırılmış olan BfV ve LfV'ler, bu yetkilerin kullanılması gerektiğinde federal ve yerel kolluk birimlerine başvurmak durumundadır. Ülkede görev alanları itibariyle kolluk yetkisi kullanan bir dizi kurum olmakla birlikte, federal polis birimi *Bundespolizei* ve federal kriminal dairesi *Bundeskriminalamt (BKA)* ana kolluk birimleri olarak görev ifa eder. Bunlar arasında BKA'nın ve eyaletleri uzantıları olan *LKA (Landeskriminalamt)* birimlerinin İGİS görev alanına giren konularda ana muhatap olduğu anlaşılmaktadır. LKA birimleri adli açıdan nitelikli suç soruşturması ve idari açıdan da önlemeye yönelik suç istihbaratı yapan kolluk güçleridir.

BfV/LfV ve BKA/LKA arası ilişkide, ayrılık ilkesinin ve federal yapının iki farklı yansımasını görmek mümkündür: ayrılık ilkesinden dolayı, istihbarat ve kolluk birimleri arasında sadece operasyonel düzeyde bGTAZilgi paylaşımı yapılmakta, istihbarat birimlerinin kolluk birimleri üzerinde veya tam tersi yönde bir yetkilendirme yoktur. Bunun bir örneği, her iki kurumun da birbirlerinin erişimine kapalı veri sistemlerine sahip olmasında görülebilir (Warnes, 2009: 100). Öte yandan federal yapıdan dolayı, her bir eyalette bulunan LfV ve LKA'nın amiri o eyaletin içişleri

bakanıdır. Aynı durum adli emir komuta için de geçerlidir. Buna bir örnek, federal düzeyde organize suç BfV görev alanına girmezken bazı eyaletlerde organize suçla mücadeleye yönelik faaliyet yürüten LfV'ler olabilmesidir (Warnes, 2009: 102). BfV'nin bir istihbarat servisi olarak dikkat çeken farklı bir yönü ise, hükümetin farklı birimlerini muhatap, klasik istihbarat ve haber dağıtımı haricinde Federal Anayasa Mahkemesine *(Bundesverfassungsgericht)* siyasi partiler, gruplar veya bireyler ile ilgili olarak anayasal haklarının askıya alınması veya kaldırılmasına ilişkin bilgi sunabiliyor olmasıdır (Warnes, 2009: 102).

İGİS merkezli koordinasyon ve iş birliği açısından, içişleri bakanlığına bağlı olan BfV-BKA iş birliği yanında, terörizmle mücadele vurgusunun öne çıktığı kurumlar ve çalışma grupları söz konusudur. 1972 Münih olayları akabinde gelişen ortamın bir yansıması olarak, 1973 yılında yapılan bir yasal düzenleme ile BND, BfV ve MAD arasında periyodik olarak üst düzey katılımlı istişare toplantıları yapılması öngörülmüştür. (Warnes, 2009: 109). Bunun ötesinde, 2000'li yılların başından itibaren Dünya genelinde artan terörist ve aşırıcı faaliyetlerden dolayı yeni organlar gündeme gelmiştir (BfV, 2022d):

- GTAZ *(Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum-Müşterek Terörle Mücadele Merkezi)*: federal ve eyalet seviyesinde temsilcilerinin katılımıyla, dini istismar eden terörizmle mücadele (İslam'ı istismar eden gruplar),
- *GETZ (Gemeinsames Extremismus und Terrorismusabwehrzentrum-Müşterek Aşırıcılıkla ve Terörle Mücadele Merkezi:* federal ve eyalet seviyesinde temsilcilerin katılımıyla, aşırı sağ, aşırı sol, yabancı aşırıcı faaliyetler (İslam'ı istismar eden gruplar haricinde) ve casuslukla mücadele,
- GIZ *(Gemeinsames Internetzentrum-Müşterek İnternet Takip Merkezi):* BND, BfV, BKA, MAD ve Federal Başsavcılık temsilcilerinin İslam'ı istismar eden grupların iletişim ağlarının deşifresi ve takibi,
- CTG *(Counter Terrorism Group):* Avrupa Birliği üye devletlerinin istihbarat yetkisini haiz polis teşkilatları ile İngiltere, Norveç ve İsviçre ülkelerinin iç istihbarat servislerinin katılımıyla AB genelindeki bilgi paylaşımı amacıyla kurulmuş olan koordinasyon ve iş birliği kurumlarıdır.

Bunlara ilave olarak, BfV içerisinde, diğer istihbarat servisleri ile birlikte ve istihbarat analizi odaklı çalışacak bir analiz merkezinin *ZAF (Zentrum für Analyse und Forschung-Analiz ve Araştırma Merkezi)* kurulmasına çalışıldığı anlaşılmaktadır (BfV, 2022e).

İnsan kaynağı açısından bakıldığında, temel olarak sivil insan kaynağı ile çalışan BND ve BfV'nin, istihbarat kariyeri sağlayan kurumlar olduğu söylenebilir. Gerek BND gerekse BfV'nin kurumsal internet sayfalarında, gençleri ortaöğrenimden itibaren istihbarat uzmanlığına yönlendiren kariyer duyuruları, lisans ve yüksek lisans eğitimleri ile staj ve teknik/teknik tekâmül eğitim imkanları mevcuttur (BND, 2022g).

Kariyer ve eğitim konusunda daha dikkat çekici bir husus ise, *Alman istihbarat topluluğunun inşası ve ortak bir istihbarat kültürünün gelişimi* hedefi ile 2019 yılında bir istihbarat okulu *(Zentrum für Nachrichtendienstliche Aus- und Fortbildung-ZNAF)* kurulmuş olmasıdır (BfV, 2022f). Söz konusu okul ile ilgili olarak BfV tarafından kamuoyuna açıklanan bilgilerden belirli sayıda BND ve BfV aday çalışanının belirli bir süre temel istihbarat, istihbarat etiği, teknik ve yabancı dil eğitimleri aldıkları anlaşılmaktadır.

Denetim açısından bakıldığında, ulusal istihbarat koordinatörü olan Şansölye'nin denetimi, *Bundestag* (federal meclis) içerisindeki geleneksel denetim yolları (meclis önergesi, soru, komisyonlar, bütçe denetimi vb.) ve kurumların genel idari denetim mekanizmaları haricinde, federal meclis bünyesinde bulunan *Parlamentarische Kontrollgremium (Parlemento Kontrol Komitesi-PKGr)* BND, BfV ve MAD üzerinde denetim yetkisine sahiptir (BUNDESTAG, 2022). Bu denetimin, yıllık faaliyet ve bütçe denetimi yanında Alman devletinin ulusal güvenliğini ilgilendiren dikkat çekici gelişme ve olaylarda da münhasıran bilgi talep etme veya arz edilme şeklinde tezahür ettiği anlaşılmaktadır.

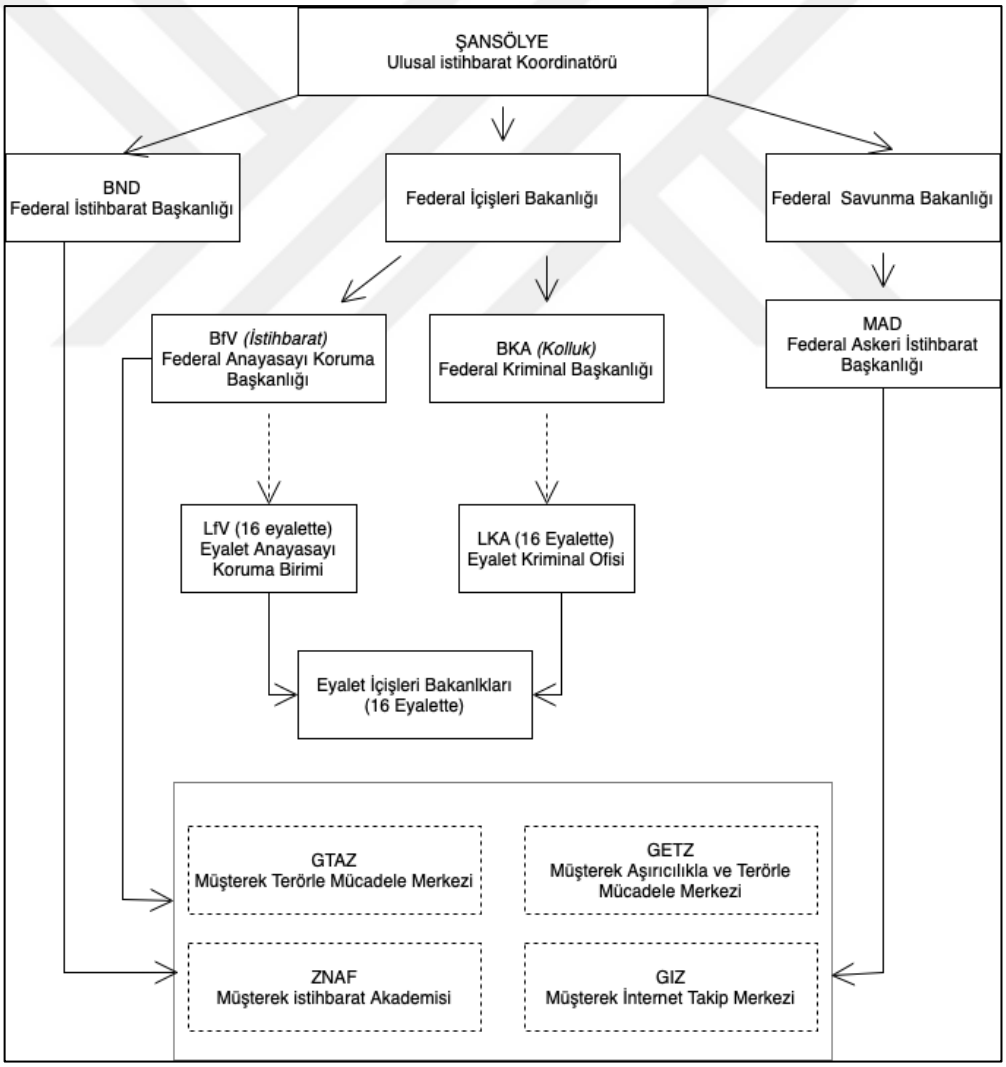
Alman İGİS sisteminin genel bir değerlendirmesini yaptığımızda;

i. İGİS faaliyetleri açısından müstakil bir istihbarat yapılanmasının olduğu,
ii. İGİS ile doğrudan ve/ya dolaylı olarak ilgilenen kurumların sınırlarını, koordinasyon ve iş birliği esaslarını net bir şekilde tayin eden mevzuat sahip oldukları,
iii. İGİS faaliyeti ile klasik kolluk faaliyetlerinin kanun düzeyinde ve net bir şekilde ayrıldığı,
iv. Ülkedeki diğer istihbarat servisleri ve kolluk güçleri ile İGİS kurumları arasındaki iş birliğinin en önemli gündem maddesinin terörle ve aşırılıkla mücadele olduğu,

v. Son yıllarda hayata geçirilmeye çalışılan ortak istihbarat eğitimi çabasının hem toplam istihbarat hem de İGİS faaliyetlerine katkı açısından önem arz ettiği,

vi. BfV uhdesinde kurulan analiz ve araştırma merkezinin (ZAF) İGİS faaliyetleri açısından istihbarat analizinin önemini yansıtan bir gelişme olduğu,

vii. Adli-istihbari yetkiler ve federal-yerel olmak üzere iki ana düzlem üzerinde inşa edilen ayrılık ilkesinin tarihsel koşullar bağlamında ve temel hak ve özgürlükler yönüyle kazanımlar sağlamakla beraber, federal-yerel ayrımından kaynaklı (hem BfV hem BKA açısından) operasyonel güçlükler (zamanlama, bilgi paylaşımı, bilgi kaybı vb.) yaşanabileceği hususları ön plana çıkmaktadır.



Şekil 2.23. Alman istihbarat topluluğu

2.4.4.5. Ülke örneklerinin değerlendirilmesi

Farklı ülkelerdeki İGİS mekanizmalarının incelenmesi neticesinde çıkan en temel sonuç, ülkelerin tarihi ve demokratik gelişimine bağlı olarak değişkenlik arz eden İGİS sistemlerine sahip olduklarıdır. Bununla birlikte bu birimlerin özellikleri ve sorunları noktasında belirli ortaklıklar bulmak mümkündür.

İlk olarak, İGİS yapılanmalarının öncülü konumundaki kurumlar, tarihsel süreç içerisinde ilk etapta askeri bir mantık ile değerlendirilmiş ve buna uygun olarak askeri bürokrasi içerisinde ilk temsillerini bulmuştur. Dahası, istihbarat uzun bir dönem iç meseleleri konu edinmemiştir. Bununla birlikte ulus devletlerin gelişim süreçleriyle iç güvenlik alanının belirginleşmesi; buna paralel olarak, iç güvenliğe ve kamu düzenine yönelik tehditlerin dönüşümü ilk etapta kolluk güçlerinin de istihbarat faaliyetlerine yönelmesine sebep olmuştur. Zamanla kolluk (suç) istihbaratı kurumsallaşmış ve ulusal güvenliğe farklı açılardan katkı sağlayabilecek seviyede istihbarat üretme noktasına gelmiştir.

Öte yandan, kolluk tarafından sürdürülen istihbarat faaliyetlerinin göz ardı edilmesi *istihbarat boşluklarına,* ulusal güvenliğe yönelik istihbaratla sorumlu birimlerin istihbarat paylaşımındaki müteyakkız halleri de *istihbarat duvarlarına* neden olmuştur. Kolluk kuvvetlerinin *dava dosyalarını güçlü şekilde delillendirme* hedefleri ile istihbarat unsurlarının *kaynaklarının açığa çıkmasını engelleme* hedefleri arasındaki bu süreçler belirli ölçülerde istihbarat zafiyetlerine neden olmuştur.

İkincisi, İGİS faaliyetlerinin mümkün mertebe klasik kolluk faaliyetleri dışında tutulmaya çalışılmasıdır. Bunun altında yatan iki sebepten bahsedilebilir: ilk olarak kolluk faaliyetleri arasında önemli bir yer tutan yakalama yetkisi ve buna dayalı olarak istihbarat görevlilerinin resmi evrakta isimlerinin gözükür şekilde bulunması, bunun ötesinde herhangi bir şekilde delil zinciri içerisinde kalması arzu edilmez. Diğer taraftan, Kanada örneğinde geçmiş yıllarda olduğu üzere, yakalama ve takip/izleme yetkisinin aynı elde olması -hangi yetkinin nerede bittiği ve diğerinin nerede başladığının belirsizleşmesi gibi- kişi hak ve özgürlükleri açısından sakıncalı görülmüştür.

İGİS faaliyetinin kolluk kuvvetinden tamamen bağımsız yapılmasının da istenen başarıyı yakalamadan uzak olacağı anlaşılmıştır. Trafik cezası gibi "küçük bilgiler"in, yahut mahallinde yapılacak detay tahkikatın büyük soruşturmalarda büyük önem

sağlayabileceği gibi düşünceler, İGİS faaliyeti yürüten kurumların: (i) kolluk kuvvetleriyle belirli seviyede karşılıklı bilgi paylaşımı yapmasına olanak sağlayan mekanizmalar ve/ya veritabanları ile desteklenmesi; (ii) istihbarat koordinasyonu için koordinasyon ve/ya füzyon makamlarının ihdas edilmesine yönelik çabalar ortaya çıkarmıştır. Üçüncü ortak özellik, incelenen ülkelerin tamamında işleyişleri, bağlılıkları, amaçları vb. hususlar farklı olsa da İGİS faaliyetinin müstakil bir teşkilat tarafından yürütülüyor olmasıdır. Bu sistemin uzun süredir benimsenmiş olmasından ötürü, incelenen ülkelerde görev dağılımı hususunda çok fazla ihtilaf söz konusu değildir. Bununla birlikte, İGİS faaliyetlerinin diğer istihbarat faaliyetlerle koordinasyonu, iş birliği ve bilgi paylaşımı konularının bu ülkelerde de sorun başlıkları olduğu anlaşılmaktadır

ABD örneği haricinde, İGİS teşkilatlarının İçişleri Bakanlığına bağlı olması bir diğer ortak husustur. Buna uygun olarak, ulusal polis teşkilatları bulunan Almanya ve Fransa örneklerinde, kolluk teşkilatları ve İGİS teşkilatı aynı bakanlık uhdesinde toplanmıştır. Adli kolluk yetkisi ve istihbarat yetkisini tek çatı altında toplaması açısından ise ABD/FBI örneği dikkat çekicidir. Bu durumun genel yaklaşımın aksine olduğu görülmektedir. 11 Eylül sonrası temel eleştiri noktalarından birisi olsa da FBI bu yapısını halen devam ettirmekte olup DHS farklı bir bakış açısı ile İGİS alanına dahil edilmiştir.

Almanya ve Fransa örneklerinde görülen müşterek istihbarat akademisi de dikkat çeken hususlardan olmuştur. Ortak bir istihbarat algısı ve zihniyeti inşa etmek, dahası belirli bir süre birlikte eğitim görerek kendi kurumlarına dönen istihbarat görevlilerinin uzun vadede iş birliğinin geliştirilmesine katkı sağlayacağı fikri önem arz eden bir husus olarak görülmüştür.

	Dış İstihbarat Teşkilatı	**Dış İstihbarat Bağlılık**	**İGİS/İç İstihbarat Teşkilatı**	**İGİS/İç İstihbarat Bağlılık**
ABD	CIA	Ulusal İstihbarat Direktörü	FBI	Adalet Bakanlığı
İngiltere	MI6	Dışişleri Bakanlığı	MI5	İçişleri Bakanlığı
Fransa	DGSE	Savunma Bakanlığı	DGSI	İçişleri Bakanlığı
Almanya	BND	Ulusal İstihbarat Direktörü (Başbakan)	BfV	İçişleri Bakanlığı

Tablo 2.1. Farklı ülkelerdeki dış/iç istihbarat örgütleri

2.5. İstihbarat Analizi

İstihbaratın kavramsal analizinden karşımıza çıkan en temel husus, istihbarat ile bilgi arasındaki ilişki olmuştu. Kahn'ın *bilginin en geniş manadaki hali* tanımı (2002: 5) bu hususta bir mihenk taşı olarak görülebilir. Benzer şekilde Clark istihbaratın en basit haliyle bilgi/bilmek hakkında olduğunu (2007: 1) ifade eder. Bununla birlikte, istihbaratın bilgi ile ilişkisinin hem kapsam hem de nitelikler açısından özel bir alana hitap ettiği de istihbarat çalışmaları yazınının temel sonuçlarından birisidir. İstihbarat analizi, istihbaratın bilgi/bilmek ile ilişkisinin niteliği açısından belirleyici bir olgudur. McDowell'in istihbaratın *işlenmiş bilgi* olduğu şeklindeki yalın ifadesi bunu temel seviyede açıklar (McDowell, 2009: 11).

İstihbarat olgusunu anlamada başvurduğumuz ikinci araç olan istihbaratın üretim süreci açısından bakıldığında, istihbarat analizi istihbarat çarkı ya da döngüsü adı verilen kurgusal sürecin bir adımıdır. İstihbaratın bilgi ile olan kavramsal ilişkisini faaliyet düzleminde irdelemeye olanak sağlayan bu araç, istihbarat analizini arz talep ilişkisi içerisinde oluşturulan bir sistem içerisinde elde edilen bilginin karar alıcılara ve/ya istihbarat kullanıcılarına sunulması (dağıtım) öncesinde işlenmesi olarak ele alır.

İstihbarat analizinin gerek kavramsal mahiyeti gerekse istihbarat çarkı/döngüsü içerisindeki konumu ile istihbarat çalışmalarının temel gündem maddelerinden birini teşkil ettiği aşikârdır. Dahası, geleneksel olarak Kent ekolünün stratejik istihbarat yaklaşımı çerçevesinde yer bulan istihbarat analizi tartışmaları giderek İGİS alanında da karşılık bulmaya başlamıştır. Bu bakımdan istihbarat analizinin İGİS açısından anlamını ve uygulanabilirliğini anlamak için kavramın tarihsel gelişimini ve uygulamalarını incelemek faydalı olacaktır.

2.5.1. Kökenleri ve Gelişimi

İstihbaratın öncelikli amacı belirsizliği azaltmak ve daha net bir bakış açısı sunmaktır. Bu belirsizliğin muhatabı ve aynı zamanda istihbaratın müşterisi konumunda olan karar alıcılar, karar alma süreçlerinde bir bilgi yığınından ziyade değil rafine ürün(ler) ile hareket etme eğilimindedir. Zaten birçok durumda zaman ve/ya mekân kısıtı da bunun böyle olmasını gerektirir. ABD eski dışişleri bakanlarından Colin Powell'a atfedilen *"Bana öngörü ver, bilgi değil."* ve *"Bana ne bildiğini, ne bilmediğini ve ne düşündüğünü anlat. Ve bunların her birinin sınırlarını netleştir"* cümleleri (Fingar,

2011:36), bir karar alıcının üzerine karar tesis edeceği istihbarattan ne beklediğini özetler niteliktedir. Bu durumda, ilk ve temel tespit olarak istihbarat analizinin karar alıcıların ihtiyaç duyduğu rafine bir bilgi arzına tekabül ettiğini söyleyebiliriz.

Bilgiye açık veya gizli kaynaklardan erişimin en üst düzey olduğu çağımızda, etrafımızdaki dünyaya ilişkin ham verinin büyük kısmı önemine, özündeki anlama veya gelecekte neye alamet olduğuna dair bir işaret olmaksızın ulaşır (Johnson ve Wirtz, 2011: 117). Bu noktada istihbarat analizinden umulan, karar alıcıların belirli durumlarda uygun tavrı geliştirebilmesi için, eldeki bilginin anlamını ve önemi ortaya koymak amacıyla, bilgiyi güncel olaylar çerçevesinde tarihsel bağlamına veya uygun analitik çerçeveye oturtmaktır (Johnson ve Wirtz, 2011: 117).

İstihbarat döngüsü içerisindeki konumlaması da dikkate alındığında, istihbarat analizinin önemi ya da varlık sebebi tartışılmaz gözükür. Aksi halde istihbarat servisleri anlamlandıramadığı ve anlamlarına/yansımalarına yönelik kanaatlerini karar alıcılara aktarmadıkları bir veri yığınını neden biriktirsinler ki? (Lefebvre, 2004: 235). Bununla birlikte, istihbaratın kavramsal analizinde de karşımıza çıkan *"istihbaratın aslında ne olduğu ve neler kapsadığı"* sorusu, istihbarat analizinin bütün istihbarat faaliyeti içerisindeki konumunu da tartışmaya açar. Bu tartışmanın temelinde de yine *"istihbaratın bir bilim mi yoksa bir sanat mı olduğu"* tartışmasını görürüz. Esasında bu tartışma, ilk olarak farklı istihbarat ekollerinin ortaya koyduğu yaklaşımlarla devamında da istihbaratın ana hedefinin ne olduğu hususuyla yakından ilgilidir.

İstihbaratın etkili bilgi elde etme, bilgiyle aktif kararlar icra etme, düşmanların/rakiplerin karar alma süreçlerine tesir etme, bir olayı önleme, engelleme veya tam tersine olmasını sağlama gibi birçok amacı olduğuna göre istihbarat analizinin işlevi de yapılan faaliyetin bunlardan hangisini karşılayacağı ile ilgili olmalıdır. *Ölçeklerine göre istihbarat* yaklaşımının parametreleri olan stratejik, operasyonel ve taktik istihbarat gereksinimleri bu noktada önem kazanır.

Geleneksel yaklaşımda, istihbarat analizinin öncelikle ve esasen stratejik istihbarat ile ilgili olduğunu, stratejik istihbaratın ise uluslararası ilişkiler ve ulusal güvenlik çerçevesinde anlam bulduğunu görürüz. Genel itibariyle Soğuk Savaş dönemi yaklaşımlarını temsil eden bu yorumda dört ana istihbarat analizi misyonundan bahsedilebilir (Özdağ, 2014: 369-370):

(i) İlk dönem Sovyet istihbaratı yöntemi olarak ele alınan, analizin sadece bilginin teknik yorumu olarak ele alındığı *"Özel Malumat Misyonu";*

(ii) Sosyal bilim metodolojisine dayanan, analizin karara alıcıya neyin niçin olacağını, daha sonra neler olabileceğini arz ettiği *"Modern Öngörücü Sosyal Bilim Misyonu",*

(iii) Kent ekolü olarak da bilinen, II. Dünya Savaşı sonrasında CIA'nın benimsediği, modern öngörücü sosyal bilim misyonuna yakın ancak istihbarat-siyaset ilişkisine daha profesyonel bir çerçevede yaklaşan *"Geleneksel Amerikan Misyonu",*

(iv) Kent ekolünün eleştirisi üzerine bina edilen, dış siyasi hedeflere yönelik stratejik fırsatlara odaklanan *"Operasyonel Amerikan Analiz Misyonu"*.

Buna göre, istihbaratın geçmişini ve buna devlet yöneticilerince atfedilen önemi eski çağlara kadar götürmek ve hatta bu çağlarda da istihbarat analizlerinin yapıldığını söylemek mümkün olmakla beraber, istihbarat analizinin terim anlamını özellikle 2. Dünya Savaşı sonrası ağırlık kazanan stratejik istihbarat çalışmaları kapsamında kazandığını iddia edebiliriz. Daha özele inecek olursak, ABD ve Rus ekollerinin istihbarat analizinin geleneksel yorumunun içini dolduran yaklaşımlarının kaynakları olduğunu belirtebiliriz.

Konuya ilişkin bu geleneksel bakış üzerinden hareketle istihbarat analizi, genellikle sosyal bilimler terimleri ile tarif edilen, temelleri Kent ekolüne dayanan, süreç içerisinde daha kapsamlı hale gelen, analistlerin ham istihbarat içerisinde gömülü gerçeklerin mealini yapmak için sosyal bilimlerden alınmış bilimsel metodun bir benzerine dayanan bir istihbarat faaliyeti olarak tanımlanabilir (Marrin, 2012: 530-531). Bu bakış, istihbaratın farklı ölçeklerini kapsamakla beraber konuyu uluslararası ilişkiler disiplini dahilindeki meseleler dairesinde ele alma eğilimindedir. Oysa, diğer bölümlerde de ifade edildiği üzere istihbarat faaliyeti çok daha geniş bir alana tekabül edecek şekilde genişlemiş haldedir. İstihbaratın ulusal güvenlik/savunma düzleminden çıkarak, ulusal güvenliğin coğrafi sınırlardan bağımsız bir bileşeni kimliğinden öte bir anlam taşır hal alan iç güvenlik ihtiyaçları çerçevesinde yorumlanmış hali olan İGİS istihbarat analizinin tarihsel süreç içerisindeki birikiminin yansıtılması gereken bir alan olmalıdır.

Bu noktada, 11 Eylül saldırılarının ve devamında Avrupa'da gerçekleştirilen Londra, Madrid vb. terör eylemlerinin belirleyiciliğine yeniden temas etmek gerekebilir. Bu olaylar akabinde tartışmaya açılan istihbarat başarısızlığı tartışmalarının ana

başlıklarından birisi de koordinasyon ve bilgi paylaşımı yanında istihbarata analizi eksiklikleri olmuştur. Bu noktadan itibaren geleneksel anlamıyla stratejik ve dış istihbaratı ilgilendirir bir konu olarak görülen istihbarat analizinin İGİS alanında doğrudan veya dolaylı olarak faaliyet gösteren iç istihbarat servisleri ve kolluk birimlerinin de konusu haline geldiğini söyleyebiliriz. Bu süreç sonrasında, ABD ve Rus istihbarat ekollerinin yanında İngiliz ve Avustralya'nın öne çıktığı diğer istihbarat ekollerinin de istihbarat yazınına katkı sağlayan kaynaklar haline geldiği görülmektedir.

Farklı tanımlara bakarak, bu yeni muhtevaya dair bir takım ortak hususlar çıkarmak mümkün olabilir. Geçmişten bu yana ortaya konan bazı çalışmalara bakacak olursak;

- Her ne şekilde elde edilmiş olursa olsun, bilgi parçacıklarını karar alıcılar ve askeri yöneticiler için kullanılabilir hale getirme süreci (Shulsky, 1991: 37),
- Elde edilmiş bilgiye "değer" eklenmesi (Lowenthal, 2009: 111),
- İstihbarat sürecinin düşünme evresi (Bruce ve George, 2008: 1),
- Bilgiyi değerlendirmek, birleştirmek ve yorumlamak suretiyle ikazlarda bulunmayı, belirsizliği azaltmayı ve fırsatları tespit etmeyi amaç edinen istihbarat faaliyeti (Fingar, 201: 35),
- Bir düşman hakkında toplanan bilginin, cari operasyonlar hakkındaki taktik soruları yanıtlamak veya gelecekteki muhtemel hareket tarzını belirlemek için kullanılması süreci (Garner ve McGlynn, 2019: 3),
- Karar alıcıların belirli durumlarda uygun tavrı geliştirebilmesi için, eldeki bilginin anlamını ve önemi ortaya koymak amacıyla, bilgiyi güncel olaylar çerçevesinde tarihsel bağlamına veya uygun analitik çerçeveye oturtmak (Johnson ve Wirtz, 2011: 17),
- Bilginin organize bir şekilde toplanmasından öte, bilginin "anlamına" karar verme süreci; nasıl elde edilmiş olursa olsun bilgiyi kullanılabilir istihbarata dönüştüren analitik süreç (Gill ve Phytian, 2006: 3),
- Gizli yöntemlerle toplanmış ham verilerin değerlendirilmesi ve karar alıcılara yönelik tanımlara, açıklamalara ve yargılara dönüştürülmesi süreci (Lefebvre, 2004: 236),
- Eldeki bilginin çok daha geniş bir bağlama oturtulmasını ve ne olduğunu veya olmaya devam ettiğinin tanımlamak, açıklamak, değerlendirmek ve bundan sonra ne olabileceğine dair bir öngörüde bulunmak için bir dizi farklı bakış açısı ile değerlendirilmesi (Marrin, 2017: 539),
- Analiz ve sentez kelimelerinin etimolojilerinden yola çıkarak temel olarak düşünce ve hüküm gerektiren, derlenmiş farklı bilgi ve veri dizilerine anlam yüklemeyi amaçlayan bir dizi analitik faaliyet (Ormerod, 2020: 3) şeklinde tanımlara rastlarız.

Bazı örnekleri verilen tanımları esas alarak istihbarat analizini hedefleri, kapsamı, dayanakları ve müşterisi ölçütleri üzerinden bir değerlendirmeye tabi tutabilir,

farklılaşan ve ortaklaşan unsurları ortaya koyabiliriz. İlk olarak farklılaşan hususları ele alacak olursak; tarihsel süreç içerisinde, istihbaratın ve dolayısıyla istihbarat analizinin, askeri alandan dışarı çıkarak analitik bilgiye ihtiyaç duyulan her alanda kullanılır hale geldiği görülmektedir. Dahası, istihbarat analizi süreç içerisinde bir rakip/düşman tanımlı olmaktan öte, olası tüm riskleri kapsayan her türlü bilgiyi esas alır hale gelmiştir. Analitik faaliyetin dayanakları açısından bakıldığında, geçmişte daha ziyade gizli yöntemlerle elde edilmiş bilgiler esasken, tüm kaynakları kapsayan ve ne şekilde elde edildiğinin önemini tedricen yitirdiği daha karmaşık ve geniş bir bilgi ağının ön plana çıktığı görülmektedir.

Farklı tanımlardan yola çıkarak bulabileceğimiz ortak hususlar ise şunlar olabilir; öncelikle, istihbarat analizi bilginin yeniden bir işleme tabi tutulması ile ilgilidir. Bazı durumlarda, saha tecrübesinden gelen ve istihbaratın bir sanat olduğu lehtarı olan araştırmacıların sıklıkla vurguladığı üzere, elde edilen bazı bilgilerin -gerekli niteliğe sahip oldukları durumda- karar alıcı açısından yeterli olduğunu düşünülür. Bu yaklaşıma göre ilave bir işlem gereksizdir ve analize olması gerekenden fazla önem atfedilmektedir. Ancak giderek alanı genişleyen ana yaklaşımda, istihbarat analizi olarak kavramsallaştırılan ve artık istihbarat çarkının sabit bir unsuru haline gelen analizin, sosyal bilimler kaynaklı ve genellikle nitel yöntemler kullanarak elde edilen bilgiye yeni bir hal, anlam kattığıdır. Bu anlam doğal olarak karar alıcıların elinde işlevsel bir araç olması yönüyle kıymetlidir. Bir diğer ortak husus, istihbarat analizinin hem günceli (cari) hem de geleceği (tahmini) kapsamaya yönelik olduğudur.

İstihbarat analizinin tarihsel gelişimini analiz odağı, kaynak ve metotlar ile analist özellikleri başlıkları üzerinden ele alan bir yorumla bu farklılıkları ve ortaklıkları daha net anlamak mümkün olabilir. 1970-2009 arasındaki süreci bu çerçevede inceleyen ve devamı için muhtemel bir gelecek senaryosu sunan Treverton özetle şu tespitleri öne çıkarmıştır (2009: 134-167):

(i) *Analiz odağı* 1970 ve 1980'lerde devletler başta olmak üzere rakipler ve süregelen, çerçevesi net konulardır. Bu konular üzerinde uzunca düşünmeye müsait olup, yönetimsel olarak merkezi ve hiyerarşik bir yaklaşımla ele alınır.
1990 ve 2000'lerde devlet üstü ve/ya devlet olmayan aktörlerin öne çıktığı rakipler ve yeni ortaya çıkan, karmaşık ve sürekli değişen konular odaktadır. Bu hususlardaki istihbarata karşı önyargı vardır.

Yönetimsel olarak merkezi ve hiyerarşik yapı devam etmekle birlikte sorun odaklı "merkezler" de süreçlere dahil edilir.
Muhtemel gelecekte odak karmaşık ve sürekli değişen konular ve rakipler ile süregelen ve çerçevesi netleşmiş rakipler ve konular üzerine olacak. Bu süreç hem eş zamanlı soru-cevap hem de daha derin analiz süreçlerini birlikte elzem kılacak. Yönetimsel olarak geniş, sorun merkezli ağlar üzerinden hareket edilecek.

(ii) *Kaynaklar ve metotlar* açısından 1970 ve 1980'lerde gizli kaynaklar esas olup analistler ve bilgiyi toplayanların ayrımı esastır. Analistler genellikle bilginin pasif alıcısıdır, geçmiş örüntüleri esas alırlar ve kendi tecrübe ve ön yargıları ile hareket ederler.
1990 ve 2000'lerde gizli kaynaklar öncelikli olsa da kaynak çeşitliliği artar ve analistler de bilgi toplama süreçlerine dahil olur. Analistler eldeki tüm veriye sınırlı erişime sahip olarak bilginin kısmen aktif alıcısı olur. Yöntem olarak analistler örüntüleri kullanmakla beraber, hipotezlerini incelemek üzere yeni metot ve araçları kullanır, teknolojik imkanlardan kısıtlı da olsa faydalanır.
Muhtemel gelecekte, açık ve gizli çok geniş bir kaynak seti ile hareket edilecek ve analistler ihtiyaç duydukları bilgiyi bizzat toplar hele gelecekler. Analistlerin hem gizli hem de tasnif dışı veriye erişimi çok daha geniş hale gelecek. Örüntü algılama ve veri madenciliği kabiliyetleri ön plana çıkacak.

(iii) *Analist karakteri* açısından, 1970 ve 1980'lerden 2000'lere dek çoğunlukla bireysel veya küçük gruplar halinde çalışmalar esasken muhtemel gelecekte geniş sanal ağlar halinde çalışmalar yapılacak. Temel analiz seçimleri geçmişten bu yana olduğu üzere muhtemel gelecekte de analistler tarafından tayin edilecek.
Analistler ilk etapta konularında ihtisas sahibi iken 1990'lardan itibaren çoğunlukla genellemeler yapabilecek düzeyde kişilerden oluşur. Muhtemel gelecekte analist kadrosu hem genellemeciler hem de teknik ve siyasal ihtisas sahibi uzmanlardan teşkil edilecek.

Treverton'un ABD istihbarat topluluğunun dönüşümüne yönelik ortaya koyduğu bu tespitler ülkeye özgü kurumsal yaklaşımlar içerse de *(örneğin ABD istihbarat topluluğunun özel sektörle olan ilişkisi veya federal devlet kurumları arasındaki özgün hiyerarşi ve iş birliği anlayışı)* ele alınan temel parametreler açısından birçok ülke örneğine uygulanabilecek nitelikte genelleme ve tahminler de sunmaktadır.

Bütün bu tanımlar ve öne çıkan hususlar bir arada değerlendirdiğinde, İGİS faaliyetleri açısından istihbarat analizini; *karar alıcıların ve/ya ilgi alanına göre nitelikli bir bilgi ihtiyacı olan kurumların, üzerine bir karar tesis etmek ve/ya başkaca yollarla istifade etmek üzere ihtiyaç duyduğu ve/ya duyabileceğinin düşünüldüğü, arz/talep ilişkisinin her iki yönde de olabileceği, stratejik, operasyonel veya taktiksel gereksinimleri karşılayan, sadece gizli yöntemleri değil tüm bilgi elde etme yöntemlerinin*

kullanmasıyla derlenen her türlü bilgiye dayanan, belirli bilimsel yöntemlerin tatbikini esas alan, bu yöntemleri kullanan uzman insan kaynağı tarafından icra edilen analitik istihbarat faaliyeti şeklinde tanımlamak mümkün olabilir.

2.5.2. Temel Analiz Yaklaşımları

İstihbarat analizine ilişkin yazın incelendiğinde, birbirini teyit veya tekzip eden, tasniflerinde ortaklıklar ve farklılıklar içeren çok sayıda yaklaşıma rastlamak mümkündür. Kimlerine göre kapsamlı bir istihbarat teorisinin olmayışı bu durumun temel sebebidir. Kimi araştırmacılarsa istihbarat analizinin de kendine özgü bir teorisi olması gerektiğini savunur. Kavramın kökeni ve tarihsel gelişimini incelerken değindiğimiz hususların teorik izdüşümlerini içeren bu tartışmadan sıyrılabilmek adına ilk yöntem, temel analiz yaklaşımlarını belirli parametreler üzerinden değerlendirmek makul bir tercih olabilir. Bu noktada bilgi veya kaynağın durumu, müşterinin/tüketicinin kimliği, kullanılan kaynak sayısı, istihbaratın ölçeği ve istihbaratın işlevi (Garner ve McGlynn, 2019: 3) veya daha farklı bir yaklaşımla kaynak sayısı, yapılan analiz türü, odak noktası ve hedefler başlıkları üzerinden de hareket edilebilir (Marrin, 2011: 9).

ABD istihbarat analizi ekolünün kurucu ve önde gelen isimlerinden Sherman Kent'in yaklaşımı ile başlayacak olursak, istihbarat analizini stratejik ve dış istihbarat ekseninde ele alan Kent üç ana istihbarat şekliden bahseder: temel tanımlayıcı, cari ve spekülatif-değerlendirmeci (Kent, 1965: 8). Buna göre temel istihbarat raporu çalışmaya konu edilen devlet, ordu veya şirketin güncel durumunun, genellikle açık kaynaklardan ancak mümkünse kısmen de gizli yöntemlerle elde edilen bilgiler esas alınarak değerlendirilmesidir. Buna karşın cari istihbarat raporu, devlet başkanlarına ya da üst düzey yöneticilere mevcut gündeme ilişkin son bilgilerin değerlendirilmesiyle oluşur. Kent'in yaklaşımını burada biraz daha geniş ele alırsak, kolluk ve güvenlik istihbaratına yönelik ikaz istihbaratı da cari istihbarat kapsamına alınabilir (Gill ve Phytian, 2006: 89). Kent'in üçüncü tür olarak ele aldığı spekülatif-değerlendirmeci istihbarat ise bir stratejik öngörü ve uyarı sağlayan tahmini istihbarattır. Bu analizler stratejik istihbaratın en önemli ve en karmaşık unsuru olarak tanımlanır (Kent, 1965: 39).

Analiz edilen bilginin kaynağını esas alarak bir değerlendirme yapıldığında, teknik istihbarat araçları ile elde edilen (sinyal istihbaratı, görüntü istihbaratı, açık kaynak

istihbaratı vb.) bilginin esas alındığı *tek kaynak analizi* ve aynı zamanda birden fazla veya tüm kaynakların kullanımı ile yapılan *tüm kaynak analizi* olmak üzere ikili bir ayrıma gidilebilir (Garner ve McGlynn, 2019: 3). Bunun yanında, analistin odak noktası açısından bazı durumlarda belirli bir ülke, bölge veya coğrafya analizin türünü belirlerken bazen de tehdidin ya da bir grubun türü de belirleyici olabilir. Benzer şekilde analistin esas aldığı analiz çerçevesi (ekonomik, askeri vb.) de farklı bir analiz yaklaşımını tayin eder (Marrin, 2011: 9).

İstihbarat analizi ile ilgili güncel bir tartışma, analizin yapılış biçimine ilişkindir. İstihbarat analizinin sıklıkla *"noktaları birleştirmek"* veya *"yapbozu tamamlamak"* gibi analojiler ile izah edilmesine itiraz eden Marrin bu tarz metaforların analitik sürecin karmaşıklığını izahtan uzak olduğunu savunur (Marrin, 2011: 21-22). Gerçekten de bu benzetmeler, eldeki ham verinin içerisinde sadece nedensellik ilişkileri ve bağlantılar aramakla mahdut bir analiz yaklaşımına tekabül eder. Oysa istihbarat analizi, geleneksel istihbarat çarkının kurgusal dizaynına yönelik itirazlara benzer şekilde, çok daha dinamik bir sürece tekabül etmelidir. Dahası analitik süreç, sadece elde edilen bilgilerin alt alta veya yan yana birleştirilmesiyle bir bütün elde edilmesinden ziyade, analistin mesleki tecrübesi, entelektüel kapasitesi ve sezgisel kabiliyetlerini ürüne yansıtması ile ilgilidir.

Analiz ve saha faaliyeti kopukluğu istihbarat analizine yönelik temel yaklaşımların odak noktalarından bir diğeridir. Bu tartışmanın vurgusu, istihbarat toplama tekniklerinde ve kaynak çeşitliliğinde yaşanan artış ve değişimden dolayı, geleneksel istihbarat analizi yaklaşımının ürünü olarak kabul edilen analist-saha personeli ayrımının azaltılması ve mümkünse ortadan kaldırılması gerekdiği savı üzerinedir. Buna göre, istihbarat faaliyetinin hem bilgi toplayan hem de analiz eden insan kaynağı açısından daha kaliteli hale gelmesi, bu iki tarafın karşılıklı ihtiyaçlarını anlayabilmesine bağlıdır ve bu da ancak aralarında bir ağ kurulması ile mümkün olabilir. ABD örneğinde 11 Eylül sonrası istihbarat reformu tartışmaları kapsamında CIA içerisindeki analiz biriminden bazı görevlilerin saha görevlerine gönderilmesi buna bir örnek olarak kabul edilmektedir (Odom, 2012: 321). Benzer şekilde Almanya ve Fransa örneklerinde görülen istihbarat kurumları arası ortak istihbarat akademisi çalışmaları bu kapsamda ele alınabilir.

İstihbarat analizi üzerindeki akademik tartışmaların son maddesi olarak da analitik süreçte önceliğin bilimsel mi ve bilişsel temelli mi olması gerektiği ayrışmasını ele alabiliriz. Bu ayrışma, istihbarat analizinin nicel veya nitel araştırmaya mı, yani ölçülebilir veya sezgisel yaklaşımlara mı dayanması sorunu olarak da görülebilir (Folker, 2000: 5-8). 11 Eylül saldırıları sonrasında ABD'de geniş bir alan bulan bu tartışma esasında yine istihbaratın bilim mi sanat mı olduğu sorusuna bağlanır. 11 Eylül öncesinde de var olan bu tartışmanın ABD istihbarat topluluğunun ana gündem maddelerinden biri olduğu görülmektedir.

İstihbarat analizinin sezgilere, içgüdülere ve tecrübeye dayanan bir sanat olduğu tezini savunanlar, istihbaratın hiçbir zaman bilim olamayacağını ve bunu savunanların mesleğe zarar verdiğini, istihbaratı bilimle eşitlemeye çalışmanın gerçekdışı beklentilere yol açacağını öne sürerler (Marrin, 2012: 533). Lowenthal gibi istihbarat kökenli akademisyenlerin desteklediği bu savın vurguladığı husus, nicel yöntemlere dayandırılan yapılandırılmış analiz tekniklerinin vaat ettiği kesinliğin istihbaratın ilgi alanına giren konuların dinamik doğasıyla bağdaşmayacağı şeklindedir. İncelenen konuların bilimsel deneylerde olduğu gibi tekrarlanamaz olması, dahası çevresel koşulların kontrolünün mümkün olmaması gibi hususlar bu kapsamdadır (Marrin, 2012: 532). Bu yaklaşım, istihbarat analizinde bilimsel yöntemlerin gerektiğinde kullanılması hususunu tamamen reddetmemekle beraber, günün sonunda sezgi ve içgüdüye dayalı bir analizin esas olduğunu belirtirler.

Nicel yönteme dayalı analizin savunucuları ise, bilimsel yöntemlerin eldeki bilginin nedensellik ilişkisinin belirlenmesinde ve sonuçlar oluşturulmasında önem arz ettiğini, bu yöntemler olmaksızın analizin aynı sonuçlara varamayacağını savunur (Folker, 2000: 10). Dahası, istihbaratın bir sanat olarak görülmesi yaklaşımının analistin sanatına aşık olması ve yeni veriler ışığında değişiklik yapmaktan kaçınması gibi sakıncalara yol açabileceğini de belirtir (Folker, 2000: 10). Bu tartışma halen güncelliğini halen korumakla beraber varılan noktada, istihbaratın hem sanat hem de bilim olduğu, ikisinden birine dayalı ya o/ya o şeklinde bir tercihin mümkün olmadığı fikri ağırlık kazanmaktadır. Konuyu biraz daha somut bir alana taşıyan Lefebvre (2004: 251), istihbarat analizinin sadece yoğun bir eğitim veya saha tecrübesi değil aynı zamanda içsel bir yetenek de gerektirdiğini belirtir.

Lefebvre, istihbarat analizinin her halükârda bir disiplin olması yönüyle kendi metodolojisi, kavramları ve gelişen prensipleri olduğunu vurgulayarak analitik kalitenin nasıl geliştirebileceğine dair birkaç adımdan oluşan bir çözüm modeli sunar (Lefebvre, 2004: 251-254):

(i) Analistler için diğer istihbarat analistleri, diğer hükümet çalışanları ve akademi veya özel sektörde görevli uzmanlardan oluşan bir *ağ kurmak*,
(ii) Analistlerin karar alıcıları ile daha çok görüşmesine belirli konulardaki analizlerini bizzat sunmalarına olanak sağlamak,
(iii) Analistlere *yetki vermek ve alan tanımak*; her ürünün mükemmelliğini garanti etmeye çalışmak yerine analistlerin alanlarında otorite olarak konuşabileceği standartlarda olmasını sağlamak,
(iv) Analistlerin uzman olmaları umulan alanla ilgili olarak belirli bir süre sahada vakit geçirmesini ve konuyu *ilk elden* görmesini sağlamak.

Ele alınan tüm hususlardan yola çıkarak, istihbarat analizinin istihbarat döngüsü içerisindeki herhangi bir adım olmaktan ziyade giderek artan bir önem sahip olduğunu, atfedilen önemdeki artışla uyumlu olarak istihbarat analizinin kullanım alanının da giderek genişlediğini söyleyebiliriz. Analitik faaliyetlerin ilk etapta saha faaliyetlerine göre daha "önemsiz" görülmesi veya analizin sadece belirli bilimsel ve teknik kabiliyetleri haiz insan kaynağınca icra edilmesi gereken salt bir bilimsel faaliyet olduğu şeklindeki sarkacın da giderek bir dengeye kavuştuğu anlaşılmaktadır.

2.5.3. İGİS ve İstihbarat Analizi

İstihbarat analizine yönelik geçmiş ve güncel tartışmaların ışığında, bu birikimin İGİS faaliyetleri açısından anlamına bakarsak, yeni gelişen bir alan olan İGİS açısından istifade edilebilecek pek çok husus bulmak mümkündür. Buraya kadar yapılan incelemede istihbarat analizinin ulusal güvenlik ve stratejik istihbarata yönelik geleneksel bakış açısının çerçevesini çizdiğimize göre, bundan sonra İGİS ve bunla yakından bağlantılı kolluk/suç istihbaratı açısından istihbarata analizinin anlamını tartışmaya açabiliriz.

İGİS-istihbarat analizi ilişkisi, bir anlamıyla genel istihbarat teorisinin dış politika haricindeki alanlara da uygulanması ile ilgilidir. Bu alanda öne çıkan araştırmacılardan

olan Stephen Marrin'in yaklaşımını (Marrin, 2008: 828-841) basamaklar halinde ele alarak bir çerçeve çizmek mümkün olabilir:

(i) Öncelikle, bir istihbarat işlevinin olması için iki unsur elzemdir: güç ve rekabet. Bu iki unsur temelinde hareket eden her kurum açısından istihbarat işlevseldir.
(ii) Devlet seviyesinde güç kullanımının iki katmanı vardır: dış (dış politika) ve iç (kamu düzeni).
(iii) Bir devlet için dışarıda veya içeride, savunma veya saldırı amaçlı olmasına bakılmaksızın gücün etkin kullanımı istihbarat ile mümkündür.
(iv) Birer devlet fonksiyonu olan iç güvenlik ve kolluk açısından bakıldığında, dış politikaya hizmet eden istihbarat analizi aslında yine aynı amaca hizmet eder: *devlet gücünün azami isabette kullanımını sağlamak.*
(v) ABD örneğinde istihbarat verisi yerel kolluk birimlerince ve eyalet ve federal kurumlar vasıtasıyla derlenir. İstihbarat faaliyetini bütün veri üzerinden tek bir kurumun yapması teknik olarak mümkünse de özgürlüklerin korunması adına dış ve iç istihbarat işlevleri ayrılmıştır.
(vi) Bu ayrışma bazı ülkelerde daimî iç istihbarat servislerinin kurulmasıyla sonuçlanmış, 11 Eylül sonrasında bu kurumların önemi artmıştır.
(vii) Netice itibariyle tüm bu kurumlar güvenlik amaçlı devlet fonksiyonları olduğundan, genel istihbarat teorisi iç-dış ayrımı olmaksızın uygulanabilir.

Marrin'in ana hatlarını çizmiş olduğu çerçeve ile kısmen uyumlu olarak ve konuyu yine 11 Eylül bağlamında değerlendiren Gill ve Phytian, saldırı sonrası yayınlanan raporlardaki;

> *FBI'ın bilgi sistemlerinin üzücü bir şekilde yetersiz olduğu, kurumunu neyi bildiğinin de idrakinde olmadığı, kurumsal bilgisini kontrol etmek veya paylaşmak için etkili bir sistemleri olmadığı, FBI görevlilerinin yapmış oldukları çalışmaları kayıt altına almasına karşın bunları elden geçirmeye ve anlamlı bir istihbarata dönüştürdüklerine dair bir kayda rastlanılmadığı* şeklindeki tespitlerden yola çıkarak konuyu ele alır (Gill ve Phytian, 2006: 84).

İstihbarat analizinin taktik (kısa dönemli veya sınırlı alanda) ve stratejik (uzun dönemli veya daha kapsamlı bir alanda) boyutlarını bu çerçevede değerlendirildiğinde, kolluk birimlerinin adli soruşturmalara destek veya devam eden yasadışı faaliyeti engelleme hedeflerinden dolayı adli ve idari makamlarca daha ziyade taktik istihbarat faaliyetlerine yönlendirilmesini söz konusu olduğu görülür (Gill ve Phytian, 2006: 85).

Bununla birlikte 11 Eylül sonrasında bu durumun tedricen değiştiği de birçok araştırmacının ortak görüşü olarak karşımıza çıkmaktadır.

İGİS-istihbarat analizi ilişkisinin diğer bir boyutunda ise nihai ürünün işlevselliği ile ilgilidir. Terörle mücadele istihbaratı başta olmak üzere İGİS faaliyetlerinin kurumsal düzeyde belirgin hale gelmesi ve hatta yeni kurumların ihdasıyla sonuçlanması, ilgili ülkenin kurulu istihbarat rejiminde de bir güncelleme gerektirebilmektedir. İGİS ülke örneklerini hatırlamak gerekirse, ilk örnekte İngiltere'de kolluk istihbarat birimi olarak faaliyet gösteren ancak uzun geçmişine ve kurumsal kültürüne bağlı olarak İGİS alanında etkin olan *Özel Şube* 2015 yılında kapatılarak bu alandaki görevlendirmede İGİS'den tamamen MI5 sorumlu kılınmış; diğer örnekte Fransız hükümeti bir dizi reform çalışması akabinde dış istihbarat servisi DGSE'nin tam simetriği olacak şekilde iç bir istihbarat servisi olan DGSI'yi kurmuştur.

Bu gibi örnekler, sıklıkla ele aldığımız üzere İGİS alanının geleneksel iç-dış istihbarat ayrımını aşındırmasının bir sonucu olarak görülebilir. Bunun neticesinde, dış istihbarat servisi olarak faaliyet gösteren ve genelde ilgili ülkenin ana istihbarat servisi olarak tanımlanan kurumlarla yeni ortaya çıkan ve bu görevi yeni üstlenen İGİS kurumlarının faaliyetleri arasında kesişmeler söz konusu olabilir. İstihbarat analizi özelinde bakıldığında, İGİS kapsamında bir konunun analiz edilmesine ilişkin bu kesişmelerden doğması muhtemel bir dizi sorundan bahsedilebilir. İlk olarak, aynı konuda mükerrer bir analiz çabası ortaya çıkabilir ki bu hem zaman ve insan kaynağı kaybı hem de maliyet açısından kayba yol açabilir. İkincisi, alternatif raporlarla daha sağlıklı kararlar alınabileceğine inanılsa da kurumlar arasındaki istihbarat paylaşımındaki sorunlar birbirinden çok farklı sonuçlar içeren raporların ortaya çıkmasına sebep olabilir. Son olarak, aynı konuda çalışılmasına karşın kamu bürokrasisi içerisinde ilgili kurumun temsil imkânı daha nitelikli bir analizin ilgili karar alıcıya ulaşmadan önce elenmesine olanak sağlayabilir.

İGİS kapsamında yapılacak istihbarat analizine ilişkin bir diğer husus da kolluk birimlerinin analiz ve veri kaynağı açısından nasıl konumlandırılacağıdır. McDowell'in, genel yaklaşıma itirazla kolluk birimlerinin de bir kurumsal yapı açısından kendi ölçeklerinde bir stratejik istihbarat faaliyeti içerisinde oldukları tezinden hareketle, kolluk birimlerinin ülke genelindeki istihbarat faaliyetlerinin etkin bir unsuru olduğu söylenebilir. Bunun ötesinde, özellikle ulusal seviyede kolluk

teşkilatı olan ülkelerde -ister tekli isterse çoklu kolluk sistemi benimsensin- istihbarat analizine esas teşkil etmesi umulan, ülke sınırları içerisindeki birçok veriye erişimin kolluk uygulamaları ve sistemleri aracılığıyla elde edildiği de bilinmektedir. Bu durumda, kolluk birimleri verinin sahibi olmak yanında, kendi kurumsal politikaları çerçevesinde analizcisi konumunda olabilir. Ancak bu noktada suç istihbaratı ve araştırması arasındaki muğlaklık ve kolluğun adli-idari amirlerinin konuya bakış açısı belirleyicidir. Daha önce de ifade edildiği üzere, kolluk üzerindeki soruşturma ve önleme baskısı bu birimlerin uzun vadeli düşünmelerini engelleyebilir.

Bütün bu hususları bir arada değerlendirdiğimizde, İGİS-istihbarat analizi ilişkisi açısından şu sonuçlara varmak mümkündür:

(i) İGİS-analiz ilişkisi, ülkenin güvenlik bürokrasisinin mimarisiyle doğrudan bağlantılıdır. Müstakil bir İGİS teşkilatının varlığı/yokluğu bu noktada belirleyicidir.

(ii) Müstakil İGİS teşkilatı olan ülkelerde, İGİS konulu istihbarat analizinin sağlıklı yapılabilmesi, kurumlar arasındaki görev dağılımına, koordinasyona ve bilgi paylaşımına bağlıdır.

(iii) Bu tarz ülkelerde analizin dayanacağı veri kaynağının gerek dış istihbarat servisinden gerekse kolluk teşkilatları başta olmak üzere diğer kamu ve özel kurumlardan nasıl temin edileceğinin zamanlama ve nitelik açısından objektif kriterlere bağlanması gerekir.

(iv) Karar alma süreçlerine katılım açısından İGİS teşkilatının kurumsal temsili, ortaya çıkarılan analitik raporun faydalılığını belirleyen bir husustur.

(v) Müstakil İGİS teşkilatı olmayan ülkelerde, ülkenin ana istihbarat servisinin kolluk istihbarat birimleri başta olmak üzere diğer kamu ve özel kurumlarla ilişkisinin objektif kriterlere bağlanması elzemdir.

(vi) Ana istihbarat servisinin İGİS konulu analizlerinde, dış istihbarat öncelikleri ile İGİS öncelikleri arasındaki ilişkiyi tayin edecek ve karar alıcılara anlaşılır bir şekilde sunacak ilave mekanizmalara ihtiyaç duyulabilir.

(vii) Kolluk istihbarat birimlerinin İGİS konulu istihbarat analizlerinde, ana istihbarat servisinin önceliklerini zedelememesi için hem faaliyetlerin

hem de analizlerin koordinasyonu için ilave mekanizmalara ihtiyaç duyulabilir.

(viii) Kolluk istihbarat birimlerinin İGİS konulu istihbarat analizlerine dayalı politikaların sağlıklı yürütülebilmesi için;

a. Tekli kolluk sistemi varsa terörle mücadele, sınır aşan suçlar, organize suçlar, narkotikle mücadele, yasadışı göçle mücadele, siber suçlar gibi başlıklarda istihbarat haricindeki kolluk birimlerinin belirli ölçülerde bilgilendirilmesi,

b. Çoklu kolluk sistemi varsa aynı bilgilendirmenin diğer kolluk teşkilatının ilgili birimlerine de yapılması önem arz eder.

(ix) Ülkenin güvenlik ve istihbarat mimarisinden bağımsız olarak, İGİS konulu istihbarat analizlerinin ayrı bir uzmanlık alanı gerektirdiği göz önünde tutulmalıdır. Benzer şekilde, buna yönelik mevcut ve muhtemel veri kaynaklarının kullanım usul ve esaslarının da konuya özgü şekilde düzenlenmesi gereklidir.

(x) Karar alıcıların, ulusal güvenlik ve İGİS konulu analizlere mukabelesinde, veya bu alanlara yönelik istihbarat gereksinimlerinin ne olduğu hususlarında karar vermesi gerektiğinde başvuracağı net bir genel istihbarat doktrini ve İGİS doktrinin olması önem arz eder.

3. TÜRKİYE'DE İGİS ALGISI VE YAPILANMASI

Güvenlik, istihbarat ve *iç güvenlik istihbaratı (İGİS)* kavramlarının incelenmesiyle varılan temel sonuçlardan biri her üç kavramın ülkelere, dahası ülke içinde farklı zamanlara özgü yansımaları olduğudur. Bu özgünlüğün üç temel referans noktasından bahsedilebilir. İlk olarak *güvenlik* kavramı tehdit tanımlıdır; tehdit algısının zamansal ve mekânsal anlamları güvenliği de dönüştürür. Bunun yanında, güvenliğin ihmal edilmiş bir yönünü temsil eden *iç güvenlik* halen net bir tanıma sahip değildir. Bu tanım sorunu hem mantık hem de uygulama açısından yeni yorumlar ve sorunlar türetir.

İkincisi, güvenliğin teminine ve muhafazasına yönelik bir araç olan *istihbarat* yine bu dönüşümün etki alanındadır. Dahası bu iki kavram neyin/kimin güvenlik alanına alınacağı, neyin/kimin istihbaratın konusu olacağı gibi sorular ile birbirlerini karşılıklı olarak da dönüştürürler. Her iki kavramın modern devletin ortaya çıkışından itibaren uzunca bir süre askeri bir mantık içerisinde ele alınış biçimi, Soğuk Savaş sonrasında ise bu yaklaşıma yönelik eleştiriler bu dönüşümün başlıca izlekleri olarak görülebilir.

Son olarak, her iki kavramın ihtilaflı yönlerini ve tarihsel evriminin izlerini bünyesinde barındıran İGİS hem kapsam hem de metotlar yönüyle görece yeni gelişen bir alana tekabül eder. İGİS, verili iç güvenlik tanımı çerçevesinde gelişen, geleneksel istihbarat ve kolluk anlayışlarını belirli açılardan dönüştüren, hem ulusal güvenlik istihbaratı hem de kolluk (suç) istihbaratı ile bağlantıları olan yeni bir istihbarat türüdür. Bu tablo içerisinde, ülkenin tehdit tanımlamasını ve istihbarat algısını belirleyen jeopolitik konum, siyasal rejim, siyasal ve bürokratik kültür gibi unsurlar İGİS açısından istikamet tayin edicidir.

Türkiye, söz konusu özgünlüğün algı, kurum ve faaliyet açısından kayda değer ve belirli açılardan da eşsiz bir örneğidir. Ülkenin jeopolitik konumuyla yakından bağlantılı olarak gelişen terör ve sınır aşan suç sorunu bu durumun en önemli açıklaması olarak kabul edilebilir. Diğer taraftan, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin (TSK) sivil siyasete ve ülkenin iç güvenliğine yönelik klasik ve "postmodern" müdahaleleri

ve bu bağlamda geliştirilen askeri *iç tehdit* formülasyonu[116] Türkiye'de güvenlik tartışmalarının önemli bir maddesini teşkil eder.

Türkiye'nin elli yılı aşkın terörle mücadele deneyimi[117] ve askeri darbeler[118] güvenlik sektörü açısından geleneksel güvenlik anlayışının tahkimini de beraberinde getirmiştir. Türkiye'de iç güvenliğin öncelikli gündemi olan terör örgütlerinin, PKK/KCK *(Kürdistan İşçi Partisi)* başta olmak üzere, uzunca bir süre ve yoğunluklu olarak ülkenin kırsal alanında faaliyet göstermesi; aynı şekilde bu örgütlerin komşu ülke topraklarında da faal olması askeri yaklaşımların başlıca sebepleridir. Bununla birlikte 1990'lı yıllardan itibaren terörist faaliyetlerin şehir merkezlerine de yansıması, 2000'li yıllarla birlikte hem Türkiye hem de Dünya gündeminde yer edinen dini istismar eden terör örgütü faaliyetleri ve yine bu süreçte artış gösteren narkotik ve organize suç faaliyetleri ile siber suçlar Türkiye'de iç güvenlik algısını dönüştüren unsurlar olmuştur. Son yıllarda ise Suriye'de devam eden iç savaşın bir sonucu olan düzensiz göç, bölgedeki terörist faaliyetler, bunların önlenmesine yönelik askerî harekâtlar ve Fetullahçı Terör Örgütü (FETÖ) faaliyetleri ülkenin güvenlik ve istihbarat algısında radikal değişiklikler ortaya çıkarmıştır. Öte yandan 1960, 1971, 1980, 1997 ve 2007 yıllarında vuku bulan doğrudan ve dolaylı askeri müdahalelerle tahkim edilen askeri bürokratik vesayetin de 2000'li yıllardan itibaren tedricen etkisini yitirmesi iç güvenliğin sivil (askeri olmayan) alana taşınmasına olanak sağlamıştır.

Bu tablo içerisinde, bir yandan Türkiye'nin muhatap olduğu terör ve sınır aşan suç faaliyeti tehdidi ile göç hareketlerinin ulusal sınırları aşan karakteri, diğer yandan

---

[116] "TSK'nın bu konumu ve sivil siyasetin orduyu kontrol edemeyişi, Türk demokrasisinin en derin çelişkilerinden birisi olarak görülebilir. Ordunun özerk konumu (askeri özerklik) profesyonellik boyutu ile haklı görülebilirse de özellikle 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi akabinde *"demokratik yollarla seçilmiş hükümetlerin anayasal otoritesini üstüne ve ötesine geçen"* siyasi özerkliği, hükümet politikalarını doğrudan ve dolaylı olarak etkilemiştir" (Cizre, 1997: 151-153). İç güvenlik faaliyetleri de şüphesiz bu etki alanı içerisinde olagelmiştir.

[117] Yayla"ya göre Türkiye"de terör hareketlerinin genel olarak 1960"lı yılların sonlarındaki öğrenci hareketleriyle başladığı kabul edilmektedir ve bu süreç bir grup öğrencinin İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi"ni işgal etmeleri ile (1968, y.n.) başlamıştır (Yayla, 1989:250). Çağlar (2009:40), *amaç ve kapsamları göz önüne alındığında terör eylemi olarak adlandırılmasalar da zaman zaman üniversite öğrencileri ve işçiler tarafından gerçekleştirilen yasal olmayan protesto eylemleri*[ne] atıfla süreci 1950 sonlarına kadar götürmekte ve bu tespitini 1959 yılında bir üniversite öğrencisinin çıkan çatışmada güvenlik güçlerince öldürülmesine dayandırmaktadır.

[118] TSK, 27 Mayıs 1960 ve 12 Eylül 1980 tarihlerinde devlet yönetimine el koyarak doğrudan; 12 Mart 1971, 28 Şubat 1997 ve 27 Nisan 2007 tarihlerinde ise muhtıralar vasıtasıyla dolaylı olarak sivil siyasete müdahale etmiştir. 15 Temmuz 2016 tarihinde ise bir darbe girişiminde bulunulmuş, önlenen bu girişimin emir-komuta silsilesinde bir hareket olmadığı, girişimin ordu içerisindeki bir grup terör örgütü mensubunca yapıldığı anlaşılmıştır.

askeri/sivil bürokrasi arasındaki denge ve ilişkilerde yaşanan dönüşüm *ulusal güvenlik-iç güvenlik* ilişkisinin yeniden yorumlanmasını gerektirmiştir. Bunun doğal bir sonucu olarak da *ulusal güvenlik istihbaratı* ile geleneksel ayrım olan *iç-dış istihbarat* arasındaki ilişki, dahası *kolluk istihbarat*ının ve nihayet *iç güvenlik istihbarat*ının bu yeni denklemdeki konumu yeniden yorumlanmıştır. Bütün bu denklemin daha net anlaşılabilmesi için, ilk etapta Türkiye'deki *iç güvenlik* algısını kurumlar ve mevzuat üzerinden incelemek faydalı bir bakış açısı sunacaktır. Dünya örneklerinde de halen kapsamı tartışmalı olan İGİS ise kurumlar ve mevzuat açısından yapılacak bir inceleme ile genel hatlarıyla anlaşılabilirse de eğitim, insan kaynakları, denetim ve koordinasyon alt başlıkları daha detaylı bir incelemeye tabi tutulmuştur.

3.1. Türkiye'de İç Güvenlik Algısı

İç güvenliği, ülke sınırları içerisinde, bireylerin can ve malları başta olmak üzere maddi ve manevi varlıklarına, toplumsal değerlere, bireylerin ve toplumun yaşam kalitesini artırmak ve huzurunu tesis etmek amaçlı yürütülen kamusal ve özel faaliyetlere ve bunlara ait varlıklara yönelik, kaynağı ülke sınırları içi veya dışında olan tehditlerin önlenmesi, tehditlerin gerçekleşmesi durumunda sonuçlarının yönetilmesine yönelik faaliyetler olarak tanımlamıştık. Bu geniş tanım, birçok devlet kurumunu ve hatta özel kuruluşları doğrudan veya dolaylı olarak *iç güvenlik alanı* içerisine sokar. İç güvenlik alanı, iç güvenlik örgütleri, iç güvenlikle ilgili örgütleri ve iç güvenlik ortaklarını kapsar (Yılmaz, 2012: 38). Bu kurumların ve faaliyetlerin ortak paydası ise *iç güvenlik algısı*dır.

İç güvenlik algısı, yukarıda verilen tanım çerçevesinde dinamik ve konjonktürel bir kimliktedir. Bununla birlikte, belirli bir tarihsel arka plandan da kopuk değildir. Her toplum için olduğu gibi, Türkiye için de dış ve güvenlik politikaları belirli bir tarihsel ve kültürel bağlamda gelişmiş ve şekillenmiştir (Aydın ve Ereker, 2014: 129). Bu çerçevede, Türkiye'de güvenlik kavramı beka, ulusal bağımsızlık ve bütünlüğün korunması ile iç tehditler kapsamında rejimin korunması çerçevesine oturtulmuştur (Aydın ve Ereker, 2014: 136). Bu yaklaşımın sonucu ise iç güvenlikle ilgili bazı konuların, askeri bir yorum ile milli güvenlik başlığı altında değerlendirilmesi olmuştur. 1997 yılında oluşturulan ve 1999 yılında gözden geçirilen *Milli Güvenlik Siyaset Belgesi (MGSB)*'nin aşırı dinciliği ve Kürt ayrılıkçılığını iç düşmanlar olarak tanımlaması; organize suç örgütleri ile kaçakçılık ve uyuşturucu ile mücadele

hususlarını gündeme alması (Aydın ve Ereker, 2014: 136) bu durumun bariz örneklerindendir. Ulusal güvenlikle ilişkilendirilen bu tehditler haricinde kalan faaliyet ve olaylar ise ikincil ve "polisiye" işler olarak ele alınmıştır. Söz konusu yaklaşımın 2000'li yılların başından itibaren Avrupa Birliği (AB) uyum süreçleri ile birlikte tedricen ağırlığını yitirdiği; 2013 yılında TSK İç Hizmet Kanunu'nun değiştirilmesi[119] ve 2016 yılından bu yana hayata geçirilen TSK ile ilgili yapısal değişikliklerle[120] iç güvenlik algısı açısından sivilleşmenin öne çıktığı söylenebilir.

Türkiye'de *iç güvenliğin uygulanması* yönüyle de farklı eğilimler mevcuttur. Öncelikle belirtilmesi gereken bir husus, uluslararası alanda olduğu gibi iç güvenlik kavramının resmi bir tanımı bulunmayışıdır. Literatürde yapılan tanımlara bakıldığında ise, mümkün olduğunca soyutlama yapıldığı ve kapsayıcı bir tanıma ulaşılmaya çalışıldığı görülmektedir (Barbak, 2017: 234). Örneğin bir tanıma göre geleneksel anlamıyla iç güvenlik toplumda suçların önlenmesi, suçluların yakalanması, kişilere ve bir bütün olarak topluma yönelmiş her türlü tehdidin kontrol altına alınması, bu bağlamda genel asayişin ve kamu düzeninin sağlanması amacıyla oluşturulmuş örgütlenmeyi ve hukuki düzenlemeleri ifade eder[121]. Benzer bir tanıma göre iç güvenlik kamu düzenini, emniyet ve asayişle birlikte kamu güvenliğini tesis etmeye matuf kurum, kurullar, personel ve politikaları kastetmektedir (Avaner, 2019: 26). Daha dar bir çerçeve ortaya koyan bir diğer tanımda ise iç güvenlik kamu düzeni ve asayiş gibi kolluk ile ilişkilendirilmiş kavramdır ve bu açıdan kolluk ve ceza adalet sisteminin bir fonksiyonu olarak ele alınır (Sarı, 2019: 21-22).

Türkiye'de iç güvenlik sisteminin, yaşanılan tarihsel ve bölgesel koşulların etkisiyle devlet odaklı ve beka hedefli güvenlik anlayışına göre oluştuğu söylenebilir (Özgür ve Erciyes, 2017: 102). Öte yandan, Türkiye'de uzun yıllar boyunca, iç güvenliği

[119] 6496 sayılı, "Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına dair Kanun" ile yapılan düzenleme kapsamında (18. Madde), TSK İç Hizmet Kanununun *Umumi Vazifeler* başlığı altında (35. madde) yer alan ve doğrudan veya dolaylı askeri müdahalelere dayanak olarak gösterilen *"Türk yurdunu ve anayasa ile tayin edilmiş olan Türkiye Cumhuriyeti'ni korumak ve kollamak"* ifadesi çıkarılmış, TSK'nın yurt dışından gelecek tehdit ve tehlikelere karşı vazifeli olduğu belirtilmiştir.

[120] 15 Temmuz darbe girişimi akabinde çıkarılan 668 ve 669 sayılı kararnamelerle Jandarma ve Sahil Güvenlik Teşkilatları İçişleri Bakanlığına, Kuvvet Komutanlıkları Milli Savunma Bakanlığına bağlanmış, askeri yüksek eğitim kurumları Milli Savunma Üniversitesi çatısı altında toplanmıştır.

[121] Saran, küreselleşme ile birlikte iç güvenlik sisteminin mevcut örgütlenme ve işleyiş yapısının dayandığı temel parametrelerin de değişime uğradığını ayrıca not eder. Bkz. "Ulvi Saran: AB sürecinde yeni uyum gerekleri ve iç güvenlik sistemi" http://www.radikal.com.tr/yorum/ab-surecinde-yeni-uyum-gerekleri-ve-ic-guvenlik-sistemi-899948/ Erişim Tarihi: 26.09.2020.

sağlamak ile görevli kurum ve kuruluşların kendi kurumsal kültürleri ve anlayışları ile iç güvenlik kavramına ne anlam yüklemişler ise o anlayış ile mücadelelerini sürdürdükleri gözlemlenmektedir (Akyüz, 2015: 67). Bu minvalde, askeri, idari/yönetimsel ve kanun uygulama başlıkları altında üç ana eğilimden bahsetmek mümkün gözükmektedir.

İç güvenliğin askeri yorumu, *iç güvenlik harekâtı, iç güvenlik tugayı, iç güvenlik birlikleri, iç güvenlik operasyonu* gibi kavramsallaştırmalarla ifade edilen, bir yönüyle milli sınırların içi-dışı ayrımına, diğer yönüyle de iç-dış düşman/tehdit ayrımına dayanan bir eğilimi temsil eder. Hâlihazırda genellikle jandarma ile ilgili olarak kullanılan bu yorum (JGK, 2020a)[122], Genelkurmay Başkanlığı ve Kara Kuvvetleri Komutanlığı (KKK) içerisinde de kullanılmaktadır. Bu kullanım çoğunlukla, PKK başta olmak üzere ülkenin kırsal alanında faaliyet gösteren örgütlerle jandarma harici askeri unsurlarla mücadele ile ilgili olsa da tarihsel süreç içerisinde MGSB'de tanımlanan *"iç düşmanlara"* yönelik faaliyetleri de kapsadığı anlaşılmaktadır[123]. Bu yaklaşımın geleneksel güvenlik anlayışından kalma eğilimleri temsil ettiği söylenebilir.

İç güvenliğin idari/yönetimsel yorumu, Türkiye'nin idari yapılanmasına bağlı olarak, iç güvenliğin merkezde İçişleri Bakanlığı; taşrada valilik ve kaymakamlar tarafından yönetilen bir süreç olarak algılanması ile ilgilidir. Özellikle iç güvenlik algısının sivilleşmesi sürecinde öne çıkan ve *iç güvenlik yönetimi* kavramı ile somutlaşan bu yaklaşım, İçişleri Bakanını, valileri ve kaymakamları iç güvenlikle ilgili tüm süreçlerin temel parçası olarak görür[124]. İçişleri Bakanının merkezdeki, mülki amirlerin taşradaki

[122] Örneğin Jandarma Genel Komutanlığı mevcut yapısını anlatırken "İç Güvenlik Birlikleri" ifadesini kullanmaktadır: *"Jandarma Genel Komutanlığı halen, ülkemiz genelinde 3.056 İç Güvenlik Birliği, 218 Komando Birliği, 162 Cezaevi Birliği, 160 Koruma Birliği ve 4 Havacılık Birliği olmak üzere toplam 3.600 birimiyle, vatandaşlarımızın can ve mal güvenliğini sağlamak maksadıyla 24 saat esasına göre çalışmaktadır"* Bkz. https://www.jandarma.gov.tr/tarihce Erişim Tarihi: 16.05.2020. Öte yandan İçişleri Bakanlığı'nın da terörle mücadele operasyonları için aynı ifadeyi kullandığı görülmektedir: *"İç Güvenlik Operasyonları kapsamında; Tunceli kırsalında İl Jandarma Komutanlığınca gerçekleştirilen operasyonda 1 terörist, silahlarıyla birlikte etkisiz hale getirildi"*. Bkz. https://www.icisleri.gov.tr/ic-guvenlik-operasyonlari-kapsaminda-1-terorist-etkisiz-hale-getirildi Erişim Tarihi: 16.05.2020.

[123] Örneğin 28 Şubat yargılamaları kapsamında, "irtica ile mücadele" amacıyla kurulduğu belirtilen "Batı Çalışma Grubu"nun Genelkurmay Başkanlığı *İç Güvenlik Harekât Dairesi Başkanı* tarafından koordine edildiği anlaşılmıştır. Bkz. https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/donemin-ic-guvenlik-harekat-dairesi-baskani-bcgyi-savundu/1086494 Erişim Tarihi: 16.05.2020.

[124] İçişleri Bakanlığı tarafından, AB ve UNDP desteği ile sürdürülen *"İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi"* projesi bu kapsamda ele alınabilir. *"Kolluk birimleri ve faaliyetleri ile bunların dayanağını oluşturan politikaların çok katmanlı ve sürekli olarak sivil otoriteler tarafından izlenmesi"* olarak tanımlanan sivil gözetim ile, *"polis olmayan, asker olmayan"* otoritelerin, Türkiye

amir pozisyonu tartışmaya kapalı olmakla birlikte uygulamada bu hususun söz konusu makamlarda bulunan bürokratların iç güvenlik meselelerine verdiği öncelik nispetinde tartışmalı olduğu söylenebilir.

İç güvenliğin kanun uygulama yorumu ise *kolluk* kavramı ile ilgilidir. Bu yorum iç güvenliği *kolluk (polislik/policing)* ile eşitler. Kolluk faaliyetlerinin amacı, kamu düzeninin korunması ve sağlanmasıdır (Günday ve Yıldırım, 2002: 133; Gözler, 2003: 418). Kamu düzeni, klasik anlayışa göre kamu güvenliği, kamu huzuru ve kamu sağlığını; modern anlayışa göre ise bunlara ilave olarak genel ahlak, kamusal estetik, insan onuru, bireylerin kendilerine karşı korunmasını da içerir (Gözler, 2003: 418-422). Daha öz bir ifadeyle kamu düzeni esenlik ve sağlık, dirlik ve güvenlik öğelerinden oluşur (Günday ve Yıldırım, 2002: 134). Kamu düzeninin ağırlıklı olarak güvenlik boyutu ile ilgili olan iç güvenlik teşkilatlanması yönüyle, dünya genelinde iki tür örgütlenme biçimi olduğu kabul edilir: tek teşkilatlı örgütlenme olan tekli sistem ve iki veya daha fazla teşkilattan oluşan çoklu sistem (Doğan, 2010: 23-24). Askeri ve sivil veya yalnızca sivil teşkilat olarak beliren bu sistemlerin ilki Fransız, ikincisi İngiliz idari sistemlerinin ürünüdür (Altundaş, 2019: 32). Türkiye'de hem askeri (ya da asker kökenli/bağlantılı) hem de sivil teşkilatların yer aldığı çoklu kolluk sistemi mevcuttur.

Kamu düzenini korumak ve sağlamakla görevli kolluk, faaliyetleri yönüyle idari kolluk ve adli kolluk olarak ikiye ayrılır (Gözler, 2003: 423). İdari kolluğu adli kolluktan teşkilat ve görevlileri yönünden ayırt etmek mümkün değildir. Bu iki kolluk sadece görevlerinin niteliği ve amaçları yönünden ayırt edilebilmektedir (Günday ve Yıldırım, 2002: 136). Faaliyet amacı esaslı bu ayrım, önleme-bastırma ve belirli bir suçla ilgili olma kriterlerine göre yapılabilir (Gözler, 2003: 424-426). Söz konusu ayrım mevzuata; Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun (ETK) 9. maddesinde belirtilen *idari-adli polis*[125]*;* Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun (PVSK) 2. Maddesinde belirtilen

örneğinde İçişleri Bakanlığı, vali ve kaymakamların kolluk kuvvetleri üzerindeki denetim ve gözetim yetkilerini ifade eder. Bkz. https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/ic-guvenlik-sektorunun-sivil-gozetiminin-gelistirilmesi Erişim Tarihi: 16.05.2020.

[125] Aynı maddede yer alan üçüncü bir husus ise *siyasi polis* kavramıdır. Buna göre (ETK, Md. 9/b): "siyasi polis, Devletin umumi emniyetine taalluk eden işlerle mükellef olan kısımdır". Günday ve Yıldırım (2002: 136, 138) "Devletin umumi emniyeti" kavramının idari kolluğun amacını oluşturan kamu düzenini korumak ve sağlamaktan farklı olduğunu ve milli güvenlik anlamında kullanıldığını, bu bakımdan bu görevin kolluğa değil Milli İstihbarat Teşkilatına ait olduğunu öne sürmüştür. Oysa aynı kanunun 3. maddesinde yer alan "Jandarma ve hususi zabıta teşkilatı kendi kanunlarına ve emniyet

önleme ve *soruşturma görevleri*; Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun (JTGYK) 7. maddesinde belirtilen *mülki* ve *adli* görevler şeklinde yansımıştır[126]. Faaliyetlerin kapsamı yönünden idari kolluk ise genel ve özel idari kolluk olmak üzere ikiye ayrılır. Bunlardan genel idari kolluk kamu düzenini korumaya yönelik, her çeşit faaliyet hakkında yetkili olan kolluk; özel idari kolluk ise belirli bir faaliyet kategorisi hakkında yetkili kolluktur[127] (Gözler, 2003: 437).

Türkiye'deki iç güvenlik algısı ve uygulamalarına ilişkin değinilmesi gereken bir diğer husus ise son yıllarda meydana gelen olayların etkisidir. Suriye'de başlayan iç savaş akabinde yaşanan sınır güvenliği sorunları ve yine bu kapsamda ortaya çıkan düzensiz göç hareketi; 2014-16 yıllarında yoğunlaşan ve farklı terör örgütlerince gerçekleştirilen terörist eylemler ve 15 Temmuz darbe girişimi bu kapsamda ele alınabilir. Bu olaylar neticesinde iç güvenlik-ulusal güvenlik arasındaki ilişki, iç güvenliğe dair olayların ulusal güvenliğe etkisi nispetinde ulusal güvenlik lehine evrilmiştir. Yine bu kapsamda, tedricen muğlaklaşan iç ve dış güvenlik arasındaki çizgi daha da bulanıklaşmıştır. Bunun karşılığında, 2016 yılından itibaren iç güvenlik aktörlerinin yapısal durumu ve hukuki yetkileri de tanzim edilerek mevzuat ve uygulamalar açısından Türkiye'deki iç güvenlik yapılanması yeni bir kimliğe kavuşturulmuştur.

Siyasal partilerin iç güvenlik konusundaki tespit ve önerileri ise son bir husus olarak ele alınabilir[128]. Adalet ve Kalkınma Partisi (Ak Parti) programında iç güvenlik "Kamu Yönetimi" bölümü altında, "Güvenlik" başlığı içerisinde ele alınmıştır. Kavramın tanımı veya kapsamına yer verilmemiş olmamakla birlikte, *iç güvenlik meselelerinin ele alınmasında güvenlik kurumları ile siyasi karar alma mekanizmaları arasında diyalog ve uyum sağlan[acağı]* hususu vurgulanmıştır (AK Parti, 2020). Cumhuriyet

teşkilatı bu kanun hükümlerine tabidir" hükmü kanun maddelerinin polis teşkilatına özgü olduğunu belirtmektedir.

[126] *"Mülki görevler"* kanundaki ve Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliğindeki (JTGYY) anlatıma göre PVSK'daki *önleme* görevine tekabül eder. Bu ayrımın dışında kalan ve jandarmaya özgü olan*"Askeri görevler"* ise JTGYY'de (madde 8/c) şu şekilde tanımlanmıştır: "seferberlik ve savaş hallerinde Bakanlar Kurulunun uygun gördüğü bölümleriyle kuvvet komutanlıkları emrinde görev icra etmek ile Genelkurmay Başkanının talebi üzerine Bakanın, illerde ise garnizon komutanının talebi ve valinin onayıyla verilen askeri görevleri icra etmek".

[127] ETK'da bu ayrım *umumi zabıta-hususi zabıta* şeklinde yapılmıştır. Buna göre umumi zabıta silahlı bir kuvvet olan polis ve jandarmadır. Hususi zabıta ise umumi zabıta haricinde kalan ve mahsus kanunlarına göre teşekkül edip muayyen vazifeleri gören zabıta kuvvetleridir (ETK, Md. 3).

[128] Bu bölümde sadece Türkiye Büyük Millet Meclisinde (TBMM) grubu olan partiler, milletvekili sayısına göre ele alınmıştır. Detay için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/milletvekillerimiz_sd.dagilim Erişim Tarihi: 18.05.2020

Halk Partisi (CHP) parti programında "Ulusal Güvenlik ve Dış Politika" bölümünde, "Ulusal Güvenlik" başlığı altında müstakil bir "İç Güvenlik" alt başlığı bulunmaktadır. Kavramın tanımı olmamakla birlikte, kapsamının ne olacağına dair şu ifadeler bulunmaktadır (CHP, 2020):

- *İç güvenlik reformu, sadece can, mal ve kamu düzeninin değil, aynı zamanda laik Cumhuriyetin, özgürlüklerin, demokratik hakların hukukun üstünlüğünün, toplumu örgütleme girişimlerinin, bireyi yücelten çağdaş değerlerin ve çağdaşlaşma sürecinin de güvencesi olacaktır.*
- *İç güvenlikten sorumlu örgütlerin temel görevi öncelikle suçu veya suça kalkışmayı önleyici ve caydırıcı etkinlikler olacaktır. Adli görevler, adli kolluğa bırakılacaktır.*

Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) doğrudan iç güvenlik kavramını kullanmamış, konuyu "Asayişin Tesisi ve Terörle Mücadele" başlığı altında ele almıştır. Bu kapsamda, "Asayiş" alt başlığı altında *toplumda huzur ve güvenin sağlanması, önleyici kolluk hizmeti* ifadeleri kullanılmıştır. İYİ Parti programında, "İç ve Dış Güvenlik" bölümünde müstakil bir "İç Güvenlik" başlığı bulunmaktadır:

> *"Güvenlik politikalarımızın temel amacı; hukuk devleti ilkelerinden taviz vermeden, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü, Türk Milletinin milli birlik ve beraberliğini, Cumhuriyetin niteliklerini, hür demokratik düzeni, insan hak ve hürriyetlerini, serbest bir iktisadi haya tesis ederken, ülkenin huzurunu ve toplumsal barışını hedef alan her türlü suç tehdidini daha suç işlenmeden önce, suçu ve suçluluğu yaratan nedenlere odaklanarak ortadan kaldırmak, etkili tedbirler alarak toplumda güven, barış ve huzur ortamını sağlamaktır".*

Ayrıca bu başlık altında, terörle mücadele, yolsuzlukla mücadele, Doğu-Güneydoğu sorunu, göç ve mülteci sorunu maddelerine yer verilmiştir. Halkların Demokratik Partisi (HDP) parti programında tanım veya kapsam açısından herhangi bir hususa rastlanılmamıştır.

Bu tabloya göre Türkiye'de iç güvenlik algısı, güvenliğin iki ana düzlemi olarak ele aldığımız *güvenlik-dış savunma* ve *güvenlik-düzen* ikilisinden ikincisi ile ilişkili; temel olarak da *kamu düzeni* kavramı ile bağlantılı olarak algılanmaktadır. İç güvenlik yönüyle kamu düzenine yönelik tehditler ise en genel anlamda iki başlık altında ele alınabilir: genel asayişe yönelik tehditler ve ulusal güvenliğe yönelik tehditler. Bu çalışmadaki anlamıyla iç güvenlik, Brodeur'un *yüksek polislik* tanımına karşılık gelen ulusal güvenliğe yönelik tehditleri ifade etmektedir. Bu tanımsal tercih çerçevesinde

Türkiye'deki iç güvenlik algısının askeri, yönetimsel ve kanun uygulama boyutlarının daha net anlaşılabilmesi için mevzuat ve kurumlar açısından bir inceleme daha net bir çerçeve sağlayacaktır.

3.1.1. Mevzuat Açısından İç Güvenlik

Türkiye'de, uluslararası alanda olduğu gibi iç güvenlik kavramının resmi bir tanımı bulunmadığını ifade etmiştik. Bununla birlikte kavram ve/ya kavramla ilişkili hususlar, iç güvenlik alanı içerisinde faaliyet gösteren kurumlar, bunlara ait mevzuat, strateji belgeleri, uygulamalar, açıklamalar ve yayınlarda artan bir şekilde yer almaktadır. Söz konusu metinler üzerinden yapılacak bir inceleme Türkiye'deki iç güvenlik yapılanması açısından belirli bir tablo çizmeye elverişlidir. Burada belirtilmesi gereken bir husus, bu alandaki mevzuat ve belgelerin büyük ölçüde gizli olduğudur. Mevzuat mantığı açısından, belirli ve detay hususlar kanunlar haricinde gizli ibareli yönetmelik, yönerge veya genelgelerle (ikincil ve üçüncül mevzuat) düzenlenmiş olduğundan bu belgelere yer verilememiştir. Öte yandan strateji belgeleri veya toplantı raporları da genellikle özet olarak kamuoyu ile paylaşıldığından, sadece paylaşılan kısımlar üzerinden bir inceleme yapılabilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında *iç güvenlik* ibaresinin kullanıldığı herhangi bir madde mevcut değildir. Bunun yerine, milli güvenlik, kamu güvenliği, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlakın korunması ifadeleri kullanılır. Bu ifadelerin de tanımı olmamakla birlikte, Anayasanın 2. Bölümünde sayılan *Kişinin Hak ve Ödevleri* başlığı altında sayılan temel hak ve özgürlüklerin hangi hallerde ve hangi şartlar altında sınırlandırılabileceğinin tarif edilmesi amacıyla kullanılmaktadır.

İç güvenlik kavramının mevzuat açısından en üst seviyede kullanımını Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının görev tanımında bulmak mümkündür. Buna göre İdari İşler Başkanı'nın görevlerinden birisi *"İç güvenlik, dış güvenlik ve terörle mücadele konusunda koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak"* olarak belirlenmiştir[129]. Bu başkanlık altında yer alan Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü (GİGM)'in görev tanım unsurlarından ilki "*devletin güvenlik politika ve*

[129] Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Md. 6/ç.

stratejileri ile ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyonu sağlamak, belirlenen politikaların uygulamasını izlemek, değerlendirmek ve raporlamak" şeklindedir[130].

İç güvenliğin uygulama boyutundaki en üst kullanımı ise İçişleri Bakanının görev tanımında yer alan;

> *"Bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumak"* maddesi[131] ile ETK'da bulunan *"Memleketin umumi emniyet ve asayiş işlerinden Dahiliye Vekili mesuldür"* ifadesidir (ETK, Md. 1)[132].

İçişleri Bakanı, iç güvenlik örgütlenmesinin en üst uygulama mercii olarak Milli Güvenlik Kurulunun (MGK) da üyesidir (Anayasa, Md. 118)[133].

"Dahiliye Vekili bu işleri, kendi kanunları dairesinde hareket eden Emniyet Umum Müdürlüğü ile Umum Jandarma Komutanlığı ve icabında diğer bütün zabıta teşkilatı vasıtası ile ifa ve lüzum halinde Cumhurbaşkanı kararı ile ordu kuvvetlerinden istifade eder" hükmü (ETK, Md. 1) İçişleri Bakanının iç güvenlik hizmetini genel kolluk olarak Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) ve Jandarma Genel Komutanlığı (JGK) eliyle yürüteceğini tespit eder. Bunun yanında Sahil Güvenlik Komutanlığı (SGK) da İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu olarak EGM ve JGK ile aynı statüde değerlendirilmektedir[134].

EGM ile ilgili mevzuatta, kurumsal yapı açısından ETK; görev ve yetkiler bakımındansa PVSK iki ana metindir. ETK'da iç güvenlik kavramı doğrudan bulunmamakla birlikte kavramla ilişkili olarak faaliyetin kapsamı açısından *umumi emniyet ve asayiş* (ETK, Md. 1), *içtimai ve umumi intizam* (ETK, Md. 9); faaliyetin icrası açısından ise *zabıta* (ETK, Md. 3) ifadeleri kullanıldığı görülmektedir. Benzer şekilde PVSK'da da iç güvenlik ibaresinin kullanımı yoktur. Bunun yerine, kavramı niteleyen *asayişi amme, amme istirahati* (PVSK, Md. 1), *kamu düzeni ve kamu*

---

[130] Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Md. 9/a.
[131] Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Md. 254/a.
[132] İçişleri Bakanlığının misyon cümlesinde de iç güvenlik ifadesi kullanılmaktadır. Bkz. https://www.icisleri.gov.tr/hakkimizda Erişim Tarihi 16.05.2020.
[133] 21.01.2017 tarih 6771 sayılı kanunla MGK'nın yapısının değiştirilmesine dek Jandarma Genel Komutanının Deniz, Hava ve Kara Kuvvetleri Komutanı ile birlikte dördüncü bir kuvvet komutanı olarak MGK üyesi olması, İçişleri Bakanı-jandarma teşkilatı arasındaki ilişki açısından dikkat çekicidir. Bu düzenleme ile İçişleri Bakanı EGM ve SGK'nın yanında JGK'nı da temsil edecek şekilde kurulun üyesi olmuş; JGK'nın bu diğer iki kurumla aynı statüde olduğu fikri MGK özelinde hayata geçirilmiştir.
[134] SGK, 15 Temmuz darbe girişimi akabinde çıkarılan 668 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanununda (SGKK) yapılan değişiklik neticesinde "silahlı genel kolluk" olarak İçişlerine bağlanmıştır (SGKK, Md. 2).

güvenliği (PVSK, Md. 2), *suç veya kabahatin işlenmesini önlemek* (PVSK, Md. 4/a), *genel güvenlik ve asayiş* (PVSK, Md. 7), *devletin bütünlüğü, genel güvenliği ve anayasa düzeni* (PVSK, ek Md. 3), *suç soruşturması* (PVSK, ek Md. 3) ve *devletin ve milletin bölünmez bütünlüğü, anayasa düzeni* (PVSK, ek Md. 7) ifadeleri kullanılmıştır.

JGK'nın ana mevzuat metni JTGYK'da iç güvenlik ibaresi, personel planlaması ile ilgili bir maddede *"personel kaynağı planlaması, iç güvenlik politikaları ve gelişen güvenlik ihtiyaçlarına göre (...)"* şeklinde kullanılmıştır (JTGYK, Md. 13). Görev kapsamı açısından kullanılan ifadeler, *emniyet ve asayiş ile kamu düzeni* (JTGYK, Md. 3), *suç işlenmesini önleme, kaçakçılığın men ve takibi, işlenmiş suçlarla ilgili adli hizmet* (JTGYK, Md. 7); faaliyetin icrası açısından ise *silahlı genel kolluk kuvveti* (JTGYK, Md. 3) şeklindedir. SGK açısından da benzer bir durum söz konusudur. SGKK'da iç güvenlik ibaresi, personel planlaması ile ilgili bir maddede *"personel kaynağı planlaması, iç güvenlik politikaları ve gelişen güvenlik ihtiyaçlarına göre (...)"* şeklinde kullanılmıştır (SGKK, Md. 7). Görev kapsamı açısından, *(ilgili kanunlarda sayılan, y.n) .. suçları ve eylemleri önleme, suçluları yakalama* (SGKK, Md. 4), *güvenlik ve asayişin sağlanması ile kaçakçılığın önlenmesi, izlenmesi ve suçlular hakkında gerekli işlemlerin yapılması* (SGKK, Md. 19), *emniyet ve asayiş, kamu düzeninin korunması ile kaçakçılığın men, takip ve tahkiki* (SGKK, ek Md. 6) ifadeleri; faaliyetin icrası yönünden de *silahlı genel kolluk* ifadesi kullanılmıştır (SGKK, Md. 1).

İçişleri Bakanlığının iç güvenlik faaliyetleri açısından taşradaki karşılığı, yetki genişliği esasına dayalı olarak valilikler ve kaymakamlıklardır. İl İdaresi Kanunu'na göre (İİK) *"vali/kaymakam, il/ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güveninin korumak için gereken tedbirleri alır* (İİK, Md. 11/a, Md. 32/a). Prensipte ve olağan hallerde, bu faaliyetler EGM ve JGK'nın il/ilçe kuruluşları ile SGK'nın kuruluşu bulunan yerlerdeki unsurları ile sürdürülür. İstisnai olarak, bu unsurların yetersiz kalması durumunda valiler/kaymakamlar; *(...) gerekirse KKK sınır birlikleri dahil olmak üzere en yakın kara, deniz, hava birlik komutanlığından yardım isterler* (İİK, Md. 11/d, Md. 32/e).

Görevi doğrudan iç güvenlik olarak belirlenmiş olan bu kurumlar yanında, mevzuat hükümleri yönüyle Millî İstihbarat Teşkilâtı Başkanlığı (MİT) ve TSK da Türkiye'de iç güvenlik alanında faaliyet gösteren kurumlar arasında sayılmalıdır. Görev alanları itibariyle *güvenlik-dış savunma* düzleminde faaliyet gösteren bu kurumlar, küresel ölçekte tehditlerin iç-dış ayrımının belirsizleşmesi; ulusal ölçekte ise Türkiye'ye özgü yukarıda yer verilen hususlardan dolayı iç güvenlik ile ilgili hükümet çabalarına katkı sağlamaktadır.

MİT Başkanlığının görev tanımında iç güvenlikle ilgili olarak *"Türkiye Cumhuriyeti'nin ülkesi ve milleti ile bütünlüğüne, varlığına, bağımsızlığına, güvenliğine, Anayasal düzenine ve milli gücünü meydana getiren bütün unsurlarına karşı içten ve dıştan yöneltilen mevcut ve muhtemel faaliyetler hakkında milli güvenlik istihbaratını Devlet çapında oluşturmak"* ifadesi bulunmaktadır. Görev tanımında iç güvenliği doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren diğer hususlar ise *milli güvenlik siyasetiyle ilgili planların hazırlanması ve yürütülmesi; terörle mücadele ve milli güvenlik; milli savunma, terörle mücadele ve uluslararası suçlar ile siber güvenlik* ifadeleridir [135].

TSK'nın görev tanımı *"yurt dışından gelecek tehdit ve tehlikelere karşı Türk vatanını savunmak, caydırıcılık sağlayacak şekilde askerî gücün muhafazasını ve güçlendirilmesini sağlamak, Türkiye Büyük Millet Meclisi kararıyla yurt dışında verilen görevleri yapmak ve uluslararası barışın sağlanmasına yardımcı olmaktır"* şeklinde tanımlanmıştır[136]. Bununla birlikte yukarıda ifade edildiği üzere, İçişleri Bakanı, valiler ve kaymakamların istisnai hallerde İİK çerçevesinde güvenliğin sağlanması için TSK unsurlarından faydalanabilmesi hükmü TSK'yı iç güvenlik ile ilgili kılan diğer bir hususdur.

Mevcut tabloda iç güvenlik örgütlenmesinin en üst uygulama mercii olan İçişleri Bakanlığının hizmetlerini yürütme ölçütleri *mevzuat, hükümetin genel siyaseti, milli*

[135] Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanunu, Md. 4.

[136] Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu, Md. 35. Bu maddenin 2013 yılında değiştirilen hali, TSK'nın ülke siyaseti üzerindeki vesayetinin temel dayanak noktalarından birisi olmuştur. Eski halinde bulunan *"Türkiye Cumhuriyeti'ni koruma ve kollama görevi"* ifadesi askeri darbeler başta olmak üzere, TSK tarafından seçilmiş hükümetlere yönelik doğrudan veya dolaylı müdahalelerin, böylelikle de iç güvenliğe etkinin mevzuattaki karşılığı idi. Örneğin 12 Eylül darbesinin duyurulduğu 1 Numaralı Milli Güvenlik Konseyi Bildirisinde bu dayanak açıkça belirtilmektedir. Bkz.: *"12 Eylül 19080 Tarihli Resmî Gazete – Yürütme ve İdare Bölümü"* s. 6. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17103_1.pdf Erişim Tarihi: 02.06.2020.

güvenlik siyaseti, kalkınma planları ve yıllık programlar olarak sayılmıştır[137]. Bu ölçütler arasından, mevzuat ve Cumhurbaşkanlığınca tayin edilen hükümet siyasetinden sonra öne çıkan husus *milli güvenlik siyaseti*dir. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre[138] (Md. 2):

- *Milli güvenlik:* devletin anayasal düzeninin, milli varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanmasını,
- *Milli güvenlik siyaseti:* milli güvenliğin sağlanması ve milli hedeflere ulaşılması amacı ile Milli Güvenlik Kurulunun belirlediği görüşler dahilinde, Cumhurbaşkanı tespit edilen iç, dış ve savunma hareket tarzlarına ait esasları kapsayan siyaseti ifade eder.

Belirtilen bu tanımlar çerçevesinde, iç güvenliğin milli güvenlik algısının yansıması olan milli güvenlik siyasetinin bir alt kümesi olduğu söylenebilecektir.

İç güvenlik hizmetlerinin dayandığı diğer bir kamu belgesi olan *Kalkınma Planları,* 1963 yılından başlamak üzere, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Kalkınma Bakanlığı ve güncel olarak Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (CSBB) tarafından hazırlanan strateji belgeleridir. Geriye dönük bir inceleme yapıldığında, 1, 2 ve 3. Kalkınma Planlarında konuyla ilgili herhangi bir hususa yer verilmediği, iç güvenliğin ilk kez 4. Kalkınma Planında ele alındığı anlaşılmaktadır[139]. Bu planda, *İç Güvenlik Hizmetleri* müstakil başlığı altında, EGM ve JGK *iç güvenlik kuvvetleri* olarak belirtilmiş, kamu düzeni ve güvenliği, suçla mücadele, kaçakçılıkla mücadele, trafik güvenliği, haber alma çalışmaları ele alınan hususlar olmuştur (DPT, 1979: 478-479).

6. Kalkınma Planında *iç güvenlik kuvvetleri* ifadesine yer verilmiş, bunu karşılamak üzere *genel güvenlik kuruluşu olan polis ve jandarma* ibaresi kullanılmıştır. Caydırıcılık, suç işlenmesinin önlenmesi ve suçla mücadele öne çıkan hususlar olmuştur (DPT, 1989: 282-283). 8. Kalkınma Planında iç güvenlik ifadesine yer verilmemişse de terörle mücadele, suç işlenmesinin önlenmesi, uyuşturucu ile

[137] İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkından Kanun (mülga), Md. 5.
[138] MGK'nın kuruluşuna ilişkin amir hüküm Anayasanın 118. Maddesidir.
[139] Geçmiş yıllarda DPT bünyesinde hazırlanan kalkınma planları halihazırda CSBB uhdesinde hazırlanmakta olup her iki dönemde de hazırlanan raproalrın metni için bkz. http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/ Erişim Tarihi 20.05.2020.

mücadele, suçla etkin ve çağdaş yöntemlerle mücadele hususları vurgulanmıştır (DPT, 2000: 195-197).

9. Kalkınma Planında *iç güvenlik konusunun VIII. Plan döneminde de önemini korumaya devam ettiği* belirtilmiş; terör ve terörün finansmanıyla mücadele, yasa dışı göç ve iltica hareketleri, insan ticareti, organize suçlar, uyuşturucu madde kullanımı ve bağımlılığı ile mücadele, suçun önlenmesi, koruyucu ve önleyici kolluk, kolluk kuvvetleri arası koordinasyon hususlarına yer verilmiştir (DPT, 2006: 53, 98). 10. Kalkınma Planında *iç güvenlik kuvvetleri* ifadesine yer verilmemiş olmakla birlikte geçmiş planlara benzer bir yaklaşım benimsenmiştir.

Halihazırda CSBB tarafından hazırlanan ve 2019-2023 yıllarını kapsayan 11. Kalkınma Programı 2019 yılında onaylanmıştır. Söz konusu belgede iç güvenlik kavramı doğrudan kullanılmamış olmakla birlikte *Hukuk Devleti, Demokratikleşme ve İyi Yönetişim* başlığı altında *Güvenlik Hizmetleri* bölümü bulunmaktadır. Bu bölümde iç güvenlikle ilgili olarak, asayiş suçlarıyla mücadele, suçların soruşturulması ve aydınlatılması, siber suçlarla mücadele, terörle mücadele, uyuşturucu ile mücadele, sınır güvenliği, koruyucu ve önleyici güvenlik hizmetleri, toplum destekli kolluk ve önleyici kolluk ifadeleri kullanılmıştır (CSBB, 2019: 175-176).

11. Kalkınma Programı hazırlanma sürecinde oluşturulan *Güvenlik Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Raporu (2018)* diğer devlet belgelerinin aksine iç güvenlik konusunu daha detaylı ele almıştır. Bu raporda iç güvenlik *ülke sınırları içerisinde faaliyet gösteren ve düşmana karşı ülke sınırlarını savunmayı amaçlayan bir güç* (2018: 2); *devletin silahlı ayaklanma ve yıkıcı eylemlere karşı korunması* (2018: 3) şeklinde tanımlanmıştır. Bu çerçevede iç güvenlik ulusal güvenliğin dış güvenlikle birlikte bir alt unsuru olarak ele alınmış, bununla birlikte günümüzde iç-dış ayrımının ortadan kalktığı, bu açıdan bu üç kavramının bir bütün olarak düşünülmesi gerektiği vurgulanmıştır (2018: 2-3). Raporda ulusal güvenlik bağlamında çizilen çerçeve güncel literatüre ve dünya örneklerine uygun bir yaklaşım içerse de yer verilen tanımların halen askeri yaklaşımların etkisinde olduğu değerlendirilmektedir.

İç güvenlik ile ilgili olarak, mevzuat ve diğer devlet belgelerinin incelenmesi neticesinde çıkan sonuçları şu şekilde özetlemek mümkün olacaktır:

1. Mevzuatta yerleşik bir iç güvenlik tanımı bulunmamaktadır. Bunun yerine kurumların faaliyet amaçları üzerinden dolaylı anlatımlar mevcuttur.

2. İç güvenlik alanının en üst icra kurumu İçişleri Bakanlığıdır.
3. İç güvenlik, sivil (askeri olmayan) bir yapı içerisinde ele alınmaktadır. Bununla birlikte ülkenin siyasi ve bürokratik kültürü çerçevesinde askeri bakış açısının da (istisnai hükümler vasıtasıyla) halen etkin olduğu görülmektedir.
4. İçişleri Bakanlığı'na bağlı iç güvenlik kurumları olan EGM, JGK ve SGK arasında bir mevzuat birliği oluşturulmaya çalışılmıştır.
5. İç güvenliğin temel unsurları *kolluk faaliyeti* olarak ele alınmakta olup kamu düzeni ve asayişin sağlanması, suçun önlenmesi, suç soruşturması öne çıkan kavramlardır. Terörle mücadele öncelikli konu olmakla birlikte organize suç, kaçakçılık ve uyuşturucu ile mücadele de öne çıkarılmaktadır.
6. İç güvenlik-ulusal güvenlik ilişkisi MGSB metinleri üzerinden MGK aracılığıyla sağlanmaktadır. Terörle yurt içinde ve yurt dışında mücadele bu ilişkinin temel dayanağıdır.
7. İç güvenlik, devletin kalkınma programlarında da ifadesini doğrudan ve/ya dolaylı olarak bulan bir kamu yönetimi gündemi olagelmiştir.
8. Mevzuattaki köklü değişiklikler ülke gündemindeki iç güvenlik algısını etkileyen büyük saldırıları müteakip hayata geçirilmiştir.

3.1.2. Kurumlar Açısından İç Güvenlik

Mevzuat hükümleri ve diğer devlet belgeleri açısından bakıldığında, yönetimsel yönüyle İçişleri Bakanlığı, valilikler ve kaymakamlıklar; uygulama açısından ise İçişleri Bakanlığı bağlı kuruluşları olan EGM, JGK ve SGK iç güvenlik alanındaki temel aktörlerdir. Bununla birlikte, iç güvenlik-ulusal güvenlik ilişkisi ve bu alanda yaşanan güncel gelişmeler, iç güvenlik alanına çok farklı kurumların, farklı seviyelerden (strateji belirleme, koordinasyon, denetim, ortak operasyon, destek, bilgilendirme gibi) kalıcı veya geçici olarak dahil edilmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Bu bakımdan, mevzuat ile netleşmeyen alanları kurumlar üzerinden inceleyerek netleştirmek mümkündür[140].

[140] Burada iç güvenlik alanında yer alan kurumların kurumsal yapılarının detaylı olarak ortaya konulmasından ziyade faaliyetleri üzerinden bir inceleme yapılmış, bu bakımdan tek tek alt birimlerin/unsurların incelenmesine yer verilmemiş sadece ihtiyaç duyulan yerlerde bunlara değinilmiştir. Yine bu çerçevede, kurumların iç güvenlik alanına katkıları/etkileri temelli bir daraltma yapılarak özel güvenlik kurumları ile devlet kurumu olmakla beraber özel bir alana yönelik olarak faaliyet gösteren kurumlar kapsam dışında tutulmuştur.

İç güvenlik alanındaki kurumları, faaliyet türü, faaliyet alanı ve kurumsal bağlılık olarak üç ana kıstas üzerinden ele alabiliriz. İlk olarak, faaliyet türü açısından strateji, tavsiye ve koordinasyon kurumları ile icra kurumları arasında bir ayrım yapılabilir. İkinci kıstas olan faaliyet alanı, ilgili kurumun iç güvenlik faaliyetinin kurumsal öncelik niteliğine göre doğrudan ve dolaylı olarak iki başlık altında incelenebilir. Son kıstas olan kurumsal bağlılık ise ilgili kurumun devlet teşkilatı içerisindeki konumuna ilişkindir.

MGK, "milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili konularda tavsiye kararları alır" (Anayasa Md. 118) hükmü çerçevesinde ulusal güvenlik stratejisi açısından en üst strateji ve tavsiye organıdır. Ulusal güvenlik-iç güvenlik arasındaki önceki bölümlerde belirtilen ilişki dahilinde, MGK tavsiye ve görüşlerinin iç güvenlik açısından belirleyici olduğu aşikardır. Türkiye'ye özgü siyasal ve bürokratik kültürün bu etkiyi artırdığı da bilinmektedir. MGK toplantıları sonrasında kamuoyu ile paylaşılan basın açıklaması metinleri incelendiğinde[141] toplantıların ana maddelerinden birinin iç güvenlik gelişmeleri olduğu (*iç güvenlik ibaresinin 1; iç ve dış güvenlik ibaresinin 6; asayiş ve güvenlik ibaresinin 28 kez kullanıldığı; 2019/Ocak toplantısıyla birlikte bu ifadeleri karşılayacak şekilde milli birlik ve beraberliğimiz ile bekamız ibaresinin 19 kez ve her basın açıklamasında kullanıldığı görülmüştür*) bilinmektedir. Benzer şekilde, yurtiçindeki faaliyetleri belirtir şekilde DEAŞ, FETÖ, PKK/KCK terör örgütleri[142] ile mücadele, düzensiz göç, kaçakçılık ve uyuşturucu ile mücadele hususları da toplantı metinlerine yansımıştır.

İçişleri Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren *İç Güvenlik Stratejileri Dairesi Başkanlığı* iç güvenlik alanında strateji üreten bir diğer kurumdur. "İç güvenlikle ilgili stratejilerin belirlenmesine yönelik çalışmalar yürütmek ve bu stratejilerin uygulanmasını izlemek, güvenlik kuruluşlarına ve ilgili kurumlara stratejik bilgi desteği sağlamak, iç güvenlik ile ilgili stratejik istihbaratı değerlendirmek" bu

[141] MGK web sitesinde 2003-2022 yılları arasında yapılmış 115 toplantının basın açıklaması mevcuttur. Bkz. "MGK: Basın Açıklamaları Arşivi", https://www.mgk.gov.tr/index.php/milli-guvenlik-kurulu/mgk-toplantisi-basin-aciklamalari/basin-aciklamalari-arsivi Erişim Tarihi 15.05.2022.

[142] PKK/KCK ve DEAŞ terör örgütleri uzun süredir ülkenin güvenlik kurumlarınca bilinen terör örgütler olması yönüyle bunlara ilişkin yerleşik bir terminoloji olmakla birlikte, FETÖ'nün terör örgütü kimliğini vurgulamak üzere kullanılan *"Ulusal Güvenliği Tehdit Eden Yapılanmalar"* (26 Şubat 2014 tarihli toplantı); *"Paralel Devlet Yapılanması ve İllegal Oluşumlar"* (30 Aralık 2014 tarihli toplantı); *"Legal Görünüm Altında Faaliyet Gösteren İllegal Oluşumlar"* (26 Şubat 2015 tarihli toplantı) ifadeleri, uygulamada terörle mücadele istihbaratı ve soruşturmaları açısından istikamet tayin edici tanımlar olagelmiştir.

kurumun görev tanımları arasında sayılmıştır[143]. Belirli açılardan 2018 yılında kapatılan[144] Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı (KDGM) görev tanımına benzerlik gösteren birim, KDGM için terörle mücadele ile sınırlandırılan görev alanını daha genel ve kapsayıcı bir mantık ile iç güvenliğe teşmil etmiş gözükmektedir. Bu çerçevede daire başkanlığının İçişleri Bakanlığı yönüyle; MGK'nın ise tüm güvenlik kurumlarını kapsayacak şekilde ulusal güvenlik-iç güvenlik bağlantısı yönüyle üst strateji ve tavsiye makamları olduğu anlaşılmaktadır.

İç güvenliğin icrası açısından bakıldığında, asli kurum olarak beliren İçişleri Bakanlığının görev tanımında, iç güvenlik ile ilgili alt unsurlar;

- *İç güvenlik kuruluşlarını idare etmek,*
- *Ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumak,*
- *Sınır, kıyı ve karasularımızın muhafaza ve emniyetini sağlamak,*
- *Karayollarında trafik düzenini sağlamak ve denetlemek,*
- *Suç işlenmesini önlemek, suçluları takip etmek ve yakalamak,*
- *Her türlü kaçakçılığı men ve takip etmek* olarak sayılmıştır[145].

İçişleri Bakanlığının sayılan görevleri ifasında ikili bir görev ayrımından bahsetmek mümkündür: iç güvenlik makamları ve iç güvenlik personeli. Kolluk makamları ve kolluk personeli olarak da ifade edilen bu ayrımda (Günday ve Yıldırım, 2002: 137): Cumhurbaşkanı, İçişleri Bakanı, valiler ve kaymakamlar iç güvenlik makamları; EGM, JGK ve SGK personeli ise iç güvenlik personeli olarak kabul edilmektedir (Avaner, 2019: 22). Ayrımın temel kıstası ise *düzenleyici ve/ya bireysel işlemler tesis etmeye yetkili kılınmış olmak – bu konuda yetkili olmayıp tesis edilen işlemleri uygulamak* şeklinde özetlenebilir.

Tarihsel olarak bakıldığında, JGK ve SGK'nın tamamen İçişleri Bakanlığına bağlanması öncesinde, mülki idare amirlerinin bu yetkisini EGM taşra birimleri üzerinde JGK ve SGK'ya nispetle daha net bir şekilde kullandığını söylemek mümkündür[146]. Bu yönetimsel tercihin uygulama boyutunda üç sıkıntından

[143] Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Md. 267/a.
[144] 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Md. 124, Geçici Md. 4.
[145] Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Md. 254.
[146] Jandarmanın ve Sahil Güvenliğin mülki idare amirlerinin yönetim ve gözerimi altında olması gerekliliği uzun süredir devletin gündeminde olan bir konudur. Bu yaklaşımın örnekleri Kalkınma Planlarının ilgili bölümlerinde görülebilir (DPT, 1989: 283; DPT, 1995: 122). Kamuoyunda "İç Güvenlik Paketi" olarak da bilinen 27.03.2015 tarih ve 6638 sayılı kanunun valilere verdiği -askeri görevler ve belirli rütbeler harici- teftiş, denetim ve disiplin cezası verme yetkileri bu duruma yönelik bir düzeltme olarak görülebilir.

bahsedilebilir. İlki, her üç kurumunun da mülki idare silsilesinden bağımsız olarak gelişen mesleki kültürleri mevcuttur. Her üç teşkilatın merkez birimleri ile olan ilişkileriyle mülki amir ile kurdukları ilişki zaman zaman çatışabilmektedir. İkincisi bu teşkilatların yaptıkları görevin mahiyetiyle ilgilidir. Her üç kolluk kuvveti açısından geçerli olan adli kolluk-idari kolluk ayrımı, mülki amir-adli amir (Cumhuriyet Savcısı) şeklinde ikili bir amir yapısını doğurur. 2013 yılında yapılan yasal düzenlemelerle[147] mülki idare amirlerine ve en üst dereceli kolluk amirine adli kolluk görevlileri üzerinde ilave yetkiler tanınmış olsa da bu ayrımın halen sorunlara sebep olduğu gözlemlenmektedir[148]. Görevin mahiyeti ile ilgili diğer bir sorun ise JGK ve SGK mevzuatında (JTGYK Md. 7/c ve JTGYY, Md. 8/c; SGKK Md.2 ve SGKY Md. 8/c) belirtilen *askeri görevler* ile ilgilidir. Jandarma ve sahil güvenlik komutanlarının general ve amirallerden atanması[149], seferberlik ve savaşta görev alacak birliklerin Genelkurmay Başkanlığı görüşü alınarak konuşlanması (JTGYK Md. 5), halen askeri terimlerin ve görev tanımlarının *(komutanlık, birlik vb.)* kullanılıyor olması (JTGYK Md. 3) bu görevin sonuçları olarak görülebilir[150]. Bu hükümlerin, anılan kurumların olası seferberlik ve savaş durumlarında TSK ile kurumsal koordinasyonun sağlanabilmesi niyetiyle yapılması anlaşılabilir olsa da kurumların TSK ile psikolojik

[147]"Adlî Kolluk Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/12/20131221-10.htm Erişim Tarihi: 22.05.2020.

[148] Adli kolluk sıfatıyla hareket eden EGM ve JGK personelinin idari amirleri ve Cumhuriyet Savcıları kurdukları ilişki açısından en bilindik kriz 17-25 Aralık 2013 tarihlerinde İstanbul ilinde yapılan operasyonlardır. Dönemin İstanbul Emniyet Müdürü Hüseyin Çapkın bilahare FETÖ-Mülkiye Yapılanması kapsamında yargılanması esnasında söz konusu operasyonlardan kendisine bilgi verilmediğini, ilgili polis amirlerine konuyu sorduğunda "savcı böyle talimat verdi" cevabını aldığını belirtmiştir. Bkz. https://www.milliyet.com.tr/yerel-haberler/istanbul/huseyin-capkin-ifadesinde-17-aralik-gunu-yasadiklarini-anlatti-12240005 Erişim Tarihi: 22.05.2020. Dönemin İstanbul Valisi olan ve bilahare FETÖ-Mülkiye Yapılanması kapsamında yargılanan Hüseyin Avni Mutlu da benzer söylemlerde bulunmuştur. Bkz. https://www.aksam.com.tr/siyaset/capkini-aradim-haberi-yoktu/haber-420541 Erişim Tarihi: 22.05.2020. Bu gelişmelerin yukarıda bahsedilen yönetmelik değişikliğinin kaynağı olduğu anlaşılmaktadır.

[149] Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 11. Maddesi bu teşkilatlar açısından hususi bir düzenleme içermekteyken kararnamede Emniyet Genel Müdürü ile ilgili özel bir düzenleme konmamış olup *Genel Müdürler* başlığı altında atanacağı anlaşılmaktadır. EGM açısından ETK ek madde 1'de yer alan *lüzumu halinde Emniyet Umum Müdürü kadrosu bir vali kadrosu ile tebdil edilebilir* hükmünün esas alındığı bilinmektedir. 2000 yılından bu yana atanan dokuz genel müdürden ikisinin EGM kökenli olması dikkat çekicidir (EGM, 2020a). Bkz. https://www.egm.gov.tr/genel-mudurlerimiz-2019 Erişim Tarihi: 28.05.2020.

[150] Güvenlik Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Raporu (2018)'nda JGK bünyesinde bulunan unsurlardan askeri özellik ve yetenekleri haiz olanların yapı ve yeteneklerinin korunarak geliştirilmesi, iç güvenlik alanındaki kurumsal yapıyı iyileştirme hedefleri arasında sayılmıştır (2018: 65). Bu noktada, jandarmanın sivilleşmesi ile askeri özelliklerini koruması fikirlerinin çeliştiği söylenebilir.

bağını muhafaza etmesi yönüyle mülki idareye bağlılığını kısıtlar nitelikte olduğu da ayrı bir gerçekliktir.

Vali ve kaymakamlar iç güvenliğin yönetimsel boyutunu temsil ederken, İçişleri Bakanlığı uhdesindeki üç bağlı kuruluşun mevzuat hükümleri çerçevesinde iç güvenliğin kanun uygulama/kolluk boyutunu temsil ettiği anlaşılmaktadır. İçişleri Bakanının polis, jandarma ve sahil güvenlik personelini, mühimmat ve teçhizatını, taşınmazlarını kurumlar arası geçici olarak tahsis veya devretme yetkisi (JTGYK, Md. 12); bu üç kurum personelinin disiplin hükümleri yönüyle aynı kanun altında[151] değerlendirilmeye başlanması Bakanlık nezdinde bu kurumların tek bir yapıyı temsil ettiği anlayışının örneklerindendir. Bunlardan sahil güvenlik deniz hukuku çerçevesinde özel bir görev alanına tekabül ederken polis ve jandarma genelleştirmeci bir yaklaşımla sorumluluk bölgelerinde birbirinin karşılığı iki kurum olarak ele alınmaktadır. Ancak gerçekte bu durum hem tarihsel koşullar hem de mevzuat itibariyle tam olarak böyle değildir. Literatürde *askeri statülü kolluk* olarak tanımlanan jandarma teşkilatı uzun süren askeri bağlılık ve buna dayalı olarak gelişen teşkilat yapısı nedeniyle polis teşkilatından ciddi farklılıklar arz eder. Her ne kadar iç güvenliğin mevzuat yönünden ve algısal düzeyde sivilleşmesi ve sivil gözetim bu algıyı belirli ölçülerde kırsa da polis ve jandarma halen çok farklı mesleki kültürler çerçevesinde hareket etmektedir. Jandarma teşkilatının yönetici ve amir *(komutan)* kadrosunun çok büyük oranda askeri okullarda yetişmiş olması bunu açıklar niteliktedir.

Jandarma ve polis arasındaki görev ayrımının coğrafi sınırları polis teşkilatı temelli belirlenmiştir (JTGYK, Md. 10):

> *"Jandarmanın genel olarak görev ve sorumluluk alanı; Polis görev sahası dışı olup, bu alanlar il ve ilçe belediye hudutları haricinde kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir. Ancak, belediye sınırları içinde olmakla birlikte hizmet gerekleri bakımından uygun görülen yerler, jandarmanın görev ve sorumluluk alanı olarak tespit edilebilir. İçişleri Bakanının kararıyla bir il veya ilçenin tamamı polis ya da jandarma görev ve sorumluluk alanı olarak belirlenebilir".*

Sorumluluk sahaları açısından; Türkiye yüzölçümünün %93'ü jandarma görev sahası içinde olmasına karşın (JGK, 2020b), ülke nüfusunun %79'una polis teşkilatı hizmet

[151] 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun, Md. 1.

vermektedir (EGM, 2020b). Güncel mevzuat metinlerine de yansıyan bu ayrımdan Türkiye'de kolluk boyutu ile iç güvenlik açısından öncelikli kurumunun polis teşkilatı olduğu; jandarmanın kırsal alandaki varlığının ise geleneksel terörle mücadele yaklaşımın bir yansıması olduğu sonuçlarına varılabilir.

Jandarma ve polis teşkilatlarının kurumsal yapıları genel hatları ile incelendiğinde büyük ölçüde benzer bir yapılanmaya sahip oldukları görülür (EGM, 2020c; JGK, 2020c). Merkez teşkilatında genel komutanlık/genel müdürlük, genel komutan/genel müdür yardımcılıkları, başkanlıklar ve daire başkanlıkları; taşrada (il ve ilçe) komutanlıkları/müdürlükleri ana yönetimsel birimlerdir[152]. Jandarma teşkilatında farklı olarak il jandarma komutanlıklarını ve diğer jandarma birimlerini kapsayan bölge komutanlıkları bulunmaktadır (JTGYY, Md. 54). Halihazırda jandarma teşkilatında tamamı asker kökenli üç genel komutan yardımcısı (korgeneral rütbesinde); polis teşkilatında altısı teşkilat kökenli olmak üzere yedi genel müdür yardımcısı bulunmaktadır. Hem jandarma hem de polis teşkilatının il ve ilçe komutanları/müdürleri/amirleri teşkilatlar içerisinden gelen subay ve amirlerden atanmaktadır. Eğitim birimleri açısından, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi (JGSA) Başkanı jandarma kökenli bir subay iken (tümgeneral rütbesinde) Polis Akademisi Başkanı sivildir[153].

Jandarma ve polis teşkilatlarının merkez ve taşra teşkilatlarının yapılanmasında da benzerlikler görülür. Öncelikle her iki kurumun merkez teşkilatlarındaki yöneticileri kurum içerisinden gelen amirler/komutanlardır. Bu birimler mevzuatta belirtilen mülki amir denetlemesi haricinde işleyiş olarak tamamen kendi kurumsal yapıları, teamülleri ve emir-komutası içerisinde hareket ederler. Jandarma ve polis teşkilatlarının taşrada bulunan ancak doğrudan merkeze bağlı birimleri de (JSGA, Polis Akademisi, Polis/Astsubay Okulları, Kriminal Laboratuvarlar vb.) mülki amirlerin emir komutası dışında, ancak mülkiye teftişine tabidir. Taşra birimlerinde de yöneticiler ve işleyiş kurumsal yapı çerçevesinde olmakla birlikte, daha önce ifade edildiği üzere bu

[152] Güvenlik Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Raporu (2018)'nda yer verilen hususlardan birisi de JGK'nın teşkilat yapısının EGM yapısı da dikkate alınarak yeniden düzenlenmesi, bu kapsamda EGM yapısında bulunan tüm daire başkanlıklarının karşılığı yapılanmaların JGK uhdesinde de oluşturulması gerektiğidir (2018: 65).

[153] Polis Akademisi Başkanlığı görevi 2009 yılından bu yana sivil profesörlerce ifa edilmektedir. 2016 yılında kurulan JSGA mevzuatına göre sivil profesörler de başkan olarak atanabilir. 2016 yılına kadar jandarma teşkilatında görev yapan subay personelin Kara Harp Okulu ve Harp Akademileri Komutanlığı mezunu olduğu bilinmektedir.

birimlerin en üst amiri bulundukları yerin mülki amiridir. Bu noktada, taşra teşkilat birimlerinin mülki amir ile olan ilişkisinin il/ilçe açısından önem arz etmeyen gündelik faaliyet ve işlemler açısından bir etkisi olmadığını belirtmek gerekir. Mülki amirlerin amiri oldukları idare sınırlarındaki güvenlik gelişmelerini takip ettiği ve haberdar olduğu, mevzuata göre esasen günlük yapılması öngörülen ancak mülki amirin emrine göre haftanın belirli günlerinde de yapılabilen *il/ilçe asayiş toplantıları*nın[154] bu amaca müteallik olduğu söylenebilir.

Jandarma teşkilatında polis teşkilatından farklı olarak *(daire başkanlıkları arası isim farklılıklarından öte, yapısal anlamda)* iki ana teşkilat unsuru bulunur: Jandarma Asayiş Kolordu Komutanlığı (JAKK) ve Jandarma Bölge Komutanlıkları (JBK-6 adet). Bunlardan JAKK'ın görev tanımında, *teröristle mücadele, sınır muhafazası ve sefer görevlerine hazırlık* hususları bulunmaktadır. Kolordu seviyesindeki bu unsur geçmişte 2. Ordu Komutanlığına ve buradan KKK'na bağlı iken doğrudan JGK karargahına bağlı olup bünyesinde sınır hattındaki jandarma unsurları bulunur (JGK, 2020d).

JBK'ları, JAKK'a benzer şekilde terörle mücadele harekâtı merkezli bir yaklaşımla altı farklı ilde kurulmuş olup söz konusu illerdeki il jandarma komutanlıklarını ve bağlı unsurları *(Jandarma Komando ve Özel Harekât birimleri)* bünyesinde bulundurur. Mevzuata göre JBK'lar doğrudan merkeze bağlı olmakla birlikte, görev yönünden konuşlu olduğu il valisine karşı sorumludur (JTGKY, Md. 5). PKK ile uzun soluklu mücadelenin güvenlik sektörüne yansımaları olarak görebileceğimiz Jandarmaya özgü bu unsurlar jandarma teşkilatının sivilleşme çabalarının yanından askeri kimliğini muhafaza etmesi durumunu tahkim eder.

Jandarma ve polis teşkilatlarının insan kaynakları yapılarında ise ciddi farklılıklar olduğu söylenebilir. 2021 yılı teşkilat raporlarına göre polis teşkilatı %95'i emniyet hizmetleri sınıfı olmak üzere tamamen daimî personel ile görev yapmakta iken, jandarma teşkilatının yaklaşık %17'si geçici statüdeki erbaş ve erler oluşturmaktadır. TSK'nın modernizasyonu kapsamında en temel gündem maddelerinden birisi olan insan kaynakları açısından profesyonel orduya geçiş hedefi ile bağlantılı olarak tedricen artan daimî personel kullanımı, JGK'nın İçişleri Bakanlığına bağlanması

[154] Emniyet ve Asayiş İşlerinde İl, İlçe ve Bucaklardaki Jandarma ve Emniyet Ödevlerinin Yapılması ve Yetkilerinin Kullanılması Suretini ve Aralarındaki Münasebetleri Gösterir Yönetmelik, Md. 4.

akabinde de devam etmekte olup profesyonelleşme oranının 2019 yılında %66'dan %77'e; 2021 yılında da %83'e yükseltildiği belirtilmektedir (JGK 2020e: 11; 2021: 12).

Jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarındaki erbaş ve erler disiplin yönünden, subay ve astsubaylardan farklı olarak TSK Disiplin Kanunu hükümlerine tabidir (Genel Kolluk Disiplin Kanunu, Md. 2/2). Bu bakımdan, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarının TSK ile olan bağının kesilerek kolluk kuvvetleri arasında eşgüdümün sağlanması yıllardır süren bir hükümet politikası olmasına ve buna yönelik mevzuat yönünden köklü adımlar atılmasına karşın her iki kurumun *askeri statülü kolluk* kimliğinin muhafaza edildiği ve ülkenin iç güvenlik algısının bir sonucu olarak muhafaza edilmesi arzusunun devam ettiği görülmektedir.

Türkiye'de iç güvenlik faaliyeti gösteren diğer bir kurum ise MİT Başkanlığıdır. Mevzuat başlığında belirtildiği üzere MİT'in esas görevi ulusal güvenliğe yönelik dış istihbarat olsa da görev kapsamı içerisinde olan *terörle mücadele* maddesi teşkilatın iç güvenlik alanında da faaliyet göstermesini sağlamaktadır. MİT'in bu kapsamdaki faaliyetlerinin Türkiye'nin geleneksel terörle mücadele deneyiminden kaynaklandığı, 2014 yılından bu yana devam eden terör dalgası, yine bu süreçte DAEŞ, PKK/KCK ve FETÖ faaliyetlerinin ülke dışı merkezli gelişmesi hususları ile de pekiştiği söylenebilir. MİT'in merkez teşkilatında bulunan altı başkanlığından biri olan *Güvenlik İstihbarat Başkanlığı* ve *Bölge Başkanlıkları*nın bu çerçevede faaliyet gösterdiği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede MİT'in ilgili güvenlik kuruluşlarına istihbarat sağlamak suretiyle iç güvenlik alanına katkısı iki ana başlık altında ele alınabilir: yurtdışından yurtiçine etki edecek faaliyet gösteren terör örgüleriyle mücadele[155]; doğrudan yurtiçinde faaliyet gösteren terör örgütleri ile mücadele[156].

[155] DAEŞ terör örgütünün Suriye ülkesinde faaliyetlerine yönelik operasyon bu kapsamda bir örnek olarak ele alınabilir: *"Jandarma İstihbarat birimleri ile MİT'in yaptığı ortak çalışma neticesinde Suriye'de ve Türkiye'de birçok bombalı eylem yapmayı planlayan DEAŞ'lı teröristler yurt içine giremeden ve eylem yapma fırsatı bulamadan Suriye/El Bab'ta bomba düzenekleri ile birlikte yakalandı."* Bkz. https://www.icisleri.gov.tr/jandarma-ve-milli-istihbarat-teskilati-mit-baskanligindan-deas-teror-orgutune-buyuk-darbe Erişim Tarihi: 05.06.2020.

[156] PKK/KCK terör örgütünün Türkiye sınırları içerisindeki faaliyetlerine yönelik operasyonlar bu kapsamda bir örnek olarak ele alınabilir: *"İç Güvenlik Operasyonları kapsamında; Şırnak kırsalında, İl Jandarma Komutanlığı ile Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT) Başkanlığınca ortaklaşa gerçekleştirilen hava destekli operasyonda 6 terörist, silahlarıyla birlikte etkisiz hale getirildi".* Bkz. https://www.icisleri.gov.tr/sirnak-kirsalinda-6-terorist-etkisiz-hale-getirildi Erişim Tarihi: 05.06.2020. *"Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat ve TEM birimleri ile Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT) Başkanlığının ikna çalışmaları sonucu; 2006 yılında terör örgütüne katılan Haki kod adlı Adem*

Bunun yanında MİT Başkanlığının MGK içerisindeki konumu, ulusal güvenlik-iç güvenlik ilişkisi çerçevesinde bu kurumu iç güvenlik alanına dahil eden diğer bir hususdur. MİT'in iç güvenlikle ilgisine dair bir işaret ise teşkilat kanununda yer alan (Md. 6) *"kanunda yazılı görevlerin yerine getirilmesi esnasında genel zabıtaya tanınmış olan hak ve yetkilerin kullanılması"* hususudur.

İç güvenlik faaliyetlerinin sürdürülmesinde -istisnai olsa da- rol alan son kurum ise TSK'dır. MİT Başkanlığına benzer şekilde TSK'nın iç güvenlik alanındaki etkinliği Türkiye'de ulusal güvenlik-iç güvenlik arasında kurulan ilişkiye dayalıdır. Geçmiş yıllarda terörle mücadele, özellikle de PKK/KCK ile mücadele temelli gelişen bir yaklaşımın ürünü olarak ortaya çıkan *iç güvenlik harekâtı* mantığı ile uyumlu olarak, TSK içerisinde Genelkurmay Başkanlığı uhdesindeki *İç Güvenlik Operasyonları Başkanlığı*, KKK'lığına bağlı *İç Güvenlik Tugayları*[157] ve *Özel Kuvvetler Komutanlığı* iç güvenlik odaklı birimler olarak kabul edilmektedir (Akay, 2009: 13). Bunlara ilave olarak Hava ve Deniz Kuvvetleri Komutanlıklarına bağlı farklı birliklerin de iç güvenlik harekatlarında rol aldıkları bilinmektedir. Söz konusu askeri unsurların TSK teşkilat yapısı içerisindeki konumu, görevlendirilme esasları gibi hususlar değişiklik gösterse de Suriye ülkesinde devam eden iç savaş süresince PKK/KCK ve DAEŞ terör örgütleriyle mücadele kapsamında sınır içinde ve dışında iç güvenlik amaçlı faaliyetlere katıldıkları bilinmektedir[158].

Kolluk kuvvetlerinin hem kolluk hem de askeri nitelikli operasyon yapan unsurları olan Jandarma Komando Tugayları ile Polis ve Jandarma Özel Harekât (PÖH – JÖH) birimleri iç güvenliğin askeri yorumunun *(polisin askerileştirilmesi)*[159] bir diğer

Özdemir isimli terörist, örgütten kaçarak güvenlik güçlerine teslim oldu." Bkz. https://www.icisleri.gov.tr/teror-orgutunden-ikna-yoluyla-bir-teslim-daha-2 Erişim Tarihi: 05.06.2020.

[157] İç Güvenlik Tugayları isminin yaygın kullanımına karşın bu askeri unsurlarla ilgili kısıtlı bilgi bulunmaktadır. 2000'li yılların başından itibaren TSK içerisinde yaşanan dönüşümler kapsamında söz konusu tugayların KKK uhdesinde olacak şekilde isimlerinin mekanize, motorize tugaylar olarak değiştirildiği bilinmektedir.

[158] Fırat Kalkanı (2016-2017); Zeytindalı (2018-2019) ve Barış Kalkanı (2020) askeri harekatları TSK'nın iç güvenlik amaçları da gözeten yakın dönem sınır ötesi operasyonlarıdır. Benzer şekilde TSK tarafından PKK/KCK kamplarına yönelik uzun yıllardır devam eden askeri operasyonlar da bu kapsamda ele alınmalıdır.

[159] "Polisin askerileştirilmesi" *(militarisation of police)* kavramı, tekli kolluk sisteminin (sivil/polis) uygulandığı ABD'de 1990'lı yıllarda yapılan araştırmalara dayanır. Buna göre polis özel harekât birimlerinin sayısal artışı, taktikleri, üniformaları, malzemeleri ve kullandıkları silahlar ve askerlerle birlikte eğitim almaları hususları polisin askerileştirildiği savının unsurları olarak ele alınmaktadır (den Heyer, 2013: 349). Türkiye'de 1983 yılında kurulan Polis Özel Harekatın kuruluş süreci ile nicelik ve niteliksel gelişimi bu kapsamda ele alınabilir. Öte yandan kolluk faaliyet gösteren Jandarmanın tedrici sivilleşmesine karşın muhafaza ettiği askeri kimliği de yine bu kavram çerçevesinde düşünülmelidir.

ayağını oluşturur. PKK/KCK tarafından Suriye ülkesinde ve akabinde Türkiye sınırları içerisinde uygulamaya çalıştığı *"şehir savaşı"* taktiğine karşın 2015 yılında TSK ve İçişleri Bakanlığınca ortak olarak sürdürülen *yurtiçi meskûn mahal operasyonları* ve TSK tarafından Suriye'nin kuzeyinde gerçekleştirilen askeri operasyonların devamı niteliğinde icra edilen *yurtdışı meskûn mahal operasyonları,* İçişleri Bakanlığına bağlı kolluk kuvvetlerinin TSK'ya bağlı Özel Kuvvetler başta olmak üzere askeri unsurlarla ortak hareket ettiği, belirli ölçülerde de TSK emir-komutasına dahil olduğu iç güvenlik operasyonlarıdır[160].

Neticede Türkiye'de ana icra kurumu İçişleri Bakanlığı olan, MGK tarafından strateji ve tavsiye, MİT tarafından istihbarat yönüyle çerçevesi çizilen, istisnai hallerde TSK'nın kanunda belirtilen çerçevede müdahil olduğu bir iç güvenlik sistemi mevcuttur. TSK ile ilgili yasal düzenlemelerle tedricen iç güvenlik alanından ayrılması ile birlikte algısal düzeyde sivilleşen bu sistemde, İçişleri Bakanlığı yönetimsel düzeyde valiler/kaymakamlar; uygulama düzeyinde de EGM, JTK ve SGK ile faaliyetleri yürütür. İç güvenlik yönüyle kamu düzenine yönelik tehditlerin en genel anlamıyla genel asayişe yönelik ve ulusal güvenliğe yönelik olarak iki başlık altında ele alınabileceğini; bu çalışmadaki anlamıyla iç güvenliğin, Brodeur'un *yüksek polislik* tanımına karşılık gelen ulusal güvenliğe yönelik tehditlerle ilgili olduğunu belirtmiştik. Bu çerçevede, iç güvenlik sisteminin can damarının İGİS faaliyetleri olduğunu belirtmek gerekir.

3.2. Türkiye'de İGİS Algısı

Türkiye'de iç güvenlikle ilgili istihbarat faaliyetinin hangi kurumlarca ve ne çerçevede yapılacağı hususları öteden beri varlığını koruyan ve genellikle kriz anlarında beliren bir gündeme tekabül eder. Esasında bu durum Türkiye'ye özgü değildir ve -birçok ülkede de görüldüğü üzere- iç güvenlik ve istihbarat başlıklarında ele alınan kapsam ve sınır sorunları ile ilintilidir. Türkiye örneğinde bu tartışmanın ana izlekleri iç güvenliğin karmaşık doğası ve mütemadiyen güncellenen yorumları ile istihbaratın bir güç olarak paylaşılmaması ya da devletin hangi organları arasında paylaşılması

[160] Suriye'de gerçekleştirilen operasyonlar bizzat Genel Kurmay Başkanlığı, Diyarbakır'da gerçekleştirilen Sur operasyonları ise 2. Ordu Komutanlığı komutasında gerçekleştirilmiştir.

gerektiği yorumlarıdır. Bu gündem minvalinde hem kurumsal hem de algısal düzlemlerde hayata geçiril(e)memiş çok sayıda tasarıya da rastlamak mümkündür.

İç güvenlik algısına ve kurumsal yapılanmasına koşut bir belirsizliğin öne çıktığı İGİS alanını belirli alt başlıklar üzerinden incelemek makul gözükmektedir. Bu noktada, mevzuat, kurumsal yapı, insan kaynağı ve eğitim, koordinasyon ve denetim başlıkları ile hem kapsamlı bir çerçeve çizilebilir hem de sorun alanları belirlenebilir.

3.2.1. Mevzuat Açısından İGİS

Türkiye'deki İGİS faaliyetlerinin şeceresi istihbarat kurumlarının gelişimi ve iç güvenlik birimlerinin gelişimi olmak üzere iki ana dala ayrılır. En genel hatları ile bakıldığında bunlardan ilki, MİT Başkanlığının, Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne tevarüs eden istihbarat kültürü ve gelişen milli istihbarat algısının; ikincisi ise yine Osmanlı Devleti'nden tevarüs eden, her iki dönemde de kamu düzeninin sağlanması amacıyla ihdas edilmiş iç güvenlik birimlerinin, yani polis ve jandarma teşkilatlarının kurumsal ve algısal gelişimi ile ilgilidir. Bunlara TSK'nın iç güvenlikle karmaşık ilişkisi ve buna bağlı olarak askeri istihbaratın İGİS alanına sirayet etmesini de üçüncü bir madde olarak eklemek mümkündür. Bu hususları netleştirmek için kısa bir tarihsel arka plan sunmak faydalı olabilir.

Osmanlı Devleti'nde istihbarat ve espiyonaj faaliyetleri, uç beyliğinin kuruluş döneminde başlamış, uzunca bir süre sınır ülkeleri ve orduları ile hareket tarzları temelli faaliyetler 18. yüzyıl sonlarında ikamet elçilikleri ile yarı bir kimliğe kavuşmuş olup 19. yüzyıl ortalarında *(Sultan Abdulmecid dönemi)* ilk kez modern bir istihbarat teşkilatı kurma çabalarının başlangıcı olarak kabul edilmektedir (İlter, 2002: 5-7). Enver Paşa tarafından kurulan "Teşkilât-ı Mahsûsa" ilk modern Türk istihbarat teşkilatı olarak ele alınır (İlter, 2002: VII) ve Osmanlı'da bunun bir selefi olmadığı belirtilir (Safi, 2016: 1). Cumhuriyet döneminde ise Atatürk'ün direktifleri doğrultusunda, 1926 yılında *Milli Emniyet Hizmeti Riyaseti (MEH-MAH)* kurulmuştur (İlter, 2002: 18).

1926 tarihli *Teşkilat Nizamnamesi* çerçevesinde, İstihbarat *(A Şubesi-espiyonaj);* Müdafaa *(B Şubesi-kontr espiyonaj);* Propaganda *(C şubesi)* ve Teknik Destek *(D Şubesi)* olmak üzere dört ana şubeden oluşan teşkilatta, sırasıyla Genelkurmay Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı (polis ve jandarma), Dışişleri Bakanlığı ve Genelkurmay

Başkanlığı personelinin görevlendirildiği anlaşılmaktadır (İlter, 2002: 26-27). Teşkilatın merkez birimlerine ilaveten yurtiçinde *Mıntıka Amirlikleri (8 adet);* yurtdışında ise *Temsilcilikler (3 adet)* kurulduğu bilinmektedir (İlter, 2002: 28). 1954 yılındaki düzenleme ile *Milli Emniyet Hizmetleri Riyaseti* adını alan teşkilat, 1965 yılında çıkarılan "Milli İstihbarat Teşkilat Kanunu" ile *Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT)* adını almıştır (İlter, 2002: 52). Bu kanuna göre MAH bir başkanlık olarak muhafaza edilmiş, bir İstihbarat Başkanlığı (İB) kurulmuştur[161]. 1984 yılında çıkarılan "Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu" ile MAH kaldırılmış, görevler İç ve Dış İstihbarat Başkanlıklarına devredilmiştir (İlter, 2002: 53). Hali hazırda *Güvenlik İstihbarat Başkanlığı*nın bu görevi ifa ettiği anlaşılmaktadır (MİT, 2020a).

MİT'in tarihsel gelişiminde -diğer ülkelerdeki örneklerine benzer şekilde- iki ana evreden bahsedilebilir. İlki, asker kökenli insan kaynağının hâkim olduğu, diğer kurumlarla personel geçişkenliğinin bulunduğu, genel hatları ile geleneksel güvenlik anlayışı ve askeri bakış açısına sahip, yurtiçinde karşı istihbarat odaklı olduğu dönemdir. İkinci dönemde ise insan kaynağı başta olmak üzere kurumsallaşmanın arttığı, kapsamlı ve bütünlüklü bir istihbarat hedefi olan, dış istihbarat yanında iç istihbaratı da hedefleyen; seviyesine göre stratejik istihbarata yönelen bir yaklaşım görülmektedir.

Polis ve Jandarma teşkilatlarının -daha genel ifadesiyle kolluğun- kamu düzeninin tesis ve temini, suçla mücadele ve suçun önlenmesi odaklı faaliyet alanlarının terörle ve organize suçla mücadelenin karmaşık doğası ile yeniden yorumlanması İGİS alanı açısından da bir girizgâh vazifesi görmüştür. Kuruluşları 19. yüzyıla dayanan bu teşkilatların istihbarat ile olan ilişkisinin kökenlerini sorumluluk bölgelerindeki suç soruşturmalarına dayandırmak mümkündür. Elbette bunların MİT tarafından yapılan istihbarat faaliyeti ile arasında ciddi hedef, ölçek ve kapsam farkları mevcuttur. Suç/kolluk istihbaratının ilk nüveleri olarak kabul edilebilecek suç soruşturmalarının süreç içerisinde kapsam ve nitelik açısından gelişmesi bu kurumların taktik istihbarat seviyesindeki faaliyetlerinin neticesidir. Bununla birlikte, istihbaratın değişen doğası kolluk istihbaratının geleneksel iç-dış istihbarat ayrımındaki her iki tarafı da etkilediği bilinen bir gerçektir.

[161] 654 sayılı Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu, md. 2-3.

Mevzuat üzerinden ele alındığında, MİT *"Türkiye Cumhuriyeti'nin ülkesi ve milleti ile bütünlüğüne, varlığına, bağımsızlığına, güvenliğine, Anayasal düzenine ve milli gücünü meydana getiren bütün unsurlarına karşı içten ve dıştan yöneltilen mevcut ve muhtemel faaliyetler hakkında milli güvenlik istihbaratını Devlet çapında oluşturmak"* ifadesi ile [162] kapsamlı bir görev tanımına sahiptir. Teşkilatın görevleri olarak tadat edilen sıralı maddelerden anlaşılacağı üzere MİT ülkedeki tüm istihbarat faaliyetlerinin çerçevesinin ve sınırlarını tayininde etki sahibi olan, ilgili bakanlıklar ve kurumlarla bu minvalde ilişki kuran bir kurum kimliği taşımaktadır. Bununla birlikte, erişime açık mevzuat metinlerinde teşkilatın doğrudan İGİS'i işaret eden bir ifade bulunmamakta, buna mukabil *dış güvenlik* ve *dış istihbarat* ifadelerine yer verilmektedir. Bu çerçevede MİT'in İGİS ile olan ilgisinin ülkenin toplam güvenlik istihbaratının bir alt kümesi şeklinde tebarüz ettiği söylenebilir.

İçişleri Bakanlığı, iç güvenlik maddesinde de ele alındığı üzere ülkede bu hususta ana kurum durumundadır. Bu konum İGİS açısından da benzer bir durum arz eder. Ancak bu kez, denklemin ülkenin güvenlik istihbaratının ana karşılayıcısı olan MİT parantezinde kurulduğunu belirtmek gerekir. MİT kanununda yer alan "MİT tarafından yürütülen Devlet istihbarat hizmetleri ile Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı tarafından görevleri gereği yürütülen güvenlik faaliyetlerine ve istihbari nitelikteki faaliyetlere ilişkin (…)" ifadesinden, İçişleri bakanlığı uhdesindeki faaliyetin *"istihbari nitelik taşıyan güvenlik faaliyeti"* olarak ele alındığı anlaşılmaktadır.

EGM İstihbarat Başkanlığı (EGMİB), PVSK ek 7. Maddede yer verilen;

> "Polis, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Anayasa düzenine ve genel güvenliğine dair önleyici ve koruyucu tedbirleri almak, emniyet ve asayişi sağlamak üzere, ülke seviyesinde ve sanal ortamda istihbarat faaliyetlerinde bulunur, bu amaçla bilgi toplar, değerlendirir, yetkili mercilere veya kullanma alanına ulaştırır." hükmü çerçevesinde görev yapmaktadır.

Aynı maddenin devamında yer alan *"Devletin diğer istihbarat kuruluşlarıyla iş birliği yapar"* (EGM, 2020d) hükmünün ise EGMİB'in bir kolluk biriminden ziyade istihbarat birimi olarak ihdas edildiği şeklinde yorumlanabilir. Kanun seviyesindeki bu iki mevzuatta yer alan bu iki ihtilaflı hükmün mevcut İGİS tartışmaları açısından

[162] Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanunu, Md. 4.

merkezi bir konumu vardır. PVSK ek 7. Maddede 2017 yılında yapılan düzenlemeler ile, EGM Siber Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığına da *bilişim suçlarıyla sınırlı olmak üzere* istihbarat görevi ve yetkisi verildiği anlaşılmaktadır.

JGK İstihbarat Başkanlığının görevi, Jandarmanın mülki görevleri arasında sayılan "Emniyet ve asayişin sağlanması, suçların ortaya çıkarılması, işlenmiş suçlarda faillerin tespiti ve yakalanması maksadıyla istihbarat toplar, diğer istihbarat ve kolluk birimleri ile iş birliği yapar, bilgi paylaşır." (JTGYK, md. 11/ğ) hükmü dairesindedir. Başkanlığın faaliyet amacı *"Yasalarda belirtilen görevlerin icrası için ihtiyaç duyulan her türlü istihbaratı mevzuata uygun, zamanında, yeterli ölçüde ve doğrulukta temin etmek, istihbarat hizmetlerinin yasa, tüzük, yönetmelik, yönerge, talimname ve emirlere uygun olarak ve belirli bir sistem içinde yürütülmesini sağlamaktır."* olarak belirlenmiştir (JGK, 2020f). SGK açısından da mülki görevler başlığı altında aynı görev tanımı yapılmıştır (SGKY, md. 11/ğ). Bu kurumların MİT ve EGMİB ile kıyasla daha dar bir çerçevede istihbarat faaliyeti yürüttükleri görülmektedir. Jandarmanın geçmiş yıllarda PKK ile mücadele özelinde yüklendiği terörle mücadele istihbaratının ise daha ziyade askeri istihbarat mahiyetinde olduğu söylenebilir.

Mevzuatta istihbarat üretimi ile görevlendirilen bir diğer birim de Mali Suçlar Araştırma Kurulu (MASAK)'dır. Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı faaliyet yürüten kurulun görev tanımında yer alan;

> "Suç gelirlerinin aklanması ve terörizmin finansmanının önlenmesi kapsamında veri toplamak, şüpheli işlem bildirimlerini almak, analiz etmek ve bunları kaydetmek, istihbarat üretmek, gerekli görüldüğünde üretilen istihbarat ve analiz sonuçları hakkında ilgili birimleri bilgilendirmek" ve "Suç gelirlerinin aklanması ve terörizmin finansmanının önlenmesi amacıyla istihbarat ve kolluk birimleri ile iş birliği yapmak ve bilgi alışverişinde bulunmak" hükümleri[163] MASAK'ı İGİS faaliyetlerinin bir paydaşı yapmaktadır.

MASAK'ın mali istihbarat açısından hem stratejik düzeyde (ekonomik istihbarat), hem de taktik ve operasyonel düzeyde görevlendirildiği görülmekte, faaliyet raporları üzerinden değerlendirildiğinde adli suç soruşturmalarının ana gündem, adli makamların da istihbari nitelikte bilgi paylaşımlarının ana muhatabı *(2019 yılında yaklaşık olarak %76)* olduğu anlaşılmaktadır (Okumuş, 2021: 652-655).

[163] 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 231.

Halihazırda Ticaret Bakanlığı uhdesinde bulunan Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğüne bağlı faaliyet gösteren de bir *İstihbarat Dairesi* bulunmaktadır[164]. Bu dairenin görev alanı incelendiğinde, bağlı bulunduğu genel müdürlüğün asli görevi olan kaçakçılıkla mücadele çerçevesinde, gümrüklü yer bölgelere münhasıran ve suç soruşturması odaklı bir faaliyet sürdürdüğü anlaşılmaktadır (Akın, 2021: 476-477). Taşra teşkilatlanmasında ise bu birimin, merkezde diğer bir daire olan Kaçakçılık Dairesi ile birleştirilmiş halde Kaçakçılık ve İstihbarat Şube Müdürlükleri şeklinde teşkilatlandığı görülmektedir.

Bunlara ilave olarak mevzuatında istihbarat terimini kullanan, İçişleri Bakanlığı uhdesinde merkezi olarak Bakan Yardımcılarına bağlı Kaçakçılık İstihbarat, Harekât ve Bilgi Toplama Dairesi Başkanlığı (KİHBİ) ile İstihbarat Değerlendirme, Analiz ve Koordinasyon Merkezi (İDAKOM) olmak üzere iki birim daha bulunmaktadır[165]. KİHBİ, "kaçakçılık istihbaratının devlet çapında planlanması, yönlendirilmesi, koordinasyonu ve istihbarat değerlendirilmesine göre yapılacak harekatın sevk ve idaresi maksadıyla" kurulmuş bir birimdir[166]. Mevzuata göre "her türlü kaçakçılık faaliyetlerine ait istihbaratı Devlet çapında toplayıp değerlendirmek"[167] ile görevlendirilmiştir. İDAKOM, Bakanlığın teşkilat yapısında yer almakla birlikte mevzuatta herhangi bir görev tanımına rastlanmamıştır. Ancak bakanlık tarafından açıklamalardan *"terörle mücadelede görev yapan istihbarat birimleri arasındaki irtibatın ve koordinasyonun arttırılması"* amaçlı bir birim olduğu anlaşılmaktadır[168].

İGİS ile ilgili olarak, mevzuat incelenmesi neticesinde çıkan sonuçları şu şekilde özetlemek mümkün olacaktır:

1. Mevzuatta yerleşik bir İGİS tanımı, çerçeve ve kapsam tayin edici bir hüküm bulunmamaktadır. Bunun yerine kurumların faaliyet amaçları üzerinden dolaylı anlatımlar mevcuttur.
2. Türkiye'de genel olarak istihbarat faaliyeti MİT Başkanlığı tarafından üstlenmiştir. MİT'i merkeze alan bu yaklaşıma göre, diğer bakanlıklar ve bunlara bağlı teşkilatlar

[164] "Teşkilat Şeması" https://muhafaza.ticaret.gov.tr/teskilat/teskilat-semasi Erişim Tarihi: 22.05.2022
[165]"Teşkilat Şeması" https://www.icisleri.gov.tr/teskilat-semasi-2019# Erişim Tarihi: 03.09.2020
[166]"KİHBİ'nin Kuruluşu" https://www.icisleri.gov.tr/kihbi/kurulusu Erişim Tarihi: 03.09.2020
[167] 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 262/a.
[168] "Bakan Soylu TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda Bakanlığımız 2019 Yılı Bütçesinin Sunumunu Yaptı" https://www.icisleri.gov.tr/bakan-soylu-tbmm-plan-ve-butce-komisyonunda-bakanligimiz-2019-yili-butcesinin-sunumunu-yapti Erişim Tarihi: 03.09.2020

istihbarattan ziyade güvenlik faaliyeti *(istihbari nitelikli güvenlik faaliyeti)* sürdürür.

3. MİT Başkanlığının görev tanımında yer alan *milli güvenlik istihbaratı* ve *devlet çapında* ifadeleri İGİS'i kapsayan geniş bir çerçeve sunmaktadır. İGİS bağlantısı ayrıca *terörle mücadele* üzerinden kurulmaktadır.
4. Mevzuatta iç-dış istihbarat gibi bir ayrım bulunmamakla birlikte *dış istihbarat* görevi MİT Başkanlığına verilmiştir.
5. İçişleri Bakanlığı, merkezi ve bağlı kuruluşları üzerinden İGİS faaliyetinde rol alır.
6. Merkezi kuruluşlar koordinasyon, tavsiye ve strateji; bağlı kuruluşlar ise icraat yönüyle İGİS faaliyetine katılır.
7. EGMİB mevzuat hükümlerine göre *istihbari nitelikli güvenlik faaliyeti*ni aşan bir kimliğe sahiptir. Buna göre kurum ülke seviyesinde bir istihbarat kurumu olarak faaliyet göstermektedir.
8. EGM, kolluk birimi olarak görev bölgesinde sorumlu olmasına karşın, İstihbarat Başkanlığı ve İGİS açısından ülke genelinde görevlidir.
9. EGMİB'in görev tanımında suçun önlenmesi ve soruşturulması görevlerini aşan Anayasa düzenini koruma ve genel güvenlik ifadeleri yer almaktadır.
10. EGMİB'in görev tanımı itibariyle -diğer ülke örneklerine mukayese ile- bir İGİS teşkilatı olarak kurulmuşsa da faaliyetlerinin yönetmelik ile düzenlenmiş olması ve kanun seviyesinde EGM'ye bağlılığı bir kısıtlılık arz etmektedir.
11. JGK ve SGK, kolluk birimleri olarak mülki görevler arasında tadat edilen suçun önlenmesi ve adli görevler arasında olan suç soruşturması üzerinden İGİS ile irtibatlandırılmıştır.
12. JGK ve SGK açısından, İG alanında görev bölgelerinde sorumlu oldukları hükmü İGİS açısından da geçerli gözükmektedir. Bu bakımdan ülke geneline şamil bir istihbarat örgütü kimliği taşımazlar.
13. MASAK, terörizmle ve organize suçla mücadele alanlarında ulusal ve uluslararası düzeyde karşılıkları bulunan bir kurum olmakla birlikte, mali istihbarat fonksiyonu tematik ve suç soruşturması odaklıdır. Bu bakımdan İGİS faaliyetlerine katkı sağlamakla birlikte doğrudan bir istihbarat örgütü kimliğinde değildir.
14. Gümrük Muhafaza İstihbarat Dairesi, kaçakçılık ve narkotikle mücadele noktasında İGİS alanına katkı sağlasa da suç istihbaratı ve adli soruşturma odaklı, tematik ve gümrük bölgeleriyle sınırlı bir faaliyet göstermektedir.

	Kurumsal Bağlılık	Faaliyet Alanı	Faaliyet Türü	İnsan Kaynağı
MİT Başkanlığı	Cumhurbaşkanlığı	Yurtdışı ve yurtiçi	Milli Güvenlik İstihbaratı	Sivil + İhtiyaç duyulan birimlerde askeri
EGM İstihbarat Başkanlığı	İçişleri Bakanlığı	Ülke Geneli	Kolluk İstihbaratı	Sivil
JGK İstihbarat Başkanlığı	İçişleri Bakanlığı *(Savaş hallerinde TSK)*	Sorumluluk Bölgesi *(Polis Bölgesi haricindeki yerler)*	İstihbarata Dayalı Kolluk	Askeri
SGK İstihbarat Başkanlığı	İçişleri Bakanlığı *(Savaş hallerinde TSK)*	Sorumluluk Bölgesi *(Polis ve Jandarma Bölgesi haricindeki yerler)*	İstihbarata Dayalı Kolluk	Askeri
MASAK	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Ülke Geneli Ancak mali konularla sınırlı	Mali Suç/İstihbarat Analizi	Sivil
Gümrük Muhafaza İstihbarat	Ticaret Bakanlığı	Gümrük Bölgelerinde Görev alanı ile sınırlı	İstihbarata Dayalı Kolluk	Sivil

Tablo 3.1. Türk İGİS yapılanmasının unsurları (icracı birimler)

3.2.2. Kurumlar Açısından İGİS

Mevzuat hükümleri açısından, uygulama yönüyle İGİS alanındaki aktörler MİT, EGM, JGK, SGK ve belirli açılardan MASAK ve Gümrük Muhafaza Teşkilatı'dır. Türkiye'deki iç güvenlik sisteminin iç güvenlik yönetimi ve iç güvenlik birimleri ile birlikte üç ayağından birini teşkil eden İGİS teşkilatlanması mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere anılan kurumların ilgili kısımlarının toplamından ibarettir (Avaner ve Şencan, 2020: 632). Daha açık bir ifadeyle, Türkiye'de doğrudan bir İGİS tanımı ortaya konmamış olup bununla görevlendirilmiş bir kurum da bulunmamaktadır. Dünya örneklerinde de görülen ulusal istihbarat-suç/kolluk istihbaratı ilişkisindeki karmaşa ile geleneksel iç-dış istihbarat ayrımının sonuçları ve giderek kaybolan sınırları Türkiye'deki bu durumu izahta önde gelen unsurlar olarak görülebilir.

Kurumlar açısından İGİS'in hangi kurum(lar) tarafından yapılacağı tartışması, terörle mücadele ve buna bağlı istihbarat zafiyeti tartışmaları bağlamında güncel siyasetin de değişmez gündemleri arasındadır. Lasswell'in *kimin neyi, ne zaman ve nasıl alacağı*

şeklindeki siyaset tanımını hatırlayacak olursak bir güç merkezi ve kaynağı olan istihbaratın bir şekilde siyasetin konusu olması daha anlamlı gelebilir. Yahut daha geniş bir bakışla siyasetin bir çatışma ve iktidar kavgası olduğu kadar belirli ölçülerde de toplumun bütün üyelerinin yararına olabilecek bir düzen yaratma aracı olduğu (Kapani, 2007: 17-18) düşüncesi de aynı sonuca çıkabilir. Türkiye'de akademik İGİS çalışmalarının azlığı, var olan çalışmaların daha ziyade popüler kültür etkisinde olması ve istihbarat söz konusu olunca ortaya çıkan gizemin bir sonucu olarak bu tartışmaları daha ziyade medya üzerinden görmek mümkündür.

MİT eski müsteşarlarından Şenkal Atasagun'a ait açıklamalara dayandırılan[169] *iç istihbaratın Emniyet Genel Müdürlüğüne bırakılarak teşkilatın doğrudan dış istihbarat yönelmesi* hedefi söz konusu tartışmanın en temel unsurudur. Mevcut MİT başkanı Hakan Fidan'ın bu konuda sıklıkla başvurulan akademik çalışmalarında da benzer bir yaklaşım görmek mümkündür. Fidan Türk istihbarat topluluğunun MİT, EGM, JGK ve askeri istihbarat olmak üzere dört unsurdan oluştuğunu, ABD ve Birleşik Krallık örneklerinin aksine Türkiye'de müstakil dış ve teknik istihbarat servislerinin olmadığını (Fidan, 1999: 64), MİT gibi merkezileşmiş bir istihbarat servisinin Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu güvenlik ve istihbarat misyonların karşılamayacağını vurgular (Fidan, 1999: 82). Buna mukabil, mevcut MİT Teşkilat kanununun iç ve dış istihbarat ayrımını ortadan kaldırarak her ikisinden de MİT'in sorumlu kılındığı, bunun küreselleşen tehditler ve güvenlik sorunları ile bütünlük arz eden bir yaklaşım olduğu şeklinde görüşler de mevcuttur (Özcan, 2021: 531).

Bu tablo içerisinde, 15 Temmuz darbe girişimi sonrası düzenlemelere dek JGK ve SGK'nın -her ne kadar İçişleri Bakanlığına bağlı olsalar da- askeri unsurlar olarak görülmesi, MASAK'ın mali istihbarat alanında ve daha ziyade suç soruşturması odaklı faaliyet göstermesi, İGİS alanında MİT ve EGMİB'in iki ana eksen olarak belirmesini sağlamıştır. Bu durumun mevzuata da yansıdığını -JGK ve SGK'nın görev bölgelerinde ve suça dayalı, MASAK'ın mali konulara, Gümrük Muhafazanın kendi görev alanına özgü, EGMİB'in ise ülke sathında ve devletin bekası ve Anayasa düzeni

[169] Söz konusu açıklama ve bu çerçevedeki bir tartışma için bkz. "Sedat Ergin: İç istihbarat, Emniyet'e bırakılabilir mi?" https://www.hurriyet.com.tr/sedat-ergin-ic-istihbarat-emniyete-birakilabilir-mi-39204061 Erişim Tarihi: 04.09.2020.

esasına dayalı bir görevlendirme ile hareket etmesinden hareketle- söylemek mümkündür.

Türk siyasi hayatı açısından bakıldığında, EGMİB'in MİT yanında ve/ya MİT'e alternatif bir istihbarat örgütü olarak yapılandırılması önerisi, 1960 ve 70'li yıllardan itibaren belirginleşmeye başlanan "MİT'in sivil idareden ziyade TSK'ne daha yakın olduğu" fikrine dayandırılır[170]. İstihbarat paylaşımı, koordinasyonu ve rekabeti tamlamalarının bolca kullanıldığı bu yarım asırlık tartışmanın halen devam ettiğini de söylemek mümkündür[171]. Bu yaklaşımın özünde, hükümetlerin tam olarak hükümet etme ve olası askeri müdahalelerden vakitlice haberdar olma arayışlarının olduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan koalisyon hükümetleri döneminde bu tartışmaların daha da yükseldiği, EGM'nin ve özellikle EGMİB'in "hükümete yakın" olarak görüldüğü ve bundan dolayı güçlendirilmek istendiği hususları sıklıkla dile getirilmiştir. Uzun soluklu bu tartışmanın şüphesiz en önemli noktalarından birini ise 15 Temmuz darbe girişimi teşkil eder. Askeri darbe girişimlerinin ve buna yönelik faaliyetler ile askeri birimler başta olmak üzere güvenlik bürokrasisinde yaşanan milli güvenliğe ilişkin sızmaların temel bir iç güvenlik tehdidi olarak belirdiği bu darbe girişimi sonrasında ülkedeki istihbarat sistemi uzunca bir süre sorgulanmıştır. Bununla birlikte, medyaya ve hükümet temsilcilerinin söylemlerine yansımış çok sayıda tasarıya karşın[172] kurumsal alana yansımış ciddi bir değişiklik bulunmamaktadır.

---

[170] Bu noktada 27 Mayıs ve 12 Mart askeri girişimlerinin etkisinden bahsetmek gerekir. Örneğin Murat Yetkin bu durumu şu şekilde açıklıyor (Yetkin, 2020a): "Türkiye'de de çoğu ülkede olduğu türden MİT'ten ayrı bir istihbarat örgütü kurma tartışması 12 Mart 1971 darbesinde MİT'in Başbakan Süleyman Demirel'i açıkça yanıltmasından bu yana devam etmektedir. Turgut Özal, Tansu Çiller, Necmettin Erbakan gibi başbakanlar, MİT'in asker kontrolünde olduğu endişesiyle Emniyet İstihbaratı'nı ülkenin iç istihbarat örgütü olarak kullanmayı düşünmüşlerdir." "Murat Yetkin: Yeni MİT ile Polis Devletine", http://www.radikal.com.tr/yazarlar/murat-yetkin/yeni-mit-ile-polis-devletine-1177996/ Erişim Tarihi: 07.09.2020.

[171] Örnek vermek gerekirse, İçişler eski bakanlarından Efkan Ala, *"(...) devletteki istihbarat teşkilatlarının birden çok, ayrı ayrı güçlü olmasında fayda bulunduğu(nu), bu sayede birbirlerini kontrol edebilecekleri(ni)"* sözleri ile çoklu istihbarat örgütü modelinin bir kontrol aracı olduğunu belirtmiştir. "İçişleri Bakanı Ala: İstihbaratta koordinasyon birimi oluşturulacak", https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/icisleri-bakani-ala-istihbaratta-koordinasyon-birimi-olusturulacak/631663 Erişim Tarihi: 07.09.2020.

[172] Bu konuda en belirgin örnek ve hükümet açısından en üst düzey açıklama Başbakan Binali Yıldırım'dan gelmiştir: "İç istihbarat tek elde toplanacak, dış istihbarat MİT'te olacak. Jandarma ve emniyetin dahil olduğu iç istihbarat servisi oluşturulacak. Milli İstihbarat Koordinasyon Başkanlığı kurulacak ve çatı örgüt olacak. MİT ve iç istihbarat üst mekanizma ile Cumhurbaşkanı'na bağlı olabilir." "İç ve Dış İstihbarat Ayrılıyor" https://www.yenisafak.com/gundem/ic-ve-dis-istihbarat-ayriliyor-2513264 Erişim Tarihi: 08.09.2020.

Şu hâlde Türkiye'de ülke genelinde güvenlik istihbaratı ve İGİS açısından faaliyet gösteren, ilki kuruluşundan itibaren bir istihbarata teşkilatı olan, bu çerçevede teçhiz edilen ve bu çerçevede hareket eden MİT; ikincisi esasında kolluk teşkilatı olarak kurulmuş olan bir kurum içerisinden -farklı dünya örneklerinde de olduğu üzere- türeyen, kurumsal olarak kolluk kimliğine hareket tarzı olarak ise istihbarat teşkilatı kimliğine sahip EGMİB olmak üzere iki ana istihbarat teşkilatlanması mevcuttur[173]. Bunlara ilave olarak, görev bölgelerinde ve kolluk istihbaratı niteliğinde istihbarat faaliyet sürdüren JGK ve SGK istihbarat başkanlıkları da İGİS alanına katkı sağlamaktadır. Bu kurumların faaliyetlerine istihbarat teorisi açısından bakacak olursak, iki ana izlek belirlenebilir: bunlardan ilki istihbaratın hangi ölçekte yapılacağı; ikincisi ise istihbaratın hangi amaçla yapılacağı sorusuna verilecek cevaptır.

MİT ve EGMİB ile JGK ve SGK tarafından sürdürülen istihbari ve istihbari nitelikteki faaliyetlerin kurumsal incelemesinde ilk araç olarak istihbarat teorisinde yerleşik hale gelen "ölçeklerine göre istihbarat" tasnifine başvurulabilir. Geleneksel yaklaşıma göre, stratejik istihbarat "bir devletin, diğer devletlerle ilgili olarak sahip olması gereken bilgi türü", diğer bir ifadeyle "üst düzey pozitif dış istihbarat" olarak tanımlanır (Kent, 2015 [1949]: 3). Buna göre, MİT Türkiye'de stratejik istihbarattan sorumlu yegâne kurum olagelmiştir. Aynı yaklaşımın bir tezahürü olarak TSK da askeri istihbarat yönüyle stratejik istihbaratın hem üreticisi hem de tüketicisi konumunu işgal etmiştir. Oysa günümüzde, stratejik istihbaratın sadece bu anlama gelmediği, salt bu amacı taşımadığı, sadece uzun vadede değil kısa ve ora vadelerde de anlam taşıdığı ve operasyonel ve taktik istihbaratı destek işlevini haiz olduğu kabul edilmektedir (Seren, 2007: 499). İGİS açısından bakıldığında, MİT'in her üç istihbarat ölçeğinde de aktif olduğu[174]; EGMİB'in dönemsel olarak ve belirli ölçülerde -devlet

[173] Bu noktada MİT'in *"İç ve dış istihbaratın ayrılması ne anlama gelmektedir?"* sorusuna cevabını ise ayrıca not etmek gerekebilir (MİT, 2020b): "İç ve dış istihbarat servisleri bazı ülkelerde ayrı yapılardadır ancak Türkiye'nin jeo-stratejik konumu, bölgesel ve uluslar arası sorunlar ile çıkar çatışmaları, siyasi-ekonomik-askeri-güvenlik konularının iç içeliği, haber toplama ve değerlendirme faaliyetlerinde Türkiye'de iç ve dış tehditlere bir bütün olarak yaklaşılmasını zorunlu kılmaktadır. Nitekim Yasa gereği MİT, iç ve dış kaynaklarca sağlanacak istihbaratı "Devlet çapında" oluşturmakla görevlidir." https://www.mit.gov.tr/me_diger.html Erişim Tarihi: 08.09.2020.

[174] Bu yaklaşımın ifadesini Teşkilatın 2019 yılı faaliyet raporunda bulmak mümkündür (MİT, 2020c): *"Teşkilatımız; uluslararası sistemde yaşanan dönüşüme ve farklılaşan tehditlere karşı devletin yurt içinde veya yurtdışında güvenlik algısını şekillendirme, ön alıcı politikalar geliştirilmesine katkı sunma, milli çıkarlar doğrultusunda belirlenen stratejik kararları operasyona dönüştürme saikiyle hareket etmektedir."* MİT-2019 Yılı Faaliyet Raporu, s. 5. https://www.mit.gov.tr/MitFaaliyetRaporu/5/index.html#zoom=z Erişim Tarihi: 11.09.2020.

çapında- stratejik istihbarata da dahil olmakla beraber operasyonel ve taktik seviyelerde faal olduğu; askeri istihbarat geleneğinden gelen ancak İçişleri Bakanlığına bağlılıkları yönüyle bu kültürden uzaklaşma eğiliminde olan JGK ve SGK istihbarat başkanlıklarının ise sorumluluk bölgelerinde ve taktik seviyede faaliyet gösterdiği söylenebilecektir. Gerek EGMİB gerekse JGK ve SGK istihbarat başkanlıklarının bu faaliyetlerinin büyük ölçüde kolluk/suç istihbaratına tekabül ettiği; belirli ölçülerde klasik istihbarattan uzaklaşarak istihbarata dayalı polislik uygulamaları taşıdığı da bir diğer tespittir.

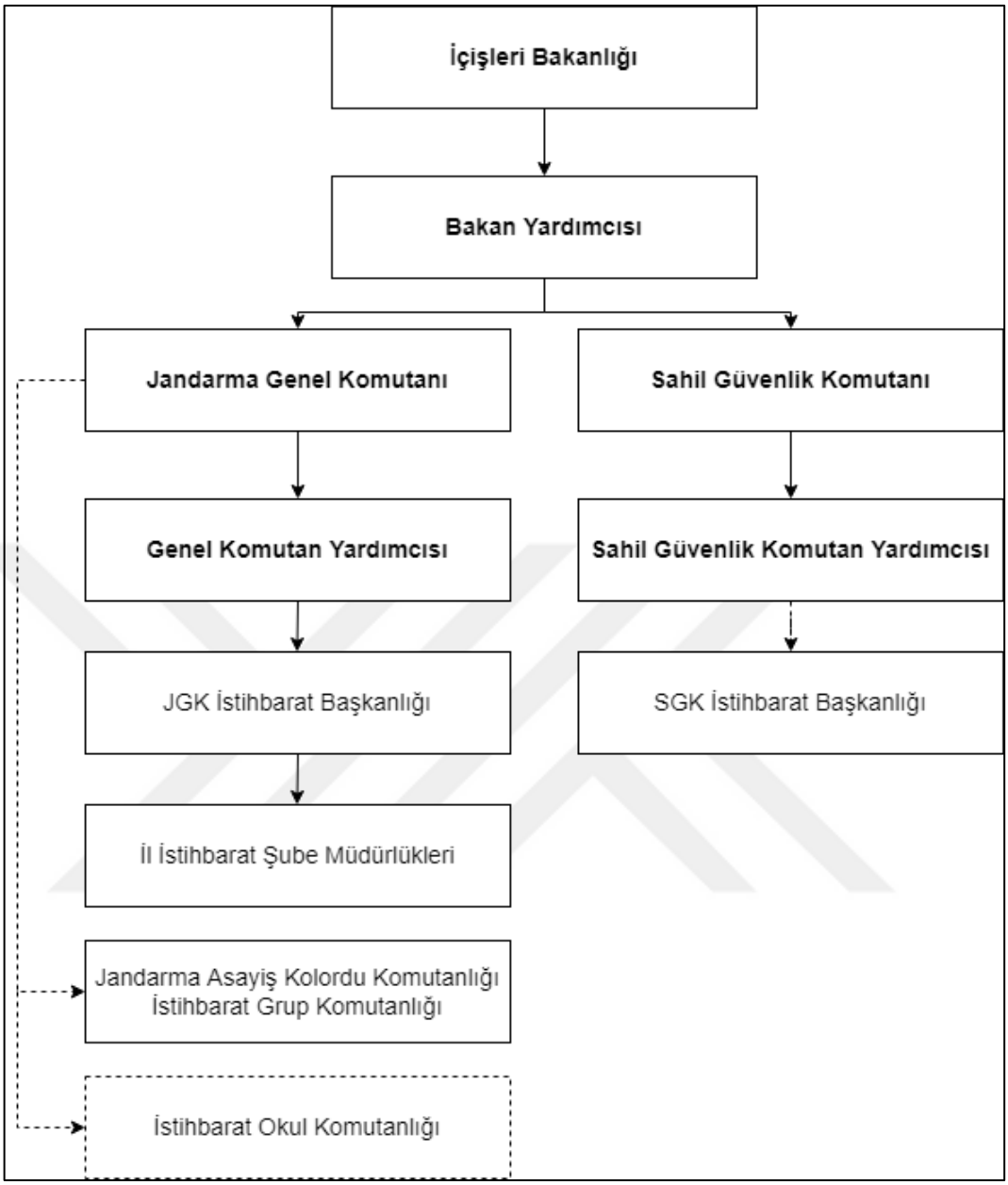
Belirtilen bu çerçeve içerisinde MİT'in İGİS ile olan ilişkisini iki ana düzlemde ele almak mümkündür. İlk olarak ulusal güvenlik istihbaratının bir parçası olarak, öncelikli amacı İGİS olmayan faaliyetler MİT'in devlet çapında istihbarat üreten istihbarat teşkilatı kimliğinden mütevellit kabul edilebilir. Herhangi bir tehdidin MGK tarafından iç güvenliğe ve ulusal güvenliğe bir tehdit olarak tanımlanmadığı süreçte kurula ve karar alıcılara (hükümete) iletilmesi bu kapsamdadır. İkincisi ise varlığı bilinir hale gelmiş, MGK ve ilgili güvenlik birimlerince tehdit olarak tanımlanmış örgüt ve oluşumlara ilişkin *(FETÖ ve PKK başta olmak üzere terörle mücadele konularında olduğu üzere)*, reaksiyoner bir kimlik taşıyan istihbarat faaliyetleridir. Bu faaliyetlerin neticesinde üretilen istihbarat ve analizler hem karar alıcılara hem de istihbarat tüketicilerine (diğer istihbarat kurumları, kolluk kuvvetleri, adli mekanizmalar) tevdi edilir. MİT uhdesinde kurulu Güvenlik İstihbarat Başkanlığı, İsithbarata Karşı Koyma Başkanlığı, Elektronik ve Teknik İstihbarat Başkanlığı ve Sinyal İstihbarat Başkanlığı görev sahaları yönüyle İGİS alanında kabul edilmektedir (Avaner ve Şencan, 2020: 637). Teşkilatın taşradaki uzantıları olan Bölge Başkanlıkları da yine bu kapsamda ele alınmalıdır.

Buna karşın EGMİB ile JGK ve SGK istihbarat başkanlıkları, ulusal güvenliğini bir parçası olarak ama ağırlıkla suçun önlenmesi ve suçla mücadele bağlantılı faaliyet yürütürler. Sorumluluk alanı itibariyle SGK'nın belirli ölçülerde denklem dışı olduğu faaliyetlerde, polis ve jandarma istihbarat, terör örgütleri ve organize suç örgütleriyle mücadele; uyuşturucu, kaçakçılık ve siber suçlarla mücadele işlevleri ile klasik polisiye faaliyetleri aşan bir hizmet ifa eder. Brodeur'un *yüksek polislik* tanımı kapsamında ele alabileceğimiz ve suç olgusundan ziyade devletin bekası fikrine

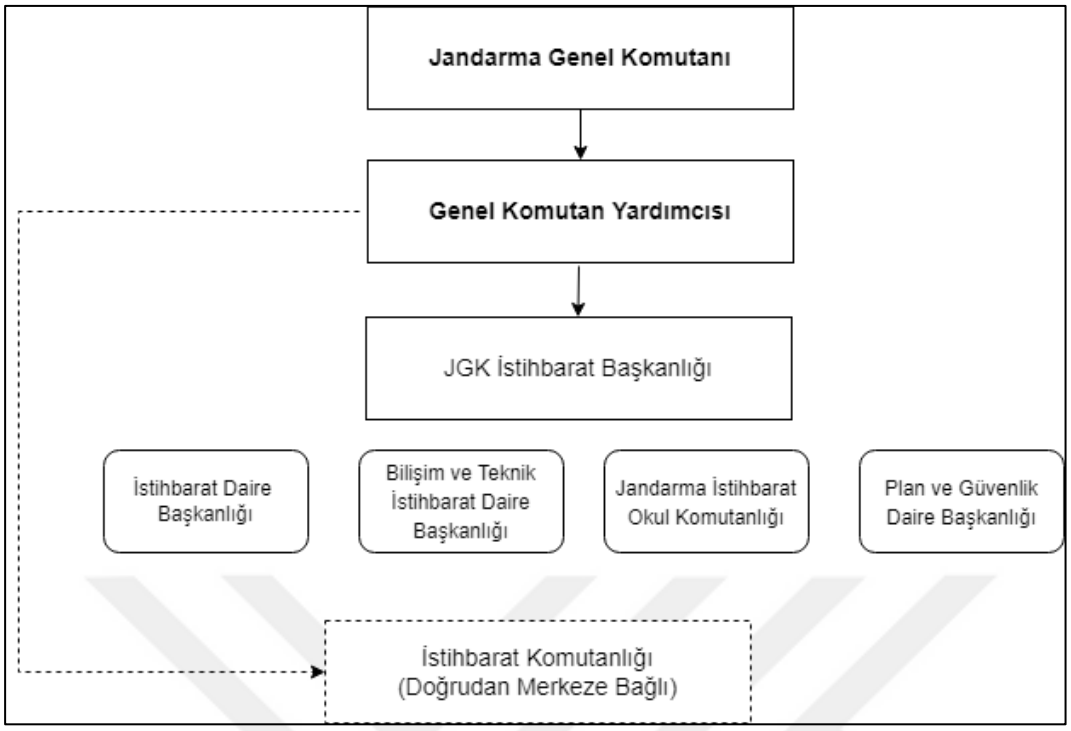
endeksli bu görevler, iki birimin, özellikle yurtiçi ve yurtdışında terörle mücadele bağlamında ulusal güvenlik istihbaratı ile bağlantısını sağlar.

Buraya kadar ortak gözüken bu istihbarat faaliyetinin iki noktada birbirinden ayrıldığını öne sürebiliriz: istihbarat kültürü ve algısal bağlılık. İstihbarat kültürü açısından bakıldığında EGMİB'in 1950'lere uzanan tarihiyle jandarmaya kıyasla daha uzun bir süre faal olduğu, bu tarihten önce MEH ile olan ilişkisinden kazanımlar elde ettiği, hükümetlerin ve hatta askeri darbe süreçlerinde geçici askeri yönetimlerin bu noktada polis istihbaratı devletin iç güvenliğinden sorumlu sivil istihbarat teşkilatı olarak gördüğü[175], bu sebeplerden ötürü de belirli bir istihbarat kültürü oluşturduğu görülmektedir. İkincisi ayrılık noktası olan algısal bağımlılık ise polis teşkilatının algısal olarak sivil idareye, jandarma teşkilatının TSK'ya bağlı olduğudur. Önceki bölümlerde ifade edildiği üzere yasal değişiklikler bu durumu değiştirmeye matuf hükümler içerse de -en azından TSK'nın ana eğitim unsurları olan Harp Okulu ve Harp Akademisi mezunu subayların ve dolayısıyla taşıdıkları askeri kültürün algısal sivilleşmesi sürecinde- JGKİB'nın TSK ile olan psikolojik ve duygusal bağının, dahası gelenek ve teamül bağlılıklarının devam edeceğini iddia etmek yanlış olmaz. Bu algısal bağlılık farkının son yıllardaki terörle mücadele gündeminden dolayı yurtiçi ve yurtdışı operasyonlarda jandarma unsurlarının -adı iç güvenlik birlikleri de olsa- askeri birlikler olarak kullanılması ile belirli bir süre daha devam edeceği de görülmektedir.

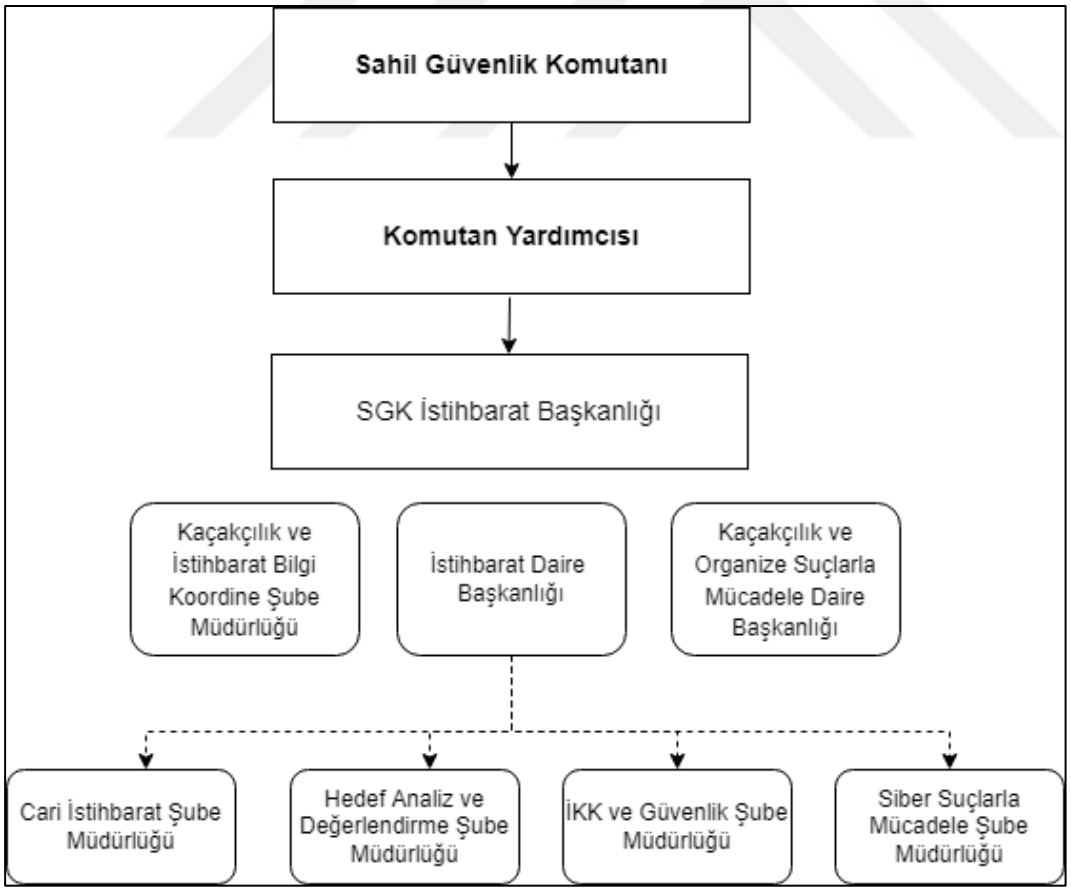
[175] EGMİB'in ana dayanağını teşkil eden PVSK ek. 7. Maddenin 1985 yılında kabul edilmiş olması bir emaresi olarak kabul edilebilir.Özdemir 12 Eylül askeri darbesi akabinde, MGK kararı ile 81 ilde istihbarat birimlerinin kurulması kararı alındığı, *"12 Eylül şemsiyesini" Emniyet istihbaratın çok iyi değerlendirdi(ği)* sözleriyle açıklar. (2014: 115-118)



Şekil 3.1. JGK ve SGK istihbarat başkanlıkları şemaları (mevzuata göre)



Şekil 3.2. JGK istihbarat başkanlığı şeması (KAYSİS, 2022a)



Şekil 3.3. SGK istihbarat başkanlığı şeması (KAYSİS, 2022b)

Kurumsal yapılanma açısından bakıldığında, EGMİB kuruluşundan itibaren doğrudan Emniyet Genel Müdürü'ne bağlı faaliyet gösterir. Polis teşkilatında aynı alanda faaliyet gösteren daire başkanlıkları Emniyet Genel Müdür Yardımcılarına bağlı iken EGMİB'in doğrudan genel müdürlük makamına bağlanmış olması faaliyetler ve emir-komuta açısından bu birime bir özerk alan tanındığının emaresidir. Öte yandan bu hiyerarşik yapının hız ve azaltılmış bürokrasi sağlayan bir husus olduğu da bilinmektedir. Aynı şekilde EGMİB taşra uzantıları olan il istihbarat müdürlükleri doğrudan İl Emniyet Müdürü makamına; ilçe istihbarat grup amirlikleri ise il istihbarat müdürüne bağlı faaliyet yürütürler. JKGİB ve SGKİB ise, teşkilatlarında kurulu bulunan Genel Komutan Yardımcılığı makamına bağlıdır[176]. Polis ve jandarma teşkilatlarının 81 ilde ve ilçelerde teşkilatlı olması, 81 ilin tamamında ve belirli ilçelerde istihbarat birimlerine sahip olması İGİS faaliyetleri açısından bu kurumların geniş bir istihbarat ve bilgi ağı kurabilmesine olanak sağlar.

[176] Söz konusu teşkilat yapılarına https://www.kaysis.gov.tr/ üzerinden erişilebilmektedir. Erişim Tarihi: 19.09.2020.

Şekil 3.4. EGM istihbarat başkanlığı şeması (EGM, 2022)

MİT ile polis ve jandarma istihbarat faaliyetlerinin ayıran önemli bir husus ise bu kurumların adli merciler ile kurduğu ilişkidir. MİT bir istihbarat örgütü olarak hareket ettiğine göre, dünya örneklerine ve Türk istihbarat kültüründe yerleşmiş teamüllere uygun olarak –istisnai haller haricinde- adli işlem silsilesinin dışındadır[177]. Polis ve

[177] Bu husus mevzuat ile de sabittir. MİT Kanunu Ek madde 1'e göre "Millî İstihbarat Teşkilâtı uhdesindeki istihbari nitelikteki bilgi, belge, veri ve kayıtlar ile yapılan analizler, Türk Ceza Kanunu'nun İkinci Kitap Dördüncü Kısım Yedinci Bölümünde yer alan suçlar *(Devlet Sırlarına Karşı Suçlar ve Casusluk Suçları [y.n.])* hariç olmak üzere, adli mercilerce istenemez". MİT eski Müsteşarlarından Emre Taner'in sözleri de konuya ışık tutabilir: "MİT'in o dönemde bazı böyle Ortodoks kararları vardı. Yani Başbakanın dışında, kanunda yer alan hususların dışında, doğrudan doğruya, adalet mekanizması da olsa Adalet Bakanlığı üzerinden gelmeyen bazı taleplerin cevaplanmaması veya işte bu şekilde cevaplanması tarzında bir anlayış hâkimdi". 15 Temmuz 2016 Tarihli Darbe Girişimine yönelik Meclis Araştırma Komisyonu, 14. Toplantı, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1775 Erişim Tarihi: 17.09.2020

jandarma teşkilatları ise Cumhuriyet Savcılıklarının emir ve talimatları doğrultusunda, yani adli işlem silsilesi içerisinde görev yaparlar. Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun (ETK) 9. maddesinde belirtilen adli polis; Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun (PVSK) 2. Maddesinde belirtilen soruşturma görevleri; Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun (JTGYK) 7. maddesinde belirtilen adli görevler bu görev ve yetkinin karşılığıdır. Bununla birlikte aynı mevzuat hükümleri bu teşkilatlara doğrudan Cumhuriyet Savcılıklarının emrinde olmayan *idari kolluk* görevi de tevdi eder. İdari kolluğu adli kolluktan teşkilat ve görevlileri yönünden ayırt etmek mümkün değildir. Bu iki kolluk sadece görevlerinin niteliği ve amaçları yönünden ayırt edilebilmektedir (Günday ve Yıldırım, 2002: 136).

Bu noktada, teamüle dayalı olarak bu teşkilatların istihbarat birimleri uygulamada Cumhuriyet Savcılıkları ile ilişki kurmaz ve adli soruşturmaların doğrudan bir parçası olmazlar[178]. İstisnai olarak kurulması gerektiğinde ise yazışmaya konu içeriğin *"istihbari mahiyette olduğu ve hukuki delil niteliği taşımadığı, haricen delillendirilmedikçe yapılacak adli ve idari işlemlere bizzat gerekçe teşkil etmeyeceği"* belirtilir[179]. Benzer şekilde istihbarat görevlileri tarafından adli işleme konu olacak evraka, tutanağa imza atılmaması da teamüldendir. Böylece adli-idari kolluk arasındaki ayrım esasında *delil-istihbarat ayrımı* olarak tebarüz eder[180].

[178] Bu durumun EGMİB açısından daha net olduğunu belirtmek gerekir. Jandarma istihbarat birimlerinin taşrada belirli bir süre terörle mücadele faaliyetini hem istihbari hem de adli safhaları kapsayacak şekilde ve bölgesel düzeyde yürüttüğü anlaşılmaktadır. Bu noktada, 2001 yılında yapılan düzenleme ile istihbarat tim komutanlıklarının Bölge ve İL Jandarma Komutanlıklarında bulunan İstihbarat Şube Müdürlüklerine devredilmesi (Ulutaş 2021: 422) mevcut sistemi yansıtan bir düzenleme olarak görülmektedir. İkinci bir gelişme ise 2011 yılında, Jandarma il komutanlıkları uhdesinde, EGM'ye benzer şekilde TEM (terörle mücadele) şube müdürlükleri kurulması ve bu alanın belirginleştirilmesidir. Bkz: "Jandarma'dan TEM Açılımı" https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/jandarmadan-tem-acilimi-231496 Erişim Tarihi 24.05.2022

[179] Bu durumun aslında istihbaratın bilgi ve kurum yönünden ziyade faaliyet yönünü gizleme amaçlı olduğu ve Türkiye özgü olmadığını anlamak adına şu ifadeler dikkat çekicidir: *"Kolluk ve istihbarat, farklı hedefleri, işleyiş kodları ve standartları yönüyle çok farklı dünyalardır. İstihbarat, geleceğe ve gelecekteki kararlara odaklanmıştır – yani karar alma sürecini bilgilendirme arayışındadır. İstihbarat kaynaklarını ve yöntemlerini korumak, çalışanları da mahkemeler önünde ifade vermemek için umutsuz şekilde delil zinciri dışında kalmaya çalışırlar. Bunun aksine kolluk, mukabele odaklıdır. Gerçeğin arkasındadır. Onun işi karar alma değil soruşturmadır ve yöntemi davalardır. Gayreti kötü adamları hapse tıkmaktır".* (Treverton, 2003: 122).

[180] Adliye ile idari kolluk olarak faaliyet gösteren kolluk istihbarat birimleri arasındaki bu ilişkinin 15 Temmuz darbe girişimi akabinde belirli ölçülerde değiştiğini söylemek mümkündür. Ani gelişmelere ve kapsamlı terörle mücadele çalışmalarına bağlı olarak istihbarat birimlerinin, MİT de dahil olmak üzere, adli ve idari işlemlere yönelik daha fazla çaba sarf ettiği; Cumhuriyet Savcılıklarının hakkında adli kollukta yeterli miktarda bilgi derlenmemiş olan Fetullahçı terör örgütü konulu ve/ya darbe girişimine iştirak eden askeri personel hakkındaki soruşturmalarda istihbarat birimlerinden de taleplerde bulunduğu bilinmektedir.

İGİS alanında faaliyet gösteren kurumların faaliyetlerini anlamada ikinci unsur olarak *istihbaratın hangi amaçla yapılacağı* sorusuna bir cevap bulmak gerekir. Treverton'un çizdiği çerçeveden hareket edecek olursak, istihbarat faaliyeti ile kolluk faaliyetinin, diğer ifadeyle istihbaratın ve delilin bir terazinin iki farklı kolunda duran iki farklı olgu olduğunu görürüz. Olağan zamanlarda bu ayrımı kolaylıkla yapmak, aralarına belirli sınırlar koymak, oluşması halinde de ihtilafları sorunsuzca halletmek mümkün olabilir. Ancak 11 Eylül sonrasında ABD'de CIA-FBI arasında, hatta ülkenin federal yapısından dolayı merkezi birimler ile eyalet kolluk birimleri arasında yaşana ihtilaflar terörle mücadele konsepti ile ortaya çıkan yeni roller terazinin dengesini bozacak nitelikte gelişmeler doğurmuştur. Türkiye örneğinde de 2014 yılından itibaren yükselen terör dalgası ve 15 Temmuz darbe girişimi akabinde belirginleşen bir değişim sürecinden bahsetmek gerekir.

Klasik terörle mücadele yöntemlerinin yeterli olmayışı, bundan dolayı istihbarat kaynaklarının adli işlemleri kolaylaştırması, önünü açması amacıyla yaygın bir şekilde talep edilir hale gelmesi, istihbarat kurumlarının amaç önceliklerini de gözden geçirmelerine yol açmıştır. Türkiye örneğinde, ölçek ve amaç ilişkisinde stratejik ve karar alıcıları bilgilendirme, yönlendirme (kurumsal ifadesi ile *karar alıcıların doğru karar vermelerine katkı sağlayacak devlet istihbaratı)*[181] önceliği ile hareket eden; operasyonel faaliyetlerini ağırlıklı olarak yurtdışında sürdüren MİT'in darbe girişimi sonrasında yurtiçinde "doğrudan harekete geçme fırsatı veren hedeflere yönelik" olan taktik istihbarat (Özdağ, 2014: 141) çalışmaları yaptığı, bu seviyede istihbarat paylaşımlarında bulunduğu görülmektedir[182]. Buna mukabil, EGMİB'in de darbe girişimi sonrasında önceliğinin taktik istihbarata ve hatta suç soruşturmalarına destek verme/istihbarata dayalı polislik faaliyetlerine kaydığı söylenebilecektir. Bu hususları İGİS açısından ele alacak olursak, iç güvenlik alanına yönelik öngörülmeyen ve/ya asimetrik tehdit durumlarında, doğrudan İGİS ile iştigal eden bir kurum olmadığından, kriz anlarında ortaya çıkan boşluklarda ölçek ve amaç yönünden istihbarat faaliyetlerinin hedef küçülttüğü yorumu yapılabilir.

[181]Detay için bkz. "MİT-2019 Yılı Faaliyet Raporu, s. 7. https://www.mit.gov.tr/MitFaaliyetRaporu/5/index.html#zoom=z Erişim Tarihi: 11.09.2020.

[182] Örnek vermek gerekirse: "MİT ve emniyetten ortak operasyon! FETÖ'nün kritik ismi Ankara'da yakalandı..." https://www.sabah.com.tr/gundem/2020/09/09/son-dakika-mit-ve-emniyetten-ortak-operasyon-fetonun-kritik-ismi-ankarada-yakalandi Erişim Tarihi: 11.09.2020.

Türkiye'deki İGİS faaliyetlerinin kurumsal yapısını özetlemek gerekirse; Cumhurbaşkanlığına bağlı ve milli güvenlik düzleminde faaliyet yürüten MİT Başkanlığı ve iç güvenlik düzleminde faal İçişleri Bakanlığı (bağlı kuruluşları EGM ve JGK teşkilatları uhdesindeki istihbarat başkanlıkları marifetiyle) İGİS açısından iki ana icra kurumudur. Bununla birlikte, bu iki kurumun görev tanımları ve işleyişleri İGİS'i doğrudan ve müstakil olarak karşılar durumda değildir. Bunun yerine, kurumsal çabaların -koordineli olsun ya da olmasın- toplamı İGİS faaliyeti olarak kabul edilmektedir. Her ne kadar operasyon seviyesinde kurumsal bir ortaklık var ise de istihbaratın üretim ve analiz aşamalarında her kurumun bağımsız hareket ettiği, istihbaratın temel prensiplerinden olan bilmesi gerekenler prensibinin kurumlar arasında da işler olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumun, İGİS açısından istihbarat ölçeklerinde de hatalı yorumlara yol açtığı bilinmektedir.

İçişleri Bakanlığı açısından bakıldığında, iç güvenlik açısından ana icra kurumu olan bakanlığın İGİS açısından da ana kurum olması gerektiği düşünebilir. Bununla birlikte, Türk istihbarat kültürünün gelişim seyrinin bir sonucu olarak -birçok tasarı da geliştirilmesine karşın- henüz bunu karşılayacak bir kurumsal yapı ihdas edilmemiştir. Bakanlığın bağlı kuruluşları altındaki istihbarat başkanlıkları açısından bakıldığında ise hem istihbarat kültürü, hem genel kurumsal kültür ve algısal bağlılık hem de kanuni alt yapı açısından[183] EGMİB'in sivil bir İGİS teşkilatı olarak görevini üstlenmeye daha hazır olduğu söylenebilir. Bu noktada, geçmişten bu yana Türk siyasetinin temel teamüllerinden birisi olan "kurumların birbirini denetim altında tutması" fikrinin bir sonucu olarak, İGİS faaliyetlerinin tek elden değil de parçalı olarak sürdürülmesinin karar alıcılar açısından tercih edilir bir durum olarak görüldüğü anlaşılmaktadır.

3.2.3. İnsan Kaynağı ve Eğitim Açısından İGİS

Türkiye'de İGİS faaliyetleri açısının parçalı yapısının en önemli sonuçlarından birisi insan kaynağı ve eğitime ilişkindir. Bu durumu daha iyi anlayabilmek için seçim yöntemleri ve özlük hakları, eğitim ve hizmet içi eğitim süreçleri ve algısal bağlılık maddeleri üzerinden bir analiz yapılabilir.

[183] Güvenlik Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Raporu (2018)'nda yer verilen hususlardan birisinin de JGK'nın teşkilat yapısının EGM yapısı da dikkate alınarak yeniden düzenlenmesi olduğunu belirtmiştik (2018: 65). Söz konusu raporda bu mantık çizgisi ile uyumlu olarak EGM'nin PVSK ek 7. Madde kapsamında "ülke genelinde" yürüttüğü faaliyetin JGK için de geçerli olması gerektiği fikrinin öne sürüldüğü görülmektedir (2018: 64).

MİT'in kurumsal yapısına göre "MİT personeli", MİT'in kadrosuna dahil memurları, TSK kadrosunda olup MİT'de görevlendirilenleri ve MİT'te çalıştırılan sözleşmeli personeli ifade eder[184]. MİT personeli Devlet Memurları Kanunu'na göre Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı adı altında çalışan devlet memurlarıdır[185]. MİT'in kariyer sayfası incelendiğinde, istihbarat uzmanı, Arapça dil uzmanı ve bilim teknoloji uzmanı başlıkları altında insan kaynağı tanıtımları bulunmaktadır (MİT, 2020d). Geçici görevlendirmeler ve istisnai durumlar kenara bırakıldığında MİT'in ana kadrosunun üniversite eğitimine sahip, kurumsal yapıya ve ihtiyaca yönelik meziyetlere sahip bir insan kaynağı olduğu anlaşılmaktadır.

EGMİB'in insan kaynağı, geçici görevlendirmeler ve istisnai durumlar kenara bırakıldığında, EGM personelidir. EGMİB personeli Devlet Memurları Kanunu'na göre Emniyet Hizmetleri Sınıfı adı altında çalışan devlet memurlarıdır[186]. İstihbarat EGM içerisinde bir branştır. EGM seçim kriterlerine göre polis teşkilatına katılan, EGM'ye bağlı Polis Akademisi Başkanlığı içerisinde eğitim alan amir ve memurlar, kurum içi seçim kriterlerine göre mezuniyet sonrasında hemen veya belirli bir süre çalıştıktan sonra farklı birimlerden EGMİB birimine, yani istihbarat branşına geçebilmektedir.

JGKİB'in insan kaynağı, geçici görevlendirmeler ve istisnai durumlar kenara bırakıldığında, JGK personelidir. JGKİB personeli Devlet Memurları Kanunu'na göre Emniyet Hizmetleri Sınıfı adı altında çalışan devlet memurlarıdır[187]. Genel hatları ile EGMİB ile ortak bir anlayışa sahip olan JGKİB açısından temel farklılık, jandarma teşkilatının İçişleri Bakanlığına bağlanmasından önce Jandarma subaylarının Kara Harp Okulu ve Harp Akademileri kökenli olmaları, diğer bir ifadeyle sivil değil askeri olarak yetiştirilmiş olmalarıdır. Halihazırda teşkilatın subay ve astsubay kadroları, TSK insan kaynağını yetiştiren Milli Savunma Üniversitesi'nden farklı olarak Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi'nde eğitim almaktadır.

İGİS alanında faaliyet gösteren kurumların eğitim süreçleri açısından iki ana yaklaşımdan bahsedilebilir. MİT'in bünyesine kattığı personel, kurumsal açıklamalara göre, İstihbarat Akademisinde yürütülen teorik ve uygulamalı eğitimler ile saha

[184] Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanunu, Md. 1/c.
[185] Devlet Memurları Kanunu, Md. 31/XII.
[186] Devlet Memurları Kanunu, Md. 31/VII.
[187] Devlet Memurları Kanunu, Md. 31/VIII.

eğitimlerinden sonra Teşkilatın yurt içi veya yurt dışı ünitelerinde görevlendirilmektedir (MİT, 2020e). Buna göre MİT personeli esasen bu eğitim süreci ardından teşkilat personeli olmaktadır. MİT bünyesinde bulunan İstihbarat Akademisi ve Eğitim Merkezi'nin (İSAKEM), teşkilat personelinin eğitim ve hizmet içi eğitim süreçlerinden sorumlu birim olduğu; bünyesindeki İstihbarat Araştırmaları Merkezi (İSAMER) ise bir akademik araştırma merkezi olarak faaliyet sürdürdüğü anlaşılmaktadır (MİT, 2020f).

EGMİB ve JGKİB ise kurumsal yapıları ve kolluk kuvvet kimliği gereğince, polis ve jandarma teşkilatlarına alınacak personele bir temel eğitim vermekte, EGM ve JGK personeli bu eğitimle istihbarat personeli branşına/sınıfına geçebilmektedir. Her iki kurumda da branşlar arası geçişkenlik olabilmekte, farklı rütbelerdeki personel istihbarat içine veya dışına tayin olabilmektedir. Bu çerçevede her iki kurumun da kendi kurumsal kültürleri içerisinde güçlü bir branş ve hizmet içi eğitim politikası ve imkânı olduğu bilinmektedir. EGMİB istihbarat eğitimi faaliyetlerini istihbarat başkanlığına bağlı İstihbarat Akademisi (İSAK) üzerinden sürdürmektedir. İSAK, istihbarat branşına geçen personele temel istihbarat eğitimi, alt uzmanlık ve tekâmül eğitimleri vermek yanında güvenlik ve iş birliği anlaşması imzalanan ülkelerle yapılan karşılıklı anlaşmalar çerçevesinde (İGİS ve Terörle Mücadele İstihbaratı konuları başta olmak üzere) bu ülkelerin personellerine de eğitimler vermektedir (EGM, 2020d). JGKİB açısından, JGK bünyesinde merkez teşkilatına bağlı *İstihbarat Okul Komutanlığı* bulunmaktadır (JTGYY, md. 5/13).

Algısal bağlılık Türkiye'deki İGİS faaliyetlerini anlamak için bir diğer etkili araçtır. Algısal bağlılık noktasında birkaç farklı katman üzerinden bir inceleme yapılabilir. İlk olarak, sivil-asker[188] ayrımı algı düzeyinde bir eşiği temsil eder. MİT ve EGMİB, kurumsal olarak sivil otoritelere bağlı ve bu algıya sahip kurumlardır. MİT açısından teşkilatın Osmanlı Devleti'nden tevarüs eden kurumsal kültürünün etkileri, uzunca bir süre askeri mantık ile yönetilmesi[189], teşkilat uhdesinde geçici görevlerle ve naklen

[188]İçişleri Bakanlığı'nın *"İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi"* projesinde "sivil" ibaresi polis ya da asker olmayan manasında kullanılmıştı. Buradaki sivil ibaresi asker olmayan anlamında kullanılmıştır.

[189] 1992 yılında Sönmez KÖKSAL'ın MİT Müsteşarı olarak atanmasına dek teşkilatın (MİT adını aldıktan sonra) asker kökenli müsteşarlarca yönetildiği bilinmektedir. Genelkurmay eski Başkanlarından İlker Başbuğ'un MİT ile ilgili şu ifadeleri TSK-MİT arasındaki kurumsal ve algısal ilişki açısından aydınlatıcı olabilir: " (…) bu konuyu değerlendirirken 1992 yılı öncesi ve sonrası olarak bakmak durumundasınız. Efendim, niye 1992?" *1992 yılında MİT Müsteşarlığına bir sivil kişi getirildi.*

görevlendirmelerle askeri personelin çalıştırılması; EGMİB açısından, EGM'nin tarihsel olarak ordu içerisinden doğarak uzmanlaşmış bir teşkilat olması, eğitim süreçleri, kurumsal işleyiş ve hiyerarşik açıdan askeri nitelikte uygulama ve teamüllere sahip olmasına karşın her iki kurum sivil algıya sahip kurumlardır. JGK ise 2016 yılında yapılan düzenlemeler akabinde tamamen sivil otoriteye, İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır. Bu tarihe dek, personel alım, eğitim, atama, terfi, işleyiş vb. sayısız hususta askeri uygulama ve teamüllerle yönetilmiştir. Dahası, halihazırda komutanlığın yönetim kadrosu ve orta kademe yöneticilerinin tamamı, alt kademe yöneticilerinin ve çalışanlarının ise büyük kısmı bu askeri kültür içerisinde yetişmişlerdir. JGK, sorumluluk bölgesinde ve mülki görevler başlığı altında sivil otoritelere (vali ve kaymakamlar) bağlı çalışma kültürüne sahip olmuşsa da 2016 yılına kadar TSK'ya bağlı bir kuvvet komutanlığı kimliği ile hareket ettiğinden JGKİB'in de halihazırda askeri bir kimlik taşıdığını kabul etmek gerekir.

Algısal bağlılıkla ilgili ikinci bir husus ise kurumların kendi iç dünyaları ile ilgilidir. Bu hususta, MİT'in ve JGK'nın kendi kurumsal kültürleri içerisinde -içerikleri tamamen farklı da olsa- bir içsel bağlılık geliştirdikleri, buna karşın EGMİB açısından EGM personeli ile EGMİB personeli arasında genellikle olumsuz bir ilişki kurulduğu ve EGMİB personelinin algısal olarak EGM ile bağlarının diğer EGM birimlerine nazaran daha zayıf olduğu söylenebilecektir. Bunun temelde üç sebebi olduğu öne sürülebilir: ilki MİT ve JGK açısından (uzun süre TSK'ya bağlı olmasından dolayı) ülkedeki güncel siyasetin etkisinin daha az olmasıdır. Bu durum, bu kurumlarda çalışan personele kurumun iç dinamikleri çerçevesinde belirli bir rahatlık ve güven sunar. EGM ise öteden beri İçişleri Bakanları üzerinden siyasetle yakın temaslı bir

---

Demokrasilerde bu olağan mıdır? Gayet olağan. MİT Müsteşarı illa asker olacak diye bir kaide yok. Elbette MİT Müsteşarlığına bir sivil de getirilebilir, gayet doğal ama önemli olan şudur: *1992'den itibaren maalesef ve maalesef MİT Müsteşarlığındaki askerî kadrolar giderek azaltıldı*, azaltıldı, azaltıldı, bir noktada neredeyse sıfır noktasına getirildi; bu doğru değildir. Bakınız, MİT Müsteşarlığı, yasasına göre 3 kişiye hizmet verir. Daha açık söyleyeyim: *MİT Yasası'na göre 3 kişi Türkiye'de MİT Müsteşarından görev talep edebilir: Bir, Cumhurbaşkanı; iki, Başbakan, üç, Genelkurmay Başkanı.* MİT Yasası'na göre Genelkurmay Başkanı MİT Müsteşarından görev talep edebilir ve MİT bir noktada Genelkurmaya da hizmet veriyor, Silahlı Kuvvetlere de hizmet veren bir kurum. *Şimdi, siz MİT'ten tamamen askeri arındırıyorsunuz. Dünyadaki örneklere bakın. Dünyadaki örneklere baktığınız zaman, özellikle MİT gibi istihbarat örgütlerine baktığınız zaman, en başındaki, tepe noktasındaki adam sivilse birinci yardımcısı askerdir, tepedeki adam askerse birinci yardımcısı sivildir. Şimdi, siz MİT'ten tamamen askeri dışlarsanız bu yanlıştır*, yanlış olmuştur ve bu yanlışlık 1992'de başlamıştır yalnız." (vurgular yazara aittir). "15 Temmuz Darbe Girişimi Raporu: Genelkurmay eski Başkanı İlker Başbuğ'un bilgi vermesi", s.25. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1764 Erişim Tarihi: 23.09.2020

kamu kurumu olmasından dolayı güncel siyasetten (örneğin kabine değişiklikleri) çok daha fazla etkilenir. Dahası, EGMİB'in yukarıda bahsedilen nedenlerden dolayı askeri darbe endişesi başta olmak üzere TSK ve MİT'e karşı alternatif bir istihbarat örgütü olarak teşkilatlandırıldığı düşüncesi, bu kurumu siyasi iktidarlara daha yakın kılar. EGMİB özelindeki bu durumun bir diğer sebebi, EGMİB çalışanlarının kendi algılarına göre kolluk istihbaratını aşan istihbarat faaliyetleri icra ettikleri fikri ile EGM içerisindeki diğer birimlerin algısal olarak istihbarat birimini kendilerine -imkanlarının olmadığı noktalarda- destek vermek üzere ihdas edilmiş bir kurum olarak görmeleri fikri arasındaki gerilimdir. Son sebep ise uzunca süredir gündemde olan sivil bir İGİS teşkilatlanmasına gidileceği ve bunda EGMİB'in de önemli bir bileşen olacağı fikridir. 15 Temmuz darbe girişimi sonrasında sıklıkla dile getirilen bu hususta bir gelişme olmamakla beraber EGMİB'nin EGM içerisindeki ve sadece EGM içi ilişkiler açısından anlam ifade eden kurumsal statüsü daire başkanlığından başkanlığa yükseltilmiştir.

Neticede, İGİS alanında faaliyet gösteren kurumların insan kaynağı ve eğitim açısından birbirinden tamamen farklı yapılar arz ettiği anlaşılmaktadır. İlk olarak, istihbaratçı-kolluk görevlisi ayrımı bu hususstaki en temel ayrılığa işaret eder. Mesleğin başından itibaren istihbaratçı olmak ile kolluk görevlisi iken istihbarat faaliyeti yürütmek, yakın veya uzun vadede bu faaliyete devam etmeyebileceği fikri ile göreve devam etmek bu ayrılığın en genel açıklaması olabilir. İkincisi, her ne kadar iç güvenlik reformları ile belirli bir aşama kaydedilmişse de mantıksal açıdan-sivil asker ayrımı halen varlığını korumaktadır. Bunun sonucunda gelişen algısal bağlılık ortak bir faaliyet zemininin kurulmasını güçleştirmektedir. Üçüncüsü, kurumların tamamen farklı insan kaynağı seçim ve eğitim politikaları ile hareket ettiği gerçeğidir. Bu durum bürokratik ve kurumsal hedefler, öncelikler açısından oldukça anlaşılır olsa da ortak bir alanda faaliyet yürüten insanlar arasındaki köklü farklılıkların İGİS alanında kurulması hedeflenen eşgüdüm ve koordinasyon açısından en önemli engellerden birisi olduğu da aşikardır.

3.2.4. Koordinasyon Açısından İGİS

Kurumlar arası koordinasyon, kamu kurumları açısından rutin işlerde daha güçlükle hayata geçirilebilen bir gündem iken iç güvenlik ve İGİS gibi dinamik ve değişken bir kamu politikası alanında daha karmaşık bir hal almaktadır. İstihbarat söz konusu

olunca, dünya örneklerinde de görüldüğü üzere, koordinasyon *denetimli istihbarat ve bilgi paylaşımı* anlamı taşımaktadır. İstihbaratın, analizlerin ve bilginin diğer kurumlarla paylaşılması, istihbaratçıların gizlilik kadar üzerine titredikleri konulardandır. İstihbaratın üretim süreci izah ederken belirtildiği üzere istihbarat, üreticileri, tüketicileri ve kullanıcı tarafları olan bir faaliyettir. Bu taraflar arasındaki paylaşımlar, ciddi kurumsal teamüller ve gizlilik kuralları dahilinde yapılır ki bu noktada en temel husus üretim safahatındaki herhangi bir hususun (personel, yöntem, kaynaklar vb.) açığa çıkmasının önüne geçmektir. İGİS açısından söz konusu bilgi paylaşımları, üretim safhasının açığa çıkması ile istihbarat başarısızlığı arasında hassas bir denge ile yapılır. İstihbarat paylaşımı hususunda olağan görülebilecek -şüpheye dayalı- bu kısıtlılık, insan kaynaklarının, maliyetleri ve hatta alınan risklerin yönetilmesi gereken ciddi bir koordinasyon çabası gerektirir.

Türkiye örneğinde, İGİS ile ilgili faaliyet yürüten kurumların hukuki durumları, öncelikleri, yöntemleri, hesap verdikleri makamlar, insan kaynağı ve eğitim politikaları gibi hususlarda ortaya çıkan farklılıklar bu tarz bir koordinasyonu elzem kılar. Bu çerçevede gerek iç güvenlik gerekse İGİS alanında hem yöntem hem de ihdas edilen kurumlar yönüyle denenmiş ve halen uygulamada olan pek çok uygulama mevcuttur. Bu uygulamaların sıklet merkezi şüphesi terörle mücadele faaliyetleridir. PKK terör örgütüne yönelik devam eden uzun soluklu mücadele hem terörle mücadele harekâtı hem de İGİS açısından ciddi bir koordinasyon çabasına ve deneyimine tekabül eder.

Türkiye'deki İGİS faaliyetlerinin koordinasyonu noktasında iki ana gündemden bahsedilebilir. Bunlardan ilki, koordinasyonun neleri kapsayacağı ve ne amaçla yapılacağıdır. İkincisi ise, koordinasyon faaliyetinin hangi kurum uhdesinde yapılacağıdır. Bu noktada, mevcut sistemde ülkenin ana istihbarat teşkilatı olan MİT mevzuatına başvurmak gerekir. Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanunu'na göre[190], bakanlıklar ve diğer kurum ve kuruluşlar devlet istihbaratı açısından "kendi konularında, görevlerinin gerektirdiği istihbaratı oluşturmak, MİT tarafından istenecek haber ve istihbaratı elde etmek, istihbarata karşı koymak; elde ettikleri milli güvenliğe ilişkin haber ve istihbaratı anında MİT'e ulaştırmak" ile mükelleftir. Yine aynı mevzuat hükümlerince, Bakanlıklar ile diğer

[190] Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanunu, Md. 5.

kamu kurum ve kuruluşlarının yukarıda belirtilen görev ve yükümlülüklerinin yerine getirilmesiyle ilgili koordinasyonu sağlamak ve istihbarat çalışmalarının yöneltilmesinde temel görüşleri oluşturmak ve uygulamayı belirlemek üzere, Cumhurbaşkanının başkanlığında, sekretarya hizmetleri MİT tarafından yürütülen İstihbarat Koordinasyon Kurulu (MİKK) kurulmuştur[191].

1965 yılından bu yana mevzuatta yeri olan MİKK'in işlevsel hale getirildiği tarih olarak kabul edilen 2012 yılı sonrasında yapılan çalışmalarla[192], bu merkezi kurulun merkezde MİT uhdesinde Milli İstihbarat Koordinasyon Merkezi (MİKM); taşrada illerdeki bileşenleri olarak Müşterek İl İstihbarat Koordinasyon Merkezleri (MİİKM) üzerinden faal olmasını öngören bir sistem kurulmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır[193]. Bu sistem üzerinden, taşrada elde edilen istihbaratın mülki amirler başkanlığında yapılacak toplantılarda paydaşlar ile; hazırlanacak raporlar ile de merkezde MİKM ile paylaşılması, ihtiyaç hasıl olan konuların gündeme alınarak istihbarat imkân ve kabiliyetlerinin bu alanlara sevk edilmesi hedeflenmiştir. Bu yönüyle MİKM'in İGİS açısından: (i) il seviyesindeki istihbaratı da kapsayacak şekilde taktik ve operasyonel

[191] Milli İstihbarat Koordinasyon Kurulu'nun 2019 yılında yapılacağı ilan edilen ilk toplantısına, MİT Başkanı, İçişleri Bakanı, Milli Savunma Bakanı, EGMİB Başkanı, Genelkurmay ve Kuvvet Komutanlıkları İstihbarat Başkanları, MASAK Başkanı ve MGK Genel Sekreteri'nin katılacağı açıklanmıştır. "MİKK ilk kez toplanıyor" https://www.milliyet.com.tr/siyaset/mikk-ilk-kez-toplaniyor-6106755 Erişim Tarihi: 13.09.2020.

[192] Esasında MİKK, 2017 yılında değiştirilerek düzenlenen söz konusu mevzuatın eski halinde de var olan ancak yapısı güncellenmiş bir kuruldur. MİKK ifadesini ilk kullanımını 6.7.1965 tarih ve 644 sayılı Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanununda (Md.8); akabinde 1.11.1983 tarihli Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanunu'nda (kanunun ilk hali, Md. 5) bulmak mümkündür. Mevzuatın eski halinde katılımcılar MGK Genel Sekreteri veya yardımcısı, Genelkurmay İstihbarat Başkanı veya yardımcısı, ilgili bakanlıkların müsteşarları, kurum ve kuruluşların yetkili amirleri, MİT'in ilgili başkanları ile MİT Müsteşarının çağıracağı diğer kamu görevlileri olarak sayılmıştır. Mevzuatın bu haliyle MİKK'in ilk toplantısının ise 2012 yılında yapıldığı anlaşılmaktadır. MİKK'in işlerliğine ilişkin tartışmalar da uzun süreden beri mevcuttur (Yetkin, 2020b): "2937 sayılı yasanın 5'inci maddesi, MİT Müsteşarı'nın başkanlığında üç ayda bir Milli İstihbarat Koordinasyon Kurulu (MİKK) toplantısı öngörüyor. Bu toplantıya, Dışişleri, İçişleri, Adalet bakanlıklarından üst düzey yetkililerin yanı sıra, MGK Genel Sekreteri veya yardımcısının da katılması öngörülüyor. Ancak *son değişikliğe dek başında bir orgeneral bulunması gereken MGK Genel Sekreterliği, hiyerarşide daha alt sırada olar MİT Müsteşarlığı'nın başkanlığındaki toplantılara katılmayı protokol olarak uygun görmediği için MİKK toplantıları aksıyor*". (vurgular yazara aittir): Bkz. "Murat Yetkin: İstihbarat Var Koordinasyon Yok" http://www.radikal.com.tr/yazarlar/murat-yetkin/istihbarat-var-koordinasyon-yok-691751/ Erişim Tarihi 19.09.2020.

[193] Basına yansıdığı kadarıyla, İstanbul, Diyarbakır, Hatay, Van, Şanlıurfa, Gaziantep ve diğer iller MİİKM'leri olarak yedi ana bölgeden oluşan bu sistemde, bölge illeri olarak kabul edilen altı ilde günlük; Iğdır, Hakkâri, Şırnak, Mardin, Batman, Bitlis, Muş Bingöl, Tunceli, Elazığ, Adana, Mersin, İzmir, Aydın, Denizli ve Malatya'daki MİİKM'lerde haftada bir; Antalya'da 15 günde bir; Ağrı, Kars, Erzurum, Erzincan, Adıyaman, Kahramanmaraş, Osmaniye, Kilis, Manisa, Siirt, Tokat, Amasya, Ordu ve Bursa'da ayda bir toplantı yapılarak raporlanması öngörülmüştür. "Tolga Şardan: İstihbaratta yeni model" https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/tolga-sardan/istihbaratta-yeni-model-1786613 Erişim Tarihi: 14.09.2020.

istihbaratı tek elde toplamak amacıyla, her türlü istihbaratı kapsam altına almaya çalışan bir koordinasyon faaliyeti olduğu; (ii) bu faaliyetin diğer paydaşlara nazaran - aralarında doğrudan hiyerarşik bağ olmasa da- üst konumda olan MİT uhdesinde yapılmasının öngördüğü söylenebilecektir.

Uygulama açısından bakıldığında, İGİS alanında elde edilen bilgilerin ortak bir bilgi havuzunda toplanabilmesi ve anlık paylaşımlar yapılabilmesi amacıyla oluşturulan Operasyonel Bilgi Paylaşım Sistemi (OBİPAS) dikkate şayan bir koordinasyon ve bilgi paylaşımı çabası olarak dikkat çekmektedir. Genelkurmay Başkanlığı, MİT, EGM, JGK ve Dışişleri Bakanlığının paydaşları olduğu bu istihbarat paylaşım sisteminin 2012 yılından bu yana faal olduğu anlaşılmaktadır[194]. Söz konusu sistemin 15 Temmuz sonrasında revize edilerek merkezi kurumlar arasındaki paylaşım akabinde ilgili merkez biriminden taşra birikime paylaşım şeklinde iki aşamalı olan paylaşım sisteminin acil durumlarda taşra birimleri arasında da paylaşım yapılabilen bir sisteme dönüştürülmesi çabası olduğu görülmektedir[195]. Bu çerçevede, kurumsal yönüyle MİKM, uygulama yönüyle OBİPAS, paydaşları yönüyle istihbaratın bütünlüğünü savuna bir yaklaşımın ürünü olarak görülebilir.

EGMİB ve JGKİB'i uhdesinde barındıran İçişleri Bakanlığı, MİT şemsiyesi altında yapılan koordinasyon çalışmalarına iştirak yanında kendi koordinasyon aygıtlarına da sahiptir. Bakanlık bünyesinde faaliyet gösteren *İç Güvenlik Stratejileri Dairesi Başkanlığı*'nın görevleri arasında "iç güvenlik ile ilgili stratejik istihbaratı değerlendirmek" bu kurumun görev tanımları arasında sayılmıştır[196]. 2018 yılında KDGM'den tevarüs eden birikim ve deneyime sahip olduğu anlaşılan bu birimin görev tanımı da KDGM'ye benzerlik göstermektedir. Kapatılan KDGM uhdesinde bulunan *İstihbarat Değerlendirme Merkezi,* terörle mücadele alanında oluşturulacak politika ve stratejiler ile alınacak tedbirlere esas olmak üzere MİT, JGK, EGM ve SGK ile Dışişleri Bakanlığı'ndan elde edilecek bilgileri değerlendirmek ile görevlendirilmişti[197]. Benzer bir görev tanımı olan İç Güvenlik Stratejileri Dairesi

[194] "Terör örgütüne anında operasyon" https://www.sabah.com.tr/gundem/2012/05/11/5-koldan-istihbarat-tek-havuzda-toplaniyor Erişim Tarihi: 14.09.2020.
[195] "İstihbaratta "OBİPAS" dönemi" https://www.haberturk.com/gundem/haber/1314332-istihbaratta-obipas-donemi Erişim Tarihi: 14.09.2020.
[196] Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Md. 267/a.
[197] Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (mülga), Md. 8.

Başkanlığı'nın ise çalışma grupları üzerinden hareket ettiği, istihbarata özel bir merkez, birim ya da grubunun olmadığı anlaşılmaktadır[198].

Bakanlık bünyesindeki diğer bir birim ise İstihbarat Değerlendirme, Analiz ve Koordinasyon Merkezi (İDAKOM)'dur. İDAKOM ile ilgili bir mevzuat hükmüne rastlanılmamakla beraber, EGM ve JGK İstihbarat Başkanlıkları personelinden müteşekkil bu birimin, bağlı bulundukları Başkanlıklar, diğer kurumlar ve açık kaynaklardan elde ettikleri istihbaratı ve bilgileri değerlendirerek İçişleri Bakanlığı makamına periyodik analiz ve değerlendirme raporları sunduğu anlaşılmaktadır.

Netice itibariyle, İGİS faaliyetlerinin koordinesinde ilki devlet çapında ve MİT uhdesinde; ikincisi ise İçişleri Bakanlığı birimleri arasında ve bu bakanlık uhdesinde olmak üzere iki farklı seviyede koordine edilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır. Bunlardan ilki, askeri istihbarat mekanizmalarını da kapsayacak şekilde geniş katılımlı -ve esasında bu yönüyle İGİS'ten ziyade milli güvenlik istihbaratı seviyesinde- bir tablo sunarken ikincisinin daha dar bir çerçevede hareket ettiği görülmektedir. Terörle mücadele faaliyetlerinin öncelikli olduğu bu koordinasyon çabasının uzunca bir geçmişi olmasına karşın, istihbarat kurumları arasında bilgi paylaşımı konusundaki tereddütlerin halen tam anlamıyla giderilmiş olmadığını söylemek mümkündür.

3.2.5. Denetim Açısından İGİS

İstihbaratın denetimi ve şeffaflığı tüm ülkelerde karşılığı olan ve varlığını halen koruyan bir konudur. İGİS açısından bu tartışmanın ilave bir katmana daha sahip olduğu söylenebilir: geleneksel anlamıyla istihbaratın yönü ve hedefleri (kişiler bazında) ülke dışında olduğu için zımnen bu faaliyetler olumlanırken, İGİS'in yönü ve hedefleri itibariyle ülke içini ilgilendirir olması, güvenlik-özgürlük dengesinde gelişen tartışmayla kolaylıkla ve sıkılıkla ilişkilendirilen bir konu olagelmiştir. Gerek istihbarat kurumları tarafında icra edilen istihbarat faaliyetleri gerekse kolluk birimleri tarafından icra edilen istihbari ve istihbari nitelikteki güvenlik faaliyetleri belirli ölçülerde Anayasa ile güvence altına alınan temel hak ve hürriyetlere müdahale (örneğin önleme amaçlı iletişimin tespiti) anlamı taşıdığından -demokratik bir hukuk devleti olmanın doğal sonucu olarak- denetim altında olmalıdır.

[198]İç Güvenlik Stratejileri Dairesi Başkanlığı Teşkilat Şeması https://www.icisleri.gov.tr/icguvenlik/teskilat-semasi Erişim Tarihi: 14.09.2020.

Literatürde, demokrasilerde denetimin genellikle yürütme ve yasama güçleri arasında paylaşıldığı; bütçe, karar alma süreçlerine katkı, analiz kalitesi, operasyonel kontrol ve faaliyetlerin uygunluğu denetim konularından bazıları olduğu (Lowenthal, 2009: 199) düşüncesi yaygındır. Bununla birlikte istihbaratın denetiminde öne çıkan husus *gözetleyenleri kim gözetleyecek?* sorusu temelinde şekillenen, "güvenliği sağlamakla görevli istihbaratçıların kendilerinin vatandaşların güvenliğine tehdit haline gelmemesi" kaygısıdır (Gill ve Phytian, 2006:149). Bu çerçevede teşkilat, yürütme, diğer devlet kurumları ve vatandaşlar/siyasal gruplar tarafından dört farklı seviyede denetimden bahsedilebilir (Gill ve Phytian, 2006:156). Bunlara ilave olarak ele alınması gereken önemli bir seviye ise adli ve idari yargısal denetimdir (Born ve Masevage, 2008: 8).

İGİS faaliyetlerinin belirtilen bu çerçevede denetiminin varlığı artık neredeyse tartışma dışıdır ve birçok ülke örneğinde denetim mekanizmaları kurulmuştur. Bu hususta asıl tartışma, denetimin kapsamının ne olacağı, hangi kurumlarca ve hangi usuller dairesinde yapılacağıdır. Türkiye'de İGİS faaliyetleri, kamu kurumları ve kamu görevlilerince yürütüldüğünden idare hukuku kapsamında; Türk Ceza Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanununda yer alan hükümlerle ilişkisi yönüyle de ceza hukuku kapsamında denetlenir. Türk idari sisteminde idarenin denetlenmesi yargısal denetim ve yargı dışı denetim olarak iki; yargı dışı denetim ise siyasi denetim, idari denetim ve bağımsız denetim olmak üzere üç başlık altında ele alınır (Gözler ve Kaplan, 2018: 737). Bunlara ilave olarak Kamu Denetçiliği Kurumu ve Sayıştay denetimi de Türk idari sisteminde yer alan denetim unsurları arasında sayılmalıdır (Yürekli ve Orkun, 2019: 155). Bütün bu hususlar bir arada düşünüldüğünde, İGİS yönünden ön plana çıkan yargısal (adli, idari ve anayasal), siyasi denetim ve idari denetim ile demokratik/bağımsız denetim başlıkları üzerinden bir değerlendirme yapılabilir.

İGİS faaliyetlerinin yargısal denetimi (adli yargıyı da kapsayacak şekilde ele alındığında), *ex post (sonradan)* ve *ex ante (önceden)* olarak iki düzlemde ele alınır. İstihbarat teşkilatlarınca özel yetkilerin kullanımını denetlemek, istihbarat teşkilatlarının faaliyetlerine ilişkin ceza, hukuk, anayasal ve idari hukuk davalarını görmek (ex post); bu yetkilerin kullanımına idari olarak ya da yargı yoluyla onay vermek (ex ante) bunların bu kapsamda sayılır (Born ve Masevage, 2008: 8). Türkiye örneğinde bunlardan ilki, genellikle faaliyeti yürüten kurumlarda görevli kamu

görevlilerinin görevleri esnasında işledikleri iddia edilen suçlarla ilgili olarak haklarında soruşturma yapılması şeklinde tebarüz eder. Bu hususta genel ilke, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevliler hakkında yapılacak soruşturmaların kanunda sayılı makamların iznine tabi olmasıdır[199].

Bu durumun, (i) görevleri ve sıfatları sebebiyle özel soruşturma ve kovuşturma usullerine tabi olanlara ilişkin hükümler; (ii) suçun niteliği yönünden kanunlarda gösterilen soruşturma ve kovuşturma usullerine ilişkin hükümler; (iii) hükümet memurları tarafından efrada karşı yapılacak sui muamele (işkence ve kötü muamele) suçları; (iv) disiplin hükümleri olmak üzere istisnaları mevcuttur. Halihazırda EGMİB ve JGKİB çalışanları, bağlı bulundukları EGM ve JGK personeli olmaları yönüyle, belirtilen bu istisnalar saklı olmak üzere tüm devlet memurları gibi bu hükümlere tabidir. MİT açısından ise, (i) numaralı istisna hükmü çerçevesinde, teşkilat kanununun ilgili hükümleri amir olup teşkilat mensuplarının soruşturulması Cumhurbaşkanı iznine bağlanmış; ayrıca teşkilat mensupları hakkında adli mercilere intikal eden ihbar ve şikayetlerin nasıl değerlendirilmesi gerektiği hususlarında da -diğer iki kuruma kıyasla- net bir çerçeve çizilmiştir[200].

İGİS faaliyetlerinin yargısal denetimine ilişkin ikinci düzlem, yapılan önleme amaçlı teknik istihbarat faaliyetlerinin denetimine ilişkindir. MİT, EGMİB ve JGKİB açısından ortak hükümler içeren bu düzenlemeler her kurumun teşkilat kanununa ayrı ayrı işlenmiştir. Bu düzenlemelerde temel ilkeler olarak şunlar sayılabilir: (i) önleme amaçlı teknik istihbarat faaliyetlerinin tamamı yetkilendirilmiş mahkemelerce verilecek karar ile olabilir *(ex ante denetim)*; (ii) istisnai hallerde en üst amirin emri ile de bu faaliyet -yasada belirtilen sürede hâkim kararına bağlanmak şartıyla- sürdürülebilir; (iii) bu çerçevede elde edilen bilgi ve veri başka bir amaçla kullanılamaz; (v) bu çerçevedeki faaliyetleri ayrıca idari denetime de tabidir (PVSK Ek 7. Madde; JTGYK Ek 5. Madde)[201]. 03.07.2005 tarih ve 5397 sayılı kanun ile

[199] Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, Md. 2-3.
[200] Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanunu, Md. 6.
[201] Kamuoyunda *usulsüz dinleme operasyonları* olarak bilinen ve EGMİB eski personelinin "gerçeğe aykırı belgeler düzenleyerek başka isim ve imei numaraları üzerinden usulsüz dinleme yaptıkları" iddiası ile yürütülen adli soruşturmalar, idari denetim neticesinde tespit edilen usule aykırı işlemlere ilişkin tevdi raporlarının Cumhuriyet Savcılıklarına iletilmesi neticesinde gerçekleşmiştir. Bu soruşturmalar istihbaratın idari ve yargısal denetim arasındaki karşılılıktık ve bağlantıyı göstermesi

27.03.2015 tarih ve 6638 sayılı kanun metinlerinde[202] de bu kapsamda kapsamında yapılan önleme amaçlı teknik istihbarat faaliyetlerinin denetimine dair düzenlemeler mevcuttur. İGİS faaliyetleri kapsamında, ilgili teşkilatlar ve çalışma usul ve esaslarına ilişkin doğrudan ve dolaylı hukuki düzenlemelere ilişkin açılan iptal davaları üzerinden yapılan denetim ise İGİS faaliyetlerinin yargısal denetiminin anayasal düzlemini temsil eder.

Siyasi denetim, idarenin yasama organı yani Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından denetlenmesidir (Gözler ve Kaplan, 2018: 738). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde TBMM idareyi, (i) yasama yetkisi, (ii) bütçe onayı, (iii) komisyonlar yoluyla doğrudan; Kamu Denetçiliği Kurumu ve Sayıştay üzerinden de dolaylı olarak denetleyebilir (Akçay, 2016: 52-61). Anayasaya göre TBMM (Madde 98), yasama yetkisi kapsamında meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır. Bununla birlikte İGİS açısından siyasi denetimin en belirgin hali, TBMM uhdesinde 17.04.2014 tarihli ve 6532 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun uyarınca kurulmuş olan *Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu* tarafından yapılan denetimdir. TBMM'de temsili bulunan siyasi partilerden temsil oranları nispetinde katılım ile teşkil edilen bu komisyonun denetim niteliğindeki görevi MİT Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı tarafından yürütülen güvenlik faaliyetlerine ve istihbari nitelikteki faaliyetlere ilişkin olarak hazırlanacak yıllık raporlar üzerine hazırlanan yıllık rapor üzerinde incelemeler yaparak bir rapor hazırlamak TBMM Başkanlığına sunmaktır[203].

İdari Denetim, idarenin yapmış olduğu işlem ve eylemlerin idari kuruluşlar tarafından denetlenmesidir ve iç denetim olarak adlandırılan *hiyerarşi denetimi* ile dış denetim olarak adlandırılan *vesayet denetimi* olmak üzere iki biçimde olabilir (Günday ve Yıldırım, 2002: 257). İGİS faaliyetleri açısından idari denetim, yaygın olarak

açısından önemlidir. "Usulsüz dinleme davasında sanıklara rekor ceza" https://www.cnnturk.com/yerel-haberler/izmir/usulsuz-dinleme-davasinda-saniklara-rekor-ceza-1012338 Erişim Tarihi: 15.09.2020

[202] Sırasıyla, iletişimin tespiti, dinlenmesi, sinyal bilgilerinin değerlendirilmesi ve kayda alınması usul ve esaslarına dair düzenlemelere ilişkin düzenlemeler; PVSK ve JTGYK ile bu kanunlardaki hükümlerle bağlantılı diğer kanunlarda yapılan, kamuoyunda "iç güvenlik paketi" olarak bilinen düzenlemeler.

[203] "Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu" https://komisyon.tbmm.gov.tr/detay_aciklama.php?pKomKod=1007 Erişim Tarihi: 15.09.2020.

iç/hiyerarşik denetimi olarak gerçekleşir. Bunu da kendi içinde kurumun bağlı olduğu üst bürokratik birim görevlileri ve kurum içi amir denetimi olarak ikiye ayırmak mümkündür. Kurumlar bazında incelemek gerekirse, MİT faaliyetlerinin denetimi sıralı kurum amirleri ve Devlet Denetleme Kurumu (DDK) tarafından[204] denetlenir. Bununla birlikte Teşkilat Başkanı, kanunda belirtilen görevlerin yerine getirilmesinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur ve bunun dışında herhangi bir kişi veya makama karşı sorumlu değildir[205]. EGMİB ve JGKİB açısından İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, EGM ve JGK Teftiş Kurulu Başkanlıkları, mülki idare amirleri ve sıralı kurum amirleri tarafından yapılır (ETK Ek Md. 33; JTGYK, Ek Md.1). Bu denetim ve teftişler hem rutin hem de belirli olaylara özgü olarak yapılmaktadır.

İGİS açısından bir diğer denetim seviyesi ise demokratik denetim olarak da ifade edilen bağımsız denetimdir. Sivil toplum örgütleri, medya, akademi ve vatandaşları kapsayan bu denetim seviyesinde, istihbarat teşkilatlarının ve hatta bunları denetleyen kurumların siyasalarının ve faaliyetlerinin araştırılması; kurumların uygunsuz, yasadışı, etiksiz veya yetersiz uygulamalarının teşhiri; kamuoyunun istihbarata ilişkin siyasa, faaliyet ve denetimlere ilişkin bilgilendirilmesi; bu hususlarda kamuoyundaki tartışmaların desteklenmesi şeklinde gerçekleşebilir (Born ve Masevage, 2008: 8).

Bu bilgiler ışığında gerek yargısal gerekse yargı dışı yollar üzerinden, Türkiye'deki İGİS faaliyetlerinin yürütme, yasama ve yargı erklerinin her biri açısından ayrı ayrı denetlendiği, denetim sonuçlarının adli ve idari açıdan cezai müeyyidelere tabi olduğu, denetim mantığının 2000'li yılların başından itibaren artarak devam ettiği görülmektedir. Öte yandan, demokratik/bağımsız denetim yönünden milli güvenlik, şeffaflık ve temel hak ve hürriyetlerin korunması hususları arasındaki karmaşık ilişkiye dayalı olarak halen gelişmeye açık bir alan olduğu söylenebilir. Neticede, kim yaparsa yapsın, istihbaratın denetimi ve gözetimi kaçınılmaz şekilde siyasaldır (Gill ve Phytian, 2006:169). Türkiye'nin hızlı ve sıklıkla değişen siyasal gündemi göz önünde tutulduğunda bu durum özellikle geçerlidir. Bundan dolayı da İGİS denetim mekanizmalarının şeffaflığı ve etkinliği, kamuoyunun şüphelerini giderecek şekilde denetlenmeleri hem kamuoyu ve vatandaşlar hem de denetlenen kurumlar açısından ciddi önem arz eder (Acar, 2019: 116-117).

[204] Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanunu, Md. 6.
[205] Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanunu, Md. 7.

İGİS faaliyetlerinin denetimi kurumlar açısından değerlendirildiğinde, her üç kurumun da istihbarat faaliyetinin en temel unsuru olan gizlilik ilkesinin bir sonucu olarak, belirli ölçülerde denetime karşı direnç gösterdiği görülmektedir. Bu direncin iki ana sebebi olabilir: ilki yapılan işin ağırlığı ve buna dayalı yapılan fedakârlık karşısında belirli hususların farklı bir gözlükle ele alınması gerektiğine dair personel inancıdır. Bu inanç birçok örnekte profesyonelliğe zarar verebilecek bir durum ise de demokratik hukuk devletinin bir gereği olarak "farklı gözlüğün ne olacağı" hususunun kamuya açık yasal bir çerçeveye oturtulması şartı ile istihbarat faaliyeti sürdüren kamu görevlilerinin ilave bir güvence altına alınması da elzem olabilir[206].

İkincisi, istihbarat personeli yahut denetleme makamlarının kurumun kamu bürokrasisindeki özgül ağırlığını da hesaba katması neticesinde her kurumun eşit bir şekilde denetlenmediğine dair personel ve kamuoyu inancıdır. Türk bürokrasi kültürünün bir sonucu olarak, sivil bürokrasi askeri bürokrasiye nazaran her dönemde daha denetime daha açık olmuştur. İGİS söz konusu olduğunda bu durumun EGM ve JGK açısından bir fark ortaya çıkardığı öne sürülebilir. Gerek siyasi gerekse mülki denetim açısından -son yıllarda yapılan düzenlemelerle denk hale getirilen- bu iki teşkilatın denetlenmesinde JGK'nın halen birçok açıdan muhafaza ettiği askeri kimliğinden dolayı uygulama farklılıkları olabilmektedir. Dahası, JGK açısından askeri kültürde yerleşik -belirli açılardan polis teşkilatında da karşılığı olan- "sorunların hiyerarşik silsile içerisinde çözüme kavuşturulması" teamülünün sıralı kurum amirleri denetimi açısından da menfi sonuçlar doğurduğu söylenebilir[207].

---

[206] MİT mensupları ile ilgili ihbar ve şikayetler bu kapsamda bir örnek olarak ele alınabilir: *"MİT görev ve faaliyetleri ile mensuplarına ilişkin herhangi bir ihbar veya şikâyet aldıklarında veya böyle bir durumu öğrendiklerinde MİT'e bildirirler. MİT'in, konunun görev ve faaliyetlerine ilişkin olduğunu belirtmesi veya belgelendirmesi hâlinde adli yönden başkaca bir işlem yapılmaz"*. Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanunu, Md. 26.

[207] 15 Temmuz darbe girişimi esnasında İçişleri Bakanı, halihazırda Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu Başkanı olan Efkan Ala'nın açıklamaları bu durumun bir açıklaması olarak görülebilir: *"Emniyet müdürlerinin FETÖ ile iltisaklı olanlarını emekli ettik, çoğunu emniyetten uzaklaştırdık. 35 bine yakın burayla iltisaklı emniyet mensubu (...) Jandarma hiç bağlı değildi, tamamen Genelkurmay'a bağlı, İçişleri Bakanlığı'nın inisiyatifi yoktu. Jandarma kısmen bağlandı (...) Jandarmanın bir kısmı onlarla birlikte hareket etmiş ama değiştirdiğimiz, değiştirebildiğimiz alay komutanları ona katılmamıştır, emniyet de tamamen karşısında durabilmiştir."* "Efkan Ala 15 Temmuz günü yaşadıklarını anlattı" https://www.tgrthaber.com.tr/gundem/efkan-ala-15-temmuz-gunu-yasadiklarini-anlatti-2726137 Erişim Tarihi: 15.09.2020. *"Jandarma Genel Komutanlığı Karargâhı ele geçirilmişti. Ele geçiren, zamanında tayin ettiğimiz ama ilgili amir ona tebliğ etmediği için görevine devam eden kişi. Bir yıl boyunca öyle görev yapmış. O kişi orayı organize ediyor. Terörle Mücadele Daire Başkanımızı eli kolu bağlıyken, vuran teröristler bunlar."* "Darbe girişimini araştırma komisyonu Efkan Ala'yı dinledi" https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/darbe-girisimini-arastirma-komisyonu-efkan-alayi-dinledi/667687 Erişim Tarihi: 15.09.2020. "İçişleri Bakanı Efkan Ala, darbe girişiminin ardından, "Emniyet

4. TÜRKİYE'DE İGİS SORUN ALANLARI VE İSTİHBARAT BAŞARISIZLIĞI TARTIŞMALARI

4.1. Türkiye'de İGİS Sorun Alanları

Mark Lowenthal ABD istihbarat topluluğunun 11 Eylül sonrasında yaşadığı en temel sorunun İGİS alanında bir doktrin yokluğu olduğunu belirtir (Lowenthal, 2009: 256-257). Gerçekten de doktrin, siyasetçilerin ve/ya bürokratların karar alıcıların karar alma süreçlerinde başvurduğu, karar ve uygulamaları üzerine inşa ettiği bir referans çerçevesi olması yönüyle İGİS açısından olmazsa olmaz bir unsurdur. Türkiye açısından son yıllarda hem bölgesel hem de iç gelişmeler güvenlik politikalarında ciddi dönüşümler ortaya çıkarmıştır. Bu dönüşümler dış politika ve milli savunma düzleminde yeni bir doktrinin ürünü olsa da iç güvenlik ve özellikle İGİS açısından halen bir doktrine ihtiyaç duyulduğu açıktır. Her ne kadar terörle mücadele alanındaki başarılı operasyonlar medyada ve güncel siyasette bir doktrin değişikliği ile açıklansa da[208] teknik olarak İGİS faaliyetleri açısından herhangi bir doktrin değişikliği olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu durum, dünya genelinde de halen birçok yönden tartışmalı olan İGİS faaliyetleri açısından bazı sorun alanlarının ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Türkiye'deki İGİS faaliyetlerini anlamak üzere ele almış olduğumuz mevzuat, kurumlar, insan kaynağı ve eğitim, koordinasyon ve denetim başlıklarını gözden geçirerek sorun alanlarını netleştirmek mümkündür. Ancak bunlardan evvel doktrin eksikliğine de ayrı bir başlık açmak gereklidir.

Doktrin eksikliği, İGİS alanında belki de diğer tüm sorun alanlarının membaı olarak görülebilir. Dünya'da ve Türkiye'de istihbaratın uzun süre geleneksel güvenlik anlayışı ve bunun sonucu olan askeri istihbarat doktrini çerçevesinde ele alınmış olmasından dolayı bu durum belirli ölçüde anlayışla karşılanabilir. Öte yandan, Türkiye'nin tecrübe ettiği iç ve dış gelişmeler her ülke için elzem olan İGİS doktrinini daha elzem kılmaktadır. Bir kavramlar ve ilkeler bütünü olarak doktrin, İGİS faaliyetinin tanımı, kapsamı ve öncelikleri ile bu alanda faaliyet gösteren kurumların

İstihbarat'tan bilgi alınamadı. *Jandarma İstihbarat'ın başını değiştirmiştik ama içini değiştirememiştik.* Oradan hiçbir istihbarat alınamadı" diyerek istihbarat zafiyetine dikkat çekmişti." (vurgular yazara aittir). "Darbe Gecesi İstihbarat Savaşları" https://www.hurriyet.com.tr/gundem/darbe-gecesi-istihbarat-savaslari-40191453 Erişim Tarihi: 15.09.2020.

[208] "Türkiye terörle mücadelede doktrin değiştirdi!" https://www.haber7.com/guncel/haber/2894240-turkiye-terorle-mucadelede-doktrin-degistirdi Erişim Tarihi: 17.09.2020.

faaliyet alanlarını, sınırlarını ve koordinasyon esaslarını düzenleyen bir stratejik yaklaşımdır. Türkiye örneğinde bu tarz bir doktrinin öncelikli konusu İGİS faaliyetine müstakil bir alan tanınıp tanınmayacağı, diğer bir ifadeyle geleneksel anlamı ile iç ve dış istihbaratın aynı veya ayrı kurumlarca sürdürüleceği tartışmasıdır. Demokratik ülkelerin çoğunluğunda iç ve dış istihbarat fonksiyonları birbirinden ayrılmış olup bunun en bariz örneği, FBI-CIA ilişkisi ile ABD'dir. Keza Avrupa ülkelerinde de benzer durumlar söz konusudur (Seren, 2017: 489). Bununla birlikte, yeni gelişen demokrasilerde kendilerine tevarüs eden operasyonların büyük oranda içeriye dönük olması ve iç istihbaratın maliyetinin daha düşük oluşu istihbarat teşkilatlarını iç istihbarata yönlendirir (Seren, 2017: 490; Acar, 2019: 104). Türkiye'de halihazırda bu temel hususun dahi netleştirilemediğini söylemek mümkündür[209].

Tanım sorunu doktrin eksikliğinin bir emaresi olarak ortaya çıkar. İGİS konusunda dünya örneklerinde de net bir tanıma kavuşulmamış olsa da bu faaliyeti yürüten kurumların görev tanımlarına ilişkin devlet belgelerinde tanımlamalar mevcuttur. Türkiye'de akademik tanım denemeleri olsa da iç güvenlik ve İGİS açısından devlet belgelerine yansımış bir İGİS tanımı bulunmamaktadır. Bu durum ortak bir İGİS algısı oluşmasını engellemekte, kurumların kendi teamüllerinden ve faaliyetlerden yola çıkarak ortaya çıkardıkları ürünü İGİS çıktısı olarak ele almalarına sebep olmaktadır.

Mevzuat Türk idari sisteminde kurumların yetki ve sorumluluklarını tayin eden en temel dayanaktır. Normlar hiyerarşisi ilkesi çerçevesinde, Anayasa tarafından çizilen çerçeve dahilinde devlet kurumları kanunlar ile kurulur. Bu kurumlara ilişkin detay hükümler ise ikincil, üçüncül mevzuat ile düzenlenir. İGİS açısında bakıldığında, ülkenin ana istihbarat örgütü olan MİT 1965 yılında çıkarılan 644 sayılı kanundan itibaren, faaliyet alanı ve esasları, yetki ve sorumlulukları, diğer kanuni hükümlerle ilgili istisnai hükümler başta olmak üzere teşkilata ilişkin değişik çok sayıda hususu netleştiren bir kanuni altyapıya sahiptir. Söz konusu kanunda istihbarat hizmetlerinin doğa bir gerekliliği olarak gizli yönetmeliklerle düzenlenmesi öngörülen hususlara da

[209] MİT eski Müsteşarlarından Emre Taner'in bu konudaki açıklamaları ile durum daha net anlaşılabilir: "MİT stratejik anlamda bilgi toplayan ve bunları analiz eden bir kuruluştur. Fakat *geçmiş yıllardaki gelişmeler ve mecburiyetler Teşkilatı ağırlıklı olarak iç güvenlik istihbaratına itmiş* ve dar kadrolarca bu alanların kontrolü de yeterince yerine getirilememiştir" (vurgular yazara aittir).
15 Temmuz Darbe Girişimi Raporu: MİT Eski Müsteşarı Emre Taner'in bilgi vermesi https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1775 Erişim Tarihi: 17.09.2020

kısaca değinilmiştir. Öte yandan EGMİB ve JGKİB faaliyetleri, polis ve jandarma teşkilat kanunlarına ilave edilmiş ek maddelerdeki genel ifadelerle tanımlanmış yetki ve sorumluluklara dayanmakta olup faaliyetlerin esas çerçevesi ise gizli yönetmeliklerle çizilmiştir. Bu durum, kurumların bürokratik sistemdeki konumlarına bakarak olağan anlaşılır görülebilirse de uygulama noktasında ciddi sorunlara yol açtığı bilinmektedir. İGİS alanında JGKİB'e kıyasla daha uzun soluklu bir tecrübeye, kurumsal kültüre ve haber ağına sahip olan, tarihsel gelişim süreci içinde ve mevzuattaki (PVSK Ek 7. Md.) haliyle kolluk/suç istihbaratından daha geniş bir bağlamda görevlendirilen EGMİB'in istihbarat faaliyetinin doğal gereklilikleri haline gelmiş birçok faaliyeti yönetmelik seviyesinde verilmiş yetkilerle yerine getirmeye çalıştığı anlaşılmaktadır (EGM, 2020e). Neticede, belirli ölçülerde aynı vazifeyi yürüten kamu görevlilerinin farklı seviyelerde ve muhteviyatta mevzuat ile hareket etmesi İGİS faaliyetlerinin özünü zedeler hale gelmektedir. Bu noktada, yukarıda bahsedilen istihbarat teşkilatlanması tercihine (tekli veya çoklu) karar verilmesi ve bunun da kurumların mevcut durumuna göre lehte veya aleyhte (yetki ve sorumlulukların artırılması veya azaltılması anlamında) yansıtılması gerekmektedir[210].

İnsan kaynağı ve eğitim sorunu, İGİS faaliyetinin farklı kurumları ilgilendiren müşterek bir çaba olsa da kurumsal çeşitlilik -doğal olarak- tamamen farklı çizgilerde ilerleyen bir insan kaynağı ve eğitim politikasına sahip olması ile ilgilidir. Uygulamada, kuruluş amaçları ve ortaya çıkış süreçleri tamamen farklı olan bu üç kurumun tek bir insan kaynağı ve eğitim politikası ile hareket etmesi elbette mümkün değildir. Ancak İGİS faaliyeti bu kurumlardan hiçbirine doğrudan verilmiş bir yetki ve sorumluluk alanı olmadığından, en azından ortak bir fikri ve uygulama içtimaının sağlanabilmesi için belirli noktalarda bir birlikteliğe ihtiyaç duyulduğu açıktır. Bu

[210] MİT eski Müsteşarlarından Emre Taner'in bu konudaki açıklamaları ile durum daha net anlaşılabilir: "Elli bir yıldır MİT'in verdiği istihbaratın yetersizliği konuşulur. Zaman zaman bu doğrudur da, eksik taraflar hep olmuştur ama şu sorulmamıştır: *İstihbarat eksikliği kurumlaşma eksikliğinden kaynaklanıyor*. Bu, sadece istihbarat teşkilatları ve güvenlik örgütleri için değil, icrai organlar için de geçerlidir. *Siz istihbarat eksikliğini kurumlaşma eksikliğine bağlarsanız, kurumlaşma eksikliğini gideremediğiniz sürece bu istihbarat eksikliğini elli bir yıldır gideremediğiniz gibi gene gideremezsiniz*. Dönüyorum, başka bir noktaya geliyorum: Ülkemizde istihbaratın merkezî anlamda bir patronu belli değildir. Kâğıt üzerinde MİT vardır, hesap sorulacağı zaman da MİT akla gelir ama güvenlik istihbaratının diğer enstrümanları ve diğer unsurları ortada yoktur (…) Binlerle çalışan polise karşılık ikiler, üçler, dörtler, beşlerle çalışan MİT unsurları; mümkün değildir. *Güvenlik istihbaratının mutlaka adının konması gerekiyor.*" (vurgular yazara aittir). "15 Temmuz Darbe Girişimi Raporu: MİT Eski Müsteşarı Emre Taner'in bilgi vermesi" https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1775 Erişim Tarihi: 17.09.2020

noktada MİT mensuplarının -istisnalar saklı kalmak üzere- kariyer istihbarat çalışanları iken EGMİB ve JGKİB çalışanlarının esas olarak EGM ve JGK personeli olması, bundan dolayı da teşkilatlarının başka birimlerine tayin edilebiliyor olması önemli bir sorun teşkil eder. Bunun neticesinde, MİT açısından EGMİB ve JGKİB çalışanları hakkında tereddütler hasıl olması, EGMİB ve JGKİB açısından eğitim ve tecrübe aktarımı noktasından üzerine ciddi yatırımlar yapılan insan kaynağının verimsiz kullanılması hususları gündeme gelmektedir. Teknik konularda bu durum aşılabilirse gözükse de istihbarat kültürü ve algısı açısından ikamesi zor ve zaman alan bir durum ortaya çıkardığı görülmektedir. MİT eski müsteşarlarından Emre Taner'in sözleriyle, *"İstihbarat Teşkilatının en büyük özelliği: Mazi bağı kurabilen kıymetlendiricilerden, arşivle bağlantı kurabilen değerlendiricilerden oluşan bir gruptur"*.

Koordinasyon sorunu, Türkiye'deki İGİS faaliyetleri arasında üzerine en çok çözüm projesi üretilen sorun alanlarından biridir. İGİS faaliyeti mevzuat hükümlerinden ve kurumsal faaliyetlerin incelememesinden de anlaşılacağı üzere anılan kurumların ilgili kısımlarının toplamından ibarettir. Bu bakımdan farklı bakış açıları, yaklaşımlar, faaliyet türleri, imkân ve kabiliyetleri kapsayan bu alanda ciddi bir koordinasyon ihtiyacı olduğu açıktır. Bu çerçevede, diğer başlıklarda ele alınan sorunlarla ilgili de çok sayıda tasarılar söz konusu iken, kurumsal anlamda en somut adımların atıldığı alanın koordinasyon olduğu söylenebilir. Ancak kurumsal düzeydeki bu somut adımların gerçekte ne kadar hayata geçtiği hususu tartışmaya açıktır. Koordinasyon hususundaki tartışmanın üç ana düzleminden bahsedilebilir: görev paylaşımı, kurumlar arası paylaşım ve maliyet.

İGİS faaliyetleri konusunda *görev paylaşımı*, bu alanda faaliyet gösteren üç ana kurum olan MİT, EGMİB ve JGKİB açısından sırayla ülke geneli + yurtdışı, ülke geneli ve sorumluluk bölgesi şeklindedir. Kanun seviyesinde yapılan bu ayrımın işlerliği ise terörle mücadele ve sınır aşan suçlarla mücadele olgularının karmaşıklığı ile maluldür. Türkiye'de İGİS faaliyetinin temel gündemi olan terörle mücadele açısından örneklendirmek gerekirse hem yurt içinde hem de yurtdışında faaliyet gösteren PKK

faaliyetlerinin deşifresine yönelik her üç kurumun da çalışmaları vardır ve bu çalışmalar duruma göre stratejik, operasyonel ve taktik seviyelerde olabilir[211].

Coğrafi sınırlar açısından bakıldığında, MİT'in yurt içinde, EGM'nin kırsal alanda, JGK'nın da belediye sınırları içerisinde terörle mücadele operasyonu yapma yetkisi yoktur. Bunun bir doğal sonucu olarak da elde edilen her türlü bilginin ve/ya kıymetlendirilmiş istihbaratın operasyonel sorumluluk alanına göre dağıtılması umulur; birçok hususta bunun mevzuat ve teamüller dairesinde hayata geçirildiği de görülmektedir.

Bununla birlikte, salt coğrafi bir paylaşım faaliyetin strateji-taktik düzleminde belirli aksaklıklar doğurulabilir. PKK örneğinden devam edersek, çoğunluğu kırsal alanda gerçekleşen örgütsel faaliyetlere ilişkin JKGİB'in kırsal alanda yapacağı taktik bir faaliyet, MİT'in veya EGMİB'in ülke ölçeğinde yürüttüğü stratejik veya operasyonel bir faaliyete zarar verebilir. Bu bakımdan kurumsal anlamda, faaliyetin hangi kısmının kim tarafından icra edileceği hususunu ve hassasiyetleri gözetecek, daha da önemlisi karar alma sürecini ortak hale getirecek bir İGİS kurumsal yapısı elzemdir.

	Milli İstihbarat Açısından	**İGİS Açısından**	**Görev Alanı Açısından**
MİT Başkanlığı	Stratejik Operasyonel	Stratejik Operasyonel Taktik	Stratejik Operasyonel Taktik
EGM İstihbarat Başkanlığı	Taktik	Operasyonel Taktik	Stratejik Operasyonel Taktik
JGK İstihbarat Başkanlığı	Taktik	Taktik	Stratejik Operasyonel Taktik

Tablo 4.1. Kurumların ölçeklere göre istihbarat faaliyetleri

Öte yandan, istihbaratın doğası gereği, bazı durumlarda klişe tabirle "büyük resmin" görülebilmesi için bir olgunlaşma sürecinin beklenmesi, belki de hiçbir zamana harekete geçilmemesi gerekebilir. İstihbarat terminolojisinde planlı istihbarat operasyonu olarak ifade edilen ve klasik terörle mücadele soruşturmasından (adli) ciddi farklılıklar arz eden bu tarz çalışmalar, yoğun bir kurumsal çaba ile ilave gizlilik

[211] Buradaki ölçeğin ülke, faaliyet ve kurum düzeylerinde ayrı ayrı düşünülmesi gerekir. Örneğin EGM'nin kurumsal stratejik hedeflerine uygun bir çalışma, bu alandaki toplam çaba içerisinde taktiksel seviyede kalabilir. Keza MİT tarafından taktik seviyede görülen bir faaliyet aynı alanda faaliyet yürütüen JGK açısından daha üst seviye bir hedefe tekabül edebilir. Bu husus belirli durumlarda bir yetki ve görev paylaşımı sorununa da dönüşebilir.

ve hassasiyet gerektirdiğinden kurumlar bu kapsamdaki istihbarat paylaşımlarına özellikle ihtiyatlı yaklaşırlar. Bu tarz bir bilginin, analizin veya istihbaratın, "faaliyetin özünü anlamadığı" düşünülen karar alıcılara, yahut kurumsal görev tanımında -kurumlardan intikal eden istihbaratı strateji ve politikalara esas olacak şekilde analiz etmek gibi- İGİS faaliyetini bizzat icra edenlere uzak gelen ifadeler bulunan "sivil" kurumlara teslim edilmesinden duyulan endişe bu ihtiyatın temel kaynağıdır. Bundan dolayı, İGİS alanında üretilen istihbaratın "gönül rahatlığıyla" ortaya konacağı ve paydaşların -mümkün ölçüde- eşit söz sahibi olacakları bir füzyon merkezine ihtiyaç duyulmaktadır. Kurumsal olarak MİKK ve MİKM bu noktada iddialı bir söyleme sahip olsa da işlerliği konusu tartışmalıdır. Uygulama olarak OBİPAS'ın ise kıymetlendirilmiş istihbarat paylaşım ağından ziyade haber paylaşım ağı niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır.

Kurumlar arası istihbarat, analiz ve bilgi paylaşımı koordine bir İGİS faaliyetinin dinamosudur. Bununla birlikte, yukarıda bahsedilen endişelere dayalı ihtiyatlı yaklaşımları bu dinamonun işlerliğine tesir eder. Ancak bundan da öte ve güncel bir sorun da bilgi paylaşımındaki gereksiz yazışma trafiği olabilir. Gazeteci Hrant Dink'in 2007 yılında öldürülmesi sonrasında ortaya çıkan istihbarat zafiyeti tartışmaları ile İGİS faaliyetlerinin gündemine oturan, amiyane tabir ile "üzerinden top atma" olarak anılan, *evrak sendromu* olarak da adlandırılabileceğimiz bir anomali bu gereksiz trafiğin dönüm notalarından biri olabilir. Akabinde, son yıllarda büyükşehirlerde yaşanan bombalı saldırılar ya da kırsal alanda güvenlik görevlilerinin şehit olduğu saldırılar akabinde gündeme gelen istihbarat zafiyeti tartışmaları, bu trafiğin hızlandırıcı unsuru olmuştur. Nihayet 15 Temmuz darbe girişimi akabinde daha da artan başarısızlık tartışmalarının, elde edilen her türlü bilginin paylaşılması gerektiği gibi bir olumsuz ortam oluşturduğunu söylemek mümkündür. Bu durum, istihbaratın paylaşılmasındaki ihtiyat kadar menfi sonuçlar doğurabilir. Bu bakımdan, İGİS alanında faaliyet gösteren kurumlar arasında -aslında zaten var olan- istihbarat kıymetlendirme ya da haber kıymeti[212] verme hassasiyetinin yeniden tesis edilmesi ve belirli ilkelere dayandırılması elzemdir.

[212] Haber kıymeti kaynağın (1-6) ve haberin güvenliği (a-f) olmak üzere iki sütün altı satırdan oluşan bir matris üzerinden yapılır (Özdağ, 2014: 357-360).

Maliyet, İGİS faaliyeti için harcanan maddi imkanlar ve daha da önemlisi insan kaynağı ve zaman ile ilgilidir. Mükerrer çabalar ve insan kaynağı başta olmak üzere kaynak israfı, kurumsal iş birliği ve koordinasyon konusundaki eksikliklerin bir sonucudur. Aynı konuda birden fazla kurumun aynı, benzer ya da birbirini aleyhte etkileyecek hedefler peşinde koşması, İGİS faaliyetini sadece strateji-taktik düzleminde yaralamakla kalmaz, aynı zamanda ilave bir maliyet de doğurur. İGİS açısından yeri geldiğinde çok elzem olan kaynakların bu şekilde kullanımının önüne geçmek amacıyla son yıllarda belirli adımlar atılmıştır[213]. Teknik istihbarat faaliyetlerinin MİT uhdesine alınması (Genelkurmay'a bağlı olan birimlerin Sinyal İstihbarat Başkanlığı uhdesine alınması); kamu kurum ve kuruluşlarından ihtiyaç duyulan teçhizat ve cihazların MİT'e aktarabilmesine yönelik düzenlemeler[214]; MİT, EGM ve JGK tarafından yapılacak dinlemelerin tek bir merkezden koordine edilmesi (PVSK Ek 7. Md.) gibi hususlar toplam maliyetteki artışın ve tekerrürün önlenmesine yönelik adımlar olarak kabul edilebilir.

Denetim, geleneksel bakış açısı ile istihbarat teşkilatları açısından sorunlu bir alan olarak algılansa da son yıllarda birçok ülkede olduğu üzere bu tabunun yıkılmaya başladığını söylemek mümkündür. Bununla birlikte, denetimin hem denetleyenler hem de denetlenenler açısından içselleştirilmesi açısından halen kaydedilmesi gereken aşamalar olduğunu söyleyebiliriz. Bu açıdan, son yıllarda özellikle kurumların FETÖ unsurlarından temizlenmesine yönelik devam eden yoğun iç ve dış teftişler krizden çıkan bir fırsat olarak görülebilir. Bu sayede tüm kurumlar hem iç denetimlerini ve özeleştirilerini yapabilmiş hem de hasar ve zayıf nokta tespitleri yapılabilmiştir. Özellikle EGMİB ve JGKİB'in mülki amirlerce ve mülkiye müfettişlerince denetimi

[213] Esasında maliyet azaltmaya ve mükerrer çabaları önlemeye yönelik hükümet çabaları da uzun süredir bu sorunları çözmeye matuftur (Yetkin, 2020c): "İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu, Jandarma Genel Komutanı Orgeneral Fevzi Türkeri ve MİT Müsteşarı Şenkal Atasagun'un çağrılı olduğu toplantılar sonunda, MİT Müsteşar Yardımcısı Emre Taner'in başkanlığında bir komisyon kurulması kararı alınmıştı. *Komisyonun amacı, MİT, Emniyet ve Jandarma istihbarat örgütleri arasında iş birliğini sağlamak, personel, zaman ve bütçeyi etkin şekilde kullanarak daha sağlıklı bilgiye ulaşmaktı*. Yapılan toplantılarda, örneğin birden fazla kaynaktan teyit edildiği halde doğru çıkmayan bir bilginin, aslında *birden fazla devlet istihbarat örgütünün aynı muhbire yönelmesi sonucu, tek kaynaktan yayıldığının anlaşılması gibi trajikomik örnekler konuşulmuştu*. Bu konular üzerinde ilke düzeyinde varılan anlaşmalar ise, komisyon toplantılarında tam bir çıkmaza dönüşmüştü. *Ne MİT, ne Jandarma, ne de Emniyet kendi elindeki yetkiyi ve imkânı sahada paylaşmaya yanaşıyordu*. Her kurum, fedakârlığı önce diğerlerinin yapmasını bekliyordu. Burada müdahale etmesi gereken Başbakan'dı. Ancak beklenen müdahale gelmiyordu." Bkz. "Murat Yetkin: İstihbarat koordinasyonu hâlâ sağlanamıyor" http://www.radikal.com.tr/yazarlar/murat-yetkin/istihbarat-koordinasyonu-hl-saglanamiyor-737779/ Erişim Tarihi: 19.09.2020.

[214] Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanunu, Md. 30.

bu kapsamdadır. Rutin ve belirli olaylara özgü denetimler yanında 15 Temmuz darbe girişimi öncesinde ve sonrasında açılan çok sayıda idari inceleme ve soruşturma ile teşkilat dışı teftiş konusunda iki taraf açısından da olumlu sonuçlar doğurmuştur. Denetleyenler açısından, geçmiş yıllarda tabiri caiz ise -gizli bilgilere ortak olmanın doğurduğu mesuliyet hissinden dolayı- çekinilerek yapılan denetimler belirli bir olgunluğa erişmiş; denetlenenler ise bunun aslında hesap verilebilirlik ve şeffaflık adına kendileri lehine olduğunun farkına varmıştır. Dahası, kurum dışı denetimlerin varlığı kurum içi hiyerarşik denetimlerin de etkinliğini artırmıştır. Bununla birlikte, istihbaratın denetiminde belirli esasların halen oturmadığı söylenebilir. Bu noktada en temel husus ise İGİS faaliyetinin doğasının klasik kamu hizmetlerinden farklı olduğu ve buna uygun bir denetim süreci tasarlanması gerekliliğidir[215].

İGİS alanında ortaya çıkan bu sorunların her birini ayrı ayrı ilgilendiren ve Türkiye'deki İGİS faaliyetlerinin önüne geçen olgu ise *istihbarat zafiyeti/başarısızlığı* tartışmalarıdır. İstihbarat tarafındakiler açısından yukarıda sayılan ve sayıları çoğaltılabilecek sorunlar çözüm beklerken, bu tartışmalar da kaçınılmaz şekilde kendine alan bulur. Bu bakımdan Türkiye'deki İGİS faaliyetlerinin tam olarak anlaşılabilmesi için mutlaka değinilmesi gereken bir husus da bu konudur.

4.2. Türkiye'de İstihbarat Başarısızlığı Tartışmaları

Walter Laquer'in *"istihbarat toplamanın ve analizinin başlangıcından itibaren de bunların faydasızlığı ve etkisizliği üzerine eleştiriler vardır"* (Laqueur, 1985: 3) sözü istihbarat başarısızlığı tartışmalarının özünü yansıtır. Hemen her ülkede istihbarat, her anlamda -kurum, faaliyet, bilgi- eleştirilerin odağında olagelmiştir. Örneğin MI5 eski direktörü Stella Rimington görevde olduğu döneme ilişkin istihbarat başarısızlığı/zafiyeti tartışmalarını şu şekilde değerlendirir:

> "İstihbarat operasyonları başarılı sonuçlanıp terör eylemini engellediklerinde bunu kimseler duymaz. O koşullar altında kamuoyuna herhangi bir şey söylenmesi çok nadirdir. Öte yandan istihbarat bir olayı

[215] Örneğin, son yıllarda şehir merkezlerinde meydana gelen terörist saldırılar akabinde, İçişleri Bakanlığınca Emniyet birimlerinin ihmali olup olmadığının denetlenmesi için mülkiye ve polis müfettişlerinden müteşekkil bir teftiş ekibi derhal saldırının yaşandığı şehre gönderilmektedir. Müfettişlerce yapılan denetimde ihmal olup olmadığına dair yapılacak incelemenin muhatabı olan istihbarat birimi zaten saldırı ile ilgili müteyakkız konumdayken, dahası yaşana olayın ve kayıpların acısını yaşarken, aynı zamanda insan kaynağının bir kısmını teftişe ekibince talep edilen hususları karşılamak üzere ayırmak zorunda kalması kaçınılmazdır. Bu tarz bir durumda, önceliğin teftişin bir an evvel başlaması ve sonuçlandırılması ile olayın faillerinin tespiti, devamında aynı veya başka bir şehirde gelişme olup olmayacağı gibi hususlara yoğunlaşılması arasında bir tercih yapılması gerekir.

> önlemede başarısız olur ve bir yerde bomba patlarsa, büyük felaket hepimizin gözünün önünde yaşanır (…) personelin morali pamuk ipliğine bağlıdır; başarılı olduklarında, mesela planlanan bir terör eylemi gerçekleşmediğinde kamuoyundan herhangi bir övgü almazlar, oysa başarısızlık cam kırıklarıyla kaplı sokaklar ve harap binalar, bazen de yaralı insanlar ve cesetler halinde herkesçe görülür. Her zaman başarıya ulaşmayı beklemezdik ama tökezlemek ağırımıza giderdi." (Rimington, 2016: 258-259).

Benzer durumlar ve yaklaşımlar Türkiye'de İGİS alanında da her saldırı ve/ya girişim akabinde ortaya çıkar.

İstihbarat başarısızlığı kavramının ne temel anlamda istihbaratın iki ana süreci olan üretim ve tüketim taraflarında veya bu ikisi arasındaki iletişim süreçlerinde meydana gelen aksaklıklar olarak tanımlamıştık. Bu tanımı Türkiye'de İGİS faaliyetleri üzerinden yeniden ele alırsak; istihbaratın üreticileri MİT, EGMİB ve JGKİB tarafından icra edilen istihbarat faaliyetleri esnasında ve/ya Millî Savunma Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı'nın (ve bunlara faaliyet gösteren güvenlik kuruluşlarının) karar alma ve icra süreçlerinde yaşanan aksaklıkların tamamı istihbarat başarısızlığı tanımı içerisine girer. Bununla birlikte Türkiye'deki istihbarat tartışmalarında temel vurgu istihbaratın üreticilerine yüklenen isnatlar olup bunlardan da MİT'in ülke genelindeki istihbaratı devlet çapında sağlama, EGMİB'in ise ülke genelinde istihbarat faaliyeti yürütme ve polisin şehir merkezlerinde güvenliğin sağlanması görevlerinden dolayı "olağan şüpheliler" olarak görülmektedir. Bu yaklaşım kurumsal temsil eviyeleri ile birlikte düşünüldüğünde eleştiri oklarının EGMİB başta olmak üzere EGM birimlerine yöneldiğini söylemek mümkündür.

Türkiye, farklı terör örgütleriyle uzun süredir ve eşzamanlı olarak mücadele eden bir ülke olarak benzerlerine kıyasla istihbarat zafiyeti tartışmalarının daha sık yaşandığı bir ülkedir. Burada üzerinde durulması gereken nokta, Rimington'un ifade ettiği başarı-başarısızlık denklemidir: *istihbaratın başarısı, başardıklarına değil başaramadıklarına bakarak ölçülür*. Türkiye'de ve hiçbir ülkede istihbarat örgütleri -sonuçları itibariyle kamuoyuna yansıyan, adli işleme konu olanlar hariç- başarı ile tamamlanmış operasyonlarını kamuoyu ile paylaşmazlar. Bu operasyonlar bilmesi gerekenler tarafından bilinir ve değerlendirilir. Bundan dolayı Türkiye'de istihbarat başarısızlığı tartışmalarını da belirli olaylar üzerinden okumak mümkün olabilir. İstihbarat başarısızlığı iddialarının farklı yönlerini ortaya koyması açısından Uludere Olayı (Şırnak-2011), Ankara Gar Saldırısı (Ankara-2015) ve 15 Temmuz darbe

girişimi (ülke geneli-2016) üzerinden bir inceleme yaparak konu daha net anlaşılabilir[216].

4.2.1. Uludere Olayı (2011)

28.12.2011 tarihinde Irak'ın kuzeyinde, Şırnak-Uludere ilçesi Ortasu köyü istikametinde, Türkiye'den yaklaşık 4-5 kilometre içeride yer alan Haftanin ve Putalma Derelerinin kesiştiği vadiden Türkiye'ye doğru hareket eden insan ve hayvanlardan oluşan gruba yönelik hava harekâtı neticesinde otuz dört kişinin yaşamını yitirmiştir[217]. Olayla ilgili olarak teşkil edilen TBMM Araştırma Komisyonunca yapılan incelemeler neticesinde[218]: Genelkurmay Başkanlığınca, tespit edilen grubun terörist grup olduğu değerlendirmesinin yapıldığı, buna istinaden TSK'nın görev ve yetkileri dahilinde, sınır ötesi harekât karar mekanizması dahilinde bir harekât icra edildiği; Şırnak Valiliğince Valilik Makamına ilgili askeri komutanlıklarca zamanında ve yeterli bilgi verilmediği, bu durumun iç güvenlik birimlerinin emir komuta isteminde kaynaklandığı şeklinde değerlendirmeler yapılmıştır.

Araştırma komisyonunca alınan ifadelerde[219]; Şırnak Valisinin Jandarma kuvvetleri ile TSK arasındaki (Kara Kuvvetleri Komutanlığı) ilişkiden dolayı sınır bölgesindeki iç güvenlik harekatlarındaki karar alma süreçlerinde çift başlılık olduğu; Şırnak Vali Yardımcısının söz konusu bölgede bir kara harekâtı için onay verdiği, hava harekâtını ise olay olduktan sonra İl Emniyet Müdürlüğüne intikal eden bir ihbar ile öğrendiği, akabinde de askeri unsurlardan herhangi bir bilgi alamadığı; 23. Sınır Tümen Komutanının bölgenin PKK saldırı açısından en önemli tehdit bölgesi kabul edildiği, olay öncesinde de muhtemel tehditlere ilişkin ciddi bilgiler intikal ettiği, bundan dolayı bir kara harekâtı icra ettikleri ancak hava harekâtından sınır ötesi olmasından dolayı haberdar olmadığı hususları yer almaktadır.

[216] Yapılacak incelemeden maksat, olaylara ilişkin detayları yeniden incelemek veya araştırmak değil, konuya ilişkin resmi raporlara ve basına yansıyan hususlar üzerinden şekilsel bir değerlendirme yapmaktır. Bu değerlendirme neticesinde, Türkiye'de İGİS yönüyle istihbarat başarısızlığı tartışmasında ön plana çıkanların hususların belirlenmesi hedeflenmiştir.
[217] TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu: Uludere Alt Komisyonu Raporu, s.3.
[218] Adı geçen rapor, s.55-58.
[219] Adı geçen rapor, s.16-29.

Araştırma komisyonunca yapılan yazışmalar neticesinde[220]; Genelkurmay Başkanlığının harekatın 2011 yılı Kasım ve Aralık aylarında TSK ve MİT kaynaklarından intikal eden istihbarat, güncel tehdit değerlendirmeleri ve bölgenin geçmişten bu yana bilinen özelliklerine dayanarak icra edildiği,; MİT'in harekâta esas kaçakçı geçişi konusunda herhangi bir bilgisi ya da takibi olmadığı, bölgeye ilişkin kendilerince yapılan geçmiş istihbarat paylaşımlarının bazılarının güncelliğini yitirdiği, bazılarının ise doğrudan konuya ilişkin somut bilgiler içermediği, harekattan resmi olarak 29.12.2011 tarihinde haberdar oldukları şeklinde bilgiler intikal ettiği anlaşılmaktadır.

Uludere olayı ile ilgili olarak basına; olayın istihbarat analizi hatasından kaynaklandığı, teknik istihbaratın sahadan elde edilen istihbaratla birlikte değerlendirilmesi gerektiği, bu tarz harekatlar için karar alma süreçlerinde koordinasyonun önemli olduğu (Ergin, 2014); istihbaratı değerlendirmenin haber toplamaktan ve bilgi almaktan çok daha önemli olduğu, esas uzmanlığın bu olduğu[221]; istihbaratın kullanımında sorun olduğu, stratejik istihbaratın yerel birimlerce teyit edilmesi gerektiği[222] şeklinde değerlendirmeler yansımıştır.

Gerek TBMM raporu gerekse basında yer alan ve bazı örneklerine yer verilen değerlendirmelerden anlaşılan, gerçekleştirilen askeri harekatta kasti bir durum olmamakla birlikte bir istihbarat zafiyeti olduğu, zafiyetin temel unsurlarının ise istihbaratın kullanım, koordinasyon ve analiz sorunları olduğudur.

4.2.2. Ankara Gar Saldırısı (2015)

10.10.2015 tarihinde, Ankara'da gerçekleştirilecek olan "Emek, Barış, Demokrasi" mitinginin toplanma yeri olan tren garı kavşağında iki ayrı patlama meydana gelmiş, DAEŞ mensubu iki canlı bomba tarafından gerçekleştirildiği tespit edilen saldırıda yüz

---

[220] Adı geçen rapor, s.34-41.

[221] "*Haber toplamak ve bilgi almaktan çok daha önemli olan istihbaratın değerlendirilmesidir* ve bu ameliye en zeki ve en yüksek tecrübeye sahip kişilerce yapılmalıdır (…) *Esas iş, en önemli iş ve uzmanlık, asıl bundan sonra yapılan değerlendirmenin isabetli olmasıdır*. Anlaşılan o ki bu becerilememiştir." (vurgular yazara aittir) Bkz. "Cevdet Aşkın: Osman Pamukoğlu'ndan kritik Uludere soruları" http://www.radikal.com.tr/yazarlar/cevdet-askin/osman-pamukoglundan-kritik-uludere-sorulari-1074485/ Erişim Tarihi: 20.09.2020.

[222] "Eski MİT Müsteşar Yardımcısı Cevat Öneş, Uludere'de savaş uçakları tarafından 35 kişinin ölümüne yol açan olayda *istihbarat zafiyeti gördüğünü söyledi*. Öneş, "*Benim eksik bulduğum istihbaratın kullanımında sorun var. Stratejik istihbarat yerel birimler (karakollar) tarafından teyit edilmeliydi*" dedi. (vurgular yazara aittir). Bkz. "Sivil anayasa F-16'dan etkili" http://www.radikal.com.tr/politika/sivil-anayasa-f-16dan-etkili-1074597/ Erişim Tarihi: 20.09.2020.

üç kişi hayatını kaybetmiştir[223]. Saldırı ile ilgili olarak yapılan adli soruşturma çerçevesinde; eylemin DAEŞ terör örgütü yöneticisi olan ve Suriye'de bulunan bir terörist talimatı ile Türkiye-Suriye sınırında ve Gaziantep ilinde faaliyet gösteren örgüt mensuplarının koordinesinde planlandığı, eylemi gerçekleştiren teröristlerin eylemden bir gün önce Suriye sınırından geçerek Gaziantep iline geldikleri, Gaziantep ilinde bulunan bir evde eylemle ilgili son planlamaların yapıldığı ve kullanılan canlı bomba yeleklerinin hazırlandığı, eylemcilerin işbirlikçi şahıslarla beraber 09.10.2015 günü akşam 21:49'da yola çıktıkları, 10.10.2015 günü 07:20 de Ankara'ya vardıkları, bir müddet bekledikten sonra 09:30 sıralarında geldikleri aracı bırakıp ticari taksi ile eylem yerine gelerek 10:04'de eylemi gerçekleştirdikleri tespit edilmiştir[224].

Gerçekleştirildiği tarih itibariyle "Türkiye Cumhuriyeti tarihinin en büyük terör saldırısı" olarak kayıtlara geçen saldırı[225] sonrasında, Ankara İl Emniyet Müdürü ve ilgili şube müdürleri hakkında idari soruşturma başlatılarak görevlerinden alınmıştır[226]. Olayla ilgili olarak görevlendirilen müfettişler tarafından hazırlanan ön inceleme raporunda, Ankara Emniyet Müdürü ve ilgili emniyet görevlilerinin *"gelen istihbarat belgelerine ve Diyarbakır-Suruç rağmen patlamalarına rağmen gerekli önlemleri almamak, gelen istihbaratı bir bütün olarak değerlendirerek il valisine sunmamak ve söz konusu miting özelindeki toplantılarda gündeme getirmemek hususlarına istinaden ihmal suçundan soruşturulması gerektiği"* belirtilmiştir[227].

Ankara Valiliğince müfettişlerce hazırlanan ön inceleme raporunun incelenmesi akabinde, 4483 sayılı kanun çerçevesinde (Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun) "Ankara İl Emniyet Müdürlüğü tarafından her toplantı ve gösteri yürüyüşü için alınan emniyet tedbirlerinin bu toplantı için de alındığı, hatta görevlendirilen personel sayısının arttırıldığı ve tedbirlerde bir eksiklik olmadığı,

---

[223] "Ankara'da terör saldırısı: 103 ölü" https://www.ntv.com.tr/turkiye/ankarada-teror-saldirisi-103-olu,G7aJ87ksF0Kd8ko_oYJuOw Erişim Tarihi: 20.09.2020

[224] "Ankara 4. Ağır Ceza Mahkemesi, 2016/232 Esas Numaralı Dosya, Esas Hakkında Mütalaa" http://www.toplumsalhukuk.net/wp-content/uploads/2018/06/2016-232-mu%CC%88talaa.pdf Erişim Tarihi: 21.09.2020.

[225] "Günün gazete manşetleri - 11 Ekim 2015" https://www.ntv.com.tr/galeri/turkiye/gunun-gazete-mansetleri-11-ekim-2015,U-FX4dG36UKTYH0e64g5zA/6VQPEObUiUWHtOFCTFVrkw Erişim Tarihi: 21.09.2020.

[226] "Ankara Emniyet Müdürü Kadri Kartal görevden uzaklaştırıldı" https://www.hurriyet.com.tr/gundem/ankara-emniyet-muduru-kadri-kartal-gorevden-uzaklastirildi-30306983 Erişim Tarihi: 21.09.2020.

[227] "Bombayı biliyorlardı" https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/bombayi-biliyorlardi-514675 Erişim Tarihi: 21.09.2020.

istihbarat bilgilerinin genel nitelikte olduğu ve bu mitingle ilgili somut bir bilgi içermediği, alınacak her türlü önleme rağmen canlı bombaların bu eylemlerinin engellenmesinin çok zor olduğu" hususları dikkate alınarak Emniyet görevlileri hakkında soruşturma izni verilmemesi kararı alınmıştır[228]. Konuyla ilgili olarak dönemin Ankara Valisi eylemcilerin Gaziantep'ten çıkıp Ankara'ya gelerek, Ankara'da hiç kimse ile irtibat kurmadan eylemi gerçekleştirdikleri bu tarz bir eylemin engellenmesinin zorluğunu vurgulamıştır[229].

Saldırıda hayatını kaybeden bir vatandaşların yakınları ve sivil toplum örgütlerince "davada kamu görevlilerinin korunduğu" iddiasıyla yapılan itirazlarda, ilgili kamu görevlilerinin ön inceleme esnasında vermiş oldukları ifadeler sıklıkla atıfta bulunulduğu görülmektedir[230]. Atıfta bulunulan ifadeler içerisinden:

> *"Eylemi gerçekleştiren terör örgütünün ülke sınırları dışında bağlantılarının olduğu ve buradan yönetildiği ile eylemi gerçekleştiren teröristlerin Suriye'den Türkiye'ye girdiği gibi konular dikkate alındığında konunun Milli İstihbarat Teşkilatının görev ve sorumluluk alanı olduğu; teröristlerin Suriye sınırından geçişleri ile ilgili olarak sorumluluğun sınırların korunmasında görevli yetkili kurum olan Türk Silahlı Kuvvetlerinde olduğu; terör örgütünü ve eylemcileri yurt içinde takip etmekle görevli merkezi birimler olan EGM İstihbarat ve TEM Daire Başkanlıklarının taşra birimleri ile koordineli tespitleri yapamadığı; eylemi gerçekleştiren teröristlerin Gaziantep Valiliği, Gaziantep MİT Bölge Başkanlığı, Gaziantep İl Jandarma, Gaziantep İl Emniyet Müdürlüğü sorumluluk alanındayken tespitlerinin yapılamadığı; teröristlerin yol güzergahındaki Osmaniye, Adana, Aksaray Valilikleri MİT Bölge Başkanlıkları İl Jandarma Alay Komutanlıkları, İl Emniyet Müdürlükleri sorumluluk alanındayken neden tespit edilemediği; teröristlerin Ankara MİT Bölge Başkanlığı ve Ankara İl Jandarma Alay Komutanlığı sorumluluk alanındayken neden tespit edilemediği* hususlarına vurgu yapılmıştır.

Konuyla ilgili olarak, saldırıda hayatını kaybeden bir vatandaşın yakınları tarafından açılan tazminat davasında mahkeme, müfettişlerce hazırlanan ön inceleme raporunda öne çıkarılan ihmal isnadına dayalı olarak davalı tarafları (İçişleri Bakanlığı ve Ankara Valiliği) kusurlu bularak tazminata mahkûm etmiş; mahkeme kararında *"yaşanan*

---

[228] "Ankara Garı katliamında polislere soruşturma yok" https://www.milliyet.com.tr/gundem/ankara-gari-katliaminda-polislere-sorusturma-yok-2203922 Erişim Tarihi: 21.09.2020.

[229] "TBMM 15 Temmuz Darbe Girişimi Raporu: Emniyet eski Genel Müdürü Mehmet Kılıçlar'ın Bilgi Vermesi" https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1775 Erişim Tarihi: 21.09.2020

[230] "10 Ekim avukatları: Bu dava böyle bitemez" https://www.gazeteduvar.com.tr/politika/2018/07/31/10-ekim-avukatlari-bu-dava-boyle-bitemez/ Erişim Tarihi: 21.09.2020.

patlama olayını da kapsayacak şekilde elinde yakın tarihli istihbari bilgi bulunan idarenin, önceki standart uygulamasından dahi ayrılarak, bu bilginin ilgili birimlere iletilmesi, güvenlik tedbirlerinin alınması noktasında gerekli ve yeterli hassasiyetin göstermediği" vurgulanmıştır[231].

Ankara Gar Saldırısı ile ilgili basına, ortada ciddi bir güvenlik ve istihbarat zafiyeti olduğu (Berkan, 2015); saldırı öncesi ortaya çıkan emarelere bakıldığında güvenlik ve istihbarat zafiyetinin olduğunu tartışmasız kabul etmek gerektiği, meselenin dar kapsamlı bir güvenlik meselesi değil bir sistem ve zihniyet meselesi olduğu[232]; doğrudan eyleme ilişkin somut tespitte bulunulamamışsa da muhtemel bir eyleme dair çok sayıda ikaz istihbaratı ve değerlendirme bulunduğu[233] şeklinde bilgi ve değerlendirmeler yansımıştır.

Gerek adli ve idari soruşturmalar/incelemeler gerekse basında yer alan ve bazı örneklerine yer verilen değerlendirmelerden, eylemin hem istihbarat hem de güvenlik (mitinge dair somut tedbirler yönünden) zafiyeti olarak algılandığı, istihbarat açısından EGMİB Ankara Şube Müdürü görevden alınmasına karşın diğer kurumları da ilgilendiren daha geniş bir zafiyet algısı olduğu; zafiyetin temel unsurlarının ise istihbaratın kullanım (yeterince değerlendirilmemesi, buna istinaden yapılması gereken önlemeye yönelik taktik çalışmaların yapılmaması), koordinasyon (diğer birimlerle paylaşım) ve analiz (farklı emarelerden intikal eden emarelerin bütünlüklü değerlendirilememesi) sorunları olarak görüldüğü anlaşılmaktadır.

4.2.3. 15 Temmuz Darbe Girişimi (2016)

15 Temmuz 2016 tarihinde TSK içerisindeki FETÖ mensubu bir grup tarafından Genelkurmay Başkanlığı Karargahı'nda 22:00 sıralarında başlatılan darbe girişimi 16 Temmuz 2016 günü 20:02'de bertaraf edilmiş, meydana gelen olaylarda iki yüz elli kamu görevlisi ve vatandaş şehit olmuştur [234]. Yapılan adli soruşturmalar neticesinde,

---

[231] "Ankara 12. İdare Mahkemesi – 03/04/2018 tarih ve 2018/652 numaralı Karar" http://egitimsen.org.tr/wp-content/uploads/2018/09/%C4%B0D-6401-K.-KABUL1.pdf Erişim Tarihi: 21.09.2020.

[232] "Eski MİT'çi Öneş: Ankara'da istihbarat zafiyeti var, ihmal tartışılmaz" https://t24.com.tr/haber/eski-mitci-ones-ankarada-istihbarat-zafiyeti-var-ihmal-tartisilmaz,313365 Erişim Tarihi: 21.09.2020.

[233] "MİT saldırıyı bekliyormuş: Katliamından iki ay önce Emniyet'e gönderilen rapor ortaya çıktı" https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/mit-saldiriyi-bekliyormus-katliamindan-iki-ay-once-emniyete-gonderilen-rapor-ortaya-cikti-936850 Erişim Tarihi: 21.09.2020.

[234] "15 Temmuz Darbe Girişimi ve Milletin Zaferi" https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/15Temmuz/15temmuz_tr.pdf

darbe planlamalarının 2015 yılı Aralık ayında başladığı, ilk olarak terör örgütünün sivil yöneticilerini katıldığı toplantılara 2016 yılı Mayıs ayı itibariyle askerlerin de toplantılara dahil edildiği, bu esnada bir dizi yurtdışı seyahati ve toplantı trafiği oluştuğu, 15 Temmuz günü 15:30 sıralarında MİT'e intikal eden bir ihbar neticesinde MİT ve Genelkurmay tarafından araştırma ve teftişlere başlandığı, belirli talimatlar verildiği, buna istinaden 16 Temmuz günü 03:00 sıralarında yapılması planlanan darbe girişiminin öne çekilerek 20:30'da Genelkurmay Başkanlığı içerisinde, 22:00 itibariyle de ülke genelinde başlatıldığı şeklinde bilgiler elde edilmiştir[235].

15 Temmuz darbe girişiminin istihbarat zafiyeti olarak ele alınmasına ilişkin öncelikli husus devlet ricalinin bu konudaki açıklamaları olmuştur. Darbe girişiminin engellemesi akabinde Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan *""Bu süreç içerisinde maalesef bir gerçeği tespit ettik ki burada ciddi bir istihbarat zafiyeti var, bu istihbarat zafiyeti olmamış olsa bu saate kadar bu olmaz. Çünkü bir darbede bir saatin, iki saatin çok çok önemi var."*[236]*;* Başbakan Binali Yıldırım *"peşinen kimseyi suçlu ilan etmek bizim görevimiz değil ama bilinen bir gerçek var. Bu darbe öncesi bir istihbarat zafiyeti yaşanmıştır"*[237]; Başbakan Yardımcısı Nurettin Canikli *"Burada en azından, en iyimser bir ifadeyle bir istihbarat zafiyeti söz konusudur. Bütün istihbarat sistemi için geçerli, sadece MİT için değil... Ciddi bir istihbarat zafiyeti var. (...) Ötesinde ne var onu hep birlikte göreceğiz."*[238] sözleri ile bu süreçte bir istihbarat zafiyeti gördüklerini ifade etmiştir.

Darbe girişiminin bastırılması akabinde başlatılan adli soruşturmalar yanında, TBMM uhdesinde de bir araştırma komisyonu kurulmuştur. Söz konusu komisyonda bilgisine başvurulan TSK yöneticileri "15 Temmuz'un bir askeri darbe değil, Fetullahçı terör örgütünün Türk Silahlı Kuvvetlerine sızdırdığı cuntası vasıtasıyla yapmış olduğu bir silahlı darbe olduğu", bu tarz cunta oluşturma vesaire konusunda TSK'yı uyaracak

Erişim Tarihi: 21.09.2020.

[235] Darbe hazırlık ve icra sürecinin adli soruşturmalar üzerinden bir değerlendirmesi için bkz. "İddianamelerde 15 Temmuz Darbe Girişimi ve FETÖ" https://setav.org/assets/uploads/2017/07/Rapor87.pdf Erişim Tarihi: 21.09.2020.

[236] "Erdoğan: "Ciddi bir istihbarat zafiyeti var"" https://www.haber3.com/guncel/politika/erdogan-quotciddi-bir-istihbarat-zafiyeti-varquot-haberi-4403844 Erişim Tarihi: 24.09.2020.

[237] "Binali Yıldırım: Güvenlik zafiyeti var" https://www.ntv.com.tr/turkiye/binali-yildirim-guvenlik-zafiyeti-var,R1WIVFK6xUeeFUvkCz1CQw Erişim Tarihi: 24.09.2020.

[238] "En iyimser tahminle istihbarat zafiyeti var" https://www.aa.com.tr/tr/15-temmuz-darbe-girisimi/basbakan-yardimcisi-canikli-en-iyimser-tahminle-bir-istihbarat-zafiyeti-var/613436 Erişim Tarihi: 24.09.2020.

makamın MİT olduğu, MİT raporu olmadan kimsenin silahlı kuvvetlerden uzaklaştırılmadığı, EGM ve Jandarma istihbaratın da ikinci ve üçüncü kaynak olduğu, TSK'nın personeline bir işlem yapabilmesi için somut bilgiye, istihbarat ihtiyaç duyduğu, darbe girişiminin hazırlık süreci olduğu ve bunun devletin istihbarat birimlerince tespit edilemeyişinin ciddi bir zafiyet olduğu, bu konuda yerli ve yabancı basında yazılar da çıktığı ancak bu tarz bir girişimle karşı karşıya kalınabileceğini kimsenin düşünmediği[239]; TSK bünyesinde yapılan istihbarat faaliyetinin "kışla sınırları içerisinde veya tatbikat arazisinde olanla ilgilendiği", bundan dolayı da MİT ve Emniyetten gelen bilgilere itibar edilmek durumunda olunduğu[240]; TSK'nın kendi personelinin takibini yapabilecek bir kurum içi istihbarat yapısına sahip olmadığı, personel hakkındaki bilgileri diğer istihbarat ve güvenlik birimlerinden aldıklarını, bu kapsamda Fetullahçı terör örgütü ile ilgili duyumlar da olduğu ancak bu oluşumun hiçbir zaman için darbeye dönüşeceği konusunda bir kanaat hasıl olmadığını beyan ettiği[241]; konunun 2004 yılında yapılan MGK'da gündeme alınarak konuya ilişkin bir "icra planı" da tavsiye edildiği[242] şeklinde beyan ve değerlendirmelerde bulunmuşlardır.

TBMM komisyonunda bilgisine başvurulan İçişleri Bakanlığı ve EGM yöneticileri, darbe girişimine dair spesifik bir istihbarat bilgisi olmadığı ancak genel değerlendirmeler bulunduğu, özellikle "yaklaşan Askeri Şura öncesinde bazı girişimlerde bulunabilecekleri yönünde bir kanaat" oluştuğu, istihbarat eksikliği konusunun sistemik bir sorun olduğu, bu konuda yeniden bir yapılanma ihtiyacı olduğu[243]; darbe girişimi öncesinde veya darbe günü Emniyete bir istihbarat, bilgi

---

[239] "15 Temmuz Darbe Girişimi Raporu: Genelkurmay eski Başkanı İlker Başbuğ'un bilgi vermesi", s.24-27, 48, 60. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1764 Erişim Tarihi: 23.09.2020

[240] "15 Temmuz Darbe Girişimi Raporu: Genelkurmay eski Başkanı Sebahattin Işık Koşaner'in bilgi vermesi", s.74. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1751 Erişim Tarihi: 23.09.2020

[241] "15 Temmuz Darbe Girişimi Raporu: Genelkurmay İkinci Başkanı Ümit Dündar'ın bilgi vermesi", s.12. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1743 Erişim Tarihi: 21.09.2020

[242] "15 Temmuz Darbe Girişimi Raporu: Genelkurmay eski Başkanı Hilmi Özkök'ün bilgi vermesi", s.16-17. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1744 Erişim Tarihi: 23.09.2020

[243] "15 Temmuz Darbe Girişimi Raporu: Bursa Milletvekili Efkan Ala'nın bilgi vermesi" (İçişleri eski Bakanı, y.n.), s.54, 73. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1743 Erişim Tarihi: 23.09.2020.

gelmediği, darbe girişimi öncesinde Jandarma ile ilgili tespitlerin Genelkurmay Başkanlığına iletildiği ancak TSK ile ilgili olarak Emniyet İstihbarata veya Emniyet Genel Müdürlüğüne bir çalışma yapma görevi verilmediği, görev verilmeden yapılmasının da uygun olmayacağı[244]; darbe girişimi öncesinde Emniyet teşkilatını örgütün istediği şekilde sevk ve idare kabiliyeti, kapasitesi kazandırabilecek çok sayıda kişiye adli ve idari tedbirler uygulandığı, istihbaratın analizi noktasında eksiklik olduğu, bunu aşabilmek için EGM İstihbarat ve Terörle Mücadele Daire Başkanlıklarında analiz birimleri kurulduğu[245]; EGMİB açısından istihbarat kadrolarındaki hızlı değişimin "istihbaratçı zafiyeti" ile sonuçlandığı, istihbarattan sonuç üretmenin istihbarat iyi okuyup analiz etmek olduğu, bunun henüz yerleşmediği[246] şeklinde bilgi ve değerlendirmeler sunmuştur.

TBMM komisyonunda bilgisine başvurulan JGK yöneticileri[247] Genelkurmay karargahından veya başka bir kurumdan darbe girişimi günü kendilerine bu konuda bir bilgi gelmediği, girişimden önceki süreçte MİT ve Emniyet İstihbarattan Fetullahçı olduğuna dair bilgi aldıkları personeller olduğu, bununla birlikte konuyla ilgili bir istihbarat intikal etmediği, ancak medya üzerinden belirli paylaşımları takip ettikleri, TSK'nın bilgi kaynağının MİT, EGM ve JGK istihbarat birimleri olduğu, Genelkurmay istihbaratının sadece muharebe istihbaratı ile sınırlı olduğu[248] şeklinde açıklamalarda bulunmuştur.

MİT eski müsteşarlarından Emre Taner aynı komisyonda, MİT tarafından FETÖ'nin diğer örgütler gibi izlendiği ve stratejik anlamda birçok bilginin ilgili devlet

---

[244] "TBMM 15 Temmuz Darbe Girişimi Raporu: Emniyet eski Genel Müdürü Mehmet Kılıçlar'ın Bilgi Vermesi" s.28-31. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1775 Erişim Tarihi: 23.09.2020

[245] "TBMM 15 Temmuz Darbe Girişimi Raporu: Emniyet eski Genel Müdürü Celalettin Lekesiz'in Bilgi Vermesi" s.12, 49. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1771 Erişim Tarihi: 23.09.2020.

[246] "TBMM 15 Temmuz Darbe Girişimi Raporu: Ankara Eski Emniyet Müdürü Cevdet Saral'ın Bilgi Vermesi", s.101. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1775 Erişim Tarihi: Tarihi: 23.09.2020.

[247] JGK'nın darbe girişimi tarihinde hem TSK hem de İçişleri Bakanlığına bağlı olmasından dolayı sahip olduğu farklı konumdan dolayı JGK yöneticileri için ayrı bir paragraf açılmıştır.

[248]"TBMM 15 Temmuz Darbe Girişimi Raporu: Jandarma eski Genel Komutanı Galip Mendi'nin Bilgi Vermesi" s.53-61, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1763 Erişim Tarihi: 23.09.2020.

kurumlarına değişik ortamlarda sunulduğu, bununla birlikte olayların 15 Temmuzda yaşanan boyuta geleceğini gösteren bilgiler alınamadığı; MİT'in stratejik anlamda bilgi toplayan bir teşkilat olduğu, Fetullah Gülen'in devlet içerisinde ciddi bir kadrolaşma içerisinde olacağını söyledikten sonrasının ilgili kurum ve kuruluşların işi olduğu, MİT'in silahlı kuvvetler bünyesinde istihbarat yapamadığı, bunun ancak TSK'nın talebi ile olabileceği; haber toplamanın bir marifet olmadığı, toplanan haberin analizinin önemli olduğu, bunun herkes tarafından yapılamayacağı, tek bir merkezde yapılması gerektiği, bunu yapabilecek yegane kuruluşun da MİT olduğu[249] şeklinde değerlendirmelerde bulunmuştur. MİT eski yöneticilerinden Cevat Öneş, "15 Temmuz'da yaşanan ağır girişimin yalnızca istihbarat zafiyetiyle açıklanamayacağı, istihbarat ve güvenlik zafiyetinin yanı sıra, devlet kurumsal yapısının ve bu yapıyı yöneten siyasetin eksikliklerini tarihi sürecin gelişmeleri içerisinde değerlendirerek ancak doğru sonuçlara varılabileceği; istihbarat zafiyetinin zaten dayandığı siyasetlerin niteliğiyle, devlet yönetiminin niteliğiyle bağlantılı bir olay olduğu; ülkenin genel yapısıyla; ekonomik, siyasi, sosyal, kültürel yapısındaki zafiyetlerle birlikte değerlendirilmesi gerektiği" şeklinde bir yorum getirmiştir[250].

Gerek adli ve idari soruşturmalar/incelemeler gerekse üst düzey devlet görevlilerinin bazı örneklerine yer verilen açıklama ve değerlendirmelerden, 15 Temmuz darbe girişiminin bir istihbarat zafiyeti olarak algılandığı; zafiyetin temel unsurlarının ise istihbarat alanındaki görev paylaşımı (özellikle TSK bünyesindeki istihbarat çalışmaları bağlamında); istihbaratın kullanım (stratejik istihbaratın istihbarat kullanıcıları ve karar alıcılar tarafından yeterince değerlendirilmemesi, buna istinaden yapılması gereken önlemeye yönelik taktik çalışmaların yapılmaması), koordinasyon (elde edilen diğer birimlerle paylaşım), analiz (farklı emarelerden intikal eden emarelerin bütünlüklü değerlendirilememesi) ve kurumlar arası güven sorunları olarak görüldüğü anlaşılmaktadır.

Türkiye'de istihbarat zafiyeti tartışmalarını daha birçok örnek üzerinden incelemek mümkündür. Zira dünya geneli için geçerli olan istihbaratın varlığından itibaren istihbarat zafiyeti tartışmalarının da var olduğu tespiti Türkiye için de aynen geçerli

[249] 15 Temmuz Darbe Girişimi Raporu: MİT Eski Müsteşarı Emre Taner'in bilgi vermesi, s.115-119, 132, 135 https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1775 Erişim Tarihi: 23.09.2020

[250] "Eski MİT'çi Öneş açıkladı: MİT Genelkurmay'a neden bilgi vermedi?" https://tr.sputniknews.com/turkiye/201608031024208025-mit-darbe-ones/ Erişim Tarihi: 24.09.2020.

gözükmektedir. Bununla birlikte, istihbarat zafiyeti olgusunun İGİS boyutundaki farklı düzlemlerini yansıtması açısından örnek olarak seçilen bu üç olayın incelenmesi neticesinde şu sonuçlara varmak mümkündür;

1. Geçmiş yıllarda istihbarat ve İGİS çalışmalarında bizzat bulunan bürokratlar başta olmak üzere, konuyla ilgili yapılan değerlendirmelerin ortak noktası, *istihbaratın temel sorununun elde etme/toplama değil değerlendirilmesi/analizi* ile ilgili olduğudur. Örnek olaylardan anlaşılan, İGİS kapsamında farklı metotlar dahilinde elde edilen haber ve bilgilerin ilki stratejik-taktik istihbarat düzleminde (harekât/operasyon kararı almayı da kapsayacak şekilde) istihbaratın kıymetlendirilmesi ve tasnifi; ikincisi de analiz birimleri ve kadrosu oluşturmak üzere iki ana sorun alanı olduğudur.
2. Kurumlar arasında İGİS yönünden görev paylaşımı diğer bir sorun alanı olarak belirmektedir. Örnek olaylarda ve bunlara dayalı değerlendirmelerde öne çıkan, konusuna göre (örneğin asker şahısların kışla içinde ve/ya dışındaki şüpheli irtibatları ile ilgili olarak istihbarat faaliyetini kimin sürdüreceği) ve coğrafi esasa göre (örneğin PKK faaliyetlerinde kırsal/şehir, yurtiçi/yurtdışı ve sınır esaslı görevlendirmeler) yapılan ayrımların İGİS faaliyetinin hedefleri ile örtüşmediğidir.
3. İGİS alanındaki görev paylaşımının bir sonucu olarak çok parçalı sürdürülen faaliyetin ortaya çıkardığı doğal bir gereksinim olan koordinasyon ile ilgili sorun üç ana başlık üzerinden ele alınabilir; ilki koordinasyonu sağlayacak makam, ikincisi ise koordinasyon kapsam ve esasları, üçüncüsü ise bunların hayata geçirilebilmesi için ihtiyaç duyulan kurumlar arası güven duygusu. Bunlardan ilk ikisi konusunda uzun süredir devam eden ve bazıları halen faal olan mekanizmalar olmasına karşın, yapılan değerlendirmelerden yola çıkarak kurumlar arası güven açısından problemlerin devam ettiğini söylemek mümkündür.

5. TÜRK İGİS YAPILANMASI İÇİN BİR DÖNÜŞÜM MODELİ

Varlığını sürdüren kurumsal yapılar ve sistemler için öneriler sunmak, bir yönüyle mevcuda yönelik eleştirel bir bakış açısı sunduğundan, optimal sonuca ulaşabilmek için, yapılacak önerilerin amaçları ve sınırlarının belirlenmiş olması gerekir. Bu ilk olarak, mevcuda ve önerilen modele ilişkin temel referansların tespiti ile mümkün olabilir. Bu çerçevede Türkiye'deki İGİS faaliyetlerine ilişkin bir model sunma çabasının dört ana referansı, istihbarata ilişkin teorik tartışmalar, istihbarat dünyasında ve bilhassa İGİS alanındaki güncel gelişmeler, Türkiye'nin mevcut iç güvenlik ve İGİS yapısı ve son olarak Dünya örneklerinin incelemesinden çıkarılan iyi uygulamalar olarak belirlenmiştir. Belirtilen dört ana referansa binaen hangi düzlemlerde bir dönüşüm önerildiği ise ikinci bir meseledir. Bu çerçevede, algısal düzlem ile kurumsal düzlem olmak üzere iki ayaklı bir model sunmak mümkündür.

İGİS faaliyetlerine ilişkin yapılan kavramsal analizden çıkan en önemli sonuç, iç güvenliğin teminine yönelik istihbarat faaliyetlerinin devletler açısından özel bir alana tekabül ettiği gerçeğidir. Bu alanın oluşumuna yönelik ülkeden ülkeye değişen bir başlangıç noktası belirlemek mümkün olsa da Dünya genelindeki etkilerini göz önüne alarak 11 Eylül saldırılarını bir milat olarak kabul edebiliriz. Terörizmle mücadele ekseninde belirginleşen bu milattan bugüne bakıldığında, sınır aşan suçların gelişimi, organize suç faaliyetleri, giderek yoğunlaşan göç hareketleri, siber alanda yaşanan radikal değişimler ise İGİS alanının varlığını ve önemini onaylayan ve tahkim eden ilave gündem maddeleri olmuştur.

Türkiye, sayılan tüm bu gündem maddeleriyle ve çoğunlukla eş zamanlı muhatap olması yönüyle kendisiyle mukayese edebilecek birçok devletten ayrışan, kendine özgü bir kimliğe sahiptir. Bu özgünlük hem tarihsel ve sosyal olaylar hem de -belirli açılardan bunların sonucu olan- bürokratik gelişim süreçlerince tayin edilmiştir. Kısaca değinmek gerekirse, Türkiye'de hali hazırda netleşmiş -en azından ilgili kurumların mevzuatında yer bulmuş- bir iç güvenlik ve iç güvenlik istihbaratı tanımı yoktur. Buna dayalı olarak çıkan boşluklar, kurumsal teamüller veya bakanlık nezdinde ortaya çıkan uygulamalar ile karşılanmaktadır. Askeri bürokrasinin güvenlik başta olmak kamu bürokrasisi ve hükümetler karşısında sahip olduğu güç ve etki alanı, İGİS faaliyetlerinin de askeri eğilimlerin ön planda tutulduğu geleneksel güvenlik yaklaşımı içerisinde gelişmesine sebep olmuştur. İGİS algısının temel gündemi ise

beka vurgusu üzerine tesis edilmiştir. Kurumsal alana da sirayet eden bu durumun 2000'li yılların başından itibaren tedricen daha sivil (askeri olmayan) ve kapsamlı bir iç güvenlik ve İGİS algısına evirildiğini söylemek mümkündür.

Kurumsal anlamda bakıldığında, ana icra kurumunun İçişleri Bakanlığı olduğu, MGK tarafından strateji ve tavsiye, MİT tarafından istihbarat yönüyle çerçevesi çizilen, istisnai hallerde TSK'nın kanunda belirtilen çerçevede müdahil olduğu bir iç güvenlik sistemi mevcuttur. İGİS açısından ise MİT ve İçişleri Bakanlığı'nın (EGMİB ve JGKİB) ana paydaşları olduğu bir yapılanma görülmektedir. Ancak sadece İGİS odaklı faaliyet gösteren müstakil bir istihbarat servisi yoktur. Bu yapının diğer unsurları olarak İçişleri Bakanlığı uhdesindeki tavsiye ve koordinasyon birimleri ile ilgili bakanlıklar uhdesindeki konuya özgü (MASAK-finansal istihbarat ve gümrük muhafaza istihbaratı) istihbarat unsurları sayılabilir.

Dünya örneklerine bakıldığında, önde gelen istihbarat ekolleri arasında sayılan ABD, İngiltere, Fransa ve Almanya ülkelerinde müstakil İGİS servisleri olduğu görülmektedir. Her ülkenin kendine özgü bürokratik gelişimleri olsa da, bu veriye dayanarak genel eğilimin geleneksel iç-dış ayrımı ile başlayan, bilahare yapılan değişimlerle de ana (dış) istihbarat servisi-İGİS servisi ikilisine dönüşen bir yapılanma olduğu söylenebilir. Bu örneklerde, kolluk kuvvetlerinin de belirli bir derecede istihbarat faaliyeti ile iştigal ettiği, bunun istihbarata dayalı polislikten kolluk istihbaratına ve İGİS faaliyetine kadar uzanan geniş bir spektrumda hayat bulduğu görülmektedir. Söz konusu ülkelerin özellikle son yirmi yıllık süreçte, geleneksel kurumların kapatılması da dahil olmak üzere *(örneğin İngiltere'de Özel Şube'nin kapatılması)* ciddi istihbarat reformlarına gittikleri görülmektedir. Bu veriler ışığında Türkiye için algısal ve kurumsal düzlemleri muhtevi bir model tasarlamak mümkündür.

5.1. Algısal Düzlem

Türk İGİS sisteminin yapısal incelemesi ve son yıllarda meydana gelen gelişmelerden yola çıkarak tespit etmeye çalıştığımız sorun alanlarından birçok başlık, algısal düzleme tekabül eder. Esasında burada karşımıza çok katmanlı bir sorun çıkar: bunlardan ilki bu düzlemin nasıl inşa edileceği ile ilgilidir. İkinci ve daha önemli bir aşama buna nasıl kurumsal uyumun nasıl sağlanacağıdır. Üçüncü aşama ise mevcut

insan kaynağına bu algısal dönüşümün nasıl anlatılacağıdır. Bu başlık altında bu hususların temel seviyede aydınlatılmasına yönelik bir öneri sunulacaktır.

Tanım ve doktrin sorunu algısal düzlemde en ön planda tutulması gereken başlık olmalıdır. Zira tanım ve doktrin, tüm faaliyetler açısından bir referans çerçevesi tayin etmektedir. Bir defa ulusal güvenlik-İGİS denkleminde, İGİS'in ülkenin toplam istihbarat çabası içerisindeki yeri netleştirilmelidir. Ulusal güvenlik ve buna yönelik toplam istihbaratın bir alt kümesi olan İGİS faaliyetinin, ülkenin milli güvenlik stratejisi ve ana (dış) istihbarat teşkilatının öncelikleri ve sınırları ile çelişmemesi gerekir. Dahası bu faaliyetler zaman zaman askeri istihbarat faaliyetleri ile de kesişebilir. İstihbarat faaliyetinin dinamik doğası ve kurumlar arasında da geçerli olan/olması gereken bilmesi gerekenler prensibinden dolayı, her çalışma ve/ya gelişmenin paylaşılması mümkün olmayacağına göre, doktriner ama statükocu olmayan bir yaklaşımla İGİS alanı olabildiğince net bir şekilde belirlenmelidir. Türkiye örneğinde, doktrin tayininin MİT Başkanlığı tarafından sunulan bir çerçevede MGK tarafından ilgililerine tebliğ suretiyle yapılabilmesi mümkün gözükmektedir.

Dünyadaki diğer birçok örnekte görüleceği üzere, ülkenin ana (dış) istihbarat servisleri doğrudan Başbakana/Cumhurbaşkanına veya Dışişleri Bakanlığına; iç istihbarat veya İGİS servisi İçişleri Bakanlığına, askeri istihbarat mekanizmaları ise Millî Savunma Bakanlığına bağlıdır. Türkiye örneğinde de -müstakil İGİS servisi olmasa da- benzer bir durum söz konusudur. Bu çerçevede, MİT Başkanlığının istihbarat algısı yönünden hem askeri istihbarat hem de İGİS faaliyetleri üzerinde, şemsiye niteliğinde bir konuma sahip olması elzem gözükmektedir. Bununla birlikte, İGİS faaliyetinin tüm yönleriyle İçişleri Bakanlığı uhdesinde kalması gerekmektedir.

İGİS faaliyetlerinin İçişleri Bakanlığına bağlı olması, kurumsal bir tercihten öte algısal bir yönelime de işaret eder. Ülkede son altmış yılda gerçekleşen doğrudan ve dolaylı askeri müdahaleler, PKK başta olmak üzere önceliğini kaybetmeyen terörle mücadele gündemi ve ülkeye yönelik terör eylemlerinin kırsal ve/ya sınır ötesi kaynaklı olması İGİS faaliyetleri açısından TSK'nın ve 2016 yılındaki yasal düzenlemelere dek belirli yönlerden TSK'ya bağlı olan JGK'nın askeri bakış açısının hâkim olması sonucunu doğurmuştur. JGK artık tamamen İçişleri Bakanlığına bağlı olmakla beraber askeri kimliğini birçok yönden korumaya devam ettiğinden, İGİS doktrinin temel unsurlarından birisi sivil (askeri olmayan) algının nasıl tahkim edileceğine ilişkin

olmalı, bu durum faaliyete hangi kurumların ne derecede katılacağını da tayin etmelidir.

İGİS'in doktrin seviyesinde netleştirilmiş sivil (askeri olmayan) kimliğinin hayata geçirilmesi açısından, İçişleri Bakanlığının İGİS faaliyetlerinin stratejik planlamadan icraya ve denetime kadar tüm alanlarını koordine edebilmesi önem arz eder. Bunun gerçekleşebilmesi içinse bakanlığa bağlı olarak müstakil bir İGİS servisi kurulması elzem gözükmektedir. Bu noktadan itibaren, İGİS doktrininin ilk gündemi, bu servisin görevleri ve çalışma esaslarını netleştirecek bir mevzuata ilişkin ana hatları belirlemek olabilir. Bununla bağlantılı olarak gelişecek diğer bir gündem ise İGİS ile doğrudan veya dolaylı bir şekilde bağlantısı olan kurumların İGİS servisi ile olan her türlü iş birliği, koordinasyon ve bilgi paylaşım konularına ilişkin bir çerçeve sunmak olmalıdır.

Tanım sorunu, İGİS doktrini ile çizilen çerçeve dahilinde, mevzuat çalışmasıyla mümkün olabilir. Kurulacak servisin hangi görevleri üstleneceğinin teşkilat yasasında belirtilmesi suretiyle bir tanıma ulaşmak mümkün olabilir. Uzun yıllar süren deneyimin bir yansıması olan Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanunu'nun teşkilatın görevlerini sayan 4. Maddesi bu konuda örnek teşkil edebilir. İGİS alanın yeni inşa edileceğinden, İngiliz MI5 ve/ya Alman BfV servislerinin teşkilat kanunlarındaki görev merkezli tanımlamalar da örnek alınabilir. Tanımın ve buna bağlı olarak görevlendirmenin net bir şekilde yapılması hem doktrinin sahaya yansıtılmasını kolaylaştırır hem de teşkilatlar arası sınırların tayinini temin eder.

Mevzuat seviyesinde tanıma kavuşan bir İGİS algısı örneği olarak İngiltere/MI5 görev tanımına bakılacak olursa; servisin amacının ulusal güvenlik; bunun alt başlıklarının espiyonaj, terörizm ve sabotaj tehditleri, dış güçlerin faaliyetleri, parlamenter demokrasiyi ortadan kaldırmaya veya sınırlamaya yönelik faaliyetler, ülkenin ekonomik refahına yönelik tehditler ve gerekli hallerde de esasen kolluk görev alanına giren nitelikli suçlar olduğu görülecektir (UK Legislation, 2020a). Fransa/DGSI örneğinde kontrespiyonaj, terörizmle ve aşırıcılıkla mücadele, ekonomik güvenlik, kitle imha silahlarının yayılmasını engelleme ve siber suçlarla mücadele temel İGİS gündemleri olarak belirlenmiştir (DGSI, 2022). Almanya/BfV örneğinde ise servisin ana amacının anayasal düzeni korumak olarak belirlendiği; bu çerçevede terörizmle ve aşırıcılıkla mücadele, sabotajlara yönelik koruma, ekonomik ve bilimsel güvenlik,

istihbarata karşı koyma ve siber savunma başlıklarının öne çıktığı görülmektedir (Bfv, 2022c).

Farklı ülke örneklerinden yola çıkarak, Türkiye örneğinde, anayasal düzeni korumak temel amacı çerçevesinde; terörizmle mücadele, kontrespiyonaj, istihbarata karşı koyma, ekonomik ve bilimsel güvenlik, siber savunma ve gerekli hallerde esasen kolluk görev alanına giren nitelikli suçlar ana İGİS başlıkları olarak önerilebilir. Türkiye'de halihazırda bazıları MİT Başkanlığı ve kolluk istihbaratı arasındaki kesişimlere denk gelen bu başlıklar, önerilen yeni sistemde de yine kesişimler oluşturacaktır. Bu durumun örneklerini Dünya'daki diğer örneklerde görmek mümkündür.

İGİS doktrinin ana hatları belirlendikten sonra, bu alana doğrudan veya dolaylı katkı sağlayacak tüm kurumların, stratejik, operasyonel ve taktik seviyedeki önceliklerinin ele alındığı bir istişare kültürü geliştirilmelidir. Rutin halini almış ve gündelik gelişmelerin ele alındığı/tartışıldığı koordinasyon toplantılarının aksine bu istişare kültürü, devlet çağındaki istihbaratı üreten MİT Başkanlığı, İGİS servisi, gereken hallerde askeri istihbarat, kolluğun İGİS ile ilgili konulardaki operasyonel birimleri, gereken hallerde adli birimleri içeren bir ortak akıl oluşturmaya yönelik olmalıdır. Bu istişare kültürünün ve ortak aklın yerleşebilmesi için, MİT Başkanlığında olduğu üzere İGİS servisinde de istihbarat kariyeri oluşturulmalı, dahası bu iki teşkilatın en azından yeni insan kaynağını kapsayacak bir temel istihbarat eğitimi sistemi *(Almanya BND-BfV ortak eğitimleri gibi)* teşkil edilmelidir.

İGİS doktrini açısından olmazsa olmaz hükmünde bir husus ise istihbarat analizinin İGİS faaliyetleri içerisindeki konumudur. Türk istihbarat sisteminde, MİT Başkanlığının etkin istihbarat istihbarat analizi mantığının daha ziyade ulusla güvenlik ve dış politika ekseninde olduğu görülmektedir. İGİS açısından, nispeten kısa erimli hedefler belirlendiğinden istihbarat analizinin yeterli miktarda kıymet görmediği söylenebilir. Halbuki teorik kısımlarda da sıklıkla ifa edildiği üzere, stratejik istihbarat ve istihbarat analizi kavramları artık geleneksel anlamının çok ötesine geçmiş durumdadır. Bu bakımdan MİT Başkanlığında halihazırda var olan bu kültürün kurulacak yeni servise de aktarılması gereklidir. Bunun yanında, müstakil İGİS teşkilatına sahip olan ülkelerde yaşanan temel sorunlardan olan analiz-saha

kopukluğunu önlemek adına da diğer ülke örneklerinden istifade etmek suretiyle en baştan bir çerçeve çizmek gerekir.

İGİS servisinin İçişleri Bakanlığına bağlı olması, Türk idari sisteminin ve bürokratik geleneğinin temel unsurlarından birisi olan mülki idare sistemi ile bu kurumun merkez ve taşra teşkilatları arasında bir çelişmeye yol açabilir. Hali hazırda, İGİS açısından taşradaki faaliyetler MİT Başkanlığınca bölge başkanlıkları, EGMİB ve JGKİB açısından ise il müdürlükleri/komutanlıkları üzerinden sürdürülmektedir. Kurumsal düzeyde bakıldığında, MİT temsilcilikleri ile mülki idare temsilcileri arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmamakta, EGMİB ve JGKİB istihbarat şube müdürleri ise bağlı bulundukları ilin valisine hiyerarşik olarak bağlı çalışmaktadır. Ancak algısal düzeyde ve uygulamada, polis ve jandarma istihbarat müdürleri merkez teşkilatlarının belirlediği usül ve esaslar dairesinde görev yapmaktadır. Bu noktada mülki amirlerin istihbarat faaliyetlerinin herhangi bir aşamasında doğrudan katılmadığını, sembolik bir konuma sahip olduğunu söylemek mümkündür.

Bu çerçevede, İGİS servisinin doğrudan istihbarat faaliyetini etkilemeyen teknik birimleri haricindeki yönetim kadrosunun, istihbarat karar alma süreçlerinde doğrudan rol almış, istihbarat algısını sahadan öğrenmiş kişilerden seçmek daha makul olacaktır. İstihbarat teorisinin canlı gündem maddelerinden birisi olan sanat-bilim tartışmasına bu noktadaki tercih sanat olmalıdır. İstihbarat alanında akademik çalışmalar yapmak ve/ya bürokrat tecrübesi ile farklı seviyelerdeki istihbarat içerikli toplantılarda bulunmuş olmak, istihbaratın gerektirdiği karar alma süreçlerinde ihtiyaç duyulan algıyı sağlamak için yeterli olmayacaktır. Diğer taraftan, insan kaynağı da dahil olmak üzere İGİS yönetim kadrosunun diğer kamu ve özel kurumların tecrübelerinden etkin bir şekilde faydalanacağı bir algısal düzeyde olması da elzemdir.

İGİS faaliyetlerinin adli soruşturmalarla ilişkisi algısal düzlemde ayrıca ele alınması gereken bir başlıktır. Mevcut tabloya mevzuat ve uygulamalar açısından bakıldığında, MİT Başkanlığı ile adli merciler ve suç soruşturması arasındaki ilişkinin kanun seviyesinde düzenlendiği, EGMİB açısından teamüller ve kurumsal kültür üzerinden geliştiği, JGKİB'in de teamül ve kurumsal kültür inşa aşamasında (İGİS açısından) olduğu söylenebilir. Buradan hareketle, uygulamada bu kurumların sırasıyla milli güvenlik istihbaratı, kolluk istihbaratı ve istihbarata dayalı polislik seviyesinde faaliyet

yürüttüklerini tespit edebiliriz. Bu durum her bir kurumun adli merciler ve suç soruşturması ile olan ilişki yoğunluğunu da belirler.

İstihbarat teorisinin önemli gündem maddelerinden birisi olan bu konuda, temel yaklaşım adli merciler ve suç soruşturmasına yaklaştıkça istihbaratın kimliğini kaybederek suç araştırmasına evirildiğidir. İkinci bir husus ise birçok ülkede tarihsel olaylar çerçevesinde gelişen *(Almanya Gestapo-BfV ve Kanada RCMP-CSIS örneklerinde olduğu üzere)* kolluk-istihbarat ayrışmasıdır. Bu iki yetki alanının birbirine yaklaşması veya tek otorite altında toplanması ile demokrasi ve temel hak ve özgürlükler arasında ters korelasyon vardır. Bundan dolayı, ihdas edilecek İGİS kurumunun adli mercilerle asgari seviyede ve mevzuatta netleştirilmiş bir çerçevede irtibat kurması önem arz eder. Bu noktada, adli soruşturmayı destekleyici suç istihbaratı çalışmalarının sekteye uğramaması adına kolluk istihbaratı ve istihbarata dayalı polislik mekanizmalarının da EGM ve JGK içinde yeniden düzenlenmesi gerekir. Zaten hâlihazırda adli kolluk sıfatıyla adli mercilerle doğrudan temas kuran EGM TEM, KOM ve Narkotik birimleri görev alanlarında suç istihbaratı ve suç analizi konularında uluslararası eğitimler verecek seviyede donanıma sahiptir.

15 Temmuz darbe girişimi akabinde yaşanan olağanüstü hâl döneminde, darbe girişimine ve FETÖ terör örgütüne yönelik soruşturmaların niteliksel ve niceliksel yoğunluğu, her üç kurumun da adli mercilerle daha fazla etmesine neden olmuştur. Bu geçici durumun algı düzeyinde bir eksen kaymasına sebep olmadan eski haline döndürülmesi gereklidir. Bu çerçevede, adli işlemlerin istihbarat ile başlatılması ve/ya desteklenmesi hususu algısal düzeyde İGİS faaliyetleri açsından öncelikli gündem maddelerinden birisi olmalı; istihbarat metot ve taktikleriyle bir soruşturmayı hızlıca halletmenin sadece kurumsal algı ve yapılanma açısından değil aynı zamanda hak ve özgürlükler açısından da sakıncalar doğurabileceği unutulmamalıdır.

İGİS faaliyeti ülkenin genel güvenliğini ilgilendiren ana konuları kapsadığından, doğal olarak diğer devlet kurumları ve özel kurumlar bu faaliyetin dolaylı paydaşları olmak durumundadır. İçerisinde bulunduğumuz bilgi çağının istihbarat faaliyetleri üzerinde veri zenginliği bağlamında hem kolaylaştırıcı hem de zorlaştırıcı etkileri bulunur. Giderek artan veri çeşidi ve miktarı, istihbari faaliyetler açısından eşsiz bir çalışma alanı sağlamaktadır. Buna mukabil, bu tarz bir büyük verinin yönetilememesi, istihbarat başarısızlığına ve neticede temel hedef olan anayasal düzenin korunmasına

yönelik bir zafiyete uzanan sonuçlar doğurabilir. Bu noktada algısal düzeyde iki eksenli bir yaklaşım belirlemek gerekir; bunlardan ilki İGİS servisinin MİT Başkanlığı ile koordineli olarak, kolluk başta olmak üzere diğer devlet kurumları ve özel sektör kaynaklı verilerin hangilerine ve nasıl erişebileceğinin yasal bir dayanağa bağlanması, bunun muhatapları açısından bağlayıcılığının net bir şekilde tayin edilmesi ve nihayetinde İGİS servisinin bütün bu veriyi yönetecek bir bilişim sistemine kavuşturulması gerekir. İkinci husus, bu tarz bir veri ambarının vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmesine yol açacak şekilde oluşturulmaması ve kullanılmamasına ilişkin olmasıdır. Bunun için halihazırda var olan düzenlemelerin daha net bir şekilde tespit edilerek kurumsal İGİS algısının temel unsurlarından biri haline getirilmesi sağlanmalıdır.

İGİS faaliyetlerinin denetimi hem verimlilik hem de yukarıda belirtilen hak ve özgürlüklerin korunması kaygısı açısından önem arz eder. Halihazırda var olan denetim mekanizmaları, meclis denetimi ile adli, idari ve mali açıdan bir denetimi öngörür. Bu bakımdan, mevzuatta ve uygulamada oldukça geniş bir denetim ağı olduğunu söylemek mümkündür. Burada üzerinde durulması gereken nokta, inşa edilmeye çalışılan İGİS algısına uygun bir denetim algısının oluşturulması gerekliliğidir. Denetimin algısal boyutuna ilişkin önerinin denetleyen ve denetlenen açısından olmak üzere iki temel boyutu olabilir.

Denetleyen taraf açısından bakıldığında, bu denetimin İGİS faaliyetlerini sekteye uğratmayacak şekilde tasarlanması ve uygulanması önem arz eder. Rutin veya konuya özgü denetimlerde, ana amaç olan kamu yararından ve ilgili mevzuat hükümlerinden taviz vermemek kaydıyla, faaliyete ilişkin gizli kalması gereken bilgi ve belgelerin korunması, alınacak tedbirlerin bağlantılı diğer faaliyetleri engellemeyecek nitelikte olması, denetimin İGİS kurumu ve insan kaynağı üzerinde bir baskı aracı haline dönüştürülmesi temel kaygılar olmalıdır. Bunun için de denetleme/teftiş biriminin belirli seviyelerde İGİS algısına sahip olması gerekir. Bu da ancak temel bir İGİS eğitimi akabinde rutin ve özel bilgilendirmelerle sağlanabilir.

Denetlenen taraf açısından bakıldığında ise denetimin kendilerine ve faaliyetlerine yönelik bir tehdit değil, tam tersine kurumsal ve bireysel anlamda katkı sağlayacak özel bir faaliyet olduğu algısı oluşturulmalıdır. İGİS faaliyetini Türkiye örneğinde olduğu üzere beka endeksli ve çoğunlukla bireysel fedakarlıklara dayanan bir alana

karşılık gelmesi, bu faaliyetlere katılan personelde zaman zaman duygusal beklentilere neden olabilmektedir. Bunların mesleki profesyonellik çerçevesine oturulabilmesi için, denetime ilişkin personel algısını olumlu bir kimliğe büründürecek, istihbarat etiği temel olmak üzere bir eğitim mekanizması oluşturulmalıdır. Öte yandan uygulamada ara çözümler veya pratik yaklaşımlar olarak gelişen bazı uygulamalar istihbarat faaliyetine katkı sağlamakla beraber mevzuatın hilafında olabilir veya mevzuatta bu konu hiç düzenlenmemiş olabilir. Bu tarz durumlarda, denetim unsurları ile istihbarat personeli arasındaki dengeyi sağlayacak hususlar (örneğin görev kaynaklı zarar konusu) kanun seviyesinde düzenlenmeli ve böylece her iki açıdan bir teminat unsuru oluşturulmalıdır.

Şeffaflık, İGİS faaliyetleri açısından önemli gündem maddelerinden biridir. Belirli yönleriyle denetim mekanizmaları marifetiyle sağlanabilse de özü itibariyle şeffaflık kamuoyu ve İGİS çalışanların algı dünyasında ifade bulur. Denetim bu noktada çoğunlukla şekil şartları itibariyle bir şeffaflık sağlar. Algısal düzeyde şeffaflık ise kamuoyunda İGİS kurumunun açıklamalarına olan inanç ve güven, İGİS personelinde ise hesap verilebilirlik ve içsel rahatlık ile ilgilidir. Bu yönüyle oldukça sübjektif gözüken şeffaflığı, her iki tarafın algı dünyasına hitap edecek birtakım kriterlere bağlamak mümkün olabilir. Denetim ve faaliyet raporlarının zamanında açıklanması, bu metinlerde kullanılan dil ve aktarılan içerik, kurum üst düzey yönetim kadrosunun görünürlüğü, kurumsal açıklamalarda kullanılan dil, geçmiş yöneticilerin tecrübe ve deneyimlerine ilişkin yaptığı açıklamalar, arşiv araştırmalarına yönelik kriterleri önceden belirlenmiş yetkilendirmeler bu kapsamda ele alınabilir. ABD ve İngiltere örneklerinde sıklıkla rastlanılan resmi istihbarat tarihi veya biyografi/otobiyografi niteliğindeki yazma eserler de kamuoyunun açıklanmasına ihtiyaç duyduğu geniş olaylarla ilgili belirli seviyelerde bilgi sahibi olmasını sağlamak yönünden avantajlar sağlayabilir. Bu araçlar vasıtasıyla, olunabildiği ölçüde şeffaf olunduğu mesajının kamuoyunda oluşturulabilmesi temel hedef olmalıdır.

Bütün bu tablo içerisinde, algısal dönüşümün kurumsal yapılanmaya ve insan kaynağına yansıtılması bir plan dahilinde olmalıdır. Doğası gereği İGİS faaliyetleri boşluk kabul etmeyeceğinden ve halihazırda istihbarat servisi seviyesinde MİT Başkanlığı, kolluk istihbaratı seviyesinde EGM ve JGK uhdesinde İGİS faaliyeti yürüten ihtisas birimleri ve insan kaynağı olduğundan kurulacak yeni servisin de belirli

ölçülerde bu kurumlardan beslenmesi gerekir. Her biri ayrı kurumsal kültüre sahip bu kurumlardan uzmanlık alanlarına göre seçilen insan kaynağı, doğal olarak kendi kurumsal kültürlerini, birikimlerini ve şahsi becerilerini de beraberinde getirecektir. Algısal düzeyde ilk hedef, bu yeni kurumun temel prensiplerinin, önceliklerinin ve etik ilkelerinin ne olduğunun bu personele aktarılması olmalıdır. İkinci husus, bu farklı kültürlerin ve birikimlerin ortak bir kültüre ve çalışma ortamına dönüşmesi için de bir hizmet içi eğitim tasarlanması gerekir. Son olarak mevcut insan kaynağına ek olarak yeni bir insan kaynağına başvurulacaksa, bunların da en temelden bu sisteme adapte edilmesini sağlayacak, diğerlerine kıyasla daha uzun bir zaman yayılmış, gizlilik seviyelerine göre modüllere ayrılmış kademeli bir eğitim sürecinden geçirilmesi gereklidir.

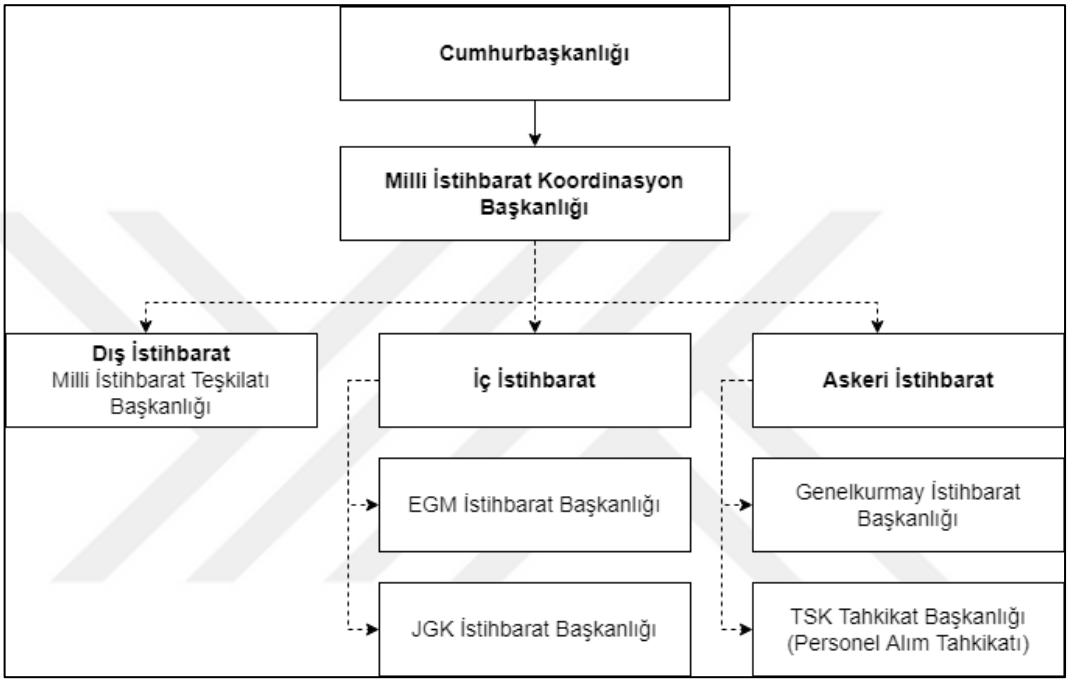
5.2. Kurumsal Yapı Açısından

Kurumsal yapı açısından önerilecek bir dönüşüm modeli esasında, yukarıda bahsedilen algısal düzlemin ete kemiğe büründürülmesi anlamını taşır. Bu bakımdan algısal düzlemde öne çıkan her bir hususun kurumsal alanda nasıl bir izdüşümü sağlaması gerektiği bu başlık altınca incelenecektir.

Türkiye'de genellikle meydana gelen terör saldırıları akabinde gündeme gelen istihbarat başarısızlığı tartışmaları, kurumsal reform planlarını da beraberinde getirir. Ancak belirli bir süre sonra bu tartışmaların kaybolduğu ve kurumsal anlamda sistemin eski haliyle devam ettiği görülmektedir. Tarihsel olarak en sık üzerinde durulan öneri ise EGM istihbaratının iç istihbarat servisine dönüştürülmesi olmuştur. Aslında bu noktada iki yönlü bir önerme bulunmaktadır: iç istihbaratın EGM'ye bırakılması bu kurumu bir İGİS servisi konumuna yükseltmekle birlikte, daha da önemli bir sonuçla MİT Başkanlığını daha etkin bir dış istihbarat teşkilatı haline getirecektir. PVSK'da 1985 yılında yapılan düzenleme ile polise ülke çapında istihbarat verilmesinden bu yana yaklaşık kırk yıldır devam eden bu tartışma zaman zaman alevlense de kurumsal bir reforma dönüşmemiştir.

İstihbarat reformuna yönelik yoğunluk ve kaynağı açısından en güncel ve dikkat çekici tartışmalar 15 Temmuz darbe girişimi akabinde yaşanmıştır. Üst düzey devlet yetkililerinin kamuoyuna yönelik açıklamalarında, temel vurgusu *iç-dış istihbarat ayrımı, istihbarat koordinasyonu* ve *kurumlar arası karşılıklı denetim* olan birçok model tartışılmıştır. Tartışılan modeller incelendiğinde iki ana eğilim olduğunu

söyleyebiliriz. Bunlardan ilkinde MİT Başkanlığının dış, EGM ve JGK unsurlarının ise iç istihbarattan sorumlu olmasının öngörüldüğü, bunlara ilave olarak TSK uhdesinde personel tahkikatı ile yetkili ayrıca bir istihbarat kurumu olması gerektiği, bunların bir koordinasyon mekanizması üzerinden Cumhurbaşkanlığına bağlı olacağı anlaşılmaktadır. Aşağıda şeması bulunan bu modelin Türk istihbarat yapılanması açısından reform niteliğinde tasarlandığını söylemek mümkündür[251].



Tablo 5.1. İstihbarat reform tasarısı (2016)

Öne çıkan diğer bir modelde, reformdan ziyade restorasyon odaklı bir taslak görülmektedir. Buna göre MİT Başkanlığının koordinasyon ve istihbarat analizi ekseninde restore edilmesi, bir istihbarat koordinasyon biriminin ihdası, EGM istihbaratının daire başkanlığından başkanlık seviyesine yükseltilmesi, JGK istihbaratında da iç değişiklikler yapılacağı belirtilmiştir. Bu modelin temelinde, *devletteki istihbarat teşkilatlarının ayrı ayrı güçlü istihbarat teşkilatlarının olmasında fayda bulunduğu, bu sayede birbirlerini kontrol edebilecekleri*[252] fikri bulunmaktadır. Modelde JGK ve EGM istihbarat birimlerinin korunmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Bu noktada, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının 2019-

[251] "İç ve dış istihbarat ayrılıyor", https://www.yenisafak.com/gundem/ic-ve-dis-istihbarat-ayriliyor-2513264 Erişim Tarihi 18.05.2022

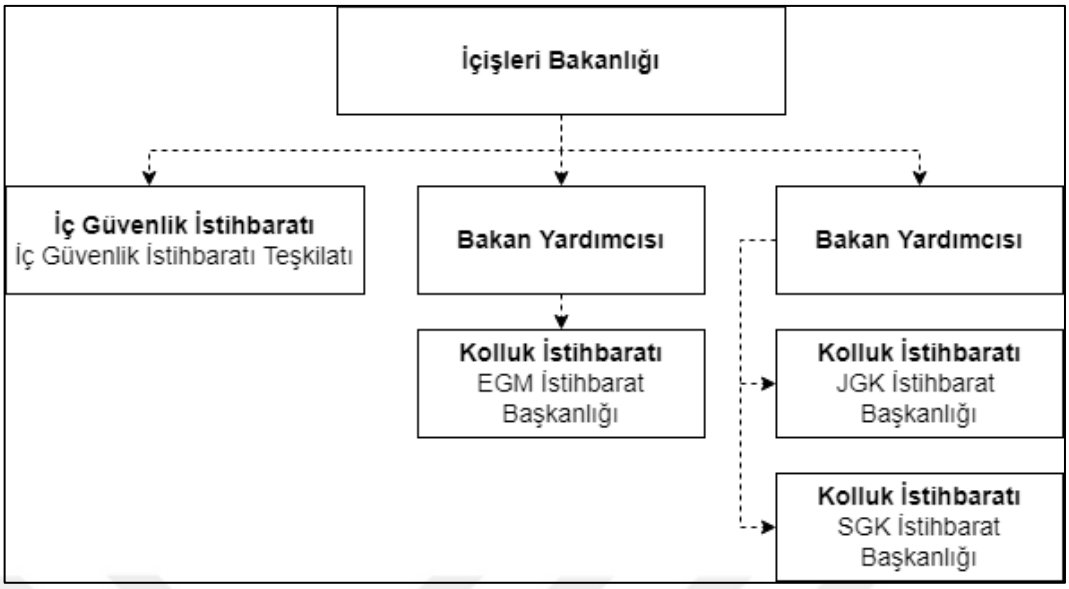
[252] "İçişleri Bakanı Ala: İstihbaratta Koordinasyon Birimi Kurulacak" https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/icisleri-bakani-ala-istihbaratta-koordinasyon-birimi-olusturulacak/631663 Erişim Tarihi 18.05.2022

2023 yıllarını kapsayan *Güvenlik Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu'*nda yer alan *JGK'nın istihbarat toplama yetkisindeki coğrafi kısıtlamanın kaldırılması* önerisi dikkat çekici ve ikinci model kapsamında bir adım olarak göze çarpmaktadır.

Belirtilen bu önerilerin hayata geçirilmesi noktasında somut adımlardan biri, 2020 yılında EGM İstihbarat Daire Başkanlığının kurumsal kimliğinin İstihbarat Başkanlığı olarak değiştirilmesi olmuştur. Ancak bu değişimin kurumun iç düzenlemeleri ve diğer EGM birimleri ile ilişkiler haricinde genel istihbarat yapılanması açısından bir değişiklik sağladığını söylemek pek mümkün değildir. EGMİB bu değişiklik öncesinde de ve halen de Emniyet Genel Müdürlüğü makamına doğrudan bağlı bir birimdir. Öte yandan, 15 Temmuz sonrası ana gündem maddelerinden birisi olan koordinasyon sorununa bir çözüm olarak 2018 yılında İçişleri Bakanlığı uhdesinde İDAKOM *(İstihbarat, Değerlendirme, Analiz ve Koordinasyon Merkezi)* isimli bir birim kurulmuştur.

İGİS faaliyetlerine ilişkin algısal düzeyde gerçekleşmesi gerektiği düşünülen dönüşüm ile yukarıda örnekleri verilen bu tartışmalar ve model önerileri ile birlikte değerlendirildiğinde, kurumsal düzlemde İGİS açısından varılan ilk sonuç, *müstakil bir İGİS teşkilatı* gerekliliğidir. Bu gereklilik, bir yandan İGİS faaliyetinin kendine özgü yapısından diğer yandan Türkiye'nin bölgesinde ve Dünya genelini ilgilendiren konulara ilişkin son yıllarda kazandığı oyun kurucu kimliğin gerektirdiği etkin ve etkili dış istihbarat teşkilatlanması ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Müstakil bir İGİS teşkilatının, mükerrer ve/ya aynı konulu istihbarat faaliyetlerini asgari seviyeye çekerek, MİT Başkanlığının kendi kaynaklarını daha etkin kullanmasına olanak sağlayacağı düşünülmektedir.

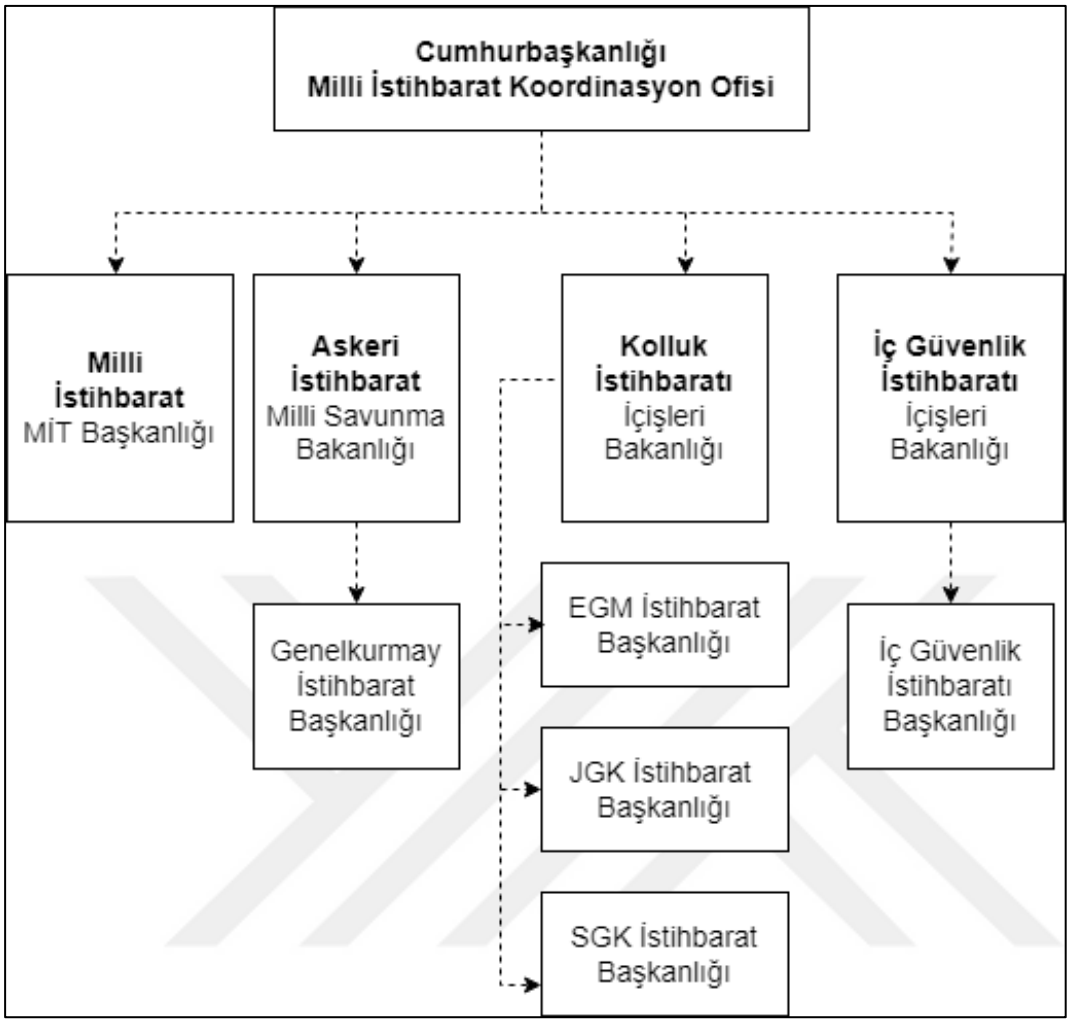
Kurumsal bağlılık açısından bakıldığında, İGİS teşkilatının İçişleri Bakanlığına doğrudan bağlı olması makul gözükmektedir. Bu noktada iki temel model sunulabilir. İlkinde, İçişleri Bakanlığının mevcut yapısının aynen korunması, İGİS servisinin bakanlık iç hiyerarşisinde halihazırda Bakan Yardımcılıklarına bağlı olan EGM ve JGK'dan farklı olarak müstakil bir birim olması öngörülmekte; arz talep ilişkisi açısındansa doğrudan Bakanlık makamına bağlı olduğu için daha etkin bir çalışma alanına sahip olacağı düşünülmektedir. İncelenen Dünya örneklerinde de İGİS açısından hiyerarşik düzenin (ABD hariç) bu şekilde tayin edildiği görülmektedir.



Tablo 5.2. İGİS teşkilatlanma model önerisi (İçişleri Bakanlığı)

İGİS faaliyetlerinin daha etkin yürütülmesine ilişkin ikinci bir model ise İçişleri Bakanlığının mevcut yapısının değiştirilerek, bünyesinde güvenlik ve istihbarat kurumlarını barındıran bir *İç Güvenlik Bakanlığı* kurulmasıdır. Buna göre İGİS teşkilatı, EGM, JGK, SGK (sahil güvenlik) başta olmak üzere Bakanlığın mevcut yapılanmasında bulunan diğer güvenlik birimleri tek bir çatı altında toplanacak, iller idaresi, göç ve nüfus başta olmak üzere diğer birimler ise İçişleri Bakanlığı uhdesinde kalacaktır. İç güvenlik bakanlığı şeklinde, güvenlik ve istihbarat temelli bir bakanlık kurulması uzun vadede sivil güvenlik bürokrasisinin gelişimi açısından da faydalı olacaktır.

Kurumsal hiyerarşi ve temsil açısından İGİS teşkilatının İçişleri Bakanlığına bağlı olmakla beraber ülkenin diğer istihbarat ve güvenlik birimleri arasında özgün ve özerk bir yapıda olması gerekir. Türk idari sisteminde bu tarz birimler genellikle *Başkanlık* şeklinde yapılandırılabilmektedir. Temsil açısından bu teşkilatın, ülkenin milli güvenlik stratejilerinin tartışıldığı ve belirlendiği kurulların ve toplantıların doğal üyesi olması gerekir. Dahası, ülkenin iç güvenlik istihbaratına ilişkin stratejik planının diğer ilgili teşkilat ve kurumlardan intikal edecek öneriler çerçevesinde İGİS teşkilatı uhdesinde oluşturulması önem arz eder. Bu stratejik plan kaynaklı görev paylaşımı ve/ya ihtiyaç duyulan hallerde yapılan ortak çalışmalara ilişkin görülen olumlu veya olumsuz gelişmelerin de bu çerçevede takip edilmesi elzemdir.



Tablo 5.3. İstihbarat topluluğu teşkilatlanma model önerisi (Ana kurumlar)

Mevzuat açısından İGİS teşkilatının herhangi bir kanuna eklenmek yerine kendine özgü bir kanunu olması gerekir. MİT Başkanlığının teşkilat yasası olan Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat teşkilatı bu konuda örnek alınabilir. Kanun içeriğinde, bu başlık altında sayılan tüm hususların netleştirilmesi faaliyetin kuruluş aşamasından itibaren daha sağlıklı bir zemine oturmasını sağlayacaktır. Bu noktada en önemli kısım görev ve yetkileri tayin eden maddeler olacaktır. Bu maddeler bir boyutuyla Türk İGİS sisteminin kurucu doktrininin de bir yansıması olacaktır. Tarihsel olarak gerek MİT Başkanlığının gerekse EGMİB ve JGKİB'nın karşılaşmış olduğu güçlükler, ihtiyaçlar ve bunların nasıl çözümlenebileceğine dair ciddi bir birikim mevcuttur. Faaliyetin gizliliği açısından birçok hususun ikincil ve üçüncül mevzuatla düzenlenmesi, detaylandırılması gerekli olsa da temel hususların kanun seviyesinde belirlenmesi önem arz eder. Bu yaklaşım hem teşkilatın temsili hem de şeffaflık ilkesine katkı sağlayacaktır. Bunun yanında, halihazırda farklı kanunlarda diğer

kurumlara referansla yazılmış olan maddelerin/fıkraların da (örneğin teknik takip hususlarının PVSK ek 7. Maddede ele alınması, ancak bu hususların MİT Başkanlığına ve JGKİB'na yönelik hükümler de içermesi) mümkün ölçüde tek bir kanun içerisinde derlenmesi de verimlilik ve şeffaflığa katkı sağlayacaktır.

İnsan kaynakları politikası bakımından, İGİS teşkilatının istisnalar (teknik birimler veya konuya özgü ihtiyaçlar) hariç olmak üzere kariyer odaklı bir sistem benimsenmelidir. Halihazırda İGİS alanından faaliyet gösteren EGMİB ve JGKİB personelinin branş/sınıf temelli istihdamına karşın, bu birimlerle aynı kurumun diğer birimleri arasındaki geçişkenlik hem kolay hem de sayıca fazla olabilmektedir. Bu durum hem uzun vadeli insan kaynakları politikalarına engel teşkil etmekte hem de faaliyete özgü ve gizli kalması gereken bilgilerin, metot ve taktiklerin bu birimlerle ortak iş yapan diğer birimlerde çalışanlarca öğrenilmesine de yol açmaktadır.

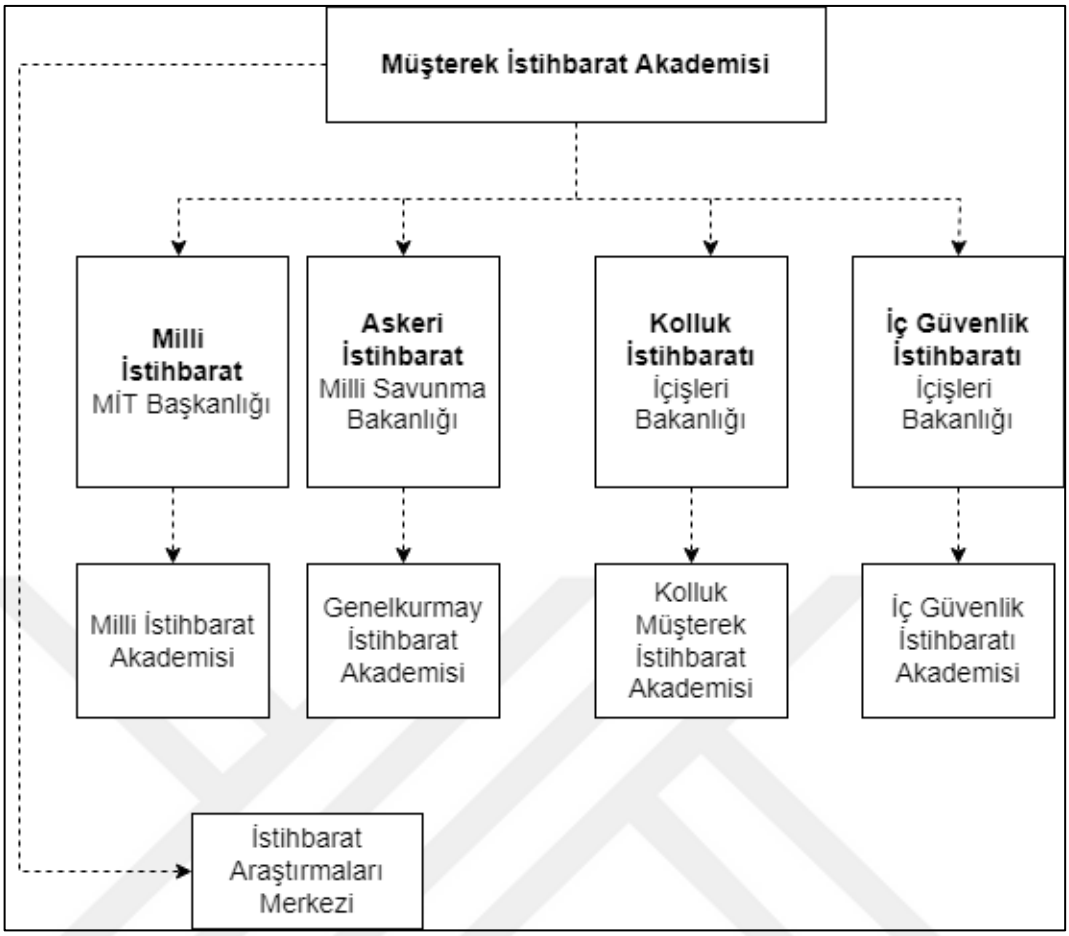
İnsan kaynakları politikasında kariyer odaklı bir sistem, faaliyetin farklı unsurlarındaki uzmanlaşmanın artması, kurumsal kültürün ve kurum-çalışan bağının tesisi, personelin özlük haklarının korunabilmesi, kurumun kendi yöneticilerini kendi içerisinden yetiştirme imkanına kavuşması gibi birçok noktada hem. Kurumsal hem de bireysel verimliliği artıracak bir etken olacaktır. Bununla birlikte, ihtiyaç duyulan alanlarda kurum dışından istihdam konusu da kriterleri önceden belirlenmiş olmak kaydıyla sınırlı bir alanda kullanılabilmelidir. Halihazırda MİT Başkanlığı, EGMİB ve JGKİB içerisinde İGİS faaliyetleri ile görevlendirilmiş geniş bir insan kaynağı bulunmaktadır. Kurulacak İGİS teşkilatının temel kadrosunu bu kurumlardan alması makul gözükmektedir. Bu noktada ön planda tutulması gereken hususlar, bu kurumlardan alınacak personelin mesleki yeterliliği ve daha da önemlisi algısal düzeyde sivil bir istihbarat anlayışına sahip olması gerekliliğidir.

Yönetim kadroları açısından, temel insan kaynağında olduğu üzere mevcut kurumlardan gelecek yöneticilerin tercih edilmesi makul gözükmektedir. Bu noktada İGİS teşkilatına verilecek görevlerin neler olacağı da belirleyici olacaktır. Örneğin kontrespiyonaj konusu halihazırda MİT Başkanlığı görevleri arasında olduğundan, bu birimin yöneticilerinin bu kurumdan gelecek insan kaynağından seçilmesi faydalı olacaktır. Belirlenen görev başlıklarına göre EGMİB ve JGKİB personelinden seçilen yöneticiler de kendi görev alanlarında görevlendirilmelidir. Teşkilatın görev sınırları MİT Başkanlığı ile kesişebileceğinden, koordinasyon ve iş birliği kaynaklı muhtemel

istihbarat başarısızlıklarını önleme adına üst yönetici kadrosunda en azından kuruluş sürecinde MİT kaynaklı yöneticilerin de olması tercih edilebilir.

Eğitim açısından İGİS faaliyetlerinin sadece İGİS kurumunu değil, bu alana katkı sağlayacak diğer kurumları da kapsayacak bir istihbarat eğitimi yapılanmasının kurulması gerekir. Halihazırda çok parçalı bir kurumsal yapı, buna dayalı olarak da istihbarat kültürü açısından farklı ve zaman zaman birbiriyle çelişen yaklaşımlar mevcuttur. MİT Başkanlığı uhdesindeki İSAKEM (İstihbarat Akademisi ve Eğitim Merkezi), EGMİB uhdesindeki İSAK (İstihbarat Akademisi) ve JGK uhdesindeki Jandarma İstihbarat Okul Komutanlığı halihazırda kendi personeline ve ikili anlaşmalar çerçevesinde yabancı ülke teşkilatlarının görevlilerine eğitimler vermektedir. Bunlar arasındaki temel farkın ise, MİT Başkanlığı açısından akademinin kariyer merkezli bir yapıda olmasına karşın, EGMİB ve JKGİB açısından istihbarat branşı/sınıfına yönelik bir hizmet içi eğitim kurumu kimliğinde olmasıdır.

Bunun giderilmesi için iki aşamalı bir model benimsenebilir. İlk aşamada İGİS teşkilatının, MİT-İSAKEM benzeri bir istihbarat akademisine sahip olması gerekir. Bu akademinin görevi, kariyer odaklı bir yaklaşımla temel, ihtisas ve tekâmül istihbarat eğitimleri vermek, bunun yanında İGİS faaliyetlerine ilişkin akademik gelişmeleri takip etmek ve desteklemek olmalıdır. İkinci aşama ise ortak istihbarat kültürünün ve algısının inşa edilebilmesi için, İSAKEM, İGİS akademisi ile askeri ve kolluk istihbarat eğitimi veren kurumların bir çatı altında toplandığı bir birim kurulmasıdır. Bu müşterek akademinin amacı, temel bir istihbarat kültürü eğitiminin ve gerekli durumlarda ortak kültürün geliştirilmesine yönelik tekâmül eğitimlerinin verilmesi olacaktır. Bu eğitimler haricindeki kurumların kendi istihbarat akademilerince verilecektir. Buna ilave olarak, istihbarat araştırmalarına ve eğitimine ilişkin güncel gelişmeler takip etmek için de bir istihbarat araştırmaları merkezi bu akademiye bağlı olarak faaliyet göstermelidir.

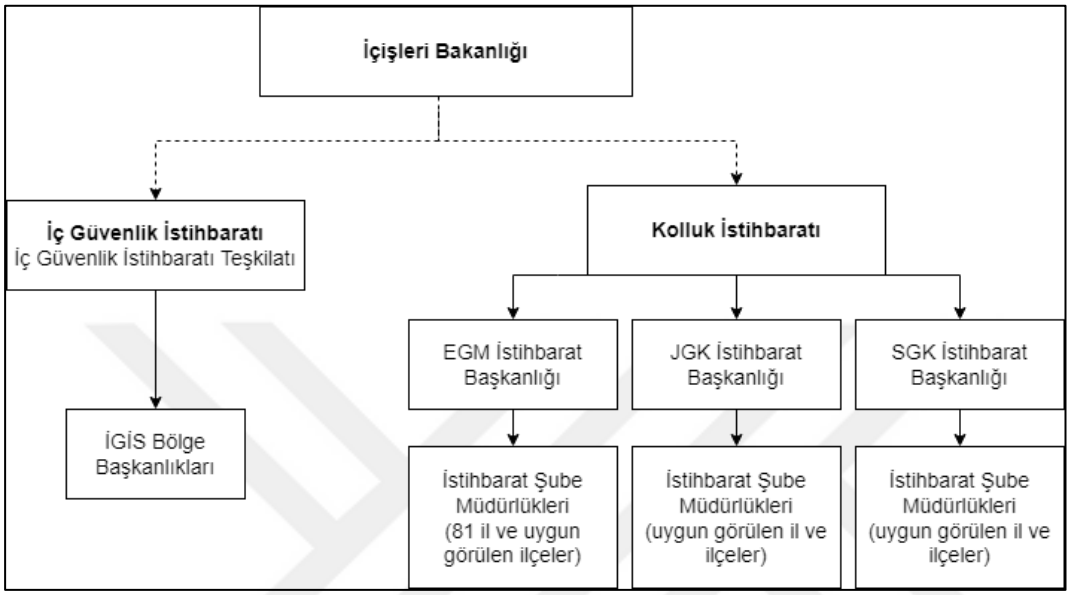


Tablo 5.4. Müşterek istihbarat akademisi modeli

Yurt geneli teşkilatlanması açısından, halihazırda iki ana yaklaşım bulunmaktadır. İlkinde MİT Başkanlığı bölge başkanlıkları üzerinden hareket etmekte her ilde temsilciliği bulunmamaktadır. İkincisinde ise EGMİB ve JKGİB her ilde ve bazı ilçelerde temsil edilmektedir. EGMİB ve JGKİB kolluk istihbaratı ve istihbarata dayalı polislik faaliyetine daha yakın bir alanda faaliyet gösterdiklerinden 81 ile yayılan ve her ildeki il emniyet müdürlüğüne/jandarma komutanlığına bağlı birimler üzerinden faaliyet yürütmesi makul gözükse de bu sistemin İGİS teşkilatlanması açısından gereksiz bir insan kaynağı yoğunluğuna sebep olması muhtemeldir. Bunun yerine, MİT tarafından benimsenen sistem temelinde hareket ederek ancak bölge başkanlığı sayısını da artırarak etkin bir sistem kurulabilir.

Taşra teşkilatının yönetimsel bağlılığı açısından, MİT Başkanlığının bölge başkanlığı sisteminin bir benzeri inşa edilmelidir. Bölge başkanları ve personeli sorumluluk alanları içerisindeki mülki idare ve kolluk amirleri ile organik bir hiyerarşi içerisinde olmamakla beraber, kanunda belirtilen hükümler çerçevesinde İGİS taşra teşkilatı ile bu kurumların ilgili personeli koordinasyon ve iş birliği içerisinde çalışmalıdır.

Koordinasyon, iş birliği ve gerekli hallerde bilgilendirme hususları haricinde Bölge başkanları yönetimsel olarak merkez teşkilatına bağlı olmalıdır. Bunun yanında, bölge başkanlıklarında çalışan personelin tayin, terfi başta olmak üzere tüm özlük hakları açısından da merkez teşkilatına bağlı olması gerekir.



Tablo 5.5. İGİS taşra yapılanma modeli

Adli mercilerle irtibat İGİS teşkilatının uyumda en çok sorun aşamaya muhatap olduğu alanlardan birisi olabilir. Olağan şartlarda bir istihbarat teşkilatının kanunda yazılı istisnai haller haricinde dli merci ile irtibatının olmaması gerekir. Ancak Türkiye'de İGİS ana bileşenlerinin aynı zamanda kolluk birimleri olması adli mercilerle istihbari birimler arasında olması gerekenden fazla bir yakınlaşmaya sebep olmuştur. Buna ilave olarak son yıllarda gerçekleşen yoğun terör saldırıları ve son olarak 15 Temmuz darbe girişimi yoğun bir iş birliğini mecbur kılmış, kolluk birimlerinin yanında MİT Başkanlığının ilgili birimlerinin dahi adli mercilerle birlikte çalışması gereken durumlar ortaya çıkmıştır. İGİS teşkilatının kurulması durumunda, adli birimlerle gereken hallerde irtibatın kolluk istihbarat birimlerince sağlanması hem MİT Başkanlığının hem de İGİS teşkilatının birer adım daha geriye çıkabilmesine olanak sağlayacaktır. Faaliyetlerin örtülenmesi, imkân ve kabiliyetlerin ve personelin deşifre olmasının engellenmesi ve istihbarat faaliyetlerinin önceliklerinin etkilenmemesi açısından bu mesafenin korunması önem arz etmektedir.

Kolluk birimleriyle irtibat İGİS faaliyetleri açısından en hayati başlıklardan birisidir. Bu irtibatın halihazırdaki işleyişi MİT Başkanlığı personeli ile kolluk arasında cereyan

etmektedir. Yasa gereği, tüm devlet kurumları MİT Başkanlığının görev alanına giren konularda MİT personeline bilgi vermekle yükümlüdür. Bunun yanında, doğrudan kolluk birimlerini muhatap bir ifade olmasa da, kolluk istihbarat birimlerinin görevlerinin gerektirdiği istihbaratı oluşturmak, MİT tarafından istenen hususlarda gerekli çalışmaları yapmak, istihbarata karşı koymak ve elde edilen istihbaratı MİT'e ulaştırmakla mükellef kılındığı anlaşılmaktadır. Uygulamada, bu iş birliği faaliyetin içeriğine göre kurulan mekanizmalar üzerinden yapılmaktadır. Bu iş birliği bizzat kolluk tarafından elde edilen bilgilerin veya analizlerin paylaşılması veya MİT personelinin deşifre olmaması için örtüleme şeklinde gerçekleşebilir. Benzer şekilde kolluk istihbarat faaliyetleri de ihtiyaç duyulan ve uygun hallerde MİT imkanları ile desteklenebilmektedir. Bu iş birliğinin İGİS teşkilatı açısından da benzer bir çerçevede devam ettirilmesi gereklidir.

Kollukla irtibat noktasında diğer bir başlık ise veri paylaşımı ile ilgilidir. MİT Başkanlığının kolluk birimlerinin özerk bilişim ağları olan EGM-POLNET (Polis Bilgi Ağı Projesi) ve JGK-JEMUS (Jandarma Entegre Muhabere ve Bilgi Sistemleri) üzerinde bir yetkisi bulunmamaktadır. 15 Temmuz darbe girişi akabindeki yasal düzenlemeler kapsamında, EGM ve JGK arasında birçok açıdan eşgüdüm sağlamaya yönelik çabalar devam etmektedir. Bu kapsamda, geçmişte kurulmuş sistemlerin eşlenmesi, yeni kurulan sistemlerin de ortak kurulması ile bu iki kurum doğrudan ve dolaylı olarak istihbarat faaliyetleri kapsamında başvurulan birçok veri çeşidini kendi uhdelerinde toplamaktadır. Benzer şekilde, kolluk görev alanından çıkarılarak İçişleri Bakanlığının diğer birimlerine devredilen bazı veriler de bu sistemlere yüklenmektedir. Zikredilen kolluk veri ağları hem bu verileri derlemekte hem de belirli açılardan tekil ve analitik sorgu imkânı sunmaktadır. Bu ağlar altındaki veriler kurumlararası protokollerle paylaşılabiliyorsa da ağlar üzerinde veri sorgulama, ekleme veya silme yetkisi paylaşılmamaktadır.

İGİS alanındaki daha nitelikli bir veri türü ise uzun süredir faal olan kolluk istihbarat birimlerinin -diğer kolluk birimleriyle de paylaşmadığı- kendi iç yazışmalarından kaynaklı verilerdir. Bu veriler, derlenmiş istihbarat verileri yanında istihbarat yazışmalarının formları olan haber notu, analiz notu vb. çok sayıda farklı belgeden oluşabilmektedir. Özellikle, istihbarat kültürünün sivil kanadını temsil eden EGMİB uhdesinde uzun yıllara dayanan bir arşiv bulunduğu bilinmektedir. Bu tarz bir arşivin,

esas itibariyle kolluk istihbaratından ziyade İGİS faaliyetine tekabül etmesi daha olasıdır. Bu bakımdan, kurulacak İGİS teşkilatının EGMİB ve JKGİB arşivini de devralması gerekir. Bu tabloda kolluk istihbaratı birimleri, İGİS teşkilatı ihdas edilip tam kapasite faal hale geldikten sonra dahi görevine devam etmelidir. Görev taksimatı açısında ise doğrudan istihbarat faaliyeti yerine istihbarata dayalı polislik temelli bir yol tayini yapılması gerekir.

Koordinasyon açısından bakıldığında, İGİS faaliyetleri açısından iki ana eksende düşünmek gerekir: görev dağılımı ve bilgi paylaşımı. Görev dağılımı, uzun süredir devam eden bir yapının dönüştürülmesini de içerdiğinden ilk etapta en sancılı konulardan biri olabilir. Yukarıda ifade edildiği üzere, tanım ve doktrin safhalarında belirlenecek net tavır, bu konunun da çözüm kaynağı olacaktır. En genel hatlarıyla bakıldığında, İGİS teşkilatının terörle mücadele başta olmak üzere adli soruşturmalardan mümkün olduğunca uzak, ancak soruşturmaların devam eden planlı istihbarat operasyonlarına zarar vermemesinden emin olacak kadar da haberdar olması gerekir. Bu noktada, istihbarat faaliyetinin gizliliği kadar kanunen teminat altına alınmış bir hazırlık soruşturması gizliliği olduğunu da unutmamak gerekir. Bundan dolayı, kolluk istihbaratı birimleri İGİS teşkilatı ile adli kolluk birimleri ve adli merciler arasında da koordinasyon işlevine sahip olacaktır. Dolayısıyla istihbarat-suç soruşturması ilişkisinin kurulması gerektiği durumlarda, istisnai durumlar saklı kalmak üzere, en sağlıklı ilişkinini İGİS teşkilatı-kolluk istihbarat birimleri arasında kurulabileceği düşünülmektedir. Bu noktaya kadar ele alınan koordinasyon daha ziyade ikili diyalog ve iş birliği üzerine tesis edilebilir.

Kurumsal yapılanma düzeyinde ikinci ve daha kurumsal bir çözüm ise müşterek istihbarat koordinasyon birimleri ve mekanizmaları kurulmasıdır ki bu kapsamda 2013 yılından itibaren yapılan düzenlemeler ile birtakım kazanımlar sağlanmıştır. Kurumsal yapı açısından Müşterek İstihbarat Koordinasyon Merkezi (MİKM) ve bilgi paylaşımı açısından Operasyon Bilgi Paylaşım Sistemi (OBİPAS) bu kapsamda ele alınabilir. Bununla birlikte istihbarat paylaşımında, resmi kanalların işlevselliğinin de tartışmalı olduğunu belirtmek gerekir. Dünya örneklerinde de görüldüğü üzere *(örneğin 11 Eylül saldırıları sonrasında gündeme gelem CIA-FBI ilişkisine dair tartışmalar)* her ne kadar resmi mekanizmalar işletilmeye çalışılsa da gerek elde edilme gerekse analiz süreçleri açısından zorluklarla elde edilen nitelikli istihbaratın paylaşılmasına ilişkin

çekinceler kaçınılmaz şekilde *istihbarat boşlukları* veya daha sıkıntılı durumlarda *istihbarat duvarları*na dönüşmeye namzettir. Bu bakımdan, bu kurumsal mekanizmalar geliştirilerek devam ettirilmekle beraber, algısal düzeyde bir iş birliği kültürünün oluşabilmesi için ortak eğitim mekanizması işletilmeli, belirli bir süre sonra bu sayede gelişmesi umulan ortak kültür de profesyonel sınırlar dahilinde bir ikili diyaloğun temelini teşkil etmelidir.

Denetim açısından, halihazırda mevzuat yönüyle etkili ve kapsamlı bir denetim sistemi olduğunu söylemek mümkündür. 2014 yılında kurulan TBMM Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu *meclis denetimi* cari mevzuattaki en üst denetim mekanizmasıdır. Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanunu'nun Ek 2. Maddesi, bu komisyonun görev alanına giren iki başlık içerir: (i) devlet istihbarat hizmetleri, (ii) güvenlik faaliyetleri ve istihbari nitelikteki faaliyetler. İlki MİT Başkanlığını, ikincisi EGMİB, JGKİB ve MASAK'a tekabül eden bu başlıklara ilişkin, bu kurumlarca hazırlanacak yıllık faaliyet raporlarını inceleyerek TBMM'ye sunmak komisyonun temel denetim aracıdır. Müstakil bir İGİS teşkilatı kurulması durumunda, bu denetimin MİT Başkanlığı ve İGİS teşkilatının ilk başlıkta, sayılan diğer kurumların da ikinci başlıkta kalacak şekilde tanzim edilmesi gerekir. Hatta, sadece birinci başlığa tekabül eden ve istihbarat faaliyetlerini kapsayan bir *İstihbarat Komisyonu* daha etkin çalışabilir. İkinci denetim mekanizması olan kurum içi teftişler, MİT Başkanlığı açısından *sıralı kurum amirleri ve Devlet Denetleme Kurulu*, EGMİB, JGKİB ve MASAK açısından ise sıralı kurum amirleri ve Bakanlık teftiş kurulları eliyle yapılmaktadır. Bu noktada, kurulacak İGİS teşkilatının, muhtemel personel kaynakları olan MİT Başkanlığı, EGMİB, JGKİB ve MASAK içerisinden yetişmiş, kendi konularında deneyimli bir teftiş kadrosunca denetlenmesi en etkin yöntem olacaktır. İnsan kaynağı bu şekilde belirlenmek kaydıyla bu teftiş birimi doğrudan İçişleri veya İç Güvenlik Bakanına bağlı olabilir.

Yargı denetimi açısından, teknik faaliyetlerin denetimi ve yargılanma usul ve esasları olmak üzere iki başlıktan bahsedilebilir. İlkinde, MİT Teşkilat Kanunu, PVSK ve JTGYK'da belirtildiği üzere teknik izleme faaliyetleri Ankara adliyesinde görevli ağır ceza mahkemesi üyesidir. İkincisinde ise, faaliyetinden dolayı adli soruşturmaya konu olmuş bir kamu görevlisinin hangi hal ve şartlarda ve ne çerçevede yargılanacağı hususu ele alınır. Teknik izlemeler açısından, her bir kararın mahkeme kararına

bağlanması şartı temel hak ve özgürlüklerin korunması açısından büyük bir öneme sahiptir. Bununla birlikte, özellikle İGİS faaliyetleri alanına giren konuların son yıllardaki gelişmelerden dolayı adli soruşturmalara ve suç olgusuna yakınlaşması, istihbari nitelikteki bir izleme faaliyetinin de yakın gelecekte hangi suça bağlanacağı sorusuna muhatap kalması sonucunu doğurmaktadır. Oysaki her istihbarat faaliyeti zorunlu olarak bir suç soruşturmasına bağlanmak zorunda değildir. Bundan dolayı, teknik izlemeye ilişkin yapılacak denetimlerin usul ve esas yönünden istihbaratın esas doğasına uygun bir alanda cereyan etmesi gerekir. İstihbarat faaliyetlerinden dolayı adli soruşturmaya konu olan İGİS personelinin yargılanma esas ve usullerinde ise mevcut MİT Teşkilatı kanununda öngörülen izin mekanizmasının aynen işletilmesi makul gözükmektedir.

Diğer ülkelerle irtibat açısından bakıldığında, Türkiye'ye yönelik tehditlerin sebep ve/ya sonuç ilişkileri ile çok sayıda diğer ülkeyi ilgilendiriyor olması bu ülkeler başta olmak üzere uluslararası bir İGİS irtibat ağını zorunlu kılar. Halihazırda bu irtibatlar, istihbarat servisleri düzeyinde MİT Başkanlığı kolluk istihbaratı veya polis iş birliği düzeyinde ise EGM ve JGK irtibat görevlileri üzerinden sağlanmaya çalışılmaktadır. İstihbarat servislerinin diplomatik usul ve esaslar ile karşılıklı diyalog ve teamüllere dayalı iş birliği mekanizmaları mevcuttur. Kolluk istihbaratı açısından ise, ilgili ülkedeki kolluk biriminin yasal konumu ve istihbarat faaliyetleri içerisindeki etkinliğine bağlı olarak iş birliği kanallarının nispeten çok daha dar bir alana hitap ettiği söylenebilir. Bu çerçevede, kurulacak İGİS teşkilatının, iç ve dış güvenlik istihbarat servislerini ayrı olduğu ülkelerde iç güvenlik istihbaratı temelli yeni bir irtibat ağı kurması elzem gözükmektedir. Bu ağ, halihazırda çoğunlukla MİT Başkanlığı merkezlidir. Bunun uygun görülen ülkelerde ve şartlarda İGİS teşkilatına devredilmesi; kolluk istihbarat birimlerinin geçmişten kaynaklı istihbarat iş birliği kanalları varsa onların da aynı şekilde devredilmesi, kolluk birimlerinin ilişkilerini sadece polis iş birliği çerçevesinde tesis etmesi gerekir.

6. SONUÇ

Devlet kurumları şüphesiz uzun süren deneyimler neticesinde ve yaşanan olumlu/olumsuz çok sayıda olaydan damıtılan bir birikim çerçevesinde gelişirler. Söz konusu istihbarat faaliyeti yürüten bir devlet kurumu olduğunda, bu gelişim süreci doğal olarak birçok bilinmez/açıklanamaz hususla bağlantılıdır. Buna karşın devlet kurumları, içinde bulunduğumuz çağın yoğun bir şekilde dayattığı değişim ve dönüşüm beklentisinden vareste kalamazlar. Bilhassa bilgiye erişim kolaylığı ve bilginin yayılma hızı bunu kaçınılmaz kılan hususlardır. Bu çerçevede devlet kurumları arasında en hassas ve bunun yanında en zor alanlardan birine tekabül eden istihbarat teşkilatlarının da hızlı bir değişimi söz konusudur. Bu çalışmanın temel amacı zikredilen değişime teori ve uygulama boyutlarında bir şerh düşmektir.

Herhangi bir kurum hakkında reform veya restorasyona yönelik önerilerin dört ana unsuru olabilecek teori, tarihsel gelişim, uygulamalar ve diğer ülke örnekleri düşülen şerhin de temel sütununu teşkil etmektedir. Bu çerçevede ele alınan bu çalışmada, milli güvenliğin sağlanmasına yönelik önemli bir faaliyet alanı olan *iç güvenlik istihbaratı* faaliyetlerinin önemi ve gerekliliği bunlara tekabül eden farklı boyutlarıyla açıklanmış; elde edilen bulgulardan yola çıkarak da Türkiye'de nasıl bir yaklaşım benimsenmesi gerektiğine dair bir model sunulmuştur.

Çalışma kapsamında görülen temel hususlardan birisi, farklı ülkelerdeki istihbarat reformu tartışmalarının, birbirini yatay ve/ya dikey olarak kesen bu dört temel sütun üzerine inşa edildiğidir. Farklılaşan husus ise bu tartışmaların mecraları ve kamuoyuna açıklığı noktasında görülmektedir. Bilhassa ABD örneğinde, istihbarat faaliyetlerinin askeri/sivil, uygulayıcı/akademisyen ayrımlarını ortadan kaldırmaya yönelik birçok çalıştay ve rapor örneğine rastlanmıştır. Tartışmaların -mümkün olduğu ölçüde- bu tarz şeffaf bir alanda yürütülmesi, konu hakkında daha fazla fikrin ortaya çıkması ve/ya bir yerlerde unutulmuş, göz ardı edilmiş çalışmaların da sisteme dahil edilmesine olanak sağlamaktadır. Türkiye'de son yıllarda istihbarata yönelik canlanan akademik bir çaba olmakla beraber, akademik çalışmalarla uygulama arasındaki makasın diğer ülkelere kıyasla daha açık olduğunu belirtmek gerekir.

İstihbaratın teorik çerçevesinin, hangi ülkede çalışılırsa çalışılsın, ülkeye özgü koşullardan bağımsız ve ithal kavramlarla inşa edilmesi teori-uygulama arasındaki makasın açılmasının temel sebebidir. Bu çalışmanın temel kavramı olan iç güvenlik

istihbaratı da bu tarz bir sorunla karşılaşmaya muhatap bir konu başlığıdır. Kavramın batı dillerindeki karşılıklarını da ele alarak yapılan bir tercih ile, çalışmaya esas teşkil eden incelemelerin temeli iç istihbarat yerine ABD ekolünde belirginleşen iç güvenlik istihbaratı kavramına dayandırılmıştır. Fazlasıyla ABD eksenli olmakla eleştirilebilecek bu yaklaşım, Türkiye'nin özgün koşullarının geleneksel iç-dış istihbarat ayrımının meseleyi izahta yetersiz kaldığı tezi üzerine inşa edilmiştir. Böylece milli güvenlik istihbaratından istihbarata dayalı kolluk faaliyetlerine kadar geniş bir spektrum üzerinde ilerleyen istihbarat faaliyetlerinin kesişim noktaları ve bunların nelere tekabül ettiği izah edilmiştir.

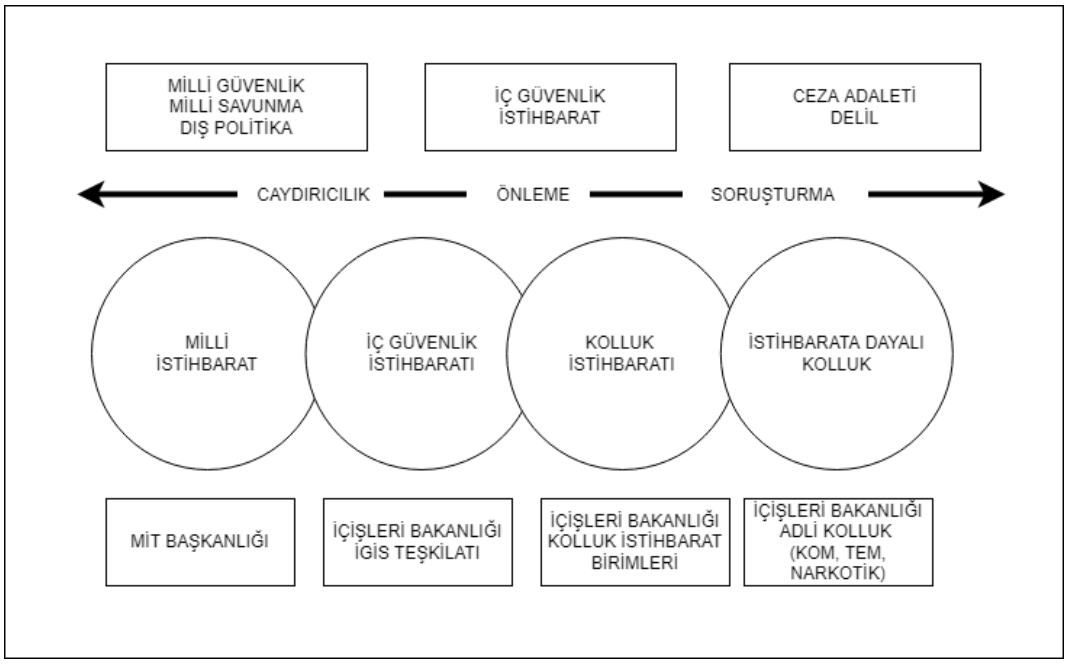
Tarihsel olarak bakıldığında, bugün güvenlik ve istihbarat çalışmalarının temel gündem maddelerinin birçoğunun 11 Eylül saldırılarına dayandırıldığını görülmektedir. İGİS konusunda da bu tarihin belirleyiciliğini tespit etmek gerekir. ABD'nin terörle mücadele konseptinde kapsamlı bir değişikliği beraberinde getiren bu süreç, sadece ABD içi tartışmalarla sınırlı kalmamış, dünyanın farklı bölgelerinde ABD ve/ya müttefiklerince gerçekleştirilen askeri müdahaleler, bunlar neticesinde meydan gelen göç hareketleri, bunlara atıfla farklı terör örgütlerince yaygınlaştırılan terörist faaliyetler, ilgili ülkelerde ve bölgelerde ortaya çıkan istikrarsızlık ortamlarını ürünü olan organize suçlar hem eheme tüm ülkelerin güvenlik ve istihbarat yapılanmalarının en azından terörle mücadele doktrini çerçevesinde gözden geçirilmesine yol açmıştır. Bu çalışmanın temel gündemlerinden birisi de bu süreçleri erişilebilen kaynaklar üzerinden ele almak olmuştur.

Ülke örneklerinin incelenmesi bu noktada anlam kazanmaktadır. Her ne kadar genel algı ve yaklaşım, istihbarat konusunda ABD örneğini yön tayin edici bir ekol olarak görmek olsa da 11 Eylül sonrası ABD'de hem kurumsal hem de akademik alanda yaygınlaşan reform tartışmalarının temel gündem maddelerinden birisi de diğer ülkelerdeki yapıları incelemek olmuştur. Ülke örneklerinin incelenmesi, teoride hızla ve basitçe tasarlanabilen çözüm önerilerinin farklı ülkelerdeki deneyimlerle sınanması imkanını sunmaktadır. Her ne kadar ülkelerin kendine özgün yanları olsa da ortak hususlardan yol çıkılarak nitelikli sonuçlara varmak mümkün olmuştur.

Türkiye, belirtilen bu tabloda gerek dış politikası gereği kurduğu ittifaklar, gerekse iç ve güvenlik politikaları gereği yaptığı tercihlerle ön plana çıkan ülkelerden olmuştur. 11 Eylül'e bağlı uluslararası gelişmelerin büyük çoğunlukla -sınır ülkeler başta olmak

üzere- Türkiye'nin coğrafi ve stratejik ilişkilerini ilgilendirmesi istihbarat ve güvenlik teşkilatlarının üzerindeki sorumluluğu ve yükü de artırmıştır. 11 Eylül öncesinde de zaten etnik ayrılıkçı, aşırı sol ve dini istismar eden terör örgütlerinin yurtiçi ve yurtdışı faaliyetlerini takibe diğer ülkelerle kıyasla oldukça fazla zaman ayırmak durumunda kalan bu kurumlar, söz konusu örgütlerce gerçekleştirilen saldırılar akabinde sadece mesai yükü ile değil aynı zamanda istihbarat başarısızlığı eleştirileri ile de muhatap olmuşlardır. Türkiye'deki istihbarat ve reform tartışmalarının birçoğunun bu tarz saldırılar sonrası oluşan ortamda filizlendiğini söylemek mümkündür.

Belirtilen bu çerçevede uluslararası caydırıcılık-adli soruşturma spektrumunu Türkiye örneğinde yeniden incelediğimizde varılan temel sonuçlar algısal düzeyde iç güvenlik ve iç güvenlik istihbaratı alanının netleştirilmesi; kurumsal düzeyde de bu alana hitap edecek bir yapılanmaya gidilmesi gerektiği olmuştur. Önceki bölümlerde detayları açıklanan bu dönüşüm, basit bir kurumsal reform çabasından ziyade, ülkedeki mevcut kurumları kurulması önerilen yeni kurumlar ile harmanlayarak ülkenin stratejik hedeflerine uygun ortak bir zihniyet inşasına yöneliktir. Kurumlar arası görev karmaşasının, iş birliği ve koordinasyon sorunlarının, istihbarat duvar ve boşluklarının ancak bu şekilde aşılabileceği düşünülmektedir.



Tablo 6.1. İGİS hedef-faaliyet-kurum ilişkisi

İstihbarat alanından ulaşılması gereken bu ortak zihniyetin gelişebilmesinde kurumsal yapılar içerisinde ve/ya siyasetçiler tarafından yapılacak tartışmalar, öneriler tek

başına yeterli olamaz. Bu çerçevede, gelecekte istihbarat alanındaki çalışılmaların akademik alanda daha fazla yer bulması, bunun yanında bu tarz çalışmaların ilgili kurumlarca akademik dünyaya daha fazla bilgi sağlamak, konuya ilgi duyan akademisyenleri bu tarz süreçlerin uygun safhalarına dahil etmek önem arz edecektir. Bu çalışmanın kurumsal önerileri arasında olan müşterek istihbarat akademisi ive istihbarat araştırmaları merkezi gibi yapılar bu amaca uygun hizmet edecek birimler olabilir.

Yukarıda sunulan şekilde de özet olarak anlatılmaya çalışıldığı üzere, birbirinden amaçlar, hedefler, icara eden insan kaynağı vb. birçok husus açısından farklı görülen bu dört ana istihbarat alanı birçok noktada kesişir. Bu bakımdan bu alanda faaliyet gösteren birçok kişi ya da araştırmacı daha az kurum ve daha bütünleşik bir sistemle daha başarılı olunacağını da savunabilir. Burada hatırlanması gereken hususlar ise, temel hak ve özgürlüklerin korunması ve kamu hizmetlerinde verimlilik hedefleri olmalıdır. İstihbarat faaliyetlerinin adli soruşturma ile olabildiğince uzak alanlarda yürütülmesi ideali, bu çerçevede temel hak ve özgürlükler açısından bir teminat olarak değerlendirilmelidir. Kamu hizmetlerindeki verimliliğin artırılması ise, yine ortak bir istihbarat zihniyetine dayanan üst seviye koordinasyon ile mümkün olacaktır.

KAYNAKLAR

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Resmî Gazete: 10.07.2018) *Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.*

2016/9741 Sayılı Yönetmelik (Resmî Gazete: 12.12.2016) *Jandarma, Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği*

2016/9743 Sayılı Yönetmelik (Resmî Gazete: 12.12.2016) *Sahil Güvenlik Komutanlığı, Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği*

211 Sayılı Kanun (Resmî Gazete: 09.01.1961) *Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu.*

2559 Sayılı Kanun (Resmî Gazete: 04.07.1934) *Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu (PVSK)*

2692 Sayılı Kanun (Resmî Gazete:09.07.1982) *Sahil Güvenlik Kanunu.*

2709 Sayılı Kanun (Resmî Gazete: 18.10.1982) *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.*

2803 Sayılı Kanun (Resmî Gazete: 10.03.1983) *Jandarma, Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu*

2937 Sayılı Kanun (Resmî Gazete: 03.11.1983) *Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanunu.*

3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Resmî Gazete: 10.07.2018) *Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.*

3201 Sayılı Kanun (Resmî Gazete04.06.1937) *Emniyet Teşkilatı Kanunu (ETK)*

395 Sayılı Yönetmelik (Resmi Gazete: 28.06.1961) *Emniyet ve Asayiş İşlerinde İl, İlçe ve Bucaklardaki Jandarma ve Emniyet Ödevlerinin Yapılması ve Yetkilerinin Kullanılması Suretini ve Aralarındaki Münasebetleri Gösterir Yönetmelik.*

5442 Sayılı Kanun (Resmî Gazete 10.06.1949), *İl İdaresi Kanunu.*

5952 sayılı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (mülga)

644 sayılı Kanun (Resmi Gazete: 22.07.1965) *Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunu*

657 Sayılı Kanun (Resmî Gazete: 14.07.1965) *Devlet Memurları Kanunu.*

6771 Sayılı Kanun (Resmi Gazete: 21.01.2017) *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.*

703 Sayılı KHK (Resmî Gazete: 09.07.2018) *Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.*

7068 sayılı Kanun (Resmî Gazete: 08.03.2018) *Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun.*

Academie Renseignement (2020a) *"La Communaté Française du Renseignement",* http://www.academie-renseignement.gouv.fr/files/plaquette-presentation-comrens.pdf Erişim Tarihi: 21.11.2020.

Academie Renseignement (2020b) *"La Coordination National du Renseignement et de la Lutte Contre le Terrorisme"* http://www.academie-renseignement.gouv.fr/coordination.html Erişim Tarihi: 17.11.2020.

ACAR, Ü. (2019). *Yönlendirici Güç: İstihbarat Servisleri,* Uluslararası Kriz ve Siyaset Araştırmaları Dergisi, 3 (2), 103-134.

ACAR, Ü., URHAL, Ö. (2007), *Devlet-Güvenlik-İstihbarat-Terörizm*, Ankara: Adalet Yayınevi.

ADAMS J. (2009), *Historical Dictionary of German Intelligence,* Maryland: The Scarecrow Press.

AĞAOĞULLARI, M.A., AKAL, C.B. ve L. KÖKER (1994), *Kral Devlet Ya da Ölümlü Tanrı*, Ankara: İmge Kitapevi.

AĞAOĞULLARI, M.A., ÇULHA ZABCI, F. ve R. ERGÜN (2005) *Kral Devletten Ulus Devlete*, Ankara: İmge Kitapevi.

AK Parti (2020). *"Parti Programı"* https://www.akparti.org.tr/parti/parti-programi/ Erişim Tarihi: 18.05.2020

AKAY, H. (2009). *Türkiye'de Güvenlik Sektörü: Sorular, Sorunlar, Çözümler.* İstanbul: TESEV Yayınları.

AKÇAY, E. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Siyasi Denetim: İdarenin TBMM Tarafından Denetlenmesi,* Ombudsman Akademik, (5), 37-68.

AKIN, O.S. (2021), "Gümrük Muhafaza İstihbarat Dünü-Bugünü", DEMİRCİOĞLU, İ.H., ÖZCAN, A., ÇENCEN, N. ve YİĞİT, Y. İçinde, Türk İstihbarat Tarihi, ss.427-496, İstanbul: Yeditepe Yayınevi.

AKYÜZ, B. (2015) *"Türkiye'de İç Güvenlik Algısının Değiştirilmesi: İç Güvenlik Teşkilatı'na Yönelik Yeni Yapılanma Modeli",* Savunma Bilimleri Dergisi, Mayıs/May 2015, Cilt/Volume 14, Sayı/Issue 1, 65-87.

ALPEREN, M. (2017), *Foundations of Homeland Security: Law and Policy*, New Jersey: Wiley.

ALTUNDAŞ, O. (2019) *Fransız Jandarma Teşkilatı* (iç.) AVANER T. ve C. U. ÇİNER (ed.) Karşılaştırmalı İç Güvenlik Yönetimine Giriş: Ülke Örnekleri. Ankara: Gazi Kitapevi. ss. 31-.

ANDERSON, M. (2011), *In Thrall to Political Change: Police and Gendarmarie in France,* New York: Oxford University Press.

ANDREW, C. (2009) *Defend the Realm: The Authorized History of MI5*, New York: Vintage Books.

ANDREW, C. (2018) *Secret World: A History of Intelligence*, New Haven: Yale University Press.

ARENDS, J.F.M. (2008) *From Homer to Hobbes and Beyond — Aspects of 'security' in the European Tradition*. içinde Brauch H.G. et al. (eds) Globalization and Environmental Challenges. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, vol 3. Springer, Berlin, Heidelberg.

AVANER T. (2019), "İç Güvenlik Yönetiminin Karşılaştırılabilirliği Üzerine", AVANER T. ve C. U. ÇİNER (ed.) içinde, *Karşılaştırmalı İç Güvenlik Yönetimine Giriş: Ülke Örnekleri.* ss. 15-29, Ankara: Gazi Kitapevi.

AVANER, T., ŞENCAN, M. (2020), "Türkiye'de İç Güvenlik Sistemi ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler", *Uluslararası Güvenlik Kongresi (Kuram, Yöntem, Uygulama) Tam Metin Bildiri Kitabı,* ss. 613-634. Ankara: JGSA Yayınları.

AYDIN M. ve F. EREKER (2014) *"Türkiye'de Güvenlik: Algı, Politika, Yapı"*, Uluslararası İlişkiler, Cilt 11, Sayı 43 (Güz 2014), s. 127-156.

BALDWIN, D.A. (1997), *"The Concept of Security",* Review of International Studies, Sayı:23, ss. 5-26

BARBAK, A. (2017) "6360 Sayılı Kanun Ve İllerde İç Güvenlik Yönetiminde Değişim", Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Cilt.9 Sayı.19 2017 – Haziran (s. 231-253)

BAUER D.S. (2013), *Marianne is Watching: Knowledge, Secrecy, Intelligence and the Origins of the French Surveillance State (1870-1914),* Los Angeles: University of Califoria (Phd Thesis).

BELLAVITA, C. (2008), *"Changing Homeland Security: What Is Homeland Security?"*, Homeland Security Affairs 4, ss:1-30.

BERİŞ, H.E. (2015), *Kamu Düzeni, Güvenlik Ve Demokratikleşme,* Güvenlik Çalışmaları Dergisi, Cilt: 17, Sayı:1 s.1-18

BERİŞ, H.E. (2021), *Egemenlik: Modern Devletin İnşası*, Ankara: Kadim Yayınları

BERKAN, İ (2015). *"Sorumlu da AK Parti'dir, çözecek olan da"* https://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/ismet-berkan/sorumlu-da-ak-parti-dir-cozecek-olan-da-30306479 Erişim Tarihi: 21.09.2020.

BfV (2022a): *"BfV: The German Domestic Intelligence Community"* https://www.verfassungsschutz.de/EN/about-us/german-intelligence-services/german-intelligence-services_node.html#doc996930bodyText1 Erişim Tarihi: 12.05.2022.

BfV (2022b) *"BfV: Protecting the Constitution"* https://www.verfassungsschutz.de/EN/about-us/mission-and-working-methods/mission-and-working-methods_node.html Erişim Tarihi: 12.05.2022

BfV (2022c) *"BfV: Topics"* https://www.verfassungsschutz.de/EN/topics/topics_node.html Erişim Tarihi: 13.05.2022

BfV (2022d) *"BfV: Zusammenarbeit im In und Ausland"* https://www.verfassungsschutz.de/DE/verfassungsschutz/auftrag/zusammenarbeit-im-in-und-ausland/zusammenarbeit-im-inland-und-ausland_node.html Erişim Tarihi: 14.05.2022

BfV (2022e) *"BfV: Zentrum für Analyse und Forschung (ZAF)"* https://www.verfassungsschutz.de/DE/verfassungsschutz/auftrag/zusammenarbeit-im-in-und-ausland/zentrum-fuer-analyse-und-forschung-zaf/zentrum-fuer-anlyse-und-forschung-zaf_artikel.html Erişim Tarihi: 15.05.2022

BfV (2022f) *"BfV: Das ZNAF liefert die wichtigste Ressource für Nachrichtendienste: gut ausgebildeten Nachwuchs"* https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/pressemitteilung-2019-9.html Erişim Tarihi: 15.05.2022.

BND (2022a) *"BND: Cooperation"* https://www.bnd.bund.de/EN/What-we-do/Cooperation/cooperation_node.html Erişim Tarihi: 12.05.2022.

BND (2022b) *"BND: Die Arbeit"* https://www.bnd.bund.de/DE/Die_Arbeit/arbeit_node.html Erişim Tarihi: 05.05.2022.

BND (2022c) *"BND-Gesetz"* https://www.gesetze-im-internet.de/bndg/BJNR029790990.html Erişim Tarihi: 05.05.2022.

BND (2022d) *"BND: Die Themen"* https://www.bnd.bund.de/DE/Die_Themen/die_themen_node.html Erişim Tarihi: 05.05.2022.

BND (2022e) *"BND: Internationaler Terrorismus"* https://www.bnd.bund.de/DE/Die_Themen/Internationaler_Terrorismus/internationaler_terrorismus_node.html Erişim Tarihi: 05.05.2022.

BND (2022f) *"BND: Organisierte Kriminalitat"* https://www.bnd.bund.de/DE/Die_Themen/Organisierte_Kriminalitaet/organisierte_kriminalitaet_node.html Erişim Tarihi: 05.05.2022.

BND (2022g) *"BND: Ausbildung & Studium"* https://www.bnd.bund.de/DE/Karriere/Ausbildung_Studium/ausbildung_studium_node.html Erişim Tarihi: 15.05.2022.

BOOTH, K. (2007), *Theory of World Security*, Cambridge: Cambridge University Press.

BORCHERT, 2006 "Homeland Security and Transformation: Why is it Essential to Bring Together Both Agendas*"* iç. Brimmer, E. (ed.) *Transforming Homeland Security: U.S. and European Approaches,* pp. 3-22, Washington, DC: Center for Transatlantic Relations.

BORN H. ve A. WILLS (2012). *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit* Geneva: DCAF Publications.

BORN H. ve G. MASAVAGE (2012). "Introducing Intelligence Oversight", BORN H. ve A. WILLS içinde, *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*, Geneva: DCAF Publications

BOURBEAU, P. (2015) *Security: Dialogue Across Disciplines*, Cambridge: Cambridge University Press.

BRIMMER, E. (2006) *Transforming Homeland Security: U.S. and European Approaches*, Washington, DC: Center for Transatlantic Relations

BRODEUR, J.P. (2007), *"High and Low Policing in Post-9/11 Times Policing"*, Volume 1, Number 1, pp. 25–37, 2007, Oxford University Press

BRUCE J.B., GEORGE, R.Z. (2008), *Analyzing Intelligence: Origins, Obstacles and Innovations*, Washington D.C: Georgetown Press.

BUNDESTAG (2022) *"Bundestag: Parlamentarisches Kontrollgremium"* https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/parlamentarisches_kontrollgremium Erişim Tarihi: 15.05.2022.

BUZAN, B. (2015), *İnsanlar Devlet ve Korku,* İstanbul: Röle akademik Yayıncılık (Çeviri: Emre ÇITAK).

BUZAN, B., WAEVER, O. ve J.de WILDE (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, London: Lynne Rienner Publishers.

ÇAĞLAR, A. (1999), *Polis ve Polisliğin Ortaya Çıkışı: Sosyolojik Bir İnceleme,* Polis Bilimleri Dergisi, Cilt (1) 4, ss. 121-132.

ÇAĞLAR, A. (2009). *Terör ve Türkiye.* Ankara: Gazi Kitapevi.

CARAFANO J. J. ve M.A SAUTER (2005), *Homeland Security: A Complete Guise to Understanding, Preventing, and Surviving Terrorism*, NY: McGraw-Hill.

CARTER, D.L. (2009), *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local and Tribal Law Enforcement Agencies,* Washington: The Office of Community Oriented Policing Services

CHALK P.ve W. ROSENAU (2004), *Confronting the "Enemy Within": Security Intelligence, the Police, and Counterterrorism in Four Democracies*, Santa Monica: RAND Corporation.

CHALK, P. (2009), *"*Canada*"* JACKSON B. (ed) içinde, *Considering the Creation of a Domestic Intelligence Agency in the United States: Lessons from the Experiences of Australia, Canada, France, Germany, and the United Kingdom,* pp. 43-64, Santa Monica: Rand Corporation.

CHP (2020). *"Çağdaş Türkiye İçin Değişim: Cumhuriyet Halk Partisi Programı"* https://chp.azureedge.net/1d48b01630ef43d9b2edf45d55842cae.pdf Erişim Tarihi: 18.05.2020

CIA (2019), *"Central Intelligence Agency: The Work of a Nation"* https://www.cia.gov/static/c050e9d29b6a04b639f050d6555e35c6/The-Work-of-a-Nation.pdf Erişim Tarihi: 28.05.2022.

CİZRE, Ü. (1997), *The Anatomy of the Turkish Military's Political Autonomy*, Comparative Politics, 29(2), 151-166.

CLARK, J. R. (2007) *Intelligence and National Security: A Reference Handbook*, Connecticut: Preager Security International.

CLARK, Robert M. (2010) *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach,* Washington: CQ Press

CLUTTERBUCK, L. (2009), "The United Kingdom" JACKSON B. (ed) içinde, *Considering the Creation of a Domestic Intelligence Agency in the United States: Lessons from the Experiences of Australia, Canada, France, Germany, and the United Kingdom,* pp. 115-142, Santa Monica: Rand Corporation.

CONTEST (2018) *"The United Kingdom's Strategy for Sountering Terrorism (2018)"* https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716907/140618_CCS207_CCS0218929798-1_CONTEST_3.0_WEB.pdf Erişim Tarihi: 29.12.2020.

CSBB (2018). *"On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)",* http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/11/ON_BIRINCI_KALKINMA-PLANI_2019-2023.pdf Erişim Tarihi 20.05.2020.

CTP (2020a) *"Counter Terrorism Policing: What We Do"* https://www.counterterrorism.police.uk/what-we-do/ Erişim Tarihi 30.12.2020.

CTP (2020b) *"Counter Terrorism Policing: Our Network*" https://www.counterterrorism.police.uk/our-network/ Erişim Tarihi 30.12.2020.

DAVIES, P.H.J (2004) *MI6 and the Machinery of Spying*, London: Frank Cass.

DEDEOĞLU, B. (2014), *Uluslararası Güvenlik ve Strateji,* İstanbul:Yeni Yüzyıl Yayınları

DEMİRCİOĞLU, İ.H., ÖZCAN, A., ÇENCEN, N. ve YİĞİT, Y. (2021), *Türk İstihbarat Tarihi,* İstanbul: Yeditepe Yayınevi.

DEN HEYER, G. (2014) *Mayberry Revisited: A Review Of The İnfluence Of Police Paramilitary Units On Policing*, Policing and Society: An International Journal of Research and Policy, 24:3, 346-361.

DGSI (2020) *"La Direction générale de la sécurité intérieure"*, https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/DGSI Erişim Tarihi: 17.11.2020.

DGSI (2022) *"Our Missions"* https://www.dgsi.interieur.gouv.fr/decouvrir-la-dgsi/nos-missions/our-missions Erişim Tarihi: 18.05.2022

DHS (2002), *The National Strategy For Homeland Security*, White House: Washington

DHS (2020a), *"Mission",* https://www.dhs.gov/mission Erişim Tarihi: 02.05.2020.

DHS (2020b), *"Homeland Security Act"* https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr_5005_enr.pdf Erişim Tarihi: 02.05.2020.

DHS (2022a), *"Topics",* https://www.dhs.gov/topics *Erişim Tarihi 22.05.2022.*

DHS (2022b), *"HSIN",* https://www.dhs.gov/what-hsin Erişim Tarihi 22.05.2022.

DHS (2022c), *"Fusion Centers"*, https://www.dhs.gov/fusion-centers Erişim Tarihi: 23.05.2022.

DHS (2022d) *"DHS Organizational Chart"* https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/21_0402_dhs-organizational-chart.pdf Erişim Tarihi 23.05.2022

DOĞAN, F. (2010) *Polis ve Jandarma Teşkilatları Açısından İç Güvenlik Yönetimi, Sorunları ve Değişimi,* Yayımlanmamış Yükseklisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

DoJ (2022), *"Organization, Mission and Functions Manual: Federal Bureau Of Investigation"* https://www.justice.gov/jmd/organization-mission-and-functions-manual-federal-bureau-investigation Erişim Tarihi: 02.05.2022.

DORFF, R.H (2008), *"The Search for National and Homeland Security"*, Viotti P.R., Opheim, M.A., ve N. Bowen (eds) içinde, *Terrorism and Homeland Security: Thinking Strategically About Policy*, Boca Baton: CRC Press.

DPT (1979). *"Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)"* http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/D%C3%B6rd%C3%BCnc%C3%BC-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1979-1983%E2%80%8B.pdf Erişim Tarihi: 20.05.2020.

DPT (1989). *"Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)"* http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Alt%C4%B1nc%C4%B1-Be%C5%9F-Y%C4%B1lll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1990-1994%E2%80%8B.pdf Erişim Tarihi: 20.05.2020.

DPT (1995). *"Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)"* http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Yedinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1996-2000%E2%80%8B.pdf Erişim Tarihi: 20.05.2020.

DPT (2000). "Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)" http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Sekizinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2001-2005.pdf Erişim Tarihi: 20.05.2020.

DPT (2006) *"Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)"* http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Dokuzuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2007-2013%E2%80%8B.pdf Erişim Tarihi: 20.05.2020.

DULLES A. W. (2006), *The Craft of Intelligence*, Connecticut: The Lyons Press.

DURGUN, S. (2018), *Memalik-i Şahane'den Vatan'a*, Ankara: İletişim.

DVORNIK, Francis (1974) *Origins of Intelligence Services: The Ancient Near East, Persia, Greece, Rome, Byzantium, the Arab Muslim Empires, the Mongol Empire, China, Muscovy*, New Jersey: Rutgers University Press

DYLAN H. ve M.S. GOODMAN (2015), *"British Intelligence"*, Journal of U.S. Intelligence Studies, Volume: 21, Number: 2, pp. 35-40.

EGM (2020a). *"Genel Müdürlerimiz"*. https://www.egm.gov.tr/genel-mudurlerimiz-2019 Erişim Tarihi: 28.05.2020.

EGM (2020b). *"Emniyet Genel Müdürlüğü 2019 Faaliyet Raporu"*. https://www.egm.gov.tr//kurumlar/egm.gov.tr/IcSite/strateji/Planlama/2019-IDARE-FAALIYET-RAPORU.pdf Erişim Tarihi: 29.05.2020.

EGM (2020c). *"Teşkilat Şeması"*, https://www.egm.gov.tr/teskilat-semasi Erişim Tarihi: 28.05.2020.

EGM (2020d). *"Görev Yetki ve Sorumluluklarımız"* https://www.egm.gov.tr/istihbarat/gorev-yetki-ve-sorumluluklarimiz Erişim Tarihi: 03.09.2020

EGM (2020d). *"İSAK (İstihbarat Akademisi)"* https://www.egm.gov.tr/istihbarat/isak-istihbarat-akademisi Erişim Tarihi: 12.09.2020.

EGM (2020e). *"Başkanlığımız"* https://www.egm.gov.tr/istihbarat/baskanligimiz Erişim Tarihi: 17.09.2020.

EGM (2022). *"EGM İstihbarat Başkanlığı Şeması"* https://www.egm.gov.tr/istihbarat/teskilat-yapilanmasi Erişim Tarihi: 15.05.2022.

ERDEM, T. (2016), *Sosyoloji Notları,* Ankara: Otorite.

ERGİN. S (2000). *" İç istihbarat, Emniyet'e bırakılabilir mi?"* https://www.hurriyet.com.tr/sedat-ergin-ic-istihbarat-emniyete-birakilabilir-mi-39204061 Erişim Tarihi: 04.09.2020.

ERGİN. S (2014). *" Uludere'de istihbarat analizi zafiyeti"* https://www.hurriyet.com.tr/uludere-de-istihbarat-analizi-zafiyeti-25536160 Erişim Tarihi: 20.09.2020.

ERGUT, F. (2015), *Modern Devlet ve Polis: Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Toplumsal Denetimin Diyalektiği*, Ankara: İletişim.

FALKENRATH, R.A. (2006), Foreword, (iç). D.G. Kamien (ed.) içinde, *The McGraw-Hill Homeland Security Handbook N Y:* McGraw-Hill.

FBI (2022a), *"Field Offices"* https://www.fbi.gov/contact-us/field-offices Erişim Tarihi 22.05.2022.

FBI (2022b), *"Intelligence",* https://www.fbi.gov/about/leadership-and-structure/intelligence-branch Erişim Tarihi: 22.05.2022

FBI (2022c), *"What We Investigate",* https://www.fbi.gov/investigate Erişim Tarihi: 22.05.2022.

FİDAN, H. (1999), *"Intelligence and Foreign Policy: A Comparison of British, American and Turkish Intelligence Systems"* , YL Tezi, Ankara: Bilkent Üniversitesi.

FINGAR, T. (2011) *Reducing Uncertainty: Intelligence Analysis and National Security*, Stanford: Stanford University Press.

FOLKER R.D. (2000), *Intelligence Analysis in Theater Joint Intelligence Centers: An Experiment in Applying Structured Methods,* Washington: Joint Intelligence College.

FREEDMAN, L. (1992) *"The Concept of Security",* in Mary Hawkesworth and Maurice Kogan (eds.), Encyclopedia of Government and Politics, vol. 2 (London, 1992), p. 730-740.

FRENCH GOVERNMENT (2008), *French White Paper on Defence and National Security,* New York: Odile Jacop.

FRENCH GOVERNMENT (2013), *French White Paper on Defence and National Security,* New York: Odile Jacop.

GARNER G. ve P. MCGLYNN (2019), *Intelligence Analysis Fundamentals,* Boca Raton: Taylor & Francis.

GCHQ (2020) *"Our Origins & History"*, https://www.gchq.gov.uk/section/history/our-origins-and-wwi Erişim Tarihi: 05.12.2020.

GIDDENS, A. (1994), *Modernliğin Sonuçları,* İstanbul: Ayrıntı (Çeviri: Ersin Kuşdil).

GILL P. ve M. PHYTIAN, *"Intelligence in an Insecure World",* Cambridge: Polity Press

GÖZLER K. (2003), *İdare Hukuku,* Bursa: Ekin Kitapevi

GÖZLER, K. ve G. KAPLAN (2018). *İdare Hukuku Dersleri,* Bursa: Ekin Kitapevi.

GTD (2021), *"Global Terrosim Database"* http://apps.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?page=1&casualties_type=b&casualties_max=&start_year=2015&start_month=7&start_day=15&end_year=2016&end_month=7&end_day=15&dtp2=all&country=209&attack=3&chartype=line&chart=overtime&expanded=no&ob=TotalNumberOfFatalities&od=desc#results-table Erişim Tarihi: 24.06.2021.

GÜNDAY M. ve T. YILDIRIM (2002), *İdare Hukuku,* Eskişehir: Açıköğretim Fakültesi Yayınları

GUSTENAU, E. (2006) "The Concept of Homeland Security in the European Union and in Austria—A Challenge for the Austrian EU Presidency", Brimmer, E. (ed.) içinde, *Transforming Homeland Security: U.S. and European Approaches*, pp. 59-80, Washington DC: Center for Transatlantic Relations.

Hamilton, D.S. (2006) *"Introduction: Transforming Homeland Security: A Road Map for the Transatlantic Alliance"* Brimmer, E. (ed.) içinde, *Transforming Homeland Security: U.S. and European Approaches*, pp. ix-xxxvi, Washington DC: Center for Transatlantic Relations.

HARRINGTON, J. (2015), The Concept of Security, Philip BOURBEAU içinde, *Security: Dialogue Across Disciplines*, Cambridge University Press, Cambridge: 2015.

HAYEZ (2010), *"Renseignement": The New French Intelligence Policy,* International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, 23: 474-486.

HAYEZ P. ve R. De MAULMİIN (2015), *"Guide to the Study of Intelligence: French Intelligence",* Journal of U.S. Intelligence Studies, Volume 21, Number 2, pp. 47-53.

HDP (2020). *"Parti Programı"* https://www.hdp.org.tr/tr/parti/parti-programi/8 Erişim Tarihi: 18.05.2020

HERMAN, Michael (1997) *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge: Cambridge Unıversity Press.

HEYWOOD, A. (1994) *Political Ideas and Concepts: An Introduction*, New York: St. Martin's Press.

HOME OFFICE (1994) *"Guidelines on Special Branch Work in Britain".*

HOME OFFICE (2004) *"Guidelines on Special Branch Work in the United Kingdom".*

HOME OFFICE (2010), *"National Intelligence Machinery",* https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61808/nim-november2010.pdf, Erişim Tarihi: 22.05.2022.

HPD (2022), *"Criminal Intelligence"*, https://www.houstontx.gov/police/divisions/criminal_intelligence/index.htm, Erişim Tarihi: 24.05.2022.

https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp Erişim Tarihi: 23.05.2022

https://www.hsdl.org/c/ Erişim Tarihi 20.04.2020.

https://www.intelligence.gov/index.php/how-the-ic-works/our-organizations/422-fbi Erişim Tarihi: 02.05.2020.

HULNICK, A. S. (2014), *"Home Time: A New Paradigm for Domestic Intelligence"*, International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, 22:4, 569-585.

İLTER, E. (2002). *Milli İstihbarat Teşkilatı Tarihçesi: Milli Emniyet Hizmetleri Riyaseti (M.E.H./M.A.H.)(1927/1965).* Ankara: MİT Basımevi.

İnternet: "10 Ekim avukatları: Bu dava böyle bitemez" https://www.gazeteduvar.com.tr/politika/2018/07/31/10-ekim-avukatlari-bu-dava-boyle-bitemez/ Erişim Tarihi: 21.09.2020.

İnternet: "12 Eylül 1980 Tarihli Resmî Gazete – Yürütme ve İdare Bölümü: 1 Numaralı Milli Güvenlik Konseyi Bildirisi". https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17103_1.pdf Erişim Tarihi: 02.06.2020.

İnternet: "15 Temmuz Darbe Girişimi Raporu: Genelkurmay İkinci Başkanı Ümit Dündar'ın bilgi vermesi",https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1743 Erişim Tarihi: 21.09.2020

İnternet: "15 Temmuz Darbe Girişimi Raporu: Genelkurmay eski Başkanı Hilmi Özkök'ün bilgi vermesi",https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1744 Erişim Tarihi: 23.09.2020

İnternet: "15 Temmuz Darbe Girişimi Raporu: Genelkurmay eski Başkanı İlker Başbuğ'un bilgi vermesi",https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1764 Erişim Tarihi: 23.09.2020

İnternet: "Adlî Kolluk Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/12/20131221-10.htm Erişim Tarihi: 22.05.2020.

İnternet: "Ankara 12. İdare Mahkemesi – 03/04/2018 tarih ve 2018/652 numaralı Karar" http://egitimsen.org.tr/wp-content/uploads/2018/09/%C4%B0D-6401-K.-KABUL1.pdf Erişim Tarihi: 21.09.2020.

İnternet: "Ankara 4. Ağır Ceza Mahkemesi, 2016/232 Esas Numaralı Dosya, Esas Hakkında Mütalaa" http://www.toplumsalhukuk.net/wp-content/uploads/2018/06/2016-232-mu%CC%88talaa.pdf Erişim Tarihi: 21.09.2020.

İnternet: "Ankara Emniyet Müdürü Kadri Kartal görevden uzaklaştırıldı" https://www.hurriyet.com.tr/gundem/ankara-emniyet-muduru-kadri-kartal-gorevden-uzaklastirildi-30306983 Erişim Tarihi: 21.09.2020.

İnternet: “Ankara Garı katliamında polislere soruşturma yok” https://www.milliyet.com.tr/gundem/ankara-gari-katliaminda-polislere-sorusturma-yok-2203922 Erişim Tarihi: 21.09.2020.

İnternet: “Ankara'da terör saldırısı: 103 ölü” https://www.ntv.com.tr/turkiye/ankarada-teror-saldirisi-103-olu,G7aJ87ksF0Kd8ko_oYJuOw Erişim Tarihi: 20.09.2020

İnternet: “Bakan Soylu TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda Bakanlığımız 2019 Yılı Bütçesinin Sunumunu Yaptı” https://www.icisleri.gov.tr/bakan-soylu-tbmm-plan-ve-butce-komisyonunda-bakanligimiz-2019-yili-butcesinin-sunumunu-yapti Erişim Tarihi: 03.09.2020

İnternet: “Binali Yıldırım: Güvenlik zafiyeti var” https://www.ntv.com.tr/turkiye/binali-yildirim-guvenlik-zafiyeti-var,R1WIVFK6xUeeFUvkCz1CQw Erişim Tarihi: 24.09.2020.

İnternet: “Bombayı biliyorlardı” https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/bombayi-biliyorlardi-514675 Erişim Tarihi: 21.09.2020.

İnternet: “Çapkın’ı Aradım Haberi Yoktu”. https://www.aksam.com.tr/siyaset/capkini-aradim-haberi-yoktu/haber-420541 Erişim Tarihi: 22.05.2020.

İnternet: “Cevdet Aşkın: Osman Pamukoğlu'ndan kritik Uludere soruları” http://www.radikal.com.tr/yazarlar/cevdet-askin/osman-pamukoglundan-kritik-uludere-sorulari-1074485/ Erişim Tarihi: 20.09.2020.

İnternet: “Darbe Gecesi İstihbarat Savaşları” https://www.hurriyet.com.tr/gundem/darbe-gecesi-istihbarat-savaslari-40191453 Erişim Tarihi: 15.09.2020.

İnternet: “Dönemin İç Güvenlik Harekât Dairesi Başkanı BÇG'yi savundu”, https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/donemin-ic-guvenlik-harekat-dairesi-baskani-bcgyi-savundu/1086494 Erişim Tarihi: 16.05.2020.

İnternet: “En iyimser tahminle istihbarat zafiyeti var” https://www.aa.com.tr/tr/15-temmuz-darbe-girisimi/basbakan-yardimcisi-canikli-en-iyimser-tahminle-bir-istihbarat-zafiyeti-var/613436 Erişim Tarihi: 24.09.2020.

İnternet: “Erdoğan: "Ciddi bir istihbarat zafiyeti var"” https://www.haber3.com/guncel/politika/erdogan-quotciddi-bir-istihbarat-zafiyeti-varquot-haberi-4403844 Erişim Tarihi: 24.09.2020.

İnternet: “Eski MİT'çi Öneş: Ankara'da istihbarat zafiyeti var, ihmal tartışılmaz” https://t24.com.tr/haber/eski-mitci-ones-ankarada-istihbarat-zafiyeti-var-ihmal-tartisilmaz,313365 Erişim Tarihi: 21.09.2020.

İnternet: “Eski MİT’çi Öneş açıkladı: MİT Genelkurmay’a neden bilgi vermedi?” https://tr.sputniknews.com/turkiye/201608031024208025-mit-darbe-ones/ Erişim Tarihi: 24.09.2020.

İnternet: “Günün gazete manşetleri - 11 Ekim 2015” https://www.ntv.com.tr/galeri/turkiye/gunun-gazete-mansetleri-11-ekim-2015,U-FX4dG36UKTYH0e64g5zA/6VQPEObUiUWHtOFCTFVrkw Erişim Tarihi: 21.09.2020.

İnternet: "Güvenlik Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Raporu" http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/04/GuvenlikHizmetlerindeEtkinlikOzelIhtisasKomisyonuRaporu.pdf Erişim Tarihi 25.05.2020.

İnternet: "Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu" https://komisyon.tbmm.gov.tr/detay_aciklama.php?pKomKod=1007 Erişim Tarihi: 15.09.2020.

İnternet: "Hakkımızda-Misyon" https://www.icisleri.gov.tr/hakkimizda Erişim Tarihi 16.05.2020.

İnternet: "Hüseyin Çapkın ifadesinde 17 Aralık Günü Yaşadıklarını Anlattı". https://www.milliyet.com.tr/yerel-haberler/istanbul/huseyin-capkin-ifadesinde-17-aralik-gunu-yasadiklarini-anlatti-12240005 Erişim Tarihi: 22.05.2020.

İnternet: "İç Güvenlik Operasyonları Kapsamında 1 Terörist Etkisiz Hale Getirildi", https://www.icisleri.gov.tr/ic-guvenlik-operasyonlari-kapsaminda-1-terorist-etkisiz-hale-getirildi. Erişim Tarihi: 16.05.2020

İnternet: "İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi" https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/ic-guvenlik-sektorunun-sivil-gozetiminin-gelistirilmesi Erişim Tarihi: 16.05.2020.

İnternet: *"İç Güvenlik Stratejileri Dairesi Başkanlığı Teşkilat Şeması"* https://www.icisleri.gov.tr/icguvenlik/teskilat-semasi Erişim Tarihi: 14.09.2020.

İnternet: "İç ve Dış İstihbarat Ayrılıyor" https://www.yenisafak.com/gundem/ic-ve-dis-istihbarat-ayriliyor-2513264 Erişim Tarihi: 08.09.2020.

İnternet: "İçişleri Bakanı Ala: İstihbaratta koordinasyon birimi oluşturulacak", https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/icisleri-bakani-ala-istihbaratta-koordinasyon-birimi-olusturulacak/631663 Erişim Tarihi: 07.09.2020.

İnternet: "İstihbaratta "OBİPAS" dönemi" https://www.haberturk.com/gundem/haber/1314332-istihbaratta-obipas-donemi Erişim Tarihi: 14.09.2020.

İnternet: "Jandarma ve Millî İstihbarat Teşkilâtı (MİT) Başkanlığından DEAŞ Terör Örgütüne Büyük Darbe". https://www.icisleri.gov.tr/jandarma-ve-milli-istihbarat-teskilati-mit-baskanligindan-deas-teror-orgutune-buyuk-darbe Erişim Tarihi: 05.06.2020.

İnternet: "Jandarma'dan TEM Açılımı" https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/jandarmadan-tem-acilimi-231496 Erişim Tarihi 24.05.2022

İnternet: "KİHBİ'nin Kuruluşu" https://www.icisleri.gov.tr/kihbi/kurulusu Erişim Tarihi: 03.09.2020

İnternet: "MGK Toplantısı Basın Açıklamaları" https://www.mgk.gov.tr/index.php/milli-guvenlik-kurulu/mgk-toplantisi-basin-aciklamalari Erişim Tarihi 18.05.2020.

İnternet: *"MİKK ilk kez toplanıyor"* https://www.milliyet.com.tr/siyaset/mikk-ilk-kez-toplaniyor-6106755 Erişim Tarihi: 13.09.2020.

İnternet: “MİT saldırıyı bekliyormuş: Katliamından iki ay önce Emniyet’e gönderilen rapor ortaya çıktı” https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/mit-saldiriyi-bekliyormus-katliamindan-iki-ay-once-emniyete-gonderilen-rapor-ortaya-cikti-936850 Erişim Tarihi: 21.09.2020.

İnternet: *“MİT ve emniyetten ortak operasyon! FETÖ'nün kritik ismi Ankara'da yakalandı...”* https://www.sabah.com.tr/gundem/2020/09/09/son-dakika-mit-ve-emniyetten-ortak-operasyon-fetonun-kritik-ismi-ankarada-yakalandi Erişim Tarihi: 11.09.2020.

İnternet: “Sivil anayasa F-16'dan etkili” http://www.radikal.com.tr/politika/sivil-anayasa-f-16dan-etkili-1074597/ Erişim Tarihi: 20.09.2020.

İnternet: “Şırnak Kırsalında 6 Terörist Etkisiz Hale Getirildi”. https://www.icisleri.gov.tr/sirnak-kirsalinda-6-terorist-etkisiz-hale-getirildi Erişim Tarihi: 05.06.2020.

İnternet: “TBMM 15 Temmuz Darbe Girişimi Raporu: Emniyet eski Genel Müdürü Celalettin Lekesiz’in Bilgi Vermesi” https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1771 Erişim Tarihi: 23.09.2020.

İnternet: “TBMM 15 Temmuz Darbe Girişimi Raporu: Emniyet eski Genel Müdürü Mehmet Kılıçlar’ın Bilgi Vermesi” https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1775 Erişim Tarihi: 21.09.2020

İnternet: “TBMM 15 Temmuz Darbe Girişimi Raporu: Jandarma eski Genel Komutanı Galip Mendi’nin Bilgi Vermesi” https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1763 Erişim Tarihi: 23.09.2020.

İnternet: “Terör Örgütünden İkna Yoluyla Bir Teslim Daha”. https://www.icisleri.gov.tr/teror-orgutunden-ikna-yoluyla-bir-teslim-daha-2 Erişim Tarihi: 05.06.2020.

İnternet: “Terör örgütüne anında operasyon” https://www.sabah.com.tr/gundem/2012/05/11/5-koldan-istihbarat-tek-havuzda-toplaniyor Erişim Tarihi 14.09.2020.

İnternet: *“Teşkilat Şeması”* https://muhafaza.ticaret.gov.tr/teskilat/teskilat-semasi Erişim Tarihi: 22.05.2022

İnternet: “Teşkilat Şeması” https://www.icisleri.gov.tr/teskilat-semasi-2019# Erişim Tarihi: 03.09.2020

İnternet: “Türkiye Büyük Millet Meclisi Milletvekilleri Dağılımı” https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/milletvekillerimiz_sd.dagilim Erişim Tarihi 18.05.2020.

İnternet: “Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Planları” http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/ Erişim Tarihi 20.05.2020.

İnternet: “Türkiye terörle mücadelede doktrin değiştirdi!” https://www.haber7.com/guncel/haber/2894240-turkiye-terorle-mucadelede-doktrin-degistirdi Erişim Tarihi: 17.09.2020.

İnternet: "Usulsüz dinleme davasında sanıklara rekor ceza" https://www.cnnturk.com/yerel-haberler/izmir/usulsuz-dinleme-davasinda-saniklara-rekor-ceza-1012338 Erişim Tarihi: 15.09.2020

GÜRCAN, M. (2014), "Jandarma'nın İçişleri Bakanlığı'na Bağlanması: Reform mu, Zamanlama Hatası mı",https://www.al-monitor.com/pulse/tr/contents/articles/originals/2014/11/turkey-separating-gendarmerie-from-turkish-army.html Erişim Tarihi: 30.05.2020.

ISC (2003), *"ISC Annual Report 2002-2003",* https://isc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2021/01/2002-2003_ISC_AR.pdf, Erişim Tarihi: 25.05.2021.

ISC (2005), *"ISC Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005"* https://www.isc.independent.gov.uk/isc/files/200605_ISC_7July_Report.pdf Erişim Tarihi: 29.12.2020.

ISC (2017), *"ISC Annual Report 2016-2017 https://isc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2021/01/2016-2017_ISC_AR.pdf*, Erişim Tarihi: 25.05.2021.

ISC (2019) *"Government Response to the Intelligence and Security of Parliament Report: 'The 2017 Attacks: What Needs to Change'* https://www.isc.independent.gov.uk/isc/files/CCS207_CCS0119361008001_Govt_response%202017_Attacks_Accessible.pdf Erişim Tarihi 30.12.2020.

İYİ Parti (2020). *"İYİ Parti Programı"* https://iyiparti.org.tr/Assets/pdf/iyi_parti_programi.pdf Erişim Tarihi: 18.05.2020

JACKSON, B. (2009), *Considering the Creation of a Domestic Intelligence Agency in the United States: Lessons from the Experiences of Australia, Canada, France, Germany, and the United Kingdom*, Santa Monica: Rand Corporation. New York: Oxford University Press

JEFFERY, K. (2010), *The History of the Secret Intelligence Service (1909-1949),* Bloomsbury: London.

JENSEN, M. A. (2012) *Intelligence Failures: What Are They Really and What Do We Do about Them?*, Intelligence and National Security, 27:2, 261-282

JGK (2020a) *"Jandarma Genel Komutanlığı Tarihçesi",* https://www.jandarma.gov.tr/tarihce, Erişim Tarihi: 16.05.2020

JGK (2020b). "*Jandarma Sorumluluk Alanları ve Korunan Tesisler".* https://www.jandarma.gov.tr/jandarma-tarafindan-korunan-tesisler Erişim Tarihi: 29.05.2020.

JGK (2020c) *"Jandarma Genel Komutanlığı".* https://www.jandarma.gov.tr/teskilat-semasi Erişim Tarihi: 28.05.2020.

JGK (2020d). *"Jandarma Asayiş Kolordu Komutanlığı".* https://www.jandarma.gov.tr/jandarma-van-asayis-kolordu-komutanligi Erişim Tarihi: 30.05.2020.

JGK (2020e). *"Jandarma Genel Komutanlığı 2019 Faaliyet Raporu".* https://www.jandarma.gov.tr/kurumlar/jandarma.gov.tr/Duyurular/guncel/JGNKLIGI-2019-YILI-FAALIYET-RAPORU.pdf Erişim Tarihi: 29.05.2020.

JGK (2020f). *"İstihbarat Başkanlığı"* https://www.jandarma.gov.tr/istihbarat-baskanligi Erişim Tarihi: 03.09.2020.

JGK (2021). *"Jandarma Genel Komutanlığı 2020 Faaliyet Raporu".* https://www.jandarma.gov.tr/jandarma-genel-komutanligi-2020-yili-faaliyet-raporu

JOHNSON L.K ve J.J. WIRTZ (2011) *Intelligence: The Secret World of Spies*, Oxford University Press: New York.

JOHNSON, L. K. (2010) *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*

KAHN, D. (2002) *İstihbaratın Tarihsel Teorisi (çev.)*,Avrasya Dosyası, İstihbarat Özel, Yaz 2002, Cilt 8, Sayı: 2, Sayfa 5-20.

KAPANI, M. (2007), *Politika Bilimine Giriş,* Ankara: Bilgi Yayınevi.

KARABULUT, B. (2009), "*Küreselleşme Sürecinde Güvenlik Alanında Değişimler: Karadeniz'in Güvenliğini Yeniden Düşünmek"*, Karadeniz Araştırmaları, Cilt: 6, Sayı: 23, Güz 2009, s.1-11.

KAYNAK, M. (2006) *İstihbarat ve Terör Oyunları*, İstanbul: Selis Kitaplar.

KAYSİS (2020) *"İçişleri Bakanlığı Teşkilat Şeması"* https://www.kaysis.gov.tr/ Erişim Tarihi: 19.09.2020.

KAYSİS (2022a) *"JGK İstihbarat Başkanlığı Şeması"* https://www.kaysis.gov.tr/ Erişim Tarihi: 15.05.2022.

KAYSİS (2022b) *"SGK İstihbarat Başkanlığı Şeması"* https://www.kaysis.gov.tr/ Erişim Tarihi: 15.05.2022.

KDGM (2017) *Güvenlik Terimleri Sözlüğü,* Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı: Ankara

KENT, S. (1965) *Strategic Intelligence for American World Policy,* New Jersey: Princeton University Press.

Kiltz R. & J.D. Ramsay (2012), *Perceptual Framing of Homeland Security,* Homeland Security Affairs, 8(15), pp.2-28.

LAQUEUR, Walter (1985) *A World of Secrets: The Uses and Limits of Intelligence,* New York: Basic Books.

LAURENT (2013), *Is There something Wrong With Intelligence in France? The Birth of the Modern Secret State,* Intelligence and National Security, 28:3, 399-312.

LEFEBVRE S. (2004), *"A Look at Intelligence Anaylsis",* International Journal of Imtelligence and CounterIntelligence, 17:2, 231-264.

LEGIFRANCE (2020a) *"Décret n° 2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l'académie du renseignement"*, https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000022481056/ Erişim Tarihi: 19.11.2020

LEGIFRANCE (2020b) *"Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la DGSI",* https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028887486/ Erişim Tarihi: 19.11.2020

LINDSTROM, G. (2006) *"The EU's Approach to Homeland Security: Balancing Safety and European Ideals"* Brimmer, E. (ed.) içinde, *Transforming Homeland Security: U.S. and European Approaches,* pp. 115-132, Washington DC: Center for Transatlantic Relations.

LOWENTHAL, M. (2009) *Intelligence: From Secrets to Policy,* Washington: CQ Press

MARRIN S. (2012) *"Is Intelligence Analysis an Art or a Science?",* International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, 25:3, 529-545.

MARRIN S. (2017) *"Understanding and Improving Intelligence Analysis by Learning From Other Disciplines",* Intelligence and National Security, 32:5, 539-547

MARRIN S. (2008), *"Intelligence Analysis Theory: Explaining and Predicting Analytic Responsibilities",* Intelligence and National Security, 22:6, 821-846.

MARRIN S. (2011), *Improving Intelligence Analysis: Bridging the Gap Between Theory and Practice,* New York: Routlegde.

MARRIN, S. (2004), *"Preventing Intelligence Failures By Learning From the Past"*, International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, 17: 655-672

MASSE, T. (2003), *Domestic Intelligence in the United Kingdom: Applicability of the MI-5 Model to the United States,* Washington: Congressional Research Service.

MASSE, T. (2006), *Homeland Security Intelligence: Perceptions, Statutory Definitions and Approaches,* Washington: Congressional Research Service.

MCDOWELL, D. (2009) *Strategic Intelligence: A Handbook for Practitioners, Managers and Users,* Maryland: The Scarecrow Press.

MHP (2020): *"Milliyetçi Hareket Partisi Parti Programı: Geleceğe Doğru"* https://www.mhp.org.tr/usr_img/_mhp2007/kitaplar/mhp_parti_programi_2009_opt.pdf Erişim Tarihi: 18.05.2020

MI5 (2020), *"What is in a Name?",* https://www.mi5.gov.uk/whats-in-a-name Erişim Tarihi: 02.05.2020.

MI5 (2020a), *"National Intelligence Machinery",* https://www.mi5.gov.uk/national-intelligence-machinery Erişim Tarihi: 02.05.2020.

MI5 (2020b) *"Intelligence, Security and the Law"*, https://www.mi5.gov.uk/news/intelligence-security-and-the-law Erişim Tarihi: 05.12.2020.

MI5 (2020c) *"The History of MI5"* https://www.mi5.gov.uk/history Erişim Tarihi: 05.12.2020.

MI5 (2020d) *"What We Do"*, https://www.mi5.gov.uk/what-we-do Erişim Tarihi: 29.12.2020.

MI5 (2020e) *"People and Organisation – How we allocate resources"* https://www.mi5.gov.uk/people-and-organisation Erişim Tarihi: 29.12.2020.

MI6 (2020) *"Our History",* https://www.sis.gov.uk/our-history.html Erişim Tarihi: 05.12.2020.

MİT (2019a) *Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanunu* https://www.mit.gov.tr/text_site/2937.pdf Erişim Tarihi: 04.03.2019.

MİT (2019b), *"İstihbarat Oluşumu",* http://www.mit.gov.tr/isth-olusum.html Erişim Tarihi: 04.03.2019.

MİT (2020a). *"MİT Başkanlığı Teşkilat Yapılanması"* https://www.mit.gov.tr/teskilat.html Erişim Tarihi: 02.09.2020

MİT (2020b). *"İç ve dış istihbaratın ayrılması ne anlama gelmektedir?"* https://www.mit.gov.tr/me_diger.html Erişim Tarihi: 08.09.2020

MİT (2020c). *"Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı - 2019 Yılı Faaliyet Raporu",* https://www.mit.gov.tr/MitFaaliyetRaporu/5/index.html#zoom=z Erişim Tarihi: 11.09.2020.

MİT (2020d). *"MİT Kariyer"* https://www.mit.gov.tr/iksayfasi/index.html Erişim Tarihi: 12.09.2020.

MİT (2020e). *"İstihbarat Uzmanı"* https://www.mit.gov.tr/iksayfasi/isth_uzman.html Erişim Tarihi: 12.09.2020.

MİT (2020f). *"İstihbarat Araştırmaları Merkezi (İSAMER)"* https://www.mit.gov.tr/isamer.html Erişim Tarihi: 12.09.2020.

MORAG, N. (2011a) *Comparative Homeland Security : Global Lessons,* NY: John Wiley & Sons.

MORAG, N. (2011b) *Does Homeland Security Exist Outside the United States?,* Homeland Security Affairs 7, ss:1-5 New York: Oxford University Press.

NCA (2020) *"NCA Annual Plan 2020-2021"* https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/publications/439-national-crime-agency-annual-plan-2020-2021-1/file Erişim Tarihi: 29.12.2020.

NOFTSINGER, J.B. , NEWBOLD, K.F ve J.K. WHEELER (2007), *Understanding Homeland Security Policy*: *Perspectives and Paradoxes*, New York: Palgrave Macmillan.

NPCC (2020) *"NPCC: History and Background"* https://www.npcc.police.uk/About/History.aspx Erişim Tarihi: 29.12.2020.

ODNI (2009), *"National Intelligence: A Consumer's Guide 2009,* https://www.dni.gov/files/documents/IC_Consumers_Guide_2009.pdf Erişim Tarihi: 21.02.2019.

ODNI (2011), *"US Intelligence: An Overview 2011",* https://www.dni.gov/files/documents/IC_Consumers_Guide_2011.pdf Erişim Tarihi: 21.02.2021

ODNI (2019a) "*What We Do? "*https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/what-is-intelligence Erişim Tarihi: 04.03.2019.

ODNI (2019b), *"National Intelligence Strategy 2019",* https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National_Intelligence_Strategy_2019.pdf Erişim Tarihi: 04.03.2019

ODNI (2022), *"Members of the Intelligence Community",* https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/members-of-the-ic, Erişim Tarihi: 22.05.2022.

ODOM W.E. (2012) *"Intelligence Analysis",* Intelligence and National Security, 23:3, 316-332.

OKUMUŞ. B (2021), "Mali Suçları Araştırma Kurulu: Türkiye'nin Mali İstihbarat Birimi", DEMİRCİOĞLU, İ.H., ÖZCAN, A., ÇENCEN, N. ve YİĞİT, Y. İçinde, *Türk İstihbarat Tarihi,* ss.635-666, İstanbul: Yeditepe Yayınevi.

OLRC (2022a), *"The US Code Title 6, Homeland Security Organization",* https://uscode.house.gov/browse/prelim@title6&edition=prelim Erişim Tarihi: 22.05.2022

OLRC (2022b), *"The US Code Title 28/II/33, Federal Bureau of Investigation",* https://uscode.house.gov/browse/prelim@title28/part2/chapter33&edition=prelim Erişim Tarihi: 22.05.2022

ORMEROD O. (2020), *"Michael Polanyi and the Epistemology Of Intelligence Analysis,* Intelligence and National Security, 36-3, 377-391.

ÖZCAN N.A (2021), "Milli İstihbarat Teşkilatı Tarihi ve Devlet İstihbarat Hizmetlerinin Gelişimi", DEMİRCİOĞLU, İ.H., ÖZCAN, A., ÇENCEN, N. ve YİĞİT, Y. İçinde, *Türk İstihbarat Tarihi,* ss.497-544, İstanbul: Yeditepe Yayınevi.

ÖZDAĞ, Ü. (2014) *İstihbarat Teorisi,* Ankara: Kripto Yayınları.

ÖZDEMİR, C. (2014) *Önemli İşler Dairesi: Derin Devletin Yeni Sahibi,* İstanbul: Doğan Kitap.

ÖZGÜR, E. ve E. ERCİYES (2017) Kamu Yönetiminde Yaşanan Dönüşümlerin İç Güvenlik Sektörüne Yansımaları, Güvenlik Bilimleri Dergisi, Mayıs 2017, 6 (1), 79 – 110.

PORCH (1995), *French Intelligence Culture: A Historical and Political Perspective,* Intelligence and National Security, 10:3, 486-511.

POSNER, R. (2010), *Remaking Domestic Intelligence,* California: Hoover Instıtution Press.

PRUNCKUN, Hank (2010) *Handbook of Scientific Methods of Inquiry for Intelligence Analysis,* Maryland: The Scarecrow Press.

REESE, S. (2013), *"Defining Homeland Security: Analysis and Congressional Considerations",* Washington: Congressional Research Service.

RIMINGTON, S. (2014) *Açık Sır,* YKY: İstanbul.

ROTHSCHILD, E. (1995) *What Is Security?,* Daedalus, Vol. 124, No. 3, (Summer, 1995), pp. 53-98

ROVNER, J. (2011) *Fixing the Facts: National Security and the Politics of Intelligence,* New York: Cornell University Press, 2011.

SAFİ, P. (2006). *The Ottoman Special Organization Teşkilat-i Mahsusa: A Historical Assessment With Particular Reference to Its Operations Against British Occupied Egypt (1914-1916).* Yükseklisans Tezi, Bilkent Üniversitesi, Ankara.

SARAN U. (2020). *"AB sürecinde yeni uyum gerekleri ve iç güvenlik sistemi"* http://www.radikal.com.tr/yorum/ab-surecinde-yeni-uyum-gerekleri-ve-ic-guvenlik-sistemi-899948/ Erişim Tarihi: 26.09.2020.

ŞARDAN. T (2013). *"Tolga Şardan: İstihbaratta yeni model"* https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/tolga-sardan/istihbaratta-yeni-model-1786613 Erişim Tarihi: 14.09.2020.

SARI G. (2019) *"İç-Dış Güvenlik ve Kolluk"*, AVANER T. ve B. ÖVGÜN (ed.) içinde, *Genel Olarak İç Güvenlik Yönetimi,* Ankara: Gazi Kitapevi. ss. 17-38.

SEGELL, G. (2009), *"The French Intelligence Services",* (iç) JAGER T. ve A. DAUN (2009), *Geheimdienste in Europa: Trasformation, Kooperation und Kontrolle,* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

ŞENEL, A. (1995) *Siyasal Düşünceler Tarihi,* Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları

SEREN, M. (2017) *Stratejik İstihbarat ve Ulusal Güvenlik*, Ankara: Orion Kitapevi.

SHULSKY, A. N. (1991) *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence,* New York: Brassey's.

SPENCE, K. (2012), *"National, Homeland and Human Security"*, (iç.) Charvat, J.P.I.A.G (ed) Homeland Security Organization in Defence Against Terrorism.

STANIFORTH, A. (2013) *The Routledge Companion to UK Counter-Terrorism,* Routledge: Oxon.

TEXAS DPS (2022), *"Intelligence and Counterterrorism Overview"*, https://www.dps.texas.gov/section/intelligence-counterterrorism/ict-overview Erişim Tarihi 24.05.2022.

TREVERTON, G.F. (2009), *Intelligence for an Age of Terror,* Cambridge: Cambridge University Press.

TREVERTON, G. F. (2001). *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*, Cambridge: Cambridge University Press.

TREVERTON, G. F. (2003), *"Terrorism, Intelligence and Law Enforcement: Learning the Right Lessons",* Intelligence and National Security Journal, 18:4, 121-140.

TREVERTON, G. F. (2008), *Reorganizing U.S. Domestic İntelligence : Assessing the Options,* Santa Monica: RAND Corporation.

UK Legislation (2020a) *"Security Service Act",* https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/5/section/1 Erişim Tarihi: 15.12.2020.

UK Legislation (2020b) *"Intelligence Services Act",* https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/13/section/1 Erişim Tarihi: 15.12.2020.

UK Police College (2020) *"The Strategic Policing Requirement 2012"* https://www.college.police.uk/About/Documents/strategic-policing-requirement.pdf Erişim Tarihi: 29.12.2020.

ULUTAŞ, Y. (2021), "Tarihsel Süreçte Jandarmanın İstihbarat Görevi ve Teşkilatlanması", DEMİRCİOĞLU, İ.H., ÖZCAN, A., ÇENCEN, N. ve YİĞİT, Y. İçinde, *Türk İstihbarat Tarihi*, ss.401-426, İstanbul: Yeditepe Yayınevi.

UNDP (1994), *Human Development Report 1994*, *https://www.undp.org/publications/human-development-report-1994*, Erişim Tarihi: 22.05.2022

URHAL, Ö. (2009), *Küreselleşen Dünyada Güvenlik,* Ankara: Adalet Yayınevi.

URHAL, Ö. (2008) *Kamu Güvenliği Açısından İstihbarat ve Örgütlü Suçlar*, Ankara: Adalet Yayınevi.

USIC (2019), *"How Intelligence Works"*, https://www.intelligencecareers.gov/icintelligence.html Erişim Tarihi: 21.02.2019

USIC (2020), *"IC: Our Organizations"* https://www.intelligence.gov/how-the-ic-works#our-organizations Erişim Tarihi: 02.05.2020.

WAEVER, O. (1995) *"Securitization and Desecuritization",* in Lipschutz, R. D. (ed.), On Security, Chapter 5, New York, Columbia University Press.

WARNES R. (2009), *France*, JACKSON B. (ed) içinde, *Considering the Creation of a Domestic Intelligence Agency in the United States: Lessons from the Experiences of Australia, Canada, France, Germany, and the United Kingdom*, pp. 65-91, Santa Monica: Rand Corporation.

WEBER, M. (1946), *Essays on Sociology*, New York: Oxford University Press.

WEF (2019), *The Global Risks Report 2019*, http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2019.pdf Erişim Tarihi 20.04.2020.

WEST, N. (2005), *Historical Dictionary of British Intelligence, The* Scarecrow Press: Oxford.

White House (2002), *The National Security Strategy of the United States of America*, https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf. Erişim Tarihi: 20.04.2020.

WILSON R. ve I. ADAMS (2015), *Special Branch A History: 1883-2006*, London: Biteback Publishing.

WOLFERS, A. (1952) *"National Security As an Ambiguous Symbol"*, Political Science Quarterly, Volume 67, Number: 4 s. 481-502.

WOODMAN, C. (2018a), *A Brief History of Political Policing in Britain*, London: Centre for Crime and Justice Studies.

WOODMAN, C. (2018b), *Counter-Subversion, Deep Dissent and the Logic of Political Policing*, London: Centre for Crime and Justice Studies.

Yale University (2022), *Declaration of the Rights of Man – 1789*, https://avalon.law.yale.edu/18th_century/rightsof.asp Erişim Tarihi: 22.05.2022.

YAVUZ, C. (2017), "Federal Almanya İstihbarat Teşkilatı", Ü. ÖZDAĞ içinde, *İstihbarat Örgütleri,* Ankara: Kripto Yayınları.

YAYLA, A. (1989), *Terrorism in Turkey*. Ankara SBF Dergisi, sayı:44, s.249-262.

YETKİN, M (2020a), *"Yeni MİT ile Polis Devletine",* http://www.radikal.com.tr/yazarlar/murat-yetkin/yeni-mit-ile-polis-devletine-1177996/ Erişim Tarihi: 07.09.2020

YETKİN, M (2020b), *"İstihbarat Var Koordinasyon Yok"* http://www.radikal.com.tr/yazarlar/murat-yetkin/istihbarat-var-koordinasyon-yok-691751/ Erişim Tarihi 19.09.2020.

YETKİN, M (2020c), *"İstihbarat koordinasyonu hâlâ sağlanamıyor"* http://www.radikal.com.tr/yazarlar/murat-yetkin/istihbarat-koordinasyonu-hl-saglanamiyor-737779/ Erişim Tarihi: 19.09.2020.

YILMAZ, Sait (2007) 21. Yüzyılda Güvenlik ve İstihbarat, İstanbul: Alfa Yayınları.

YILMAZ, Sait (2018) *Temel İstihbarat*, Ankara: Kripto Kitaplar.

YILMAZ, Sefer. (2012), *Terörle Mücadele Yeni İç Güvenlik Yönetimi,* Ankara: Detay Yayıncılık

YÜREKLİ Ö. ve A.A. ORKUN (2019) "İç Güvenlik Yönetimi ve Denetim", AVANER T. ve O. ZENGİN (ed.) içinde, *Türkiye'de İç Güvenlik Yönetimi.* Ankara: Gazi Kitapevi. ss. 129-157.

ZEDNER L. (2009), *Security,* New York: Routledge.

ZEDNER, L. (2003) *"The Concept Of Security: An Agenda For Comparative Analysis"*, Legal Studies, Volume:23, Issue: 1, pp.153-176

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : Mehmet AKBAŞ

Uyruğu : T.C.

Eğitim

Derece	**Eğitim Birimi**	**Mezuniyet tarihi**
Doktora	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü/ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı	2022
Yüksek Lisans	Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü/ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı	2011
Lisans	Polis Akademisi/Güvenlik Bilimleri	2006
Lise	Ankara Polis Koleji	2002

İş Deneyimi

Yıl	**Yer**	**Görev**
2006-2022	Emniyet Genel Müdürlüğü	Orta Düzey Yönetici

Hobiler

Yürüyüş, Müzik Dinlemek

Yayınlar

ankara HBM

ankara HBM

le.ahbv.edu.tr