

TÜRKİYE’NİN TERÖRLE MÜCADELEDE KURUMLARARASI İŞBİRLİĞİNDEKİ YENİ YAPILANMALARININ ANALİZİ

Giray SADIK*

Özet

Terörle mücadelede asker, polis ve istihbarat birimleri arasında etkin kurumlararası eşgüdüm ve işbirliği ihtiyacı diğer ülkelerin olduğu gibi Türkiye'nin de bir gerçeğidir. Böylesi bir ihtiyacın, terör olaylarının sıklığına bakılmaksızın Türkiye'nin değişen küresel tehditlere karşı güvenliğinin kapsamlı bir şekilde sağlanması bakımından da önemi ortadadır. Terör gibi çok boyutlu bir tehditle ancak kapsamlı bir eşgüdümle etkin mücadele edilebilir. Bu çalışmada, günümüz Türkiye'sindeki terörle mücadelede kurumlararası işbirliğinin durumu ve güncel yasal düzenlemelerin siyasi ve toplumsal etkileri değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmelerin kümülatif sonucunu kısaca özetlemek gerekirse, kurumlararası eşgüdümün etkin ve sürdürülebilir işbirliğine dönüşmesi, böylesi düzenlemelerin demokratik ve katılımcı bir süreç sonunda hazırlanmasını ve de çok yönlü hesap verebilirlik mekanizmalarının işlerlik kazanmasını gerektirmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Terörle Mücadele, Kurumlararası Eşgüdüm ve İşbirliği, Türkiye, Güvenlik Reformu, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı*

ANALYZING THE EMERGING STRUCTURES IN TURKISH INTERAGENCY COOPERATION IN COUNTERTERRORISM

Abstract

Requirement for an effective interagency coordination and cooperation between military, national police and intelligence agency in fight against terrorism is a must for Turkey like the same in many other countries. Importance of such a requirement is evident in terms of establishing a comprehensive protection for Turkey against changing global threats regardless of frequency of the terrorist acts. Only broad and comprehensive coordination may help in tackling effectively with a multidimensional threat like terrorism. This paper intends to bring an evaluation on current status in interagency cooperation in Turkey for the fight against terrorism and socio-political impacts of the current legal regulations. To summarize cumulative conclusions of these evaluations, it should be stated that conversion of interagency coordination into an effective and sustainable cooperation requires drafting regulations after a democratic and participative process and bringing functionality to multifaceted accountability mechanism.

Key Words: *Counterterrorism, Interagency Coordination and Cooperation, Turkey, Security Reform, Undersecretariat for Public Order and Safety*

* Dr. Gazi Üniversitesi, İİBF, Uluslararası İlişkiler Bölümü
Akademik ORTA DOĞU, Cilt 5, Sayı 2, 2011

Giriş

Terörle mücadelede kurumlararası işbirliği devletin hem güvenliğini hem de demokratik yapısını ilgilendiren önemli bir konudur. Türkiye'nin yakın tarihine bakıldığında ne terörle mücadelenin ne de kurumlararası işbirliğinin yeni konular olmadığı gözlemlenebilir. Yalnız, her iki konuda da kabul gören, oturmuş düzenlemelerin bulunmaması; var olan düzenlemelerin de terörle mücadelede yetersiz kalması, terörle mücadelede kurumlararası işbirliğinin güncel önemini korumasına ve de çeşitli zeminlerde tartışmaların devam etmesine neden olmuştur. Terörle mücadelede oluşturulan mekanizmaların demokratik işleyişi ve denetimi de bu tartışmaların bir başka önemli boyutunu oluşturmaktadır.

2010 yılı, terörle mücadelede kurumlararası eşgüdümün sağlanması için İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulan Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı ile bütün bu tartışmalara yenilerinin eklendiği bir yıl olmuştur. Bu durum, güncel gelişmeleri ilgili mevzuat ve uzman görüşleri ışığında değerlendirmeyi gerektirmektedir. Bu değerlendirmeye, Türkiye'deki güvenlik kurumları arasındaki eşgüdümün tarihsel profilini kısaca gözden geçirmekle başlayacağım. Sonrasında, güncel uygulamaları, terörle mücadelede güvenli ve demokratik yönetim ekseninde değerlendireceğim. Çalışmanın sonuç bölümünde ise terörle mücadelede kurumlararası işbirliğinin etkin ve demokratik tesis edilebilmesi için gereken politika önerilerini sunacağım.

Tarihi Gelişim

Günümüz Türkiye'sinde güvenlik politikasının belirlenmesi ve eşgüdümü dendiğinde akla ilk gelen kurum Milli Güvenlik Kurulu'dur (MGK). MGK'nın kuruluşunu ve görevlerini düzenleyen kanuna göre:

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 kollanması,

Devletin Milli Güvenlik Siyaseti; milli güvenliğin sağlanması ve milli hedeflere ulaşılması amacı ile Milli Güvenlik Kurulunun belirlediği görüşler dahilinde Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilen iç, dış ve savunma hareket tarzlarına ait esasları kapsayan siyaseti, ifade eder.¹

MGK'nın Türkiye'nin güvenlik politikasının anahtarlarını belirleme şekli de Kurul'un oluşumuyla yakından ilgilidir. Milli Güvenlik Kurulu, Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan Yardımcıları, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından oluşur (Değişik:

¹ Milli Güvenlik Kurulu (MGK) ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu. Kanun Numarası: 2945. Kabul Tarihi: 9.11.1983. Yayımlandığı Resmî Gazete: 11.11.1983 Sayı: 18218. Erişim tarihi: 27.10.2010. Erişim adresi: <http://www.mgk.gov.tr/Turkce/kanun.html>. MGK ile ilgili bölümde atıfta bulunulan kanun maddeleri ve değişikliklerin kaynağını bu kanun oluşturmaktadır.

15/1/2003-4789/1 Md.). Kurul'un üst düzey sivil ve askeri yöneticileri biraraya getirmesi, devletin zirvesindeki kurumsal eşgüdüm çalışmaları bakımından da önemlidir. Kurul üyeleri arasında terörle mücadelede doğrudan görev alan Jandarma Genel Komutanlığı ve İçişleri Bakanlığı gibi kurumların amirlerinin bulunması da kurulun terörle mücadele alanında da üst düzey eşgüdümün merkezi olduğunu da ortaya koymaktadır. Bu durum, MGK'nın görevlerini düzenleyen ilgili kanunda da ifade edilmiştir: Milli Güvenlik Kurulu; Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili konularda tavsiye kararları alır ve gerekli koordinasyonun sağlanması için görüş tespit eder; bu tavsiye kararlarını ve görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir (Değişik: 7.8.2003-4963/24 Md.). Kurul'un kararları her ne kadar yasaya göre tavsiye niteliğinde de olsa, kurulun oluşumuna ve de günümüze kadar uzanan teammüllere bakıldığında hükümetlerin MGK kararlarını önemli ölçüde güvenlik politikalarının merkezine oturttuğu gözlemlenebilir.

MGK'nın çalışma usullerini düzenleyen ilgili kanunda yapılan son düzenlemeye göre: "Kurul, iki ayda bir toplanır. Gerekliğinde Kurul, Başbakanın teklifi üzerine veya doğrudan Cumhurbaşkanı'nın çağrısı ile de toplanır. Kurul toplantıları Cumhurbaşkanı'nın Başkanlığında yapılır. Cumhurbaşkanı'nın katılmadığı zamanlar Kurula Başbakan başkanlık eder" (Değişik: 7/8/2003-4963/25 md.). Kurul'un çalışma usullerindeki özellikle de 2003 yılı ve sonrasındaki düzenlemelerin, MGK'daki cumhurbaşkanı, başbakan gibi sivil yöneticilerin konumlarını güçlendirmeye yönelik olduğunu söylemek mümkündür. Bu düzenlemelerin, başlatılmasında ve hayata geçirilmesinde Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) üyelik sürecinin rolü de hesaba katılmalıdır. Bu süreçte, Türkiye'nin demokratik kurumlarının konsolidasyonunu ve işlerliğini öngören AB'nin Kopenhag Kriterleri'nin AB'ye üyelik müzakerelerine başlamak için anahtar önkoşullardan biri olduğunu da burada hatırlatmakta fayda vardır. Nitekim, özellikle de asker-sivil ilişkilerini ilgilendiren düzenlemelerin hayata geçirilmesi neticesinde Türkiye, 3 Ekim 2005 tarihinde AB ile tam üyelik müzakerelerine başlayabilmiştir. Sonucunun ne olacağı hem Türkiye hem de AB için meçhul olan bu sürecin, Türkiye'nin gerek güvenliğinin gerekse demokrasininin gelişmesine olan etkisi de belirsizliğini korumaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin güvenlik politikasının belirlendiği ve asker-sivil zirvesinin eşgüdümünün de odağı olan MGK'nın işleyişine yönelik eleştiriler, çalışma usullerinde sivillerin konumunu güçlendiren düzenlemelerin yapılmasıyla son bulmamıştır. Kurul'un toplantılarındaki görüşme tutanaklarının kamuoyu ile paylaşılmasına yönelik kısıtlamalar da MGK'nın işleyişine yönelik eleştirilerin bir başka boyutunu oluşturmaktadır. Kurul'un görüşme tutanaklarının kamuoyu ile paylaşılmasının düzenleyen ilgili kanuna göre: "Milli Güvenlik Kurulu toplantılarında yapılan görüşmeler, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği görevlileri tarafından usulüne uygun şekilde tutanakla tespit edilir.

Kararların asılları ve görüşme tutanakları Genel Sekreterlikte saklanır. Tutanaklar ve görüşmeler açıklanamaz ve yayınlanamaz. Kararlar Milli Güvenlik Kurulunun vereceği karara göre açıklanabilir veya yayınlanabilir” (Madde 10). Böylesi bir yasal düzenlemenin, demokrasilerde var olması gereken şeffaflık ilkesi ile çeliştiği iddia edilebilir. Nitekim MGK görüşmelerinin tutanaklarını bütün kamuoyu her an yüzde yüz bilmese bile, bu tutanakların paylaşımına yine bu tutanakların oluturulduğu kurumun karar vermesi düşündürücüdür. Örneğin, parlamentonun (TBMM) ya da Anayasa Mahkemesi gibi bir üst mahkemenin bu tutanaklara erişim prosedürlerinin olması Türkiye’deki güvenlik sisteminin işleyişini daha şeffaf, daha demokratik yapmaz mı? Bütün bunlar, esas itibariyle sistemin daha hesap verebilir ve de kanuni yollarla denetlenebilir olması bakımından da ayrıca önemlidir.

1990’lı yıllarda tırmanan terörle daha etkin mücadele ve eşgüdüm için, “İçişleri Bakanlığı ile Genelkurmay Başkanlığı arasında 7 Temmuz 1997’de [EMASYA] imzalandı. İl İdaresi Kanunu’nda yapılan değişiklik asker, polis yeterli olmadığı durumlarda toplumsal olaylara müdahalesine dönük bir düzenlemeyi zorunlu kılmıştı. Emniyet-Asayiş-Yardımlaşma ifadelerinin kısaltılmış olan EMASYA Protokolü işte bu yasal zorunluluktan doğdu. Şimdiye kadar içeriği resmi olarak hiç açıklanmadı”.² EMASYA’nın gizli bir protokolle imzalanmış olması içindeki birçok maddenin bilinmesini engelliyor. İdare Hukuku konusunda uzman Prof. Dr. Niyazi Öktem protokolün bu yönüne dikkat çekerek “Kamuoyuna açıklanmayan bir protokol EMASYA. Normal demokratik nizam içerisinde böylesine şeffaflık içermeyen düzenlemeler yapılmaması gerektiğini düşünüyorum” diyor.³ Gizliliğin, terörle mücadelede demokratik denetimi ve hesap verebilirliği gölgeleyebileceği endişesiyle eleştirilen “EMASYA protokolü 4 Şubat 2010’da kaldırıldı”.⁴ Protokol’ün kaldırılması, Türkiye’nin terörle mücadelede asker, polis, ve istihbarat birimleri arasında etkin kurumlararası eşgüdüm ve işbirliği ihtiyacını ortadan kaldırmadı. Böylesi bir ihtiyacın, terör olaylarının sıklığına bakılmaksızın Türkiye’nin değişen küresel tehditlere karşı güvenliğinin kapsamlı bir şekilde sağlanması bakımından da önemi ortadadır.

Güncel Uygulamaların Değerlendirilmesi

Türkiye’nin hem terörle mücadelede kurumlararası etkin eşgüdüme hem de bu eşgüdümün demokratik ilkeler çerçevesinde sağlanması gerektiği, yakın dönemde yeni yasal düzenlemeleri de beraberinde getirmiştir. Bu amaçla, İçişleri

² EMASYA nedir? *NTV-MSNBC*. Yayın tarihi: 04.02.2010. Erişim adresi: <http://www.ntvmsnbc.com/id/25053516>.

³ Gizli Düzenleme Olmaz. *Internet-Haber*. Yayın tarihi: 04.02.2010. Erişim adresi: <http://www.internethaber.com>.

⁴ EMASYA Protokolü Kaldırıldı. *Hürriyet Gazetesi*. Yayın Tarihi: 04.02.2010. Erişim adresi: http://www.hurriyet.com.tr/gundem/13684829_p.asp.

Bakanlığı bünyesinde kurulan Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı'nın, Türkiye'nin gerek güvenlik, gerek demokrasi ile ilgili önceliklerine ne ölçüde cevap verebileceğinin kapsamlı değerlendirilmesi önem kazanmaktadır. Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı'nın kuruluşunu ve görevlerini düzenleyen ilgili kanuna göre: "Terörle mücadeleye ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak üzere İçişleri Bakanlığına bağlı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı kurulmuştur".⁵ Cumhurbaşkanlığı Basın Merkezi'nden yapılan açıklamaya göre, "Cumhurbaşkanı Gül, 5952 sayılı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'u yayımlanmak üzere Başbakanlığa gönderdi. ... İlgili kanuna göre kurulması öngörülen 'Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı'nın operasyonel görevi olmayacak".⁶

Müsteşarlığın, terörle mücadele alanında eşgüdümü ve işbirliğini sağlamak üzere Çizelge – 1'de gösterilen birimleri de bulunmakla birlikte esas önemi "Terörle Mücadele Koordinasyon Kurulu"nun çalışmalarıyla ortaya çıkmaktadır. İlgili kanuna göre, güvenlik kuruluşları ve ilgili kurumlar arasında terörle mücadele alanında gerekli koordinasyonu sağlamak, bu alandaki politika ve uygulamaları değerlendirmek amacıyla Terörle Mücadele Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. Kurul, İçişleri Bakanının başkanlığında, Genelkurmay İkinci Başkanı, Jandarma Genel Komutanı, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarı, Adalet Bakanlığı Müsteşarı, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Dışişleri Bakanlığı Müsteşarı, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarı, Emniyet Genel Müdürü ve Sahil Güvenlik Komutanından oluşur. Gerektiğinde gündemle ilgili diğer kurum ve kuruluş temsilcileri de toplantıya davet edilebilir. Kurul, İçişleri Bakanının daveti üzerine toplanır. Toplantı gündemi, Kurul üyelerinin görüşleri alınarak İçişleri Bakanı tarafından belirlenir. Kurulun sekreteryası görevi Müsteşarlık tarafından yerine getirilir. Kurulun üyelerine bakıldığında da terörle mücadelenin gerektirdiği kapsamlı eşgüdümü yönelik olduğu anlaşılmaktadır. MGK'daki en üst düzey yöneticilerin strateji belirleme amacıyla biraraya gelmesinden farklı olarak Terörle Mücadele Koordinasyon Kurulun'da terörle mücadeleye iştirak eden kurumların doğrudan amirlerinin bulunması istihbarat paylaşımı gibi spesifik konularda daha etkin işbirliği imkanı sunmaktadır.

İlgili kanuna göre, "Müsteşarlık merkez teşkilatına; Müsteşar, 2 müsteşar yardımcısı, 6 daire başkanı olmak üzere 94 kadro ihdas edilecek. Bu kadrolar, hukuk müşaviri, uzman, çözümleyici, programcı, mütercim, veri hazırlama ve kontrol işletmeni, mühendis, istatistikçi, sosyolog, psikolog, antropolog gibi

⁵ Gizli Düzenleme Olmaz. *İnternet-Haber*. Yayın tarihi: 04.02.2010. Erişim adresi: <http://www.internethaber.com>.

⁶ EMASYA Protokolü Kaldırıldı. *Hürriyet Gazetesi*. Yayın Tarihi: 04.02.2010. Erişim adresi: http://www.hurriyet.com.tr/gundem/13684829_p.asp.

unvanlardan oluşacak”.⁷ Müsteşarlığın kadrolarının ilgili yönetim birimlerine dağılımı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı Teşkilatı çizelgesinde (Çizelge-1) gösterilmiştir.

KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİĞİ MÜSTEŞARLIĞI TEŞKİLATI				
Müs- teşar	Müsteşar Yardımcıları	Ana Hizmet Birimleri	Danışma Birimleri	Yardımcı Hizmet Birim- leri
Müs- teşar	Müsteşar Yardımcısı	Planlama, Ko- ordinasyon ve Sosyal Destek Daire Başkanlığı	Strateji Geliştirme Daire Başkan- lığı	İnsan Kay- nakları ve Des- tek Hizmetleri Daire Başkanlı- ğı
	Müsteşar Yardımcısı	Araştırma- Geliştirme Daire Başkanlığı	Hukuk Müşavirliği	
		İletişim Daire Başkanlığı	Müsteşar- lık Müşavirle- ri	
		Dış İlişkiler Da- ire Başkanlığı		

Çizelge – 1: Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı Teşkilatı.⁸

Müsteşarlığın, ilgili kanunda tanımlanan terörle mücadele alanındaki görevleri şunlardır:

- 1) Politika ve stratejiler belirlenmesine yönelik çalışmalar yürütmek ve bu politika ve stratejilerin uygulamasını izlemek,
- 2) Güvenlik kuruluşları ve istihbarat birimlerinden gelen stratejik istihbaratı değerlendirmek ve ilgili birimlerle paylaşmak,
- 3) Gerekli araştırma, analiz ve değerlendirme çalışmaları yapmak veya yaptırmak,
- 4) Güvenlik kuruluşlarına ve ilgili kurumlara stratejik bilgi desteği sağlamak ve bunlar arasında koordinasyonu temin etmek,
- 5) Kamuoyunu bilgilendirmek ve halkla iletişimi sağlamak,

⁷ Gül'den Kamu Güvenliği Müsteşarlığı'na Onay. Yayın tarihi: 03.03.2010. Erişim adresi: <http://yenisafak.com.tr/Politika/?i=244707>.

⁸ Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı Teşkilatı. Erişim tarihi: 19.10.2010. Erişim adresi: <http://www.memurlar.net/haber/139337>.

- 6) Uluslararası gelişmeleri Dışışleri Bakanlığı ve ilgili kurumlarla işbirliği içinde izlemek ve değerlendirmek,
- 7) İnceleme ve denetleme yapmak ya da yaptırmak.

Müşteşarlığın, terörle mücadele alanındaki görevleri incelendiğinde bunların hemen hepsinin kurumlararası eşgüdüm ve işbirliğini sağlamaya yönelik olduğu görölmektedir. Buradaki işbirliğinin, terörle mücadelenin cephesinde olmadığı gözden kaçmamalıdır. Nitekim ilgili kanuna göre müşteşarlığın güvenlikle ilgili operasyonel bir görevi yoktur. Müşteşarlığın esas görevi asker ve polis gibi operasyonel birimleri de bulunan kurumlar ile bunların dışında terörle mücadelede önemli işlevleri olan kurumların bilgi ve deneyimlerini paylaşmasına ve de kapsamlı terörle mücadele stratejileri geliştirilmesine olanak sağlamaktır. Kurumlararası işbirliğinde Müşteşarlığın rolü ilgili kanunla şöyle düzenlenmiştir: Müşteşarlık, bu Kanunla belirlenen görevlerin ifasında bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar ile işbirliği içerisinde çalışır. Bu kapsamda Müşteşarlık tarafından istenen her türlü bilgi ve belge talebi; ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşlar tarafından gecikmeksizin yerine getirilir. Bu bağlamda, ilgili kanun Müşteşarlığa görevi kapsamında ilgili kurumlardan talepte bulunma yetkisini de vermiştir.

Müşteşarlık, terörle mücadelede ilgili kurumları biraraya getirmenin yanında, bu kurumların istihbarat paylaşımı için de bir ortak temas ve koordinasyon noktası işlevi görmektedir. Müşteşarlık, bu işlevini, İstihbarat Değerlendirme Merkezi vasıtasıyla yürütür. İlgili kanuna göre, terörle mücadele alanında oluşturulacak politika ve stratejiler ile alınacak tedbirlere esas olmak üzere, ilgili birimlerden stratejik istihbaratın alınması ve değerlendirilmesi amacıyla doğrudan Müşteşara bağlı İstihbarat Değerlendirme Merkezi oluşturulur. Bu çerçevede güvenlik kuruluşları ve istihbarat birimleri ile Dışışleri Bakanlığınca elde edilecek stratejik bilgi ve istihbarat bu merkezde değerlendirilir. Terörle mücadeleye yönelik strateji belirlemek amacıyla ihtiyaç duyulan istihbari bilgiler; Genelkurmay Başkanlığı, Dışışleri Bakanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı Müşteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğu ve Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından Müşteşarlığa verilir. Bu bilgiler doğrultusunda yapılacak analiz ve değerlendirmeler ilgili birimlerle paylaşılır.

Müşteşarlığın bütçesi de ilgili kanunla düzenlenmiştir. Buna göre: Müşteşarlık, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanununa tabi genel bütçeli bir idaredir. Bu Kanun kapsamında yürütölen ve gizlilik ihtiva eden işler için 5018 sayılı Kanunun 24. maddesi esaslarına göre Müşteşarlık bütçesine ödenek konulur. Buradan da anlaşılacağı üzere Müşteşarlığa örtölü ödenek imkanı da tahsis edilmiştir. İçişleri Bakanlığı'na bağlı Müşteşarlığın ilgili kanununa göre de: bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür. Bu yönüyle, Müşteşarlık, İçişleri Bakanlığı'nın denetimindedir ve de Bakanlığın denetime tabii olduğu ölçüde denetime tabiidir.

KDGM'nin Ana Hizmet Birimleri ve Terörle Mücadeledeki İşlevleri

Kuruluşunu öngören kanuna göre operasyonel yetkisi bulunmayan KDGM'nin, Türkiye'nin terörle mücadelesine Terörle Mücadele Koordinasyon Kurulu vasıtası ile eşgüdüm sağlamak ana işlevinin yanısıra bünyesinde barındırdığı ana hizmet birimleriyle de destek olmayı amaçlamaktadır. Bu desteğin sağlanmasında İstihbarat Değerlendirme Merkezi ve diğer ana hizmet birimleri Mevzuatın işlevsel kollarını oluşturur.

İstihbarat Değerlendirme Merkezi

KDGM'nin kuruluşunu düzenleyen ilgili kanuna göre:

(1) Terörle mücadele alanında oluşturulacak politika ve stratejiler ile alınacak tedbirlere esas olmak üzere, ilgili birimlerden stratejik istihbaratın alınması ve değerlendirilmesi amacıyla doğrudan Müsteşara bağlı İstihbarat Değerlendirme Merkezi oluşturulur. Bu çerçevede güvenlik kuruluşları ve istihbarat birimleri ile Dışişleri Bakanlığınca elde edilecek stratejik bilgi ve istihbarat bu merkezde değerlendirilir.

(2) Terörle mücadeleye yönelik strateji belirlemek amacıyla ihtiyaç duyulan istihbari bilgiler; Genelkurmay Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından Müsteşarlığa verilir. Bu bilgiler doğrultusunda yapılacak analiz ve değerlendirmeler ilgili birimlerle paylaşılır (Madde 8).

İlgili kanun dikkatli incelendiğinde İstihbarat Değerlendirme Merkezi'nin, terörle mücadelede asker, polis ve Milli İstihbarat Teşkilatı gibi doğrudan istihbarat elde eden ve kullanan kurumların istihbaratlarının toplanacağı bir havuz işlevi üstlenmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Çeşitli kurumlardan tek çatı altında toplanan istihbari bilgilerin, yine ortak bir birikim ve uzmanlıkla değerlendirilmesi ve de daha sonra ilgili operasyonel birimlerle paylaşılması planlanmaktadır. Terörle mücadelede, istihbaratın tek bir kaynaktan toplanması fikri yeni olmadığı gibi yalnız Türkiye'ye de has değildir. Özellikle 11 Eylül saldırıları sonrasında ABD'de Anavatan Güvenliği Bakanlığı (The Department of Homeland Security) kurularak terörle mücadelede istihbaratın ve uygulamanın tek elden yönetimine geçilmiştir. Böylesi uygulamaların henüz yeni yeni hayata geçirildiği Türkiye için nasıl sonuçlar vereceğini ise zaman gösterecektir.

Ana Hizmet Birimleri

KDGM'nin kuruluşunu düzenleyen ilgili kanuna göre, Müsteşarlığın ana hizmet birimleri ve görevleri şunlardır: a) Planlama, Koordinasyon ve Sosyal Destek Daire Başkanlığı: Terörle mücadele politika ve stratejileri kapsamında; 1) Belirlenen politikaların uygulanmasına yönelik eylem planları hazırlamak ve uygulamayı izlemek, 2) Güvenlik kuruluşları arasında bilgi paylaşımını ve

koordinasyonu sağlamak, b) Araştırma-Geliştirme Daire Başkanlığı: Terörle mücadele alanında; 1) Veri, bilgi ve belgeleri toplamak, tasnif etmek, analiz ve değerlendirmeler yapmak, 2) Araştırma yapmak, yaptırmak ve bu alandaki bilimsel çalışmaları desteklemek, 3) Terörle Mücadele Raporu hazırlamak, c) İletişim Daire Başkanlığı: Terörle mücadele politikaları kapsamında; 1) Kamuoyunu bilgilendirmek, 2) Toplum desteğinin sağlanmasına yönelik faaliyetleri yürütmek, 3) İlgili kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının işbirliğini sağlamak, ç) Dış İlişkiler Daire Başkanlığı: Terörle mücadeleye ilişkin; 1) Yabancı devletlerdeki faaliyet ve gelişmeleri Dışişleri Bakanlığı ve ilgili diğer kurumlarla işbirliği içinde izlemek ve tedbirler geliştirmek, 2) İlgili uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak, olarak tanımlanmıştır (Madde 9).

İlgili kanun maddesi incelendiğinde Müsteşarlığın diğer ana hizmet birimlerinin araştırma, kamuoyunu bilgilendirme ve de ulusal ve uluslararası kurumlarla ilişkileri geliştirme olarak planlandığı anlaşılmaktadır. Bu ana hizmet birimlerinin işlevleri topluca ele alındığında terörle mücadelenin eşgüdüm boyutunun yanısıra toplumsal etkilerinin de göz önünde bulundurulduğu görülmektedir. Bu bağlamda son yıllarda Türkiye’de gerek siyasetçilerin gerekse askeri çevrelerin üzerinde mutabık kaldığı, terörle mücadelenin askeri yöntemlerin sivil adımlarla da desteklenmesi gereğinin bu Müsteşarlık yapılanması ile hayata geçirilmeye çalışılacağı söylenebilir. Bu türdeki destek faaliyetlerinin terörle mücadelede ilgili kurumlara ne tür yararlar sağlayabileceği de ayrıca irdelenmelidir.

Terörle Mücadelede Kurumlararası İşbirliğinin Sağlanmasında Müsteşarlığın Rolü

KDGM’nin terörle mücadeledeki diğer kurumlarla ilişkilerini düzenleyen ilgili kanuna göre: Müsteşarlık, bu Kanunla belirlenen görevlerin ifasında bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar ile işbirliği içerisinde çalışır. Bu kapsamda Müsteşarlık tarafından istenen her türlü bilgi ve belge talebi; ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşlar tarafından gecikmeksizin yerine getirilir (Madde 15). Kurumlararası işbirliğine yasada yapılan vurgunun yanısıra diğer kurumların Müsteşarlığın ilgili bilgi ve belge taleplerini yerine getirmekle mükellef kılınması, kurumlararası işbirliğinin başarısını ve etkinliğini gölgeyebileceği de göz ardı edilmemelidir.

Terörle mücadelenin sadece güvenlik boyutunun olmadığını, ekonomi gibi pek çok boyutun da olduğunu kaydeden İçişleri Bakanı Beşir Atalay, “insani yöntemlere dayalı, kardeşliğin öne alındığı, vatandaşımızı korumaya dayalı yeni yöntemler getirmek için bu çalışmaları yapıyoruz” diyerek “bu tasarıyla sivil dikta oluşturulacak” iddialarına, “bu ülkede, inşallah kimse artık sivil dikta ya da başka bir dikta

oluşturamayacak. Türkiye, çağdaş, demokratik bir ülke haline geliyor, açık, şeffaf, kendine güvenen, özgüveni artmış bir toplum oluyor. AK Parti kendi derin devleti... Biz, derin devlet, açık devlet... Öyle bir şey bilmiyoruz” diye yanıt verdi.⁹ İçişleri Bakanı'nın terörle mücadelede demokratik yöntemlere vurgu yaparak verdiği yanıtın uygulamalara ne ölçüde yansıtacağını ve de bu uygulamaların toplumun bazı kesimlerindeki kaygıları ne ölçüde dindirebileceğini zaman gösterecektir.

İstanbul Valisi Muammer Güler'in başına getirildiği Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, 01.06.2010 tarihinde ilk zirvesini yaptı. Zirveden basına yansıyanlar arasında: “İçişleri Bakanı Beşir Atalay'ın davetiyle Terörle Mücadele Koordinasyon Kurulu, müsteşarlıkta toplanıyor. Bakan Atalay'ın başkanlığında yapılacak terör zirvesine, MİT Müsteşarı Hakan Fidan, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Osman Güneş, Müsteşar Muammer Güler, Genelkurmay İkinci Başkanı Orgeneral Aslan Güner, Jandarma Genel Komutanı Orgeneral Atila Işık, Emniyet Genel Müdürü Oğuz Kağan Köksal, Sahil Güvenlik Komutanı Tümamiral İzzet Artunç, Adalet Bakanlığı Müsteşarı Ahmet Kahraman ile Dışişleri Bakanlığı Müsteşarı Büyükelçi Feridun Sinirlioğlu katılacağı ve de Terörle Mücadele Koordinasyon Kurulu'nun ana gündem maddesini 1 Haziran'dan itibaren tırmanış gösteren bölücü terör örgütü PKK'nın eylemleri oluşturacağı ile Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı'nda gerçekleşecek ve ilk kez gerçekleştirilecek Terörle Mücadele Koordinasyon Kurulu toplantısı ile müsteşarlığın daha etkin görev yapması da hedeflendiği” haberleri yer aldı.¹⁰

Bir yandan Müsteşarlık ilk toplantısını yaparken bir yandan da Meclis'teki tartışmalardan anlaşılan o ki, muhalefetin KDGM konusunda çok ciddi kaygıları bulunuyor. Müsteşarlığın, kuruluş tasarısı Meclis'te ele alınırken yapılan eleştiriler dikkat çekici: Muhalefet partileri, Müsteşarlığa verilen örtülü ödeneğin nerede kullanılacağını soruyor, dinlemeler yoluyla toplumda oluşturulan korku ve endişe ortamının bundan sonra bu Müsteşarlık eliyle mi devam ettirileceği kaygısı dile getiriliyor.¹¹ Dahası iddialara göre Hükümet “muhalefet liderlerini ve milletvekillerini konuyla ilgili olarak bilgilendirmiyor, destek ve katkılarını alma ihtiyacı duymuyor. Bu yapılmadığı gibi, İçişleri Bakanlığı toplumun farklı kesimlerinin (sivil toplum örgütleri, üniversiteler, medya kuruluşları ve konunun uzmanları vs.) görüşlerine başvurmuyor, onların stratejik bakış açılarını konuya dahil etmiyor”.¹² Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşar-

⁹ Kamu Güvenliği Müsteşarlığı Mecliste. Yayın Tarihi: 04.02.2010. Erişim Adresi: <http://www.haber.be/kamu-guvenligi-mustesarligi-mecliste.html>.

¹⁰ Sedat Güneç, PKK baskınları, Kamu Güvenliği Müsteşarlığı'nda Masaya Yatırılıyor. Yayın Tarihi: 23.07.2010.

Erişim Adresi: <http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=1007943&title>.

¹¹ Kızıllan, Nail. Kamu Güvenliği Müsteşarlığı. Nisan 2010. Erişim adresi: <http://www.millicozum.com/mc/NiSAN-2010/kamu-guvenligi-mustesarligi.html>.

¹² Kızıllan, Nail. Kamu Güvenliği Müsteşarlığı. Nisan 2010. Erişim adresi:

lığı konusunda, hem muhalefet partilerinde hem de toplumda oluşan soru işaretlerinin cevaplanması, gerekli açıklamaların tüm detaylarıyla yapılması gerekiyor. Gerekli eleştiriler değerlendirilmeli, bu yeni mekanizma ülke güvenliğine hizmet edecek hale getirilmelidir.

Müsteşarlığın yetkilerindeki belirsizlikler, muhalefet partilerinin eleştirilerinin odağını oluşturmaktadır. Bu eleştiriler içinden en çok göze çarpan ise ilgili yasanın çıkış sürecinde CHP Konya Milletvekili Atilla Kart'ın, müsteşarlığın örtülü ödenek kullanım yetkisini eleştirirken, "Sayıları 11-12 civarında olan ve hangi kuruma bağlı olduğu belli olmayan dinleme araçlarını da tartışmaya açması oldu. Milletvekili Atilla Kart, KDGM Müsteşarı Güler'e "Bu araçlar, müsteşarlığımızın envanterinde mi?" diye sordum. "Hayır" dedi ve ekledi: "Biz, operasyonel bir kurum değiliz. Bunu çok iyi anlatmamız lazım. "Müsteşarlığın, fonksiyonunun, terörle ilgili istihbaratın tek merkezde toplanarak analiz edilmesi, analizin ardından da terörle mücadeleye taraf bütün kurumlarla paylaşılması olduğunu söyledi. Türkiye'nin terörle mücadele sürecinde, istihbarat analizi ayağının eksik kaldığını belirten Güler, Müsteşarlığın bu işlevi yerine getireceğini aktardı"¹³. Böylesi eleştiriler ve de bu eleştirilere Müsteşarın verdiği cevapların terörle mücadelede kurumlararası eşgüdümü ve de bu eşgüdümün kamuoyundaki algılamasını etkilemesi kaçınılmazdır. Buradan hareketle, gerek eleştirileri yöneltenler gerekse eleştirilere yanıt verme sorumluluğunu taşıyanların konunun Türkiye güvenliğine ve kamuoyundaki hassasiyetine olan önemini iyi değerlendirmelidir.

Öneriler ve Sonuçlar

Hükümetin önerisiyle kurulan Müsteşarlığın TBMM Genel Kurulundaki tartışmasının tartışmaları muhalefet partilerinin ciddi eleştirilerine sahne oldu. Örneğin, CHP Mersin Milletvekili İsa Gök, tasarıda, "Müsteşarlık, denetleme yapacak ve yaptıracak" denildiğini belirterek, "Bunu kime yaptıracak? Bu, tasarıda belli değil. ... Adeta ikinci bir MGK oluşturulmaya çalışılıyor." diyen Gök, yok denilmesine rağmen, Müsteşarlığın operasyonel yetkisi olduğunu savundu. İsa Gök, "Nerede duracağı belli olmayan bir dev yaratıyorsunuz" dedi.¹⁴ Muhalefet partileri, "Kamu Güvenliği Müsteşarlığı'nı iktidarın kendi "derin devleti" olarak algılıyor. Müsteşarlığa verilen örtülü ödeneğin nerede kullanılacağını soruyor, dinlemeler yoluyla toplumda oluşturulan korku ve endişe ortamının bundan sonra bu Müsteşarlık eliyle mi devam ettirileceği kay-

<http://www.millicozum.com/mc/NiSAN-2010/kamu-guvenligi-mustesarligi.html>.

¹³ Dinleme Araçları Bizim Envanterde Değil. Yayın Tarihi: 01.09.2010. Erişim Adresi:

<http://www.gazete5.com/haber/kamu-guvenligi-mustesarligi-tobb-binasi-muammer-guler-2-eylul-201-38882.htm>.

¹⁴ Kamu Düzeni ve Güveni Müsteşarlığı Kuruluyor. Yayın tarihi: 11.02.2010. Erişim adresi:

<http://www.resmi-gazete.org/gundem/duyurular/tbmm/kamu-duzeni-ve-guvenligi-mustesarligi-kuruluyor.html>.

gısı dile getiriliyor”.¹⁵ Yine, MHP Gaziantep Milletvekili Hasan Özdemir ise operasyonel yetkisi olmayan bir müsteşarlığın örtülü ödenekten para kullanabilmesini eleştirerek “Güvenlikle ilgili kurumlar koordinasyona yetmemekte midir?” diye soran Özdemir, “Hükümet, istihbarat birimlerine güvenmemekte midir?” diye konuştu.¹⁶ Müsteşarlığın, görev kapsamı ve örtülü ödenek alabilmesi muhalefetin eleştirilerinin odağını oluşturdu. Bu sorunlar, aynı zamanda daha demokratik bir terörle mücadele koordinasyonu iddiasında olan hükümetin de geldiği noktanın ne kadar demokratik olduğunun sorgulanmasına yol açtı. Özellikle, Müsteşarlığın kanundaki muğlaklıklar kaygıları daha da arttırmaktadır. Örneğin, “İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulması planlanan Müsteşarlığın dinleme yapıp yapmayacağı tasarıda tam olarak belirtilmiyor. Bu konu, “veri, bilgi ve belgeleri toplamak” olarak ifade ediliyor olması Müsteşarlığın operasyonel sınırlarının sorgulanmasını da beraberinde getiriyor.¹⁷

Bütün bu eleştirileri göz önüne aldığımızda Türkiye'nin terörle mücadeledeki kurumlararası eşgüdüm sorununun yeni yasal düzenlemeyle de tatmin edici bir çözüme ulaştığını söylemek güçtür. Daha demokratik, daha hesap verebilir bir kurumlararası eşgüdüm mekanizması, terörle mücadelenin de daha etkin ve de uzun vadede daha sürdürülebilir olmasının önünü açacaktır. Böylesi bir mekanizmanın demokratik usullerle seçilmiş sorumluların yönetimine verilmesi, güvenlik kurumları arasındaki işbirliğinin demokratikleşmesine katkı sağlaması beklenir. Ancak, bu seçilmiş kişilerin de meclise ve yargıya karşı işler hesap verebilirlik mekanizmaları kurmalarını gerektirir. Aksi takdirde, halk tarafından seçilmiş de olsa denetlenmeyen otoritenin yolsuzluğa ve istismara açık hale gelebileceği gözden kaçırılmamalıdır. Özellikle de terörle mücadele gibi devletin ve milletin güvenliğini doğrudan ilgilendiren düzenlemelerde devletin kendi kurumları arasındaki eşgüdüm hem devletin güvenliğinin hem de halkın devletle işbirliğinin geliştirilmesi bakımından önem kazanmaktadır. Terör gibi çok boyutlu bir tehditle ancak kapsamlı bir eşgüdümle etkin mücadele edilebilir. Kurumlararası bu eşgüdümün etkin ve sürdürülebilir işbirliğine dönüşmesi ise böylesi düzenlemelerin demokratik ve katılımcı bir süreç sonunda hazırlanmasını ve de çok yönlü hesap verebilirlik mekanizmalarının işlerlik kazanmasını gerektirmektedir.

¹⁵ Kızılkın, Nail. Kamu Güvenliği Müsteşarlığı. Nisan 2010. Erişim adresi:

<http://www.millicozum.com/mc/NiSAN-2010/kamu-guvenligi-mustesarligi.html>.

¹⁶ Kamu Düzeni ve Güveni Müsteşarlığı Kuruluyor. Yayın tarihi: 11.02.2010. Erişim adresi:

<http://www.resmi-gazete.org/gundem/duyurular/tbmm/kamu-duzeni-ve-guvenligi-mustesarligi-kuruluyor.html>.

¹⁷ Kızılkın, Nail. Kamu Güvenliği Müsteşarlığı. Nisan 2010. Erişim adresi:

<http://www.millicozum.com/mc/NiSAN-2010/kamu-guvenligi-mustesarligi.html>.

Kaynakça

Milli Güvenlik Kurulu (MGK) ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu. Kanun Numarası: 2945. Kabul Tarihi: 9.11.1983. Yayımlandığı Resmi Gazete: 11.11.1983 Sayı: 18218. Erişim tarihi: 27.10.2010. Erişim adresi: <http://www.mgk.gov.tr/Turkce/kanun.html>.

EMASYA nedir? *NTV-MSNBC*. Yayın tarihi: 04.02.2010. Erişim adresi:

<http://www.ntvmsnbc.com/id/25053516>.

Gizli Düzenleme Olmaz. *Internet-Haber*. Yayın tarihi: 04.02.2010. Erişim adresi: <http://www.internethaber.com>.

EMASYA Protokolü Kaldırıldı. *Hürriyet Gazetesi*. Yayın Tarihi: 04.02.2010. Erişim adresi:

http://www.hurriyet.com.tr/gundem/13684829_p.asp.

Kamu Düzeni ve Güveni Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. Kanun Numarası: 5952. Kabul Tarihi: 17.02.2010. Yayımlandığı Resmi Gazete: 04.03.2010 Sayı: 27511. Erişim tarihi: 22.10.2010. Erişim adresi: <http://www.kamudan.com/Haber/kamu-duzeni-ve-guvenligi-mustesarlig%C4%B1g%C4%B1n%C4%B1n-teskilat-ve-gorevleri-hakk%C4%B1nda-kanun/158343>.

Gül'den Kamu Güvenliği Müsteşarlığı'na Onay. Yayın tarihi: 03.03.2010. Erişim adresi:

<http://yenisafak.com.tr/Politika/?i=244707>.

Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı Teşkilatı. Erişim tarihi: 19.10.2010. Erişim adresi:

<http://www.memurlar.net/haber/139337>.

Kamu Güvenliği Müsteşarlığı Mecliste. Yayın Tarihi: 04.02.2010. Erişim Adresi:

<http://www.haber.be/kamu-guvenligi-mustesarligi-mecliste.html>.

GÜNEÇ, Sedat. PKK baskınları, Kamu Güvenliği Müsteşarlığı'nda Masaya Yatırılıyor. Yayın Tarihi: 23.07.2010.

Erişim Adresi: <http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=1007943&title=ppk-baskinlari-kamu-guvenligi-mustesarliginda-masaya-yatiriliyor>.

KIZILKAN, Nail. Kamu Güvenliği Müsteşarlığı. Nisan 2010. Erişim adresi:

<http://www.millicozum.com/mc/NiSAN-2010/kamu-guvenligi-mustesarligi.html>.

Dinleme Araçları Bizim Envanterde Değil. Yayın Tarihi: 01.09.2010. Erişim Adresi:

<http://www.gazete5.com/haber/kamu-guvenligi-mustesarligi-tobb-binasi-muammer-guler-2-eylul-201-38882.htm>.

Kamu Düzeni ve Güveni Müsteşarlığı Kuruluyor. Yayın tarihi: 11.02.2010. Erişim adresi:

<http://www.resmi-gazete.org/gundem/duyurular/tbmm/kamu-duzeni-ve-guvenligi-mustesarligi-kuruluyor.html>.

