



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı

**TÜRKİYE VE AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NİN ULUSAL  
GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN İNCELENMESİ: TÜRKİYE İÇİN  
ÖNERİLER**

Muhammet MAĞAT

Yüksek Lisans Tezi

**Ankara, 2019**

TÜRKİYE VE AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NİN ULUSAL GÜVENLİK  
SİSTEMLERİNİN İNCELENMESİ: TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Muhammet MAĞAT

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı  
Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı

Yüksek Lisans Tezi

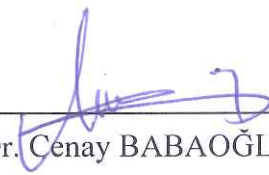
Ankara, 2019

## KABUL VE ONAY

Muhammet MAĞAT tarafından hazırlanan “Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri’nin Ulusal Güvenlik Sistemlerinin İncelenmesi: Türkiye için Öneriler” başlıklı bu çalışma, 02.05.2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

  
Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ (Başkan)

  
Prof. Dr. Mehmet Devrim AYDIN (Danışman)

  
Doç. Dr. Cenay BABAOĞLU

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Musa Yaşar SAĞLAM  
Enstitü Müdürü

## YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kağıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezimin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinleri yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayınlanan **“Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge”** kapsamında tezimin aşağıda belirtilen koşullar haricince YÖK Ulusal Tez Merkezi / H.Ü. Kütüphaneleri Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

- Enstitü / Fakülte yönetim kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir. <sup>(1)</sup>
- Enstitü / Fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren ..... ay ertelenmiştir. <sup>(2)</sup>
- Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir. <sup>(3)</sup>

31.05.2019  
  
Muhammet MAGAT

<sup>1</sup>“Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge”

- (1) Madde 6. 1. Lisansüstü teze ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.
- (2) Madde 6. 2. Yeni teknik, materyal ve metodların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internette paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.
- (3) Madde 7. 1. Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, tezin yapıldığı kurum tarafından verilir \*. Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlere ilişkin gizlilik kararı ise, ilgili kurum ve kuruluşun önerisi ile enstitü veya fakültenin uygun görüşü üzerine üniversite yönetim kurulu tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.  
Madde 7.2. Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir.

\* Tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu tarafından karar verilir.

## ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu, **Prof. Dr. Mehmet Devrim AYDIN** danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.

  
**Muhammet MAĞAT**

## TEŞEKKÜR

Bir araştırma yazısının bilim olabilmesi için nasıl bir yol izlenmesi gerektiğini ve bilimin ne istediğini anlamaya çalıştığım bu araştırma ve yazma sürecinde; deneyimine ve enerjisine gıpta ettiğim, akademik toplulukta kendisini model aldığım, az zamanda çok iş yapabilme kültürünü perçinlememe vesile olan tez danışmanım, çok değerli hocam Prof. Dr. Mehmet Devrim AYDIN'a teşekkürlerimi sunarım.

Ayrıca, çalışmamın iyi hale gelebilmesi için, savunma sınavı jürimde bulunarak, değerli görüş ve önerilerini benimle paylaşan çok değerli hocalarım Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ ve Doç. Dr. Cenay BABAOğLU'na çok teşekkür ederim.

## ÖZET

MAĞAT, Muhammet. *Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri'nin Ulusal Güvenlik Sistemlerinin İncelenmesi: Türkiye İçin Öneriler*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2019.

Bu tez çalışmasında, ulusal güvenlik sistemlerinin, Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımına dayalı epistemik topluluklar oldukları varsayımıyla hareket edilmektedir. Tez kapsamında bu sistemler; iç mantıkları, örgütsel yapıları, reforma duyarlılıkları, siyasi ihtiyaçları ve güvenlik yönetimi gibi olgular çerçevesinde analiz edilmektedir. Ayrıca, bu çalışma, kamu politikası alanı olarak ulusal güvenlik politikaları ve sistemlerinin; Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve epistemik topluluk modeli çerçevesinde anlaşılması ve ulusal güvenlik kültürü bağlamında incelenmesi yönünde bir bakış açısı oluşturmayı hedeflemektedir. Yine bu çerçevede ulusal güvenlik sistemlerinin; siyasallaşmadan uzak, ortak bir normatif ve ilkesel inançlar bütünü oluşturularak, ortak bir kanaat, işleyiş ve politika çerçevesinde, anlamlı bir stratejik kültüre dayandırılarak çalışmalarının önemi vurgulanmaktadır. Çalışma, yöntem olarak, literatür araştırmasına dayalı tanımlayıcı/betimleyici bir tarzda yürütülmüştür. Üç bölümden oluşan çalışmanın ilk bölümünde konuyla ilgili kuramsal bir çerçeve çizilmekte, ikinci bölümünde Amerika Birleşik Devletleri'ndeki ulusal güvenlik sistemi incelenmektedir. Üçüncü bölümde ise Türkiye ulusal güvenlik bürokrasisi etrafıca ele alınmaktadır. Sonuç bölümünde, Türkiye'de ABD benzeri, bir istihbarat topluluğu ve ulusal güvenlik danışmanlığı sisteminin uygulanabilirliğinin analizi yapılmaya çalışılmaktadır. Çalışmanın bulguları değerlendirildiğinde şu sonuca ulaşılmıştır: ulusal güvenlik sistemleri, bütünleşik olarak analitik kültürü için; stratejik kültüre dayanan epistemik topluluklardır.

### **Anahtar Sözcükler**

Ulusal güvenlik sistemleri, istihbarat topluluğu, epistemik topluluk, bütünleşik kamu yönetimi yaklaşımı, stratejik kültür.

## ABSTRACT

MAĞAT, Muhammet. *Examination of National Security Systems of Turkey and United States of America: Recommendations for Turkey*, Master's Thesis, Ankara, 2019.

In this thesis, it is assumed that national security systems are epistemic communities based on the Whole of Government Approach. These systems include; internal logic, organizational structures, responsivity to reform, political needs and security management. In addition, this study aims to identify the national security policies and systems as a field of public policy. It aims to create a perspective on the understanding of the Whole of Government Approach and the epistemic community model in the context of national security culture. Again in this framework, national security systems' importance of their work is based on a meaningful strategic culture that in the set of a common conviction, functioning and policy, by creating common normative and principled beliefs without politicization. The study was carried out in a descriptive manner based on a literature research. In the first part of the three-part study, a theoretical framework is drawn up and the second part examines the national security system in the United States. In the third part of the study, Turkey's national security bureaucracy is discussed in detail. In conclusion part, it is trying to make an analysis of the feasibility of an intelligence community and national security adviser system in Turkey, like the United States. Considering the findings of the study, the following conclusion is reached: national security systems are epistemic communities which are based on strategic culture in the context of their integrated analytic culture.

### Key Words

National security systems, intelligence community, epistemic community, whole of government approach, strategic culture.



## İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY.....	i
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI.....	ii
ETİK BEYAN.....	vii
TEŞEKKÜR.....	iv
ÖZET.....	v
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	vi
KISALTMALAR DİZİNİ.....	ix
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	x
GİRİŞ.....	1
1. BÖLÜM: ULUSAL GÜVENLİK BÜROKRASİSİ ANLAYIŞI VE BÜTÜNLEŞİK KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMININ ÇERÇEVESİ.....	9
1.1. ULUSAL GÜVENLİK KÜLTÜRÜ BAĞLAMINDA BAZI KAVRAMLAR .....	9
1.1.1. Güvenlik Yönetimi.....	9
1.1.2. Ulusal Güvenlik Devleti Kavramı .....	10
1.1.3. Stratejik Kültür.....	12
1.1.4. Devlet Olabilme, Siyasal Kültür, Siyasal Güvenlik, Devlet Güvenliği.....	15
1.2. ULUSAL GÜVENLİK POLİTİKALARININ İÇ KAYNAĞI OLARAK İSTİHBARAT VE EPİSTEMİK TOPLULUK FAKTÖRÜ: ANALİTİK KÜLTÜR VE İSTİHBARAT- ULUSAL GÜVENLİK FELSEFESİ.....	19
1.2.1. İstihbarat ve Ulusal Güvenlikte Epistemik Topluluk ve Analitik Kültür....	19
1.2.2. Gizlilikten Politikaya İstihbarat.....	20
1.3. BÜTÜNLEŞİK KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI VE ULUSAL GÜVENLİK BÜROKRASİSİ.....	30

1.3.1. Ulusal Güvenlik Bürokrasisinde Bürokratik Çokluk Teorisi .....	37
1.4. YENİ GÜVENLİK ANLAYIŞI .....	43
<b>2. BÖLÜM: AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ ULUSAL GÜVENLİK SİSTEMİ.....</b>	<b>52</b>
2.1. ULUSAL ÇIKARLAR VE ULUSAL GÜVENLİK.....	52
2.1.1. Ulusal Güvenlik, Dış Politika ve İç Politika.....	55
2.1.2. Küreselleşme ve Dayanışma .....	60
2.1.3. İletişim Teknolojileri.....	61
2.1.4. Ulusal Güç .....	61
2.2. ULUSAL GÜVENLİK SİSTEMİ KURULUŞLARI VE ETKİLİ FAKTÖRLER .....	63
2.2.1. Ulusal Güvenlik Kuruluşu.....	63
2.2.2. Askeri Kuruluş .....	76
2.2.3. İstihbarat Kuruluşu .....	84
2.3. ULUSAL GÜVENLİK POLİTİKA SİSTEMİ.....	93
2.3.1. Politika Aşamaları ve Süreci.....	100
2.3.2. Kongre Etkisi ve Bürokratik Faktör.....	102
2.3.3. Başkanlık Güç Üssü, Başkan ve Politika Süreci .....	103
2.3.4. Kongre ve Yasama-Yürütme Sistemi .....	105
<b>3. BÖLÜM: TÜRKİYE ULUSAL GÜVENLİK SİSTEMİ .....</b>	<b>107</b>
3.1. TARİHSEL GENEL SÜREÇ VE DEĞERLENDİRME .....	107
3.2. TÜRK İSTİHBARAT VE ULUSAL GÜVENLİK TOPLULUĞU SİSTEM DEĞERLENDİRMESİ.....	110
3.2.1. Türk Ulusal Güvenlik Sisteminde Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve İstihbaratta Epistemik Topluluk Modeli Değerlendirmesi.....	114
3.2.2. Türkiye'de Çoklu Kompleks İstihbarat Teşkilatlarında Bürokratik Çokluk Teorisi'nin Değerlendirmesi.....	119
3.3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE İSTİHBARAT VE ULUSAL GÜVENLİK POLİTİKALARI SİSTEMİ DEĞERLENDİRMESİ.....	122

3.3.1. Türkiye’de Stratejik İstihbarat, Siyasal Güvenlik ve Devlet Güvenliği..	126
3.3.2. Türk Ulusal Güvenlik Topluluğu Sistemi’nde Devlet Adamı Olgusu ....	129
3.3.3. Bazı Koordinatif Politika Önerisi Kuruluşları .....	132
3.4. TÜRKİYE İÇİN YENİ GÜVENLİK ANLAYIŞI ÇERÇEVESİ.....	137
SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME.....	144
KAYNAKÇA.....	160
EKLER.....	177
EK-1 ORİJİNALLİK RAPORU.....	177
EK-2 ETİK KOMİSYON MUAFİYET FORMU.....	179

## KISALTMALAR DİZİNİ

- ABD:** Amerika Birleşik Devletleri
- BÇT:** Bürokratik Çokluk Teorisi
- BKY:** Bütünleşik Kamu Yönetimi
- CIA:** Merkezi İstihbarat Teşkilatı
- DDI:** İstihbarat Direktör Yardımcısı
- DDO:** Operasyonlar Direktör Yardımcısı
- DHS:** İç Güvenlik Bakanlığı
- DIA:** Savunma İstihbaratı Örgütü
- DNI:** Merkezi İstihbarat Komitesi
- FBI:** Federal Soruşturma Bürosu
- GAMER:** Güvenlik ve Acil Durumlar Koordinasyon Merkezi
- IC:** İstihbarat Topluluğu
- KDGM:** Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı
- KGB:** Devlet Güvenlik Komitesi
- MGK:** Milli Güvenlik Kurulu
- MI5:** İngiliz İç İstihbarat Örgütü
- MİKK:** Milli İstihbarat Koordinasyon Merkezi
- MİT:** Milli İstihbarat Teşkilatı
- NRO:** Amerika Birleşik Devletleri Ulusal Keşif Ofisi
- NSA:** Amerika Birleşik Devletleri Ulusal Güvenlik Ajansı
- NSC:** Amerika Birleşik Devletleri Ulusal Güvenlik Konseyi
- ODNI:** Amerika Birleşik Devletleri Merkezi İstihbarat Direktörlüğü
- RMA:** Askeri İşler Devrimi
- TBMM:** Türkiye Büyük Millet Meclisi

## ŞEKİLLER DİZİNİ

<b>Şekil 1:</b> ABD Politika Güç Kümeleri ve Ulusal Güvenlik Sistemi .....	60
<b>Şekil 2:</b> ABD Politika Üçlüsü Topluluğu .....	69
<b>Şekil 3:</b> ABD Ulusal Güvenlik Kurulu .....	72
<b>Şekil 4:</b> ABD Genelkurmay Başkanlığı .....	78
<b>Şekil 5:</b> ABD Bütünleşik Komuta Merkezleri .....	79

## GİRİŞ

Tarih boyunca devletlerin temel görevleri arasında kabul edilen güvenlik ve istihbarat çalışmalarının; günümüz toplumunda devlete bakış tarzının değişmesine paralel olarak değiştiği görülmektedir. Modern kamu yönetimi gereklerine göre yeni yaklaşımlar ortaya çıkarken, ulusal güvenlik bürokrasisinin karmaşık doğasının da bu yeni yaklaşımlardan biri olan Bütünleşik Kamu Yönetimi (BKY) yaklaşımı aracılığıyla incelenmesinin sağlıklı olacağı düşünülmektedir. Bu kapsamda; ulusal kimlik, epistemik topluluk, stratejik kültür, ulusal güvenlik ve istihbarat sistemi gibi kavramlara yakından bakmakta yarar vardır.

Ulusal hizmet, siyasi birliğin korunması, ulusun ve ulusa dair her şeyin korunması anlayışında ve önceliğinde karşılık bulan ulusal güvenlik; bir bütünsellik temelinde **ulusal kimlik** olgusuna dayanır. Ortak bir kanaat toplumu anlamına gelen **epistemik topluluğun** soyut kavramsal karşılığı da bu anlamda ulusal kimliğe dayanmaktadır. Aynı doğrultuda; ortak hissiyat, ortak tarihi hafıza ve ortak zihinsel haritanın kavramsal ifadesi olan **stratejik kültür**, bir topluluk haznesinin temel referans nesnesidir. Bir devletin temel olarak stratejik kültürünü de yansıtan ulusal güvenlik sisteminin ve istihbarat politikalarının, hükümet programlarının da bir parçası olduğu düşünülmektedir. İstihbarata dayanmayan bir siyasi planlamanın doğru olma ihtimali, yok denecek kadar azdır.

Devlet sistemindeki istihbarat ve güvenlik organlarının, milli politika ile tespit edilen milli hedeflere ulaşmak ve devletin içte ve dışta güvenliğini sağlamak üzere oluşturdukları yapının tümüne '**ulusal güvenlik ve istihbarat sistemi**' denilir. Bu doğrultuda; epistemik topluluklar ise, bilgi temelli uzmanlık ağları olarak görülmektedir. Bir diğer deyişle, epistemik topluluk, belirli bir alanda veya meselede uzmanlık ve ehliyetleri ile ön plana çıkmış olan profesyonellerden oluşan bir ağıdır. Farklı disiplinlerden gelen bu profesyoneller, "ortak bir normatif ve ilkesel inançlar bütününe, ortak bir kanaate, ortak bir uygulamalar setine ve ortak bir politika projesine" sahiptirler. Meselelerin çerçevesini çizmede ve özel politikalar önermede rol alabilirler (Yıldız ve Sobacı, 2013: 140).

Bu tezde, ana tema olarak güvenliğin bir kamu politikası olarak ele alınması ve bu kamu politikasının bütünleşik bir anlayışta olması yaklaşımı ön plana çıkarılmaktadır. Bu bağlamda, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki İstihbarat Topluluğu'nun (*Intelligence*

*Community-IC*) epistemik topluluk modeli işleyişinde devlet güvenlik ve istihbarat hizmetlerine ilişkin sistemi incelenecektir. Daha sonra, Türkiye'deki sistem değerlendirilecektir. Ulusal güvenlik ve istihbarat sistemlerinin, epistemik topluluk uyumu içerisinde ve ortak politika üretme doğrultusunda olmaları, tüm paydaşların süreklilik içinde ortak bir strateji üretmeleri ve birbirleriyle koordineli hareket etmeleri hayati bir gerekliliktir. Bu anlamda; istihbaratın, çağdaş güvenlik politikalarında önemli bir rol oynayarak tehdit ve risklere karşı hükümetlerin dayanıklılığını belirlediği düşünülmektedir. İstihbarat politikaları ve ulusal güvenlik yönetimi, "bir devletin ve milletin, ulusal menfaatlerini en yüksek derecede gerçekleştirmesi, millete yönelik her türlü tehdidin bertaraf edilmesi, fırsatların görülebilmesi için üstün bir anayasal bilinç ile yapılı ve ulusal bir felsefeye dayanır" (Özdağ, 2015: 39).

Bu doğrultuda iyi istihbaratın, ancak bir ekip çalışması sonucu gerçekleştirilebileceği söylenilebilir. Çalışmada detaylandırılacak olan BKY yaklaşımı ile de bu noktada bir dayanak oluşturulacaktır. BKY yaklaşımı birimcilik<sup>1</sup> anlayışını eleştirmektedir. Bu bağlamda, dikkate değer nokta, tek bir kurum tarafından başarılması mümkün olmayan kompleks problemlerin mevcut olduğudur. BKY yaklaşımı bağlamında "ulusal güvenlik meseleleri, terörle mücadele, göç ve iltica, sınır yönetimi gibi konularda çalışılması da yönetim bilimi açısından bir kazanım olacaktır" (Hatipoğlu, 2015: 153-170).

İstihbarat kurumlarının genişlemesinin, prosedürlerinin, yöntemlerinin, yönetimlerinin ve yapılarındaki sistematik değişimlerin, insan uygarlığı için süregelen sorunları ve siyasi tartışmaları etkilediği düşünülmektedir. Bu doğrultuda, bilgiye dayalı gruplar ve politika topluluklarının yükselişi söz konusu olmaktadır. Devlete ve ulusal güvenliğe ilişkin somut durumlarda, bu gruplar, tanımlanan karmaşık sorunlara ilişkin uygun tepki seçenekleri geliştiren etkili aktörlere dönüşmüştür.

BKY yaklaşımı; reform edilmiş bir kurum kültürü oluşturmak için ve bu kapsamda politikaların etkinliğini arttırmak ve kaynakların daha etkin kullanılması amacıyla kullanılabilir. Fikir alışverişlerini artırıp görevdeşlik oluşturmak, hizmet sunumunu kusursuz ve bütüncül hale getirmek ve çözümü zor; karmaşık sorunları çözebilmek ise BKY'nin epistemik boyutu olarak düşünülmektedir. BKY yaklaşımının başarıya ulaşabilmesi için güçlü bir kurumsal koordinasyon kültürünün oluşturulması ve içselleştirilmesi gerektiği söylenebilir. Politika yapımı, elde edilmek istenen hedefler için başarılı bir yakınsama sürecini ifade eder. Bu anlamda bir yakınsama için, ulusal

---

<sup>1</sup> Birimcilik kavramı Departmentalism kavramı karşılığı olarak, bütünleşikliğe rağmen bölümlere ayrılmayı yeğleyen 'kurum milliyetçiliği' anlamında kullanılmıştır.

güvenlikle ilgili kurum, topluluk ve kurulların, parçalı yaklaşımdan daha ziyade bütünleşik yaklaşımı benimsemeleri beklenmektedir.

Bu doğrultuda da, devletin bir sürprizle karşılaşmaması için, istihbarat ve ulusal güvenlik sisteminin kurumlararası koordinasyon ve entegrasyon eksikliğine mahal verilmeden son derece merkezi bir yönetime tabi olması beklenmektedir. İstihbarat ve ulusal güvenlik kurumlarını değerlendirirken, reform duyarlılığına ilişkin sistemsel sorun anlamında dikkat çekici nokta; 'ilgi sahaları aynı olan istihbarat ile ilgili kurumların çok başlılık oluşturması, sistemsel açıdan sorunun ana kaynağı olarak ortaya çıkmaktadır' (Habeck, 2013: 67-90). Acar'ın ifadesiyle, "istihbarat servisleri arasında eş güdüm olmadığı için aralarında anlamsız bir rekabet söz konusudur" (Acar ve Urhal, 2007: 251).

Koordinasyonsuzluk, çok başlılık ve dağınık istihbarat yapısı, devletin direği hükmünde olan ulusal güvenlik sisteminin hata, başarısızlık, iç güvenlik tehdidi, kurumlar arası çatışma riski gibi birçok tehlike ile karşılaşmasına sebep olur. Öncelikle, ayırt edilmesi gereken nokta, dış güvenlik/iç güvenlik ve dış istihbarat/iç istihbarat ayrımında, birimcilik (*departmentalism*) olgusunu tetikleyen başlıca sistem kusurlarının ortadan kaldırılmasıdır. Bu tip sistem kusurlarının yok edilebilmesi için, uyulan siyasal sisteme en iyi adaptasyon ya da bu kurumların en iyi işleyebilmesi adına gereken mekanizmaların oluşturulabilmesi için, uygun hükümet sistemi arayışlarının da söz konusu olduğu söylenilebilir.

Bu noktada, parlamentolar, güvenlik ve istihbarat kuruluşlarının; yapısal, sistemsel, siyasal, bilimsel, eğitimsel, hukuki ve ekol olarak uygulama yorumlamasına zemin oluşturacak adımlar atmak durumundadırlar. Özellikle, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) bulunan Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu'nun da bu adımlara imkân sağlayacak bir hızlandırıcı (katalizör) rolünde olabileceği düşünülmektedir. Bu komisyon etkin çalıştığında, birçok anlamda geri planda kalan istihbarat konularının, günümüz modern devletlerinin her türlü mücadelelerinin gerçekleştiği küresel arenada, aslında hayati bir politika alanı olduğu da fark edilebilecektir.

Risk temelli karar almak, analitik aygıtları doğru kullanmak ve güvenlik temelli araştırma metotlarını benimsemek, ulusal güvenlik sistemlerinin bütünleşik anlamda özellikleri olarak görülebilir. Bir savaşa hazırlanır gibi, harp sahasının analizi yapılarak çalışılan ve kaybetmeye tolerans tanınmayacak şartlarda, bilgi çağında olmanın gerektirdiği algı, felsefe ve operasyon niteliklerinin içkin olması söz konusudur. Bu



anlamda, kontrol ve denge kapasitesi yüksek düzeyde olan toplulukları tesis etmek ve var olanları da güçlendirmek gerektiği düşünülmektedir. Bilimsel olarak strateji üretecek her meslekten uzmanın yer alacağı enformasyon ve danışma kurullarına her modern devletin ihtiyacı vardır. Yüksek siyaset ve alt siyaset ayrımında en önemli başlıkta kendine yer edinen ulusal güvenlik meselelerinin, kendisine özellikli bir ulusal güvenlik bürokrasisi aracılığıyla çalıştığı ifade edilebilir.

Ulusal güvenlik sisteminin en kritik aygıtı, istihbarat kurumsallaşmasıdır. İstihbarat, kurum üzerinden yapılır ve kurum harici istihbarat sistemi denemesi 'çete' olarak algılanmaktadır. Çete anlayışından uzak, epistemik topluluk belgisiyle çalışan ve BKY yaklaşımına göre belirlenmiş olan ulusal güvenlikte uzman kadroların oluşturulması, devletin en temel ihtiyaçlarından biri olarak görülmektedir. Her türlü iş ve işlemin millilik eğilimine göre yapılması beklenmektedir. İstihbarat ta milli güvenlik için yapılır ve istihbarat tabanlı ulusal güvenlik karar verme sisteminin, tamamen milli güdülerle hareket edenlerin politika izdüşümünü yansıması beklenmektedir. Bu anlamda, istihbaratın siyasallaşması, olumlu yorumlanamamaktadır. İstihbaratın siyasallaşması, siyasi polislik olarak düşünülmekte ve belli bir ideolojiye sınırlanmış olma ihtimalini doğurmaktadır.

Oysa epistemik anlamda istihbaratın dayanağı, onun stratejik kültüre dayanaklı bir analitik kültür noktası oluşturmasıdır. Dünya istihbarat literatüründe, herhangi bir konuya ilişkin, 'istihbaratın rolü' eklenecekse, 'epistemik topluluk' kavramı ve çerçevesi ele alınmaktadır. Ulusal güvenliğe tehdit oluşturan unsurların, 'sadece askeri nitelikli olmadığı' kanısı tesis edilebilmelidir. Stratejik kültürün nüvesi olan siyasal güvenliğin inşasında, 'Kassandra kompleksi'nden<sup>2</sup> uzak durulmaya çalışılması gerektiği düşünülmektedir. Siyasi iktidarın hoşuna gitmesi kaygısıyla, gerçeklikten uzak raporlar ve analizler hazırlama tehlikesinin ortadan kaldırılması beklenmektedir.

Doğru istihbaratın, bir ülkenin hangi politikalarını izleyeceğine dair gereken bilgiyi verdiği düşünülmektedir. Ancak, doğru analiz için kurumlar, siyasal karar alıcılar, aralarındaki ilişkiler ve süreçlerin sürekli izlenmesi gerektiği ifade edilebilir. Ulusal güvenlik sorunları ile ilgili yapısal anlamda, rasyonel biçimde ve sosyolojik perspektifte dengesizliklerin olduğu söylenebilir. Bu dengesizliklerin ortadan kaldırılmasında da iki önemli unsur, önleyici vazifeyi ifade etmektedir ki bunlar; kimlik ve kültürdür. Milli ideolojik güdülerle amaçlanmış bir devlet olgunluğunun, analitik kültür içselliğiyle

<sup>2</sup> Kassandra Kompleksi, aşırı stres altında bulunmaktan dolayı ortaya çıkan bir ruh sağlığı bozukluğudur (Gürel ve Muter, 2007: 549).

alışan ulusal güvenlik kompleksinin, stratejik kültür oluşunu şeklinde kurulum sağladığı ifade olunabilir. Gücünü gelenek ve yasalardan alan, norm ve değerlere dayanan, bilişsel standartlar çatısı altındaki ulus-devletlerin oluşturduğu ulusal güvenlik yaklaşımında; kimlik ve kültür daha belirgin olmaktadır. Bu bağlamdaki “kimlik ve kültür anlayışının, devletlerin ulusal güvenlik politikaları uygulamalarında devlet davranışını ve siyasal aktörlerin belirgin bir hatta ilerleyişlerini etkilediği” düşünülmektedir (Katzenstein, 1996: 56).

### **Tezin Amacı ve nemi**

Devlet yönetiminin geleneksel karakterini yansıtan ulusal güvenlik sistemlerinin, Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve epistemik topluluklar bağlamında incelenmesi ve çağımızın yeni güvenlik kültürünün anlaşılabilmesi son derece önemlidir. Çalışmanın amacı, güvenliğin bir kamu politikası alanı olmasından dolayı ortaya çıkan ulusal hedefler dizininin başarıya ulaşması için ilgili mekanizmaların nasıl çalıştığını incelemektir. Çalışmada, önce ulusal güvenlik sistemine ilişkin kavramlar, anlayış ve yaklaşımlar açıklanmaya çalışılacaktır. Sonra, Amerika Birleşik Devletleri ve Türkiye ulusal güvenlik sistemleri analiz edilecektir. Çalışma, kamu politikası alanı olarak ulusal güvenlik politikaları ve sistemlerinin, Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve epistemik topluluk modeli mekanizmasının anlaşılması ve ulusal güvenlik kültürü bağlamında incelenmesini temel alan bir bakış açısına dayandırılmaktadır.

### **Tezin Araştırma Soruları**

Bu çalışmanın iki tane araştırma sorusu bulunmaktadır:

1. “İstihbarat toplulukları” ve “ulusal güvenlik sistemleri”; örgütsel yapıları, reforma duyarlılıkları, siyasi ihtiyaçlar ve güvenlik yönetimi gibi olgular göz önünde bulundurulduğunda, Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımına dayalı birer epistemik topluluk olarak tanımlanabilir mi?
2. Türkiye’de ulusal güvenlik bürokrasisinde, ABD’deki ulusal güvenlik topluluğu şemsiyesi benzeri bir İstihbarat Topluluğu (*Intelligence Community; IC*) ve Ulusal Güvenlik Danışmanlığı sistemi oluşturulabilir mi?

## Tezin Yöntemi

Bu tez çalışmasında kullanılan materyaller; literatürdeki kitaplar, makaleler ve ilgili kurumların yayınlarından oluşmaktadır. Çalışma tanımlayıcı/betimleyici bir araştırmadır. Veri toplama yöntemi olarak ise; ilgili belgelerin incelenmesi, kütüphane taraması ve internet aracılığı ile kaynak tarama yöntemlerinden yararlanılmıştır.

## Tezin Sınırlılıkları

Çalışmanın ana bağlamı, ulusal güvenlik bürokrasisinde Bütünleşik Kamu Yönetimi (BKY) yaklaşımıdır. Ancak bu yaklaşıma alternatif olan Bürokratik Çokluk Teorisi (BÇT) de BKY ile karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Gerek Amerika Birleşik Devletleri gerekse de Türkiye’de iki yaklaşımın teorinin ötesine geçen yanları da, yani uygulamaya etkileri de değerlendirilmeye çalışılmıştır. Ancak literatür incelemesine dayalı olan bu çalışmada, istihbarat ve güvenlik alanının gizlilik prensipleri nedeniyle literatürde ulaşılan bazı verilerin güncel olmaması veya bazı bilgilerin ise eksik olması riski bulunmaktadır. Literatür araştırmasında, istihbarat ve ulusal güvenlik alanında akademik nitelikli Türkçe kaynakların ciddi anlamda azlığı sebebiyle, var olan Türkçe kaynakların yanında çoğunlukla İngilizce yazına başvurulmuştur.

Ülke incelemesi noktasında, ulusal güvenlik politikaları ve bürokrasisinde en gelişmiş model olarak kabul gören Amerika Birleşik Devletleri (ABD) seçilmiştir. Tezin araştırma sorusu da Amerika Birleşik Devletleri’ndeki sistemi referans aldığından, ülke incelemesi bölümü ABD ulusal güvenlik sistemi ile ilgili literatür araştırmasıyla sınırlandırılmıştır. Türkiye ulusal güvenlik sistemi ile ilgili olarak da, ülkedeki ulusal güvenlik meseleleri ile ilgili kurumların ayrı ayrı incelenmesi, alan araştırması metodu kapsamına gireceğinden dolayı mevcut sistem, açık erişimdeki kurum internet sayfalarından elde edilen ve literatür araştırmasından edinilen verilerle tanımlanmaya çalışılmıştır.

## Tezin Çalışma Planı

Çalışmanın birinci bölümünde, ilk olarak, ulusal güvenlik kültürü bağlamında; güvenlik yönetimi, ulusal güvenlik devleti, stratejik kültür, devlet olabilme (*statehood*), siyasal kültür, siyasal güvenlik ve devlet güvenliği kavramları açıklanmıştır. İkinci olarak, istihbarat ve ulusal güvenlikte epistemik topluluk ve analitik kültür, gizlilikten politikaya istihbarat bağlamında istihbarat teşkilatları, istihbarat tipolojileri, istihbaratın ne olup ne olmadığı, istihbarat topluluğu, dış ve iç politikada istihbaratın yansıması ve model arayışları irdelenmiştir. Üçüncü olarak, Bütünleşik Kamu Yönetimi (BKY) Yaklaşımının

ulusal güvenlik bürokrasisindeki yeri ele alınmıştır. Araştırma sorusunun da ABD'deki sistemi işaret etmesi nedeniyle, "Amerikan Ulusal Güvenlik Sisteminde Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımına İlişkin Problemler" de ele alınmıştır. ABD'de sorun ve tespitlerin ne olduğuna dikkat çekilmiş ve BKY'ye adapte olmak noktasında yörüngenin nasıl olduğu ifade edilmeye çalışılmıştır. Devamında, BKY için örgütsel konulara değinilerek son kısımda, BKY'nin karşıt argümanı olarak anlaşılan Bürokratik Çokluk Teorisi (BÇT), BKY'nin alternatifi ve sınırlayıcısı olması anlamında detaylı bir şekilde işlenmiştir. Dördüncü olarak, insan güvenliği kavramı ve anti-devletçi önyargı, güvenlikte devletin başat aktörlüğü, güvenlik politikalarının geleceği ve istihbarat alanındaki dönüşüm bağlamlarında yeni güvenlik anlayışı analizi ortaya konulmuştur.

İkinci bölümde, ilk olarak, Bütünleşik Kamu Yönetimi (BKY) Yaklaşımı çerçevesinde oluşturulmuş olan ABD ulusal güvenlik sisteminde, ulusal çıkarlar ve ulusal güvenlik ilişkisi açıklanmıştır. Ulusal güvenliğin tanımlanması ve kavramsallaştırılması doğrultusunda, ulusal güvenliğin iç ve dış politikadaki fonksiyonu, küreselleşme, dayanışma ve iletişim teknolojilerinin etkisi ve ulusal güç bağlamı açıklanmaya çalışılmıştır. İkinci olarak, ulusal güvenlik kuruluşu ve etkili faktörler doğrultusunda; ulusal güvenlik kuruluşu, askeri kuruluş, istihbarat kuruluşu ve bu kuruluşları oluşturan yapılar ve etkileyen faktörler incelenmiştir. Üçüncü olarak, ulusal güvenlik politika sistemi; ulusal güvenlik politika sürecinin analizi, iç politika ve ulusal güvenliğin karşılıklı bağımlılığı, ulusal istihbarat topluluğunun eleştirisi ve istihbarat-politika ilişkisi bağlamlarında analiz edilmeye çalışılmıştır. Devamında, politika aşamaları ve süreci, Kongre etkisi ve bürokratik faktör, Başkanlık güç üssü, Başkan ve politika süreci, Kongre ve yasama/yürütme sistemi başlıkları altında bölümlenmeli bir inceleme yapılmıştır.

Üçüncü bölümde, ilk olarak, Türk ulusal güvenlik sisteminin tarihsel süreci analiz edilmiştir. İkinci olarak, istihbarat ve ulusal güvenlik topluluğunun; doğru analiz, teknolojiye adaptasyon, kurumsal fikir, analitik kültür, ortaklaşa koordinasyon ve işbirliği ve reforma duyarlılık bağlamlarında bir irdelemesi yapılmıştır. Devamında, Türk ulusal güvenlik sisteminde BKY yaklaşımı ve istihbaratta epistemik topluluk modeli ve çoklu kompleks istihbarat teşkilatlarında BÇT değerlendirmesi işlenmiştir. Üçüncü olarak, Türkiye'de stratejik istihbarat, siyasal güvenlik, devlet güvenliği ve Türk ulusal güvenlik topluluğu sisteminde "devlet adamı" olgusu konu bağlamları da göz önünde bulundurularak, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde istihbarat ve ulusal güvenlik politikaları sistemi değerlendirilmiştir. Ayrıca, bu kısımda son olarak, bazı koordinasyon

kuruluşları hakkında bilgi aktarılmıştır. Dördüncü olarak, istihbarat ve ulusal güvenlik konularının dinamizmi, yenilenen güvenlik tehditleri, istihbarat-akademi ilişkisi işlenmiştir. BKY'nin yansıma potansiyeli, ulusal güvenlik politikalarının siyasal güvenlik ve stratejik kültür açısından değinimi, ulusal güvenlik kültürü, alanda uzmanlaşma, milli istihbarat ekolü ve epistemik topluluk-ulusal güvenlik bürokrasisi ilişkisi irdelenmiştir. Türkiye için yeni bir güvenlik anlayışı çerçevesi çizilerek, bu kapsamda değerlendirmeler yapılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın 'Sonuç ve Genel Değerlendirme' bölümünde de, çalışmanın bulguları toparlanmaya çalışılmıştır. İlk olarak, bir 'Genel Sonuç Çerçevesi' oluşturulmuştur. İkincisi, 'Bütünleşik Kamu Yönetimi (BKY) Yaklaşımı ve Bürokratik Çokluk Teorisi (BÇT): Güçlü-Zayıf Yönler, Fırsatlar-Tehditler ve Öneriler' başlığı altında karşılaştırmalı bir analiz yapılmaya çalışılmıştır. Üçüncüsü, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Ulusal Güvenlik Sisteminden çıkarımlar yapılmıştır. Son olarak da, 'Türkiye Ulusal Güvenlik Sistemi İçin Öneriler' işlenerek, bu sistematikte bir nihai sonuca ulaşılmaya çalışılmıştır.

## 1. BÖLÜM: ULUSAL GÜVENLİK BÜROKRASİSİ ANLAYIŞI VE BÜTÜNLEŞİK KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMININ ÇERÇEVESİ

Bu bölümde ilk olarak, ulusal güvenlik kültürü bağlamında; güvenlik yönetimi, ulusal güvenlik devleti, stratejik kültür, devlet olabilme (*statehood*), siyasal kültür, siyasal güvenlik ve devlet güvenliği kavramları açıklanacaktır. İkinci olarak, istihbarat ve ulusal güvenlikte epistemik topluluk ve analitik kültür, gizlilikten politikaya istihbarat bağlamında istihbarat teşkilatlarının nedenselliği, istihbarat tipolojileri, istihbaratın ne olup ne olmadığı, istihbarat topluluğu, dış ve iç politikada istihbaratın yansıması ve model arayışları irdelenecektir. Üçüncü olarak, araştırmanın ana gövde konusu olan Bütünleşik Kamu Yönetimi (BKY) Yaklaşımının ulusal güvenlik bürokrasisindeki çerçevesi işlenecektir. Araştırma sorusunun da ABD'deki sistemi işaret etmesi nedeniyle "Amerikan Ulusal Güvenlik Sisteminde Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımına İlişkin Problemler" de ele alınıp; ABD'de sorun ve tespitlerin ne olduğuna dikkat çekilecek ve BKY'ye adapte olmak noktasında yörüngenin nasıl olduğu ifade edilmeye çalışılacaktır. Devamında, BKY için örgütsel konulara değinilerek son kısımda, BKY'nin karşıt argümanı olarak anlaşılan Bürokratik Çokluk Teorisi (BÇT), BKY'nin alternatifi ve sınırlayıcısı olması anlamında, detaylı bir şekilde işlenecektir. Dördüncü olarak, insan güvenliği kavramı ve anti-devletçi önyargı, güvenlikte devletin başat aktörlüğü, güvenlik politikalarının geleceği ve istihbarat alanındaki dönüşüm bağlamında yeni güvenlik anlayışı analizi yapılacaktır.

### 1.1. ULUSAL GÜVENLİK KÜLTÜRÜ BAĞLAMINDA BAZI KAVRAMLAR

Bu kısımda, ulusal güvenlik kültürü bağlamında, güvenlik yönetimi, ulusal güvenlik devleti, stratejik kültür, devlet olabilme, siyasal kültür, siyasal güvenlik ve devlet güvenliği kavramsal konuları ele alınacaktır.

#### 1.1.1. Güvenlik Yönetimi

Güvenlik yönetimi, güvenliğin sağlanması ve sürdürülmesine yönelik karar, tercih ve eylemlerde kullanılan ilke, yöntem ve süreçlerdir. Güvenlik yönetimi, sonuçları itibarıyla; tehdit değerlendirmesi, kriz yönetimi, güvenlik ortamının şekillendirilmesi, harbin ve

askeri harekâtın yönetimi gibi stratejik, operatif, taktik ve teknik uzmanlıkları kapsasa da esasen devletin sahip olduğu güvenlik anlayışına işaret etmektedir. Güvenlik yönetimi; devlet ve ulus olma, kültür yaratabilme, ülkü sahibi olma ve ileri görüşlülük gibi tarihsel birikim ve kazanımların, devlet aygıtının ve siyasi otoritenin yapısına ve çalışmasına aktarılan kısmıdır. Devlet aygıtı (bürokrasi) ulusal güvenlik yönetiminin ehliyet boyutunu, siyasi otorite ise meşruiyet boyutunu oluşturur. Güvenlik yönetimi, tehdit, fırsat ve çıkarların tanımlanmasında, ulusal gücün yapılandırılması, geliştirilmesi ve uyumlaştırılmasında, politika ve stratejilerin belirlenmesinde başlıca etkindir. Bu nedenle ulusal güvenlik kapasitesinin bir kuvvet çarpanı olarak değerlendirilmektedir (Varlık, 2015: 58-59).

### **1.1.2. Ulusal Güvenlik Devleti Kavramı**

Geleneksel ve modern zamanlarda, devletlerde hükümet sisteminin hangisine uyulduğu fark etmeksizin, siyasal güvenliğin garantörlüğünde yine silahlı kuvvetler olduğu varsayılmaktadır. Bu form için; “milli güvenlik devleti” ya da “istihbarat devleti” ifadesi kullanılıyor olsa da; askeri güç ve istihbarat sistemi yine meşru devlet otoritesi tarafından kullanılmakta ve denetlenmektedir (Katzenstein, 1996: 53). Askeri, siyasi ve iktisadi güvenlik tehditlerinin ortadan kaldırılması için, devletin ayırt edici karakteristiğini yansıtılmaya çalışılmaktadır. Devlet kimliğinin üniter yapısında, “devlet içi kurumlar arası çatışmadan uzak ve işbirliğine dayalı sistemler” geliştirilmektedir (Davies, 2012: 96).

Küreselleşmenin etkileri devam ederken, ülkelerin ulusal güvenlik alanını önemseyip önemsemedikleri belirgin olarak anlaşılammaktaydı. Bunun yanında, küresel anlamda ve bölgesel ölçekte güvenlikte “devlet rolünün transfer edilmesi” doğru karşılanmamaktadır. (Buzan, 1983: 36). Ulusal güvenlik politikası, her türden devletler tarafından geleneksel anlamda izlenmektedir. İstikrarlı bölgelerdeki devletler, küreselleşmenin getirdiği güçlüklerle baş edebilmek için en çok ulusal güvenlik kurumlarını dönüştürmektedirler. Bu bağlamda, ulusal güvenlik devleti, gerçekçilikle daha fazla bağlantılı olarak algılanmaktadır. Ulusal sınırların, fiziksel varlıkların ve çekirdek değerlerin korunmasına büyük ölçüde askeri yollarla öncelik veren bir devlet olarak anlaşılmmaktadır. Yerel düzen ve refahın sağlanması gibi, devletlerin başka amaçları olsa da, ulusal güvenliğin, devletin öncelik hiyerarşisinde ilk sıralarda yer

aldığı söz konusudur. Bu bağlamda, bütün devletler öncelikle “ulusal güvenlik devletleri” olarak yorumlanabilmektedirler (Kaygusuz, 2007: 137-153).

Modern çağdaki ulus-devletin yükselişinin merkezi nedeni olarak ulusal güvenlik ortaya çıkmaktadır. Çünkü güvenliğin ana referans nesnelere; düzenin çerçevesi ve yönetim otoritesi kaynağıdır. Bu doğrultuda devlet, önde gelen ulusal güvenlik organı olarak hayatta kalmıştır. Ulusal güvenliğin dinamik durumunun, uluslararası sistemin anarşik doğası devam ettiği sürece değişmeyeceği düşünülmektedir. Bu anlamda düşünülmesinde, “güvenlik teminini kurumsallaştıran” ve güvenliği devletin diğer tüm işlevlerine göre önceliklendiren durumlar zinciri söz konusu olması etkilidir (Kaygusuz, 2007: 137-153).

Her devletin Ulusal Güvenlik Konseyi ve Merkezi İstihbarat Teşkilatının, ulusal güvenlik devletinin temeli olarak, ulusal güvenliğin takibini denetlemek ve yürütmekle yükümlü oldukları söz konusudur. Bütün devletler ulusal güvenlik devletleri olarak yorumlanabilir; ancak bu devletlerin hepsi “garnizon devletleri” değildir (Tapia-Valdes, 1982: 10-39). Ulusal güvenlik devletleri, ticaret ve ekonomik refahla ilgili faaliyetlerde bulunmaktadır; ancak bu alanlara askeri güvenlik benzeri önceliği vermedikleri ifade edilebilir. Ekonomik avantajları, sivil özgürlükleri ve neredeyse tüm diğer değerleri güvenlik teminine istekli hale getirmektedirler. Devletlerin ulusal güvenliği önceliklendirdiği ve askeri dengelemeye girme derecesi; uluslararası çevre ve iç politik faktörler gibi birçok etkene bağlı görülmektedir (Ripsman ve Paul, 2010: 11).

Ulusal güvenlik devletinin diğer özelliği; nihai kurumsal bir anlayışı ve dış güvenlik politikasının olmasıdır (Sarkasian, Williams ve Cimbala, 2002: 131). Bazı ulusal güvenlik devletleri, kilit toplumsal çıkar grupları, yasama organları ve halkın inisiyatifini yansıtırken, diğerleri kısıtlı olabilmektedir. Örneğin, bazıları iyi finanse olurken, diğerleri sınırlı araçlara sahip olabilmektedir. Bazıları ağır silahlara sahip ve iç dengelemeye yanaşık iken; diğerleri ittifakları ve işbirlikçi güvenliği tercih edebilmektedir. Dolayısıyla, bir kategori olarak “ulusal güvenlik devleti” yerine belirli ulusal güvenlik devletlerine atıfta bulunmak mantıklı olabilir. Geleneksel devletlerarası savaşlardan ziyade, bireylerin ve grupların daha düşük yoğunluktaki zorluklar ve tehditler ile karşı karşıya gelindikçe, ulusal güvenlik devleti, savaş dışı bir aparattan sıyrılıp dönüşüm sağlayabilmektedir. Bu anlamda, yalnızca dışsal olarak değil, içsel olarak da bir suçla mücadele ve siyasi polislik aygıtına dönüşebilmektedir (Stuart, 2008: 214).



Sonuç olarak, ulusal güvenlik devletinin genel izlenimi; devletlerarası savaşlar için uygun olan, fakat iç düzeni korumak için uygun olmayan geleneksel ordular, donanmalar ve hava kuvvetleri, ulusal güvenlik kurumları içindeki konumlarını perçinledikleridir. İstihbarat teşkilatları, sınır ve sahil korumaları, polis ve özel harekât kuvvetleri giderek ulusal güvenlik devletinin yüzü haline gelmektedir. Devletlerin, ulusal güvenliğin yönetimi için daha merkezi ve güçlü bir devlet aygıtına ihtiyaçları var olagelmektedir. Devletin misyonunda, ulusal güvenlik arayışının merkezileştirilmesi ve ulusal ve uluslararası güvenlik alanında ideal sistem arayışının; ulusal güvenliğin iç bağlarının birleştirilmesi ile netleşeceği düşünülmektedir (Jablonsky, 2003: 4-20).

### 1.1.3. Stratejik Kültür

Ulusal güvenlik meseleleri üzerine sistemik etkiler bağlamında, siyasal şeffaflığın sağlanması ve politika bilgisinin artırılması; stratejik kültürün belirtisi olarak anlaşılmaktadır. Bu açıdan okunması beklenen “stratejik kültür”, devlet güvenliğini ifade etmektedir. Bu anlamda güvenlik eğilimi, ‘asayiş hizmetinin ötesinde güvenliğin en üst yapısı ve toplam güvenliğin bir şemsiyesi’ durumundadır (Acar ve Urhal, 2007: 77). Bu bağlamda, politika ağı ve aktör ilişkisi anlamında stratejik kültürün farklı açılardan bağdaşımına değinilecektir. Özellikle, modern devlette Devlet Başkanının da liderlik tipolojisi ve idrak kapasitesi ile istihbarat teşkilatları personeli üzerinde moral ve motivasyon kaynağı olduğu söylenebilir. Ulusal güvenlik bürokrasisinde morali bozuk bir mensup kitlesi, başta siyasal güvenlik olmak üzere tüm güvenlik sektörlerini tehlikeye atabilmektedir. Ayrıca, hükümet sistemi değişikliklerinde ortak siyasal kültür ve toplumun zihinsel haritasını yansıtan stratejik kültür kodlarının dikkate alınması, sistem açısından kazanım olarak değerlendirilmektedir. Körpe’nin Snyder’dan aktardığına göre stratejik kültür; ‘bir ulusal strateji topluluğunun üyeleri tarafından öğrenme ya da taklit etme yoluyla ortaya konan fikirlerin, koşullara bağlı duygusal tepkilerin ve alışılmış davranış biçimlerinin toplamı’ olarak tanımlanır (Körpe, 2016: 147-183).

Güç kullanma tercihi ile stratejik kültür kavramının ilişkili olduğu ifade edilebilir. Yabancı ülkelerde yapılan stratejik kültür okumalarının, epistemik topluluk modeli ile hareket eden ulusal güvenlik bürokrasisi karar alıcıları için yol gösterici olduğu söylenebilir. ‘Devletlerin geçmiş davranışlarını anlama, şimdiki davranışlarını izleme ve gelecekteki davranışlarına ışık tutması’ noktasında, politika ağları ve ağ yönetişimi bağlamında

aktörlerarası ilişkiler üzerinden kamu politikasının anlaşılması söz konusudur. Stratejik kültür çalışmaları da aktör davranışlarına ve karar süreçlerine odaklanmaktadır. Buradan hareketle, politika ağları belirli bir alanda çıkarların gücünü yansıtmaktadır ve sonuçları etkilemektedir. Politika ağları, politika oluşturma süreciyle ilişkilendirilmekten öte, bir “yönetim tarzını” ifade etmektedir (Duyvesteyn, 2013: 84).

Çalışmanın ana temasını oluşturan, ulusal güvenlik bürokrasisi kurumlarında bütünleşik hizmet sunma, daha fazla işbirliğine imkân veren dijital devrim, merkezi koordinasyon ve bu koordinasyonda kontrolü “devlet aklı” uygulamaktadır. Bu anlamda, “müzakere edilmiş bir uzlaşının”, koordinasyon için temel sağladığı yorumlanmaktadır. Ulusal güvenlik meselelerinde kamu politikası oluşturma süreci ve uygulanan politikanın sonuçlarının analiz edilebilmesi adına; farklı analiz birimlerine odaklanma ve farklı analiz seviyelerini benimseme olduğu varsayılmaktadır. Analitik kültür inşa etme gibi etkenler bağlamında; politika topluluklarının birer epistemik topluluk olarak anlaşılması söz konusudur. ‘Görünmeyen iktidar’ kavramı ile açıklamak gerekirse, farklı kurumlar ve örgütlerden gelen, belirli politika alanlarındaki insanların aralarındaki politik ilişkileri ifade etmek için ortak bilgiye sahip olan aktörler grubunun eğilimini yoklamak gerekebilmektedir. Bunun, ‘mesele ağları’ bağlamında, farklı derecelerde karşılıklı sözleşme içerisinde bulunan veya birbirine bağlı olan çok sayıda aktörden oluştuğu söylenebilir. Politika topluluğunun bir başka özelliği ise; ideoloji, değerler ve üyeler tarafından paylaşılan politika tercihleri konusunda bir uzlaşma varlığını ifade etmesidir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 135).

Bu bağlamlarda, stratejik kültürün asıl amacının, süregelen tartışmayı bir eyleme ve politikaya yöneltmek olduğu ifade edilebilir. Ulusal güvenlik meselelerine ilişkin kamu politikalarının tasarımında, siyasal güvenliği riske atmadan aktörün stratejik davranışını görebilmek önemlidir. Bir ulusun kendini tanımlayabilme yetisiyle; ‘kimliğini’, ‘değerlerini’, ‘normlarını’, ve ‘algısal lensini’ ifade eden stratejik kültürün, bu değişkenlerle bir temel sağladığı düşünülmektedir (Körpe, 2016: 147-183). Bu noktadan hareketle, devletin kritik kurumlarını kapsayan ulusal güvenlik bürokrasisinde, “politik kültür” ve “milli kültür” bileşimi ile ulusun tamamını esas alan stratejik kültür, terörle mücadele, sınıraşan suçlar, sınır güvenliği, göç hareketliliği üzerinde devlet aktörünün kontrolünü de ifade ettiği söylenebilir. Yine Körpe’nin Booth’dan aktardığına göre; ‘stratejik kültür, etnosentrizmin panzehridir ve tarihten yararlanarak diğerlerinin motivasyonlarını, özeleştirilerini ve bu doğrultuda benimsedikleri politika davranışlarını,

stratejik topluluk mekanizmasını onların jargonuyla anlama noktasında uygun bir haritalamadır' (Körpe, 2016: 147-183).

Kuşaklar bazında stratejik kültür değerlemesi yapılacak olunursa, birinci kuşakta, "tarihsel ve coğrafi miras", "ulusal davranış" ve liderlerin kendi kararlarını anlayabilmeleri" ön plana çıkmaktadır. İkinci kuşakta, her milletin, devletin ve kurumlarının farklı benimsedikleri stratejik kültürleri vardır. Bu doğrultuda esasen dikkat edilmesi gereken nokta, "ulusal stratejik kültür" ile "lider davranışı" arasında bir uzlaşının sağlanmış olmasıdır (Körpe, 2016: 147-183). Çünkü stratejik kültürün, tarihsel deneyimlerin bir sonucu olarak ortaya çıktığı düşünülecek olursa, kurumsal anlamda kendini tanımlamaktan uzak kalmış mekanizmalarda iç çatışmaların yoğunluklu olabileceği düşünülmektedir. Üçüncü kuşakta ise, davranışın bağımsız değişken olması söz konusudur. Stratejinin davranış üzerindeki etkisinin test edilmesi yöneltisinde, 'stratejik kararlar bağımlı değişken yapılrken; askeri kültür, siyasi-askeri kültür ve diğer örgütsel kültür göstergeleri bağımsız değişkenlerdir' (Körpe, 2016: 147-183).

Köklü değişimlerden ziyade "ince ayar" niteliğindeki gerekli değişimler, stratejik kültüre; "arka plandaki temel unsurlar", "gözlenebilir düzenleyici uygulamalar" ve "güvenlik politikasının vizyonu" doğrultusunda kapsam kazandırmaktadır (Körpe, 2016: 147-183). İnançlar, tutumlar ve normların önemli rol oynadığı kültürlenme sürecinin gidişat analizinde aktör, epistemik topluluk ve devlet düzleminde karar alıcıların davranışları önemli görülmektedir. Yine, Körpe'nin Johnston'dan aktardığını doğrudan ifade ederek daraltılmış bir tanımlamayı sunmak gerekirse;

*"Stratejik kültür, devletlerarası siyasi ilişkilerde rol kavramlarını ve askeri gücün etkisini formüle etmek ve bu kavramlara stratejik tercihlerin gerçekçi ve etkin görüldüğü bir gerçeklik ruhu giydirmek suretiyle, yaygın ve uzun süreli stratejik tercihler tesis eden entegre bir semboller sistemidir. Stratejik kültür, açıklayıcı bir nedensellikten ziyade, anlamaya ilişkin bir bağlam teşkil eder. Dolayısıyla stratejik kültür, karar alıcıların stratejik manzarayı gözlemlenmelerini sağlayan bir yorumlayıcı prizma olarak görülebilir"* (Körpe, 2016: 147-183).

Örneğin; Türk reel politiğinin tarihi süreç içerisinde bu prizmada, "saldırgan karakterden" "savunmacı karaktere" doğru evirildiği yorumlanabilmektedir. Tarihsel miras fonksiyonu ve tedbirin ikileşimli dayanışmasında, "paradigmatik inançlar" ve "değerler ve semboller"; ulusal güvenliğin, ulusal güvenliğe ilişkin kurumsal yapıların ve analitik kültürün sağlamlığını ve nasıl algılandığının izlenimini yansıtabilmektedir (Karaosmanoğlu, 2000: 199-216).

#### 1.1.4. Devlet Olabilme, Siyasal Kültür, Siyasal Güvenlik ve Devlet Güvenliği

Dünya genelinde yeniden yükselen milliyetçilik anlayışıyla birlikte, devletin kimliğinin, bir refah devleti olarak yeniden inşası sürecinde kurumsallaşması adına, tüm devlet aktörlerinde olduğu gibi, başat olarak ulusal güvenlik meseleleri bürokratlarının da buna motive olduğu söylenebilir. “Savaş devleti” (*warfare state*) ya da “refah devleti” (*welfare state*) ayrımı noktasında siyasal kimliklerin de özellikli olarak tarihi bağlam çerçevesinde analiz edilmeye değer olduğu düşünülmektedir (Eland, 2013: 189-218).

Özellikle, müzakere devleti olabilme noktasında, çatışma çözümü mekanizmalarının, ulusal çıkarlarının doğru ifade edilmesiyle, politik stratejilerle siyasal süreçte, standart kamu politikaları uygulamalarının anlaşılabilirliği sağlanabilmektedir. Doğal olarak, kimlikler siyasal çıkarlar üzerinde ve dolayısıyla ulusal güvenlik politikalarında da etkili olabilmektedir (Davies ve Gustafson, 2013: 214). Devlet güvenlik bürokrasisinin, rasyonel seçim ve oyun teorisi bağdaşımında, devlet güvenlik çıkarları ve politikalarını etkileyen normlar, kurumlar ve diğer kültürel özellikler kümesinde şekillendiği söylenebilir. Ulusal çıkar ve politikaların üzerinde, aktör kimliği, aynı zamanda devletin kimliğini ortaya koyabilmektedir. Bu bağlamda, yoğunlaşan dünya kuramsal ve söylemsel düzeninde, genişleyen bir dizi epistemik topluluğun yanı sıra, hükümet içi mekanizmaların ve sivil toplum örgütlerinin önerileri doğrultusunda şekillendirilen bir iç güvenlik politikasının varlığı da bilinmektedir (Katzenstein, 1996: 48).

Bu doğrultuda iç politika iki formda çalışmaktadır. Birincisi, ‘bireysel karar alıcıların gözlemlenmesi; ikincisi, politika oluşturma ve uygulama sürecinde yer alan bürokratik örgütlerin fonksiyonu’dur. Bu doğrultuda bürokratik rutin kapsamında, ‘operasyonel kodların’ ussal, bilişsel ve güdüsel yanlılık eğilimi oluşturduğu ifade edilebilir (Katzenstein, 1996: 49). George’a göre “operasyonel kod”; ‘tarih ve siyaset ikizlerinin dayandığı aktörlerin, siyasal eylem algılarının tanımlanmasını, onların taktik ve stratejilerini normlar ve standartlar kanalında, değerleyerek, yapılandırarak etkileyen bir prizma formatındaki genel inanç sistemi ve alternatif politika yöneylemi tarzıdır’ (George A., 1969: 190-222).

Buradan, operasyonel kodun bir siyasal eylem için karar alıcılar tarafından çalıştırılan bir karar alma mekanizmasının çarkı olduğu kanaati oluşmaktadır. “Felsefi meseleler ve politika meseleleri” bağlamında operasyonel kod, sorular setinde ele alınabilir. “Felsefi meseleler” bağlamında; birinci soru, siyasal hayatın temel doğasının ne olduğu,

siyasal evrenin çatışma mı yoksa uzlaşma üzerine mi temellendiği ve siyasal muhaliflerin temel karakteri üzerine odaklanır. İkinci soru, temel siyasi değer ve isteklerin nihai olarak gerçekleşmesi için umutların neler olduğunu irdelemektedir. Üçüncü soru, anlam ve ölçü çerçevesinde siyasal geleceğin tahmin edilebilirliğine dikkat çekmektedir. Dördüncü soruda da, tarihsel gelişim üzerinde ne kadar kontrol ve uzmanlık olabirliği ve tarihin istenilen yönde seyri ve şekillenmesinde aktörün rolünün ne olduğu incelenir (George A., 1969: 190-222).

“Politika meseleleri” bağlamında ise; birinci soruda, siyasal eylemde amaçları veya hedefleri seçmek için en iyi yaklaşımın ne olduğu anlaşılmaya çalışılmaktadır. İkinci soruda, eylemin amaçlarının en etkili biçimde nasıl takip edildiği irdelenmektedir. Üçüncü soruda, siyasal eylemin risklerinin nasıl hesaplandığı, kontrol edilirligi ve kabul edilirligi analiz edilmektedir. Dördüncü soruda, politika meselelerine, özellikle, ulusal güvenlik ve istihbarat konularına ilişkin konulara ilgiyi artırmak için en iyi eylem zamanlamasının nasıl olacağı öngörülmeğe çalışılmaktadır. Beşinci soruda da, devlet yönetiminin çıkarlarını yükseltmek için farklı araçların faydası ve rolünün ne olduğuna yönelerek operasyonel kodun, ulusal güvenlik ve istihbarat sistemi doğrultusunda yol haritası çizilmektedir (George A., 1969: 190-222).

Operasyonel kod, siyasal eylemin klasik problemine dayalı temel meseleler ve sorunlara çözüm getirmeye çalışan, bilişsel inançlar seti ile siyasal aktörün de inançlarını, görüşlerini ve davranışlarını etkileyen ve kimliklendiren bir yaklaşım tarzı olarak ifade edilebilir. Bilişsel harita veya siyasal kültür üzerine referans edilebilecek inançlardan meydana gelmiş, doğru strateji ve taktik eğilimlerini kapsayan tarihi gelişmelerle şekillenmiş siyaset doğası ve siyasal çatışma çerçevesi olduğu da yorumlanabilmektedir. Ayrıca, geniş kapsamlı ve detay bir karar alma modelinin davranışı, aktörlerin normatif ve etik inançlar seti kapsamında da dikkate değer görülmektedir. Özellikle, ulusal güvenlik ve istihbarat meselelerine ilişkin ulusal karar alma temellendirilmekte; önemli bilişsel sınırlamalar bu alanda bir diğer sektör analizi ile derecelendirilmektedir. Siyasal aktörler, rasyonel karar almanın etkin çalışabilmesi için, bu bilişsel sınırlamalarla başa çıkmayı denemeye adapte olmaları beklenmektedir (Herman, 1991: 229-239).

Önemli görülen nokta; karar alma prosedürlerinin mümkün olduğunca geliştirilmesi ve anlaşılması olarak değerlendirilmektedir. Siyaset bilimciler için, problemi çözebilmek adına, benzer ve farklı siyasal ortamlarda en iyi değerlendirmenin elde edilebilmesi için farklı siyasal liderlerin izleyebileceği çeşitli yolların olduğu söz konusudur. Değişen

siyasal kültürler ve kurumsal yapılarıdaki siyasi liderlerin, hangi hedeflerin seçileceğine karar verme ve belirsizliklerde ve risk yönetiminde nasıl yaklaşım sergiledikleri de ayrı bir önem arz etmektedir (Aymes, Gourisse ve Massicard, 2016: 7-30).

Ulusal güvenlik kültürüne özgü devletin, hükümet bürokrasisinde, hukuk sisteminde, düşünce okulu oluşumlarında ve araştırma enstitülerinde ‘fikirlerin kurumsallaştırılması’ ve ‘yeni kurumsallaştırma’ kavramları gelişmektedir. Bunun yanında, politikaların kritik bir belirleyicisi olarak iç politika analizinde, politikaların tasarımı ve operasyonu, bu iki kavram ile şekillenebilmektedir (Lowenthal, 2003: 25). Bu doğrultuda, yeni kurumsallaştırma temelinde karar alan topluluklara özgü “fikirlerin kurumsallaştırılması” bağlamının önemli olduğu düşünülmektedir. Bu doğrultuda, ulusal güvenlik kurumlarının insan kaynağı ile ‘üretim yapabilme becerisi, yeteneğe dayalı hırs, işbirliği, atılganlık, tolerans, emirlere uyma, kuruma bağlılık, güven duygusu, şeref kodu ve sistemle uyumluluk gösterme’ kavramları özdeşleşebilmektedir (Yarman, 2016: 99-112).

Grup değerlerini yansıtan, parola niteliğindeki ‘bizim çalışma grubu, bizim proje grubu, bizim aktivite grubu, bizim camiamız, bizim teşkilatımız’ gibi ifadeler, kurum ve topluluk hedeflerinin ciddiyetini gösterebilmektedir. Çok sayıda bürokratik ve örgütsel aktör analitik olabilme kapsamında ayrıştırılmak durumuyla karşılaşabilmektedir. Devleti odak alan analitik bir bakış açısı getirmek ve devlet eylemini motive eden kalıcı ideolojiler ve dünya vizyonlarını araştırmak, politika önerileri getirmenin önünü açabilmektedir. Özellikle dış politika araçları, ulusal çıkarlar tanımlanırken, resmi ideoloji ile güdülenmekte ve harekete geçirilmektedir. Ayrıca, iç politikada devletin toplumla olan ilişkilerinin incelenmesi, aktörlerin kimliklerinin devlet-toplum ilişkileri ile oluşturulması ve dış politikanın bu siyasal stratejilerle ilişkileri, iç politikanın refah politikalarının kaynağını oluşturmaktadır. Bu bağlamlarda, ulusal güvenlik politikasının iç kaynaklarının analizini haritalamak, ulusal güvenlik çalışmalarında “kuramsallaştırma” örüntüsünü ortaya koyabilmektedir. Bu durumda, normlar, kültür ya da kimliklerin ulusal güvenlikle ilgili kapsamları, “nedensel tartışmalara” ve “eleştirel düşüncelere” zemin sağlayabilmektedir (Yarman, 2016: 99-112).

Devlet başkanları, belli ve yoğun ölçütlerde ulusal güvenlik üzerine ilgili bürokratlardan bilgi almakta ve kamuoyuna demeçler vermektedirler. Televizyon kanalları inandırıcılığı, olağan usulde tasarlanmış programlarla kamuoyunun ulusal güvenlik ve istihbarat ile ilgili algısının analitik ve eleştirel örüntüde olmasını sağlamakta oldukları yorumlanmaktadır. Yeterli olduğunu söylemek mümkün olmasa da ilgili akademik

disiplinlerde güvenlik üzerine tezler üretilmektedir. ‘Ulusal Güvenlik kavramı ulusun kendisinden öte devletle özdeşleştirilmiş’ olsa da devlet güvenliğini, devletin vatandaşlarının “ortak güvenliği” üzerinden tanımlanmasıyla ortaya “ulusal güvenlik” kavramı çıkmıştır (Çıtak, 2017: 25-30). Egemen devlet anlayışının gelişmesi, dışarıdan ve içeriden doğabilecek tehditlerin devletin egemenliğine yönelik olduğu bilinci, güvenliğin temelinde de çatisında da devletin olmasına sebep olmaktadır. Bunlarla birlikte, modern devletler tarihinde, kavramsal anlamdaki “ulusal güvenlik devleti” kuruluşu, zorluklar ve çıkmazlıklar kapsamında bir zorunluluk olarak değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda, dış ve iç politikada yer tutan ulusal güvenlik ideolojisi de ‘ulus kimliği’ esasına dayanmaktadır (Balcı, 2018: 20-21).

Ulusal gücün en temel güvenlik sağlayıcı olarak öne çıkması ve devletlerin diğerlerine üstünlük sağlamak için kıyasıya bir askeri, siyasi, ekonomik ve istihbari mücadeleye girmeleri kaçınılmaz olmaktadır. Tasarımı ve uygulanması mümkün olabilecek olan “ortak güvenliğin” karşılaştığı tehditler, stratejik kültür bağlamında sadece askeri tehditler yörüngesinde olmamaktadır. Karmaşıklaşan güvenlik tehditleri ve bu tehditler karşısında işbirliği bozulmuş, uzman ve epistemik belgiden uzaklaşmış ulusal güvenlik bürokrasisi koşulları, devletin bekası için doğrudan tehlike oluşturabilmektedir. Bazı koşullarda da dolaylı yollardan ‘egemenliği sarsma, sınırların korunma gücüne risk oluşturma, devletin diğer aktörlerle ilişkilerini kötü duruma getirme ve saygınlığını kaybettirme’ gibi sonuçlar oluşabilmektedir (Çıtak, 2017: 35).

Bu noktada, devlet güvenliğine ilişkin siyasi güvenlik bağlamında, günümüzdeki en gelişmiş siyasi varlık olan devletin topyekûn yapısına veya bekasına gelebilecek tehditlerin ve saldırıların etkisiz hale getirilmesine odaklanılmaktadır. Devlet güvenliği kavramsal noktasından hareketle, gelecekte devletin gücünü perçinleme potansiyelli siyasi formların da güvenliğinin söz konusu olabileceği ifade edilebilir. Bunlarla beraber, birey güvenliğine dair ifade getirmek gerekirse; bireyin, kendisini güvene almak için kendi kurduğu devletten de güvenlik tehditleri alabildiği söz konusudur. Bunlar; “ulusal hukuk ve yaptırımlardan doğan tehditler”, “devlet mekanizmalarının kişilere ve gruplara yönelttiği siyasi tehditler”, “devlet idaresinin kontrol için verdiği mücadeleden doğan tehditler”, “devletin dış ve güvenlik politikalarından kaynaklanan tehditler” olarak sıralanabilmektedir. Ancak, kişiler kendilerini ait hissettikleri gruplar ve topluluklar için büyük fedakârlıklarda bulunabilmektedirler. Devletler gücünü böylece, kendi ulusları için her türlü çabayı göstermeye hazır olan vatandaşlarından almaktadırlar. Sonucunda da bireyin çıkarlarıyla devletin çıkarları uyumlu bir hale gelebilmektedir. Ulusal güvenlik

ideolojisinin öteki üzerinden yapılan atıflarla tanımlanan “ulus kimliği” esasına dayandığı bir kez daha söylenebilir (Çıtak, 2017: 38).

Devletin güvende olması; birey, bölge ve dünya güvenlikleri için ön koşul olarak anlaşılmaktadır. Bu anlamda, bireyin, toplumun ve genel olarak tüm ulusun güvenliğinin sağlanmasının “ulusal güvenliğin amacı” olduğunu savunan, büyük bir epistemik kitle varlığından söz etmek mümkündür. Devlet güvenliği analizi, geleneksel güvenlik anlayışı tezi bağlamında, siyasal varlığın bekasını temel sorun olarak ele almaktadır. Ulusal güvenlik büyük ölçüde ulusal çıkarla aynı doğrultuda düşünülmektedir. Bu bağlamda, ulusal hedefler ve refah doğrultusunda ulusal güvenlik politikalarının ve önceliklerinin belirlendiğini söylemek mümkündür. Ulusal güvenliğin, ‘sadece askeri terimlerle tanımlanması da tehlikeli ve yanıltıcı olmasının yanı sıra topyekün güvenliği riske attığı’ ifade edilmektedir (Özdağ, 2015: 10).

## **1.2. ULUSAL GÜVENLİK POLİTİKALARININ İÇ KAYNAĞI OLARAK İSTİHBARAT VE EPİSTEMİK TOPLULUK FAKTÖRÜ: ANALİTİK KÜLTÜR VE İSTİHBARAT-ULUSAL GÜVENLİK FELSEFESİ**

Bu kısımda, istihbarat ve ulusal güvenlikte epistemik topluluk ve analitik kültür, gizlilikten politikaya istihbarat bağlamında istihbarat teşkilatlarının nedenselliği, istihbarat tipolojileri, istihbaratın ne olup ne olmadığı, istihbarat topluluğu, dış ve iç politikada istihbaratın yansıması ve model arayışları irdelenecektir.

### **1.2.1. İstihbarat ve Ulusal Güvenlikte Epistemik Topluluk ve Analitik Kültür**

Bilgi analizinin, veri işlemenin ve istihbaratın önemi, ulusal hükümet politikaları ve dünya siyasetinde önemli bir yer edinmektedir. Özellikle, 11 Eylül 2001’den sonra dünyanın dört bir yanındaki terörist saldırılar farklı bir boyutta düşündürücü olmuştur. Ulusal güvenlik politikaları ve uluslararası güvenlik rejimi; erken uyarı, durumsal farkındalık, tehdit değerlendirilmesi ve risk analizine ciddi bir önem atfeder. Tehditlerin ve yakın tehlikelerin önlenmesi ve öngörülmesi için temel oluşturularak “güvenliği artıran yöntemler”, bu noktayı vurgulamaktadır (Fry ve Hochstein, 2008: 14-28). Ulusal güvenlik politikalarının etkili olması için, bu yöntemlerin güvenilir, doğru ve kesin bilgi üzerinde durması beklenmektedir. Mevcut bilgilerin çeşitliliği düşünüldüğünde, bunları



politika gerekliliklerine ve karar verme prosedürlerine göre seçmek, işlemek ve ayarlamak sürecinin iyi yönetilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu anlamda, istihbarat çağdaş güvenlik politikaları, önemli bir rol oynamakta ve 'hükümetlerin tehditlere ve risklere karşı direncini' belirlemektedir (Treverton, 2010: 26).

"Epistemik topluluk çerçevesi", fikirlerin uluslararası ilişkilerde ve uluslararası politika koordinasyonundaki rolü ve etkisi bağlamında, mevcut literatürden belirlenen üç ana tema ile incelenmiştir. İlk olarak, bir epistemik topluluğun temel özellikleri; ikincisi, epistemik bir topluluğun ortaya çıkmasına yol açan sorun alanının belirsizliği ve karmaşıklığı ve üçüncü olarak devlet kararlarını nasıl etkilediği; yani politikaları nasıl oluşturduğu ve daha sonra bunların uygulanmasını nasıl etkilediğidir. Örneğin, teknik ve karmaşık mesele alanlarında, bilgi ve uzmanlığı ve karar vericilere erişimleri sayesinde, bir epistemik topluluğun üyeleri "inisiyatif" alabilmektedirler. Karar vericiler, belirsizlik ve karmaşıklık koşullarıyla karşı karşıya kaldıklarında, epistemik topluluk belgisindeki mekanizma üyeleri, kararları etkileyebilmektedirler (Haas, 1992: 1-35).

Güvenlik politikaları, politika oluşturma sürecini etkileme konusunda, 'uzmanların rolünün ağırlıklı olduğu' bir alan olarak öne çıkmaktadır. Ulusal ve uluslararası güvenlik alanının, devlet merkezli yaklaşımların baskınlığında olduğu bilinmektedir. Epistemik topluluklar gibi devlet dışı olarak görülen aktörlerin rolü, büyük ölçüde göz ardı edilmiştir. Epistemik topluluk, karar vericilerin seçmesinin faydalı olacağı politikaları önerebilmektedir. Epistemik topluluk, politika önerilerini sunma yeteneği sayesinde "politika seçimini" kolaylaştırmaktadır. Teknik ve karmaşık sorun alanlarında sahip oldukları güvenilir bilgiler sayesinde, epistemik topluluğun üyeleri, karar vericileri belirli "politika tavsiyesine" yönelmeye ikna edebilmektedir. Epistemik topluluk üyeleri arasında zaman içinde fikirlerin, inançların ve hedeflerin uzlaşmasının sürekliliğinin, onların güvenilirlik ve otoritesine katkıda bulunduğu "politika önerisi devamlılığı", bir epistemik topluluğun ne kadar etkili kaldığını belirleyebilmektedir (Cross, 2013: 137-160).

### **1.2.2. Gizlilikten Politikaya İstihbarat**

İstihbarat, politika yapıcılarının belirtilen ya da anlaşılmiş ihtiyaçlarını karşılayan ve bu ihtiyaçları karşılamak üzere 'toplanmış, işlenmiş ve daraltılan bilgileri' ifade etmektedir. İstihbarat, geniş bilgi kategorisinin alt kümesi olarak anlaşılmaktadır. İstihbarat ve

tanımlanması, 'elde edilmesi ve analizi kapsayan tüm sürecin', politika yapıcıların ihtiyaçlarına cevap verdiği yorumlanmaktadır. Tüm istihbarat bilgi olabilir; ancak tüm bilgiler, istihbarat olarak değerlendirilmemektedir. İstihbaratın, diğer hükümet işlevlerinden en az iki nedenden dolayı farklı olabileceği düşünülmektedir (Johnston, 2005: 61).

Birincisi; devam eden istihbarat hareketliliğinin sırrı gereğince, hükümetlerin bazı bilgileri gizli tutmak istemeleridir. Bu doğrultudaki roller, süreçler, işlevler ve konular durumun açıklanmasına ilişkin ayrıntılı konular olarak değerlendirilmektedir. İkincisi; aynı gizlilik, özellikle ABD gibi demokratik bir ülkede, bir şaşkınlık kaynağı olabilir. ABD istihbarat topluluğu diğer mekanizmalara nispeten daha yeni bir "hükümet bileşenidir". İstihbarat, hükümet sisteminde, denetimler ve dengeler üzerine kurulu, şeffaf biçimde bir "kuvvet çarpanı" olabilmektedir. Bu doğrultuda, ABD ulusal güvenlik ve istihbarat sistemi diğer ulusal güvenlik sistemleri için bir "model" oluşturabilmektedir (Johnston, 2005: 45).

#### *İstihbarat Örgütleri Neden Vardır?*

İstihbarat ile politika yapımı arasında her açıdan ilişki olması, politika yapıcının istihbaratın edilgen bir alıcısı değil, aktif olarak istihbaratın tüm yönlerini etkilemesi ile açıklanabilir. Buna dayanarak; 'stratejik sürprizlerden kaçınmak, uzun vadeli uzmanlık sağlamak, politika sürecini desteklemek, bilginin, ihtiyaçların ve yöntemlerin gizliliğini sağlamak ve korumak' üzere, istihbarat örgütleri en az bu dört temel nedenden ötürü var olmaktadır (Johnson L. K., 2007: 173).

Birinci nedensel kaynak olarak *stratejik sürprizlerden kaçınmak*; herhangi bir istihbarat topluluğunun en öncelikli amacının, ülkenin varlığını tehlikeye atabilecek tehditler, kuvvetler, olaylar ve gelişmeleri takip etmek şeklinde açıklanmaktadır. İkinci olarak, *uzun vadeli uzmanlık sağlamak*; sürekli bürokrasi ile karşılaştırıldığında, tüm üst düzey politika yapıcılar geçici bir argüman olabilmektedir. Ulusal güvenlik konularında çok bilgi ve uzmanlık, "analitik kadronun" nispeten dengeli olduğu istihbarat topluluğunda bulunmaktadır. İstikrarın, istihbarat kurumlarında, dışişleri ve savunma kuruluşlarında olduğundan daha fazla yerleşmiş olması beklenmektedir. Ayrıca, istihbarat kurumları doğası itibariyle, dışişleri ve savunma birimlerinde daha az oranda siyasi nitelikli yönetici bulundurmaktadırlar. Üçüncü kaynak, *politika sürecini desteklemek*; politika yapıcıların, arka plan, bağlam, bilgi, uyarı ve risk, fayda ve olası sonuçların değerlendirilmesini sağlayacak, zamanlı istihbarat için belirli çıktılara gereksinim

duymaları olarak ifade edilmektedir. Onların bu gereksinimleri, istihbarat topluluğu tarafından karşılanmaktadır. Ancak, istihbarat ve politika arasında bir ayrım çizgileri olduğu da düşünülmektedir. Buradaki fonksiyon bozukluğu, hükümetin politika yapıcılar tarafından yönetilmesi ve istihbaratın bir destek rolü üstlenmesine dayanılarak “politika seçimlerinin savunulmasına” geçilemediği olarak anlaşılmaktadır. Politika yapıcılarla bilgi akışı için temas halinde olan istihbarat memurlarının, belli bir objektifliği sürdürmesi, belirli politikalar, seçimler ve sonuçlardan etkilenmemesi beklenmektedir. Buldukları analizlerin nesnellliğini tehdit ederek; istihbarat memurları belirli bir politika sonucu için güçlü bir tercih yaparsalar, istihbarat analizlerinin çoğunda benzer doğrultuda bir önyargı oluşabilir (Johnston, 2005: 34). Siyasallaşan istihbaratın tam olarak bu bağlamda adlandırıldığı düşünülmektedir. Politika ve istihbarat arasındaki ayrıma üç önemli vurgu bulunmaktadır. Birincisi; istihbaratın, politikadan ayrı olduğu fikri, istihbarat görevlilerinin sonuç çıktılarına önemsemediği ve istihbaratı etkilemediği anlamına gelmemektedir. İkincisi; üst düzey politika yapıcıları üst düzey istihbarat yetkililerine görüş sorabilirler. Üçüncüsü ise; istihbaratın politikaya tavsiyede bulunurken tek bir yön benimsemek durumunda olmasıdır. Dördüncü ve son kaynak ise, *bilginin ve yöntemlerin gizliliğini sağlamanın ve korumanın*; istihbaratı diğer bürokrasi işlevlerine nispeten benzersiz kıldığı anlaşılmaktadır (Johnson L. K., 2007: 29).

Başkalarının hedefle ilgili önemli bilgileri elinde bulundurma olasılığı, hedeflenen bilgileri elde etmek için gerekli araçlara, insan kaynağına ve istihbarat kurumlarına sahip olmanın ana nedenleri olarak ifade edilebilir. Politika ve istihbarat arasındaki ayrımı öngörmenin bir diğer yolu, bunları yarı geçirgen hat ile ayrılmış iki hükümet faaliyet alanı olarak görebilmektir. Çünkü politika yapıcıların, istihbarat alanına geçebildiği; ancak istihbarat yetkililerinin politika alanına geçmelerinin kolay olmadığı yorumlanmaktadır. Sistemsel anlamda “istihbarat” kavramı, giderek artan ve sembolik bir vekâlet savaşına dönüşen terör saldırılarıyla, daha fazla önem kazanmaktadır. Savunma, dış politika ile iç güvenliği kapsayan ulusal güvenlikle ilgili konular, akademik ve profesyonel alanda büyük ölçüde yer tutmaktadır (Ransom, 2007: 56).

### *İstihbarat Tipolojisi*

Çoğu insan, istihbarat hakkında; askeri bilgi, askeri harekât, silah yetenekleri ve sürpriz saldırı planları açısından yorum sahibi olduğunu düşünebilmektedir. Bu durum, istihbarat birimlerinin önemli bir bileşeni; şüpheli saldırıdan kaçınma doğrultusunda istihbarat birimlerinin kurulmasının ilk nedeni olmakla beraber; tek başına olduğu da

düşünülmemektedir. Siyasi, ekonomik, sosyal, çevresel, sağlık ve kültürel istihbarat gibi birçok farklı istihbarat türünün, analistlere önemli veriler sağladığı bilinmektedir. Özellikle, politika yapıcıların ve istihbarat yetkililerinin, dış istihbarat ve askeri istihbaratın ötesinde düşünmeleri beklenmektedir. Bunun yanında, iç güvenlik için tehditler üzerine odaklanan istihbarat faaliyetlerini, hükümeti devirme girişimleri, siyasi casusluk ve siyasi terörizm gibi olguların da istihbarat alanı kapsamında bilinmektedir. İç güvenlik tehditleri değerlendirmesinden başka, en azından Amerika Birleşik Devletleri'nde ve Türkiye gibi ona yakın müttefik demokrasilerde iç istihbarat, bir kolluk kuvveti sayılmaktadır (Pillar, 2011: 6).

Ancak, Batılı demokrasilerdeki istihbarat uygulamaları ve totaliter devletlerdeki uygulamalar bugün olduğu gibi tarihte de birbirinden farklı olmuştur. Örneğin, Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin Devlet Güvenlik Komitesi (KGB), Amerikan Merkezi İstihbarat Teşkilatı'nın (CIA) bile ülkede uygulanmasını onaylamadığı önemli bir "iç gizli polis" işlevine hizmet etmiştir. Bu nedenle, akademik çalışmalarda, Amerikan CIA'i ve Rus KGB'si karşılaştırılabilir olmamıştır (Crutcher, 2001: 32).

### *İstihbarat Ne Değildir?*

İstihbarat gerçek ile ilgili olduğu kadar aynı zamanda olmayabilmektedir. Eğer bir vakanın kesin gerçek olduğuna dair belirti var ise, devletlerin, bilgi toplamak ve onu analiz etmek için istihbarat örgütlerine gereksinim duyması anlaşılabilir. İstihbarat felsefesinde de en doğru eğilimin, sistem tarafından üretilmiş analizin dayandığı yakın gerçeklik olduğu ifade edilebilir. İstihbarat örgütleri, sorunlar veya sorularla karşı karşıya kalır ve neler olup bittiğini sağlam bir anlayışa ulaştırmaya çalışırlar. Nadiren, en iyi ve en çok düşünülmüş analizlerinin bile doğru olduğu konusunda yanılgıya düşülebilir. İstihbarat sisteminin, siyasallaştırmadan kesin olarak uzak tutulmasının, istihbaratın ne olduğunun daha belirgin olmasını sağladığı düşünülmektedir (Hastedt, 2013: 5-31).

### *Bir Çalışma Kavramı Olarak İstihbarat ve İstihbarat Topluluğu*

İstihbarat, ulusal güvenlik için önemli olan belirli bilgilerin türlerinin politika yapıcılara, talep edilmesi, toplanması, analizi ve sağlanması süreci olarak değerlendirilmektedir. Bu sürecin ürünleri; bilgilerin karşı istihbarat faaliyetlerinden korunması ve yasal makamlarca talep edilen operasyonların yürütülmesidir (Margo, 2015: 112-205). Burada üzerinde durulması gereken nokta; modern hükümetlerin üç türlü dış istihbarat sistemler kümeleri olduğudur. Bunlar; diplomasi, modern istihbarat topluluğu ve

Başkanlık makamları ana hatlarıdır. Hazine müsteşarlıkları, merkez bankaları, ekonomi departmanları, ulaşım, sağlık, çevre ve uluslararası diyaloga ilişkin diğer konuların kapsamı da diğer alt kümeler kapsamındadır (Miller, 2008: 164-165).

Diplomasi ve modern istihbarat toplulukları başlıkları organize toplama ve bilginin analizine dayanmaktadır (Marrin, 2013: 32-54). Kümenin diğer bileşenleri; Başkanlık makamları, hazine müsteşarlıkları, merkez bankaları, ekonomi departmanları, ulaşım, sağlık, çevre ve uluslararası diyaloga ilişkin diğer konular ise; kendilerine özgü alan bilgisiyle, iş akışının yoğunluk durumuna göre çalışmaktadır. Politika yapıcılar, dış politika meselelerini anlamak ve bu konuda tahminlerde bulunmak için uzmanlara gereksinim duymaktadırlar. Eğer işin iyi yapılması gerekiyorsa, bu uzmanların belli politikalardan ziyade gerçeğe dayanan “nesnelliğe” bağlı olmaları beklenmektedir. Dolayısıyla tüm değerlendirmenin bir “istihbarat sorumluluğu” çerçevesinde olması gerektiği anlaşılmaktadır (Bayer, 2010: 145).

İstihbarat her zaman ‘gerçeği’ bulamayabilir. Bu anlamda, politika araçlarının sekteye uğramadan doğru işlevleri yerine getirebilmesi için istihbaratın politikadan net bir şekilde ayrılması ve aktörlerin de bu doğrultuda yönelim göstermesi gereği söz konusudur. Politikadan ayrı olan bir istihbarat yapısının, iyi bir karar vermenin ön şartı olduğu varsayılabilir (Lowenthal, 2006: 8).

#### *Tek Kaynak ve Tüm Kaynak İstihbaratı*

İnsan istihbaratı ve sinyal istihbaratı, uzmanlaşmış, büyük ölçüde sivil ‘toplayıcı birimler’ tarafından yürütülmektedir. Savunma ataşeleri, deniz ve hava keşifleri gibi diğer askeri kaynaklar da vardır ve bunlar, diplomatik ve açık kaynaklar kapsamında sürekli olarak çeşitli noktalarda üslenmektedirler. Gizli toplama örgütleri, tek kaynaklı istihbarat raporları üretmektedirler. Özellikle askeri konularda, farklı açık kaynakların bir araya getirildiği, “tüm kaynak analizi” ve “operasyonel istihbarat analizi” ayrımına gidilmektedir. Açık ve gizli birim aygıtlarının işbirliği ve kaynak analizi, gizli veya açık bilgilere dayanabilir (Hatfield, 2008: 35).

*Ulusal Analiz Organizasyonu Modeli*; CIA’da olduğu gibi, analizleri ve analiz alanlarını yönetim kurulu üzerinden yürütmek ve bir bütün olarak hükümete hizmet etmesini sağlamanın, hükümet departmanlarının kendi araştırma dallarına ayrılmasına bağlı olduğu düşünülmektedir. Özellikle, Amerika Birleşik Devletleri’nde bu durum, belirli ‘istihbarat ve hükümet araştırma birimleri’ (*Intelligence and Research; INR*) açıklığında belirginleşmiştir ve bunlar istihbarat topluluğunun resmi üyeleridirler (Herman, 1991:

229-239). Buna ek olarak, Amerikan FBI ve İngiliz İstihbarat Servisi (MI5) gibi güvenlik istihbarat örgütleri, casusluk, hükümeti devirme ve terörizmle ilgili tüm kaynak analizlerini yürütmektedirler. Ancak bunların birçoğu kendi gizli toplamalarını birleştirmektedirler. Tüm kaynak örgütleri, raporları kendi çevrelerine ve bir bütün olarak istihbarat topluluğuna bildirmektedirler. Bununla birlikte, seçilmiş konular üzerinde, analitik sınırların ötesine geçen ya da operasyona yönelebilecek kadar önemli olan konularda üzerinde mutabakata varılmış makaleler üretmek için farklı analiz alanlarının bir araya getirildiği bir “ulusal değerlendirme” aşaması bulunmaktadır. Amerikan Ulusal İstihbarat Tahminleri de (*The American National Intelligence Estimates; NIEs*) böyle bir sistemi temsil etmektedir. Normal kaynaklara göre önemi, hedefin güvenlik önlemleri, bunların etkililiği ve herhangi bir normal bilginin aldatıcı olabilme olasılığı böyle bir sistemin kapsamına girebilmektedir (Herman, 1991: 229-239).

Gizli kaynaklardan açık bilgiye belli oranında eklenmesi, savunma ve diğer ulusal güvenlik konularına uygulama olarak alınmaması tavsiye edilmektedir. İstihbarat sistemindeki bilgilerin çoğunun savunma istihbaratı olduğu bilinmektedir. Toplamda bir araya getirilen tüm diplomatik sistem katmanlarına rakip olabilmektedir. Analizin gerçeğe dayanan boyutunun, ulusal güvenlik aygıtının dış politika üzerindeki etkisini örtbas etmemesi beklenmektedir. Böylece, kuvvet kullanımının uyarılması; yabancı askeri yetenek ve politikalarının değerlendirilmesi, silah trafiği ve silah yapıları ve aynı zamanda gizli eylemlerin ilgi alanları; iç isyanlar ve uluslararası terörizm; bütün bunlar dış politika formasyonu ile ilgilidir (Ateş, 2017: 17-45).

İstihbarat kesinlikle değerlendirmelerin tümü veya sonu değildir. Savaşta bile, iyi istihbarat, gizli materyal bileşiminden, düşmanla ya da düşmanın kendi haber servisleriyle temastan elde edilen bilgi yelpazesine sahiptir. Çok iyi araştırmalar gibi, iyi istihbarat da farklı bilgi hatları arasındaki çapraz bağdaştırmadan gelmektedir. Kurumların temsilcileri, uzman personelin rollerinin ve malzemelerinin “güvenilirliği” ve “önemi” üzerindeki durumunun ötesine geçememektedirler (Lowenthal, 2006: 255).

*Değerlendirme Kalitesi*; Tüm kaynak aşamasında, işe alım politikalarında ve örgütsel yapılarda zayıflıklar mevcut olabilmektedir. İstihbarat topluluğunun beyin gücü ve kaynaklarının, kurumlar üzerinde yoğunlaşmaya dayalı olduğu yorumlanabilmektedir. Sonuç olarak ortaya çıkan ise, kaliteli toplamanın sonuçlarının oldukça değişken olan tüm kaynak analizi düzenlemelerinden geçtiği dengesiz bir yapının mevcudiyetidir. Bu durumda, uzman eseri istihbarat analizinin eksikliğinden dolayı ulusal analiz kurumu

modelleri benimsenmeye başlanmıştır. Bununla birlikte, bir ana ve gözlemlenebilir etki, merkezi mekanizmanın diplomatların geçici olarak görevlendirilmesine olan bağımlılığıdır. Diplomasi, birçok yönden bir kuvvet çarpanı olabilmektedir. Diplomatlar yabancı ülkelerin eğitimli gözlemcileridir ve istihbarat kullanımında deneyimlidirler ve alanlarındaki en yetenekli insanlar olma eğilimindedirler (Herman, 1991: 229-239).

*Whitehall Kültürü*; Toplama örgütleri, kendi yetkileri kapsamında, belirli konulardaki sonuçları eleştirmek için hazırlanabilmektedir. Bununla birlikte, genellikle, temel sorun, belirli bir ulusal sistemde merkezi değerlendirme personelinin varlığından kaynaklanabilmektedir. Ancak bu tür personeller, genellikle kendi veri tabanları olmaksızın küçük, geneli ve kendi zeminlerinde askeri istihbarat almak için donanımlı olmayabilmektedirler. Bilgiye dayalı diyalogun gereksiniminden dolayı; askeri analizler, bazı uyarı istihbarat sistemi hatalarında olduğu gibi ya da soğuk savaş klişelerinin bir kısmıyla ilintili olduğu gibi kabul edilebilmektedirler (Lowenthal, 2006: 109).

*Yeni İstihbarat Ajandası*; Whitehall kültürüne adapte bir iki soruya cevap aramaktadır. Şöyle ki; nesnel değerlendirme, 'kapalı' olanlar kadar önemlidir ve eğer hükümetler istihbarat mekanizmasını bu amaç için kullanmıyorlarsa, başka nerede görebilir/kullanabilirler? İstihbarat sisteminin bağımsız bir merkezi kuruluşu ve Whitehall'ın kolektif bilgeliğine münhasır fikirleri bir araya getirerek çalıştırabilmeye yetenekli başka hangi mekanizmalar vardır? Başlangıçta, istihbaratın üç bilgi sisteminden sadece biri olduğu görülmektedir. Özel zorlukların olmadığı yerlerde, politika analizinin disiplini geçerlidir. İstihbarat, esas olarak ulusal güvenlik alanında gelişmektedir. Uzmanlık ve özel yetenekler kendi önyargı risklerini taşır, ancak bunlara karşı korunmak için yeterli kontrol ve denge mekanizması ve dış etkenler vardır (Herman, 1991: 1).

Savunma ve ulusal güvenlik gerekliliklerine dayanan istihbaratın, dış politika alanlarına da yayıldığı ve değişiklikler ürettiği düşünülmektedir. Hiyerarşiler, personel rejimleri, prosedürler, güvenlik kısıtlamaları ve bağımsız iletişim sistemleri ile pekiştirilen yüksek derecede devletin önemli birimleri olarak, istihbarat kuruluşları kendini göstermektedir. İstihbaratın kökleri, "askeri gereksinimlere" veya kabul edilen "güvenlik ve savunma şartlarına" göre şekillenmektedir. Ulusal güvenlikte istihbarat toplama ve değerlendirme kurumsallaşmaktadır ve bu yeni kurumların politika oluşumuna yeni bir eğilim getirdiği ifade edilebilir (Hibbert, 1990: 110-128).

Belirli bir kargaşaya yol açmaksızın istihbarat kavramı; ‘gizli’, ‘askeri’ ya da ‘savunma’ nitelikleri olmaksızın kullanılabilir. Örneğin; siyasi istihbarat ya da ekonomik istihbarattan da söz etmek yaygındır. Siyasi ve ekonomik istihbarat, genel olarak kamuoyu cephesinde konuşulmaktadır. Yani gizli istihbarat değerlerdir. Totaliter devletlerde bile, ekonomik bilginin çok gizli tutulamayacağı ifade edilebilir. Ancak, iç politika, ekonomi ve dış politika alanında aranan ve elde edilen gizli istihbaratın varlığı söz konusudur. İstihbarat bu geniş anlamda kullanılırsa, her diplomatik hizmet, her elçilik veya diğer diplomatik misyon, bir istihbarat toplama kuruluşu haline gelebilmektedir. Ulusal güvenliğin, sıcak savaş ve soğuk savaş dönemlerinde askeri istihbarat kanadındaki kritik öneminin yoğunlaştığı ifade edilebilir. Gizli istihbarat örgütlerinin yükselişi, savaş uçağı ve nükleer caydırıcılığın yoğunluk kazanması ve uluslararası ilişkilerde hükümet başkanlarının ağırlığının artması söz konusudur. Diplomatik misyonlar dışındaki ayrı değerlendirme sistemlerinin gelişmesinin de bu bağlamlarda ulusal güvenlik alanının kapsamını değiştirdiği yorumlanabilmektedir (Hunter ve Nadiri, 2006: 1-7).

İkinci Dünya Savaşı’ndan önce; çoğu aktörün, istihbarat toplamanın bölümler arası koordine edilmesinin veya tüm kaynaklardan istihbarat değerlendirmesi için yetkili bir merkez oluşturma düşüncesi getiremediği ifade edilebilir. Ancak, günümüzde istihbarat kuruluşları, yüksek teknoloji becerilerine sahip büyük ölçekli hükümet birimleri haline gelmekte ve istihbarat toplulukları, önemli bir yer tutabilmektedir. Savunma ve güvenlik konuları, hükümetlerin öncelikli dikkati olmaya devam etmektedir. Tehlikenin, pratik ve fiziksel belirtileri ile başa çıkmak için iyi bir “güvenlik istihbaratı” vazgeçilmez görülmektedir. Tehdidi harekete geçiren siyasi güçlerin, yani tehdidin içindeki ya da arka planındaki gerçekliğin derecesini belirleyen güçlerin değerlendirilmesinin, güvenlik istihbaratına dayandığı ifade edilebilir (Johnson, 2010: 5-6).

Örneğin; İngiliz istihbaratında ortak istihbarat komitesinin koordine edilmesi benzeri; istihbarat teşkilatları büyük ölçüde geliştiklerinden, çalışmalarının dış politika ve savunma konuları ile ilgili açık kurumlar ile iç içe yürümesi söz konusudur. İngiliz ulusal güvenlik sisteminde, ilgili komitelerce istihbarat toplama ve havuzlama bağlamında bütünleşik olarak “kolektif değerlendirme sistemleri” denetlenmektedir. Değerlendirme sürecine, özellikle de “personelin niteliği” gereği ve ayrıca “bilgi birikimine” bağlı olarak, “siyasi istihbarat” teminde yapılan araştırmalar, ciddi anlamda etki etmektedir (Hibbert, 1990: 110-128).



### *Amerika, Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda Modelleri*

İngilizlerin istihbarat tutma ve organize etme tarzı, diğerlerine bir model oluşturabilmektedir. Bu bağlamda, ABD ulusal güvenlik sisteminin İngiltere'deki sistemden izler taşıdığı anlaşılabilmektedir. Birden fazla dışişleri değerlendirme merkezinin varlığı, ABD'de dikkate değer bir durum arz etmektedir. Beyaz Saray'da konuşlu olan ulusal güvenlik birimi personeli, genellikle Dışişleri Bakanlığı'nı gölgelemektedir. Merkezi İstihbarat Teşkilatı da (CIA) sadece gizli eylem kabiliyetine sahip bir istihbarat toplayıcı olarak yorumlanmamaktadır. CIA'in, aynı zamanda etkileyici bir boyutu olduğu ve kalitesinin bağımsız bir değerlendirme yeteneğine dayandığı anlaşılmaktadır. Avustralya da ise, istihbarat değerlendirmesi konusunda tam zamanlı çalışan profesyonel bir kadroyla tamamen bağımsız bir merkezi istihbarat örgütü kurmak için reform transferinde İngiliz örneğinden ziyade, Amerika Birleşik Devletleri takip edilmiştir. Bu noktada, "eşitlerin birincisi" (*primus inter pares*) teriminin geçerli olduğu düşünülmektedir. Bu terimin anlamının; teknik anlamda, 'birinin diğerlerine eşit olunması ama diğerleri tarafından özel bir önem veya otoriteye layık görülmesi' olduğu anlaşılmaktadır (Hibbert, 1990: 110-128).

İngiliz Dışişleri Bakanlığı, tek başına büyük bir istihbarat değerlendirme örgütü olarak değerlendirilmektedir. Kurum, fazlasıyla kendine yetmektedir ve Kabine Ofisi'nin değerlendirme süreçlerine ciddi anlamda fayda sağlayıcı katkılarda bulunmaktadır. İngiliz Dışişleri Bakanlığı tarafından üretilenler; 'güncel istihbarat özetleri, orta vadeli çalışmalar ve nadiren uzun vadeli çalışmalardır' (Hibbert, 1990: 110-128). *Güncel istihbarat özetlerinde*; Amerikalılar ve Avustralyalılar, günlük istihbarat brifingleri üretmekte iken, İngilizler ise bunu haftalık olarak yapmaktadırlar. Günlük brifingler, "personel adaptasyonu" ve "örgüt davranışlarında" ciddi bir maliyet ve çaba gerektirmektedir. "Yüksek güvenlik politikası sınıflandırmaları", okuyucu kapsamını, istihbarat toplama ile doğrudan ilgili bakanlıkların ve kurumların dışındaki çok az sayıda üst düzey bürokratlarla sınırlandırmaktadır (*Örneğin; Dışişleri ve Savunma Bakanlıkları dışında, iç istihbarat kurumları ve Hazine Müsteşarlığı bürokratları*). *Orta vadeli çalışmalarda*; merkezi istihbarat değerlendirme personeli tarafından üretim sağlanmaktadır. Bu üretilenlerin, parçalı birimlerde üretilen çalışmalardan daha iyi olduğu düşünülmektedir. Değerlendirme personelinin, uzmanlık alanlarına dayalı olarak üretebilecekleri analizler, çalışmalara sağlam bir temel kazandırmaktadır. Komiteler tarafından üretilen *tüm uzun vadeli değerlendirmelerin* ise, zayıf bir durum arz etmesi söz konusudur. İstihbarat ürününün yüksek düzeyli sınıflandırmasının, Kabine Ofisi

tarafından yönetilen ve bölümler arası komitelerde yer alan birçok görevliyi, konunun dışına iterek, onları sadece “tasnif dışı” belgeleme çalışmaları ile geçiştirdiği bilinmektedir (Glennon, 2015: 53).

Ulusal güvenlik konularındaki analiz ürününün, uzmanlığa dayalı olması, dışişleri ile ilgilenmeyen bakanların ve üst düzey yetkililerin dikkatini çekmemekte olduğu ve savunma politikaları ve iç politika karar alıcılarını ise endişeye sevk ettiği ifade edilebilir. Tam zamanlı profesyonel istihbarat analiz memurları, aktif politikacıların günlük siyasetlerinin; diplomatların ve askeri bürokratların operasyonel kültürlerinin dışında kalmayı yeğlemektedirler. Operasyonel eylemlerden istihbarat kodlaması yapmak için istihdam edilen personelin ise “istihbarat genel analiz bilgisinden” ve yeteneğinden yoksun olmamaları beklenmektedir. Bu noktadaki ciddi zorluk; çok gizli kaynaklardan gelen materyallerin, açık kaynaklardan gelen daha büyük materyal kitlesine karıştırılmaması gerektiği olarak değerlendirilmektedir (Ben-Haim, 2016: 978-992)

Yüksek dereceli entelektüel kaliteye sahip bir kadro tasarlama ve deneyim edinilmesinin, ussal olarak en doğru tarzının, “birimci yanlılıktan” uzak bir şekilde, tüm istihbarat sisteminin kurumsal bileşenlerinin, istihbarat toplama ve değerlendirme görevlerine aktif olarak katılımları olduğu anlaşılmaktadır. Üniversitelerin, ilgili enstitülerin ve düşünce üretim kuruluşlarının, istihbarat sistemi model önermelerindeki rollerine dikkat çekmekte yarar bulunmaktadır. İstihbarat teşkilatlarının değerlendirme süreçlerinde, hükümet hizmeti dışında çalışan, “entelektüel güç” ve “uzmanlık bilgi ve kapasitesine” sahip; siyaset bilimi, kamu yönetimi ve uluslararası ilişkiler disiplinlerinden yardım alınabilmektedir. Bu doğrultuda, ilgili kurumlardan, üniversitelerden ve düşünce kuruluşlarının pratiklerinden istifade edilebilmesi olumlu yorumlanmaktadır (Toktaş ve Aras, 2012: 245-264).

Ulusal güvenliğe dair toplanan bilgi materyallerinin ya da ham istihbaratın kullanılabilir ve uygulanabilir olması için “akademik jargonun” da destek unsur olarak kullanılmasının, sistemi daha güçlü ve etkin kılacağı düşünülmektedir. Ulusal güvenlik kurumlarını kapsayan tipolojik reform hareketlerinde, birim direncini engelleyebilmek ve hükümetin istihbarat değerlendirmelerine ilişkin endişelerini ortadan kaldırabilmek amacıyla iki tane tavsiye getirilmektedir. Bunlar; birincil olarak, istihbarat raporları dışındaki, ortak istihbarat örgütünün derlediği dikkate değer bilgilerin bir araya getirilmesi için daha iyi düzenlemelerin yapılabileceğidir. İkincil olarak ise, ortak

istihbarat topluluğunun başkanının; tam zamanlı aktif olabileceği, daha kritik algılı ve “günlük politikadan bağımsız bir rol” üstlenebileceğidir (Betts, 1988: 184-189).

İstihbarat materyali, ilgili bakanlara bir tür ikinci görüş ve değerlendirme ekibinin sorumluluğunda buldukları bakanlık birimlerine kontrol imkânı verebilmektedir. Bunlardan ayrı olarak, kurallara uygun değerlendirmenin kötüye kullanılmasının; üst düzey bürokratların, bakanların ve liderlerin uyması gerektiği gizlilik kültürünün bozulmasına ve gizliliğin gerçeğe karıştırıldığı bir ulusal güvenlik kültürü yozlaşmasına sebep olacağı düşünülmektedir. Bir süre sonra, istihbarata ihtiyaç duyan karar alıcılarla nerede ve nasıl temas kurulacağına dair bir risk de söz konusu olabilmektedir. Bununla birlikte, istihbarat kurumlarının diplomatik aşamada aktörler haline gelmesi de birimcilik anlayışını tetikleyen, rahatsız edici bir durum olarak yorumlanabilmektedir. Burada etken olarak, dış politika oluşumunun; günümüzde yaygın olarak kullanılan istihbarat kavramındaki karmaşıklık nedeniyle, istihbarat ile huzursuz bir ilişki içerisinde olabileceği düşünülmektedir (Bar-Joseph ve McDermott, 2017: 64).

Aslında, dış politika oluşumu, kısmen istihbarata dayanmaktadır. Ancak, istihbarat kurumları tarafından toplanan istihbarattan çok daha geniş anlamda istihbarat toplayıcı rolü üstlenebilmektedir. Nasıl toplanıp analiz edilmediğine bakılmaksızın politika sistemine istihbarat sağlanması birçok yönden istihbarat sürecinin “son oyunu” olarak ifade edilebilmektedir. Bu oyun iyi oynandığı sürece, istihbarat örgütü tarafından bilgi toplamak ve analiz etmek için yapılan diğer hareketlerin, iyi neticelere ulaştırabileceği değerlendirilmektedir. İstihbaratın; analiz boyutunda, kaynaklarının kritik yörüngesi nedeniyle, politika oluşturma işlevinden tamamen ayrı tutulması gerektiği düşünülmektedir. Bu nedenle de, istihbarat ve ulusal güvenlik politikası oluşturması, farklı örgütlere üleştirilirken, birimcilik anlayışından kaçınılması ve bu örgütlerin merkezi mekanizmaya uyar bir şekilde çalışması gerektiği yorumlanabilmektedir (Glennon, 2015: 90).

### **1.3. BÜTÜNLEŞİK KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI VE ULUSAL GÜVENLİK BÜROKRASİSİ**

Ulusal güvenlik sisteminin karmaşık doğası, modernleşme kapsamında yeniden düzenlemelere ihtiyaç duyabilmektedir. Terörizm, nükleer silahlanma, doğal afetler, başarısız ve haydut devletler, korsan faaliyetler ve siber güvenliğe yönelik saldırılar,

tahmin ve ayırt edilmesi zor bir tehdit ortamını oluşturmaktadır (Emanuel ve Michael, 1998: 382). Bu anlamda, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Ulusal Güvenlik Reform Projesi'nin (*The Project on National Security Reform*) bu tip zorluklarla mücadele amacıyla ortaya çıkarıldığı düşünülmektedir (Jordan, Taylor ve Mazar, 1999: 191). Proje, ABD tarihinde, ulusal güvenlik sistemlerine dair detay bir çalışma olma özelliğinde görülmektedir. Projenin kapsamı, düşünce üretim kuruluşlarından, üniversitelerden, federal kurumlardan, hukuk ve iş dünyası topluluğundan yüzlerce uzmanı içermektedir. Ulusal güvenlik kurumlarının, "yapısallık ve işbirliği" anlamında tam etkinlik sağlayamadıkları düşünüldüğünde; yeni sistemlerde, "kurumlar arası rekabetin ortadan kaldırıldığı" ve "hantal bürokratik uygulamalar" yerine, "epistemik bilgi topluluğu olma" kabul görebilmektedir. Sistem bünyesinde "bütünleştirilmiş amaçlar setine" ve bu amaçlar örüntüsünün de etkin entegrasyonuna gerek duyulduğu değerlendirilmektedir. Ulusal güvenlik politikaları konusunda "kurumlararası işbirliğinin" önemi bir örnekle açıklanacak olunursa; Amerikan Devlet Başkanı'nın Rusya Devlet Başkanı'nı bir füze savunma düzenlemesi üzerinde işbirliği yapmaya ikna etmeye çalışmak için Moskova'ya gideceği varsayalım. "Askeri seçenekler ve arka plandaki argümanlar", savunma birimlerinden temin edilecektir. Devlet tarafından değerlendirilen diplomatik yansımalar kapsamında; Rusların "diplomasi ve askeri istihbarat yetenekleri" ve "füze savunma sistemleri hakkındaki değerlendirmeler", ABD istihbarat topluluğundan gelecektir. Beyaz Saray'ın işini daha da kolaylaştıran Ulusal Güvenlik Konseyi (NSC) personeli, görüşmeden önce Başkan için malzeme toplayacaktır. Bu örnekte ifade edildiği gibi, bazı ulusal düzeydeki kuruluşların "kendi uzmanlık alanları" bulunmaktadır. ABD Savunma İstihbaratı Örgütü (DIA), NSC ve ABD İstihbarat Topluluğu (IC) gibi ulusal güvenlik sisteminin parçaları, çabalarını "koordinasyona" dayandırmaktadır. Özellikle, tüm kurumlardan gelen değerlendirmelerin "epistemik belgideki" uzman personelce "bütünleştirildiği" anlaşılmaktadır (Cerami ve Engel, 2010: 29-41).

Her ulusal güvenlik kurumu, kendi amaç ve projelerini takip etmek için yeteneklerini ve kaynaklarını kullanmaktadır. Merkezi olarak kurulan misyonları oluşturma ve destekleme konusunda ortaya çıkan sistemik yetersizliğin, aşırı işle yüklenmiş bir Başkanı, daha verimli bir şekilde yönetilebilecek başka görevleri denetlemeye zorladığı değerlendirilmektedir. Ulusal güvenlik reform projesinden, ulusal güvenlik kararları ve politikalarına ilişkin geçmiş vaka çalışmalarının kapsamlı bir analizi, şunları bulgulamaktadır:

- ABD de dâhil olmak üzere, birçok devletin ulusal güvenlik aygıtı, mevcut kaynakları, istenen son durumları ve uygulama prosedürlerini birbirine bağlayan stratejiler geliştirmek için etkili bir sistemden yoksun görünmektedir.
- Karmaşık ihtimaller, gerekli yeterliliklerle gerçeğe dönüştürülebilir.
- Sert önlem planları alandaki performansı engelleyebilir. Bu da, kararların çok nadiren, zamanında, disiplinli veya yeterli problem analizleriyle desteklenmesine sebep olabilmektedir (Cerami ve Engel, 2010: 29)

Özellikle ABD ulusal güvenlik sistemine dair, 1947 yılında kurulan sistemin bugünkü işleyişindeki başarısızlıkları için beş temel açıklama getirilmektedir. Birincisi, sistemik dengesizlik, politika entegrasyonunu engellemektedir. İkincisi, çeşitli ulusal güvenlik bileşenleri, bütünlük bir sistem olarak yönetilememekte; ayrı parçalar olarak ele alınmaktadır. Üçüncüsü, daha düşük hükümet seviyelerinin, güçlü entegrasyon araçlarına sahip olduğu değerlendirilmemektedir. Yönetim sorumluluklarını, aşırı iş yükü olan Beyaz Saray'a dayandırdıkları yorumlanmaktadır. Dördüncüsü, mevcut güvenlik aygıtı; kaynakları, düzenlemeleri ve uygulama prosedürlerini birbirine bağlayan stratejiler geliştirmek için etkili bir sisteme uyarlanamadığı söz konusudur. Beşincisi, Kongre, ABD ulusal güvenlik misyonlarının kapsamlı bir değerlendirmesini sağlamak için donanımlı görülmemektedir. Kongre, daha ziyade, bireysel politikaları ve sistemin ayrı bileşenlerini incelemektedir.

### *Amerikan Ulusal Güvenlik Sisteminde Bütünlük Kamu Yönetimi Yaklaşımına İlişkin Problemler*

#### *Problem 1: Otonom Kurumlar Bütünlük Kamu Yönetimi Yaklaşımının Getirdiği/Getireceği Reformlarına Direnmektedir.*

- Bürokratik karar alma mekanizmaları, bütünlük bağlamda stratejik kılavuz üretememektedir.
- Tekil kurumlar, eylem yeteneğinden yoksun görülmektedir ve birimler arası yetkililer belirsizdir.
- Birimler ve kurumlar, "kurum milliyetçiliği"<sup>3</sup> bağlamında kendi özerkliklerini korumak istemektedirler.

<sup>3</sup> Kurum milliyetçiliği; Giriş bölümünde, '1 numaralı dipnotta' da açıklandığı gibi, 'birimcilik' (*departmentalism*) kavramının karşılığı olarak kullanılmıştır.

*Problem 2: Ulusal Güvenlik Bileşenleri Sistem Olarak Yönetilememektedir.*

- Ulusal güvenlik politikasının çeşitli boyutlarını entegre etme ve bu politikaları bütünlük programlara ve eylemlere çevirme mekanizmaları çok fazladır ve bunların zayıf olanları bulunmaktadır.
- Ulusal güvenlik danışmanı, kurumlar arası işbirliğini ve etkin politika uygulamalarını teşvik etmek için konumlandırılmış olsa da, görevindeki yetkilerin yetersizliği, sistem bütünlüğünde, onun etkili aktör olmasını sağlayamamaktadır.
- Ulusal güvenlik sisteminin, Başkanlık liderliğine aşırı derecede bağımlı olmasının, kurum içi mekanizmaların zayıf doğasını şiddetlendirmekte ve yansıtmakta olduğu değerlendirilmektedir.
- Doğrudan Başkanlık müdahalesinin yokluğunda, bütünlük ulusal güvenlik stratejilerinin geliştirilmesi ve uygulanması, politika tutarlılıklarına zarar vermekte ve "bürokratik iç çatışmaları"<sup>4</sup> tetiklemektedir.
- Entegre stratejiler geliştirme konusundaki engeller dolayısıyla, amacına ulaşamayan politika yapıcılar, genellikle karar alma mekanizmalarını atlayıp, kayıt dışı yapıları ve süreçleri kullanabilmektedirler.

*Problem 3: Aşırı İş Yüklü Beyaz Saray Sorun Yönetimini Merkezileştirmek Zorunda Kalmaktadır.*

- Etkili politika entegrasyonu süreçlerinin azlığının, ulusal güvenlik yönetiminde, zaten aşırı iş yüklü olan Beyaz Saray'ı zor durumda bırakabileceği yorumlanmaktadır.
- Aşırı merkezleşmiş bir liderlik yapısının etkili entegrasyona izin vermeyeceği ve Başkan'ın birden fazla kurumun yönetimiyle yakından ilgilenme zamanı bulunmadığı değerlendirilmektedir. Başkan, yine de nihai kararları vermekten sorumlu tutulmaktadır.
- Birimlerin koordinasyon yöneliminin doğru formatta olmaması durumu, sistemde güvensizlik oluşturabilmektedir.
- Ulusal güvenlik sisteminde, Bütünlük Kamu Yönetimi yaklaşımından önce "bütünlük politika sisteminin"<sup>5</sup> tutarlı hale getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

---

<sup>4</sup> Kurumlar içindeki birimlerin rekabet etmesi veya çekişmesi anlamındaki 'bürokratik iç çatışmanın' İngilizce literatürdeki ifadesi, '*bureaucratic infighting*' şeklindedir.

*Problem 4: Kaynaklar Stratejik Hedeflerle Uyumlandırılmamaktadır.*

- Ulusal güvenlik faaliyetlerine yönelik bütçeleme stratejileri; değerlendirme, planlama ve politika kılavuzluğu ile entegre edilmektedir.
- Liderler, yeterli kaynakları olmayan stratejileri takip edebilirler. Bu uygulama, liderleri yanıltarak, boşa zaman ve para harcatma riskini oluşturabilmektedir.
- Bütçe süreçlerinin ve insan kaynakları sistemlerinin kurum odaklı olması, sorun olarak değerlendirilmektedir. Böyle bir durumda, değişen öncelikleri karşılamak için, kaynak esnekliği söz konusu olamamakta; kaynaklar, gerektiğinde, birimler arasında kolayca geçiş yapamamaktadır. Kurumlar arası ihtiyaç ve öncelikleri destekleme eğilimi gibi gösterilen “birim odaklı ödenek sistemleri” nedeniyle kurumlar ve faaliyetleri yetersiz kaynak sorunuyla karşılaşabilmektedir.

*Problem 5: Kongre, Parçalara Odaklandığından Dolayı Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımını Sağlayamamaktadır.*

- Kongre, her bir kurumu parçalı yapı olarak ele almaktadır.
- Komiteler, doğrudan yürütme organı kurumlarına benzer karşılık gelmekte ve hiçbir komitenin, tüm ulusal güvenlik sistemi, sistemin temel görevleri ve kurumlar arası operasyonları üzerinde denetim yetkisi bulunmamaktadır.

(Cerami ve Engel, 2010: 41).

Eski ulusal güvenlik danışmanı Zbigniew Brzezinski “ulusal güvenlik yönetiminde bütünleşme” ile ilgili şöyle ifade etmektedir:

*“Entegrasyon gereklidir, ancak bu bütünleşmeye, birimci bakış noktasından varılamaz. Bir Savunma Bakanının, Dışişleri Bakanı başta olmak üzere, diğer bakanlıklarla birlikte Başkanlık kararına entegre olmaya katkısı olmayacaktır. Kendine saygı gösteren bir Dışişleri Bakanı da, bir Savunma Bakanı tarafından öne sürülen bütünleşmeyi kabul etmeyecektir. Değişimi, öncelikle Başkan tarafından atanmışların algılaması gerekmektedir”*  
(Cerami ve Engel, 2010: 38).

Ortaya çıkan soru ise şu ki; ABD ulusal güvenlik sistemi, bu zayıflıkları gidermek için nasıl yeniden yapılandırılmalıdır? İlk olarak, Amerikan iktidarının unsurlarını Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımıyla daha etkili bir şekilde bütünleştirmek zorunlu görülmektedir. İkincisi, ABD'nin ulusal güvenlik yapısı için “liderliğin güçlendirilmesi” gerektiği ifade edilmektedir. Geliştirilmiş sistem entegrasyonunun sağlanması ve diğer

---

<sup>5</sup> Burada, ‘bütünleşik politika sistemi’, epistemik topluluk belgisine dayanan, politikaların, merkezi hükümet tarafından bütünleştirilmesi anlamında, ‘politika koordinasyonu’ (*policy coordination*) kavramının karşılığı olarak kullanılmıştır (Peters, 2018: 1-11).

gerekli reformların gerçekleştirilmesi için üstün liderlere ihtiyaç var olduğu söylenebilmektedir. “Yeni bir Kalkan Oluşturma” (*Forging a New Shield*) projesi raporu, başarılı bir ulusal güvenlik sisteminin tüm ABD hükümeti kurumlarının entegrasyonuna nasıl bağlı olduğunu açıklamaktadır (Project National Security Reform, 2008: 1). Böyle bir bütünleşikliğe sahip olmanın, yalnızca Devlet Başkanlığı seviyesinde değil, hükümetin her seviyesinde güçlü bir liderlik gerektirdiği savunulmaktadır. Kararlı ve etkili bir ulusal güvenlik sisteminin; planlama, strateji ve uygulama alanlarındaki kurumlar arası işbirliğine dayandığı bilinmektedir. Sürdürülebilir başarı elde etmek, ABD hükümetinin tüm kaynaklarını bir araya getiren; seçimden seçime ve yönetimden yönetime geçmeyecek, yeterli kamu desteğine sahip, kapsamlı bir stratejiye gerek duyulduğu ifade edilmektedir (Project National Security Reform, 2008: 501).

### **Bütünleşik Kamu Yönetimi için Örgütsel Konular**

Literatür ve politika belgelerinde açıklandığı gibi, Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımının, devletin farklı birimleri ve kurumları arasındaki entegrasyonun çeşitli düzeylerde ve ölçeklerde çalışması gerektiği savunulmaktadır. BKY'nin örgütsel konularına değinmekte fayda vardır.

#### *Analiz*

Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımı; bağlamı, strateji ve programlamanın başlangıç noktası haline getirmek için, “ortak bir anlayışa ve analize” dayanmakta olduğu düşünülmektedir. Analizlerin, “aşırı teknik” ya da “sektöre özgü” olma riski vardır ve ortaya çıkan çatışma dinamikleri göz ardı edilebilmektedir.

#### *Strateji ve Planlama*

Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımına katılanların, stratejik hedefler ve kararlaştırılmış sonuçlar üzerinde anlaşmaları; zaman çizelgeleri ve sorumluluklarla birlikte, onları operasyonel bir plana dönüştürme ve uyumlu bir strateji tanımlayabilmeleri beklenmektedir. Yüksek strateji seviyesindeki değerlendirmeler az olarak değerlendirilmektedir. Ancak, hükümetler, ortak öncelikleri yansıtan “net, üzerinde anlaşmaya varılmış stratejik bir çerçeve bulunmadığı” nedeniyle eleştirilmektedirler.



### *Koordinasyon*

BKY yaklaşımında, farklı faaliyetlerin ve varlıkların, hızla değişen operasyonel koşullar altında, genel stratejik amaca hizmet etmelerini sağlamak için, her seviyede koordinasyonun önemli olduğu düşünülmektedir.

### *İzleme, Değerlendirme ve Geri Bildirim*

Operasyonların amaçlarına ulaşp ulaşmadığını görmek için, sistematik ve ortak izleme; operasyonların demokratik gözetimi için, katılımcı aktörleri koordine etme ve stratejilerin ve planlamanın sürekli geri bildirilmesini sağlamak gerekli görülmektedir. Gelişmiş izleme ve değerlendirme, önemli bir yönetim aracı olarak değerlendirilmektedir. Kıyaslamaları ve göstergeleri tanımlama süreci, sivil ve askeri aktörlere, birimler arasında iletişimi sağlamak ve kolaylaştırmak için, kesin, gerçekçi ve operasyonel terimlerle tanımlama yapmalarını sağlayabilmektedir.

### *Bütünleşik Kamu Yönetiminin Sınırlılıkları*

Entegre bir yaklaşımın “her şeyin cevabı” olmadığı; diplomasi ve kalkınma çalışmaları gibi birçok durumda ayrı yaklaşımlar benimsenmesi gerektiği kabul edilmektedir. Değerlendirmeler, kesin olarak hangi birimlerin ayrı ayrı çalışmaları gerektiği ve hangi durumlarda bütünleşme süreçlerine girmeleri gerektiği konusunda kesin olmayabilmektedir. Bakış açılarının ve faaliyetlerinin birbirlerini pekiştirmelerini sağlamak için çeşitli düzeylerde yan yana çalışan kurumlar ve farklı disiplinler, liderlik konusundaki sektörler arası rekabet ve kaynakların kullanımı üzerindeki kontrolü, BKY düzenlemelerinin etkinliğini tehlikeye atabilmektedir (Stepputat ve Greenwood, 2013: 22-30).

### *Güvenlik Sektörü Reformu*

Güvenlik sektörü reformu politika alanının, devlet inşası gündemlerinin merkezi bir bileşeni haline geldiği ve istikrarın sağlanmasında önemli ve olumlu bir rol oynadığı düşünülmektedir. Kalkınma politikasının, kökenleri ve uzun vadeli “bütünsel” yaklaşımlara odaklanmasıyla güvenlik sektörü reformunun, kısa vadeli askeri bir yaklaşım getirdiği, ancak aynı zamanda esas vurgulanması gereken noktadan da uzaklaştığı yorumlanmaktadır. Başlangıçtan itibaren, güvenlik sektörü reformu yaklaşımlarının, BKY yaklaşımının temel bir özelliği olduğu ifade edilebilir. Güvenlik sektörü reformu çabalarının bir parçası olarak, savunma, konuşlanma ve yeniden bütünleşme süreçleri aynı zamanda BKY yaklaşımı için de ilgili alanlar olarak

değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, genellikle güvenlik sektörü reform politikasının başarılı bir şekilde geliştirilmesi ile pratik uygulama olarak kabul edilenler arasında önemli boşluklar kalmaktadır. Ortaya çıkan zorluğun; politika ve uygulama arasındaki boşluğun üstesinden gelmek değil, güvenlik sektörü reformu ile evrensel kavramlar arasındaki mesafeyi aşmak olduğu savunulabilir. Başarılı güvenlik sektörü reformu programlarının ardındaki kilit itici güçlerin bir kısmının kurulması; kısa ve uzun vadeli hedeflerin birbirine bağlanması, esnek anlayışların beslenmesi ve bir programın politik temellerinin yönetimi ile bütünlük bir çalışma sistemine dayanmakla mümkün görülmektedir (Stepputat ve Greenwood, 2013: 36-38).

Bugün Devlet Başkanlarının kullandığı ulusal güvenlik sistemlerinin, ülkeleri, sürekli değişen ulusal ve uluslararası tehditlerden korumak için, kusursuz bir çalışma gayretinde oldukları bilinmektedir. Ortak vizyonu ortaya koyan, ortak bir ulusal hükümet kültürünün bulunmaması, diğer kamu sistemlerini olduğu gibi, ulusal güvenlik sistemini de tehlikeye atabilmektedir. Ek olarak, kurumlar arası koordinasyon ve işbirliği eksikliği, birimleri, kendi amaç ve hedeflerine odaklanmaya zorlamaktadır. Ancak günümüzün getirdiği zorluklarla birlikte, kurumlar arası işbirliğine olan talep artmış ve ülke için yeterli düzeyde bir ulusal güvenlik dayanağının sağlanması için sistem düzeyinde koordinasyon ve işbirliği yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır. Ulusal güvenlik yapısının, ayrı bileşenlerden oluşan bir koleksiyondan ziyade bir sistem olarak çalışması gerektiği savunulmaktadır. Ulusal güvenliğin planlanması, programlanması ve bütçelenmesine yönelik olarak değerlendirilen BKY yaklaşımı; mevcut tüm kaynakları ortak bir rejim içerisinde en üst düzeye çıkarmak için çalışan devletlerarası örgütler arasında da, bütünlük yönylemi ifade eden bir kavram olarak anlaşılmaktadır (Percy ve Fellows, 2009: 3).

### **1.3.1. Ulusal Güvenlik Bürokrasisinde Bürokratik Çokluk Teorisi**

Politikaları yapmak ve uygulamak, özellikle kendi çıkarlarına odaklı politikacılar ve bürokratlarla zor bir zanaat olabilmektedir. Öz çıkarların gözetildiği bir ortamda kamu menfaatini tanımlamanın da oldukça zor olduğu söylenebilir. Bürokratik kaynakların ne için ve nasıl kullanıldığı düşüncesi, devletin kurumlarında yer tutan ilgili bürokratların sorumluluğundadır. Bürokratik aygıt ve kaynakların keyfiyet ve yolsuzluk olmaksızın kullanılmasının alışkanlık halinde yürümesinin, devletin doğru ve güvenilir işlediğinin kanıtı olduğu ifade edilebilir. Bu doğrultuda ifade etmek gerekir ki; devlet

bürokrasisinde hatasız kurum ve kuruluşlar da yok değildir. Başarısızlık ihtimali de ciddi risk teşkil etmektedir. Siyasi seçilmişlerin görevinin de bu riski azaltmak ve hatta yok etmek olduğu yorumlanmaktadır (Bendor, 1985: 34).

Ulusal güvenliğe ilişkin karmaşık politika alanına dayalı çoklu kompleks kurumlara yönelik bu belirgin ve belirli yaklaşımların uygulanması, bu kurumları gelecekte daha güvenilir ve verimli yapabilir. Bunun yanı sıra, ulusal güvenlik politikaları uygulanırken, siyasi seçilmişler kurum başarısızlığıyla karşılaşabilirler. İstihbarat bürokratlarının yanıltıcı olması ihtimalinden dolayı, başarısızlığa karşı tam dirençli istihbarat kuruluşları neredeyse imkânsızdır (Bendor, 1985: 36).

Bu bağlamda, mesela, ulusal güvenlik ve istihbarat örgütlerinin başkanlarının görevlendirilmesinde, “siyasi sadakat” ana kıstaslardan biri olabilmektedir. Bu noktada, şu soru zihinde belirlemektedir: İktidar partisinin muhalefet partilerine yönelik istihbarat toplamak için istihbarat başkanına emir vermesi mümkün müdür? İstihbarat servislerinde bozulmanın kuvvetle muhtemel olduğu böyle bir durumda, istihbarat örgütü, bozulma ve başarısızlık riskini azaltmak için Bürokratik Çokluk Modeline dayanarak çoklu kompleks istihbarat kurumlarına istihbarat toplama görevi atanması bir çözüm olabilecektir. Konunun derince incelenebilmesi için birkaç soru oluşturmakta fayda vardır. Birincisi; son derece güvenilir bir uygulama süreci nasıl tasarlanabilir? İkincisi; istihbarat kurumları hata veya başarısızlığın önlenmesi için nasıl kontrol edilebilir? Üçüncüsü; güvenlik politikalarının uygulama süreci nasıl denetlenebilir?

Öncelikle ifade etmek gerekir ki; asil-vekil kuramının da desteklediği üzere, bürokratların ve politikacıların, çatışan ve farklı hedeflere sahip oldukları doğru olabilir. Bürokratlar bilgi ve uzmanlığa sahipler olabilmekteler; ancak politikacılar için bu durum çoğunlukla olmadığından dolayı çoğu zaman “bilgi asimetrisine” de yol açabilmektedirler (Page ve Jenkins, 2005: 10). Geçmişte, Federal Soruşturma Bürosu (FBI) yönetimi, “kaçınma/kaytarma davranışının” iyi bir örneği olarak değerlendirilebilmektedir. FBI, sadece bir istihbarat örgütü olarak değil, esasında bir soruşturma bürosu ve aynı zamanda bir operasyonel örgüt olarak yorumlanmaktadır. Geçmişte FBI’ın, bürokratik gücünü kötüye kullanarak, suç manipülasyonu, FBI’ın etkinliğinin abartılması, vatandaşların anayasal haklarının sistematik bir şekilde ihlal edilmesi, yaygın şantaj dosyalarına dâhil olma gibi pek çok keyfiyete ve asli amaç ve görevlerden sapmaya uğradığı ifade edilmektedir. Buna ek olarak, FBI’ın siyasi gruplara yönelik casus faaliyetlerde bulunduğu, azınlıkların medeni haklarını ihlal ettiği, yasadışı yollardan telefon dinlemeleri yaptığı, üzerine casusluk yaptığı ofislere keyfi

operasyonlar düzenlediği ve siyasi inanç ve düşüncelerini belirlemek amacıyla vatandaşlara yönelik casus faaliyetler yürüttüğü bulgularına ulaşılabilmektedir (Bendor, 1985: 32).

Başka bir kontrol mekanizması olarak, politikanın veya görevin başarıyla gerçekleştirildiğinden emin olmak için bir görevin birden fazla kuruma atanması olabildiği yorumlanabilmektedir. Bu bağlamda, Bürokratik Çokluk Teorisi (BÇT), asil-vekil teorisinin öngördüğü bürokratların “kaytaran/kaçınmacı davranış” probleminde bir çözüm sunabilir (Ülkemen ve Gül, 2012: 33-49). Bir ülkenin ulusal güvenliği için bilgi ve istihbarat ciddi önemde görülmektedir. İstihbarat kurumları, istihbarat toplama ve anavatani olası düşman tehdidi ve saldırılarından korumaya yönelik araçlara sahiplerdir. Ancak, istihbarat toplama görevini tek bir kuruma vermek, etkinlik ve etkililik açısından bazen uygun olmayabilmektedir. Bu kurumlar, bazı yozlaşmış bürokratlar tarafından işgal edilirse, istihbaratlarını, ‘pozisyonlarını korumak gibi kişisel kazanımları için’ kullanabilirler. Bu nedenle, başka bir istihbarat servisinin, böyle bir soruna karşı ‘kontrol, denge ve bakiye’ sağlayabileceği düşünülmektedir. Bürokratik Çokluk Yaklaşımı için en temel gerekçelerden birinin belirsizlik olduğu düşünülmektedir. Çünkü tek bir kurumun, görevi, siyasi yöneticilerin amaçladığı şekilde gerçekleştirip gerçekleştirilemeyeceği açık değildir. Bu nedenle, istihbarat toplama görevi, güvenlik politikalarının başarılı bir şekilde yürütülmesini sağlamak için birden fazla istihbarat birimine tahsis edilebilmektedir (Ting, 2003: 274-292).

Türkiye de dâhil olmak üzere, neredeyse tüm gelişmiş ülkelerin birden fazla istihbarat örgütü olduğu bilinmektedir. İstihbarat toplama işinde ve istihbarat örgütlerinin doğasıyla ilgili bazı şüpheli sorunlar doğabilmektedir. İlk olarak, istihbarat örgütlerinin çalışmalarında performans sorunları olabilmektedir. Çoğu zaman, suç faaliyetleri veya terörist faaliyetler arttığında; bu durum, kamuoyu ve medya tarafından, “istihbarat örgütlerinin verimsizliği” olarak yorumlanabilmektedir. Bu nedenle, bazı istihbarat örgütlerinin, bazı terörist saldırıları önlemede başarısız oldukları yönünde bir kamuoyu algısı oluşabilmektedir. Bu anlamda, istihbarat birimlerine atanan personelin verimli çalışıp çalışmadığını anlamak zor olabilir. İkincisi, istihbarat örgütleri, gizli fonlarıyla ilgili “hesap verebilirlik” sorunu yaşayabilmektedir. Çünkü gizli operasyonlar için “gizli fonlar” harcadıkları bilinmektedir. Dolayısıyla, vergi gelirlerinden yapılan harcamaların uygun ve verimli bir şekilde harcanıp harcanmadığı net olarak değerlendirilememektedir (Epstein ve O'Halloran, 1994: 697-722).

Üçüncü olarak, partizan siyaseti istihbarat kurumlarını etkileyebilir çünkü istihbarat teşkilatlarının yöneticileri politik yöneticiler tarafından atanır. Bu tip atamalar politik atamalardır. Öz çıkarı ile ilgilenen politikacılar yeniden seçilmek isterler. Bu nedenle, iktidar partisi veya siyasi prensipler muhalif partilerin liderlerine karşı istihbarat toplamasını isteyebilir. Ya da politika seçkinleri, onlara karşı delil içeren istihbaratın yok edilmesini isteyebilir. Dördüncüsü, istihbarat ajanları politika seçkinlerine karşı kasıtlı olarak bilgi toplayabilirler. Bazı istihbarat kuruluşları, diğer istihbarat kurumlarının ne düşündüklerini ve bazı noktalarda ne bildiğini öğrenmeye çok meraklı olabilirler. Bu bir karşı istihbarat sorunu olabilir veya istihbarat ajansı da başarılı bir operasyonun tüm kredilerini toplamaya istekli olabilir (Epstein ve Sharyn, 1994: 697-722).

Diğer bazı nedenlerle, istihbarat kuruluşları, istihbaratın diğer istihbarat kurumlarıyla paylaşılmasında isteksiz olabilmekte ve onlarla işbirliği yapmaya yanaşmayabilmektedirler. Bu durum, bazı ciddi olayların veya trajik terörist saldırıların önlenmesinde başarısız sonuçlara veya verimsiz girişimlere yol açabilmektedir. Sonuç olarak, istihbarat örgütleri bir bozguna konu olabilmektedirler. Bundan dolayıdır ki, çoklu kompleks istihbarat örgütleri de dâhil olmak üzere, farklı araçlar kullanılarak, tüm ulusal güvenlik sisteminin “kontrol ve dengede” tutulabileceği savunulmaktadır (Epstein ve Sharyn, 1999: 227).

Bürokratik Çokluk Yaklaşımı, hatanın bastırılması için güçlü bir argüman olarak öne sürülebilmektedir. Kurum ve kuruluşlar yanılabilen ya da hataya eğilimli olabilmektedirler. Bu noktada ortaya çıkan soru; herhangi bir birimden, tümevarım yöntemiyle, daha güçlü, daha güvenilir ve daha etkili olan kurumlar tasarlanabilir mi? Kamu politikası uygulaması açısından sorunun, uygulama sürecinin daha güvenilir, daha güçlü ve daha etkili olarak nasıl tasarlanabileceğini araştırmakta olduğu ifade edilebilir. Örneklerle açıklamak gerekirse; ilk olarak, bir uçağın acil inişinden sonra, mekanik bir arıza yaşadığı ve arızanın dümenle ilgili bir problem olduğu anlaşılır. Pilotun uçağı nasıl yönlendirdiğini ve iniş yaptığı ise; pilot, kendisine dümen bozunumunu telafi eden ilave uçak özelliklerini kullandığını bildirir. Dümenin tek başına işe yaramadığı düşünülse de, pilotun, uçağa monte edilen güvenlik faktörlerini ve yedek bir iniş sistemi kullanarak uçağı inişe geçirebildiği anlaşılmaktadır. Görüldüğü üzere, yedekli bir sistem, uçağın performans güvenilirliğini artırdığı ve uçağın düşmesini engellediği anlaşılmaktadır. Diğer örnek ise; paraşüt uçuşu yaparken, paraşütçü, ana paraşütün arıza olasılığına ikinci bir paraşüt takmaktadır. Bir diğer

örnek, yöneticilerin de birinin hasta veya izinli olma ihtimaline karşı ofislerinde en az iki idari asistan bulundurabileceğidir (Ülkemen ve Gül, 2012: 33-49).

Kurum arızalarını azaltabilmek ve görevlerin daha az başarısızlıkla yürütülebilmesini sağlamak için, yasama organı, aynı görevleri çeşitli kurumlara üleştirilmektedir. Yani, aynı hizmeti sunmak için, birden fazla kuruluşun kullanılabilmesi söz konusudur. Böylelikle, Bürokratik Çokluk, örgütleri, “insan kaynaklı başarısızlıklara” karşı savunmalı hale getirebilmektedir. Bürokratik Çokluk, güvenilmez parçalardan güvenilir bir organizasyon oluşturabilme; “parçayı bütüne bağlayabilme” olarak anlaşılabilir. Büroların birbirlerinin işlevlerini çoğaltmasını teşvik etmelerinin ise, genel güvenilirliği artırabileceği yorumlanmaktadır. “Politika sistemi” ve “bürokratik verimliliğin” arasında, ulusal güvenlik ve istihbarat sisteminin başarılı bir şekilde yürütülmesi için, bir ilişki olduğu savunulabilmektedir. Tek bir görev için tek bir kurum oluşturmak, daha az masraflı olabilmekte, ancak insan hatası veya “her aktörün potansiyel riskli bir ajan” olasılığından dolayı, tek bir görevin başarılı bir şekilde yürütülmesini sağlayabileceği tam olarak ifade edilememektedir. Bu nedenle, örgütsel tasarımda ya da politika uygulama sürecinde, Bürokratik Çokluk yaklaşımının kullanılması, “örgütsel güvenilirliği” artırabileceği ve “başarısızlık riskini” azaltabileceği değerlendirilmektedir (Heimann ve Larry, 1993: 421-435).

Çoklu kompleks kurumların, bürokratik tekeli önleyebildiği savunulmaktadır. Bir devlet görevini bir örgüte atamanın, “örgüt tekeli” oluşturabileceği değerlendirilmektedir. Rekabetçi çoklu kompleks yapıların uygulama sürecinde bazı avantajlar sağlayabileceği ifade edilmektedir. Doğacak rekabetin, kamu görevlilerinin ve kurumlarının performanslarını artırmada etken olacağı yorumlanmaktadır. En az iki istihbarat birimi arasındaki rekabetin, istihbarat uzmanları tarafından oluşturulacak olan içkin kaliteyi artırabileceği düşünülmektedir. Başka bir ifade ile her bir kurum, güvenlik sorunlarını çözmek için, en iyi önermeyi sağlamak adına, elinden geleni yapabilmektedir. İstihbarat kurumlarına uygulandığında, “çoklu yaklaşım”, diğer istihbarat kurumunun başarısızlığını giderebilmektedir. İstihbarat örgütlerinde bunun iki farklı anlamı vardır. Birincisi, “kasıtlı başarısızlıktır”. İstihbarat örgütü, ‘kamu yararı ve ulusal çıkarlar peşinde olmadığı’ ve ‘hatta suç işlediğinde’; çoklu istihbarat kurumunun, bürokratik gücünü kötüye kullanan istihbarat örgütünün yol açtığı boşluğu doldurmak için, bir alternatif olabileceği değerlendirilmektedir. İkincisi, “kasıtsız başarısızlıktır”. Örneğin, bir istihbarat örgütü, planlı bir terörist saldırı hakkındaki istihbaratını kaçırdığında, diğer istihbarat örgütü, kaçırılan istihbarat kaynaklı olası bir

tehdide karşı istihbarat toplayabilmektedir. Bu bağlamda, bir ülkede ulusal güvenlik, benzersiz ve tekil bir istihbarat kurumuna dayalıysa, güvenlik politikalarının uygulanmasının; bu istihbarat örgütünün olası bir hatası veya başarısızlığı nedeniyle tehlikede olabileceği savunulmaktadır (Bar-Joseph ve McDermott, 2017: 30).

Güvenilir uygulama sürecinin, bir ülkede güvenlik politikalarını uygulamak için tasarlanması, ciddi bir önem arz etmektedir. Bu doğrultuda, çokluk yaklaşımı istihbarat servislerindeki hata veya başarısızlığı azaltmak için bir araç olabilir (Ülkemen ve Gül, 2012: 33-49). BÇT, siyasi bir atanmışın belirli bir görevi yerine getirmek için yeteri kadar memur sayısı ile bürokratik politika yapımının “oyun teorisi”<sup>6</sup> modeli olarak görülmektedir. Bu memurlar atanmış başkanın seçeneklerine karşı gelebilecek politika tercihlerine sahip olabilirler; kendi politika ve performans seviyelerini belirleyebilirler. Bürokratik Çokluğun; bir merkezi yöneticinin tercihleri, atanmış bürokratlarla uyumlu olmadığına diğer bir bürokratik aygıt ve bürokrati ile hedeflerine ulaşmasına yardımcı olabileceği ifade edilmektedir. Tek bir memurun, başkanlardan tarafa, göreceli olarak daha yakın tercihleri varsa, Bürokratik Çokluğun etkili olabileceği düşünülememektedir. Bu ortamda, ortak eylem sorunları ve birden fazla memurun tek bir bürokrat başkandan daha az etkili olması sorunsalının oluşabileceği değerlendirilmektedir (Gailhard, 2002: 536-555).

Bürokratik Çokluk; bir kurumun, görevini tamamlayamayan bir kısmının şansını artırabilmekte ve böylece başarısızlık olasılığını azaltılabilmektedir. Yani, her biri bağımsız olarak yüzde 50 güvenilir olan iki bileşenin, yüzde 75 güvenilir olan bileşen kadar etkili olabileceği yorumlanmaktadır. Bürokratik Çokluk Teorisi; bu temel mantığı, bürokrat başkanların “örgütsel etkinliğini” artırmak için çoklu faktörleri seçtiğini savunarak genişletebilir. Bürokratik Çokluk, argümanları resmileştirmek için uygun görülür ve teori, siyasal atanmış seçimini, açıkça bir ‘en uygun şekle sokma kararı’ olarak ele alır. Bu anlamda, bir “sistemin güvenilirliğinin”, bileşenleri arasındaki karmaşık etkileşime bağlı olabileceği ileri sürülmektedir. Genellikle bu etkileşimlerin, başarısızlık olasılığını da artırabileceği düşünülmektedir. Bu durumda, “sistem fazlalığını” daha da artırmak yerine; ‘öngörülebilir en iyi sonuçlu olasılık dikkate alınarak’, merkezi otorite tarafından kontrolün sağlanabileceği değerlendirilmektedir (Ting, 2003: 274-292).

---

<sup>6</sup> Çok disiplinli bir yaklaşım olan ‘oyun teorisi’, en az iki değişken arasındaki, sonucu öngörülebilir etkileşimlere dayanmaktadır (Leyton-Brown ve Shoham, 2008: 1).

#### 1.4. YENİ GÜVENLİK ANLAYIŞI

Yeni güvenlik anlayışıyla beraber, bugün devletin ya da rejimin değil; bireyin güvenliğine odaklanması gerektiği görüşü savunulmaktadır. Birey ya da insan güvenliği; dar anlamda, bireye yönelik ekonomik, çevresel, sıhhi, iaşi ve siyasi meselelerle ilgili tehditlere odaklanmaktadır. Devlet, “insan güvenliğine”<sup>7</sup> ilişkin, çoğu zaman önemli bir aktör olabilirken, problemin bir parçası haline de dönüşebilmektedir. Diğer yandan, devlet, vatandaşlarının herhangi bir tehdide karşı korunmasında istikrar ve meşruiyet doğrultusunda, “merkezi güvenliği sağlayan güç” olarak dikkate alınabilmektedir. Ulusal otoritelerin güçlendirilmesine dayalı insanların güvenliğinin sağlanması için, “merkezi strateji” olması gerektiği düşünülmektedir. Bir devletin, vatandaşlarının güvenliğini garanti edebilecek güçte olabilmesi için, demokratik meşruiyetinin önemli bir ön şart olduğu düşünülmektedir. Önemle vurgulanması gereken nokta; devlet güvenliği ya da ulusal güvenlik fikrinin, yalnızca devletlerin sınırlarının dış tehditlerden korunması olarak yanlış yorumlanması olabileceğidir. Devletin öncelikli vazifesinin, öncelikle “vatandaşlarının korunması” ve “hukukun üstünlüğünün sağlanması” ile ilişkili olarak insan güvenliği ile ilgili olduğu düşünülmektedir (Çıtak, 2017: 39).

Devletin içişlerindeki rolünün de uzun vadede güvenlik sağlayıcı rol olduğu yorumlanmaktadır. Devleti ve demokrasiyi sadece “koruma görevi” üzerine önceliklemenin, belirsizliğe ve kompleks bir sisteme dayalı ulusal güvenliğe sebep olabileceği değerlendirilmektedir. Bu noktada konuya ilişkin birkaç soruya cevap aranması söz konusudur. Bu sorulardan ilki, insan güvenliği söyleminde devletin rolü nasıl yanlış anlaşıldı? Bir uluslararası aktör olarak sorumluluğunun altını çizmekle birlikte, bir yerli güvenlik sağlayıcı rolü; olumsuz bir şekilde tanımlanmıştır: devlet vatandaşlarına güvenlik sağlamazsa, uluslararası toplum onun yerine müdahale edebilecektir. İkincisi; ulusal seviyede insan güvenliğine neden öncelik verilmeli? İstatiksel olarak, zayıf kurumlara sahip olan vatandaşların şiddet tehditlerinden daha fazla etkilenebileceği ifade edilmektedir. Teorik olarak, devletin; temsilcilerin ve meşruluğun yer aldığı ve farklı bağlamlara adapte olma esnekliği ve kabiliyeti sayesinde sistem halinde olduğu ileri sürülmektedir. Güçlü bir ulusal kimliği bulunmayan ülkeler için kabul edilebilen, güç kullanımının meşruiyetinin, açıklanmak durumunda olduğu ifade edilmektedir. Devlet güvenliğinin, yalnızca devletlerarası

<sup>7</sup> ‘İnsan güvenliği’, Kopenhag Okulu Güvenlik Sektörlerinden biridir (Spence, 2012: 185-200).



savaşlar ile ilgili değil; insan güvenliğinin sağlanmasında, en önemli olan bir “iç boyuta” sahip olduğu anlaşılmaktadır (Spence, 2012: 185-200).

### *İnsan Güvenliği Kavramı ve Anti-Devletçi Önyargı*

İnsan güvenliği kavramı ilk kez 1994 Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Raporu’nda tanımlanmıştır. Bu raporda, ekonomik güvenlik, gıda güvenliği, kişisel güvenlik, toplum güvenliği ve siyasi güvenlik olmak üzere ikiye ayrılmış yedi kategorideki tehditlerden kaynaklanan ve ‘korkudan özgürlüğe ve istemeden özgürlüğe’ özgül iki unsurdan oluşan güvenlik şartları tarif edilmektedir (UNDP, 1994). İnsan güvenliği kavramının; halkı ilgilendirdiğinden çok ulus devletlerle ilişkilendirildiği değerlendirilmektedir. Bu durumun, dış politika söylemlerinde de merkezi bir aşama kapsamında olduğu değerlendirilmektedir. İnsani güvenliği, kimin sağlayacağı ve pratik olarak nasıl yapılması gerektiği konusundaki yetersizlik ve yeteneksizliğe ilişkin bakış açısı oldukça zayıf kalabilmektedir. Devletlerin, halen “ana güvenlik sağlayıcıları” olduğu bir dünyada, insan güvenliğinin savunucularının, daha geniş anlamda neo-liberal kültür ile ilişkili, ortak bir anti-devletçi önyargıdan etkilendikleri yorumlanmaktadır (Trobbiani, 2013).

Müdahale edilmemenin geleneksel ilkeleri; ‘egemen dokunulmazlık ve devlet eşitliği’, yeni güvenlik tehditleri karşısında güncel görünmeyebilmektedir. Bunların yerine, ‘insan hakları ve devlet egemenliği savununun’ sağlamalaştırıldığı düşünülmektedir. Sorun olarak, devlet egemenliğini ve dolayısıyla devletin güvenliğini, ontolojik olarak, ‘insan güvenliğine karşı olan bir şey’ olarak algılama riski oluşabilmektedir. ‘Devlet merkezli güvenlik’ kavramı, çoğunlukla insani güvenlik literatüründe, öncelikle ‘devletlerin, askeri saldırıdan korunmasına odaklanış’ olarak düşünülmektedir. Vatandaşların demokratik algısı ile meşrulaştırılan, bir ‘iç güvenlik sağlayıcısı olarak devlet’ rolüne uyarlanmanın, başat güç aktörü olarak devlete önemli bir sorumluluk yüklediği ifade edilmektedir (Spence, 2012: 185-200).

Devletin ulusal güvenlik sağlamadaki rolünde ihmal olasılığı, ciddi sonuçlara yol açabilmektedir. Bu doğrultuda, ulusal ve uluslar üstü aktörler, bireylere daha fazla güvenlik sağlayacak aktörler olarak ön plana çıkabilmektedir. Devlet güvencesinin, normalde ulusal güvenliğe tercih edilen bir terim, devletin, sınırlarının, insanın, kurumların ve değerlerin dış saldırılardan korunması olarak tasarlandığı düşünülmektedir. ‘Kontrol olarak egemenliğin’, ‘görev olarak egemenliğe’ dönüşebilmesinin, devletlerin eşitliğine ve devletlerinin birbirine karşı müdahalesizliğine dayalı olduğu değerlendirilmektedir. Devlet tarafından sağlanan ulusal güvenlik

yönetiminin, yalnızca insanların korunmasıyla uyarlı değil; uzun vadeli istikrarın sağlanması için de kritik bir önemde olduğu anlaşılmaktadır (Trobbiani, 2013).

### *Neden Devlet?*

Devlet otoritesinin merkezîyetçiliği, pratik bir mantık olarak kabul gördüğü ifade edilmektedir. Şimdiye kadar devletin otoritesini ve örgütsel rolünün yerini alabilecek güvenilir alternatiflerin bulunamadığı savunulmaktadır. Devlet aygıtını, bu noktada özellikli olarak ayırt eden bağdaşımın, politika yapımı olduğu değerlendirilmektedir. Devletin ve ulusun korunmasını ilgilendiren politikalara, “güvenlik politikaları” denmesi, “yeni güvenlik anlayışını” doğurmakta; yeni güvenlik anlayışı da istihbarat ve istihbarat yapılanmalarının dönüşümünü gerekli kıldığı değerlendirilmektedir. Güvenlik politikalarının; ‘dış politikadan enerji politikalarına, istihbarattan uluslararası örgütlerle ilişkilere kadar pek çok alanı etkileyen ve hatta belirleyen bir öneme sahip olduğu’ ifade edilmektedir (Çıtak, 2017: 153).

Bu bağlamda, ‘ulusal güvenlik politikalarının oluşturulmaları’, karar alıcı mekanizmalar için oldukça zor bir görev olabilmektedir. Ulusal güvenlik politikaları, devletin neredeyse tüm organlarını; düşünce kuruluşlarını, üniversiteleri, sivil toplum örgütlerini içine alan; görüş, öneri, araştırma ve ihtiyaçlar çerçevesinde şekillenen, ulusal güvenlik stratejilerini de kapsayan bir “kamu politikası türevi” olarak değerlendirilmektedir. Güvenlik politikalarının; ülkenin temel değerlerini dış tehditlerden korumaya yönelik karar ve eylemleri kapsadığı anlaşılmaktadır. Bu temel değerler; ideolojiden halka, yeraltı kaynaklarından kültürel öğelere kadar geniş bir çapta değerlendirilebilmektedir. Dünyadaki tüm ülkeler; ‘amaçları, çıkarları, güçleri, rolleri ve algıladıkları tehditler çerçevesinde’, çeşitli plan, program, strateji ve öğretileri kapsayan ulusal güvenlik politikalarını oluşturmaktadırlar (Herman, 1991: 229-239).

Pek çok farklı kişi ve kurumun görüşleri kapsamında şekillenen taslaklar, devletin en üst düzey yetkililerinin onaylarından sonra, “resmi güvenlik politikaları” halini alabilmektedir. Yazılı olsun ya da olmasın, tarihin her aşamasında, siyasi varlıkların güvenlik politikalarının olduğu bilinmektedir. Bu bağlamda da, alışılmış olarak güvenlik politikalarının yenilenmesi ihtiyacının devam edegeldiği değerlendirilmektedir. Devlet güvenliği ve savaş temaları üzerine odaklanmış olan güvenlik politikalarının, ulusal güvenlik alanında; yetki ve gücün devlet tekeline yaslanması doğrultusunda, “siyasi irade programı” ve “askeri harekât planı” şeklinde ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Devletlerarası savaşın, hâlihazırda bir tehdit olarak yerini koruduğu ifade edilmektedir.

İç savaşlar, ekonomik krizler, çevresel sorunlar, mültecilik ve yasadışı göç, plansız nüfus artışı, salgın hastalıklar, uluslararası organize suçlar ve kaçakçılık, nükleer silahların yaygınlaşması ve nükleer kaza riskleri, subliminal mesajlar ve kültürel yozlaşma, depresyonu da içeren psikolojik rahatsızlıklar gibi konuların 'ulusal güvenlik gündeminin birer parçası' oldukları değerlendirilmektedir (Çıtak, 2017: 156).

Geleneksel tehditlerin aksine, yeni tehditler, tek bir devletin karşı koyması ile ortadan kaldırılamayacağı gibi, devletlerin öz sathında da, tek bir istihbarat kurumunun yeterli olamayacağı düşünülmektedir. Bunun yanında, ulusal güvenlik politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında, 'birimcilik' anlayışının tehlikeli olabileceği düşünülmektedir (Howorth, 2011: 433-453). Bu doğrultuda da, işbirliğinin kaçınılmaz olduğu değerlendirilmektedir. Aksi takdirde, 'güvenlik mücadelesinin imkânsız olabileceği' ifade edilmektedir. Sınır tanımayan ve her an ortaya çıkması olası tehditlerin yaygınlığının, dünya genelinde bir "güvenlik paranoyası"<sup>8</sup> oluşturduğu yorumlanmaktadır. Süregelen gelişmelerin; güvenliğin bambaşka şekilde düşünülmesini zorunlu hale getirdiği, devletleri, güvenlik politikalarını yenileme işiyle sınıadığı değerlendirilmektedir (Eisendrath, 2000: 59).

Yeni güvenlik politikalarının dönüşümün ve değişimin, öncelikle güvenlik felsefesinde uygulanabileceği düşünülmektedir. Güvenlik politikalarının; ulusal, bölgesel ve küresel gelişmeleri ayrıntılı bir şekilde analiz eden, birey, devlet ve diğer güvenlik referanslarını dikkate alması gerektiği ifade edilebilir. Demokrasi-özgürlük denklemi ile güvenlik dengesini iyi kuran, günün ve geleceğin sorunlarına yeterli şekilde cevap veren; devletin gücü, yeterlilikleri ve çıkarları ile uyumlu ve de karşılaşabilecek yeni durumlar için, ulusal güvenlik politikalarının ve sisteminin, esnek bir nitelikte olması beklenmektedir (Gruszczak, 2013: 1). Bu bağlamda, güvenlik politikaları yapılırken, farklı kurumların ve kuruluşların 'ortak çabasının' ortaya konulması gerektiği düşünülmektedir. Politikacılar, askerler, gazeteciler, emniyet yetkilileri, akademisyenler, sosyologlar, hukukçular, istihbarat yetkilileri, bilgisayar uzmanları, ekonomi uzmanları gibi toplumun farklı kısımlarından kişilerin görüşleri dikkate alınması gerektiği ve güvenliğin geniş bir yelpazede incelenmesi söz konusudur. Yeni güvenlik politikaları oluşturulurken, politika yapıcılarının ve karar alıcılarının, ülkesel özellikleri dikkate aldığı kadar küresel bazda güvenlik anlayışında, yöntemde ve uygulamadaki gelişmeleri ve güvenliği yakından ilgilendiren olayları da gündemlerine almak durumunda oldukları

<sup>8</sup> Güvenlik Bilimlerinde, 'güvensizlik' kavramının yerine kullanılan 'güvenlik paranoyası' ifadesinin, İngilizce literatürdeki karşılığı da '*insecurity*'dir.

savunulmaktadır. Bu doğrultuda, her bir tehdit türü ve tehdit kaynağının karşısına birer güvenlik politikası konulabileceği ifade edilmektedir (Ronn ve Hoffding, 2013: 694-716).

Yeni güvenlik politikaları oluşturmak, devletin birkaç kurumunun ve üst düzey siyasi yetkililerinin, tek başlarına üstesinden gelecekleri bir iş olmanın çok ötesinde görülmektedir. Mevcut ve potansiyel tehditlere karşı 'kapsamlı ve esnek bir güvenlik politikasının hazırlanması'; çok sayıda paydaşın, güvenlikle ilgili önerilerini, eleştirilerini ve araştırmalarını paylaştıkları ortamların oluşturulmasıyla mümkün olabilmektedir. Bu bağlamda, üniversitelerde istihbarat ve ulusal güvenlik üzerine araştırmalar ve öğretim yapacak bölümler ve enstitüler kurulması doğru adım olarak değerlendirilebilmektedir. Bu doğrultuda, epistemik paydaşları bir araya getirecek platformların ya da kurulların oluşturulması da, siyasi erkin ve ilgili bürokrasinin yapacağı çalışmalar ile mümkün olabilmektedir. Söz konusu kişilerin, kendi uzmanlık alanlarından güvenliğe bakışları ve böylece ortaya koydukları fikirlerin, 'güvenlik anlayışında yeni yaklaşımlar' getirebileceği değerlendirilmektedir (Çomak, 2016: 755-756).

Başka bir ülkenin yaşadığı uluslararası terör, mülteci akını, geniş çaplı kuraklık gibi güvenlik sorunlarının; günün birinde herhangi bir ülkenin güvenlik gündeminde olmayacağını garanti yoktur. Bu anlamda, yeni güvenlik anlayışının, "yeni bir istihbarat anlayışını" da gerektirdiği savunulmaktadır. En iyi güvenlik savunmasının, tehdidin daha saldırı seviyesine geçmeden ortadan kaldırılabilmesi olduğu yorumlanmaktadır (Hulnick, 1986: 212-233). Güvenliğin bir bütün halinde ele alınması ilkesine dayanılarak, devletlerin güvenlik sorunlarını paylaşabilecekleri ve ortak hareket edebilecekleri örgütlerin ve komisyonların oluşturulması, oldukça önemli sayılabilmektedir. İstihbaratın yaşanan dönüşümü ise; istihbaratın öneminin devletlerin algıladıkları iç ve dış tehditlere, hassasiyetlerine, ulusal çıkarlarına, uluslararası alandaki duruşlarına, silahlı güçlerinin kalitesine, mevcut ve gelecekteki konumlarıyla ilgili hesaplamalarına göre değişebilmektedir. İstihbaratın doğasında gizlilik vardır; fakat istihbarat kurumlarının, hesap verebilir ve denetlenebilir oldukları bilinmektedir. Özellikle, "analiz temelli" ve "operasyonel kabiliyetli" istihbarat teşkilatlarının; 'eşgüdüm sorunu ve yetki karmaşalarının giderilmesi' ve 'askeri personel yoğunluğunun sivil personel istihdamıyla dengelenmesi' üzerine kurulanması, olumlu yorumlanmaktadır. Ayrıca, 'uzmanlaşmış ve birbirlerini tamamlayan örgütler', 'sivillerin artan etkinliği' ve 'işbirliği özendiriciliği' gibi noktaların da ulusal güvenlik sisteminde etkili olabileceği ifade edilmektedir. Çünkü sınırlı ve kısıtlı olmak yerine; terörizm, uluslararası kaçakçılık, ulus devlet bütünlüğüne yönelik tehditler gibi ortak sorunlar nedeniyle üst

düzyey bilgi paylaşımı ve işbirliğini güçlendirmek gerekmektedir (Emanuel ve Michael, 1998: 4-9 ).

İstihbarat alanındaki dönüşümde; hiçbir devletin yeterli olmadığıının ortaya çıkmasıyla, devletlerarasında istihbarat işbirliğinin zorunluluğunun anlaşılması gerektiği de söz konusudur. Savaş anlayışındaki değişim ve siber tehditlerin yoğunlaşması, istihbaratın kapalı bir kutu olma özelliğinden bir bilim dalı olmaya yönelik evirilişi, güvenlikteki derinleşme ve genişlemenin istihbaratın kapsamını zenginleştirmesi gibi faktörler de dönüşümün ana hatları arasında sıralanabilmektedir. Önemli güvenlik açıklarının doğabileceğine olan inanç; sınırlı sayıdaki görevli yerine tüm vatandaşların istihbarata katkı sağlayabileceklerinin genel kabulü gibi konular da ayrıca önem arz etmektedir (Gill, Marrin ve Phythian, 2009: 87). Soğuk Savaş sonrası dönemde, istihbarat gereksinimleri; bir devletten gelebilecek tehditlerden öte, teröristler, suç şebekeleri ve silah kaçakçıları gibi devlet dışı aktörlerin içinde olduğu ulusal, çokuluslu ve ulus ötesi tehditlerin gölgesinde şekillenmektedir. Önceleri; düşman devletin savaş kapasitesini ve siyasi gelişmelerini bilmek, istihbarat için yeterli olurken; bugün pek çok farklı aktör hakkında 'siyasi istihbarattan tıbbi istihbarata, teknolojik istihbarattan enerji istihbaratına kadar ciddi çalışmaların yapılması' söz konusudur. Günümüzde, devletler gelişmişlik düzeylerine paralel bir şekilde, insan istihbaratının yanı sıra teknik ve açık istihbarattan da yararlanmaktadırlar (Johnson L. K., 2010: 229).

İstihbarat toplama yöntemlerinin biri üzerinde uzmanlaşmış istihbarat örgütlerinin birbirleriyle paylaşımında olduğu bir istihbarat anlayışı giderek değer kazanmaktadır. Yirmi birinci yüzyılın şartlarının, devletleri sınırlı bir analizden tüm kaynak analizine yönelttiği düşünülmektedir. Karar alıcılar, tüm istihbarat türlerinden ve istihbaratla ilgili çeşitli alanlarda çalışan, hemen herkesten gelen bilgilerin analizi doğrultusunda oluşturulmuş istihbarat raporlarını beklemektedirler. Ayrıca; örneğin, bir görüntü istihbaratı uzmanının, günümüz dünyasında, insan istihbaratı ve sinyal istihbaratı uzmanlarıyla ortak çalışmaya hiç olmadığı kadar ihtiyacı olduğu ifade edilebilir. Özellikle, terörle mücadelede tüm kaynak istihbaratının ve analizinin yapılması, kritik önem arz etmektedir. Yeni istihbarat anlayışıyla istihbarat; casusları, masa başındaki analizcileri, her türden toplayıcıları ve analizleri de analiz eden üst analizcileri kapsayan geniş bir çerçevede düşünülmektedir. Etkili denetimin olmaması durumunda, güvenlik sağlama üzerine kurulu olan istihbarat örgütleri hem vatandaşlar için bir rahatsızlık nedeni olabilmekte, ülkedeki diğer istihbarat örgütleriyle çekişme içine girebilmekte ve siyasetin güdümünde amaçsız hale dönüşebilmektedirler. İstihbarat örgütlerinin,

vatandaşlar üzerinde terör örgütlerinin yarattığı korkudan daha fazlasını yaratabileceği yönde gidilmesi, istihbaratın, güvenlik sağlayıcı değil; güvensizlik oluşturucu olduğu konusunda tartışmaların önünü açabilmektedir. Parlamento denetimi, iç kontrol, dış kontrol, uzman kontrolü ve hukuki denetim gibi bir takım kontrol ve sınırlandırma mekanizmalarına tabi tutulmalarının, istihbarat örgütlerinin amaçlarından sapmamaları açısından faydalı olacağı ifade edilmektedir (Blechman, 1990: 187).

Yeni istihbarat anlayışının en önemli özelliklerinden birinin, “devletlerarası istihbarat işbirliğinin” ulaştığı seviye olduğu söylenebilir. İstihbarat, devletlerarasındaki mücadelenin bir ögesi olmaktan öte, ortak tehditlere karşı bir “işbirliği unsuru” olarak görülmeye başlanmıştır. Güvenlikteki ve ona bağlı olarak istihbarattaki dönüşüm; güvenlik ve istihbaratın kimsenin tekelinde olmadığı ve tüm bireylerin bir şekilde katkı yapabilecekleri alanlar olarak görülmesini de beraberinde getirdiği ifade edilmektedir. Çeşitli düşünce kuruluşlarının da istihbaratı özel bir alan olarak çalıştıklarını ve istihbarat çalışmalarına önemli katkılar yaptıkları düşünülmektedir. Bireyler, özel istihbarat şirketleri, düşünce kuruluşları, araştırma merkezleri, bankalar, çok uluslu şirketler, özel güvenlik şirketleri devlet kurumlarının yanında istihbarat toplama işiyle yakından ilgilenmekte ve topladıkları istihbaratı ücretli ya da ücretsiz olarak devlet ile paylaşmaktadırlar. İstihbarat, kendisini yenileyebilme yetisine sahip, süreçleri ve faaliyetleri topyekûn bir şekilde fırsat, kriz, tehdit ve ihtiyaç ayrımı yapabilecek “birimler topluluğunun sorunsuz çalışması” olarak yorumlanabilmektedir. Esnek, hesap verebilir, teknolojiyle uyumlu, güvenlikteki derinleşme ve genişlemeyle paralel, katkı sağlayanları fazla, özgürlük ve güvenlik dengesini kurabilen, en önemlisi; hem içeride hem dışarıda işbirliği taraftarı bir istihbarat yapılanması, ‘anlayış geliştirilen istihbarat’ ve ‘akademik çalışılır istihbarat’ bağlamında kayda değer görülebilmektedir (Treverton ve Gabbard, 2008: 2).

İçinde bulunulan bilgi çağı dolayısıyla ilgili-ilgisiz, doğru-yanlış bilgilerin yoğun bir şekilde etrafta dolaşması, diğer istihbarat örgütlerinin yürüttüğü yanıltma ve propaganda faaliyetleri gibi nedenler hâlihazırda zor bir uğraş olan analiz işini daha büyük bir mücadele haline getirmektedir (Treverton, 2010: 179). Yeterli bilginin olmadığı, yanlış verilerin ve düşman tarafından çarpıtılmış bilgilerin olduğu durumlarda, analizciler alanlarıyla ilgili tecrübelerine güvenmek ya da bilinmeyenler içinde en doğru resmi oluşturmak durumunda kalabilmektedirler. Terör örgütlerinin, suç şebekelerinin, siber korsanların, düşman istihbarat örgütlerinin gerçekleştirmeyi planladıkları eylemlerle ilgili çeşitli kaynaklardan gelen ham bilgilerin analizinin yapılması oldukça

zorlu bir görevdir ve farklı bakış açıları gerektirmektedir (Grabo, 2010: 102). Bilginin elde edilmesi, bilginin istihbarata dönüştürülmesi ve karar alınarak harekâta geçilmesi süreçleri; analiz işinin bir atölye çalışması haline getirilmesi ve bilgi derleme/iz sürmeye ilişkin, üniversite ve düşünce merkezlerindeki araştırmacı ve uzmanların işbirliklerini önemli kılmaktadır. “Önleyici savaş”, “önleyici güvenlik” ve “önleyici istihbarat” gibi tanımlamaların da; istihbarat faaliyetlerinin daha etkin ve etkili, aynı zamanda sahada da aktif olması gerekliliğini güçlü bir şekilde vurguladığı değerlendirilmektedir (McDowell, 2009: 51).

Bu bağlamlarda, ilgili kurum ve kuruluşlarla fikir alışverişi düzlemlerinin ortaya konulması, kamuya açık kanalların oluşturulması, geçmiş yıllarda yapılmış ve çok gizli sınıflandırması taşımayan kimi istihbarat faaliyetlerinin tartışmaya açılması, ortak güvenlik kaygısı olan ülkelerin düzenli istihbarat toplantıları yapmaları gibi gelişmeler olumlu yorumlanmaktadır. Mevcut ve yeni tehditlere, tehdit kaynaklarına ve toplama yöntemlerine göre yapılandırılan istihbarat örgütlerinin, öncelikle ciddi bir bütçeye ve ücretlendirme sistemlerine de ihtiyaç duyduğu söylenebilir. İş yükünün artması, uzmanlaşmanın zorunluluk haline gelmesi ve tehditlerin günaşırı geçirdikleri evrim karşısında, istihbarat örgütlerinin; analizciden casusa kadar daha fazla çalışan istihdam etmek zorunda olduğu ileri sürülmektedir. Bu bağlamda, istihbarat örgütlerindeki dönüşüm incelenirken, bu alandaki parasal durum ve beşeri gücün artışının da yakından incelenmeye değer olduğu ifade edilebilir. Yasal zemin, sınır ve sorumluluklar çerçevesinde, bu örgütlerin dönüşümlerini tam olarak gerçekleştirebilmeleri için, yasal düzenlemelere gereksinim, şartlara göre tazelenmektedir. İstihbarat yapılarındaki dönüşüm, yapısal bir yenilenmenin yanı sıra, örgütleri oluşturan insan kaynağı gücünde de nitelenme olarak düşünülmektedir. Devletler, istihbarat alanında; ‘istihbarat örgütlerinin kaynaklarını ve yasal yetki gücünü artırmak’ ve ‘ulusal düzeyde ve uluslararası alanda bilgi paylaşımının önünü açmak’ üzere iki önemli politika uygulamaktadırlar (Rathmell, 2010: 87-104).

Hâlihazırda, demokratik yönetime sahip olan, ancak ‘istihbaratın daha demokratik bir temelde yapılması gerekliliğini duyan’ ve ‘demokrasi serüvenine yeni adım atmış’ ülkelerin; istihbarat yapılarına reformlar uyarladıkları söz konusudur. Bu anlamda, istihbaratın önemli bir güç olduğu gerçeğinden hareketle, ‘bu gücün tek bir örgütte toplanmasının demokratik bir yaklaşım olmadığı’ görüşü yaygın olmakla beraber “bütünleşik ulusal güvenlik sistemi ihtiyacı” da kendini göstermektedir. Bu doğrultuda da devletler; istihbarat yapılanmalarını, giderek iç-dış, askeri-sivil, ulusal güvenlik-

kanun yaptırımcı, insani-teknik gibi sınıflandırmalara dayalı farklı, ancak “bütünleşik örgütlerle” oluşturmaktadırlar. Doğası son derece karmaşık olan ulusal güvenlik bürokrasisinde, herhangi bir yetki karmaşasına neden olunmaması ve demokrasiyle çelişen sonuçların doğmaması için reformların açık ve katı yasal çerçeveler zemininde yapılması gerektiği ifade edilebilir (Gariup, 2009: 117).

İstihbarat örgütleri, ‘siber alandaki mücadele’ için de özel yöntemler geliştirmekte, çalışanlarını bu doğrultuda yetiştirmekte ve teknolojik gelişmeleri bu alana da aktarmaktadırlar. Çok yakın gelecekte “siber istihbarat”; istihbarat örgütlerinin en önemli işlevi olabilecektir. Üstelik siber savaşlar için özel istihbarat örgütlerinin kurulması gerekebilecektir (Committee on Homeland and National Science and Technology Council, 2016). İstihbarat örgütleri, devletin politikalarına ve ihtiyaçlarına göre toplama yapan, elde edilen veri ve bilgileri sınıflandıran, değerlendirme ve analiz aşamalarına tabi tutarak istihbarat üretmektedirler. Üretilen bu istihbaratı, gerekli yerlere ulaştıran ve sonrasında işlemlerin başarısını değerlendirmek için dönüt alan birimler olmaları, dönüşüme ne kadar gereksinim duyabileceklerine dair ipucu olabilmektedir. İstihbarat, ‘ulusal güvenlik politikasının en temel parçası’ olarak değerlendirilmektedir. Doğru ve etkin kullanılması halinde istihbarat, ‘ulusal güvenlik çıkarlarına yönelik tehditlere karşı ilk savunma hattı’ olarak vurgulanmaktadır (Türkmen, 2015: 910-917). İstihbarat örgütlerinin; yeni durumlara uyum sağlayabilecek kadar esnek, geleceğin tehditlerini görebilecek kadar ileri görüşlü, içerideki ve dışarıdaki denklemleriyle işbirliği yapmanın bir zorunluluk olduğunu kabul edecek kadar çağdaş, ülkenin ‘diğer istihbarat ve güvenlik kurumlarıyla girişeceği çekişmenin vereceği zararın büyüklüğünü kavrayacak kadar olgun’ olmaları beklenmektedir. Devletin, ‘teknolojik yönden gelişmiş, konusu üzerinde uzmanlaşmış, ülke çıkarları doğrultusunda çalışan, meşru zeminde hareket eden’ istihbarat örgütlerine yaslandığı ifade edilebilir. Bu örgütlerin, ‘bilgi paylaşımı yaptığı’, ‘ortak akıl ortaya koyduğu’, ‘birbirlerinin uzmanlıklarından yararlandığı’ bir eşgüdüm merkezine dönüşmelerinin de ayrıca önemli olduğu anlaşılmaktadır. Aksi takdirde, ‘ülke güvenliğinin sağlanması tehlikede olabilmekte’ ve ‘riskli sonuçlarla karşılaşılması’ söz konusu olabilmektedir (Hibbert, 1990: 110-128).



## **2. BÖLÜM: AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ ULUSAL GÜVENLİK SİSTEMİ**

Bu bölümde ilk olarak; Bütünleşik Kamu Yönetimi (BKY) Yaklaşımına motive olmaya çalışan ABD ulusal güvenlik sisteminde, ulusal çıkarlar ve ulusal güvenlik ilişkisi; ulusal güvenliğin tanımlanması ve kavramsallaştırılması doğrultusunda, ulusal güvenliğin iç ve dış politikadaki fonksiyonu, küreselleşme, dayanışma ve iletişim teknolojilerinin etkisi ve ulusal güç bağlamında açıklanmaya çalışılacaktır. İkinci olarak, ulusal güvenlik kuruluşu ve etkili faktörler bağlamında; ulusal güvenlik kuruluşu, askeri kuruluş, istihbarat kuruluşu ve bu kuruluşları oluşturan yapılar ve etkileyen faktörler incelenecektir. Üçüncü olarak, ulusal güvenlik politika sistemi; ulusal güvenlik politika sürecinin analizi, iç politika ve ulusal güvenliğin karşılıklı bağımlılığı, ulusal istihbarat topluluğunun eleştirisi ve istihbarat-politika ilişkisi bağlamlarında analiz edilmeye çalışılacaktır. Devamında, politika aşamaları ve süreci, Kongre etkisi ve bürokratik faktör, Başkanlık güç üssü, Başkan ve politika süreci, Kongre ve yasama/yürütme sistemi başlıkları altında bir inceleme yapılacaktır.

### **2.1. ULUSAL ÇIKARLAR VE ULUSAL GÜVENLİK**

Dünya siyaseti, genellikle kargaşa ile nitelendirilmekte ve devletlerarası ilişkilerin değişen biçimlerinin yanı sıra etnik, “dinsel ve milliyetçi farklılıkların” yol açtığı devletler içindeki karışıklıklar yaygınlaşmaktadır. Uluslararası terörizm, uyuşturucu kartelleri ve bilgi çağındaki teknolojinin yarattığı tehditlerin, kargaşayı artırdığı savunulmaktadır. Bu yeni ortamda, ABD'nin ulusal çıkarları ve ulusal güvenlik önceliklerinin; geleneksel “konvansiyonel savaşın”<sup>9</sup> tehditlerinden etkilenmekten daha çok, uluslararası arenada öngörülemeyen, belirsiz özelliklerden dolayı, karmaşık, çoğu zaman da mantıklı olmasının yanında aynı zamanda tutarsız hale geldiği ifade edilebilir. Ulusal güvenlik kuruluşunun çoğu zaman, Kongre ve kamuoyu arasındaki anlaşmazlıklar ve tartışmalar kapsamında, 11 Eylül saldırılarına ve sonuç olarak ortaya çıkan savaşa yanıt olarak “ulusal birlik” ve “ulusal güç” unsurları tarafından geçiştirildiği değerlendirilmektedir. Her bir Amerikan kuşağının; “ulusal değerleri, ulusal çıkarları ve ulusal güvenliği”, kendi

---

<sup>9</sup> Konvansiyonel savaş, genellikle nükleer silahlar haricindeki klasik, yaygın ve geleneksel savaş araç gereçleriyle yapılan savaşları tanımlamak için kullanılır. İki taraf da düzenli ordularla bu savaşı icra etmektedirler (Özdoğan, 2019).

görünge ve anlayışı açısından yorumlamayı amaçlamakta olduğu anlaşılmaktadır (Kingston ve Spears, 2004: 112).

“ABD anavatanı” gibi temel unsurlar konusunda uzlaşma olsa da, getirilen yorumlar, “ulusal güvenliğin anlamı”, “dış tehditlerin doğası” ve “güvenlik politikası” için en iyi davranış şekli hakkında farklılık gösterebilmektedir. ABD’nin ulusal çıkarları, ulusa ve uluslararası alana yansıtılan ABD değerlerinin ifadeleri olarak anlaşılmaktadır. Ulusal çıkarların amacı; değerlerin, barışçıl anlamda uygun olan uluslararası bir ortamın oluşturulmasını ve sürdürülmesini kapsamaktadır. Bu çıkarlar, her demokrasi ve açık rejim sistemleri için güçlü yönleri geliştirme ve fırsatları genişletme olanaklarını ortaya koyabilmektedir. Benzer şekilde, Amerika Birleşik Devletleri, kapalı rejim sistemlerinin; genişlemelerinden, güç gösterilerinden veya dolaylı saldırganlıklarından korunmak istemektedir. Yirmi birinci yüzyılda, ABD ulusal toplumunda yoğun kökleri olan asimetrik tehditler, bilgi çağı ve uluslararası terörizm nedeniyle, ulusal çıkarları takip etmede önemli bir nokta olarak değerlendirilmektedir. “Anavatan savunmasında”, bu durumlar, hükümetin tüm kurumlarının; özellikle de “terör saldırılarına ve bilgi savaşlarına karşı savunmada”, koordineli bir çaba göstermelerini gerektiği savunulmaktadır. “Öncelikler kategorileri”, sadece ulusal çıkarların ve ulusal güvenliğin sistematik olarak değerlendirilmesi için bir çerçeve olarak değil; aynı zamanda “uzun menzilli güvenlik sorunlarının” ayırt edilebilmesinin bir yolu olarak da kullanılabilir (Sondhaus, 2006: 14-15).

Bu çerçevenin; ABD ulusal güvenlik kapsamına ilişkin, ulusal güvenlik kurumunda, “rasyonel ve sistematik bir tartışma” için bir temel oluşturmakta ve “ulusal güvenliği incelemede yararlı olacağı düşünülmektedir. Bu doğrultuda, ABD’nin ulusal çıkarlarının özünde, “anavatan ve siyasi düzenin” hayatta kalması olduğu ifade edilebilmektedir. Ancak, hayatta kalma/bekanın, anavatanın “nihai savunmasıyla” sınırlandırılmayacağı söylenebilmektedir. Günümüzün silah teknolojisi, silahların yayılması ve kimyasal/biyolojik savaş tehdidi gölgesinde, “anavatan bekası” kavramı, topyekûn saldırıdan ve herhangi bir unsurun tehdit edilmesinden dolayı sınırlara geri çekilme seçeneğinden daha fazlasını ifade etmektedir. Güvenlik politikasının çok iyi çalışması için, ‘çok geç’ ve ‘saldırganın tanımlanması zor’ olabilmektedir. Ulusal çıkar; yalnızca, ‘doğrudan bir tehdit altındayken’ ve ‘beka tehlikesi söz konusu olduğunda’ dile getirilirse, bu kavramın, tehlikenin üstesinden gelmek için çok geç kullanımlı olabileceği düşünülmektedir (Bamfard, 2002: 424).

Eğer kavramın politika ve strateji için bir anlamı varsa, daha fazlası beklenebilmektedir. Bu görüşün yorumlanması ve uygulanması, hükümetin yürütme ve yasama organları ile ABD siyasi kanadı arasında bir tartışma ve anlaşmazlık ortaya koyabilmektedir. Ancak, ulusal güvenlik kuruluşu ve politika belirleyicileri, seyrek durumlarda sonsuz bir tartışma lüksüne sahip olmaktadır. Tartışmalar ve anlaşmazlıklar yoğun olsa bile, koşullara bakılmaksızın 'politikalar yapılması ve strateji seçenekleri incelenmesi ve uygulanması' söz konusudur. Şöyle ki, politikanın bir noktaya göre, özellikle belirlenmesi ve uygulanması beklenmektedir. Bu doğrultudaki durumlar için ulusal çıkarlar ardışık olarak tanımlanmaktadır. Aynı zamanda, uzun menzildeki ulusal çıkarlar dikkate alınmaktadır. Gelenek, usul ve anayasal güçler; Başkan'a bu anlamda dayanak sağlamaktadırlar. Dış politika ve ulusal güvenlik politikasındaki girişimler genellikle, ABD silahlı kuvvetleri komutanı, baş diplomat ve ABD ulusal iradesinin tekil açıklayıcı ve standart taşıyıcısı olarak Başkan'a aittir. Bu doğrultuda, Kongre'nin de önemli bir rolü vardır, ancak Başkan'ın liderlik statüsünün korunması ve ülkenin dış ilişkiler açısından tek yasal temsilcisi olması kamuoyunca beklenmektedir. Diğer bir ifade getirilecek olunursa; Başkan, ulusal çıkarları dile getirir ve Kongre, bunun oluruna ya da olmazına yanıt vermektedir. Aynı durumun, devlet bürokrasisi ve kamusal alandaki Başkan'ın rolü ve çeşitli ilgi gruplarına göre de geçerli olduğu ifade edilebilmektedir (Bamford, 2002: 425).

ABD ulusal değerleri, ABD siyasal sisteminin devamı için felsefi, yasal ve ahlaki desenler olarak saygın ve salt temellere dayanmaktadır. Bu nitelikler, siyasal sisteminde ve iç ortamda derinden yerleşiktir ve aynı zamanda, halkın uluslararası sistemdeki adaleti nasıl algıladığı ve savaşın yürütülmesinde, 'sadece neden' olduğu yol için de geçerlidir. Diğer bir ifade ile ulusal değerler; ABD siyasal sistemine ve toplumsal düzenine karakterini veren ilkelerdir. Ulusal çıkarların anlamlı ulusal güvenlik politikasına dönüştürülmesi daha zor bir süreç haline gelmiştir. Bu duruma Mintz ve DeRouen'in kitabından aktarma ile bir açıklık getirmek gerekirse;

*"Bir alan olarak ulusal güvenliğin resmi bir tanımı genel olarak kabul edilmemiştir; yapılan tanımların hiçbiri mümkün olmayabilir. Ancak genel olarak, ulusların karşılaştığı güvenlik sorunlarının, bu sorunların ele alındığı politika ve programların yanı sıra politika ve programların kararlaştırıldığı ve gerçekleştirildiği hükümet süreçlerinin incelenmesi olduğu ifade edilebilir"* (Mintz ve DeRouen, 2010: 152).

Ulusal güvenliğin tanımlanması ve kavramsallaştırılması sorunlarının farkında olarak; ABD ulusal güvenliğinin; halkın büyük çoğunluğunun etkin ve caydırıcı bir askeri güçlerinin olduğuna ve kendilerine yönelik güç kullanımını önlemek için devlet başat

aktörlüğünü içkin bir sistem olduğu değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda, “etkili bir politikaya” sahip oldukları güvenini inşa eden bir stratejik kültür yansıması olarak anlaşılmaktadır (Lantis, 2002: 87-113).

Bu anlayışa göre, “fiziksel ve psikolojik” olmak üzere en az iki boyut olduğu düşünülmektedir. İlk olarak, fiziksel anlamda, ulusun “potansiyel düşmanlara karşı”; gerekirse savaşa gitmek de dâhil olmak üzere, başarılı bir şekilde “çevreleme gücü” ve askeri kapasitesine dayanan “nesnel bir önlemi” bulunmaktadır. Bu aynı zamanda, istihbarat, ekonomi ve diğer sivil toplum dışı önlemlerin; daha belirgin bir rolünün yanı sıra, diğer devletlerle ilişkilerde, “siyasi-askeri bir kaldıraç” olarak kullanılabilme yeteneğini de kapsamaktadır. İkinci olarak, psikolojik boyutun öznel olduğu düşünülmektedir. Amerikalıların, ulusun dış dünyaya kıyasla, ‘güvenli kalma yetenekleri hakkındaki görüşlerini ve tutumlarını’ yansıtmaktadır. Halkın, ulusal güvenlik hedeflerine ulaşmak için ‘hükümet çabalarını destekleme isteğini’ de ifade etmektedir. Bunun ardındaki temel noktanın, kamuoyunun çoğunluğunun; ‘siyasi irade sahibi olmaları’ ve ‘ulusal güvenlik hedeflerine ulaşmak için net politikaları destekleme gücüne sahip olmaları’ olduğu ifade edilmektedir (Buzan, Waever ve Wilde, 1998: 21).

### **2.1.1. Ulusal Güvenlik, Dış Politika ve İç Politika**

Ulusal güvenlik, diğer ülkelerle bütün resmi ilişkileri kapsayan, bir ulusun politikası olarak tanımlanan dış politika bağlamında analiz edilmektedir. Dış politikanın amacının ise çok boyutlu olduğu değerlendirilmektedir. Amerika Birleşik Devletleri için amacın, “ulusal çıkarları sürdürmek”, “ABD’nin ulusal güvenlik çıkarlarına zarar veren koşulları önlemek” ve ‘ulusal çıkarlara elverişli koşulları oluşturmak için diğer ülkelerle ilişkileri sürdürmek’ olduğu ifade edilmektedir. Dış politika araçları; öncelikle diplomatik ve politiktir ve çeşitli psikolojik ve ekonomik önlemleri kapsamaktadır. Ulusal güvenlik, dış politikadan bazı açılardan kaynaklı olarak ilgili ya da ilgisiz olabilmektedir. Ulusal güvenlik amaçları; daha dar kapsamda belirlenmekte ve ulusal güvenliğin; esas olarak, gerçek ve potansiyel düşmanlarla ve açık veya gizli, güç kullanımıyla ilgili olduğu ifade edilebilir. Bu durum, dış politikada, genellikle öncelikli olmayan, “askeri bir vurgu” olduğunu da çağrıştırmaktadır. Bununla birlikte, ABD ulusal güvenlik politikası, dış politika ile örtüşebilmektedir. Ancak, dış politikanın büyük kapsamı, uzlaşma ve müzakerelere dayanmaktadır. Geleneksel diplomasi ile bağlantılı tüm teknikler ve alt ölçeklerin yanı sıra, karar dinamiklerinin de aynı duruma konu olduğu

söylenmektedir. Bu noktanın öncelikle, ABD İç Güvenlik Bakanlığı'nın ulusal güvenlik politikası için uzun vadeli etkileri olmasıyla açıklanabilmektedir. (Hart, Stern ve Sundelius, 1997: 30).

Ulusal güvenliğin dış ve iç bileşenleri arasındaki ilişki, genellikle iç güvenlik olgularıyla açıklanabilmektedir. ABD'nin ulusal çıkarlarını ve ulusal güvenlik önceliklerini belirleme güçlükleri, ABD tarihinde son zamanlarda ortaya çıkan ulusal güvenlik ve iç politika arasındaki bağlantı ile birleşmektedir. Bazı ulusal güvenlik politikalarının, iç ekonomik etkileri, ABD'nin iç çıkar ve politikalarını, uluslararası güvenlik alanına bağlamaktadır. ABD demokratik sistemi ve siyasal kültürünün özel özellikleri nedeniyle, 'ulusal güvenlik sorunlarını iç politikadan ayırmak' zor olabilmektedir. Dış politika ve ulusal güvenlik politikaları arasındaki ilişki ve bağlantının yanı sıra, iç politika bağları, önceliklerin ve çıkarların belirlenmesinde önemli bir faktör sayılmaktadır. Bazı araştırmacılar için bu konu, "intermestik"<sup>10</sup> politikalar olarak görülmektedir. Bununla birlikte, ulusal güvenlik, tanım gereği olarak, 'askeri gücü' de ifade etmektedir (Hart, Stern ve Sundelius, 1997: 35).

Dış ve iç politika ile ulusal güvenlik arasında ayırım yapılması gerektiği değerlendirilmektedir. Birincil ayırım, askeri gücün olasılığının yanı sıra, askeriyeğin ulusal güvenlik politikasını uygulamak için birincil araç olarak kullanılmasına dayandırılmaktadır. Bu nokta, ulusal güvenlik politikasını tanımlamak ve ulusal güvenlik kavramını genişletmek için temel oluşturmaktadır. Ulusal güvenlik politikasının, öncelikle ABD ulusal çıkarları için elverişli bir ortam oluşturması için 'ulusal stratejinin tasarımı ve uygulanması' ile ilgili olduğu anlaşılmaktadır (Yalçın, 2017: 21).

Dolayısıyla, ulusal güvenlik, uluslararası savaşları yürütme kapasitesinden daha fazlasını ifade etmektedir. Uluslararası arena ve çağdaş çatışmaların özellikleri dikkate alındığında, ABD'nin ulusal güvenliğine yönelik zorluklar, ekonomi ve dış politika kapsamında şekillenmektedir. Ancak, nükleer savaş caydırma ve konvansiyonel çatışmaları önleme kapasitesinin, yirmi birinci yüzyılda bile ABD ulusal güvenlik politikasının yürütülmesi için şart olduğu savunulmaktadır. Bu yeni dönemde, 'uluslararası terörizm, kitle imha silahları, kimyasal ve biyolojik savaş ve bilgi savaşı' gibi savaş türevlerinin, ulusal güvenliğin önemli boyutlarına temas ettiği değerlendirilmektedir (Johnson, Kartchner ve Larsen, 2009: 4).

<sup>10</sup> İngilizce: 'intermestic'; Hem iç hem uluslararası konularla ilgili. (Bkz. <https://tureng.com/tr/turkce-ingilizce/intermestic>)

Ulusal güvenlik politikasının, önceliklere göre dikkatli bir şekilde geliştirilmesi ve uygulanması söz konusudur. Ulusal güvenlik, her çıkarı kapsar ve bu çıkarların, “beka öncelikli” olduğu bilinmektedir. Ulusal güvenliğin araştırılması ve politika öncelikleri de dâhil olmak üzere tüm boyutları bazı temel sorulara yol açmaktadır. Bunlar:

- Ulusal güvenlik nasıl incelenebilir?

- ABD ulusal güvenlik politikası ve stratejisi için temel prensipler nelerdir?

ABD’deki ulusal güvenlik çalışmalarında, “eş merkezli yaklaşım”, “seçkin katılımcı politika oluşturma” ve “sistem analizi” olmak üzere üç temel yaklaşım bulunmaktadır. ABD nükleer stratejisi veya Orta Doğu’daki ABD politikası gibi ulusal güvenlik konularını inceleyen çalışmalardan ayırt edilmektedir. Bu üç yaklaşım, diğer hükümet kurumlarının çalışmalarından ayrı düşünülmektedir. *Eş merkezli yaklaşım*, Devlet Başkanını, ulusal güvenlik sisteminin ve sürecinin merkezine yerleştirmektedir. Başkanlık kurumları ve ulusal güvenlik kuruluşu paydaşları, ulusal güvenlik politikasını tavsiye etmekte ve uygulamaktadırlar. Bu yaklaşım; devlet içi ve devlet dışı çeşitli epistemik grupların, ulusal güvenlik politikasında “birincil nesnelere” olarak önem derecesini göstermektedir. Temel amacın, müttefiklerin ve düşmanların davranışlarını ve politikalarını etkilemek olduğu değerlendirilmektedir. Aynı zamanda, “Kongre, kamuoyu ve medyanın”, ulusal güvenlik politikası sürecinde önemli rollere sahip oldukları bilinmektedir. Ancak bunlar, ulusal güvenlik politikasının nesnelere olarak değerlendirilmemektedirler. Dolayısıyla, mesafe merkezli olarak diğer hükümet yapıları ve kurumlarını, kamuoyu algılarını ve medya organlarını temsil etmektedirler. Kurumlar merkezden uzaklaştıkça, “ulusal güvenlik politikasının nesnelere” olarak önemleri azalabilmektedir. Bu yaklaşımdaki sorunun, ulusal güvenlik politikası sürecinin ve ussallık varsayımının basite indirgenmesi olduğu ileri sürülmektedir (Lowenthal, 2006: 325).

*Seçkin katılımcı politikalar*, demokrasinin temel ikilemi olarak görülmektedir. Politika sürecinde, seçkinlerin egemen olduğu yönündeki görüşüne dayanmakta olduğu söylenebilmektedir. Ulusal güvenlik politikası, ulusal güvenlik kuruluşu içindeki seçkinler tarafından üstlenilmektedir. Ancak, seçkin grubun, daha geniş kitlede destek geliştirmesi gerektiği ifade olunabilmektedir. Bir yandan seçkinler, bilgisiz bir topluluğun aksine, ulusal güvenlik politikasını biçimlendirmek için bilgi ve beceriye sahip iken; öte yandan, ulusal güvenlik politikasının uzun vadede başarılı olması için, siyasette halkın ve siyasi iradenin bir dereceye kadar katılımı olmaktadır. “Seçkin model”, ulusal

güvenlik politikasını Başkan, Başkanın kurmay personeli, Kongre'nin önemli üyeleri, üst düzey subaylar/generaller ve iş dünyasının nüfuzlu üyelerini içeren “küçük bir daire olarak” betimlenmektedir. “Katılımcı model”, toplumun çeşitli kesimlerini, çıkar gruplarını ve bürokrasinin ilgili yetkililerini temsil eden çeşitli seçkinlerin varlığını ifade etmektedir. Bu modelde, aynı seçkinler, nadiren ulusal güvenlik politikasının tüm yönlerini kontrol etmektedirler. Politika alanlarına ilişkin koalisyonlar belirli konular için oluşturulup; yeniden biçimlendirilebilmektedir. Bu yaklaşım, seçkinlerin beceri ve gücünü, katılımcı demokrasinin talepleriyle uzlaştırmaya çalışmaktadır. *Sistem analizi yaklaşımı*, ulusal güvenlik karar verme sürecinin tüm aşamalarında değişkenler arasındaki dinamik ilişkilerin altını çizmektedir. Politika yapım mekanizmalarının, rekabet eden çıkarları bağdaştırmayı ve çoğu için kabul edilebilir bir ‘politika tasarlamayı’ ifade etmektedir. Bu bağlamda, politika tasarımı, “politika etkinliği” ve “politikanın, etkilenenler tarafından nasıl algılandığı” açısından geri bildirimle ölçülmektedir (Lowenthal, 2006: 277).

Resmi politika süreci için, ulusal güvenlik ağında birçok etkiye sahip olan; hükümet yapısı, siyasal sistem, ulusal güvenlik kuruluşu ve politika oluşturma süreci üzerinde etkisi olan uluslararası çevreyi de kapsayan “güç kümesi” bağlamında bir *sistem analizine* dikkat çekilmektedir. Ulusal güvenlik kuruluşu, ulusal güvenlik kararlarından sorumlu olanlara ve ‘güvenlik politikası çıktılarını üreten bir dizi aktörü ve süreci tanımlayan tanımlayıcı normatif analitik bir terim’ olarak anlaşılmaktadır (Dixon, 1984: 223). Bununla birlikte, çoğu zaman, Devlet Başkanının karakteri ve kişiliği, ulusal güvenlik politikasının geliştirilmesi için süreçlerin oluşturulmasına dayanak olmaktadır. Bu durum, ulusal güvenlik kurumunu ve resmi politika oluşturma sürecini yönlendiren bir ulusal güvenlik ağı bağlamında dizgi politika güç kümesini oluşturmaktadır ve çoğu zaman “*epistemik topluluk*” olarak adlandırılmaktadır (Goldman ve Maret, 2016: 6). Bu güç kümeleri arasındaki ve bunların içindeki güçler arasındaki ilişkiler, Devlet Başkanının liderliğini nasıl kullandığı ve ulusal güvenlik kuruluşunun nasıl işleyeceği konusundaki görüşlerine bağlı sayılmaktadır. Üç büyük güç kümesi bulunmakta ve bunların yetkileri Başkanlık liderliğine ve tercihlerine göre değişmektedir.

Bunlar;

- 1- Dışişleri bakanı, Savunma bakanı ve ulusal güvenlik danışmanından oluşan politika üçlüsü,
- 2- Merkezi İstihbarat Örgütü (CIA) Başkanı ve Genelkurmay Başkanı,

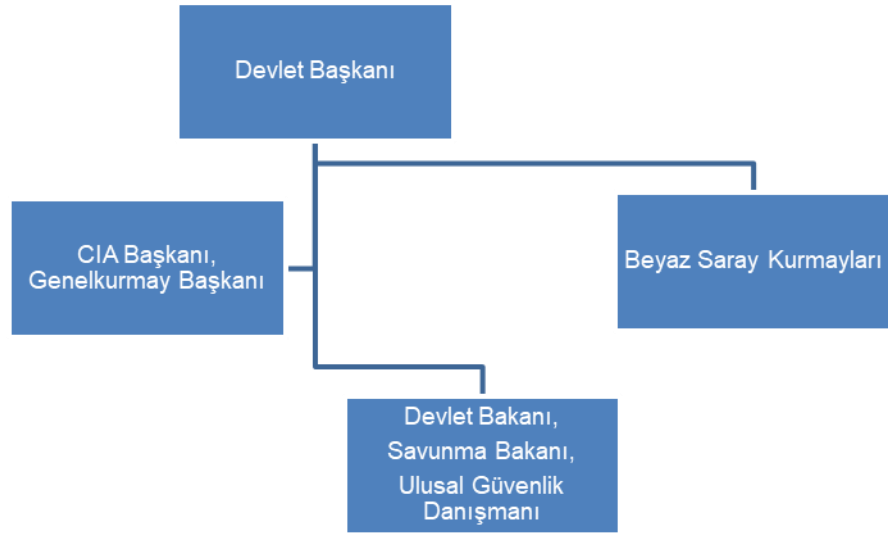
- 3- Beyaz Saray'da bulunan Başkan yardımcısıdır. Bu üç "güç kümelenmesi", ABD ulusal güvenlik politikasının şekillendirilmesinde son derece önemlidir (Sarkasian, Williams ve Cimbala, 2002: 19).

ABD ulusal güvenlik kurumunun faaliyetlerinden ayıramayacak bir dizi sınırlılıklar da bulunabilmektedir. Politika süreci, bu değerlendirmelerden ayrı olarak izlenememektedir. Sonuç olarak, ulusal güvenlik kuruluşu içinde, kuruluş ile diğer şubeler ve hükümet kurumları arasında ve bunların hepsi ile halk arasında iç anlaşmazlıklar ve tartışmalar olması olasıdır. Katılımcı siyaset ve tek taraflı politika, siyasi parti uyumunun aşınması, iç demografinin değiştirilmesi, medyanın politik rolü ve hükümet içindeki içsel güç sorunları, Devlet Başkanının herhangi bir dış politika veya ulusal güvenlik girişimi üstlenmesini neredeyse imkânsız kılabilir (Gray, 2009: 94).

İstisnai durum, teröre karşı savaş kapsamında ortaya çıkabilmektedir. Değişiklikleri tetiklemek ve ulusal güvenlik politikasına katkı sağlamak için Devlet Başkanı, hükümet içinde bir "siyasi üs" inşa etmekte ve kamuoyunu harekete geçirebilmektedir. Aynı zamanda Başkan, medyayı yeni politika ve stratejilerin uygunluğu konusunda ikna edebilmektedir. Bu doğrultuda, genellikle meselenin, ABD'nin pozisyonu açıkça uygun ve doğru olan büyük bir ulusal güvenlik sorunu olarak görülmesi gerektiği anlamına gelmekte ve "minimum risk" ve "yüksek bir başarı beklentisi" içermektedir (Major, 2008: 260). ABD'nin güç yoğunlaşması; güçlerin ayrılığı, kontrol ve dengeler ve anayasal ilkelerle işlenmiştir. Bunlar, herhangi bir hükümet kolunun gücünün kullanılmasına açık sınırlılıklar getirmişlerdir. Bu sınırlılıklar, başarılı olmak için güç yoğunluğuna ihtiyaç duyan zorluklara etkili bir şekilde cevap vermeyi engelleyebilmektedir. Bu nedenle sorunun çözümü de kendisiyle çelişkili bir resim ortaya koyabilmekte ve ABD anayasal uygulamasının yasal dayanakları, iktidar ve siyasetin genellikle ayrılmaz olduğu uluslararası güvenlik ortamında çok az etkiye sahip olabilmektedir. Bu anlamda, ABD ulusal güvenlik kurumunun ve güvenlik politikasının biçimlendirildiği ve uygulandığı ulusal güvenlik politika yapım sürecinin çok kritik ve riski yüksek testler verdiği değerlendirilmektedir (Özdağ, 2016: 22).



Politika Güç Kümeleri ve Ulusal Güvenlik Sistemi hiyerarşik şema ile:



**Şekil 1: ABD Politika Güç Kümeleri ve Ulusal Güvenlik Sistemi**

---

Kongre	Devlet Bürokrasileri	Medya
(Kilit üyeler)	Özel Çıkar Grupları	
Müttefikler		Kamuoyu
Düşmanlar		

### 2.1.2. Küreselleşme ve Dayanışma

Ulusal güvenlik kuruluşunun yöneticileri, dünya köyünü oluşturan çeşitli faktörleri dikkate almak durumundadır. En göze çarpan faktörler; “ekonomik güç” ve “bilgi teknolojileridir”. Bunların, ulusal güvenlik denkleminde geçmişten çok daha fazla dâhil edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Daha zor olan sorun, birbirine bağlı konulara, bilgi teknolojilerine ve ulusal güvenlik hedeflerine ulaşmak için ekonomik gücün kullanılmasına yönelik uygun stratejilerin tasarlanmasıdır. Sistemin, diğer ulusal güvenlik araçları ile ve stratejik planlama ile entegre edilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Diğer ifadeyle, ABD stratejik düşüncesinin; askeri gücün kullanımının ötesine geçmesi ve çeşitli araçları içermesi gerektiği, farklı seçeneklerin (ekonomik

stratejiler dâhil) düşünülmesi söz konusudur. Üstelik yeni araçların oluşturulmasının talep edilebilmesi yönünde değişim önemli görülmektedir (George ve Kline, 2006: 281).

### 2.1.3. İletişim Teknolojileri

İletişim teknolojilerindeki devrim; küresel karşılıklı bağımlılığa, karmaşık dış politikaya ve ulusal güvenliğe de etki etmektedir. İletişim anlamında güçlendirilmiş bireyler ve gruplar, 'egemen devlet idealini' takip etmektedirler. Üstelik 'bilgi savaşı' ya da yeni adıyla 'siber savaş', uluslararası sistemde kullanılan yaygın bir terim haline gelmiştir. Teknolojideki gelişmelerin, ulusal güvenlik için de anlam ve bağlam ifade ettiği değerlendirilmektedir. Hükümetlerin neredeyse ulusal ve uluslararası sınırlar boyunca iletişim kurabilme kabiliyetinin; demokrasi ve diplomasiyi yeniden şekillendirmekte olduğu ve herhangi bir devlet veya insan grubu hakkında zengin bilgi sağlayabildiği yorumlanmaktadır. Ulusal güvenlik kurumu kurmaları ve personeli, yalnızca ulusal güvenlik stratejisi tasarlamakla kalmayıp; aynı zamanda 'güvenlik politikalarını uygulayarak', 'istihbarat bilgilerini toplayarak ve değerlendirerek' ve 'güvenlik sorunlarının politik-psikolojik boyutlarını analiz ederek' bu ilerlemeleri dikkate almaktadırlar (Pickering, McCulloch ve Wright-Neville, 2008: 8). Bununla birlikte, 'ulusal güvenlik alanında gelişmiş iletişim teknolojisinin yaygın kullanılabilirliğinin'; daha fazla hükümet ve kişi tarafından bilgiye erişimin artmasıyla daha karmaşık ve aynı zamanda görünür olduğu değerlendirilmektedir (Steiner, 2015: 185).

### 2.1.4. Ulusal Güç

Ulusal güvenlik kavramı için bir 'yol haritası' olarak yararlı olabilecek daha kısaltılmış bir kavram tasarlandığında, bu noktada "ulusal güç" kavramından faydalanılmaktadır. Ulusal güç; "askeri güç, ekonomik ve mali güç, istihbarat sistemi, jeostratejik önem, ulusal karakter, psikolojik uyum ve liderler ile ulusal güvenlik konularında halk arasındaki uyum" unsurlarına dayanmaktadır. *Askeri güç terimi*, bir ülkenin silahlı kuvvetlerinin istihbarat birimlerinin kapasitesi de dâhil olmak üzere, toplam fiziksel ve psikolojik özelliklerinin bir ölçüsü olarak tanımlanmaktadır. Bu ulusal güç unsuru, 'donanımın kalitesi ve miktarı', 'hareketlilik ve mücadele etkinliği' gibi göstergeleri de içermektedir. 'Askeri doktrin ve zihin setleri', bu güç tabanının bir parçası olarak

görülmektedir. *Ekonomik ve mali güç*, yalnızca devletin ekonomik ve mali tabanını güçlendirmek ve genişletmek için değil, aynı zamanda uluslararası kaynakları etkilemek için bu kaynakları kullanma yeteneği olarak tanımlanmaktadır. *İstihbarat sistemi*, devlet içinde istihbarat toplamanın yanı sıra diğer devletler ve uluslararası toplum ile ilişkilerin ele alınmasına odaklandığı için ulusal gücün bir temeli ve kuvvet çapanı sayılmaktadır. Demokratik olmayan sistemlerin, demokrasiler tarafından istihbarat sistemlerine dayatılan ilke ve sınırlara bağlı olması zorunlu görülmemektedir (Varlık, 2015: 15-66).

Bununla birlikte, anavatanlarını güvence altına almak ve dış dünyayla ilgilenmek için demokrasilerin uygun düzeyde etkili bir istihbarat sistemine sahip olması gerekmektedir. *Jeostratejik önem*, ülkenin uluslararası ekonomi, uluslararası güvenlik ve diğer devletlerin ulusal güvenliği açısından konumlanması olarak tanımlanmaktadır. Jeostratejik önem, bir ülke içinde iklim ve arazinin yanı sıra önemli kaynakların kullanılabilirliğini kapsamaktadır. Ayrıca, günümüz uluslararası güvenlik ortamında, komşu ülke güvende olduğu kadar güvende olunmaktadır. *Ulusal karakter* başka önemli bir noktadır. Terimin son derece öznel doğası nedeniyle, bazen ulusal siyasi iktidara olan ilgiye indirgenebilmektedir. Bununla birlikte, bir ulusun siyasal süreçleri ve bağlılığı hakkında iç görü sağlamak önemli görülmektedir. Ulusal karakter, nüfusun büyüklüğü ve büyümesi, nüfusun eğitimi ve becerileri, ekonomik sistemi ve kapasitesi, siyasal sisteme bağlılık derecesi ve yönetim yapılarının meşruiyeti ve etkinliği de dâhil olmak üzere nüfusun homojenliği gibi değişkenler ile ölçülebilmektedir. Ulusal karakter, ulusun devletin "stratejik kültür prizması" olarak değerlendirilebilmektedir (Wallerstein, 2015: 167-186).

Son olarak, *psikolojik uyum*, ulusal gücün ayrılmaz bir parçasıdır. Bu açıkça öznel bir boyuttur ve beklendiği gibi, ölçülmesi en zor olan unsur olarak değerlendirilmektedir. Öyle ki; bir ulusun bireyleri, ulusal çıkarlar doğrultusunda hareket etmek istemediğinde, ulusal gücün tüm unsurları işe yaramaz olabilmektedir. Üstelik eğer diğer devletler, güçlü bir ulusun, gücünü kullanmakta tereddütlü olduğunu ve halkın askeri harekâtın doğru sevk ve idaresi ile ilgili görüş ayrılığında olduğunu algıarlarsa, o zaman bu ulus, gücü yalnızca retoriğe dayanan "kâğıttan bir kaplan" olarak algılanabilmektedir. Ulusal gücü ölçmek, her bir unsurun ayrı ayrı önerdiğinden daha da karmaşık olabilmektedir. Bu unsurlar arasında bağlantı kurmaya, ilişkilerini belirlemeye ve 'diğer devletler üzerindeki toplam etkilerini' belirlemeye çalışırken problem daralabilmektedir. Ancak, "ulusal iktidarın dikkati", ülkenin göreceli gücünü ortaya çıkarabilmektedir. Ayrıca,

ulusal iktidarı, ‘kullanılabilir güce dönüştürme’ ve ulusal güvenlik kuruluşu ve politika süreci aracılığıyla “ulusal çıkarların güçlü bir şekilde savunulması”, önemle vurgulanmaktadır (Wallerstein, 2015: 167-186).

## **2.2. ULUSAL GÜVENLİK SİSTEMİ KURULUŞLARI VE ETKİLİ FAKTÖRLER**

Bu kısımda, ulusal güvenlik kuruluşu ve etkili faktörler doğrultusunda; ulusal güvenlik kuruluşu, askeri kuruluş, istihbarat kuruluşu ve bu kuruluşları oluşturan yapılar ve etkileyen faktörler incelenecektir.

### **2.2.1. Ulusal Güvenlik Kuruluşu**

#### **Başkan ve Başkanlık**

Başkanlık ofisi kontrolündeki siyasi mücadeleler, ABD tarihinin bir parçası olarak görülmektedir. Öyle ki, anlaşmazlıkların; “Anayasa Konvansiyonu” ve “ulusun kuruluşu” ile başladığı bilinmektedir. Sözleşmede, bazı delegeler monarşi kurmayı düşünmüşler; diğerleri ise birden çok yöneticiyi tercih etmiştir. Devlet Başkanının, halktan ziyade Kongre tarafından seçilmesi gerektiği de düşünülmüştür. Sonuç olarak, bugün bilindiği gibi temel yapının kurulmasına yol açan ‘bir dizi uzlaşma’ olmuştur. Başkanlığın, yürütme gücüne derin bir güvensizlik gösteren devlet adamları tarafından tasarlanmasıyla birlikte, ‘ulusal siyasetin odak noktası’ ve ‘ulusal güvenlik sürecinin merkezi haline gelmesi’ günümüzde de halen çelişkin olabilmektedir. Başkan, sadece ‘ulusal düzeyde seçilmiş bir kamu görevlisidir’ ve genellikle, ‘özgür dünyanın lideri’ olarak adlandırılmakta ve ülkenin ‘en tanınmış kamu lideri’ olarak görülmektedir (Schaefer ve Schatzinger, 2010: 30).

Başkanlık yetkisinin kapsamı, yalnızca yasal iktidar hukuku, Anayasa ya da siyasi yetenek sınırları ile belirlenmemektedir. Gelenekler ve usuller, Oval Ofis’in gücünü belirlemede önemli roller oynamaktadırlar. ‘Siyasi partilerin işleyiş şekli’, ‘siyasi aktörlerin yürütme gücü ile ilişkileri’, ‘siyasal ortam’, ‘federal bürokrasinin işleyişi’ ve ‘güvenlik tehditlerinin doğası’ gibi etkenler, Başkanlık yetkilerini etkileyebilmektedir. Başkanlık ve ulusal güvenliğe dair gerçekçi bir çalışma, dolayısıyla ofisin ve ‘Başkanlık güç üssünün karmaşık yapısını’ değerlendirmeyi ve anlamayı gerektirmektedir (Bose,

1998: 3). Çalışmalar, aynı zamanda, ofisin başarısının ve etkisinin, Başkanın kişiliğine, karakterine ve liderlik tarzına bağlı olduğuna dayandığını da ifade etmektedir. 1947 Ulusal Güvenlik Yasası, Ulusal Güvenlik Konseyi (NSC) aracılığıyla siyasi, askeri ve istihbarat işlevlerini ulusal güvenlik politikası sürecine entegre etmek için temel oluşturmuş ve böylece Devlet Başkanına politika ve 'stratejik seçeneklerin sistematik bir değerlendirmesi' için bir yapı sağlamıştır (Goldman ve Maret, 2016: 642)

Her ne kadar merkezileşme ve bütünleşmeye doğru büyük bir ilerleme kaydedilmiş olsa da, 'iktidarın dağıtılmasında ve yayılmasında pek çok iç problem oluşması söz konusudur. 1947'den beri süregelen yapısal evrim, ulusal güvenlik danışmanının ortaya çıkmasına yol açmıştır. Ulusal güvenlik danışmanı, Kongre'nin onayı olmadan Devlet Başkanı tarafından atanmakta ve bu pozisyon, Henry Kissinger ve Zbigniew Brzezinski ünlüleri başta olmak üzere birçok isim tarafından günümüze kadar devam ettirilmiştir. Ulusal güvenlik danışmanının rolü, "politika koordinasyonunun" ötesini ifade etmektedir. Bazı gözlemciler, Kissinger ve Brzezinski gibi bireyler tarafından uygulanan gücün devletin ilgili 'bakanlık rolünü' zayıflattığını düşünmektedirler (Colucci, 2012: 341). Ulusal güvenlik danışmanının, Başkana farklı bir bakış açısı sunabilmesi, onun ulusal güvenlik politika önerilerini özellikle önemli kılmaktadır. Dolayısıyla, ulusal güvenlik danışmanının kendi kişiliği ve karakteri, rolün algıları ve Devlet Başkanına kişisel erişimi, ulusal güvenliğin her alanında ön plana çıkan bir güç tabanına sahip kişi olduğunun temelini sağlamaktadır (Hadley, 2016: 7).

Bu farklılığın derecesi, Başkanın liderlik tarzına ve kendi konum algısına bağlı olmaktadır. Dolayısıyla, ulusal güvenlik danışmanının Devlet Başkanıyla ilişkisi, Kongre tarafından onaylanması gereken ve herhangi bir sayıda siyasi nedene göre atanabilecek kabine düzeyindeki memurlarinkinden çok farklı yorumlanmaktadır. Başkanın, 'ulusal güvenlikte en önemli rolü olduğu iddiasının dayanağı', nitelikli olmak durumundadır. İlk yeterlilik, demokratik provalara ve değerlere vurgu yaparak, ABD siyasi sisteminin doğasıdır. İç siyasete ve kamu beklentilerine duyarlı herhangi bir Devlet Başkanı, başkanlığının ABD'nin en iyi sistemini temsil ettiği varsayımını sunmaktadır. Başkanın davranış ve söylemleri, halkın hedefleri ve beklentileriyle uyumlu olmak durumundadır. Devlet Başkanına getirilen bu sınırlılıklar, ulusal güvenlikle derinlemesine ilgilenme hususunda içsel bir ikilem de oluşturabilmektedir (Gray, 2009: 308).

Belli bir ulusal güvenlik politikası ve stratejisinin arkasındaki güdülenmelerin yanı sıra, politikanın nasıl yapıldığı gibi, Kongre ve diğer birçok politik aktör için hassas konular

olagelmektedir. Bu tür kararları çevreleyen, varsayılan gizlilik ve politika sürecinin işleyiş biçimi, olağan olarak sorgulanmaktadır. Yeni Devlet Başkanı, selefinin bütçesini, yapılarını, taahhütlerini ve bürokratik personelini devralmaktadır. Böylece, çoğu insanın üstleneceği 'eylem özgürlüğüne' sahip olmadığı ifade edilebilmektedir. Bu sınırlılığın bir nedeni, ulusal güvenlik yönetiminin önemli ölçüde değişmesini sağlayan 'mantıksal isteksizliğe' dayandırılmaktadır. Ayrıca, ulusal güvenlik politikasının sürekliliği, herhangi bir Başkanın yetki sınırlarının ötesine geçebilmektedir (Jarmon, 2014: 29).

Böyle bir sürekliliğin; ABD ulusal güvenlik politikasının müttefikler ve potansiyel düşmanlara etkisi ile zorunlu hale geldiği savunulmaktadır. Her yeni Devlet Başkanı, başta ordu olmak üzere, ulusal güvenlik kurumlarıyla uğraşmayı zor bulmaktadır. Askeri mesleğin karakteri ve kurumun genel yönelimi, sivil siyasi aktörlerle olan bağlantısıyla, Devlet Başkanının serbest bir ajan olmasını engellemektedir. Birçok unsur kapsamı; 'uzmanlıklarından meşruiyet geliştiren askeri uzmanlar' ve 'sivil uzmanların bulunduğu sahalardır'. Başkan, onlardan gelecek belgelere bağlı olmak kaydıyla sınırlı olabilmektedir. Ancak, ordu mensupları da bazı noktalarda, "apolitik" olamamaktadır. Ulusal güvenlik politikası sürecindeki "bürokrasi birimleri", kendi yetkilerini veya bütçelerini tehdit eden her türlü değişikliğe direnebilmektedirler. Bunlar genellikle; "ulusal güvenlik politikası", "örgütsel sorunlar" ve "sosyal meseleler" üzerine şekillenebilmektedir (Pfaltzgraff ve Ra'anan, 1984: 257).

Bazı durumlarda, "bürokratik sadakat", politika önceliklerini gölgeleyebilmektedir. Merkezi (özellikle ordu, Dışişleri ve Savunma bakanlıkları ve istihbarat birimleri) örgütler, alt birimlerinin önem, rol ve bütçelerinin bakımı ve sağlanmasına yönelik bir örüntüyle karşılaşabilmekte ve bürokratik bağlantı ve ağlardan etkilenebilmektedirler. (Adams, 2007). Henry Kissinger'ın da gözlemlediği gibi, 'modern devletin kâbusu bürokrasinin olağanüstü büyüklüğüdür' ve sorun, 'nasıl tutarlılık elde edileceği ve politika tasarlanacağıdır' (Andrianopoulos, 1991: 80). Bürokratların, bir Başkanın ulusal güvenlik politikasını ve stratejisini engelleme yetenekleri, bürokratların yürütme makamının dışındaki aktörlerle ittifak kurabilmesi halinde güçlenmektedir. Aynı derecede önemli olan, pek çok bürokrasinin içinde yer alan ve tutarlı politikalar ve stratejiler tasarlama girişimlerini engelleyebilen sözde alt-yönetimler ve 'güç kümelenmeleri' olduğu da ifade edilmektedir (Farazmand, 2009: 85).

Yirmi birinci yüzyıldaki ulusal güvenlik sorunlarının, geçmişten gelen süreklilikleri yansıtmasına rağmen, özellikle çatışmaların doğasında ve ekonomik güç ile ulusal güvenlik arasındaki ilişkide kendine has özelliklere sahip olduğu değerlendirilmektedir

(Raskin ve Squires, 2012: 251). Bu durum, iç politika ve ulusal güvenlik gündemleri arasındaki değişen ilişki ile karmaşıklaşabilmektedir. Sorunların karmaşıklığı ve tanımlanmamış, değişken yapısı; Başkanlık denetimi ve yönetimini kötüleştirebilmektedir. Bu bağlamda, hükümet kurumlarında beliren “kurum-içi çekişmeler”, Devlet Başkanının, önyargılara karşı savunmasız kalmasını ve bazı durumlarda bürokrasiye esir olmasına; “bürokratik vesayet” baskısına maruz kalmasına sebep olabildiği değerlendirilmektedir (Best Jr., 2009: 22).

Başkanın üzerindeki baskılar, Kongre katılımı ve yönetimin diğer paydaşlarının görüş ve önerilerine aykırı olabilecek politika ve stratejilerin savunulmasıyla daha da artabilmektedir. Müttefiklerin ve düşmanların, belirli konulardaki çıkarları ve hedefleri de bu duruma eklendiği düşünülürken, ulusal güvenlik politikasının tehlike ve tuzaklarla dolu olduğu sonucuna varılabilmektedir. Ancak ulusal güvenlik, Başkanın toplam sorumluluğunun bir bileşeni olarak anlaşılmaktadır. Diğer bir önemli bileşen, egemen devletlerin, ABD hedeflerine doğrudan aykırı olan kendi ideolojilerine ve ulusal güvenlik anlayışlarına sahip olabilmeleridir (Fishel, 2017: 159). Bu doğrultularda, ‘ulusal güvenlik kuruluşu içindeki kurumların duruşu ve gücü’, ‘idare ve Kongre arasındaki kişiliklerin/tipolojilerin etkileşimi’, ‘politika sürecindeki Kongre gücü’, ‘ulusal güvenlik sorunlarının siyasallaşması’ ve ‘değişen iç ve dış politika ve güvenlik ortamları’ bulunduğu ifade edilmektedir (Yarger, 2008: 141).

Birçok araştırmacı için; Soğuk Savaş'ın sona ermesi, ulusal güvenlik meselelerinin, iç meselelere kıyasla önemini azaltmıştır. Ancak, ‘küresel karşılıklı bağımlılık’, ‘bilgi çağı teknolojisi’, ‘uluslararası çevre sorunları ve ekolojik denge’, ‘yeni stratejik görünüş ve ABD'nin yaşam kalitesine yönelik uzun vadeli tehditler’, ulusal güvenlik sorunları arasındaki bağlantı noktalarına yeni bir ivme kazandırmaktadır. Artan sayıda ulusal ve uluslararası siyasi aktörün, ulusal güvenliği etkilediğini ve kimi zaman Başkanlık kontrolünün ötesine geçebildikleri ifade edilmektedir. Terörle mücadelede yeni eylemlere rağmen, Devlet Başkanlığı yetkilerinin kullanımı konusunda sınırlılıklar olabilmektedir. Bu ortamda, ABD ulusal hedefleri ve çıkarları ile kamu politikası, askeri politika ve stratejinin tanımlanması zor olabilmektedir. Bu durumun, ABD'ye yönelik düşmanlar, müttefikler ve siyasi aktörler için de geçerli olduğu düşünülmektedir. ABD ulusal güvenlik politikası, iyi ve kötünün arasında “net bir seçim” yapma lüksüne sahip görülmemektedir. Aksine, ‘politika seçimlerinin’ daha az tehdit ile yaşamayı ifade ettiği söylenebilmektedir. Devletin varlığına yönelik ciddi tehditlerin ise, bu genel anlayışın istisnası olduğu anlaşılmaktadır (Jarmon, 2014: 18).

Buradan hareketle; Başkanlık performansının anahtarı olan modeller, perspektifler ve analizler genellikle, “yönelim işaretleri” olarak değerlendirilmektedir. ‘Liderlik üslubu’, ‘Başkanlık ofisinin algıları, anlayışı’ ve ‘ulusal güvenlik kurumları arasındaki etkileşim’; ulusal ve uluslararası ortamlar bağlamında, “düzgün paradigmaların biçimlendirilmesi” ve “belirli bir model kurulumunu”, ‘engelledebilmekte’ ya da ‘geliştirebilmektedir’ (Bose, 1998: 130). Başkanın iktidarı kullanma yeteneğini ve halkın beklentilerini etkileyen güçleri bütünleştirmek zor olabilmektedir. Başkanlığın en saygın ‘bilge kurmaylarının’ bile, Başkanlık ofisinin gücü, Başkanın bu gücü kullanma kapasitesi ve ofis çalışmalarına en iyi yaklaşım konusunda oydaş oldukları, çoğu zaman için söylenememektedir. Dolayısıyla, ulusal güvenlikte, Başkanlık performansı, ‘ussal bir model’ ya da ‘belirli bir yaklaşımı’ düzgün bir şekilde takip edememektedir. Ulusal güvenlik alanında başarılı olan Devlet Başkanları, ulusal güvenlik kuruluşu içindeki örgütsel dinamikleri ve etkileşimleri derinlemesine kavramışlardır. Ancak bunun her zaman ‘kamu beklentilerine duyarlılık’ ve ‘sistemin açıklığının takdir edilmesiyle’ bağdaşım içinde olması beklenmektedir. Üstelik Devlet Başkanının, uluslararası arena, düşman ve müttefikler hakkında gerçekçi bir algısı olması gerekmektedir (Watson, Gleek ve Grillo, 2003: 7).

### **Politika Üçlü Topluluğu ve Ulusal Güvenlik Kurulu**

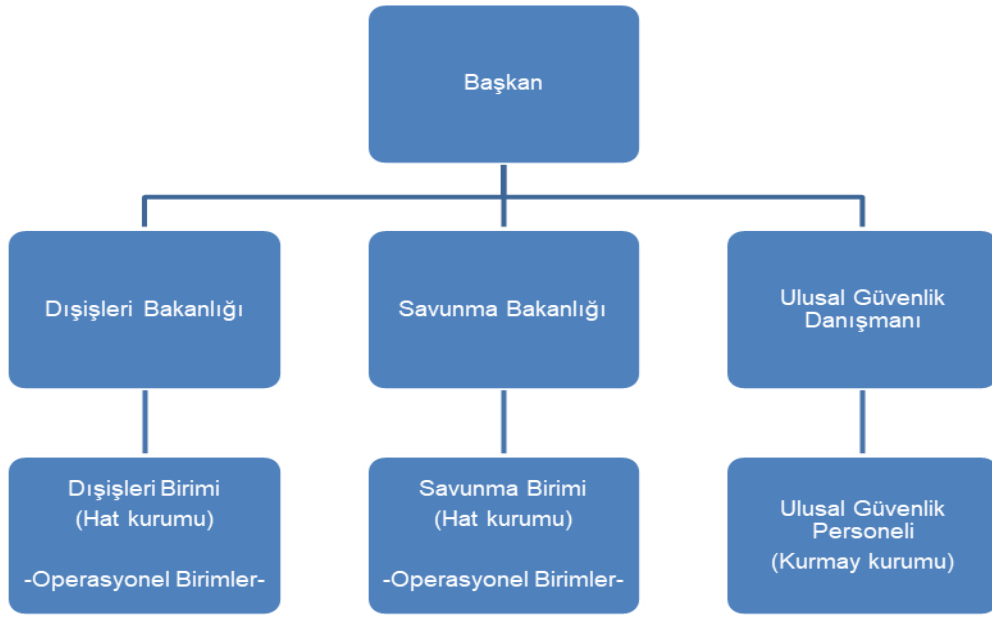
Başkan, Ulusal Güvenlik Konseyi (NSC) aracılığıyla en üst düzeyde koordine edilen ulusal güvenlik politikasını biçimlendirmek ve uygulamak için birçok kişiye bağımlı olmaktadır. İki kilit Başkanlık danışmanı, dış işleri ve savunma sekreterleri, Başkan yardımcısının yanı sıra NSC’ın yasal üyeleridir. Ulusal güvenlik danışmanı ise, Başkan yardımcısı değildir. Bu üç kişi, söz konusu politika üçlüsünü oluşturmaktadır. Merkezi İstihbarat Teşkilatı (CIA) direktörü, Genelkurmay Başkanlığı ile birlikte NSC için yasal bir danışmandır. CIA’nın işlevleri, ulusal güvenlik kurumunda kritik roller oynamakta ve bu durumun devam edeceği savunulmaktadır (Fishel, 2017: 28). Ancak bu kurumun, istihbarat toplama ve gizli operasyonların kaçınılmaz yansıması olan kapalı doğasının bulunması, Başkan, Kongre ve halkla ilişkilerinin oldukça farklı olduğu anlamına gelmektedir. Yürütme yönetiminin diğer birimlerinden yalıtıldığı ifade edilebilmektedir. Ulusal Güvenlik Konseyi ve personeli, öncelikle danışmanlık birimleri olarak anlaşılmaktadırlar. Ulusal Güvenlik Konseyi (NSC) tarafından tavsiyelerde bulunulmasına ve Devlet Başkanı tarafından onaylanmasına rağmen, bunların yorumu ve uygulanması esas olarak devletin ilgili birimleri ve CIA ile ilgili olduğu düşünülmektedir (Curtis, 2016: 21-28). Dolayısıyla, NSC içinde operasyonel bölümlerin



görüşleri devreye girebilmekte ve sıklıkla “bürokratik çekişmeler” doğabilmektedir. ABD Ulusal Güvenlik/21. Yüzyıl Komisyonu’nun hazırladığı rapor sonuçlarına göre, ulusal güvenlik politikasını belirleme gücünün, personelin inisiyatifine doğru kayması söz konusu görülmektedir. Personel artık ‘politika oluşturma ve operasyonel rolleri üstlenerek’, sonuç olarak ‘tarafsız bir arabulucu ve politika koordinatörü olarak hareket edebilme kabiliyetini’ uygulamaktadır (George ve Kline, 2006: 61).

Ulusal Güvenlik Konseyi’nin yasal üyeleri olan, danışma işlevlerinin yanı sıra, dışişleri ve savunma sekreterleri de ulusal güvenlik kuruluşunda kabine üyeleri ve birim başkanları olarak önemli rol oynamaktadırlar. Bu iki birim amiri, kendi dünya görüşlerini ve operasyon yöntemlerini getirirken, ulusal güvenlik danışmanı, Başkanın bakış açısını ve danışmanlık rolünü geliştirmektedirler. Bu kişiler aynı zamanda gündemi belirlemekte ve NSC’yi desteklemek için ulusal güvenlik personelinin faaliyetlerini koordine etmektedirler. Bu bağlamda, iki sekreterin ve ulusal güvenlik danışmanının, ABD ulusal güvenlik politikasının yönünü tanımlayan Başkanın iktidarı ve ilişkilerini ifade ettiği değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda, politika üçlemesi, ‘ulusal güvenlik politika sürecinin çözüldüğü dayanak noktası’ olarak anlaşılmaktadır (Murray ve Tama, 2018: 42).

Ulusal güvenlik danışmanı, diğer ulusal güvenlik bürokrasisi şefleriyle birlikte, hükümetin geri kalanından, doğrudan ulusal güvenlik sorumlusu veya personeli aracılığıyla ya da kendi başına hareket eden personel tarafından yapılan sızıntılardan vazgeçirmek için çalışmaktadır. Bunun, ulusal güvenlik danışmanının, ulusal güvenlik bürokrasisi şeflerinin ve birimlerinin, Devlet Başkanı ile tam ve doğrudan katılma fırsatına sahip oldukları ‘adil ve şeffaf bir karar verme süreci yürütmesi’ ile başlayacağı değerlendirilmektedir (Hadley, 2016: 10).



**Şekil 2: ABD Politika Üçlüsü Topluluğu**

### **Dışişleri Bakanlığı**

Yirmi birinci yüzyılda ve 11 Eylül sonrasında, ulusal güvenlik politikasına odaklanılmış, Savunma Bakanı Donald Rumsfeld ile sadece Devlet Başkanının arkasında sahne alınmıştır. Ancak, tüm dünya demokrasilerinde, dış politika ve ulusal güvenlik politikasının giderek bağdaştığı bilinmektedir. Dışişleri bakanı ve savunma bakanının, dış politikayı ve 'ulusal güvenlik sorunlarını birbirine bağlayan bir politikaya' dâhil olmaları söz konusudur (Grossman, 2011: 79-96). Devlet içindeki birincil bürokrasi, geleneksel diplomasi ve eski dünya diplomasisi ile bütünleşik derin ilgi ve etki ile kavramlaşmaktadır. Birimlerin örgütsel davranışları ve iç mantıkları, kurum kültüründen kaynaklanmaktadır (Schwartzstein, 1996: 140).

Bazı durumlarda, birimler çapraz amaçlar için çalışabilmektedirler. Ancak, 'teröre karşı savaş' gibi açık bir durumda bile, ulusal güvenlik olaylarında anlaşmaya varılmasına rağmen iki sekretarya arasında ciddi anlaşmazlıklar da olabilmektedir. Dışişleri bakanlığı, 'istikrarı, statükoyu ve örgütsel bütünlüğünün kendi kendini koruması' için istikrarlı bir bürokrasi olması açısından eleştirilere maruz kalabilmektedir. Bazılarına göre bu durum, bürokratik eylemsizliği, inisiyatif ve yenileşim için çok az zemin sağlayan 'zorlu prosedürler' üretmektedir. Bu doğrultuda, Devlet Başkanının, 'sorumlulukların yeniden tanımlanması' ve 'birimlerin yeniden düzenlemesi' için bir plan uygulaması beklenebilmektedir (Alperen, 2011: 118).

## **Savunma Bakanlığı**

Başkanın başkomutan olarak sorumluluğu, genellikle savunma birimleri ve Savunma Bakanlığı'nın operasyonel unsurları aracılığıyla yerine getirilmektedir (Clark, 2018: 291-306). Devlet Başkanına savunma politikası konusunda birincil danışman olarak ve birimlerin 'operasyonel unsurlarının başı' olarak, savunma sekreteri, savunma politikasındaki ikili işlevleri yerine getirmektedir. Danışmanlık kapasitesinde, sekreter, ABD ulusal güvenlik politikasının hedeflerini etkin bir şekilde takip etmek için gerekli olan güç ve insan kaynağı gücü düzeylerine odaklanmaktadır. Bakanın odakları arasında; 'güçlerin bileşimi, silah alımı, eğitim, planlama ve operasyonel uygulama' gibi konular bulunmaktadır (Meese ve Wilson, 2011: 117-138). Savunma Bakanlığı'nın operasyonel kolları, görünürde caydırıcı askeri güçlerdir. Sembolik ve aynı zamanda esas rolleri, ABD kabiliyeti ile ilgili müttefik ve rakiplerin algılarında önemli rol oynamaktadır. Böylece savunma bakanının açıklamaları da, ulusal güvenlik politikalarının şekillendirilmesinde belirleyici olabilmektedir (Vielledent, 2018: 307-326).

Ulusal güvenlik konusundaki perspektifler, genellikle birimlerin, 'politika ve strateji uygulama yetenekleri' ile koşullandırılmaktadır. Bununla birlikte, ulusal güvenlik danışmanının, 'operasyonel birimi' bulunmamaktadır. Ulusal güvenlik personeli sadece bir personel kuruluşu olarak varlığını devam ettirmektedir. Ulusal güvenlik danışmanı ve ulusal güvenlik personeli, Başkanlık perspektifini sağlamaya ve birim çalışma konularının üzerinde durmaya çalışmaktadırlar. İki sekreter ve ulusal güvenlik danışmanı arasında, 'algılar ve sorumluluklar' farklı olabilmektedir (Glennon, 2015: 63).

## **Ulusal Güvenlik Danışmanı**

Ulusal güvenlik danışmanının rolü ve gücünün doğrudan Devlet Başkanına bağlı olduğu ifade edilebilir. Bunun yanında, NSC, Kongre tarafından kurulmuş olmasına rağmen, kullanıldığı yöntem ve uygulamalar, neredeyse tamamen Başkanın sorumluluğundadır (Pee, 2016: 204). Her durumda, ulusal güvenlik danışmanı, birkaç önemli nedenden ötürü ulusal güvenlik politikası üzerinde önemli bir etki yaratacak konumdadır. Birincisi, bakanlar için gerekli görüldüğü üzere, görevlendirme yazısı, Senato onayı olmaksızın tamamlandığı için, Başkanın "kişisel sırdaşı" olarak görülmektedir. İkincisi, ofisi Beyaz Saray'ın içinde yer alır; bundan dolayı, Devlet Başkanına doğrudan erişimi vardır ve genellikle her iş günü Başkanı görür ve bu gerçek, tek başına diğer yetkililere verilmeyen bir "güç algısı" oluşturabilmektedir. Üçüncü olarak, ulusal güvenlik danışmanı, sekreterlerin ve bakanların genellikle

eşleşemediği; esneklik sağlayan herhangi bir kuruluşa bağlı değildir (Serafino ve Ekmektsioglou, 2018: 116).

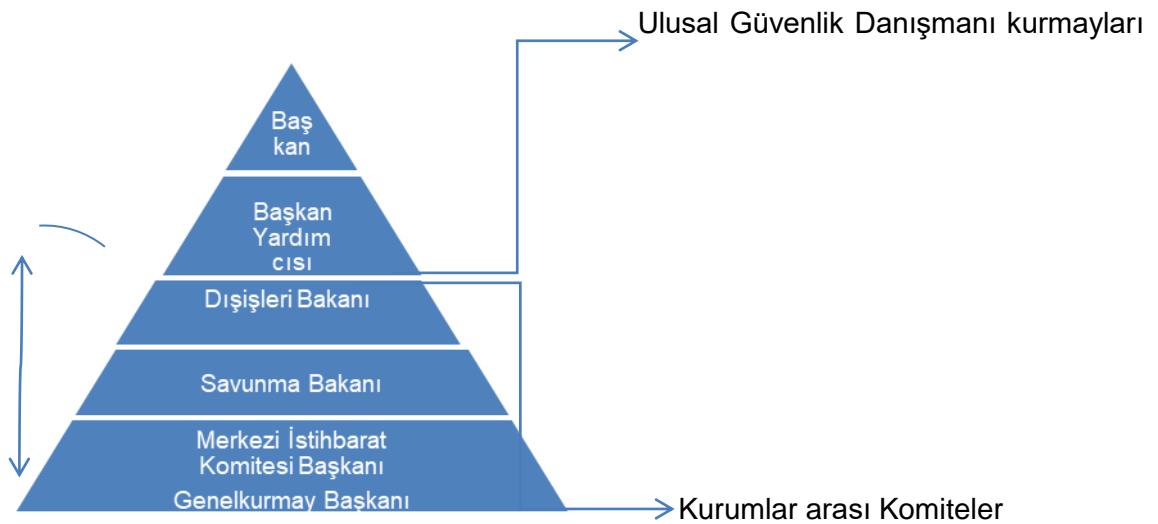
Buna ek olarak, ulusal güvenlik danışmanının, “operasyonel sorumluluklar” tarafından engellendiği söylenememektedir. NSC'nin personel hacmine nispeten; ulusal güvenlik danışmanlığı biriminin küçük olduğu ifade edilebilir. Bu bağlamda, ulusal güvenlik danışmanlığı ekibinin genellikle ‘yaklaşık elli kişilik’ olduğu ve bu nedenle dışişleri ve savunmadaki dev bürokrasilerden ‘daha fazla kontrol edilebilir’ olduğu söylenebilmektedir (Chollet, 2018: 111-121). Sonuç olarak, ulusal güvenlik danışmanı, dışişleri ve savunma sekreterleri tarafından temsil edilen ‘örgütsel görüşlerin’ aksine, ‘Başkanın görüşlerini’ temsil etmektedir. Buradan hareketle; diğer yetkililerin yapamayacağı, ancak ‘güçlü bir kişiliğin’ ulusal güvenlik politikasını şekillendirebileceğinin ‘güçlü olasılık’ olabileceği ifade edilmektedir. Danışmanın; ulusal güvenlik politika konularını sentezlemek ve Devlet Başkanının Ofisi ve anlayışıyla yakından bağlantılı bir perspektife sahip olmak durumunda olduğu söz konusudur. (Neu, 1987: 85-108).

ABD ulusal güvenlik bürokrasinin, Devlet Başkanına en yakın pozisyonu olarak görülen ulusal güvenlik danışmanlığı, ‘politika analizi, büyük güç diplomasisi, bölgesel güvenlik meseleleri, ittifakların yeniden değerlendirilmesi, küresel ekonomi ve kriz yönetimi’ gibi önemli dış politika alanları dâhil olmak üzere temel politika alanlarına dâhil olabilmektedir. Dış, askeri ve iç politikaların genel “bütünleştirici” ve “koordine edici” kavramsal tanımlaması olarak uygulama alanı bulan ulusal güvenlik anlayışının parçası sayılan ulusal güvenlik danışmanlığı, öncelikle ulusal güvenliğin kendini yüksek siyaset sathında derecelendirmesinin yansıması sayılmaktadır. Bu doğrultuda, var olan ulusal güvenlik doktrinlerinin tekbiçim ulusal güvenlik politikasına dönüştürülmesi; geniş ve karmaşık ulusal güvenlik kurumunun piramidal yapısı içinde, yalnızca yürütme organının siyasi ve idari olarak sorumluluk alanında oluşturulması söz konusudur. Hükümetler değişse bile ‘devletin güvenlik politikasının güncel ve uygulanabilir tutulmasında’, ulusal güvenlik danışmanı önemli bir paydaş olarak görülmektedir (Hadley, 2016: 13).

### **Ulusal Güvenlik Kurulu**

Ulusal Güvenlik Kurulu/Konseyi'nin (NSC) organizasyonunu ve işlevini özellikle politika üçlemesi açısından ayrıntılı olarak incelemekte yarar vardır. NSC'nin örgütlenmesini, NSC personelinin ilişkilerini, öneri ve giriş yapma prosedürlerini gösterir bir şema

belirtilecek olursa; piramidin tepesinde Devlet Başkanı, sonra hiyerarşik sıraya göre piramidin diğer basamaklarında Başkan Yardımcısı, Dışişleri Bakanı, Savunma Bakanı, Merkezi İstihbarat Komitesi Başkanı ve Genelkurmay Başkanı bulunmaktadır. Ayrıca, uzman statüde kıdemli inceleme grupları, kurumlar arası komiteler, ulusal güvenlik danışmanı kurmayları ve Başkan'ın görevlendirdiği diğer direktörler öneri ve girdilerle ulusal güvenlik kurulu gündemine katkı sağlamaktadırlar. Bu şekil şemasından da anlaşılacağı üzere, ABD ulusal güvenlik sisteminde, güvenlik yönetiminin stratejik düzeydeki en önemli politika önerisi olan NSC yapısında, 'Başkanın liderliğinin' zirveyi tuttuğu görülebilmektedir. Ulusal güvenlik gündemini belirlediği düşünülen kurumsal aktörler ise piramidin temelinde yer alan Genelkurmay Başkanı ve Merkezi İstihbarat Komitesi (DNI) Başkanıdır. Bu bağlamda, Başkanın, ulusal güvenlik gündemiyle ilgili ana 'politika önerisi dayanağının' bu iki aktör olduğu anlaşılmaktadır (Sarkasian, Williams ve Cimbala, 2002: 119).



### Şekil 3: ABD Ulusal Güvenlik Kurulu

Kıdemli inceleme grupları

Diğerleri: Başkanın görevlendirdiği direktörler, Yönetim ve Bütçe Ofisi

→ Öneriler ve girdiler

Başkan, NSC'nin nasıl kullanılacağını; hatta kullanılmasının gerekip gerekmediğini belirleme yetkisine sahiptir. Truman'dan Trump'a her Devlet Başkanının, NSC'yi şekillendirdiği ve onu 'liderlik tarzına ve kişisel algısına' göre kullandığı ifade

edilmektedir. Yeni kurulan NSC ile ilk kez ilişki kurmaya çalışan Truman, NSC'nin bir 'danışma organı' olduğunu ve 'kendisinin Kore Savaşı'na kadar düzenli olarak toplantılara katılmadığını' açık bir şekilde belirttiği söz konusu olmuştur. Başkan Truman, gerekçe olarak, bir Devlet Başkanının, ulusal güvenlik politikasındaki sorumluluklarını, NSC gibi sadece bir 'politika önerisi kuruluğu olan yapıya devredemediğini' ileri sürmüştür (Gockel, 2008: 2).

Başkan Eisenhower'ın ise eşsiz bir askeri deneyime sahip olduğu bilinmektedir. Başkan Eisenhower'ın, NSC'yi kullanmak için "resmi ve sistematik bir yöntem" oluşturduğu söz konusudur. Ayrıca, ulusal güvenlik danışmanı olarak tanınacak olan görevi kurmanın yanı sıra, NSC'ye hizmet edecek bir "komiteler sistemi" kurmuştur. Eisenhower, NSC'de ayrıntılı bir şekilde tartışılan ve en iyi politikayı belirleyen açık önerilere yer veren "politika seçenekleri" oluşturulmasını vurgulamıştır. Başkan Kennedy ise, daha 'küçük ve dinamik bir kadro' ile çalışmayı tercih etmiş ve Eisenhower'ın kurduğu mekanizmaların çoğunu ortadan kaldırmıştır. Kennedy'nin McGeorge Bundy'yi atamasının, dış ve savunma politikalarını birleştirmeye verdiği önemi yansıttığı değerlendirilmektedir. Resmi prosedürleri ve katı bürokrasiyi azaltarak, NSC çalışanlarına ve Bundy gibi aktörlere daha fazla güvenmiştir. Nisan 1961'de Domuzlar Körfezi fiyaskosunun, Kennedy'nin bürokrasiye olan güvensizliğini doğruladığı değerlendirilmektedir. Ancak, bu olayın Kennedy'nin bürokrasiyi yönetme yaklaşımındaki zayıf yönünü de ortaya çıkardığı düşünülmektedir (Bose, 1998: 14).

Savunma, istihbarat, gizli operasyonlar ve diğer ulusal güvenlik konularıyla ilgili politikaları incelemek ve koordine etmek için müsteşar ve genel sekreterlik seviyelerindeki birimler arası gruplar sistemi ABD'deki BKY yaklaşımı açısından olumlu değerlendirilmektedir. Reagan yönetimi, NSC komite sistemini güçlendirdi ve savunma politikası, dış politika ve istihbarat üzerine odaklanmak için sekreterlik düzeyinde kurumlar arası gruplar kurmuştur. Bununla birlikte, Reagan'ın kişisel personeli işe dâhil olduğu ve yerleşik yapının dışında kararlar verdiği için sorunlar ortaya çıkmıştır. Ulusal güvenlik danışmanı ile dışişleri ve savunma sekreterleri arasındaki bürokratik çekişmenin, dışişleri bakanının istifasına yol açtığı ifade edilmektedir (Pee, 2016: 103). George Bush yönetimi, 1989 yılında Brent Scowcroft dâhil olmak üzere yeni aktörlere getirmiştir. Bush yönetiminde, NSC ve parlamenter rolleri, her biri NSC içerisinde önemli bir 'kurumlar arası komite' olarak güçlendirildi. Bu iç yeniden yapılandırmanın, daha 'iyi bir koordinasyon sağlaması' ve 'politika seçeneklerini net bir tanımlaması' beklenmiştir (Watson, Gleek ve Grillo, 2003: 113).

2002 yılının Kasım ayında, İç Güvenlik Bakanlığı'nın (DHS) kurulması, NSC'ye ve ulusal güvenlik stratejisinin oluşturulmasına yeni bir boyut kazandırmıştır. NSC ile "koordinasyonun" yanı sıra, bir dizi kuruluş ile Oval Ofisin sorumluluklarının bir parçası olarak belirmektedir. DHS'nin, NSC'nin yerini almak üzere Kongre tarafından oluşturulduğu değerlendirilmektedir. Hükümetin en büyük birimlerinden biri haline gelmesi için güç, otorite ve bütçeye sahip olması gerektiği ifade edilmektedir (Lehrer, 2004: 71-85). NSC personeli, bir danışma kolu olarak karşılık görmektedir. Bu nedenle sadece idari görevleri yerine getirmekle kalmaz; aynı zamanda politika ile ilgili işlevlerde de yer almaktadır. Politika süreci düzenine uymama ise, ulusal güvenlik danışmanının operasyonel eylem için yasal bir dayanaktan yoksun olmasından kaynaklanmaktadır (Unger, 2013: 6).

NSC, Devlet Başkanına "politika önerisinde bulunmak" ve "ulusal güvenlik faaliyetlerinin çeşitliliğini koordine etmekten" sorumlu olmak durumundadır. Ulusal güvenlik danışmanı ve personelinin, 'merkezi bir politika oluşturmaya istekli olduğu' ancak 'operasyonel rol üstlenmeye direnç gösterdiği' bilinmektedir (George ve Rishikof, 2011: 18). NSC personelindeki gerçek güç kaynağı, Başkanla olan ilişkilerinin olumlu yönde ilerlemesine dayanmaktadır. Bu nedenle, büyük ölçüde 'bürokratik özgürlük' ve 'esnekliğe' sahip olduğu ve 'Başkanlık görüşünü yansıttığı' ifade edilebilir. Ulusal Güvenlik Konseyi ve personeli, ulusal güvenlik sistemi içerisinde en iyi kurulmuş yapılardan biri olarak yorumlanmaktadır. Politika ve strateji seçeneklerini analiz etmesine izin verilen bir danışma kuruluşudur. NSC'nin ve personelinin herhangi bir yönetimde işleyiş biçimi ve politika tercihi de dâhil olmak üzere; kişisel tercihlere, zihin setleri ve liderlik tarzlarına uyarlılık söz konusu olmaktadır. Politika önerilerinden ve biçimlendirilmesinden iyi sonuçlar alınması için, NSC, Devlet Başkanının merkezi rolünün yerine geçememektedir. Bu nokta ile ilgili şu sonuç bulunmuştur:

*"Karar verme süreci çoğu zaman sorunlu ve tartışmalı olabilmektedir. Süreç, politika konularıyla ilgili, farklı kişisel, politik ve kurumsal bakış açılarına sahip insanların etkileşimini gerektirmektedir. Sistem, tasarım ve evrimle, politika soruları çözüm yolunda ilerlerken, hükümetin şubeleri arasındaki rekabet bazen teşvik edilebilmektedir"* (Snow, 1998: 127).

Devlet Başkanını ulusal güvenlik konusunda bilgilendirmek için ana yapıya genel bakış, çeşitli sonuçların temelini oluşturmaktadır:

1- Devlet Başkanı, 'ilgili yasalar' ve 'gerekli düzenlemeler' dayanağı ile ulusal güvenlik politikasında merkezi role sahiptir.

2- Politika üçlüsü/üçlemesi, ulusal güvenlik politikasının şekillendirilmesinde kritik öneme sahiptir. Dışişleri ve savunma sekreterleri ile ulusal güvenlik danışmanı arasındaki etkileşimler, 'politikanın şekillendirilme biçimini' ve Devlet Başkanına verilen politika önerilerini güçlü bir şekilde etkilemektedir.

3- Güçlü aktörler, NSC ve ulusal güvenlik sisteminin geri kalanı üzerinde 'kişisel politika tercihleri' uygulayabilmekte ve bazen Başkanın, tüm politika seçeneklerini göz önünde bulundurması zorlaşabilmektedir.

4- Koordinasyon ve uzlaşma sorunlarına ek olarak, dışişleri ve savunma sekreterlerinin 'farklı örgütsel hedeflere sahip olmaları' ve 'sorunları farklı tarzda ele almaları' söz konusu olabilmektedir.

5- NSC'nin bir operasyonel kolu bulunmamaktadır. Öneriler; Başkan tarafından onaylanırlarsa, Dışişleri ve Savunma Bakanlıkları ve bazen CIA aracılığıyla uygulanmaktadırlar. Bu süreçte, 'birim ve kurum perspektifleri ve tercihleri' devreye girebilmektedir. Kararların yorumlanıp uygulanma şekli, istenmeyen yönlere de dayanabilmektedir.

6- NSC içindeki 'güç ilişkilerinin' ve 'politika üçlüsünün karşılıklı etkileşimi', çoklu savunuculuğa yol açtığı zaman, Başkan, politika önerisi oluşturma sürecine dâhil olmak zorunda kalabilmektedir.

Devlet içi güçlü aktörler, herhangi bir Devlet Başkanı için bir ikilem oluşturabilmektedir. Ancak, Devlet Başkanının, ulusal güvenlik sistemi aktörlerini, "grup-düşünü" anlayışından uzak kişilerden ataması; ulusal güvenlik politikasında, "tehlikeli zafere" yol açabilmektedir. Ancak Başkan, üst düzey personeli arasındaki farklılıkları çözmek için kendisini "politika oluşturma sürecine" sürekli olarak dâhil edememektedir. "Dürüst anlaşmazlık", böyle durumlarda daha değerli ve risksiz olabilmektedir. Kurumlar ve birimler arasındaki anlaşmazlıkların uzlaştırılması ise, Başkanın sorumluluğunda bulunmaktadır. Bu nedenle, "Başkanın liderliği", 'etkili bir ulusal güvenlik politikasının biçimlendirilmesi ve yürütülmesi için' kritik bir öneme sahiptir (Hart, Stern ve Sundelius, 1997: 200).



### 2.2.2. Askeri Kuruluş

Askeri kuruluşların, ulusal güvenlik sisteminin kritik bir operasyonel kolu olduğu ifade edilmektedir. Ulusal güvenlik politikası çalışmasında, örgütlenme şekli ve Devlet Başkanı ile diğer siyasi aktörlerle ilişkisinin nasıl değerlendirileceği ve üstelik askeri profesyonellerin 'eğitim, sosyalleşme ve doktrinleri', askeri kuruluşun şekillendirilmesinde ve ABD ulusal güvenlik politikasının amaçlarını yerine getirme yeteneğinin belirlenmesinde önemli görülmektedir (Owens, 2018: 277-290). İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinden bu yana ABD askeri kuruluşu, 'örgütsel yapıda ve askeri profesyonelliğin kavrayışındaki' bazı önemli değişikliklerden geçmiştir. Ordu, kendi yapısını ve misyonlarını etkileyen çeşitli siyasi ve sosyal güçlerle uzlaşmak zorunda kalmıştır. Aynı zamanda, kötü tanımlanmış bir güvenlik ortamına uyum sağlanma gayretinde bulunulmuştur. Ordunun, tehditler karşısında daha duyarlı olmasını ve gelecekteki çatışmalara hazırlanmasını amaçlayan bu değişiklikler, 'çatışma çeşitliliğinin' yanı sıra 'askeri örgütler ve profesyonelliğin' de büyük ölçüde karmaşık hale geldiğini ortaya koymaktadır (Meese ve Wilson, 2011: 117-138).

Askeri başarı, askeri hiyerarşinin tüm seviyelerinde, yüksek vasıflı ve bileşenli bireyler gerektirmektedir. Bu da, Başkan ve ulusal güvenlik kurumunun güçlü önerilerde bulunması için orduyu büyük ölçüde bağımlı hale getirmektedir. Ulusal güvenlik kavramının; insani ve barışı koruma misyonlarına askeri katılımı ve uluslararası terörizmle mücadeleyi kapsayacak şekilde genişlediği değerlendirilmektedir. Sonuç olarak, askeri gücün yörüngesine aykırı olan misyon ve olasılıklarda, askeri güç kullanılmıştır (Clark, 2018: 291-306). Bütün bunlar; yeni dönemde güç kullanımı sivil kültürlere ve geleneksel olmayan misyonlara evrildiğinden, Devlet Başkanı ve Kongre'nin orduyu baskı altına alması fikrine yönelik etkisini azaltma eğilimi ile açıklanabilmektedir. Aynı zamanda, ABD ordusunun, yirmi birinci yüzyıl savaşları için sürekli bir dönüşüm sürecinde olduğu söz konusudur. Bunlara ek olarak, 1986'daki değişiklikler, Genelkurmay Başkanının da gücünü de genişletmiştir. Bu değişiklikler; 'stratejinin geliştirilmesi', 'ulusal güvenlik politikasının oluşturulması' ve 'askeri kuruluş üzerinde Başkanlık denetimi' üzerine şekillenmektedir. Bu bağlamda, diğer faktörlerin yanı sıra 'strateji, doktrin ve silahlardaki değişiklikler' de öngörülmektedir (Colucci, 2012: 1).

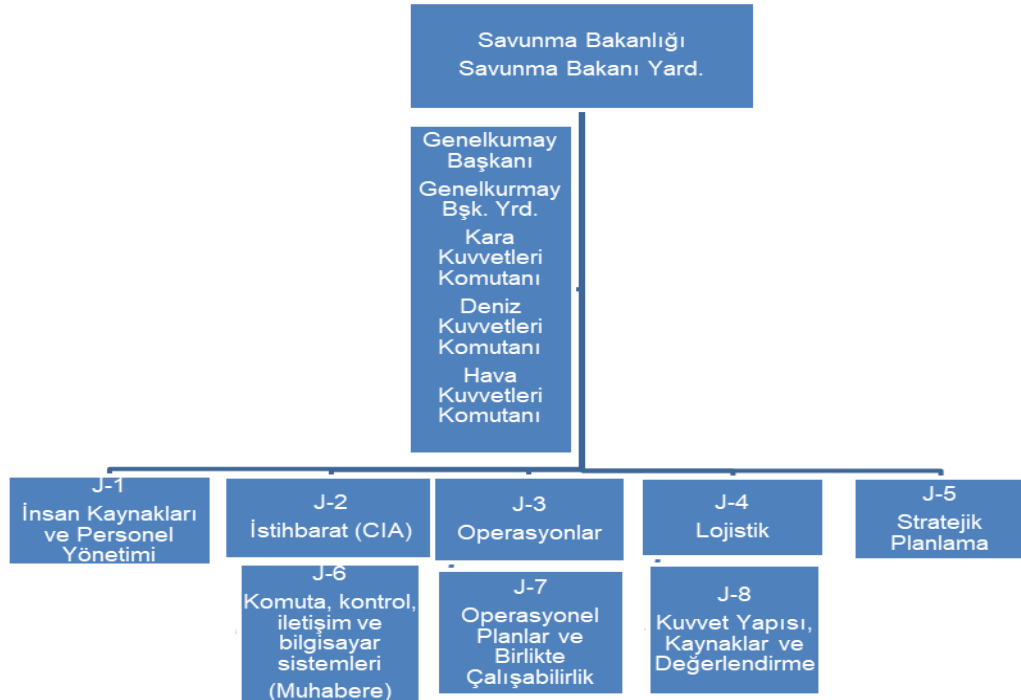
Savunma Bakanlığı'nın yapısıyla ilgili olarak birkaç referans noktasının gözden geçirilmesi gerekmektedir. Birincil olarak; askeri kuvvet birimlerinin (Kara Kuvvetleri,

Deniz Kuvvetleri ve Hava Kuvvetleri) sekretaryaları, operasyonel sorumluluğa sahip değildir. 1947 tarihli Ulusal Güvenlik Yasası'ndaki düzeltmeler, 1949 yılında, idari birim pozisyonunu askeri kuruluşa getirmiştir. İlgili askeri hizmet sekreterinin temel sorumlulukları idari ve lojistik alanlarda değişebilmektedir. Diğer görevlerin yanı sıra, insan kaynağı gücü, hazırlık, silah sistemleri, hizmet etkinliği, askeri gönenç ve eğitim sorumlulukları söz konusu olabilmektedir. Bununla birlikte, askeri hizmet sekreterliğindeki güçlü bir aktör, bu 'hizmetin duruşunu' ve 'operasyonel kabiliyetini' şekillendirmede kararlaştırılmış bir etki ve siyasi nüfuza sahip olabilmektedir (Clark, 2018: 291-306).

İkincil olarak; Genelkurmay Başkanının rolü güçlendirilmektedir. Önceden beri, Genelkurmay Başkanlığının bütünleşik bir aygıt olduğu ve bu en üst düzey komutanın esas olarak sözcü olarak görev yaptığı anlaşılmaktadır. "1986 Savunma Reorganizasyon Yasasının", Genelkurmay Başkanını, askeri/savunma kuruluşundaki birincil aktör yaptığı ileri sürülmektedir. Böylece, Genelkurmay Başkanının Devlet Başkanına doğrudan erişimi sağlanmış oldu. Üçüncül olarak; ordunun operasyonel kolunun komuta ve kontrol zinciri, doğrudan komutandan savunma sekreterine; Genelkurmay Başkanına, oradan bütünleşik komuta merkezlerinin komutanlarına kadar uzanır. Genelkurmay personelinin sorumluluklarının yanı sıra sosyalleşme süreçlerinde eğitim ve deneyim, uzun vadede bir anlayışa sahip bir personel yetiştirecek insan kaynağı rejimi askeri kuruluş içerisinde önemli bir yer tutmaktadır (CSIS International Security Program, 2000).

Savunma istihbarat yapılanması; tüm savunma, ulusal ve uluslararası kuruluşlarla 'işbirliğini ve birlikte çalışabilirliği' geliştirmek ve artırmak için çaba sarf etmektedirler. İstihbarat topluluğu ve ortakları arasında operasyonel güçler tarafından geliştirilen ve stratejik olana yönelik bilgiler daima işlerliğini korumaktadır. Sistemin, araçların, kabiliyetin, eğitimin ve destekleyici politikaların geliştirilmesinin teşvik edilmesi olumlu değerlendirilmektedir. Muharip güçler ve müttefikleri, ilgili ulusal istihbarat verisine ve analizine erişirken mümkün olan en düşük seviyede silahlı kuvvetlerden üst düzey kuruluşlara ve bölgesel istihbarat merkezlerine istihbarat sağlamak durumundadırlar. Savunma İstihbarat Teşkilatının (DIA), birlikte çalıştığı geçerli topluluklar aracılığıyla; birden fazla birim ve operasyonel veri tabanındaki tüm istihbarat bilgileri, aygıtlara erişim sunularak birlikte çalışabilirlik ve işbirliğinin iyileştirilmesi gerekli görülmektedir (Meese ve Wilson, 2011: 117-138).

### Genelkurmay Başkanlığı:



### Şekil 4: ABD Genelkurmay Başkanlığı

Savunma Bakanlığı, görevlerini ve ulusal güvenlik mekanizmasını korumak için; kullanılan aygıt ve memurların yeterince tanımlanmış ve iyi eğitilmiş olduğunun güvencesi aranmaktadır. Karşı istihbarat uzmanları için karşı istihbarat eğitimi ve onaylama ölçünleri ve yeterlilikleri geliştirmek ve insan istihbaratıyla işbirliğine dayalı işbirlikçi bir ortam teşvik edilmektedir. Karşı istihbarat bileşenleri, bütünleşik ve eşleşik olarak karşı istihbarat desteği geliştirilmekte ve sürdürülmektedir. Savunma istihbaratına dayanarak, dikkatle üzerinde durulması gereken noktalar:

- Yüksek risk alanlarında, ancak askeri istihbarat/savunma istihbaratı, sivil ve askeri operasyonları destekleyebilecek niteliktedir.
- Askeri istihbarat; sadece ülkeler arasında yapılan savaşlar için değil; aynı zamanda, ülkelerin “terörizmle mücadele” veya “karşı ayaklanma” politikalarını destekleyecek en önemli unsurlardan biridir (Seren, 2017: 280-281).

Bütünleşik Komuta Merkezleri:



**Şekil 5: ABD Bütünleşik Komuta Merkezleri**

### **Kongre Rolü**

Kongre'nin rolü, orduyu yeniden yapılandırmaya yönelik mevzuatta yer almamaktadır. Anayasal rollere ilişkin yürütme ve yasamaya yönelik uyuşmazlıklar, şimdilerde tartışılmakta, ancak 'askeri değerlendirme' ve ödenekle ilgili yetki dağılımının, "stratejinin oluşturulmasını ve operasyonel uygulamasını" da etkilediği düşünülmektedir. Bu tip çekişmeler ve uyuşmazlıkların, askeri kuruluşu siyasallaştırma tehlikesiyle karşılaştırılabileceği değerlendirilmektedir. Askeri kuruluşun merkezinde strateji, kaynak tahsisi ve askeri performans konularına ilişkin Kongre oturumları da düzenlenmektedir. Daha açık askeri önerilerde ve söz konusu bir savaşa ilişkin kısa vadede askeri seçenekler üzerinde durmak daha ussal olarak görülmektedir. Daha fazla kontrol için Kongre'de amacın, Başkan, Savunma Bakanı, Genelkurmay Başkanı, birim hizmet şefleri ve çeşitli üst düzey operasyon komutanları arasında çekişme olduğu izlenimi oluşturulması söz konusu olabilmektedir (Serafino ve Ekmektsioglou, 2018: 151-184).

### **Askerlik Mesleği**

Komuta ve kontrol yapısı, ulusal güvenlik politikasının oluşturulmasında önemli bir bileşen ise, 'askeri mesleğin değerleri, normları ve akıl/zihin setleri' de dâhil olmak

üzere eşit olduğu ifade edilmektedir. Askeri profesyonellerin tehditleri nasıl algıladıkları, askeri araçların kapasitesini nasıl değerlendirdikleri ve mesleki becerilerini ve yeteneklerini geliştirdikleri, verdikleri ulusal güvenlik politikası önerilerinin önemli belirleyicileri olarak anlaşılmaktadır. Buna ek olarak, profesyonel davranış, ABD askeri yeteneği ve etkinliği ile ilgili, Kongre'nin, müttefiklerin ve düşmanların algıları ile ilgisi bulunmaktadır (Finlan, 2013: 52). Askeri görevlilerin karakterini şekillendiren için şu altı öğenin önemli olduğu varsayılabilmektedir:

- 1- Mesleğin uzmanlık bilgisine dayalı tanımlanmış bir alanı vardır.
- 2- Mesleki yeterliliği korumak için tasarlanmış sürekli bir eğitim sistemi vardır.
- 3- Mesleğin topluma karşı bir yükümlülüğü vardır ve 'ücretlendirme endişesi olmadan' hizmet etmektedir.
- 4- Mesleki karakteri sürekli kuran ve toplumla meşru ilişkiler kurup sürdüren bir 'değerler sistemine' sahiptir.
- 5- Mesleğin çalışabileceği 'kurumsal bir çerçeveye' bulunmaktadır.
- 6- Mesleğin iç ödülleri ve cezaları sistemi üzerine kontrolü vardır ve mesleğe girenlerin nitelik ve niceliğini belirleyen bir konumdadır (Collins ve Futter, 2015: 16-32).

Yine de askeri meslek, diğer işlerde bulunmayan sınırlılıklara uymak durumundadır. Tüm pratik amaçlar için, daha iyi ücret, çalışma koşulları veya operasyonel üstlenmeleri güvence altına almak için askeri kuruluş paydaşları, siyasal partizanlığa resmi olarak katılamamaktadır. Onlarla aynı fikirde olmasa bile, sivil yetkililerin politikası ve kararlarına uymak zorunda olduğu ifade edilmektedir (Holsti, 2001-2002: 1-18). 'Kurumsal ve profesyonel sadakatlerin' yanı sıra 'mesleki motivasyonlar' da kamu emrine dayanmaktadır. Ordu, hükümetin, tamamlanması için karar aldığı hedef düşmanı imha harekâtını tüm kabiliyet gücüyle kabul etmek zorundadır. Profesyonel kariyer kalıpları ve başarı, sistem içinde çalışma ve kurulu yolu takip etme yeteneğine bağlıdır. Askeri profesyonelleri sistemin dışına çıkmalarını engelleyen mesleki değerler ve zihin setleri, onları toplumla belirli bir ilişki kümesine işaret eden kurumsal bir perspektife dönüştürme eğilimindedir. En önemlisi, askeri profesyonellerin kendilerini, kurumlarını, toplumlarını ve dış dünyayı görmelerini sağlayan bir öğretim sistemi bulunmaktadır (Masland ve Radway, 1957: 84).

Çoğu meslek grubunun benzer modeller izlemeye eğilimli olduğu ifade edilebilir. Ancak, askeri olmayan meslekler toplumun geniş kesimlerine erişebilir ve böylece nispeten tanımlanmamış sınırlara sahip bir ana akım içinde hareket edebilmektedirler. Buna karşılık askeri meslek, savaşta başarının birincil mesleki amacını pekiştiren, sosyal, hukuki, ekonomik ve entelektüel olarak daha bağımsız bir topluluk olma eğilimi göstermektedir (Kennedy ve Neilson, 2002: 172). Yaşanılan yaşam tarzları ve zihin setleri, ordunun sivillere en çok değer vermesi gereken noktada bulunmasını gerektirmektedir. Askeri profesyonellerin, özellikle medya, Kongre ve akademi alanlarında kendilerine özgü, olumsuz görüşlerin aksini ispat etmeleri beklenmektedir. Birçok askeri profesyonel, bu tür eleştirilenleri, “ordu bilgisizi” olarak görmeye eğilimlidirler. Ancak bu eleştiriler, ordunun kendi kendine yeten topluluğunu harekete geçirmesine yardımcı olmaktadır. Ordunun ve genel olarak toplumun, “operasyonel kol” ve “stratejik kültür rolü” arasındaki farklar ayırt edilebilmektedir (CSIS International Security Program, 2000).

Anavatan güvenliği/iç güvenlik, ordunun rolünü zorlaştıran başka bir görev olarak öne çıkmaktadır. Askeri profesyoneller, iç güvenlik ihtiyacını kabul etmekte, ancak aktif ordu, yedek güçler, iç güvenlik güçleri, acil durum ve sağlık ekipleri arasında gerekli olan komuta, kontrol ve koordinasyon konularında yetersizlikle ilgili sınırlılıkların oluşabileceği ifade edilmektedir. Bu sorunu çözmesi beklenen, yeni sayılabilecek İç Güvenlik Bakanlığının kurulmasının durumu daha da karmaşıkleştirdiği değerlendirilmektedir. Sonuç olarak, askeri profesyoneller açık politika hedefleri, stratejik tutarlılık ve operasyonel olarak kesin görevler sağlanmasını beklemektedir (Lehrer, 2004: 71-85). Ana askeri duruş, bu boyutlara cevap vermek için en iyi şekilde şekillendirilmiştir. Alışılmadık bir doğanın olumsuzlukları, bu tür düşünceler ile karakterize değildir. Politik tutarsızlıkların ve stratejik belirsizliklerin operasyonel olarak bir araya getirilmeleri sorunsuz işlemektedir. Yirmi birinci yüzyıldaki güvenlik sorunları büyük ölçüde geleneksel olmayan çatışmalar tarafından karakterize edildiğinden bu durumların devam etmesi muhtemeldir (Finlan, 2013: 84).

### **Ordu ve Politika Süreci**

Savunma Bakanlığının yapısı ve askeri profesyonelliğin niteliği ve karakteri, ordunun ulusal güvenlik politikası sürecinde oynadığı rolün temel belirleyicileri olmaktadır. Bu rolün, idari ve operasyonel koşullarla daha fazla ilgisinin, ordunun belirgin bir şekilde ikincil bir konumda olduğu ciddi strateji biçimlendirilmesinden daha kritik olduğu belirtilmektedir. Geleneksel mesleki duruş, askeri personelin siyasete dâhil olmadığına

dayanmaktadır. Bu nedenle, politika süreci doğal olarak politik olduğundan, mesafelerini koruyacakları beklenmektedir. Stratejinin biçimlendirilmesi, politika sürecine bağlı olduğu için, kendilerini “strateji biçimlendirme sürecinin kapsamında” bulmaktadırlar (Holsti, 2001-2002: 1-18).

Diğer bir temel sorunun da, ordunun politika sürecindeki rolünün ve strateji oluşturulmasının, “rol çatışmasından” etkilenmesi olduğu belirtilmektedir. Ordudaki teknoloji gelişimi; ‘karmaşık savaş alanı silahlarına’, ‘elektronik savaşa’ ve ‘karmaşık bir örgütsel savunma yapısının’ evrimine yansımış; askeri kurumları ‘sivil kurum’ ve ‘yönetim sistemleri’ doğrultusunda şekillendirilmeye yöneltmiştir. Ayrıca, üst düzey askeri okullarda, bu tür karmaşık koşullarla başa çıkabilen memurların ve subayların yetiştirilmesi ve geliştirilmesi için büyük çaba sarf edilmektedir (Smith, 1985: 329). Sonuç olarak, askeri idarecilik/yönetim tarzı ve politika sürecine “siyasallaşmadan” katılım, kariyer başarısında ve askeri verimlilikte önemli bir faktör olarak değerlendirilmektedir. Birçok askeri profesyonel ve eleştirmen, askeri hizmetteki gerçek ihtiyacın, ‘liderler ve savaşçılar için’ olduğunu savunmaktadır. Bu görüşe göre, ‘askeri yöneticilik vurgusunun’, askeri hizmetlerin, ‘savaştaki operasyonel birimlere başarılı bir şekilde komuta etmesine ve yönetmesine’ imkân verdiği savunulmaktadır. Bunun yanında, ‘teknolojiye duyulan aşırı güven’, odağı insan olan ‘askerlik davranışının’ ‘psikolojik-sosyal boyutlarından uzaklaştırarak’; ‘liderlik alanındaki yetkinliği’ azaltabilmektedir (Horn ve Walker, 2008: 512).

Ordu, askeri sisteme ve güç kullanımına ilişkin görüşlerini kamuoyuna ve seçilmiş merkezi görevlilere bildirmektedir. Askerlik mesleği, “sessiz rahip düzeni” işlevi görememektedir. Askeri meslek, politik alana yönelik yapısalcı bir “siyasal angajman doktrini” benimsemekte; politika alanında “mantıklı ve sanatsal bir ilişki” kurmaya çalışmaktadır. Siyasal anlayış ve kavrayışlı bir askerlik mesleği, ‘yapısalcı siyasal angajmanın bir temel bileşeni’ olarak görülmektedir. Askeri kuruluşun bu özellikleri, ulusal güvenlik politikası sürecinde veya stratejinin biçimlendirilmesinde, rolünün basit görüşlere izin vermemesine öncüllük ettiği yönünde yorumlanmaktadır (Huntington, 1985: 222-269). Bir yandan, ordu görüşleri göz ardı edilemez; öte yandan, askeri kurumun karakteri, askeri mesleğin doğası ve ABD’nin siyasi sisteminin işleyiş biçimi, ordu için başat aktör olma rolünü önlemektedir. Ulusal ve uluslararası meselelerin bir arada derlenerek değerlendirilmesi; politika sürecinin karar alıcıları tarafından askeri mesleğe ve onun stratejik ve doktrin yönelimlerine ağırlık verilmesini güçlendirmektedir. Bu noktaların, mesleki kültürün özülüyle kesiştiği ifade edilmektedir. Ordunun, azalan

kaynaklarla ve önemli ölçüde daha az sayıda personelle birlikte, çeşitli ulusal güvenlik sorunlarına cevap vermeye hazırlıklı olması ve ‘ulusal güvenlik meseleleriyle ilgili olarak siyaset içindeki şüphecilik karşısında bile bunu yapması gerektiği’ değerlendirilmektedir (Owens, 2018: 277-290).

Bu bağlamlarda, yeniçağda az sayıda politikacı ve akademik yorumcunun gerçek bir askeri deneyimi olduğu söz konusudur. Askeri deneyim, ulusal güvenlik ve askeri mesleğin ciddi bir incelemesi ve analizi için gerekli görülmektedir. Bu deneyim olmadan, gerçekçi ulusal güvenlik politikaları tasarlamak ya da askeri mesleğin doğasını ve karakterini anlamak zor olabilmektedir. Mesleğin karakterini koruyarak ve demokratik bir sistemin ‘düzgü kurallarını ve beklentilerini ihlal etmeyerek’, ‘askeri yapının politika sürecine nasıl dâhil edilebileceği’, her Devlet Başkanının ve ulusal güvenlik kuruluşunun karşılaşılabileceği bir durum olarak görülmektedir (Allport, 2004: 10-23).

### **Sivil-Asker İlişkileri**

Demokrasilerin tarihi boyunca, ‘ordunun üzerinde salt sivil egemenliği’ konusu tartışılmalıdır. Bu durum, ABD siyasal sisteminde ve ABD askeri kuruluşunda bir “zihin seti” olarak işlenmiştir. ‘Siyasallaşmış bir ordu endişesi’, ABD tarihinde periyodik olarak ortaya çıkmış olsa da, bu konu, yirmi birinci yüzyılda daha da zorlaşmaktadır (Holsti, 2001-2002: 1-18). Bu doğrultuda, konunun, ‘daha acil bir ulusal güvenlik sorunu’ haline geldiği savunulmaktadır. ABD ordusu her ne kadar çatışma çeşitliliğine cevap vermeye hazır olsa da, en olası katılımı, Bosna ve Kosova’daki gibi etnik, dini ve milliyetçi çatışmalarda olduğu gibi ‘konvansiyonel olmayan’ operasyonlardır. Etkili olabilmek adına, kimi zaman ordu, kendi güvenilirliğini ve meşruiyetine aykırı davranarak, Amerikan savaş tarzına aykırı operasyonlar yürütebilmektedir. Bununla birlikte, ordunun “halkça tutulmasına” rağmen, deneyimler ve kültürdeki farklılıklar, ABD sivil-asker ilişkilerinin sorunlu kalmasına sebep olabilmektedir (Finlan, 2013: 128). Bu durum, ordunun “sivil iradeye karşı çıkma” veya “seçimleri etkileme girişimi” olasılığının yüksek olduğu anlamına gelmemektedir. Ancak, askeri görüşün, hükümet kararlarını etkilemesi gerektiği durumlarda, örneğin; “kuvvet yapılandırılması” veya “güç kullanımı” kararlarında, tartışma ve danışma kanallarının açık bulundurulması söz konusudur. Sivil-asker ilişkileri için en önemli noktalar; ‘toplumun; askeri otoritelerin kendi alanlarında kalmasını nasıl sağlayabileceği’ ve ‘çatışma çeşitliliğinde, ordunun yanıt verme yeteneğini nasıl destekleyebileceği’ olarak belirtilmektedir (Fishel, 2017: 130).



Sivil kontrolün etkililiğinin, çoğu zaman 'askeri profesyonelliğe dayandığı' ifade edilmektedir. Askeri görevliler bir mesleği tanımlayan ve aynı zamanda kendi jargonlarına özgü üç özellik sergilemektedirler. Bunlar; "uzmanlık (şiddetin yönetimi)", "sorumluluk (devletin ve ulusun savunulması için)" ve "kurumsallık (kurumsal öz-farkındalık ve örgütlenme)" olarak ortaya çıkmaktadır (Horn ve Walker, 2008: 49). Askeri profesyonelliğin, kendi kendini düzenleyen 'kural düzgüleri', ordunun sivil makamlara 'doğal olarak uymasını' sağlamaktadır. Huntington'un görüşüne göre, 'ordunun doğasının, onu liberal sivil toplumla uyumlu' bir duruma getirdiği ifade edilmektedir (Huntington, 1985: 222-269).

Öyle ki; 'askeri güvenlik talepleri' ile 'Amerikan liberalizminin değerleri' arasındaki gerginliğin, uzun vadede, yalnızca 'güvenlik tehdidinin zayıflatılması' veya 'liberalizmin zayıflatılmasıyla' azaltılabileceği anlaşılmaktadır. Başka bir ifadeyle, ordunun; kökleri toplumdan gelmekte ve toplumun değerlerini önemli ölçüde yansıttığı söz konusudur. Bu doğrultuda düşünüldüğünde, "askeri kültür" önemli bir "toplumsal bileşen" olarak görülmektedir (Brooks, 2018: 77-96). Etkili bir ulusal güvenlik politikası ve stratejisi oluşturmak için sivil-asker ilişkilerinde ciddi etkileşimler olabilmektedir. Karşılıklı anlayışı artırmak için askeri ve sivil toplum arasındaki bağlantıların artırılmasının en iyi yol olduğu ve bu bağlantıların, 'askeri istihdam ve askeri eğitim' anlamında ciddi etkileri olduğu ifade edilmektedir. Bu anlamda, Harp Akademileri ve Eğitim-Doktrin Kolordu programlarının; toplumsal düzeyde, saygın bir eğitim-öğretim kaynağı sağladıkları değerlendirilmektedir. Subaylar sınıflarında ilerledikçe, eğitim-öğretimden oluşan bir "bütünleşik düzen"; onları, yüksek sorumluluk düzeylerini üstlenmeye hazırlamaktadır. Bu eğitimlerde, 'sivil-asker ilişkilerini konu alan derslerin yapılandırılması ve güçlendirilmesi' gerektiği de ayrıca önemli sayılmaktadır (Watson, 2007: 29).

### **2.2.3. İstihbarat Kuruluşu**

Doğru ve zamanında istihbarat, gerçekçi bir şekilde analiz edildiğinde ve doğru şekilde kullanıldığında güçlü bir ulusal güvenlik sistemi için önemli bir "bileşen" ve "kuvvet çarpanı" olabilmektedir. İstihbarat toplama ve analizi için kilit kurumun, 1947 Ulusal Güvenlik Yasası ile kurulan Merkezi İstihbarat Teşkilatı (CIA) olduğu bilinmektedir. İlgili kanundan söz eden bir kesit sunmak gerekirse;

*“Çeşitli devlet dairelerinin ve kurumlarının istihbarat faaliyetlerini ulusal güvenlikle ilgili olarak koordine etmek amacıyla, Ulusal Güvenlik Konseyi'nin, ulusal güvenlikle ilgili istihbarat arasında ilişki kurma ve değerlendirme yapması görevi, bu kurumun görevidir. Öncelikli amaç; hükümet içinde söz konusu istihbaratın mevcut kurum ve tesislerinin uygun bir şekilde kullanılmasını sağlamaktır”* (Richelson, 2016: 18).

Her durumda, ulusal güvenlik gereklilikleri; Başkan, Kongre ve CIA için ikilemler oluşturabilmektedir (Gray, 2009: 2). Günümüz devlet hayatında ön plana çıkan sorular; ‘stratejik istihbaratın ne olduğu’, ‘istihbarat topluluğunun uluslararası terörizme verdiği karşılıklar nelerdir’ şeklinde belirlemektedir (Yarger, 2008: 41). Etkin bir istihbarat kuruluşu bağlamında, bu sorulara yönelik taleplerin, ‘politikada nasıl bağdaştırılacağı’ ve ‘uygulamada nasıl bütünleştirileceği’; Başkan, Kongre, CIA ve nihai olarak toplum için süregelen bir sorun ortaya çıkarabilmektedir. Birçok vatandaşı, gizli istihbarat faaliyetlerinden rahatsızlık duyabilmektedir. Gizlilik, örtülü operasyonlar, gizli faaliyetler ve bazı özel operasyonlar istihbarat sisteminin en doğal etkenleri olsa da kamuoyu algısında, bu uygulamaların açık bir sistemin ‘ahlaki çerçevesine’ uymadığı ileri sürülmektedir (Pee, 2016: 114).

İstihbarat ve karşı istihbarat, etkili politika ve strateji için önemli görülmektedir. Ancak, daha iyi istihbarat ve bunun etkili kullanımı; ‘istihbaratın doğası ve amacının’ ve ‘istihbarat topluluğunun bilgisinin anlaşılmasına’ dayanmaktadır (Goldman ve Maret, 2016: 295). Ulusal güvenlik politikası ile ilgili herhangi bir araştırma; ‘Başkan ve CIA arasındaki ilişkiyi’, ‘CIA ve istihbarat topluluğunun yapısı ve amacını’, ‘istihbaratın rolünü’, ‘istihbarat döngüsünü’ ve ‘tüm bunları tutarlı bir bütünleştirmeye uyarlamaya çalışan sistemi’ çözümlenerek ifade etmeye çalışmaktadır. Sistem içerisindeki sorunlara dair davranışsal çözümün; ‘ayrılıkçı siyasi meseleler’ ile ‘anayasal sorumlulukların’ rekabet eden yorumları arasında ussal bir uzlaşmanın sağlanmasına dayandığı belirtilmektedir (Shuman ve Thomas, 2002: 102). Merkezi İstihbarat Direktörlüğü (ODNI) istihbarat topluluğunun zirvesindedir. Kuruluşun; internet sayfasındaki, *“Güçlü ve güvenli bir ulus için istihbarat topluluğumuzu birleştiriyoruz”*<sup>11</sup> ifadesiyle, amaç ve hedefleri anlaşılacaktır. Örgütün başkanı, “yasal bir danışman” olduğu NSC’ye “stratejik istihbarat sağlamada” kritik bir konuma sahip olmakla beraber, Devlet Başkanı için de bir danışman olarak hizmet vermektedir. Merkezi İstihbarat Direktörünün hükümetteki nüfuzunun büyük bir kısmı, Başkan ile olan ilişkilerine dayanmaktadır. CIA’i yürütme ve Topluluk Yönetim Kadrosu (koordinasyon ve yönetim

<sup>11</sup> İngilizce: *“We unify our intelligence community towards a stronger, safer nation”* (Bkz. <https://www.dni.gov/index.php>).

için) ve Ulusal İstihbarat Konseyi (on iki üyesi hükümet ve özel sektörden gelen, stratejik konular ve stratejik düşünme; devlet aklı için), “istihbarat kurumlarını koordine etme sorumluluklarında” yardımcı olmaktadır (Gill, Marrin ve Phythian, 2009: 28).

ODNI ile ve onun aracılığıyla istihbarat topluluğuyla olan önemli ilişkilerden başka, Başkan da iki kuruldun “günlük istihbarat bilgilendirmesi” almaktadır. Birincisi; Başkanın “Dış İstihbarat Danışma Kuruludur”. Kurul, Başkanlık Yürütme Ofisinin görev alanı sorumluluğundadır. Başkan tarafından atanan ve Başkana bağlı olan on altı üyeye sahiptir. Birçoğu hükümet dışı seçkin vatandaşlardan oluşmaktadır. Kurul, ABD istihbarat çalışmalarının verimliliğini artırmak için önerilerde bulunmaktan sorumludur. İkincisi; 1976 yılında kurulan “Başkanlık İstihbarat Gözetim Kurulu”, Devlet Başkanına rapor vermekte ve Dış İstihbarat Danışma Kurulunun daimi komitesidir. Gözetim kurulunun sorumluluğu, istihbarat faaliyetlerini Devlet Başkanı adına incelemek ve yasallık veya uygunluk sorunlarına yol açacak herhangi bir durumu rapor etmektir. Ayrıca istihbarat topluluğunun iç yönergelerini de gözden geçirmektedir (AFCEA Intelligence Committee, 2007).

Bu Başkanlık kurulları; istihbarat topluluğunun lideri ODNI ve CIA direktörleriyle özel bir ilişki içerisindedir. Kurulların faaliyet raporları, istihbarat faaliyetleri hakkında bilgi vermeyi zorunlu kılmakta ve bu da ODNI ile koordinasyon gerektirmektedir. ODNI, bu kurullarla ilişkilerinde istihbarat topluluğuna söz yöneltmekte ve bu durum, yöneticinin sorumluluklarına katkıda bulunmakla birlikte, istihbarat topluluğundaki önemini artırmakta ve istihbarat sistemi içindeki başat aktör rolünü güçlendirmektedir. Merkezi İstihbarat Direktörü, farklı ortamlarda ve farklı politik ve mesleki ilişkilerde; bir “danışman, koordinatör ve lider bir yönetici” olarak yorumlanmaktadır. Ana işlevinin, ‘tüm ulusal istihbarat sisteminin merkezi olarak, uygulama ve operasyonlardan doğrudan sorumlu olmak’ olduğu anlaşılmaktadır (Lahneman, 2011: 18).

CIA’ın istihbarat topluluğunda lider kurum olarak önemi ve ulusal istihbaratın koordinatörü olması onu diğer istihbarat servislerince pek te hoşlanılan bir kurum yapmadığı gerçeği söz konusudur (Farrell, 2015). CIA, 4 Haziran 2001 tarihinde, CIA’ın temel misyon yöneticilerinin; Operasyonlar, İstihbarat, Bilim ve Teknoloji Müdürlüklerinin yeteneklerini güçlendirmek için bir “misyon odaklı” yeniden düzenleme uygulamıştır. Bu müdürlüklerin her biri, bir müdür yardımcısı tarafından yönetilmektedir (Lahneman, 2011: 68).

*Operasyon Direktör Yardımcısı (DDO; casusları yönetmektedir.):* Bu müdürlük, gizli istihbaratın gizli toplanması için birincil sorumluluğa sahiptir. Bu doğrultuda, bazen “HUMINT” olarak adlandırılan “insan kaynaklı istihbaratı” kapsamaktadır. Gizli operasyonlar, aynı zamanda bu müdürlüğün sorumluluğunun bir parçasıdır. Yurt içinde de işlevsel olan DDO, ABD tarafından yürütülen dış istihbarat çalışmalarının üslenmesini de gerçekleştirmektedir.

*İstihbarat Direktör Yardımcısı (DDI; analistlere liderlik etmektedir.):* DDI, tüm dış kaynak istihbarat analizlerinin üretimini ve yaygın dış problemler üzerine çalışılmasını yönetmektedir. DDI, istihbarat analizinin ulusal güvenlik politika yapıcıları ve diğer istihbarat tüketicilerinin gereksinimlerine yönelik ön alıcı “zamanındalık, doğruluk ve uygunluktan” sorumludur.

*Bilim ve Teknoloji Müdür Yardımcısı (mühendislik çalışmaları):* Bu müdürlük, günümüzün istihbarat ihtiyaçlarını karşılamak için yenilikçi teknoloji sağlama ve uygulama ile ilgilidir (Tromblay, 2016: 67).

Bu müdürlükler, CIA içinde meydana gelen siyaset ve “çeteleşmiş kurum içi klik savaşlarının” merkezindedir. Örneğin, Operasyon Müdürlüğü’nün üyeleri kendilerini daha seçkin görerek, diğerlerine “kâğıt işçisi ve olağan bürokrat/yöneticiler” olarak bakabilmektedirler. “Tüm aksiyonu biz aldık; dünyayı dolaşıyoruz ve uydular insanların neler yaptığını size tam olarak söyleyemez” anlayışıyla kendilerince haklı olarak sahada toplanan ve analiz edilen istihbaratın masada yapılandan daha yeğ olduğunu ifade etmektedirler. Diğer daire müdürlükleri de, genel istihbarat değerlendirmelerine kendi önemlerini yükler ve sunarlar. Yani, birbirinden farklı dairelerde, ayrı unsurlar kendi tarzını ve kendini, “birimcilik anlayışına” dayandırarak, koruma alışkanlıklarını geliştirmeye eğilimli olabilmektedirler (Farrell, 2015).

İdare Müdürlüğü’nün bir parçası olarak kullanılan sorumluluklar, yürütme direktörlüğüne yöneltilmiştir. Bunlar, CIA’nın Misyon Destek Ofisleri olmuştur. Baş Enformasyon Müdürü, Finans Direktörü, Güvenlik, İnsan Kaynakları ve Küresel Destek (tesisler, lojistik, yayın vb.) birimlerinden oluşmaktadır. Ayrıca, önemli olan ve 15 ulusal istihbarat memurunu görev sorumluluğunda bulandıran; ‘belirli bir konu alanında uzman’, CIA ve diğer ilgili kurumlar ve akademiden alınan uzmanlardan oluşan bir Ulusal İstihbarat Konseyi de bulunmaktadır (Tromblay, 2016: 318).

ODNI’nin sorumluluklarının, CIA’nın operasyonel görev alanını aştığı ifade edilmektedir. Ulusal Dış İstihbarat Kurulunun başkanı olarak, üyelerinin gündemini ve faaliyetlerini

etkilemektedir. Başkanlık direktiflerinin yanı sıra, ODNI'den gelenler ile kurul; "istihbarat bilgilerinin kurumlararası değişimi" ve "istihbarat konularında yabancı hükümetlerle prosedürler oluşturma" gibi çeşitli görev ve sorumluluklar vermektedir (Blechman, 1990: 140). Örneğin, Savunma İstihbaratı Örgütü (DIA) istihbarat topluluğunun bir üyesi olarak sorumluluk taşımaktadır. Aynı zamanda yabancı savunma kuruluşları ile sorunları ele almakta ve Savunma Bakanlığı ofisine istihbarat sağlamaktadır. Değişen stratejik sahanın yanı sıra, 11 Eylül'ün sonrasında, mevcut belirsizlikler göz önüne alındığında, CIA'nın rolü ve amacı hakkında çeşitli sesler ortaya çıkmıştır. Yeni stratejik çevreye daha uygun hale getirmek için CIA'nın yeniden yapılandırılması gerekli görülmüştür (Lahneman, 2011: 92). Yeniden yapılandırılmış kurum, ülkenin güvenlikle ilgili konularında; Devlet Başkanı, NSC ve ilgili hükümet birimlerine tavsiyelerde bulunmak için çeşitli bilgi toplama unsurlarının çalışmalarını denetlemekte ve koordine etmektedir. CIA, gizli operasyonlardan ve insan istihbaratından sorumlu olmaya devam etmektedir (Unger, 2013: 189).

### **İstihbarat Topluluğu**

İstihbarat topluluğu terimi, genel bir referans nesnesidir ve yürütme organı içindeki istihbarat ile ilgili tüm düzeydeki kurumları veya bu tür kurumların bileşenlerini kapsamaktadır. İstihbarat topluluğu, birkaç bileşen ve operasyonel seviyeden oluşmaktadır. Savunma Bakanlığı bünyesinde birçok önemli istihbarat birimi bulunmaktadır. Ulusal Keşif Ofisi (NRO), "uzmanlaşmış dış istihbaratın toplanmasından sorumlu olan ofisler" kategorisinde yer almaktadır (Lowenthal, 2012: 196).

Ulusal Güvenlik Ajansı (NSA), elektronik istihbarattan sorumlu kabul edilmektedir. Radyo iletimlerini ve diğer elektronik iletişimleri engellemekte veya izlemektedir. Gelişmiş yetenekleri göz önüne alındığında, NSA özellikle gizli çalışma ilkesine dayanmaktadır. DIA, aynı zamanda NSA için savunma istihbarat kaynaklarını ve kurumlarını koordine etmekte, denetlemekte ve sekretere sorumluluklarını yerine getirmek için gereken tamamlanmış istihbarat ürününü sağlamaktadır. Ulusal Görüntü ve Harita Oluşturma Ajansı, "askeri çerçevenin ve sistemlerinin desteklenmesi için" gerekli stratejik ve taktik haritalar, çizelgeler ve diğer verileri sağlamaktadır. Örgütsel çerçeve içinde olmasına rağmen, NRO tarafından toplanan açık kaynaklı ve gizli verilerin yanı sıra, güvenlik verileri ile ilgilenmektedir (Duyvesteyn, 2013: 85).

Savunma Bakanlığı, ulusal düzeyde istihbarat üzerine odaklanmıştır. Orduda; Kara Kuvvetleri, Hava Kuvvetleri ve Deniz Kuvvetleri istihbaratı dâhil olmak üzere, her

seviyede ordu istihbarat birimleri bulundurulmaktadır. Her birinin, çeşitli alt birimleri ve kaynaklarını içeren kendi toplulukları bulunmaktadır. Güvenlik hizmeti istihbarat birimleri, bireysel hizmetlerin taktik planlarını desteklemek için, gerekli “savaş alanı istihbaratına” odaklanmaktadır. Buna, düşman savaş harekât bilgisi ve analizi de dâhil edilebilmektedir. Bazı istihbarat servisleri, doğrudan bütünleşik komutlara uymak durumundadır. Amaçları, komuta sorumluluk alanı hakkında “özel bilgi” sağlamaktır. Bu doğrultuda, kendi özel birimlerine, hizmetlerine ve komuta bölgelerine hizmet etmektedirler. Aynı zamanda istihbarat topluluğu aracılığıyla, toplam istihbarat analiz çalışmalarına girdi sağlamaktadırlar (Sims ve Gerber, 2005: 198).

İstihbarat ilişkileri ve sorumluluklarının kontrol edilmesi zor olabilmekte; her bir istihbarat örgütü ve hizmetinin, “kendi akıl/zihin setleri, sadakat anlayışı ve kültürleri olduğu gerçeği” ortaya çıkabilmektedir. Bununla birlikte, istihbarat sürecindeki herhangi bir çarpıklık nedeniyle, ulusal güvenlik için, doğru istihbaratın ve müdahaleci olma potansiyeline sahip bir sürecin, sivil özgürlüklerin üzerinde kontrol sağlaması olasılığı göz önüne alındığında, kamuoyunda endişe yaratabilmektedir (Gray, 2009: 179). Yakın koordinasyonun, terörle mücadele operasyonları gibi belirli gizli faaliyetler için kritik öneme sahip olduğu değerlendirilmektedir. Makul derecede etkili bir istihbarat sistemi geliştirmenin anahtarı, ulusal kurumlar, Savunma Bakanlığı istihbarat servisleri ve onların alt hizmetleri arasında bir güven ve güvenlik ortamı oluşturmak olduğu ileri sürülmektedir. Bu noktada sorumluluğun, öncelikle istihbarat topluluğunun merkezi olan ODNI ile ilgili olduğu savunulmaktadır (Snow, 1998: 88).

Aynı derecede önemli olan, ODNI ve diğer istihbarat yetkililerinin yabancı istihbarat ajansları ve güvenlik hizmetleri ile yakın ilişkiler geliştirmeleri gerektiği ifade edilmektedir. Ulusal güvenlik planlaması için önemli olan grup faaliyetleri (terörizm gibi) hakkında bilgi toplanılması ve “analiz harekâtı yapılması” gerekli görülmektedir (Cambone, 1998: 184). Yararlı olmak için, istihbarat mekanizmasının, karar vermede ve eylemde kullanmak için politika yapıcılar için tamamlanmış istihbaratta ham bilgi geliştirme sürecini doğru yönetmesi beklenmektedir. Tanımlanan istihbarat döngüsü olarak adlandırılan süreçte sorumluluklarını yerine getiren istihbarat örgütlerinin bütünleşik olduğu ifade edilmektedir (Tromblay, 2016: 417). İstihbarat döngüsü, normal olarak istihbaratın ne olduğunu ve politika süreciyle nasıl ilişkili olduğunu incelemek için kullanılmaktadır. Bu döngü süreci, istihbarat topluluğu ve CIA'nın rolü bağlamında kurulmaktadır. Yani istihbarat çalışmasının, sistemin süreçleri ve döngünün verimliliği ile yakından ilişkili olduğu ifade edilmektedir (Theoharis, 2006: 122).

İstihbarat döngüsü; “planlama ve yönlendirme”, “toplama”, “işleme”, “tüm kaynak analizi ve üretimi” ve “yayma” olmak üzere beş aşamada görülebilmektedir. “Planlama ve yönlendirme aşaması”; ‘bir istihbarat ürününü tüketiciye ulaştırmak için veri ihtiyacını tanımlamakta; tüm çalışmanın yönetimini’ kapsamaktadır (Lowenthal, 2006: 211). Süreç genellikle, NSC’den veya başka bir birimden, belirli konularda istihbarat toplamak için yapılan bir talep ile başlamaktadır. Bir sonraki aşama olan “toplama”, ‘tamamlanmış istihbarat üretmek için gereken ham bilginin toplanması’ olarak ifade edilebilmektedir (Ransom, 2007: 174). İstihbarat toplama, özel kaynaklar ve medya hesaplarının yanı sıra gizli kaynaklar da dâhil olmak üzere çeşitli faaliyetlere dayalı olabilmektedir. Toplamada kullanılan yöntemler, uydu ve elektronik araçların yanı sıra insani olmak üzere, genellikle teknik eğilimli olmaktadır. Toplanan işlenmemiş ham istihbarat, onu ‘yönetilebilir’ duruma getirmek için işlenmektedir. Bu adımda, toplanan çok miktarda bilgi; ‘şifre çözme, dil çevirileri ve veri azaltma yoluyla’ analistlerin kullanabileceği bir biçime dönüştürülebilmektedir. “Analiz ve üretim aşaması”, temel bilginin ‘tamamlanmış istihbarata’ dönüştürülmesi olarak tanımlanmaktadır. İşlenmiş istihbarat, yetkili karar alıcı tüketiciler için anlaşılır ve kullanılabilir bir biçime dönüştürülmektedir. Toplanan tüm istihbarat eşit kalitede olmayabilmektedir. Güvenlik boyutu, güvenilirlik ve doğruluk açısından değerlendirilmesi söz konusu olabilmektedir (George ve Kline, 2006: 288).

İstihbarat; ABD ulusal güvenliği ile olan ilişkisine dayanılarak, düşmanın niyetine, gücüne ve politikasına ilişkin olarak analiz edilmektedir. Analizin doğruluğu ve güvenilirliği analistlerin deneyimine, gelişmişliğine ve kapasitesine bağlı olduğundan, analiz aşaması, istihbarat sürecinin en zor kısımlarından biri olabilmektedir (Johnston, 2005: 18). ‘Üretim’, analizin doğal bir parçası olarak görülmekte ve son ürünün şeklini ifade etmektedir. Bunu; “yayma aşamasıyla”, son ürünün son kullanıcılara dağıtılmasıyla son adım takip etmektedir. İstihbarat süreci, mantıksal olarak bir adımdan diğerine geçiş olarak görülmektedir. Döngüde yer alan birimleri ve hizmetleri yönetmek ve koordine etmek ve dolayısıyla tüketiciye doğru ve zamanında bilgi sağlamak kritik önem göstermektedir (Hibbert, 1990: 110-128). Tamamlanmış ürün, analistlerin kararına dayandığından, insan denklemi resmin içine girmektedir. Bu doğrultuda, yanlış kararlar ve insan hatası riski de oluşabilmektedir. Nihai analizde, istihbaratın ne kadar iyi olduğuna bakılmaksızın, analitik olarak ne kadar kesin ve ne kadar zamanında tamamlanmış ürünün faydası, karar alıcı tüketiciyi bağlamaktadır (Hatfield, 2008: 87). Ulusal güvenlik amaçları için tamamlanmış ürünler ve eleştirel istihbarat tahminleri üreten profesyonel bir çalışma ortaya çıkabilmektedir. Buradan

hareketle, politika savunuculuğuna, politika koordinasyonuna yönelik bir bütünleşik yönetim anlayışı sağlanabilmektedir (Sorensen, 2005: 81-98).

İstihbarat sisteminin en tartışmalı yönü gizli operasyonlardır. Birincisi olmasına rağmen CIA, bu tür operasyonlarda yer alan tek kurum olmamıştır. Merkezi istihbarat başkan yardımcısı gizli operasyonlardan sorumludur. Ancak, bu sorumluluk, ABD ulusal güvenliğini etkileyen işlevlerin yerine getirilmesi koşuluna dayanmaktadır. Gizli operasyonların; genellikle dış politika ve ulusal güvenlik hedeflerine ulaşmak için gerekli olan istihbarat sisteminin ayrılmaz bir parçası olduğu kabul edilmektedir (Lantis, 2002: 87-113). Gizli operasyonların doğası ve yarattıkları ikilemler; herhangi bir açık sistemin 'gereksiz sayılabilecek' gizli istihbarat operasyonları, istihbarat sistemindeki temel huzursuzluğu da vurgulayabilmektedir. Etkili istihbaratın önemini farkında olmakla birlikte; uzman eleştirmenler, demokrasi şartlarından "hukukun üstünlüğüne uymayı" ve "demokratik otoritelere bağlı kalınmasını" ifade etmektedirler. Bireysel özgürlükleri ve hakları korumak, en azından bazı istihbarat faaliyetlerine karşı çıkmak ve gözetim talep etmek gerekli görülmektedir. Bu doğrultuda, "hesap verilebilirliğin" istihbarat örgütleri için de geçerli olduğunun sağlanması yapılmış olabileceği düşünülmektedir (Zehtab, 2018).

Bu eleştiriler, sadece ABD ile sınırlı olmamaktadır. İngiltere'nin MI6 istihbarat ajansı ve İsrail'in MOSSAD'ı da bu konuda dikkatleri üzerlerine çekmektedirler. Birçok ciddi sorun, bir istihbarat sistemini koruyan herhangi bir demokrasi ile karşı karşıya kalabilmektedir. İstihbarat operasyonlarının, siyasal sistemdeki daha az şeffaf kurumlarla ilişkisinin yanı sıra, bu tür operasyonlarda var olan yasal ve felsefi sorunları bir araya getiren ahlaki ve etik sorunlar olabilmektedir. İstihbarat başarıları (özellikle gizli operasyonlar) nadiren ortaya çıkmaktadır. Ancak, başarısızlıkların genellikle, ABD'nin dış ve ulusal güvenlik politikalarının zararına olduğu eğilimi söz konusu olabilmektedir. Yani, bir istihbarat olayının "haber olması", orada istihbarat başarısızlığı olduğu varsayımını doğurabilmektedir (Davies, 2012: 349).

Kongre, özellikle de başarısızlıkların açığa çıkarılmasının, "siyasal güvenilirliklerine" fayda sağlamayacağı savıyla, bu tür faaliyetlerin bilgisinden uzak durmayı tercih edebilmektedir (Tromblay, 2016: 33). Bu doğrultuda, istihbarat ihtiyaçlarını demokratik bir siyasal sistemin kural düzgüleri ve beklentileriyle bağdaştırmaya çalışan içsel problemlerin varlığı söz konusu olabilmektedir. Üstelik ulusal güvenlik politikasında, istihbarat topluluğunun rolü üzerinde ulusal güvenlik kurumunda ortaya çıkan birimcilik anlayışı belirebilmektedir (Pee, 2016: 72). Bu bağlamda, istihbarat topluluğunun



güvenilirliği; öncelikli olarak “politika savunuculuğundan kaçınma”, “kurumsal kültürü koruma” ve “mesleki yeterliliği sağlama” ilkelerine dayanmaktadır. Önceden belirlenmiş bir “politika pozisyonu” için istihbarat temeli arayan herhangi bir Başkan, sadece istihbarat sürecini çarpıtmakla kalmamakta; aynı zamanda CIA ve ABD istihbarat topluluğunun güvenilirliğini de aşındırma tehlikesine sebep olabilmektedir (Newmann, 2003: 24).

Bu anlamda, CIA’ın istihbaratın en objektif analizi ve istihbarat döngüsündeki ihtiyaçların takibi dışında herhangi bir pozisyon alması için, düşünce gücünün kurum tarafından sınırlandırılmadığı istihbarat profesyonelleri kritik rol almaktadırlar. Bu durum, “bürokratik sadakat” olarak adlandırılabilir (Farrell, 2015). ODNI, istihbarat topluluğunun genel etkinliğini belirlemeye yardımcı olmak için Kongre’ye karşı sorumluluklarını da yerine getirmektedir. Bu çerçevede, istihbarat gözetim komitelerinin, ulusal güvenlik politikası sürecinde etkin bir rol oynadığı değerlendirilmektedir. ODNI ile Devlet Başkanı arasındaki güvenin kritik önemde kalmaya devam edeceği ve CIA’ın bu ilişkinin temelinde yer alacağı düşünülmektedir. Bu nedenle, ODNI, istihbarat topluluğunun nesnelliğini yansıtırken; NSC’nin yanı sıra Başkanın ‘ulusal güvenlik kaygılarına’ da “yeterlilik ve bütünlük” açısından yanıt vermek durumundadır (Eisendrath, 2000: 219).

Bu bağlamlarda, açık bir sistemde etkili bir istihbarat kurumunun nasıl sürdürüleceğinin ikilemi günümüzde devam etmektedir. Kabul edilebilir bir ilişki geliştirmek, uygun sınırları ve rolleri tanımlamak ve dinamik bir değerlendirmeyi sürdürmek, Başkan ve onun liderliği ile başlamaktadır. Aynı derecede önemli olan, açık bir sistemde en etkili istihbarat sisteminin, ulusal güvenlik konularına ilgili bir Kongre ve bilinçli bir halk iradesinden de güç aldığı ifade edilmektedir (Almond, 1956: 371-378). Açık bir sistemde, etkin bir istihbarat kuruluşunun sürdürülmesindeki zorluklar karmaşık olabilmektedir. Açık ve mevcut bir tehlike olmadıkça, demokrasilerde istihbarat kuruluşunun hiçbir eylemde bulunmaması gerektiği görüşü ileri sürülmektedir. Ancak, açık ve mevcut bir tehlike olana kadar beklemek çok geç olabilmektedir (Grabo, 2010: 20). Çatışmanın doğmasını beklemenin, açık sistemi aşırı derecede dezavantajlı bir konuma getirebileceği ve etkili müdahalenin maliyetini önemli ölçüde artırabileceği değerlendirilmektedir (Unger, 2013: 105).

### 2.3. ULUSAL GÜVENLİK POLİTİKA SİSTEMİ

Ulusal güvenlik politikası sürecinin analizi, dört aşamalı modeli uygulayabilmektedir. Ancak, ulusal güvenlik konularının doğası, politika sürecini birçok önemli açıdan şekillendirmektedir. İlk olarak, bir rakip tarafından planlanan girişimlere cevap vermek için gizlilik gerekmektedir. İkincisi, kriz durumlarında, bir hıza ihtiyaç bulunmaktadır. Üçüncüsü, çoğu durumda ulusal güvenlik politikası; ABD iç yasalarının kapsamı dışındaki dış gruplar veya yabancı devletlerle ilgilenmek durumundadır. Dördüncüsü, ulusal güvenlik politikasını yürüten araçlar, birçoğu yurt dışında faaliyet gösteren “yabancı misyon hizmeti”, “ordu ataşeliği” ve “istihbarat kuruluşu üsleridir” (Dixon, 1984: 192). Özetle, ulusal güvenlik politikası konuları dış kaynaklardan ortaya çıkmakta ve ABD dışında faaliyet gösteren ulusal güvenlik çıkarlarına dair araçların yanıtlarını gerektirmektedir. Bu durum, ulusal güvenlik politikası sürecinin siyasal aktörlerinin ve dikkate alması gerektiği bir bağlam olarak ifade edilmektedir. Bilgi akışının; sınırlılığı ve çoğu kez ulusal güvenlik kurumunun dışındaki kamu görevlileri, Kongre üyeleri ve bürokratlar için kullanılamaz olması söz konusudur (Preston, 2001: 76).

Başkan, genellikle ulusal güvenlik politikasının ikilemleri ile karşılaşabilmektedir. Bir yandan, hassas doğası; yabancı devletleri etkilemek için askeri, diplomatik ve istihbarat araçlarının açıklanmayan kullanımı da dâhil olmak üzere, sessiz diplomasi ve gizliliği belirleyebilmektedir. Öte yandan, açık bir sistemde adaletli operasyonlar yürütme, gizliliği sağlama ve etik davranış kavramları önemli görülmektedir (Gray, 2009: 7). Ulusal güvenlik politikası süreci önceliklidir, ancak amaç, sadece Devlet Başkanı ve ulusal güvenlik kurumunun korunması değildir. Kongre ve kamuoyu, ulusal güvenlik çıkarlarının tanımlanması için Devlet Başkanına bağlıdır (Colucci, 2012: 599).

Ulusal güvenlik politikası ve stratejisinin geliştirilmesi ve uygulanması ile ilgili birçok sorun bulunmaktadır. Birincisi; ulusal güvenlik politikası, iç politikayı doğrudan etkilemektedir. Çoğu durumda, en iyi ulusal güvenlik politikası iç politika üzerinde olumsuz etki oluşturabilmektedir. Bir boyutta, ulusal güvenlik ve dış politika üzerinde etkisiz görülmesi halinde, iç politikaya odaklanmış bir Devlet Başkanı yetersiz kalabilmektedir. Ulusal güvenlik ve dış politikada Devlet Başkanlığı etkinliği, iç cephede etkisizlik nedeniyle değer kaybedebilmektedir. Devlet Başkanı, iç siyaset ve dış/güvenlik politikalarını dengede yürütmek durumundadır (Hoxie, 1977: 35-42). İkincisi; ulusal güvenlik sorunlarının kamuya açık olması ve yönetimin güvenilirliğini etkilemesi olasılıklı görülmektedir. Ancak, yönetimin, bazı politikalar için destek üretme

yeteneğini sınırlayan pek çok başarı ortaya çıkarılmayabilmektedir. Üçüncüsü; iç güvenlik sorunları, ulusal güvenlik kurumunun, bürokratik iktidar yapısının ve Kongrenin politikalarını geliştirip uygulayabilmesini engelleyebilmektedir. Bu açıdan Kongre, kamuoyunu etkileme yeteneğinin yanı sıra, gözetim ve finansta önemli bir faktör olarak anlaşılmaktadır (Jarmon, 2014: 103).

İç politika ve ulusal güvenlik politikası arasında önemli ölçüde karşılıklı bağımlılık olmasına rağmen, odak nokta, dış aktörler ve ABD askeri güçlerinin dağıtımı üzerine şekillenmektedir. Stratejik manzara, ABD ulusal güvenliği ve ulusal çıkarları ile doğrudan bağlantısı olmayan yeni zorluklar ve potansiyel tehditler ile ayırt edilmektedir. Bu noktada, Devlet Başkanı; politika sürecinin merkezinde yer almakta; ancak, ulusal güvenlik kurumsal ve kurumlar arası politikalar, bireysel akıl yürütmeler, iç politik ve sosyal güçler ve yabancı aktörler tarafından etkilenmektedir. Politikada ve uygulamada tutarlılık ve bağlılık konusunda güvenilirlik, Başkanlık sorumlulukları kapsamında görülmektedir. Bütün bunlar, Devlet Başkanı tarafından dile getirilen “stratejik bir vizyonu” ve ulusal güvenlik kuruluşu üzerinde olumlu bir etkiye sahip olan bir “liderlik tarzını” ifade etmektedir (Lowenthal, 2006: 8).

Bir yandan, radikal terörist ağ grupların zorladığı ve diğer yandan ulusal istihbarat bürokrasisinin tercih ettiği, baskın örgütsel biçimlerle ilişkili ve karşılaştırmalı olarak “güçlü ve zayıf yönler” mevcut olabilmektedir. Bu doğrultuda, ‘siyasal istihbarat’ yalnızca ‘hükümet dayanaklı istihbarat’ ve ulusal güvenlik yönetiminin klasik olarak işaret ettiği kavramlara değinmektedir. Bilgi bilimcileri tarafından geliştirilen kavramların, araçların ve tekniklerin birçoğu, çok çeşitli kurumsal ve örgütsel bağlamlarda bilgi ve verilerin istihbarat uzmanları tarafından toplanması, organize edilmesi, geri kazanılması ve yayılmasında alışılmış olarak kullanılmaktadır (Bayer, 2010: 109). Bilgi ve iletişim teknolojileri, “örgütsel yapının” ve “örgütsel kültürün”, bilgi sistemlerinin benimsenmesi ve kullanılmasına odaklanmaktadır. Nihayetinde, ulusal istihbarat ve güvenlik hizmetlerinin etkinliği de dâhil olmak üzere, bireysel ve kurumsal bilgi davranışlarını ve politika sistemini daha iyi etkileyebilen unsurlar, bilgi teknolojileridir (Committee on Homeland and National Science and Technology Council, 2016).

Ulusal istihbarat topluluğunun eleştirisinin, ulusal güvenlik alanında analitik ve örgütsel işlev bozukluğu ve kötü yönetimin derin bir geçmişinden ileri geldiği değerlendirilmektedir. İstihbarat teşkilatındaki eksikliklerin konusu ve yoğun eleştirilerin ardından reform ihtiyacı üzerine temellendirmeler olmaktadır (Turner, 2014: 107).

Bürokratik siyasette, genel kuruluşların “merkezkaç eğilimleri” ve genel olarak sistem içinde belirli eksiklikler tespit edilebilmektedir. Bunlar; “kronik başarısızlık”, daha geniş “tarihi-politik bağlamın kurulamaması”, “ulusal istihbarat örgütünün, resmi ve gayr-ı resmi çalışmalarının ayırt edilememesi”, “gizli politika odaklı eylemlere yönelik eleştirileri ilişkilendirememek” şeklinde görülebilmektedir (Neu, 1987: 85-104).

Birincil örnek verilecek olunursa; İngiltere’de Askeri İstihbarat-*Military Intelligence-5* (MI5), bir kanun uygulayıcı kuruluştur. İç istihbarat aygıtı olarak yorumlanmaktadır. İkincil olarak; tarihsel anlamda, ABD istihbarat topluluğunun bir parçası olan FBI, sadece ABD’de değil, ülke dışında uygulanması beklenen terörle mücadele rolüne ve temel anlamda kültürel olarak ulusal güvenlik sistemine uygun görülmemekte idi (Davies, 2012: 320). Ancak, büronun, casusluk ve diğer ulusal güvenlik suçlarını ve ayrıca denizaşırı ülkelerinde işlenen suçları araştıran bir karşı istihbarat kolu bulunmaktadır. Buradan hareketle, birimcilik anlayışının diğer bir sistem aygıtını ne derece işlevsiz bırakabildiği anlaşılabilir. Bürokrasilerde, doğal olarak, soruşturmaya karşı, kapsama alınmaktan kurtulmak için birimler birbirlerine karşı gizlilik kullanabilmektedirler. Bu eğilimin, bürokrasinin aslında gizli olmak üzere tasarlandığına ve tamamen diğer benzer kurumlara odaklanıldığında, sistemde “kalıcı bir bozukluk” haline gelebileceği ifade edilmektedir (George ve Kline, 2006: 353).

*Örgütsel Biçimler ve Kültürler*, CIA ve FBI’ın tarihsel misyonları ve örgütsel kültürleri birçok önemli açıdan farklılık gösterse de, bu iki kurumun ortak noktası çok sayılabilmektedir. Tarihsel olarak yapılandırılmış bu noktalar; önemli kariyer yolları, karşı raporlama hatları, komuta birliği ve genellikle işlevsel uzmanlaşma olarak ortaya çıkabilmektedir. CIA’nın uzun zamandır bürokratik sağlamalaştırma tarihi, örgütsel ve operasyonel başarısızlıklarla beraber sürmektedir. İstihbarat topluluğu, merkezi planlama, yönlendirilmiş operasyonlar ve hiyerarşik bir komuta zinciri ile karakterize edilen klasik bir bürokrasi olarak anlaşılabilir. Risk alma kültürlerinin örnekleri olarak CIA ve FBI ön plana çıkmaktadır. Artık bölgesel olarak tanımlanmış, fiziksel olarak somutlaşmış ve geleneksel bir orduya sahip ulus-devlet modellerinin işleyişi farklılaşmaktadır. Ulusal güvenlik sisteminde de somutluk ve geleneksellik üst boyutlarda belirginleşmeye başlamıştır (Oleynik, Alexander ve Cherpanya, 2005).

*Bilgi Çağı: Ekonomi, Toplum ve Kültür*, Bir örgütün genel tanımı, belirli hedeflere ulaşmak amacıyla yapılandırılmış bir araç sistemi olarak belirtilmektedir. Bürokrasiler, birer ağ kuruluşlarıdır. Bürokrasiler için; sistemlerin araçlarının yeniden üretilmesi temel örgütsel hedef haline gelirken; amaçlarda ve amaçların değişmesinde, biçimlerinde ve

araçların yapısında yeniden şekillendirilen esneklik olduğu söz konusudur. Örgüt türü, araç sistemi, otonom sistem hedeflerinin parçalarının kesişiminden oluşan bir sistem düzeyi ulusal güvenlik bürokrasisinde de aranmaktadır. Örgütler, hedefleri paylaşabilir, hedeflere ulaşabilir ve operasyonel düzeyde karşılıklı destekleyici olabilirken aynı zamanda görev ve eylemin bağımsızlığını koruyabilmektedirler. Bürokrasiler, kendini yeniden üreten; örgütsel tasarımın özel biçimlerinin, mevcut ihtiyaçları ve stratejik amaçları en iyi şekilde karşılayabilecekleri bir sistem olarak anlaşılmaktadır (Farazmand, 2009: 5).

Bürokratik olarak örgütlenmiş istihbarat birimlerinin, kurul odaklı bir örgütlenmeden ziyade ve dinamik, amaç odaklı olarak post-modern terörist odaklarla karşılaştığında yapısal olarak dezavantajlı olup olmadıkları olarak ifade edilebilmektedir. Bu noktada, istihbarat topluluğunun; asimetrik çatışmanın yeni gerçeklerine uyum sağlamak için kendini yeniden düzenlemeye çalışabilmesi önemli bir tartışma konusudur. Ulusal güvenlik kurumları için büyük ölçekli “örgütsel reformun” başlatılmasının potansiyel olumlu ve olumsuz yanlarının da değerlendirilebileceği ifade edilmektedir (Project National Security Reform, 2008: 606). Bu anlamda, ulusal güvenlik düşüncesi ve ağ savaşlarının örgütsel ve doktriner boyutlarının detaylı analizi üzerine eğilmek gerektiği söz konusu olabilmektedir. Bu doğrultuda, kurum içi ve kurumlar arası rekabet ve birimciliği azaltmaya yönelik somut reformlar yapılabilmektedir. Farklı kurumlardan analistlerin görevlendirileceği “istihbarat havuzu” için “bütünleşme merkezlerinin oluşturulması” ve “var olanların geliştirilmesi” gereği doğabilmektedir (Cerami ve Engel, 2010: 37).

Merkezleşme eğilimi ve işbirliği; işbirliği araçları, geniş bir örgüt yelpazesinden yüksek performanslı çevik takımların oluşturulmasına izin vermektedir. Bu araçlar, aşağıdan yukarıya, hiyerarşik olarak düzenlenmiş ve yönlendirilmiş, merkezi tabanlı ekipleri ve kendini organize eden ve yönlendirilmiş karar tabanlı işbirliğini de desteklemektedir. İstihbarat topluluğunun, kendi ulusal güvenlik hizmetlerinin “en uygun” olarak organize ve stratejik bir şekilde donatıldığı Askeri İşler Devrimine (RMA) benzer şekilde, kendi başına “sessiz bir devrimden” faydalanılabileceğinin, ABD ulusal güvenlik sistemi için iyi olabileceği düşünülmektedir (Collins ve Futter, 2015: 16-32). Bu kavram kapsamı ise; “genç merkezli savaş”, “dijital savaş”, “post-modern savaş”, “meta savaş”, “stratejik bilgi savaşı” ve “yumuşak savaştan” oluşmaktadır (Handel, 1989: 361).

İstihbarat tabanlı muharebe alanı planlaması, önemli bir durum dizgisini sağlamaktadır. RMA, savaşın ulusun harp okulları öğretim programı içinde ve aynı zamanda silahlı

kuvvet hizmetlerinin en iyi yürütülmesini sağlayan teorilere dayanmaktadır. Örgütsel yeniden yapılanmaya, analistlerin “yeniden donatılması” ve ‘statükoyla ilgili eleştiriler’ için düşmanın zihni ve tehditler hakkında düşünmeyi öğretme yolları ve “paradigmatik usul değişikliği” gerekli görülmektedir. Buradaki en büyük zorluğun, yıllar boyunca iyi hizmet vermiş olan yapısal ve kültürel unsurları bozmadan, daha fazla esneklik ve hizmet-duyarlılık ile çeşitli ulusal güvenlik kurumlarının performansını ve hesap verebilirliğini artırmak olduğu değerlendirilmektedir. Bu bağlamlarda, gereksinim duyulan, “çok etkili kurumlar arası yaklaşımlardır” (Loo, 2009: 192).

Hiyerarşik olarak yapılandırılmış bürokrasiler; ‘katılımlar, riskten kaçınma, durum engelleri, hesap verebilirlik ve kural sapması’ ile ayırt edilebilmektedir (Borene, 2010: 845). İstihbarat topluluğu tarafından benimsenen bürokratik yapılarda, politika sistemini de etkileyen sistematik başarısızlıklar söz konusu olabilmektedir. Büroya bağlı (masa başı) analistlerin hızlı artışından dolayı istihbarat ve karşı istihbarat çalışmalarında, birçok farklı kurum ve birim arasında (kolluk kuvvetleri dâhil) bilgi paylaşımı ve koordinasyon yetersiz olabilmektedir (Bayer, 2010: 9). “Sistem bütünleşmesi” ve “kurumların eksikliği”, sürekli sorunlar olarak görülmektedir. Kurumlar arası çatışmalar; “kurumsal bağlılıkları”, “örgüt kültürünü” ve “etkili bir işbirliğini” ciddi biçimde engelleyebilmektedir. Bu tür faktörler, bürokrasilerin, basmakalıp kipinde kalmak, gereksiz ve dağınık “ağ savaşlarına” dönüşebilmektedir (Fishel, 2017: 54).

Bugünün istihbarat topluluğu bürokrasileri, terörizm tehdidiyle iç içe olmaları nedeniyle “ağa bağlı kurumlara dönüşmek” zorunda düşünülmektedirler. Bu tür toptan örgütsel dönüşümün gerektireceği birçok anayasal, siyasi, hukuki ve kültürel zorluğu da bulunabilmektedir. Geleneksel istihbarat örgütleri ve geleneksel silahlı kuvvetler, ulusal ve uluslararası güvenlik için yeni tehditler karşısında, yapılarının uygunluğunu yeniden değerlendirmek durumundadırlar (George ve Rishikof, 2011: 32). ABD’de yoğun bir bürokrasi ve kurallarla yüklü bir sistemden söz edilebilmektedir. Bunun yanında “katılımlı bir sistem” bulunduğu da ifade edilebilmektedir. Ülkede, kamu bürokrasisi ikilemi var olmasına rağmen “bütünleşik bir ulusal güvenlik kültürü”, en azından “anlayış derecesinde” bulunmaktadır (Lahneman, 2011: 162).

İstihbarat üreticisi-politika tüketici bağlantısı; istihbaratın politika sistemine nasıl aktarıldığının ya da analiz edilmesinin ne kadar önemli olduğunu yansıtılabilmektedir. Tüketiciler, karar alıcı istihbarat kullanıcılarıdır. Tüketiciler, politika yapıcı ve karar alıcı olabildikleri gibi istihbarat topluluğunun üyeleri de olabilmektedirler. Kongre gözetim komitesi üyelerinin veya Başkanın Dış İstihbarat Danışma Kurulu üyelerinin olması da

söz konusudur (Hulnick, 1986: 212-233). Politika yapıcılar, “politikayı biçimlendiren, seçen ve uygulayan” yürütme veya yasama organlarındaki yetkililer olarak anlaşılmaktadır. Çoğunlukla, genç bürokratlar veya kabine yetkilileri de ulusal güvenlik politika sistemine dâhil olabilmektedirler. Tarihsel köklerin; ulusal güvenlik kararlarında istihbaratın rolü bağlamında değerlendirildiğinde üretici-tüketici ilişkileri ile ilgili tartışmaların özünü oluşturan iki konu olan; “istihbaratın ulusal güvenlik politikalarındaki doğru rolünü” ve “istihbarat sürecinin kendisinin doğasını” yansıttığı görülmektedir (Herman, 1991: 229-239).

İstihbarat, politika oluşturma sürecinden uzak durmakta; dünyadaki olaylarla ilgili bağımsız yargılara varmaktadır. İstihbarat doğası, karar vericilerin ideolojik hareketlerini ya da politika tercihlerini yerine getirmek için istihbarat kararlarını düzenlemekten kaçınmaktadır (Hastedt, 2013: 5-31). Sherman Kent, istihbaratın “rehberlik sağlamak” için politika yapıcıya yeterince yakın olması gerektiğini; ancak, “yeterli mesafeyi sürdürmesi” gerektiğini savunmaktadır. İstihbarat analistleri, politika sürecini daha kapsamlı bir şekilde anlamak ve istihbarat girişlerinin etkisini incelemek durumundadırlar. İstihbarat ve politika arasında, bir “geri bildirim mekanizmasına” gereksinim olduğu ifade edilmektedir (Kent, 1965: 180-206).

İstihbarat analiz memurlarının; bağımsız olması, partizan ve ideolojik olmaması beklenmektedir. Bu memurlar, genellikle yüksek dereceli okullardan mezun profesyonellerdir. Politika yapıcılar ise genellikle, istihbaratın bilgilerine veya kararlarına ulaşmak için kullanılan bürokratik mekanizmaların nasıl çalıştığıyla ilgili az bilgi sahibi olabilmektedirler. Çoğu zaman, politika yapıcılar, “istihbarat verisini diğer materyallerden ayırma”, “sınıflandırma nedeniyle erişilemezlik” ve “eldeki verilerin politika konusuyla tam olarak ilgili olmayacağı” sorunlarıyla karşılaşabilmektedirler (Reffo ve Wark, 2014: 101).

Politika yapıcıların gereksinimleri; genellikle analizler ve değerlendirilen araştırmalardır. Değerlendirmenin çoğu, toplanan verilerin analistlerce kullanılmasını içermekte; ancak, bazı materyal belgeler, doğrudan politika yapıcılara yönelebilmektedir. İstihbarat üretimi tarafında, değerlendirme ve analiz daha zor olabilmektedir. Çünkü ürünler, daha politika yapıcıların anladığından daha karmaşık olabilmektedir (Gill, Marrin ve Phythian, 2009: 34). Ürün değerlendirmesinin nasıl gerçekleştirileceğine dair görüşler bu çalışmanın kapsamının ötesine geçmektedir. İstihbarat toplamanın ve analiz etmenin faydası, ancak “sistemik bir çalışmadan” kaynaklanabilmektedir. İstihbarat sisteminin çeşitli birimleri ile politika yapıcı topluluk arasında çok fazla bağlantı olduğu

değerlendirilmektedir. Aslında, “üretim ve toplama düzeylerindeki” unsurların çoğu politika yapıcı tüketiciler ile etkileşimde bulunabilmektedirler (Hulnick, 1986: 212-233).

İstihbarat süreci işlevine göre ele alınırsa, istihbarat-politika ilişkisinin çeşitli yönlerinin, biraz daha açık olabileceği düşünülmektedir. Bu doğrultuda, “uyarı istihbaratıyla”; politika yapıcılar, istihbaratın; kriz olaylarını keşfetmesi gerektiğini ve yetkililerinin kendilerini “potansiyel bir felakete karşı” uyarmak durumunda olduğunu düşünmektedirler (Grabo, 2010: 2). Bazı hedeflerin sürekli olarak güncellenerek örneklenmesi gerekirken, diğerlerinin sadece periyodik olarak izlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Değişim tespit edilir edilmez veya kararlı durumdaki bir anormallik göz önüne alındığında, toplanmaya yönelik istihbarat kaynakları, krizi saptamak amacıyla duruma odaklanabilmektedirler. Politika yapıcılar, durumla ilgili olarak işlenmemiş raporları fark etmeye başlamış olabileceğinden, analiz birimleri, kriz potansiyeli açısından perspektif sunma ve inisiyatif almayı görevi olarak üstlenmektedirler. Analitik birimler, çoğu zaman politika yapıcıları, ham raporlamada gördükleri kriz ipuçlarının henüz endişelenmeye değer bir duruma gelmediğini değerlendirmektedir. Bu tarzda bir hareket, “ağlayan kurt” probleminde kaçınmanın bir yolu olarak görülmektedir (Bar-Joseph ve McDermott, 2017: 141).

“Tahmini istihbarat” aracılığıyla; ABD istihbarat topluluğu, yıllardır düzenli olarak “ulusal istihbarat tahminleri” çalışmıştır. İstihbarat topluluğunda, koordine edilmiş ve Merkezi İstihbarat Direktörü ve Ulusal Dış İstihbarat Kurulu tarafından onaylanmış resmi yayınlar, bu kategoriye uygun sayılmaktadırlar. Kurumlar arası araştırma makaleleri ve politika sistemine yönelik ilgili istihbarat kararlarının; bilgilendirme toplantıları ve bilgi notu defterine dâhil edildiği ifade edilmektedir. Bu istihbarat ürünü kategorisi, aynı zamanda, “politika destek istihbaratı” olarak da adlandırılabilir. Ancak, isimden bağımsız olarak, politika sürecine “girdi sağlaması işlevinin”, politika sistemine etkisi olduğu ifade edilmektedir. Analitik unsurlar, tahmini istihbarat geliştirmede “anahtar rol” almaktadırlar (Ruan, Hardeman ve Meer, 2008: 272).

Politika yapıcılar, genellikle dışarıdan gelen bürokratlarla politikayı tartışmak konusunda isteksiz oldukları için, istihbarat yöneticilerinin, “ne tür politika seçeneklerinin tartışıldığını” bilmeleri gerekebilmektedir (Svendsen, 2012: 146). İstihbarat yöneticileri, politika yapıcılara, karar vericilerin yardım edebileceği olası yollar ve nelerin yapılabileceği konusunda ve hangi türden istihbarat analizlerinin paylaşılabilirliğini belirtmektedirler. İstihbarat yöneticileri, politika yapıcılar ile bir “geri bildirim döngüsü” oluşturmakta ve sürdürmektedir. Bu nokta, politika biçimlendirilmesi



sürecinde, “seçeneklerin tartışıldığı” ve “eylem alanlarının değerlendirildiği” göz önüne alındığında, özellikle önemli bir detay olarak görülmektedir (Yarger, 2008: 15).

### 2.3.1. Politika Aşamaları ve Süreci

ABD siyasi sisteminde var olan politika sürecinin, olağanüstü karmaşık olabileceği değerlendirilmektedir. Bir politika, süreç boyunca ilerledikçe, birçok siyasal aktörden farklı tepkiler gelebilmektedir. “Muhalefet etme”, “siyasal destek”, “parlamentar uzlaşma” gibi faktörler ön plana çıkabilmektedir. Bir politikanın onaylanıp uygulanmadığı düşünüldüğünde, bunun siyasal güçler ve resmi süreçlerden ziyade “liderlerin yetenek ve tutumlarıyla” ilgili olduğu anlaşılmaktadır (Page ve Jenkins, 2005: 6).

Bu nedenle, politika yapıcılığı ve süreci etkilemek ve politikayı şekillendirmek için birçok yol bulunduğu ifade edilmektedir. Süreç; birçok katılımcıdan dolayı karmaşık olabilmekte ve politika oluşturma izlekleri, karar vericilerin eyleme geçme tepkilerini şekillendiren kaynaklardan bağımsız olarak düşünülemez. Krizlere cevap veren ya da kamuoyu gözetiminde gelişen politikalar, verilen “siyasal destek” aracılığıyla hızlı bir şekilde kabul edilebilmektedir. Bu durum, 11 Eylül sonrasında, “iç güvenlik ve anti terörizm” ile ilgili politika önerilerinin “hızla onaylanmasının desteklenmesi” ile örneklendirilebilmektedir (Curtis, 2016: 21-28).

Ulusal güvenlik kuruluşunun etkinliği ve Devlet Başkanının ulusal güvenlik hedeflerini iletme konusundaki başarısı, politika sürecini yönetebilme yeteneğine bağlı görülmektedir (Burke, 2009: 29). Politikanın, esas olarak öz-merkezli bir seçkin topluluğun (üst düzey bürokratlar, iş dünyası ve ordu) elinde olduğu ifade edilmektedir. Politika, seçkinler tarafından etkilense de, aynı derecede yoğunluklu gruplarında politika sistemine katılımı söz konusudur. Bu nedenle politika, “doğrudan uzlaşma sonucunda” ortaya çıkabilmektedir. Politika, kamuoyu tarafından etkilenişi, “çeşitli izlekler (kamuoyu anketleri, seçimler, seçilmiş temsilciler üzerindeki kurucu baskılar ve çıkar grubu savunuculuğu) aracılığıyla yapılmaktadır (Cheng ve Lee, 2017: 117).

“Ulusal gücün”, bu bağlamda anlamlı bir boyut kazandığı yorumlanmaktadır. Başka bir yaklaşım; devletin kendi özellikleri, amaçları ve hedefleri olan birincil aktör olduğu “devletçilik”tir. “Bürokratik yaklaşımın”, politikanın esas olarak hükümetteki bürokrasi tarafından yönlendirildiği ve ‘benzer fikirleri içkin çıkar ağını oluşturan’ bir varsayıma

dayandığı savunulmaktadır. “Örgütsel yaklaşım”, örgütsel amaçların politikayı yönlendirdiğini varsayması bakımından benzer görülmektedir. Politika, genellikle aşamalı olarak yapılmakta, diğer bir deyişle, parçalı bir sisteme dayanmaktadır. Politika önerileri, çeşitli hükümet düzeylerinde veya hükümet yapısının dışında gündeme getirilebilmektedir (Hunter ve Nadiri, 2006: 1-7). Bu nedenle politika, genellikle bütünlük bir tasarımın, belirli durumlarda parçalar halinde yansımaları olarak anlaşılabilir. Kriz zamanlarında politika oluşturma sistemi ve politika süreci, “idealist modeli” yakından takip etmektedir. Politika aşamaları ve politik dinamikler, ayrıca toplam süreçten ortaya çıkmakta; büyük resmi daha iyi kavramaya yardımcı olabilmektedirler (Sarkasian, Williams ve Cimbala, 2002: 93).

Askeri yetkililerin ulusal güvenlik politika sistemindeki rolleri ele alındığında; alt düzey ulusal güvenlik profesyonelleri ve özellikle kariyer subayları arasındaki amaçların çeşitliliği nedeniyle; “siyaset oyunu”, “kazanılmış çıkarların varlığı”, “örgütler arası çatışma”, “rekabet ve en iyi politikanın elverişsizliği” ile karmaşık bir yörünge söz konusu olabilmektedir. Bundan dolayı, özellikle ulusal güvenlik meseleleri gibi alanlarda, stratejik hataların yapılması durumunda büyük bedellere yol açabilecek durumlar oluşabilmektedir (Yarger, 2008: 101).

Politika sisteminin aşamalarına ilişkin çalışma çerçevesi; “politika konusu”, “onay”, “uygulama” ve “geri bildirim” olmak üzere dört aşamadan oluşmaktadır. “Politika konusu”, bir probleme cevap olarak bir politikanın şekillendirilmesi ve sürece dâhil edilmesi anlamına gelmektedir. Politikanın nasıl şekillendiği ve politika önerisinin kaynağının; Oval Ofis, bürokrasi, çıkar grupları, Kongre ve yargı sistemindeki karşılığı önemli görülmektedir. “Onay”, politikanın, ‘yürütme ve yasama izleklerinden geçtiği bir süreç’ olarak belirtilmektedir. Kongrede ‘tartışma oturumları’, ‘çıkart grubu seferberliği’ ve ‘kurumsal lobcilik’, resmin diğer parçaları olabilmektedirler (Farazmand, 2009: 6). “Uygulama”, politikaların nasıl yürütüldüğünü ifade etmektedir. Kilit uygulayıcının ‘bürokrasi’ olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca uygulama, politika önerilerini, ‘pratik kural ve yönetmeliklere’ dönüştürmektedir. “Geri bildirimler”, politika etkisi, etkilenenlerin tepkisi ve bu etki ve tepkilerin politika sürecine nasıl geri yansıdığını ifade etmektedir. Medyanın rolü de bilgi verici olarak ve ‘medya seçkinlerinin belirlediği gündemlere’ ‘kamuoyunun dikkatini çekmek için’, ulusal güvenlik politika sistemi içinde önemli sayılmaktadır (Ingber, 2018: 173-197).

### 2.3.2. Kongre Etkisi ve Bürokratik Faktör

Kongrenin, gözetim aygıtı olarak, anayasal rolü gereğince, ulusal güvenlik sistemine getirdiği sınırlılıklar ve gereklilikleri bulunmaktadır. Bu geniş yetki, dış politika ve ulusal güvenlik politikası açısından nispeten yeni bir gelişme olmakla birlikte, iç politikada her zaman var olmuştur. Bürokrasi, yasalara uygun şekilde yönetme ve yürütmeyi sağlamak için yürütme organında ve Başkanın anayasal sorumluluğunda gücünü bulmaktadır. Bürokratik örgütlerin yeteneklerinin, Başkanın başarısıyla büyük ölçüde bağımlı olduğu ifade edilebilmektedir (Howell ve Pevehouse, 2007: 5). “Kongre”, “Kongrenin yasama uzman personeli” ve “kurucu bağlantıların bütünleşmesi”, politika sürecinin önemli unsurları arasında görülmektedir. Üyeler arasındaki işbirliği, karşılıklı olarak faydalı siyasi fırsatlar sağlamaktadır. Uluslararası kriz dönemlerinde de olsa, Kongrenin odağının “ulusal çıkarlar” olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca, iç politika sistemi ve Kongre davranışları arasında “doğrudan bir bağ” olduğu belirtilmektedir. (Blechman, 1990: 7). Bu bağlantı kurulduktan sonra, politika savunuculuğu ve muhalefet için bir temel sağlanmış olmakta; danışma ve tartışma ortamı için fırsat bulunmaktadır. Bu nedenle, Kongre içindeki bazı önemli “güç kümeleri”, politika sürecinin kritik bileşenleri olarak değerlendirilmektedir. Bu güç kümeleri, dış politika ve ulusal güvenlik politikasında önemli bir role sahip olmalarına rağmen, özellikle iç politika yapımında öne çıkmaktadırlar (Serafino ve Ekmektsioglou, 2018: 151-184).

Bürokrasinin; sivil ya da askeri konularda, sürecin yüksek düzeyleri için tasarlanan “politika türleri” üzerinde önemli bir etkisi bulunmaktadır. Bürokratik örgütlenmenin ilerlemesinin belirleyici nedeninin, diğer örgütlenme biçimlerine göre, teknik üstünlük bağlamına dayanması olduğu ifade edilmektedir (Ting, 2002: 364-378). Bununla birlikte, bürokrasilerin güç tabanlarını ve sorumluluklarını koruma eğilimi, politika hedeflerini bozabilmektedir (Page ve Jenkins, 2005: 157). Bürokrasiler, genellikle politikayı “örgütsel eğilimlere” göre yorumlamaktadırlar. Bu yapılırken mevcut durum güçlendirilmekte ve iç mantık yapısında büyük değişikliklere karşı “direnc” oluşabilmektedir. Ulusal düzeyde, stratejiye gerçekçi bir yaklaşım, politika üretme türleri ve seviyeleri ile ulusal stratejilerin gelişimini ve uygulanmasını zorlaştıran ve sıklıkla ortadan kaldıran bürokratik hatlar var olabilmektedir. Çoğu zaman, belirli bir “örgütsel ideoloji” ile özdeşleştirilen “bürokrasi içindeki güç kümelenmeleri”; örgütsel duruşu güçlendiren politika hedeflerini ve izleklerini takip eden “bürokratik bir düşünce setini” yansıtabilmektedirler (Ingber, 2018: 144).

Kuruluş veya alt birimleri içinde oluşturulan politikanın; üst düzey yöneticilere veya karar alıcılara örgütsel anlamda, politika sistemi içerisinde bir stratejik kültür kazandırdığı düşünülmektedir. Kurumsal yapıya ve sistem hedeflerine uymayan öğeler politika süreci kapsamına alınamamaktadır. Bürokrasiyi değiştirmek ya da mevcut durumdan başka modele uyarlanmak zor olabilmektedir. Politika uygulandığında bile, bürokraside “reforma direnç” söz konusu olabilmektedir (Lowenthal, 2006: 286).

### **2.3.3. Başkanlık Güç Üssü, Başkan ve Politika Süreci**

Ulusal güvenliğin, güçlü bir ordunun ve finansal olarak destekleme yeteneğinin ötesine geçtiği değerlendirilmektedir. Ulusal güvenlik sistemi, “liderlik güvenini”, “iktidarı sürdürmeyi”, “ulusal iradeyi”, “siyasal çözümlenmeyi” ve “ulusal güvenlik hedefleri üzerinde uzlaşmayı” içermektedir (Cerami ve Engel, 2010: 35). Günümüzün stratejik ve siyasal ortamında, ulusal güvenlik meseleleri, birtakım tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Her ne kadar Devlet Başkanı ve Kongre ulusal güvenlik konularında birçok şekilde işbirliği yapsa da, politika üzerindeki anlaşmazlıklar, kurulan izlekleri geçersizleştirebilmektedir. Bu durum; Kongrenin, “yürütme görevinin sürdürülmesini” ve “politika hedeflerini” geçersiz kılma amaçlı bir kurum olarak görülmesine neden olabilmektedir. Bu doğrultuda, her Başkan, yasama organı ile ilişkileri kurmak ve sürdürmek için “Kongre irtibat personelinden” destek alabilmektedir. Kongre ve Senato’dan, özellikle potansiyel siyasal müttefiklerden “kilit üyeler” belirlenmektedir (George ve Kline, 2006: 30).

Personel; Devlet Başkanını, “Kongre güç kümeleri” ve “genel durum” hakkında bilgilendirmekte ve Devlet Başkanlığı girişimleri için destek geliştirme taktikleri önermektedir. Benzer şekilde, personel, Başkanlık girişimleri hakkında yasama üyelerini bilgilendirmektedir. İrtibat personeli, genellikle ulusal konularla ilgili olmasına rağmen, uluslararası güvenlik ve savunma konularında da önemli sayılmaktadır. Devlet Başkanı, ulusal güvenlik politikası ve stratejisini uygulamak için en iyi yöntemin, “kendisini Kongre’den uzaklaştırmak” ve “asgari bilgi sağlamak” olduğuna da karar verebilmektedir (Bose, 1998: 79). Böylece esneklik derecesini koruyabilmektedir. Bu noktadaki olası sorun, Kongre üyeleri ve kamuoyunun, Devlet Başkanını önemli politika kararlarından ve dokunulmazlıktan yalıtılmış olarak algılayabilmesidir. Başkanın ulusal güvenlik alanında Kongre ile ilgilenme konusunda bir avantajı bulunmaktadır. Çünkü istihbarat kaynakları, politika ve strateji becerilerinin temeli ve operasyonel araçlar

Başkanlık ofisinde yoğunlaşmaktadır. Örneğin, Başkanın kabinesi, danışmanları, ulusal güvenlik personeli ve ulusal güvenlik danışmanı, “ofisi güçlendirme güçleri” olarak değerlendirilmektedir. Kongre uzman kadroları ve üye yetenekleri önemli olsa da, Başkanlık güç üssü, savunma ve dış politika birimleri, askeri danışma sistemi, CIA ve NSC, ulusal güvenlik sisteminde baskın olmaktadır. Ayrıca, Kongre’nin, ulusal güvenlik ile ilgili bilgilerin çoğu için “Başkanlık kaynaklarına güvenmek durumunda olduğu” ifade edilebilmektedir (Fishel, 2017: 27).

ABD Anayasası onaylandığından itibaren, iktidarın evriminin; Devlet Başkanını dış ilişkiler ve ulusal güvenlik konusunda baskın konuma getirdiği söylenebilmektedir. Ulusal güvenlik meselelerinde, Kongrenin önemli bir rolü vardır, ancak uluslararası güvenlik meselelerinin doğası ve uluslararası siyasetin artan karmaşıklığı; Kongre’nin ulusa liderlik etmesini ya da özellikle ulusu ilgilendiren uluslararası bir kriz sırasında “politika girişimleri üzerinde kontrol sağlamasını” zorlaştırabilmektedir (Shuman ve Thomas, 2002: 115). Soğuk Savaş sonrası dönemde, geleneksel ulusal güvenlik kavramı sorgulanmakta ve sonuç olarak ulusal güvenlikte Başkanlık gücü değişmektedir. Bazıları daha güçlü bir Kongre rolü öngörüyor iken; diğerleri daha güçlü bir Başkanlık rolünü yeğleyebilmektedirler. Başkan ve Kongre’nin yetkilerinin, doğal olarak yeniden değerlendirilebileceği savunulmaktadır. Sonuçta, “Başkanların kral olmadığı” ifade edilmektedir. Elde ettikleri gücü anlayabilmek için, dış ve içişleri birbirinden ayırt edilmeli, özellikle ne tür bir meselede, hangi şartlarda ve hangi iktidar merkezlerinin muhalefetine karşı “ne tür bir güç olduklarının iyi anlaşılması” gerektiği değerlendirilmektedir. Başkanlık yetkisinin kullanılması; Devlet Başkanının “siyasal sürecin doğasını” ve “anayasal gücünü”; kendi liderliğinde ve politikacı olarak anlama yeteneğinin bir işlevi olarak görülmektedir (Harris, 2016: 3).

Ulusal güvenlik politikası, savunma bütçesi ve askeri insan gücü düzeylerinden, yürütme anlaşmalarına, antlaşmalara ve gizli operasyonlara kadar bir dizi alt politikadan oluşmaktadır. Ulusal güvenlik ve dış politika arasında bir derece örtüşme olduğu ifade edilebilmektedir. Bu örtüşme, ulusal güvenliğin giderek daha fazla kapsadığı yeni stratejik ortamda, kayda değerlik oluşturmaktadır (Bearne, Oliker, O'Brien ve Rathmell, 2005: 1). Ulusal güvenliğin iyi kurulmuş ve kabul edilen bileşenleri, genellikle Devlet Başkanı için tartışmalı ve zor konulara neden olmamaktadır. Devlet Başkanının, yönünü değiştirmek istediği, yeni kurulmuş politikalara yeni bir boyut kattığı ya da Kongre’de ve kamuoyunda muhalefetle karşı karşıya bulunduğu “ulusal güvenlik politikasını netleştirmesi”, ulusal güvenlik politika

sisteminde Başkanlık gücü için “ussal bir yöntem” olarak değerlendirilmektedir (George ve Rishikof, 2011: 139).

Ulusal güvenlik politikasının başarısının, Başkanın liderliğine ve Kongre ile olan ilişkisine bağlı olduğu ifade edilebilmektedir. Başkan, ulusal güvenlik politikasında, kilit rol ve anayasal otoriteye sahip görülmektedir. Kongre’de destek oluşturma, ulusal güvenlik kurumunu kontrol etme, yönetme ve politikaları kamuoyuna kabul ettirme becerisi, liderlik tarzının doğrudan bir işlevi sayılmaktadır. Bununla birlikte, liderlik ilkeleri doğrultusunda, Kongre ile etkin bir anlaşma gereksinimi esas olarak ortaya çıkmaktadır. Bu ilkeler ve uygulanma şekilleri, “güven kurma” ve “güvenin geliştirilmesi” olarak ifade edilebilmektedir. Kongre, Başkanın personelinin, ulusal güvenlik politikasını bilgili, yetenekli ve destekleyici unsurlar aracılığıyla oluşturduğundan emin olmak durumundadır. Aynı şekilde, Başkan, ulusal güvenlik personeli, ordu ve istihbarat örgütü arasında “karşılıklı güven” aranmaktadır. Liderlik tarzı, “Kongre ile ilişkilerin anahtarı” sayılmaktadır (Auerswald ve Campbell, 2012: 13). Başkan, ulusal güvenlik politikası ve stratejisinin oluşturulmasından ve uygulanmasından nihai olarak sorumlu bulunmaktadır. Başkanın, politikasının çoğu unsuru için Kongre ve kamuoyunun desteğini alabilecek konumda olduğu değerlendirilmektedir. Ancak Başkanın, tek başına karşılamak zorunda olduğu, “başarısı için saygınlık kazanan”, ancak “başarısızlık durumunda tüm sorumluluğu üstlendiği” bir politika sisteminin etkin çalışmasından da sorumlu olabileceği düşünülmektedir (Preston, 2001: 20).

#### **2.3.4. Kongre ve Yasama-Yürütme Sistemi**

ABD siyasal sisteminde, yetkilerin “erkekler arasında ayrılması” ve sonuçta ortaya çıkan “kontrol ve dengeler” ile “anayasal bir temele” sahip olduğu ifade edilmektedir. Bu özellikler, iç politikada daha belirgin olmakla beraber ulusal güvenlik politikasında önemli bir rol oynamaktadırlar. Sistemde, Başkan acil durumlarda tepki gösterme gücüne sahip olmakta; ancak savaş politikasını Kongre belirlemektedir. Bununla birlikte, etkili ulusal güvenlik politikası, Kongre desteği ve kamuoyu kabulüne bağlı görülmektedir. Kongre’nin temsil edici rolü nedeniyle, Başkanın, kendisini yasama sürecinden soyutlayamayacağı ifade edilmektedir. Kongrenin örgütlenmesi ve işleyişi esas olarak komite yapısına dayanmaktadır. Yasama sürecinin normal ilerleyişinde, bir tasarı, ilk olarak komitelere yönlendirilmektedir. Bununla birlikte, Kongre’nin iç güç sistemi yalnızca komite yapısına dayanmamaktadır. Bu nokta, üyeliğin durumu,

meslektaşlarla ilişkiler, parti ve resmi liderlik ofisleri şeklinde belirebilmektedir (Farazmand, 2009: 321-326).

Ulusal güvenlik, tutarlı bir politika sisteminde, düzenli ve bütünlük yönetim anlayışı gerektirmektedir. ABD’de iktidarın merkezi ve kanunları yürütme sorumluluğu Devlet Başkanında odaklanmaktadır (Serafino ve Ekmektsioglou, 2018: 364-378). Kongre ile ilişkilerinde ve ulusal güvenlik politikaları için gerekli uzlaşma ve desteği sağlamaya çalışırken, Başkan, çeşitli güç kümeleriyle uğraşmak zorunda kalabilmektedir. Güç kümelenmelerinde artış özellikle iç politikada belirgin olmakla birlikte, aynı zamanda ulusal güvenlik politikasını da etkilemektedir. Bununla birlikte, kamuoyu, ulusal güvenlik politikalarında, lider olarak Devlet Başkanını referans almaktadır. Bu durum, politika tartışması olmasına ve eleştirilmesine rağmen, Kongre üyelerinin çoğu için geçerli sayılmaktadır. Diğer bir etken de, Kongre’nin ulusal güvenlik politikasını başlatmada kaygıları veya popülerlikleri etkileyebilecek tartışmalarla ilişkili olması olarak değerlendirilmektedir (Burke, 2009: 333). Sonuç olarak, hiçbir Başkanın, ulusal güvenlik politikasındaki Kongre rolünü göz ardı edemeyeceği ifade edilebilmektedir. “Paylaşılan güç”, “kurumsal kültür” ve “ulusal güvenlik politikasının doğası”, Başkan ve Kongre arasındaki anlaşmazlığın temelini oluşturabilmekte ve “ulusal güvenlik politika sisteminin sorunsuz çalışabilmesi için” bu durumun giderilmesi beklenmektedir. En başarılı politikaların; iki partili tarafın da, Kongre liderliğinde, politika önerileri üzerinde uzlaşmalarına bağlı olduğu düşünülmektedir. Sorumluluklarına duyarlı ve kendi ayrıcalıklarını koruyan Kongre’nin; ulusal güvenlik politika sisteminde, eşit ve farklı bir rol aldığı değerlendirilmektedir (Pee, 2016: 47).

### 3. BÖLÜM: TÜRKİYE ULUSAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Bu bölümde ilk olarak, Türk ulusal güvenlik sisteminin tarihsel süreci analiz edilecektir. İkinci olarak, istihbarat ve ulusal güvenlik topluluğunun; doğru analiz, teknolojiye adaptasyon, kurumsal fikriyat, analitik kültür, ortaklaşa koordinasyon ve işbirliği ve reforma duyarlılık bağlamlarında bir irdelemesi yapılacaktır. Devamında, Türk ulusal güvenlik sisteminde BKY yaklaşımı ve istihbaratta epistemik topluluk modeli ve çoklu kompleks istihbarat örgütlerinde BÇT değerlendirmesi işlenecektir. Üçüncü olarak, Türkiye’de stratejik istihbarat, siyasal güvenlik, devlet güvenliği ve Türk ulusal güvenlik topluluğu sisteminde “devlet adamı” olgusu konu bağlamları da göz önünde bulundurularak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde istihbarat ve ulusal güvenlik politikaları sistemi değerlendirilecektir. Ayrıca, bu kısımda son olarak, bazı koordinatif politika önerisi kuruluşları hakkında bilgi aktarılacaktır. Dördüncü olarak, istihbarat ve ulusal güvenlik konularının dinamizmi, yenilenen güvenlik tehditleri, istihbarat-akademi ilişkisi, BKY’nin yansıma potansiyeli, ulusal güvenlik politikalarının siyasal güvenlik ve stratejik kültür açısından değinimi, ulusal güvenlik kültürü, uzmanlaşma, istihbarat ekolü ve epistemik topluluk-ulusal güvenlik bürokrasisi ilişkisi doğrultularında, Türkiye için yeni güvenlik anlayışı çerçevesinde analiz yapılacaktır.

#### 3.1. TARİHSEL GENEL SÜREÇ VE DEĞERLENDİRME

Türk istihbarat sisteminin; ana hat kimliğini yansıtan “Teşkilat-ı Mahsusa”<sup>12</sup> ve diğer milli güvenliğe dair kurumlarının, Türk devlet hayatının ana karakteristiğini oluşturduğu ifade edilebilir (Karan, 2015: 11-36). Kurumların tarihi, kuruluş aşamaları, tarihlerinden günümüze etkilendikleri aktörleri, siyasal sistem içerisindeki düzen ve aksaklıkların bu kurumlara yansımaları önem arz etmektedir. Ayrıca, kurumların siyasal rolleri, yönetim ekolleri, reformları, sivil-asker ilişkilerinden etkilenişleri ve demokratik denetimleri gibi faktörler, rejimin ve devletin korunması için, kurumların kendilerine tanımladıkları yönetim ve görev misyonu çerçevesinde açıklanabilmektedir. Tarih, hangi süreç içerisinde olursa olsun, ulusal güvenlik ve istihbarat topluluğu gibi bir sistemde kullanılan kod kavramların; ‘ulusal güvenlik, istihbarat, iç güvenlik, terörle mücadele, askerileştirme, sivilleştirme, depolitizasyon, anayasal şuur, sadakat, gizlilik, siyasal

<sup>12</sup> Osmanlı İmparatorluğu’nda Enver Paşa tarafından kurulan istihbarat örgütü.



güvenlik ve diğerleri' olarak ortaya çıktığı ifade edilmektedir (Özdağ, İstihbarat Teorisi, 2015: 23).

Türk istihbarat tarihinde, dramatik bir şekilde tecrübe edilen en kritik konunun, “kurumlar arası çekişmeler” olduğu savunulmaktadır. Bu durum, Enver Paşa'ya düzenlenen suikastın, İstanbul Polis Umum Müdürü Ahmet Faik Bey tarafından görevlendirilen bir polis memuru tarafından önlenmesi olayı örneğinden de anlaşılmaktadır. Aslında, Teşkilat-ı Mahsusa'nın görevi; hükümetin görünürdeki kuvvetlerine bağlı olan asayiş teşkilatının başaramayacağı düşünülen hizmetleri yerine getirmek olarak değerlendirilmektedir. Kurumların amaç, hedef ve mekanizmalarının iyi anlaşılması; etnik ve dini temelli çatışma ortamının oluşturduğu ulusal ortam resminden de mümkün olabilmektedir. İstihbarat ve güvenlik teşkilatları üzerindeki sivil denetim gibi uygulamalar, bu tip kurumların karşılaştırmalı analizi açısından bir yol haritası çizmektedir (Tepe, 2012).

“Çete anlayışından”<sup>13</sup> uzak, epistemik topluluk belgisiyle çalışan, Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımına dayalı ulusal güvenlik kadrolarının oluşturulmasının, devlet için önleyici önemde olduğu ifade edilebilir. Ulusal güvenlik sisteminde, her türlü iş ve işlemin millilik bağdaşımına göre yapılması vurgulanmaktadır. İstihbaratın ta milli güvenlik için yapıldığı ve tamamen milli güdülerle hareket edenlerin sorumluluğunda bulunması gerektiği değerlendirilmektedir (Özdağ ve Güven, 2015: 64). İstihbaratın siyasallaşması olumlu yönde yorumlanamamaktadır. Çünkü istihbarat siyasallaşmasının, siyasi polisliğe evrilebileceği ve bir ideolojiye bağdaştırılma tehlikesiyle karşılaşılabilirliği değerlendirilmektedir. Epistemik anlamda istihbaratın dayanağı, belirgin “stratejik kültür yörüngesinde” bir “analitik kültür noktası” oluşturulması olarak ifade edilmektedir (Hastedt, 2013: 5-31).

Devletin tarihi sürecinde, “göz ve kulak hükmünde” olan istihbarat teşkilatlarının en ufak bir yaraya bile tahammül edemeyeceği söylenebilir. Bu metafordan hareket edildiğinde, Teşkilat-ı Mahsusa, Yıldız İstihbarat Teşkilatı, Karakol Örgütü gibi örgütlerin, devletin yıkılması, toprakların kaybedilmesi gibi “tehlikeli sularda”, olağanüstü bir çaba, yaratıcılık ve azim ile ortaya çıktıkları düşünülmektedir (Karan, 2015: 49). Tarih boyunca, istihbarat teşkilatlarının birbirinin aynısı oldukları ifade edilebilir. Enver Paşa'nın, “yapısal” olarak Alman, “yöntemsel” olarak ta İngiliz modeli istihbarat çalışmalarını Teşkilat-ı Mahsusa için model aldığı bilinmektedir. Enver Paşa, teşkilatı,

<sup>13</sup> İstihbarat ve Güvenlik Çalışmalarında sıkça kullanılan ‘çete anlayışı’ kavramının İngilizce literatürdeki karşılığı, ‘*turf*’ şeklindedir.

politik, askeri ve mali organlarının dışında kurmuş; kendisine ve devlet politikalarına kayıtsız şartsız bağlı ajanlarla kadrosunu oluşturmuştur. Bu anlamda Teşkilat-ı Mahsusa'nın bir "savaş öncesi ve savaş sonrası istihbarat örgütü" olma özelliğini taşıdığı ifade edilebilir (Bahar, 2013: 15).

İstihbarat; geçmişi ve geleceği içerisinde devlet politikası alanı olarak değerlendirilmektedir. İstihbaratın, geleceğin 'devlet adamını yetiştirme' yörüngesine de eğilimli olarak, 'devlet olgunluğunu', siyasal ve popüler kültürde gösterebildiği düşünülmektedir. Karmaşık bir politika alanı olarak ifade edilen istihbarat ve güvenlik bürokrasisinde, bürokratların atanmasında, geçmişte ve günümüzde sorunların olduğu söz konusudur. Köken olarak teşkilatın içinden, eşdeğer kurumdan ya da askeriyeden teşkilat başkanı atama muammasının tam çözüme kavuştuğu söylenememektedir. ABD ve Avrupa modellerinde de olduğu gibi "Ulusal İstihbarat Üniversitesi"<sup>14</sup> modeli gibi çalışmaların, Türkiye'de bu tarz sorunların aşılmasında etkili bir rol alabileceği değerlendirilmektedir (Ateş, 2014: 244-256).

Osmanlı Devleti'nin gerileme dönemine girdiği I. Abdülhamit ve III. Selim zamanında, istihbarat faaliyetleri devlet idaresinde önemli bir yere gelmiştir. Ancak, düşman olarak görülen ülkelerin seviyesine ulaşamamıştır. 19. Yüzyıldan sonra, gizli faaliyetlerin en yoğun olduğu dönem, II. Abdülhamit'in tahtta olduğu dönemdir. II. Abdülhamit, 33 yıl boyunca kurduğu istihbarat teşkilatı aracılığıyla devleti yönetmiştir. Bu dönemde iki türlü casus olduğu bilinmektedir. Biri, Sultan'ın adına çalışan ve daha çok hafiye denen kişiler; diğeri de, çift taraflı ve çoğunlukla azınlıklar arasından elde edilerek kullanılanlardır. Ayrıca casusluk örgütleri de, dış politika ile ilgilenenler ve Sultan'ın özel yaşantısı ile ilgilenenler şeklinde ikiye ayrılmıştır. II. Meşrutiyet'in ilanına kadar, Osmanlı Devleti'nin Avrupa tarzında politik, ekonomik ve askerî alanda çalışan istihbarat örgütü de bulunmamaktadır (Özdağ ve Güven, 2015: 9-25).

İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin ileri gelenlerinden Enver, Talat ve Cemal Paşalar kendilerine bağlı istihbarat teşkilatını oluşturmuşlardı. Bu teşkilatlar Osmanlı Genelkurmayı ile "Dâhiliye Nezareti'nin"<sup>15</sup> güvenlik aygıtları ile sıkı bir bağlantı içindeydiler. Enver Paşa'ya bağlı olan Teşkilat-ı Mahsusa, hem II. Abdülhamit'in hafiye sisteminin devamı, hem de Avrupalı tarzda kurulan teşkilattı. Teşkilat-ı Mahsusa, bilgi toplayıp buna göre hareket edecek olan, Batılı tarzda politik ve bir askeri istihbarat teşkilatı olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca örgüt, askeri ve yarı askeri harekâta;

<sup>14</sup> Örneğin; ABD'de 'National Intelligence University'. (<http://ni-u.edu/wp/>)

<sup>15</sup> İmparatorluk dönemi İçişleri Bakanlığı'dır.

'çeteleri birleştirmek ve yönlendirmek' gibi rolleri de üstlenmiştir. 1913 yılında Teşkilat-ı Mahsusa ismini alan örgüt, 1911 yılında Trablus'ta ve Balkanlar'da etkin ve aktif görev yapmıştır (Karan, 2015: 11-36).

Teşkilat, Osmanlı Devleti'nin, İmparatorluk döneminin yorgunluğunu ve yıpranmış bürokrasisinin özelliklerini üzerinde yoğun olarak taşııyordu. Her ne kadar Osmanlı bürokrasisinden biraz izler taşısa da kendine özgü bir yapısalılığı vardı. Açık ve gizli bir idari aygıtı, gizli hücreleri ve bir eğitim merkezi mevcut idi. Ayrıca, "Tahsisat-ı Mesture" adında özel bir bütçesi de vardı. Teşkilat-ı Mahsusa, günümüz Milli İstihbarat Teşkilatı'nın (MİT) "atası" olarak yorumlanmaktadır. Son dönem olarak, Türkiye Cumhuriyeti'nde; Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT), Türkiye Cumhuriyeti ile birlikte doğmuştur. Milli Amele Hizmeti (MAH) ve Milli Emniyet Hizmeti (MEH) gibi isimler taşıyan ve yasal dayanağına ilk kez 1965 yılında kavuşan teşkilat, 1984 yılında çıkarılan yasal düzenlemelerle halen görevine devam etmektedir. Silahlı Kuvvetlerin ise kendi içinde bir istihbarat örgütü kurulmamış, var olan birimlerle de gözcülük ve keşif faaliyetlerinden öte gidilememiştir. Günümüzde, ulusal ve uluslararası düzeyde askeri istihbaratın önemini daha iyi anladığı düşünülen Türk Silahlı Kuvvetlerinin, istihbarat sınıfını güçlendirdiği ve her türlü savunma alanı teknolojik gelişmeleri yakından takip ettiği değerlendirilmektedir<sup>16</sup> (Güler, 2016).

### **3.2. TÜRK İSTİHBARAT VE ULUSAL GÜVENLİK TOPLULUĞU SİSTEM DEĞERLENDİRMESİ**

İstihbarat ve ulusal güvenlik analizinin birincil sorumluluğunun; ulusal güvenlik çıkarılarının, yüksek güvenilirlikle sağlanması olduğu düşünülmektedir. İstihbarat ve Ulusal Güvenlik Toplulukları, yüksek teknolojiye uyarlanma için ciddi bütçeler harcarken; verileri bir araya getirecek, "kabloları doğru yere bağlayacak" donanımlı ve bilgili insanların göz ardı edilme olasılıkları da bulunmaktadır (Çıtak, 2017: 23). "Uzman merkezli epistemik topluluklar" olarak değerlendirilen bu topluluklar, gerek resmi yetkililer yöneliminde gerekse de akademik topluluklar bağintısında, gelenekselden ayrılmadan, ulusal güvenlik çalışmalarına katkıda bulunmaktadır (Dever, 2012: 201-217). Bir istihbarat ve ulusal güvenlik analizcisinin görevinin, 'sadece muharip bağintıda üstlerini salt bilgi içerikli raporlara boğmamak olduğu' anlaşılmaktadır (Johnson D. V.,

<sup>16</sup> 10-11 Aralık 2016 tarihlerinde, 21. Yüzyıl Türkiye Enstitüsü 'İstihbarat ve İstihbarat Örgütleri' konferans notu.

1994: 85-96). Merkezi istihbarat kuruluşlarının görevinin, bu ‘merkezi planlamanın koordinesini yapıp, elde edilen bilgileri birleştirip, devlet çapında istihbarat üretimine katkıda bulunmak’ olduğu ifade edilmektedir (Yeşiltaş, Seren ve Aslan, 2017).

Düşünce üretim kuruluşları ve diğer araştırma merkezlerinin de istihbarat ve ulusal güvenlik meselelerine katkıda bulunmaları olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Aynı şekilde, yüksek lisans ve doktora tez çalışmalarında, güvenliğin, çalışma konusu olarak seçilmesinin, alana önemli kazanımlar sağlayacağı düşünülmektedir. Özellikle, istihbarat ve ulusal güvenlik meselelerine dair çalışmaların profesyonel boyutta yoğun olarak icra edileceği ve akademik literatürle karşılıklı ilişki halinde bulunacak olan ulusal güvenlik bürokrasisinin, akademi-güvenlik bilimleri ilişkisini içselleştirebileceği ifade edilebilir. Ulusal güvenlik bürokrasisi sorumluluğundaki örgütsel kültürler ve kimlikler yeniden inşa edilirken ya da reforma duyarlılık algılanırken; “fikirlerin kurumsallaştırılması” boyutunda bir bağdaşım önemli görülmektedir (Yarman, 2016: 99-112).

İstihbarat ve Ulusal Güvenlik Topluluğu kurumsal fikir altyapısını; ‘üretim yapabilme becerisi, yeteneğe dayalı hırs, işbirliği, atılganlık, tolerans, emirlere uyma, kuruma bağlılık, güven, şeref kodu, sistemin hareketliliğine uyum’ gibi faktörlerin etkilediği bilinmektedir (Lieberthal, 2009: 4). Modern ve reformist bir epistemik toplulukta içselleştirilmiş olması beklenen; ‘katılımcıların ifade ortamı, kurumsal amacın iyi kavranması ve karar aşamalarında, topluluğu bir araya getiren paydaşlardan ziyade topluluğun/örgütün öne çıkarılmasıdır’ (Adler, 2005: 207). Yarman reformist bir bakış açısıyla; istihbarat tabanlı karar verme tekniklerini, ‘kişisel karar verme, grup/topluluk olarak karar verme, kurumsal olarak karar verme ve kurumlar üstü (*metaorganizasyonel*) karar verme’ şeklinde tasnif etmektedir (Yarman, 2016: 99-112). Burada, metaorganizasyonel karar verme, ulusal güvenlik bürokrasisine özgü bir karar verme modeli olup; kurumların sistemi oluşturduğu, yani bir ülkenin istihbarat servisleri ve ulusal güvenlik kurumlarının o ülkenin ulusal güvenlik sistemini oluşturduğu anlamına gelen “bütünleşik bir düzeni” ifade eder. Ulusal güvenlik toplulukları, bu bütünleşik düzen kapsamında; iç ve dış politikada aynı zamanda birer “sosyal radar” olarak yorumlanmaktadır (United States Government Accountability Office, 2010: 29).

Akıllı gücün baskın olduğu, fikir savaşlarının yaygınlaştığı bir dönemde, yörüngede bilginin etrafında merkezileşme olduğu ifade edilmektedir. Devletlerin saygınlığının söz

konusu olduğu bu çağda, bilgiye ve ölçülülüğe karşı duranların, “haydut devlet”<sup>17</sup> olarak adlandırılacak olan hükümet rejimlerinin olduğu değerlendirilmektedir (Jones, Kovacich ve Luzwick, 2002: 596-611). Reform, politika başarısızlığı olasılığını azaltmak olarak anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, “ortak dillilik ve kültürlülük”, “gerçek zamanlı olarak hedefe nüfuz”, “politika ağı tasarımı”, “çok disiplinlilik” ve “devamlılık” gibi olgular, reform duyarlılığı için dikkate alınmaktadır. Her durumda, insan gayretine uyarlı olan ulusal güvenlik meselelerinin yöntemi ve uygulanmasının, yeni istihbarat ve ulusal güvenlik kültürü ihtiyacını doğurduğu savunulmaktadır (Dixon, 1984: 151).

*“Türkiye gibi orta ölçekli ülkelerin ulus-devlet yapısı dokularının güçlü olmasına, güvenlik yapılanmasının yeniden kurgulanmasına, güç projeksiyonunun özel vasıtalar ile çeşitlendirilmesine, muğlak ve tanımlanması zor yeni yöntemlere ihtiyacı vardır. Geleceği öngörmenin en iyi yolu geleceği kendimizin tasarlamasıdır. İstihbarata düşen ise, ülkenin önünün açılması, yani geleceğinin tasarlanmasıdır”* (Yılmaz, 2016: 69-95).

Özellikle, ulusal güvenliğin belli bir geleneksel eğilim çerçevesinde bulunduğu Türkiye’de, birbiriyle eş anlamlı olarak kullanılabilen ulusal güvenlik ve devlet güvenliği olguları; bazen “siyasi varlığın güvenliği” olarak ta nitelenebilmektedir. Yeniden yapılandırma kapsamında devletin; kendi namına hareket edebilecek siyasi formların ve kurumların da güvenlik meselesini ‘ulusal güvenlik’ veya ‘devlet güvenliği’ sathında değerlendirildiği ifade edilmektedir (Çıtak, 2017: 40). Böylesine hassas ve karmaşık bir politika meselesi olan ulusal güvenlik sisteminin; reform kapasitesi gereğince ve kamu yönetimi kapsamında, “düşünce odaklı analiz” ve “bilimsel metodolojinin” sentezinden oluşan bir analitik kültürü içkin olması gerekmektedir (Gün, 2014: 129).

Bunlarla birlikte, Sherman Kent’in tasarladığı ancak uygulayamadığı bir “İstihbarat Literatürü Enstitüsünün” oluşturulması ya da tekrarlayan istihbarat sorunlarının incelenmesi amacıyla tasarlanabilecek bir “Ulusal Güvenlik ve İstihbarat Çalışmaları Enstitüsü” de üzerinde çalışılabilecek modellerdendir. Güvenlik politikalarının tüm ülkeler nezdinde bir “kalkan” olduğu düşünüldüğünde; doğru zamanda ve sağlam temelde yapılandırılmış bir sistem gerekliliği anlaşılmaktadır. Bu anlayışın temelinde; istihbarat ve ulusal güvenlik meselelerinin şekillendirilmesinde bir ‘bilimsel alan yörüngesinin oluşturulması gereksinimi’ etkili olmaktadır. İstihbarat ve ulusal güvenlik kurumlarının, örgütsel bağlamda, gerek fiziki gerekse de felsefi anlamda bir ‘üniversite kampüsüne’ benzedikleri ifade edilmektedir (Seren, 2017: 341).

<sup>17</sup> Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler terminolojisinde kullanılan ‘haydut devlet’ kavramı, ‘kural tanımayan devlet’ anlamındadır. (İngilizce: *rogue state*)

*“Bilginin çokluğu değil; ancak, düzgün organize edilmiş beyin hücrelerinin üretebileceği ince zekâyı yansıtan bilgi stratejik istihbarat ve ulusal güvenlik kültürünü ifade eder. Ulusal istihbarat tahminlerine iştirak eden kurumlar içerisindeki araştırma ve analiz daireleri, değerlendirmelerini üretme aşamasında; gerçeklere/olaylara dayanan bilgileri yorumlayıp analiz etmekte, herhangi bir eylemin ya da politikanın başarıya ulaşip ulaşamayacağına dair tahminlerde bulunmaktadırlar ve stratejik istihbarat üretmekle mükellef kılınacak bir istihbarat teşkilatının; kendisini, ulusal istihbarat tahmin ve değerlendirmelerine adanmış bir şekilde çalışması gerekir” (Seren, 2017: 355).*

Ulusal güvenlik politikalarında, en önemli bağlayıcı ve etkili unsurun; analitik kültürün inşa edilebilmesi suretiyle, nihai aşamaya kadar bir politika başarısızlığına sebebiyet vermemek için “politikanın savunuculuğu” olduğu düşünülmektedir. Bu bağlamda, “analitik doktrinin prensipleri”; politika yapıcılarının ilgi alanlarına odaklanmak, bireysel politika gündeminden kaçınmak, entelektüel kesinlik, analitik yanlılıktan kaçınmak, diğer hükümleri göz önünde bulundurma isteği, uzmanlardan sistematik yararlanma, ortaklaşa sorumluluk, politika destek bilgileri ve kararnamelerin etkili iletişimi ve hataları samimiyetle kabul etmek şeklinde sıralanabilmektedir (Bozeman, 1992: 194).

Bu doğrultuda, analizcilerin, istihbarat ve ulusal güvenlik topluluklarının en önemli bileşenlerinden olduğu anlaşılmaktadır. Politikaların belirlenmesi ve karar alıcılara destek olmak esasında, istihbarat ve ulusal güvenlik analistleri yükümlü olmaktadır. Esas sorunun tespiti aşamasında var olan önyargılara karşı mücadele etmeyi kültür haline getirmeleri beklenmektedir. Bu bağlamlar doğrultusunda; koordinasyon ve işbirliğinin, “ortak eylem” ekseninde, yasal düzenlemelerle birlikte sağlamlaştırılması gerektiği değerlendirilmektedir (AFCEA Intelligence Committee, 2007: 6). Bu bağlamda sorumluluk, Türkiye’de Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu’na düşmektedir. Ulusal güvenlik ve istihbarat sisteminin, yasama organlarıncaya yeniden inşa edilmesi süreci önemli bir konu olarak görülmektedir. Ulusal istihbarat kavram ve doktrininin; “milli model” yörüngesinden ayrılmaması gerektiği değerlendirilmektedir (Beriş, 2015: 1-18).

*“Türkiye’de güvenlik alanındaki reform çalışmaları başladığında, sınırlı ve üst düzeyde olmak üzere kuruluş temsilcileri de bu çalışmalarda görev almaktadırlar. Ancak burada mevcut, müşterek, akılcı bir sonuca yönelik çalışmalardan ziyade, kurumsal kimlikler ön plana çıkmakta, etkinliğini kaybetme endişesiyle kurum milliyetçiliğine dayalı öneri ve düzenlemeler ortaya atılmaktadır” (Ateş, 2014: 248).*

Bu anlamda, ilgili reform çalışmalarında kapsayıcılık ve ‘görev dağılımının hassasiyet içermesi’ ve ‘bürokrasi içi yetki gaspına sebebiyet vermemek’ üzere tasarlanmasının,

olası bürokratik uyuşmazlıkların önüne geçebileceği yorumlanmaktadır. Kurumlar arası görev dağılımının, karar vericiler ve politika yapıcılar tarafından çok iyi bir şekilde kararlaştırılması beklenmektedir. İstihbarat ve ulusal güvenlik bürokrasisinin sistemsel ve yapısal açıdan incelenmesi; gelişmiş ülkelerin ulusal güvenlik ve istihbarat sistemlerinin, karşılaştırmalı araştırmalar sonucu, uzmanlık alanına göre teşkilatlandığını göstermektedir (Acar, 2015: 37-54).

### **3.2.1. Türk Ulusal Güvenlik Sisteminde Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve İstihbaratta Epistemik Topluluk Modeli Değerlendirmesi**

Yeni Kamu Yönetimi reformlarından sonra, ikinci nesil modern kamu sektörü reformlarında, yapısal gelişim, ayrışma ve tek amaçlı örgütlenmelerden BKY'ye doğru bir değişiklik olduğu söz konusudur. BKY yaklaşımı, ortak bir hedefe ulaşmak ve belirli konularda, bütünleşmiş bir hükümet cevabı verilmesi için çalışan kamu hizmetleri kuruluşlarının bütünleşik hizmet sunmasını ifade etmektedir. Politika geliştirme, program yönetimi ve hizmet sunmanın BKY ile daha odaklanılabilir olacağı düşünülmektedir. Merkezi hükümet aygıtı, sektörler arası ve kurumlar arası koordinasyon sorunları ile karakterize edilmektedir. Yöneticilerin, kendi sektörlerine odaklanma eğiliminde oldukları, bu nedenle politika alanları arasında yatay parçalanmaya katkıda buldukları değerlendirilmektedir (Christensen ve Laegreid, 2007: 20).

İstihbarat faaliyetlerinin standartlarının düşmesinden, istihbarat analizindeki hataların genişlemesinden ve karar verme ve demokratikleşme ile ilgili yıkıcı etkilerden endişelenen istihbarat memurları eleştirilere maruz kalmaktadırlar. Bilgi analizinin, veri işlemenin ve istihbaratın önemi, ulusal hükümet politikaları ve dünya siyasetinin 'özellikli bir noktasını' oluşturmaktadır (Herman, 2004: 25-35). Ulusal güvenlik politikaları ve uluslararası güvenlik işbirliği düzenlemeleri, erken uyarı, durumsal farkındalık, tehdit değerlendirme ve risk analizinin, tehditlerin ve yakın tehlikelerin önlenmesi ve öngörülmesi için temel oluşturarak 'güvenliği artıran yöntemler' olarak vurgulanmaktadır. Etkili olması için, bu yöntemlerin güvenilir, doğru ve kesin bir veri ve bilgi üzerinde durması gerekmektedir. Mevcut bilgilerin miktarı ve çeşitliliği göz önünde bulundurulduğunda, bunları politika gerekliliklerine ve karar verme prosedürlerine göre seçmek ve işlemek vazgeçilmez görülmektedir (Yılmaz, 2006: 239-257).

Bu doğrultuda, istihbaratın çağdaş güvenlik politikalarında çok önemli bir rol oynadığı ve hükümetlerin tehditlere ve risklere karşı direncini belirlediği ifade edilebilir. İstihbarat kurumlarının, prosedürlerinin, yöntemlerinin ve yapılarının genişlemesi; insan uygarlığı için büyük önem taşıyan sorunlara yönelik politik tartışmaları etkilediğini iddia eden bilgi temelli grupların ve çevrelerin 'yoğun ağlarının yükselişine' karşılık gelmektedir. Bazı durumlarda, bu gruplar, ortak olarak tanımlanan sorunlara ilişkin uygun cevap seçenekleri sunan etkili aktörlere dönüşmektedirler. Bu tip grup düşünce sistemine dayanan örgüt oluşumları, 'epistemik topluluklar' olarak adlandırılmaktadırlar. İstihbarat ve ulusal güvenlik topluluklarının da bir tür epistemik topluluk oldukları düşünülmektedir. Bu anlamda, örgüt yapılarının oldukça özellikli olduğu ve politika yönteminin güvenlik ihtiyaçlarına göre düzenlendiği değerlendirilmektedir (Cross M. D., 2014).

Epistemik topluluklar, hükümetlerine 'yeni politika alternatifleri' getirebilir ve bu toplulukların, 'iç siyaset unsuru' olarak bürokratik gücü elde etmede ne derece başarılı olduklarına bağlı olarak, hükümetlerini genellikle onları takip etmeye yönlendirebilmektedirler (Hart, Stern ve Sundelius, 1997: 158). Epistemik topluluk, karar verme sürecinin ve sonuçlarının en iyi duruma gelmesi için çok önemli olan, "bilgiye" ve "bilgiye ayrıcalıklı erişime sahip" bir "araçlar ağı" olarak yorumlanmaktadır (Karlsson, 2004: 79-100). İstihbarat topluluğu, hükümet için istihbarat faaliyetlerini yürüten bir dizi birbirine bağlı birim, kurum ve kuruluş olarak tanımlanabilir. Bu nedenle, istihbarat örgütü, bireysel uzman ve kurumları entegre eden "bilgi tabanlı ağlar" açısından bir tür epistemik topluluk olarak değerlendirilmektedir (Gruszczak, 2013). Bununla birlikte, istihbarat topluluklarında profesyonel donanım; özel yapım teknik çözümler, son bilgi teknolojileri ve hükümet tarafından sunulan gelişmiş yazılımlara dayanmaktadır. Bu doğrultuda, istihbarat örgütünün çıktıkları; hem istihbarat topluluğunun hem de karar vericilerin, yetkili uzmanların ve danışmanların 'kurumsal' istihbarat ürünleri olarak değerlendirilmektedir (Percy ve Fellows, 2009: 17).

Bütünleşik Kamu Yönetiminin, belirli bir amaca yönelik ortak bir hedefe ve tümleşik bir devlet müdahalesini sağlamak için çalışan kamu hizmeti kurumlarını ifade ettiği düşünülmektedir. Bu anlamda, politika geliştirme, program yönetimi ve hizmet sunumuna odaklanmak olarak düşünülebilir. BKY, seçilmiş hükümetin genel politikalarını ve önceliklerini yansıtmakta; "kurum sorumluluklarını" ve "politika tutarlılığını" öngörmektedir. Güvenlik ve terörle mücadele gibi zorlukları yönetme, sürdürülebilir çevre, kırsal kesimde toplulukları destekleme ve uyuşturucu bağlılığı



gibi zorlu sosyal problemleri ele almak Türkiye’de ve dünyada ciddi anlamda karmaşık olabilmektedir. Bu tür sorunlara çözüm önerileri; örgütsel ve ulusal düzeydeki yönetim sınırlarını aşan ve kimi zaman merkezi hükümetin dışındaki insan gruplarını kapsayan stratejik seçenekler gerektirebilmektedir. Bu doğrultuda teknolojik değişim önemli görülmektedir. Özellikle internet, sınırları ortadan kaldırmakta ve bütünleşik hizmetlerin topluluk beklentilerini artırmaktadır. Bütünleşik Kamu Yönetimi çerçevesinde; birim sayısının azaltılmasıyla ‘koordinasyonun artırılabilceği’ değerlendirilmektedir. Türkiye’de son yapılan değişikliklerle birlikte, ulusal güvenlik bürokrasisinde Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı’nın (KDGM) “ilga”<sup>18</sup> edilmesi de bu kapsamda değerlendirilip, BKY yaklaşımının somut eylemlerinden biri olarak görülebilir (Stepputat ve Greenwood, 2013: 47).

Politika geliştirme alanında; örneğin, ‘politika döngüsündeki kilit noktaların’, BKY yaklaşımına dayandığı söylenebilir. Bunlar arasında, maliyetlerin uyumu, hükümet kanadından getirilen yorumlar ve “ortaklaşa kararlar”<sup>19</sup> yer almaktadır. Buradaki nokta, BKY’nin uygun olup olmadığı değil, ne kadar iyi tanımlanabilmesi anlamında anlaşılabilir. (Percy ve Fellows, 2009: 19). Ayrıca, birçok yeni politika alanının, oluşturdukları zorluklar nedeniyle, geleneksel birim sınırlarını aştıkları düşünülmektedir. BKY yaklaşımının, rutin, basit konularla başa çıkmak için tercih edilen bir yaklaşım olmadığı ifade edilebilir. Liderlik, güven ve iyi kalitede iletişim, hükümet çalışmalarında başarının merkezi etkenleri olarak görülmektedir. Ortaya çıkan sorunların ve kriz durumlarının etkili bir şekilde ele alınmasında; ‘ortaklaşa kanaatle oluşturulmuş’ bir dizi “paket hükümet programı” şart olarak kabul edilebilmektedir (Christensen ve Laegreid, 2007: 6).

Türkiye’de “devletin güvenliği” ve “ulusun esenliği için”, ulusal güvenlik bürokrasisinde, temel kazanım olarak görülmesi beklenen; BKY yaklaşımının antitezi olarak değerlendirilen birimcilik (*departmentalism*) kaygısından uzak kalabilmektir. Kültür ve felsefesi, yeni çalışma yöntemleri, yeni politika geliştirme, program tasarlama, hizmeti sunma kapasitesi ve hesap verebilirliğin tam işlerlik halinde olması beklenmektedir. Türkiye’de ulusal güvenlik sisteminin; ‘paylaşılan liderlik, uzman odaklılık, esnek takım süreçleri ve çıktıları, işbirlikçi kaynak bulma, okul yaklaşımı, BKY çıktılarında odaklanma, politikaların etkili sunumu, bilgi paylaşımı ve kooperatif bilgi yönetimi pratiğine’

<sup>18</sup> Bir şeyin varlığını ortadan kaldırma. (Türk Dil Kurumu İnternet Sayfası Güncel Türkçe Sözlük; <http://www.tdk.gov.tr>)

<sup>19</sup> Türkiye’de; Parlamenter Hükümet Sisteminde, ‘Müşterek Kararname’; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ olarak ifade edilmektedir.

odaklandığı değerlendirilebilir. Bu bağlamda, genelde kamu politikaları, özelde ulusal güvenlik politikaları için izin veren bir aygıt hükmünde olan ve “görünmeyen kolej” metaforuyla açıklanmaya çalışılan epistemik topluluk ve Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımını şu ifadeyle vurgulamak mümkün görülebilir:

*“İnsanlar diğer insanlarla işbirliği yapmaksızın yaşayamazlar; insan düşüncesi –ki temelde semboliktir- bir yüksek işbirliği derecesi bulunmaksızın var olamaz. Bütün insani bilgi zorunlu olarak paylaşılmış bilgidir. Kaldı ki, aynı şekilde hayattaki amaçlarımızın pek çoğu sosyal amaçlar olduğu için bilginin en faydalı niteliklerinden biri, hiç şüphesiz paylaşılabilir olmasıdır” (Arslan, 2017: 117).*

Türk ulusal güvenlik bürokrasisi genelinde, devlet istihbarat mekanizmasındaki koordinasyon sistemi, istihbarat özelinde incelendiğinde; Türk istihbarat ve ulusal güvenlik sisteminde “koordinasyon”, bir türlü sağlanamayan ve adeta kangrenleşmiş bir durum olarak yorumlanmaktadır. Koordinasyon sağlanamadığı için, birbirinin tekrarı niteliğinde, koordine olduğu düşünülen birimler kurulmaktadır. Koordinasyonu başarabilen bir sistemin, organize olarak her türlü tehdidi kaynağında ortadan kaldırmaya çalıştığı düşünülmektedir. Önemli görülen; “koordine-organize arasında bağ” inşa edebilmek ve ikisi arasındaki ilişkiyi anlayabilmektir. Koordinasyon, istihbarat-güvenlik bürokrasisinde kronik hale gelmiş bir problem alanı olarak değerlendirilmektedir. Koordinasyon tam anlamıyla gerçekleştirilemediği için organize olunamadığı ifade edilmektedir. Bilgiye ihtiyacın her geçen gün artması, geç ulaşan bilginin değerini kaybetmesi ve başarının temelini bilginin düzeyine bağlı olması; hızlı ve doğru karar alınabilmesi açısından koordinasyonun önemini bir kat daha artırmaktadır. Bu kapsamda birçok koordinatör, koordinasyon makamı ve birimi kurulmasına devam edilmektedir. Teşkilatlar arasında yapısal ve görev alanlarına dayalı farklılık, ‘güvensizlik nedeniyle koordinasyon ve işbirliğinin yeterli düzeylerde olmaması’, koordinasyon eksikliğini doğurabilmektedir. Bu noktada, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Milli İstihbarat Koordinasyon Kurulu (MİKK) gibi yapılar pasifleşebilmektedir. İstihbarat mekanizmaları arasında ‘yüksek uyumlu bir koordinasyonun varlığı’; bilgiye erişimi kolaylaştıracağı ve maliyeti düşüreceği gibi sorunları azaltabilecek ‘önemli bir etki ve etken’ olarak değerlendirilmektedir (Ateş, 2017: 15-17).

Bilgi akışında; kurumsal sınırlamalar, bireysel çekinceler bulunması, işleyişin belli kurumlar üzerinde yoğunlaşması, atıl kalan ve işlevsizleşen kurumlar oluşması söz konusudur. Benzer görev ve işlevi bulunan kurumların yasal mevzuatının normlar hiyerarşisi kapsamında incelenerek, eleştirel temel oluşturulmamasının, belirsizlik

ortamına sebep olduğu değerlendirilmektedir. Sistemi silikleştirerek önemsizleşmesine ve de işlevini yitirmesine neden olan bir sürece evrilmesi söz konusu olabilmektedir. Kurumlar arası işlev sahasına yönelik “yatay koordinasyonun” bulunmaması; ‘odaksız olan birimlerin’; duyarsızlaşarak, önemlerini yitirme sorunu ortaya çıkarmaktadır. Sorunlara yönelik pansuman tedbirler yerine kalıcı kuralların bulunmamasının sürüncemeye neden olduğu anlaşılmaktadır. Klasik yaklaşımlar, mevcut durumu korumaya çalışan ve ‘böyle gelmiş böyle gider’ yaklaşımı, kurumsal eğilimler gereği denilerek eksik/yanlış tarafları sorgulamadan rutin uygulamaların doğru kabul edildiği söylenebilir. Alışkanlıkların öncelikli olduğu bir ortam oluşması, mevcut durumda sadece elde edilen bilginin iletiminin yapıldığı söz konusudur. Bununla birlikte, ‘verilerden birleşik düzen oluşturma’ ve ‘bilgi üretmeye yönelik bir sistem’ bulunmadığı ileri sürülmektedir. Kurumsal hafızaya yönelik herhangi bir yapı bulunmaması nedeniyle, bilgiye dayalı değerlendirme yapılamaması, devlet bilgi koordinasyon mimarisindeki belirsizlikler, açmazlara neden olabilmektedir. Bir sistemin başta nasıl başlar ise genelde aynı esaslarla devam ettiği bilinmektedir. Çünkü alışkanlıkları değiştirmenin çok zor olduğu, bilinen bir gerçektir. Bu kapsamda, kurum bazında görev tanımlarının belirlenmesine ihtiyaç duyulduğu değerlendirilmektedir (Ateş, 2017: 18-19).

Kurumlar arasında iletişim tesis edilemediği için (kavram birliği ve ortak terminoloji olmaması, aynı frekanstan görüşülememesi vb. nedenler) koordinasyona yönelik yeni birimler doğmakta veya türetilmektedir. Bu durum da, zaman, kaynak ve emek israfına neden olmakta, doğru karar alma mekanizmasını olumsuz etkileyebilmektedir. Ayrıca koordinasyon, birimlerin sıradan personeli ile dayanak oluşturulacak bir yetenek olarak değerlendirilmemektedir. Bürokratik nedenlerden dolayı, etkinliği azaltan, kaynak israfına sebep olan ve güncelliğini yitirmiş uygulamaların bir kenara bırakılarak daha kolay anlaşılır, kavram karmaşası ve yetki karmaşasını önleyebilecek bir sistem ihtiyacının ön plana çıktığı ifade edilebilir. Çabuk kazanım çalışmalarının yürütülmesine olanak sağlayacak, sorun ve ihtiyaçlara yönelik ivedilikle tedbir alınabilmesi büyük önem arz etmektedir. Bilgi paylaşımı ve durumsal farkındalık seviyesi yüksek, belli bir mantık ve kurgu dâhilinde çalışabilecek, sorumlulukların; anlaşılır ve sade bir ifade ile ortaya konması gerekli görülmektedir. Bilişim çağında olunmasından hareketle, kâğıt yerine bilgisayar tabanlı sistemlerin kullanımı, “ulak sistemi”<sup>20</sup> ile önemli olan bilginin en

<sup>20</sup> Ulak; haber ağı, haberci anlamındadır (TDK Güncel Türkçe Sözlük).

seri şekilde ve doğru verilerle karar mekanizmasına ulaştırılması, asıl hedef olarak değerlendirilmektedir (Ateş, 2017: 23).

### **3.2.2. Türkiye’de Çoklu Kompleks İstihbarat Teşkilatlarında Bürokratik Çokluk Teorisi’nin Değerlendirmesi**

Bir ülkede benzersiz bir istihbarat örgütü mevcutsa, güvenlik politikalarının uygulanması, bu istihbarat teşkilatının muhtemel hatası veya başarısızlığı nedeniyle tehlikede olabilir. İstihbarat servislerinde hata veya hataya toleransın kabul edilmeyeceği bilinmektedir. Güvenilir uygulama süreci, bir ülkede güvenlik politikalarını uygulamak için de tasarlanmaktadır. En azından, bir ülkede güvenlik politikalarının uygulanması için iki bağımsız ama aynı istihbarat servisi oluşturulması beklenebilir. Bu nedenle, çoklu sistem, istihbarat servislerindeki hata veya başarısızlığı azaltmak için bir araç olarak sayılabilir (Esteban ve Debraj, 2001: 663-672).

Genel olarak, istihbarat toplama görevi, Türkiye'deki bürokratik kurumlardan bağımsız olarak üç farklı kuruma verilmektedir. Bunlar; Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT), Polis İstihbarat Teşkilatı ve Askeri İstihbarat Teşkilatı'dır. Bu istihbarat örgütleri, Bürokratik Çokluk Teorisi (BÇT) tarafından kabul görülebilir bağımsız istihbarat kuruluşlarıdır. Genelkurmay Başkanlığı aracılığı ile askeri istihbarat Milli Savunma Bakanı'na; Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı tüm unsur ve üsleriyle Cumhurbaşkanlığı'na bağlıdır. Polis İstihbaratı ise; Emniyet Genel Müdürlüğü aracılığı ile İçişleri Bakanlığı sorumluluğundadır. İstihbarat toplanması açısından, MİT'in sorumluluk alanı tüm ülke; tüm kentsel ve kırsal alanlardır. Askeri istihbarat ve polis istihbaratının sorumluluk alanları farklıdır. Askeri istihbaratın sorumluluk alanı kırsal alan olsa da, polis istihbaratı kentsel alanda istihbarat toplamaktan büyük ölçüde sorumlu görülmektedir (Ülkemen ve Gül, 2012: 33-49).

Başka bir kıstasa göre, askeri istihbaratın esas olarak “askeri güvenliğe özgü” bilgi topladığı, diğer yandan polis istihbaratının “her türlü suçu istihbarat olarak topladığı” söylenebilir. Bütün bu istihbarat teşkilatları, savcılara karşı yargı işleri bakımından sorumludur (Hannah, O'Brien ve Rathmell, 2005: 37). Bazen istihbarat kurumları arasında, istihbarat toplanması konusunda, belirli coğrafi sınırların bulunduğunu söylemek zor olabilmektedir. Çünkü hedef unsurlar ya da suçlular tek bir yerde kalmayabilir; hareket edebilirler (Ben-Haim, 2016: 978-992). Hedef şüpheliler, yerlerini

MİT, askeri istihbarat ve/veya polis istihbaratının her bir sorumluluk alanından diğerine değiştirebilirler. Organize suç veya terör örgütleri üyeleri, ülkenin hem kentsel hem de kırsal alanlarında yaşayabilirler. Bu tür sorunlar, idari ve/veya yargısal değişkeler, ödenekler veya izinlerle çözülebilmektedir. istihbarat servisleri, bilgi sağlama açısından birbirinden bağımsız olabilmektedirler. Bu bağlamda, MİT, askeri istihbarat ve siyasi istihbaratın aynı işte birbirinin “yedek kuruluşu” olduğu söylenebilmektedir. Öte yandan, ülke dışında istihbarat toplamak için yalnızca bir kurum yetkilidir. MİT, sadece içeride değil, ülke dışında da istihbarat toplamaya yetkilidir (Ülkemen ve Gül, 2012: 33-49). Bu örgütler, birbirlerini insan kaynağı başarısızlığına karşı kontrol etmekte ve dengelemektedirler. Bir istihbarat kuruluşu, bireysel veya kurumsal başarısızlığa karşı başka bir istihbarat kuruluşunu kontrol edebilmektedir. İstihbarat toplanırken bir istihbarat aygıtı bozulabilir. Yedek istihbarat teşkilatının diğer istihbarat teşkilatının ajanları üzerindeki izleme olasılığı, yasadışı eylemler yapılmasına sebep olabilir. Örneğin, bir istihbarat teşkilatı, suç işlemeye çalışırken ya da kamu yararını gözetmeme girişiminde bulunurken, diğer yedek kurumlar tarafından “izlenme ve gözetlenme duygusu” nedeniyle yasal sınırları içinde kalabilmektedir (Betts, 1988: 184-189).

Türkiye’deki bu üç istihbarat örgütü, aynı zamanda ülkenin güvenliği için olası en iyi istihbaratı üretebilmektedir. Türkiye’de, BÇT’ye göre; istihbarat birimleri arasında net hiyerarşik ilişki bulunmamaktadır. Türkiye’deki siyasi asillerin, üç istihbarat örgütünü kullanarak güvenlik politikaları uyguladıkları düşünülmektedir. Siyasi ilkeler dâhilinde, güvenlik politikaları ve güvenlik uygulamaları yürürlüğe konulmakta ve uygulanmaktadır. Siyasi seçilmişler, istihbaratla ilgili konuları bilmedikleri için istihbarat kurumlarının eylemlerini belirleyemeyebilir. Bu nedenle, istihbarat kurumları kendi eylemlerini profesyonel ilgi sahaları kıstaslarına göre belirlemek durumundadır. (Rovner, 2013: 55-67).

Eğer bir istihbarat teşkilatı, bir “örgütsel başarısızlık” ya da hata olarak tanımlanan suç faaliyetinde tamamen ya da kısmen yer alırsa, istihbarat havuzunun varlığı nedeniyle, istihbarat teşkilatlarının yasadışı faaliyetleri hakkında ne bildiklerini öğrenebilirler. İlgili yasalar, askeri personelin geçici olarak MİT için çalışabileceğini ifade etmektedir. Bu noktada, MİT’in bazı askeri memurları işe alması bilinmektedir. Geçici görevlendirme olsa da, bazı askeri personel, sürekli olarak MİT’in pozisyonlarında çalışmak durumuna getirilebilmektedir. MİT, askeri personelin MİT kuruluşunda bulunması nedeniyle bağımsız bir istihbarat kuruluşu olarak değerlendirilmeyebilmektedir. Dolayısıyla, askeri

personelin MİT tarafından işe alınmasının, Bürokratik Çokluk Teorisi'nin "bağımsızlık" kıstasını da ihlal ettiği söylenebilmektedir (Ülkemen ve Gül, 2012: 33-49).

Bürokratik Çokluğun, yasa yapıcılar ve kamu yöneticileri arasındaki hedef çatışmasını ve bilgi asimetrisini ortadan kaldıracı bir değerlendirilmiştir. Bir politika sorununa birden fazla kurum atamak, hedef çatışmasını ve bilgi asimetrisini azaltabilir veya ortadan kaldırabilir. Birden fazla kurum ataması, "politika hedefine" doğru rekabet yaratabilir (Miranda ve Lerner, 1995: 193-200). Farklı kurumlar rekabet edebilir ve yasa koyucular için sorun yaratma fırsatı bulamayacakları düşünüldüğü görülmektedir. Buna ek olarak, Çokluk yaklaşımı, tek bir kurumun başarısızlığına karşı birden fazla kuruma tahsis edildiği için "bürokratik tekel" önlenmektedir (Landau, 1991: 5-18). İstihbarat bir güçtür ve eğer kontrol edilmezse, ciddi sorunlara yol açabilmektedir. İstihbarat kurumları birbirleriyle rekabet ederek, en iyi istihbaratları toplayıp işleyebilirler. Diğer istihbarat teşkilatlarıyla rekabet ederken, her istihbarat kuruluşu en iyi istihbarat bilgilerini, siyasal karar alıcı tarafından belirlenen bir güvenlik sorunu için sunabilir. (Hibbert, 1990: 110-128).

İstihbarat ajanları istihbaratı kendi çıkarları için kullanabilir. Bir istihbarat kuruluşu, başka bir istihbarat teşkilatının gücünü kontrol edebilir ve dengeleyebilir. Birden fazla istihbarat teşkilatı oluşturmak, bürokrasinin maliyetini artırabilse de, karar alıcılar, güvenlik politikalarının herhangi bir kurum veya insan hatası olmaksızın amaçlandığı şekilde uygun, verimli ve etkili bir şekilde yürütülebileceğinden emin olabilirler. Bürokratik Çokluk Teorisi'ne dayalı olarak; "istihbarat paylaşımı" veya "istihbarat işbirliği", neredeyse imkânsız görünebilmektedir (Ülkemen ve Gül, 2012: 33-49). BKY yaklaşımının karşıt argümanı olarak değerlendirilen BÇT, kurduğu yargıya dayanarak geçerli bir yöntem olarak seçilmesi gerektiği yönünde yönelim eğilimi oluşturabilmektedir. Ancak, devlet "stratejik kültürü" ve "operasyonel kodunda" ve ayrıca "kamuoyunun zihinsel haritasının bağdaşımında", karmaşık bir kamu politikası alanı olan ulusal güvenlik meselelerinin doğasının; koordinasyon ve işbirliğini gerekli kılmakta olduğu; birimcilik anlayışının da giderek eleştirildiği ifade edilmektedir (Ting, 2002: 364-378).

### 3.3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE İSTİHBARAT VE ULUSAL GÜVENLİK POLİTİKALARI SİSTEMİ DEĞERLENDİRMESİ

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin, Türkiye'nin ulusal güvenlik kültüründe etkilerinin neler olabileceği ve hangi anlayış ile Türk ulusal güvenlik politikalarının nispeten daha etkin anlamda şekillendirilebileceği, ilgi konusudur. Özellikle, esaslı sonuçların ortaya çıkacağı ve bu sonuçlardan doğacak; 'kurumsal anlamda yeniden bir kültür tanımlanması' ve örgüt yapılanmasına gidileceğine dair fikirlerin oluşacağı, olası görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet modeliyle birlikte, 'ulusal güvenlik bürokrasisinde yeni yaklaşım, yönelim ve yeniden tanımlanma' söz konusu olmaktadır. Özgün ve uyarlanmada sorun oluşturmayan ulusal güvenlik politikaları ve stratejileri geliştirme ve buna dayanan "yeni güvenlik anlayışı" kapsamında, "güvenlik stratejileri ve yönetimini" içselleştirmeye ihtiyaç olduğu ifade edilebilir. 'Atik, ağ merkezli, nakledilebilir' nitelikleri içkin ulusal savunma ve güvenlik konularının, gerekli ve ilgili tüm "paydaşların dikkatine odak" ve "ülkenin stratejik kodlarına özellikli" bir gereklilik söz konusudur (Yeşiltaş, Seren ve Aslan, 2017).

Bölgesel güvensizlikler, stratejik kültür ruhuna aykırı yapılar ve ardınca ortaya çıkması olası tehditler, 'konvansiyonel savaşların' yerini 'piyoner savaşların' alması ve Türkiye'nin ezber dışı bir coğrafyada bulunması, güçlü bir ulusal güvenlik sistemi ihtiyacını doğurmaktadır. Sadece hükümet sistemi değişikliği ile değil tüm kamu yönetimi sisteminin yeniden tasarımı düşünüldüğünde, 'temel ve çatı' niteliğinde olan ulusal güvenlik bürokrasisinin, bilinç ve bilişsellik kanallarını açık tutması gerektiği yorumlanmaktadır. İç politikada ve dış ilişkilerde işbirliğini esas alan ve epistemik topluluk modeliyle çalışma belgisine uyan bir ulusal güvenlik bürokrasisinin, sadece sınırlı büro vazifelerini içkin olmaması beklenmektedir (Gockel, 2008: 6).

Ulusal ve uluslararası güvenlik okullarının göstermiş olduğu doğrultuda; analizler ve bu analizler sonucu varılan tepkimeler göz önünde bulundurulduğunda; her devlette olduğu gibi Türkiye'de de ulusal güvenlik yapılanmalarının da bir "kayı yükünü" taşıdığı ifade edilmektedir. Tehditlerin boyutu kıstasından bakıldığında; 'terör, radikal eğilimler, yasa dışı göç, yakın coğrafyadaki devlet otoritelerinin çökmesi ya da manda edilmesi ve benzeri olaylar' durumun ciddiyetini göstermektedir. Bu doğrultuda, Türkiye, geleneksel kurumlarının örgüt kültürlerini, yapılarını ve tipolojilerini

“mütekabiliyet ilkesi”<sup>21</sup> kapsamında yeniden tanımlamak, kanıksamak ve tasarlamak durumundadır (Yeşiltaş, Seren ve Aslan, 2017).

*“Tesis edilecek güvenlik mekanizması dâhilinde arzu edilen karakteristik ve sahip olunabilecek üstünlükler; bürokratik engellerin kaldırılması yoluyla, yüksek hazırlık seviyesine ulaşılabilmesi, yeter miktar ve kalitede güvenlik araçlarına sahip olunabilmesi ve gelecekte askeri müdahaleleri önleyebilme yolunda demokratik kontrolü sağlayabilecek sivil iradenin vücut bulması şeklinde sıralanabilir. Tasarlanan makro sistem bireysel olarak karar vericilerin tercihlerinden ziyade bir ulusal güvenliğe yönelik tehditlerin gerçekçi bir değerlendirilmesi ekseninde kapsamlı bir güvenlik stratejisini uygulayabilecek şekilde kurumsallaştırılmalıdır”* (Yeşiltaş, Seren ve Aslan, 2017).

Cumhurbaşkanlığı'nın bu doğrultudaki çalışmalarında; ulusal güvenlik meselelerine ilişkin “uzman bireylerin görevlendirilmesi”, “yeni ve etkili kurumlar” ve “ulusal güvenlik danışmanlığı mekanizması kurulması” gibi konuların sıralanabileceği düşünülmektedir. Bu doğrultuda, görevde bulunan Cumhurbaşkanlarının en öncül ve önemli vazifesinin ise; ulusal güvenlik meselelerine ilişkin devlet kurumlarını, önemlerine dayalı olarak “koordine edebilmek” ve gerektiğinde “bütünleştirebilmek” olduğu değerlendirilmektedir (Newmann, 2003: 5).

Ulusal güvenlik mekanizmaları, ulusal güvenlik krizlerinde Başkanlık yönetimi için vazgeçilmez kurumsal mekanizmalar olarak yorumlanmaktadır. Yapısı ve kullanımının; hem ‘Cumhurbaşkanı için politika seçeneklerinin oluşturulması’ hem de ‘politika uygulamasının gözetimi’ için iyileştirilmesi beklenmektedir. Güvenlik kurumları ve özellikle Milli Güvenlik Kurulu (MGK) belirgin ve özel amaçlı “koordinasyon kurulu” görevini yerine getirmektedirler. Cumhurbaşkanının rolü de dâhil olmak üzere, Türkiye'nin güvenlikle ilgili bürokratik sisteminin nasıl yapılandırılması gerektiğine dair “tartışmaların ürünü” oldukları ifade edilebilir. Ülkenin güvenliğini ve refahını artıran tüm dış politika hedeflerinin ilerletilmesini de kapsayan, ‘ulusal savunmanın amacına ilişkin tüm eylemlerin koordinasyonunun’, ilk olarak üst düzey liderlik seviyesinde koordine edileceği değerlendirilmektedir (Hoxie, 1977: 133).

Güvenlik önlemlerinin “operasyonel koordinasyonu”; özellikle yürütme organının, hükümetin çeşitli düzeylerinde ve birimlerinde yer alan ‘bilgi, deneyim, iç görü ve doktrinden yararlanabilmesi’ gerektiğinde; ‘kriz yönetimi söz konusu olduğunda’ özellikle önemli görülmektedir (Cambone, 1998: 151). “Ulusal güvenlik komite yapıları”,

<sup>21</sup> ‘Mütekabiliyet (karşılıklılık) ilkesi’, Uluslararası İlişkiler disiplini kavramıdır. Devletlerin birbirleriyle eşit egemenlik haklarına sahip olduğunun bir göstergesi şeklinde düşünülmektedir (Dost, 2015: 4).



asli üyelerinin yanı sıra 'katılımcı bölümlerin üyelerinden' oluşan gruptan oluşmaktadır. Komite üyelerinin; başta güvenlik konularını belirlemek, uzman görevlendirmek, bilgiyi analiz etmek ve çalışmalarını değerlendirmek ve Cumhurbaşkanlığı görevlerini yerine getirerek; 'Cumhurbaşkanına politika önerilerinde bulunmak' gibi görevleri bulunduğu ifade edilmektedir (Burke, 2009: 89).

Politika oluşturma ve Cumhurbaşkanlığı kararına yönelik seçenekler; 'birimlerin perspektifleri de devreye sokularak karar vermek', 'uygulamayı denetlemek ve yapılan eylemleri gözden geçirerek'; 'Cumhurbaşkanlığı kararlarını bürokrasiye geri bildirmek' şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Yeniden kurulabilecek bir Ulusal Güvenlik Kurulu, model olarak, Cumhurbaşkanı'nın ulusal güvenlik politikası oluşturma mekanizmasının "süreç yöneticisi" niteliğinde olabilecektir. Ulusal Güvenlik Kurulu, diğer paydaşların önerilerini iletirken, önemli bir Cumhurbaşkanlığı danışmanının yanı sıra, ulusal güvenlik personelinin yöneticisi olarak önemli rol oynayabilir (Dixon, 1984: 98).

Personelin kriz yönetimindeki rolü, personelin karşılaştığı doğal bir ikilemden dolayı analitik olarak da önemlidir. Kurumlar arası "süreç yönetimi rolüyle" ilgili olarak, Ulusal Güvenlik Kurulu çalışanlarının, "bürokratik eşitlik" çerçevesinde, temeldeki bürokrasilerin duruşları, tutumları ve tercihleri üzerinde herhangi bir çıkar ilişkisi bulunmadığı değerlendirilmektedir (United States Government Accountability Office, 2010: 33). Ulusal güvenlik kurumlarının, çeşitli devlet kurumları arasında daha iyi bir "koordinasyon kolaylaştırıcı" olması beklenmektedir. Kurumlar arası süreç yönetimi; her birim ve kuruluşun görevini açıkça anlaması için güçlü olmak durumundadır. Örneğin; diplomatik çabaların da, çelişki içinde değil; kapsayıcı bir siyasal stratejide çalışması kapsamında askeri çabalarla da koordine edilmesi gerekmektedir (United States Department of Army, 1977: 32).

Ulusal güvenlik kurumlarının, ilk evrede, birer politika savunucusu olarak değil; 'çeşitli politika alternatiflerinin tartışılması için bir forum' olarak hizmet etmelerinin beklendiği ifade edilmektedir. Tüm seçenekler, Ulusal Güvenlik Kurulu yapısının uygun seviyeleri ile tam olarak dikkate alınmak durumundadır. Ulusal güvenlik kurumlarının "koordinasyon verimliliğini" artırmak için, Ulusal Güvenlik Kurulunun etkin bir rol oynaması gerektiği ifade edilebilir. Ulusal Güvenlik Kurulunun; en uygun şekilde, 'tüm politika seçeneklerini göz önünde bulundurmak ve analiz etmek' durumunda olduğu değerlendirilmektedir. Tarafsız ve iddialı bir Ulusal Güvenlik Kurulunun; krizlerin karmaşıklığına rağmen, birimler ve kabine yetkilileri arasındaki uyuşmazlıkların zamanında çözülmesini de sağlayabildiği düşünülmektedir. Ulusal Güvenlik

Kuruluşunun verimli çalışmasının; birimlerde, meslektaşlar arasında sağlam bağlantı kurulması ile birlikte yeterli düzeyde uzman personel bulunmasına bağlı görülmektedir. “Krizlerin bürokratik yönetimi” ve “dış politika hedeflerinin belirlenmesi” için, sorumlulukların; ilgili tüm aktörler için açık bir şekilde tanımlanması gerektiği yorumlanmaktadır (Pfaltzgraff ve Ra'anan, 1984: 224).

Son olarak, siyasal stratejinin, Cumhurbaşkanlığı sorumluluğunda belirlenmesinin; krizler sırasında politika üretmeye rehberlik etmesine ve eylemlerdeki Cumhurbaşkanlığı eğilimlerinin yeterince dengeli ve tanımlanmış olmasına dayalı olduğu değerlendirilmektedir. Bu bağlamlarda, yeni hükümet sistemiyle birlikte, devlet ulusal güvenlik aygıtlarının, tehdit ve tehlikeleri, merkezden savabilme yetisine sahip olabileceği düşünülmektedir. Cumhurbaşkanının, “politikaları doğrudan koordine edebilme” ve “güvenlik algılarını bütünleşik hareket tarzına dönüştürebilme” imkânına sahip olabileceği ifade edilebilir. Bu bağlamda, önemli bir diğer düzenlemenin; ulusal güvenlik ve istihbarat sisteminin Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yeniden kurulanabilmesi olduğu yorumlanmaktadır (Yeşiltaş, Seren ve Aslan, 2017).

*“Cumhurbaşkanlığı, devlet kurumlarını teşkil ederken güvenlik ortamı, aktörler ve kaygıları dikkate alarak ihtiyaç duyulan çalışma yöntemlerini ve yeteneklerini esnek bir şekilde tasarlayabilecek veya gerektiğinde değiştirebilecektir. Böylece, iç dinamiklerden kaynaklanan engellerin aşılması beklenecektir. Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı'na verilen yetkiler askeri çevreler ve vesayet odaklarının meşru ve seçilmiş devlet mekanizmasına etkide bulunmasının önüne geçecektir. Sonuçta; güvenlik alanında sağlanan tekâmül sadece Türkiye için değil ortak çıkarları olan ve ortak paydalarda buluşabilen tüm uluslararası aktörler için aktif bir güvenlik sistemi sunacaktır”* (Yeşiltaş, Seren ve Aslan, 2017).

‘Bilgi toplama, bölümlenme ve çözümlenme’ ile ulusal güvenlik politika programının icra edilmesi, kurgulanan devlet güvenlik sisteminde; bir “merkezi güvenlik aygıtının”, ‘yeni güvenlik anlayışında’, “önleyici işlevde” olabileceği değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda, tehditleri sınırların ötesinde yok etmeye uygulama sağlayacak bir mekanizma olanağı oluşabileceği ifade edilmektedir (Seçkin, 2010: 32). Cumhurbaşkanlığı'nın doğrudan müdahalesi ve Cumhurbaşkanı'nın inisiyatif yetkisi ile birlikte Cumhurbaşkanlığı Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu adıyla kurumsal hale getirilen “ulusal güvenlik mesele ağlarının”; “bütünleşik bir yaklaşımla”, aynı hedefi çevreleyebileceği düşünülmektedir. İstihbarat kabiliyetlerinin en fazla ‘koordinasyon ve işbirliği ihtiyacı’ duyduğu günümüz devlet hayatında, ulusal ve uluslararası toplumun dikkatle izlediği ulusal güvenlik ortamının; “iç egemenlikte” ve “dış tanınırlıkta” bir ‘yeniden tasarlanma sürecine’ uyumunun bir kazanım olabileceği savunulmaktadır

(Sorensen, 2005: 81-98). Sonuç olarak, “reform duyarlılık” kodlamasıyla açıklanabilecek olan yaklaşım ve anlatımların varmak istediği noktanın; “devlet sırrı” olarak ifade edilen olgunun karşılık bulamadığı; ancak “ulusal güvenlik çıkarlarının” daha fazla ifade edildiği modern devletler topluluğu arasında, bir “ulusal güvenlik devleti” olabilmek olduğu anlaşılmaktadır (Stuart, 2008: 43).

### 3.3.1. Türkiye’de Stratejik İstihbarat, Siyasal Güvenlik ve Devlet Güvenliği

Günümüz devlet hayatında hemen her alanda, “ön alıcı yaklaşımların” geçerli olduğu düşünüldüğünde; ulusal güvenlikte de bu doğrultudaki yaklaşımların etkin olması beklenmektedir. Bu bağlamda, ulusal güvenlik konularını ilgilendiren her aşamanın ve devlet aklına uyarlı her noktanın; değişen şartlarda, sürekli bir “yeniye yönlendirilmesi” gerektiği düşünülmektedir. Hedeflenen ön alıcı politikaların, “bürokratik işbirlikleri” ile gerçekleştirilebileceği ifade edilmektedir (Dabanlıoğlu, 2015: 283-294). Bu noktadan hareketle, Türkiye’de istihbarat ve ulusal güvenlik denilince; ya operasyon anlamında bir algı oluşmakta olduğu ya da askeri anlamda bir tepkime tablosu ortaya çıktığı düşünülmektedir. Devlet bürokrasisinde ve kamu politikaları uygulamalarında, en ilgi çekici ve önemli görünenin; ‘karmaşık ve üst düzey bir kamu politikası alanı’ olan ulusal güvenlik olduğu değerlendirilmektedir. Ulusal güvenliğin önemli bileşeni olan “stratejik istihbarat”<sup>22</sup> ise, aslında tam da “proaktif güvenliğin”<sup>23</sup> aradığı ve devlet aygıtına tutundurmak istediği olgu olarak anlaşılmaktadır (Güven, 2016: 119-136).

Bu doğrultuda, bu hedef olguya ulaşabilmek için işbirliği ve BKY yaklaşımına özgü anlamda, ‘devletin bilgi eksikliğiyle karşılaşmaması’ için herhangi bir vesayet zorlamasına gerek kalmadan ‘etkin bir güvence çerçevesi’ önemli görülmektedir (OECD, 2008: 140). Bu anlamda, ‘hesaplanamayan belirsizliklerin’, ‘hesaplanabilir risklere’ dönüşmesi sağlanabilmektedir. ‘Ortak paydada’ tanımlanan ve ‘ortak stratejilerle’ oluşturulmuş bir ‘ortaklaşa risk yönetimi’ ve ‘problem tespiti’, çözüme ulaşmada, analizi mümkün kılacaktır (Hunt, 2005: 6). Bu doğrultuda, “proaktif istihbarat” ya da stratejik istihbarat, ihtimal ve öngörebilme ihtiyaçlarına dayanarak

<sup>22</sup> ‘Stratejik istihbarat’, 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 türüdür (Özdağ, 2015: 131-132).

<sup>23</sup> ‘Proaktif güvenlik’ ifadesi, bir Uluslararası İlişkiler disiplini terimi olup; ‘ön alıcı güvenlik’ anlamında kullanılmıştır.

ortaya çıkmış bir 'paradigma' olarak ifade edilebilmektedir. Çalışma prensipleri noktasına değinilecek olunursa; 'ihtiyaçların belirlenmesi ve istihbarat çalışmalarının yönlendirilmesi' ile örgütsel yapılanmanın çok yönlü doğasına dayanarak; ulusal güvenlik ve istihbarat uzmanlarının meselelere yaklaşımlarında mümkün olduğunca birbiriyle çelişen bakış açılarıyla bakabilme yetisi kazandırılması amaçlandığı ifade edilmektedir. Buradaki bağlam; "etkili bir tartışma kültürü" inşasıyla, ulusal güvenlik meselelerindeki karmaşıklığın doğasına uygun olarak, esneklikle hareket edilmesi sağlanabilecek ortamın tasarımı olarak değerlendirilmektedir (Dabanlıoğlu, 2015: 283-294).

Bu esnek hareket edilmesi beklenen ortamda, ulusal güvenlik ve istihbarat kurumları ve bu kurumların tüm aygıtları devamlılık sağlayabilmeleri için "adaptasyon becerisi" kazanmak durumunda oldukları söylenebilmektedir (Yılmaz, 2016: 69-95). Bilginin toplanması için; ulusal güvenlik ve istihbarat kurumlarının 'envanterinde' buldukları kaynakların genişletilmesi ve çeşitlendirilmesi gerekmektedir. Epistemik topluluk modeline eğilim oluşturacak disiplin, teori ve araştırmalar, alışılmış olarak incelenmekte ve bu incelemeler neticesinde elde edilecek bulgular, "topluluğun ürünü" olarak, 'akademik literatürde' ve 'profesyonel jargonda' kendine yer bulmaktadır. Bilginin işlenmesi ve değerlendirilmesi konusunda da, 'problemin ortaya çıkış kök sebepleri' irdelenmektedir. Bu doğrultuda, kamu politikası yöntemi adımlarının izlenmesiyle, 'süreç odaklı olmanın gerekliliği' öngörülmektedir (Howorth, 2004: 29-52).

*"Karar verici mekanizmalar, istihbarat sisteminden alacakları raporlarda kesinlik, garanti sonuçlar gibi beklentilerden uzaklaşarak alternatif senaryolar ve olasılık planları ile baş etme becerisi kazanmalıdır. Proaktif istihbarat; alternatif yeni bir istihbarat değildir. Aksine, tüm istihbarat türlerine uygulanması gereken, böylece tüm kurum organlarına yerleşecek olan bütünsel bir sistem güncellemesi gibi düşünülmelidir. Bir istihbarat kurumunun proaktif bir yapı kazanabilmesi, gerek stratejik gerek taktik gerekse operasyonel olarak tüm organlarının proaktif bir yaklaşımla yeniden yapılandırılması ile mümkündür. Mevcut istihbarat topluluğunda, proaktif istihbarat yaklaşımının daha iyi anlaşılabilmesi, özümsebilmesi, ancak bu farkındalık ile hayata geçebilir. Aksi halde, yeni bir istihbarat türü gibi algılanarak, var olan uygulamalardan anlamlı bir farkı olmadığı gerekçesi ile önemli bir direnç oluşturduğu gözlenebilir"* (Dabanlıoğlu, 2015: 283-294).

Bununla beraber, 'siyasi istihbarat ve ulusal güvenliğin bütünleşmesinden doğan siyasal güvenlik' ortamında; siyasi istihbaratın, aynı zamanda askeri operasyonları ve ulusal politikaları etkileyebilecek bütün siyasi koşulları kendi bünyesinde barındırdığı ifade edilebilir. Hedef ülkenin ordusunun incelenmesine dair, 'askeri istihbarat' ve

'askeri güvenlik yaklaşımı' olarak anlaşılrsa da; bir ülkenin incelenmesine en azından onun 'siyasal sisteminden ipuçları bulunarak' başlandığı bilinmektedir. Bu bağlamda, siyasi istihbaratın, stratejik istihbaratın belkemiğini oluşturduğu düşünülmektedir. Bir ülkenin etkisi, çoğunlukla kendi "topyekûn gücü" ve "müttefiklerinin sadakatiyle" doğru orantılı olarak düşünülebilir. Bu bağlamda, öncelikle, 'ülkenin siyasal kültürünün, inançlarının, önceliklerinin ve siyasal süreçlerinin anlaşılması' beklenmektedir (Seren, 2017: 277-280).

Siyasi istihbaratta, "tarih araştırmalarının" da önemli bir yer tuttuğu değerlendirilmektedir. Çünkü toplumsal dokuların devlet aygıtında, stratejik kültür kodlarıyla ayrıntılanmış devamlılığının, tarihi sürece dayandığı yorumlanmaktadır (Ateş, 2016: 164-165). Karar alma süreçlerinin analizi ya da devlet aklının nasıl merkez nokta seçtiğinin anlaşılması yönünde; 'görev alanları, liderlerin kişilikleri, mesleki geçmişleri ve motivasyonları, karar alma mekanizmasının kendisi ve politikacıya ulaşan bilgi', stratejik analizcinin en temel gereksinim duyacağı malzemelerden sadece birkaçı olarak görülmektedir (Preston, 2001: 5-31).

*"Doğru siyasi istihbarat, bir ülkenin hangi politikaları izleyeceğine dair gereken bilgiyi verir. Ancak doğru analiz için kurumlar, siyasal karar alıcılar, aralarındaki ilişkiler ve süreçlerin sürekli izlenmesi gerekir"* (Özdağ, 2015: 62-70).

Türkiye'nin hükümet sisteminin, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyarlanmasıyla birlikte, siyasal güvenliğinin sağlanması açısından karşılaştırmalı siyaset ve karşılaştırmalı kamu yönetiminin 'kendini anlamak ve tanımlamak için bir diğeri ile karşılaştırma' ilkesinin önem arz ettiği düşünülmektedir. Bu ilke gereğince, ilgili coğrafyalardaki devletlerden başlamak yoluyla, açık siyasi istihbarat faaliyeti niteliğindeki çalışmalara, 'akademik çevre' ve 'profesyonel uygulayıcılar' tarafından dikkat edilmesi gerekli durmaktadır. Türkiye'de anayasal yapı, hükümetin etkinliği, dış politika, siyasal partiler, siyasal kültür, baskı grupları, seçim süreçleri, yıkıcı ve bölücü faaliyetlerin saptanması gibi başlıklarla, önce 'kendi iç siyasi istihbarat faaliyetleri' yapılması öngörülmektedir. Özellikle; siyasi istihbarat çerçevesinde incelenen ülkedeki 'polis ve istihbarat servislerinin etkinliği, tarafsızlığı, rejim içindeki konumu ve iktidara karşı tutumu, bağlılığı' incelenmek suretiyle, birçok bulgu edinilebileceği değerlendirilmektedir. Siyasi istihbarat, 'iç ve dış politikaların başarılı olabilmesi için', vazgeçilmez bir istihbarat türü olarak anlaşılmaktadır (Özdağ, 2015: 62-70).

*“Siyasi istihbarat anlayışının ilk ortaya çıktığı ülkelerin başında gelen İngiltere’de; bu alanın gelişimi, siyasi modern espionaj sisteminin gelişimi ile paralellik arz etmekle birlikte, kurumsallaşmasını özellikle İkinci Dünya Savaşı esnasında Siyasi İstihbarat Departmanı’nın kurulması ile gerçekleştirmiştir. Bu departman, hem müttefik hem düşman ülkeler hakkında siyasi, ekonomik ve askeri bilgiler toplayarak, bunları raporlar halinde kabineye, yabancılar dairesine ve diğer ilgili birimlere sunmuştur” (Seren, 2017: 277-280).*

Son olarak, şu konuya da dikkat çekilmesi gerekir ki; askeri operasyonlardaki birçok başarısızlığın da siyasi istihbarat zafiyetinden kaynaklandığı varsayılmaktadır. Siyasi istihbarat ve siyasi güvenliğin bütüncül bir şekilde var olabilmesi; ulusal güvenlik kavramının, geleneksel anlayıştan yeni güvenlik anlayışına yönelim göstermesine dayanmasıyla ifade edilebilir (Gün, 2014: 16). Ulusal güvenliğin kemik yapısı olarak nitelendirilen “devlet güvenliği”, bir şemsiye vasfında yorumlanmaktadır. Epistemolojik olarak devlet güvenliği, her ne kadar ‘kamu güvenliği ve emniyeti’ şekline karşılık bulsa da; ‘devlet güvenliğinin; asayiş hizmetinin de ötesinde, güvenliğin en üst yapısı ve toplam güvenliğin bir şemsiyesi’ durumunda olduğu ifade edilmektedir (Acar ve Urhal, 2007: 77).

### **3.3.2. Türk Ulusal Güvenlik Topluluğu Sistemi’nde Devlet Adamı Olgusu**

Büyük bir devlet olma iddiasında bulunan bir devlet aygıtının, iyi bir ulusal güvenlik ve istihbarat sistemini içkin olması gerektiği söylenebilir. “Devlet adamı”, tahmin kapasitesini alışılmış olarak açık tutmak durumunda; ortaya çıkabilecek sorunları kısa zamanda ‘etkin çözebilme yetisine’ sahip olabilmelidir. Özellikle, devlet adamının, ulusal güvenlik meselelerine yaklaşımı ile daha farklı bir bakış açısı geliştirmek aracılığıyla, ‘olasılık ve öneri odaklı’ hazır cevap bir beyne ve ‘bilişsellğe’ sahip olması beklenmektedir. Ulusal güvenlik meseleleriyle ilgili bir toplantı ve karar anında, devlet adamı, “tarafsız ussallığın” rehberliğinde hareket edebilmesi söz konusudur (Raskin, 1992: 283).

*“Ulusal politikanın oluşturulmasında istihbarat ile siyasal yapının ilişkisi, daha geniş bir çerçeveden bakıldığında bilgi-eylem ilişkisi kadar önemli bir faktör yoktur” (Yılmaz, 2015: 295-320).*

Var olan iktidarın ve devlet adamlarının, ulusal güvenlik meselelerine dair politikaların üretilmesi ve ulusal güvenlik sisteminde meydana gelebilecek ‘fırsat ve tehditlerin analizi’ konusunda başat aktörler oldukları ifade edilebilir. Ulusal güvenlik alanında,

uygun politikaların seçiminden kriz yönetimine ve politikaların uygulanmasına değin ‘tüm işlevlerin birbirine bağlanarak’; ‘tüm unsurların bütünleşmesi’ beklenmektedir (Giovanni, 2011: 1-33). Ulusal güvenliğin sağlanması ve yeni ulusal güvenlik politikalarının belirlenmesinin; temel istihbarat olarak adlandırılan geniş bir bilgi birikimine dayandığı değerlendirilmektedir. “Cari istihbarat” denilen güncel ve kullanılabilir istihbarat akışı, istihbarat analiz kültürü ve istihbarat topluluğu modeline özgü uzman ve deneyimli bir değerlendirme grubu tarafından yapılacak analizler ile mümkün görülmektedir. BKY yaklaşımı doğrultusunda, istihbarat ve güvenlik işlevli kurumların işbirliğine yönelik devletin ulusal gücüne ihtiyaç duyulmaktadır. Çeşitli boyutlardaki birimlerin işbirliği, katkısı ve koordinasyonunun; gizlilik ve ivediliğe dayanması beklenmektedir. Birimcilik ve siyasallaşma tehlikesine karşı, siyasi grupların gerçekçi olmayan veya özel çıkar amaçlı etkisine maruz kalınmaması gibi noktalar, önem arz etmektedir (Dursun-Özkanca, 2014: 64).

Burada konunun odağı olan “devlet adamı olgusuna”<sup>24</sup> açıklık getirmek gerekirse;

*“Devlet adamı ile ilgili kastedilen, devletin resmi bürokrasi içinde yer alan bakanlıklardan silahlı kuvvetlere, istihbarattan kolluk güçlerine, parlamenterlerden yargı organı üyelerine, diyanet işleri başkanından hapisane müdürüne kadar devletten maaş alan tüm memurlardır. Devlet yönetiminin gerek karar, gerek karar oluşturma ve uygulama sürecinde bir şekilde yer alan danışman, uzman ve bilirkişiler de dâhil olmak üzere olan kişilerdir”* (Yılmaz, 2015: 295-320).

Ulusal güvenlik topluluğu gibi epistemik toplulukların bir elit tabakayı ifade ettiği değerlendirilmektedir. Bu yöndeki epistemik topluluk; ülkenin ulusal çıkarları kapsamında, iç ve dış politikaların formüle edilmesinde, koordinasyon ve işbirliği doğrultusunda siyaset, ekonomi, güvenlik, istihbarat, savunma, araştırma, teknoloji gibi uzmanlık alanlarına bağlanmaktadır. Epistemik topluluk aynı zamanda, birimler arası geçiş yetenek ve kapasitesini içkin ve gerektiğinde ‘operasyonel olabilen’ ‘entelektüel paydaşlar topluluğu’ olarak görülmektedir (Sebenius, 1992: 323-365).

Bu bağlamda, ‘parola’ ya da ‘operasyonel kod’; ‘uyumlu çalışmadır’ denilebilir (Cross M. K., 2013: 137-160). Bu doğrultuda diğer ülkelere karşılaştırma durumu söz konusu olduğunda, ‘etki mekanizması tipolojisi’ oluşturulması söz konusudur. Amerika Birleşik Devletleri İstihbarat Topluluğu, bu dizgiye en açık örnek olarak gösterilebilir. İngiliz ve Fransız ekolünde “mülki istihbarat bürokrasisi” olarak adlandırılan söz konusu olgu,

<sup>24</sup> Prof. Dr. Sait Yılmaz’ın “Devlet Adamı ve İstihbarat” konulu çalışmasından esinlenilerek bu bölüm çalışması elde edilmiştir.

yeni durumlara uyarlanma için 'kültürel bir değişimin öncüsü' sayılmaktadır (Seren, 2017: 131).

*“Bir istihbarat teşkilatı veya ulusal güvenlik topluluğu, ne bir siyasi düşünce kuruluşu ne de bir kolluk kuvvetidir. Hükümetin istediği verileri teyit etmek her zaman cazip olsa da; istihbaratçı, doğru olanı yapmak ve söylemekle yükümlüdür. İstihbarat analizcileri değerlendirmelerini her türlü siyasi önyargıdan uzak yapmalıdırlar. İstihbarat teşkilatı, politikacılara ve siyasi çıkarılara değil; ulusal çıkarılara odaklanır. İstihbaratın her işi ve ürünü, siyasi ideolojik tasarruflarının ötesindeki ulusal çıkarlar çerçevesinde oluşturulan politikaları desteklemeye yöneliktir. Ulusal çıkarlar, iktidar partisinin ötesinde devleti oluşturan tüm kurum ve kuruluşların, kuvvetler dengesinin tüm unsurlarının aktör olarak yer aldığı bir karar verme sisteminde belirlenmiş olmalıdır” (Yılmaz, 2015: 295-320).*

Bu bağlamda aktör olarak değerlendirilen; ulusal güvenlik meselelerine ilgili devlet adamı niteliğindeki “ulusal güvenlik danışmanlığından” bahsetmekte fayda görülmektedir. Ulusal güvenlik bürokrasisinde, ulusal güvenlik danışmanı kadar önemli bir rol olmadığı savunulmaktadır. Tek başına, 'politika oluşturma aygıtının tüm önemli noktalarında durabilmesinin', bu savı desteklediği değerlendirilmektedir. Devlet Başkanına ulaşan çoğu bilginin ilk önce danışmandan geçeceğini söylemenin abartı olmayacağı düşünülmektedir. Ulusal güvenlik danışmanının, hem politika yöneticisi hem de politika yapıcı olarak benzersiz bir işlev dizgisine sahip olduğu değerlendirilmektedir. Ulusal güvenlik danışmanı, diğer yönetim yetkililerinin yanında kendi ürettiği politika önerileri için, bir 'avukat niteliğinde'; 'görüş arabulucusu' olarak hareket edebilmektedir (Bearne, Oliker, O'Brien ve Rathmell, 2005: 14).

İdeal olarak, ulusal güvenlik danışmanı, diğer Başkanların danışmanlarının görüşlerini ve pozisyonlarını nesnel ve doğru bir şekilde ileten bir “tarafsız arabulucu”<sup>25</sup> olarak anlaşılmaktadır. 'Tarafsız arabulucu' teriminin genellikle danışmanın ideal performansını tanımlamak için kullanıldığını ifade etmek doğru olacaktır (Brupbacher, 2017: 9). Genel olarak, ulusal güvenlik danışmanının, özellikle ABD'de dış politikanın oluşturulması ve uygulanmasında, politika ve süreç üzerinde olağanüstü ve rakipsiz bir otoriteye sahip olduğu bilinmektedir. Ulusal güvenlik danışmanının yönetim otoritesi, Ulusal Güvenlik Konseyi'nin (NSC) etkin yönetici sekreteri rolüyle ortaya çıkmaktadır. Danışmanın politika oluşturma etkisi, Başkan'ın 'dış politikadaki en önde gelen personeli rolünden' kaynaklandığına dayandırılmaktadır. 'Danışmanın bürokratik duruşunun'; bu rollerin her ikisinde de var olmakta ve danışmanların 'politika oluşturma kadrosuna sahip olması' gerçeğiyle sağlaştığı ifade edilmektedir (Saba, 2015: 82).

<sup>25</sup> Ulusal güvenlik çalışmalarının İngilizce yazınında, 'honest broker' olarak ifade edilmektedir.



Ulusal Güvenlik Danışmanının, 'siyasal güç ve bağımsız durumundan' oluşan güçlü dizgisi göz önüne alındığında, bu durum bir 'tartışma kaynağı' olabilmektedir. Bazı danışmanlar, ikili rollerini bir 'politika yöneticisi ve tasarluyıcısı' olarak kullanmamakta ve açıkça 'tarafsız arabulucu' olarak hareket edememektedirler. Bunun yerine ulusal güvenlik danışmanları, dışişleri ve savunma bakanlarını da kapsayarak, ulusal güvenlik bürokrasisine dair erkleri ve erişim kolaylıklarını kullanırlar. Diğerleri ise, politika oluşturma sürecinde bakanlıkları ve ilgili birimlerini sınırlayabilmektedirler (Jordan, Taylor ve Korb, 1993: 216-226).

### 3.3.3. Bazı Koordinatif Politika Önerisi Kuruluşları

#### Cumhurbaşkanlığı Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin dönüştürdüğü yeni yönetim yapısı; yalın, yeniliklere hızlı ayak uyduran, makamların azaldığı, beşeri kaynakların gelişimine imkân tanıyan, yetki ve sorumluluk alanlarının net bir şekilde çizildiği, "ortak akılı kurumsallaştıran", küresel rekabete uyumlu ve en nihayetinde "karar alma süreçlerini hızlandıran" bir anlayışa göre düzenlenmiştir. Dolayısıyla söz konusu kararname ile oluşturulan politika kurullarının, "yeni yönetim konsepti" çerçevesinde toplumsal sorunlara daha duyarlı ve daha 'sonuç alınabilir bir felsefi anlayışa' sahip kılındığı ifade edilmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan politika kurulları politika oluşturma sürecinde temelde üç görevi yerine getireceği değerlendirilmektedir. Birincisi, politika belirleme öncesinde, 'bilgi toplama ve resmi-gayri resmi politika topluluklarıyla fikir alışverişinde bulunarak toplumsal sorunla ilgili ayrıntılı bilgi toplamaktır'. İkinci görevi, "danışmanlık" görevidir. Üçüncüsü ise, "değerlendirme ve geri bildirim" görevleri olarak ifade edilmektedir (Akıncı, 2018: 2129-2146).

Bu bağlamda, bu politika kurullarından Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulunun görev ve yetkileri:

- a) Türkiye'nin "uluslararası ilişkilerine yönelik politika önerileri" oluşturmak,
- b) "Bölgesel etkinliği artırmaya yönelik politika önerileri" oluşturmak,
- c) Bölgesel sorunlara "çözüm önerileri" geliştirmek,
- ç) Küresel gelişmeleri "analiz ederek raporlamak",

- d) Değişen güvenlik ortamını analiz ederek, tehditlere, Türkiye Cumhuriyeti sınırlarının yasadışı faaliyetlere karşı korunması, güvenliğinin sağlanması, ülke içinde ve uluslararası alanda “işbirliğinin geliştirilmesi” ile ‘sınır yönetimine’ ilişkin “güvenlik politika önerileri” geliştirmek,
- e) Türkiye’nin “göç politika ve stratejilerini” belirlemek, uygulanmasını takip etmek, göç uygulamalarını izlemek ve önerilerde bulunmak, göç alanında yapılması planlanan yeni düzenlemeleri değerlendirmek, göç politikaları ve hukuku alanında bölgesel ve uluslararası gelişmeleri takip etmek ve bu gelişmelerin Türkiye’ye yansımalarını değerlendirerek raporlamak,
- f) Afet ve acil durum halleri ile ilgili önleme, müdahale ve iyileştirme konularında politika önerileri geliştirmek,
- g) Sivil havacılık güvenliği ile ilgili politikaların belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak,
- ğ) “Siber güvenlik” ile ilgili politika ve strateji önerileri geliştirmek,
- h) Karayolu, demiryolu ve havayolu trafik güvenliği ile ilgili politika önerileri geliştirmek şeklindedir (Cumhurbaşkanlığı, 2018).

### **İçişleri Bakanlığı Güvenlik ve Acil Durumlar Koordinasyon Merkezi (GAMER)**

Kriz anında karar alma hiyerarşisinin ‘doğru ve hızlı bir şekilde bilgilendirilebilmesi’, sistemin bütün elemanlarının birbiriyle ‘tam entegrasyonunun sağlanması’ ve sistemin her olayda aynı etkinlikte aksamadan çalışabilmesi için belli normların, çalışma usullerinin, olağanüstü durum senaryolarının önceden belirlenmesi ve planlanması önemli adımlardır. GAMER uygulamasının etkinliğinin artması, bir toplumsal olayda yaşanabilecek can kayıplarının önlenmesine, ‘kamu düzenini bozacak eylemlerin önünün alınabilmesine’ doğrudan etki etmektedir (Soylu, 2018).

“Toplumsal güvenlik”<sup>26</sup>, her zaman devletin öncelikli görevleri arasında olmuştur. Karşılaşılan yeni nesil sorunların karakter, nitelik, içerik ve kapsamına bakıldığında; yönetim tarz ve anlayışlarında “yeni yaklaşımlar” zorunlu görünmektedir. İşlem ve

<sup>26</sup> Toplumsal güvenlik, ‘siyasi güvenlikle’ yakından bağlantılıdır, ancak ondan farklıdır. Siyasi güvenlikle kastedilen; devletlerin örgütsel istikrarı, hükümet sistemleri ve hükümetlere ve devletlere meşruiyet kazandıran ideolojilerdir. Toplumsal güvenlik ise bir kimliğin algılanan bir tehdiye karşı savunulmasıdır, ya da daha açık söylemek gerekirse, bir topluluğun kimliğine yönelik algılanan bir tehdiye karşı savunulması olarak tanımlanmaktadır (Waeber, 2008: 151-178)).

süreçlerin herkese açık hale getirilerek şeffaf bir şekilde yürütülmesi, çok katmanlı ve “bütünleşik yönetim anlayışıyla” bilgi üreten, veri oluşturan, “analiz yapan kurum, kuruluş ve eğitim kurumlarıyla” işbirliğinin artırılmasına ihtiyaç hissedilmektedir. Türkiye’nin yaşadığı güvenlik tehdidi; ulusal, bölgesel ve küresel anlamda bir problemdir. Bu bağlamda güvenlik politikası belirlenirken; iletişim, takip, analiz, yönlendirme ve bu doğrultuda çıktıların değerlendirilmesi ile oluşacak ortak hafıza doğrultusunda politika oluşturulması büyük önem arz etmektedir (GAMER, 2018: 11-13).

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi’nin ve Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı’nın ilga edilmesiyle, hükümet nezdinde koordinasyon boşluğu, terör olayları, şiddet hareketleri, ekonomik bunalımlar, siber saldırılar, enerji güvenliği, milli güvenlik, deniz ve çevre güvenliği gibi konular GAMER bünyesinde üslendirilmiştir. GAMER; yurt içinde kamu düzeni ve güvenliğini, bireylerin temel hak ve özgürlüklerini, can ve mal emniyetini, toplumun güven ve huzurunu temin etmeye yönelik hizmetleri yerine getirmektedir. Ülke düzeyinde ve il ölçeğinde yürüten Bakanlık merkez birimleri, bağlı kuruluşlar, valilikler ile diğer kurum, kuruluşlar ve mahalli idare birimleri arasında “koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması” ve bu konularda “politikaların üretilmesi ve uygulanması” amacıyla kurulmuştur (GAMER, 2018: 14).

GAMER’i yansıtan anahtar kodun; “koordinasyon” olduğu ifade edilmektedir. Koordinasyon, uyum ve işbirliğinin sağlanmasıdır. Başka bir ifadeyle, idare içindeki çeşitli eylemlerin “bütünleştirilmesi” çabasıdır. Dolayısıyla; temel hedef, “bütünleşik bir yönetim anlayışıyla” olayların meydana gelmesinden önce hazırlık ve zarar azaltma, olay sırasında yapılacak müdahale, olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını; “koordinasyon ve işbirliği”, “analiz ve planlama”, “eğitim ve tatbikatlar” ve “hızlı karar ve etkin müdahale kabiliyetleri” ile yürütmektir (GAMER, 2018: 33).

### **İçişleri Bakanlığı İç Güvenlik Stratejileri Daire Başkanlığı**

İçişleri Bakanlığı bünyesinde kuruluş çalışmaları devam eden İç Güvenlik Stratejileri Dairesi Başkanlığı 30.07.2018 tarihli Bakan oluruyla çalışmalarına başlamış, 13.09.2018 tarihinde 17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile resmi olarak kurulmuştur. Kararnamede belirtildiği üzere, Daire Başkanlığının görevleri:

- ‘İç güvenlikle ilgili stratejilerin belirlenmesine’ yönelik çalışmalar yürütmek ve bu çalışmaların uygulanmasını izlemek,

- Gerekli araştırma “analiz ve değerlendirme” çalışmaları yapmak veya yaptırmak, kamuoyunu bilgilendirmek ve halkla iletişimi sağlamak,
- Güvenlik kuruluşlarına ve ilgili kurumlara “stratejik bilgi desteği” sağlamak, ‘iç güvenlik ile ilgili stratejik istihbaratı’ değerlendirmek ve ilgili birimlerle paylaşmak,
- Görev alanına giren konularda çalışmak üzere, görevleri ve hizmet süreleri belirtilmek kaydıyla, İçişleri Bakanlığının onayı ile “özel ihtisas ve araştırma komisyonları” kurup çalıştırmak,
- Bakan tarafından verilen diğer görevleri yerine getirmektir (İçişleri Bakanlığı Web Sitesi, 2019).

### **Milli İstihbarat Koordinasyon Kurulu (MİKK)**

Bakanlıklarla diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yukarıda belirtilen görev ve yükümlülüklerinin yerine getirilmesiyle ilgili “koordinasyonun sağlanması ve istihbarat çalışmalarının yönetilmesinde”, temel görüşleri oluşturmak üzere, MİT Başkanının Başkanlığında, Milli İstihbarat Koordinasyon Kurulu (MİKK) Genel Sekreterliği kurulmuştur. 2017 yılında, yıllardır sağlanamayan “koordinasyon sorununa” Cumhurbaşkanının doğrudan müdahil olmasıyla, problemin çözülmesi adına yeni bir adım atılmıştır. Koordinasyon, çözülemeyen ve aşılamayan büyük bir engel olarak yorumlanmaktadır. Koordinasyon ile birlikte; aynı kurum içinde, “güvensizlik” nedeniyle, görevi, işlevi, teçhizatı benzer olan birimlerin dahi entegre edilemediğinin gözlemlenmesi de söz konusu olabilmektedir (Ateş, 2017: 6).

İstihbaratta istenilen koordinasyonun sağlanması için: 1965 yılında Milli İstihbarat Koordinasyon Kurulunun faaliyete başlamıştır. 1983 yılında Milli İstihbarat Koordinasyon Kurulu maddesi revize edilmiştir. 2012 yılında Milli İstihbarat Koordinasyon Kurulu Genel Sekreterliği oluşturulmuştur. 2017 yılında Milli İstihbarat Koordinasyon Kurulu maddesinde bazı değişiklikler ve düzenleme yapılarak kurulun başkanlığını Cumhurbaşkanı’nın yapacağı hükmü getirilmiştir (Ateş, 2017: 10).

Milli İstihbarat Koordinasyon Kuruluna ek olarak, 2012 yılında ise kurumların elde ettikleri bilgileri koordine etmek ve işlevsel hale getirmek için “etkin ve etkili istihbari bilgi paylaşımı”, ‘koordinasyonun hızlı ve verimli bir şekilde kullanılması’ için Operasyonel Bilgi Paylaşım Sistemi (OBİPAS) hayata geçirilmiştir. Güvenlik birimlerinin istihbarat paylaşımını ‘tek çatı altında toplamayı amaçlayan’ Müşterek İstihbarat Koordinasyon Merkezi (MİKM), 2013 yılı sonunda çalışmaya başlatılmış, taşrada ise

valilik bünyesinde Müşterek İl İstihbarat Koordinasyon Merkezi kurulmuştur. Ancak, istihbarat paylaşımında kurumlar arası 'hedeflenen koordinasyonun sağlanamadığı', istenen verimliliğe ulaşamadığı çeşitli düzenlemelerden anlaşılmaktadır (Ateş, 2017: 10).

İstihbarat alanında kurumlar arasındaki 'işbirliği eksikliğinin', önceden beri devam eden büyük bir sorun olduğuna ve yaşanan güvenlik zafiyetlerinin temelinde 'istihbarat yetersizliğinin' bulunduğu olan inanç, "eşgüdüm ve ortak akıl oluşturulması" yönünde bir uzlaşma doğurmuştur. Bu bağlamda oluşturulan MİT bünyesinde Müşterek İstihbarat Koordinasyon Merkezi (MİM), farklı kurum ve birimler tarafından ülke genelinde farklı yöntemler kullanılarak oluşturulan her türlü istihbaratın bir havuzda toplanması ve bu bağlamda istihbarat analizinin daha doğru yapılarak harekete geçilmesi yönünde önemli sayılmaktadır. Merkezde, MİT uzmanlarının yanı sıra Genelkurmay, Emniyet, Dışişleri Bakanlığı gibi önemli istihbarat paydaşlarından yetkililer bulunmaktadır. Ayrıca bazı önemli şehirlerde Müşterek İstihbarat İl Koordinasyon Merkezleri oluşturulmuştur (Çıtak, 2017: 328).

### **Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği (MGK)**

Her devlet, milli varlığına, bekasına ve güvenliğine yönelik tehditlere karşı tedbirler almak durumundadır. Bu gereklilik doğrultusunda, devletler; bölgesel ve küresel ortamın izlenerek tehdit ve fırsatların tespit edilmesi ile bu noktalara yöneltmiş siyasetin belirlenmesini ve en uygun politikaların uygulanmasını sağlayacak süreç ve unsurları kapsayan "milli güvenlik sistemlerini" tesis etmektedirler. Türkiye'nin de milli güvenlik yapılanmasının ilk adımı, 1933 yılında bir kararname ile kurulan ve temel görevi milli seferberlik olarak belirlenen Yüksek Müdafaa Meclisi ile atılmıştır. Söz konusu yapılanma, güvenlik anlayışının gelişimine paralel bir değişimden geçmiş ve son olarak Türkiye'nin, Avrupa Birliği (AB) üyelik süreci çerçevesinde gerçekleştirilen anayasal ve yasal değişikliklerle bugünkü halini almıştır. Hâlihazırda, iki ayda bir toplanan Milli Güvenlik Kurulu, alanında, devletin en üst "koordinasyon kurulu" olup, Cumhurbaşkanının başkanlığında, ilgili bakanlar ile Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanlarının 'anayasal bir platformda' bir araya gelmelerini sağlamaktadır. Kurul toplantıları vasıtasıyla, karşılıklı fikir alışverişi ile milli güvenliğe ilişkin sorunların 'en üst seviyede görüşüldüğü ve tartışıldığı bir ortam' sağlanmaktadır. Milli Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlarından kurulmaktadır. Gündemin özelliğine göre kurul

toplantılarına ilgili bakan ve kişiler çağırılıp görüşleri alınabilir. Cumhurbaşkanı katılmadığı zamanlar, Milli Güvenlik Kurulu Cumhurbaşkanı Yardımcısının başkanlığında toplanmaktadır (MGK, 2019).

### 3.4. TÜRKİYE İÇİN YENİ GÜVENLİK ANLAYIŞI ÇERÇEVESİ

Yeni güvenlik anlayışında, istihbarat ve ulusal güvenlik konularının “dinamizm” gerektirdiği ifade edilebilir. Başarıyla değil sadece başarısızlıkla hatırlanan, yenilenen güvenlik tehditleri bağlamında sürekli konumlanması gereken, ülkesel, bölgesel ve uluslararası gelişmelerden doğrudan etkilenen bir alanda yeterlilikten bahsetmenin çok gerçekçi olduğu söylenememektedir. Özellikle 1950’ler sonrasında dünyada (özellikle Batı ülkeleri denilen yerlerde), istihbaratın akademik anlamda çalışılması eğilimi, Türkiye’de geç yansımıştır. İstihbarat bağlamında ortaya konulan (komplo teorilerine veya iç çekişmelere dayanmayan) kitap, makale, yüksek lisans ve doktora tez sayıları da bu görüşü desteklemektedir. Ayrıca, istihbarat ve ulusal güvenlik sadece Milli İstihbarat Teşkilatı ve askeri kurumlarla özdeşleşmiş, bu nedenle uzak durulan bir alan olarak kalmıştır (Çıtak, 2017: 405-414).

Milli Savunma Üniversitesi ve Polis Akademisi Başkanlığı bünyelerinde güvenliğin ve istihbaratın akademik çerçevenin içine oturtulması, şeffaflaşması, öğrenim çıktılarının değerlendirmeye tabi tutulabilmesi, askeri ve emniyet personelinin alanla ilgilenen farklı eğitimcilerden ders alabilmesi, sivillerin de bu çalışmalara dâhil edilmesi, olumlu bulunmaktadır. Pek tabii ki gelenekselleşmiş askeri ve polisiye kültürün sadece bir üniversite bünyesinde sınıf içi derslerle katılımcıya aktarılması imkânsızdır; fakat akademik gelişme anlamında olumlu sonuçların olacağı düşünülmektedir. Önemli görülen bir noktayı ifade etmek gerekirse; istihbarat teşkilatında ya da askeri kurumlarda çalışan ya da çalışmış kişiler, akademisyenleri teorik bilginin ötesine geçemedikleri ve saha deneyimlerinin olmadığı konusunda eleştirirler. Diğer taraftan da akademisyenler, kurumlarda çalışan ya da çalışmış kişileri akademik alana katkı yapmamakla, akademik çalışma ortaya çıkarmamakla ve tek başına saha tecrübesinin yeterli olmadığını söyleyerek eleştirirler. Esasında, her iki grubun da sahip olduğu bilgi ve tecrübe son derece önemlidir ve birbirini tamamlamalıdır. ‘Akademik çalışma yapanlar’ ile ‘işin mutfağında olanların’ bir araya gelebildiği her platform önemli ve gerekli görülmektedir (Çıtak, 2017: 347-360).

Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımı (*Whole of Government*) bağlamında Türk istihbarat sistemi genel bir bakış açısı ile değerlendirilecek olduğunda; geçmişten günümüze bu konunun, istihbarat alanında en önemli eksiklerden biri olarak geldiği ifade edilebilir. Diğer kamu kurumları bir yana, güvenlikle ilgili faaliyet gösteren kurumlar arasında, ‘tam güvene ve işbirliğine dayanan’ ortak düzelmeler ve düzenlemelerin geliştiği söylenememektedir. Fakat son yıllarda bu konuda ciddi bir söylem ve irade bulunduğu düşünülmektedir. Özellikle ‘siyasi çekişmelerin’, ‘kurumlar arası güvensizliğin’ ve ‘devletin temel hücrelerine sızmış yapıların olduğu bir ortamda’ zaten bütünleşmeden ya da bir sistemden bahsetmek mümkün görülememekte idi. Öngörülmektedir ki; yakın bir gelecekte, ilgili tüm kurum ve birimlerin bir araya gelip, sadece ülke politikaları ve çıkarları doğrultusunda çalışacakları bir sistem var olacaktır. Bu yönde son yıllarda atılan adımların, ulusal güvenlik bürokrasisi açısından değerli olduğu düşünülmektedir (Habeck, 2013: 67-90).

İstihbaratta “değişim, gelişim, reform” süreklidir ve gereklidir. Bu bağlamda, istihbarat anlayışı, yöntemleri ve kurumları yenilenmeye açık olmalıdır. Türkiye’de bir güvenlik topluluğunun oluşturulması çok önemlidir. Bu yapılırken, kesinlikle bir başka ülkenin veya anlayışının model olarak alınmaması gerektiği savunulmaktadır. Dünyadaki tüm veya bazı yapılanmaların veya toplulukların incelenmesi yapılacak ilk iş; fakat kendine özgü gündemi, dinamikleri, tarihsel kültürü, coğrafi konumu, güvenlik endişeleri olan bir ülke olarak orijinal, ülkeye özel bir yapının oluşturulmasının doğru olacağı değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda ihtiyacın var olup olmamasını ise, mevcut güvenlik sorunlarına, dış politikadaki başarıya, ekonominin bulunduğu duruma, halkın ulus kimliğine bakışına, uluslararası politikadaki itibar ve konuma, devlet hükümet bütünleşmesinin düzeyine, bölgesel ve küresel krizlerdeki tutuma bakarak kestirmek mümkün görülmektedir (Çıtak, 2017: 200-207).

Ulusal savunma ve güvenlik politikalarının desteklenmesinde ‘bilgi-zenginlikli’ ve ‘tüm-kaynak savunma istihbaratına’ dayanan; karşı istihbarat ve güvenlik istihbaratında “proaktif işbirliği yaklaşımı” benimsenmesinin, son derece önemli olduğu yorumlanmaktadır. Yüksek güvenlik riski taşıyan kritik bölgelerde, “operasyonel gereklilik” çerçevesinde, ilgili gereçlerin desteklenmesi ancak “savunma istihbaratıyla” mümkün olabilmektedir. Ulusal güvenlik politikalarının şekillendirilmesi ve uygulanmasında siyasal güvenlik ve stratejik kültür açısından değerlendirildiğinde ulusal güvenlik mimarisinin ulus ve devlet sathında zihinsel haritada çağrıştırdığı mesele; iddialı ve motifleri sağlam bir “ulusal güvenlik kültürü”dür. Yönetim şekli,

hükümet sistemi ayrımı üzerinde durulmaksızın, ulusal güvenlik politikaları her devlette farklılık arz etmektedir. Ulusal güvenlik bir bütün olarak değerlendirilebileceği doğrultuda, “tekbiçim bir devlet politikasına” dayalı bir karmaşık kamu politikası alanıdır. Kamu yönetimi sistemi içerisindeki ulusal güvenlik ve istihbarat kurumlarının kapsamı, “bütünleşik bağdaşımında” devlettir. Ulusal güvenlik ve istihbarat topluluğu, ülkeye yönelebilecek potansiyel ve aktif tehditlere karşı bir caydırıcı karargâh ve “ilk savunma hattıdır” (Türkmen, 2015: 910-917).

İstihbarat ve ulusal güvenlik sistemini oluşturan mekanizmaların, sadece birer ‘bürokratik aygıt’ nitelendirilmesinin üstünde devletin akıllı, öngörüsü ve ‘koordinasyon merkezi’ olabilmeleri niteliğinde, karar vericilerin elini kuvvetlendirmeleri çok önemli bir detay olarak görülebilir. Ulusal güvenlik politikalarının, ancak her biri alan disiplini uzman personelin gayretiyle sistemleşebileceği düşünülmektedir. Bunun için en önemli envanterin, ‘düzgün çalışan iletişim kanalları’ olduğu değerlendirilebilir. Yani, askeri terminolojik ifadesiyle; tam donanımlı, yazılımlı ve etkileşimli, kusursuz bir “muhabere” şart görülmektedir (Herman, 1991: 229-239).

Bütün bunlarla beraber, “politika analizi”, belirgin bir angajman ve politika kültürüyle bütünleşik olarak değerlendirilmektedir. Analitik topluluğun çalışma fonksiyonu ve rolü çerçevesinde; ‘dış politika ve stratejik güce’ dayalı ‘sevk ve idarenin’ etkililiği söz konusudur. Bu bağlamdaki bir analitik topluluk; devlet politikasının kalitesini ortaya koyabilmektedir. Günümüz dünyasında, dış politika ve ulusal güvenlik stratejileri bilgi temellidir. Teknoloji, para ve salt askeri güç tekil olarak yeterli değildir. Bütün bunlara bütüncül ve katılımcı bir avantajın, politika analizi aracılığıyla mümkün olabileceği değerlendirilmektedir (Hibbert, 1990: 110-128).

Ulusal güvenliğin asıl odağı, iç siyasetin alanıdır ve güvenlik açısından politikalar; kalkınma için çok önemlidir. Güvenlik ve kalkınmanın karşılıklı bağımlılığı, politika yaklaşımı için bir kabul olarak yorumlanmaktadır. Bütün bu sorunsallar, ulusal güvenlik bürokrasisinin iç politik süreçte daha derin ve kalıcı bir katılımını gerektirmektedir. Güvenlik karar alma sürecinin gizliliği, ulusal güvenlik bürokrasisinin “seçkinci doğası” ve son olarak, güvenlik önlemlerinin popüler olmayan doğası ve etkileri, bürokratik aygıtların kamuoyundan harici çalışmalarını sürdürme eğilimini güçlendirmektedir. Bu doğrultuda bazı değişkenler; siyasal ortam, tehdit algılamaları, ulusal hedef tanımlamaları, ulusal güvenlik politikasının sınıflandırılması, ulusal güvenlik kuruluşunun özerklik derecesi (ulusal güvenlik politikaları ve operasyonlarının fiili siyasi



ve yargısal denetimi), insan hakları olgusu şeklinde ortaya çıkabilmektedir (Çıtak, 2017: 405-414).

Türkiye'deki mevcut durumun bu doğrultularda tespiti yapılacak olduğunda; Türkiye'de milli bir istihbarat ekolü oluşmaması sonucunda, diğer toplumların dayattığı istihbarat anlayışı, istihbaratçıların halk ile bütünleşememesine ve halkın içinde olmamasına neden olmaktadır. Farklı ekollerden etkilenen Türk istihbarat sisteminin, bu yaklaşımlar neticesinde milli benliğini ve ekolünü oluşturamadığı değerlendirilmektedir. Bunun neticesinde de, sistemin hatalı inşa edildiği söylenmektedir. Bunun da temel nedeni, eğitim faaliyetleri ile ilgilidir. Türk üniversitelerinin önemli sayılanlarının bir kısmı, Türk istihbarat ve ulusal güvenlik sistemi için öğretim faaliyetlerini düzenlemektedir. Çalışanlara strateji tayini, analiz yeteneği ve ulusal-uluslararası dengelere ve sorunlara bakışın tarihsel ve çağdaş yaklaşımlarını öğretmektedirler. Örneğin, Marmara Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü bünyesinde, İstihbarat Yüksek Lisans programı, güvenlik bürokrasisi öğretim kurumlarının haricindeki ender sivil akademik girişimlerden sadece biridir. Türkiye'de Milli İstihbarat Teşkilatı uhdesindeki İstihbarat Araştırmaları Merkezi (İSAMER) gibi birimler oluşturmak ve ICINTA 12 gibi konferanslar düzenlemekle mekanize bir ilerleyiş devam ettirebilir. Örneğin, bu konferansta 'istihbarat analizi kavramı ve bilimsel analiz yöntemleri, terörizm, demokrasi ve istihbarat, istihbarat analizinde örnek olay çalışmaları, teknoloji ve istihbarat analizi, stratejik istihbarat ve siyasi karar oluşturma' gibi başlık kesitleriyle ilk defa bir Türk istihbarat kurumu açık kaynak ortamını uygulamıştır. Konferansa, ilgili bakanlıklar ve ulusal güvenlik bürokrasisi ile üniversitelerden temsilciler katılım göstermiştir. Bütünleşik Kamu Yönetimi (BKY) yaklaşımını içkin ilk askeri istihbarat eğitim kurumu ise, Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) İstihbarat Okul Komutanlığı ile tüm kuvvet komutanlıkları istihbarat okullarını tek merkezde bütünleyen topluluktur (Ateş, 2016: 146-158).

Derslerden ve konferanslardan kazanılacak kültürün ve üniversitenin savaş çalışmaları ve ulusal güvenlik bürokrasisi geleneğine bağlı olunan bir ortam aracılığıyla, kurulması ve mekanize bir şekilde çalışması gerekli olan Türk ulusal güvenlik topluluğu kurumlarına istihdam sağlanması ve etkili verim alınması büyük önem arz etmektedir. Eğitim bir kültür desendir ve devletin 'ulusal güvenlik boyutuna uzman personel kazanmak sebebiyle verilen eğitim' ise, artık "geleneysel" bir boyutta değerlendirilmektedir. "Milli eğitim", "milli savunma", "milli istihbarat" ve "milli güvenlik" gibi kavramlarla her defasında kendini ulus derecesine şekillendiren "devlet aklı"

mekanizması konumundaki bu tipolojideki kurumlar ve üniversite programları her geçen gün daha fazla ihtiyaç haline gelmektedir. Ulusal güvenlik ve istihbarat bir kamu politikası alanıdır ve devletin stratejik kültürünün bir yansımasıdır. Bu doğrultuda, gerek felsefi gerek fiziki anlamda, ulusal güvenlik bürokrasisinde bir bütünlük en gerekli durumdur. Ülkede; siyasal güvenlik, stratejik kültür gibi etmenler, devletin ulusal güvenliğe yönelik ‘tehditleri karşılayabilme yetisi’, devletin beka meselesini güvende tutmakta ve gerektiğinde taarruzda bulundurmaya suretiyle, bir kimlik tescili ulusal ve uluslararası kamuoyu nezdinde zorunluluk olarak değerlendirilmektedir. Devlet fikri, devletin fiziksel yapısı ve devletin kurumları birbirinden ayrılmaz dişlilerdir. Bilgi harbi ve teknolojileri, komuta, kontrol, muhabere, bilgisayar, istihbarat, elektronik harp ve bilgi güvenliği devlete müşahhas en asgari somut ulusal savunma ve güvenlik donanımlarıdır (Çıtak, 2017: 405-414).

*“Güvenlik alanında teknolojik gelişmelerin en önemli sonuçlarından biri de ‘ağ destekli yetenek’ konseptinin ortaya çıkmasıdır. Bu konseptin ana hedefi, bilgi ve karar üstünlüğü sağlamaktır. Tüm milli güç unsurlarının teknolojik yeteneklerle tek bir ağla birleşmesi ve örgütlenmesi sonucu elde edilen bilgi üstünlüğü, modern orduların yeni harekât konseptlerinin şekillenmesini sağlayacaktır”* (Başbuğ, 2015: 127).

Bilginin varlık temeli ise epistemik topluluktur. Topluluk, bilgiyi incelemekte ve zorunlu olarak şartlamaktadır. Bilginin temeli, “topluluk” olduğu gibi, topluluğun temeli de “iletişimdir”. Bütün insani bilgi, zorunlu olarak paylaşılmış bilgidir ve “yüksek işbirliği” derecesini gerektirdiği düşünülmektedir. “Görünmeyen koleji”(invisible college) olarak adlandırılan epistemik topluluk, “bilimsel topluluk ya da araştırma topluluğu” (scientific community/research community), “entelektüel topluluk” (intellectual community), “sosyal çevre” (social circle), “şebeke/ağ” (network), “tutarlı sosyal grup” (coherent social group), “güvenilirlik çevresi” (cycle of credibility) gibi kavramlarla da adlandırılmaktadır. Bu adlandırmalarda da olduğu gibi, farklılık, bir epistemik toplulukta yalnızca isimlendirme ayrıntısı olarak ortaya çıkabilmektedir. Temelde hepsi, bilginin bir topluluğun ürünü olduğunu çağrıştırmaktadırlar (Arslan, 2017: 109). Böylece topluluk merkezi, topluluğun birey üyesinin “entelektüel niteliğinin” onaylandığı yer olarak değerlendirilmektedir. Entelektüel toplulukta, kural ve ölçünlere bağlılık, merkeze bağlılıktır. İnsan, hangi sosyal sistem içinde yer alıyorsa, o sisteme uygun bir “bilgi sistemine” bağlandığı düşünülmektedir. Bu doğrultuda ilksel davranış, bir bilgi sisteminde paydaşlık; ikincil olan ise, belirli bir eğitimden geçmektir ve nihayetinde ‘belirli bir rolün uygulanmasına’ ve ‘belirli bir grubun üyeliğine’ hazırlanmaktır (Arslan, 2017: 109).

*“Bilimsel topluluk, bir bilimsel uzmanlık alanının uzmanlarından oluşur. Onlar diğer birçok alanın pratisyenleriyle mukayese edilmeyecek ölçüde aynı eğitim ve çiraklık tecrübesini geçirmiş; bu süreç içerisinde aynı teknik literatürü içselleştirmiş ve söz konusu literatürden genellikle aynı dersleri çıkarmışlardır. Bu standart literatürün sınırları genellikle bilimsel bir konunun sınırlarını gösterir ve her topluluğun kendine has bir araştırma konusu vardır. Bilimlerde aynı konuya, birbiriyle bağdaşmayan görüş noktalarından yaklaşan okullar, başka bir deyişle topluluklar vardır”* (Arslan, 2017: 122).

Bu bağlamlarda, epistemik toplulukların en özgün özelliği “kavram-kullanıcı” olmalarıdır. Ulusal güvenlik sisteminde, en belirgin ve yenilenmesi beklenenler, öncelikle kullanılan kavramlardır. Bunun için ise, siyaset bilimi, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler ve hukuk gibi disiplinler, yardımcı olabilmektedirler. Bilimsel dayanağı olmayan kavramlar, ister bürokrasi de ister araştırma alanlarında kabul görememektedirler. Konuya dayalı olarak, ulusal güvenlik meseleleri, alışılmış olarak sürekli okumalar yapılması gereken alan dizgesi olarak değerlendirilebilir. Okumakta ve okuduğunu analiz etmekte yetersiz kalan bürokrasi mekanizmasının bileşenlerinin varlığı, tüm sistemin işlevini tehlikeye atabilmektedir. Bu anlamda, Türk istihbarat ve ulusal güvenlik sisteminde, akademik gelişimin yavaşlığı söz konusu olmaktadır. Ulusal güvenlik ve istihbarat sisteminin, Türkiye’de üniversiteler, bilgi üreten kuruluşlar, uzmanlar ve araştırmacılarla ilişkide sorunları olabilmektedir (Hibbert, 1990: 110-128).

Araştırmacılar, duyarlılıkla, “devletin mahremine” yönelik bilgiler ve dokümantasyon konusunda bilinçli olmasına rağmen araştırmaya dair basit mülakatlar bile icra uygulayamamakta ve bu da Türkiye’deki alana dair akademik çalışmaları zorlaştırmaktadır. Bu anlamda İngiltere, ABD gibi ekoller yakalanamamaktadır. Bu durum, her nihayetinde kurum kültürü gerekliliklerine ve uygulama sınırlılıklarına bağlansa da, akademik anlamda araştırma yapan ve yapıyor gibi gözükken harp okullarına da sirayet etme tehlikesini doğurmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye Büyük Millet Meclisi Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu’nun konuya ilişkin yapacağı çalışmaların, Türkiye’deki araştırmacılar için kolaylaştırıcı bir etken olacağı düşünülmektedir (Çıtak, 2017: 405-414). İstihbaratın ve ulusal güvenlik konularının akademik olarak çalışılması faaliyetleri genel olarak incelendiğinde; ortak bir terminoloji oluşmaması, tanımsal açıdan “standartlaşma sağlanamaması”, “kurumların birbiri ile ortak istihbarat ve ulusal güvenlik dili” kullanımının yeterli seviyelerde olmaması, “kavram kargaşası” sorununu doğurmaktadır. Bu tip sorunlarla karşılaşmamak için ve devletin anahat taşıyıcı kolonu metaforu ile açıklanabilecek önemdeki ulusal güvenlik

sisteminin düzence bir şekilde çalışabilmesi için istihbarat ve ulusal güvenlik alanında uzman kadroların yetiştirilmesi şart sayılmaktadır (Ateş, 2016: 167).

## SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

### Genel Sonuç Çerçevesi

Ulusal güvenlik bürokrasisinde, sektörün yeniden yapılandırılması, dünyanın her yerinde artan bir ilgiyi doğurmaktadır. Bu, hem daha geniş bir gelişim sürecinin bir parçası hem de ulusal güvenlik tehditlerini yeniden gözden geçirmenin bir sonucudur. Güvenlik sektörü reformu, bir ülkenin belirli gereksinimlerine bağlı olan karmaşık bir süreci ifade etmektedir. Güvenlik sektörünün ulusal güvenlik veya polisiye politikalarının ihtiyaçlarını karşılamak için etkinliğini ve etkililiğini artırmak, **devlet inşası, güvenlik sektörü mimarisinde sivil kontrolü veya kontrol kapasitesini geliştirmek**, özellikle askeri ya da tek parti iktidarından katılımcı hükümet biçimlerine geçişte, demokratik kontrolün geliştirilmesi gibi etmenler ulusal güvenlik bürokrasisinin gelişim sürecinde asgari gerekliliklerdir.

Ulusal güvenlik bürokrasisi, dar tanımlanmış anlamıyla, devletin ve vatandaşlarının güvenliği için dış veya iç tehditler ile uğraşmak üzere kurulmuş kurum ve kuruluşları kapsayabilir. Bu bağlamda, asgari olarak güvenlik sektörü; askeri ve paramiliter güçleri, istihbarat servislerini, ulusal polis hizmetlerini, sınır, gümrük ve sahil muhafazalarını kapsamaktadır. Daha geniş anlamda tanımlanmış olan güvenlik sektörü reformu, hepsi birbiriyle ilişkili olan politik, askeri, ekonomik, polisiye, hukuk, iletişim, finansal, dış politika ve istihbarat bileşenlerine sahiptir. Ulusal güvenlik karar verme yapıları ihtiyacının ortaya çıkması; bu karmaşık zorluklara çözüm yanında, ulusal güvenlik kararlarının çeşitli yönlerini birleştiren ve bu kararları koordine eden kapsayıcı ve merkezi yapıların oluşturulmasına dayanmaktadır.

Etkin güvenlik sektörü reformu; **koordineli eylem** ve geniş bir yelpazede, güvenlikle ilgili politika, yasama, yapısal ve gözetim konularının entegrasyonunu da gerektirmektedir. Politikaları koordine etmek, politika uygulamak ya da sadece üst düzey siyasi taahhüt ve farkındalığı değerlendirmek ve tavsiyede bulunmak için bu merkezi yapılara çağrıda bulunulabilir. Ancak bunların rolü, her zaman güvenlik gündeminin birbirinden ayrı bölümlerini bir araya getirmektir. Dolayısıyla, hem değişim hedefi ve değişimin itici güçleri olarak, güvenlik bürokrasisi dönüşümlerinin önemli bir parçasını oluştururlar. Farklı ülkeler, üst düzey ulusal güvenlik kararları alma sürecini yönetmek için çeşitli mekanizmaları geliştirmektedirler. Reformdan geçmekte olan ülkelerin bu meseleyi üstlenmeleri için, mevcut olan çeşitli seçenekleri göz önünde

bulundurmaları zorunludur. Çünkü bu en önemli konular hakkında devletin karar verme biçiminin yapısı ve şekli konusunda bilinçli seçimler yapılması gerektiği düşünülmektedir. Birçok hükümet, ulusal güvenlik sorunları için merkezi bir nokta olarak hizmet veren kurumlar kurmuştur. Ulusal güvenlik karar alma mekanizmalarının rolleri bağlamında bu yapılar çeşitli roller üstlenebilir.

Çalışmanın teorik altyapısını oluşturan **Bütünleşik Kamu Yönetimi (BKY) yaklaşımına** dikkat çekilecek olduğunda; yönetim fonksiyonunun temel süreçlerinden biri olarak görülen koordinasyon kavramının önemine vurgu yapılmıştır. Koordinasyon eksikliği, yönetim mekanizmasında birçok problemin arkasında yatan temel problem olarak görülmektedir. Devlet bürokrasisindeki koordinasyon eksikliğini giderebilmek adına, '**Bütünleşik Kamu Yönetimi**' (*whole of government*) veya ortaklaşa yönetim (*joined up government*) başlıkları altında bir yaklaşım güdülmektedir. **BKY yaklaşımı**, kamu yönetiminin köklü doktrinlerinden biri olan **koordinasyonun yeni adı** olarak görülmektedir. Kamu kurumlarının ortak bir amaca ve belirli konularda, bütüncül bir yaklaşıma sahip olmalarını ifade etmektedir. Temel sebep olarak, kamu politikalarının etkin bir şekilde yürütülmesine ve kamu hizmetinin sağlıklı bir şekilde sunulmasına engel olan idari yapıdaki bölünmüşlüğe tepki olarak ortaya çıkması gösterilebilir. Bu anlamda, BKY yaklaşımının amacının, **birimcilik (departmentalism)** ile mücadele etmek olduğu anlaşılmaktadır.

Ulusal güvenlik politikalarının şekillendirilmesi ve uygulanması, **siyasal güvenlik ve stratejik kültür** açısından değerlendirildiğinde, ulusal güvenlik mimarisinin ulus ve devlet sathında zihinsel haritada çağrıştırdığı öge, iddialı ve motifleri sağlam bir 'ulusal güvenlik kültürü' dür. Yönetim şekli ve hükümet sistemi ayrımı üzerinde durulmaksızın, ulusal güvenlik politikaları her devlette farklılık arz etmektedir. Ulusal güvenlik, bir bütün olarak, tekbiçim devlet politikasına dayanan bir karmaşık kamu politikası alanıdır. Kamu yönetimi sistemi içerisindeki ulusal güvenlik ve istihbarat kurumlarının görünen yüzü, **devletin güvenliğidir**. Ulusal güvenlik ve istihbarat topluluğu, ülkeye yönelebilecek potansiyel ve aktif tehditlere karşı bir caydırıcı karargâh ve ilk savunma hattıdır.

Ulusal savunma ve ulusal güvenlik sarmalının dayandığı ulusal toprak bütünlüğü, bağımsızlık ve egemenlik kavramlarıyla bir bütüncüllük arz etmektedir. Bugünün ulusal güvenlik doktrinleri, devletin ve toplumun alışılmış anlamdaki, askerileşmenin ideolojik ussallaştırılması olarak kabul görmektedir. Ulusu emniyette tutmak ve ulusu askerileştirme arasındaki ayrımın iyi yapılması gerekmektedir. Ulusal güvenlik, aslında

askeri olmaktan daha ziyade, siyasal kategorideki devlet politikalarında ön plandadır. Askeri unsurlar, belli bir angajmana dayalı ulusal güvenlik fonksiyonlarının birer bileşenidirler. Herhangi bir ulusun ulusal güvenlik siyaseti; askeri, dış ve iç politikalarını, potansiyel dış ve iç düşmanlara karşı garanti etmek ve temel ulusal hedeflerin başarısı ve korunması amacıyla, politik, ekonomik, psiko-sosyal ve askeri potansiyellerini koordine etme amacı ile birleştirilebilir.

Politika yapım sürecine verilen etki; ulusal güvenliğin kendisini en önemli ulusal hedef olarak kabul etmesini sağlamaktadır. Bunun yanı sıra, politika yapım süreci, demokratik olarak tanımlanmış ve **siyasi güvenlik** unsurları tarafından yasal olarak korunan değerler ve hedeflerin değişimini kabul etmektedir.

Ulusal güvenlik kurumları ve istihbarat servisleri, neticede düşünce kuruluşları değillerdir. Onları düşünce kuruluşlarından veya diğer devlet kurumlarından ayıran özellik, kapalı kaynaklara ulaşabilmeleridir. Ulaştıkları kapalı kaynakları ellerindeki diğer bilgiler ile analiz ederek karar alıcılar için kritik derecede önem taşıyan bir enformasyon akışı sağlayabilmektedirler.

Siyasi sistemler, hükümetin sosyo-felsefi temellerinin ve siyasi iktidarın ilgili yapı ve kurumlarının tartışıldığı bir hegemonya krizi ile karşı karşıya olabilmektedir. Ulusal güvenlikçiliği uygulayan devlet, 'ulusal güvenlik devleti' veya modern bir 'polis devleti' olarak kabul edilebilmektedir. Ulusal güvenliğin geliştiği devletlerin kalıcı ulusal hedefleri, anayasal bağlamda tanımlanmaktadır. Bir 'harp sanatı sistemi' ve '**ulusal güvenlik kültürü**' inşa ederek, yeni ulusal güvenlik politikaları ile belirtilen ulusal hedeflerin fiili bir değişkesini getirmek, ulusal güvenlik sistemleri için önemli görülmektedir.

### **Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımı (BKY) ve Bürokratik Çokluk Teorisi (BÇT): Güçlü-Zayıf Yönler ve Fırsatlar-Tehditler**

#### **BKY'nin Güçlü Yönleri-Fırsatlar ve Öneriler**

Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımı (*Whole of Government*) bağlamında, özellikle Türk istihbarat sistemi genel bir bakış açısı ile değerlendirilecek olduğunda; geçmişten günümüze bu konu, istihbarat alanında en önemli eksiklerden biri olarak gelmiştir. Diğer kamu kurumları bir yana, güvenlikle ilgili faaliyet gösteren kurumlar arasında tam güvene ve işbirliğine dayanan ortak düzelmeler ve düzenlemeler gelişmemiştir. Fakat son yıllarda bu konuda ciddi bir söylem ve irade bulunmaktadır.

Öngörülmektedir ki; yakın bir gelecekte ilgili tüm kurum ve birimlerin bir araya gelip, sadece ülke politikaları ve çıkarları doğrultusunda çalışacak bir sistem oluşturulabilecektir. Bu yönde son yıllarda atılan adımlar ulusal güvenlik bürokrasisi açısından değerlidir.

Ulusal güvenlik teşkilatlarının, **yapısallık ve işbirliği** anlamında tam etkinlik sağlayamadıkları düşünüldüğünde; sistemde, kurumlar arası rekabetin ortadan kaldırılması hedeflenmektedir. Hantal bürokratik uygulamalar yerine, epistemik topluluk olma anlamında, ulusal güvenlik sisteminde, bütünleştirilmiş amaçlar setine ve bu amaçlar örüntüsünün de etkin uyumuna gerek duyulmaktadır.

Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımında, farklı faaliyetlerin ve varlıkların hızla değişen operasyonel koşullar bulunur. Bu koşullar altında, genel stratejik amaca hizmet etmesini sağlamak için her seviyede koordinasyonun önemli olduğu düşünülmektedir. Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımı; bağlamı, strateji ve programlamanın başlangıç noktası haline getirmek için eldeki durumun **ortak bir anlayışına ve analizine** dayanır.

**Kurumlar arası koordinasyon ve işbirliği eksikliği**, birimleri kendi amaç ve hedeflerine odaklanmaya zorlamaktadır. Ancak günümüzün zorluklarıyla birlikte kurumlar arası işbirliğine olan talep artmış ve ülke için yeterli düzeyde bir ulusal güvenlik dayanağının sağlanması için, "sistem düzeyinde koordinasyon ve işbirliği" yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır. Ulusal güvenlik yapısının ayrı bileşenlerden oluşan bir koleksiyondan ziyade, bir sistem olarak çalışması gerekir. Koordinasyonu başaracak bir sistem, organize olarak, her türlü tehdidi kaynağında yok edebilecektir. Önemli olan koordine-organize arasındaki bağı inşa edebilmek veya arasındaki ilişkiyi anlayabilmektir.

**Güvenlik sektörü reformu** yaklaşımları, Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımının temel bir özelliği olmuştur. Güvenlik sektörü reformu çabalarının bir parçası olarak, savunma, konuşlanma ve yeniden bütünleşme süreçleri, aynı zamanda Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımı için de ilgili alanlardır.

Başarılı **güvenlik sektörü reformu programlarının** ardındaki kilit itici güçlerin bir kısmının kurulması, kısa ve uzun vadeli hedeflerin birbirine bağlanması olarak yorumlanmaktadır. Bu nokta, esnek anlayışların beslenmesi ve bir programın politik temellerinin yönetimi ile bütünleşik bir çalışma sistemine dayanmakla mümkün görülmektedir.



Ulusal güvenlik yapısında, ayrı bileşenlerden oluşan parçaların bir sistem olarak çalışması gerektiği düşünülmektedir. Ulusal güvenliğin planlanması, programlanması ve bütçelenmesine yönelik bütüncül hükümet yaklaşımları, mevcut tüm kaynakları ortak bir çaba içerisinde en üst verim düzeyine çıkarmaktadır.

Türkiye’de de, devletin emniyeti ve ulusun selameti için, ulusal güvenlik bürokrasisinde, temel kazanım olarak görülmesi beklenen; Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımının antitezi olarak değerlendirilen **birimcilik (departmentalism)** kaygısından uzak kalabilmektir. Kültür ve felsefesi, yeni çalışma metotları, yeni politika geliştirme, program tasarlama, hizmeti sunma kapasitesi ve hesap verebilirliğin bütünleşik yaklaşım ile tam işlerlik halinde olması beklenmektedir.

### **BKY’nin Zayıf Yönleri-Tehditler ve Öneriler**

Özellikle siyasi çekişmelerin, kurumlar arası güvensizliğin ve devletin temel hücrelerine sızmış yapıların olduğu bir ortamda, bütünleşmeden ya da bir sistemden bahsetmek mümkün görülmemektedir.

Her ulusal güvenlik kurumu, kendi amaç ve projelerini takip etmek için yeteneklerini ve kaynaklarını kullanır. Merkezi olarak kurulan misyonları oluşturma ve destekleme konusunda ortaya çıkan sistemik yetersizlik, aşırı işle yüklenmiş bir Başkanı başka yerlerde daha verimli bir şekilde yönetilebilecek görevleri denetlemeye zorlar.

Otonom kurumlar ve parçalı yapı, Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımının getirdiği/getireceği görev reformlarına direnebilir. **Ulusal güvenlik bileşenleri**, sistem olarak yönetilemeyebilir. Aşırı iş yüklü hükümetler sorun yönetimini merkezileştirmeyi, zorunda kalındığına dayandırabilirler. Kaynaklar stratejik hedeflerle uyumlandırılmayabilir. Parlamentolar, parçalı yapılara odaklandığından dolayı BKY yaklaşımı sağlanamayabilir.

Bütünleşik bir yaklaşım, “her şeyin cevabı” olarak kabul edilmeyebilmektedir. Diplomasi ve kalkınma çalışmaları gibi birçok durumda ayrı yaklaşım benimsenmesi gerektiği kabul edilmektedir. Değerlendirmeler kesin olarak hangi birimlerin ayrı ayrı çalışmaları gerektiği ve hangi durumlarda bütünleşme süreçlerine girmeleri gerektiği konusunda kesin olmayabilir. Bakış açılarının ve faaliyetlerinin birbirlerini pekiştirmelerini sağlamak için çeşitli düzeylerde yan yana çalışan kurumlar ve farklı disiplinler, liderlik konusundaki sektörler arası rekabet ve kaynakların kullanımı üzerindeki kontrolü, bütünleşik kamu yönetimi düzenlemelerinin etkinliğini tehlikeye atabilir.

## **BÇT'nin Güçlü Yönleri-Fırsatlar ve Öneriler**

Ulusal güvenliğe ilişkin karmaşık politika alanına dayalı çoklu kompleks kurumlara yönelik belirgin ve belirli yaklaşımların uygulanması, bu kurumları gelecekte daha güvenilir ve verimli yapabilir. Bunun yanında, ulusal güvenlik politikaları uygulanırken, siyasi seçilmişler kurum başarısızlığıyla karşılaşabilirler. İstihbarat servislerinde bozulmanın kuvvetle muhtemel olduğu böyle bir durumda, istihbarat örgütündeki bozulma ve başarısızlık riskini azaltmak için Bürokratik Çokluk Modeline dayanılarak çoklu kompleks istihbarat kurumlarına istihbarat toplama görevi atanması bir çözüm olabilecektir.

Bürokratların ve politikacıların çatışan ve farklı hedeflere sahip oldukları doğru olabilir. Bürokratlar bilgi ve uzmanlığa sahiplerdir; ancak politikacılar için bu durum çoğunlukla söz konusu olmadığından dolayı çoğu zaman bilgi asimetrisi ortaya çıkabilmektedir.

Bu doğrultuda, Bürokratik Çokluk Teorisi (BÇT), asil-vekil teorisinin de öngördüğü, bürokratların kaytaran/kaçınmacı davranış probleminde bir çözüm sunabilmektedir. İstihbarat toplama görevini tek bir kuruma vermek, etkinlik ve etkililik açısından bazen uygun olamayabilir. Bu kurumlar bazı yozlaşmış bürokratlar tarafından işgal edilirse, istihbaratlarını, pozisyonlarını korumak gibi kişisel kazanımları için kullanabilirler. Bu nedenle, başka bir istihbarat servisinin, böyle bir soruna karşı kontrol, denge ve bakiye sağlayabileceği düşünülmektedir.

Bürokratik Çokluk Yaklaşımı için en temel gerekçelerden biri, belirsizliktir. Çünkü tek bir kurumun, görevi, siyasi yöneticilerin amaçladığı şekilde gerçekleştirip gerçekleştiremeyeceği açık değildir. Bu nedenle, istihbarat toplama görevi, güvenlik politikalarının başarılı bir şekilde yürütülmesini sağlamak için birden fazla istihbarat birimine tahsis edilebilmektedir.

Çoğu zaman, suç faaliyetleri veya terörist faaliyetler arttığında; bu durum, istihbarat servislerinin kamuoyu ve medya tarafından verimsizliği olarak yorumlanabilmektedir. Bu nedenle, bazı istihbarat teşkilatlarının, bazı terörist saldırıları önlemede başarısız oldukları kamuoyu tarafından düşünülebilir. Bu anlamda, istihbarat birimlerine atanan personelin verimli çalışıp çalışmadığını anlamak zor olabilmektedir.

**Bürokratik Çokluk Yaklaşımı**, hatanın bastırılması için güçlü bir argüman olarak öne sürülebilmektedir. Bürokratik Çokluk, güvenilmez parçalardan güvenilir bir organizasyon oluşturabilmeyi; parçayı bütüne ilhak etmeyi de ifade edebilmektedir. Büroların birbirlerinin işlevlerini çoğaltmasını teşvik etmelerinin ise, genel güvenilirliği daha da artıracığı yorumlanmaktadır.

Örgütsel tasarımda ya da politika uygulama sürecinde, Bürokratik Çokluk Yaklaşımının kullanılması örgütsel güvenilirliği artırabilir ve başarısızlık riskini azaltabilir. Çoklu kompleks kurumlar, bürokratik tekeli önleyebilir. Bir devlet görevini bir servise atamanın birim tekeli oluşturabileceği veya artırabileceği söylenebilir. Rekabetçi çoklu kompleks yapılar, uygulama sürecinde bazı avantajlar sağlayabilir. Oluşan rekabet, kamu görevlilerinin ve kurumlarının performansını artırabilir. En az iki istihbarat dairesi arasındaki rekabet, istihbarat uzmanları tarafından oluşturulacak olan içkin kaliteyi artırabilir. Bir ülkede güvenlik politikalarının uygulanması için iki bağımsız ama aynı istihbarat servisi oluşturulması olumlu karşılanmaktadır. Bu nedenle, Bürokratik Çokluk Yaklaşımı, istihbarat servislerindeki hata veya başarısızlığı azaltmak için bir araç olabilir. Ancak, BKY'nin koordinasyon ilkesine riayet etmek sürekli olarak gerekli görülmektedir. Tekin çoğa olan bağıntısı ne ise; sürekli olanın da bürokratik aygıtta olan ilintisi öylece yorumlanmaktadır.

Bürokratik Çokluk, bir merkezi yöneticinin tercihleri, atanmış bürokratlarla uyumlu olmadığına; diğer bir bürokratik aygıt ve onun bürokratları, merkezi yöneticinin, hedeflerine ulaşmasına yardımcı olabilir. Bürokratik Çokluk; bir kurumun, görevini tamamlayamayan bir kısmının şansını artırabilmekte ve böylece başarısızlık olasılığını azaltabilmektedir. Yani, her biri bağımsız olarak yüzde 50 güvenilir olan iki ayrı bileşen, yüzde 75 güvenilir olan kadar etkili olabilmektedir.

Bürokratik Çokluk ile **parçalı yaklaşım**, çoğunlukla parlamenter sistemlerde görülmektedir ve parlamenter hükümet sisteminde var olan yoğun parlamento ağırlığı, ulusal güvenlik bürokrasisinde önemli etkiye sahiptir.

### **BÇT'nin Zayıf Yönleri-Tehditler ve Öneriler**

Partizan siyaseti, ulusal güvenlik sistemlerinde istihbarat kurumlarını etkileyebilmektedir. Çünkü istihbarat teşkilatlarının yöneticileri, siyasi yöneticiler tarafından atanmaktadır. Bu tip atamalar, genellikle, siyasi atamalar olarak nitelendirilmektedir.

Öz çıkarı ile ilgilenen politikacılar yeniden seçilmek isterler. Bu nedenle, iktidar partisi veya siyasi atanmışlar, muhalif partilerinin liderlerine karşı istihbarat toplanmasını isteyebilmektedirler.

İstihbarat ajanları, politika seçkinlerine karşı kasıtlı olarak bilgi toplayabilirler. Bazı istihbarat kuruluşları, diğer istihbarat kurumlarının ne düşündüklerini ve bazı noktalarda ne bildiğini öğrenmeye meraklı olabilirler. Bu durum, bir karşı istihbarat sorunu potansiyeli taşıyabilir veya istihbarat kuruluşu, başarılı bir operasyonun tüm kredilerini toplamaya istekli olabilmektedir.

Bazı nedenlerle, istihbarat kuruluşları, istihbaratın diğer istihbarat kurumlarıyla paylaşılmasında isteksiz olabilirler ve onlarla işbirliği yapmaya yanaşmayabilirler. Bu durum, bazı ciddi olayların veya trajik terörist saldırıların önlenmesinde başarısız sonuçlara veya verimsiz girişimlere yol açabilmektedir. Sonuç olarak, istihbarat örgütleri, bir bozguna konu olabilmektedirler. Bundan dolayıdır ki, çoklu kompleks istihbarat teşkilatları da dâhil olmak üzere, farklı araçlar kullanılarak, tüm ulusal güvenlik sistemi kontrol ve dengede tutulmalıdır.

Güvenlik politikalarının uygulanması, bir istihbarat teşkilatının muhtemel hatası veya başarısızlığı nedeniyle tehlikede olabilmektedir. Ancak, **ulusal güvenlik sisteminin en önemli aygıtları olan istihbarat servislerinde**, hata veya hataya toleransın kabul edilebilirliği, söz konusu bile değildir.

Tek bir memurun başkanlardan tarafa, göreceli olarak daha yakın tercihleri varsa, Bürokratik Çokluk, yeterli düzeyde yardımcı yaklaşım olarak değerlendirilmemektedir. Bu ortamda, ortak eylem sorunları ve birden fazla memurun tek bir bürokrat başkandan daha az etkili olması sorunsalı ortaya çıkabilmektedir.

Bir **sistemin güvenilirliği**, bileşenleri arasındaki karmaşık etkileşime bağlı olabilmektedir. Genellikle bu etkileşimlerin, başarısızlık olasılığını da artırabileceği değerlendirilmektedir. Bu durumda, sistemdeki fazlalığı daha da artırmak yerine; öngörülebilir en iyi olasılık dikkate alınarak, merkezi otorite tarafından kontrolün ve dengenin sağlanması mantıklı olarak değerlendirilmektedir.

## **Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Ulusal Güvenlik Sistemi İncelenmesinden Çıkarımlar**

ABD ulusal güvenlik sisteminde rasyonel ve sistematik bir tartışma temel alınmakta ve bunun, ulusal güvenlik bürokrasisi için yararlı olacağı düşünülmektedir. Tartışmalar ve anlaşmazlıklar yoğun olsa da, koşullara bakılmaksızın politikalar yapılması ve strateji seçenekleri incelenmesi ve uygulanması söz konusudur.

Gelenek, usul ve anayasal güçler, Başkan'a bir temel sağlamaktadır. Ulusal güvenlik politikasındaki girişimler genellikle, ABD Silahlı Kuvvetleri başkomutanı, baş diplomat ve ABD ulusal iradesinin tekil açıklayıcısı ve standart taşıyıcısı olarak Başkan'a aittir. Bu doğrultuda, Kongre'nin de önemli bir rolü vardır, ancak **Başkan'ın liderliği** kamuoyunca kabul görmektedir.

Ulusal güvenliğin tanımlanması ve kavramsallaştırılması sorunlarının farkında olarak; ABD ulusal güvenliği, halkın büyük çoğunluğunun, etkin ve caydırıcı bir askeri güçlerinin olduğuna ikna olmalarıdır. Kendilerine yönelik güç kullanımını önlemek için **devlet başat aktörlüğünü** taşıyan ve etkili bir politikaya sahip oldukları güvenini inşa eden stratejik kültür anlayışları bulunmaktadır.

Ulusal güvenlik, diğer ülkelerle bütün resmi ilişkileri kapsayan, bir ulusun politikası olarak tanımlanan dış politika bağlamında analiz edilmektedir. Dış politikanın amacı ise, çok boyutlu olarak değerlendirilmektedir. Amerika Birleşik Devletleri için amaç, ulusal çıkarları sürdürmek, ABD'ye zarar veren koşulları önlemek ve ulusal çıkarlara elverişli koşulları oluşturmak için diğer ülkelerle ilişkileri sürdürmektir. Dış politika araçları, öncelikle diplomatik ve politik olarak değerlendirilmektedir. Aynı zamanda, çeşitli psikolojik ve ekonomik önlemleri de kapsamaktadır.

ABD'de ulusal güvenlik kapasitesinin kuvvet çarpanları, **ulusal güç** ve **güvenlik yönetimi** olarak belirlemektedir. Ulusal güç; "askeri güç, ekonomik ve mali güç, istihbarat sistemi, jeostratejik önem, ulusal karakter, psikolojik uyum ve liderler ile ulusal güvenlik konularında halk arasındaki uyum" olmak üzere altı ana unsura dayanmaktadır. Güvenlik yönetimi ise; ABD'nin sahip olduğu güvenlik anlayışını ifade eder.

ABD ulusal güvenlik kuruluşu kapsamında, Başkan ve Başkanlık sorumluluk alanında bulunan **ulusal güvenlik danışmanının**; Başkanına, yönetici bölümünün bakış açılarına bağlı olmayan eşsiz bir bakış açısı sunabilmesi, danışmanın tavsiyesini özellikle önemli kılmaktadır. Dolayısıyla, Ulusal Güvenlik Danışmanının kendi kişiliği ve

karakteri, rolünün algıları ve Devlet Başkanına olan kişisel erişimi, ulusal güvenliğin her alanında ön plana çıkan bir güç tabanına sahip kişi olduğunun temelini sağlamaktadır. ABD ulusal güvenlik bürokrasinin, Devlet Başkanına en yakın pozisyonu olarak görülen ulusal güvenlik danışmanlığı, **politika analizi** için önemli rol üstlenmektedir. Ayrıca, büyük güç diplomasisi, bölgesel güvenlik meseleleri, ittifakların reformu, küresel ekonomi ve kriz yönetimi gibi önemli dış politika alanları ve diğer karmaşık politika alanlarına dâhil olabilmektedir.

Doğru ve zamanında istihbarat, gerçekçi bir şekilde analiz edildiğinde ve doğru şekilde kullanıldığında, güçlü bir ulusal güvenlik sistemi için önemli bir bileşen olabilmektedir. İstihbarat toplama ve analizi için kilit kurum, **1947 Ulusal Güvenlik Yasası** ile kurulan **Merkezi İstihbarat Teşkilatı (CIA)**'dır.

ABD'de olduğu gibi, Türkiye dâhil çoğu ülkede, **ulusal güvenlik kurulları**; ulusal güvenlik bürokrasisinin en güçlü modelleri arasında kabul görmektedir. Yeni politikaların başlatılıp şekillendirilebileceği bir forum olarak değerlendirilmektedir. Başkan, danışmanlar ve bakanlık görevlileri, ulusal güvenlikle ilgili iç, dış ve savunma politikalarını, ulusal güvenlik kurullarında tartışmaktadırlar. Ulusal güvenlik kurullarının, politika geliştirme ve uygulanmasında, yönetici bölümleri ve kuruluşları **koordine etme rolü** bulunmaktadır. Ulusal güvenlik kurulunun uzman personeli ayrıca, ulusal güvenlik konularında Devlet Başkanı'na tavsiyelerde bulunmaktadır.

ABD'de, **ulusal güvenlik sistemi** veya **ulusal güvenlik topluluğu şemsiyesi**; Başkan, Başkan'ın ulusal güvenlik kurmayları, Ulusal Güvenlik Kurulu, İstihbarat Topluluğu ve görünürde bunları oluşturan parçalı bir durum arz etmektedir. Ancak, ABD ulusal güvenlik sisteminin, koordinasyon kültürünün içselleştirildiği bir **reforma duyarlı örgütsel yapı** ve **siyasi ihtiyaçların** rasyonel boyutuna cevap veren bir **güvenlik yönetimine** dayalı olduğu söylenebilir.

ABD ulusal güvenlik sisteminde, kurumlar arası planlama ve problemlerin kavranışı, bütünleşik sürece dayalı olarak politikanın vurgulanması söz konusudur. Kurumlar arası koordinasyon ve reform taslakları uzun vadede ve sistematik bir tarzda dikkate alınmaktadır. Bu noktada, Başkan'ın tutumu da dâhil olmak üzere bir süreklilik yoğunluğu olduğu ifade edilebilir.

## Türkiye Ulusal Güvenlik Sistemi İçin Öneriler

Türkiye’de bir güvenlik topluluğunun oluşturulması çok önemlidir. Dünyadaki tüm veya bazı yapılanmaların veya toplulukların incelenmesi yapılacak ilk iştir. Fakat kendine özgü gündemi, dinamikleri, tarihsel kültürü, coğrafi konumu ve güvenlik endişeleri olan bir ülke olarak orijinal, Türkiye’ye özel bir yapının oluşturulmasının doğru olacağı değerlendirilmektedir.

Özgün bir model önerisi ihtiyacı ise, her geçen gün yenilenmektedir. Bu biraz da bilinen modellerin, literatürde belli bir yörüngede tekrarı ve incelenmesiyle mümkün görünmektedir. Mükerrer ve içselleştirilmiş öneriler birbirini tamamlayacak veya eksiklerini ortaya çıkarabilecektir. Her yeni model önerisi de öncekilerin eksi ve artıları üzerinden daha iyisini önerecektir. Sonucunda da siyaset yapıcılarını, öneriler arasındaki en işlevsel ve gerçekçi olanı temel alabileceklerdir.

İstihbarat teşkilatında ya da askeri kurumlarda çalışan ya da çalışmış kişiler, akademisyenleri teorik bilginin ötesine geçemedikleri ve saha deneyimlerinin olmadığı konusunda eleştirirler. Diğer taraftan da akademisyenler, kurumlarda çalışan ya da çalışmış kişileri akademik alana katkı yapmamakla, akademik çalışma ortaya çıkarmamakla ve tek başına saha tecrübesinin yeterli olmadığını söyleyerek eleştirirler. Esasında her iki grubun da sahip olduğu bilgi ve tecrübe son derece önemlidir ve birbirini tamamlamalıdır. Akademik çalışma yapanlar ile işin mutfağında olanların bir araya gelebildiği her platform önemli ve gereklidir.

İstihbaratta ve ulusal güvenlik sisteminde değişim, gelişim, reform sürekli ve gereklidir. Bu bağlamda istihbarat anlayışı, yöntemleri ve kurumları yenilenmeye açık olmalıdır. Bu yapılırken kesinlikle bir başka ülkenin veya anlayışının model olarak alınmaması gerektiği düşünülmektedir. Değişime ihtiyacın var olup olmamasını ise; mevcut güvenlik sorunlarına, dış politikadaki başarıya, ekonominin bulunduğu duruma, halkın ulus kimliğine bakışına, uluslararası politikadaki itibar ve konuma, devlet hükümet bütünleşmesinin düzeyine, bölgesel ve küresel krizlerdeki tutuma bakarak kestirmek mümkündür.

**‘Bilgi paylaşım kültürü’** nü inşa etmek, tanıtmak ve güçlendirmek; ulusal güvenlik ve istihbarat topluluğunun dönüşümü için öncelikli öncelik olan **‘işbirliği kültürü’** nü kurmanın öncül şartı olarak değerlendirilmektedir.

Bilgi boşluklarını azaltmak, kaynakları gerçeklemek ve gelişmiş istihbarat netliği sağlamak için bölümler arası ve kurumlar arası işbirliği yaklaşımı esas görülmektedir. Bilgi paylaşımının stratejik hedefi de bu doğrultudadır. Bu bütünleşik yaklaşım, etkili politika oluşturma ve başarılı görev yürütme için çok önemli görülmektedir.

Ulusal güvenlik stratejisi, ülke güvenliğini, ulusun ve devletin ilk önceliği ve savunusu olarak belirler. Yeni politika ve doktriner kavramların ve ulusal istihbarat terimlerinin, tam olarak kullanılarak angaje bir terminoloji oluşturulması beklenmektedir.

Ulusal güvenlik sisteminde, bütünleşik bir uyumun ölçütlerinden biri de müttefik ve dost ülkelerle koordinasyon sağlanması, devletlerarası yörüngede, '**güvenlik toplulukları rejimini**' ortaya çıkarmaktadır. Ortak tehdit değerlendirmelerine dayalı bir ulusal güvenlik sistemi için, istihbarat uyarı ve analiz mekanizmaları güçlendirilmek durumundadır.

Doğal olarak, ulusal güvenlik politikalarının şekillendirilmesinde, karar alıcıların en fazla ihtiyaç duyduğu kaynaklar, istihbarat ve ulusal güvenlik uzmanlarının hazırlayacağı analizlerdir. Bu bağlamda, istihbarattan faydalanarak, bilgi toplumu çağında avantajlı hale gelmek adına sahip olunan bilginin, bilimsel tarzda analiz edilerek, neden-sonuç ilişkileri üzerine kurulacak bir **istihbarat bilişsellği** yapısı güçlendirilmelidir.

İstihbarat ve ulusal güvenlik sistemini teşkil eden mekanizmaların, sadece birer bürokratik aygıt olarak nitelendirilmesinin üstünde, devletin aklını ve öngörüsünü yansıttıkları değerlendirilmektedir. Koordinasyon merkezi olabilmeleri özelliğinde, karar vericilerin elini kuvvetlendirmeleri çok önemli bir detay olarak görülmektedir. Ulusal güvenlik politikaları, ancak her biri alan disiplininde uzman personelin üstün gayretiyle yoğunluk kazanabilecektir. Bu şekilde, devletin en hayati damarına benzetilebilecek olan güvenliğin etkin ve saygın bir kalıpta düzgülenmesinin sağlanabileceği düşünülmektedir. Bunun için en önemli envanterin, düzgün çalışan iletişim kanalları olduğu yorumlanabilmektedir. Yani, askeri terminolojik ifadesiyle; tam donanımlı, yazılımlı, etkileşimli ve kusursuz bir '**muhabere**' şart görülmektedir.

Ulusal güvenlik ve istihbarat toplulukları, çok geniş bir bilgi toplama amacına dayanarak inşa edildikleri ve bu doğrultuda icrada buldukları için; karmaşık hedefler dizisiyle karşı karşıyadırlar. İstihbarat kapasiteleri dönüştürülüp geliştirilirken, ilaveten yeni birimler de tesis edilmeli ve bütünleşik bir sisteme atfen bilgi topluluğu modeline dayandırılmalıdırlar.



Devlet akli olmanın gerektirdiği sorumluluğa dayanan bilgi yönetim merkezlerinin de mekanize bir şekilde işlemesi güçlendirilmelidir. Ulusal güvenliği ilgilendiren, teknolojik, coğrafi, topografik, ekolojik, meteorolojik, astrolojik, biyografik, antropolojik, sosyolojik, psikolojik, tarihsel ve dinsel her türlü kapsam ve konuda tasnif edilmiş bilgi havuzunun, topluluk mekanizması düzenine bütünleşik olması beklenmektedir.

Ulusal güvenlik sisteminin bütünleşik olmasına ve bir epistemik topluluk belgisiyle hareket etmesine mahsus en önemli aygıt, o sistemi meydana getiren uzman ve danışman kadrolarıdır.

Modern ve reformist bir epistemik topluluk modeli işleyişinde çalışması gereken ulusal güvenlik ve istihbarat topluluğunda içselleştirilmiş olması beklenen; katılımcıların ifade ortamı, kurumsal amacın iyi kavranması ve karar aşamalarında topluluğu bir araya getiren paydaşlardan ziyade topluluğun/örgütün öne çıkarılmasıdır. Böylece hassas ve karmaşık bir politika meselesi olan ulusal güvenlik sisteminin reform kapasitesi gereğince, kamu yönetimi sisteminde, düşünce odaklı analiz ve bilimsel metodolojinin sentezinden doğan bir **analitik kültür** bütünleştirilebilir.

Ulusal güvenlik politikalarının desteklenmesinde 'bilgi-zenginlikli' ve 'tüm-kaynak savunma istihbaratına' dayanan; karşı istihbarat ve güvenlik istihbaratında proaktif işbirliği yaklaşımı benimsenmesi önemli görülmektedir.

Araştırmanın sorusu özelliğinde bir değerlendirmeye varmak gerekirse; Türkiye'de ulusal güvenlik bürokrasisinde, ABD'deki ulusal güvenlik topluluğu şemsiyesi benzeri bir İstihbarat Topluluğu ve Ulusal Güvenlik Danışmanlığı sistem oluşturulabilir. Çalışmanın üçüncü bölümünde de bahsedildiği üzere, ulusal güvenlik kurumsal fikrinin; üretim yapabilme becerisi, yeteneğe dayalı hırs, işbirliği, atılganlık, kuruma bağlılık, güven, şeref kodu ve sistemin hareketliliğine uyum gibi olgunluk derecelerine bağlı olduğu ifade edilebilir.

Türkiye'de tesis edilecek güvenlik mekanizmasında, arzu edilen karakteristik ve sahip olunabilecek üstünlükler vardır. Bunlar; bürokratik engellerin kaldırılması yoluyla, yüksek hazırlık kapasitesi, yeter miktar ve kalitede güvenlik araçlarına sahip olunabilmesi ve gelecekte askeri müdahaleleri önleyebilmek için demokratik kontrolü sağlayabilecek sivil iradenin güçlendirilmesi şeklinde sıralanabilir. Tasarlanması mümkün olan makro sistem, karar vericilerin tercihlerinden ziyade, ulusal güvenliğe yönelik tehditlerin gerçekçi anlamda değerlendirilmesi ekseninde, kapsamlı bir güvenlik stratejisini uygulayabilecek şekilde kurumsallaştırılabilir.

Türk ulusal güvenlik sisteminde, ulusal güvenlik politikalarında en önemli bağlayıcı ve etkili unsur; **analitik kültürün inşa edilebilmesi** suretiyle, nihai aşamaya kadar bir **politika başarısızlığına** sebebiyet vermemek için **politikanın savunuculuğudur**. Bu doğrultuda, ulusal güvenliğin sağlanması ve yeni ulusal güvenlik politikalarının belirlenmesi; temel istihbarat olarak adlandırılan geniş bir bilgi birikimini gerektirmektedir. Cari istihbarat denilen güncel ve kullanılabilir istihbarat akışı, istihbarat analiz kültürü ve istihbarat topluluğu modeline özgü uzman ve tecrübeli bir değerlendirme grubu tarafından yapılacak analizleri gerekli kılmaktadır. Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımı doğrultusunda, ulusal güvenlik sistemi içinde; **birimlerin işbirliği, katkısı ve koordinasyonu, gizlilik ve ivedilik** gibi kavramlar sürekli vurgulanmalıdır. **Birimcilik ve siyasallaşma** riski ise ayrıca göz önünde bulundurulmalıdır.

Ulusal güvenlik sisteminde kurum kültürü oluşturmak için BKY yaklaşımının güttüğü amaçlar; **politikaların etkinliğini arttırmak, kaynakların daha etkin kullanılması, fikir alışverişlerini artırıp artı güç oluşturmak, hizmet sunumunu kusursuz ve bütüncül hale getirmek ve çözümü zor kompleks sorunları çözebilmektir**. Bunların başarıya ulaşabilmesi için belirgin bir **kurumsal koordinasyon kültürü** benimsenmelidir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine angaje bir Ulusal Güvenlik ve İstihbarat Çalışmaları Enstitüsü kurulabilir. Cumhurbaşkanlığı Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu daha fazla geliştirilerek, kurula uzman istihdamı sağlanabilir. Böylelikle Türkiye’de ulusal güvenlik danışmanlığı sistemine bir adım atılmış olunabilir. Ayrıca, MİT İstihbarat Araştırmaları Merkezi (İSAMER) akademik araştırma sahası olarak araştırmacılara açık hale getirilebilir.

Ulusal güvenlik bürokrasisinde merkeziliğin ve bütünleşikliğinin önemi; koordinasyon ve entegrasyon referans nesnelere karşılık gelirken; öğreti olarak, istihbarat ve ulusal güvenlik, öncelikle kültüre ve kimliğe entegredir. Bununla birlikte; bilgi felsefesine dayalı olarak ulusal güvenlik bürokrasisinin ideal epistemik topluluk yapısı ve haliyle eğitim ve öğretim geleneği, en önemli ölçütlerden biri olagelmıştır. İstihbarat eğitiminin gayesi; devleti iç ve dışta bir sürpriz karşısında bırakmayan, olayları objektif tahlil edebilen ve öngörüsü isabetli istihbaratçı ve ulusal güvenlik analiz uzmanı yetiştirmek olmalıdır.

**Tehditlere karşı olağanüstü tedbir alınmasına yönelik “güvenlik kampüsü” düşünüy için;** 15 Temmuz hain darbe girişiminin ardından bununla ilgili iş ve işlemler

hızlandırıldı; sonrasında da güvenlikle ilgili diğer kurumların da olduğu bir yerleşke oluşturulması gündeme geldiği bilinmektedir. Bunun, **kurumlar ve birimler arasındaki eşgüdümün ve bilgi paylaşımının artırılması ve hızlandırılmasına** yönelik bir adım olarak düşünülüyor. Günümüzde, gelişen teknoloji sayesinde, fiziksel mesafe uzaklık anlamına gelmemektedir. Birbirlerinden yüzlerce kilometre ötede olan kurumlar arasında yoğun bir bilgi akışı yaşanabildiği gibi, aynı binanın aynı katını paylaşan birimler arasındaki iletişim kopuk olabilmektedir. Fakat yine de ilgili **tüm paydaşların birbirleriyle doğrudan temasa geçebilecekleri** bir alanın düşünülmesi olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Diğer yandan ise bu durumu güvenlik, maliyet ve insani ilişkiler bağlamında da düşünmek gerekir. Bu husustaki güçlü görüşlerden biri ise; tüm güvenlik paydaşlarının temsilci birimlerinin bulunacağı daha küçük ölçekli bir yerleşke alanının gerekliliği iken, özellikle istihbarat kurumunun kendine özel ve soyutlanmış bir alanının olması gerektiği yönündedir.

Yüksek güvenlik riski taşıyan kritik bölgelerde operasyonel gereklilik çerçevesinde ilgili gereçlerin desteklenmesi ancak “savunma istihbaratıyla” mümkün olabilmektedir. Oluşturulabilecek bir **Savunma İstihbarat Teşkilatı'nın**, operasyonların ve istihbarat koordinasyon merkezlerinin entegrasyonu, yeni ve gelişmiş tüm istihbarat toplama ve analiz formlarının geliştirilmesi ve hassas savunma operasyonel programlarının işbirlikçi kapsamının genişletilmesine destek olacağı değerlendirilmektedir. Aynı zamanda politika ve güvenlik önlemlerinin bütünlüğünün sağlanması yoluyla metodolojiyi destekleyeceği öngörülmektedir.

Politika oluşturma sürecinin; **güvenlik ve güveni** eş zamanlı olarak teşvik ederken, **stratejik karar verme, planlama ve operasyonel yürütmeyi** etkin bir şekilde desteklemek için hassas faaliyetlerin ve özel erişim programlarının işlevsel entegrasyonu ve işbirliğine yönelik “sağlayıcı etken” olması beklenmektedir. Gerekli bilgiyi mümkün olan en geniş kitleye en düşük sınıflandırma seviyesinde sunmanın bir yolu olarak açık kaynak istihbaratını mümkün olan en üst seviyeye çıkarmak ve “tüm-kaynak modeli toplama ve analiz” yöntemine başvurulmak gerekli görülmektedir.

Terörizm, silah kaçakçılığı, diğer yasadışı faaliyetler ve yüksek tehdidi olan ülkeler gibi ulus ötesi tehditlere odaklanan ulusal ve uluslararası ortaklarla “tüm-kaynak toplama ve analiz stratejisini” geliştirmek, teşvik etmek ve desteklemek, önemli görülmektedir.

Tasarlanabilecek bir **Savunma İstihbarat Operasyonları Koordinasyon Merkezi** ve Milli İstihbarat Koordinasyon Kurulu (MİKK) arasındaki etkileşimin güçlendirilmesi ve

ulusal istihbarat kapasitesinin ulusal güvenlik ve savunma şartlarını yerine getirmek için diğer ulusal merkezler ile işbirliği yapılmalıdır. Tekbiçim bir ulusal güvenlik politikasının oluşturulmasının, bu doğrultuda mümkün olabileceği değerlendirilmektedir.

Kritik bilgilere odaklanmak, istihbarat toplama yöntemlerini izlemek ve katma değerli bilgi oluşturmak için; analistler, “savunma istihbarat sürecinin” özdevinimini iyileştirmelidir. Güvenlik tasnifi kılavuzunun güncel olduğundan emin olmalıdır. Bilgi çağına uygun şekilde yeniden reform edilebilecek savunma istihbaratının etkinliği ve temel görev kapasitesi; yönetim modellerine uyumlandırılmaya çalışılmalıdır.

## KAYNAKÇA

- Acar, Ü. (2015). Türk İstihbaratında Yapısal Sorunlar. S. Yılmaz içinde, *İstihbarat Dünyası*. Ankara: Kripto Yayınları.
- Acar, Ü. ve Urhal, Ö. (2007). *Devlet Güvenliği, İstihbarat ve Terörizm*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Adams, G. (2007, Eylül 18). *When national security meets government bureaucracy*. The Bulletin: <https://thebulletin.org/2007/09/when-national-security-meets-government-bureaucracy/> adresinden alınmıştır
- Adler, E. (2005). *Communitarian International Relations: The Epistemic Foundations of International Relations*. Oxon : Routledge.
- AFCEA Intelligence Committee. (2007). *The Need to Share: The U.S. Intelligence Community and Law Enforcement*.
- Akıncı, B. (2018). Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 8(9), 2129-2146.
- Alamir, F. M. (2013). Security System Reform in Weak or Fragile States: A Threefold Challenge to the Whole of Government Approach. V. C. Franke ve R. H. Dorff içinde, *Conflict Management and "Whole of Government": Useful Tools for U.S. National Security Strategy* (s. 153-184). Lulu Com.
- Allport, A. (2004). *American Military Policy*. Philadelphia: Chelsea House Publishers.
- Almond, G. A. (1956). Public Opinion and National Security. *The Public Opinion Quarterly*, 20(2).
- Alperen, M. J. (2011). *Foundations of Homeland Security: Law and Policy* . New Jersey: John Wiley.
- Andrianopoulos, G. A. (1991). *Kissinger and Brzezinski: The NSC and the Struggle for Control of US National Security Policy*. New York: Palgrave Macmillan .
- Arslan, H. (2017). *Epistemik Cemaat: Bir Bilim Sosyolojisi Denemesi*. İstanbul: Paradigma Yayınları.
- Ateş, H. (2014). *Türk İstihbarat Sisteminin Sorunsalları*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Ateş, H. (2016). *İstihbarat Konferansları: Türk İstihbaratında Eğitim Süreci*. Ankara: Detay Yayıncılık.

- Ateş, H. (2017). *Vekalet Savaşı Stratejisi Ekseninde Gizli Kuvvet İstihbarat*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Ateş, H. (2017, 08 30). Milli İstihbarat Koordinasyon Kurulu (MİKK) Koordinasyon Sorunu.
- Auerswald, D. P. ve Campbell, C. C. (2012). *Congress and the Politics of National Security*. New York: Cambridge University Press.
- Aymes, M., Gourisse, B. ve Massicard, E. (2016). *Devlet Olma Zanaatı: Osmanlı'dan Bugüne Kamu İcraatı*. (A. Berktaş, Çev.) İstanbul: İletişim Yayınları.
- Bahar, İ. (2013). *Teşkilat-ı Mahsusa, MİT ve İstihbarat Örgütleri*. İstanbul: Kemer Yayınları.
- Bakanlığı, İ. (tarih yok). <https://www.icisleri.gov.tr/icguvenlik/tarihce> adresinden alınmıştır
- Balcı, Ç. (2018). *İstihbarat Kültürü: Temelleri ve Unsurları*. Ankara: Hitabevi Yayınları.
- Bamford, J. (2002). *Body of Secrets: Anatomy of the Ultra-Secret National Security Agency*. New York.
- Bar-Joseph, U. ve McDermott, R. (2017). *Intelligence Success and Failure: The Human Factor*. New York : Oxford University Press.
- Başbuğ, İ. (2015). *Nasıl Bir Türkiye*. İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Bayer, M. D. (2010). *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*. Washington D.C.: National Defense Intelligence College.
- Bearne, S., Oliner, O., O'Brien, K. A. ve Rathmell, A. (2005). *National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform*. Pittsburgh: RAND Europe (UK).
- Bendor, J. B. (1985). *Parallel Systems: Redundancy in Government*. Berkeley: University of California Press.
- Ben-Haim, Y. (2016). Policy Neutrality and Uncertainty: An Info-Gap Perspective. *Intelligence and National Security*, 31(7), 978-992.
- Beriş, H. E. (2015). Kamu Düzeni, Güvenlik ve Demokratikleşme. *Güvenlik Çalışmaları Dergisi*.
- Best Jr., R. A. (2009). *The National Security Council: An Organizational Assessment*. Washington D.C.: Congressional Research Service.
- Betts, R. K. (1988). Policy-Makers and Intelligence Analysts: Love, Hate or Indifference? *Intelligence and National Security*, 3(1), 184-189.

- Blechman, B. M. (1990). *The Politics of National Security: Congress and U.S. Defense Policy*. New York: Oxford University Press.
- Borene, A. M. (2010). *The U.S. Intelligence Community Law Sourcebook*. Chicago: ABA Publishing.
- Bose, M. (1998). *Shaping and Signaling Presidential Policy: The National Security Decision Making of Eisenhower and Kennedy*. Texas: Texas A&M University Press.
- Bozeman, A. B. (1992). *Strategic Intelligence and Statecraft*. Washington D.C.: Brassey's (US).
- Brooks, R. (2018). Civil-Military Relations. S. Murray ve J. Tama içinde, *The Oxford Handbook of U.S. National Security*. New York: Oxford University Press.
- Brupbacher, J. J. (2017). People, Process and Policy: Case Studies in National Security Advising, The National Security Council and Presidential Decision-Making. *Master Tezi*. Alabama: School of Advanced Air and Space Studies, Air University.
- Burke, J. P. (2009). *Honest Broker?: The National Security Advisor and Presidential Decision Making*. Library of Congress Cataloging-in-Publication Data.
- Buzan, B. (1983). *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. North Carolina: Wheatsheaf Books.
- Buzan, B., Waever, O. ve Wilde, J. d. (1998). *Security: A New Framework For Anaysis*. Colorado: Lynne Reiners Publishers.
- Cambone, S. A. (1998). *A New Structure for National Security Policy Planning*. Washington D.C.: The CSIS Press.
- Cerami, J. R. ve Engel, J. A. (2010). *Rethinking Leadership and "Whole of Government" National Security Reform: Problems, Progress, and Prospects*. Carlisle: Strategic Studies Institute (SSI).
- Cheng, T. J. ve Lee, W.-c. (2017). *National Security, Public Opinion and Regime Asymmetry*. New Jersey: World Scientific Publishing.
- Chisholm, C. (2012). *State Surveillance-In the National Interest?: How the War Against Communism Transformed into the War on Terror*. Berlin : Impressum.
- Chollet, D. (2018). The National Security Council: Is It Effective, or Is It Broken? S. Murray ve J. Tama içinde, *The Oxford Handbook of U.S. National Security*. New York: 2018.
- Christensen, T. ve Laegreid, P. (2007). The Whole of Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*.

- Chubin, S. (2001). *The Persian Gulf: Security, Politics, and Order*. R. L. Kugler ve E. L. Frost içinde, *The Global Century: Globalization and National Security*. Washington D.C. : National Defence University Press.
- Clark, J. P. (2018). *Military Operations and the Defense Department*. S. Murray ve J. Tama içinde, *The Oxford Handbook of U.S. National Security*. New York: Oxford University Press.
- Collins, J. ve Futter, A. (2015). *Reassessing the Revolution in Military Affairs: Transformation, Evolution and Lessons Learnt*. London : Palgrave Macmillan.
- Colucci, L. (2012). *The National Security Doctrines of the American Presidency: How They Shape Our Present and Future*. Santa Barbara, California: Praeger Security International.
- Committee on Homeland and National Science and Technology Council. (2016). *A 21st Century Science, Technology and Innovation Strategy for America's National Security*. Washington D.C.: Office of the Executive Presidency of the U.S.A.
- Cross, M. D. (2014). *European Integration and Security Epistemic Communities*. E-International Relations.
- Cross, M. K. (2013). Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later. *Review of International Studies*, 39(1), 137-160.
- Cross, M. K. (2015). The Limits of Epistemic Communities: EU Security Agencies. *Open Access Journal of Politics and Governance*, 3(1).
- Cross, S., Kentera, S., Nation, R. C. ve Vukadinovic, R. (2013). *Shaping South East Europe's Security for the Twenty-First Century: Trust, Partnership, Integration*. London: Palgrave Macmillan.
- CSIS International Security Program. (2000). *American Military Culture in the Twenty-First Century*. Washington D.C.: The CSIS Press.
- Cumhurbaşkanlığı, T. (2018, 07 10). Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Ankara: T.C. Resmi Gazete.
- Curtis, J. (2016). 11 Eylül 2001 Sonrası ABD İstihbaratında Reform. S. Yılmaz içinde, *Dünyayı Yöneten Güç İstihbarat Bilimi* (s. 21-28). Ankara: Kripto Yayınları.
- Çıtak, E. (2017). *Güvenlik ve İstihbarat: Yeni Güvenlik Politikaları ve Türkiye'de İstihbaratın Dönüşümü*. İstanbul: Yeniüzyıl Yayınları.
- Çomak, H. (2016). *Uluslararası Güvenlik: Yeni Politikalar, Stratejiler ve Yaklaşımlar*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Dabanlıoğlu, S. S. (2015). Proaktif İstihbarat. Ü. Özdağ ve M. Ö. Güven içinde, *Teşkilat-ı Mahsusa'nın 100. Yılında Türk İstihbaratı* (s. 283-294). Ankara: Kripto Yayınları.



- David, E. ve O'Halloran, S. (1994). Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion. *American Journal of Political Science*, 39(3), 697-722.
- David, E. ve O'Halloran, S. (1999). *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*, New York: Cambridge University Press.
- Davies, P. H. (2012). *Intelligence and Government in Britain and the United States*. Routledge.
- Davies, P. H. ve Gustafson, K. C. (2013). *Intelligence Elsewhere: Spies and Espionage Outside the Anglosphere*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Dever, A. (2012). "Bilginin Efendileri": Epistemik Cemaat. *Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi*(13), 201-217.
- Dixon, J. H. (1984). *National Security Policy Formulation: Institutions, Processes, and Issues*. University Press of America.
- Dost, S. (2015). Milletlerarası Hukukta Mütakabiliyet İlkesi. *S.D.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(2), 4.
- Dursun-Özkanca, O. (2014). *The European Union as an Actor in Security Sector Reform: Current Practices and Challenges of Implementation*. Oxon: Routledge.
- Duyvesteyn, I. (2013). *Intelligence and Strategic Culture*. Oxon: Routledge.
- Eisendrath, C. (2000). *National Insecurity: U.S. Intelligence After the Cold War*. Philadelphia: Temple University Press.
- Eland, I. (2013). "Warfare State to Welfare State": Conflict Causes Government to Expand at Home. *The Independent Review*, 18(2), 189-218.
- Emanuel, A. ve Michael, B. (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esteban, J. ve Debraj, P. (2001). Collective Action and the Group Size Paradox, *American Political Science Review*, 95(3), 663-672.
- Farazmand, A. (2009). *Bureaucracy and Public Administration*. Florida: CRC Press.
- Farrell, D. (2015, December 2). Resistance to Cooperation: The Bureaucratic Conflict between the CIA and FBI: [https://medium.com/@D\\_R\\_Farrell/resistance-to-cooperation-the-bureaucratic-conflict-between-the-cia-and-fbi-f0fb2bcf0344](https://medium.com/@D_R_Farrell/resistance-to-cooperation-the-bureaucratic-conflict-between-the-cia-and-fbi-f0fb2bcf0344) adresinden alınmıştır
- Finlan, A. (2013). *Contemporary Military Culture and Strategic Studies*. Oxon : Routledge.
- Fishel, J. T. (2017). *American National Security: Authorities, Institutions, and Cases*. Maryland: Rowman and Littlefield.

- Franke, V. C. (2002). *Security in a Changing World: Case Studies in U.S. National Security Management*. Westport: Greenwood Publishing.
- Frankel, B. (1990). *In the National Interest: A National Interest Reader*. Lanham: New Republic Books.
- Fry, M. G. ve Hochstein, M. (2008). Epistemic Communities: Intelligence Studies and International Relations. *Intelligence and National Security*, 14-28.
- Gailnard, S. (2002). Expertise, Subversion, and Bureaucratic Discretion. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 18(2), 536-555.
- GAMER. (2018). *GAMER El Kitabı*. Ankara: GAMER.
- Gariup, M. (2009). *European Security Culture: Language, Theory, Policy*. Surrey: Ashgate Publishing.
- George, A. (1969). "The Operational Code": A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making. *International Studies Quarterly*, 190-222.
- George, R. Z. ve Kline, R. D. (2006). *Intelligence and the National Security Strategist: Enduring Issues and Challenges*. Maryland: Rowman and Littlefield Publishers.
- George, R. Z. ve Rishikof, H. (2011). *The National Security Enterprise: Navigating the Labyrinth*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Gill, P., Marrin, S. ve Phythian, M. (2009). *Intelligence Theory: Key Questions and Debates*. Oxon: Routledge.
- Giovanni, F. (2011). Knowledge is Power: Epistemic Communities and EU Crisis Management. "Europe Inside-Out: Europe and Europeaness Exposed to Plural Observers" (s. 1-33). Vienna: Euroacademia Global Conference .
- Glennon, M. J. (2015). *National Security and Double Government*. New York: Oxford University Press.
- Gockel, K. (2008). *Meeting Complex Challenges through National Security Reforms*. Washington D.C.: INSS Proceedings.
- Goldman, J. ve Maret, S. (2016). *Intelligence and Information Policy for National Security*. Maryland: Rowman and Littlefield Publishing.
- Grabo, C. (2010). *Handbook of Warning Intelligence: Assessing the Threat to National Security*. Maryland: The Scarecrow Press.
- Gray, C. S. (2009). *National Security Dilemmas: Challenges and Opportunities*. Dulles, Virginia: Potomac Books.

- Grossman, M. (2011). The State Department: Culture as Interagency Destiny? R. Z. George ve H. Rishikof içinde, *The National Security Enterprise: Navigating the Labyrinth*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Gruszczak, A. (2013). Intelligence Community as a Distorted Epistemic Community: Reflections on EU Security Policies. *8th Pan-European Conference on International Relations*. Warsaw.
- Güler, M. (2016, Aralık 10-11). *İstihbarata Giriş: Türk İstihbaratı*. 21. Yüzyıl Türkiye Enstitüsü İstihbarat ve İstihbarat Örgütleri Konferans Programı: İstanbul.
- Gün, Ç. (2014). Ulusal Güvenlik Politikalarının Belirlenmesinde İstihbaratın Rolü ve Önemi. *Yüksek Lisans Tezi*. Ankara: Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Enstitüsü.
- Gürel E. ve Muter C. (2007). Psikomitolojik Terimler: Psikoloji Literatüründe Mitolojinin Kullanılması. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 549.
- Güven, E. (2016). Stratejik İstihbarat. S. Yılmaz içinde, *Dünyayı Yöneten Güç İstihbarat Bilimi* (s. 119-136). Ankara: Kripto Yayınları.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 1-35.
- Habeck, M. R. (2013). The Puzzle of National Security Planning for the Whole of Government. V. C. Franke ve R. H. Dorff içinde, *Conflict Management and "Whole of Government": Useful Tools for U.S. National Security Strategy* (s. 67-90). Lulu Com.
- Hadley, S. J. (2016). *The Role and Importance of the National Security Advisor*. Texas: The Bush School of Government and Public Service, Texas A&M University.
- Handel, M. I. (1989). *War, Strategy and Intelligence*. Oxon: Frank Cass.
- Hannah, G., O'Brien, K. and Rathmell, A. (2005). *Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*. Cambridge: RAND Europe (UK).
- Harris, S. M. (2016). *The CIA and the Congress for Cultural Freedom in the Early Cold War: The Limits of Making Common Cause*. Oxon: Routledge.
- Hart, P., Stern, E. K. ve Sundelius, B. (1997). *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-Making*. Michigan: University of Michigan Press.
- Hastedt, G. (2013). The Politics of Intelligence and the Politicization of Intelligence: The American Experience, Intelligence and National Security. *Intelligence and National Security*, 28(1), 5-31.
- Hatfield, E. L. (2008). *Finding Leaders: Preparing the Intelligence Community for Succession Management*. Washington D.C. : National Defense Intelligence College.

- Hatipoğlu, İ. (2015). Bütünleşik Kamu Yönetimi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Parçalayıcı Doğasına Yönelik Bir Sorgulama. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı içinde, *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* (s. 153-170). Ankara: Dora Yayınları.
- Heimann, C. ve Karry, F. (1993). Understanding of Challenger Disasters: Organizational Structure and the Design of Reliable Systems. *American Political Science Review*, 87(2), 421-435.
- Herman, M. (1991). Intelligence and Policy: A Comment. *Intelligence and National Security*, 6(1), 229-239.
- Herman, M. (2004). *Intelligence Power in Peace and War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hibbert, R. (1990). Intelligence and Policy. *Intelligence and National Security*, 5(1), 110-128.
- Hibbert, R. (1990). Intelligence and Policy. *Intelligence and National Security*, 5(1), 110-128.
- Holsti, O. R. (2001-2002). Politicization of the United States Military: Crisis or Tempest in a Teapot? *International Journal*, 57(1), 1-18.
- Horn, B. ve Walker, R. W. (2008). *The Military Leadership Handbook*. Ottawa: Dundurn and Canadian Defence Academy Press.
- Howell, W. G. ve Pevehouse, J. C. (2007). *While Dangers Gather: Congressional Checks on Presidential War Powers*. Oxfordshire: Princeton University Press.
- Howorth, J. (2004). Discourse, Ideas and Epistemic Communities in European Security and Defence Policy. *West European Politics*, 27(2), 29-52.
- Howorth, J. (2011). Decision-Making in Security and Defence Policy. *Cooperation and Conflict*, 47(4), 433-453.
- Hoxie, R. G. (1977). *Command Decision and the Presidency: A Study in National Security Policy and Organization*. New York: Reader's Digest Press.
- Hulnick, A. S. (1986). The Intelligence Producer-Policy Consumer Linkage: A Theoretical Approach. *Intelligence and National Security*, 1(2), 212-233.
- Hunt, S. (2005). Whole of Government: Does Working Together Work? *Policy and Governance*.
- Hunter, R. E. ve Nadiri, K. (2006). Integrating Instruments of Power and Influence in National Security: Starting the Dialogue. *Carnegie Corporation of New York Conference* (s. 1-7). Santa Monica, California: RAND National Security Research Division .

- Huntington, S. P. (1985). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Ingber, R. (2018). *Bureaucratic Resistance and the National Security State*. Boston : Boston University.
- Jablonsky, D. (2003, Kış). The State of the National Security State. *Parameters*.
- Jarmon, J. A. (2014). *The New Era in U.S. National Security: An Introduction to Emerging Threats and Challenges* . Maryland: Rowman and Littlefield.
- Johnson, D. V. (1994). *The Impact of the Media on National Security Policy Decision-Making*. Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.
- Johnson, J. L., Kartchner, K. M. ve Larsen, J. A. (2009). *Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction: Culturally Based Insights into Comparative National Security Policymaking*. New York: Palgrave Macmillan.
- Johnson, L. K. (2007). *Handbook of Intelligence Studies*. New York: Routledge.
- Johnson, L. K. (2010). National Security Intelligence. L. K. Johnson içinde, *The Oxford Handbook of National Security Intelligence* (s. 5). New York: Oxford University Press.
- Johnson, L. K. (2010). *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. New York: Oxford University Press.
- Johnston, R. (2005). *Analytic Culture in the U.S. Intelligence Community: An Ethnographic Study*. Washington D.C.: Center for the Study of Intelligence.
- Jones, A., Kovacich, G. L. ve Luzwick, P. G. (2002). *Global Information Warfare: How Businesses, Governments and Others Achieve Objectives and Attain Competitive Advantages*. Florida: Auerbach Publications.
- Jordan, A. A., Taylor, J. W. ve Mazar, M. J. (1999). *American National Security*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Jordan, A., Taylor, W. ve Korb, L. (1993). *American National Security*. Baltimore: Johns Hopkins University Press .
- Kalafat, Y. (2015). Teşkilat-ı Mahsusa'nın 100. Yılında Türklük Bilimi-Entelijans İlişkilerine Dair. Ü. Özdağ ve M. Ö. Güven içinde, *Teşkilat-ı Mahsusa'nın 100. Yılında Türk İstihbaratı* (s. 55-76). Ankara: Kripto Yayınları.
- Karan, K. (2015). *Geçmişten Günümüze Türk İstihbarat Teşkilatı* . Ankara: Kripto Yayınları .
- Karaosmanoğlu, A. L. (2000). The Evolution of the National Security Culture and the Military in Turkey. *Journal of International Affairs*, 199-216.

- Karlsson, M. (2004). Epistemic Communities and Cooperative Security: The Case of Communicable Disease Control in the Baltic Sea Region. *Journal of International and Area Studies*, 11(1), 79-100.
- Katzenstein, P. J. (1996). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Kaygusuz, Ö. (2007). Küreselleşme ve Ulusal Güvenlik Devleti: Geri Dönüş Mümkün mü? *Mülkiye Dergisi*, 137-153.
- Kennedy, G. C. ve Neilson, K. (2002). *Military Education: Past, Present and Future*. Westport: Praeger.
- Kent, S. (1965). *Strategic Intelligence for American World Policy*. Hamden, Connecticut: Princeton University Press.
- Kentner, S. L. (2007). *The Interagency-Bringing about Unity of Effort*. National Security Decision Making Department, Naval War College.
- Kingston, P. ve Spears, I. S. (2004). *States within States: Incipient Political Entities in the Post-Cold War Era*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Koray Karasu. (2013). *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Körpe, Ö. (2016). Stratejik Kültür ve Güncel Kuramsal Tartışmalar. *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, 147-183.
- Lahneman, W. J. (2011). *Keeping U.S. Intelligence Effective: The Need for a Revolution in Intelligence Affairs*. Plymouth: Scarecrow Press.
- Landau, M. (1991). On Multiorganizational Systems in Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(1), 5-18.
- Lantis, J. S. (2002). Strategic Culture and National Security Policy. *International Studies Association*.
- Lehrer, E. (2004). The Homeland Security Bureaucracy. *National Affairs*.
- Leyton, K. ve Shoham, B. Y. (2008). *Essentials of Game Theory: A Concise, Multidisciplinary Introduction*, Morgan and Claypool Publishers.
- Lieberthal, K. (2009). *The U.S. Intelligence Community and Foreign Policy*. Brookings Institute.
- Litwak, R. S. (2000). *Rogue States and U.S. Foreign Policy: Containment after the Cold War*. Washington D.C. : Woodrow Wilson Center Press.
- Loo, B. (2009). *Military Transformation and Strategy: Revolutions in Military Affairs and Small States*. Oxon: Routledge.

- Lowenthal, M. M. (2003). *Bringing Intelligence Practitioners Reflect on Best Practices*. Washington D.C.: Center for Strategic Intelligence Research.
- Lowenthal, M. M. (2006). *Intelligence: From Secrets to Policy*. Washington D.C.: CQ Press.
- Lowenthal, M. M. (2012). *The U.S. Intelligence Community: An Annotated Bibliography*. New York: Routledge.
- Major, J. S. (2008). *Communicating with Intelligence: Writing and Briefing in the Intelligence and National Security Communities*. Maryland: The Scarecrow Press.
- Marajev, K. (2011). The SAVAK and the Cold War: Counter-Intelligence and Foreign Intelligence. *Doktora Tezi*.
- Margo, S. (2015). Intelligence Legalism and the National Security Agency's Civil Liberties Gap. *Harvard National Security Journal*, 6, 112-205.
- Marrin, S. (2013). Rethinking Analytic Politicization. *Intelligence and National Security*, 28(1), 32-54.
- Masland, J. W. ve Radway, L. I. (1957). *Soldiers and Scholars: Military Education and National Policy*. New York: Oxford University Press.
- McDowell, D. (2009). *Strategic Intelligence: A Handbook for Practitioners, Managers, and Users*. Maryland: The Scarecrow Press.
- Meese, M. J. ve Wilson, I. (2011). The Military: Forging a Joint Warrior Culture. R. Z. George ve H. Rishikof içinde, *The National Security Enterprise: Navigating the Labyrinth*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Meese, M. J., Nielsen, S. C. ve Sondheimer, R. M. (2018). *American National Security*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- MGK. (2019). <https://www.mgk.gov.tr/index.php/milli-guvenlik-kurulu/genel-bilgi> adresinden alınmıştır
- Miller, R. A. (2008). *U.S. National Security, Intelligence and Democracy: From the Church Committee to the War on Terror*. New York: Routledge.
- Mintz, A. ve DeRouen, J. K. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision-Making*. New York: Cambridge University Press.
- Mintz, A. ve DeRouen, K. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. New York : Cambridge University Press.
- Miranda, R. ve Lerner, A. (1995). Bureaucracy, Organizational Redundancy, and the Privatization of Public Services. *Public Administration Review*, 55(2), 193-200.

- Murray, S. ve Tama, J. (2018). U.S. Foreign Policymaking and National Security. D. S. Reveron, N. K. Gvosdov ve J. A. Cloud içinde, *The Oxford Handbook of U.S. National Security*. New York: Oxford University Press.
- Neu, C. E. (1987). The Rise of the National Security Bureaucracy. L. Galambos içinde, *The New American State: Bureaucracies and Policies since World War II*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Newmann, W. W. (2003). *Managing National Security Policy: The President and the Process*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- OECD. (2008). *Whole of Government Approaches to Fragile States: Governance, Peace and Security*. OECD Library.
- Office of the Auditor-General, N. Z. (2016). *Governance of the National Security System*. Wellington: Office of the Auditor-General.
- Oleynik, I. S., Alexander, N. ve Cherpanya, K. (2005). *United States Political Intelligence Handbook*. Washington D.C.: International Business Publications.
- Owens, M. T. (2018). Military Force Planning and National Security. S. Murray ve J. Tama içinde, *The Oxford Handbook of U.S. National Security*. New York: Oxford University Press.
- Özdağ, Ü. (2015). *İstihbarat Teorisi*. Ankara: Kripto Yayınları.
- Özdağ, Ü. (2015). *Milli Güvenlik Teorisi*. Ankara: Kripto Yayınları.
- Özdağ, Ü. (2016). *İstihbarat Örgütleri*. Ankara: Kripto Yayınları.
- Özdağ, Ü. ve Güven, M. Ö. (2015). *Teşkilat-ı Mahsusa'nın 100. Yılında Türk İstihbaratı*. Ankara: Kripto Yayınları.
- Özdoğan, M. (tarih yok). *Genel Savaş Türleri*. Mayıs 23, 2019 tarihinde Academia Web Sitesi: <https://www.academia.edu> adresinden alındı.
- Page, E. C. ve Jenkins, B. (2005). *Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands*. Oxford: Oxford University Press.
- Pee, R. (2016). *Democracy Promotion, National Security and Strategy: Foreign Policy Under the Reagan Administration*. Oxon: Routledge.
- Percy, J. L. ve Fellows, T. (2009). *A Whole of Government Approach for National Security*. Monterey, California: Naval Postgraduate School .
- Peters, B. G. (2018). The Challenge of Policy Coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1-11.
- Pfaltzgraff, R. L. ve Ra'anana, U. (1984). *National Security Policy: The Decision Making Process*. Hamden, Connecticut: Archon Books.



- Pickering, S., McCulloch, J. ve Wright-Neville, D. (2008). *Counter-Terrorism Policing: Community, Cohesion and Security*. Clayton: Springer.
- Pillar, P. (2011). *Intelligence and U.S. Foreign Policy: Iraq, 9/11, and Misguided Reform*. New York: Columbia University Press.
- Preston, T. (2001). *The President and His Inner Circle: Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Affairs*. New York: Columbia University Press.
- Project National Security Reform. (2008). *Project on National Security Reform: Forging a New Shield*. Washington D.C. : Center for the Study of the Presidency.
- Raman, B. (2002). *Intelligence: Past, Present and Future*. New Delhi: Lancer Publishers.
- Ransom, C. J. (2007). *Intelligence and National Security: A Reference Handbook*. Connecticut: Praeger Security Intelligence.
- Raskin, M. G. (1992). *Essays of a Citizen: From National Security State to Democracy*. Routledge.
- Raskin, M. G. ve Squires, G. D. (2012). *Warfare Welfare: The Not-So-Hidden Costs of America's Permanent War Economy*. Washington D.C.: Potomac Books.
- Rathmell, A. (2010). Towards Postmodern Intelligence. *Intelligence and National Security*, 87-104.
- Reffo, G. ve Wark, V. (2014). *Leadership PQ: How Political Intelligence Sets Successful Leaders Apart*. Croydon, London: Kogan Page .
- Richelson, J. T. (2016). *The U.S. Intelligence Community*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Ripsman, N. M. ve Paul, T. V. (2010). *Globalization and the National Security State*. Oxford University Press.
- Ronn, K. V. ve Hoffding, S. (2013). The Epistemic Status of Intelligence: An Epistemological Contribution to the Understanding of Intelligence. *Intelligence and National Security*, 28(5), 694-716.
- Rovner, J. (2013). Is Politicization Ever a Good Thing? *Intelligence and National Security*, 28(1), 55-67.
- Ruan, D., Hardeman, F. ve Meer, K. v. (2008). *Intelligent Decision and Policy Making Support Systems*. Berlin : Springer.
- Rudenshteyn, D. (2016). *The Age of Deference: The Supreme Court, National Security, and the Constitutional Order*. New York: Oxford University Press.

- Saba, G. J. (2015). *The Power of the National Security Adviser. Master Tezi*. Stanford, California: Center for International Security and Cooperation, Stanford University.
- Sarkasian, S. C., Williams, J. A. ve Cimbala, S. J. (2002). *U.S. National Security: Policymakers, Processes and Politics*. Colorado: Lynne Rienner Publishers .
- Schaefer, C. J. ve Schatzinger, H. (2010). *A Presidential Simulation: A Student's Guide to Understanding the American Presidency*. Library of Congress Cataloging-in-Publication Data.
- Schwartzstein, S. J. (1996). *The Information Revolution and National Security: Dimensions and Directions*. Washington D.C.: The Center for Strategic and International Studies.
- Sebenius, J. K. (1992). *Challenging Conventional Explanations of International Cooperation: Negotiation Analysis and the Case of Epistemic Communities. International Organization*.
- Seçkin, O. (2010). *Devlet Güvenliği Kapsamında İstihbarat Alanında Karşılaşılan Sorunlar. Yüksek Lisans Tezi*. İstanbul: Beykent Üniversitesi.
- Serafino, N. M. ve Ekmektsioglou, E. G. (2018). *Congress and National Security*. S. Murray ve J. Tama içinde, *The Oxford Handbook of U.S. National Security*. New York: Oxford University Press.
- Seren, M. (2017). *Stratejik İstihbarat ve Ulusal Güvenlik*. Ankara: Orion Kitabevi.
- Shuman, H. E. ve Thomas, W. R. (2002). *The Constitution and National Security*. Honolulu: University Press of the Pacific.
- Sims, J. E. ve Gerber, B. (2005). *Transforming U.S. Intelligence*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Smith, M. R. (1985). *Military Enterprise and Technological Change: Perspectives on the American Experience*. London: The MIT Press.
- Snow, D. M. (1998). *National Security: Defense Policy in a Changed International Order, 4th ed.* New York: St. Martin's.
- Sondhaus, L. (2006). *Strategic Culture and Ways of War*. Oxon: Routledge.
- Sorensen, G. (2005). *State Transformation and New Security Dilemmas*. E. Aydın ve J. N. Rosenau içinde, *Globalization, Security, and the Nation-State: Paradigms in Transition*. New York: University of New York Press.
- Soylu, S. (2018). *İçişleri Bakanlığı GAMER El Kitabı Önsöz*. Ankara: GAMER.
- Spence, K. (2012). *National, Homeland and Human Security: Conceptual Development, Globalization and Risk*. J. P. Charvat içinde, *Homeland Security Organization in Defence against Terrorism* (s. 185-200). Ankara: IOS Press.

- Steiner, J. E. (2015). *Homeland Security Intelligence*. Washington D.C.: CQ Press.
- Stepputat, F. ve Greenwood, L. (2013). *Whole-of-Government Approaches to Fragile States and Situations*. Copenhagen: DIIS ReCom Publication.
- Stuart, D. T. (2008). *Creating the National Security State*. New Jersey: Princeton University Press.
- Svendsen, A. D. (2012). *The Professionalization of Intelligence Cooperation*. London: Palgrave Macmillan.
- Tapia-Valdes, J. A. (1982). A Typology of National Security Policies. *Yale Journal of International Law*, 9(1), 10-39.
- Tepe, C. (2012, 12 5). Enver Paşa Hayatını Bir Türk Polisine Borçludur: [http://www.caginpolsi.com.tr/eski\\_sitemiz/132/45-46-47.htm](http://www.caginpolsi.com.tr/eski_sitemiz/132/45-46-47.htm) adresinden alınmıştır
- Theoharis, A. (2006). *The Central Intelligence Agency: Security Under Scrutiny*. Westport: Greenwood Press.
- Ting, M. M. (2002). A Theory of Jurisdictional Assignments in Bureaucracies. *American Journal of Political Science*, 46(2), 364-378.
- Ting, M. M. (2003). A Strategic Theory of Bureaucratic Redundancy. *American Journal of Political Science*, 47(2), 274-292.
- Ting, M. M. (2003). A Strategic Theory of Bureaucratic Redundancy. *American Journal of Political Science*, 274-292.
- Toktaş, Ş. ve Aras, B. (2012). National Security Culture in Turkey: A Qualitative Study on Think Tanks. *Bilig*(61), 245-264.
- Treverton, G. F. (2010). *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*. California: Cambridge University Press.
- Treverton, G. F. ve Gabbard, C. B. (2008). *Assessing the Tradecraft of Intelligence Analysis*. Pittsburgh: RAND Corporation, National Security Division.
- Trobbiani, R. (2013, Nisan 26). How Should National Security and Human Security Relate to Each Other? Bristol, İngiltere: E-International Relations Publishing.
- Tromblay, D. E. (2016). *The U.S. Domestic Intelligence Enterprise: History, Development, and Operations*. Florida: CRC Press.
- Turner, M. A. (2014). *Historical Dictionary of United States Intelligence*. Plymouth: Rowman and Littlefield.
- Türkmen, İ. (2015). Ulusal Kamu Politikalarında İstihbaratın Rolü ve Etkisi. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 8(36), 910-917.

- UNDP. (1994). *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.
- Unger, D. C. (2013). *The Emergency State: America's Pursuit of Absolute Security At All Costs*. New York: Penguin Books.
- United States Department of Army. (1977). *National Security, Military Power and The Role of Force in International Relations*. Washington D.C.: Government Printing Office.
- United States Government Accountability Office. (2010). *National Security: An Overview of Professional Development Activities Intended to Improve Interagency Collaboration*.
- Ülkemen, S. ve Gül, Z. (2012). Bureaucratic Redundancy Theory (BRT) and its Application to Intelligence Services in Turkey (Bürokratik Çokluk Teorisi/BÇT ve Türkiye'de İstihbarat Hizmetlerinde Uygulanması). *Polis Bilimleri Dergisi*, 14(2), 33-49.
- Varlık, A. B. (2015). Milli Güvenlik Notları: Ulusal Güvenlik. Ü. Özdağ içinde, *Milli Güvenlik Teorisi* (s. 15-66). Ankara: Kripto Yayınları.
- Varlık, A. B. (2015). Ulusal Güvenlik. Ü. Özdağ içinde, *Milli Güvenlik Teorisi* (s. 58-59). Ankara: Kripto Yayınları.
- Vielledent, M. C. (2018). Alliances, Military Basing, and Logistics. S. Murray ve J. Tama içinde, *The Oxford Handbook of U.S. National Security*. New York: Oxford University Press.
- Waever, O. (2008). Toplumsal Güvenliğin Değişen Gündemi. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 5(18), 151-178.
- Waller, J. M. (2008). *Strategic Influence: Public Diplomacy, Counterpropaganda and Political Warfare*. Washington D.C.: Institute of World Politics Press.
- Wallerstein, I. (2015). *Jeopolitik ve Jeokültür: Değişmekte Olan Dünya-Sistem Üzerine Denemeler*. (M. Özel, Çev.) İstanbul: Küre Yayınları.
- Watson, C. A. (2007). *Military Education: A Reference Handbook*. Westport: Praeger Security International.
- Watson, R. P., Gleek, C. ve Grillo, M. (2003). *Presidential Doctrines: National Security From Woodrow Wilson to George W. Bush*. New York: Nova Science Publishers.
- Yalçın, H. B. (2017). *Ulusal Güvenlik Stratejisi: ABD, İngiltere, Fransa, Rusya, Çin*. Ankara: SETA Kitapları.
- Yarger, H. R. (2008). *Strategy and The National Security Professional: Strategic Thinking and Strategy Formulation in the 21st Century*. Westport: Praeger Security International.

- Yarman, S. (2016). İstihbarat Tabanlı Karar Verme Teknikleri. S. Yılmaz içinde, *Dünyayı Yöneten Güç İstihbarat Bilimi* (s. 99-112). İstanbul: Kripto Yayınları.
- Yeşiltaş, M., Seren, M. ve Aslan, M. (2017). *16 Nisan Referandumu Sonrası Türkiye'nin Ulusal Güvenlik Mimarisi Sütunlarını Sağlamlaştırmak*. Ankara: SETA Perspektif.
- Yıldız, M. ve Sobacı, M. Z. (2013). *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*. Ankara: Adres Yayınları.
- Yılmaz, S. (2006). *21. Yüzyılda Güvenlik ve İstihbarat*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Yılmaz, S. (2015). İstihbarat Konusunda Tartışmalar: Devlet Adamı ve İstihbarat. Ü. Özdağ ve M. Ö. Güven içinde, *Teşkilat-ı Mahsusa'nın 100. Yılında Türk İstihbaratı* (s. 295-320). Ankara: Kripto Yayınları .
- Yılmaz, S. (2016). İstihbaratın Değişen Yüzü. S. Yılmaz içinde, *Dünyayı Yöneten Güç İstihbarat Bilimi* (s. 69-95). Ankara: Kripto Yayınları.
- Zehtab, M. S. (2018). Overseeing or Interfering? A Functional Alternative to Congressional Oversight in Intelligence and Operations. *Harvard National Security Journal*.

## EKLER

EK-1 ORJİNALLİK  
RAPORU

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
YÜKSEK LİSANS TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 31/05/2019

Tez Başlığı: TÜRKİYE VE AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NİN ULUSAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN İNCELENMESİ:  
TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 188 sayfalık kısmına ilişkin, 29/05/2019 tarihinde tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretlenmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 3'tür.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1-  Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç
- 2-  Kaynakça hariç
- 3-  Alıntılar hariç
- 4-  Alıntılar dâhil
- 5-  5 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

31/05/2019

Tarih ve İmza

Adı Soyadı: Muhammet MAĞAT

Öğrenci No: N14126013

Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Programı: Kamu Yönetimi

**DANIŞMAN ONAYI**

UYGUNDUR.

Prof. Dr. Mehmet Devrim AYDIN

(Unvan, Ad Soyad, İmza)



**HACETTEPE UNIVERSITY  
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES  
MASTER'S THESIS ORIGINALITY REPORT**

**HACETTEPE UNIVERSITY  
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES  
POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION DEPARTMENT**

Date: 31/05/2019

Thesis Title : EXAMINATION OF NATIONAL SECURITY SYSTEMS OF TURKEY AND UNITED STATES OF AMERICA:  
RECOMMENDATIONS FOR TURKEY

According to the originality report obtained by my thesis advisor by using the Turnitin plagiarism detection software and by applying the filtering options checked below on 29/05/2019 for the total of 188 pages including the a) Title Page, b) Introduction, c) Main Chapters, and d) Conclusion sections of my thesis entitled as above, the similarity index of my thesis is 3 %.

Filtering options applied:

1.  Approval and Declaration sections excluded
2.  Bibliography/Works Cited excluded
3.  Quotes excluded
4.  Quotes included
5.  Match size up to 5 words excluded

I declare that I have carefully read Hacettepe University Graduate School of Social Sciences Guidelines for Obtaining and Using Thesis Originality Reports; that according to the maximum similarity index values specified in the Guidelines, my thesis does not include any form of plagiarism; that in any future detection of possible infringement of the regulations I accept all legal responsibility; and that all the information I have provided is correct to the best of my knowledge.

I respectfully submit this for approval.

31/05/2019

Date and Signature

Name Surname: Muhammet MAĞAT

Student No: N14126013

Department: Political Science and Public Administration

Program: Public Administration

**ADVISOR APPROVAL**

APPROVED.

Prof. Dr. Mehmet Devrim AYDIN  
(Title, Name Surname, Signature)

## EK-2 ETİK KOMİSYON MUAFİYET FORMU



**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
TEZ ÇALIŞMASI ETİK KOMİSYON MUAFİYETİ FORMU**

**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA**

Tarih: 31/05/2019

Tez Başlığı: TÜRKİYE VE AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NİN ULUSAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN İNCELENMESİ:  
TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmam:

1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır,
2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir.
3. Beden bütünlüğüne müdahale içermemektedir.
4. Gözlemsel ve betimsel araştırma (anket, mülakat, ölçek/skala çalışmaları, dosya taramaları, veri kaynakları taraması, sistem-model geliştirme çalışmaları) niteliğinde değildir.

Hacettepe Üniversitesi Etik Kurullar ve Komisyonlarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre tez çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kurul/Komisyon'dan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

31/05/2019

Tarih ve İmza

**Adı Soyadı:** Muhammet MAĞAT  
**Öğrenci No:** N14126013  
**Anabilim Dalı:** Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi  
**Programı:** Kamu Yönetimi  
**Statüsü:**  Yüksek Lisans  Doktora  Bütünleşik Doktora

### DANIŞMAN GÖRÜŞÜ VE ONAYI

Uygundur.

Prof. Dr. Mehmet Devrim AYDIN

(Unvan, Ad Soyad, İmza)

**Detaylı Bilgi:** <http://www.sosyalbilimler.hacettepe.edu.tr>

**Telefon:** 0-312-2976860

**Faks:** 0-3122992147

**E-posta:** sosyalbilimler@hacettepe.edu.tr





**HACETTEPE UNIVERSITY  
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES  
ETHICS COMMISSION FORM FOR THESIS**

**HACETTEPE UNIVERSITY  
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES  
POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION DEPARTMENT**

Date: 31/05/2019

Thesis Title: EXAMINATION OF NATIONAL SECURITY SYSTEMS OF TURKEY AND UNITED STATES OF AMERICA: RECOMMENDATIONS FOR TURKEY

My thesis work related to the title above:

1. Does not perform experimentation on animals or people.
2. Does not necessitate the use of biological material (blood, urine, biological fluids and samples, etc.).
3. Does not involve any interference of the body's integrity.
4. Is not based on observational and descriptive research (survey, interview, measures/scales, data scanning, system-model development).

I declare, I have carefully read Hacettepe University's Ethics Regulations and the Commission's Guidelines, and in order to proceed with my thesis according to these regulations I do not have to get permission from the Ethics Board/Commission for anything; in any infringement of the regulations I accept all legal responsibility and I declare that all the information I have provided is true.

I respectfully submit this for approval.

31/05/2019

Date and Signature

**Name Surname:** Muhammet MAĞAT

**Student No:** N14126013

**Department:** Political Science and Public Administration

**Program:** Public Administration

**Status:**  MA  Ph.D.  Combined MA/ Ph.D.

**ADVISER COMMENTS AND APPROVAL**

Approved.

Prof. Dr. Mehmet Devrim AYDIN

(Title, Name Surname, Signature)