

GÜVENLİK  
SEKTÖRÜ  
YÖNETİŞİMİ:  
TÜRKİYE VE  
AVRUPA

SECURITY  
SECTOR  
GOVERNANCE:  
TURKEY AND  
EUROPE

Ümit Cizre  
İbrahim Cerrah

DCAF - TESEV  
Güvenlik Sektörü  
Çalışmaları  
Dizisi

DCAF - TESEV  
Series in  
Security Sector  
Studies

4

Türkiye Ekonomik ve  
Sosyal Etüdler Vakfı



Geneva Centre for the Democratic  
Control of Armed Forces

**Güvenlik Sektörü Yönetişimi:  
Türkiye ve Avrupa**

**Security Sector Governance:  
Turkey and Europe**

**DCAF - TESEV  
Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi - 4**

**DCAF - TESEV  
Series in Security Sector Studies - 4**

**Güvenlik Sektörü Yönetişimi:  
Türkiye ve Avrupa**

**DCAF - TESEV  
Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi - 4**

TESEV Yayınları  
ISBN: 978-975-8112-91-3

Editörler: Ümit Cizre, İbrahim Cerrah

Yayına Hazırlayanlar: Z. Selen Artan, Ebru İlhan  
Çeviriler: M. Ali Bahit, Zarife Biliz,  
Ali Rıza Tařkale, İtr Toksöz  
Türkçe Dil Editörü: Zarife Biliz  
İngilizce Dil Editörleri: Laurie Freeman,  
Hari Theodorelis-Rigas  
Metin Düzeltme: Bengi Ruken Cengiz, Zeynep Kaparođlu

Basım Yeri: Sena Ofset, 0212 613 38 46

Bu kitabın bütün hakları saklıdır. Kitabın hiçbir bölümü,  
Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) izni  
olmadan, hiçbir elektronik veya mekanik formatta ve araçla  
(fotokopi, kayıt, bilgi depolama vb.) çoğaltılamaz.

COPYRIGHT © Mayıs 2008 TESEV  
1. Baskı: Mayıs 2008, 1000 adet

TESEV  
BANKALAR CADDESİ, NO: 2 KAT: 3  
MİNERVA HAN, KARAKÖY 34420  
İSTANBUL / TÜRKİYE  
TEL: +90 212 292 89 03  
FAX: +90 212 292 90 46  
info@tesev.org.tr  
www.tesev.org.tr

Bu kitapta yer alan görüşler yazarlara aittir ve bir kurum  
olarak TESEV'in görüşleri ile bire bir örtüşmeyebilir.

Bu kitabın yayımlanmasında katkılarından ötürü Açık Toplum  
Enstitüsü – Türkiye'ye, TESEV Yüksek Danışma Kurulu'na ve  
Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi'ne  
teřekkürü borç biliriz.

**Security Sector Governance:  
Turkey and Europe**

**DCAF - TESEV  
Series in Security Sector Studies - 4**

TESEV Publications  
ISBN: 978-975-8112-91-3

Editors: Ümit Cizre, İbrahim Cerrah

Prepared for Publication by: Z. Selen Artan, Ebru İlhan  
Translations: M. Ali Bahit, Zarife Biliz,  
Ali Rıza Tařkale, İtr Toksöz  
Turkish Language Editor: Zarife Biliz  
English Language Editors: Laurie Freeman,  
Hari Theodorelis-Rigas  
Text Correction: Bengi Ruken Cengiz, Zeynep Kaparođlu

Printer: Sena Ofset, 0212 613 38 46

All rights are reserved. No part of this book may be  
reproduced in any form by any electronic or mechanical  
means (including photocopying, recording or information  
storage, retrieval) without the permission of Turkish  
Economic and Social Studies Foundation (TESEV).

COPYRIGHT © May 2008, TESEV  
1st Edition: May 2008, 1000 copies

TESEV  
BANKALAR CADDESİ NO:2 3RD FLOOR  
MİNERVA HAN, KARAKÖY 34425  
ISTANBUL - TURKEY  
TEL:+90.212.292.89.03 PBX  
FAX:+90.212.292.90.46  
info@tesev.org.tr  
www.tesev.org.tr

The views expressed in this book are those of the authors,  
and do not necessarily reflect the views of TESEV.

We would like to thank Open Society Institute – Turkey,  
TESEV's Higher Advisory Council and Geneva Centre for the  
Democratic Control of Armed Forces (DCAF) for their  
valuable assistance that made this book possible.

**GÜVENLİK  
SEKTÖRÜ  
YÖNETİŞİMİ:  
TÜRKİYE VE  
AVRUPA**

**SECURITY  
SECTOR  
GOVERNANCE:  
TURKEY AND  
EUROPE**

**Editörler/ Editors**  
**Ümit Cizre**  
**İbrahim Cerrah**

**DCAF - TESEV**  
**Güvenlik Sektörü**  
**Çalışmaları**  
**Dizisi**

**DCAF - TESEV**  
**Series in**  
**Security Sector**  
**Studies**

**4**

Türkiye Ekonomik ve  
Sosyal Etüdler Vakfı



Geneva Centre for the  
Democratic Control of Armed Forces

---

---

# İÇİNDEKİLER

GÜVENLİK SEKTÖRÜ REFORMU PROJESİ	6
DEĞERLENDİRMELER	8
SUNUŞ Volkan Aytar	12
GÜVENLİK SEKTÖRÜNDE DEMOKRATİKLEŞME SUNUŞ KONUŞMASI Can Paker	14
AÇILIŞ KONUŞMASI Tevfik Ziyaeddin Akbulut	18
GÜVENLİK SEKTÖRÜ VE DEMOKRATİKLEŞME Philipp Fluri	22
GÜVENLİK VE İNSAN HAKLARI ARASINDAKİ KIRILGAN DENGİ Zühtü Arslan	25
DÜNYA LİTERATÜRÜ VE UYGULAMASINDA GÜVENLİK SEKTÖRÜ: "DEVLET MERKEZLİ" GÜVENLİKTEN "YURTTAŞ-MERKEZLİ" GÜVENLİĞE DOĞRU MU? "YENİ GÜVENLİK" Pinar Bilgin	43
AVRUPA GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN BİRBİRİNE UYUMU Willem van Eekelen	62
DAHA FAZLA ÖZGÜRLÜK İÇİN ÖZEL GÜVENLİK Serdar Kandemir	68
İÇ GÜVENLİK SEKTÖRÜNDE ZİHİNSEL MODERNİZASYON VE DEMOKRATİK GÖZETİM İbrahim Cerrah	73
BELÇİKA'DA POLİS VE JANDARMA REFORMU: GÜÇ'TEN HİZMET'E Denis Bergmans	101
GÜVENLİĞİ SAĞLAMAK: İŞBÖLÜMÜ SİLAHLI KUVVETLER, JANDARMA, POLİS Alain Faupin	116
DEMOKRATİK FRANSA'DA JANDARMA: TARİH, İŞBÖLÜMÜ VE YASALAR Claude Grudé	129
KATILIMCILAR	134
DCAF-TESEV GÜVENLİK SEKTÖRÜ ÇALIŞMALARI KİTAP DİZİSİ	142

# CONTENTS

SECURITY SECTOR REFORM PROJECT	6
REVIEWS	8
PREFACE Volkan Aytar	12
DEMOCRATIZATION IN THE SECURITY SECTOR WELCOMING REMARKS Can Paker	14
OPENING REMARKS Tevfik Ziyaeddin Akbulut	18
SECURITY SECTOR AND DEMOCRATIZATION Philipp Fluri	22
THE FRAGILE BALANCE BETWEEN SECURITY AND HUMAN RIGHTS Zühtü Arslan	25
THE SECURITY SECTOR IN THEORY AND PRACTICE: FROM "STATE-CENTERED" SECURITY TO "CITIZEN-CENTERED" SECURITY? "NEW SECURITY" Pinar Bilgin	43
CONVERGENCE OF EUROPEAN SECURITY SYSTEMS Willem van Eekelen	62
PRIVATE SECURITY FOR MORE FREEDOM Serdar Kandemir	68
MENTAL MODERNIZATION AND DEMOCRATIC OVERSIGHT IN THE DOMESTIC SECURITY SECTOR İbrahim Cerrah	73
POLICE AND GENDARMERIE REFORM IN BELGIUM: FROM FORCE TO SERVICE Denis Bergmans	101
PROVIDING SECURITY: THE DIVISION OF LABOR ARMED FORCES, GENDARMERIE, POLICE Alain Faupin	116
THE GENDARMERIE IN DEMOCRATIC FRANCE: HISTORY, DIVISION OF LABOR, LEGISLATION Claude Grudé	129
CONTRIBUTORS	134
DCAF-TESEV SERIES IN SECURITY SECTOR STUDIES	142

## GÜVENLİK SEKTÖRÜ REFORMU PROJESİ

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin süre giden siyasal ve toplumsal "ağırlığı" konusu Türkiye tarihinin en önemli ve karmaşık konuları arasında görülmektedir. Son dönemde de, ülkemizdeki "Sivil-Asker ilişkileri"nin demokratik standartlarla uyum haline gelmesinin gerektiği, Avrupa Komisyonu'nun yıllık "Türkiye İlerleme Raporları"nda da altı çizilen bir noktadır. Konunun, Türkiye'nin AB üyelik sürecinin en önemli meselelerinden biri olacağı aşikârdır. Bunun, sivil toplumun taleplerini temel alarak, hükümet, meclis ve (silahlı kuvvetler, polis, jandarma ve diğerleri gibi) güvenlik sektörü kurumları arasında sağlıklı bir işbirliğiyle gerçekleştirilebileceğini düşünebiliriz. Türkiye'deki sivil-asker ilişkilerinin AB standartları ve artık evrenselleşen demokratik kurallar ile uyum haline getirilmesinin yanı sıra, esaslı bir güvenlik sektörü ve bürokrasisi reformunun gerçekleştirilmesi sorunu, önümüzdeki yıllar (hatta on yıllar) boyunca Türkiye gündeminin en üst sıralarında yer alacaktır.

Burada altı çizilmesi gereken bir nokta, güvenlik sektörü ve bürokrasisi reformunun, yalnızca sivil-asker ilişkilerine değil, yurttaş-merkezli bir çerçevede *tüm* iç güvenlik kurumlarını üzerinde demokratik denetim ve gözetim mekanizmaları kurulması konusuna odaklanması gerektiğidir. Konu, "Sivil-Asker ilişkileri" yaklaşımının dar ve çoğu zaman kafa karıştıran çerçevesinin dışında, tüm çeşitlilik ve karmaşıklığı içinde anlaşılmalıdır. Ne yazık ki Türkiye'de "reform" ve "silahlı kuvvetlerin denetimi" kavramları bile hala büyük tartışmalar yaratabilmektedir. TESEV, hayli politikleştirilmiş -hatta ideolojikleştirilmiş- bu "zor" konuya soğukkanlı, nesnel ve bilimsel bir yaklaşımın öncüsü olmayı ve bu sorunların tartışılmasının

## SECURITY SECTOR REFORM PROJECT

The longitudinal political and social "weight" of the Turkish Armed Forces, and the imbalances ensued, are considered among the most important and complex issues in Turkish history. Recently, the need for further harmonization of the Turkish Civilian-Military Relations (CMR) with the democratic standards was underlined at the European Commission's (EC) successive Annual Progress Reports on Turkey. The issue will no doubt be among the most important issues in Turkey's EU accession process. One could claim this can best be achieved by a healthy cooperation between the government, parliament and security sector institutions (the armed forces, the police department, the gendarmerie, and others) with the assistance of expert opinion, and by taking into consideration the demands stemming from civil society. Moreover, apart from the issue of harmonization of the Turkish CMR with the EU standards and universal democratic norms, the vitally important problem of implementing a substantive Security Sector and Bureaucracy Reform (SSBR) would certainly be on the top of Turkey's agenda for years (even decades) to come.

SSBR shall cover not only CMR-related issues but also involve the establishment of democratic control and oversight mechanisms on *all* domestic security institutions by taking a citizen-centered approach. Placed in a context going far beyond the narrow and somewhat misleading confines of a mere CMR issue, the problem needs to be addressed in its diversity and complexity. Since the very concepts of "reform" and "control of the armed forces" still remain controversial in Turkey, TESEV aims to contribute to this (potentially divisive and politicized) process by helping

normalleştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Tam da bu bağlamda, TESEV'in, (Türkiye Cumhuriyeti'nin 20 Kasım 2003'ten beri kurucu üyesi olduğu) Cenevre'deki *Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi (Democratic Control of Armed Forces-DCAF)* merkeziyle kurduğu işbirliği giderek daha önemli hale gelmektedir. Nitekim Avrupa Komisyonu'nun "2005 Türkiye İlerleme Raporu"nda TESEV ve DCAF'ın ortak çalışmalarından övgüyle bahsedilmektedir. TESEV, güvenlik sektörünün demokratik ve sivil gözetimi gündemini ileriye taşımak yolunda hedef kitlesi olarak milletvekillerini, medya mensuplarını ve sivil toplumu benimsemiştir. Bu çerçevede, ulusal ve uluslararası sempozyumlar, TBMM'nin İhtisas Komisyonları'nda sunuşların yanı sıra, güvenlik sektörü üzerine güvenilir belgeler sunmayı ve eleştirel bilgi birikimi oluşturmayı hedefleyen yayın faaliyetleri yapılmaktadır.

"normalize" the debates on the issue, in a cool-headed, objective and scientific manner. In this context, the fruitful past collaboration between the Geneva-based *Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF – the Republic of Turkey is a founding member since November 20<sup>th</sup>, 2003) and TESEV is becoming even more crucial in helping shape the ongoing process (indeed, the EC's 2005 Turkey Progress Report lauded TESEV & DCAF's work). TESEV strives to further the agenda of democratic and civilian oversight of the security sector by taking as its target audience, legislators, media professionals and civil society at large. National and international symposia, presentations at the Special Commissions of the Turkish Grand National Assembly, as well as documentary and critical studies on the Security Sector are among the interlocking project activities and outputs.



## DEĞERLENDİRMELER

### **Şahin Alpay**

*Öğretim üyesi, Bahçeşehir Üniversitesi Siyaset Bilimi Bölümü*

Avrupa Birliği'ne katılım süreci içinde Türkiye'nin bürokratik vesayet altında olan türden bir demokrasiden liberal demokrasiye geçiş dönemini yaşamakta olduğu söylenebilir. Bu dönemde gündeme gelen en önemli konulardan biri, kuşku yok ki, "yurttaş – merkezli güvenlik" kavramı. Bu kavramın özünde yurttaşların kendini güvende hissetmediği bir toplumda devletin de güvende olamayacağı anlayışının yattığı söylenebilir. Denebilir ki günümüz Türkiye'sinin en büyük ihtiyaçlarından biri de, yalnızca askeri tehditlere karşı hazırlıklı olmayı içeren "devlet – merkezli güvenlik" anlayışından, ekonomik eşitsizliklerin, insan hakları ihlallerinin, çevre kirliliğinin, etnik ve dinsel anlaşmazlıkların, uluslararası uyuşturucu silah ve insan kaçakçılığının arzettiği tehlikeleri de hesaba katan "yurttaş – merkezli güvenlik" anlayışına geçilmesidir. Prof. Dr. Ümit Cizre ve Prof. Dr. İbrahim Cerrah'ın editörlüğünü yaptıkları "Güvenlik Sektörü Yönetimi: Türkiye ve Avrupa" başlıklı kitap, Türkiye'nin bu çok önemli meselesine ışık tutan fevkalade yararlı bir çalışma.

### **Willem F. van Eekelen**

*Hollanda Savunma Eski Bakanı ve Batı Avrupa Birliği Eski Genel Sekreteri*

Türkiye'deki sivil-asker ilişkileri, hem NATO hem de AB üyesi ülkelerdeki yaygın uygulamalardan farklılık gösteriyor. Bu farklılık, tarihi açıdan ve Türkiye'nin batıya açılma macerasında karşısına çıkan coğrafi ve siyasi durumunun sonuçlarıyla açıklanabilir. Ayrıca, AB üyesi ülkelerdeki demokratik gözetim uygulamaları da birbirinden farklılık göstermektedir. Ancak, özellikle

## REVIEWS

### **Şahin Alpay**

*Professor, Bahçeşehir University, Department of Political Sciences*

During its EU integration process, Turkey is arguably transforming from a democracy governed by the bureaucracy into a liberal democracy. During this process of transformation, assuredly, the "citizen-centred security" concept prevails. The understanding that citizens cannot feel secure in a society governed by an insecure state lies at the core of the concept of citizen-centred security. It may be argued also that one of the most urgent needs of Turkish society today is a shift from a state-centric security system, which can only respond to military threats, to a citizen-oriented security system, which takes into account economic inequality, human rights violations, environmental degradation, ethnic and religious clashes, and international arms and human trafficking. Edited by Prof. Dr. Ümit Cizre and Prof. Dr. İbrahim Cerrah, *Security Sector Governance: Turkey and Europe*, is an excellent study that addresses this very important issue in Turkey.

### **Willem F. van Eekelen**

*Former Minister of Defence of the Netherlands and former Secretary General of the Western European Union*

Civil - military relations in Turkey differ from common practice in both NATO and EU member countries. These differences might be explained in historical terms and the Turkish quest for turning westward while being confronted with the consequences of its exposed geographical and political situation. Moreover, the practice of democratic oversight is far from identical among allies and partners. Nevertheless, over time a process of gradual alignment on a common view of "best practices" seems

genişleme gündemindeki başka meseleler çözümlenmekteyken, AB üyeliği yolunda bir engeli bertaraf etmek gerekiyorsa, ortak bir 'iyi örnekler' yaklaşımıyla gerçekleştirilecek aşamalı bir düzenlemenin gerekli olduğu görülür. Umut ediyorum ki, mevcut ekonomik gelişme şimdiden etkileyici sonuçlar veren ve "Çeşitlilik İçinde Birlik" ilkesinin Türkiye'yi de kapsamına olanak sağlayacak olan reform sürecinin sürdürülmesinde kullanılacaktır.

### **Philipp Fluri**

*DCAF Genevre Yardımcı Direktörü ve DCAF Brüksel Yönetim Kurulu Üyesi*

TESEV-DCAF Güvenlik Sektörü Reformu Serisinin bu dördüncü yayını; güvenlik sektörü yönetişimi, insan güvenliği, reform ve iç güvenlik, polis, jandarma ve özel güvenliğin demokratik gözetimi üzerine karşılaştırmalı yaklaşımların bir derlemesi. Umut ediyorum ki, bu yayının da tıpkı öncekiler gibi Türkiye Cumhuriyeti'ndeki güvenlik sektörü reformu üzerinde sürmekte olan kamuoyu tartışmalarında bir temel teşkil edecek.

### **Temel İskit**

*Emekli Büyükelçi, Batı Avrupa Birliği Parlamentosu Eski Daimi Temsilcisi*

Ülkemizin demokratikleşme sürecindeki ana başlıklardan en önemlisi toplumumuzun sivilleşmesi, diğer bir deyişle hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı ve siyasi otoritenin üstünlüğü gibi demokrasinin temel ilkelerinin toplum tarafından benimsenmesidir. Sivilleşme kuşkusuz özelden askerin sivil otorite tarafından kontrolü ile ilişkili olduğu kadar genelde tüm güvenlik sektörünün demokratikleşip saydamlaşmasını da kapsar. TESEV'in düzenlediği bir konferansı temel alan 'Güvenlik Sektörü Yönetişimi: Türkiye ve Avrupa' adlı kitap Türkiye'de genellikle 'devlet merkezli' olarak ele alınan güvenliğin demokratikleşmesi ve 'birey merkezli' güvenliğe geçiş yolunun açılması için gerekli zihniyet değişikliğine önemli katkı yapacak

necessary if a stumbling block on the road to EU accession is to be avoided, particularly when other items on the enlargement agenda are being solved. Hopefully, the current economic upswing will be used to continue the reform process, which has already shown impressive results and which should make it possible to extend the notion of "Unity in Diversity" to Turkey as well.

### **Philipp Fluri**

*Deputy Director, DCAF Geneva and Executive Director, DCAF Brussels.*

This fourth publication in the TESEV-DCAF Security Sector Reform series is a compilation of the comparative perspectives on security sector governance, human security, reform and democratic oversight of internal security, police, gendarmerie and privatised security. Hopefully it will serve - like its predecessors - as a foundation for the ongoing public discourse on security sector reform in the Turkish Republic.

### **Temel İskit**

*Former Ambassador of Turkey to Belgium and Former Permanent Representative of Turkey to the Western European Union*

One of the main priorities of Turkey's democratization process is civilianisation of our society- that is, the Turkish society ought to adopt the principles of rule of law, respect for human rights and supremacy of political authority. Civilianisation is understood particularly as the civilian control of armed forces and also refers more generally to the establishment of a democratic and transparent security sector. Based on a conference organized by TESEV, this publication entitled Security Sector Governance: Turkey and Europe, contributes to the much-needed shift in mentality, which will transform what's commonly perceived as a state-centric security system into a more individual-centric security system through democratization. The comparative reviews in the publication, in line with the European Union Progress Reports, contemplate that the calls for civilian oversight of the security

niteliktedir. Kitaptaki karşılaştırmalı incelemeler aynı zamanda tüm AB İlerleme Raporlarında yer alan, asker üzerinde sivil kontrol sağlanması gereğinin ülkemizde ‘asker düşmanlığı’ şeklinde çarpıtılmasının haksızlığını (veya kasıtlılığını) ve bu gereğin demokratik bir toplumun ne kadar kaçınılmaz bir ögesi olduğunu da ortaya koymaktadır.

### **Baskın Oran**

*Profesör, Uluslararası İlişkiler*

1930’larda rejimini oturttuğundan beri Türkiye ilk defa daha ileriye yürüyor: 1920 ve 30’ların monist ulus-devletinden demokratik devlete, vatandaşından gönüllü vatandaşa, monist ulusundan özgür bireyine, etno-dinsel Türk’ten teritoryal Türkiyeli’ye geçmeye çabalıyor.

Ulusal güvenlik güçlerinin “sivil denetim”, “şeffaflık” ve “hesap verebilirlik” ölçütleriyle yeniden düşünülmesi, bu çabanın çok önemli bir parçası. “Devlet” eksenli güvenlik anlayışından “birey” eksenliye geçişini simgeleyen bu anahtar kavramlar, Ergenekon gibi cunta artıklarının fiilen temizlemek kadar önemli. TESEV yine çığır açıcı bir çalışma yayınlıyor.

Bundan sonraki aşama, herhalde, bu yeni güvenlik kavramının iki en önemli engelinin ele alınmasını da içerecek: Uluslararası ABD’nin tek süperdevlet kalmasının yarattığı güvensizliğin ve ülke içinde kimliğini özgürce ortaya koyamama sorununun yarattığı güvensizliğin irdelenmesi.

### **Velizar Shalamanov**

*1998-2001 Bulgaristan Savunma Bakan*

*Yardımcısı*

*Bulgaristan George C. Marshall Derneği*

*Yönetim Kurulu Başkanı*

Türk Polis Teşkilatı tarafından organize edilen “İkinci Uluslararası Demokrasi ve Küresel Güvenlik Konferansı”nın başarısının ardından özellikle polis, jandarma gibi ordu dışındaki servislerin rolüne vurgu yapan bir bütünleştirilmiş güvenlik sektörü üzerine

sector is treated unfairly (and perhaps purposefully) as indications of military hatred but that civilian oversight of the security sector is an absolute precondition for a democratic society.

### **Baskın Oran**

*Professor, International Relations*

For the first time since the establishment of its regime in the 1930s, Turkey is taking a decisive step forward: Turkey is struggling to move from the monist nation-state of the 1920-1930 era to a democratic state, from citizenship to voluntary citizenship, from a monist nation to the free individual; and from Turkish identity defined along ethno-religious lines to Turkishness defined in territorial terms.

Rethinking national security forces along the lines of “civilian oversight”, “transparency” and “accountability” is a great part of Turkey’s forward stride. These key terms not only define the transition from a state-centric security system to an individual-centric one but also are as essential as the need to effectively disband criminal structures, which are dubbed gladios and are products of military juntas, like the “Ergenekon”. TESEV is yet again launching a groundbreaking report.

The next step most probably entails addressing the two most important caveats of the new concept of security: The first caveat is, on an international level, the sense of insecurity created by the United States, the single remaining superpower; the second caveat is, in the domestic context, a sense of insecurity created by the lack of freedom in expressing or formulating identities.

### **Velizar Shalamanov**

*Deputy Minister of Defense, Bulgaria, 1998-2001*

*Chairman, “George C. Marshall” Association - Bulgaria*

The focus on an integrated security sector with emphasis on the role of non-military

odaklanmak çok iyi bir seçim. Türkiye, Silahlı Kuvvetler'e ek olarak güvenlik sektörünün bir diğer önemli ayağında da göze çarpan bir başarı sergilemekte. Aynı zamanda, bu ülkenin deneyimi göz önünde bulundurulduğunda güvenliğin üçüncü ayağı olan nüfus ve altyapının korunması, acil durum yönetimi gibi alanlarda da çok iyi bir örnek teşkil edebilir. Bu konularda şeffaflığı oturtmak ve profesyonel yaklaşımı benimsemek AB-Türkiye ilişkilerinde büyük önem taşımakta, aynı zamanda Türkiye'nin hem bir NATO üyesi hem de AB ve ABD müttefiki olarak yapıcı rol oynadığı Balkanlar ve Karadeniz bölgelerindeki olumlu gelişmelere de katkıda bulunmaktadır.

Güvenlik sektörünü oluşturan unsurlar, özellikle Silahlı Kuvvetler ve Emniyet arasında gerçekleşecek demokratikleşme deneyimi aktarımı, yeni güvenlik sorunlarını çözebilecek bir bütünleştirilmiş güvenlik sektörüne ulaşmaktaki en iyi yol. Türkiye'nin bölgedeki rolü ve güvenlik sektörü reformunun AB çevresindeki güvenlik, özgürlük ve insan onuru alanının genişlemesi kadar Türkiye'nin gelecekteki AB entegrasyonu açısından da anahtar olduğu gerçeği düşünüldüğünde Türkiye'nin eşi bulunmayan deneyimi ve AB ile işbirliği büyük önem taşıyor.

[Güvenlik sektörü reformunda] parlamento ve sivil toplumun oynadığı rol daha büyük olabilir ve de sivillerin ve güvenlik sektörü çalışanlarının eğitiminde değişikliklere gidildiği takdirde yerel, ulusal ve bölgesel çapta profesyonel bir tartışma ortamı sağlanabilir. Bu yayın, bir uzmanlar topluluğu oluşturmakta ileriye doğru atılmış bir adım. Bundan sonra atılacak adımlar da karşılıklı anlayış ve fayda için daha iyi bir ortam sağlayacak ve Türkiye, Avrupa ve komşuları arasında güvenlik sektörü yönetişimini oluşturabilecektir.

services and especially police / gendarmie is a very good choice, especially after the great success of the second international conference "Democracy and Global Security" organized by the Turkish National Police. Turkey demonstrates prominent success of the second pillar of security as exemplified by its Armed Forces. In addition, Turkey's experience makes this country a very good example in the third pillar of security as well – protection of population and infrastructure, emergency management. Openness and a professional approach to these issues is of critical importance in EU – Turkish relations which also contribute to positive developments in the Balkans and the Wider Black Sea Area, where Turkey plays a constructive role as a NATO member and as a partner of the EU and the US.

The transfer of experience in democratization between elements of the security sector – mainly the Armed Forces and the National Police is the best way to achieve an integrated security sector (to include even private security actors) able to address new security challenges. The unique experience of Turkey and cooperation with the EU is of great importance because of the regional role of Turkey and because security sector reform is the key for future integration of Turkey in the EU as well as for extending the zone of security and freedom, human dignity in EU neighborhood.

Parliament and civil society could play a greater role, but this requires changes in the education of civilians and security servicepersons in order to maintain professional debate locally, nationally and regionally – in this sense current publication is a step forward in forming a community of experts. Thus future steps could include security sector governance in format Turkey, Europe and the neighborhood that will be better context for mutual understanding and benefit.



# SUNUŞ

## GÜVENLİK SEKTÖRÜ

### TARTIŞMASINI

#### NORMALLEŞTİRMEK: TESEV'İN VE

#### BU KİTABIN KATKISI

Volkan Aytar

Türkiye'nin uzun süredir devam eden demokratikleşme sorunlarına bilimsel temelli katkılarda bulunmayı amaçlayan Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), 2004 yılından beri "Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar / Güvenlik Sektörü Reformu" başlıklı projeler öbeğini sürdürüyor. Bir "düşünce üretim merkezi" olan TESEV, gündelik siyasetin gerilimli dünyasına ve bu dünyanın iniş-çıkışlı dalgalanmalarına tabi olmamaya çabalayarak ve sosyal bilimler yöntemlerini seferber ederek daha uzun soluklu, uzun vadeye yayılmış ve "serinkanlı" bir bakışı inşa etmeye çabalıyor.

Sivilleşme olarak ifade edilebilecek genel bir siyasi çerçeveye oturan ve bu yönüyle de hararetli çatışmalar yaratan tartışmaları ise, çağdaş demokrasilerde olduğu gibi "Güvenlik Sektörünün Demokratik Gözetimi" ya da "Güvenlik Sektörü Reformu" bağlamına yerleştiriyoruz. Hiç kuşkusuz, "Güvenlik Sektörü" Türkiye için yeni bir kavram ve alışıldık olunmadığı için tepkiler de yaratabiliyor. Hele de "Güvenlik Sektörü Reformu"ndan bahsetmek, çok sert tepkilere yol açıyor. Oysa güvenliğin temel bir insan ve ülke talebi olduğu, bunu sağlayan kurum ve kuruluşların da tüm diğerleri gibi kamusal varlıklar olduğu düşünülürse, saydamlık ve hesap verebilirlik gündemini daha doğru ve soğukkanlı bir şekilde anlamak mümkün olabilir.

# PREFACE

## HOW TO NORMALIZE THE

### SECURITY SECTOR DEBATE:

#### TESEV'S AND THIS BOOK'S

#### CONTRIBUTION

Volkan Aytar

The Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV) aims to find social science-based solutions to Turkey's longitudinal democratization-oriented problems. Since 2004, we continue on with our projects assembled together under the heading of "Democratic Horizons in the Security Sector/Security Sector Reform". As a "think tank", TESEV strives to keep at a distance from the conflictual and tense world of daily politics and its ebbs and flows. Instead we try to emulate a long-term "cool-headed" perspective premised on social scientific methods and advocacy strategies.

In this broader perspective, we follow the example of contemporary democracies and place the debates -which are otherwise known as "civilianization" in Turkey and thus creates heated controversies- under the headings of the "Democratic Oversight of the Security Sector" or "Security Sector Reform". Understandably, the "Security Sector" is a novel concept in Turkey and does provoke strong reactions. Reactions are especially magnified when we mention the "Security Sector Reform,". However, it would be far more productive to realize that security is a demand of the citizens and of the country. Since the institutions that provide security have a public character, demanding transparency and accountability from them is only normal.

Güvenlik alanının diğerlerinden farklı olduğu kabul edilse bile, bunu “ülke hassasiyetleri” gibi muğlak ve nasıl ve kimlerce tespit edildiği çok daha net olmayan çerçevelere sıkıştırmak hem bu yaşamsal tartışmayı çoraklaştırıyor, hem de değişik ihtimaller ve yaklaşımları dile getirmenin önünde engel oluşturuyor. Oysa alternatif yollar da mevcut. Güvenlik sektörünü altına gömüldüğü sır, gizem ve tabular perdesinden kurtaran, bu tartışmayı normalleştiren, parçası olmaya çabaladığımız çağdaş demokrasilerdeki iyi deneyimlerden öğrenen, bunları ülkenin gereklilikleri bağlamında tartışan ve yurttaşların hak ve talep ettiği yeni ve katılımcı süreçler inşa eden bir Türkiye hem daha güvenli hem de daha demokratik olmaz mıydı? Güvenlik sektörü yönetişimi konusundaki Avrupa ve küresel deneyimleri karşılaştırmalı olarak sunan, Türkiye’den uzmanların katkılarını dünya ile paylaşan ve konunun iki duayeni, Cizre ve Cerrah’ın editörlüğünde hazırlanan bu kitap tam da bu yolu açmak için çabalıyor. Umarız ki, önümüzdeki dönemde hem TESEV’in hem de bu kitabın katkılarını duygusal tepkilerden uzak bir şekilde anlayıp tartışabiliriz.

While one could rightly suggest that the security domain is somewhat different than others domains, this is not grounds enough to narrow its parameters down to an ambiguous concept of “Turkey’s particular sensitivities” and thus hamper much-needed free, open and informed discussion. We actually do have an alternative to anxieties, fears and emotional reactions: Turkey could become simultaneously more secure and more democratic if we free the security sector debate from the thick veil of secrecy and taboos, mutually learn from the experiences of the contemporary democracies which we strive to be a more integral part of, find solutions more attuned with the realities in our own country. In this way, we also have to build up participatory and democratic processes of open discussions. For long, Turkey and its citizens have been deserving and demanding such a transformation. This book, edited by two seminal and prolific academics of the field, Professors Cizre and Cerrah, has a similar concern and aims to introduce alternative channels of information, scientific debate and public discussion. We could only hope that emotional and defensive reactions will be balanced with a more open minded perspective, and we will be able to more aptly and fairly discuss the contributions of TESEV and this edited book.

## GÜVENLİK SEKTÖRÜNDE DEMOKRATİKLEŞME SUNUŞ KONUŞMASI

Can Parker\*

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) ve Cenevre'deki Silahlı Kuvvetlerin Denetimi Merkezi (DCAF) tarafından ortaklaşa düzenlenen, “Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar: Türkiye ve Avrupa Güvenlik Sektörü Yönetişimi” konferansı için burada bulunuyoruz. TESEV, üç ana program alanından biri olan Demokratikleşme Programı çerçevesinde üzerinde çalıştığı Güvenlik Sektöründe Demokratikleşme konusunu bu uluslararası konferansta bir kez daha gündeme getirmekte ve ülkemizde bir “ilk”i daha gerçekleştirmektedir.

TESEV'in konuya ilgisi geçici değildir, tek tek etkinliklerle parlayıp sönmemiştir; istikrarlı bir yolda, en az üç yıldan beri devam etmektedir. Vakfımız bu ilgiyi, siyaset tercihlerini biçimlendirmesi umulan bilimsel temelli çalışmalarla sürdürmüş ve ülkemizin en önemli meselelerinden birinde pek çok “ilk”i cesurca gerçekleştirmiştir.

TESEV, öncelikle savunma harcamalarını iktisadi bir açıdan değerlendirmiş ve 2002 yılında, Doç. Dr. Gülay Günlük Şenesen'in hazırladığı *Türkiye'de Savunma Harcamaları ve Ekonomik Etkileri, 1980-2001* başlıklı bir çalışmayı yayımlamıştır. Biri ulusal, diğeri uluslararası iki konferansı ve çok saygın, uluslararası bir akademik dergi olan *Defence and Peace Economics*'in özel sayısını

\* Dr., TESEV Yönetim Kurulu Başkanı

## DEMOCRATIZATION IN THE SECURITY SECTOR WELCOMING REMARKS

Can Parker\*

Today we are here for the conference “Democratic Horizons in the Security Sector: Turkey and Europe Security Sector Governance” jointly organized by the Turkish Economic and Social Studies Foundation (*Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı*, TESEV) and the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). TESEV is shining a spotlight on the issue of security sector democratization, a project under TESEV's Democratization Program (which is one of its three program areas), and by doing so is realizing another “first” in our country.

TESEV's involvement in this issue has been going on for at least three years now, not with temporary and individual activities that shine and fade, but on a consistent path. Our foundation has pursued this involvement with scientifically based studies that hope to influence political outcomes and has bravely achieved many “firsts” in one of the most important issues for our country.

TESEV has primarily evaluated the defense expenditures from an economic standpoint and in 2003 published the study entitled *Defense Expenditures and Their Economic Impacts in Turkey, 1980-2001*, prepared by Associate Professor Gülay Günlük Şenesen. This study, which shaped two conferences – one national and the other international – and a special issue of the highly reputable,

\* Dr., Chair, TESEV Executive Board

biçimlendiren bu çalışmamız, kamu kaynaklarını kullanan savunma harcamalarının iktisadi boyutuna dikkat çekmekteydi. Bu çalışma, Türkiye’deki “zor” tartışma alanlarından birine yönelik “ilk” çalışmalar arasındaydı.

2003 ve 2004 yılı programlarımızda Demokratikleşme Programı’na yerleştirdiğimiz çalışmalarımız, 2004 yılı programımızdaki “Güvenlik Sektörünün Sivil ve Demokratik Gözetimi” projesine doğru evrildi. Bu konuda ne yazık ki çok fazla çarpıtma yapıldıysa da, TESEV’in asıl amacı, Türkiye’de demokratikleşme sürecine katkıda bulunmaktır. Bizler, sivil demokratik gözetimin, demokratikleşmenin ayrılmaz bir parçası olarak tüm alanlara yayılmasının gerekli olduğunu düşünüyor; bu konuda insanoğlunun, şu ya da bu ülkeyle sınırlı olmayan ortak deneyimini ve varılan en ileri noktaları ülkemizde de tartışmaya açmayı amaçlıyorduk.

TESEV bu bağlamda, ülkemizin de üyeleri arasında bulunduğu çok prestijli uluslararası iki kuruluşla işbirliği içine girmiştir. Bunlardan biri, Türkiye Cumhuriyeti’nin de üyeleri arasında bulunduğu Cenevre’deki Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (*Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces - DCAF*)’dir. Diğeri ise 1910’dan beri üyesi olduğumuz Parlamentolararası Birlik (PAB) (Inter-Parliamentary Union - IPU)’dir. Bu iki kuruluş tarafından hazırlanan ve yirmiden fazla dile çevrilen *Parliamentary Oversight of the Security Sector – Handbook for Parliamentarians* adlı kitap, *Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi – Parlamenterler için El Kitabı* başlığıyla Türkçe’ye çevrilmiş; uluslararası ve yerel katılımcılarla birlikte Mayıs 2004’te medyaya, parlamenterlere ve güvenlik sektörü bürokrasisine tanıtılmıştır. Hiçbir ülkeye belirli bir model dayatmayan, uluslararası pratiklerden yola çıkan ve artık evrenselleşen dersleri özetleyen bu eser, güvenlik sektörünün sivil ve demokratik gözetimi yolunda parlamenterlerin

international academic journal *Defense and Peace Economics*, drew attention to the economic dimension of defense expenditures. This study was among the “first” studies in one of the “most difficult” issue areas in Turkey.

The studies that were conducted under the Democratization Program in 2003 and 2004 evolved towards the project “Civilian and Democratic Oversight of the Security Sector” in 2004. Although some have often distorted its perception, the main mission of TESEV is to contribute to the democratization process in Turkey. We consider the extension of civilian democratic oversight to all fields as an essential and inseparable part of the democratization process. Our aim is to open up for discussion in our country the common experiences of and the highest points achieved by humankind, regardless of country.

In this context, TESEV entered into cooperation with two very prestigious international institutions of which our country is a member. One of these institutions is the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), to which the Turkish Republic belongs. The other is the Inter-Parliamentary Union (IPU), of which Turkey has been a member since 1910. The book entitled *Parliamentary Oversight of the Security Sector – Handbook for Parliamentarians*, prepared by these two institutions and translated into more than 20 languages, was translated into Turkish under the title *Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi – Parlamenterler için El Kitabı* and was presented to the media, parliamentarians and the security sector bureaucracy, together with international and local participants, in a conference in May 2004.

This work, which does not impose any particular model on any country, but which highlights international practices and summarizes those already universalized lessons, constitutes a resource for the steps parliamentarians can take on the path toward



atabileceği adımlara bir kaynak teşkil etmektedir. Bu kitabın yayımlanması ve yarattığı tartışma da TESEV'in Türkiye'ye sunduğu "ilk"ler arasındadır.

DCAF ile işbirliğini sürdüren TESEV, daha önce söz verdiği üzere konuyu çeşitli yönleriyle gündeme getirmeyi ve tartışmayı sürdürüyor. Bugün iki adet "ilk"i daha gerçekleştiriyoruz: Hem bir konferans yapıyoruz, hem de bir yayını tanıtıyoruz. "Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar: Türkiye ve Avrupa Güvenlik Sektörü Yönetişimi" adlı bu konferansta öncelikle, güvenlik kavram ve uygulamalarında gerçekleşen evrensel nitelikteki demokratik dönüşümleri ele alacağız. "Devlet-merkezli" güvenlik, "insan-merkezli" güvenliğe nasıl gidebiliriz, onu değerlendireceğiz.

Ardından, olayın, ne yazık ki ülkemizde çoğu zaman anlaşıldığı ve çarpık bir şekilde yansıtıldığı gibi, basit bir "sivil-asker ilişkisi" ve "sivilin askerleri denetlemesi" meselesi olmadığını ortaya koyacağız. Güvenlik sektörü, yalnızca silahlı kuvvetlerden ibaret değildir. Silahlı kuvvetlerle *birlikte*, "iç" güvenliği, kolluk kuvvetlerini, yani polisi, jandarmayı, sınır ve sahil güvenliğini, istihbarat örgütlerini, savunma bakanlığını ve kimi zaman da bazı yargı kurumlarını içermektedir. Bizler işte bugün bu konferansta, "İç Güvenlikte Demokratikleşme" vurgusunu tartışarak, bu yanlış inanışlara bilimsel ve soğukkanlı bir yanıt vermek istiyoruz.

Konferans ile birlikte, *Güvenlik Sektöründe Demokratik Denetim: Türkiye ve Dünya* başlıklı bir kitabı da tanıtıyoruz. Bu kitap, partnerimiz DCAF ile birlikte giriştiğimiz yeni bir çalışmanın, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları yayın dizisinin ilk adımıdır. Bunun arkası da gelecek, bu dizinin ikinci eseri olarak Mart ayında bir kitap daha yayımlanacaktır. Böylelikle TESEV, hem uluslararası ve karşılaştırmalı çalışmaları Türkiye'ye tanıtacak, hem de Türkiye'de yeni yeni belirmekte olan araştırmaları tartışmaya sunacaktır.

civilian and democratic oversight of the security sector. The publication of the book and the debate it generated were among the "firsts" TESEV presented to Turkish society.

In cooperation with DCAF, TESEV continues to raise and debate the issue of security sector democratization and its various dimensions. We are realizing two more "firsts" today: We are both organizing a conference and presenting a publication. At this conference, entitled "Democratic Horizons in the Security Sector: Turkey and Europe Security Sector Governance," we will first address universal democratic transformations in the concept and applications of security. We will then evaluate how we can move from a state-centered system of security towards a human-centered one.

Next, we will correct the common misunderstanding that this is not a simple matter of "civil-military relations" and "civilian control of the military," as it is often understood and discussed in Turkey. The security sector does not merely consist of the armed forces. It includes, *along with* the armed forces, "internal" security and law enforcement units, in other words the police, gendarmerie, border and coast guards, intelligence services, the ministry of defense and sometimes certain judicial institutions. Today at this conference we want to correct these erroneous beliefs by reframing the issue as one of "Democratization of Internal Security" and debating it in a calm and scientific manner.

In this conference, we are also presenting the book entitled *Democratic Oversight in the Security Sector: Turkey and the World*. This book is the first product of the DCAF-TESEV Security Sector Studies publication series, a new project TESEV and DCAF have undertaken as partners. More will follow; the second book in this series will be published in March. Through it, TESEV will introduce international and comparative studies to Turkey as well as open to discussion recently emerging research in Turkey.

TESEV, Güvenlik Sektöründe Demokratikleşme konulu çalışmalarını uluslararası partneri DCAF ile birlikte yürütmeye devam edecektir. Gelecek aylarda TESEV'in Çalışma ve İzleme Grubu –ki konunun çok değerli uzmanlarından oluşan bilimsel bir kuruldur-, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'ndeki İhtisas Komisyonları'nda konunun çeşitli yönleriyle ilgili sunumlar yapmaya başlayacaktır. Biz Türkiye'de, ülkemizin hassasiyetlerini de dikkate alarak, kendi demokratik, katılımcı yolumuzu çizebiliriz. TESEV bu konuya bilimsel, tarafsız ve soğukkanlı bir şekilde katkıda bulunabilmek için elinden geleni yapacak; uzmanları, sektör içinden profesyonelleri, parlamenterleri ve toplumu bu tartışmaya katma yolunda çalışmalarını sürdürecektir.

Türkiye özelinde, sivilleşme, demokratikleşme yolundaki en önemli hedeflerden biridir. Bu hedeflere yönelik çalışma, (ister seçimle ister atamayla belirlensin) yalnızca “yukarıdaki” devlet kurumları arasında ve “dikey” bazda yürütülecek “ayarlamalar” şeklinde olmamalı; sürece toplumu da angaje eden ve “yatay” bağlantılar kuran bir yolda ilerlemelidir. Bu yolda TESEV, partnerleriyle birlikte ilk cesur adımları atmaya devam edecektir. Sizden bizimle yürümenizi istiyoruz; ülkemizin demokratik geleceğinin yolunu birlikte açmayı umuyoruz.

TESEV will continue to carry out its studies on the issue of security sector democratization with its international partner DCAF. In the upcoming months, the Working and Monitoring group of TESEV – a scientific council set up of very important experts in the field – will start doing presentations for the Special Committees of the Turkish Grand National Assembly (TGNA) on various aspects of the issue. In Turkey, we can draw our own democratic, participatory roadmap by also taking into account the sensitivities of our country. TESEV will do its best to contribute to the issue in a scientific, neutral, and even-tempered manner and will continue to draw the experts, security professionals, parliamentarians, and society into this debate.

In the particular case of Turkey, civilianization is one of the most important goals on the path to democratization. The effort towards these goals should not just take place as “arrangements” between state institutions “at the top” (be they elected or appointed) and to be carried out in a “vertical” way, but should progress in a way that engages the public and establishes “horizontal” links. TESEV and its partners will continue to take brave steps towards this end. We want you to walk with us and hope that together we can chart the course of our country's democratic future.

## AÇILIŞ KONUŞMASI

**Tevfik Ziyaeddin Akbulut\***

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) ve Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (DCAF), ülkemiz için çok önemli bir konu saydığımız, “Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar: Türkiye ve Avrupa Güvenlik Sektörü Yönetişimi” başlıklı bir konferans düzenlemiştir. Demokrasinin güvenlikle özdeşleştiği çağımızda böyle bir konferansın ülkemize ve güvenlik örgütlerine çok büyük katkılar sağlayacağı kuşkusuzdur. Konferansta ağırlıklı olarak, polis ve jandarmadaki yeni pratikler ve teorik açılımlar üzerinde durulacağını memnuniyetle öğrenmiş bulunuyorum. Hükümetimiz bu sektördeki demokratik açılımlara büyük ilgi göstermekte ve bu açılımları izleme, değerlendirme ve ülkemizde gerçekleştirme yolunda ciddi adımlar atmaktadır. Öncelikle, bu açılımları sırf Avrupa Birliği’ne tam üye olma yolunda gerçekleştirilmesi zorunlu reformlar silsilesi olarak görmediğimizi belirtmeliyim.

Çağımızın güvenliğe yeni anlamlar ve değerler kazandırdığının bilincindeyiz. Bu dönüşümleri iki alana indirgeyebiliriz: Birincisi, tüm dünyada olduğu gibi, bizim güvenlik bürokrasimiz de Soğuk Savaş sonrasında yepyeni tehditlerle, suç unsurlarıyla, biçimleriyle, örgütleri ve şiddetiyle savaşmak zorunda kaldı. Bu alandaki sorunları polisimizin, jandarmamızın, istihbarat birimlerimizin yeni koşullar altında, yeni usullerle etkinliğini sağlamak olarak

\* TBMM İçişleri Komisyonu Başkanı, Tekirdağ Milletvekili

## OPENING REMARKS

**Tevfik Ziyaeddin Akbulut\***

The Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV) and the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) have organized a conference titled “Democratic Horizons in the Security Sector: Turkey and European Security Sector Governance,” a topic which we deem very important for our country. A conference of this kind will undoubtedly be of great significance for our country and for its security organizations in an era when democracy and security have become identical. I have gladly learned that the topics to be heavily emphasized at the conference will be the new practices and theoretical perspectives with regards to the police force and the gendarmerie. Our government is very much interested in democratic perspectives on this sector and has been taking important steps toward monitoring, evaluating, and realizing these perspectives in our country. Let me begin by saying that we don’t see these perspectives as merely a series of reforms that have to be carried out on the way toward full membership in the European Union.

We are aware of the fact that our century has given new meanings and values to security. We can reduce these transformations to two fields: Firstly, just like the rest of the world, after the Cold War our security bureaucracy had to fight with new threats, criminal elements, types, organizations, and violence. We can assess the problems in these areas as ensuring the efficiency of our police,

\* Chair of the Turkish Grand National Assembly Internal Affairs Committee, Tekirdağ Deputy

değerlendirebiliriz. Etkinlik sorununu çözerken, birimlerin aralarındaki görev bölüşümünü net bir biçimde çizmeye dikkat ediyoruz. Birimler arasında rekabet yaratacak ve birinin öbürü aleyhine üstünlüğüne yol açacak düzenlemelerdense, işbirliğine önem verilmesine özen gösteriyoruz. Bu husus, güvenlik sektöründeki açılımların temel ilkesidir. Güvenlik sektöründeki demokratik dönüşümlerin ikinci ve asıl önemli alanı, güvenliğin teknik olmayan yönüne dair düşünce ve kavrayışlara ilişkindir. Bu alan, güvenliğin kendisinde, yani güvenlik anlayışında meydana gelen değişimleri ve tartışmaları izlemeyi; iyi ülke örneklerinden ders çıkararak sektörde düzeltmeler yapmayı ve reformları uygulayabilmeyi içermektedir.

Toplantının amacının, bu konudaki başka uygulamalara da bakarak bilgimizi arttırmak, düşünmek ve tartışmalar ortaya atmak olduğu kanaatindeyim. Temelde yaşanan değişimler nelerdir? Artık ülkemizde demokrasi ile barışın, elindeki şiddet kullanma yetkisinin meşruluğunu ve bu sektörün ihtiyaç duyduğu gizlilik ilkesini suiistimal etmeyen, vatandaşı ön plana alan, vatandaşlık hukukunu, insan haklarını, vatandaşın yaşam seviyesini ve kalitesini, huzur ve güvenliğini temel önceliği yapan bir güvenlik anlayışı yerleşmeye başlamaktadır. Bu yeni küresel eğilimler bizim kendi gerçeklerimize ters düşmüyor. Bizim halkımız, bizim vatandaşımız da güvenliğini kaliteli yaşamda, istikrarda, barışta, hukukunun korunmasında ve huzurda buluyor. Güvenlik bürokratlarının alana ilişkin bilgi birikimlerini arttırmaları ve güvenlik ile demokrasi arasında yeniden kurulan bağlantıları kavramaları gerekiyor. Bunun yanı sıra, güvenlik birimlerimizi, konu ile ilgili sivil toplum kuruluşları ve medyanın da bilgisine ve ilgisine açık, şeffaf bir sektör haline getirmek zorundayız. Yeni gelişmeler, talepler, pratikler bunu gerekli kılmaktadır. İç ve dış güvenliği sağlayan birimlerin eğitimlerini, onların toplumla, diğer güvenlik birimleriyle ve kendilerini denetleyen temsili demokrasi kurumları ile

gendarmerie, and intelligence units with new procedures under new circumstances. We are careful about clearly drawing the division of labor among the units while solving the problem of efficiency. We attach importance to cooperation rather than to arrangements that would lead to competition between the units and create one's superiority at the expense of the other. This is the essential principle of the horizons of the security sector. The second, really important area of democratic transformations in the security sector is the area that relates to the considerations and understandings of non-technical security. This includes following the transformations and debates that took place in the field of security itself, that is to say in the mentality of security, making corrections in the sector by learning lessons from best practices around the world and being able to apply them to reforms.

It is my opinion that the goal of the conference is to enrich our knowledge, to think and to generate debates by looking at other security practices. What are the changes currently being experienced? A mentality of security that is at peace with democracy and that does not undermine the legitimacy it has to use force and the principle of confidentiality that this sector requires is beginning to develop in our country. This mentality prioritizes citizens and upholds the law, human rights, the standard of living, quality of life, dignity and safety as its top priorities. These new global tendencies are not in conflict with our own realities. Our citizens can enjoy security in a life of quality, in stability, in peace, in the protection of law and dignity. Security bureaucrats need to increase their understanding of relevant and up-to-date knowledge and to comprehend the newly established connections between security and democracy. In addition, we must make our security units transparent and open to the knowledge and interest of relevant non-governmental organizations and the media. New developments, demands and practices necessitate this. We have to rethink



ilişkilerini ve hatta hayata, insanlara, suçlulara, potansiyel suçlulara ve misyonlarına bakış açısını yeni anlayışlar çerçevesinde şekillendirmek zorundayız. Güvenlik meselesi, nefes aldığımız hava gibi, etrafımızı saran her şeyin içinde bulunan bir kavramdır. Burada rahat oturmamız, evimizin, mal ve can güvenliğimizin korunması... Kısaca, güvenlik işte budur. Malum olduğu üzere, güvenlik sektörü, hem iç hem dış güvenliği sağlayan birimler yelpazesinden oluşmaktadır. Bunlar; Silahlı Kuvvetler, Polis, Jandarma, Sahil Güvenlik, İstihbarat Teşkilatı ve Milli Güvenlik Kurulu olarak sayılabilir.

Hükümetimiz, sivil-asker ilişkilerini Avrupa Birliği üye devletlerindeki uygulamaya yakınlaştırmak ve demokratik bir açılım sağlamak amacıyla, Milli Güvenlik Kurulu Kanunu'nda\*\* köklü değişikliklere gitmiş bulunmaktadır. Çeşitli kanunlarda değişiklik yapan yeni bir yasada, Milli Güvenlik Kurulu'na ilişkin olarak Anayasanın 118. maddesinde yapılan değişiklik çerçevesinde, Milli Güvenlik Kurulu'ndaki sivil üye sayısı arttırılarak, Milli Güvenlik Kurulu'nun tavsiye organı niteliğini teyit eden yeni yasal düzenlemelere yer verilmiştir. Temmuz 2003'te parlamentomuzda kabul edilen 7. uyum paketi, Milli Güvenlik Kurulu'nun görev, işleyiş ve oluşumunda bazı temel değişiklikler yapmış bulunmaktadır. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin icra ve denetleme yetkileri kaldırılmıştır. Milli Güvenlik Kurulu'nun olağan olarak her ay yerine, iki ayda bir toplanması öngörülmüştür. Bu arada, savunma harcamalarının şeffaflığını arttıran yeni hükümler yine parlamentomuz tarafından kabul edilmiştir. Parlamantonun isteği üzerine Sayıştay artık, Silahlı Kuvvetler'e ait olanlar da dâhil olmak üzere tüm kurum ve kuruluşların harcamalarını denetleyebilecek imkâna kavuşturulmuştur; zira şeffaflık ve hesap verebilirlik demokrasinin bir gereğidir. Diğer yandan, güvenlik güçlerimizin asli

\*\* 15.01.2003 tarihli ve 4789 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 18.01.2003 tarihli ve 24997 sayılı Resmi Gazete. (Ed.n.)

the education and training of the units that ensure internal and external security, their relationship with society, other security units and the representative democratic institutions that oversee them and even their perspectives towards life, people, criminals, and their missions within the framework of new mentalities. The issue of security is a concept that is inherent in everything that surrounds us, just like the air that we breathe. The fact that we sit comfortably here, the protection provided for our homes, our property and our lives... This, in essence, is security. As it is known, the security sector is consisted of a range of units that ensure both internal and external security. These can be enumerated as the Armed Forces, Police, Gendarmerie, Coast Guards, Intelligence Organization and the National Security Council.

Our government has carried out essential changes in the Law of the National Security Council\*\* in order to bring civil-military relations closer to practices in European Union countries and to ensure the deepening of democracy. In recent legislation making changes to various laws, new legal arrangements were undertaken regarding the National Security Council within the framework of the amendment in Article 188 of the Constitution, which confirms the advisory body structure of the National Security Council by increasing the number of its civilian members. The 7th harmonization package approved by the parliament in July 2003 has made certain essential changes to the mission, function, and organization of the National Security Council. The executive and supervisory powers of the General Secretariat of the National Security Council have been abolished. It was envisaged that the National Security Council would meet once every two months instead of the usual once-a-month routine. In the meantime, new provisions that increase the transparency of defense expenditures were also approved by

\*\* Law Concerning the Amendment of the Law on the National Security Council and its General Secretariat No. 4789, dated 15.01.2003, Resmi Gazete (Official Gazette) No. 24997, dated 18.01.2003. (Ed. note)

vazifelerini yapmalarına imkân sağlamak açısından, Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'nda\*\*\* yapılan değişiklikle, umuma açık yer ruhsatlarının verilmesi ve denetim işlemleri mahalli idarelere, il özel idarelerine ve belediyelere devredilmiş bulunmaktadır. Ayrıca Özel Güvenlik Teşkilatı Kanunu\*\*\*\* çıkarılmış, Dernekler Kanunu\*\*\*\*\* yeniden düzenlenerek, güvenlik güçlerimizin dernekler üzerindeki iş, işlem ve denetim görevleri asgariye indirilmiş bulunmaktadır.

Güvenlik sektöründeki değişim bu birimlerin sadece teknik koordinasyonu değil, yeni anlayışlara göre demokratik bilinç ve zihniyetle yeniden yapılandırılması demektir. Halkımıza, parlamentomuza, Türkiye Büyük Millet Meclisimize, güvenlik güçlerimize, Türkiye'yi tam demokratik bir ülke yapmak için katkıda bulunacak bu uluslararası konferansın yapılmasından dolayı mutluluğumu ifade etmek istiyorum. Bu toplantının amacını anlıyor, destekliyor ve çok yararlı buluyoruz. Son olarak, hükümetimizi bu kadar yakından ilgilendiren, halkımızı ve güvenlik güçlerimizi ilgilendiren bir konuda, aralarında işbirliği yaparak bu toplantıyı gerçekleştiren Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV)'na ve Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (DCAF)'ne, konuşmacı ve katılımcılara teşekkürlerimi belirtmek istiyorum.

\*\*\* 24.11.2004 tarihli ve 5259 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 01.12.2004 tarihli ve 25657 sayılı Resmi Gazete. (Ed.n.)

\*\*\*\* 10.06.2004 tarihli ve 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun, 26.06.2004 tarihli ve 25504 sayılı Resmi Gazete. (Ed.n.)

\*\*\*\*\* 30.07.2003 tarihli ve 4963 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, 07.08.2003 tarihli ve 25192 sayılı Resmi Gazete. (Ed.n.)

our parliament. The Supreme Court of Accounts now has the opportunity to oversee, upon request by the parliament, the expenditures of all associations and institutions, including those belonging to the Armed Forces. After all, transparency and accountability constitute the cornerstones of modern democracies. On the other hand, ensuring an opportunity for our security forces to carry out their essential duties, the procedures for licensing and oversight of places open to public has been ceded to local administrations, to special provincial administrations, and to municipalities by an amendment to the Law on Police Duties and Powers.\*\*\* Moreover, the Law on Private Security Services\*\*\*\* has been approved; the Law on Associations\*\*\*\*\* has been re-regulated, minimizing the duties of our security forces on the work, operation and control of associations.

Reforming the security sector does not only refer to the technical coordination of these units, but also to a new restructuring in accordance with the letter and the spirit of democratic laws. I would like to express my happiness to our people, our parliament, the Turkish Grand National Assembly, and the security forces for the organization of this international conference that will contribute to making Turkey a fully democratic country. We understand and support the purpose of this conference and find it very beneficial. I would like to express my gratitude to the Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV) and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) for jointly organizing a conference on a topic that so deeply interests our government, our people, and the security forces, as well as to the conference speakers and participants.

\*\*\* Law Concerning the Amendment of the Law on Police Duties and Powers and Some Laws No. 5259, dated 24.11.2004, Resmi Gazete (Official Gazette) No. 25657, dated 01.12.2004. (Ed. note)

\*\*\*\* Law on Private Security Services No. 5188, dated 10.06.2004, Resmi Gazete (Official Gazette) No. 25504, dated 26.06.2004. (Ed. note)

\*\*\*\*\* Law Concerning the Amendment of Various Laws No. 4963, dated 30.07.2003, Resmi Gazete (Official Gazette) No 25192, dated 07.08.2003. (Ed. note)

## GÜVENLİK SEKTÖRÜ VE DEMOKRATİKLEŞME

Philipp Fluri\*

Konferanstaki sunumların da açıkça ortaya koyduğu üzere Güvenlik Sektörü Reformu (GSR) hepimizi ilgilendiren bir konudur. Zaten bu nedenle buradayız. Güvenlik Sektörü Reformu, Avrupa Birliği'nin sırf başka ülkeler uygulasin diye icat etmiş olduğu bir araç olarak anlaşılmamalıdır. Avrupa'daki her ülke güvenlik sektörü reformunu bizzat hayata geçirmektedir. Bugün burada bulunmamızın amacı, bir yandan halkın refahını artırırken, diğer yandan güvenlik sektörünü daha etkili, daha demokratik hale nasıl getirebileceğimizi tartışmak, bunun için deneyimlerimizi paylaşmaktır. Güvenlik Sektörü Reformu, demokrasiyle ilgilidir: uygun güvenlik önlemlerinin dağıtılmasıyla demokrasinin korunmasını hedefler. GSR yapıyla ilgilidir: güvenlik önlemlerinin, toplumumuza bir koruma sağlayacağı öngörülen farklı birimler arasında paylaştırılmasını ve iş bölümünü hedefler.

Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (*Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces - DCAF*), İsviçre Dışişleri ve Savunma Bakanlıkları tarafından, bir güvenlik sektörünün nasıl kurulacağına dair deneyimlerin paylaşılacağı bir platform yaratmak amacıyla kurulmuştur. Bu nokta çok önemlidir. Biz, uluslararası bir kuruluş olarak, başka ülkelere güvenlik sektörü yönetişiminin ne olduğunu ya da ne yapmaları gerektiğini öğretmek için burada bulunmuyoruz. Bizim burada bulunma amacımız bilgi ve deneyim paylaşımını gerçekleştirebilecek bir platform yaratmak ve

\* Dr., Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (DCAF), Yardımcı Direktör

## SECURITY SECTOR AND DEMOCRATIZATION

Philipp Fluri \*

As the proceedings of the conference have made clear, Security Sector Reform (SSR) is something that concerns us all. This is why we are gathered here. Security sector reform is more than a tool invented by the European Union for others only, as each and every country in Europe is going through security sector reform too. So, if we have gathered here today, it is to share experiences on how to make the security sector more efficient and more democratic so as to improve the welfare of the people. SSR is about protecting democracy in such a way as to divide security measures amongst the appropriate agencies; and it is about structure: it is about dividing the labor of providing security among the different agents which are supposed to provide us a way of safeguarding our security.

*The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)* was set up by the Swiss Foreign Ministry and Defense Ministry for the purpose of creating a forum to share experiences on how to build a security sector. I think this is a very important point. We are not, as an international organization, out to teach about security sector governance, or to teach others what to do. We are here to create a forum to share information, to share experiences of how a security sector can best be organized. The Centre was set up four years ago and it has undergone impressive growth during these four years. We are now present on all continents. We have

\* Dr., Deputy Director, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

güvenlik sektörünü en iyi nasıl organize edebileceğimize dair deneyimlerimizi paylaşmaktır. Bu merkez dört yıl önce kuruldu ve bu dört yıl içerisinde gerçekten çok büyük bir gelişme gösterdi. 45 üye ülkemiz var. Her kıtada aktifiz. Türkiye bizim değer verdiğimiz üyelerimizden bir tanesidir ve kuruluş içerisinde çok aktif bir rol üstlenmiş durumdadır.

DCAF bizim bir organizasyon yokluğu olarak tanımladığımız boşluğu doldurmak üzere kuruldu. Aslında DCAF hem güvenlik sektörü yönetişimi üzerine bir beyin takımı olarak hizmet verdi, hem de güvenlik sektörü reformu yapan ülkelerdeki operasyonel işbirliği programlarının kapsamını genişletti. Dr. Paker'in bahsettiği, *Güvenlik Sektörünün Demokratik Gözetimi – İlkeler, Mekanizmalar, Uygulamalar* adını taşıyan kitapçık, kuruluşumuzun Dokümantasyon ve Analiz Merkezi'nin hazırladığı dokümanlara iyi bir örnektir. Sözü ettiğim bu merkezin amacı, güvenlik sektörünün parlamenter gözetiminin tüm dünyadaki karşılaştırmalı örneklerine dair bilgi ve malumat sağlamaktır. Bu kitapçığı, Parlamentolararası Birlik (*Inter-Parliamentary Union – IPU*) ile birlikte yayımladık. Kitap bir sene içinde 30 farklı dile çevrildi; 60 bin kopyası, 60 farklı parlamentoda dağıtıldı. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV)'nin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin desteğiyle bu kitapçığı Türkçe'ye de kazandırdığımız için çok memnunum. Bildiğiniz gibi Türkiye aynı zamanda *Parlamentolararası Birlik*'in aktif bir üyesidir; dolayısıyla, bu kitabın Türkiye'de yayımlandığını görmek bizi çok mutlu ediyor. Ama ben bu çalışmanın da ötesine geçeceğimize inanıyorum. Biz Türkiye ile işlevsel bir ilişki kurmak istiyoruz. Bazı parlamentolarda yeni personel eğitimi programları uyguluyoruz; Güneydoğu Avrupa'da ve eski Sovyetler Birliği'nde güvenlik sektörü reformuyla ilgili olarak parlamento üyelerine eğitimler veriyoruz. Üyelerin eğitilmesi yoluyla, güvenlik sektörü reformuna dair kurumsal bir hafıza veya kurumsal bir deneyim birikimi oluşturulmasına yardımcı oluyoruz. Eğer bu

45 member states. Turkey is one of our most valued member states and has been very active in our organization.

DCAF aimed to fill a gap that we identified as the lack of an organization that serves both as a think-tank on security sector governance and also extends operational cooperation programs to governments in countries that are undergoing security sector reform. The book that Dr. Paker referred to is entitled *Parliamentary Oversight of the Security Sector – Principles, Mechanisms and Practices*, and it is a typical product of our Documentation and Analysis Center, which aims to fulfill the need for information on comparative examples of good practices on parliamentary oversight of the security sector worldwide. We published it together with the Inter-Parliamentary Union (IPU) and within a year it had been translated into 30 different languages and 60,000 copies have been handed out to sixty different parliaments around the world. I am glad that in cooperation with the Turkish Economic and Social Studies Foundation (*Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı – TESEV*) and the Turkish parliament we were able to publish a Turkish version of the handbook as well. As we all know, Turkey is a very active member also in the *Inter-Parliamentary Union* and we are therefore delighted that there is a Turkish version of this handbook. But we have, I believe, to go beyond the mere publication of the handbook. We would like to enter into a working relationship with you. With other parliaments we have parliamentary programs to train parliamentary staff in Southeast Europe and in the former Soviet Union on security sector reform. So, by way of training parliamentary staff, we help to set up an institutional memory or an institutional treasure trove of experience on security sector reform. If there is a need or an interest, this is something that we would also like to offer to the Turkish parliament.



konularla ilgili herhangi bir ihtiyaç veya ilgi mevcutsa, aynı şeyi Türkiye Cumhuriyeti Parlamentosu'na da önermek isteriz.

Aynı zamanda sizin deneyimlerinize de ilgileniyoruz. Bu deneyimleri belgelemek, birlikte analiz etmek, böylece güvenlik sektörünü demokratikleştirmek isteyen başka ülkelerin faydalanabileceği bir şekilde sokmak istiyoruz. Bunun dışında, başka ülkelerde yaptığımız gibi, polisliğin parlamenter gözetimine veya güvenlik sektörünün başka boyutlarına dair TESEV ile birlikte özel çalıştaylar organize edebiliriz.

Bugün sizinle bazı önemli konuları birlikte ele almaya karar verdik. Bunların ilki, güvenliğin özelleştirilmesidir. Bu konu her zaman için, güvenlik sektörü reformu ve gözetimi temasının genel çerçevesi içinde yer alır. İkincisiyse, silahlı kuvvetler, polis ve jandarma arasındaki görev dağılımı ve polis teşkilatının reformu ve/ya gözetimidir. Bu iki temel konunun sadece Türkiye için önem taşıdığını söyleyemeyiz. Bu konular tüm demokrasilerde ele alınmalıdır çünkü tüm ülkelerde güvenliğin önünde güçlük yaratırlar. Bunun yanında, eğer sorunlarımızı demokratik bir yolla çözemsek ve toplum içinde demokratik kontrol ve rehberlikten yoksun güvenlik birimlerine sahipsek, sürdürülebilir bir gelişme yaratmamız imkânsızdır. Sürdürülebilir gelişmeyle ilgili bu bakış açısı sadece Cenevre Merkezi (DCAF)'ne ait değildir, aynı zamanda Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (*United Nations Development Programme - UNDP*)'nın İnsani Gelişim Raporu (*Human Development Report*)'nda da savunulmaktadır.

Kendinize olan güveniniz, bugün burada olma ve deneyimlerinizi bizimle paylaşma arzunuz için size teşekkür ediyorum. Cenevre Merkezi'ni lütfen kendinize ait bir merkez olarak düşünün, çünkü Türkiye kurucu üyelerden biridir. Siz olmadan işimizi yapamayız. Sizden bugün burada olmak ve deneyimlerinizi paylaşmakla yetinmemenizi, bu Merkez'i bizzat kullanmanızı rica ediyorum. Biz bu Merkez'in deneyimlerin paylaşıldığı, işbirliğinin tasarlandığı ve bizzat deneyim yaratan bir platform olmasını istiyoruz.

We are also interested in your experiences: to document them, to analyze them together, and to make them useful for others, that is, other countries that may want to go the way of democratization of the security sector. Moreover, we could also work together with TESEV in organizing – as we do in other countries – specialized workshops on parliamentary oversight of policing or other aspects of the security sector.

We have decided in cooperation with you to look into important topics today. One is the privatization of security, as always within the general framework of security sector reform and the oversight of the security sector. The other is the division of labor among the armed forces, police, and gendarmerie and the reform and/or oversight of the police. These two topics are important not only for Turkey, but must be addressed in every democracy, as they challenge the security of all of our countries. Besides, if we do not solve them in a democratic spirit, and as long as we have security agents within society who are not under democratic control and guidance, sustainable development is not possible. This is not only the Geneva Centre's view; this is the *United Nations Development Program (UNDP) Human Development Report's* view on sustainable development.

I would like to thank you for your trust, for your willingness to be here today and to share your experiences with us. I would like to think of the Geneva Centre as your center because Turkey is a founding member of it. We cannot do our job without you. I would like to invite you not only to be here with us today and to share experiences, but to use the Centre for yourselves. We want to be a forum in which experiences can be shared, cooperation can be designed and experiences can be provided.

# GÜVENLİK VE İNSAN HAKLARI ARASINDAKİ KIRILGAN DENGE

Zühtü Arslan\*

## Giriş

Bu bildiri, güvenlik ile insan hakları arasındaki denge sorununu ele almaktadır. Sorun, üç ana bölümde tartışılacaktır. Birinci bölümde, güvenlik-düzen-özgürlük ilişkisinin doğası üzerine bazı tespitler yapılacak ve güvenlik-özgürlük karşıtlığının geçerliliği sorgulanacaktır. Bu bölümde ulaşılan sonuç, güvenlik-özgürlük dengesinin kavramsal bir sorun olmaktan ziyade, olağanüstü şartların dayattığı pratik bir mesele olduğu yönündedir.

İkinci bölümde, 11 Eylül saldırılarından sonra bozulan güvenlik-insan hakları dengesinin yansımaları üzerinde durulacaktır. Bu dönemi karakterize eden olay, şiddetin ve hak ihlallerinin küreselleş(tiril)mesi ve süreklileş(tiril)mesidir. 9/11 terör saldırılarının en önemli sonuçlarından biri, hak ve özgürlükler düşüncesinin evrenselliğinin ve itibarının ağır bir yara almış olmasıdır.

Üçüncü bölüm ise 11 Eylül sonrası dünyasının pekiştirdiği “panoptikal toplum”un ve normatif düzeyde savunulan demokratik toplumun ortak kaygılarından birini öne çıkarmaktadır. Bu durum, özgürlüklerin güvenlik gerekçesiyle hiçe sayılmasını önlemeye yönelik temel bir soruda özetlenmektedir: “Gardiyanları (muhafızları) kim gözetleyecek?” Bu sorunun cevaplanması, demokratik kolluğun ilkelerini ve bilhassa güvenlik sektöründeki

\* Prof. Dr., Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Fakültesi, Anayasa Hukuku Öğretim Üyesi

# THE FRAGILE BALANCE BETWEEN SECURITY AND HUMAN RIGHTS

Zühtü Arslan\*

## Introduction

This paper discusses the problem of balance between security and human rights. The issue will be presented in three main sections. Section one will explore the nature of the security-order-liberty relationship and the validity of the security-liberty dilemma. The conclusion reached in this section is that the balance between security and freedom is not a conceptual problem but rather a practical one, brought about by extraordinary circumstances.

The second section deals with reflections on how the security-human rights equilibrium was eroded after the 9/11 attacks. The phenomenon characterizing the post 9/11 period is the globalization and permanency of violence and violation of rights. One of the most important consequences of the 9/11 terrorist attacks is the heavy damage it caused to the universality and prestige of the concept of rights and liberties.

The third section highlights one of the common concerns of the “panoptical society” reinforced in the post-9/11 era and the democratic society defended on a normative level. This concern can be summarized by a basic question aimed at preventing freedoms from being disregarded for reasons of security: “Who will watch the watchmen?” (*Quis custodiet ipsos custodiet?*) Answering this question means discussing the principles of democratic law enforcement and especially

\* Professor of Constitutional Law at the Faculty of Security Sciences, National Police Academy

demokratik kontrolün gerekliliğini gündeme getirmektedir.

Bildirinin sonuç kısmında, “devlet-eksenli” güvenlik anlayışından “birey-eksenli” güvenlik anlayışına geçişin makro ve mikro düzlemde siyaset anlayışındaki paradigmatik bir dönüşümü gerektirdiğine, bunun da son kertede demokratik eleştiri kültürünün yeşermesine ve yerleşmesine bağlı olduğuna dikkat çekilecektir.

### **Güvenlik ve Özgürlük: Dengelenmesi Gereken Rakip Değerler mi?**

Güvenlik ile hak ve özgürlükler arasında hassas bir dengenin kurulması gerektiğine dair söylem, bu iki kavram arasında bir karşıtlık ve ters orantılı bir ilişki bulunduğu varsayımına dayanmaktadır. Buna göre, güvenliği artırmaya yönelik her adım, kaçınılmaz olarak hak ve özgürlükleri kısıtlayacak, ikincisini daha fazla korumaya yönelik her girişim de güvenlikten taviz verilmesini gerektirecektir. Öncelikle, bu yaygın görüşün dayandığı varsayımı sorgulamak gerekir.

Güvenlik, toplumsal/hukuksal/siyasal düzeni sağlamanın *a priori* şartı olarak kabul edilmektedir. Düzen ise hak ve özgürlüklere sahip olmanın ön şartıdır. Başka bir ifadeyle, liberal demokrasilerde merkezi bir öneme sahip olan hak ve özgürlükler ancak düzenin sağlandığı bir ortamda korunabilmektedir. Özgürlük ya da haklar birden fazla insanın olduğu yerde anlamlıdır. Dolayısıyla, özgürlüğün toplumsal boyutu, onun sınırsız olamayacağı düşüncesini de beraberinde getirmektedir. Kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması, hakları sınırlandırmada kullanılan meşru gerekçelerdir. Diğer yandan, güvenlik sadece şiddete ve silaha başvurmakla sağlanamaz. Hakların ve özgürlüklerin korunmadığı bir yerde güvenlik de tehlikededir.<sup>1</sup> Bu nedenle,

1 11 Eylül saldırılarından sonra Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Kofi Annan, terörle mücadelenin insan haklarını korumakla mümkün olacağını hatırlatmıştır. Annan, Güvenlik Konseyi’nde yaptığı bir konuşmada şöyle demiştir: “Terörist eylemler, doğası gereği, ağır insan hakları ihlalleridir. Bu nedenle, insan haklarını ihlal etme pahasına güvenliği sağlama arayışı, dar görüşlü, kendi kendisiyle

the necessity of democratic oversight of the security sector.

The conclusion stresses that the transition from a “state-centered” security approach to a “human-centered” one requires a paradigm transformation of politics at the macro and micro levels, and that this relies on the establishment and deepening of a culture of democratic criticism.

### **Security and Freedom: Two Conflicting Values That Need To Be Balanced?**

The discourse on establishing a balance between security on the one hand and rights and liberties on the other is based on the assumption that there is a contrast and an inverse relationship between these two concepts. According to this assumption, each step that increases security will inevitably limit rights and liberties, and any attempt to protect the latter will mean compromising the former. Before anything else, the assumption underlying this common belief must be questioned.

Security is accepted as the a priori condition for establishing the social/legal/political order. Order is the preliminary condition for obtaining rights and liberties. In other words, rights and liberties that have a central significance in liberal democracies can only be protected in an environment where the order is secured. Rights and liberties only have meaning when more than one person is involved. Therefore, the societal aspect of liberty goes hand in hand with the idea that liberty cannot be unlimited. The provision of public order and security are legitimate justifications used in limiting liberties. However, security cannot be provided by resorting to violence and arms alone. In a place where rights and liberties are not protected, security is also in danger.<sup>1</sup>

1 Following the attacks of September 11, UN Secretary-General Kofi Annan called attention to the fact that the fight against terrorism is possible through the protection of human rights. Annan, while addressing the Security Council, said: “By their very nature, terrorist acts are grave violations of human rights. Therefore, to pursue security at the expense of human rights is short-sighted, self-contradictory, and, in the long run, self-defeating.” Annan, Kofi, 2002,

güvenlik ve insan hakları birbirine karşıt değil, karşılıklı olarak birbirini tamamlayan değerler olarak da görülebilir. Nitekim liberal toplum sözleşmesi geleneğine bakıldığında, devletin varlık nedeni olarak güvenliğin sağlanması ve hakların korunması hedefinin öne çıktığını görürüz. John Locke'a göre, insanlar doğal durumlarında son derece özgür ve mutlu oldukları halde, güvenlik eksikliğinden dolayı, hakları ve özgürlükleri güvenceye alacak bir aygıtı, yani devleti yaratmışlardır. Ayrıca, güvenlik ve özgürlüğün aynı değerde olmadığını da belirtmek gerekir. Güvenlik son kertede bir araçtır; hak ve özgürlükleri güvenceye almanın bir aracıdır.<sup>2</sup>

Buradaki sorun, düzen ve güvenlik gibi son derece esnek kavramların kötüye kullanılarak, özgürlüklerin keyfi bir şekilde sınırlandırılmasındadır. Özellikle olağanüstü durumlarda, insanların düzen ve güvenlik kaygıları, özgürlükleri koruma düşüncesinin önüne geçmektedir. Dengenin sıkça vurgulandığı ve özgürlükler aleyhine bozulduğu dönemler, gerçek ya da sanal bir düşmanın algılandığı ve onunla mücadele stratejilerinin geliştirildiği “zor zamanlar”dır. Arthur Miller, 17. yüzyılda Amerika'nın Salem köyünde yaşanan cadı avını anlattığı *Cadı Kazanı* adlı yapıtında, özgürlük ve düzen arasındaki denge ihtiyacına değinir ve der ki:

“Münferit bir zulüm karşısında mazlumlara sadece acınabilir, böylesi bir durumda bizlere de acınacağı gibi. Ama hiçbir baskı olmaksızın da toplumsal bir hayat kurulamaz. Düzen ile özgürlük arasında bir denge bulmak zorundayız.”<sup>3</sup>

çelişen ve uzun vadede kendi yenilgisini hazırlayan bir iştir.” Annan, Kofi, 2002, 'Addressing Security Council, Secretary-General Endorses Three-Pronged Counter-Terrorism Strategy', Basın Bildirisi [Press Release], <[http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/sg10april\\_02.html](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/sg10april_02.html)>.

- 2 Güvenlik-özgürlük dengesi fikrinin araç-amaç ilişkisi düzleminde bir değerlendirmesi için bkz. Dinh, Viet, 2003, 'We Have to Rethink Privacy Protection', *Human Rights and Terrorism*, Netherlands Helsinki Committee, Lahey, s. 75.
- 3 Miller, Arthur, 1962, *Cadı Kazanı*, çev. S. Eyüboğlu ve V. Günyol, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, s. 8. Alıntının ilk cümlesi orijinal metinden yeniden çevrilmiştir: bkz. Miller, Arthur, 1968, *The Crucible*, Penguin Books, Middlesex, s. 16.

Therefore, security and human rights can be perceived as two values complementing each other rather than conflicting with one other. Indeed, when we look into the tradition of liberal social contract theory, we see that the *raison d'être* of the state is the provision of security and protection of rights. According to John Locke, although free and happy in state of nature, human beings established the state, a device for securing rights and liberties due to the lack of security. Also, it should be indicated that security and liberties do not have the same value. In the final analysis, security is a tool for guaranteeing rights and liberties.<sup>2</sup>

Here, the problem is the abuse of concepts like order and security—concepts that are very flexible by nature—for the arbitrary limitation of liberties. Especially in extraordinary situations, people's concerns about order and security overrule the idea of the protection of liberties. Periods in which the balance between security and liberties is often referred to and in which this balance is tipped to the disadvantage of liberties are “hard times” where the existence of a real or virtual enemy is perceived and strategies against it are developed. In the play *The Crucible* about a witch hunt in the town of Salem in 17<sup>th</sup>-century America, Arthur Miller talks about the need for a balance between liberty and order and says:

“When one rises above the individual villainy displayed, one can only pity them all, just as we shall be pitied someday. It is still impossible for man to organize his social life without repressions, and the balance has yet to be struck between order and freedom.”<sup>3</sup>

'Addressing Security Council, Secretary-General Endorses Three-Pronged Counter-Terrorism Strategy', Press Release, <[http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/sg10april\\_02.html](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/sg10april_02.html)>.

- 2 For an analysis of security-liberty balance with regards to the relationship between means and ends, see Dinh, Viet, 2003, 'We Have to Rethink Privacy Protection', *Human Rights and Terrorism*, Netherlands Helsinki Committee, The Hague, pp. 75.
- 3 Miller, Arthur, 1962, *Cadı Kazanı*, trans. S. Eyüboğlu ve V. Günyol, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, pp. 8. First sentence of the quotation has been re-translated from the original text: see, Miller, Arthur, 1968, *The Crucible*, Penguin Books, Middlesex, pp. 16.



Denge arayışı karşısında ihtiyatlı olmak gerekir. “Azami sayıda kişinin azami derecede mutluluğu”nun sağlanması amacıyla matuf faydacı düşüncenin en çok rağbet ettiği kavramlardan birisidir denge. Denge, dışarıdan bakıldığında içinde fark edilemeyecek gizli tuzakların cirit attığı ve özgürlüklerin haksız yere sınırlandırılmasını meşrulaştırma işlevi gören bir fikirdir. İşin en can alıcı noktası, düzenle özgürlük arasında dengeyi sağlayacak olanların, gerçekte düzenin yanında veya içerisinde olan kişi ve kurumlar olmasıdır. Özgürlüklerin en fazla “kamu yararı”, “kamu düzeni” ya da “milli güvenlik” gibi kavramlar temelinde tırpanlandığını düşündüğümüzde, denge söylemi karşısında dikkatli olunması gerektiği daha kolay anlaşılabilir.

### **11 Eylül 2001: İnsan Haklarının Gerileyişinin ve/ya Siyasi Fırsatçılığın Yeni Miladı**

Modern siyaset ve hukuk teorisinin en çetrefil problemlerinden birisi olan güvenlik-özgürlük arasındaki denge meselesi, 11 Eylül terör saldırılarından sonra yeniden gündeme taşınmıştır. Hak ve özgürlüklerin güvenlik bahanesiyle kurban edildiğini düşünenler, söz konusu dengenin hak ve özgürlükler aleyhine bozulduğunu ileri sürmeye başlamışlardır. Özgürlükleri sınırlayanlar ise içerdeki ve dışarıdaki baskıcı politikalarını, kısıtlayıcı tedbirlerin kaçınılmazlığına ve geçiciliğine vurgu yaparak savunmaya çalışmaktadırlar. Bu mantığa göre, olağanüstü durumda hak ve özgürlükleri korumak için bunlar bir süreliğine askıya alınabilir veya önemli ölçüde sınırlandırılabilir.

Aslında bu yaklaşım, evrensel bir anlayışı yansıtmaktadır. Nihat Erim, 30 Mayıs 1946 tarihli *Ulus Gazetesi*'nde bazı durumlarda özgürlüklerden vazgeçilebileceğini ve otoriter uygulamalara gidilebileceğini belirtmişti. Erim şöyle demişti: “sosyal bünyede derin rahatsızlıklar müşahade edildiğinde bunu gidermenin yolu, bir müddet için ‘hürriyet

We should be cautious in the quest for balance. Balance is one of the most popular concepts for the utilitarian idea of “greatest happiness for the greatest number of people.” Balance is an idea with many hidden traps invisible from the outside, and is one that serves to legitimize the unjust limitation of liberties. The crucial point is that those who should provide the balance between order and liberties are actually those people and institutions that are in favor of, or part of, the former. When we take into consideration that liberties are mostly mowed down under the pretext of such notions as “the public good,” “public order” or “national security,” it will be easier to understand that we should be cautious in the face of the balance discourse.

### **September 11, 2001: The New Turning Point for the Decline of Human Rights and for Political Opportunism**

The question of the balance between security and liberty, one of the most complex problems of modern political and legal theory, came back into the spotlight after the 9/11 attacks. Those who think that rights and liberties were sacrificed by using security as an excuse started to claim that the balance in question was upset to the disadvantage of rights and liberties. Those who limit liberties, however, try to defend their oppressive domestic and foreign policies by stressing the inevitability of restrictive precautionary measures, and also arguing that these measures are only temporary. This kind of logic dictates that under extraordinary conditions, rights and liberties can be temporarily suspended or seriously limited in order to be protected.

Actually, this approach is the extension of a much more universal one. In *Ulus Gazetesi* dated May 30, 1946, Nihat Erim stated that in some cases, liberties can be abandoned and authoritarian practices can be adopted. According to Erim “when serious ailments are diagnosed in the social body, the way to overcome these is ‘to lay a shawl over the idol of liberty’ and establish a top-down

ilahının üzerine bir şal örtmek' ve yukarıdan aşağı bir otorite tesis eylemektir(...)"<sup>4</sup>. 12 Mart 1971'den sonra başlayan ara rejim döneminin ilk başbakanı olan Nihat Erim, bu nedenle, "Şalcı Erim" olarak da anılmıştır. 11 Eylül 2001'de New York'da ikiz kulelerin yıkılışını gören özgürlük heykelinin o an ne hissettiği bilinmez, ama daha sonra üzerine şal örtülmesi de ağzına bir bant çekildiği bilinmektedir. "Özgürlükler ülkesi"ne binbir umutla gelen milyonlarca insana yıllarca "hoşgeldin" diyen özgürlük heykelinin, 11 Eylül'den sonraki dönemde içinde bulunduğu haleti ruhiyeyi tahmin etmek zor değildir. Zira ikiz kulelerin enkazı altında kalan, gerçekte özgürlük heykelinin temsil ettiği değerlerdir.

11 Eylül sonrası dönemde, hem güvenlik anlayışı hem de insan hakları ihlalleri küresel anlamda yeni bir boyut kazanmıştır. Özellikle ABD'de "teröre karşı savaş" söylemi, bir yandan "savunma"dan "güvenlik"e geçiş politikasını, diğer yandan da içeride ve işgal bölgelerinde yaşayan kişilerin hak ve özgürlüklerini hiçe sayan uygulamaları beraberinde getirmiştir. Kimilerine göre, "ABD hükümetinin Eylül 2001'den bu yana terörizme karşı savaşın bir parçası olarak savunduğu, 'savunma'dan 'güvenlik'e geçişi içeren politika değişikliği", küresel savaşın kurucu niteliğini oluşturmaktadır.<sup>5</sup> Bu politika değişikliği, iç ve dış güvenlik arasındaki geleneksel ayrımı ve işbölümünü de yıkmıştır. Güvenliğe yüklenen aktif, kurucu nitelik, "iç ve dış arasında, askerle polis arasında ayrım olmadığını gösterir". Klasik anlayışta "savunma" dış düşmanlara karşı koruma mekanizmalarını ifade ederken, 11 Eylül sonrasının "kurucu güvenlik" anlayışı, "hem yurtiçinde hem yurtdışında sürekli bir faaliyeti meşrulaştırır" hale gelmiştir.<sup>6</sup> Bu yeni anlayışın odağında dost/düşman ayrımına dayanan çatışmacı

4 Erim, Nihat, 1946, 'Demokrasi Gaye midir, Vasıta mıdır?', Ulus Gazetesi, 30 Mayıs. Bu sözün söylendiği dönemdeki siyasal gelişmeler için bkz. Çufalı, Mustafa, 2004, *Türkiye'de Demokrasiye Geçiş Dönemi (1945-1950)*, Babil Yayıncılık, Ankara, s. 73.

5 Hardt, Michael ve Antonio Negri, 2004, *Çokluk: İmparatorluk Çağında Savaş ve Demokrasi*, çev. B. Yıldırım, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, s. 38.

6 a.g.e., s. 39.

authority...."<sup>4</sup> Erim, who was the first prime minister of the interim government following [the coup of] March 12, 1971, was dubbed "Erim the Shawl-Fan" because of this article. We will never know what the Statue of Liberty felt when she witnessed the destruction of the twin towers on September 11, 2001, but we know for a fact that, although no shawl was laid upon her, her mouth was nevertheless taped shut. It is not difficult to guess the mood of the Statue of Liberty, which "welcomed" millions of people who came to the "land of liberty" with their hopes, in the period that followed 9/11, as what was crushed under the debris of the World Trade Centre were the values that the Statue of Liberty represented.

In the post-9/11 era, both the concept of security and human rights violations have gained new dimensions on a global scale. Especially in the US, the "fight against terror" rhetoric brought about a policy of transition from "defense" to "security," as well as practices that neglect the rights and liberties of individuals living at home or in occupation zones. According to some, "the policy change that involves the transition from 'defense' to 'security' and that is held by the US Government to be a part of the fight against terror since September 2001" forms the founding principle of global war.<sup>5</sup> This policy change also abolished the traditional separation and cooperation between domestic and foreign security. The active, founding characteristic attributed to security "shows that there is no difference between the domestic and the foreign, the military and the police." In the traditional approach, "defense" means protection mechanisms against external enemies, whereas in the "constructive security" approach of the post 9/11 era, it became a "justification of perpetual activity at home and abroad."<sup>6</sup> The

4 Erim, Nihat, 1946, 'Demokrasi Gaye midir, Vasıta mıdır?', Ulus Gazetesi, May 30. For the political developments of the era when these words were uttered, see Çufalı, Mustafa, 2004, *Türkiye'de Demokrasiye Geçiş Dönemi (1945-1950)*, Babil Yayıncılık, Ankara, pp.73.

5 Hardt, Michael and Antonio Negri, 2004, *Çokluk: İmparatorluk Çağında Savaş ve Demokrasi*, trans. by B.Yıldırım, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, pp. 38.

6 ibid, pp. 39.

siyaset anlayışı vardır. Bu anlayışa göre içeride ve dışarıda insanlar, bizden olanlar/bizden olmayanlar (düşmanlar) şeklinde ikiye ayrılmışlardır. 11 Eylül'den hemen sonra ABD Başkanı'nın yaptığı "yanımızda olmayanlar, karşımızdadır" açıklaması bu çatışmacı anlayışın bir göstergesidir. Aynı şekilde, belirsiz bir düşman olan "terör" ya da "terörizm"e savaş ilan edildiğinin açıklanması da siyaset anlayışındaki değişimi ifade etmektedir.<sup>7</sup> Savaşın içeride ve dışarıda süreklileştirilmesi, güvenlik politikalarının merkezine oturtulmuştur. Böylece demokratik ve uzlaşmacı siyaset anlayışı yerini, siyaseti "savaşın farklı araçlarla devamı" olarak tanımlayan çatışmacı anlayışa bırakmıştır.

Diğer yandan, özgürlükler ülkesi, bir anda baştan aşağı otorite tesis edilen, insanların sürekli izlendikleri, temel haklarından mahrum edildikleri bir "gözetim ülkesi"ne dönüşmüştür. Özgürlükleri kısıtlayan Vatansever(lik) Kanunu (*Patriot Act*), Anti-Terör Kanunu (*Anti-Terrorism Act*), Amerikalı Kahramanlar Kanunu (*True American Heroes Act*), Havaalanlarının Güvenliği Kanunu (*Airport Security Federalization Act*) ve Pilotları Silahlandırma Kanunu (*Arming Pilots Against Terrorism Act*) gibi yasal düzenlemeler birbiri ardına hızlı bir şekilde çıkarılmış ya da yenilenmiştir. Ortaya çıkan "güvenlik devleti"nde, devlet güvenliğini sağlamak amacıyla keyfi şekilde hürriyetinden mahrum bırakılmama olarak ifade edilen "kişi güvenliği" hakkı sık sık ihlal edilmiştir. İsimlerinden ya da akraba bağlarından dolayı binlerce kişi, hiç bir açıklama yapılmadan, yakınlarıyla görüştürülmeden, mahkemeye çıkarılmadan aylarca gözaltında tutulmuştur. Hak ve özgürlük ihlallerinden en fazla vatandaş olmayanlar etkilenmiştir. Toplumsal ve

7 Nitekim 11 Eylül'den sonra ABD'nin yeni ulusal güvenlik stratejisini açıklayan belgede şu ifadeler yer almaktadır: "Amerika Birleşik Devletleri, global ölçekli teröristlere karşı bir savaş yürütmektedir. Düşman, tek bir siyasal rejim, kişi, din veya ideoloji değildir. Düşman, terörizmdir. (...) Global teröre karşı mücadele, tarihimizdeki diğer savaşlardan farklıdır. Özellikle kaygan bir düşmana karşı, uzun bir zaman diliminde ve çeşitli cephelerde savaşım verilecektir". Bkz. *The National Security Strategy of the United States of America*, Eylül 2002, <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>>, s. 5.

policy of confrontation based on the separation of friend and foe is at the center of this new approach. According to this, people at home and abroad are separated into those on our side (friends) and those not on our side (foes). The US President's "those who are not with us are against us" speech shortly after 9/11 is a case in point. Similarly, the war declared against "terror" or "terrorism," a nondescript enemy, is also a sign of the policy change.<sup>7</sup> Making war perpetual at home and abroad became the central focus of US security policies. Therefore, the democratic and conciliatory policy approach was replaced by the confrontational approach that defines "politics as another means of continuing the war."

On the other hand, the land of the freedom suddenly became a "land of surveillance," where a top-down authority was implemented; and where people were constantly watched and were deprived of their basic rights. Laws limiting liberties such as the Patriot Act, the Anti-Terrorism Act, the True American Heroes Act, the Airport Security Federalization Act, and the Arming Pilots against Terrorism Act were speedily passed or revised. In the emerging "security state," the right to "individual security," which is defined as not being arbitrarily deprived of liberties in order to provide state security, was frequently violated. Many people were taken into and kept under custody for months, without trial and without being able to contact their friends and relatives, because of their names or their kinship. Those who are not citizens were the ones who were most affected by the violations of rights and liberties. Many of these people who were alienated socially and politically were constantly treated as "suspects" and "potential terrorists." It is

7 Indeed, the following is included in the document declaring the new national security strategy of the USA after 9/11: "The United States of America is fighting a war against terrorists of global reach. The enemy is not a single political regime or person or religion or ideology. The enemy is terrorism. (...) The struggle against global terrorism is different from any other war in our history. It will be fought on many fronts against a particularly elusive enemy over an extended period of time. See, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>>, pp.5.



siyasal anlamda ötekileştirilen bu kişilerin önemli bir kısmı, sürekli “şüpheli” ve “potansiyel terörist” muamelesi görmüştür. Başkan Bush’un 11 Eylül’den hemen sonra yayımladığı bir kararnamede, askeri mahkemelerin sadece vatandaş olmayanları yargılayacağını belirtmesi de bu bakımdan ilginçtir.<sup>8</sup> Aynı şekilde, Başkan’a tanınan “düşman savaşçı” (*enemy combatant*) ilan etme yetkisi de, sadece vatandaş olmayanlar üzerinde uygulanabilmektedir. “Düşman savaşçı” ilan edilen kişi, kişi özgürlüğü ve adil yargılanma haklarından mahrum bırakılmaktadır. Bu kişilerin nerede oldukları bilinmemekte, yakınlarıyla görüştürülmemekte ve süresiz olarak gözaltında tutulabilmektedir.<sup>9</sup>

11 Eylül olaylarının insan hakları bakımından üç önemli sonucu olmuştur. Birincisi, şiddeti esas alan “güvenlik devleti” anlayışı küreselleşmenin etkisiyle kısa sürede yayılmıştır. Avrupa’da, Orta Asya’da ve dünyanın birçok yerinde demokratik ülkeler, demokrasiye geçmeye çalışan ülkeler ve demokratik olmayan ülkeler güvenlik gerekçesiyle ve “terörle mücadele” söylemi altında hak ve özgürlükleri tırpanlayacak uygulamalar içine girmişlerdir. Bir anlamda 11 Eylül, muhalefeti bastırmak ve özgürlükleri kısıtlamak isteyen yönetimlere tarihi bir fırsat sunmuştur. Bu siyasi fırsatçılıktan en büyük yarayı da tabii ki insan hakları düşüncesi almıştır. Siyasi fırsatçılığın hakim olduğu dönemlerde ilkeler yerini pragmatizmin cazibesine bırakır. ABD; Peru, Kolombiya, Nijerya, Mısır gibi ülkelerde sivillerin askeri mahkemeler tarafından yargılanmasına yıllarca karşı çıktığı halde, 9/11 olaylarından hemen sonra sivilleri askeri

worth nothing President Bush’s decree, released immediately after 9/11, which stated that military courts would only try non-citizens.<sup>8</sup> Similarly, the authority given to the President to declare someone as an “enemy combatant” is an authority that only applies to non-citizens. A person declared “enemy combatant” is deprived of personal liberty and the right to a fair trial. It is not known where these people are held. They cannot contact their friends and relatives, and they can be kept under custody for an indefinite period of time.<sup>9</sup>

As far as human rights are concerned, the events of 9/11 had three important outcomes. Firstly, the “state security” approach based on violence spread quickly due to the effects of globalization. In Europe, Central Asia, and other parts of the world, democratic countries, countries in transition to democracy, and non-democratic countries took up practices that would mow down rights and liberties for reasons of security and with the rhetoric of “fighting terrorism.” In a sense, 9/11 provided administrations that wanted to suppress opposition and limit liberties with a historical opportunity. And of course, what this political opportunism hurt most was the idea of human rights. Whenever political opportunism rules, principles are replaced by the attraction of pragmatism. Although the US government opposed the trials of civilians by military courts in countries like Peru, Colombia, Nigeria and Egypt, it became a country that did the very same after 9/11.<sup>10</sup>

8 Askeri mahkemelerin yetki alanı daha sonra vatandaş olanları da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bkz. Cole, David, 2002/2003 ‘Their Liberties, Our Security: Democracy and Double Standards’, *Boston Review*, cilt 27, sayı 6, Aralık/Ocak, <<http://www.bostonreview.net/BR27.6/cole.html>>.

9 Avrupa, Orta Asya ve Amerika’da 11 Eylül sonrası dönemde insan haklarını sınırlamaya yönelik mevzuat ve uygulamalar için bkz. The International Helsinki Federation for Human Rights, 2003, ‘Anti-terrorism Measures, Security and Human Rights’, Nisan, <[www.ifh-hr.org](http://www.ifh-hr.org)>. Haubrich, Dirk, 2003, ‘September 11, Anti-Terror Laws and Civil Liberties: Britain, France and Germany Compared’, *Government and Opposition*, cilt 38, sayı 1, Kiş, s. 3-28.

8 The military courts’ sphere of jurisdiction was later expanded to include citizens as well. See Cole, David, 2002/2003 ‘Their Liberties, Our Security: Democracy and Double Standards’, *Boston Review*, vol. 27, no. 6, December/January, <<http://www.bostonreview.net/BR27.6/cole.html>>.

9 For regulations and practices limiting human rights in Europe, Central Asia and America in the post 9/11 era see, The International Helsinki Federation for Human Rights, 2003, ‘Anti-terrorism Measures, Security and Human Rights’, April, <[www.ifh-hr.org](http://www.ifh-hr.org)>. Haubrich, Dirk, 2003, ‘September 11, Anti-Terror Laws and Civil Liberties: Britain, France and Germany Compared’, *Government and Opposition*, vol. 38, no 1, Winter, pp. 3-28.

10 Waters, Maxine, 2003, ‘Our Loss of Civil Liberties in a Post-September 11 World’, Danny Goldberg, Victor Goldberg ve Robert Greenwald (eds.), in *It’s a Free Country: Personal Freedom in America After September 11*, Thunder’s Month Press, New York, pp. 103.



mahkemelerde yargılayan bir ülke konumuna düşmüştür.<sup>10</sup>

11 Eylül'ün ikinci sonucu, insan hakları düşüncesinin itibar erozyonuna uğramasıdır. 20. yüzyılın "haklar çağı" olarak nitelendirilmesinin nedeni, bu yüzyılda hakların daha az ihlal edilmesi değildir. Tersine, geride bıraktığımız yüzyıl belki de tarihin tanık olduğu en kanlı döneme tekabül etmektedir. Buna rağmen, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, bireyin haklarını ulus-devletlerin sınırları ötesinde, uluslararası arenada korumaya yönelik mekanizmaların geliştirilmesi, bu döneme "haklar çağı" denmesine neden olmuştur. Bu yüzyıl, şiddete paralel olarak, insan hakları düşüncesinin de yeniden dirildiği ve yükseldiği dönemdir. Berlin Duvarı'nın yıkılmasıyla birlikte dünyanın tek "evrensel ideolojisi" haline gelen insan hakları, üçüncü binyılın başında yeniden düşüşe geçmiştir. 11 Eylül sonrası dönemde, bilhassa demokratik ülkelerde görülen hak ihlalleri ve bunları süreklileştirmeye yönelik çabalar, insan haklarının içi boş bir retorik olduğu şeklindeki şüpheli ve sinik yaklaşımın değirmenine su taşımıştır. İnsan hakları, özgürlük ve demokrasi gibi değerleri, bağımsız devletlerin işgali için gerekçe olarak kullananlar, gerçekte bu değerlerin itibarına, onarılması uzun yıllar alacak zararlar vermişlerdir.

Üçüncüsü, 11 Eylül sonrasında güvenlik gerekçesiyle yapılan kısıtlamalara halk büyük ölçüde destek vermiştir. Bu destek, duyulan korku ile açıklanabilir. Güvenlik-özgürlük dengesinin ikincisi aleyhine bozulduğu dönemler, korkunun iktidar olduğu dönemlerdir. İnsanlar korktuklarında, güvenliğin sağlanması uğruna hak ve özgürlüklerinden kolayca vazgeçebilmektedirler.<sup>11</sup> Güvenlik kaygılarını

10 Waters, Maxine, 2003, 'Our Loss of Civil Liberties in a Post-September 11 World', Danny Goldberg, Victor Goldberg ve Robert Greenwald (der.), *It's a Free Country: Personal Freedom in America After September 11* içinde, Thunder's Month Press, New York, s. 103.

11 Ronald Dworkin bir yazısında bu durumu 11 Eylül bağlamında şu şekilde dile getirmiştir: "korkutuldukları vakit insanların temel insan haklarına ve sivil haklara itibarı/saygısı çok kırılığandır ve Amerikalılar çok korkmuştur." Dworkin, Ronald,

The second outcome of 9/11 was the loss of prestige of the idea of human rights. The reason why the 20th century is described as the "era of rights" is not because human rights were violated less. To the contrary, the century we left behind is maybe the bloodiest period of history. Despite this, the fact that mechanisms were developed in order to protect individuals' rights beyond the borders of nation-states, in the international arena, led to this era being designated as "the era of rights." This century is the time when the idea of human rights was revived and rose, in parallel with violence. Human rights, a concept that became the sole "universal ideology" in the world with the fall of the Berlin Wall, took a downturn at the beginning of the third millennium. The violations of rights in the post-9/11 period and the attempts to make them permanent, especially in democratic countries, fed the cynical approach that claims human rights to be hollow rhetoric. Those who use values like human rights, freedom, and democracy as a justification for the invasion of independent countries have, in fact, damaged these values in a way that will take years to heal.

Thirdly, the population widely supported the limitations based on security in the post-9/11 era. This support can be explained by fear. Times when the security-liberty balance is upset in favor of the former are the times when fear is in power. When people are afraid, they can easily give up their rights and liberties for the provision of security.<sup>11</sup> Those who employ an authoritarian regime by emphasizing their concerns for security do so by pumping up [the citizenry's] fear. It is not important whether this fear stems from genuine or solely perceived dangers. People who live in fear cannot think and analyze rationally. What is experienced is, clearly, an eclipse of the mind. Where there is a mental eclipse, emotions such as grudge, anger,

11 In an article, Ronald Dworkin assessed this in the following way within the context of 9/11: "Respect for human and civil rights is often fragile when people are frightened, and Americans are very frightened." Dworkin, Ronald, 2002, 'Vatanseverliğe Yönelik Tehdit', trans. A.Yayla, *Liberal Düşünce*, 25-26 Winter-Spring, pp. 262.

öne çıkararak otoriter bir yönetim sergileyenler de sürekli “korku” pompalarlar. Burada korkunun gerçek tehlikelerden ya da vehimlerden kaynaklanıyor olması çok da önemli değildir. Korku altındaki insanların sağlıklı düşünceleri ve akıl yürütmeleri mümkün değildir. Yaşanan, açık bir akıl tutulmasıdır. Aklın tutulduğu yerde, kin, öfke, intikam ve yok etme gibi duygular devreye girer. Siyasal akıl da bu duyguların kuşatması altında çalıştığı (daha doğrusu çalışmadığı) için, güvenlik gerekçesiyle baskıcı ve despotik uygulamalar kolayca haklı çıkarılmaktadır.

Korku, kaynağı ne olursa olsun, beraberinde itaati ve otoriter uygulamalara desteği getirmektedir. Nitekim, ABD’de McCarthyist dönemde\*\* komünistlere yönelik baskı politikalarını halk çok yüksek oranda desteklemiştir.<sup>12</sup> Aynı destek, 11 Eylül sonrası dönemin baskı politikaları için de fazlasıyla geçerlidir. 9/11 olaylarından sonra yapılan kamuoyu araştırmalarında, halkın korkunun etkisiyle özgürlüklerinden kolayca vazgeçebildiği görülmektedir. Bu korkunun yoğunluğu azaldıkça, insanların hak ve özgürlüklerine daha fazla sahip çıktıkları görülmektedir. Örneğin, “bu ülkede terörizmi engellemek için ortalama bir kişinin bazı sivil özgürlüklerinden vazgeçmesi gerekir mi?” sorusuna, 11 Eylül’den hemen sonra yapılan bir kamuoyu araştırmasında Amerikalıların yüzde 61’i “evet” derken, aynı soruya “evet” diyenlerin oranı 28-29 Ağustos 2002’de yapılan bir ankette yüzde 47’ye, 8-18 Temmuz 2004 tarihlerinde yapılan bir ankette ise yüzde 38’e düşmüştür. Yukarıdaki soruya “hayır” diyenlerin oranı 2001’de yüzde 33 iken, bu oran 2004’te yüzde 57’ye yükselmiştir.<sup>13</sup> Bazı

2002, ‘Vatanseverliğe Yönelik Tehdit’, çev. A.Yayla, *Liberal Düşünce*, 25-26, Kış-Bahar, s. 262.

\*\* ABD’de 1940’ların sonları ile 1950’lerin başları arasında, Cumhuriyetçi Senatör Joseph McCarthy’nin başını çektiği “komünist avı” kampanyası. Tarihe “McCarthy dönemi” olarak geçen bu dönemde insanlar sırf fikirleri yüzünden baskı görmüş ve kovuşturmaya uğramışlardır. (Ed.n.)

12 Bu konuda bkz. Arslan, Zühtü, 2003, ‘ABD Yüksek Mahkemesi ve İfade Özgürlüğü’, Z. Arslan (der.), *ABD Yüksek Mahkemesi Kararlarında İfade Özgürlüğü* içinde, LDT ve Avrupa Komisyonu, Ankara, s. 24-25.

13 Bkz. ‘America After 9/11: Public Opinion on The War on Terrorism, The War with Iraq, and America’s Place in the World’, AEI Studies in Public Opinion, s. 180 [25 Ocak 2005’te güncellenmiştir]. Metin için bkz.

<[http://www.aei.org/publications/pubID.16974/pub\\_detail.asp](http://www.aei.org/publications/pubID.16974/pub_detail.asp)>.

revenge, and destruction ascend. And since the political mind operates (or rather fails to operate) under these emotions, oppressive and despotic practices on security grounds are easily justified.

Whatever its origin, fear brings about obedience and support for authoritarian practices. Indeed, during the McCarthy era\*\* in the USA, oppressive policies targeting communists were widely supported by the populace.<sup>12</sup> The same is also true for the oppressive policies of the post-9/11 era. Public polls taken after the events of 9/11 show that people can easily give up their liberties under fear. And as the intensity of this fear diminishes, people start to care more about their rights and liberties and defend them. For instance, in an opinion poll where the question “In order to curb terrorism in this country, do you think it will be necessary for the average person to give up some civil liberties, or not?” was asked, the percentage of Americans answering “yes” was 61 percent right after 9/11, whereas the same percentage went down to 47 percent when the question was repeated in a poll in August 28-29, 2002, and to 38 percent in July 8-18 2004. Those who said “no” to the same question amounted to 33 percent in 2001, and this percentage increased to 57 percent in 2004.<sup>13</sup> Public opinion varies less concerning some other issues. For instance, the percentage of those in favor of “expanded camera surveillance on streets and in public places” was 63 percent in September 19-24, 2001, whereas in polls taken in 2003 and 2004, it only went down to 61 percent. Similarly, the percentage of those in favor of “the monitoring of discussions in

\*\* It is a campaign for “communist-hunting” headed by Republican Senator Joseph McCarthy between late 1940s and early 1950s in the United States. During this period, which was named as “McCarthy era,” people were oppressed and investigated because of their opinions. (ed. note)

12 For detailed information on this subject, see Arslan, Zühtü, 2003, ‘ABD Yüksek Mahkemesi ve İfade Özgürlüğü’, Z. Arslan (eds.), in *ABD Yüksek Mahkemesi Kararlarında İfade Özgürlüğü*, LDT and the European Commission, Ankara, pp. 24-25.

13 See ‘America After 9/11: Public Opinion on The War on Terrorism, The War with Iraq, and America’s Place in the World’, *AEI Studies in Public Opinion*, pp. 180 [updated January 25, 2005].

<[http://www.aei.org/publications/pubID.16974/pub\\_detail.asp](http://www.aei.org/publications/pubID.16974/pub_detail.asp)>.

konularda halkın kanaatlerindeki değişiklik daha azdır. Sözelimi, “caddelerde ve kamusal mekanlarda kameralarla izleme yapılması”nı destekleyenlerin oranı 19-24 Eylül 2001’de yüzde 63 iken, bu oran 2003 ve 2004’te yapılan anketlerde yüzde 61’e düşmüştür. Aynı şekilde, “güvenlik güçlerinin internetteki sohbet odalarında ve diğer forumlarda yapılan tartışmaları izlemesi”nden yana olanların oranı 11 Eylül’den hemen sonra yüzde 63 iken, 2002’de bu oran yüzde 55’e, 2003’te yüzde 54’e, 2004’te de yüzde 50’ye düşebilmiştir.

“Güvenlik güçlerinin cep telefonu görüşmelerini ve e-postaları izleme yetkisinin artırılması”na, 11 Eylül’den hemen sonra kamuoyu yoklamasına katılanların yüzde 54’ü taraf olurken, bu oran 2004’te yüzde 36’ya düşmüştür.<sup>14</sup> Sonuçları önemli olan diğer bir soru da şudur: “Birleşik Devletler güvenlik güçlerinin, terör tehdidi altında genişletilmiş yetkilerini usulüne uygun kullanacağından ne kadar eminsiniz?” Bu soruya 19-24 Eylül 2001 tarihleri arasında cevap verenlerin yüzde 34’ü “çok eminim”, yüzde 53’ü “eminim”, yüzde 8’i “çok emin değilim”, yüzde 4’ü de “emin değilim” yanıtını vermiştir. Aynı soruya Şubat 2004’te cevap verenlerde ise “çok eminim” diyenlerin oranı yüzde 23’e düşerken, “emin değilim” diyenlerin oranı yüzde 9’a yükselmiştir.<sup>15</sup>

İnsan haklarına ilişkin bu olumsuz sonuçların yanı sıra, iyimser olmayı gerektirecek gelişmeler de yaşanmıyor değil. Mesela İngiltere’de Yüksek Mahkeme, 16 Aralık 2004 tarihli kararıyla, Anti-Terör Kanunu’nun (*Prevention of Terrorism Act*), yabancıların yargı önüne çıkarılmadan süresiz gözaltında tutulmasını mümkün kılan hükmünü Avrupa İnsan Hakları Hukuku’na aykırı bulmuştur. Yüksek Mahkeme ayrıca, söz konusu düzenlemenin, vatandaş olanları kapsamadığı için ayrımcı olduğuna karar vermiştir. Karara imza atan yargıçlardan Lord Leonard Hoffman’ın şu ifadeleri dikkat çekicidir:

14 a.g.e, s. 186.

15 a.g.e., s. 189.

chat rooms and other forums on the Internet by law enforcement” was 63 percent immediately after 9/11, but 55 percent in 2002, 54 percent in 2003, and 50 percent in 2004. The “expansion of the powers of security forces to monitor cell phones and email” was favored by 54 percent right after 9/11, but this number went down to 36 percent in 2004.<sup>14</sup> Another question with significant results is the following: “Overall, how confident do you feel that US law enforcement will use its expanded surveillance powers properly under the circumstances of terrorist threats?” In September 19-24, 2001, 34 percent said they were “very confident,” 53 percent “confident,” 8 percent “not very confident,” and 4 percent “not confident.” However, in February 2004, those who said they were “very confident” went down to 23 percent, and those who said “not confident” increased to 9 percent.<sup>15</sup>

Despite these negative results concerning human rights, some optimistic developments are also witnessed. For instance, with its decision of December 16, 2004, the Lords of Appeal in England deemed contrary to the European Convention on Human Rights the article of the Prevention of Terrorism Act that made it possible to detain foreigners indefinitely without trial. The Lords of Appeal also ruled the regulation discriminatory, since it only applied to non-citizens. The following statement by Lord Leonard Hoffman, one of the judges who issued the verdict, is worth noting:

“The real threat to the life of the nation, in the sense of a people living in accordance with its traditional laws and political values, comes not from terrorism but from laws such as these [the Prevention of Terrorism Act]. That is the true measure of what terrorism may achieve. It is for Parliament to decide whether to give the terrorists such a victory.”<sup>16</sup>

14 ibid, pp. 186.

15 ibid, pp. 189.

16 A (FC) and others (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent); X (FC) and another (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent), [2004] UKHL 56. For a complete text of the



“Geleneksel yasalarına ve siyasal değerlerine bağlı olarak yaşayan insanların oluşturduğu bir milletin yaşamına yönelik gerçek tehdit, terörizmden değil, bu tür [Anti-Terör Yasası gibi] yasalardan gelmektedir. Bu [yasa] terörizmin başarısının gerçek ölçüsüdür. Böylesi bir zaferi teröristlere verip vermeyeceğine de Parlamento karar verecektir.”<sup>16</sup>

11 Eylül sonrasında insan haklarına ilişkin yaşanan gelişmelerden çıkarılması gereken en önemli ders kanımca şudur: Kriz zamanları, siyasal ve toplumsal aklın çalışmadığı dönemlerdir. Bu dönemlerde özgürlüklerin üzerine, Nihat Erim’in ifadesiyle, bir “şal” örtülmekte ve tepeden aşağı otorite tesis edilmektedir. Ancak tarih, bu dönemlerde çok ciddi siyasal ve hukuksal hataların yapıldığını göstermektedir. ABD’de 1950’li yıllara hakim olan histerik komünist düşmanlığının ateşlediği McCarthyizm bugün birçokları tarafından kara bir leke olarak anılmaktadır. Bu nedenle, olağanüstü dönemlerde hak ve özgürlüklerin keyfi ve aşırı bir şekilde kısıtlanması, geniş halk yığınları tarafından desteklene bile, doğru değildir.<sup>17</sup>

### **Panoptikal ve Demokratik Toplumlardaki Ortak Soru(n): Gardiyanları Kim Gözetleyecek?**

11 Eylül sonrası gelişmelerin bir sonucu da içinde yaşadığımız toplumun giderek bir “gözetim toplumu” haline geldiği düşüncesinin pekişmesidir. Jeremy Bentham’ın iki asır önce adına “panoptikon” dediği gözetim mekanizması, teknolojinin ve küreselleşmenin etkisiyle gelişmiş ve yaygınlaşmıştır. Küresel panoptikon içinde yaşayanlar, her an birileri tarafından gözetlendiklerini düşünerek kendilerini sınırlandırmakta, yönetenler de bu yolla

16 A (FC) and others (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent); X (FC) and another (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent), [2004] UKHL 56. Kararın tam metni için bkz. <<http://news.findlaw.com/wp/docs/terrorism/ukterror121604opn.pdf>>.

17 Bu konuda bkz. Ratner, Michael, 2002, ‘Is This a Dark Age for Fundamental Legal Protection’, Goldberd, Goldberg ve Greenwald (der.), *It’s a Free Country* içinde, s. 218: “Histeri, savaş ve istikrarsızlık zamanları; hükümete, onun kanun uygulayıcı ve istihbarat birimlerine fazla yetki veren ve özgürlüklerimizi sınırlayan yeni kanunlar için acele etme zamanı değildir.”

In my opinion, the most important lesson to be derived from the developments pertaining to human rights in the post-9/11 era is the following: Times of crisis are periods when the political and social mind does not function. In times like those, liberties are, in the words of Nihat Erim, covered with a “shawl” and a top-down authority is established. However, history shows that severe political and legal mistakes are made in these periods. McCarthyism, triggered by the anti-communism hysteria of the 1950s in the USA, is considered by many to be a black stain [in history]. Therefore, the arbitrary and excessive limitation of rights and liberties in extraordinary times is not right, even if these are supported by the vast majority.<sup>17</sup>

### **The Common Question of Panoptical and Democratic Societies: Who Will Watch the Watchmen?**

Another consequence of the post 9/11 developments is the strengthening of the idea that our society became one of “surveillance.” The surveillance [inspection] mechanism christened as “panopticon” by Jeremy Bentham two centuries ago has become widespread due to technology and globalization. Those living in the global panopticon limit themselves, with the perception that they are constantly under inspection; and those who are in power achieve societal and political control in this way. In order to understand the basic dynamics of this control mechanism, we should take a closer look into the “panopticon” model developed by Bentham.

The panopticon, or the “Inspection-House,” is a prison model described by Jeremy Bentham in 1787, in a series of letters he wrote from

decision, see <http://news.findlaw.com/wp/docs/terrorism/ukterror121604opn.pdf>.

17 On this subject, see Ratner, Michael, 2002, ‘Is This a Dark Age for Fundamental Legal Protection’, Goldberd, Goldberg and Greenwald (eds.), in *It’s a Free Country*, pp. 218: “Times of hysteria, of war, and of instability are not the times to rush to enact new laws that curtail our freedoms and grant more authority to the government and its intelligence and law enforcement agencies.”

toplumsal ve siyasal kontrolü sağlamaktadırlar. Bu kontrol mekanizmasının temel dinamiklerini kavrayabilmek için, öncelikle Bentham'ın geliştirdiği "panoptikon" modeline biraz yakından bakmak gerekecektir.

Panoptikon ya da "gözlem evi", Jeremy Bentham'ın 1787 yılında Rusya'dan İngiltere'deki bir arkadaşına yazdığı mektuplarda tasvir ettiği bir hapisane modelidir.<sup>18</sup> Bu modele göre, daire şeklindeki bir binanın tam ortasına uzunca bir gözetleme kulesi yerleştirilmiştir. Kule, etrafını çevreleyen binadaki hücreleri görecekte şekilde dizayn edilmiştir. Her birine bir kişinin yerleştirildiği hücreler ise önden ve arkadan iki pencere ile aydınlatılmaktadır. Özellikle hücrenin arka tarafındaki pencereden gelen ışık, odadaki kişinin kuleden kolaylıkla görülebilmesini sağlamaktadır. Hücredekiler, dışarıdan görülebilen ancak kendilerini izleyenleri göremeyen nesnelere konumundadırlar. Kuledeki gözetimciler (ya da gardiyanlar) ise görebilen, ancak görülmeyen özne konumundadırlar.<sup>19</sup> Dolayısıyla panoptikonun çalışması simetrik olmayan bir iktidar ilişkisine dayanmaktadır. Bu iktidar ilişkisinin temelinde yatan düşünce, nesne konumundaki kişilerin sürekli görünür olmaları ve her an izlendiklerine dair bir kanaate sahip olmalarıdır. Bentham başlangıçta, hücrelerden kuleye uzanan borular yoluyla, konuşmaların da denetlenmesini öngörmüş, ancak daha sonra bu düşüncesinden vazgeçmiştir. Foucault'ya göre, Bentham'ı bu düşünceden vazgeçiren unsur, büyük bir ihtimalle böylesi bir mekanizmanın asimetrik iktidar ilişkisini

18 Bentham'ın eserinin tam adı oldukça uzundur ve şu şekildedir: *Panopticon; or The Inspection-House: Containing The Idea of A New Principle of Construction Applicable to Any Sort of Establishment, In Which Persons Of Any Description Are To Be Kept Under Inspection; And In Particular To Penitentiary-Houses, Prisons, Houses Of Industry, Work-Houses, Poor-Houses, Lazarettos, Manufactories, Hospitals, Mad-Houses, And Schools: With A Plan Of Management Adapted To The Principle: In A Series Of Letters, Written In The Year 1787, From Crecheff In White Russia To A Friend In England.* Panoptikon'un tam metni için bkz. Bentham, Jeremy, 1995, *The Panopticon Writings*, Miran Bozovic (der.), Verso, Londra, s. 29-95

19 Bentham, 1995, 'Letter V', s. 43.

Russia to a friend in England.<sup>18</sup> According to this model, a tall watchtower is placed in the center of a circular building. The tower is designed so that the cells in the surrounding building can be seen from it. The cells, each containing one person, are illuminated by two windows, one at the front and one at the back. The light coming from the window at the back allows the person inside the cell to be easily seen from the tower. Those in the cells are objects that can be seen from the outside but cannot see those who are watching them, while the inspectors (or wardens) in the tower are subjects that can see but cannot be seen.<sup>19</sup> Therefore, the working principle of the panopticon is based on an asymmetrical power relation. The underlying idea behind this power relation is the constant visibility of the objects and their perception of being constantly watched. In the beginning, Bentham also thought of controlling their conversations with tubes extending from the tower to the cells, but later dropped the idea. According to Foucault, what made Bentham give up on this idea is the probability that such a mechanism would hamper the asymmetrical power relation, since the tubes would also allow the prisoners to hear conversations in the tower. But later works on the subject overcame this problem and mechanisms that would allow one-sided eavesdropping were developed.<sup>20</sup>

The tower, which dominates the building and is always visible to those in the cells, is the symbol of power. The inspector (or warden) combines a half-godlike "apparent omnipresence" and human "real presence."<sup>21</sup>

18 The full title of Bentham's work is quite long: *Panopticon; or The Inspection-House: Containing The Idea of A New Principle of Construction Applicable to Any Sort of Establishment, In Which Persons Of Any Description Are To Be Kept Under Inspection; And In Particular To Penitentiary-Houses, Prisons, Houses Of Industry, Work-Houses, Poor-Houses, Lazarettos, Manufactories, Hospitals, Mad-Houses, And Schools: With A Plan Of Management Adapted To The Principle: In A Series Of Letters, Written In The Year 1787, From Crecheff In White Russia To A Friend In England.* For the complete text, see Bentham, Jeremy, 1995, *The Panopticon Writings*, Miran Božovič (eds.), Verso, London, pp. 29-95

19 Bentham, 1995, 'Letter V', pp. 43.

20 Foucault, Michael, 1977, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, trans. A. Sheridan, Penguin Books, Harmondsworth, pp. 317.

21 Bentham, 1995, 'Letter VI', pp. 45.

bozacağı kaygısıdır. Zira, borular yoluyla sadece gözetimciler hücredekileri dinlemekle kalmayacak, kuledeki konuşmalar da mahkumlar tarafından duyulabilecektir. Ancak daha sonra başkaları tarafından yapılan çalışmalarda bu sorun giderilmiş, tek taraflı dinlemeyi mümkün kılacak mekanizmalar geliştirilmiştir.<sup>20</sup>

Hücredekilerin sürekli gözlerinin önünde duran ve bütün binaya hakim durumdaki kule, iktidarın simgesidir. Buradaki gözetleyici (ya da gardiyan), “her şeye kadir” yarı-tanrısal bir görüntüyle, beşeri “gerçek varlık” görüntüsünü kendi üzerinde birleştiren kişidir.<sup>21</sup> Esasen, görünmeden görme tanrısal bir özellik olduğu için, izlenenlerde sürekli izlendikleri psikolojisini yaratmaktadır. Bilindiği gibi, benzer bir durum George Orwell’in *1984* adlı kitabında da vardır. “Big Brother”, kendisi görülmediği halde, herkesi izlemektedir. Bu panoptikal iktidar uygulaması, beraberinde itaati ve disiplini getirmektedir.

Aslında Bentham, panoptikonu sadece bir hapisane modeli olarak tasarlamamıştır. Ona göre panoptikonun mükemmelliği, hemen her kuruma uygulanabilme kabiliyetine sahip olmasından kaynaklanmaktadır.<sup>22</sup> Panoptikon, bireyleri eğitmek, ıslah etmek ve/ya tutumlarını değiştirmek için kullanılabilen bir iktidar teknolojisidir. Panoptikon, Foucault’nun ifadesiyle, “gerçekte herhangi bir kullanımdan bağımsız olarak düşünülmesi gereken bir siyasal teknoloji figürüdür”.<sup>23</sup> Diğer yandan, panoptikon düşünce tarihinde geliştirilen bir dizi ideal toplum modelinden biridir. Nitekim Zygmunt Bauman’a göre “*panopticon* tüm toplumun tanımlayıcı bir modeli olarak görülebilir, tek bir dairesel binayla sınırlı bir minyatür modeldir ama en önemli yanı düzeltilmiş, geliştirilmiş, ‘kusursuz’ bir toplumun idealize bir modeli olmasıdır.”<sup>24</sup>

20 Foucault, Michael, 1977, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, çev. A. Sheridan, Penguin Books, Harmondsworth, s. 317.

21 Bentham, 1995, ‘Letter VI’, s. 45.

22 Bentham, 1995, ‘Letter XXI’, s. 93.

23 Foucault, 1977, s. 203, 205.

24 Bauman, Zygmunt, 1997, *Özgürlük*, çev. V. Erenus, Sarmal Yayınevi, İstanbul, s. 31.

Since seeing without being seen is a divine property, it creates a psychology of being constantly watched in those who are observed. As it is well known, a similar situation exists in George Orwell’s *1984*. “Big Brother” is watching everyone, although he himself is invisible. This panoptical ruling practice brings about obedience and discipline.

In fact, Bentham did not design the panopticon as a prison model alone. According to him, the perfection of the panopticon lies in its applicability to almost every institution.<sup>22</sup> The panopticon is a technology of power that can be used to educate, rehabilitate, and/or change the behavior of individuals. In the words of Foucault, the panopticon is “a figure of political technology that may and must be detached from any specific use.”<sup>23</sup> On the other hand, the panopticon is one of a series of ideal society models developed in the history of thought. Indeed, according to Zygmunt Bauman, “the *panopticon* can be seen as a descriptive model of the whole of society. It is a miniature model limited to a single circular building, but its most important aspect is that it is an idealized model of a corrected, developed, ‘perfect’ society.”<sup>24</sup>

Bentham also takes into account that the inspectors or the wardens will not fulfill their duties in panoptical society. According to Bentham, the question “who will watch the watchmen?” (*Quis custodiet ipsos custodes?*) is “one of the most puzzling political questions.”<sup>25</sup> Bentham states that in the panopticon, the wardens will be inspected in a hierarchical fashion just like the prisoners; the superintendents might determine faults by performing inspections without notification but ultimately, the inspection will be done by the people. According to

22 Bentham, 1995, ‘Letter XXI’, pp. 93.

23 Foucault, 1977, pp. 203, 205.

24 Bauman, Zygmunt, 1997, *Özgürlük*, trans. V. Erenus, Sarmal Yayınevi, İstanbul, pp. 31.

25 Bentham, 1995, ‘Letter VI’, pp. 46.



Bentham, panoptikal toplumda gözetimcilerin ya da gardiyanların görevlerini yapmayacakları ihtimalini de dikkate alır. Bentham'a göre, "gardiyanları kim gözetleyecek? (*Quis custodiet ipsos custodes?*)" sorusu, "en muammalı siyasal sorulardan birisi"dir.<sup>25</sup> Bentham, panoptikonda gardiyanların hiyerarşik düzeyde, aynen mahkumların gözetildikleri gibi gözetileceklerini, baş-denetçilerin habersiz denetimlerle aksaklıkları tespit edebileceklerini, ancak nihai olarak denetimin halk tarafından yapılabileceğini belirtmektedir. Bentham'a göre, muhtemel müdahaleleri ve huzursuzlukları önleyecek gerekli tedbirler alındıktan sonra, panoptikal kurumların kapısı meraklılara ya da "dünya mahkemesinin büyük açık komitesi"ne ardına kadar açılmalıdır.<sup>26</sup>

Bentham'ın önerdiği panoptikonun ve "demokratik kontrol" mekanizmasının realize edilebilirliği bir yana, "güvenlik güçleri"nin etkili bir şekilde denetlenmesi modern demokratik toplumların da en ciddi sorunlarından birisi olmaya devam etmektedir. Hak ve özgürlüklere dayanan demokratik düzenler, paradoksal bir şekilde, polis tarafından ve aynı zamanda ona karşı korunmaya muhtaçtır.<sup>27</sup> Bu paradoksu aşabilmek için, güvenlik güçlerinin bazı normatif ilkelere dayanan "demokratik kolluk" olarak örgütlenmesi ve görev yapması gerekmektedir. Demokratik kolluk, kendilerine gerektiğinde öldürme yetkisi verilmiş olan kişilerin görevlerini yerine getirip getirmediğini etkili bir şekilde denetleyecek kurumsal mekanizmalar oluşturmaktan ibaret olamaz. Bunun ötesinde, kolluğun gerek Birleşmiş Milletler gerekse Avrupa Konseyi ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) gibi bölgesel kuruluşlar bünyesinde hazırlanmış belgelerdeki ilke ve etik standartlara uygun davranması gerekmektedir. Bu kuruluşlar

25 Bentham, 1995, 'Letter VI', s. 46.

26 Bentham, 1995, 'Letter VI', s. 47-48.

27 Marx, Garry T., 2001, 'Police and Democracy', M. Amir ve S. Einstein (der.), Policing, Security and Democracy: Theory and Practice içinde, Office of International Criminal Justice, Huntsville, s. 43.

Bentham, after precautions are taken for preventing possible interventions and uneasiness, the doors of panoptical establishments should be thrown wide open to those who are curious or to "the great *open committee* of the tribunal of the world."<sup>26</sup>

The practicability of Bentham's panopticon and its "democratic control" mechanism aside, the efficient supervision of "security forces" is still one of the biggest problems for modern democratic societies. Democratic orders based on rights and liberties, paradoxically, need to be protected by, and at the same time from, the police.<sup>27</sup> In order to overcome this paradox, security forces need to be organized and to operate as "democratic law enforcement" based on normative principles. Democratic law enforcement cannot merely consist of establishing institutional mechanisms that effectively supervise whether individuals licensed to kill carry out their duties in an appropriate manner. Law enforcement should also act according to principles and ethical standards laid out in documents prepared by the United Nations, or regional organizations such as the Council of Europe and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). Some of the policing principles that are developed by these institutions and being debated on an academic level are:<sup>28</sup>

**Respect for human rights:** *The raison d'être* of law enforcement is the protection of individuals' rights and liberties. Therefore, law enforcement should be an institution that helps to create and maintain an environment for the protection of human rights rather than their violation.

**Commitment to the rule of law:** Law enforcement is responsible for enforcing the

26 Bentham, 1995, 'Letter VI', pp. 47-48.

27 Marx, Garry T., 2001, 'Police and Democracy', M. Amir and S. Einstein (eds.), in Policing, Security and Democracy: Theory and Practice, Office of International Criminal Justice, Huntsville, pp. 43.

28 See Caparini, Marina and Otwin Marenin, 2004, 'Police Transformation in Central and Eastern Europe: The Challenge of Change', M. Caparini and O. Marenin (eds.), in Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress, LIT Verlag, Münster, pp. 7.

tarafından geliştirilen ve akademik düzeyde tartışılan demokratik polislik ilkelerinin bazıları şunlardır:<sup>28</sup>

**İnsan haklarına saygı** (*respect for human rights*): Güvenlik güçlerinin varlık nedeni, bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasıdır. Bu nedenle kolluk, insan haklarını ihlal eden değil, onların korunmasını sağlayacak bir ortamın yaratılmasına ve sürdürülmesine katkıda bulunan bir kurum olmalıdır.

**Hukukun üstünlüğüne bağlılık** (*commitment to the rule of law*): Kolluk, hukuk kurallarının uygulanmasını sağlamakla yükümlüdür. Dolayısıyla, güvenlik güçleri görevlerini yerine getirirken, hikmet-i hükümet gibi hukuk dışı mülahazalarla değil, hukuk devleti anlayışına bağlılıkla hareket etmek durumundadırlar.

**Minimum düzeyde ve son çare olarak kuvvete başvurma** (*minimal, last resort use of force*): Meşru güç kullanma tekeline sahip olan kolluk, bu gücü kullanırken son derece dikkatli olmalıdır. Hem insan haklarına ilişkin uluslararası sözleşmelerde hem de demokratik ülkelerin ulusal mevzuatlarında kuvvete son çare olarak başvurulması gerektiği belirtilmektedir.

**Siyasal tarafsızlık** (*political neutrality*): Kolluk, görevini yaparken siyasi tarafsızlık gösterebilmesi gereği, toplumdaki farklı görüş, düşünce, inanç ve ideolojilere karşı eşit mesafede durmalıdır.

**Toplum destekli kolluk** (*community policing*): Toplum destekli kolluk, suçla mücadelede özellikle önleyici tedbirler bakımından, toplumun güvenlik hizmetlerine katılımını ifade etmektedir. Bu ilkenin işleyebilmesi; mikro düzeyde, kolluk mensuplarıyla toplumun, makro düzeyde ise devlet ile milletin barışık olmasına bağlıdır. Kolluğun, halkın değerlerine yabancı olması durumunda,

rule of law. Therefore, when carrying out their duties, security forces have to act within the rule of law, and not outside or above it.

**Minimal, last resort use of force:** As the sole practitioner of legitimate force, law enforcement must be very careful when employing this power. In international conventions pertaining to human rights, as well as the national law of democratic countries, it is stated that use of force should be the last resort.

**Political neutrality:** When carrying out its duties, law enforcement should be at an equal distance from the various views, ideas, beliefs and ideologies in the society, as befits political neutrality.

**Community policing:** Community policing means society's participation in security services for fighting crime especially with regards to preventive measures. In order for this principle to work, law enforcement officers should be at peace with the society on a micro level, and the state should be at peace with the nation on a macro level. In cases where law enforcement is alienated from the values of the society, it is not possible for them to gain people's support while carrying out their duties. The societal alienation of law enforcement will not only render community policing non-functional, but also negatively affect the legitimacy of law enforcement. Also, as part of the accessibility principle, law enforcement should open its doors to the public. In a place where security forces are inaccessible, it is hard to achieve democratic supervision.

**Accountability:** Accountability in security forces is a principle that should be practiced at two levels. First, security forces should be administratively and judicially accountable for their illegal actions. This may bring about administrative and judicial punishment. Second, the political authorities should be democratically accountable to the public for domestic and foreign security policies. Accordingly, actions of law enforcement

28 Bkz. Caparini, Marina ve Otwin Marenin, 2004, 'Police Transformation in Central and Eastern Europe: The Challenge of Change', M. Caparini ve O. Marenin (der.), *Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress* içinde, LIT Verlag, Münster, s. 7.



görevini yaparken toplumdan destek alması mümkün değildir. Kolluğun toplumsal yabancılaşması, toplum destekli kolluğu çalışmaz hale getirmekle kalmaz, ayrıca kolluğun meşruiyetini olumsuz yönde etkiler. Ayrıca ulaşılabilirlik (*accessibility*) ilkesi gereği, kolluğun kapısının halka açık olması gerekir. Güvenlik güçlerinin ulaşılabilir olduğu bir yerde, demokratik denetimin gerçekleşmesi zordur.

**Hesapverebilirlik (*accountability*):** Güvenlik hizmetlerinde hesapverebilirlik, iki düzlemde gerçekleşmesi gereken bir ilkedir. Birincisi, güvenlik güçleri kanuna aykırı davranışlarının hesabını hem idari hem de yargısal olarak vermek zorundadır. Bu, beraberinde idari ve yargısal cezaları getirebilmektedir. İkincisi, siyasal irade, iç ve dış güvenlik politikalarından dolayı demokratik yollarla halka hesap vermek durumundadır. Buna bağlı olarak, kolluğun faaliyetleri, görevin gerektirdiği gizlilikler dışında, gizli kapaklı değil, açık olmalıdır. Şeffaflık (*transparency*), iç ve dış güvenlik hizmetlerine hakim olması gereken ilkelere biridir.

**Sivil denetim (*civilian control*):** Güvenlik hizmetleri, mahiyeti itibariyle sivilidir. Hesapverebilirlik, toplum destekli kolluk, şeffaflık gibi ilkeler de esasen kolluğun sivil denetime açık olmasını zorunlu kılmaktadır. Kolluk, demokratik ülkelerde son tahlilde hükümete ve dolaylı olarak da parlamentoya karşı sorumludur.

**Askeri güçlerden ve kültürden ayrılma (*separation from military forces and cultures*):** Ordu, ülkeyi dış tehditlere ve saldırılara karşı koruması gereken bir kurumdur. Dolayısıyla, mensuplarına savunma amaçlı ve savaş eksenli bir eğitim vermektedir. Oysa iç güvenlik hizmetleri, düzen ve asayişin etkili bir şekilde sağlanmasını amaçlayan bir eğitimi gerektirmektedir. Bu nedenle, iç güvenlik sivil/siyasal denetime tabi olacak şekilde polise bırakılmalıdır. 11 Eylül’le birlikte başlayan, savunmadan güvenliğe geçiş ve militarizasyon eğilimi demokratik

should be open, except where secrecy is required by the nature of the duty. Transparency is one of the principles that should be ingrained in domestic and external security services.

**Civilian control:** Law enforcement is, by nature, a civilian service. Principles such as accountability, community policing, and transparency make it obligatory for law enforcement to be open to civilian control. In democratic countries, law enforcement is, in the final analysis, accountable to government and therefore to parliament.

**Separation of military force and law enforcements:** The army is an institution that should protect the country against external threats and attacks. Therefore, its members receive training focusing on defense and war. However, domestic security services require training that aims at the efficient provision of law and order. Therefore, domestic security should be left to the police in a manner that allows civilian and political control. The tendency of militarization and the transition from defense to security that started with 9/11 could lead to repercussions for democratic law enforcement. Especially in countries going through the democratization process, the development and firm establishment of democratic law enforcement is closely tied to the success of demilitarization policies.

**Conclusion: Towards the “Individual-Centered” Security Approach**

In the security domain, the transition from a “state-centered” security approach to a “citizen-centered” one is an important process. However, this process more resembles the swinging of a pendulum than a linear movement. After 9/11, the pendulum swung towards “state-centered” security. Once the era of fear is overcome, a change from “state-centered” security to “citizen-centered” security might be possible. At this junction, the lack of the human rights aspect of the “citizen-centered” security approach,

kolluk açısından sakıncalı sonuçlar yaratabilir. Özellikle demokrasiye geçiş sürecini yaşayan ülkelerde, demokratik kolluğun yeşerebilmesi ve yerleşebilmesi demilitarizasyon politikalarının başarısına bağlıdır.

### **Sonuç yerine: “Birey-eksenli” Güvenlik Anlayışına Doğru**

Güvenlik alanında “devlet-merkezli” güvenlik anlayışından “yurttaş-merkezli” güvenlik anlayışına geçiş önemli bir süreçtir. Ancak bu süreç, doğrusal bir çizgiyi takip etmekten ziyade, bir sarkacın salınımına benzemektedir. 9/11 olaylarından sonra sarkaç “devlet-merkezli” güvenliğe doğru yönelmiştir. Korku dönemlerinin aşılmasıyla birlikte, “devlet-merkezli” güvenlik “yurttaş-eksenli” güvenliğe doğru bir değişim söz konusu olabilir. Bu noktada, değişimin yönü olarak gösterilen “yurttaş-merkezli” güvenlik anlayışının, insan hakları bakımından eksikliğine dikkat çekmek gerekiyor. Yurttaşlık, devletle bağı ifade eden bir kavramdır. Bu anlamda, devlet-odaklı bir güvenlik anlayışının farklı kavramlarla yeniden üretilmesi riski vardır. Oysa, insan haklarının öznesi “yurttaş” değil, “birey”dir. Bu nedenle, değişimin yönü “devlet-eksenli” anlayıştan, “birey-eksenli” bir güvenlik anlayışına doğru olmalıdır. Bu sadece basit bir terminoloji farklılığı değildir. Uygulamada haklar bakımından son derece önemli etkileri olan bir farklılığı ifade etmektedir. Örneğin 11 Eylül sonrası dönemde “yurttaş olmayan”ların hakları, “yurttaş”lara oranla daha fazla ihlal edilmiştir. ABD Başkanı tarafından “düşman savaşçı” olarak ilan edilenler “vatandaş” olmayanlardır. Ayrıca, ABD’de mahkemeler, vatandaş olmayanların itirazlarını dikkate bile almamışlardır. Özellikle kriz zamanlarında, yabancıların haklarının daha fazla ihlal edildiği, vatandaş olanların da kendileri dışındakilere yönelik bu ihlalleri “anlayış”la karşıladığı tarihi bir gerçektir. Ancak, unutulmamalı ki, terörle mücadele sürecinde uzun vadede sadece yabancıların değil, yabancı olmayanların hak ve

indicated as the direction of change, needs to be emphasized. Citizenship is a concept that implies ties to the state. In this sense, there is a risk of the production of a state-centered security approach with different concepts. However, the subject of human rights is not the “citizen” but the “individual.” Therefore, the direction of change should be from the “state-centered” approach to the “individual-centered” one. This is not a simple difference in terminology. Rather it implies a difference that has very important consequences in practice, as far as rights are concerned. For example, in the post-9/11 era, the rights of “non-citizens” have been violated more than the rights of “citizens.” Those who were declared “enemy combatant” by the US President were those who were not “citizens.” Also, in the United States, courts did not even take into consideration the appeals made by non-citizens. It is a historical fact that in times of crisis, foreigners’ rights are violated to a greater extent and that those who are indeed citizens are more “understanding” towards these violations directed at the others. However, we should keep in mind that in the process of fighting terrorism, not only the rights of foreigners, but also those of the natives are at stake in the long run.<sup>29</sup> Therefore, the direction of change in the security sector should be “individual-centered,” encompassing citizens and non-citizens.

The preservation of the balance between security and freedoms, i.e. not sacrificing rights and liberties to security, is possible by abandoning confrontational policies on national and global scales. The other approach, which is based on the separation of friend and foe and the constant generation of “others,” makes war and conflict global and constant. But politics is not just a fight for power. Politics is also the art of making differences co-exist in harmony and peace. The perception of politics as a conciliatory way of sustaining peace with different tools

<sup>29</sup> Cole, 2002/2003.

özgürlükleri de kaygan bir zeminde bulunmaktadır.<sup>29</sup> Bu nedenle, güvenlik sektöründe değişimin yönü, vatandaşı olmayan herkesi kapsayacak şekilde “birey-eksenli” olmalıdır.

Güvenlik ile özgürlükler arasındaki dengenin bozulmaması, yani hak ve özgürlüklerin güvenliğe kurban edilmemesi, hem küresel hem de ulusal düzeyde çatışmacı siyaset anlayışının terk edilmesine bağlıdır. Dost/düşman ayrımına dayanan ve sürekli “öteki” üreten bu siyaset anlayışı, savaşı ve çatışmayı küreselleştirmekte ve süreklileştirmektedir. Oysa siyaset sadece, iktidar savaşlarından ibaret değildir. Siyaset, aynı zamanda farklılıkları barışçıl şekilde bir arada yaşatma sanatıdır. Siyasetin, barışın farklı araçlarla devam ettirilmesi şeklindeki uzlaşmacı algılanışı, beraberinde demokratik kolluğun kökleşmesini de getirecektir.

Çatışmacı siyasetten, uzlaşmacı siyasete geçiş şeklindeki paradigmatik dönüşümün ön şartı da eleştiri kültürünün yerleşmesidir. Eğer “ilerleme” diye bir şey varsa, bunun motor gücü eleştiridir. Kant, “Aydınlanma Nedir?” başlıklı yazısında bu soruyu, bilmeye ve aklını kullanmaya cesaret etmek şeklinde cevaplar. Kant’ın bu cevabını irdeleyen Foucault da eleştirel aklın hayati öneminden bahseder. Foucault der ki: “Kendimize ilişkin eleştirel ontoloji kesinlikle bir kuram, bir doktrin, hatta sürekli biriken bir bilgi yapısı olarak anlaşılmalıdır; bir tutum, bir *ethos*, olduğumuz şeyin eleştirisi, hem bize dayatılmış olan sınırların tarihsel analizi hem de bu sınırların aşılmasının denenmesi olan felsefi yaşam olarak kavranmalıdır.”<sup>30</sup> Kısacası, bugünün sorgulanması ve eleştirilmesi, yarının daha iyi olmasına katkıda bulunacaktır.

will also bring about the firm establishment of democratic law enforcement.

The precondition of the paradigm shift from confrontational policies to conciliatory policies is the existence of a culture of criticism. If there is such a thing as “progress,” criticism is the driving force behind it. In his article entitled “What is Enlightenment?” Kant answers this question as to dare to know and to have the courage to use one’s own reason. Foucault, when analyzing Kant’s answer, also discusses the vital importance of a critical mind. Foucault says: “The critical ontology of ourselves has to be considered not, certainly, as a theory, a doctrine, nor even as a permanent body of knowledge that is accumulating. It has to be conceived as an attitude, an ethos, a critique of what we are and a philosophical life meaning both a historical analysis of limits that are imposed on us and a trial of going beyond those limits.”<sup>30</sup> In short, questioning and criticizing the present will contribute to creating a better future.

29 Cole, 2002/2003.

30 Foucault, Michael, 2000, ‘Aydınlanma Nedir?’, M. Foucault, *Özne ve İktidar* içinde, çev. I. Ergüden ve O. Akınhay, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, s. 192.

30 Foucault, Michael, 2000, ‘Aydınlanma Nedir?’, M. Foucault, in *Özne ve İktidar*, trans. I. Ergüden and O. Akınhay, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, pp. 192.

## DÜNYA LİTERATÜRÜ VE UYGULAMASINDA GÜVENLİK SEKTÖRÜ: “DEVLET MERKEZLİ” GÜVENLİKTEN “YURTTAŞ-MERKEZLİ” GÜVENLİĞE DOĞRU MU?

### “YENİ GÜVENLİK”

Pınar Bilgin\*

#### Giriş

Güvenlik anlayışı bir süreden beri bir değişim içinde. Güvenliğin kapsamı askeri olmayan tehditleri de içine alacak şekilde genişletiliyor. Güvenlik politikalarının amacının yalnızca savaşları önlemeye çalışmaktan çıkarılması, insanların mutluluk ve refahını sağlayacak şekilde değiştirilmesi gerektiğini savunan “yeni güvenlik” anlayışı artık daha çok kabul görüyor. Altmışlı yıllardan beri bu yönde ortaya konan akademik çalışmalar<sup>31</sup> bazı ülkelerde uygulamaya konmaya başladı. Örneğin “insan güvenliği” yaklaşımı, doksanlı yıllarda Japonya, Kanada ve Norveç hükümetlerinin yanı sıra Birleşmiş Milletler (BM) tarafından da ön plana çıkarıldı; diğer ülkeler de politikalarını bu yönde değiştirmek üzere cesaretlendirildi.<sup>32</sup>

Bu yazının amacı, kitaba temel oluşturan konferansın ana temasının, yani “devlet-merkezli” güvenlikten “yurttaş-merkezli”

\* Yrd. Doç. Dr., Bilkent Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü

31 Galtung, Johan, 1969, 'Violence, Peace and Peace Research', *Journal of Peace Research*, cilt 6, sayı 3, s. 167-192; Boulding, Kenneth, 1978, *Stable Peace*, University of Texas Press, Austin. Daha seksenli yıllarda bazı Batı Avrupalı liderler bu konuda adımlar atmaya başlamışlardı. Bkz. Independent Commission on Disarmament and Security Issues, 1982, *Common Security: A Programme for Disarmament*, Pan Books, Londra. Doksanlı yıllarda Birleşmiş Milletler de “yeni güvenlik” konularını gündemine aldı. Bkz. The Commission on Global Governance, 1995, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, Oxford.

32 Axworthy, Lloyd, 1997, 'Canada and Human Security: The Need for Leadership', *International Journal*, cilt 52, sayı 2, Bahar, s.183-196; United Nations Development Program, 1999, *Human Development Report: New Dimensions of Human Security*, Oxford University Press, Oxford; Annan, Kofi, 1999, 'Human Security and Intervention: Individual Sovereignty', *Vital Speeches of the Day*, cilt 66, sayı 1; UN Commission on Human Security, 2003, *Human Security Now*, United Nations Publications, New York.

## THE SECURITY SECTOR IN THEORY AND PRACTICE: FROM “STATE-CENTERED” SECURITY TO “CITIZEN-CENTERED” SECURITY?

### “NEW SECURITY”

Pınar Bilgin\*

#### Introduction

As of late, the concept of security is going through a change. The content of security is being expanded to include non-military threats as well. The “new security” approach, which maintains that security policies should not aim only at preventing wars but should be transformed into policies that would bring about emancipatory change, has become widely accepted. Theoretical work<sup>31</sup> produced since the sixties has been put into practice in some countries. For instance, the “human security” agenda has been brought forward by Japan, Canada and Norway, as well as the United Nations in 1990s; and other countries were encouraged to move in this direction.<sup>32</sup>

The purpose of this article is to explain the main theme of the conference on which the book is based; namely, the how and why of the transition from “state-centered” security to “citizen-centered” security. I will first look

\* Assistant Prof., Bilkent University, Department of International Relations

31 Galtung, Johan, 1969, 'Violence, Peace and Peace Research', *Journal of Peace Research*, vol. 6, no. 3, pp. 167-92; Boulding, Kenneth, 1978, *Stable Peace*, University of Texas Press, Austin. Already in the 80s, some Western European leaders started their attempts on this matter. See, Independent Commission on Disarmament and Security Issues, 1982, *Common Security: A Programme for Disarmament*, Pan Books, London. In the 1990s, the United Nations has included matters of “new security” in its agenda. See The Commission on Global Governance, 1995, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, Oxford.

32 Axworthy, Lloyd, 1997, 'Canada and Human Security: The Need for Leadership', *International Journal*, vol. 52, no. 2, Spring, pp. 183-196; United Nations Development Program, 1999, *Human Development Report: New Dimensions of Human Security*, Oxford University Press, Oxford; Annan, Kofi, 1999, 'Human Security and Intervention: Individual Sovereignty', *Vital Speeches of the Day*, vol. 66, no. 1; UN Commission on Human Security, 2003, *Human Security Now*, United Nations Publications, New York.



güvenliğe geçişin nasıl ve neden oluştuğunu anlatmaktadır. Burada ilk olarak, Soğuk Savaş dönemindeki güvenlik anlayışının zaman içindeki dönüşüm koşullarına ve sürecine bakacağım. Ardından, Soğuk Savaş sonrasında ortaya çıkan, adına “yeni güvenlik” dediğimiz yaklaşımın temel niteliklerini kısaca gözden geçireceğim. Bunu yaparken, bu yeni yaklaşımın sadece eskisinin genişletilmesinden ibaret olmadığını vurgulayacağım. Son bölümde ise, “yeni güvenlik” yaklaşımını benimsemenin devlet güvenliği bakımından ne anlama gelebileceğini tartışacağım.

### **Yeni Güvenliğin Ortaya Çıkışı**

Adına “yeni güvenlik” dediğimiz yaklaşım, güvenlik gündeminin, askeri konular dışındaki -insan, devlet ve hatta üzerinde yaşadığımız gezegenin güvenliğini ilgilendiren- hususları da içerecek şekilde genişletilmesi olarak açıklanabilir.<sup>33</sup> Bu yaklaşımı benimseyenlerin attığı ilk adım, Soğuk Savaş döneminin, güvenliği “iki süper güç arasındaki çekişmenin doğrudan silahlı çatışmaya dönüşmemesi durumu” olarak tanımlayan yaklaşımının, günümüz dünyası için yetersiz kaldığını ortaya koymak olmuştur. Bu “dar” anlayışın dayatması ile ki, dünyadaki anlaşmazlıkların adaletle çözümlenmesi ve (gelişmekte olan ülkelerin gündeme getirmeye çalıştıkları) sosyo-ekonomik eşitsizliklerin azaltılması gibi sorunlar o yıllarda dünya güvenlik gündeminde üst sıralara bir türlü tırmanamamıştır.<sup>34</sup> Çünkü süper güçler arasındaki rekabet devam ettiği sürece bu konularda işbirliği yapılması mümkün görülmemiştir. Diğer bir deyişle, o dönemde dünya güvenlik anlayışı biraz da şartların dayatması ile “dar” tutulmuştur. Güvenliğin

into the conditions and processes of transformation of the Cold War security understanding. I will then briefly review the basic principles of the “new security” approach that emerged in the post-Cold War era. While doing this, I will underscore the fact that this new approach is not a mere extension of the former. In the final section, I will discuss the implications of the new security approach for the security of states.

### **The Emergence of New Security**

The new security approach can be explained as the broadening of the security agenda to include subjects outside the military issues, such as human, state and even global security.<sup>33</sup> The first step that was made by those who adopted this new approach was to display that the Cold War security understanding of “mitigating the superpower conflict” has shortcomings in the contemporary world. Because of the imposition of this “narrow” approach, the resolution of conflicts through justice and the attenuation of socio-economic inequalities (that the developing countries were trying to bring to the spotlight) were never on the top of the world’s security agenda in those years.<sup>34</sup> This was because cooperation in these matters was deemed impossible as long as the rivalry between the superpowers continued. In other words, the world security approach was narrowly defined in those years partly due to the circumstances. Non-military and even non-nuclear aspects of security were not or could not be brought to light.

33 Bu literatüre giriş için bkz. Krause, Keith ve Michael Williams (der.), 1997, *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, UCL Press, Londra; Jones, Richard Wyn, 1999, *Security, Strategy and Critical Theory*, CO: Lynne Rienner, Boulder; Booth, Ken (der.), 2005, *Critical Security Studies and World Politics*, CO: Lynne Rienner, Boulder. Literatürün son durumunun bir değerlendirmesi için bkz. Bilgin, Pınar, 2003, ‘Individual and Societal Dimensions of Security,’ *International Studies Review*, cilt 5, sayı 2, s. 203-222.

34 Bu durumu eleştiren literatüre bir örnek için bkz. Al-Mashat, Abdul Monem M., 1985, *National Security in the Third World*, CO: Westview Press, Boulder.

33 For an introduction to this literature, see Krause, Keith & Michael Williams (eds.), 1997, *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, UCL Press, London; Jones, Richard Wyn, 1999, *Security, Strategy and Critical Theory*, CO: Lynne Rienner, Boulder; Booth, Ken (eds.), 2005, *Critical Security Studies and World Politics*, CO: Lynne Rienner, Boulder. For a brief evaluation of this literature, see Bilgin, Pınar, 2003, ‘Individual and Societal Dimensions of Security,’ *International Studies Review*, vol. 5, no. 2, pp. 203-222.

34 For an example of the literature criticizing this situation, see Al-Mashat, Abdul Monem M., 1985, *National Security in the Third World*, CO: Westview Press, Boulder.

askeri ve hatta nükleer olmayan boyutları gündeme gelmemiş, getirilmemiş, getirilememiştir.

Soğuk Savaş yıllarında, güvenliğin askeri olmayan boyutlarını dünya gündemine getirmeyi deneyen siyasetçiler ve akademisyenler de yok değildir. Ancak onların sesi 1989 sonrasına kadar gerektiği gibi duyulamamıştır. Söz konusu siyasetçilerden biri, “ortak güvenlik” (*common security*) kavramını ve yaklaşımını sahiplenen, Doğu-Batı gerginliğinin azaltılması için çaba sarf eden Olof Palme’dir. Akademisyenlere ve barış aktivistlerine örnek olarak da, “kişilerarası/yapısal şiddet” (*interpersonal/structural violence*) ayrımını getiren Johan Galtung ve “kalıcı olan/olmayan barış” (*stable/unstable peace*) kavramlarını geliştiren Kenneth Boulding verilebilir.

Bir kavram ve yaklaşım olarak “ortak güvenlik”, Avrupa’da güvenliğin tarafların birbirini nükleer saldırı ile tehdit etmesiyle sağlanamayacağına, bu şekilde oluşturulan ortama “güvenli” denemeyeceğinin ayırıcılığına varan siyasetçi ve akademisyenler tarafından geliştirilmiştir.<sup>35</sup> “Kişilerarası/yapısal şiddet” ayrımını getiren Johan Galtung, barışın sadece savaşız bir ortamdan ibaret olmadığını, içinde yaşanan duruma “barış ortamı” diyebilmek için insanların yalnızca devletlerarası şiddet tehlikesinden değil, sosyo-ekonomik yapıların neden olduğu (açlık, evsizlik, sağlık güvencesi ya da eğitim olanaklarından yoksun olma gibi) tehditlerden de korunmasının gerekliliğini ortaya koymuştur.<sup>36</sup> “Kalıcı barış” kavramını geliştiren Kenneth Boulding de, nükleer tehditler üzerine kurulu politikalarla kalıcı barış sağlanamayacağını, insanlarda ve devletlerde barış beklentisi yaratmanın bu yolla mümkün olmayacağını ortaya koymuştur. Boulding’e göre, barış kalıcı olacaksa her iki taraf da gelecekle ilgili olumlu beklentilere sahip olmalıdır.<sup>37</sup>

35 Independent Commission, 1982.

36 Galtung, 1969.

37 Boulding, 1978.

Some politicians and academicians have tried to bring non-military aspects of security to the world’s attention. However, their voices could not be properly heard until after 1989. An example of these politicians is Olof Palme, who embraced the theory and practice of “common security,” and sought to address the East-West conflict. Examples of peace researchers and activists include Johan Galtung, who differentiated “interpersonal” and “structural violence,” and Kenneth Boulding, who developed the concepts of “stable” and “unstable” peace.

“Common security,” as a concept and approach, was developed by politicians and academicians who realized that security in Europe cannot be achieved by mutual threats of nuclear assault, and that such an atmosphere could not be defined as “secure.”<sup>35</sup> Johan Galtung showed that peace does not simply mean the absence of war, and that in order to have peace, people should be protected not only from intergovernmental violence, but also from threats stemming from socio-economical structures (such as hunger and lack of shelter, health care, and means of education).<sup>36</sup> Kenneth Boulding argues that stable peace cannot be achieved through policies based on nuclear threats, and that people and governments cannot have an expectation or hope of peace this way. According to Boulding, in order for peace to be stable, both parties should have positive expectations of the future.<sup>37</sup>

Naturally, it is important to prevent wars between states. However, if the money allocated for preventing wars between states is spent on increasing the credibility of mutual threats (i.e. on arms race), this can lead to a spiral of insecurity. States, while looking for security, can find themselves back where they started, or maybe even

35 Independent Commission, 1982.

36 Galtung, 1969.

37 Boulding, 1978.

Devletler arasındaki savaşların engellenmesi elbette ki önemlidir. Ancak devletlerarası savaşın önlenmesi için harcanan paralar karşılıklı tehditlerin inanırlılığını arttırmaya yöneldiğinde (yani silahlanma yarışına girildiğinde), güvenlik sağlanacağı yerde bir güvensizlik sarmalı ortaya çıkabilir. Devletler güvenlik ararken, kendilerini başladıkları noktada, hatta o noktanın da gerisinde bulabilirler. Soğuk Savaş tarihini inceleyen yazarlar, bu yıllarda Amerika Birleşik Devletleri ve Sovyetler Birliği'nin içine girdikleri silahlanma yarışının güvenliklerini ne derece arttırdığı, rekabeti nasıl amansızlaştırarak silahsızlanma ve yumuşama politikalarını zorlaştırdığı ve dolayısıyla barışı imkânsızlaştırdığı sorusunun içinden henüz çıkamamışlardır.<sup>38</sup> Batı komşumuz Yunanistan ile ilişkimizin bir güvensizlik sarmalı hali almasının en çarpıcı örneği, Kardak kayalıklarında 1996 yılında yaşanan olaylardır.

Salt silahlanma ve karşılıklı tehdit yoluyla güvenlik arama çabalarının başka bir sakıncası da, bu arayış sırasında harcanan paraların ülke içindeki eksikleri gidermekte kullanılamayışı, bu eksikliklerin neden olduğu hoşnutsuzlukların başka anlaşmazlıklara, hatta iç savaşlara neden olması, yani güvenliği artırma çabalarının orta ve uzun vadede ülke içi ve dışı güvensizliklerle sonuçlanmasıdır. Irak'ın kendini içinde bulduğu durum buna çarpıcı bir örnektir. Saddam Hüseyin rejiminin kendi geleceğini garantiye almak için izlediği silahlanma politikası, ülke içi hoşnutsuzlukları gideremediği gibi, yarattığı fakirlik yüzünden rejime tepkilerin daha da artmasına neden olmuş; diğer taraftan, ülkenin gittikçe büyüyen askeri gücü komşularını ve bölgede çıkarları olan başka devletleri rahatsız ettiğinden, Irak seksenli ve doksanlı yıllarda çatışmalardan ve savaşlardan başını bir türlü alamamıştır.

38 Bkz. Lebow, Richard Ned ve Janice Gross Stein, 1995, *We All Lost the Cold War*, Princeton University Press, Princeton. Eleştirel bir analiz için bkz. Kaldor, Mary, 1990, *Imaginary War: An Interpretation of the East-West Conflict in Europe*, Blackwell, Oxford.

behind the starting point. Writers who work on Cold War history are still trying to understand the contributions to international security of the arms race between the USA and the USSR, and its ramifications for disarmament and détente efforts.<sup>38</sup> Turkey's relationship with its western neighbor, Greece is an example of the ways in which efforts to secure oneself could cause more insecurity. Over the years, this relationship has resulted in a spiral of insecurity, which was most recently displayed in the Kardak reef incident of 1996.

Another consequence of seeking security through arms races and mutual threats is the inability to use the money spent for this quest to eliminate other deficiencies in the country, which in turn fuel other conflicts and even civil wars. In other words, the efforts of increasing security in the short-term result in internal and external insecurities in the medium and longer term. The Iraqi experience is a striking example of that. The policy of armament pursued by Saddam Hussein in order to ensure the future of his regime not only failed to meet people's insecurities but also paved the way for growing dissatisfaction due to poverty which was made worse by these policies. On the other hand, since the country's expanding military power disturbed its neighbors and other countries that had stakes in the region, Iraq was involved in conflicts and wars during the 1980s and 1990s.

The amplitude of military spending is always problematic, even if it does not lead to internal or external conflicts and wars. Since the existing (traditional) security concept gives top priority to military threats, the practices stemming from this approach not only fall short of providing security for

38 See Lebow, Richard Ned & Janice Gross Stein, 1995, *We All Lost the Cold War*, Princeton University Press, Princeton. For a critical analysis, see Kaldor, Mary, 1990, *Imaginary War: An Interpretation of the East-West Conflict in Europe*, Blackwell, Oxford.

Askeri harcamaların çokluğu ülke içi ya da dışı anlaşmazlıklara veya savaflara neden olmasa bile yine de sorunludur. Çünkü halihazırda hakim olan (geleneksel) güvenlik anlayışı askeri tehditleri gündemin tepesine oturttuğundan, bu anlayışın şekillendirdiği uygulamalar insan güvenliğini sağlamak bir yana onu tehdit eden bir hal de alabilmektedir. Diğer bir deyişle, güvenlik politikalarının asıl amacının insanların güvenliğini sağlamak olduğu, devletin, onun güvenlik kurum ve uygulamalarının bunun için oluşturulduğu unutulabilmektedir. “Yeni güvenlik” yaklaşımını savunanların “dar” ve yetersiz olarak nitelendirdiği geleneksel güvenlik anlayışı ve bu anlayışın şekillendirdiği uygulamalar, bu unutkanlığın pahalı birer örneğidir. Güvenlik anlayışının topyekûn yeniden düşünülmesini savunan “yeni güvenlik” yaklaşımı aynı zamanda, güvenliğin aslında ne için, daha doğrusu kimin için sağlanmasının gerekli olduğunu hatırlama ve hatırlatma çabasıdır.

“Yeni güvenlik” yaklaşımının düşünsel temelleri Soğuk Savaş yıllarında atılmış ve ilk uygulamalar (*Ostpolitik* örneğinde olduğu gibi)\*\* yine bu dönemde görülmeye başlanmış olsa da, bu yaklaşımın kabul görmeye başlaması için seksenli yılları ve Sovyet lider Mihail Gorbaçov’un iktidara gelmesini beklemek gerekir. Gorbaçov’un “yeni düşünce” adını verdiği yaklaşımın güvenlik boyutu, Doğu ve Batı bloğunu oluşturan devletlerin karşılıklı benimseyecekleri güven artırıcı önlemler ile güvensizlik sarmalını kırmayı içeriyordu. Yıllardan beri bu konuda yazıp çizen akademisyen ve barış aktivistlerinin geliştirdiği “ortak güvenlik” kavramından ilham alan Gorbaçov’un<sup>39</sup> bu yaklaşımı semeresini verdi; Avrupa’da ellili yıllardan beri süren gerilim aşıldı.

\*\* *Ostpolitik*, Batı Almanya’nın, 1970’li yılların başlarında uyguladığı, Doğu Bloku ve özellikle Doğu Almanya ile doğrudan görüşmeler yaparak Soğuk Savaşın yarattığı gerginlikleri aşma siyasetidir. (Ed.n.)

39 Risse-Kappen, Thomas, 1994, ‘Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structure and the end of the Cold War,’ *International Organization*, cilt 48, sayı 2, Bahar, s. 185-214; Kaldor, Mary, 1995, ‘Who killed the Cold War?’ *The Bulletin of Atomic Scientists*, cilt 51, sayı 4, s. 57-60.

people, but may also turn into threats against human security. In other words, it may be forgotten that the main aim of security policies is to provide security for people, and that the state and its security institutions and practices are tools formed in this regard. The traditional security concept that is deemed “narrow” and insufficient by those advocating new security approach and practices shaped by the traditional approach are examples of this forgetfulness with high costs. The new security approach that argues for a total rethinking of the security concept is also an effort to remember and remind us of whose security we should be concerned with.

Although the intellectual basis of the new security approach goes back to the Cold War era, and the first practices are witnessed during this period (as can be seen in the example of *Ostpolitik*),\*\* a wider acceptance of the approach was not possible until the eighties, when the Soviet leader Mikhail Gorbachev came to power. The security dimension of the approach that Gorbachev named “new thinking” aimed at breaking the spiral of insecurity through Eastern and Western blocks’ mutual adoption of confidence raising measures. Gorbachev’s approach, inspired by the common security concept developed by peace researchers and activists who worked on the subject for years<sup>39</sup> bore fruit; the tension that had been present in Europe since the fifties was overcome.

After 1989, the dissolution of first the Eastern Block, and then the Soviet Union increased the hopes pertaining to the protection of world security, albeit in its narrow sense.

\*\* *Ostpolitik*, is the politics pursued by West Germany in the beginning of 1970s by holding meetings with the Eastern Block and especially with East Germany in order to overcome tensions created by the Cold War. (Ed. note)

39 Risse-Kappen, Thomas, 1994, ‘Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structure and the end of the Cold War,’ *International Organization*, vol. 48, no. 2, Spring, pp. 185-214; Kaldor, Mary, 1995, ‘Who killed the Cold War?’ *The Bulletin of Atomic Scientists*, vol. 51, no. 4, pp. 57-60.



1989 sonrasında, önce Doğu Bloku'nun sonra da Sovyetler Birliği'nin dağılması ile beraber, "dar" anlamıyla da olsa dünya güvenliğinin korunabileceğine dair duyulan güven arttı. Buna süper güç çekişmesinin uluslararası işbirliği girişimlerini artık sekteye uğratmayacağına dair beklentilerin oluşması da eklenince, "dünya güvenliği" tanımının daha fazlasını hedefleyecek şekilde yenilenebileceği fikri ortaya çıktı. "Yeni güvenlik" olarak adlandırılan anlayış işte bu dönemde şekillenmeye başladı.<sup>40</sup>

Sovyet tehdidinin ortadan kalkması ile "dar" anlamda güvenlik sağlanmıştı, ancak insanlar, örneğin Balkanlar'da yaşayanlar kendilerini daha "güvende" hissetmişler miydi? Güvenliğe en dar anlamıyla yaklaşıldığında bu soruya olumlu cevap verilebilir, çünkü Sovyet nükleer saldırısı ya da işgali tehdidi sona ermişti. Ayrıca Sovyetler Birliği'nin olmadığı bir ortamda, bölgedeki eski baskıcı rejimlerin ömrü de uzun sürmemişti. Diğer taraftan doksanlı yıllar boyunca süren savaş ve çatışmalar, Soğuk Savaş sonrasında Balkanlar'a dar anlamıyla bile olsa güvenlik getirmekten uzak kaldığını açığa çıkardı. İnsanlar ve sosyal gruplar açısından bakıldığında durum daha da kötüydü, çünkü Sovyet baskısının sona ermesi gündelik güvensizlikleri iyice görünür kılmıştı. Bu sadece Balkanlar'da değil Rusya'da da böyle olmuştur. Diğer bir deyişle, Gorbaçov'un politikaları ve onu izleyen gelişmeler, devletler arasındaki gerilimin düşmesinin, bir barış ortamı yaratmak ve bu ortamı kalıcı kılmak için yeterli olmadığını, bunun için devlet sınırları içinde de barış sağlanması gerektiğini, onun da refah ve mutluluktan geçtiğini -kısacası bütüncül bir güvenlik yaklaşımına olan ihtiyacı- açıkça ortaya koymuştur.

Burada şu noktaya dikkat çekmekte yarar var: "Yeni güvenlik" yaklaşımının ortaya çıkışı sadece idealist dürtülerin şekillendirdiği bir süreç değildir. Eğer öyle olsaydı, askeri tehditlerin yeniden ön plana

This, together with the expectations that the superpower conflict would no longer hinder international cooperation attempts, the idea that the concept of "world security" would be able to be redefined with a broader perspective emerged. The concept that would later be named "new security" began to be shaped during this period.<sup>40</sup>

The security was ensured in a narrow sense following the disappearance of the Soviet threat. However, did people, such as those living in the Balkans, feel more secure? When security is considered in its narrowest sense the answer might be "yes" since the threat of Soviet nuclear assault or invasion came to an end. Moreover, in an environment where the Soviet Union no longer existed, old repressive regimes in the region did not survive for long. Yet on the other hand, the wars and conflicts that continued throughout the nineties showed that the post-Cold War era failed to bring security to the Balkans, even in its narrow sense. The situation was even worse from the point of view of people and social groups, since the end of the Soviet suppression made daily insecurities visible. This was the case not only in the Balkans, but also in Russia. In other words, Gorbachev's policies and the developments that followed indicated that decline in the tension between states is not enough to create and maintain an environment of peace, because that peace comes through people's welfare and happiness. In short, they showed that a holistic approach to peace is necessary.

At this junction, it is important to point out that the emergence of the new security approach is not a process that is shaped solely by idealist motives. If that was the case, the need for the new security approach would vanish with the resurfacing of military threats. As a matter of fact, some claimed this

40 Booth, Ken (der.), 1991, *New Thinking about Strategy and International Security*, Herper Collins, Londra.

40 Booth, Ken (eds.), 1991, *New Thinking about Strategy and International Security*, Herper Collins, London.

çıkması durumunda “yeni güvenlik” anlayışına olan ihtiyaç da ortadan kalkardı. Nitekim 11 Eylül saldırıları sonrasında bunu iddia edenler olmuştur. Onlara verilebilecek en uygun cevap, yeni güvenliğin idealist beyinlerin bir ürünü olmadığıdır. “Yeni güvenlik”, küreselleşmeye bütüncül bir güvenlik yaklaşımı ile cevap verilmesi gereğinin farkına varan gerçekçi beyinlerin ürünüdür. Güvenlik açısından bakıldığında, küreselleşme, yeni tehditlerin oluşumuna ivme kazandıran ve bazı eski tehditleri görmezden gelmeyi güçleştiren bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>41</sup> Bu ortamda gerçekçilikten asıl uzaklaşanlar, güvenliğin temel unsurlarının değişmezliğini varsayarak geleneksel yaklaşımlarla yetinmeyi deneyenlerdir.

“Yeni güvenlik” yaklaşımının şekillenmesinde kuşkusuz idealizmin de bir nebze rolü olmuştur -idealler olmadan pek az gelişme ve yenilenme olur-. Fakat duvarların yıkılmasıyla küreselleşmenin ivme kazanması, yani nesnel koşulların değişmesi bu süreçte çok daha büyük bir rol oynamıştır. Çünkü küreselleşme, cevaplarını bildiğimizi sandığımız bazı sorular üzerinde yeniden düşünmeyi zorunlu hale getirmiştir. Şu sorular buna çok iyi birer örnektir: “Güvenlik nedir?”, “kimin içindir?”, “nasıl sağlanır/sağlanmalıdır?”, “kimin güvenliğine (devletin mi, yurttaşın mı, üzerinde yaşadığımız gezegenin ve gelecek nesillerin mi?) öncelik verilmelidir?”

Şimdiye kadar “yeni güvenlik” yaklaşımının nasıl ortaya çıktığını açıkladım. Şimdi bu yaklaşımın temel niteliklerinin ne olduğuna döneceğim. Bunu da “yeni güvenlik”in ne olmadığından hareket ederek yapacağım.

### “Yeni Güvenlik” Ne Değildir?

“Yeni güvenlik” denildiğinde çoğunlukla, eskinin askeri-odaklı (yani askeri tehditlere

after the 9/11 attacks. The best answer to these people is that the new security approach is not a product of idealist thinking. The new security approach is a creation of realist thinkers who see the necessity of countering globalization with a holistic security approach. From the point of view of security, globalization emerges as a process that has accelerated the development of new threats and that has made it difficult to overlook some old threats.<sup>41</sup> In such an atmosphere, the ones who stray from reality are those who make do with a traditional approach assuming that the basic elements of security are not in need of modification.

Certainly, idealism played a role in the formation of the new security concept; very little transformation is possible without ideals. However, the momentum globalization gained after the walls came down, in other words, the change in objective circumstances has played a bigger role. Because globalization led us to rethink about the answers of some questions that we thought we knew. Some of these questions are, “What is security?”, “Who is it for?”, “How can and should it be provided?”, and “Whose security has priority (the state, the citizen, the planet we live in, or future of generations)?”

So far, I explained how the new security approach emerged. Now I will go back to its basic characteristics. My starting point will be what new security is not.

### What “New Security” is Not?

When the term “new security” is used, it is usually taken as the expansion of military-focused security (i.e. the kind of security that

41 Clark, Ian, 1997, *Globalisation and Fragmentation: International Relations Theory in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, s. 107-126; Booth, Ken, 1998, ‘Conclusion: Security Within Transformation’, Ken Booth (der.), *Statecraft and Security: The Cold War and Beyond* içinde, Cambridge University Press, Cambridge, s. 338-353; Guéhenno, Jean-Marie, 1998/1999, ‘The Impact of Globalisation on Strategy,’ *Survival*, cilt 40, sayı 4, s. 5-19.

41 Clark, Ian, 1997, *Globalisation and Fragmentation: International Relations Theory in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, pp. 107-126; Booth, Ken, 1998, ‘Conclusion: Security Within Transformation,’ in *Statecraft and Security: The Cold War and Beyond*, Ken Booth (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, pp. 338-353; Guéhenno, Jean-Marie, 1998/1999, ‘The Impact of Globalisation on Strategy,’ *Survival*, vol. 40, no. 4, pp. 5-19.

karşı hazırlıklı olmaya öncelik veren) güvenlik anlayışının, daha geniş bir tehdit yelpazesini içerecek şekilde genişlemesi anlaşılmaktadır. Bu “yeni” tehditler, ekonomik eşitsizlik ve adaletsizlik, çevre kirliliği ve doğal kaynakların yok olması, etnik anlaşmazlıklar, uluslararası göç, uyuşturucu ticareti, kaçakçılık vb. sorunları içerir. Ancak “yeni güvenlik” sadece gündemin genişlemesinden ibaret değildir. Aslında gündemin genişlemesi, “yeni güvenlik” anlayışının benimsenmesinin uygulamadaki bir yansımasından ibarettir. Bir felsefe olarak “yeni güvenlik” ise güvenlik anlayış ve uygulamalarının merkezine insanın ihtiyaçlarını yerleştirmeyi hedefleyen topyekûn bir yenilenme girişimidir. Güvenliğe yaklaşımdaki bu dönüşüm, güvenliğin askeri ve diğer tüm boyutlarını içeren daha bütüncül bir anlayışın benimsenmesi anlamına gelir. Bunu, “güvenlik kimin içindir?” sorusunu ortaya atarak yapar. Verdiği cevap da şudur: Güvenlik insan içindir. Devlet, güvenliği, yurttaşın güvenliğini sağlamakta kullanılan bir araçtır, asla amaç değildir.<sup>42</sup>

Batı literatür ve uygulamasında, “yeni güvenlik” yaklaşımı ile gündeme eklenen yeni tehditlerden, “yumuşak güvenlik” (*soft security*) diye de bahsedilmektedir. Eskinin, devletlerin sınırları dışından kaynaklanan askeri tehditleri ise “sert güvenlik” (*hard security*) olarak adlandırılmaktadır. Kullanıldığında binlerce, hatta yüz binlerce hayatı tehdit edebilecek kitle imha silahlarının, dünya güvenliğine, üzerinde yaşadığımız gezegenin ve sonraki nesillerin geleceğine oluşturduğu tehdit ile karşılaştırıldığında, ekonomik, çevresel ve benzeri sorunlar gerçekten de “yumuşak” kalabilir. Dünyanın bazı bölgelerinde (mesela Afrika’da) insanların yiyecek yemek, içecek su bulamamaları ve bu yüzden göç etmek ya da yasadışı yöntemlerle (mesela uyuşturucu ticareti ile) geçimlerini sağlamak durumunda kalmaları da “yumuşak” tehditler olarak

42 Booth, Ken, 1991, 'Security and Emancipation', *Review of International Studies*, cilt 17, sayı 4, s. 313-326.

sees being prepared against military threats as a priority) into a concept that covers a wider range of threats. These “new” threats include economic inequalities and injustices, environmental degradation and the destruction of natural resources, ethnic conflicts, international migration, drug trafficking and smuggling, etc. But the new security approach is not a simple expansion of the existing agenda. Actually, the expansion of the agenda is merely the practical reflection of how the new security approach is adopted. As a philosophy, new security is an attempt at total reformation that strives to put human needs into the focal point of security in theory and practice. This change in the approach to security means the adoption of a more holistic understanding, including an understanding that covers the military, as well as all the remaining [non-military] aspects of security. This is achieved by asking the question, “Who is security for?” The answer is this: Security is for people. The state is only a tool for providing security for the people and is never the real aim itself.<sup>42</sup>

The new threats that were added to the agenda with the new security approach are tagged as “soft security” in Western literature and practice whereas the [traditional] military threats stemming from abroad are named “hard security.” Indeed, in comparison to weapons of mass destruction, which can threaten to take thousands, even hundreds of thousands of lives, as well as the future of the planet and coming generations, economic, environmental or similar problems can be viewed as “soft.” Lack of food and potable water in some parts of the world (e.g. Africa) and the fact that people are forced to migrate or be involved in illicit business (e.g. drug trafficking) as a result can also be seen as “soft threats.” However, in the insecure environment these people live in, these threats

42 Booth, Ken, 1991, 'Security and Emancipation', *Review of International Studies*, vol. 17, no. 4, pp. 313-326.



görülebilir. Ancak bu insanların içinde buldukları güvensizlik ortamında bu tehditler gayet sert bir şekilde hissedilmektedir. Diğer bir deyişle, “yumuşak/sert” tehditler arasındaki ayrım, içecek su, yiyecek yemek, barınacak yer gibi bazı konularda kendini güvencede hissedenlerin (çoğu zaman Batı-merkezli) bakış açısından anlamlı gibi görünse de, bu güvensizliklerle günbegün mücadele etmek durumunda olan kişiler için (mesela gelişmekte olan ülkelerin insanları için) çok da anlamlı değildir. Ayrıca, küreselleşme ile gittikçe daha da adaletsiz bir hal alan dünyadaki kaynak dağılımının yarattığı koşulların, Batı’yı da nasıl “sert” bir şekilde vurabileceği, 11 Eylül ve onu takip eden terör saldırıları ile görülmüştür.

Yukarıda belirttiğim gibi, “yeni güvenlik” anlayışının attığı ilk adım, Soğuk Savaş yaklaşımlarının günümüz dünyası için yetersiz olduğunu ortaya koymaktır. Bu anlayışı benimseyenlerin attığı ikinci adım, dünya insanların gündelik hayatta karşı karşıya kaldığı güvensizlikleri anlamak ve bunlarla baş edebilmek açısından, yalnızca Soğuk Savaş yaklaşımının değil, bazı güncel yaklaşımların da ne kadar yetersiz kalabildiğine işaret etmektir. Askeri tehditleri “sert”, diğerlerini ise “yumuşak” olarak nitelendiren bu ve benzeri yaklaşımlar, yalnızca insani güvensizliklere çare olamamakla kalmaz, aynı zamanda bu güvensizliklerin kendilerini yeniden üretmelerine de zemin hazırlar. “Sert/yumuşak” güvenlik terimlerini ortaya koymak yoluyla tehditler arasında hiyerarşik bir sıralama oluşturulması, bazı tehditlerin daha ciddi ve önemli olduğu, dolayısıyla acil olarak ele alınması gerektiği mesajını verir. Benzer şekilde diğer tehditleri “yumuşak” olarak nitelemek, onların daha önemsiz oldukları ve ele alınmaları aciliyet gerektirmediğinden gündemde alt sıralara itilebilecekleri izlenimini yaratır. Bu ise bir taraftan gündem genişletiliyormuş gibi yapılırken diğer taraftan geleneksel yaklaşımın yeniden hakim duruma

make themselves felt in a very hard way. In other words, the separation between “soft” and “hard” threats might be meaningful from the point of view of a society (mostly Western) that feels safe in matters like food, water and shelter, but it makes little sense for people in developing countries who have to struggle with these insecurities on a daily basis. That said, the attacks of 9/11 and other terrorist attacks that followed showed how “hard” the West can be hit by the circumstances that were created due to the resource distribution in the world that becomes more and more unfair with globalization.

As I noted above, the first step of new security thinking was to display that the Cold War approach to security was not sufficient for the contemporary world. The second step was to point out that the Cold War approach and some contemporary approaches can be insufficient for understanding and coping with the insecurities that people face in their daily lives. Approaches such as these, which define military threats as “hard” and other threats as “soft,” not only fall short of solving these human insecurities, but also allow these problems to reproduce themselves. When a hierarchy is established among threats by differentiating between “soft” and “hard” security, an impression that some threats are more serious and important than others and should be urgently handled is created. In the same vein, defining other threats as “soft” might give an impression that these threats are of lesser importance and that they can be pushed down in the agenda as they are not so urgent. This is just making believe that the agenda is being expanded, while, on the other hand, the traditional approach becomes dominant again, in other words, just settling for changes that might be called cosmetic.

The words that are chosen in defining threats are not insignificant. Sometimes words can



getirilmesi, yani pek bir şeyin değiştirilmeden bırakılması, “kozmetik” olarak nitelendirilebilecek değişiklikler ile yetinilmesi anlamına gelir.

Tehditler tanımlanırken kullanılan kelimeler önemsiz değildir. Bazen kelimeler de taş gibi baş yarabilir.<sup>43</sup> Hangi tehdidin uzmanlarca ne tür kelimeler ile ifade edildiği, güvenlik uygulamaları açısından hayati önem taşır. Geleneksel yaklaşımların “yumuşak” olarak nitelendirdiği tehditler yüzünden eğitim ve iş olanakları kısıtlanan ve potansiyellerini gerçekleştirme fırsatı elde edemeyen Hintli ve Pakistanlı gençler bunu gayet iyi bilir. Çünkü onların hükümetleri zamanında “sert” tehditlerin öncelikli olduğuna ve bu tehditlerin ancak nükleer silah geliştirerek karşılanabileceğine karar vermiştir.

Bu, yeni firkateynlere, tanker uçaklarına, benzer askeri araç ve gereçlere ihtiyaç olmadığı anlamına gelmez. Ancak bunların, adlarından da anlaşılabilirliği gibi “araç ve gereç” oldukları, aslolanın insanların ihtiyaçları olduğu, çoğu zaman gözden kaçırılmaktadır. Firkateynler ve tanker uçaklar, devletlerin ve dolayısıyla yurttaşların güvenliğini sağladıkları ölçüde gereklidirler. “Barok [bir] arsenal”ın<sup>44</sup> oluşmasına katkıda buldukları durumlarda ise hem devletin hem de yurttaşların güvenliği ihmal edilmeye başlanmış demektir. Bu pahalı ihmalkârlığı mümkün kılan ise, tehditler arasında hiyerarşi oluşturan, sonra da bu hiyerarşiyi görünmez kılarak güvenlik uygulamaları konusunda daha derin düşünmemizi engelleyen geleneksel güvenlik yaklaşımıdır. Bir tehdidin “sert” olması, onun hiyerarşide her zaman tepeye oturtulması gerektiği anlamına gelmez. Bir sonraki bölümde de üzerinde durulacağı gibi, demokratik toplumlarda, hangi tehditlerin ne zaman ve hangi uygulamalar yoluyla

break bones like sticks and stones.<sup>43</sup> Words selected by experts to define different types of threats are of vital importance to security practices. This is well known to the youth of India and Pakistan, whose educational and professional possibilities and potential are limited by those threats that are dubbed “soft” by the traditional approach, because their governments have decided that “hard” threats have priority and that these can be countered only by developing nuclear weapons.

This does not mean that new frigates, tanker planes and similar military instruments and practices are not needed. However, most of the time it escapes from observation that these are, as their names suggest, merely “instrumental” and that the main focus should be on human needs. Frigates and tanker planes are necessary as long as they provide the security of the states and therefore of their citizens. When they start to become a “baroque arsenal,”<sup>44</sup> the security of both the state and its citizens are being neglected. What leads to this expensive negligence is the traditional security approach that first creates a hierarchy among threats, and then renders this hierarchy invisible, preventing us from thinking deeper about matters of security practices. The fact that a threat is a “hard” security threat does not necessarily mean that it should have top priority. As will be discussed in the next section, in a democratic society, the decision about which practices to be used in order to eliminate which threats is taken through dialogue and discussion. If needed, a tanker plane is produced; if the need is for a school, a factory or a laboratory, then they take

43 Mattern, Janice Bially, 2005, ‘Why “Soft Power” Isn’t So Soft: Representational Force and the Sociolinguistic Construction of Attraction in World Politics’, *Millennium: Journal of International Studies*, cilt 33, sayı 3, s. 583-612.

44 “Barok arsenal” terimini ilk defa Mary Kaldor, Sovyetler Birliği ve Amerika Birleşik Devletleri’nin Soğuk Savaş yıllarında üstüste yığıldıkları süslü silahları anlatırken kullanmıştır. Bkz. Kaldor, Mary, 1986, *The Baroque Arsenal*, Hill & Wang, Londra.

43 Mattern, Janice Bially, 2005, ‘Why “Soft Power” Isn’t So Soft: Representational Force and the Sociolinguistic Construction of Attraction in World Politics’, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 33, no. 3, pp. 583-612.

44 The term ‘Baroque arsenal’ was coined by Mary Kaldor, to define the ornate weapons being piled by the Soviet Union and the United States of America in the Cold War era. See Kaldor, Mary, 1986, *The Baroque Arsenal*, Hill & Wang, London.

bertaraf edileceğine konuşarak ve tartışılarak karar verilir. Gerektiğinde tanker uçağı alınır, gerektiğinde okul yaptırılır, fabrika kurulur, laboratuvar açılır. Tanker uçaklarına gereksinimi azaltabilmek için komşularla ve diğer devletlerle ilişkileri iyileştirmek, karşılıklı kalıcı barış umudu yaratabilmek için gerekli adımları atmak gibi kararlar hep bu tür tartışma süreçlerinde alınır ve uygulamaya konur. Elinizdeki kitabın da bir parçası olduğu ve dünyanın dört bir yanında yürütülmekte olan “güvenlik sektöründe reform” projeleri; (başka amaçların yanında) bu tartışma sürecini şeffaflaştırma, “güvenlik nedir?” “nasıl sağlanmalıdır?” sorularının, zamanın ve zeminin gerektirdiği şekilde, demokratik bir ortamda, asker ve sivil aktörler tarafından beraberce tartışılarak cevaplanması gereken sorular olduğuna işaret etme amacını güder.<sup>45</sup>

Toparlamak gerekirse: “yeni güvenlik”, yalnızca sınır ötesinden kaynaklanan askeri tehditlerin oluşturduğu “sert” güvenlik konularına, askeri-olmayan başka tehditlerin ilave edilmesi suretiyle gündemin genişletilmesinden ibaret olarak görülmemelidir. Bunun başlıca üç nedeni vardır. İlk olarak, bu yeni tehditlerin “yumuşak” olarak nitelendirilmesi yanıltıcıdır; bu güvensizliklerin insan hayatına olan etkileri son derece serttir. Dünyadaki, önlenebilir nedenlerle gerçekleşen çocuk ölümlerinin sayısı buna örnek verilebilir.<sup>46</sup> Başka bir örnek de, savaşlar için yapılan harcamalar ile daha da kısıtlanan kaynakların insan hayatının kalitesini iyice düşürmesi ve insanların potansiyellerini gerçekleştirmesini engellemesidir. İnsanın insana uyguladığı doğrudan şiddetin engellenmesi elbette ki önemlidir; “sert” güvenlik uygulamaları denilen askeri ve polisiye tedbirler de zaten buna odaklanır. Devletler arasındaki bağımlılık ilişkilerinden kaynaklanan sosyo-

priority. Decisions about improving relations with neighboring countries and other states in order to reduce the necessity of buying a tanker plane, to create the hope of a mutual and permanent peace are all taken in the process of these negotiations as to what is needed more and accordingly put to practice. One of the main purposes of security sector reform projects that are run throughout the world and of which this book is a part, is to make this process transparent and to answer the questions “What is security?” and “How should it be sought?”, and to point out that these questions should be answered in a democratic manner through discussions among military and civilian actors, as time and circumstances dictate.<sup>45</sup>

To sum up, new security should not be seen as the mere expansion of the agenda to include ostensibly “soft” non-military threats in addition to those “hard” security issues composed of military threats stemming from outside a country’s borders. There are three main reasons for this. First, the definition of these new threats as “soft” is misleading; the effects of these insecurities on human life are quite hard. The number of preventable child deaths in the world is a case in point.<sup>46</sup> The decline in the quality of life and the prevention of people’s potential because war spending limits resources, is another example.. The prevention of direct violence among people is, of course, important; the military and police measures that are defined as “hard” security practices focus on this. The structural violence caused by the socio-economical deterioration stemming from the inter-dependability of states is usually described as a “soft” threat. However, this might as well be seen as a hard threat since it prevents people from having a humane life

45 Cawthra, Gavin ve Robin Luckham (der.), 2003, *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, Zed, Londra.

46 Bu sayı şu anda günde 30 binin üzerindedir. Bkz. <[www.savethechildren.org](http://www.savethechildren.org)>.

45 Cawthra, Gavin and Robin Luckham (eds.), 2003, *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, Zed, London.

46 Right now, this number is above 30,000 per day. See <[www.savethechildren.org](http://www.savethechildren.org)>.

ekonomik bozulmaların neden olduğu yapısal şiddet ise genelde “yumuşak” tehdit olarak nitelendirilir. Halbuki bu pekala sert bir tehdit olarak da görülebilir. Çünkü insanların insanca yaşamalarını, potansiyellerini gerçekleştirme fırsatını elde etmelerini engeller. Bununla da kalmaz; devletler arasındaki anlaşmazlıkları daha da derinleştirerek şiddet kullanımına yol açar. Oysa “yeni güvenlik”, gündemi genişletmenin ötesinde, hem kişilerarası, hem de yapısal şiddeti bertaraf etmeyi hedefleyen, eskisinden daha bütüncül bir güvenlik anlayışını yerleştirmeye çalışmaktadır.

“Yeni güvenlik”in, gündeme yumuşak tehditlerin de eklenmesinden ibaretmiş gibi görülmesinin ve gösterilmesinin ikinci sakıncası, sert/yumuşak güvenlik terimlerinin iki tehdit grubu arasında hiyerarşik bir sıralama oluşturmalarıdır. Bu ise askeri tehditlerin daha önemli olduğu ve öncelikle ele alınması gerektiği yönünde zaten var olan eğilimi pekiştirmektedir. Sınırların dışından (veya içinden) kaynaklanan bir askeri tehdit söz konusu olduğunda, bu tehdidin öncelikli olarak ele alınmasının gerekeceği muhakkaktır. Ancak, olası askeri tehditleri caydırmak için yapılan kontrolsüz güvenlik harcamalarının bütçenin sağlık ve eğitim gibi başka kalemlerinden aktarıldığı düşünüldüğünde, bunun ne tür güvensizliklere kaynak oluşturduğu görülür. Gelişmekte olan ülkelerde yaşayanlar bunu gelişmiş ülke yurttaşlarından daha iyi bilirler.

“Yeni güvenlik”i, yumuşak güvenlik sorunlarının gündeme eklenmesinden ibaret olarak görmenin ve göstermenin üçüncü ve en önemli sakıncası, böyle yapıldığında güvenlik gündeminin genişletilmesinin asıl nedeninin gözden kaçırılmasıdır. Asıl neden insanların güvenliklerinin (ve tabii güvensizliklerinin), güvenlik anlayış ve uygulamalarının merkezine alınmasıdır.

“Yeni güvenlik” sadece gündemi genişletmekten ibaret olsaydı, gelişmekte

and from fulfilling their full potential. It also deepens conflicts among states and leads to the use of violence. Whereas the new security approach, beyond enlarging the agenda (when and where it is necessary), strives to eliminate interpersonal and structural violence and establish a more holistic approach to security than to the previous one.

The second drawback of perceiving the new security approach as the mere inclusion of soft threats in the agenda is the creation of a hierarchical binary of two threat groups: hard versus soft threats. This only serves to strengthen the existing belief that military threats are more important, and therefore should have priority in practice. Certainly, in case of a military threat from outside (or from within) the borders, this threat should have top priority. However, when we consider that uncontrolled military spending is made in order to deter projected military threats, and that this becomes possible only through transfers from other budget items such as health and education, the kinds of insecurities (including inviting external intervention) such uncontrolled spending may result in becomes clear. Those people living in developing countries know this much better than those in the developed countries.

The third and most important drawback of perceiving and portraying the new security approach as the mere addition of soft threats to the agenda is failing to see the real reason for expanding the security agenda. The real reason is to make the security (and insecurity) of people the main focus of security in theory and practice.

If new security consisted solely of expanding the agenda, all developing countries could be seen as key players because developing countries have had to deal with internal and external threats by virtue of being late-comers to “nation-building.” Therefore, the

olan devletlerin tümü bu konuda öncü aktörler olarak görülebilirdi. Çünkü gelişmekte olan ülkeler henüz devlet ve ulus inşası süreçlerinin başında oldukları için, gerek iç gerekse dış tehditlerle baş etmek durumundadırlar. Dolayısı ile gelişmekte olan ülkelerin güvenlik gündemleri hep geniş olagelmıştır. Ancak bu onların yeni güvenlik yaklaşımını benimsedikleri anlamına gelmez. Yani güvenlik anlayış ve uygulamalarının merkezine insanı aldıklarını göstermez. Aksine, gelişmekte olan ülkelerin önemli bir kısmında, yurttaşların güvenliğine yönelik başlıca tehdit bizzat kendi devletleridir. Bu devletler ulusal güvenlik siyasetini, toplum üzerinde hakimiyet kurmak ve bu hakimiyeti perçinlemekte bir araç olarak kullanmaktadır. Güvenlik, özellikle de ulusal güvenlik, gizlilik zırhına saklandığından, üzerinde fazla konuşulmasına izin verilmeyen, telaffuz edildiğinde herkesin durup dikkat kesildiği ve kendisinden isteneni tartışmadan yerine getirdiği bir kavram ve uygulama alanı olduğundan, devletler onun bu sihrinden sonuna kadar istifade etmekten çekinmezler. Sorunlar güvenlik sorunu olarak adlandırıldığında, yani ulusal güvenlik gündemine eklendiğinde, “güvenlik” sihirli bir sözcük halini alıverir, tartışma durur, yurttaşlar devletin kendilerinden istediğini sorgulamadan yerine getirirler. Bu gerekçeyle vergilerin arttırılmasını, eğitim ve sağlık harcamalarından kesinti yapılmasını, bazı demokratik hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasını, daha gündelik hayata indirgersek, binalara girerken üzerlerinin aranmasını sorgulamazlar.

Örnek vermek gerekirse, bazı bölge ülkelerinde ulusal güvenliğin tanımı çok geniştir. Bunun nedeni, bu ülkelerde güvenliğe yönelik tehdidin sadece komşu ülkelere ya da ABD'nin müdahaleci politikalarından değil, aynı zamanda iç sorunlardan kaynaklandığının düşünülmesidir. Devlet ve ulus inşasının hâlâ sürdüğü bu coğrafyalarda rejimler, her

security agenda of developing countries have always been broader. However this does not mean that they have embraced the new security approach. This is because they do not always make the people the main focus of their security policies. To the contrary, many developing states constitute the main threat against the security of their own citizens. National security policies may be used as a tool by these states to establish and maintain hegemony over the society. Security, especially the provision of national security, is shielded by secrecy, thereby minimizing public discussions of the subject. When mentioned, everyone stands to attention and does what is required of them without questioning. States do not refrain from using this “magical” instrument to the full extent. When a problem is portrayed as a security problem, i.e. put on the national security agenda, the magic word “security” kicks in; all discussions come to a halt, citizens do whatever the state requires of them without questioning. They do not question the increase in taxes, cutbacks in education and health budgets, or to give an everyday example, being subject to searches when entering a building.

For instance, some developing countries have a very broad definition of national security. This is because threats are perceived as stemming not only from neighboring countries or interventionist policies of the USA, but also from internal problems. In these countries where the state and the nation are still in the process of being built, regimes might see threats everywhere they look. In order to cope with these threats, they maintain a broad security agenda. What they really do is to perpetuate the rule of a certain family, group, clan or class (or any branch of the security sector) in the name of maintaining security.<sup>47</sup> To achieve this, they

47 Bilgin, Pinar, 2005, *Regional Security in the Middle East: A Critical Perspective*, Routledge, London.



baktıkları yerde tehdit görürler. Bu tehditlerle baş edebilmek için de güvenlik gündemini geniş tutarlar. Aslında yaptıkları, ulusal güvenliği korumak adına bir ailenin, bir zümrenin, bir kabilenin veya sınıfın (ya da güvenlik sektöründeki herhangi bir organın) iktidarını devam ettirmektir.<sup>47</sup> Bunu da “güvenlik” kelimesinin sihrinden yararlanarak yaparlar. Bu sihrin nasıl işlediğinden bir sonraki bölümde bahsedeceğim.

### **“Yeni Güvenlik” Devlet Güvenliğini Geri Plana İter mi?**

Yeni güvenliğin “devlet-merkezli” güvenlikten “yurttaş-merkezli” güvenliğe geçişi içermesi, devlet güvenliğinin geri plana itildiği anlamına gelmez. Devletin güvenliğinin sağlanması, yurttaşların güvenliğini sağlamak için ön şarttır. Devlet güvenliğinin sağlanamadığı durumlarda, mesela düşman askerleri sınırdan içeri adım attığında, yurttaşların güvenliği de tehlikede demektir. İşte bu yüzden, adına “ulusal güvenlik” de denilen devlet güvenliğinin sağlanmasına hep öncelik verilmiştir. Varsayılan şudur: devlet güvende ise yurttaşlar da güvendedir; güvenliğe ilişkin kaygılara kapılmadan günlük işlerinin peşinden koşabilirler.

Peki ama tehlike anı geçtikten sonra devletin artık güvencede olduğuna, yurttaşların ihtiyaçlarının ön plana alınabileceğine kim, nasıl karar verir? Devletin ileri gelenleri, ulusal güvenliğin sağlanması için gerekenin yapılmakta olduğuna bir türlü ikna olamazsa ne olur? Yurttaşların güvenliği (bazı bölge ülkelerinde olduğu gibi) hep geri planda kalmaya mahkum mu olur? Ya devlet ileri gelenlerinin ulusal güvenliğe ilişkin kaygı ve hassasiyetlerinden (ve de güvenlik kelimesinin sihrinden) istifade ederek, kendi kişisel ya da kurumsal, ideolojik ya da ticari çıkarlarının peşinde koşanların (ABD Başkanı Eisenhower’ın “Askeri-Sınai Yapı”, Edward Said’in “Askeri-Sınai-Akademik

make use of the magic word “security.” I will discuss how this magic works in the next section.

### **Does New Security Hamper State Security?**

The fact that new security covers a transition from “state-centered” to “citizen-centered” security need not hamper practices focused on securing the state. Providing the security of the state is the precondition for providing the citizens’ security. In cases when state security cannot be provided, e.g. when enemy soldiers cross the borders, the citizens’ security is also at stake. This is why state security, also known as “national security,” has always had priority. The assumption is as follows: If the state is safe, so are the citizens; they can get on with their daily lives without having to worry about security.

But after the danger ceases to exist, who decides that the government is now secure, and that citizens’ needs can once again take priority? What happens if the leaders are not convinced that all necessary steps are taken to ensure state security? Is the security of citizens is always doomed to have low priority (as it happens in some states that “fail” their citizens)? What happens if a class that follows their own group, institutional, ideological or commercial profit emerges (like the members of what former US President Eisenhower called the “Military-Industrial Complex” and what Edward Said called the “Military-Industrial-Academic Complex”), using the national security concerns and sensibilities of the leaders (and the magic word “security”)? How far should the magic of security be in effect?

Those who share the concerns I have formulated above should bear in mind that the answers to the questions how “national security” should be defined, what steps should be taken, and how practices should be shaped

<sup>47</sup> Bilgin, Pinar, 2005, *Regional Security in the Middle East: A Critical Perspective*, Routledge, Londra.

Yapı” dediği bütünün üyelerinin) ortaya çıkması durumunda ne olur? Güvenliğin sihri nereye kadar işletilmeye devam edilmelidir?

Yukarıda soru olarak formüle ettiğim kaygıları taşıyanlar, “ulusal güvenliğin” nasıl tanımlanacağı, gereğinin ne olduğu, uygulamaların ne şekil alacağı sorularına verilecek cevapların “önceden belirlenmiş” olduğunu, üstüne üstlük söz konusu yanıtların birtakım siyasi tercihler içerdiğini zihinlerinin bir köşesinde bulundurmalıdırlar.<sup>48</sup> Devlet güvenliğinin sağlanması nasıl sınırlara barikat kurulmasından ibaret değilse, her risk de düşmanın sınırdan içeri adımını atması kadar “bariz” ve “tartışmasız şekilde tehlikeli” değildir. Çoğu zaman güvenliğe yönelik tehditler uzmanlar tarafından olasılık hesapları yapılarak belirlenir -ancak yurttaşlara “bariz” tehditler olarak sunulur. Saldırı tehdidinde bulunan bir hasmın olmadığı durumlarda bile, devletler yine tehdit hesaplamaları yapmaya ve önlemler almaya devam ederler. “Düşman”ın daima dışarıda ve hatta bazen içeride bir yerde olduğu varsayılır ve ona göre hazırlık yapılır. Bu hesaplar yapılırken kullanılan formül kabaca, “tehdit eşittir kapasite çarpı niyet” şeklinde özetlenebilir. Bu formül teoride değilse de uygulamada sorunlar içerir. Çünkü niyet çoğu zaman “kötü” olarak varsayıldığından tehdit hesaplamaları kapasite üzerinden yapılır. Örneğin Soğuk Savaş yıllarında hem Amerika Birleşik Devletleri hem de Sovyetler Birliği ulusal güvenlik hesaplamalarını yekdiğerinin kapasitesine dayandırmıştır. Kapasite ile ilgili alınan istihbarata dayanılarak kötü niyetin devam ettiği varsayılmış ve yukarıda “güvensizlik sarmalı” olarak nitelendirilen durum yaratılmıştır.<sup>49</sup>

48 Bu konudaki ilk değerlendirmelerden biri için bkz. Wolfers, Arnold, 1952, 'National Security as an Ambiguous Symbol,' *Political Science Quarterly*, cilt lxxvii, sayı 4, Aralık.

49 Bu dönemin ABD’li güvenlik uzmanlarının katkı ve hatalarının bir analizi için bkz. Kaplan, Fred, 1991, *The Wizards of Armageddon*, Stanford University Press, Stanford.

are not only “predefined,” but they also include some political predilections.<sup>48</sup> As providing security does not solely consist of barricading the borders, not every risk is as “obvious” and “indisputably dangerous” as enemy soldiers’ crossing the border. More often than not, threats to security are defined by the probability calculations of the experts – but presented to citizens as “obvious” threats. Even in the lack of an enemy threatening to assault, states continue to make threat calculations and take measures. It is assumed that the “enemy” is always out there, or sometimes even in here and preparations are made accordingly. The formula that is used for these calculations can be roughly summed up as “threat equals capacity multiplied by intent.” Although acceptable in theory, this formula is problematic in practice. Because when the intent is usually presumed to be “evil,” the threat calculations are almost always made based on capacity. For instance, during the Cold War, both the USA and the Soviet Union based their national security calculation on each other’s capacity. Relying on intelligence about capacity, it was assumed that evil intent continued to exist, leading to the situation named above as the “spiral of insecurity.”<sup>49</sup>

This is to underscore that to perceive and portray threats against state security as the mere act of listing what is “obvious” on paper can be misleading. Identifying threats against national security and adopting necessary practices to counter them require making some vital choices. These choices are made by civil and military experts in the name of the citizens. They prepare reports about threats against national security. Based on these

48 For one of the first evaluations on this subject, see Wolfers, Arnold, 1952, 'National Security as an Ambiguous Symbol,' *Political Science Quarterly* vol. lxxvii, no. 4, December.

49 For an analysis of the contributions and mistakes of the USA security experts of the era, see, Kaplan, Fred, 1991, *The Wizards of Armageddon*, Stanford University Press, Stanford.

Burada dikkati çekmeye çalıştığım husus, devlet güvenliğine yönelik tehditleri belirlemeyi, “bariz” olduğu varsayılanın kağıda dökülmesi olarak görmenin ve göstermenin yanıltıcı olabileceğidir. Ulusal güvenliğe yönelik tehditleri belirlemek ve gerekli uygulamaları benimsemek, bazı yaşamsal seçimler yapılmasını gerektirir. Bu seçimleri yurttaşların adına sivil ve askeri “uzmanlar” yaparlar. “Ulusal güvenliğe yönelik tehditler” üzerine raporlar verirler. Adına “ulusal güvenlik belgesi” denilen bu raporlara dayanılarak güvenlik gündemi belirlenir, bütçeler hazırlanır, gerekli uygulamalar benimsenir.<sup>50</sup> İşte bu yüzden, yani güvenlik gündeminin belirlenmesi süreci birtakım kritik siyasi seçimleri içerdiği için, şeffaflığın yanı sıra demokratik katılım ve denetim gerektiren bir süreçtir. Ancak bu şekilde, yeni firkateynin yurttaşların güvenliğine katkıda bulunacağı konusundaki kuşklar giderilebilir.

Güvenlik kelimesinin sihriinden yararlanmak isteyen “uzmanlar”, bu sürecin demokratik katılıma açılmasına iki temel neden öne sürerek karşı çıkarlar. Öne sürülen ilk neden, güvenliğin doğası icabı gizlilik gerektirdiği, dolayısı ile kapalı kapılar ardında tartışılması gerektiğidir. Özellikle kriz durumlarının ve genelde bazı kritik konuların gizlilik gerektireceği muhakkaktır. Ancak ulusal güvenlik gündeminin ana hatlarının ve bütçesinin belirlenmesinin gizlilik zırhının gerisine saklanmayı gerektirmediği, birçok liberal devletin tecrübesiyle sabittir.

Güvenlik konularının demokratik ortamlarda tartışılmasına karşı çıkanların ileri sürdüğü ikinci neden, güvenliğin “doğası” itibarı ile “uzmanlık” gerektirdiği, dolayısıyla herkesin bu konuda konuşmaya yetkili olmadığıdır. İşte güvenlik kelimesinin sihri asıl burada etkili olur. Geleneksel olarak üzerinde konuşmanın teknik uzmanlık

reports, which are called national security documents, the security agenda is defined, budgets are drawn, and necessary practices are adopted.<sup>50</sup> Since the process of defining the security agenda involves some critical political choices, transparent and democratic participation and supervision is always a must. Only then can doubts about the new frigate contributing to the security of the citizens can be dispelled.

The experts who want to benefit from the magic of the word “security” oppose the opening of this process to democratic participation for two main reasons. The first reason they argue is that security, by definition, requires secrecy and therefore has to be discussed behind closed doors. Indeed, especially crisis situations and generally some critical issues would require secrecy. But liberal states’ experience teaches us that the main features of the national security agenda and the process of drawing up the budget not need be hidden behind the shield of secrecy for security policy to be effective.

The second reason suggested by those who are against opening up security issues for democratic control is that security, due to its nature, requires expertise, and therefore not everyone is competent to talk about it. This is exactly where the magic of the word “security” starts to work. In many subjects traditionally assumed to require technical expertise, such as economics, the monopoly of experts has long been broken, and citizens who are affected by government policies and their representatives have their voices heard; whereas in matters of security, this monopoly is still maintained. Moreover, those who protect this monopoly are not only the

50 Amerika Birleşik Devletleri’nin Ulusal Güvenlik Belgesi’ne internet ortamında erişilebilir. Bkz. *National Security Strategy of the United States of America*, <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>. Türkiye Cumhuriyeti’nin “Kırmızı Kitap” olarak da adlandırılan ulusal güvenlik politikası belgesi kamuya açıklanmaz, ancak içeriğindeki temel bazı değişiklikler basına yansır.

50 The National Security Document of the United States of America can be viewed online. See, *National Security Strategy of the United States of America*, <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>. The national security policy document of the Turkish Republic, also known as “The Red Book”, is not declared to the public, but some changes in its content find their way into the press.

gerektirdiği varsayılan ekonomi ve benzeri pek çok konuda “uzmanların” tekeli kırılmış, devlet politikalarından etkilenen yurttaşların ve onların temsilcilerinin sözü dinlenilir olmuşken, güvenlik konularında bu tekel korunabilmektedir. Üstelik bu tekelin korunmasını sağlayanlar sadece uzmanların kendileri değil, aynı zamanda yurttaşlar ve onların temsilcileridir. Çünkü bu ikinci grup, güvenlik konularında değil konuşmak, bu konuda bilgi edinmekten dahi uzak kalmayı seçmeye devam etmektedir. Genel kabul, güvenlik gündeminin belirlenmesinin, “bariz” ve “önceden belirlenmiş” olduğu varsayılan tehditlerin uzmanlarca kağıda dökülmesinden ibaret olduğudur. Yine uzmanlar bu tehditlerin nasıl karşılanacağı konusunda değerlendirmeler yaparak bütçeler çıkarmaktadır. Bu sayede, sihirli kelime “güvenlik” telaffuz edildiğinde tartışmalar durmakta, güvenliğin gereği neyse onun yapılması konusunda fikir birliğinin oluşması uzun sürmemektedir. Çünkü neyin güvenlik gündemine alınıp neyin dışarıda bırakılabileceğinin tartışma konusu olabileceği, çoğumuzun bilgisi dahilinde değildir. Yurttaşlara anlatılan, tehditlerin dışarıda bir yerlerde daima var olduğu ve onlara karşı ebediyen hazırlıklı olmak gerektiğidir.

Yukarıda da üzerinde durulduğu gibi, güvenliğin sağlanmasının daima birincil öncelik taşıdığı konusunda hem “yeni” hem de “geleneksel” güvenlik yaklaşımlarını benimseyenler arasında görüş birliği vardır. Ancak “kimin” güvenliğine, “ne zaman” ve “ne şekilde” öncelik verilmesi gerektiği, dünyada artık şeffaf ve demokratik katılım sağlanan ortamlarda tartışılarak karar verilen konular haline gelmektedir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri yurttaşlarının güvenliğini Saddam Hüseyin’in (varlığı daha o zaman tartışma konusu olan) nükleer programının mı, yoksa (son örneği Katrina kasırgası ile görülen) çevre felaketlerinin mi daha çok tehdit ettiği tartışma konusu olacaktır. İdeal olan bu konularda gerekli bilgi ve tecrübe birikimine sahip kişi ve

experts, but also the citizens and their representatives. Because the latter chooses to remain uninformed about matters of security and allows the former to dominate. The assumption is that defining the security agenda merely consists of observing threats that are obvious and predefined and putting them on the security agenda. Again, these experts make assessments about how these threats are to be met and draw budgets accordingly. As a result, when the magic word “security” is uttered all discussions stop, budgets are drawn up, policies shaped. This whole process is made possible because most of us do not know that the question of what to include in the security agenda and what to leave out can be opened for informed discussion.

As noted above, there is an agreement among those who embrace the new and the traditional security approaches regarding the idea that the provision of security should be a top priority. The questions as to “whose” security should have priority, and “how” and “when” it will be provided, are starting to be discussed in transparent environments that provide democratic participation in the world. For instance, in the United States, a point of discussion is whether the nuclear program of Saddam Hussein (the existence of which was already open to debate) or environmental disasters (the latest example of which is Hurricane Katrina) poses a bigger threat for citizens. The ideal is the participation of people and institutions that have the necessary knowledge and experience in such debates to decide on the best way to provide the security of the citizens and the state. Depending on what is necessary, an aircraft carrier or a retaining wall will be built. The question of which one should be prioritized in maintaining homeland security does not have a predefined answer; it should be open to discussion.



kuruluşların tartışmaya katılması, devletin ve yurttaşların güvenliğinin en iyi nasıl sağlanacağı konusunda anlaşmalarıdır. Gerektiğinde uçak gemisi inşa edilir, gerektiğinde suların önüne set. “Yurt güvenliği” (homeland security) kavram ve uygulamaları çerçevesinde hangisine öncelik verilmesi gerektiği, cevabı “önceden belirlenmiş” değil, tartışılması gereken bir sorudur.

Önceki iki bölümde, “yeni güvenlik” yaklaşımının attığı ilk iki adımı belirlemiştım. İlk adımda, Soğuk Savaş yaklaşımlarının günümüz dünyası için yetersiz olduğu ortaya konmuştu. İkinci adımda ise dünya insanların içinde bulunduğu güvensizlikleri anlamak ve bunlara çözüm getirebilmek bakımından, Soğuk Savaş sonrası yaklaşımlarının da ne kadar yetersiz kalabildiğine işaret edilmişti. “Yeni güvenlik” yaklaşımını benimseyenlerin attığı üçüncü adım, güvenlik kelimesinin sihrinin ardına gizlenerek demokratik tartışmaların dışında bırakılan, güvenlik gündeminin oluşturulması ve uygulamalarının benimsenmesi süreçlerinin aslında siyasi seçimler içerdiğini ortaya koymak olmuştur. Diğer bir deyişle, “yeni güvenlik” yaklaşımının “devlet-merkezli” güvenlikten “yurttaş-merkezli” güvenliğe geçişi içermesi, devletin güvenliğinin geri plana itilmesi anlamına değil; ulusal güvenlik kavram ve uygulamalarının tartışmaya açılması ve tartışmaların merkezine yurttaşların ve onların temsilcilerinin de alınması anlamına gelir. Devletin güvenliğinin sağlanması, yurttaşların güvenliği için hayati önem taşıdığına göre, bu sürece onların da katılması tabiidir. Ulusal güvenlik gündeminin oluşturulması ve uygulamaların benimsenmesi sürecinin (yukarıda ortaya koyulduğu gibi) siyasi bir süreç olması, yurttaşların temsilcilerinin de aktif rol oynamasını gerekli kılar. Bütün bunlar devletin güvenliğinin geri plana itilmesine neden olmaz, aksine bu güvenliğin daha iyi nasıl sağlanacağı konusunda yararlı

In the previous two sections, I defined the first two steps of the new security approach. The first step was to point out that the Cold War approach was insufficient for today’s world. The second step was to show how the post-Cold War approaches could fall short of understanding the insecurities of the people of the world and to provide solutions. The third step taken by those who embraced the new security approach is to show that the processes of developing the security agenda and implementing its practices, hitherto hidden behind the magic of the word “security,” actually include political choices. In other words, the fact that new security includes the transition from state-centered security to citizen-centered security does not mean hampering state security; but it means opening up for discussion the concepts and practices of security and putting the citizens and their representatives at the center of these discussions. Since the provision of state security is vital for the security of citizens, they are supposed to participate in drawing up the security agenda. This process requires the active participation of citizens’ representatives. All these would not hamper state security; to the contrary, it lays the groundwork for fruitful discussions about how to better provide security. These discussions can only be more beneficial if there are more experts in security matters, if the existing experts train themselves in the concept and practices of new security, and if the citizens and their representatives “step up and look after”<sup>51</sup> matters of security.

## Conclusion

The reason for the emergence of the new security concept is to meet the needs of the people whose insecurities are deepened, rather than eliminated, by the prevailing military-focused approach. The reason for its

51 Inter-Parliamentary Union (IPU) and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2004, *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, TESEV and DCAF, Istanbul and Geneva.

tartışmaların yapılmasına olanak yaratır. Bu tartışmaların daha da yararlı olmasının yolu, güvenlik konusunda uzman olan kişilerin sayısının artmasından, varolan uzmanların “yeni güvenlik” anlayış ve uygulamaları konusunda kendilerini yetiştirmelerinden, yurttaşların ve temsilcilerinin güvenlik konularını “sahiplenmelerinden” geçer.<sup>51</sup>

### **Sonuç**

“Yeni güvenlik” anlayışının ortaya çıkış nedeni, içinde yaşadıkları güvensizlikler askeri-odaklı yaklaşımlarla giderilemeyen ve hatta bunlarla daha da derinleşen insanların ihtiyaçlarına cevap vermektir. Yeni güvenlik yaklaşımının ortaya çıkış nedeni aynı zamanda, devlet güvenliğinin bir amaç değil, yurttaşların güvenliğini sağlamakta bir araç olduğunu vurgulamaktır. Yurttaşların güvenliğini sağlayabilmesi için devletin kendisinin güvencede olması elbette gereklidir. Ancak bazı devletlerin özgürlükleri sınırlayan baskıcı uygulamaları, yurttaşların güvenliğine önem verdikleri konusunda kuşulanmamıza neden olmaktadır. Diğer taraftan, liberal felsefeyi benimsemiş bazı devletler de, gerek 11 Eylül sonrası kendi ülkelerinde uyguladıkları politikalar, gerekse dış politikaları yoluyla insan güvenliğini tehdit etmektedirler. Kısacası, devletlerin güvenlik yaklaşım ve uygulamalarının sorgulanmayışı, insanların güvenliğine yönelik devletlerin bizzat kendilerinin oluşturdukları tehditlerin gözden kaçırılmasına neden olmaktadır. Yeni güvenlik işte bu sorgulamadır; uygulamada dönüşüm çabasıdır.

emergence is also to stress the fact that state security is not an end in itself, but only a tool for providing the citizens' security. The state should of course be safe in order to provide security for its citizens. But the oppressive policies of some states that limit freedoms raise doubts about whether they give enough importance to their citizens' security. On the other hand, some states that have embraced the liberal philosophy threaten human security by both the policies they applied in the homeland after 9/11 and by their foreign policies. In short, the lack of questioning of states' security approaches and practices leads to overlooking the threats states pose themselves to human security. New security is this questioning; it is a transformation in the making.

51 Parlamentolararası Birlik (PAB) ve Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (DCAF), 2004, Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi: İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar, TESEV ve DCAF, İstanbul ve Cenevre.

# AVRUPA GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN BİRBİRİNE UYUMU

Willem van Eekelen\*

Avrupa Konseyi'nin 2005 yılında aldığı, Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB)'ne girmesi için müzakerelerin başlaması kararı, 1963'ten beri süregelen uzun bir süreçte önemli bir dönüm noktası olmuştur. Bu karar başka bir ilişki türünü değil, tam üyeliği kapsamakta ve AB üyeliği için Türkiye'ye diğer adaylardan farklı davranılmayacağını açıklığa kavuşturmuştur. Her iki taraf da müzakerelerin uzun bir süre alacağını ve bu süreçte esas olarak izlemenin öne çıkacağını kabul etmiştir.

Türkiye'nin, birbirini izleyen reform paketleri sayesinde, mevzuatını AB müktesebatına (acquis) yaklaştırma yolunda çok ciddi adımlar atmış olduğu kabul görmüştür. Yeni tedbirlerin çoğunun uygulamaya konmasıyla ilgili bazı şüpheler dile getirildiyse de, bunların yürürlüğe girmesi için en azından on, yirmi yıllık bir sürecin gerektiği kabul edilmiştir.

Türkiye son iki yıl boyunca sivil-ordu ilişkilerinde önemli reformlar yapmış olduğundan, Aralık'taki Avrupa Konseyi'nde bu konu çok öne çıkmamıştır. Milli Güvenlik Kurulu'ndan yürütme yetkisi alınmış, görev alanı tavsiye ve danışma işleviyle sınırlandırılmıştır; bunun yanı sıra üye sayısı artırılmış ve başkanlığına bir sivil getirilmiştir. Ordu temsilcileri eğitim ve medya kurullarından çekilmiş, askeri mahkemelerin rolü azaltılmıştır.

AB ile müzakereler ilerledikçe ve yeni mevzuat uygulamada da kendini gösterdikçe,

\* Dr., Hollanda Avrupa Hareketi Başkanı; Hollanda Krallığı Savunma Eski Bakanı; Batı Avrupa Birliği (WEU) Eski Genel Sekreteri

# CONVERGENCE OF EUROPEAN SECURITY SYSTEMS

Willem van Eekelen\*

The decision of the European Council to start negotiations in 2005 for Turkey's entry into the European Union constituted an important landmark in a long-term process, ongoing since 1963. This decision concerned full membership and not some lesser special relationship and made clear that Turkey would not be treated differently from other candidates for EU membership. Both sides recognized that the negotiations would take considerable time during which attention would be given to a monitoring process.

General recognition was given to the unprecedented progress Turkey has made, through its successive reform packages, in approximating its legislation to the EU acquis. Some doubts were expressed about the level of implementation of a host of new measures, but these were alleviated by the fact that at least some ten years would be available for putting words into practice.

At the December European Council, the state of civil-military relations did not figure prominently because Turkey had made significant reforms during the previous two years. The National Security Council had been given advisory functions instead of executive authority, its membership was increased, and a civilian was appointed as chairman. Military representatives had been withdrawn from the councils for education and the media, and the role of military tribunals was reduced.

\* Dr., Chairman, European Movement in the Netherlands; Former Defense Minister of the Kingdom of the Netherlands; Former Secretary-General, Western European Union (WEU)

devletin demokratik sivil kurumlarıyla ordu arasındaki ilişkilerin tekrar öne çıkması muhtemeldir. AB ve NATO ülkeleri arasında demokratik uygulamalar açısından eşitlik olmadığı; dış ve güvenlik politikaları üzerindeki parlamenter etkinin farklılık gösterdiği açıktır. Ama yine de Türkiye'nin durumu farklıdır, çünkü Genelkurmay'ı, askeri politikanın planlanmasını, personel ve mühimmat alımını kapsayacak şekilde entegre bir savunma bakanlığı mevcut değildir.

Dolayısıyla, Türkiye'nin cevaplama gereken soru, ülkenin içinde bulunduğu özel koşullardan kaynaklanan bu durumun, 21. yüzyılın güvenlik ortamının gerektirdiği nitelikleri karşılayıp karşılamadığıdır. Bugün her yerde önceliğin, kolektif savunmadan, (tanım gereği siyasi-askeri tabiattaki ve orduya farklı bir görev yelpazesi tanıyan) barış destek harekâtlarına doğru kaydığını görüyoruz. İkinci olarak; terörizm, organize suçlar, yasadışı göç, uyuşturucu ve insan kaçakçılığı gibi genelde birbirine bağlı yeni tehditlerin ortaya çıkmasıyla, dış ve iç tehditler arasındaki sınır bulanıklaşmaktadır. Üçüncü olarak, vatandaşların güvenlik için yeni arayışlara girmesiyle mahremiyet ve insan hakları sınırlanma tehlikesi içindedir.

Bu sorular güç kullanma yetkisi olan bütün kurumları etkilemektedir. Bu kurumları şöyle sıralayabiliriz: ordu, polis, sınır polisi, sahil güvenlik, paramiliter güçler ve mevcut olan yerlerde özel güvenlik şirketleri. Polis teşkilatına özel bir dikkat göstermek şarttır, çünkü vatandaşlar genelde ordudan çok polis memurları ile temas etmektedir. Uluslararası seviyede, NATO'yla kıyaslandığında AB'nin ekstra bir değeri vardır. Bunun sebebi, AB'nin diplomasi ve diyalog gibi daha geleneksel araçların yanı sıra, mali yardım ve ekonomik yaptırımlar gibi daha geniş bir araç yelpazesine sahip olmasıdır.

AB Yüksek Temsilcisi Javier Solana,\*\* AB ve ABD'nin, Batı'nın karşılaştığı temel tehditleri ortak bir çizgide tanımlayabilmesini

\*\* Avrupa Birliği Ortak Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi. (Ed.n)

As the negotiations with the EU proceed and implementation of the new legislation becomes visible, attention is likely to shift again to relations between the military and the democratic civilian institutions of the state. While it is clear that among EU and NATO countries democratic practice is uneven and parliamentary influence on foreign and security policy varies, the Turkish case nevertheless is different in as much as there exists no integrated defense ministry that incorporates the General Staff, policy planning, personnel and procurement.

Therefore, the question that Turkey will have to answer is whether this situation, which arose out of the special situation in which the country found itself, is still adequate to deal with the security environment of the 21st century. Today, we see a change in priority everywhere from collective defense towards peace support operations, which by definition are of a politico-military nature, with a different spectrum of tasks for the military. Second, the line between external and internal security is being blurred with the emergence of new threats like terrorism, organized crime, illegal immigration and trafficking in drugs and human beings, often in conjunction with each other. Third, privacy and human rights are in danger of being limited in the new quest for the security of the individual citizen.

These questions affect all organizations authorized to use force: the military, police, border and coast guards, paramilitary forces, and, where they exist, private security companies. The police deserve particular attention, because the individual citizen is more likely to come into contact with police officers than with the military. At the international level the EU has some added value in comparison with NATO, as the EU possesses a wider spectrum of instruments of financial assistance and economic sanctions in addition to the more traditional tools of diplomacy and dialogue.



sağlamıştır; terörizm, kitle imha silahları ve organize suçla mücadelede ortak hareket etmeyi başaramayan devletler. Sunduğu belgede ayrıca ilk savunma hattının genelde yurtdışında olacağı da kabul edilmektedir. Bu belge, aynı zamanda yoksulluk ve hastalık tehditlerini de kapsayan ve “etkili çok yanlılık” ihtiyacını vurgulayan Amerikan belgelerinden farklıdır.

### **Demokratik Denetim**

Parlamentoların geleneksel rolü, yürütme için gerekli bütçeleri oylamaktır. Fakat, parlamentolar yavaş yavaş faaliyet alanlarını politikanın denetimine doğru da genişletmişlerdir. Bir demokraside şeffaflık esastır. Hükümet açıklamalı, anlatmalı, hukuki geçerlilik nedenlerini ileri sürmelidir; ve parlamento soruşturabilmeli, gerekli soruları sorabilmelidir. Avrupa’da, parlamenter tetkikin uygulanma derecesi her ülkede aynı değildir; Almanya, bütçe tasarılarını satır satır inceleyerek parlamenter tetkiki en ileri götüren ülkelerden biridir. Gizlilik meselesi sınırlayıcı bir faktör olabilir, ancak bugünün dünyasında gizli olması gereken çok fazla şey yoktur (ya da zaten çok az şey gizlenebilir).

Hükümet-ordu-parlamento ilişkisinde, bir denge can alıcı rol oynar: güven dengesi. Parlamenterler yeterli bilgi ve analitik destek olmadan işlevlerini yerine getiremezler. Hükümet güvenlik politikasını orduya bırakmamalıdır, ancak askeriyenin profesyonel tavsiyelerine açık olmalı ve usulüne uygun olarak orduya bırakılmış konuların mikro-yönetiminden uzak durmalıdır.

Şeffaflık kimin, neyi, nasıl yapmaya yetkili olduğunun açık bir şekilde tarif edilmesi demektir. Bu, devlet başkanı, başbakan, savunma bakanı ve parlamentonun genel kurul ve komite toplantıları vasıtasıyla birbirleri ile ilişki içinde olmasını içerir. Polis ve jandarma açısından aynı şey içişleri bakanı ile geçerlidir.

High Representative Javier Solana\*\* has managed to get the EU and the US on the same line in defining the major threats facing the West: terrorism, weapons of mass destruction, and failed states in conjunction with organized crime. His document also recognized that the first line of defense would often be abroad. It was different from the American documents on strategy in defining also the threats of poverty and disease and in emphasizing the need for “effective multilateralism.”

### **Democratic Control**

The traditional role of parliaments is to approve budgets for the executive. Gradually they have enlarged their field of activity to policy control as well. In a democracy, transparency is of the essence. The government should reveal, explain, and justify, and parliament should have the ability to ask probing questions. In Europe the degree of detail of parliamentary scrutiny is uneven, with Germany going farthest in its line-by-line examination of budget proposals. Matters of secrecy might be a limiting factor, but in today’s world very little has to be kept secret (or can be kept secret).

In the relationship between government-military-parliament, a balance plays a crucial role: a balance of trust. Parliamentarians cannot function without adequate information and analytical support. The government should not leave security policy to the military, but should remain open to professional military advice and refrain from micromanagement in matters properly left to the military.

Transparency implies a clear definition of who is authorized to do what and how. That includes the relationship between head of state, prime minister, defense minister, and parliament with its plenary sessions and committee meetings. For the police and gendarmerie it includes the minister of the interior.

\*\* High Representative of the EU Common Foreign and Security Policy (Ed. note)

Türkiye'nin durumunda, savunma bakanının sorumluluğu her şeyden önce personel ve ekipmanı kapsamaktadır. Genelkurmay başkanı planlama ve harekâtlardan sorumludur ve kendi bütçe tahminlerini ulusal bütçelere dâhil eden başbakana rapor verir. Bu, Türkiye'nin diğer NATO ve AB ülkelerinden farklılık gösterdiği temel noktadır ve Atatürk'ten beri silahlı kuvvetlere biçilen, anayasanın ve Türkiye Cumhuriyeti'nin laik karakterinin bekçisi olma rolüne dayanmaktadır. Ordu bu işlevi yerine getirirken, kanun ve nizamı sağlayamayan hükümeti düşürmek suretiyle pek çok kere müdahalede bulunmuştur. Başka ülkelerde böylesi bir rol demokratik usullerle bağdaşmaz, ancak Türkiye'de ordunun bekçi rolü, siyasi beceriksizliğe karşı garanti sağlaması yönünden çok ciddi desteğe sahiptir. Askerlik mesleğinin saygınlığı büyüktür ve sosyal hareketlilik içinde güçlü bir unsurdur.

Türkiye'nin Avrupa uygulamalarına uyum sağlaması zaman alacaktır. Bunun için, bileşik kaplar ilkesinin egemen olduğu bir süreç şarttır. Siyasiler güvenlik politikası için daha fazla sorumluluk aldıkça, ordu siyasi bir rol oynamaya daha az meyilli olacaktır. Burada, bir güven dengesinin oluşmasına ihtiyaç vardır.

Savunma bakanın siyasi sorumluluğu altında, bir ya da daha fazla müsteşarlığın yanı sıra, hem sivil memurlardan hem de subaylardan oluşan bir personel tarafından desteklenen entegre bir savunma bakanlığı, daha şeffaf, daha etkili ve daha demokratik olacaktır. Bu sistemin, genelkurmay başkanının ya da hizmet şeflerinin başbakana erişimini dışlaması şart değildir; ancak buna yalnızca, savunma bakanlığının normal usullerinin ve Milli Güvenlik Kurulu'ndaki müzakere protokollerinin yanı sıra ek bir iletişim hattı olarak izin verir. İngiltere'de en üst düzeydeki askeri erkan yakın zamanda başbakana, Irak'taki askeri harekâtlarının uluslararası hukuku ihlal etmediği konusunda güvence almak için başvurmuştur. Demokratik uygulamanın ilginç bir örneğidir bu:

In the Turkish case, the responsibility of the minister of defense extends primarily to personnel and equipment. The Chief of the General Staff is in charge of planning and operations and reports to the prime minister, who includes his budget estimates in the national budgets. This is the major point on which Turkey differs from other NATO and EU countries. It is justified by the role of the armed forces as the guardian of the constitution and the secular character of the Turkish republic since Atatürk. In performing this function the military has, on several occasions, intervened by dismissing governments that were unable to ensure law and order. In other countries such a role would be incompatible with democratic procedures, but in Turkey the guardian role of the army has had considerable support in providing assurance against political incompetence. The military profession is held in high esteem and is a strong element in social mobility.

Further alignment of Turkey with European practice will take time. It will require a process of communicating vessels. The more politicians take responsibility for security policy, the less the military will be inclined to play a political role. Here, a balance of trust needs to develop.

An integrated ministry of defense under the political responsibility of the minister, assisted by one or more state secretaries and a staff including both civil servants and military officers, will be more transparent, more effective, and more democratic. This does not necessarily exclude access to the prime minister by the chief of the general staff or the service chiefs, but only as a complementary line of communication in addition to normal procedures within the ministry of defense and the deliberations in the advisory National Security Council. In Britain the top military officers recently approached the prime minister to obtain assurances that their military operation in Iraq would not be violating international law.

politikanın önceliği orduyu da etkilemiştir, ancak bunun gerekçesi siyasilerin üzerine düşen sorumluluktur.

### Sonuç

Demokratik bir toplumda ordunun kendine uygun rolü oynamasını sağlayan unsurlar aşağıdaki gibi özetlenebilir:<sup>52</sup>

- a) Yürütme ve yasama dalları için açıkça tarif edilmiş sorumlulukları içeren uygun anayasal ve yasal yapıların yanı sıra, kuvvetler ayrılığı sisteminin varlığı;
- b) Ülkenin dış politikasını ve güvenlik politikasını belirleyen yapı ve süreçler arasında koordinasyon olması; ülkenin dış politikalarının şekillendirilmesinde asıl rolün dış politikayı belirleyen yapılara ait olması;
- c) Savunma bakanlığının açık bir siyasi üstünlüğünün olması; ordunun nihai olarak, halkın demokratik şekilde seçilmiş temsilcilerine karşı sorumlu olması;
- d) Askeri otoriteyi hesap verebilir konumda tutmanın teknikleri ve sorumluluğu konusunda eğitim almış parlamento üyelerinin de dâhil olduğu, süregelen bir parlamenter gözetimin varlığı;
- e) Ulusal parlamentolarda, parlamenterleri temel güvenlik konularında ve ilgili verilere dair bilgilendirecek uzman profesyonel personelin bulunması;
- f) Kamusal alanda tartışma yaratmak için, kamu alanlarında, çeşitli güvenlik konularında uzmanlaşmış bir güvenlik politikası uzman kadrosu geliştirilmesi;
- g) Gizlilik sebebiyle kamu tarafından bilinmeyen, yolsuzluk, dolandırıcılık ve askeriye'nin kamu kaynaklarını kötüye kullanması gibi olumsuzlukları önlemek için yasal denetim yapılarının varlığı;

52 Bu liste Stockholm Uluslararası Barış Araştırmaları Enstitüsü (SIPRI) tarafından yayımlanan şu kaynak içindeki maddelerin düzenlenmiş halidir: Singh, Ravinder Pal (der.), 2000, *Arms Procurement Decision Making*, Vol. II, Oxford University Press ve SIPRI.

That was an interesting example of democratic practice: the primacy of politics applied also to the military, but its corollary was that responsibility falls on the politicians.

### Conclusion

The elements that ensure that the military plays its proper role in a democratic society can be summarized as follows:<sup>52</sup>

- a) The existence of proper constitutional and legislative structures with clearly defined responsibilities for the executive and legislative branches and a system of checks and balances;
- b) Co-ordination between foreign and security policy-making structures and processes, the primary role being played by the former in formulating a country's external policies;
- c) A clear political primacy in the ministry of defense, the military being ultimately accountable to the democratically-elected representatives of the public;
- d) Substantive parliamentary oversight involving members of parliament trained in the techniques for and the responsibilities of holding the military authority accountable;
- e) The presence of expert professional staff in national parliaments to keep the members fully informed on key security issues and related data;
- f) The development of a cadre of security policy experts in the public domain, specializing in a range of security issues in order to generate public debate;
- g) Statutory audit structures to prevent corruption, fraud, and abuse of public resources by the military, which [currently in Turkey] remain unknown to the public because of military confidentiality;

52 This list is an amended form of the points raised in the SIPRI publication by Singh, Ravinder Pal (eds.), 2000, *Arms Procurement Decision Making*, Vol. II, Oxford University Press & SIPRI.

- h) Ordunun tehdit algısının çıkar grupları tarafından yönlendirilmesini engellemek için savunma bütçesinin oluşturulması sürecinde şeffaflık;
  - i) Silahlı kuvvetler mensuplarına, insan hakları ve yurttaşlık hakları da dâhil olmak üzere, ordunun demokratik toplumdaki rolü hakkında eğitim ve öğretim verilmesi;
  - j) Yönetim ve disipline dair yerleşmiş standartları uygulayan, şikâyet prosedürlerinin işlemesine izin veren, adil ve etkili bir askeri yargı sistemi;
  - k) Milli güvenlik alanında ve askeri konularda belli başlı kararların alınmasından önce, bu kararların ulusal düzeyde açıkça tartışılması ve kamunun konuya dair bilgilendirilmesi;
  - l) Silahlı kuvvetlerin ulusal sınırların dışına görevlendirilmesinin, ancak halkın seçilmiş temsilcilerinin büyük oranda tasdikiyle mümkün olması;
  - m) Ordunun toplumdaki rolünün politik vasfının yok olması; ama aynı zamanda, profesyonel askeri konulara asgari düzeyde siyasi müdahale yapılması.
- h) Transparency in the defense budget-making process in order to prevent the military's threat perceptions from being driven by interest groups;
  - i) Training and education in the armed forces about the role of the military in a democratic society, including respect for human and civil rights;
  - j) A fair and effective military justice system that enforces established standards of conduct and discipline and allows complaint procedures;
  - k) An open and informed national debate preceding major decisions on national security and military matters;
  - l) The commitment of the armed forces outside national borders should require broad endorsement by the elected representatives of the population;
  - m) Depoliticization of the army's role in society but also minimum political interference in professional military matters.



## DAHA FAZLA ÖZGÜRLÜK İÇİN ÖZEL GÜVENLİK

Serdar Kandemir\*

Güvenlik hizmetleri temelde, devleti oluşturan bireylerin, bu anlamdaki hak ve yetkilerini sanal bir anlaşma (sosyal sözleşme) ile devlete<sup>53</sup> terk etmeleri neticesinde, uzunca zaman tek elden yürütüle gelmiş hizmetlerdendir. Devlet, kendi üzerine bırakılan bu yükümlülüğü sürdürebilmek adına, -kendi devlet olmağına koşut- sosyal statü ve ayrıcalıklara sahip, yasal korunmuşluk ve ayrıcalıklar taşıyan, bunlara paralel olarak yetki ve güç sahibi olan birimler kullanmıştır.

Devletin kendi yönetim anlayışına ve hukuksal yapısına göre, yasal ayrıcalıklarla ve üstünlüklerle donanmış bu yerel birimler, ülkemizdeki yapılanma içerisinde polis ve jandarma teşkilatlarına işaret etmektedir. Gerek kırsal alan polisi olarak faaliyet yürüten jandarma birimleri, gerekse daha geniş nüfus alanlarını kontrol altında tutmakla ödevli polis teşkilatı; kendi teşkilat yasalarına göre tanzim ve tavzif edilerek, diğer yasaların kendilerine yüklemiş olduğu yükümlülükleri yerine getirme noktasında hizmet sunmaktadırlar. Bu hizmet sunumlarına temel oluşturan yetkilerin; devletin kendi siyasi yapısı, yönetim anlayışı ve zamanın ruhuna göre liberal ve otokratik olarak tasnif edilmesi mümkündür. (Her ne kadar burada ikili bir tasnif tercih edilmişse de, aşırı demokratik veya yarı demokratik ara dönemlerde, daha sert yahut daha yumuşak yetkilendirmelerin de yaşama geçirildiği görülmüştür.) Özellikle

\* Dr., Kocaeli Üniversitesi, İsmet Uzunyol Meslek Yüksek Okulu, Güvenlik Bölümü eski Öğretim Üyesi; Enerjisa Emekli Güvenlik Amiri

53 Burada devlet kavramı, soyut bir yapıyı temsil eden devlet aygıtını değil, onun yetkilerini kullanan, icracı yönetim gruplarını temsilen kullanılmaktadır (yerel idare veya hükümetler gibi).

## PRIVATE SECURITY FOR MORE FREEDOM

Serdar Kandemir\*

Security services are provided by a central authority and are the result of the transfer by individuals of certain rights and authorities to the state<sup>53</sup> in exchange for security (the social contract). In order to carry out this responsibility, the state uses units with special social status and concessions, legal protection and privileges, and authority and power.

Those local units, equipped with legal privileges and superiorities in accordance with the state's administrative perspective and legal structure, have their counterpart in our country in the police and gendarmerie organizations. Both the gendarmerie, which operates as a police force in rural areas, and the police organization, which is responsible for controlling densely populated areas, are organized and assigned duties under their internal regulations and provide services as stipulated by laws. According to the state's political structure, administrative perspective, and zeitgeist, the authorities that form the basis of these services can be categorized as liberal and autocratic. (Although only two main categories are displayed here; during extremely democratic or semi-democratic intermediary periods, harder or softer authorizations also took place). It would not be wrong to indicate that especially under extraordinary circumstances such as military guardianship, martial law, or war, law enforcement units in charge of providing

\* Dr., Former Lecturer, Kocaeli University, İsmet Uzunyol Vocational High School; Enerjisa Security Supervisor (Retired)

53 Here, the concept of state is not used as the state apparatus representing an abstract structure; but rather as the administrative, executive groups that uses its authorities (like local administrations or cabinets).

geleneksel askeri vesayet, sıkıyönetim ya da savaş dönemleri gibi olağandışı durumlarda, sosyal düzeni sağlamak ve korumakla yükümlü olan, kolluk kuvvetleri olarak ifade edilebilecek birimlerin ellerinin, hak ve özgürlükleri kısıtlanan bireylerin aleyhine güçlendirildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Öte yandan, rejimin veya sistemin istikrar kazandığı dönemlerde ise durumun tersine işlediğini söylemek mümkündür.

Bireylerin özgürlük alanlarının sınırlandırılmasına dayanan bu kısıtlamalar veya yetkilendirmeler, iç politikadan ve uygulamalardan geniş ölçüde etkilenmiş gibi görünse de, özellikle soğuk savaş sonrası dönemde bunların, çoğunlukla küresel konjonktür ve baskı gruplarının etkisi altında şekillendirildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Özellikle 1960'lı yıllarda dillendirilmeye başlanan “bilgi toplumu” ile kendini gösteren mikroelektronik devrim temelinde, yaşamın hemen her alanında etkisi giderek daha fazlaca hissedilen bilgi işlem ve iletişim cihazlarının yardımıyla, toplumlar arasındaki etkileşimin arttığı görülmektedir. Bu etkileşim, bireylerin demokratik hak ve özgürlükler adına gerçekleştirdikleri mücadelede öncül faktörlerden biri olmuştur. Özellikle “bilgi otoyolları” kanalıyla sürekli, sınırsız ve yüksek hızda paylaşılan enformasyonlar, devletin hemen her alandaki uygulamalarını derinden etkilemiştir ve etkilemektedir.

Öte yandan, küresel ekonomik birlik veya siyasi oluşumların da sıklıkla ülkelerin strateji ve politikalarını dönüşüme zorladığı, hemen her alandaki maddi veya maddi olmayan sınırları esnemeye yahut aşağıya inmeye zorladığı bilinen bir gerçektir. Küreselleşme olgusu paralelinde etkisi daha çok hissedilen bu baskılar karşısında, yerel devletlerin direnme olasılıkları giderek yok olmaktadır.

Bunlara ek olarak, küresel arenada her geçen gün varlıklarını daha fazla hissettiren yerel

and maintaining social order gain more power vis-à-vis the individuals whose rights and freedoms were curtailed. On the other hand, one can also argue that the opposite relationship is true when the stability of the regime and the system is achieved.

Although these restrictions (or authorizations) based on the limitation of the individuals' sphere of freedom seem to be heavily influenced by domestic policies and practices, it would not be wrong to indicate that especially in the post-Cold War period they were shaped more under the influence of global politics and pressure groups.

It is observed that due to the microelectronic revolution that started to manifest itself in the 1960s with the term “information society,” the interaction among societies has increased thanks to the information and communication technology devices that make their presence felt in every aspect of daily life. This interaction constitutes one of the main factors in the fight of individuals for their democratic rights and liberties. The information shared consistently, instantaneously, and without limit on the “information highway” has deeply influenced and continues to influence the state's practices in almost every realm.

On the other hand, global economic unions or political formations frequently force states to transform their strategies and policies and pressure them into stretching or contracting their material and non-material boundaries. In the face of such pressures, which are increasingly felt in parallel with globalization, the resistance of local states is waning.

In addition, the fact that local or global non-governmental organizations (NGOs), which increase their presence more each day, wear down the authoritarian or oppressive aspects of the state that unilaterally determines and implements local policies should be seen as inevitable. Similarly, following the increase in the opportunities of transportation

veya küresel sivil toplum kuruluşlarının (STK), yerel politikaları tek elden belirleyen ve yürüten devletin otoriter, yetkici veya baskıcı yanlarını törpülemesi kaçınılmaz bir durum olarak görülmelidir. Keza, yine bu döneme özgü olmak üzere ulaşım imkânlarının artması sonucunda, postmodern toplumdaki liberal yaşayış ve uygulamaları müşahade etme olanağı yakalayan bireylerin, benzer uygulamalar noktasında yerel devlete, - özellikle STK'lar aracılığıyla- baskı yaptıkları da gözden kaçırılmaması gereken önemli bir noktadır.

Kendini giderek entelektüel bir toplumla karşı karşıya bulan devletin, hemen bütün alanlardaki uygulamalarında otoriter önlemlerden kaçınması gerektiği aşîkârdır. Klasik yapı ve işleyişinde bireylere daha az söz hakkı ve özgürlük alanı tanıyan devletin; bundan böyle, yukarıda bir kısmı sayılan faktörlere koşturularak, strateji, politika ve uygulamalarını, daraltma veya kısıtlamalardan çok, esneklik ve şeffaflık temelinde belirlemesi zorunluluk haline gelmiştir.

Güvenlik alanında kendini bu şekilde gösteren demokratik açılım ve uygulamalarda, polis ve jandarma gibi, devletin sivil olmayan ve görece soğuk yüzünü işaret eden kuvvetlerinin, sosyal alanlarda giderek geri plana çekilmek durumunda kaldığı görülmektedir. Gerek taraf olunan uluslararası anlaşmalar ve gerekse baskı gruplarının marifetiyle bireylerin özgürlük alanlarını genişletmek/geliştirmek durumunda kalan devlet, resmi güvenlik birimleri için de, yetki ve sorumluluklar açısından kalın hatlı sınırlar çizmek zorunda kalmıştır. Hal böyle olunca, devlet karşısında hukuksal olarak eli güçlenen ve geri döndürülemez üstünlükler kazanan bireylerin, eskiye oranla hemen her alanda hareket kabiliyetleri, düşünce ve uygulama alanındaki esneklikleri artmıştır. Ancak, sosyal yaşamın özel ve incelikli alanlarından çekilen resmi güvenlik birimlerinin boşalttığı alanların, giderek bir takım suç/çıkartma grupları tarafından doldurulduğu, bu alanda bazı

peculiar to this period, individuals have a chance to observe liberal lifestyles and practices in postmodern societies. It is noteworthy to state that they pressure local states for similar practices, especially through NGOs.

It is obvious that the state that increasingly finds itself faced with an intellectual society should refrain from authoritarian measures in all its practices. The state that gives individuals less freedom of speech and liberties in its classical structure and operation, should determine its strategies, policies, and practices on the basis of flexibility and transparency, as opposed to tightening and restrictions.

It is observed that through democratization and democratic practices in the security realm, security forces such as the police and the gendarmerie, which represent the non-civilian and relatively aloof aspect of the state, withdraw from social areas. The state, which had to expand the sphere of individual liberties, due to pressure groups and international agreements to which it is a party, had to clearly define the limits of the official security units' authorities and responsibilities. As a result, individuals that are strengthened by law and acquired irreversible superiorities have more mobility and flexibility in thinking and practices in every aspect of life compared to past. However, it is observed that certain areas of social life that the official security units now withdraw from are being filled by some criminal/profit groups, and that there are attempts at putting some personalized strategies into practice. It has become inevitable for state to adopt some definitions and rules through its authority to make arrangements in order to prevent such attempts that may mean lawlessness or the violation of others' rights and liberties.

On the other hand, it is observed that by several regulations adopted within the framework of EU harmonization process – on the basis of the Copenhagen political

kişiselleşmiş stratejilerin uygulanmaya çalışıldığı görülmektedir. Hukuksuzluk veya ötekinin hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmesi anlamı taşıyabilecek bu tür girişimlerin önünü almak adına devletin, düzenleme yapma yetkisini kullanarak bir takım tanımlamalar yapması ve kurallar getirmesi kaçınılmaz olmuştur.

Öte yandan, özellikle Avrupa Birliği uyum yasaları çerçevesinde gerçekleştirilen birçok düzenleme ile -Kopenhag Kriterleri siyasi kıstasları temelinde-, demokrasiyi, hukukun ve insan haklarının üstünlüğünü koruma altına alacak yeni kurumlar oluşturulduğu ve postmodern tanımlamaların yapıldığı görülmektedir. Bu itibarla demokratikleşme ve daha fazla özgürlük adına yeni bir hamlenin başladığı ülkemizde, 5188 sayılı kanun\*\* çok önemli bir adımdır ve kolay kazanılmamıştır. Bu zamana kadar devletin tekelinde olan güvenlik hizmeti, bu kanun sayesinde, özel sektör yaklaşımı, hizmette kalite ve rekabet bilinci ile daha etkin şekilde yürüyecektir. Üniversitelerde güvenlikle ilgili bölümlerin açılması, kanunla getirilen tahsil şartı ve özel eğitim kurumlarından alınacak eğitim ile; demokratikleşmeye bağlı bir biçimde, sivil insiyatif ve güvenlik konsepti ön plana çıkarılarak askeri yapıdan uzaklaşılacak, böylece güvenlik hizmetinin algılanmasında ve yürütülmesinde bir konsensus sağlanmış olacaktır. Özel güvenlik mensupları açısından bakıldığında, bu durum, güvenliğe “demokratik standartların” getirilmesi ve “yurttaşlara karşı hesap verebilirlik” ilkesinin içselleştirilmesi süreçlerine ivme kazandıracaktır. Ayrıca 5188 sayılı kanun ile şarta bağlanan zorunlu “mali mesuliyet sigortası”, özel güvenlik görevlilerinin 3. kişiler aleyhine neden oldukları zararları kapsamaktadır ve bu durum, zarar gören vatandaşların mağdur olmaması açısından son derece önemlidir.

Bütün bunlara bağlı olarak değerlendirilebilecek özel güvenlik teşkilatlarının, özellikle sosyal alanlardan

\*\* 10.06.2004 tarihli ve 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun, 26.06.2004 tarihli ve 25884 sayılı Resmi Gazete. (Ed.n.)

criteria – new institutions have been established that will protect democracy and the supremacy of law and human rights, and new, postmodern definitions of security have been made. In this respect, in Turkey, which has made a new leap towards democratization and greater liberties, Law No. 5188\*\* is a very important step that was not easy to achieve. The security services, which were, until now, under the monopoly of the state, will function better thanks to this law, due to its private-sector approach to quality of service and competition. The opening of security-related departments at universities and compulsory education, to be provided by special institutions stated under the law, and the introduction of a civilian initiative and concept of security tied to democratization will lead to a distancing from a military structure and will provide a consensus on the perception and implementation of the security sector. As far as private security members are concerned, this will accelerate the process of internalizing the adoption of “democratic standards” and the norm of “accountability to citizens.” Moreover, the new compulsory “financial responsibility insurance” that is stipulated by Law No. 5188 covers damages to third persons by private security members and is very significant in preventing unjust treatment to citizens.

Private security organizations that can be assessed in this light are being restructured in order to substitute the official security forces that are withdrawing, especially from social areas. This restructuring is regulated by very strict and binding rules. This practice, which would mean “more freedom for everyone,”<sup>54</sup> will also contribute to the socio-cultural development of the civil society. In

\*\* Law on Private Security Services No. 5188, dated 10.06.2004, Resmi Gazete (Official Gazette) No. 25504, dated 26.06.2004. (Ed. note)

54 The saying of “more freedom for everyone” means the transfer of preventive security measures to private security units as a consequence of the focusing of law enforcement units on their main functions -- in other words the fight against crime and criminals – and the reduction of uniform, strict, and repressive pressures on the public. This leads to a greater mobility both for security forces and individuals with regards to their functions and positions.



nispeten çekilen genel kolluk kuvvetlerinin yerine ikame edilmek üzere yeniden yapılandırıldığı ve bu yapılanmanın kesin/zorlayıcı kurallara bağlandığı görülmektedir. Herkes için daha fazla özgürlük<sup>54</sup> anlamına gelecek olan bu uygulama, sivil toplumun özellikle sosyo-kültürel alanda gelişmesine de önemli katkılar sağlayacaktır. Özetle söylemek gerekirse; mevcut koşullarda bireylerin devletten beklediği, daha fazla kısıtlama ve daraltma değil, daha esnek, daha şeffaf ve daha demokratik politika ve uygulamalardır. Bütün bunların gerçekleştirilmesi, aslında küresel demokratik normların içselleştirilmesinden başka bir şey değildir. Özellikle sivil toplumun geliştirilmesi adına, iç güvenlik hizmetlerinin -yukarıda da açıklandığı şekilde-, devletin resmi kuvvetlerinden ziyade, yarı özerk bir oluşumu temsil eden özel güvenlik birimlerine terk edilmesi, hemen herkesin üzerinde hemfikir olduğu bir yaklaşımdır. İç güvenlik hizmetlerinde demokratik uygulama ve anlayışların yaşam şansı bulması için, devlet düzenleme yetkisini kullanmalı; bireylerin demokratik haklarını hukuki güvence altına alırken, genel veya özel kolluk kuvvetlerini de hukuki yaptırım veya düzenlemeler vasıtasıyla sınırlandırmalı ve biçimlendirmelidir.

summary, what individuals expect from the state is not more tightening and restrictions, but policies and practices that are more flexible, transparent, and democratic. Putting these to work is actually nothing more than the internalization of global democratic norms. It is widely agreed that, especially in order to improve civil society, internal security services should be transferred from the state's official forces to private security units that constitute a semi-autonomous structure. In order for democratic practices and approaches to survive in internal security services, the state should use its regulating authority, and while guaranteeing the democratic rights of individuals under the law, should limit and shape the public or private security forces through legal sanctions and regulations.

54 Herkes için daha fazla özgürlük sloganı; genel kolluk kuvvetlerinin, esas işlevlerine, yani suç ve suçlularla mücadeleye daha yoğun olarak yönelmesiyle birlikte, önleyici güvenlik tedbirlerinin de özel güvenlik birimlerine terk edilmesi, böylece, halk üzerindeki tektip, belki daha katı ve kuralcı baskıların azaltılması anlamında kullanılmıştır. Bu durumda hem kolluk kuvvetleri, hem de sivil bireyler kendi işlev ve pozisyonlarına göre daha geniş bir hareket sahası elde etmişlerdir.

# İÇ GÜVENLİK SEKTÖRÜNDE ZİHİNSEL MODERNİZASYON VE DEMOKRATİK GÖZETİM

İbrahim Cerrah\*

## Giriş

Güvenlik sektörünün son teknolojik gelişmelere uyarlanarak iyileştirilmesi, yani *modernizasyonu* sadece “fiziksel” şartlar ile sınırlı kalmamalıdır.<sup>55</sup> Fiziksel modernizasyonun, (düşünce ve anlayış bağlamında) *zihinsel* modernizasyon ile tamamlanması gereklidir.<sup>56</sup> İç güvenlik hizmetleri, tanım gereği bir “hizmet” (*service*) sektörüdür ve diğer kamu hizmet sektörlerinde olması gerektiği gibi, sivil katılım ve denetime açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirlik niteliklerine sahip olmalıdır.

Avrupa’da Sanayi Devrimi ile başlayan modernleşme ilk olarak güvenlik sektörü içinde, dış güvenlik ve iç güvenlik şeklinde bir iş bölümü ve uzmanlaşma doğurmuştur. “Savunma” (*defense*) olarak değerlendirilen dış güvenlik askeri bir hizmet alanı olarak tanımlanırken, “polislik” olarak adlandırılan “iç güvenlik” sivil bir hizmet alanı olarak sınıflandırılmıştır.<sup>57</sup> İç güvenlik, yani polislik hizmetleri, Türkiye’de polis, jandarma ve sahil güvenlik olmak üzere üç ayrı yapılanma

\* Prof. Dr., Öğretim Üyesi, Polis Akademisi, Ankara

55 Bu yayında yer alan bilimsel “yorum”, “görüş” ve “düşünceler” yazarın şahsına ait olup, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Polis Akademisi’nin resmi görüşünü yansıtmaz.

56 Makalenin başlığından da anlaşılacağı gibi, “güvenlik sektörünün zihinsel modernizasyonu” genel bir çerçevede ele alınmış olup, sadece Türkiye güvenlik sektörünü kapsamamaktadır. Kullanılan kaynaklardan da anlaşılacağı gibi sorun evrensel düzeyde ele alınmış olup, çalışmanın tek muhatabı Türkiye güvenlik sektörü değildir. Dolayısıyla, çalışmada yer alan değerlendirmelerden bazıları Türkiye güvenlik sektörünün sorunlarıyla tamamen örtüşürken, bazıları çakışmayabilir.

57 Parlamentolararası Birlik (IPU) ve Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (DCAF), 2003, *Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi: İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar*, TESEV Yayınları, İstanbul.

# MENTAL MODERNIZATION AND DEMOCRATIC OVERSIGHT IN THE DOMESTIC SECURITY SECTOR

İbrahim Cerrah\*

## Introduction

The enhancement of the security sector in accordance with the latest technological developments, i.e. its *modernization*, should not be limited to its “physical” aspects.<sup>55</sup> Physical modernization should be paired with the *mental* modernization of ideas and mentalities.<sup>56</sup> Domestic security services form, by definition, a “service” sector, and should therefore be open to civilian participation and control, transparent, and accountable, just like other public service sectors.

The modernization that started in Europe with the Industrial Revolution first led to the security sector’s division and specialization into external security and domestic security. External security, construed as “defense,” was described as a military service domain, whereas domestic security, known as “policing,” was categorized as a civilian service.<sup>57</sup> In Turkey, domestic security, i.e. policing services, are carried out by three separate bodies, namely the police, the

\* Professor, Member of the Faculty, Police Academy, Ankara

55 The scientific comments, views and thoughts presented in this publication belong to the writer, and therefore do not reflect the official views of the Directorate General of Security or the Police Academy.

56 As the title suggests, “the mental modernization of the security sector” is discussed in a general framework and is not only limited to the Turkish security sector. As can be seen from the sources used, the problem is analyzed from a universal perspective and the Turkish security sector is not the sole object of analysis. Therefore, some of the assessments can fully match the problems of the Turkish security sector, whereas some others may not.

57 Inter-Parliamentary Union (IPU) and the Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2003, *Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi: İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar*, TESEV, İstanbul.

tarafından yerine getirilmektedir. Ancak, polislik olarak tanımlanan iç güvenlik hizmetlerinde, içinde yaşanan çağın gereği olarak ortaya çıkan değişim ve farklılaşma, bu görevlerden bazılarının “özel güvenlik sektörüne” (*private security sector*) devredilmesi sonucunu da doğurmuştur.

Güvenlik sektöründe gerçekleşmesi gereken zihinsel dönüşüm unsurlarının en önemlileri, “hukukun üstünlüğüne inanma” ve “sivil otoritenin üstünlüğünü” benimsemedir. Bunlardan ikincisi son zamanlarda, “güvenlik sektörünün parlamenter denetimi” olarak ele alınmaktadır.<sup>58</sup> Güvenlik sektörünün gerçek anlamda çağdaşlaşması bu iki temel ilkenin kurumsallaşarak, “sivil katılım ve denetim”, “şeffaflık” ve “hesap verebilirlik” şeklinde güvenlik sektörüne yansmasıyla gerçekleşecektir. Güvenlik hizmetlerinin “kutsal” olduğu, bu hizmeti yerine getiren personelin hata yapmayacağı ve dolayısıyla denetlenilerek veya eleştirilerek yıpratılmaması gerektiği söylemi modernleşmenin ruhuna aykırıdır. Güvenlik sektöründeki fiziksel modernizasyonun ekonomik bedelini ödeyen toplumun, ödediği bedele karşılık gelen bir kalitede hizmet almaya hakkı vardır.

Bu çalışmada, Türkiye'nin güvenlik sektöründe son yıllarda gerçekleşen *fiziksel* (biçimsel) modernizasyona paralel bir *zihinsel* (düşünsel) modernizasyonun gerçekleşip gerçekleşmediği sorunu irdelenecektir. Makalede ilk olarak, güvenlik hizmetlerinin Sanayi Devrimi'nden sonra geçirmiş olduğu evrime kısaca değinilecektir.

### İç Güvenlik Sektöründe İş Bölümü

Tarih boyunca farklı toplumlarda farklı yapılanmalar içerisinde yerine getirilmekte olan güvenlik hizmetleri, Sanayi Devrimi'yle bir dönüm noktasına girmiş ve güvenlik hizmetleri kendi içinde “dış güvenlik”, yani savunma (*defense*) ve “iç güvenlik” (*security*) olarak iki temel alana ayrılmıştır. Çağdaş

gendarmerie, and the coast guard. However, the change and diversification in the domestic security services, i.e. the police, that came about as a result of modern times led to the transfer of some of these services to the private security sector.

The most important mental transformations that need to take place in the security sector lie in believing in the rule of law and recognizing the supremacy of civilian authority. The latter has been defined recently as the parliamentary control of the security sector.<sup>58</sup> The true modernization of the security sector can only be realized by institutionalizing these two principles and implementing civilian participation and control, transparency, and accountability in the security sector as a result. The rhetoric claiming that security services are “sacred,” that the personnel carrying out these services [never] make mistakes and therefore should not be subject to erosion through control or criticism, is against the spirit of modernization. A society that pays for the modernization of its security sector has a right to receive services of a quality commensurate to the cost.

This work analyses the question of whether the security sector has undergone a *mental* (intellectual) modernization parallel to the *physical* (formal) modernization witnessed in recent years. We will first discuss briefly the evolutionary process the security sector went through following the Industrial Revolution.

### Division of Labor in the Domestic Security Sector

Security services were carried out in various structures in different countries throughout history. The Industrial Revolution became a turning point for these services; at that point they were divided into two main domains, namely external security or defense, and domestic security. The police, who are under stringent control by the civilian authority in

58 a.g.e.

58 ibid.

toplumlarda çoğunlukla sivil otoritenin sıkı denetiminde olan polis, iç güvenlik hizmetlerinden sorumlu iken; dış güvenlik, görev ve sorumluluk alanı olarak askere bırakılmıştır. Sanayi Devrimi ile başlayan bu “iş bölümü” ve “uzmanlaşma” süreci, çağdaş toplumların yönetim yapılarının temel özelliklerindedir. Ancak bu, durağan değil evrimleşerek gelişen bir süreçtir. Çağdaş toplumlarda toplumsal yapı giderek daha da karmaşıklaşmakta ve iş bölümü de buna paralel bir oranda giderek artmaktadır. Topluma hizmet eden bazı kurumlar kendi içlerinde uzmanlaşarak bölünmekte ve çoğalmaktadır. Günümüzde iç güvenlik-dış güvenlik ayırımında yeni bir açılım yaşanmakta ve daha önce polisin görev alanında olan bazı iç güvenlik hizmetleri, “özel güvenlik” sektörüne devredilmektedir.

Ancak, iç güvenlik hizmetlerinin bir kısmının resmi polis teşkilatının üzerinden alınarak özel sektöre devredilmesinin gerçekleştiği bir çağda, Avrupa’da Sanayi Devrimi ile ortaya çıkan iç güvenlik ve dış güvenlik hizmeti ayrışmasının Türkiye’de henüz tam anlamıyla uygulanmadığı görülmektedir. Ülkemizde iç güvenlik hizmeti vermekte olan kolluk kuvvetleri “polis”, “jandarma” ve “sahil güvenlik güçleri” olmak üzere üç ana kısma ayrılmaktadır. Bunlardan son ikisi doğrudan militer yapılanmaya sahip olup, ne yerel ne de ulusal düzeyde, kurumsallaşmış bir “sivil katılım” ve “sivil denetim” mekanizmasına sahip değildir. İç güvenlik açısından ülke topraklarının yüzde 92-94’ü Jandarma teşkilatının görev sahası içindedir. Askeri bir kurumsal yapıya sahip olmakla birlikte, sivil bir hizmet sektörü olan iç güvenlik alanında hizmet veren Jandarma teşkilatının, polise devretmesi gereken rolünün azalmadığı, tam tersine bu rolün son yıllarda giderek genişlediği görülmektedir. Oysa ülkenin içindeki güvenlik hizmetlerinin tamamı, adından da anlaşılacağı gibi bir iç güvenlik hizmeti olup, polisin görev alanına girmektedir. Militer bir kurum olan Jandarma, 2803 sayılı Jandarma Teşkilat

modern societies, are responsible for domestic security services, whereas external security is the duty and responsibility of the military. The division of labor and specialization process that started with the Industrial Revolution is a central characteristic of the administrative structure of modern societies. However, this process is not a stagnant one, but one that evolves constantly. In modern societies, the societal structure gradually gets more complex and the division of labor increases accordingly. Some institutions that serve the society split and multiply into specialized divisions. Today, a new variation has complicated the domestic-foreign security division, as some domestic security services that were previously provided by the police are being transferred to the private security sector.

However, in an era where some domestic security services are being taken from the state police force and transferred to the private sector, the separation of domestic and foreign security that emerged in Europe after the Industrial Revolution has not yet been fully implemented in Turkey. The law enforcement institutions that provide domestic security services in Turkey are divided into three main branches, namely the police, the gendarmerie and the coast guard. The latter two have strictly military structures and do not involve local or national civilian participation and civilian control mechanisms. Regarding domestic security, the sphere of responsibility of the gendarmerie comprises 92 to 94 percent of the country. The gendarmerie, an institution that provides the civilian service of domestic security despite its military structure, expands its role [in security], although part of this role should actually be transferred to the police. All security services within the borders are domestic security services as the name suggests, and they are within the sphere of jurisdiction of the police. According to the Law on the Establishment, Duties and Jurisdiction of No. 2803, the gendarmerie, a



Görev ve Yetkileri Kanunu'na<sup>59</sup> göre, polis birimlerinin kurulamadığı yerleşim birimlerinde bu görevi “geçici” olarak yerine getirmektedir. Yasanın ruhunda var olan bu “geçicilik”, bu konuda atılması gereken adımlarda her iki kurumun da yavaşlığından dolayı zamanla “sürekliliğe” dönüşmüştür.

Fransa, Belçika ve İspanya gibi bazı kıta Avrupa ülkelerinde de iç güvenlik hizmeti yapan jandarma teşkilatları bulunmakla birlikte, bunlar Türkiye'deki gibi katı bir militer kurumsal yapıya sahip olmayıp, sivil yönetimin kontrol ve denetimi altındadırlar. Ayrıca Belçika yakın bir geçmişte jandarma teşkilatını lağvederek, iç güvenlik hizmetlerini tamamen polise devretmiştir.<sup>60</sup> Uzmanlar, Fransa gibi iç güvenlik hizmetlerinde jandarma teşkilatlarını kullanan ülkelerin de, Avrupa'daki genel eğilime paralel olarak, iç güvenlik hizmetini sivil bir kolluk gücü olan polise devredeceğini öngörmektedir.<sup>61</sup>

Ancak, sadece militer bir kurum olan Jandarma teşkilatı değil, Türkiye polis teşkilatı da hizmetlerini yeterince “şeffaflık” ve “hesap verebilirlik” içerisinde yapamamaktadır. Bu kavram ve kriterlerle değerlendirildiğinde, Türkiye polisi de “militer” veya “yarı militer” bir kurumsal yapılanma ve hizmet anlayışı sergilemektedir. Merkezi hükümetin ulusal düzeyde ve ancak sınırlı bir ölçüde denetlediği bu iç güvenlik yapılanmasını, “demokratik polislik” (*democratic policing*) olarak tanımlamak oldukça güçtür. Ulusal düzeyde sağlıklı bir siyasi katılım ve denetime olanak sağlamayan mevcut yapılanma, yerel düzeyde de hiçbir şekilde sivil katılım ve denetime olanak vermemektedir.

59 10.3.1983 tarih ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu, 12.03.1983 tarihli ve 17985 sayılı Resmi Gazete.

60 Bergmans, D., 2004, 'Police Reform in Belgium: From police force to police service', Uluslararası İç Güvenlik Yönetimi Konferansı, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 22-23 Ocak.

61 a.g.e.; Moretti, Michel, 2005, 'Domestic Security Services in France', Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Programı, Karşılaştırmalı Polislik dersinde yapılan sunum, Ankara, 6 Ocak; Pothus, Denis, 2005, 'Domestic Security Services in France', Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Programı, Karşılaştırmalı Polislik dersinde yapılan sunum, Ankara, 6 Ocak.

military organization, carries out this duty temporarily in residential areas where police units cannot be established.<sup>59</sup> Over time, this temporary nature as enshrined in the law became a permanent duty, due to both institutions' lack of speed in taking the necessary steps to establish police presence in rural areas.

Although gendarmerie organizations carrying out domestic security services do exist in some continental European countries such as France, Belgium and Spain, they do not have a strict military structure like their Turkish counterpart, and they are under the supervision and control of the civilian authority. Moreover, Belgium recently abolished its gendarmerie organization and handed all domestic security services over to the police.<sup>60</sup> Experts foresee that, in keeping with the general European trend, countries like France that use the gendarmerie in their domestic security services will hand these services over to the police, a wholly civilian law enforcement institution.<sup>61</sup>

However, the Turkish police also fail to carry out their duties in complete accordance with the principles of transparency and accountability. When assessed with regards to these concepts and criteria, the Turkish police also display a military or semi-military institutional structure and service approach. This domestic security structure, which is controlled by the central government only at the national level and in a limited fashion, can hardly be defined as democratic policing. The current structure, which does not allow for a healthy political participation and control at the national level, also prevents

59 Law on the Establishment, Duties and Jurisdiction of Gendarmerie No. 2803, dated 10.03.1983, Resmi Gazete (Official Gazette), No. 17985, dated 12.03.1983.

60 Bergmans, D., 2004, 'Police Reform in Belgium: From police force to police service', International Domestic Security Management Conference, Security Sciences Institute, Ankara, January 22-23.

61 *ibid*; Moretti, Michel, 2005, 'Domestic Security Services in France', Security Sciences Institute, Master Programme, Presentation at the Comparative Policing Course, Ankara, January 6; Pothus, Denis, 2005, 'Domestic Security Services in France', Security Sciences Institute, Master Programme, Presented at the Comparative Policing Course, Ankara, January 6.

### *Sivil Bir Hizmet Sektörü Olarak “Polislik”*

İç güvenlik hizmetleri askeri hizmetler gibi zaman zaman kuvvet kullanmayı gerektirse de, bu hizmetler askeri görev kategorisinde yer almaz. Toplumun içinde görev yapan ve toplumun her kesiminden, her yaş grubundan vatandaşlarla sürekli ilişki içerisinde olan polis teşkilatı, sivil bir hizmet sektörüdür. Öte yandan, toplumun her kesimiyle ilişki içerisinde olmak, hataları, şaibeleri ve kurumsal yıpranmayı da beraberinde getirmektedir. Bu nedenle polislik, sivil hizmet sektörleri arasında çok sıkı bir şekilde izlenmesi ve denetlenmesi gereken bir hizmet dalıdır.

Kısacası, terör de dâhil olmak üzere ülke içindeki her türlü güvenlik sorunu, sivil otoritenin sorumluluğu altındadır ve sivil otoritenin terörle mücadelede kullanacağı meşru kolluk gücü de polistir. Terörün boyutunun polisin güç ve imkânlarını aştığı Kuzey İrlanda’da, 60 yılı aşkın bir süreden beri devam etmekte olan IRA (*Irish Republican Army*) terörüne karşı verilen mücadelede, asli kolluk kuvveti her zaman polis olmuştur. Asker, sadece huzuru sağlama konusunda sivil otoriteye ve onun kolluk gücü olan polise yardım etmesi için göreve çağrılmaktadır.<sup>62</sup>

Gerek dış güvenlik ve gerekse iç güvenlik hizmetlerinde, güvenlik hizmetlerinin genel siyaseti sivil otorite tarafından belirlenmelidir. Yasalar çerçevesinde belirlenen genel güvenlik siyasetinin yürütülmesi ise güvenlik hizmetlerinin “operasyonel boyutu”dur. İster iç güvenlik, ister dış güvenlik söz konusu olsun, güvenlik hizmetlerinin detaylarına siyasi müdahale yapılmamalıdır. Tüm kamu hizmetlerinde olduğu gibi güvenlik hizmetlerinin detayları da mesleki profesyonellik sınırları içerisinde yer almaktadır. Bir hizmet sektöründeki

62 “İngiliz ordusu, barışı sağlama operasyonlarıyla sivil otoritelere, özellikle de polise yardımcı olmaktadır.” (“The British Army assist the civil authorities and in particular the police – The Royal Ulster Constabulary (RUC) in its peacekeeping operations”), Topping, Ivan, 1997, ‘Human Rights in Northern Ireland: An Overview’, Ankara’da Polis Akademisi’nde yapılmış bir konferans sunumu, 8 Mayıs.

civilian participation and control at the local level.

### *Policing as a Civilian Service Sector*

Although domestic security services sometimes require the use of force as in military services, these services cannot be categorized as military duties. The police organization, which carries out its duties within the society and is in constant interaction with all its sectors and age groups, is a civilian service sector. On the other hand, being in constant interaction with all sectors of society brings about mistakes, moral flaws and institutional attrition. Therefore, policing is a civilian service branch that needs to be closely monitored and supervised.

In short, all problems of domestic security, including terrorism, are the responsibility of the civilian authority and the legitimate law enforcement agency to be used by the civilian authority in the fight against terror is the police. In Northern Ireland, the principal law enforcement agency in the fight against the IRA (Irish Republican Army) terror that has been going on for more than 60 years has always been the police, even when the dimensions of terror exceeded the power and means available to them. The military can only be called to duty to help the civilian authority and its law enforcement unit, the police, to establish peace.<sup>62</sup>

The general policy of security services, for both external and domestic security, should be defined by the civilian authority. The implementation of general security policies that have been defined within the law is the operational aspect of security services. Be it domestic or external, the security services should be free from any political intervention. As it is the case in all public services, the security services are within the boundaries of professionalism.

62 “The British Army assist the civil authorities and in particular the police – The Royal Ulster Constabulary (RUC) in its peacekeeping operations”, Topping, Ivan, 1997, ‘Human Rights in Northern Ireland: An Overview’, Proceeding presented at a conference held in the Police Academy, Ankara, May 8.

profesyonelleşme beraberinde operasyonel otonomiye de getirir.

Demokratik sistem içerisindeki konum ve sınırlarının bilincinde olan bir silahlı kuvvetler teşkilatı, hem kendi asli görev alanlarında daha etkin ve verimli olacaktır, hem de gerek yurt içinde gerekse yurtdışında kurumsal saygınlığını artıracaktır. İç güvenlik hizmetlerindeki iş bölümü ve uzmanlaşmanın yerli yerine oturması, uzun dönemde ülke güvenliğini daha da sağlama alacaktır. Ülkesinin iç sorunlarıyla yıpranmayan profesyonel bir ordu, hem ülke içinde daha saygın olacak, hem de dışa karşı caydırıcılığı artacaktır.

### *Sivilleşme ve Sivil Otoritenin Üstünlüğü*

Güvenlik sektöründe gerçekleşmesi arzu edilen “zihinsel modernizasyon”un en önemli aşamalarından birisi, sivil otoritenin üstünlüğünün benimsenmesidir. Bu da her şeyden önce sivil düşünceye karşı olumlu bir duruş almakla başlayacaktır. “Batı demokrasilerinde ‘sivil otoritenin üstünlüğü’nün sağlanması uzun bir tarihsel süreci gerektirmiştir. Bu süreci kelimenin bütün çağrışımlarıyla ‘sivilleşme’ olarak tanımlamak mümkündür. Sivilleşmenin siyasal ve toplumsal düzlemde ne anlama geldiğini anlamak için öncelikle ‘sivil’ kelimesinin etimolojik kökenine bakmak gerekir”.<sup>63</sup> Aynı kaynaktan devam edersek:

“(…) [S]ivil (Avrupa dillerinde ‘civil’) bir yandan askeri olmayanı, üniformalı olmayanı ifade etmekte; diğer yandan da ‘kentli’ olana işaret etmektedir. Bu ikinci anlamda denebilir ki ‘sivilleşmek medenileşmektir’. ‘Civil’ kelimesinin Türkçe’ye ‘medeni’ olarak çevrildiği dikkate alındığında, ‘sivilleşmek medenileşmektir’ sözünün totolojik bir ifade olduğu açıktır. Ancak, burada özellikle medeni kelimesinin ‘kentli olmaya’ çağrışım yaptığını belirterek, sivilleşme ile kentlileşme arasında doğrudan bir ilişki olduğunu vurgulamak gerekir”.<sup>64</sup>

63 Arslan, Z., 2004, ‘İdeoloji, Türk Militarizmi ve Post-Militarist Açılımlar’, *Doğu Batı Dergisi*, sayı 28, Ağustos.

64 a.g.e., s. 49.

Professionalization in a service sector also brings about operational autonomy.

Armed forces that are conscious of their position and limitations within a democratic system are not only more effective and productive in their principal sphere of duty, but also gain more prestige inside the country and abroad. The implementation of a division of labor and specialization in domestic security services will, in the long run, enhance the security of the country. A professional army that is not worn down by domestic problems will not only have more prestige inside the country, but will also be perceived as a stronger deterrent abroad.

### *Civilianization and the Supremacy of Civilian Authority*

One of the most important milestones of the desired “mental modernization” of the security sector is the acceptance of the superiority of civilian authority. This will start by taking a positive stance toward civilian thinking. In western democracies the establishment of the supremacy of civilian authority was a long historical process. This process can literally be called ‘civilianization.’ In order to understand the political and social meaning of civilianization, we need to turn to the etymological roots of the word ‘civilian’.<sup>63</sup>

“(…) [O]ne meaning of civilian (or ‘civil’ in European languages) is non-military or non-uniformed; another one is ‘urban.’ It can be stated that the second meaning indicates ‘becoming a civilian is becoming civilized.’ If we take into consideration that ‘civilian’ is translated into Turkish as ‘civilized,’ it becomes clear that ‘becoming a civilian is becoming civilized’ is a tautological statement. However, we have to stress that the word ‘civilized’ in Turkish has ‘urban’ undertones and that there is a direct correlation between civilization and urbanization.”<sup>64</sup>

Perceiving civilianization merely as being non-uniformed would be an

63 Arslan, Z., 2004 ‘İdeoloji, Türk Militarizmi ve Post-Militarist Açılımlar’, *Doğu Batı Dergisi*, no. 28, August.

64 *ibid.*, pp. 49.

Sivilleşmenin sadece üniformalı olmama şeklinde algılanması, sorunun çok basite indirgenmesi olur. Sivil kıyafetli bireylerde militer eğilimler olabileceği gibi, üniformalı bireyler de sivil toplum değerlerini benimsemiş olabilir. Aslolan kıyafetin değil zihniyetin sivilleşmesidir. Hukukun ve sivil otoritenin üstünlüğü gibi sivil düşüncelere sahip üniformalı meslek mensuplarının bulunduğuna şüphe yoktur. Bu anlamda bir sivillik, üniformalılar için bir tercih değil zorunluluktur. Bir toplumun silahlı kuvvetlerinin ve kolluk kuvvetlerinin sivil toplum düşüncesine ve sivilleşmeye karşı olması demokrasi için ciddi bir tehdit kaynağıdır.

İlk akla gelen şekliyle “üniformalı olmama” şeklinde anlaşılrsa da, geniş anlamıyla “medenileşme” olarak algılanan “sivilleşme”, bugün “hukukun üstünlüğü”, “insan haklarına saygı” ve “siyasi otoritenin üstünlüğü” gibi, demokrasinin temel ilkelerini benimseme anlamına gelmektedir. Silahlı kuvvetlerin demokratik yönetimdeki meşru konumu ve rolü konusunda çağdaş ülkelerdeki örnekleri benimseyen bir üniformalı, hem gerçek anlamda ideal bir “asker” hem de çağdaş bir “sivil” bireydir. Örneğin, Avrupa’da yükselen değerler arasında yer alan “şeffaflık” ve “hesap verebilirlik” gibi kavramların, yolsuzlukla mücadele şeklinde Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK)’ne yansımaları oldukça çağdaş ve “sivil” bir yaklaşımı yansıtmaktadır. Yine, Genelkurmay Başkanı Hilmi Özkök’ün “ben sesin gürlüğüne değil, aklın üstünlüğüne inanan bir nesle komuta ediyorum,” şeklindeki ifadesi, akılcılığın yanı sıra bilimselliği ve demokratiği de içermektedir ki, bu da ancak en özlü şekilde “sivil” bir duruş olarak özetlenebilir. “Eleştirilemezlik” üzerine kurulu kırılğan bir saygınlık yerine, “şeffaflık” ve “hesap verebilirlik” uygulamalarına dayanan bir saygınlık, elbette daha sağlıklı ve kalıcı olacaktır. Ancak, bu eğilimin kalıcı olması, bunun bireysel ve şahsi duruşla sınırlı kalmayıp, kurumsallaşması ve süreklilik kazanmasıyla mümkündür.

oversimplification. While individuals in everyday attire might have militaristic tendencies, uniformed individuals might embrace civil society values. The essence of the matter is the civilianization of mentality, rather than clothing. There is no doubt that there are members of the uniformed professions who have civilian beliefs, such as the rule of the law and civil authority. It is a serious threat to democracy when a society’s armed forces and law enforcement bodies are against the idea of civil society and civilianization.

Civilianization, which, at first glance, is understood as being non-uniformed, has a broader meaning of “becoming civilized,” and today it has also come to mean embracing basic principles of democracy, such as the rule of law, respect for human rights and the supremacy of political authority. A uniformed individual who embraces the examples in modern countries regarding the legitimate status and role of the armed forces in democratic administration is both an ideal soldier and a modern civilian individual. For instance, the rising European trends of transparency and accountability have found their counterpart in the Turkish Armed Forces (*Türk Silahlı Kuvvetleri*, TSK) as the fight against corruption, which indicates a truly modern and civilian approach. The Chief of General Staff Hilmi Özkök’s statement, “I command a generation that believes in the superiority of the mind and not the loudness of the voice,”\*\* reveals a scientific and democratic approach, in addition to rationalism, and this can only be interpreted as a civilian stance. Surely, respectability based on transparency and accountability is healthier and more permanent than a fragile esteem based on no criticism. However, in order for this trend to be permanent, this stance needs to be more than an individual and personal one. The trend needs to become institutionalized and perpetual.

\*\* Hilmi Özkök served as the Chief of the General Staff between 2002 and 2006. Beginning from August 2006, Yaşar Büyükanıt took the office. (Ed. note)



Kısacası, silahlı kuvvetler mensuplarında, hukukun ve sivil otoritenin üstünlüğünü benimseme gibi bir zihinsel modernizasyonun gerçekleşmesi oldukça önemlidir. “Polis” ve “sivil” kelimeleri arasında ise iki kavramın eşanlamlı sayılabileceği kadar bir benzeşme bulunmaktadır. Bu konuda Zühtü Arslan’a ve dolayısıyla Cemil Meriç’e başvurursak,

“(…) [P]olis’ kelimesiyle ‘sivil’ kelimesi arasında da çok yakın bir ilişki söz konusudur. Eski Yunan’da ‘siyasi deneyim’, *polis* denilen ve alçakgönüllü bir kapsama sahip bir topluluk olan ‘site-devlet’te özetlenmişti; yine de Platon ve Aristoteles onu, ortak iyiliğin en yüksek görünümü olarak değerlendirmiş, yani ahlaki bir değer cisimleşmesi olarak görmüşlerdi”. Gerçekten de ‘polis’, XVII. yüzyıla kadar ‘Avrupa dillerinde zarafeti, çeşitliliği kısaca medeniliği ifade eden kelime’dir. XVII. yüzyıldan itibaren ‘police’ kelimesi yerini ‘civil’ terimine devrederek bugünkü ‘zaptiye’ (kolluk) anlamında kullanılmaya başlar.”<sup>65</sup>

Elbette, sivilleşmenin bir süreç olduğu ve bu süreç sonunda demokratik bilincin yerleştiği de unutulmamalıdır. Kamu hizmet kurumlarının, özellikle de silahlı kuvvetlerin, hukukun ve sivil otoritenin üstünlüğü gibi ilkeler doğrultusunda “zihinsel modernizasyon”unu tamamlamaması durumunda, bir toplumun ve yönetimin gerçek anlamda sivilleştiği söylenemez. Bu bağlamda sivilleşmenin her iki anlamı ile demokratik siyasal kültür arasında önemli bir ilişki vardır. Arslan bu ilişkiye şu ifadelerle açıklık getirmektedir:

“(…) [K]entlileşme demokrasinin sağlıklı işleyebilmesinin; sivilleşme de kentlileşebilmenin önemli unsurları olarak karşımıza çıkmaktadır. Son tahlilde sivilleşme siyasal anlamda demokratik hesap verebilirlik ilkesi gereğince son sözün ulusa ve onun temsilcisi konumunda olan (sivil) siyasetçilere ait olmasını anlatırken, sosyal ve kültürel anlamda demokratik değerlerin, hoşgörünün, özgürlüğün ve bireyselliğin benimsenmesini gerektirir.”<sup>66</sup>

65 Meriç, C., 1996, aktaran Arslan, 2004, s. 49.

66 Arslan, 2004, s. 49.

In short, the mental modernization of the members of the armed forces, which involves accepting the rule of law and the supremacy of civilian authority, is very important. There is such a great similarity between the words “police” and “civilian” that it creates the impression that they are practically synonymous. As we refer to Zühtü Arslan and Cemil Meriç regarding this issue,

“(…) [T]here is a close relationship between the words ‘police’ and ‘civil.’ In ancient Greece, ‘the political experience’ was indicated with the word polis, a ‘city-state’ that comprised of a modest society; however, Plato and Aristotle have assessed it as the highest display of common good, in other words, the materialization of a moral virtue. Indeed, until the 17th century, ‘police’ is ‘the word that expresses grace, gentleness, in other words, being civilized in European languages.’ Starting in the 17th century, the word ‘civil’ replaced ‘police,’ and the word ‘police’ began to be used to mean ‘law enforcement.’”<sup>65</sup>

One should not forget that civilianization is a process that ends with the establishment of democratic consciousness. A society and administration cannot be regarded as fully civilianized without the mental modernization of its public service institutions, especially the armed forces, in line with principles such as the rule of law and civilian authority. In this context, both meanings of civilianization are closely related to democratic political culture. Arslan (2004) explains this relation as follows:

“(…) [U]rbanization emerges as an important factor for the healthy functioning of democracy, while civilianization emerges as an important factor for urbanization. In the final analysis, civilianization means, in a political sense, the nation, and their representatives, the (civilian) politicians having the last word, as dictated by the democratic principle of accountability, whereas in a social and cultural sense, it means embracing democratic values, tolerance, freedom and individuality.”<sup>66</sup>

65 Meriç, C., 1996, *Umrandan Uygarlığa, İletişim*, İstanbul, pp. 81, cited in Arslan, 2004.

66 Arslan, Z., 2004, pp.49.

Demokrasi bilinci ancak sağlıklı bir sivil toplum ve vatandaşlık bilinci üzerine kurulabilir. Bir güvenlik görevlisi kendisini “önce vatandaş sonra polis”<sup>67</sup> veya asker olarak görebilmelidir. Görev rolleriyle çok özdeşleşen güvenlik mensupları (asker ve polis), aynı rolleri gerek görev sürelerinde, gerekse emekliliklerinden sonra sivil toplum yaşamlarındaki ilişkilerinde de oynama eğilimi göstermektedirler. Çocuk denecek kadar küçük yaşlarda başlayıp emekliliğe kadar yoğun bir şekilde yaşanan mesleki sosyalleşme, emeklilik sonrası sivil hayata uyum sorunu doğurabilmektedir. Yaşamlarının çok büyük bir bölümünde “Amirim!”, “Müdürüm!”, “Generalim!”, “Paşam!” gibi hitapları duyan ve buna alışan güvenlik mensupları, emeklilik sonrası da bu hitapları ve onun gereği olan karşı rolleri beklemektedirler. Kendilerine özel sektörde iş verilen bazı emekli güvenlik görevlerinin, beraber çalıştıkları diğer sivilleri astları gibi görmenin ötesinde, kendi işverenlerine karşı bile amirane tavır ve tutumlara girdikleri görülmektedir. Tüm yaşam boyunca sivilliğe karşı bilinçaltında taşıdıkları, onları hiyerarşi dışı görme düşüncesini aşıp da, “sıradan insanlardan biri olabilme” durumunu kabullenmekte zorlanmaktadırlar. Bütün bu durumlar “zihinsel modernizasyon” konusunda fazlasıyla muhafazakâr olduğunu göstermektedir.

Bundan sonra gelen bölümde, kolluk kuvvetleri mensuplarının eğitim, görev ve özel yaşamlarında yaşadıkları mesleki sosyalleşmenin sonucu olarak ortaya çıkan alt-kültür ve değer yargıları ile sivil toplum değerleri arasındaki gerilim ve çatışma ele alınacaktır.<sup>68</sup>

67 Manfred, Such, 1989, *Önce Vatandaş Sonra Polis: Bir Batı Toplumunun İnsanlık Anlayışı*, çev. Neylan Eryar, Altın Kitaplar, İstanbul.

68 Bu bölüm ve alt başlıklar içinde değinilen sorun ve kavramlar için, ikincil kaynaklara dayalı bir literatür taramasıyla sınırlı kalmayıp, alan araştırmalarını da içeren bilimsel çalışmalar gerektiği açıktır. Burada ikincil kaynaklara dayanılarak değinilen sorunların ülkemizdeki boyutunun tespiti için, güvenlik mensupları üzerinde alan araştırmalarının yapılması gereklidir. Ancak, şu ana kadar bu konuda bir isteksizliğin olduğu da görülmüştür. Bundan dolayı, burada ele alınan kavramlar daha çok yabancı eserlerde yer alan ikincil verilere dayanmaktadır. Buna ilave olarak, hemen bir üstteki dipnotta adı geçen kitabın yazarının, geçmişte 4 yıla yakın bir süre üniformalı meslek mensubu olarak görev yaptığı ve halen aynı

Democratic consciousness can only be based on a healthy civil society with a sense of citizenship. A member of a security force should be able to see himself/herself as first as a citizen and then as a police officer or soldier.<sup>67</sup> Security personnel (military and police) who identify too much with their roles and duties tend to play the same role in their relations in the civilian society both during active duty and after retirement. The socialization provided by the profession that starts at a very early age and continues intensively until retirement can cause problems of adaptation to civilian life. Law enforcement personnel who get used to being addressed as “Supervisor,” “Chief,” “General,” and “Commander” for the greater part of their life, expect to be addressed and treated the same way and be given the same roles after retirement. Some retired law enforcement personnel who are employed in the private sector not only treat the civilians they are working with as their subordinates, but also treat their employers as such. They have problems in overcoming their perception of civilians as aliens to the hierarchy they have maintained throughout their lives, and becoming one of the ordinary people is hard for them to accept. All this shows that mental modernization is met with a conservative resistance.

The next section analyzes the tension and conflict between the sub-culture and value sets of law enforcement personnel, which stems from the socialization provided by the profession through education, duties and their private life, and the values of civil society.<sup>68</sup>

67 Manfred, Such, 1989, *Önce Vatandaş Sonra Polis: Bir Batı Toplumunun İnsanlık Anlayışı*, Altın Kitaplar, İstanbul.

68 It is obvious that the problems and concepts addressed in this section and its subsections require scientific research that includes field studies, rather than a literature review based on secondary sources. In order to assess the actual size of the problems addressed through secondary resources, i.e. the size of them in Turkey, field studies involving security members should be carried out. However, certain reluctance on this subject is also observed. Therefore, the concepts taken into account in this article are usually based on secondary data found in foreign resources. Additionally, when the author stated in the above footnote who himself worked as a uniformed member of the sector for close to four years and who still

## İç Güvenlik Sektöründe Demokratik Denetim

Elinde kuvvet kullanma imkân ve potansiyeli olan kurum ve bireylerin, sahip oldukları bu gücü meşru olarak kullanıp kullanmadıklarının denetlenmesi sorununun varlığı oldukça eskidir. Tarihi belgeler, “Bekçileri kim bekleyecek?” sorusunun ilk kez, milattan 150 yıl sonra yaşamış olan Romalı şair Juvenal tarafından sorulduğunu kaydetmektedir.<sup>69</sup> Öte yandan, “kuvvet yozlaştırıcıdır, mutlak kuvvet ise mutlaka yozlaştırıcıdır”<sup>70</sup> ifadesi, elinde zor kullanma imkân ve yetkisini bulduran kişi ve kurumların bu gücü kötüye kullanabilme olasılığına işaret etmektedir.

Bir ülkedeki tüm kurumlar ve bu kurumların ürettiği hizmetler, bu hizmetin gereklerine ve inceliklerine göre, sivil otorite tarafından denetlenmelidir. Önemi ve rolü ne olursa olsun hiçbir hizmet alanı sivil denetimin dışında tutulamaz. Bir hizmetin önemi, onu üreten kurumların denetim dışı tutulmasını değil, tam aksine daha sıkı denetlenmesini gerektirir. Gerek ülkenin parasal kaynaklarından ayrılan payın büyüklüğü, gerekse sahip olduğu potansiyel gücün bireysel ve toplumsal özgürlükler ile tüm ülkenin yaşam kalitesi üzerindeki etkisi göz önünde bulundurulduğunda, silahlı kuvvetlerin denetlenmesi gereken kurumların başında yer aldığı görülecektir. Ancak, iç ve dış güvenlik olarak kendi içinde iki kısma ayrılan güvenlik bürokrasisinin denetiminin de, kendi içinde yine iki ayrı kısımda gerçekleşmesi gereklidir.

Silahlı kuvvetlerin demokratik kontrolünün, çağdaş demokratik yönetimlerin olmazsa

kurumda üst düzey sivil yönetici olarak çalıştığı düşünüldüğünde, bireysel tecrübelerinin, bir tür birincil veri niteliğinde olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır.

69 “Quis custodiet ipsos custodes?” (“Who guards the guards, who police the police”), “Bekçileri kim bekleyecek”. Lynch, G. W. (der.), 1999, *Human Dignity and the Police: Ethics and Integrity in Police Work*, Charles C. Thomas, Illinois, s. 3.

70 “Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely.” Acton, John (Lord), 1907, *The History of Freedom and Other Essays*, Londra, s. 504, aktaran R. Yumner, 1985, “Devlet Kuramında Liberal Temalar: Devletin Sınırları (I)”, *Toplum ve Bilim*, sayı 31/39, s. 50.

## Democratic Control of the Domestic Security Sector

The control of the institutions and individuals that have the opportunity and potential to use force, in order to see whether they are using it legitimately, is an ancient issue. Historic documents show that the question “Who guards the guards?” was first asked by the Roman poet Juvenal in 150 AD.<sup>69</sup> On the other hand, the statement “power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely”<sup>70</sup> points to the possibility for misuse of power by those who have the ability and authority to use force.

All institutions in a country and the services they provide should be controlled by the civilian authority in accordance with the requirements and subtleties of each respective service. Whatever the importance and role, no service domain can be exempt from civilian control. The importance of a service does not exempt the institution providing it from control; on the contrary, an even greater control is necessary. When one considers the great size of the share of national fiscal resources it takes, as well as the potential power it has and the effect of this power over individual and social freedoms and the quality of life of the whole country, it becomes clear that the armed forces are the first among the institutions that need to be controlled. Since the security bureaucracy is divided into domestic and external security, its control should also be conducted by two separate bodies, corresponding to its two components.

The democratic control of the armed forces is a *sine qua non* of modern democratic

works as a high-ranking civilian official in the institution is taken into consideration, one should not forget the fact that personal experiences can be seen as primary data.

69 “Quis custodiet ipsos custodes?” (“Who guards the guards, who polices the police”) Lynch, G. W. (eds.), 1999, *Human Dignity and the Police: Ethics and Integrity in Police Work*, Charles C. Thomas, Illinois, pp.3.

70 “Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely”. Acton, John (Lord), 1907, *The History of Freedom and Other Essays*, London, pp. 504, cited by, R. Yumner, 1985, ‘Liberal Themes in State Theory: The Limitations of the State (I)’, *Toplum ve Bilim*, no. 31/39, pp 50.

olmazlarından olduğu açıktır. Ancak, silahlı kuvvetler tek bir kategoriden ibaret olmadığı için, bunlardan hangisinin ne tür bir kontrole tabi tutulması gerektiği konusu üzerinde durulmalıdır. Asli görevi dış güvenliği sağlamak olan askeri silahlı kuvvetlerle, asli görevi iç güvenliği sağlamak olan polis kuvvetlerinin demokratik kontrolü elbette aynı nitelik ve düzeyde olmayacaktır.

Polislik toplumsal hayat ile çok içli dışlı olan bir kolluk hizmeti olduğundan, daha şeffaf olmak ve daha sık denetlenmek durumundadır. Gerek medya ve gerekse sivil toplum örgütleri, polislik uygulamalarını daha sık irdeleyerek toplumu bilgilendirmelidir. Öte yandan, sivil toplum, ulusal ve yerel düzeyde polislik hizmetlerine katılabilmeli ve hatta bu hizmetleri denetleyebilmelidir. Bunun kimler tarafından ve nasıl yapılacağına dair örnekler, Avrupa polis teşkilatları içinde mevcuttur.<sup>71</sup>

Askeri silahlı kuvvetlerin ise bu denli rutin ve günlük denetime açık ve tabi olması söz konusu değildir. Ancak bu, askeri silahlı kuvvetlerin tamamen sivil denetim dışında tutulması şeklinde algılanmamalıdır. Silahlı kuvvetlerin bütçesi ve ülkenin genel dış güvenlik politikası, siyasi iradenin kontrol ve denetiminde olmalıdır. Kısacası, ülkedeki tüm silahlı kuvvetlerin siyasi otoritenin (merkezi hükümetin) denetiminde olması gerekir. Fakat jandarma tarafından yerine getirilen ve “polislik” (*policing*) olarak tanımlanan iç güvenlik hizmetlerinin aynen polis gibi denetlenmesi gereklidir. Polis ile aynı nitelikte olan bir hizmeti yerine getiren bir kurumun, askeri bir tür dokunulmazlık, eleştirilmezlik ve denetlenmezlik korumasına sahip olması düşünülemez.

Aralarında Türkiye polisinin de temsil edildiği, tüm Avrupa ülkeleri tarafından

71 Cerrah, İ., 2000, 'Sosyal Yapı ve Polis Alt-Kültürü: "Sosyal yapı" ve "mestek içi sosyalleşmenin" Türk polis alt-kültürü oluşumuna etkileri', İbrahim Cerrah ve E. Semiz (der.) 21.Yüzyılda Polis: Temel Sorunlar-Çağdaş Yaklaşımlar, Sibel Matbaası, Ankara; Cerrah, İ., 2001, 'Güvenlik Hizmetlerine Sivil Katılım ve Sapma Davranışlarının Analizi: Türkiye Örneği', Polis Bilimleri Dergisi (Turkish Journal of Police Studies), cilt 2, sayı 7-8.

administrations. However, since the armed forces do not consist of a single body, there is a need to consider how each body should be controlled. The military armed forces, whose main role is to provide external security, and the police forces, whose main role is to provide domestic security, should of course be subject to different kinds of democratic control.

Since policing is a law enforcement service that is closely tied to social life, it therefore needs to be more transparent and more frequently controlled. The media and non-governmental organizations should scrutinize policing practices and inform the society more frequently. On the other hand, civil society should take part in policing services at the local and national levels, and even be able to control them. Examples of who should do this and how it should be done can be seen in European police organizations.<sup>71</sup>

Military armed forces cannot be open and subject to such routine and daily control. However, this should not be perceived as completely exempting military armed forces from civilian control. The budget of the armed forces and the general foreign policy of the country should be under the control and supervision of the political authority. In short, all armed forces in the country should be under the control of the political authority (the central government). However, domestic security services carried out by the gendarmerie and defined as “policing” should be controlled in the same way the police are controlled. An institution that carries out a service that has the same characteristics as policing cannot enjoy military immunity and exemption from criticism and control.

As defined by the *European Code of Police Ethics* (ECPE), prepared by all European

71 Cerrah, İ., 2000, 'Sosyal Yapı ve Polis Alt-Kültürü: "Sosyal yapı" ve "mestek içi sosyalleşmenin" Türk polis alt-kültürü oluşumuna etkileri', İ. Cerrah ve E. Semiz (eds.), 21.Yüzyılda Polis: Temel Sorunlar-Çağdaş Yaklaşımlar, Sibel Matbaası, Ankara; Cerrah, İ., 2001, 'Güvenlik Hizmetlerine Sivil Katılım ve Sapma Davranışlarının Analizi: Türkiye Örneği', Polis Bilimleri Dergisi (Turkish Journal of Police Studies), Vol. 2, no. 7-8.



hazırlanan *Avrupa Polis Etiği Kuralları* (APEK) (*European Code of Police Ethics*)’nda da belirtildiği gibi, iç güvenlik hizmetleri sivil bir hizmet alanıdır.<sup>72</sup> Geçici bazı nedenlerden dolayı bu hizmetin militer bir kurum tarafından yerine getiriliyor olması, bu hizmetleri askeri görev haline getirmez. Sivil bir görevi yerine getiren kurumun asker olması esas alınarak, görevin askerleştirilmesi yerine, görevin niteliğinin sivil olduğu göz önünde bulundurularak, bu görevi yerine getiren kurumun sivilleştirilmesi gereklidir. Çünkü çağdaş dünyada gerçekleşen meşru değişimin yönü militerleşme değil daha fazla sivilleşmedir.

### **APEK’e Göre İç Güvenlik Sektörünün Demokratik Denetimi**

Avrupa Polis Etiği Kuralları’nın aşağıda sunulan maddeleri, polis ve jandarma tarafından yerine getirilen iç güvenlik görevlerinin, “sivil otoritenin” emir ve denetimi altında yürütülmesi gereken birer “sivil hizmet” sektörü olduğunu vurgulamaktadır. Bu ve benzeri kavramları ele alan maddeler kategorize edilerek aşağıda sıralanmıştır. Aynı maddeler, Jandarma Okullar Komutanlığı tarafından 2001 yılında yayımlanmış olan Jandarma Etiği başlıklı kitapta da yer almıştır.<sup>73</sup>

*Avrupa Polis Etiği Kuralları*’nın aşağıda yer alan maddeleri, ülkemizde polis ve jandarma tarafından yürütülen iç güvenlik hizmetlerinin, “sivil toplumun katılım ve denetimine açık” olarak yürütülmesi gereken birer kamu hizmeti olduğunu açıkça ifade etmektedir:\*\*

**Madde 1:** Hukukun üstünlüğü ilkesiyle yönetilen demokratik bir yönetimde polisin [ve jandarmanın] temel görevleri: (...) topluma yardım ve hizmet sunmaktır”.

**Madde 12:** Polis [ve jandarma], hukukun toplumda hâkim olması için çalışan ve halka

72 Cerrah, İ., Eryılmaz, M. B., 2001, *Avrupa Polis Etiği Yönetmeliği & Açıklayıcı Notlar*, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Yayınları, Ankara.

73 Jandarma Okullar Komutanlığı, 2001, *Jandarma Etiği: Meslek Ahlakı*, Jandarma Okullar Komutanlığı, Ankara.

\*\* Alıntılanan maddelerde belirtilen italikler yazara aittir. (Ed.n.)

countries including a delegation from the Turkish police, domestic security services are a civilian service domain.<sup>72</sup> The fact that these services are carried out by a military institution because of some temporary reasons does not render them military duties. Instead of militarizing a civilian duty because it is carried out by a military institution, the institution should be civilianized, since the nature of the duty is civilian. This is because the direction of legitimate change in the modern world is towards more civilianization rather than more militarization.

### **The Democratic Control of the Domestic Security Sector according to the ECPE**

The articles of the *European Code of Police Ethics*, discussed below, stress that the domestic security duties carried out by police and gendarmerie are civilian services that should be implemented under the command and control of the civil authority. The articles discussing aforementioned issues as well as similar concepts are categorized and listed below. The same articles can also be found in *Gendarmerie Ethics*, published by the Gendarmerie Schools Command in 2001.<sup>73</sup>

The articles below clearly state that the domestic security services carried out by the police and gendarmerie in Turkey are public services that should be performed in a manner that is “open to the participation and control of the civilian society.”\*\*\*

**Article 1:** The main purposes of the police [and gendarmerie] in a democratic society governed by the rule of law are: (...) to provide assistance and service functions to the public.

**Article 12:** The police [and gendarmerie] shall be organized with a view to earning public respect as professional upholders of

72 Cerrah, İ., Eryılmaz, M. B., 2001, *Avrupa Polis Etiği Yönetmeliği & Açıklayıcı Notlar*, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Yayınları, Ankara.

73 Jandarma Okullar Komutanlığı, 2001, *Jandarma Etiği: Meslek Ahlakı*, Jandarma Okullar Komutanlığı, Ankara.

\*\*\* The emphases in the articles quoted below belong to the author. (Ed. note)

hizmet sunan bir meslek grubu olarak, halkın saygısını kazanma amacı olan bir kurum şeklinde yapılandırılmalıdır”.

**Madde 13:** Polis [ve jandarma] teşkilatı görevlerini yerine getirirken, sivil yetkililerin sorumluluğu altında çalışmalıdır.

Yine APEK’in 18. maddesi, iç güvenlik sektörünün hizmetlerinin, sivil toplum katılım ve denetimine açık olması gerektiğini vurgulamaktadır:

**Madde 18:** Polis [ve jandarma] teşkilatı, polis-halk ilişkilerini geliştirecek, diğer kurum ve mahalli topluluklarla, sivil toplum kuruluşlarıyla ve halkı temsil eden diğer kuruluşlarla etkili işbirliği kuracak ve geliştirecek şekilde organize edilmelidir.

APEK’in 26. ve 27. maddeleri polis [ve jandarma] eğitiminin demokratik değerleri içermesi ve topluma açık olması gereğini vurgulamaktadır:

**Madde 26:** Çoğulcu demokrasinin temel değerlerine, hukuk devletinin ve insan haklarının korunması prensiplerine dayanan bir polis [ve jandarma] eğitiminde, polisin amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik bir program uygulanmalıdır.

**Madde 27:** Genel polis [ve jandarma] eğitimi halka olabildiğince açık olmalıdır.

Son olarak APEK’in 59. ve 60. maddeleri, iç güvenlik sektörünün (polis ve jandarma) “hesap verebilirliğine” değinmektedir:

**Madde 59:** Polis [ve jandarma], *devlete, vatandaşa ve temsilcilerine karşı sorumlu* olmalıdır. Polis [ve jandarma] etkin bir dış kontrole tabi olmalıdır.

**Madde 60:** Devletin polis üzerindeki kontrolü yasama, yürütme ve yargı güçleri arasında bölüştürülmelidir.

*İç Güvenlik Sektöründe Şeffaflık ve Sivil Katılım*

Demokratik yönetimlerde halkın yönetime katılımı sadece, kendisini temsil edecek

the law and providers of services to the public.

**Article 13:** The police [and gendarmerie], when performing police duties in civil society, shall be under the responsibility of civilian authorities.

Article 18 of the ECPE stresses the fact that the services rendered by domestic security sector should be open to the participation and control of civilian society.

**Article 18:** The police [and gendarmerie] shall be organized in a way that promotes good police/public relations and, where appropriate, effective co-operation with other agencies, local communities, non-governmental organizations and other representatives of the public, including ethnic minority groups.

Articles 26 and 27 emphasize that police and gendarmerie training should include democratic values and should be open to society.

**Article 26:** Police [and gendarmerie] training, which shall be based on the fundamental values of democracy, the rule of law and the protection of human rights, shall be developed in accordance with the objectives of the police [and the gendarmerie].

**Article 27:** General police [and gendarmerie] training shall be as open as possible towards society.

Finally, Articles 59 and 60 mention the accountability of the domestic security sector (the police and the gendarmerie).

**Article 59:** The police [and the gendarmerie] shall be accountable to the state, the citizens and their representatives. They shall be subject to efficient external control.

**Article 60:** State control of the police shall be divided between the legislative, the executive and the judicial powers.

yöneticileri periyodik aralıklarla seçmekle sınırlı olmayıp; toplum, kendisi için üretilen hizmetleri hem “izlemeli” (*civillian oversight*), hem de bu hizmetlere “katılmalıdır” (*civil participation*). Çağdaş hizmet kurumları artık hizmetlerini topluma açık ve “şeffaf” (*transparent*) bir şekilde ve yine sistematik olarak topluma “hesap verebilir” (*accountability*) bir kurumsal yapılanmayla yerine getirmektedir. Bu kavramlar diğer tüm kamu hizmetlerine oranla en fazla güvenlik hizmetleri için gereklidir. Ülke kaynaklarının büyük bir kısmını kullanan güvenlik kuvvetlerinin değil denetimden muaf olmak, tam aksine diğer kurumlara oranla daha sıkı bir siyasi ve sivil denetime tabi olmaları gereklidir.<sup>74</sup> Halkın hizmetinde olmanın en somut göstergesi, onun seçtiği siyasi otoritenin kontrol ve denetiminde olmaktır.

Sivil otoritenin üstünlüğünün kabul edilmesinin güvenlik hizmetlerine yansımaları, “şeffaflık” (*transparency*) ve “hesap verebilirlik” (*accountability*) gibi kavramların güvenlik hizmetlerinde kurumsallaşarak işlerlik kazanması anlamına gelir. Kurumsallaşmış ve sistematize edilmiş bir “şeffaflık” ve “hesap verebilirlik” polisin ve silahlı kuvvetlerin saygınlığını değil yıpratmak, bilakis artıracaktır. Toplumun tamamında görülen yolsuzluk ve yozlaşmanın kolluk kuvvetlerinde ve silahlı kuvvetlerde hiç olmadığını iddia etmek, bilimsel ve gerçekçi olmadığı gibi inandırıcı da değildir. Dolayısıyla son yıllarda (2004-2005) bazı üst düzey emekli ordu mensuplarıyla ilgili olarak yargıya ve kamuoyuna yansıyan yolsuzluk iddialarının, esasında Silahlı Kuvvetler’in imajına olumlu katkıda bulunduğu bile söylenebilir.

Devlet güvenliği için gerekli olan “gizlilik”, kamu hizmetleri için gerekli olan

### *Transparency and Civilian Participation in the Domestic Security Sector*

In democratic administrations, the participation of the population should not be limited to periodic elections of their representatives; society should observe services rendered for them (civilian oversight) and take part in them (civilian participation). Modern service institutions carry out their services in a transparent manner that is open to society, and with an institutional structure that can provide systematic accountability to the society. These concepts are necessary to the greatest extent for security services compared to other public services. The security forces, which use a great share of the country’s resources, should not be exempt from control; to the contrary, they should be subject to stricter political and civilian control.<sup>74</sup> The most concrete indicator that these institutions are under the service of the community is that they are under the supervision and control of the elected political authority.

The reflection of the acceptance of the superiority of civil authority in security services means the concepts as transparency and accountability becoming functional through institutionalization. Systematic institutional transparency and accountability will not harm the respectability of the police and the armed forces; on the contrary, they will increase it. To claim that the corruption and degeneration that has infiltrated all levels of society do not exist in law enforcement units and armed forces is neither scientific nor rational, and above all, it is not credible. Therefore, it can even be argued that the claims of corruption that were brought to the attention of the courts and the public, involving some high-level,

74 30.07.2003 tarihinde yasalanan 4963 sayılı kanun ile yürürlükteki 21.02.1967 tarihli ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu’nda değişiklik yapılarak, Silahlı Kuvvetlerin harcamalarının Sayıştay denetimine tabi olmasına dair bir hüküm (12. madde) ilave edilmiştir. Ancak, yasanın uygulanması için gerekli olan “yönetmelik” henüz hazırlanmadığından, Silahlı Kuvvetler’in harcamaları üzerinde Sayıştay fiilen denetim yapamamaktadır.

74 Amendments were made to the Law No. 4963 dated 30.07.2003 and to the existing Law on the Supreme Court of Accounts No. 832 dated 21.02.1967, and an article was added concerning the control of the expenses of the Armed Forces by the Supreme Court of Accounts (Article 12). However, since the “regulation” that will put the law into practice is still not ready, an actual control of the expenses of the Armed Forces by the Supreme Court of Accounts is still not possible.

“şeffaflığın” önünde hiçbir zaman engel olarak kullanılmamalıdır. Gizlilik sadece güvenlik hizmetlerinde değil, her kamu hizmetinde zaman zaman gerekir. Ancak, sınırsız ve denetimsiz bir gizlilik, bir yandan yolsuzluk yapanlara cesaret vererek kurum içindeki “bozulmayı” (*corruption*) daha da arttıracığı gibi, öte yandan silahlı kuvvetlere karşı ciddi bir güven kaybı doğuracaktır. Her türlü bilgi ve istihbaratın görsel, işitsel ve elektronik ortamda hızla yayıldığı ve paylaşıldığı bir dünyada, silahlı kuvvetler içinde gerçekleşen yolsuzlukların tamamen kapalı kalması zaten mümkün değildir. Devlet kurumlarının yıpratılmaması gerekçesiyle mevcut yolsuzlukların kamuoyundan gizlenmesi ve yasal işlem yapılmaması, bir yandan bu yolsuzlukları yapanlara daha rahat ve pervasızca hareket etme olanağı verirken, diğer yandan kurumun tamamını şaibe altında bırakmaktadır.

#### *Jandarma Teşkilatında Sivil Katılım ve Denetim Mekanizmaları*

Askeri bir yapılanmaya sahip olan Jandarma teşkilatının bir ‘kolluk kuvveti olarak” (*law enforcement agency*) iç güvenlik hizmetlerinde istihdamı asli bir görev olmayıp, aksine Cumhuriyet’in ilk yıllarının şartlarından ve imkânsızlıklarından kaynaklanan arızı bir durumdur. Yürürlükteki yasalara göre, genel kolluğun iki birimi olan polis ve jandarma arasındaki görev ve sorumluluk alanı şöyle belirtilmiştir: “Jandarmanın genel olarak görev ve sorumluluk alanı; polis görev sahası dışı olup, bu alanlar ile ve ilçe belediye hudutları haricinde kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir.”<sup>75</sup> Diğer bir ifadeyle Jandarma, il ve ilçe belediye sınırları içinde görev yapmayacaktır. Bu kuralın istisnası, il ve ilçe belediye sınırları içinde polis teşkilatının kurulmamış olmasıdır. İl ve ilçe belediye sınırları içinde her ne sebeple olursa olsun polis teşkilatı kurulmamışsa, burada

75 10.03.1983 tarihli ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu, 12.03.1983 tarihli ve 17985 sayılı Resmi Gazete, 10. Madde.

retired members, are actually contributing to the positive image of the armed forces.

Secrecy, a requirement for the security of the state, should never be used as an excuse for denying transparency, which is a requirement for public services. Secrecy is not a requirement solely for security services. Every public service sometimes requires secrecy. But unlimited and uncontrolled secrecy will increase corruption by encouraging those involved, and at the same time cause a severe loss of confidence in the armed forces. In a world where all kinds of information and intelligence is quickly spread and shared through audio-visual and electronic means, corruption in the armed forces cannot be hidden for long. Hiding corruption from the public and not prosecuting it in order not to harm state institutions will give those involved the chance to act more boldly, as well as place the institution under suspicion.

#### *Civilian Participation and Control Mechanisms in the Gendarmerie*

The employment of the gendarmerie, which has a military structure, in domestic security services as a law enforcement agency is not an ordinary duty, but a temporary one stemming from the conditions and deficiencies of the Republic’s first years. According to the law, the division of labor between the police and the gendarmerie, two units devoted to general law enforcement, is defined as follows: “The sphere of duty and responsibility of the gendarmerie is the one outside the sphere belonging to the police; i.e. the areas outside cities and county municipalities and areas where no police organization is present.”<sup>75</sup> In other words, the gendarmerie cannot render services within city and county municipality areas. The exception to this rule is when a police force is not established within such an area. If a police force is not established within the

75 Article 10 of the Law on the Establishment, Duties and Jurisdiction No. 2803, dated 10.03.1983, Resmi Gazete (Official Gazette), No. 17985 dated 12.03.1983.



Jandarma teşkilatı kurulabilir. Yine, il ve ilçe belediye sınırları dışında Jandarma'nın görev yapması, buralarda polis teşkilatının bulunmamasına bağlıdır.

Dış tehditleri önlemeye yönelik bir "savunma" gücü olan silahlı kuvvetlerin bir parçası olan Jandarma teşkilatı günümüzde, sivil bir "hizmet" alanı olan iç güvenlik görevlerinde istihdam edilmektedir. Mevcut şekliyle Jandarma teşkilatında kurumsallaşmış ve işleyen herhangi bir sivil katılım ve denetim mekanizmasının varlığı bilinmediği gibi, teşkilat bu yapıyı koruma konusunda oldukça kararlı görünmektedir. Değil vatandaş düzeyinde bir sivil katılım ve denetime açık olmak, üst düzey siyasi ve sivil yöneticilerin denetimi bile söz konusu değildir. Oysa Avrupa Polis Etiği Kuralları'nın 13. maddesine göre, "medeni toplumlarda, polis teşkilatı sivil yetkililerin sorumluluğu altında çalışmalıdır". Bu ifadeye göre, ülkemizde askeri bir kurum olan Jandarma tarafından yerine getirilen polislik, sivil yönetim tarafından yürütülmesi gereken bir hizmet dalıdır. Avrupa ülkelerindeki Jandarma teşkilatları, kısmi bir militer yapılanmaya sahip olmalarına rağmen, yerel düzeyde sivil otoritenin emrinde çalışmaktadırlar. Bu ifadeleri içeren APEK belgesi, Fransa ve Belçika gibi ülkelerin Jandarma teşkilatları tarafından da onaylanmış olup, bu maddenin ruhunun gereği olarak Belçika devleti Jandarma teşkilatını tamamen lağvetmiş ve iç güvenlik hizmetlerini bütünüyle sivil nitelikteki polis teşkilatına devretmiştir. İç güvenlik hizmetlerinde halen jandarma teşkilatından yararlanan Fransa'da ise Jandarma askerden daha çok polise benzemektedir ve teşkilatın başında sivil bir genel müdür bulunmaktadır.<sup>76</sup> Avrupa ülkelerinin iç güvenlik kurumsal yapılanmalarının evrimini gözlemleyen uzmanlar, 10-15 yıl gibi bir gelecekte başta Fransa olmak üzere, jandarma teşkilatlarının Avrupa ülkelerindeki iç güvenlik hizmetlerinden tamamen çekileceğini öngörmektedirler.

76 Moretti, 2005; Pothus, 2005.

municipality area of a city or county for whatever reason, a gendarmerie force can be established. Again, the rendering of duties outside the boundaries of a city or county municipality results from the absence of a police force in these areas.

Today, the gendarmerie, part of the armed forces, which is a "defense" force in preventing external threats, is employed in domestic security duties, which are a civilian service domain. Currently there is no institutional and functioning mechanism for civilian participation and control of the gendarmerie. Moreover, the organization is keen on keeping its structure that way. Not only is the civilian participation and control of citizens out of the question, but so is that of high-level political and civilian administrators. However, according to Article 13 of the *European Code of Police Ethics*, "the police, when performing police duties in civil society, shall be under the responsibility of civilian authorities." According to this statement, policing carried out in Turkey by the gendarmerie is a service that should be performed by the civilian administration. In European countries, gendarmeries work under the command of civilian authority despite having a partly military structure. The ECPE has also been signed by the gendarmerie services of countries like France and Belgium, and as befits the essence of this document, Belgium abolished its gendarmerie organization and handed over all its domestic security services to the police. In France, a country that still employs the gendarmerie for domestic security services, the organization is more similar to the police than the military, and the director general is a civilian.<sup>76</sup> Experts observing the evolution of the institutional structure of domestic security in European countries foresee that in the next 10 to 15 years, gendarmeries will be completely withdrawn from domestic security services in European countries, starting with France.

76 Moretti, 2005; Pothus, 2005.

3 Şubat 2005 tarihinde Hacettepe Üniversitesi'nde düzenlenen, *Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar* konulu uluslararası bir konferansta bu sorun bir kez daha ele alınmıştır. Konferansta, Türkiye, Almanya, Fransa, Belçika, İspanya ve Hollanda'dan katılan polis ve jandarma mensuplarının yanı sıra, bu alanda çalışan sivil akademisyenler Avrupa'daki iç güvenlik reformunu irdelemiş ve bunun Türkiye'ye yansımalarını değerlendirmişlerdir. Yapılan sunumlardan anlaşıldığı gibi, başta İngiltere ve Hollanda gibi ülkeler olmak üzere İskandinav ülkelerinin iç güvenlik hizmetlerinde jandarma gibi askeri kurumlar bulunmamaktadır. İspanyol jandarmasının belirgin bir sivilleşme ve demokratikleşme sürecinden geçtiği bilinmekte olup, Belçika ise jandarma teşkilatını zaten lağvetmiş ve iç güvenlik hizmetlerini tamamen polise devretmiştir.<sup>77</sup>

İç güvenlikte polis-jandarma uygulamasının en tipik örneği olan Fransız jandarması, her ne kadar bu değişime şimdilik direniyorsa da, Avrupa'daki demokratikleşme ve sivilleşme akımının dışında kalamayacağı açıktır. Kaldı ki, mevcut şekliyle bile Fransa jandarması Türkiye jandarmasına kıyasla sivil katılım ve denetime açık bir yapılanma göstermektedir. Örneğin, son altmış yıl içinde Fransız jandarma teşkilatının genel müdürü, bir istisna hariç, her zaman sivil olmuştur.<sup>78</sup> Öte yandan, Fransa jandarması sivil toplumun dışında kalan askeri bir kurum olarak yapılanmamış, aksine sivil toplumla içli dışlı bir kurum olarak varlığını sürdürmüştür.

Türkiye'de iç güvenlik sektörünün modernizasyonu yönünde atılması gereken ilk adım, sivil bir hizmet alanı olan iç güvenlik hizmetlerinin militer yapıdan çıkarılmasıdır. Sorun, polis veya jandarma teşkilatlarından hangisinin iç güvenlik hizmetlerini daha iyi yerine getirip getirmediği değil, demokratik bir toplumda iç güvenlik hizmetlerini bu kurumlardan

In an international conference that took place on February 3, 2005 at Hacettepe University, entitled *Democratic Horizons in the Security Sector*, this subject was discussed once again. In addition to police and gendarmerie personnel from Turkey, Germany, France, Belgium, Spain and the Netherlands, civilian academics working on the subject analyzed domestic security reform in Europe and assessed its relevance for Turkey. According to the presentations, England, the Netherlands and the Scandinavian countries do not have military institutions such as the gendarmerie in their domestic security structures. It is known that the Spanish gendarmerie is going through a significant civilianization and democratization process, and that Belgium has already abolished its gendarmerie and transferred domestic security services to the police.<sup>77</sup>

Although the French gendarmerie, the typical example of police-gendarmerie practice in domestic security, is resisting change, it is obvious that it will not be able to avoid the European democratization and civilianization trend. Moreover, in its present form, the French gendarmerie displays a structure more open to civilian participation and supervision compared to its Turkish counterpart. For instance, in the last 60 years, the general director of the French gendarmerie had always been a civilian, with only one exception.<sup>78</sup> On the other hand, the French gendarmerie has not been structured as a military institution outside the civilian society; on the contrary, it always existed as an institution closely tied to it.

The first step to be taken for the modernization of the domestic security sector in Turkey is to keep military structures out of domestic security services, which are a civilian service domain. The problem is not which of the two, the police or the gendarmerie, provides better domestic

77 Bergmans, 2004.

78 Moretti, 2005; Pothus, 2005.

77 Bergmans, 2004.

78 Moretti, 2005; Pothus, 2005.

hangisinin yürütmesi gerektiğidir. İç güvenlik görevleri, kurumların rekabet ederek bu işi hangisinin daha iyi yaptığını ispat edeceği ve ilgili görevleri böylece yükleneceği bir hizmet dalı değildir. Diğer bir anlatım ile sorun, iç güvenlik hizmetlerini, askeri bir kurum olan jandarmanın mı yoksa polisin mi daha iyi yürüttüğü veya yürütebileceği konusu değildir.

Herhangi bir kurumun kendi asli görevi dışında kalan bazı hizmetleri yerine getirmesi ve hatta bu hizmetleri aslen görevli olan kurumdan daha iyi şekilde yerine getirmesi, bu görevleri onun asli görevi haline getirmez. Örneğin, silahlı kuvvetlerin yaptırdığı inşaatların çok kaliteli olması, inşaat sektörünün tamamen askerleştirilmesini gerektirmeyeceği gibi, yine askeri bina ve tesislerin çevre düzenlemelerinin çok iyi yapılması şehirlerdeki park ve bahçe düzenlemelerini askeri hizmet alanına sokmayacaktır. Askeri hastanelerde verilen sağlık hizmetlerinin sivil hastanelerden kaliteli olması da yine tüm sivil hastane ve sağlık hizmetlerinin askeri kurumlarca devralınması gerektiği anlamına gelmeyecektir. Keza, çağdaş toplumlarda sivil idare altında yürütülmesi gereken iç güvenlik hizmetlerinin asker tarafından çok iyi bir şekilde yerine getirildiği iddiası, ki bunun gerçekten doğru olup olmadığı tartışılır, iç güvenlik hizmetlerini askeri hizmet alanına dönüştürmez. Burada bir kurumun kendi asli görev alanının dışına çıkarak, başka bir kuruma ait hizmet alanına girmesi söz konusudur. Eğer iç güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesinde polisin yetersizliği söz konusu ise, bu bahaneyle ilgili görevleri jandarmaya devretmek yerine, gerekli kaynak ve personel sağlanarak polisin kapasitesi yeterli hale getirilmelidir.

Son olarak, silahlı kuvvetlerin yurt savunması dışında bir kolluk kuvveti olarak kullanmasının halk ve ordu üzerinde bazı olumsuz etkileri olabileceği de göz önünde

security services, but which should perform these duties in a democratic society. Domestic security duties are not a domain where institutions prove that they can do a better job by competing. In other words, the problem is not whether domestic security services are better performed by the military gendarmerie or the civilian police.

The fact that a certain institution provides some services outside its principal sphere of duty, or that it provides these services better than the institution that should normally provide them, does not make those services their principal duty. For instance, the high quality of buildings contracted by the armed forces does not mean that the construction sector should become fully militarized, nor does the perfect manicuring of the gardens surrounding military complexes mean that the city's parks and gardens should therefore be put under the military's responsibility. If the quality of medical services provided in military hospitals is higher, this does not mean that all medical services and hospitals should be run by the military. In the same vein, the rather disputable claim that the domestic security services, which should be run under the civilian administration in modern societies, are provided perfectly by the military, does not mean that the domestic security services should be in the military domain. The fact here is that an institution goes outside its principal sphere of duty and enters one that belongs to another institution. If the police are not fully capable of performing its duties, this cannot be used as an excuse to hand the duties over to the gendarmerie; instead, adequate resources and personnel should be made available to the police in order to make it more competent.

Finally, it should be considered that the use of armed forces as a law enforcement outside national defense might have a negative effect on the population and the army.<sup>79</sup> According to Yavi, "starting from the national struggle

79 Yavi, E., 2003, *İhtilacı Subayla* (second edition), Yazıcı Yayınevi, İzmir, pp.163.

bulundurulmalıdır.<sup>79</sup> Yavi'ye göre, "1919-22 arasındaki Milli Mücadele yıllarından başlanarak Türkiye'de ordu, her zaman bir zabita (kolluk) kuvveti olarak görülmüş ve kullanılmıştır."<sup>80</sup> Bu eğilimin yanlışlığına ve sakıncalarına General Fahri Belen şöyle işaret etmektedir:

"İstiklal Savaşı'nda Atatürk, ayaklanan Türklere karşı daha ziyade milis kuvvetlerini kullanmıştır. Bunun nedenlerinden biri muntazam kuvvetlerin halka karşı silah kullanmaya istekli olmaması, diğeri de orduyu halkın gözünden düşürmeme arzusudur. Bundan da ders alarak, hükümet asayiş için emniyet kuvvetlerini güçlendirmekle yetinmelidir. Halk ile çatışmalarda ölenler olur, ölenler halktan ise halk olaydan nefret eder. Ordu böyle nefretin karşısında kalır. Halkın sevgisine dayanan orduyu, hükümetler halkın karşısına çıkarmamaya çok dikkat etmelidirler".<sup>81</sup>

Emekli General F. Belen'in bu uyarısı bugün içinde de geçerlidir. Ayrılıkçı terörün bu kadar büyümesinde ve halkta taban bulmasında, münferit bazı olumsuz davranışların tüm orduya, hatta devlete mal edilmesinin ve bunun halkı devletten soğutmasının da etkisinin olduğu hususu, sivil ve asker resmi yetkililerce zaman zaman dile getirilmektedir. "Türkiye'de jandarmanın asker elbisesi giymesi, görev ve sorumlulukları çok farklı olmasına rağmen, jandarmanın asker olarak algılanmasına neden olmaktadır. Bölgesindeki en basit asayiş olaylarına müdahalesi, halk arasında asker geldi, asker yaptı gibi algılanmaktadır".<sup>82</sup>

#### *Polis Teşkilatında Sivil Katılım ve Denetim Mekanizmaları*

Her ne kadar mevcut yapılanmada polis teşkilatı jandarmaya kıyasla sivil denetime daha açık gibi görünse de, Avrupa ülkelerindeki sivil denetim ve gözetim uygulamaları ile karşılaştırıldığında, Türk polis teşkilatının henüz yeteri kadar

movement in 1919-1922, the army in Turkey has always been seen and used as a law enforcement institution."<sup>80</sup> General Fahri Belen points to the fallacy and drawbacks of this tendency as follows:

"During the War of Independence, Atatürk preferred to use militia against insurgent Turks. One of the main reasons was that organized forces were reluctant to use arms against the population; another was to prevent the loss of the army's esteem among the populace. This should be kept in mind and the government should only enhance the police forces to provide public peace. During skirmishes with the population, there may be casualties, and if those who die are civilians, the population will hate the incident. In such a case, the army will face this hatred. The army, which derives its power from the love of the people, should be spared from confronting it and governments should be careful about this."<sup>81</sup>

Retired General F. Belen's warning is still valid today. Some civilian and military officials have pointed out that certain negative incidents that were attributed to the whole army and state, which reduced people's support for the state and increased the separatist terror. "The fact that the gendarmerie in Turkey is clothed in military uniforms leads it to be perceived as military, despite its different duties and responsibilities. Even the simplest intervention by the gendarmerie for the provision of public order in a certain area is perceived as done by the military, done by the soldiers."<sup>82</sup>

#### *Civilian Participation and Control Mechanisms in the Police Organization*

Although the current structure of the police seems to be more open to civilian participation and oversight than the gendarmerie, the Turkish police still lacks a democratic service institutional structure when compared to the civilian control and oversight practices in European countries.

79 Yavi, E., 2003, *İhtilalci Subaylar*, ikinci Baskı, Yazıcı Yayınevi, İzmir, s. 163.

80 a.g.e., s. 162.

81 a.g.e., s. 162-3

82 a.g.e., s. 163

80 ibid, pp. 162.

81 ibid, pp.162-3.

82 ibid, pp. 163.



demokratik bir hizmet kurumu yapılanmasına sahip olmadığı görülmektedir. Ülkemizde merkezi siyasi otoritenin bile sınırlı bir şekilde denetleyebildiği güvenlik hizmetlerinde, yerel düzeyde herhangi bir sivil katılım ve denetim bulunmamaktadır. Sadece merkezi siyasi otoritenin kontrolünde olup, yerel düzeyde hiçbir şekilde sivil katılım ve denetime açık olmayan bir iç güvenlik hizmetinin de ne kadar demokratik olduğu tartışılır.

APEK'in ilgili maddelerinden de anlaşılacağı üzere, iç güvenlik hizmeti üreten kolluk kuvvetleri (asker-polis)\*\*\* "(...) *devlete, vatandaşa ve onların [vatandaşın] temsilcilerine* hesap verebilmelidir".<sup>83</sup> Yine APEK'in 60. maddesine göre, "devletin polis [ve jandarma] üzerindeki kontrolü *yasama, yürütme ve yargı* güçleri arasında bölüştürülmelidir". 59. maddede yer alan hesap verebilirlik, her şeyden önce hesap vermeyi kabullenme, ondan sonra da bunu kurumsallaştırarak işlerlik kazandırmayı gerektirmektedir. Yoksa, "halkımızın hizmetindeyiz" söylemleriyle sınırlı kalan bir görev anlayışı hiçbir zaman gerçek anlamda ve sağlıklı bir "hesap vermeyi" karşılamayacaktır. 59. maddede yer alan "yasama" denetimi, güvenlik kuvvetlerinin parlamento tarafından yasalarla denetimini; "yürütme" denetimi ise merkezi ve yerel yönetimlerin denetimini; "yargı" denetimi de, adından anlaşılacağı üzere yargısal denetimi ifade etmektedir. Ancak, demokratikleşmenin önemli bir ayağı olan yerel yönetimler ülkemizde çok zayıf olduğu için, güvenlik sektörünün yerel düzeyde bir denetimi söz konusu değildir.

Gerek APEK'in 59. ve 60. maddelerinde ve gerekse dokümanın diğer birçok maddesinde üzerinde sıklıkla durulan konu, güvenlik sektörünün, hizmetinin alıcısı olan sivil toplum tarafından denetimidir. Gerek özel şahıslar ve gerekse sivil toplum kuruluşları tarafından yapılan sivil denetim, güvenlik

The security services are controlled only to a limited extent by the central political authority, and on a local level, civilian participation and control does not exist at all. And if a domestic security service is only under the control of the central political authority and is in no way open to civilian participation and control, it can hardly be considered democratic.

As can be seen in the relevant articles of ECPE, law enforcement organizations that provide domestic security services (police and gendarmerie)\*\*\*\* "shall be accountable to *the state, the citizens* and their *representatives*."<sup>83</sup> According to Article 60, "state control of the police [and the gendarmerie] shall be divided between the legislative, the executive and the judicial powers." The accountability principle mentioned in Article 59 requires, first of all, to accept being accountable and then institutionalize it and make it function. If not, the perception of duty as being in the service of the public will never truly mean being accountable. The legislative control mentioned in Article 59 refers to the parliamentary control of security forces through laws; executive control refers to the control by central and local administration, and judicial control refers to, as the name suggests, judicial control. However, since local administrations that are normally a very important part of democratization are very weak in Turkey, local control of the security sector is out of question.

A recurring theme in Article 59 and 60 of the ECPE, as well as in the rest of the document, is the control of the security sector by the receiver of its services, which is civil society. Civilian control carried out both by private individuals and non-governmental organizations is the healthiest control mechanism for the security sector. As a Latin proverb goes, "the cobbler knows best how to make shoes, but it is the one who wears them

\*\*\* Alıntılanan maddelerdeki italikler yazara aittir. (Ed.n.)

83 Avrupa Polis Etiği Kuralları, Madde 59.

\*\*\*\* Emphases in the quotations belong to the author. (Ed. note)

83 Article 59 of the European Police Code of Ethics.

sektörünün en sağlıklı denetim mekanizmasıdır. Bir Latin atasözünde de ifade edildiği gibi, “ayakkabıyı en iyi ayakkabıcı yapar, ancak onun nereden vurduğunu ancak giyen bilir.” Her birisi devletin organları olan “yasama”, “yürütme” ve “yargı”nın temsilcileri tarafından yapılan denetimin önemi ve gereği inkar edilmemekle beraber, en sağlıklı denetim iç güvenlik hizmetinin tüketicisi olan vatandaş ve onlar adına sivil toplum örgütleri tarafından yapılacak denetimdir.

### **İç Güvenlik Sektörünün Parlamenter Denetimi**

Bir kurumun “modernizasyonu” sadece bina, tesis, araç-gereç ve silahların “fiziki” şartlarının iyileştirilmesi olarak algılanmamalıdır. Oldukça yüksek maliyetlerle gerçekleştirilen bu tür iyileştirmeler, modernizasyonun sadece biçimsel (fiziksel) yönünü teşkil eder. Oysa bunun gerçek modernleşmeyle, yani zihinsel dönüşümle tamamlanması gereklidir. Önemli olan sadece modern tesis ve araçların elde edilmesi değil, bunların etkin ve verimli bir şekilde toplumun beklenti ve talepleri doğrultusunda ve yine toplumun yönlendirmesine açık bir şekilde kullanılmasıdır. Kısacası, kolluk kuvvetleri ve silahlı kuvvetlerde “düşüncenin modernizasyonu” olarak tanımlanabilecek olan bu zihinsel değişiklik hayati bir öneme sahiptir.

Silahlı Kuvvetler maddi kaynaklar ve fiziki şartlar açısından birçok hizmet kurumunun ve kendi toplumunun yaşam düzeyinin üstüne çıkarken, görev anlayışı ve toplumdaki rolü açısından, maddi kültürde gerçekleşen değişikliklerin moral kültüre yansımaması olarak tanımlanabilecek bir tür “kültürel gecikme” yaşamaktadır. Oysa modernleşme ve çağı yakalama sadece biçimsel değil, aynı zamanda özde ve zihinsel alanda da gerçekleşmelidir. Zihinsel anlamdaki modernizasyonun en önemli ifadesi, demokrasi ve sivil toplum düşüncesini benimseme ve Atatürk’ün

who knows where they pinch.” Although the importance and necessity of the control carried out by the legislative, executive and judicial powers cannot be denied, the healthiest control will be performed by the citizens, who are the consumers of domestic security services, and the non-governmental organizations that perform this control on behalf of citizens.

### **Parliamentary Control of the Domestic Security Sector**

The modernization of an institution should not be perceived as merely the improvement of its physical conditions, such as buildings, complexes, equipment and weapons. These kinds of improvements, which have rather high costs, constitute only the formal (physical) aspect of modernization. They should in fact be complemented with mental reformation. The important thing is not obtaining modern complexes and equipments, but using them in an effective and efficient way, as befits the expectations and requirements of the society, and in a way that is open to the society’s input. In short, this mental change, which can be defined as the modernization of thought in law enforcement bodies and armed forces, is of vital importance.

The armed forces have higher standards than most other service institutions when it comes to its fiscal and physical resources. However, their approach to duty and their role in the community lag far behind these material superiorities. The modernization of the armed forces should not only be in the formal and physical sense, but in their spirit and mentality as well. The most important expression of mental modernization is embracing democracy and the idea of civil society, as well as the internalization of the supremacy of civilian authority as stated by Atatürk: “the power to rule belongs unconditionally to the nation.” Security personnel who do not receive sufficient training on modern democratic values

“Hâkimiyet kayıtsız şartsız milletindir” sözüyle ifade ettiği üzere, “sivil otoritenin üstünlüğünü” özümsemedir. Çağdaş demokratik değerler konusunda yeterli eğitim almayan güvenlik mensupları, sivil otoritenin üstünlüğünün kabulünü bir acizyet belirtisi olarak algılamakta ve değil sivil idarenin emrine girmek, sivil otoriteyle uyumlu çalışmayı dahi kabullenmekte zorlanmaktadır. Bundan daha endişe verici olan ise sivil toplum yaşamını tamamen kendi mesleki değerleriyle şekillendirme çabasına girişmeleridir.

Siyasi makamların güvenlik politikalarını belirleme düzeyindeki kararlarda etkin bir rol almayarak, bunu güvenlik hizmetleri üreten kurumların başındaki bürokrat ve teknokratlara bırakması, siyasi sorumluluktan bir tür kaçıştır. Oysa siyasiler ellerini taşın altına sokmalı, bürokrat ve teknokratlardan gelen görüşleri değerlendirerek, siyasi karar ve sorumluluğu üstlenmelidirler. Siyasilerin, bürokrat ve teknokratların bildirdikleri görüş ve kararları sorgulamadan ve değerlendirmeden sürekli olarak aynen uygulaması, güvenlik bürokratlarında, kendilerinin her zaman en doğruyu bildikleri ve yaptıkları düşüncesinin oluşmasına yol açacaktır. Bu düşünce zamanla, sadece kendi hizmet alanları olan güvenlik sektöründe değil, eğitim, ekonomi, sağlık ve medya gibi güvenlik sektörü dışında kalan hizmetlere de müdahale etme eğilimi oluşturacaktır. Oysa bürokrat ve teknokratların görüşleri sadece bir ‘teknik görüş’ değerindedir; bu görüşler ancak siyasi sorumluluk sahibi kurum ve bireyler tarafından değerlendirilerek genel politikalara dönüştürülmesi durumunda meşruiyet kazanır.

Türk Silahlı Kuvvetleri’nin, 2004 ve 2005 yıllarında, daha öncesine kıyasla kısmen siyasallaşmadan uzaklaştığı (depolitizasyon); keza aynı dönemde, “şeffaflık” ve “hesap verebilirlik” ilkelerini uyguladığı görülmüştür. Özellikle, Aralık 2004-Ocak 2005 tarihlerinde Silahlı Kuvvetler’in üst

believe that accepting the supremacy of civilian authority is a weakness and have problems even when working alongside civilian authority, let alone under its command. What’s more alarming is their attempt to shape civilian life in conformity with their professional values.

Political authorities evade their responsibility when they do not take an active role in the decision-making process concerning security policies and instead hand it over to the bureaucrats and technocrats running the security institutions. Politicians should assume their responsibility, assess the ideas and suggestions from the aforementioned bureaucrats and technocrats, and make the necessary political decisions. If politicians implement the opinions and decisions of the bureaucrats and technocrats without questioning or assessing, security bureaucrats may start to think that they always know and do what is right. This kind of thinking will create a tendency to intervene in issues that fall outside of the security sector, such as education, the economy, healthcare and the media. The views of the bureaucrats and technocrats, however, are merely technical views and are only legitimate after being evaluated by the individuals and institutions that have political responsibility and can turn these views into general policies.

In 2004 and 2005, the Turkish Armed Forces, in a departure from previous practice, became relatively depoliticized and implemented the principles of transparency and accountability. Efforts by high-ranking officials to fight corruption and create accountability between December 2004 and January 2005 were important positive steps toward the mental modernization of the armed forces. However, such important aspects of mental modernization as transparency and accountability should not be limited to individual attempts by high-ranking army officials. Instead, they should be institutionalized and lasting.

düzy yöneticileri tarafından başlatılan, kurum içi “yolsuzlukla mücadele” ve “hesap verme” uygulamaları, Silahlı Kuvvetler’in zihinsel modernizasyonu yönünde atılmış önemli somut adımlardır. Ancak, düşünsel modernizasyonun “şeffaflık” ve “hesap verebilirlik” gibi önemli unsurları, üst düzey komutanların belli bir dönemde uyguladıkları bireysel tasarruflar düzeyinde kalmayarak kurumsallaşmalı ve süreklilik kazanmalıdır.

Silahlı Kuvvetler’de zihinsel modernizasyonun gerçekleşmesi, demokrasinin yerleşmesi ve sistemin meşruiyeti açısından çok önemlidir, fakat asıl önemli olan, bu değerlere sivil toplumun kendisinin sahip çıkmasıdır. Daha özlü bir ifadeyle “sivillerin sivilleşmesidir”. Sivil “(...) kültürün yeşermesinin ve yerleşmesinin ön koşulu da sivillerin, özellikle de ülkeyi sahiplenen ve siyasal iradeyi yönlendirmeyi kendilerine vazife bilen aydınların sivilleşmesidir. Sivillerin kafalarındaki üniformaları çıkarmadan, toplumsal ve siyasal alanın demilitarizasyonunun sağlanması zordur”.<sup>84</sup>

### Sonuç ve Öneriler

Güvenlik sektörünün fiziksel modernizasyonu gerçekleşirken, bununla eş zamanlı olarak zihinsel modernizasyonun gerçekleşmemesi, hizmet kalitesinde ciddi bir açığın ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Fiziki ve teknolojik şartlar açısından, yani biçimsel yönden içinde yaşanan çağın şartlarına uyarlanan hizmet kurumlarının, hizmet felsefelerini de çağa uyarlayarak zihinsel modernizasyonu tamamlamaları kaçınılmazdır. Kurum içi “şeffaflaştırma” ve “hesap verme” konusunda Silahlı Kuvvetler’in son zamanlarda çaba içinde olduğu açıkça görülmektedir. Hollanda eski Savunma Bakanı Willem van Eekelen’in de vurguladığı gibi, iç güvenlik sektörünün demokratikleşmesi alanında Türkiye’de son zamanlarda “yasama” (*legislation*) bağlamında

On the other hand, although the mental modernization of the armed forces is very important for the consolidation of democracy and the legitimacy of the system, what is really important is the internalization of these values by civil society – in other words, the civilianization of civilians. “The precondition of the blossoming and consolidation of [civilian] culture is the civilianization of the civilians, especially the intellectuals who take it upon themselves to guide the country and its political will. Unless the civilians take off the uniforms inside their heads, the demilitarization of the social and political domain is very difficult.”<sup>84</sup>

### Conclusion and Recommendations

When the mental modernization of the security sector fails to catch up to its physical modernization, a serious gap in the quality of service occurs. It is necessary for service institutions that adapt to physical and technological changes (in other words to the formal needs of the times) to complete their mental modernization by adapting their service philosophy. It can be clearly seen that the armed forces have recently been attempting to employ transparency and accountability principles. As the former Dutch Defense Minister Willem van Eekelen points out, it is true that Turkey recently took important steps towards the democratization of domestic security as far as the legislation is concerned. However, these steps need to become concrete through implementation.<sup>85</sup> It can be observed that the implementation of these laws is deliberately delayed or slowed down.

Both the implementation of recent legal regulations and the division of the police and gendarmerie’s spheres of jurisdiction (in

<sup>84</sup> Arslan, 2004, s. 64.

<sup>84</sup> Arslan, Z., 2004.

<sup>85</sup> Eekelen, Willem van, 2005, ‘Security Sector Reform: Convergence of European Security Systems’, presented at the international conference *Democratic Horizons in the Security Sector: Turkey and the European Security Sector Governance Experience*, organized by Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV) and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Hacettepe University, Ankara, February 3.



önemli adımların atıldığı bir gerçektir. Ancak bu adımların “uygulama” (*implementation*) ile yaşama geçirilmesi gerekmektedir.<sup>85</sup> Bu alandaki yasaların uygulanmasında bir geciktirmenin veya yavaştan almanın olduğu gözden kaçmamaktadır.

Son zamanda yapılan yasal düzenlemelerin hayata geçirilmemesi bir yana, 1983 yılında yasalaşan 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu’nun 10. maddesinde genel hatları belirlenmiş olan Polis-Jandarma görev alanı ayrımı bile henüz tam anlamıyla uygulanmamaktadır. Bu yasaya göre Jandarma’nın yasal görev alanı “kırsal” bölgeler olarak tanımlanmış olmasına rağmen, Ankara’nın Bilkent, Konutkent Çayyolu, ODTÜ, Angora Evleri, Ümitköy ve İstanbul’un Esenyurt, Bahçeşehir, Kartal-Samandıra, Ümraniye ve Sultançiftliği gibi nüfusu yüz binlere varan yerleşim yerleri, bu yasanın gereği olarak polise devredilmesi gerekirken, halen Jandarma’nın görev ve yetki alanı içinde görülmektedir. İçişleri Bakanlığı 13 Ocak 2005 tarihinde yayımladığı bir genelgeyle, her iki kurumun yasal yetki alanlarında görev yapmaları konusundaki duyarlılığı bir kez daha dile getirmiştir. Ancak, İçişleri Bakanlığı bu genelge ile yetinmemeli, yürürlükteki yasaya göre polisin görev alanı olması gereken yerleşim birimleri ve ilçelerde polis birimleri kurarak yasayı uygulamalıdır.

Kısacası, şimdi sıra sivil ve siyasi otoritenin ilk önce mevcut yasaları uygulamasında, daha sonra da yeni yasal düzenlemelere giderek bu çabaları desteklemesindedir. Aşağıda iki ayrı kategoride maddeler halinde sıralanan öneriler, siyasi otoriteler (iktidar ve muhalefet) tarafından değerlendirilerek iç güvenlik sektörünün “zihinsel modernizasyonu”nun gerçekleşmesi yönünde

85 Eekelen, Willem Van, 2005, 'Security Sector Reform: Convergence of European Security Systems', Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) ve Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (DCAF) tarafından düzenlenen Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar: Türkiye ve Avrupa'da Güvenlik Sektörü Yönetişimi başlıklı uluslararası konferansta sunulan tebliğ, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 3 Şubat.

Article 10 of the Law on the Establishment, Duties and Jurisdiction of Gendarmerie No. 2803 that went into force in 1983) are still incomplete. Although this law defines the gendarmerie’s legal sphere of jurisdiction as rural areas, residential areas with populations reaching 100,000 -- such as Bilkent, Konutkent Çayyolu, ODTÜ, Angora Evleri, Ümitköy in Ankara and Esenyurt, Bahçeşehir, Kartal-Samandıra, Ümraniye and Sultançiftliği in Istanbul -- are still under the gendarmerie’s responsibility, despite the fact that these should have been handed over to the police a long time ago. In a circular dated January 13, 2005, the Ministry of Internal Affairs once again expressed its concern that these institutions should perform their duties in their respective spheres of jurisdiction. However, the Ministry of Internal Affairs should continue to insist on the law’s implementation by establishing police units in residential areas and districts that should fall under the police’s jurisdiction according to the law.

In short, it is now up to the civilian and political authorities to first implement the existing laws, and then support this implementation through new legal regulations. The recommendations stated below in two main categories are concrete steps that political authorities (the government and the opposition) should assess and implement in order to achieve the mental modernization of the domestic security sector.

*Mental Modernization (Content of trainings and improvement of socialization processes)*

- a) Law enforcement personnel (police and gendarmerie) should be taught civilian and democratic values at every phase of their training, to ensure that they develop democratic awareness.
- b) Training of law enforcement personnel should go beyond the aim of assessing every event and problem only from their

atılması gereken somut adımlar olarak görülebilir.

*Zibinsel Modernizasyon (Eğitimin içeriği ve sosyalleşme süreçlerinin iyileştirilmesi)*

- a) Kolluk hizmetleri (polis/jandarma) mensuplarının eğitimlerinin her aşamasında, sivil ve demokratik değerler işlenerek, personelin sağlıklı bir “demokrasi bilinci”ne sahip olması sağlanmalıdır.
- b) Kolluk personeli (polis/jandarma) eğitimi, personelin karşılaştığı her olay ve sorunu sadece kendi mesleki bakış açısıyla değerlendirmesi amacını aşmalı; toplumda var olan düşünce ve yaşam tarzı farklılıklarına saygılı, çoğulculuğa ve sivil toplum değerlerine inanan ve savunan bireyler yetiştirmeyi amaçlamalıdır.
- c) Kolluk hizmetleri mensuplarının (polis/jandarma) toplumun değerlerine ve yaşam tarzına “yabancılaşmasını” önlemek için personelin “eğitim”, “görev” ve “özel yaşamlarını” içeren sosyalleşme süreçleri yeniden gözden geçirilmelidir.
- d) Kolluk hizmetleri mensuplarının görev yaptığı ve yaşadığı tesis, kurum ve sosyal mekânların gerekliliği değerlendirilmeli ve fiziki yerleşimleri çağdaş ülkelerdekilerle paralellik arz etmelidir. Böylelikle, kolluk personelinin sivil toplum ile teması ve sosyalleşme olanakları artırılmalıdır.

*Fiziksel modernizasyon (Kurumsal yapılanma değişiklikleri)*

- a) Jandarma teşkilatının görev alanının, yürürlükteki 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu’nun 10. maddesinde belirtilen kriterlere göre belirlenmesi gereklidir.
- b) Polis, Jandarma ve Sahil Güvenlik gibi resmi kolluk kuvvetleri militer kurumsal yapılanmadan arındırılarak, sivil kamu hizmet sektörü niteliklerine kavuşturulmalıdır.

own professional point of view, and should aim at promoting individuals who respect the differences of opinion and lifestyle that exist in the society and who believe in and support plurality and civil society values.

- c) In order to prevent the alienation of law enforcement personnel from society’s values and lifestyles, the personnel’s socialization process, including training, duties, and the circumstances of their private lives should be revised.
- d) Policymakers should assess whether it is necessary for law enforcement personnel to work, live, and socialize in their own complexes, institutions, and buildings, in order to bring their physical surroundings in line with those in modern countries. That will increase law enforcement personnel’s contact and opportunities to socialize with civilians and civil society.

*Physical Modernization (Institutional structural changes)*

- a) The sphere of jurisdiction of the Gendarmerie should be determined in accordance with the criteria laid out in Article 10 of the Law on the Establishment, Duties and Jurisdiction of Gendarmerie No. 2803.
- b) Law enforcement institutions such as the Police, the Gendarmerie and the Coast Guard should be removed from military structures and become civilian public service institutions.
- c) Institutions providing domestic security services should adopt a structure that allows civilian participation and control on regional and national levels. This structure should be honor such principles as civilian control, participation, transparency, and accountability and institutionalize them at regional and national levels.

- c) İç güvenlik hizmeti üreten kurumlar ulusal ve yerel düzeyde sivil katılım ve denetime açık bir yapılanmaya kavuşturulmalıdır. Bu yapılanma, ulusal ve yerel düzeyde kurumsallaşmış, “sivil denetim”, “katılım”, “şeffaflık” ve “hesap verebilirlik” ilkelerine göre biçimlenmiş olmalıdır.
- d) Sivil hizmet anlayışıyla iç güvenlik görevi yapmakta zorlanan Silahlı Kuvvetler personelinin, Belçika’da olduğu gibi, bu görevleri polise devrederek orduya katılması sağlanmalıdır.
- e) İç güvenlik hizmetleri alanında Jandarma’nın polise devredeceği yerleşim birimlerinin personel ihtiyacı belirlenmeli ve bunu karşılayacak sayıda polis alımı ve eğitim planlaması yapılmalıdır.

#### *İç Güvenlik Hizmetlerinin Yeniden Örgütlenmesi*

Avrupa ülkelerinde de iç güvenlik hizmeti üreten kurumların hepsinin aynı nitelikte olmadığı görülmektedir. Bunların tamamında sivil iç güvenlik birimi olarak polis bulunurken, bazı ülkelerde polisin yanı sıra jandarma gibi kurumlar da bulunmaktadır. Ancak, ister sivil (polis) olsun ister asker (jandarma), iç güvenlik hizmeti üreten bu kurumların tamamı sivil ve siyasi denetim altında görev yapmaktadır. Bu denetim sözde kalmayıp, uygulamaya ve öze yansıyan bir denetimdir. Belçika gibi bazı ülkeler her ne kadar Jandarma teşkilatını tamamen kaldırma yoluna gitmişlerse de, İspanya Jandarma teşkilatını tamamen kaldırmak yerine ciddi bir sivil denetim mekanizmasına kavuşturmuştur. Kısacası sorun şu veya bu kurumun kaldırılması meselesi olmayıp, bu hizmeti veren kurumların, demokratik yönetimlerde olması gereken “şeffaflık”, “hesap vermeye hazırlık”, “sivil katılım ve denetime açıklık” ilkelerini taşıyan bir yapıda olmasıdır. Uzun yıllardan beri ülkede kolluk hizmeti sunmuş olan Jandarma teşkilatının kaldırılması yerine, “Kır Polisi”ne dönüştürülerek polis

- d) Those armed forces personnel who are unable to perform domestic security duties with a civilian service approach should hand over their duties to the police and join the army, as in Belgium.
- e) The need for police personnel in residential areas currently served by the gendarmerie should be assessed and plans for their recruitment and training should be made accordingly.

#### *The Reorganization of Domestic Security Services*

Not all institutions providing domestic security services in European countries share the same characteristics. While all these countries employ the police as the civilian domestic security unit, some countries also make use of institutions like the gendarmerie. However, whether they are civilian (the police) or military (the gendarmerie), all the institutions that provide domestic security services carry out their duties under civilian and political control. This control does not just exist on paper; it permeates the essence of these services. Although some countries, like Belgium, opted to completely abolish the gendarmerie, Spain chose to keep it and institute a strict civilian control mechanism. In short, the problem is not that of abolishing a certain institution, but implementing a structure that is transparent, accountable, and open to civilian participation and control, as befits a democracy. Another possibility for the gendarmerie, an institution that has served for a long time as a law enforcement unit in Turkey, might be its transformation into a rural police rather than its dissolution, and its placement under the command of the Ministry of Internal Affairs as an administrative unit separate from the police.

As frequently mentioned throughout this article, unless law enforcement institutions are strictly controlled, they will inevitably become corrupted. Therefore, law

teşkilatından farklı bir kurum olarak İçişleri Bakanlığı'na bağlanması da düşünülebilir.

Bu makalede sık sık değinildiği üzere, kolluk kurumlarının sıkı bir şekilde denetlenmemesi durumunda bu kurumun yozlaşması kaçınılmazdır. Bundan dolayı, asker veya polis olduğuna bakılmaksızın, iç güvenlik hizmeti üreten kolluk birimlerinin sıkı bir denetime tabi olması gereklidir. Bu denetimin kimler tarafından ve nasıl yapılması gerektiğine APEK'in maddelerinde değinilmiştir. Fransa ve İspanya adına APEK çalışmalarına katılan jandarma subayları, iç güvenlik hizmeti üreten jandarmanın da böyle bir denetime tabi olması gerektiğini kabul etmişlerdir. Türk Jandarma teşkilatının, APEK'in Jandarma Okullar Komutanlığı tarafından yayınlanan *Jandarma Etiği* kitabında yer alması da bu ilkeleri benimsediğini göstermektedir.

Bu durumda yapılması gereken, yasal düzenleme ve yapısal değişiklikler tamamlanarak, herkesçe kabul edilen bu ilkelerin yaşama geçirilmesidir.

Ancak, burada ortaya Türkiye'ye has bir sorun çıkmaktadır. Bugün Türkiye'de hiçbir Avrupa ülkesinde benzeri görülmeyen boyutta bir terör sorunu yaşanmaktadır. İdealde bu soruna polis birimlerinin müdahale etmesi gerekir, fakat gerek sorunun boyutunun büyüklüğü ve gerekse terör yaşanan bölgenin coğrafi şartları gereği mevcut polis ve jandarma birimlerinin bu alanda yetersiz kalacakları bir gerçektir. Bu durumda, polis teşkilatı bünyesinde daha önceleri kurulmuş olan Terörle Mücadele Birimleri, yine polis teşkilatına bağlı veya polisten ayrı ve bağımsız bir kurum şeklinde yapılarak iç güvenlik birimlerinin gücünü aşan sorunlarda istihdam edilmelidir. Böylece iç güvenlik hizmetleri "Şehir Polisi", "Kır Polisi", "Sahil Koruma" ve "Terörle Mücadele Polisi" olmak üzere dört ayrı yapıda kurumsallaşacaktır. Bunlara bir de, halen çalışmaları yürütülmekte olan ve kara sınırları içinde görev yapacak olan "Sınır Polisi" de eklenebilir. Bu kurumlar, İçişleri

enforcement units providing domestic security services should be under strict control, regardless of whether the institution is the military or the police. How and by whom this control should be conducted is addressed in the relevant articles of ECPE. Gendarmerie officers from France and Spain who participated in the ECPE workshops accepted that the gendarmerie should be under such control. The fact that the ECPE is included in *Gendarmerie Ethics* published by the Gendarmerie Schools Command, indicates the acceptance of these principles by the Turkish Gendarmerie.

Therefore, what remains to be done is the completion of the necessary legal regulations and structural changes and the implementation of these universally accepted principles.

However, at this stage, a problem specific to Turkey occurs. Today, Turkey is experiencing a terror problem unlike any other European countries. Ideally, police units should respond, but the sheer size of the problem and the geographic conditions of the region where it is concentrated render the police and the gendarmerie insufficient. Therefore, the anti-terror units that have been established within the police should be restructured as a separate police department or body and should be employed in situations that surpass the ability of other domestic security units. Then the domestic security services would be composed of four separate bodies, namely "Urban Police", "Rural Police", "Coast Guard", and "Anti-Terror Police". An addition to these could be the "Border Police", whose preparations are ongoing and which will serve within the land borders. These institutions should be placed under an Internal Security Under-Secretariat established within the framework of the Ministry of Internal Affairs and should be distanced from military structures, becoming a fully civilian services sector.

In conclusion, according to the mental transformations brought about by modern



Bakanlığı bünyesinde kurulacak olan bir İç Güvenlik Müsteşarlığı çatısı altında, askeri nitelikten tamamen uzak bir sivil hizmet sektörü şeklinde kurumsallaşabilir.

Sonuç olarak, içinde yaşanılan çağın getirdiği zihinsel dönüşümlere göre güvenlik hizmetleri sadece bu hizmeti veren kurumlar tarafından belirlenen ve denetlenen hizmetler değildir; aksine bu hizmetler, toplumun beklentilerini sistematik bir şekilde göz önünde bulunduran, katılım ve eleştiriye açık, kısacası “toplumsal kabul” (consensus) üzerine kurulu olmalıdır. Demokrasilerde güvenlik kuvvetlerinin temel rolü huzur ve güven kaynağı olmaktır. Bunun en önemli aşaması, bu kurumların demokrasiye ve onun yansıması olan milli iradeye saygılı olmalarıdır.

times, security services are not services that are solely defined and controlled by the institutions that provide them, but are services that systematically take the expectations of the society into consideration, that are open to participation and criticism, that are, in short, based on consensus. The main role of security forces in democracies is to be the source of peace and trust. The most important component of this is the institutions' respect for democracy and the national will that is a reflection of it.

# BELÇİKA'DA POLİS VE JANDARMA REFORMU: GÜÇ'TEN HİZMET'E

Denis Bergmans\*

## Giriş

Belçika'da federal polislik görevini yürüten jandarma teşkilatının bir temsilcisi olarak bu toplantıya davet edilmiş olmak benim için büyük bir onurdur. Ülkemizdeki polis hizmetinin en iyi uygulamalarından bazılarını sizlere anlatarak, hem ülkenizdeki güvenliği sağlama sürecine, hem de kamu güvenliğini geliştirmenize yardımcı olabilecek bazı fikirler verebilmeyi içtenlikle umut ediyorum. Polislik hizmeti sistemlerimiz farklı olsa bile, benzer toplulukların güvenliğini sağlar gibi gözüküyoruz. Sorunlarımızın da genelde benzer olduğunu varsayabilirim, böylelikle çözümlerimiz de benzer olabilir.

Yazımın birinci bölümünde, toplum polisliği\*\* kavramını kısaca tarif edeceğim. İkinci bölümde, toplum polisliğinin örgütlenme prensiplerinin neler olduğunu açıklamak istiyorum. Son bölümde, Belçika Jandarması'ndaki değişim sürecinin üstesinden nasıl geldiğimizi açıklayacağım.

## Toplum Polisliğinin Ortaya Çıkmasındaki Etken - Geleneksel Güvenlik Sağlama Yöntemlerinin Yetersizliği

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Batı toplumlarında artan bir sosyal değişim ve göç olgusu görülmüş, mevcut suç oranının

\* Başkomiser, Aalst Bölgesi, Belçika.

\*\* "Suç ve kargaşanın önlenmesi için halkın polisle birlikte hareket etmesi" olarak açıklayabileceğimiz "community policing" kavramının Türkçe'de tam karşılığı yoktur. Bu nedenle, elinizdeki metinde bu kavram yerine "toplum polisliği" kavramı kullanılacaktır. (Çev.n.)

# POLICE AND GENDARMERIE REFORM IN BELGIUM: FROM FORCE TO SERVICE

Denis Bergmans\*

## Introduction

As a representative of the Gendarmerie, the Belgian federal police, it is a great honor for me to be invited as a speaker at this meeting. I sincerely hope that by sharing with you some of the most successful applications of our police service, I can give you some ideas, which may help you improve the policing process and public safety in your country. Even though our police service systems are different, we tend to police similar communities. I can assume that in general, the problems we face are probably similar and so are their solutions.

In the first part of my paper, I will sketch the concept of community policing. In the second part, I would like to lay out the organizational principles of community policing. In the third part, I will explain how we managed the process of change in the Belgian Gendarmerie.

## The Failure of Traditional Police Methods as the Background to the Emergence of Community Policing

In the period after WWII, Western societies experienced increasing social change, migration and more numerous and new forms of crime. Society's representatives responded by introducing new regulations and stronger law enforcement. The police, as a part of this law enforcement system, was organized in a way that emphasized its role as a "crime-fighter." The general rule governing

\* Chief Commissioner, Local Police of Aalst, Belgium

artmasının yanı sıra yeni suç biçimleri ortaya çıkmıştır. Toplumun temsilcilerinin bu duruma verdiği yanıt, daha fazla yönetmelik ve daha güçlü kanun çıkarmak olmuştur. O dönemde polis, kanuna dayalı yaptırım sisteminin bir parçası olarak, “suçla mücadele eden” fail rolünü vurgulayacak şekilde örgütlenmişti. Değişimi belirleyen, “herşeyin daha fazlası” formülüydü: daha fazla otorite, daha fazla lojistik, daha fazla polis, daha fazla uzmanlaşmış birim, daha fazla otomasyon, daha fazla merkezleşme vs. Altmışlarda ve yetmişlerde motorize devriyeler yayıldı ve teknik altyapının büyümesine bağlı olarak pek çok şehirde devriye karakolları kapatıldı. Yayan devriyeler etkisiz görülmeye başlandı ve sonuç olarak yerlerini motorize birimlere bıraktılar. Bu tip “suç denetimi” modelinde merkezi yönlendirme vurgulanmıştı ve işin dahili paylaşımından dolayı, polisteki uzmanlaşma yoğunlaşmıştı. Bu uzman birimler arasında hiyerarşik bir düzenleme bulunuyordu; bu düzenleme ağırlıkla görevlerin yerine getirilmesinin resmi takdirine dayanıyor, “bürokrasi” olarak adlandırılabilir çok fazla sayıda kural ve idari prosedürü içeriyordu. Bu “paramiliter bürokrasi”, polisin daha rutin bir tarzda çalışmasını hedefliyor; onu ortamın yarattığı, teşkilatın yapısını ve alışılmış çalışma yöntemlerini tehdit ettiği düşünülen bütün etkilerden korumayı amaçlıyordu. Ayrıca, daha fazla bürokrasinin polis içindeki yolsuzluğun kökünü kazıyacağına inanılıyordu.

Ancak yetmişlerin ortaları itibarıyla, bu tutumun merkezi-teknokratik bir yapı olarak amacına ulaşamayacağı açıldı; ve “itfaiye polisliğine” (*fire-brigade policing*) doğru bir yönelim, toplum polisliğinin önünü açan bir dizi eksikliğin ortaya çıkmasına neden oldu. Şimdi kısaca, bu geçişin kavramsal sebeplerini inceleyeceğim.

Öncelikle, araştırmalar, suçla mücadele eden polis sisteminin suçun azalmasına pek az etkisi olduğunu göstermektedir, çünkü polis sayısının arttırılması, devriyelerin sokaklarda

this change was “more of everything”: more authority, more logistics, more policemen, more specialized units, more automation, more centralization, and so on. In the sixties and seventies the motorized patrols were extended, and due to the expansion of technical infrastructure, in many cities beat offices were closed down. Foot patrols were considered old-fashioned and inefficient, and were consequently replaced by motorized surveillance. In this model of “crime control,” central steering was emphasized, and due to the internal division of tasks, specialization within the police was intensified. Between those specialized units there was a hierarchical arrangement that leaned heavily toward the formal appreciation of the execution of the tasks, involving a great number of rules and administrative procedures, what can also be termed as “bureaucracy.” This “paramilitary bureaucracy” aimed to make policing more routine and to protect it from all kinds of influences generated by the environment in which it was carried out, as these influences were believed to be threats to the organization’s structure and practices. Besides, it was believed that more bureaucracy would exterminate corruption in the police service.

However, by the mid-seventies, it was clear that this policy could not achieve its goals, as the centralized-technocratic structure and the orientation towards “fire-brigade policing” led to a number of shortcomings. This realization paved the way for community policing. I will now briefly analyze the conceptual causes of this transition.

For one thing, research indicates that a crime-fighting police service has little impact on the reduction of crime; more policemen, random patrolling<sup>86</sup> and rapid response to emergency calls do not necessarily result in less crime. Major research findings show that

<sup>86</sup> Most crimes today are committed in private places behind closed doors, rendering random patrols and rapid response virtually useless in catching criminals in the act or deterring crime.

gelişigüzel dolaşması<sup>86</sup> ve polis imdat çağrılarında çabuk yanıt verilmesi ille de suçun azalması sonucunu vermemektedir. Araştırmaların temel bulguları, suçla mücadele eden polisin halkın yardımı olmaksızın görevini yerine getiremeyeceğini, çünkü pek çok suç vakasının halk tarafından ihbar edildiğini ve halkın polisle iribatının azalmasının, ihbar edilen suç sayısında azalmaya neden olacağını göstermektedir. Araştırmalar, ciddi suçların yüzde 75'ini “sonradan keşfedilen suçlar”ın oluşturduğunu göstermektedir; yani suç, herhangi biri onu keşfetmeden çok önce işlenmiştir. Tüm suçların yüzde 25'ini “karşılıklı çatışma”ya dayanan suçlar oluşturmaktadır ve araştırmaların gösterdiğine göre burada asıl önemli olan, polisin olay mahaline ne kadar çabuk vardığı değil, ilk etapta birilerinin polisi ne kadar çabuk aradığıdır

İkinci olarak, suça karşı saldırgan bir kampanya, sıradan küçük suçlarla ilgili daha fazla sayıda tutuklama yapılmasına yol açabilse de, bu tutuklamaların yararları bedelleriyle oransızdır. Kanunların icrası, fuhuş, kumar, alkol ya da uyuşturucu içeren suçlar üzerinde tek başına az bir etki yapabilmektedir, çünkü suç işleyenler bu suçlara istekli olarak katılmaktadır, ayrıca bunlar polisi yolsuzluğa sevk eden alanlardır.

Üçüncü olarak, karakoldaki zamanının çoğunu kırtasiye işleriyle ya da telefon başında geçirdiğinden dolayı az suçlu yakalayan ve az vaka çözen “müfettiş” problemi vardır. Eğer tutuklama suçüstü ya da suçtan kısa bir süre sonra yapılmadıysa ve eğer soruşturma ilk sorgulamayı yapan memur tarafından yürütülüyorsa, bu vakanın kendiliğinden çözülme şansı yok denecek kadar azdır. Müfettişler tarafından çözülen vakaların çoğunluğu, devriye polisi tarafından tutuklanmış olanların sorgulanmasından doğar. Uzun yıllar

86 Günümüzde suçların çoğunlukla kapalı kapılar ardında, özel yerlerde işlenmesi, devriyelerin sokaklarda gelişigüzel dolaşmasının ve polis imdat çağrılarında çabuk yanıt verilmesinin suçluların suçüstü yakalanmaları veya suç işlemekten caydırılmaları konularında işe yaramayacağını ortaya koymaktadır.

a crime-fighting police service cannot operate without the help of the population, since most crimes are reported by the community and any decrease in contact between the police and the citizens has a negative influence on the number of reported crimes. Research has shown that 75 percent of serious crime is “discovery crime”: the crime has been committed long before anyone discovers it. Twenty-five percent of all crimes is “confrontational” crimes and the research indicates that what is of paramount importance is not how quickly the police arrive at the scene but how quickly someone notifies the police in the first place.

Secondly, although an aggressive campaign against criminality may lead to higher arrest rates for minor traditional offenses, the costs of these arrests are disproportionately high compared to the benefits. Also, law enforcement alone can have little impact on crime involving prostitution, gambling, alcohol or drugs because perpetrators willingly collaborate in these crimes and it is those areas of law enforcement that lead to police corruption.

Thirdly, there is also the problem of the “investigator” who catches few criminals and resolves a limited amount of criminal offenses since he/she spends the bulk of his/her time in the office doing paperwork or on the telephone. If an arrest is not made on the spot or shortly after the offense, and if the investigation is not developed by the initial investigating officer, chances of clearing that case by itself are slim to none. Most of the cases solved by investigators result from interrogating those already arrested by the patrol officer. For many years television has presented the detective as the hero and the patrol officer as the buffoon. But in reality, the beat officers spend more time with victims and witnesses, have better social skills, and seem to be more methodical about their work.

Finally, conventional methods of crime-fighting carry some risks for the officer's safety. Rather than relying on back-up forces,



boyunca televizyon, dedektifi bir kahraman, devriyeyi de bir soyтары olarak sunmuştur. Ancak gerçekte, devriye memurları mağdurlarla ve tanıklarla daha fazla vakit geçirirler, daha iyi sosyal becerilere sahiptirler ve işlerini daha sistemli bir şekilde yürütürler.

Son olarak, geleneksel suçla mücadele yöntemlerinin memurun güvenliği açısından bazı riskler taşıdığını söyleyebiliriz. Polis memurlarının güvenliğini sağlayan en iyi taktik, destek güçlere bel bağlamaktan çok, bu kişilerin halk tarafından şahsen tanınıyor olmasıdır. Suçlular bile tanıdıkları bir polis memuruna zarar vermekte zorlanır.

Sonuç olarak, geleneksel polis taktik ve stratejileri, polisi ve halkı birbirinden tamamen ayırır. Öyle ki polis ve halk ancak resmi bir durumda ve çatışma vesilesiyle bir araya gelir. Halkın güvenliğini artırmanın ve suçu azaltmanın en iyi yolu, polis ve halk arasındaki ilişkilerin gelişmesini sağlamaktır.

### **Toplum Polisliğinin Örgütsel Prensipleri**

Toplum polisliği fikri şu önermeden doğar: polis, vatandaşın güvenliğini toplumdaki tecrit olmuş bir konumdan sağlayamaz, bu nedenle halk daha fazla bilgi akışı sağlayarak, aktif ve işbirlikçi bir rol oynamalıdır. Bu, halk için daha fazla emniyet sağlayıp, yaşam kalitesini artırdığı gibi, polis gücünün etkinliğini ve verimliliğini de artırır. Yeni bir yönelim olarak polisin toplum ile bütünleşmesini sağlar; polisin toplumdaki soyutlandığı için kaybettiği meşruiyetini yeniden kazanmasına katkıda bulunur. Toplum polisliği modern polis sisteminin önemli bir parçasıdır ve polis kuvvetinin yüzde 25'i teşkilatın en altında, toplum için çalışmalıdır; polis kuvvetinin yüzde 50'si devriye hizmetinde ve müdahalelerde yer almalı, geriye kalan yüzde 25 uzmanlaşmış hizmetlerde çalışmalıdır.

Toplum polisliği üzerine olan alan yazın, polis ve halk arasında üç çeşit ilişkiden bahsetmektedir:

body armor and tactics, the single best police officer safety tactic is to be known personally by the community. Even criminals seem to have difficulty hurting the constables they know.

To conclude, conventional policing tactics and strategies keep the police and the public segregated from each other so that they come together only in formal and confrontational situations. The best way to increase the community's security and decrease crime is to pay attention to improvements in the relationship between the police and the population.

### **Organizational Principles of Community Policing**

The idea of community policing starts from the premise that since the police cannot guarantee citizens' security from an isolated position, the population has to play an active and cooperative role in passing to the police a greater flow of information. This ensures greater safety for the population and contributes to the improvement of their quality of life. Moreover, it enhances the efficiency and effectiveness of the police force, while at the same time, as a new orientation, leads to a better integration of the police within the community and restores the legitimacy that the police loses due to its isolation. Community policing is an essential part of the modern police system and approximately 25 percent of the police force should work for the community at the bottom of the organization, while 50 percent should be on patrol service and interventions. The remaining 25 percent should work in specialized services.

The literature on community policing distinguishes three kinds of relationships between the police and the population:

- the first defines this relationship as a “harmonious cooperation,” aimed at raising “collective welfare” or “demolishing the wall between the police and the citizen”;

- İlk yaklaşım bu ilişkiyi, “ortak refah”ı artırmayı ya da “polis ile vatandaş arasındaki duvarı yıkmayı” amaçlayan “uyumlu bir işbirliği” olarak tanımlar;
- İkinci yaklaşım, polis tarafından öngörülen ortak hedeflere ulaşmak için polisin ve halkın işbirliği yaptığı bir “ortaklık”tan söz eder;
- Üçüncü yaklaşımda ise, polis halkın beklentilerini dikkate alır; böylece, önceliklerini ve politikalarını belirlerken, stratejilerini planlarken halk tarafından etkilenmiş olduğu varsayılır. “Probleme yönelmiş polis” olarak adlandırılan bu ileri yaklaşım, polisin halka karşı “hesap verebilir” ve mesul konumda olmasını bütünlendirir.

Üç yaklaşımda da ortak olan, polisin toplum içinde daha görünür olmasıdır.

#### *Toplum Polisliği Örgütlenmesinin Üç İlkesi*

**Ademi merkezîyetçilik**, yayılma ve uzmanlıktan uzaklaşma; toplum polisliğine yönelik bu yeni yaklaşımın üç temel örgütsel prensibidir. Bunlar teşkilatın dışa yönelik olmasına yardımcı olacak kaldıraçlardır.

**Ademi merkezîyetçilik**, sorumlulukları teşkilatın mümkün olan en alt seviyesine dek indirmeyi içerir. Bu yolla, aşırı bürokrasi azaltılır ve alt seviyedeki polislerin motivasyonu ve özerkliği artar.

**Yayılma**, halk ile mümkün olan en yüksek irtibata sahip olabilmek için, polislerin ülke topraklarına maksimum düzeyde yayılmasını amaçlar. Dolayısıyla, polis memurları mümkün olduğu kadar sabit bir alan içine yerleştirilir.

**Uzmanlıktan uzaklaşma** sayesinde, polis memurları mümkün olduğunca çok beceri geliştirirler ve böylece vatandaş yardım için aradığında, başka hizmet birimlerine sevk etmek zorunda kalmazlar.

- the second approach refers to a “partnership” in which the police and the population cooperate to reach common goals that are mainly stipulated by the police;
- in the third approach, the police takes into account the population’s expectations and is therefore assumed to be influenced by the public in defining its priorities, making its policies, and devising its strategies. This is an advanced approach, called “problem-oriented policing,” that incorporates a form of “accountability” and responsibility by the police to the public.

Common to all three approaches is the higher visibility of the police in the community.

#### *The Three “D’s” of the Organization of Community Policing*

Decentralization, de-concentration, and de-specialization are the three basic organizational principles of the new approach to community policing. They are the levers to promote the external orientation of the organization.

**Decentralization** consists in placing responsibilities at the lowest possible level of the organization. This way one reduces the red tape and increases the incentives and autonomy of rank-and-file policemen.

**De-concentration** aims at a maximal spreading of all policemen over the whole territory to have the greatest possible contact with the population. Therefore, officers are located as much as possible in a fixed territory.

**De-specialization** helps the constable to develop as many skills as possible so that he does not need to refer to other services when the citizen calls for help.

#### *Changed Tasks for the Police Officer as an Executive*

Basic organizational principles need to be explained to policemen at the level of the

## *Bir İdareci Olarak Polis Memurunun Değişen Görevleri*

Yönetim seviyesindeki polislere temel örgütsel prensiplerin anlatılması gerekmektedir. Yeni “toplum polisi”, motorize denetimin yarattığı tecridin dışına çıkmalı ve kendi bölgesindeki “kanuna uyan” vatandaşlarla yeniden kişisel, yüz yüze bir ilişki kurmalıdır. Devriye polisi, suç, suç korkusu, kargaşa ve yozlaşma gibi yerel problemler için yaratıcı çözümler arar. Karşılıklı bu ilişki, karşılıklı güven üzerine oturur. Polis memuru, halkın kendi problemlerini çözme yeteneğini artıran bir katalizördür. Polis imdat çağrılarına cevap verir ve tutuklamalar yapar, ama hayat kalitesini yükseltmede etkisi sınırlı olan bu müdahalelerden daha fazlasını yapar.

İngiltere’de West Devon ve Cornwall’da toplum polisliğini örgütleyen John Alderson, toplum polisliğinin bir ağaç ve köklerine benzetilebileceğini söyler. Toplum polisliği köklerdir, devriyeler ve müdahale timleri ağacın gövdesidir, özel (uzmanlaşmış) güçler ise dallardır.

“Toplum” nasıl tanımlanabilir? Coğrafi anlamda toplum, bazıları sürekli değişen ve az kimlik bilincine sahip, diğerleri ise sosyal olarak istikrarlı olmayan; dini, etnik, kültürel ya da sosyal grupların bölgesel bir derlemesidir. Toplumları tanımladıktan sonra, bir sonraki adım suç, suç korkusu, tehlike, yoksulluk, sosyal gerilim, kirlilik, işsizlik ve sosyal koşullar gibi demografik durumları analiz etmektir. Daha sonra, hizmetlerimizi toplumun ihtiyaçlarına uyarlamak için toplumun demografik bir profilini çıkarabiliriz. Bu, toplum polisliğini organize etmenin “Birinci Aşaması” olarak düşünülür.

İkinci Aşama; sosyal hizmetler, eğitim, gençlik, ticari ve spor örgütleri, hükümet ve belediye kurumları ve “sivil toplumun” temsilcileri ile halka açık toplantılar düzenlemektir. Halka açık bu toplantılardan

executive. The new “community policeman” has to abandon the isolation of motorized surveillance and re-establish personal, face-to-face contact with the “law-abiding” citizens in his area. The beat officer looks for creative solutions to local problems such as crime, fear of crime, disorder, and decay. This mutual relationship is based on mutual confidence. The police officer is the catalyst that increases the population’s ability to solve its own problems. He responds to their calls and makes arrests, but he does more than these limited actions in terms of seeking to improve quality of life.

John Alderson, who introduced community policing in West Devon and Cornwall in Great Britain, says that community policing can be compared with a tree and its roots. Community policing is the roots, the patrols and the intervention teams are the trunks of the tree, and the specialized forces are the branches.

How can the “community” be defined? In a geographical sense, it is a local compilation of entities with religious, ethnic, cultural or social groups, some of which may be changing constantly and have little sense of identity while others may not be socially stable. After having identified the communities, the next step is to analyze all the demographic aspects such as crime, fear of crime, danger, poverty, social tension, pollution, unemployment, and social provisions. Then we can make a demographic profile of the community so as to adapt our services in order to fulfill the community’s needs. This is considered “Phase 1” of organizing community policing.

Phase 2 consists of organizing public meetings with the representatives of “civil society,” of social services, educational, youth, commercial and sports organizations, governmental and municipal institutes. After these public meetings, in Phase 3, an advisory committee is established. This committee is the key to community policing: the

sonra, Üçüncü Aşama olarak, bir tavsiye komitesi kurulur. Bu komite toplum polisliği için anahtardır: halk ve polis birlikte hedeflerini belirler.

Dördüncü Aşamada; polis o toplumun emniyetinin sağlanmasına katkıda bulunacak erkek ve kadınları seçip, eğitmelidir. Her polis memuru toplum polisliği görevini yerine getirecek özelliklere sahip değildir. Bu nedenle, uygun bir seçme ve eğitim sistemine ihtiyaç vardır. Toplum polisliği yapacak kadın ve erkek polis memurları, pek çok beceriye gereksinim duyarlar. Sadece bir kaç örnek vermek gerekirse; tavsiye verme, gençlik suçlarıyla ilgili olarak ortama ve gençlere göz kulak olma, yaşlıların güvenliğini gözetme gibi beceriler bunlardan birkaçıdır. Bu görevleri yerine getirebilmek için, işbirliği yapacakları örgütleri tanımalıdırlar. Diğer yandan toplum polisleri, suçluları takip etme ve kamu düzenini koruma göreviyle yükümlü olduklarını; bir toplum içinde suçların çoğunlukla o toplumun üyeleri tarafından işlendiğini unutmamalıdırlar.

#### *Toplum Polisliği ve Yeni Bir Hizmet Dili*

Eğer polis, yönetsel özerkliği ve mesuliyetini artırmak ve verdiği hizmetleri geliştirmek için toplumla daha fazla etkileşime girmek istiyorsa; teşkilat daha “düz” ya da daha az hiyerarşik, daha etkin, daha az sürece yönelik olmalı ve vatandaşların hareketliliğine verdiği tepkisel yanıtlarla daha az güdülenmelidir.

Toplum polisliğine yeni bir jargon, temel prensipler ve hizmet retoriği eşlik eder. Değerler ve görev tanımları geliştirmek, ileri bir eğitim ve insan kaynakları gelişimi, hizmet ilişkilerini geliştirmek gibi konular, bu yeni polis “dili”nin temel nitelikleridir. Toplum polisliği tartışmaları, “hizmet verilecek kişiye daha da yakınlaşmak”, “kendi işine bağlı olmak”, “özerkliği ve girişimciliği” vurgulayan örgüt içi bir kültür yaratmak konusundaki fikirleri içermelidir. Eğer toplum polisliği, kanunu uygulamanın

population and the police together define their objectives.

In Phase 4, the police have to select and train men and women who will contribute to the policing of those communities. Not every policeman has the qualities to fulfill the task of community policing. For this reason we need an adequate selection system and training. Community policemen and women require a lot of skills: the ability to give advice, to keep an eye on juvenile delinquency, and to look out for the safety of elderly people, to name only a few. To be able to fulfill these tasks, they have to know the organizations with which they cooperate. Community policemen have to know that they are still responsible for keeping track of criminality and maintaining public order in their communities and that most criminality is committed locally by members of the community.

#### *Community Policing and a New Service Language*

If the police want to emphasize greater interaction with the community, to have an increased managerial autonomy-accountability and improved service provision, the organization has to become “flatter” or less hierarchical, more efficient and less process oriented, and less driven by reactive responses to citizen mobilizations.

A new jargon, core principles, and service rhetoric accompany community policing. Topics such as developing values and mission statements, advanced training and human resource development, and improving service relations are central features of the new “language” of the police. Community policing discussions resonate with ideas about “getting closer to the customer,” “sticking to the knitting,” and creating an internal organizational culture that emphasizes “autonomy and entrepreneurship.” If community policing is to become a central feature of law enforcement and to accommodate the radical changes implied by



merkezi bir unsuru haline gelecek ve yandaşlarının ima ettiği radikal değişiklikleri yerleştirecekse, polis örgütlerinin kurumsal çerçevesi ve örgütsel araçları değiştirilmelidir. Toplum polisliğinin başarısı ya da başarısızlığı büyük ölçüde, günümüz polisliğini karakterize eden örgütsel yapılardan ve süreçlerden etkilenmektedir. Dahası, toplum polisliğini uygulama çabalarının başarı ya da başarısızlığını, yapısal ve teknolojik hususlarla birlikte bu örgütlerin iç kültürünün de şekillendirmesi beklenmektedir.

### **Kültür Değişimi ve Kalite Gelişimi Sayesinde Belçika Jandarmanındaki Toplum Polisliği**

Başlangıçta Belçika'da hizmet veren üç tip polis vardı: zabıta (belediye polisi), jandarma ve adli polis.

Belçika 1980'lerde, halkın polise ve adli sisteme olan güvenini sarsan trajik suçlarla yüz yüze kaldı. Hükümet radikal bir biçimde, polisi ıslah etmek, jandarmayı askeri özelliklerinden arındırmak ve iki gücü birleştirmek için tedbirler aldı. Buna bağlı olarak, reformun ana sebebi, geleneksel güvenlik yöntemleriyle kontrol altında tutulamayan ve tırmanan suça karşı harekete geçilmesi için oluşmuş kamusal ve siyasi talepti. Değişimi teşvik eden diğer nedenler, iç güvenlik hizmetleri için yapılan bütçe kısıntılarına bağlı olarak kaynaklardaki azalma ve jandarmanın halk içindeki olumsuz algılanışı idi. Ayrıca, koordinasyon sağlama aracı olarak beşgen danışmanlığın başarısızlığı söz konusu idi. "Dutroux" davası (kaybolan ve öldürülen çocuklar), üç polis gücü arasındaki bu koordinasyon ve işbirliği eksikliğini açıkça ortaya serdi. Görevlerin dikey paylaşımı daha fazla rekabete yol açtı ve polis yetkililerinin polis politikalarını yönetmek için yeterli sorumluluğa sahip olmadığı görüldü. Jandarma halktan çok uzak görülüyordu. Belçika polis hizmeti, halktan çok otoriteye yönelik bir hizmet olarak algılanıyordu; ve şu bir gerçektir ki, eğer suç ciddi ise insanlar jandarmayı

community policing proponents, the institutional framework and organizational apparatus of police organizations must be changed. The success or failure of community policing is to a large degree affected by the organizational structures and processes that characterize modern-day policing. Moreover, the internal cultures of these organizations, together with structural and technological considerations, are also expected to shape the success or failure of the efforts to implement community policing. .

### **Community Policing in the Belgian Gendarmerie via Cultural Change and Quality Improvement**

Originally, there were three police services in Belgium: the municipal police, the gendarmerie, and the judicial police.

In the eighties Belgium was confronted with tragic crimes that shook the public's confidence in the police and the judicial system. The government took measures to radically reform the police, demilitarize the gendarmerie, and integrate the two forces. So, the chief reason for the reform was the public and political demand for strong action against mounting crime that could not be handled by traditional policing methods. The other motives for change were the availability of fewer resources for internal security services due to budget cuts and the negative public perception of the gendarmerie. Also, there was the failure of pentagonal consultation as a coordinating instrument. The "Dutroux" case (of missing and murdered children) demonstrated the lack of coordination and cooperation among the three police forces. The vertical division of tasks led to more competition and the police authorities did not have enough responsibilities in the field of steering the policy of the police. The gendarmerie was considered too distant from the people. The Belgian police service was perceived as being more authority-oriented rather than public-oriented, and it was a fact that confronted with a serious crime, people tended to call the

çağırarak zorunda kalıyorlardı, çünkü halk jandarmanın suçla baş ederken doğru tavrı gösterdiğini ve iyi bir performansa sahip olduğuna inanıyordu. Dahası Jandarma, askeri bürokratik bir örgütün özelliklerini taşıyordu, yani sağlam bir merkezîyetçiliğe sahipti ve örgütsel yapısı aşırı düzenliydi. Bu durum, teşkilatı dış dünyaya karşı anlaşılabilir hale getirdi. Liderlik tarzı bir polis örgütü ya da modern personel yönetimi için uygun değildi. Son olarak Jandarma, yerel yetkililere karşı özerk bir tavır içinde olmakla suçlanıyordu.

Bir uzmanlar komitesi tarafından bir öneri oluşturuldu. Buna göre, jandarma ve ulusal adli polis birleştirilecek ve zabıta aynen muhafaza edilecekti. Parlamentodaki siyasi partiler arasında yeni polis gücüne dair bir uzlaşma yoktu, böylece hükümet girişimde bulundu ve jandarma ile ulusal adli polisi birleştirip, zabıtayı muhafaza ederek bir ulusal polis yarattı.

Özerk polis alanları gerekli temel polis hizmetini üretir. Federal polis uzmanlaşma, yardım ve destek işlevlerini yerine getirir; federal ve yerel polis arasındaki “fonksiyonel” bağlantı sayesinde bu ikisi arasında bütünleşmiş bir işleyiş vardır. “Asgari” hizmet prensibi uygulanır. Federal polis göreve 1 Ocak 2001 tarihinde, 196 yerel polis bölgesi ise 1 Ocak 2002 tarihinde başlamıştır. Yerel ve federal polis arasında fonksiyonel bir bağlantı vardır. 196 yerel polis bölgesi yasal çerçeve içinde özerkliğe sahiptir. Yerel polisler, toplum polisliği, kamu düzeninin sağlanması ve adli polislik prensiplerine dayanan temel polis hizmetinden sorumludurlar.

Yönlendirmeyi, Yerel Güvenlik Planı’nı çizen Yerel Güvenlik Kurulu yapar. Federal polis, uzmanlık isteyen görevlerde, yerel bölgelerdeki olağandışı görevlerde rol alır; yerel polise ve polis yetkililerine destek ve ek destek verir.

Genel yönlendirme Ulusal Polis Planı’nı belirleyen Ulusal Polis Kurulu tarafından

gendarmerie because of the belief that the gendarmerie had the correct attitude and proper performance with regard to crime. Moreover, the gendarmerie had the characteristics of a military bureaucratic organization as it was strongly centralized and over-regulated. This made the organization impenetrable to the outside world. The leadership style was not appropriate for a police organization or for modern personnel management. Finally, the gendarmerie was blamed for having an attitude of autonomy vis-à-vis the local authorities.

A committee of experts formulated a proposal to merge the gendarmerie with the national judicial police, and to maintain a separate municipal police. There was no consensus between the political parties in parliament about the new police force, so the government took the initiative and created one national police – fusing the gendarmerie and national judicial police – and maintaining the municipal police.

Autonomous local police areas produce basic, comprehensive police services. Federal police perform specialized, subsidiary, and support tasks. A “functional” liaison between the federal and local police integrates the two. The principle of “minimal” service is introduced. The federal police started on January 1, 2001 and 196 local police zones started on January 1, 2002. The 196 local police areas have autonomy within the legal framework. They are responsible for basic police service based on the principles of community policing, maintenance of public order, and judicial policing.

Guidance is given by the Local Security Board, which draws up a Local Security Plan. The federal police execute specialized tasks and supra local tasks and gives support and subsidiary support to the local police and police authorities.

Overall guidance is given by the National Police Board, which draws up the National

yapılır. Sonuçta, Belçika polis sistemi entegre bir sistemdir; yerel ve federal seviyelerde “fonksiyonel bir bağlantı” vardır ve hiyerarşik bir sistem değildir.

### *Entegre Bir Güç İçin Politikalar ve Reform Konuları*

Jandarma üstündeki çevreden kaynaklanan baskılardan, aşağıdaki temel reform prensiplerini çıkarsamıştır:

- *Yeni bir görev ve strateji tanımı:* Artan genel talepler, birleştirilmiş bir polis gücüne dair siyasi deklarasyonların personelde yarattığı tereddüt, jandarmayı yeni hedeflerini ve hizmetlerini açıklığa kavuşturmaya teşvik etmiştir. Buna uygun olarak görev ve strateji beyanı, uygulama sürecinin aşamalarını/mühletlerini, program takvimini ve ilerlemenin hangi yöntemle ölçüleceğini kapsamaktadır. Jandarmanın bu görev beyanı şöyledir:

“Jandarma, genel bir polis gücü olarak, esas olarak kamu düzenine, güvenliğine ve sağlığına katkıda bulunacak ve bunları bilhassa:

- vatandaşları koruyarak, onlara yardım ederek ve güven vererek;
- yasaya aykırı davranışları ya da kamu düzenini bozan olayları engelleyerek ya da durdurarak, yapacaktır.”

Bu görev beyanını destekleyen değerler şunlardır:

- her vatandaşın hak ve özgürlüklerine saygı göstermek; özellikle, gücü asgari düzeyde ve sağduyulu bir şekilde kullanmak;
- davranışlarımızın hesabını açıkça vererek demokratik kurumlara saygı göstermek;
- tarafsızlık, önyargılardan uzak durmak ve doğruluk.

Bu göreve şekil veren temel prensipler şunlardır:

- vatandaşların beklentileri, kaygıları ve güvensizlik hisleri;

Police Plan. Overall, the Belgian police system is an integrated system, not a hierarchical system: there is a “functional liaison” between the local and federal levels.

### *Policies and Reform Issues for an Integrated Force*

Driven by the above external pressures, the gendarmerie deduced the following basic principles of reform:

- *The definition of a new mission strategy:* Greater popular demands and uncertainty among personnel due to political declarations about a unified police force urged clarification of the gendarmerie’s new goals and services. Accordingly, the mission and strategy statement included benchmarks and deadlines for the implementation process, a program calendar, and progress evaluation measures. The new mission statement of the gendarmerie reads as follows:

“The gendarmerie will, as a general police force, contribute essentially to public order, security, and health, particularly by:

- protecting, helping, and reassuring citizens;
- preventing or stopping criminal offences or disturbances of the public order.”

The values supporting the mission statement are:

- respect for the individual rights and liberties of each citizen, particularly by using power in a strictly minimal and judicious way;
- respect for democratic institutions by being accountable for our actions;
- impartiality, absence of bias and integrity.

The basic principles that give shape to this mission are

- citizens’ expectations, concerns and feelings of insecurity;

- çoklu-kurum yaklaşımının benimsenmesi;
- uluslararası gelişmeler.
- *Karar sürecine katılım:* Politika belirlemeden sorumlu yetkililerin, polisin önceliklerine işaret etmeleri mantıklıdır. Hangi güvenlik sorunlarının önemli olduğuna ve polisin bunlara ne tip cevaplar verebileceğine karar vermek zorundadırlar. Jandarmanın bu karar verme sürecine katılabilir ve bu katılım, yetkililerin güvenlik politikası hakkında sağlam temelli seçimler yapmaları için gereklidir. Bu bağlamda, jandarmanın yerel yetkililere karşı sorumlu olduğunun ve hareketlerinden dolayı onlara cevap verdiğinin altını çizmek önemlidir.
- *Halk içindeki olumsuz algılanışı yenmek:* Jandarmanın iyi bir iş çıkarıp çıkarmadığını sadece halk ve yetkililer değerlendirebilir. Jandarmanın için onların değerlendirmeleri en üstün performans göstergeleridir. Jandarmanın, vatandaşın güvenliğine dair sürekli, görülür ve somut gelişmelere dayanan bir yaklaşım seçmesinin sebebi budur. Bu gelişmeler “kaliteli temel polis hizmeti” denilen projenin içeriğini oluşturur.

#### *Jandarmanın İçinde Toplum Polisliği Felsefesinin İşlevselleştirilmesi*

Toplum polisliği, emniyet ve güvenlik sorunlarını çözmek için, yerel halkla ve yetkililerle işbirliği içinde, sosyo-ekonomik varlıklara/topluluklara jandarmanın tarafından temel polis hizmeti sağlanmasıdır. Temel polis hizmetinin hedef grubu hırsızlık, soygun, vandalizm, uyuşturucu madde bağımlılığı, trafik kazaları vs. gibi endişe verici ve sinir bozucu sorunlarla uğraşan yerel toplumlardır. Önemli sorunların ne olduğuna yalnızca o toplum içinde yaşayan kişiler ve yetkililer karar verebilir. Temel polis hizmeti alanı, geleneksel devriye gezme, polis imdat çağrılarına cevap verme ve suç soruşturmadan daha geniştir.

- the adoption of a multi-agency approach;
- international developments.
- *Participatory decision-making:* It is logical that the authorities responsible for the policy indicate the priorities of the police. They have to decide which security problems are important and what kind of answers the police may give. The gendarmerie can participate in this decision-making process, and its participation is necessary for the authorities to make well-founded choices on safety policy. In this context it is important to stress that the gendarmerie is responsible to the local authorities and accountable to them for their actions.
- *Overcoming negative public perception:* Only the public and the authorities can assess whether the gendarmerie is doing a good job or not. Their assessments are the ultimate performance-indicators for the gendarmerie. That is why the gendarmerie has chosen an approach based on continuous, visible and concrete improvements in citizen safety. These improvements are the components of the project for “basic police care with quality.”

#### *The Operationalization of the Community Policing Philosophy in the Gendarmerie*

Community policing is about the provision of basic police care by the gendarmerie to the socio-economic entities/communities in order to solve problems of safety and security, in cooperation with the local population and the authorities. The target group of basic police care consists of the local communities that are struggling with disturbing or irritating problems such as burglary, mugging, vandalism, drug abuse, traffic accidents, and so on. Only the local communities and authorities decide on which problems are important. The provision of basic police care is broader than traditional patrolling, answering of calls, and investigating crimes.



Temel polis hizmeti şunları içerir:

- güvenlik sorunlarının kontrol edilmesi ve bu sorunların önüne geçilmesi için tavsiyelerde bulunmak,
- yasaya aykırı davrananları caydırmak için harekete geçmek,
- olay çıktığında gereken düzenlemeleri yapmak,
- suçu soruşturmak,
- suç mağdurları için olay sonrası hizmet sağlamak.

Temel polis hizmeti yaklaşımının en önemli prensibi, jandarmanın halka sunduğu hizmetin kalitesini geliştirme kavramıdır. Jandarma bu kalite fikrini, karakolların iyi faaliyet gösterme standartlarına çevirerek işlevsel hale getirmiştir. Bu standartlar iki temel unsura dayanır: yüksek kalite seviyesi ve kalitenin güvenilirliği.

Yüksek kaliteli bir hizmet seviyesini hayata geçirmenin altı temel faktörü şunlardır:

- sorunların ele alınma biçimindeki profesyonellik ve yaratıcılık,
- zamanı özgürce ayarlama esnekliği,
- kişiye özgü bireyselleştirilmiş yaklaşım,
- görünür ve ulaşılabilir olmak,
- erişilebilirlik ve hazır bulunma,
- yüksek müdahale hızı.

Kalitede yüksek güvenilirliğin temel faktörleri şunlardır:

- ulusal kalite standartları belirlemek,
- müşteri memnuniyetini ölçen kamu anketleri,
- yerel yetkililerin politika, öncelikler ve sonuçlar hakkında sorumluluk alması,
- denetim sistemi,
- gelecekte halktan kişilerin ziyaretini planlamak.

Basic police care includes:

- giving advice on how to prevent and control security problems;
- acting to dissuade offenders from committing a crime;
- monitoring when incidents occur;
- investigating crime;
- providing after-care to victims.

The most important principle of the basic police care approach is the concept of improving the quality of the service the gendarmerie offers to the public. The gendarmerie has operationalized the idea of quality by translating it into standards of good practice at the station level based on two pillars: high quality level and the reliability of the quality.

The six key elements of achieving a high-quality service level are:

- professionalism and creativity in the way problems are dealt with;
- flexibility by setting time freely;
- individualized approach to the client;
- high visibility and outreach;
- accessibility and availability;
- high speed of intervention.

The key elements of high reliability in quality are:

- setting up national quality standards;
- public surveys to measure customer satisfaction;
- accountability to the local authorities about policy, priorities, and results;
- auditing system;
- planning for lay visitors in the future.

### *Kalite Geliştirme Projeleri Nasıl Başladı?*

Bu ilkeler ve genel kalite prensipleri, proje gruplarının içinde çalışabileceği çerçeveyi sunar. Pilot projelerin hedefleri hem harici hem de dahilidir.

Harici hedefler şunlardır:

- hizmetin kalite düzeyinin geliştirilmesi (örneğin karşılama, olay sonrası ilgi vs.),
- halk için yeni tip hizmetler yaratılması (örneğin sektör polisliği, suç mağdurlarının yeniden ziyaret edilmesi vs.),
- ön büro personelinin müşteri-yönelimli olması,
- polis faaliyetlerinin etkinliğinin geliştirilmesi.

Dahili hedefler şunlardır:

- komuta ve kontrol tavrından, işbirliği ve takım çalışması tavrına doğru kültürel bir değişiminin gerçekleşmesi,
- gelişme, yaratıcı olma ve yenilik yapma isteğinin teşvik edilmesi,
- dikey iletişim yerine yatay iletişimin teşvik edilmesi.

14 birimlik sınırlı bir grup seçildi ve bu grupla yatay bir ağ kuruldu; bu ağ, üst idareyle direk bağlantısı bulunan bir koordinatör ve bir yardımcı ile desteklendi. Orta yönetim sürekli olarak işlere burnunu sokmaya kalktığından, bu yapı çok önemlidir. Projeler belli bir bütçe ile desteklendi. İlk toplantıda şube müdürü yeni sisteme bağlılık gösterdi; eski sisteme sıkı sıkıya sarılma alışkanlığıyla baş etmek açısından bu çok önemliydi. Projenin lideri, farklı rütbeleri temsil eden, hepsi gönüllü 6-8 kişilik takımları seçen komuta memuruydu. Projenin konusu, yöneticinin çizdiği çerçevenin sınırları içinden proje grubu tarafından seçildi. Böylece, üst yönetimin stratejik çerçevesinin içi karakol seviyesinde doldurulmuş oldu ve proje gruplarına, eğer

### *How Were the Quality Improvement Projects Started?*

These guidelines and the general quality principles are the framework within which the project groups can work. The goals of pilot projects were both external and internal:

External objectives:

- improvement of the level of quality of the service (such as reception, after-care, etc.);
- creation of new kinds of services for the public (for example sector policing, revisiting of victims, etc.);
- customer orientation for front office personnel;
- improvement of the effectiveness of policing activities.

Internal objectives:

- cultural change from an attitude of command and control to an attitude of collaboration and teamwork;
- stimulation of the will to improve, to be creative, and to innovate;
- stimulation of lateral instead of vertical communication.

A limited group of 14 units was chosen and put in a horizontal network, supported by a facilitator and a coordinator who had direct access to the top management. This structure is vital because the intermediate management constantly tries to interfere. The projects were supported by a specific budget. At the first meeting, the commissioner demonstrated high commitment, which is very important to counter the habit of clinging to the old system. The head of the project was the commanding officer, who selected a team of 6 to 8 persons representing different ranks, all of them volunteers. The project's subject was chosen by the project group, within the guidelines set by the manager. Thus the strategic framework of the top management

mevcut kurallar hizmetin gelişimini engelliyorsa, bunları reddetme izni verildi.

İkinci aşamada, pilot birimleri ikinci bir proje ile uğraştılar ve üst yönetimin stratejik öneme sahip olduğunu düşündüğü bir konuda çalışmayı kararlaştırdılar. İkinci seri projeler aynen pilot projeler gibi ilerledi, ancak gruplar bu sefer ilk projelerden gelen yeni unsurları da bünyelerine dahil ettiler. Tüm birimler, “yağ-lekesi tekniği” denilen ve onaylanmış tavsiyeler ile proje raporlarında kullanılan teknikle, başarılı projelerin kısımlarını uyguladılar. İkinci aşamanın sonuçları şöyleydi:

- Öncelikle, 14 pilot takım diğer birimlere 90 küçük gelişme sundu. Biz buna “harici yağ lekesi” diyoruz.
- İkinci aşamada, bir çeşit kültürel hamle vardı: artık neredeyse hiç şüphecilik yoktu, dinamik bir yatay iletişim vardı, pilot birimler günlük çalışmalarda metodolojiyi kullanıyorlar, birimler sorunlarını kendi kendilerine çözmeye çalışıyorlardı ve destek bölümleri, iç işleyişlerinde müşteri yönelimli olmayı kabul etmeye başlamışlardı.
- Üçüncü aşamada, toplum polisliği felsefesi kavrayışı derinleştirildi.

1996 başında üçüncü aşamaya başladık. Proje kalan 33 birimde başladı ve pilot projelerdeki devamlı gelişme kavramını uygulamaya koyduk. Pilot projelerdeki gelişmeler pekişmiş ve kaliteli hizmetin başarılı uygulamalarını ve ulusal standartlarını tanımlayan el kitaplarına dönüştürülmüştü.

Bu yıl [2004] daha da ileriye gittik. Yalnızca hizmetimizin kalitesini sürekli olarak geliştirmek için çabalamakla kalmadık, her temel polis biriminde bir hareket planı geliştirmeye çabaladık. Diğer partnerlere ve yetkililerle danışarak oluşturulan bu hareket planı, halk ve polis istatistiklerinin işaret ettiği güvenlik eksikliklerine dair önceliklerin belirlenmesini sağlamaktadır. Her temel polis birimi, bir projede en az bir

was filled in at the station level, and project groups were allowed to reject the existing rules if they impeded the improvement of service.

In phase two, pilot units tackled a second project and agreed to work on a subject that the top management considered to be of strategic importance. The second series of projects proceeded exactly like the pilot projects, but incorporated the new elements that came out of the first projects. All units implemented parts of successful projects, through the so-called “oil stain” technique, and approved recommendations and project reports. The results of the second phase were:

- First of all, the 14 pilot teams presented 90 small improvements to the other units. We call this “the external oil stain.”
- Secondly, there was a kind of cultural breakthrough: former skepticism has been replaced by dynamic lateral communication, pilot units use the methodology in their daily work, units try to solve their problems themselves, and the supporting departments begin to accept the internal customer orientation.
- Thirdly, the understanding of the community policing philosophy is deepened.

At the beginning of 1996, we initiated the third phase. The project was launched in the remaining 33 units, and we implemented the idea of continuous improvement in the pilot projects. The improvements of the pilot projects were consolidated and transformed into manuals that describe successful practices and set national standards of quality service.

This year we went even further. Not only did we strengthen our effort to continually improve the quality of our services, we strove to develop a policy plan in every basic police unit. This policy plan, drawn up in consultation with other partners and the authorities, allows us to set our priorities with

güvenlik sorununu ele almaktadır. Yetkililer ve halk bu sürece olabildiğince katılmakta; böylece polisin öncelikli olarak, halkın ve demokratik temsilcilerin en çok rahatsız edici buldukları, bir anlamda kabul ettikleri sorunlar üzerinde çalışmasını sağlamaktadırlar. Bu yolla, hizmet edilen kişilerin güveni kazanılmaktadır.

### **Sonuç**

Hem dış çevreye hem de jandarmadaki değişim sürecine uyan bir polislik kavramı geliştirdiğimizi düşünüyoruz.

Öncelikle, dışsal olarak, toplum polisliği felsefesinin avantajlarını, hizmet kalitesindeki ilerlemeyle birleştirdik. Teşkilat içinde ise, sorunların nedenleri ile uğraşarak, “semptomlara dayanan tepkisel” bir yaklaşımdan, daha öngörülü bir yaklaşıma doğru evrim gösterdik. İkinci olarak proje, müşteri memnuniyeti yönünde kültürel bir değişime işaret etmektedir; ayrıca, jandarmanın imajında ve bu imajın yetkililer ve halk tarafından algılanmasında da bir değişim mevcuttur. Son olarak, geçen yıl Güney Afrika Polisinin bizim değişimlerimize büyük bir ilgi gösterdiğini söylemek istiyorum. “Apartheid”ın\*\*\* çöküşünden beri onlar da yeni gerçekliğe uyum gösterme ihtiyacı ile karşı karşıyadılar. Tüm dünyada başka polis güçlerini ziyaret ettikten sonra, yardım ve tavsiye için Belçika Jandarmasına başvurduklar. Doğru yolda olduğumuzu bilmek için bundan daha iyi hangi kanıt ihtiyacımız olabilir ki.

regard to lack of security, as indicated by the population and police statistics. Every basic police unit handles at least one security problem in a project. Authorities and the population are involved as much as possible, to ensure that the police works primarily on the problems the population and the democratic representatives find most disturbing and in a way that they approve of. That way one gains the confidence of those one serves.

### **Conclusion**

We think we have developed a concept of policing that suits both the external environment and the reform process in the gendarmerie.

First of all we externally combine the advantages of the community policing philosophy with an improvement of the quality of service. Internally we evolve from a “reactive symptom” approach to a more anticipatory approach by tackling the causes of the problems. Second, the project implied a cultural change in the direction of customer satisfaction as well as an improvement in the image of the gendarmerie and in the perception of this image by the authorities and the public. Finally, in the last year, the South African Police have shown a great interest in our changes. Since the fall of apartheid\*\* they too were faced with the need to adapt to a new reality. After visiting some other police forces all over the world, they finally turned to the Belgian gendarmerie for help and advice. What better proof do we need to know that we are on the right track?

\*\*\* Güney Afrika Cumhuriyeti'nde 1994 yılına kadar yürürlükte kalan ve ırklar arasında yasal olarak bir ayrımı öngören politika. (Ed.n.)

\*\* A policy implemented in the Republic of South Africa until 1994 foreseeing a legal differentiation among races. (Ed. note)



# GÜVENLİĞİ SAĞLAMAK: İŞBÖLÜMÜ SİLAHLI KUVVETLER, JANDARMA, POLİS

Alain Faupin\*

Şimdi ele alacağım konu, yönetmelikleri kısa süre önce güncelleştirilen Fransa teşkilatıyla ve bu teşkilatın güvenlik hizmetlerinin uygulamaya konmasıyla ilgilidir. Fransa Milli Jandarma teşkilatını Emekli Tuğgeneral Claude Grudé ele alacağından, ben pek fazla detaya girmeden Silahlı Kuvvetler, Polis ve Jandarma teşkilatlarının temel nitelikleri, aralarındaki görev dağılımı, ortak özellikleri ve farklılıkları üzerinde duracağım.

Bu amaçla, “Giriş” bölümünden ve genel bazı görüşlerden sonra şu konuları ele alacağım:

- Fransa’da güvenlik organları ile ilgili kurucu metinler, temel kanunlar ve yönelimler,
- Silahlı Kuvvetlerin, Milli Jandarma ve Milli Polis teşkilatlarının farklı rol ve görevleri,
- Bu teşkilatların birbirleriyle etkileşimleri,
- Fransa’daki sistem ile Avrupa Birliği (AB) Anayasası ve uygulamanın arasındaki uyum.

## Giriş

Her ne kadar silahlı kuvvetleri polisten ayırmak, jandarmayı polisten ya da silahlı kuvvetlerden ayırmaktan çok daha kolay olsa da, Fransa’da silahlı kuvvetler, polis ve jandarmanın güvenlik görevleri ya birbirlerinden çok farklıdır ya da çok iç içe geçmiştir. Bu teşkilatlar arasındaki tek ortak nokta sivil otoritenin üstünlüğü, iyi

\* Emekli Tümgeneral, Fransa

# PROVIDING SECURITY: THE DIVISION OF LABOR ARMED FORCES, GENDARMERIE, POLICE

Alain Faupin\*

The topic I am going to deal with now relates to the organization and implementation of the French security services, the regulations of which have recently been updated. Brigadier General (ret) Claude Grudé will elaborate on the topic of the French National Gendarmerie. Therefore I will concentrate on the main features of the Armed Forces, Police and Gendarmerie, without too much detail, and focus on the division of labor between them, their commonalities and their differences.

For that purpose, after a few words of introduction and a couple of general remarks, I will review:

- the founding texts, main laws and orientations regarding security bodies in France;
- the different roles and tasks of the Armed Forces, National Gendarmerie and National Police;
- their interaction;
- the congruity between the French system and the EU’s Constitution and practice.

## Introduction

The security tasks of the armed forces, police and gendarmerie are either very different or very intermingled in France, although it is easier to separate the Armed Forces from the Police than the Gendarmerie from the Police and Armed Forces. The only common point between them is the primacy of civilian

\* Retired Major General, France

yönetişim, titizce uygulanan ve gözetilen bir demokrasidir. 18. yüzyıldan bu yana pek çok ülkede benimsenmiş bir mevhum olan Fransa Milli Jandarması'nın çok özel bir örnek olduğu doğrudur. Bu sebeple, Tuğgeneral Claude Grudé tarafından daha sonra özel olarak ele alınacaktır.

Biz burada, hem devlet hem de insan güvenliğiyle, ayrıca çok daha geniş bağlamda savunma konusuyla ilgileniyoruz.

Bu üç teşkilatın arasındaki görev dağılımı geleneklerin, tarihin, sosyolojinin ve coğrafyanın bir ürünüdür. Bu görev dağılımı Fransa'ya özgüdür ve muhtemelen başka bir yere ihraç edilmesi ya da başka bir yerde uygulanması mümkün değildir, öte yandan Fransızca konuşan bazı Afrika ülkeleri bunu denemiştir. Ayrıca yeni tehditlerin tipolojisi de oluşumunda rol oynamıştır. İç içe geçmiş tehlike ve riskler bu üç hizmetin birbirinden farklı cevaplar sunmasını şart kılmıştır. Ancak, bir jandarmayı jet uçağı uçururken, bir polis memurunu muharebe tankı kullanırken ya da bir askeri yol trafiğini denetleyip, hız yapan sürücülere ceza yazarken göremezsiniz. Görebileceğiniz üçünün neredeyse benzer bir teçhizatla, aynı ekipmanı, aynı silahları kullanarak ve aynı amire karşı sorumlu olarak, aynı terörle mücadele harekâtında yer aldıklarıdır. Ayrıca, bu üç kategorideki güvenlik ve savunma birimleri de şimdi Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT), Kuzey Atlantik Antlaşması Teşkilatı (NATO) ya da Avrupa Birliği (AB) bayrağı altında dünyanın çeşitli yerlerinde barışı koruma operasyonlarında yer almaktadırlar. Guatemala, Afganistan, Haiti, Doğu Timor, Orta Afrika Cumhuriyeti, Bosna, Kosova ve Kongo buna örnek olarak gösterilebilir. Uluslararası ilişkiler şimdi bu üç teşkilat için de ortak hareket alanlarıdır.

Buna bağlı olarak, belli ki birbirlerinden çok ayrı olan, fakat yurt savunmasında aynı tip görevleri yerine getiren bu farklı kurumların gerekliliği sorgulanabilir.

authority, good governance and democracy scrupulously applied and overseen. It is true that the French National Gendarmerie, a concept that has been adopted in several countries from the eighteenth century on, is a very special case. Therefore it will be dealt with specifically by Brig. Gen. Claude Grudé later on.

Here, we are dealing both with state and human security and also with defense in a very broad sense.

The division of labor between these three organizations is the product of traditions, history, sociology, and geography. It is unique to France and probably cannot be exported or applied elsewhere, though some francophone African countries did so. It also results from the typology of new threats. Intertwined dangers and risks make it necessary to bring diversified answers from the three services. However, you cannot expect to see either a gendarme flying a jet fighter, or a policeman driving a battle tank, or a soldier monitoring traffic and fining speeding drivers. What you can see is all three of them being involved in the same anti-terrorist action, wearing almost the same gear, using the same equipment and weaponry, and answering to the same boss. In addition, all three categories of security and defense agents are now taking part in peace-keeping operations everywhere in the world under the United Nations (UN), the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), the North Atlantic Treaty Organization (NATO) or the European Union (EU) flags. Guatemala, Afghanistan, Haiti, East Timor, Central African Republic, Bosnia, Kosovo, and the Congo are all examples. International relations are now a commonplace field of activity for all three organizations.

Therefore, one can question the need for these different agencies, apparently so distinct from one another, but often performing the same type of missions when it comes to homeland security.

## Kurucu Metinler ve Kanunlar

Temel kurucu metinler ve kanunlar aşağıda belirtilmiştir. Bu metinlere ve kanunlara, halka açık olan Fransız kanunları kayıt dairesinden, başbakanlık, savunma ve içişleri bakanlıklarının internet sayfalarından kolaylıkla ulaşılabilir:

- 1789'a dek uzanan Fransa Anayasası'nın giriş bölümü, İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi;
- 2004'te güncellenen Savunma Kanunu;
- Avrupa Anayasası, güvenlik ve savunma üzerine metinler (2004);
- Fransa Milli Polisi için Uyum Kanunları (2003'te güncellenmiştir);
- Milli Jandarma Tüzüğü (1905 ve güncellenmiştir).

“İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi”nin kökleri Fransız Devrimi'nin ilk günlerine dek uzanır. 1958 Fransa Anayasası'nda “güvenlik temel insan haklarının iptal edilemez ve devredilemez bir parçasıdır,” diye belirtilmektedir. Ayrıca, “insan ve yurttaş haklarını garanti altına almak için bir kamu otoritesine ihtiyaç vardır. Böylesi bir otorite, yalnızca onun kontrolünün emanet edildiği kişilerin özel kullanımı için değil, herkesin yararı için tesis edilmiştir,” diye şart koşulmaktadır. Bu maddeler, Fransa Cumhuriyeti'ni kuranların ve 18. yüzyıl filozoflarının ruhunda, otokratik rejimlerin keyfi kararlarına karşı savaşmak için tasarlanmıştı. Bu tasarımda ordu, yurttaşların güvenliğiyle, bugünkü deyişle “anavatan güvenliği”yle ilgili herhangi bir işten zimnen uzak tutuluyordu.

Ancak zaman değişti ve güvenlik kavramı belli bir evrim geçirdi; sonuçta, yapılan gerekli değişikliklerle, ulusun ve vatanın savunulması ve insan güvenliğinin sağlanması davalarında bu üç teşkilatın işlevleri şimdiki gibi içiçe geçmiş oldu.

## Founding Texts and Laws

The main founding texts and laws are as follows. They can easily be consulted on the French registry of laws, widely available to the public, and now easily accessible on the websites of the Prime Minister's services and the Defense and Internal Affairs Ministries:

- The preamble of the French Constitution and the Declaration of the Rights of Man and of the Citizens, dating back to 1789;
- The Defense Code updated in 2004;
- The European Constitution and texts on security and defense (2004);
- The Orientation laws for the French National Police (updated in 2003);
- The National Gendarmerie statutory order (1905 and updated).

“The Declaration of the Rights of Man and of the Citizens” dates back to the first days of the French Revolution. The 1958 French Constitution states that “security is an infeasible and inalienable part of fundamental human rights.” Moreover, it stipulates that “a public force is needed to guarantee human and citizens' rights. Such a force is instituted for the benefit of all and not for the peculiar use of those who are entrusted with its control.” In the spirit of the forefathers of the French Republic and the French philosophers of the 18th century, these articles were intended to fight against the arbitrary decisions of autocratic regimes. They implicitly excluded the military from any task regarding the security of citizens, or “homeland security” to use the language of our times.

But times have changed and, *mutatis mutandis*, the concept of security has evolved, resulting in the current intertwining of all three organizations for the cause of national defense and of homeland and human security.

## Silahlı Kuvvetler, Milli Jandarma ve Milli Polisin Roller ve İşlevleri

### *Silahlı Kuvvetler*

Askeriye güvenlik görevleriyle ilgili değildir; o daha ziyade, yurtiçinde ve yurtdışında, gerektiğinde ve hükümet tarafından gerekli görüldüğünde silahlı savunma görevini üstlenir. Ordunun güvenlik ve polis harekâtlarına katılması, ulusal veya bölgesel seviyede, sürekli ve derhal itaat etmekle yükümlü olduğu sivil otorite tarafından göreve çağrılmasıyla mümkündür.

Askeriyenin sürekli ve öncelikli nitelikleri temel görevinden kaynaklanır. Ordu yaklaşık 300 bin kişilik devasa bir güçtür ve üç, hatta dört alanda uzmanlaşmıştır: kara, deniz, hava ve uzay. Kıta Fransa'sında ve denizaşırı yerlerde farklı pek çok bölge ve alanda konuşlanmıştır. Fransa Silahlı Kuvvetleri, "barış zamanında" 5 savunma bölgesinde ve 22 ekonomik bölgede, operasyonel güçler halinde işlevsel olarak organize olmuştur. Her bölgede (ya da ilde), (kendisi de İçişleri Bakanlığı'na yanıt veren, "devlet temsilcisi" konumundaki, yani oradaki en üst sivil otorite olan) valiye yakın duran bir askeri temsilci bulunur. Bu sistem, olağanüstü hallerde ordunun çabuk cevap vermesini sağlar, böylece farklı harekâtların ve tatbikatların planlanması kolaylaşır. Silahlı kuvvetler profesyonel bir teşkilattır ve hızla konuşlanabilir. Kanun ve nizam onların temel endişesi ne de önde gelen yetenekleridir. Ancak pek çok birlik şu anda Bosna, Kosova ve Afrika'nın bazı sıcak noktalarındaki barış operasyonlarında yerini almıştır. Şimdi bu alanlarda, mesleki gelişimlerinin bir parçası olarak ve düzenli olarak eğitilmektedirler.

Silahlı Kuvvetler'in güvenlik harekâtlarına katılması Savunma Kanunu çerçevesinde gerçekleşir; bu kanunda katılım usulleri yukarıdan aşağı ve ilgili bakanlık daireleriyle işbirliği içinde belirlenmiş ve detaylandırılmıştır.

## Roles and Functions of the Armed Forces, National Gendarmerie and National Police

### *Armed Forces*

The military is not involved in security missions, but rather in armed defense missions on national territory and abroad, as needed and deemed necessary by the government. For any involvement in security and police operations, it has to be called in and commandeered by the civil authority to which it is immediately and permanently subordinated, either at the national or regional level.

Its permanent and prevailing characteristics stem from its main mission. It is a huge force (approximately 300,000 members), very specialized in terms of its three, or perhaps four, areas: land, sea, air, and space. Members of the military are quartered in many different zones and areas, in continental France and overseas. The French Armed Forces are functionally organized in operational forces deployed during peacetime in five defense and in 22 economic regions. In every district (département), there is a military representative standing close to the governor (himself responding to the Ministry of the Interior and being the "state representative," i.e. the highest civilian authority). This ensures a quick response from the military in case of emergency and facilitates the planning of different actions and exercises. The armed forces are professional and rapidly deployable. Law and order is neither their key concern, nor their foremost skill. However most of them have taken part in peace operations as currently in Bosnia, Kosovo, and some hot-spots in Africa. They are now trained in these domains on a regular basis and as part of their professional development.

Their participation in security operations is governed by the Defense Code, which defines and details the modalities of their involvement top-down, in cooperation with



Yurt güvenliğinin sağlanmasında ve terörizme karşı savaşta aktif olarak görev alırken, silahlı kuvvetler yeni bir yönetmeliğe riayet eder. Henüz yayımlanmamış olan bu yönetmelik, terörizme ve her türden suç tehdidine karşı ihtiyat, önleme ve koruma tedbirlerini geliştirme ve güçlendirme amacıyla hazırlanan “Vigipirate” hükümet planlarının uygulanmasında silahlı kuvvetlerin nasıl bir rol oynayacağını belirlemektedir. Vigipirate on yılı aşkın bir süredir kullanımdadır, ancak terörizmin şablonlarının son zamanlardaki evrimleri ışığında yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

İstihbarat sürekli bir endişedir ve sivil hizmetlerle yakın işbirliği içinde olması gözetilir.

#### *Güvenlik Hizmetleri*

Diğer iki güvenlik gücü Milli Jandarma ve Milli Polis teşkilatlarıdır. Farklı bakanlıklara karşı sorumlu olan, üniformalı ve sivil başka güvenlik güçleri de mevcuttur; Ekonomi Bakanlığı'na bağlı olan gümrük görevlileri bunlar arasında sayılabilir. Fakat az sayıda olan bu tip güvenlik güçleri hem personel olarak sayıca azdır, hem de çok uzmanlaşmışlardır.

Fransızların güvenlik sağlama politikası, güvenlik görevlerinin, aynı otoriteye -Fransa İçişleri Bakanlığı'na- tabi olan iki ayrı güç tarafından gerçekleştirilmesidir. Bu düalizmin sebepleri Fransız geleneklerinde ve tarihinin derinliklerinde yatmaktadır ancak bu nedenler hukukçuların ve siyasetçilerin nihai basiretini de yansıtmaktadır.

Fransa kabinesindeki kilit mevkideki bakanlardan biri olan Fransa İçişleri Bakanının, çok geniş bir görev alanı ve ülke üzerinde çok sıkı bir siyasi kontrolü vardı. Bunun sebebi kendisinin şu alanlardan sorumlu olmasıdır:

- Genel yurt savunması;
- Seçimler ve seçimle ilgili konular;
- Ülke içi düzenlemeler, altyapı ve idare;

other ministerial departments involved.

As they actively take part in homeland security and in the fight against terrorism, the armed forces abide by a recent instruction, not yet published, which regulates the involvement of military forces in the implementation of the “Vigipirate” governmental plan, which is intended for improved and reinforced vigilance, prevention, and protection measures against terrorist and criminal threats of all nature. Vigipirate has been in use for over ten years now, but needed to be revised in view of the recent and current evolution of terrorist patterns.

Intelligence is a permanent concern, and close coordination with the civilian services is sought, but with mixed results.

#### *Security Services*

The two other security forces are the National Gendarmerie and the National Police. There are a few other uniformed and civilian security forces reporting to other ministerial departments, such as the custom officers, which belong to the Ministry of the Economy, but these are very few in number and very specialized.

The French policing policy is to have the police missions carried out by two different forces but reporting to the same authority: the Minister of Internal Affairs. There are deeply rooted reasons for this dualism, which are to be found in French traditions and history, but they also reflect the ultimate prudence of law-makers and politicians.

The Minister of Internal Affairs, a key member of the French cabinet, has a very broad portfolio and a very strong political grip over the country, as he is in charge of:

- Overall homeland security;
- Elections and electoral issues;
- Territorial organization, infrastructure and administration;

- Sınır güvenliği;
- Dini mezhepler, ibadet biçimleri, mevcut varlıklar ve toplumsal durum;
- Göç;
- Felaket yardımı.

Bu görevleri, diğer ilgili bakanlıklarla (savunma, ulaşım, ekonomi, adalet, sağlık, dışişleri vs.) yakın bağlantı içinde ve ulusal seviyede bakanlıklararası hizmet koordinasyonu ile yükümlü olan Başbakan'ın genel sorumluluğu altında yürütür.

### *Milli Jandarma*

Uzun bir tarihin mirasçısı olan Fransa Milli Jandarma teşkilatının adı, varlık sebebini açıklamaktadır: “silahlı insanlar”. Sonuçta jandarma askeri bir güçtür, savunma bakanlığı'nın bir parçasıdır, fakat onu görevlendiren İçişleri Bakanlığı'nın kontrolü altındadır. Bu teşkilatın bütçesinden, askere alma işlemlerinden, eğitiminden, talimlerinden, ekipmanından, idaresinden ve lojistiğinden savunma bakanlığı sorumludur. Gücü 100.000 kişinin üstündedir, bir yıllığına gönüllü olarak katılan az sayıdaki acemi asker dışında hepsi profesyoneldir.

Bu güç Avrupa'da, deniz aşırı yerlerde, tüm Fransa toprakları içinde yetkilidir; ayrıca Fransa ordusu içinde inzibat amiri kapasitesinde de hareket eder. Milli Jandarma'nın öncelikli işi kırsal alandadır; “tugay” diye adlandırılan, hiyerarşik olarak konuşlandırılmış çok sayıda küçük birime bölünmüştür.

Gündelik temel faaliyetleri tabiatıyla sivil niteliktedir (idari, sosyal, ekonomik, adli, cezai, trafik denetimi vs.). Operasyonel varlıkları; kanun ve nizamın yeniden inşa edilmesi, (ülke içinde ve dışında) terörle mücadele faaliyetlerine katılması, Fransız büyükelçiliklerinin korunması, barış harekâtlarına, belli başlı ulusal tatbikatlara katılması ve istihbarat toplaması gibi faaliyetleri mümkün kılar.

Tuğgeneral Grudé kendi yazısında teşkilatının organizasyonu, görevleri ve ulus

- Border security;
- Religious denominations, cults, assets and status;
- Immigration;
- Disaster relief.

These functions are carried out in close connection with the other ministries involved (defense, transportation, economy, justice, health, foreign affairs etc.) and under the overall responsibility of the Prime Minister, whose services remain in charge of interdepartmental coordination at the national level.

### *National Gendarmerie*

The French National Gendarmerie, heir to a long history, retains in its name the explanation of its existence: “armed people.” It is therefore a military force, part of the Defense Ministry but under the control of the Minister of Internal Affairs, who assigns its duties. The Ministry of Defense is in charge of its budget, recruitment, education, training, equipment, administration, and logistics. Its strength is a little more than 100,000, all professional, with the exception of a few conscripts who volunteer for one year or so.

This force is active throughout French territory, in Europe, and overseas and also acts in the capacity of Provost Marshall for the French military. The National Gendarmerie's main work is in the countryside, where it is hierarchically deployed in a large number of small units called “brigades.”

Its main activities (day to day) remain civilian in nature (administrative, social, economic, judicial, criminal, road traffic police, etc.). Its operational assets allow the force to restore law and order, to participate in anti-terrorist activities (inside and outside the country) to protect French embassies, to take part in peace operations and major national exercises, and to gather intelligence.

içindeki yeri hakkında daha detaylı bilgi verecektir. Kabaca belirtmek gerekirse, Milli Jandarma, bu tabloda gösterildiği gibi zamanının, kaynaklarının ve gücünün yüzde 60'ını sivil savunma ve yurt güvenliği görevlerine harcar. Geri kalan yüzde 40 ise adli görevlere ayrılmıştır.

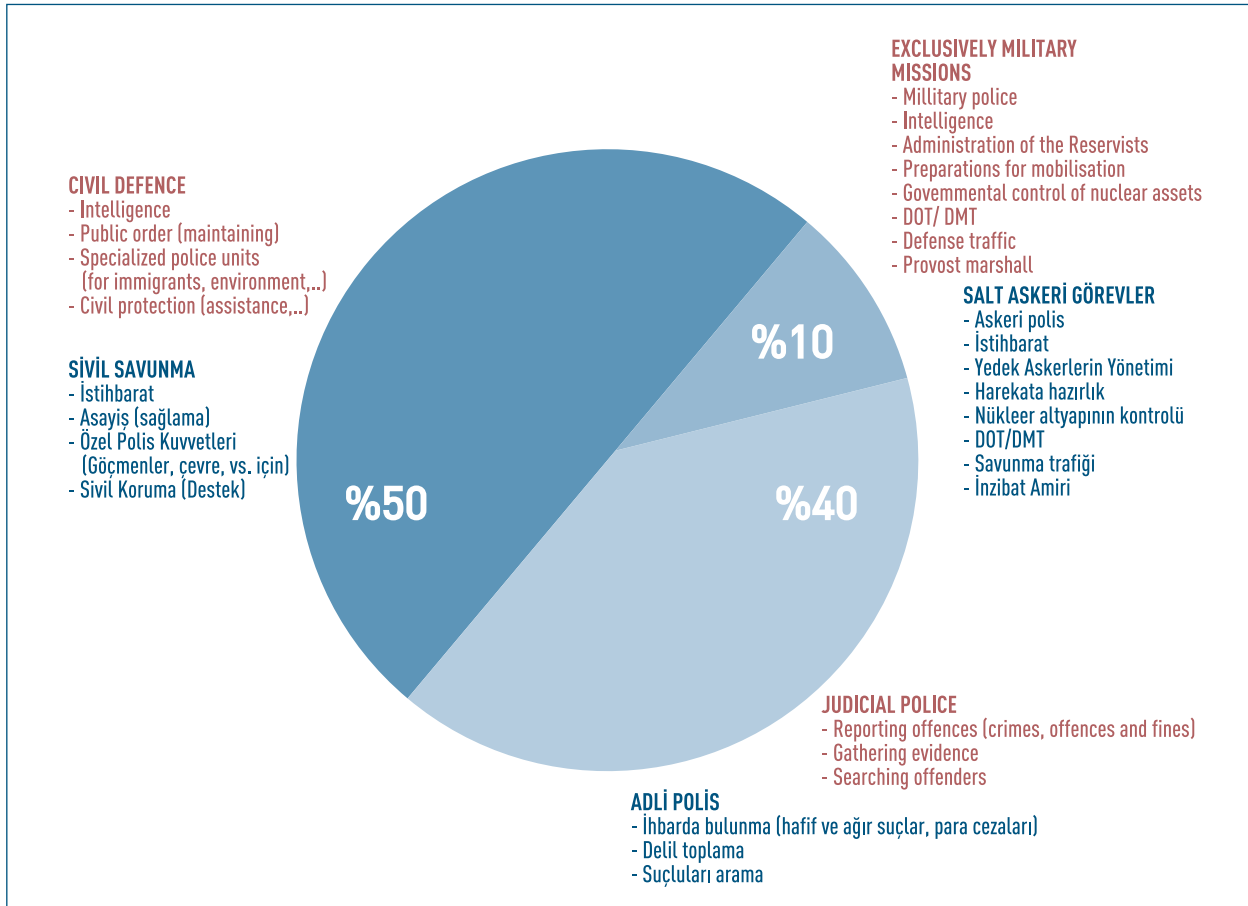
Bazı görevleri Silahlı Kuvvetlerle paylaştığını Tablo 1'den görebilirsiniz, ancak pek çok görevi de Fransa polisi ile ortaktır. Açık olan şey şudur ki, (62 milyon nüfuslu, 550.000 kilometrekare yüzölçümüne, 3500 km kıyı şeridine, deniz aşırı topraklara sahip) Fransa kadar büyük ve önemli bir ülke, sivil savunma ve adli polislik görevleri için en az 250 bin profesyonele sahip olmalıdır; kaldı ki, kamu güvenliği ve ulusal güvenlikle ilgili daha askeri görevlerin gerektirdiği insan gücü bu rakama dahil değildir.

#### Milli Polis

Fransa Milli Polisi, İçişleri Bakanlığı'nın denetimi altındaki sivil bir güçtür. Bünyesinde yaklaşık olarak 125 bin

Brigadier General Grudé will give you more detailed information on the organization, the missions and the place of the corps in the nation in his paper. Roughly speaking, the National Gendarmerie spends 60 percent of its time, resources, and strength in civil defense and homeland security missions. The remaining 40 percent are devoted to judicial tasks.

You can already see, from Table 1, that some of its missions are shared with the Armed Forces but that many are in common with the National Police. What remains obvious is the need for a country of the size and the importance of France (62 million inhabitants, 550,000 square kilometers, 3,500 kilometers of coastline, and several overseas districts and territories) to have at least 250,000 professionals in charge of civil defense and judicial police, not to mention the need for more military functions regarding public and national security.



profesyonel görevli, uzman ve polis barındırmaktadır. Bu güç tüm Fransa toprakları üzerinde, ülkenin hava ve deniz sahanlıklarında, Avrupa'da ve deniz aşırı yerlerde yetkilidir. Temel ilgi alanları (nüfusu 20 bin ve üzerinde olan) büyük şehirler ve sınırlardır.

Milli polis, genellikle silahsız olan ve adli otoritesi olmayan, şehir belediye başkanlarına bağlı zabıtayla tamamlanmıştır.

Ağustos 2002'de oylanan iç güvenlik üzerine yeni bir uyum yasası, Fransa Milli Polisi için şu üç öncelikli görevi belirlemiştir:

1. Kamu huzuru ve güvenliğini sağlamak: Bunun kanunların uygulanmasıyla, aynı zamanda bireylerin ve mülklerin korunmasıyla ilgisi vardır. Polis ayrıca, kamu düzeninin ve huzurun bozulmasını önlemekle olduğu kadar, suç ve kuralların çiğnenmesini önlemekle de görevlidir.
2. Adli polislik: Adli otoritenin (Adalet Bakanlığı, mahkemeler vs.) yönetimi, kontrolü ve denetimi altında Milli Polis teşkilatı suç içeren eylemleri araştırmak, soruşturmak ve kayıtlarını tutmak, kanıt toplamak, suçluları ve suç ortaklarını aramak, onları tutuklamak ve ilgili adli yetkililere teslim etmekle görevlidir.
3. İstihbarat ve bilgi toplama: Bu işlev polisin, Fransa Cumhuriyeti hükümeti içinde kanun ve nizam, devlet kurumlarına, milletin egemenliğine ve hayati çıkarlarına zarar verebilecek, iç veya dış herhangi bir tehdidi tespit etmesine imkân tanır.

Bu görevler beş temel alan üzerinden gerçekleştirilir:

1. Bireylerin, mallarının ve ulusal kurumların güvenliğini sağlamak;
2. Yasadışı göç ile mücadele etmek;
3. Uyuşturucu, insan ve silah kaçakçılığı gibi organize suçlarla ve belli başlı suçlarla savaşmak;

### *National Police*

The French National Police is a civil force under the control of the Ministry of Internal Affairs. Its strength is close to 125,000 professional agents, specialists, and policemen. This force is active in French territory, as well as its air and sea fields, in Europe and overseas. Its main concerns are large cities (from 20,000 up) and the borders.

The National Police is complemented by the municipal police, is answerable to the city mayors, is generally unarmed, and has no judicial authority.

A recent orientation law on internal security, approved in August 2002, clearly states the three priority tasks for the French National Police:

1. Public peace and security: This has to do with law enforcement, but also with the protection of individuals and properties. Last but not least, it should prevent not only the disruption of public order and peace, but also delinquency and crime.
2. Judicial policing: Under the direction, control and monitoring of the judicial authority (Ministry of Justice, Courts etc.), the task of the National Police is to look for, investigate, and record crimes, to gather evidence and search for criminals and their accomplices, and to arrest them and hand them to the relevant judicial authorities.
3. Intelligence and information-gathering: This allows the government of the French Republic to detect and prevent any internal (and external) threat likely to disrupt law and order, state institutions, or the nation's vital interests and sovereignty.

These tasks are carried out in the five following tracks:

1. Ensure the security of the individuals, their properties, and the national institutions;
2. Fight against illegal immigration;



4. Herhangi bir dış tehdide karşı, özellikle de terörizmin tüm biçimlerine karşı ülke korumasına katkıda bulunmak;
5. Kanun ve nizamı korumak, sürdürmek ve uygulamak.

### Polisin Organizasyonu

Bu alanların her biri farklı müdürlük ve birimlerce yönetilir; bu müdürlükler ve birimler sadece birbirleriyle değil, aynı zamanda Milli Jandarma'nın uygun birimleriyle ve eğer gerekirse başka bakanlık birimleriyle işbirliği içinde çalışır.

Birey ve devlet güvenliğiyle ilgili ilk alan için şu birim ve müdürlüklerden bahsedebiliriz:

- Trafik güvenliği, kentsel şiddet ve suçlarda uzmanlaşmış Kamu Güvenliği Merkez Müdürlüğü (*Direction Centrale de la Sécurité Public – DCSP*);
- Devletin hayati çıkarlarıyla ilgili bilgi toplamaktan sorumlu Genel İstihbarat Merkez Müdürlüğü (*Direction Centrale des Renseignements Généraux – DRG*);
- VIP Koruma Birimi (*Service de Protection des Hautes Personnalités – SPHP*).

İkinci alanda, yasadışı göçle ilgili ulusal politikaları koordine etmekle yükümlü Sınır Polisi Merkez Müdürlüğü (*Direction Centrale de la Police A la Frontières – DCPAF*) mevcuttur. Bunu Gümrük, Hazine, Milli Jandarma, Ulaşım, Sağlık Bakanlıkları ve yabancı türdeşleri ile yakın bağlantı içinde yapar.

Organize suçla mücadeleyi içeren üçüncü alanla iki teşkilat ilgilenir:

- Adli Polis Merkez Müdürlüğü (*Direction Centrale Police Judiciaire – DCPJ*);
- Bölgesel Müdahale Grupları (*Groupe d'Intervention Régional – GIR*): bunlar, Jandarma, Polis, gümrük memurları, hazine görevlileri ve farklı uzmanlardan meydana gelen karma gruplardır.

3. Combat organized crime, such as drugs, human, and weapons trafficking as well as other major crimes;
4. Contribute to the protection of the country against any external threat, specifically against terrorism in all its forms;
5. Maintain, secure, and enforce law and order.

### Organization of the Police

Each track is managed by several directorates and units that work in close cooperation not only with each other but also with the corresponding units of the National Gendarmerie, and, if needed, with other ministerial departments.

For track 1, “Individual and State Security,” we find:

- The Central Directorate for Public Security (*Direction Centrale de la Sécurité Public, DCSP*), which specializes in traffic safety and urban violence and crime;
- The Central Directorate for General Intelligence (*Direction Centrale des Renseignements Généraux, DRG*), which deals with information relating to vital state interests;
- The VIP Protection Unit (*Service de Protection des Hautes Personnalités, SPHP*).

For track 2, “Immigration,” we find the Central Directorate of Border Police (*Direction Centrale de la Police A la Frontières, DCPAF*), which is in charge of coordinating national policies in the field of illegal immigration. It does so in close collaboration with Customs, the Treasury, the National Gendarmerie, the Ministry of Transportation, the Ministry of Health, and of course with its foreign counterparts.

For track 3, “Fight against Organized Crime,” two organizations tackle the issues at stake:

- The Central Directorate for Judicial Police (*Direction Centrale Police Judiciaire, DCPJ*);

Dış tehditlere ve terörizme karşı korumayı içeren dördüncü alanda, Milli Polis teşkilatının şefi tarafından yönetilen Terörizmle Mücadele Koordinasyon Birimi (*L'unité de Coordination de la Lutte Anti-terroriste* – UCLAT) çerçevesinde, faaliyetlerini Genel İstihbarat Merkez Müdürlüğü (DRG) ve Adli Polis Merkez Müdürlüğü (DCPJ) ile koordine eden Ülke Topraklarını Gözetim Müdürlüğü vardır.

Beşinci alandan sorumlu olan birimler şunlardır:

- Cumhuriyetçi Güvenlik Kuruluşları Merkez Müdürlüğü (*Direction Centrale des Compagnies Républicaines de Sécurité* – DCCRS) ve onun 61 gezici birimi, Milli Polis'in "daimi gücü" şeklinde iş görür. Bu birimler genellikle Kamu Güvenliği Müdürlüğü ile birlikte çalışırlar.
- Araştırma, Müdahale ve Caydırma Destek Birimi (*Recherche Assistance Intervention Dissuasion* – RAID), yüksek operasyonel uzmanlık ve yetenek gerektiren özel durumlarda müdahale için tasarlanmıştır.

### Polis Destek Hizmetleri

Milli Polis teşkilatının işinin temelini oluşturan bütün bu alanlar, görevler, müdürlükler ve birimler şu ek ana hizmetlerin yardımı ve desteği olmaksızın işlevlerini tam anlamıyla yerine getiremezler:

- İdare Müdürlüğü (*La Direction de l'administration de la Police Nationale* – DAPN);
- Eğitim ve Talim Müdürlüğü (*La Direction de la Formation de la Police Nationale* – DFPN);
- Genel olarak yasal düzenlemelere uygunluğu saptamak üzere "kalite kontrol" denetimi yapan Milli Polis Genel Teftiş Kurulu (*Inspection Générale de la Police Nationale* – IPGN);

- Regional Groups of Intervention (*Groupe d'Intervention Régional*, GIR), a mix of gendarmes, policemen, customs officers, agents of the treasury, and different experts.

For track 4, "Protection against External Threats and Terrorism," we find the Territory Surveillance Directorate, which coordinates its activities with the Central Directorate for General Intelligence (DRG) and the Central Directorate for Judicial Police (DCPJ), in the framework of the Anti-Terrorist Coordination Unit (*L'unité de Coordination de la Lutte Anti-terroriste*, UCLAT) headed by the chief of the National Police in person.

Track 5, "Law and Order," is handled by:

- The Central Directorate for Republican Security Companies (*Direction Centrale des Compagnies Républicaines de Sécurité*, DCCRS) and its 61 mobile units, somewhat like a "standing force" of the National Police. These units generally work with the Directorate for Public Security; and
- The Research, Intervention, and Deterrence Support Unit (*Recherche Assistance Intervention Dissuasion*, RAID), which intervenes in special occasions needing high operational expertise and skills.

### Police Support Services

All tracks, missions, directorates, and units, which are the core business of the National Police, could not work properly without the assistance and support of additional key services such as:

- the Directorate for Administration (*La Direction de l'administration de la Police Nationale*, DAPN);
- the Directorate for Education and Training (*La Direction de la Formation de la Police Nationale*, DFPN);
- the National Police General Inspectorate (*Inspection Générale de la Police Nationale*,

- Uluslararası Teknik İşbirliği Müdürlüğü: bu kuruluş, dünya çapında 95'ten fazla ülkede işbirliği programlarını destekler; aynı zamanda, bu ülkelerle irtibat ve işbirliğini ilerletmek için bu ülkelere gönderilmiş Fransa milli polis görevlilerine gereken desteği sunar.

### Hizmetlerarası İşbirliği

Polis ve jandarmanın arasındaki fark onların istihdam edildikleri çevrenin niteliğinde yatar. Örneğin polis şehirlerde, jandarmanın ise kırsal alanda görev yapar; jandarmanın sahip olduğu askeri karakter onun daha ivediyetle hizmet verebilmesini sağlar. Pek çok jandarmanın mensubu yurtdışında, barış harekâtlarında yer alır ve polislerden farklı, başka mevkilerde görev yapar. Parlamenter denetim süreklidir. Milletvekilleri, seçmenlerini doğrudan ilgilendirdiği için iç güvenliğe özel bir önem verirler; güvenlik hizmetlerinin bütçesini, yoğun tartışma ve soruşturmalardan sonra oylarlar. Bu bütçe parlamentodaki en büyük bütçe olmasa da (Sağlık, Eğitim ve Savunma bütçelerinden sonra gelir), yerel ve bölgesel seviyede bağışlanan fonlar yüzünden (jandarmanın ve Cumhuriyetçi Güvenlik Kuruluşları'nın (*Compagnies Républicaines de Sécurité* – CRS) lojman fonları buna örnek gösterilebilir), belki de parlamentoda en çok tartışılan bütçedir.

Ulusal ve bölgesel seviyedeki acil durumlarda (doğal ve insana bağlı felaketler), insan güvenliğini sağlamakla yükümlü olan “Sivil Savunma ve Güvenlik Organizasyonu” üzerine de bir kaç söz söylemek gerekir. “Sivil Güvenlik”ten sorumlu olan İçişleri Bakanı, “Sivil Savunma”dan da sorumludur. Görevi “nüfusu, çevreyi ve malları korumak için her türlü önlem ve yardım tedbirini almak”tır. Bu alanda ordu ile etkileşim içinde çalışır. Bu amaçla, idari ve bölgesel her seviyede (bölgeler ve iller), (merkezi devleti temsil eden) valilerin yanında bir Sivil Güvenlik İcra Müdürü bulunur. Bu kişinin görevi, herhangi bir krizi önlemek, kriz anında müdahale etmek ve krizle başa çıkmak için

IPGN), mainly for “quality control” to check compliance with legal requirements;

- the International Technical Cooperation Directorate, which supports international cooperation programs with no less than 95 countries worldwide, as well as the French national police agents stationed in these countries to promote and ensure liaison and cooperation.

### Inter-Service Cooperation

The difference between the police and gendarmerie lies in the framework of their employment ambit, i.e. cities versus countryside, and in the military character of the gendarmerie, which makes it more immediately available. Many gendarmes serve abroad, in peace operations and in capacities other than law enforcement. Parliamentary oversight is permanent. A very special focus is put on internal security by the deputies as it directly concerns their constituencies. The deputies vote for the security services' budget after thorough discussions and inquiries. It is perhaps the most disputed budget in the parliament, even if it is not the largest (it comes after health, education, and defense) because of the funds contributed at the local and regional levels (for instance, funds for the housing of the gendarmerie and Republican Security Companies (*Compagnies Républicaines de Sécurité*, CRS)).

A few words should be said about the Organization of Civilian Defense and Security, which is mainly in charge of human security in national and regional emergencies (natural and man-made catastrophes). The Minister of Internal Affairs, who is in charge of civil security, is also responsible for civil defense. His mission is “to take any measure of prevention and assistance to safeguard the population, environment and properties.” He interacts, in that field, with the military. For that purpose, at each administrative and territorial level

gereken her türlü varlığı (itfaiye eri, sıhhiye eri, hıfzıssıhha, iletişim, enerji, ulaştırma vs.) koordine etmektir. Bu kişiye ayrıca (Jandarma da dahil olmak üzere) ordu ile irtibat kurma ve Fiili Ülke Savunması için plan ve tatbikat hazırlama sorumluluğu da verilmiştir.

### **Fransız Sistemi ve Avrupa Birliği (AB)**

Peki, tüm bunlar bir Avrupa resmi içine nasıl oturmaktadır? Dr. Willem van Eekelen'in, güvenlik sektörü reformu ve Avrupa güvenlik sistemleriyle uyumu hakkındaki makalesini göz önüne alacak olursak, ben şahsen Fransa güvenlik sisteminin Avrupa şartlarına çok iyi uyduğunu düşünüyorum.

Elbette, parlamenter gözetimin mükemmel bir örneğini oluşturmuyoruz; en azından istihbarat ve silahlı kuvvetler alanında bunu iddia etmek güç, fakat bunun için bazı tarihi ve kültürel sebepler de mevcut Diğer yandan, Fransa medyasının hayli derinlemesine ve zorlayıcı “demokratik gözetim”iyle bunlar aşılmıştır. Elbette ki, güvenlik sektöründe daha ileri noktalara taşınabilecek, daha az muğlak ve daha az karmaşık kılınabilecek pek çok nokta hâlâ mevcuttur. Fakat Fransız sistemi demokratiktir, açıktır ve göz önüne alınması gerekir ki Fransızların tarihsel sistemidir.

Örneğin, AB'nin sınır organizasyonunu paylaşmasak ve bu görevleri yerine getirmek için farklı kurum ve araçlar kullansak bile, bu görevler iyi bir şekilde yerine getirilir. AB Anayasası'nın “giriş” bölümünde özetlenen aynı ilkelere dayandığımızdan, Fransa uzun tarihi, köklü gelenekleri ve teknik bilgisiyle güvenlik ve savunma alanında Avrupa projelerine olumlu bir şekilde katkıda bulunabilir.

### **Sonuç**

Bitirmeden önce bazı noktaların üzerinde durmayı gerekli buluyorum:

- Avrupa'ya karşı olan güvenlik tehditleri çok sayıdadır ve geçiş süreci yaşayan ülkeler, Avrupa standartlarına

(regions and districts) and alongside the Governor (representing the Central State) stands the Executive Director of Civil Security, who is responsible for the coordination of all the assets needed in the handling of a given crisis (firemen, medics, sanitation, communications, energy, transportation, etc.) and in prevention and intervention. This individual is also entrusted with the responsibility of liaising with the military (including the National Gendarmerie) and to set up plans and exercises for the Operational Defense of the Territory.

### **The French System and the European Union (EU)**

Well, how does that all fit in the European picture? Taking stock of Dr. Willem van Eekelen's article on the security sector reform and on the convergence of European Security Systems, I personally consider that the French security system fits the European requirements well.

Indeed, we do not set a perfect example of parliamentary oversight, at least in the field of intelligence and the armed forces – there are some historical and cultural reasons for that. But this is overcome by the very incisive and intruding “democratic oversight” exerted by the French media. Indeed, there are many points that could still be improved, or made less intricate and complicated in the security sector. But it is democratic and open and, not least of all, it is the historical French way of proceeding.

Even if we do not share, for instance, the EU's border organization and use different agencies and tools to perform our duties, these duties are carried out well. As we rely on the same principles as those encapsulated in the foreword of the EU Constitution preamble, in accordance with a long history and deeply rooted traditions and know-how, France can make a positive contribution to the European projects in security and defense.



adaptasyonda, iyi yönetim ve demokratik ilkelerin tatbiki anlamında reel problemlerle karşılaştıkları için çaba gerektirmektedir.

- Kısa-orta dönem için geçerli olan geçiş süreci tehditleri (yani yasadışı göç, terörizm, uyuşturucu) gittikçe karmaşık bir hal alıyor ve yetenek, intibak ve işbirliği çeşitliliği gerektiriyor. Sivil otorite, askeri ve askeri olmayan tüm güvenlik güçleri üzerinde yetki sahibi olmalıdır, çünkü demokratik olarak kendisine güvenlik üzerinde denetim sorumluluğu verilmiştir.
- Parlamenter gözetime sürekli ihtiyaç vardır. Demokratik süreçler güçlendirilirken, bu gözetim hem kamunun hem de güvenlik kurumlarının yararınadır.
- Devletin, (başbakanın ve valilerin) yönetim alanlarının en yüksek seviyelerinde sürekli bir işbirliği çabasının yanı sıra, toplumla inisiyatifli bir iletişim politikası kaçınılmazdır.

## Conclusion

Before closing I deem it necessary to emphasize a few points:

- Security challenges for Europe are numerous and demanding, as transitioning countries face real problems of adaptation to European standards of good governance and democratic practices.
- Short-to-medium transnational threats, namely illegal immigration, terrorism, and drugs are getting increasingly complex and require a diversity of skills, adaptation, and cooperation. Civilian authority should have the power over all military and non-military security forces, inasmuch as it has a democratically vested responsibility of control over security.
- There is a permanent need for parliamentary oversight, which benefits the public and the security agencies themselves, while reinforcing democratic processes.
- A proactive communication policy with the public is indispensable, as well as a permanent effort of coordination at the highest levels of the state and of the regions (prime minister and regional governor levels).

# DEMOKRATİK FRANSA'DA JANDARMA: TARİH, İŞBÖLÜMÜ VE YASALAR

Claude Grudé\*

Söze öncelikle General Faupin'in sunumunun, benim bu metindeki yükümü hafiflettiğini belirtmekle başlamak istiyorum. Benim bu metindeki amacım, Fransız Jandarması'na, teşkilatın gelişimine, başlangıcına, kökenlerine ve görevlerine odaklanmadan önce, Fransa'da beşeri güvenliğin genel organizasyonu hakkında bir sunum yapmak. Nihayet, Türkiye Jandarması'nın kanun uygulama faaliyetlerindeki mesleki bilgisini (*professionalism*) artırmak üzere, Türkiye'den yetkililerin ricası üzerine, Mart 2004'te Türkiye'de görev yapmış olan bir Fransız Jandarma Albayı'nın raporunu inceleme fırsatını buldum. İki ülke arasında karşılaştırma yapmak için onun belgelerine başvuracağım. İlk önce, Fransa'daki beşeri güvenliğin genel yapılanmasını ele alalım: Bildiğiniz gibi, Fransa Avrupa kıtasının batı kıyısında bulunur ve altı komşu ülkeyle, yani, İspanya, İtalya, İsviçre, Almanya, Lüksemburg ve Belçika ile sınırlarını paylaşır. Fransa'ya gidenler, polis güçlerinin bazılarının yumuşak bir kep taktığını, diğerlerinin ise klasik sert bir şapka taktığını fark etmişlerdir. Bu durum şu gerçeği apaçık ortaya serer: Fransız polis teşkilatı iki ayrı güçten oluşur - askeri bir statüye sahip olup Savunma Bakanlığı'na bağlı olan Milli Jandarma ile sivil bir güç olan ve İçişleri Bakanlığı'na bağlı olan Milli Polis. Her ikisi de adli ve idari polis olarak hizmet verirler. Görevleri birbirine çok benzerdir ve yalnızca Adalet Bakanlığı veya İçişleri Bakanlığı temsilcilerine karşı sorumludurlar. Başka bir deyişle, günlük olarak

\* Fransız Jandarma Teşkilatı, Emekli General

# THE GENDARMERIE IN DEMOCRATIC FRANCE: HISTORY, DIVISION OF LABOR, LEGISLATION

Claude Grudé\*

I respectfully thank General Faupin, my senior, for paving my way. My purpose in this paper is to make a presentation of the general organization of human security in France before focusing on the French gendarmerie, explaining its organization, origins and roots, and missions. I have had the opportunity to examine the report of a French gendarmerie colonel who worked here in Turkey in March 2004, at the request of the Turkish authorities, in order to enhance the professionalism of the Turkish gendarmerie in its law enforcement activities. I will refer to his document to make a comparison between both countries.

First of all, the general organization of human security in France. France, you know, lies on the Western edge of the European continent and shares borders with six neighboring countries: Spain, Italy, Switzerland, Germany, Luxembourg, and Belgium. Those who have paid a visit to France have certainly seen police forces and noticed that some of them wear a soft cap, while the others wear a typical hard hat, called kipt or berets. So, one fact is obvious. The French police system is based on two forces - The National Gendarmerie, which due to its military status is placed under the authority of the Ministry of Defense, and the National Police, which is a civilian force and is accountable to the Ministry of Internal Affairs. Both work as judicial and administrative police. Their missions are very similar and they only refer to the

\* Retired General, Gendarmerie of France

operasyonlarda bir araya gelirler ve bilgiyi paylaşırlar. Milli Polis'in sivil konumuna ilaveten belirtilen en belirgin özelliği, 20 binden fazla nüfusu olan şehirlerde yerleşmiş olmasıdır. Sonuç olarak, Fransa'daki tüm siyasi partiler ve aynı zamanda halk, bu özgün sisteme büyük saygı duyar.

Kara, deniz ve hava kuvvetlerinin yanı sıra Fransa'daki silahlı kuvvetlerin dördüncü bileşeni Milli Jandarma teşkilatıdır. En belirgin özelliği, personelinin çoğunlukla sivil konularda faaliyet göstermesidir. Jandarma, kamu güvenliği ile ilgili görevlerin ve genel polislik hizmetlerinin yürütülmesi için kurulmuş, askeri statüye sahip bir polis hizmeti olarak tanımlanabilir. Başlangıcı ve kökenleri çok eskilere gider. Milli Jandarma, Fransız devleti ve kurumları içindeki en eski organlardan biridir. Kısaca, 800 yıldır mevcut bir kurum olduğunu söyleyebiliriz. Bu nedenle şimdi dikkatinizi Fransız Jandarması'yla ilgili daha fazla ayrıntıya çekmek istiyorum. Burada, kendisini değişen dünyaya sürekli uyarlama geleneği bulunan bir güçten bahsediyoruz. Savunma Bakanlığı'na bağlı olan, 100 bini aşkın personeli birlikler halinde örgütlenmiş bulunan bu gücün genel yapısına şöyle bir göz atalım. Fransa'da 7 bölge, 22 merkez, her bir vilayete (department) birer tane denk düşen 95 ekip veya grup, 415 bölük ve bir sürü sözde tugay bulunmaktadır. Şimdi Jandarma'nın içindeki üç farklı birimden bahsetmek istiyorum: vilayet jandarması, gezici jandarma ve uzman birimler. Vilayet jandarması kuzeyden güneye ve doğudan batıya ülkenin her tarafında konuşlanmıştır. Ülkenin yüzde 95'inden ve nüfusun yüzde 50'sinden sorumludur.

Vilayet düzeyinde, tüm bilgiyi toplayan ve karadaki birimlere emirleri veren bir Operasyon Merkezi (*Le Centre Opérationnel*) vardır. Sonra, adli olaylarda uzmanlaşmış birimler, gözetim ekipleri, dağ ekipleri, nehir ekipleri ve motorize ekipler gelir. Özetle belirtmek gerekirse, Vilayet Jandarması faaliyetlerini önleme, koruma ve yardım alanlarında sürdürür. İkinci olarak, bölgesel

representative of the Ministry of Justice or the Ministry of the Internal Affairs, or let's say they share information and joint operations on a daily basis. The distinctive characteristics of the National Police, in addition to its civilian status, are that it is mainly located in towns with more than 20,000 inhabitants – what we call urban competence – and that it allows unions under certain conditions. As the conclusion on this main point, we can say that all the political parties in France as well the population revere this original system.

The National Gendarmerie constitutes the fourth component of the French Armed Forces alongside the army, the navy and the air force. Its particularity is that its personnel develop activities mostly on civilian matters. The gendarmerie can be defined as the police service with a military status established to implement general policing and public safety missions. Its origins and roots go a long way back: the National Gendarmerie is among the oldest bodies of the French state and institutions. To make a long story short, its presence extends over eight centuries of existence. I propose now to turn your attention to more details about the French gendarmerie. This force has a constant tradition of adapting itself to a changing world. Let's start this overview of the gendarmerie, composed of more than 100,000 personnel under the regulatory authority of the Ministry of Defense, with the organization of its units. The situation is as follows: Seven regions, 22 corps, 95 squads or groups corresponding to a department in France, 415 companies, and a lot of the so-called brigades. Now I would like to speak about the three different departments of gendarmerie: the departmental gendarmerie, the mobile gendarmerie, and specialized units. The departmental gendarmerie is deployed everywhere from the north to the south and from east to the west of the country. It is fully in charge of 95 percent of the territory and 50 percent of the population.

gözetim polisi -İngiltere’de buna toplum polisi derler- ve idari, adli ve askeri polis gelir. Gezici Jandarma, I. Dünya Savaşı’ndan sonra, 1921 yılında kurulmuştur. Profesyonel bir güçtür ve kamu düzenini güvence altına alır. 129 bölükten oluşan özgün bir birimdir. Vilayet Jandarması gibi, yetkisi belli bir bölgeye özel değildir. Fransa’da ve denizaşırı ülkelerdeki her yerde konuşlandırılabilir.

Şimdi, Uzman Birimler’den bahsedelim: Cumhuriyet Muhafızları Paris’te bulunan devlet temsilciliklerinin yararına olan hizmetleri sürdürür ve bunların güvenliğini sağlar. Deniz jandarması Deniz Kuvvetleri’ne bağlıdır; askeri liman ve cephaneliklerdeki düzeni ve güvenliği sağlar. Hava ulaşım jandarması birçok bakanlığın teçhizat, turizm ve ulaşım hizmetlerinden sorumludur. Hava ulaşım jandarması, deniz jandarmasıyla aynı konumdadır, fakat o helikopterli özel hava güçleri vb. gibi Hava Kuvvetleri’ne bağlıdır. Ve denizaşırı jandarması (*Outre Mer Gendarmerie*), şu anda jandarmanın görevleri arasında olan askeri mühimmat üretimini ve bunların depolanmasını denetler. Üç temel alan, idari polis, adli polis ve askeri savunmadır. Jandarma, valilerin otoritesi altında ulusal toprakların bütünlüğünden sorumludur. Görevlerimizin birçoğunun sivil alanlarda olduğunu bilmek önemlidir. Milli polis gibi tüm ülke toprakları içinde yetkili olan adli polis konusuna gelince, rapor etmek, kanıt toplamak ve bilgilendirme yapmak zorundayız. Bu gayet açık ve doğaldır. Eski kolonilerden kalan uluslararası görevlere de sahibiz, fakat barış zamanında ve eğer gerekirse savaş zamanında daha özel askeri operasyonlara katılabiliriz. Örneğin, ben Haiti’de barışı koruma operasyonlarında yetkili olduğum sırada, bu komisyonlarda hem vilayet jandarmasından hem de gezici jandarmadan görevliler mevcuttu. Adli polise ait bazı istatistikler ise şöyledir: Faaliyetlerimizin yüzde 40’ı bu alana aittir; yarısı sivil savunmadır. Bu önemlidir ve gayet açıktır. Kesin olarak konuşmak gerekirse, görevlerimizin sadece yüzde 10’u askeri alandadır.

At the departmental level there is the Operation Center (*Le Centre Opérationnel*), which collects all the information and is in a position to give orders to the ground units. Then there are specialized units on judicial matters, surveillance squads, mountain squads, river squads, and motorized brigades. First, the departmental gendarmerie develops its activities in the fields of prevention, protection, and assistance. Second, there is territorial surveillance, what they call community police in the UK, and administrative, judicial, and military police. The mobile gendarmerie was created in 1921, after the First World War. It is a professional force that guarantees public order. Composed of 129 squadrons, it is an original unit. It does not have a specific territorial competence like the departmental gendarmerie. It can be deployed anywhere in France and overseas.

As for specialized units, the Republican Guard maintains security and other services for the benefit of the state representatives located in Paris. The maritime gendarmerie is attached to the navy; it maintains order and security in military harbors and arsenals. The aerial transport gendarmerie is attached to several ministries’ equipment, tourism and transportation. The air gendarmerie plays a similar role to the maritime gendarmerie; it is attached to the air force, with helicopters and so on. The overseas gendarmerie (*Outre Mer Gendarmerie*) oversees the manufacturing and storage of military armament, which are now the missions of the gendarmerie. The three main areas are administrative police, judicial police, and military defense.

The gendarmerie has jurisdiction throughout the national territory under the authority of the governors. It is important to know that most of our missions are developed on civilian areas. Speaking of the judicial police, which has jurisdiction over the whole territory like the National Police, we have to report, to gather evidence, and to inform. This is natural and evident. Furthermore we have undertaken international missions, for



Sonuç olarak, 800 yıllık tarihiyle Fransa'nın en eski kurumlarından biri olan jandarmanın, askeri konumuna son derece bağlı olduğunu söylemek istiyorum. Ben askeri bir polistim. Bu şaka değil, gerçek. Onun sloganı bayraklarının üzerine yazılıdır: "Şeref ve Vatan". Bu slogan, benim 34 yıl boyunca hizmetinde olmaktan onur duyduğum bu özgün gücün belirgin karakteristiklerini vurgular.

Bundan sonraki kısımda iki Fransız jandarma subayının -Mart 2004'te Türkiye'de görev yapan Albay M. ile hafızam beni yanıltmıyorsa, 1994-1997 yılları arasında Ankara'da görev yapmış ilk jandarma ataşesi olan (*Gendarmerie Attaché*) Albay Noel-değerlendirme ve deneyimlerine dayanacağım. İlk olarak, Türkiye ve Fransa jandarma teşkilatlarının kesinlikle birbirine benzer olduğunu söylemek istiyorum. Sizin ülkenizde iki tane kanun uygulayıcı organ var: Benzer statüye sahip ulusal polis ve askeri bir statüye sahip olan Jandarma Genel Komutanlığı. Açık konuşmak gerekirse, bu Türkiye'nin ikili bir polis sistemi seçmiş olduğu anlamına geliyor. İkinci olarak, organizasyon açısından, jandarmanın eğitimi ve tamamen askeri olan görevleri Silahlı Kuvvetler'e, Genelkurmay'a bağlı. Kanun uygulama görevleri ve bütçe açısından elbette ki İçişleri Bakanlığı'nın doğrudan emri altında. Bu özgün bir durum. Fransa'da biz finansman açısından Savunma Bakanlığı'na bağlıyız. Siz bütçeden açısından İçişleri Bakanlığı'na bağlısınız. Personelinizin yüzde 80'i askerlik hizmetini yapan vatandaşlardan oluşuyor. Bu açıdan da durum, zorunlu askerliğin kalktığı Fransa'dan çok farklı. Kamusal güvenlik sorunları dikkate alındığında, Türkiye'deki Jandarma teşkilatı ülkenin yüzde 92'sinde yetkili; idarecilere, valilere ve kaymakamlara karşı sorumlu durumda. Adli polis olarak bütün ülkede faaliyetini sürdürebilir ve bu görevini yaparken savcılara karşı sorumludur. Her jandarma, kariyeri boyunca Doğu bölgelerinde ortalama 8 yıl geçirmek zorundadır, ki bu da özgün ve ilginç bir durumdur. Profesyonel

example in former colonies, but we can also participate in more specific military operations both in peacetime and, if necessary, in wartime. For example, when I was Commissioner of Haiti peacekeeping operations, the personnel employed for these missions came from the departmental gendarmerie as well as from the mobile gendarmerie. Some statistics on the judicial police is the following: 40 percent of our activities fall into this area, whereas half of them focus on civil defense. And it is important and clear: Only 10 percent of our missions, strictly speaking, is in the military area.

In conclusion, the gendarmerie, one of the oldest institutions in France, in existence for around eight centuries, is extremely attached to its military status. I was a military policeman. It is not a joke, it is the reality. The motto engraved on its flags is "Honor and Homeland." This emphasizes the particular characteristics of this original force in which I had the privilege to serve for 34 years.

The evaluation and experiences of two French gendarmerie officers, namely Colonel M. in March 2004 and Colonel Noel, who was the first *Gendarmerie Attaché* in Ankara, 1994-97 if my memory is good, are very indicative. First, the Turkish and French organizations are very similar. Your country has two law enforcement bodies: the national police with a similar status and the general command of the gendarmerie, which has a military status. In other words, Turkey has opted for a dual policing system. Second, in terms of organization, strictly military missions and training, the Turkish gendarmerie is connected to the armed forces and the general staff. It lies under the direct authority of the Ministry of Internal Affairs in terms of law enforcement missions, of course, and budget. This is unique. In France we depend on the Ministry of Defense when speaking of finance. You depend on the Ministry of Internal Affairs, with regards to

personel her dört veya beş yılda bir başka bir yere tayin olmak zorundadır. Bu zorunlu bir değişiklik, zorunlu bir yer değiştirmedir. Bildiğiniz gibi, biz Fransa'da 6 yıl önce bu konuyla ilgili birçok zorlukla karşılaştık. Şu anda Fransa'da, astsubaylar artık her on senede bir tayin olmak zorunda değiller. Son ve çok önemli bir nokta olarak, siyasi bir bakış açısı olarak şunu belirtmeliyiz: Türkiye Jandarma teşkilatı FIEP'e (Avrupa ve Akdeniz Askeri Statülü Zabıta ve Jandarmalar Birliği) üyedir. Fransızca'da FIEP 1998'den beri Fransa, İtalya, İspanya (*Espagne*) ve Portekiz anlamına gelir. Siz bu kuruluşa üyesiniz ve bu önemsiz bir şey değil, çünkü bu sayede kaynak idarenizi, hizmet organizasyonunuzu, lojistiğinizi geliştirebilir, yeni teknolojilere ulaşabilirsiniz.

the budget. Furthermore, 80 percent of your personnel are conscripts. It is a great difference from France where conscription has disappeared. Regarding public security matters, the Turkish gendarmerie is competent in 92 percent of the territory. It is accountable to the administrative authorities, governors, and district governors. And concerning the judicial police, it can operate throughout national territory and is accountable to the public prosecutors for the performance of its task. Each gendarme, and this is original and interesting too, is obliged during his career to serve an average of eight years in the eastern regions. Every four or five years every professional staff member has to move from one assignment to another. This mobility is compulsory. You know, in France, we encountered a lot of difficulties six years ago on this issue. And now in France, non-commissioned officers are no longer obliged to move every ten years. Finally it is extremely important to point out that from a political point of view, the Turkish gendarmerie belongs to FIEP Association (Association of the European and Mediterranean Police Forces and Gendarmeries with Military Status). FIEP, in French, means France, Italy, Spain (*Espagne*) and Portugal since 1998. You belong to this association and it is not unimportant because through it you can develop your resource management, service organization, new technology, and logistics.

## KATILIMCILAR

### T. Ziyaeddin Akbulut

12 Nisan 1949 Kırcalı doğumlu olup, ilk, orta ve lise tahsilini Tekirdağ ilinde tamamlayarak, 1968 yılında Namık Kemal Lisesi'nden mezun oldu. Aynı yıl Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesine girerek, bu fakülteyi 1972 yılında bitirdi. 1973 yılında Mülki İdare Amirliği mesleğine intisap ederek, Erzurum Kaymakam Adayı olarak göreve başladı. 1976 yılında, Kaymakamlık Kursunu başarıyla tamamlayarak, sırasıyla Zonguldak - Ulus, Konya - Cihanbeyli, Isparta - Atabey, Artvin-Şavşat, Denizli -Çivril, Antalya - Elmalı Kaymakamlıklarında bulundu. 1985 yılında İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliğine atandı. Mülkiye Başmüfettişliği görevi esnasında İçişleri Bakan Danışmanlığı, Bakanlık Genel Sekreterliği görevlerinde bulundu. 1990 yılında Şanlıurfa Valiliğine atanarak, bu ilde 6 yıl görev yaptı. 1996 yılında Konya Valiliğine atandı. 1997 yılında Merkez Valiliğine getirildi. 2000 yılında kendi isteği ile emekli olduktan sonra ABD'de araştırma ve yabancı dil geliştirme çalışmalarında bulundu. Emekli Öğretmen Advije Akbulut Hanımefendi ile evli olup, üç çocuk babasıdır. (Çeşitli dergilerde, mesleki alanda yayınlanmış yazıları bulunmaktadır. İyi derecede İngilizce bilmektedir. TBMM 22. Dönem Tekirdağ AK Parti Milletvekili olarak seçildi ve TBMM İçişleri Komisyonu Başkanı olarak görev yaptı. Halen TBMM 23. Dönem Tekirdağ AK Parti Milletvekili olarak görev yapmaktadır.

### Zühtü Arslan

Prof. Dr. Zühtü Arslan Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesinde öğretim üyesidir. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden mezun olan Arslan, yüksek lisans ve doktorasını Leicester Üniversitesi

## CONTRIBUTORS

### T. Ziyaeddin Akbulut

Born in Kırcalı on 12 April 1949, Akbulut completed his high school education in Tekirdağ and graduated from Namık Kemal High School in 1968. He graduated from the University of Ankara's Faculty of Political Sciences in 1972. In 1973, Akbulut entered the Office of Public Administration as the Assistant District Officer for Erzurum. Since 1976 he served as District Officer in many districts, including Zonguldak- Ulus, Konya - Cihanbeyli, Isparta - Atabey, Artvin- Şavşat, Denizli -Çivril, Antalya - Elmalı. In 1985, he became an Inspector for Civil Servants for the Ministry of Internal Affairs. While serving as the Chief Inspector for Civil Servants, he also worked as a Consultant to the Ministry of Internal Affairs and the General Secretary for the Ministry. In 1990, he was appointed Governor of Şanlıurfa and held the post successfully for 6 years. In 1996, he was appointed Governor of Konya. In 1997, Akbulut was transferred to Governor Generalship and he willingly retired in 2000. He was engaged in research and language studies in the US after retirement. Married to retired teacher Advije Akbulut and the father of 3, Akbulut speaks English fluently and has contributed widely to several publications. He was elected MP from Tekirdağ for the 22nd term in the TGNA as an AK Party representative. There, he served as President of the Internal Affairs Commission. He is currently an MP in the 23rd term of the TGNA from the same party and the same district.

Hukuk Fakültesi'nde yapmıştır. Çalışmaları hukuk-siyaset ilişkisi, anayasa yargısı, insan hakları, siyasal partiler hukuku ve sivil-asker ilişkileri alanlarında yoğunlaşmaktadır. Türkçe ve İngilizce olarak kaleme aldığı eserlerinden bir kısmı şunlardır: *Anayasa Teorisi* (Seçkin yayıncılık, 2005); *Constitutional Law of Turkey* (ortak yazar), Kluwer Publication, 2004); “İdeoloji, Türk Militarizmi ve Post-Militarist Açılımlar”, *Doğu Batı*, Sayı 28 (2004), s.43-67; “Conflicting Paradigms: Political Rights in the Turkish Constitutional Court”, *Critique: Critical Middle Eastern Studies*, 11/1 (2002), s. 9-25; “Taking Rights Less Seriously: Postmodernism and Human Rights”, *Res Publica*, 5/2 (1999), s.195-205.

### **Denis Bergmans**

Denis Bergmans, Brüksel'deki Royal Military Academy'de geçirdiği 2 yıldan sonra Ghent Üniversitesi'nde kriminoloji yüksek lisans derecesini almış ve Brüksel'deki Royal School of the Gendarmerie'de bir buçuk yıllık uygulama döneminden sonra Brüksel'de süvari birliği kaptanı olarak, Oudenaarde bölgesi komutanı olarak ve 1990'dan itibaren de binbaşı olarak askeri kariyerine devam etmiştir. 1 Ocak 1992'de Belçika'da Jandarma'nın lağvedilmesinden sonra Oudenaarde ve Aard bölgelerinde suç ve kargaşanın önlenmesi için bölge halkının polisle birlikte hareket etme yeteneğini geliştirecek 2 projeye öncülük etmiştir. 1996-2000 yılları arasında Ghent bölgesinde komutanlık yaptıktan sonra Denis Bergmans jandarma albayı rütbesine yükselmiştir. 2 Haziran 2001'den beri Bergmans Aalst yerel polis birliğinin bölge komutanı olarak görev yapmaktadır. Kasım 1999'da “Schengen sınırlarının ötesinde” konulu Schengen anlaşmasının uygulamasının değerlendirildiği uluslararası bir konferansa başkanlık eden Denis Bergmans aralarında Türkiye, Litvanya ve Sırbistan'ın da bulunduğu onu aşkın ülkede polis etiği geliştirmeye çalışan uluslararası konferans ve toplantılarda panelist veya tartışmacı olarak yer almıştır. Deniz Bergmans özellikle Bulgaristan, Romanya ve

### **Zühtü Arslan**

Zühtü Arslan, Professor of Constitutional Law, teaches at the Faculty of Security Sciences, Ankara. He graduated from the Faculty of Political Sciences of Ankara University, and received his MA and PhD degrees from the Law Faculty of Leicester University in England. His research interests include constitutional justice, politics of law, freedom of expression, political parties, and civil-military relations. Among his recent publications are *Constitutional Law of Turkey* (co-author), (Kluwer Publication, 2004); “Conflicting Paradigms: Political Rights in the Turkish Constitutional Court”, *Critique: Critical Middle Eastern Studies*, 11/1 (2002), p.9-25; “Taking Rights Less Seriously: Postmodernism and Human Rights”, *Res Publica*, 5/2 (1999), p.195-205.

### **Denis Bergmans**

Denis Bergmans, after completing two years at the Royal Military Academy, Department All Weapons in Brussels, two licence years in criminology at the State University of Ghent (master degree), and one year and a half of Application School at the Royal School of the Gendarmerie in Brussels, embarked on a military career assuming posts as diverse as a platoon commander at the cavalry squadron of the General Reserve in Brussels, the commander of the Oudenaarde district, and as a major in 1990. After the gendarmerie was demilitarised on January 1<sup>st</sup>, 1992, Bergmans pioneered 2 consecutive projects on community policing in the Oudenaarde and Aalst districts respectively. After serving as commander of Ghent district between 1996 and 2000, Bergmans was promoted to the rank of colonel at the gendarmerie. Since June 2<sup>nd</sup> 2001, Bergmans serves as the area commander of the local police area of Aalst. In November 1999, Bergmans presided over an international conference on the “across Schengen borders” issue during which the implementation of the Schengen agreements was assessed. He attended as both a panelist and discussant on international ventures



Moldova’da polis etiği çerçevesinin oluşturulmasında görev almış ve sivilleşme, polis etiği ve polis reformu konularında da uluslararası konferanslarda konuşmacı olarak hazır bulunmuştur.

### **Pınar Bilgin**

Mayıs 2001’den bu yana Bilkent Üniversite’sinde Uluslararası İlişkiler Bölümünde Yardımcı Doçent olarak görevine devam eden Pınar Bilgin yüksek lisansını Bilkent Üniversitesi ve University of Wales, Aberystwyth’de ve doktorasını Orta Doğu’da bölgesel güvenlik politikaları üzerine yine University of Wales’de yapmıştır. 2006-2007 yılları arasında Washington’da Woodrow Wilson Merkezi’nde araştırma yapan Bilgin, University of Wales ve Koç Üniversitelerinde de misafir öğretim üyesi olarak hizmet vermiştir. *International Studies Quarterly* (SSCI), *International Relations*, *European Journal of International Relations* (SSCI) gibi yayınların ve Routledge yayınevini hakemliğini yapan Pınar Bilgin aynı zamanda pek çok yayını kaleme almış veya editörlüğünü yapmıştır. 2005 yılında basılan *Regional Security in the Middle East: A Critical Perspective* adlı kitabının yanı sıra Uluslararası İlişkiler, Akdeniz-NATO ve Avrupa ekseninde güvenlik konuları ağırlıklı olmak üzere akademik makaleleri, raporları ve yazıları ulusal ve uluslararası yayınlarda yer almıştır. Pınar Bilgin ayrıca yurt içinde ve yurt dışında sayısız konferansa konuşmacı olarak katılmıştır.

### **İbrahim Cerrah**

Prof. Dr. İbrahim Cerrah Yüksek Lisans ve Doktora eğitimini 1990-1995 yılları arasında İngiltere’de tamamladı. 1995-2006 yılları arasında Polis Akademisi’nde öğretim üyesi olarak görev yaptı. 2001-2002 ve 2004 yıllarında New York Üniversitesi’nde Fulbright öğretim üyesi olarak ‘Polis Bilimlerine Giriş’, ‘Polis Yönetimi’ ve ‘Karşılaştırmalı Polislik Sistemleri’, ‘Terorizm’ ve ‘Polis Etiği’ gibi dersler verdi. İç güvenlik alanında araştırma ve yayınları olan Prof. Dr.

aiming to develop police codes of ethics in over ten countries as diverse as Lithuania, Turkey, and Serbia. Denis Bergmans was involved in writing expertises and in the drawing up of a code of ethics for police services, especially for Bulgaria, Romania and Moldova and was a frequent speaker on police ethics, demilitarisation and police reform in numerous international conferences.

### **Pınar Bilgin**

Assistant Professor at the Department of International Relations at Bilkent University, Pınar Bilgin is a graduate of the University of Wales, Aberystwyth with a PhD in ‘Regional Security in the Middle East: A Critical Security Studies Perspective’. She also has two master’s degrees from Bilkent University and from the University of Wales. Between 2006-2007, she was a Woodrow Wilson Center fellow. Moreover, Pınar Bilgin was a visiting professor at the University of Wales and Koç University. She referees notable journals such as *International Studies Quarterly* (SSCI), *International Relations*, *European Journal of International Relations* (SSCI) and books from Routledge. Her work on International Relations, Mediterranean-NATO-European security and other security-related subjects is widely published in international peer-reviewed and non-refereed journals and she has written and edited countless books including her 2005 book *Regional Security in the Middle East: A Critical Perspective*, from Routledge. Bilgin is also a staple of national and international conferences where she has presented countless papers on numerous areas of international security affairs.

### **İbrahim Cerrah**

Prof. Dr. İbrahim Cerrah completed his master’s and doctorate studies in the United Kingdom between 1991 and 1995. He was a lecturer at the Police Academy in Turkey between 1995 and 2006. İbrahim Cerrah was a Fulbright scholar at New York University (NYU) in 2001-2002 and in 2004 and taught a

Cerrah'ın 'Polis Etiği', 'Polis-Alt-Kültürü', 'Polis Eğitimi', 'Güvenlik Sektörüne Sivil Katılım', 'Güvenlik Sektörünün Gözetim ve Denetimi' ve 'Güvenlik Sektörü Reformu' gibi alanlarda çalışmaları bulunmaktadır. TESEV bünyesinde yer alan 'Güvenlik Bürokrasisinde Demokratik Açılımlar Çalışma' grubu üyesi olan Prof. Dr. Cerrah, 2005 yılında İçişleri Bakanlığı ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı desteğiyle yürütülen "Mülki İdari Amirlerin Kolluk Denetimi" konulu bir projede ulusal danışman olarak yer aldı. 1997-2001 yılları arasında *Polis Bilimleri Dergisi*'nin (*Turkish Journal of Police Studies*) kurucu-yazı işleri müdürlüğünü yapan Prof. Dr. Cerrah'ın yurtiçi ve yurt dışında yayınlanmış kitap ve makaleleri bulunmaktadır. Bunlardan bazıları, *Turkish Yearbook of Human Rights*, *Intersec: The Journal of International Security*, *Security Journal*, *La Gazette: Une Publication de la Gendarmerie Royale du Canada*, *Turkish Public Administration Annual*, ve *Polis Bilimleri Dergisi* gibi uluslararası yayınlardır. 2001 yılında doçent olan İ. Cerrah o tarihten bu yana Güvenlik Bilimleri Enstitüsü müdürlüğü görevini yürütmektedir.

### Ümit Cizre

Profesör Ümit Cizre, Bilkent Üniversitesi Siyaset Bilimi Bölümünde öğretim üyesi olup, Princeton Üniversitesinde Fulbright araştırmacısı, Floransa Avrupa Üniversitesi Robert Schuman İleri Araştırmalar Merkezinde Jean Monnet araştırmacısı olarak çalışmıştır. 2000'den bu yana, Cenevre Silahlı Kuvvetleri Demokratik Denetimi Merkezi (DCAF) Uluslararası Danışma Kurulu üyesidir. Araştırma alanı Ordu ve Siyaset, Güvenlik Bürokrasisinde Demokratik Açılımlar, Milli Güvenlik Politikaları, Güvenlik Sektörü Reformu, Milliyetçilik Teorileri ve Türk Milliyetçiliği üzerine yoğunlaşmıştır. Ordu-siyaset-sivilleşme- ulusal güvenlik ve Türk ve Kürt milliyetçiliğini bağlantılı inceleyen çeşitli Türkçe ve İngilizce kitap ve makale yayınları vardır. İngilizce yayınlarından bazıları *European Journal of Political Research*; *Comparative Politics*; *History of*

number of courses such as 'Introduction to Police Sciences', 'Police Management', 'Comparative Policing Systems', 'Terrorism' and 'Police Code of Ethics'. Prof. Dr. Cerrah has researched and been published widely on issues such as police code of ethics, police sub culture, police education, civilian engagement in the security sector, oversight and monitoring of the security sector and security sector reform. A member of TESEV's 'Security Sector Reform' component, Dr. Cerrah was the national consultant on Ministry of Internal Affairs and UNDP's joint project 'Policing and Oversight of Civilian Administrative Authorities'. Prof. Dr. Cerrah was the founder and editor in chief of *Turkish Journal of Police Studies* between 1997 and 2001. He is also widely published in Turkey and abroad; some of his work may be found in *Turkish Yearbook of Human Rights*, *Intersec: The Journal of International Security*, *Security Journal*, *La Gazette: Une Publication de la Gendarmerie Royale du Canada*, *Turkish Public Administration Annual*, and *Polis Bilimleri Dergisi*. Since 2001, Prof. Dr. Cerrah is the Director of Security Studies Institute.

### Ümit Cizre

Ümit Cizre is Professor at the Department of Political Science of Bilkent University, Ankara. She is a former Fulbright Research Scholar at Princeton University and Jean Monnet Research Fellow at the Robert Schuman Center for Advanced Studies, European University Institute, Florence. Her research areas and publications cover Turkish Politics; Civil-Military Relations; National Security; Democratic Governance of the Security Sector; and Security Sector Reform. She has edited the *ALMANAC of Turkey's Security Sector (2006)*. She is the editor of the volume, "Secular and Islamic Politics in Turkey," to be published by Routledge in November 2007. Recent publications include the Working Paper by CIDOB Foundation, Barcelona and TESEV, Istanbul, "Drawing Lessons from Turkey's and Spain's Security Sector Reforms for the Mediterranean," October

European Ideas; Middle East Journal; International Journal of Middle Eastern Studies; Journal of Muslim Minority Affairs; Development and Change; Human Rights Review gibi dergilerde yayımlanmıştır. Almanac 2005 Türkiye: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetimi kitabının editörüdür. "Secular and Islamic Politics in Turkey: The Making of the Justice and Development Party in Turkey" başlıklı Routledge yayınevi tarafından Kasım 2007'de yayımlanan kitabın da editörlüğünü yapmıştır.

### **Claude Grudé**

Fransa Ulusal Jandarma Teşkilatı'nın emekli bir tuğgeneralidir. 1945'de doğan Grudé, Ecole Spéciale Militaire de ST CYR askeri akademisinde okumuş, üniversite eğitimini İngilizce ve Hukuk alanlarında tamamlamıştır. Ayrıca Yüksek Askeri Nitelik ve Kriminoloji sertifikaları sahibidir. Grudé, Fransa'nın pek çok farklı bölgelerindeki Jandarma Departmanları'nda komutan subay olarak çalışmıştır. 1996 – 2001 yılları arasında Paris Jandarma Genel Direktörlüğü'nde ve Lyon'daki Rhône-Alpes Jandarma Karargahı'nda Kurmay Başkılık görevi yapmıştır. Fransa'daki görevleri dışında Grudé, birçok yurtdışı ve uluslararası operasyonda da yer almıştır. Her biri iki senelik olmak üzere Moritanya, Cibuti ve iki kez de Çad'da görev yapmış, 1998/99 yıllarında Haiti Birleşmiş Milletler Misyonu'nda Sivil Polis Komiseri ve Avrupa Birliği için Üsküp (Makedonya) Adalet ve İç İşleri Direktörü olarak çalışmıştır. Şubat 2003'teki emekliliğinden sonra Avrupa Komisyonu isteğiyle Tiflis'te Gürcistan Cumhuriyeti için uzmanlık (Haziran 2003) ve Birleşmiş Milletler isteği üzerine Port au Prince'te Haiti'deki gelecek Birleşmiş Milletler Misyonu'nu hazırlamak için Barış Gücü Operasyonları Departmanında görev yapmıştır.

2006; and the Working Paper by International Institute for International Political Studies (ISPI), Milan, February 2007, "Turkey between Secularism and Islam: The Justice and Development Party Experience." Past works include: "Problems of Democratic Governance of Civil-Military Relations in Turkey and the European Union Enlargement Zone", *European Journal of Political Research*, Vol. 43, (Jan. 2004); "Demythologising the National Security Concept: the Case of Turkey", *Middle East Journal*, 57(Spring 2003); "Turkey 2002: Kemalism, Islamism and Politics in the Light of 'the February 28 Process'", *The South Atlantic Quarterly*, 2/3, (Spring/Summer 2003) (co-authored); "The Military and Politics: A Turkish Dilemma", in *Middle Eastern Armies: Politics and Strategy*, Barry Rubin and Thomas Keaney, eds., (Frank Cass, 2002); "Turkey's Kurdish Problem: A Critical Analysis of Boundaries, Identity and Hegemony," in Ian Lustick, Brendan O'Leary and Thomas Callaghy, eds., *Rightsizing the State* (Oxford University Press, 2002); and "The Anatomy of the Turkish Military's Political Autonomy," *Comparative Politics*, 29, No.2 (January 1997).

### **Claude Grudé**

Claude Grudé is a retired Brigadier General of the Gendarmerie Nationale, France. Born in 1945, Grudé studied in the Army Academy, Ecole Spéciale Militaire de ST CYR, has BA degrees in English and Law, and holds Higher Level Military Qualification Certificate as well as the Certificate of criminology. Grudé served as a Commanding Officer in Gendarmerie Départementale Company in many different regions of France. Between 1996 and 2001, he worked in 'Rules of Engagement and Employment' in Directorate General of the Gendarmerie in Paris and as the Chief of Staff in Gendarmerie Headquarters of Rhône-Alpes in Lyon. Apart from his assignments in France, Grudé widely served overseas and in international operations as well. He worked in two year- assignments in Mauritania,



## Willem van Eekelen

1931 doğumlu diplomat-siyasetçi Van Eekelen kariyerinin büyük bir bölümünü güvenlik ve Avrupa siyaseti konularına ayırdı. Hollanda'nın NATO delegasyonunda Savunma Danışmanı olarak görev aldıktan sonra 1971 yılında Avrupa Siyasi İşbirliği'nin (European Political Cooperation) ve 3 yıl sonra da NATO'nun içindeki benzer bölümün ilk Avrupa Özel Muhabiri oldu. 1977-1988 arasında Hollanda'nın Savunma Bakanı ve Avrupa Siyasetinden Sorumlu Bakanı görevlerinde bulundu. Batı Avrupa Birliği (Western European Union) Genel Sekreterliğini 1989-1994 yılları arasında yürüttükten sonra Hollanda Senatosu'na seçildi ve NATO Parlamentosunun Başkan Yardımcılığını yürüttü. Bu görevde Avrupa Konvansiyonunun (European Convention) Hükmi Şahsiyet ve Savunma konularındaki çalışma gruplarını yönetti. Şu an Hollanda'nın Avrupa Hareketi'nin Başkanı, SIPRI'nin Yönetim Kurulu üyesi ve DCAF'in Danışma Kurulu üyesidir.

## Alain Faupin

Emekli Tümgeneral Alain Faupin, Cenevre Silahlı Kuvvetlerinin Demokratik Denetimi Merkezi (DCAF)'nin eski üst düzey yöneticilerindendir. 41 yıllık askeri ve beş yıllık sivil hizmet dışında son otuz yıldır çeşitli istihbarat, uluslararası ilişkiler, kriz yönetimi ve silah kontrolü görevlerinde, Afrika, Orta / Doğu Avrupa ve 80-90'lı yıllarda iki kez askeri atışe olarak görev yaptığı ABD ile yakın ilişkiler içerisinde hizmet vermiştir. Son görevini French Joint Staff' da Uluslararası İlişkiler ve Silah Kontrolü Direktörlüğü Başkanı ve J5 unvanıyla tamamladıktan sonra üç yıl Almanya Garmisch Partenkirchen'da George C. Marshall Merkezi'nde profesörlük yapmıştır. Mayıs 2002'de DCAF'a katılmış, 2004 yılında Cenevre'den ayrılarak Fransa'da kendi danışmanlık şirketi 'S.P.C.' yi açmıştır. Beş sene süreyle Savunma Akademileri Barış Konsorsiyumu Ortaklığı Avrupa-Atlantik Güvenlik Çalışma Grubu Başkanlığı (Kasım

Djibouti and twice in Chad. Grudé worked as a CIVPOL Commissioner for the United Nations mission in Haiti in 1998/ 1999, and as the Director of the Justice and Home Affairs Project in Skopje (Macedonia) for the European Union. After his retirement in February 2003 he served as an expert in Tbilisi for the Republic of Georgia to the request of the European Council (June 2003) and in Port au Prince to the request of the United Nations, Department for Peace Keeping Operations, in order to prepare the oncoming UN mission in Haiti (March 2004).

## Willem van Eekelen

Willem van Eekelen (1931), a diplomat turned politician, alternately worked for most of his varied career on security and European Affairs and ultimately on both. He served on the Netherlands delegation to NATO as defence counselor and in 1971 became the first correspondent européen for the European political Cooperation and three years later head of the related NATO Department. During 1977-1988 he became State Secretary for Defence, State Secretary for European Affairs and Minister of Defence for the Netherlands. After his term as Secretary-General of the Western European Union (1989-1994), he was elected to the Netherlands senate, became a Vice-President of the NATO Parliamentary Assembly and participated in the European Convention and its working groups on legal personality and Defence. Currently he is Chairman of the European Movement in his country, member of the governing board of SIPRI and the Advisory board of DCAF.

## Alain Faupin

Major General (ret) Alain Faupin is a former senior fellow at the Geneva Center for the Democratic Control of the Armed forces. In the last thirty years, out of almost 41 years of military service and five of civil service, he served in a variety of assignments dealing with intelligence, international relations, crisis management and arms control, in close



1999-2004) yapmış, ayrıca yirmiden fazla uluslararası konferansa da başkanlık etmiştir. Avrupa- Atlantik Güvenlik ve İstihbarat konusunda da geniş çaplı yayınları vardır.

### **Philipp Fluri**

Dr. Philipp Fluri Cenevre Silahlı Kuvvetlerinin Demokratik Denetimi Merkezi (DCAF) Başkan Vekili ve DCAF Brüksel Yardımcı Direktörüdür. Dr. Fluri 1991’ de uluslararası güvenlik uzmanı olarak İsviçre Savunma Bakanlığı’na katılmış, Genel Kurmay ve Savunma Politikası Genel Sekreterliği bünyesinde görev almıştır. 1995-96 yıllarında Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) Çeçenistan Destek Gurubu’nda Demokratikleşme ve İnsan Hakları Uzmanı olarak, 1996 yılında ise Karabağ olayında AGİT Başkanı Şahsi Temsilcili unvanıyla görev yapmıştır. 1998 yılında Savunma ve Güvenlik Politikası Genel Sekreterliği’nde Sivil-Asker İlişkileri Koordinatörlüğüne atanmıştır. Dr Fluri felsefe ve sosyal bilimler eğitimi almış, Bern (1987)ve Fribourg (1990) Üniversitelerinden doktora derecesi kazanmıştır. Fribourg Üniversitesi Doğu Avrupa Çalışmaları Enstitüsü ve Cenevre Güvenlik Politikaları Merkezi Uluslararası Eğitim Programı mezunudur. ABD ve Güney Doğu Asya’da geniş çaplı doktora sonrası araştırmaları yapmıştır (1987-1991). Macaristan Pecs Üniversitesinde ziyaretçi profesör olarak dersler vermiştir ve Ukrayna Taras Shevchenko Pedagoji Üniversitesinde Onursal Profesördür.

### **Serdar Kandemir**

1961 İstanbul doğumlu olan Serdar Kandemir, Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesini bitirdikten sonra Sabancı Holding’e bağlı Kocaeli KentSA tesislerinde bulunan EnerjiSA A.Ş.’de Güvenlik Amiri görevine başlamıştır. Sabancı Holding KentSA tesislerinin güvenliğinin yeniden yapılanmasında ve sistemin kurulmasında görev almıştır. Serdar Kandemir uzmanlığını ve tecrübelerini konuşmacı olarak katıldığı çeşitli konferans ve

relationship with the United States, where he had two tours of military attaché in the 80s and the 90s, with Africa, and Central/Eastern Europe. After his last assignment as J5 and Head of the international relations and arms control directorates at the French Joint Staff, he spent three years in Garmisch Partenkirchen (Germany) as a professor at the George C. Marshall Center before joining DCAF (Geneva Switzerland) in May 2002. He has left Geneva in July 2004 and opened a consulting structure of his own in France, “S.P.C”. He has chaired during five years (Nov 1999-Nov 2004), and over twenty international conferences, the Euro-Atlantic Security Study Group of the Partnership for Peace Consortium of the Defense Academies and of the Security Studies Institutes. He has widely published on the themes of Euro-Atlantic Security and intelligence.

### **Philipp Fluri**

Dr. Philipp Fluri is Deputy Director of the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) and Deputy Director of DCAF Brussels. Dr. Fluri joined the Swiss Department of Defence in 1991 as an international security expert and held positions within the General Staff and the Secretariat General for Defence Policy. He served as a Democratisation and Human Rights expert on the OSCE AG to Chechnya in 1995/6 and as the Acting Personal Representative of the OSCE Chairman-in-Office on the Karabakh issue in 1996. In 1998 he was promoted Coordinator for Civil-Military Relations at the Secretariat General for Defence and Security Policy. Dr. Fluri studied philosophy and social sciences and holds doctoral degrees from the Universities of Bern (1987) and Fribourg (1990). He is a graduate of the East European Studies Institute at Fribourg University and the International Training Course at the Geneva Centre for Security Policy. He has performed extensive post-doctoral research in South East Asia and the US (1987-1991). He has taught as a Visiting Professor at the University of

sempozyumlarda dinleyicilerle paylaşmıştır. Kocaeli Üniversitesi'ne bağlı Hereke kampüsünde Güvenlik Meslek Yüksekokulu eski öğretim görevlisi olan Kandemir iyi derece İngilizce bilmektedir.

### **Can Paker**

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV) Yönetim Kurulu Başkanı olan Can Paker, lisans eğitimini Berlin Teknik Üniversitesi'nde, lisansüstü eğitimini ve doktorasını ise sırasıyla Columbia Üniversitesi ve Yıldız Teknik Üniversitesi'nde tamamlamıştır. Mesleki yaşamına Türk Henkel'de başlayan Paker, 2005 yılında Türk Henkel Yönetim Kurulu Başkanlığı ve Genel Müdürlüğü görevlerinden emekli olmuştur. TÜSİAD ve İstanbul Kültür ve Sanat Vakfı gibi birçok sivil toplum kuruluşunun yönetiminde yer alan Dr. Paker, halen Sabancı Holding Yönetim Kurulu üyeliği, Sabancı Üniversitesi Mtevelli Kurulu üyeliği, İnsan Hakları İzleme Örgütü Danışma Kurulu üyeliği, Türkiye Açık Toplum Enstitüsü Danışma Kurulu başkanlığı görevlerini sürdürmektedir.

Pecs/Hungary, and is an Honorary Professor of Taras Shevchenko Pedagogical University/Ukraine.

### **Serdar Kandemir**

Born in 1961 in Istanbul, Serdar Kandemir received his undergraduate degree from Anadolu University's Faculty of Economics. Upon graduation he started working as a security officer at EnerjiSA based in Sabancı Holding's KentSA plant. Kandemir actively contributed to the reconstruction and launch of private security systems at Sabancı Holding's KentSA plant. Serdar Kandemir participated in and addressed numerous conferences and symposia on private security systems. He was a lecturer at the College of Security on Kocaeli University's Hereke campus. Kandemir is fluent in English.

### **Can Paker**

Can Paker is the Chairman of the Board of the Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV). He completed his undergraduate studies at Berlin Technical University and obtained his masters and doctorate degrees from Columbia University and Yıldız Technical University, respectively. Starting his career at Henkel Turkey, Paker retired from his company as its Chairman and General Manager. He actively serves for several civil society organizations such as TÜSİAD (Turkish Industrialists and Businessmen's Association) and İKSV (Istanbul Culture and Art Foundation). He is also a member of Sabancı Holding Board of Directors, Sabancı University Board of Trustees, Human Rights Watch Board of Advisors, and the President of Open Society Institute-Turkey's Board of Advisors.

## DCAF - TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Kitap Dizisi:

“DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Kitap Dizisi”nin (SSSS) amacı, uluslararası ve karşılaştırmalı araştırmaları Türkiye’de sunarak tartışmaya açmak ve ülkemizde yapılan çalışmaları dünya ile paylaşmaktır. Tüm kitaplar, Türkçe ve İngilizce olarak yayımlanacaktır.

### Diziden yayımlanan kitaplar:

#### SSSS- 1:

##### **Güvenlik Sektöründe Demokratik**

**Gözetim: Türkiye ve Dünya**, Volkan Aytar (der.)

#### SSSS-Özel Yayın:

**Almanak-Türkiye-2005: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim**, Ümit Cizre (der.)

#### SSSS-2:

**Batı Balkanlar’da Güvenlik Sektörü Reformu**, Marina Caparini

#### SSSS-3:

**Avrupa Konseyi Polis Etiği Kuralları ve Türkiye’de Güvenlik Personelinde Mesleki Sosyalleşme**, İbrahim Cerrah

#### SSSS-4

**Türkiye ve Avrupa Güvenlik Sektörü Yönetişimi**, Ümit Cizre ve İbrahim Cerrah (der.)

#### SSSS-5

**İstihbaratı Hesapverebilir Hale Getirmek: İstihbarat Teşkilatlarının Gözetiminde Hukuki Standartlar ve En İyi Uygulamalar**, Hans Born ve Ian Leigh

### Ayrıntılı bilgi için:

[www.tesev.org.tr](http://www.tesev.org.tr)

## DCAF - TESEV Series in Security Sector Studies (SSSS):

The “DCAF - TESEV Series in Security Sector Studies” (SSSS) aims to introduce international and comparative studies to Turkey, as well as, present for debate emergent research coming out of Turkey. All books are planned to be both in Turkish and English.

### Publications under this series include:

#### SSSS-1:

**Democratic Oversight of the Security Sector: Turkey & the World**, Volkan Aytar (ed.)

#### SSSS-Special Edition

**Almanac-Turkey-2005: Security Sector & Democratic Oversight**, Ümit Cizre (ed.)

#### SSSS-2:

**Security Sector Reform in the Western Balkans**, Marina Caparini

#### SSSS-3:

**The European Code of Police Ethics and the Vocational Socialization of Security Personnel in Turkey**, İbrahim Cerrah

#### SSSS-4

**Turkey and the European Security Sector Governance**, Ümit Cizre & İbrahim Cerrah (eds.)

#### SSSS-5

**Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practices for Oversight of Intelligence Agencies**, Hans Born and Ian Leigh

### For further information visit or contact

[www.tesev.org.tr](http://www.tesev.org.tr)

Volkan Aytar  
Demokratikleşme Programı  
Tel: +90-212-292 89 03 (dahili 122)  
volkan@tese.org.tr

Özge Genç  
Demokratikleşme Programı  
Tel: +90-212-292 89 03 (dahili 129)  
Faks: +90-212-292 98 41  
ozge@tese.org.tr

Ebru İlhan  
Demokratikleşme Programı  
Tel: +90-212-292 89 03 (dahili 128)  
Faks: +90-212-292 98 41  
ebru@tese.org.tr

Volkan Aytar  
Democratization Program  
Phone: +90-212-292 89 03 (ext. 122)  
volkan@tese.org.tr

Özge Genç  
Democratization Program  
Phone: +90-212-292 89 03 (ext. 129)  
Fax: +90-212-292 9841  
ozge@tese.org.tr

Ebru İlhan  
Democratization Program  
Phone: +90-212-292 89 03 (ext. 128)  
Fax: +90-212-292 9841  
ebru@tese.org.tr





Türkiye'nin uzun süredir devam eden demokratikleşme sorunlarına bilimsel temelli katkılarda bulunmayı amaçlayan Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), 2004 yılından beri "Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar / Güvenlik Sektörü Reformu" başlıklı projeler öbeğini sürdürüyor. Bir "düşünce üretim merkezi" olan TESEV, gündelik siyasetin gerilimli dünyasına ve bu dünyanın iniş-çıkışlı dalgalanmalarına tabi olmamaya çabalayarak ve sosyal bilimler yöntemlerini seferber ederek daha uzun soluklu, uzun vadeye yayılmış ve "serinkanlı" bir bakışı inşa etmeye çabalıyor.

Sivilleşme olarak ifade edilebilecek genel bir siyasi çerçeveye oturan ve bu yönüyle de hararetli çatışmalar yaratan tartışmaları ise, çağdaş demokrasilerde olduğu gibi "Güvenlik Sektörünün Demokratik Gözetimi" ya da "Güvenlik Sektörü Reformu" bağlamına yerleştiriyoruz. Hiç kuşkusuz, "Güvenlik Sektörü" Türkiye için yeni bir kavram ve alışıldık olunmadığı için tepkiler de yaratabiliyor. Hele de "Güvenlik Sektörü Reformu"ndan bahsetmek, çok sert tepkilere yol açıyor. Oysa güvenliğin temel bir insan ve ülke talebi olduğu, bunu sağlayan kurum ve kuruluşların da tüm diğerleri gibi kamusal varlıklar olduğu düşünülürse, saydamlık ve hesap verebilirlik gündemini daha doğru ve soğukkanlı bir şekilde anlamak mümkün olabilir.

Güvenlik alanının diğerlerinden farklı olduğu kabul edilse bile, bunu "ülke hassasiyetleri" gibi muğlak ve nasıl ve kimlerce tespit edildiği çok daha net olmayan çerçevelere sıkıştırmak hem bu yaşamsal tartışmayı çoraklaştırıyor, hem de değişik ihtimaller ve yaklaşımları dile getirmenin önünde engel oluşturuyor. Oysa alternatif yollar da mevcut. Güvenlik sektörünü altına gömüldüğü sır, gizem ve tabular perdesinden kurtaran, bu tartışmayı normalleştiren, parçası olmaya çabaladığımız çağdaş demokrasilerdeki iyi deneyimlerden öğrenen, bunları ülkenin gereklilikleri bağlamında tartışan ve yurttaşların hak ve talep ettiği yeni ve katılımcı süreçler inşa eden bir Türkiye hem daha güvenli hem de daha demokratik olmaz mıydı? Güvenlik sektörü yönetişimi konusundaki Avrupa ve küresel deneyimleri karşılaştırmalı olarak sunan, Türkiye'den uzmanların katkılarını dünya ile paylaşan ve konunun iki duayeni, Cizre ve Cerrah'ın editörlüğünde hazırlanan bu kitap tam da bu yolu açmak için çabalıyor. Umarız ki, önümüzdeki dönemde hem TESEV'in hem de bu kitabın katkılarını duygusal tepkilerden uzak bir şekilde anlayıp tartışabiliriz.

The Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV) aims to find social science-based solutions to Turkey's longitudinal democratization-oriented problems. Since 2004, we continue on with our projects assembled together under the heading of "Democratic Horizons in the Security Sector/Security Sector Reform". As a "think tank", TESEV strives to keep at a distance from the conflictual and tense world of daily politics and its ebbs and flows. Instead we try to emulate a long-term "cool-headed" perspective premised on social scientific methods and advocacy strategies.

In this broader perspective, we follow the example of contemporary democracies and place the debates -which are otherwise known as "civilianization" in Turkey and thus creates heated controversies- under the headings of the "Democratic Oversight of the Security Sector" or "Security Sector Reform". Understandably, the "Security Sector" is a novel concept in Turkey and does provoke strong reactions. Reactions are especially magnified when we mention the "Security Sector Reform.". However, it would be far more productive to realize that security is a demand of the citizens and of the country. Since the institutions that provide security have a public character, demanding transparency and accountability from them is only normal.

While one could rightly suggest that the security domain is somewhat different than others domains, this is not grounds enough to narrow its parameters down to an ambiguous concept of "Turkey's particular sensitivities" and thus hamper much-needed free, open and informed discussion. We actually do have an alternative to anxieties, fears and emotional reactions: Turkey could become simultaneously more secure and more democratic if we free the security sector debate from the thick veil of secrecy and taboos, mutually learn from the experiences of the contemporary democracies which we strive to be a more integral part of, find solutions more attuned with the realities in our own country. In this way, we also have to build up participatory and democratic processes of open discussions. For long, Turkey and its citizens have been deserving and demanding such a transformation. This book, edited by two seminal and prolific academics of the field, Professors Cizre and Cerrah, has a similar concern and aims to introduce alternative channels of information, scientific debate and public discussion. We could only hope that emotional and defensive reactions will be balanced with a more open minded perspective, and we will be able to more aptly and fairly discuss the contributions of TESEV and this edited book.

DCAF - TESEV  
Güvenlik Sektörü  
Çalışmaları  
Dizisi

DCAF - TESEV  
Series in  
Security Sector  
Studies

4

ISBN: 978-975-8112-91-3