

Güvenlik sektörünün parlamenteer gözetimi: İlkeler, mekanizmalar ve uygulamalar

"Vis consilii experts mole ruit sua"

(Muhakemesiz güç, kendi ağırlığı altında ezilmeye mahkumdur)

Horace, Odes, 3, 4, 65



**TPAB ve DCAF tarafından Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi adıyla
hazırlanan bu El Kitabının hazırlanmasına katılanlar:**

EditorsYazı işleri müdürleri

Philipp Fluri (İsviçre) ve Anders B. Johnsson (İsveç)

Editör ve Birinci yazar

Hans Born (Hollanda)

Katkıda Bulunanlar

Alexey Arbatov (Rusya), Jean-Christophe Burkel (Fransa), Eva Busza (ABD), Marina Caparini (Kanada), Ümit Cizre (Türkiye), David Darchiashvili (Gürcistan), Jonah Isawa Elaigwu (Nijerya), Hans-Peter Furrer (İsviçre), Denise Garcia (Brezilya), Suzana Gavrilesco (Romanya), Wilhelm Germann (Almanya), Owen Greene (İngiltere), Miroslav Hadzic (Sırbistan ve Karadağ), Karl Haltiner (İsviçre), Heiner Hänggi (İsviçre), David Hobbs (İngiltere), Jan Hoekema (Hollanda), Rogier Huizenga (Hollanda), Andrzej Karkoszka (Polonya), Peter G. Kelly (ABD), Simon Lunn (İngiltere), Tom McDonald (İngiltere), Dorijan Marsic (Slovenya), Gian Giacomo Migone (İtalya), Michael F. Noone (ABD), Aleksandr Pikayev (Rusya), Christine Pintat (Fransa), Andreas Prüfert (Almanya), Christopher Sabatini (ABD), Liliane Serban (Romanya), Ravinder Pal Singh (Hindistan), Anders C. Sjaastad (Norveç), Bauke Snoep (Hollanda), Svitlana Svetova (Ukrayna), Jan Trapans (Letonya), Matias Tuler (Arjantin), Marlene Urscheler (İsviçre), Pentti Väänänen (Finlandiya), Biljana Vankovska (Makedonya), Marie Vlachova (Çek Cumhuriyeti), Casper W. Vroom (Hollanda), Tamas Wachsler (Macaristan), Donna Winslow (Kanada), Herbert Wulf (Almanya).

Yazı İşleri Kurulu

Willem van Eekelen (Hollanda), Andreas Gross (İsviçre), Miroslav Filipovic (Sırbistan ve Karadağ), Stepan Sulakshin (Rusya), Dimitro Tabachnik (Ukrayna), Ahmad Husni Hanadzlah (Malezya), Adeseye Ogunlewe (Nijerya) ve Elissavet Papadimitriou (Yunanistan) - PAB Siyasal Konular, Uluslararası Güvenlik ve Silahsızlanma Komitesi üyeleri - ve Beth Mugo (Kenya) ve Ricardo Vasquez (Arjantin), PAB Parlamento, Adalet ve İnsan Hakları Sorunları Komisyonu üyeleri

Tercüme

Esra Kaliber- Alper Kaliber (Türkiye)

Orijinal Kopya: İngilizce, Genevre, 2003

Önsöz

Güvenlik, bir halkın refah ve mutluluğunda merkezi öneme sahip olduğundan ulusun güvenlik siyasetinde halkın görüşlerinin ifadesini bulması bir zorunluluktur. Söz konusu siyaset, devletin teşvik etmeyi ve korumayı amaçladığı güvenliğe temel teşkil eden değer ve ilkeleri içermek durumundadır.

Bu nedenle halkın parlamentodaki seçilmiş temsilcileri hükümet ve güvenlik sektörü ile mutlaka yakın işbirliği içinde çalışmalıdırlar. Ancak aynı amaca yönelik çalışmalarına karşın parlamento ve hükümetin üstlendikleri roller birbirlerinden temelde farklıdır ve öyle de olmalıdır. Parlamento, yasal parametrelerin oluşturulması, bütçenin onaylanması ve güvenlik etkinliklerinin gözetiminden sorumludur. Parlamento, bu sorumluluklarını ancak bilgiye sınırsız ulaşım olanağına, gereken teknik uzmanlığa ve hükümeti hesap vermeye zorlama güç ve niyetine sahipse tam anlamıyla yerine getirebilir. Bu da güven ve diyalogla beslenen bir toplumsal yapı gerektirir.

Şili'de toplum ve silahlı kuvvetler arasındaki ilişkiler, yıllar içinde iyileşmeler gösterdi. Bugün Şili'de uluslararası topluluk, gelecekte daha da pekişeceğini umduğumuz karşılıklı saygı ve işbirliği ortamı bulmaktadır. Şundan eminiz ki bu el kitabı, güvenlik alanındaki tüm kilit aktörlerin işbirliğine dayalı çabalarını tüm yurttaşların ortak iyiliğine yöneltmelerine yardımcı olacaktır.



Senatör Sergio Pérez Verdugo

Parlamentolar Arası Birlik Konseyi Başkanı

Sunuş

İçinde yaşadığımız global çağın en çarpıcı gelişmelerinden biri güvenlik kavramının, "soğuk savaşla özdeşleşmiş", "askeri", "devlete sıcak, bireye ve topluma yabancı" kalan doğasını yitirmesi ve günlük yaşamın, sivil toplum kurumlarının, medyanın ve demokrasi gündeminin başına oturması. Bu değişimi sağlayan temel ivme, kadın, erkek, çocuk, herhangi bir insanın, sıradan vatandaşın haklarına, özgürlüklerine, refahına, yaşam kalitesine ve mutluluğuna yapılan vurgunun global ölçekte ve gerçek anlamda değer kazanması ve bütün bu unsurların güvenlik kavramı ile eşitlenmesidir. Üstelik güvenlik kavramındaki bu büyük değişim, yeni zamanlarda kabaran terörizme, bölgesel savaşlara, kimlik çatışmalarına, "iç düşmanlara", etnik temizliklere, örgütlü suç ağlarına ve militarizme rağmen gerçekleşmiştir. Demokrasinin güvenlikle özdeşleştirildiği çağımızda, güvenlik sektörünün yeniden yapılandırılmasında toplumun temsilcilerine eskisinden daha ağırlıklı bir rol düşmesi doğaldır. Ayrıca, ne iç ne de dış güvenlik, toplumun dışında ve üstünde salt askeri, stratejik objektif, bilimsel ve teknik yöntemlerle oluşturulabilecek olgular olmayıp toplumsal, siyasal ve ideolojik yaklaşımlarla belirlenmektedir. Dolayısıyla, topluma hesap verme konumundaki toplum temsilcilerinin son sözü söyleme hakkı, güvenlik kavramının doğasına da uygun düşmekte.

Son 10 yıldır, birbiriyle içiçe geçmiş üç kavram, statükoları, rejimleri ve ideolojileri sarsmakta. Bunlar güvenlik sektörü reformu, güvenlik sektörünün parlamenter gözetimi ve orduların demokratik sivil denetimidir. Güvenlik sektörü üzerine oluşan yeni literatüre göre sektör, hem iç hem de dış güvenliği sağlayan birimler yelpazesinden oluşmakta. Bunlar silahlı kuvvetler, polis, jandarma, sahil ve sınır muhafaza ve istihbarat birimleridir. Bizdeki Milli Güvenlik Kurulu gibi siyasal yaşamda merkezi bir konumda yer alan kuruluşlar da bu yelpazenin asli bir unsurudur. Sektörün "reformu", birimlerin yalnızca teknik modernizasyonunu değil, yeni anlayışlara göre demokratik bilinç ve zihniyetle yeniden yapılandırılmalarını da kapsamaktadır. Sektör üzerinde "gözetim", bir ülkeye karşı tehdit unsurlarını algılayan, güvenliğini üreten ve uygulayan birimlerinin toplumun temsilcilerine (parlamentolara) ve dolayısıyla topluma hesap verme pratiklerini ve mekanizmalarını, varsa geliştirmeyi, yoksa inşa etmeyi amaçlar. "Denetim" ise geniş anlamda güvenlik sektörü, dar anlamda silahlı kuvvetler üzerinde yürütmenin denetim yetkisidir. Ancak, bu iki kavram tamamen ayrılmış değil. Ülkenin tarihsel koşullarına ve güçler dağılımına bağlı olarak gözetim ve denetim bazı yerlerde parlamentolar bazen de hükümetlerce, ancak her durumda anayasal sivil otorite tarafından yapılabilmekte.

Reform, gözetim ve denetim, Avrupa Birliği ve NATO tarafından aday ülkelere, kendileriyle bütünleşme ve dolayısıyla demokratikleşme koşulu olarak ileri sürülmekte. Uluslararası finans kuruluşları da mali disiplin ve sürdürülebilir gelişme ile güvenlik sektörünün denetimi ve reformu arasındaki bağlantıyı son yıllarda keşfetmeye başladılar. Bu bağlamda şunu not etmek gerekir: Türkiye, takvim olarak, giriş koşullarını tamamlamak

üzere olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine göre daha geride kaldığından, henüz bu baskıları tam hissetmiyor. Buna rağmen, son iki yıldır, sivil-asker ilişkilerini AB normlarına çekme yönünde ciddi bir çaba içindedir. Kitap, bu olumlu konjonktürde, konuya ilişkin bilgi ve ilginin oluşma ve yayılmasına hizmet edecektir.

Bu El Kitabı, Parlamentolararası Birlik (IPU) ve Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (DCAF) tarafından, tek bir hedef ülke ya da tek bir denetim modeli düşünülmeden hazırlandı. IPU'nun Şili, Santiago'da Nisan 2003 yılında düzenlediği 108. yıllık Kongresinde ilk tanıtımı yapıldı. İlk İngilizce kopyalar (3000 adet) birkaç gün içinde bitti. Kitap Türkçe dahil 20 dile çevrilmiştir. Kitabın amaçlarını açıklamadan önce DCAF hakkında bazı bilgileri not etmek gerekir: Merkez, 27 Ekim 2000'de İsviçre Dışişleri ve Savunma Bakanlığının girişimleri ve 26 ülkenin katılımı ile Cenevre'de kuruldu. İsviçre hükümetinin bu kuruluşu oluşturma inisiyatifinin gerisinde DCAF'ın amaçlarının, bu ülkenin dış politikasının geleneksel önceliklerine uygun olması yatmakta. Bilindiği gibi bu öncelikler bireyin mutluluk ve güvenliğini merkez almakta ve bunu sağlayacak konu ve politikalara -sürdürülebilir gelişme, mayından arındırma, sağlık, eğitim, göç gibi - eğilmekte. DCAF, ilk kuruluş yıllarında, AB ve NATO'nun hedef ülkelerinde -ki çoğu eski Sovyetler Birliğinin sivil-asker ilişkilerini yansıtan ülkeler- "orduların" demokratik denetimine öncelik verirken, zaman içinde gündemini giderek daha geniş bir bağlam olan güvenlik sektörüne ve bu sektör üzerinde denetimi yapacak sivil demokratik otoritenin kapasite inşasına da kaydıldı.

DCAF, Batı bloğuna katılmaya hazırlanan herhangi bir ülkede güvenlik sektörünün devlet içinde devlet gibi davranarak ülke içinde çatışma potansiyelini yükseltip, siyasal ve iktisadi nüfuz edinerek ve kıt kaynaklara baskı yaparak ekonomik ve demokratik gelişmeyi sıkıntıya sokmasını engellemek amacından yola çıkmıştır. Güvenlik sektörünü batıda uygulanan standartlara uygun bir biçimde yeniden yapılandırmak isteyen ülkelere bilgi, uzmanlık, altyapı, finans, eğitim programları desteği vererek sivil demokratik denetimi güçlendirmek ve sektörde saydamlığı ve hesap verilebilirliği yükseltmek. Merkez, edinilen deneyimlerin analizinden ve kendisinin ürettiği bağımsız araştırma projelerinden elde ettiği bilgi birikimini, kendi bünyesinde kurduğu bir think-tank ve gelişmiş bir dokümantasyon merkezi ve çeşitli ülkelerde düzenlediği sayısız toplantı, seminer ve konferanslar ve yayınlar aracılığıyla yaymakta. SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) ve IISS (International Institute for Strategic Studies) gibi birçok uluslararası strateji kuruluşu, NATO, IPU, AGİK, Avrupa Komisyonu ve çeşitli birimleri ile içiçe çalışan DCAF, bütün bu yayın ve faaliyetlerinde, üç temel anlayıştan yola çıkmakta:

1. Her sivil denetim demokratik olmamakla birlikte her demokratik denetim sivilidir. Eski Doğu Bloğu ülkeleri ve bugünkü Orta Doğu rejimlerinin bir çoğunda sivil bir denetim olmasına rağmen, demokrasi-güvenlik denkleminde, denge güvenlikten yana ağır basmış ve basmaktadır. Sorun herhangi bir sivil denetim değil, demokrasi ve hukuk devleti normlarına uyan bir sivil iradenin denetimini kurmaktır.
2. Güvenlik sektörü üzerinde demokratik denetimin tam olduğu ülkelere bile sivillerin bilgi eksikliği, onları güvenlik, strateji ve savunma konularında askeri uzmanların öneri ve faaliyetlerini eleştirisiz kabullenmeye itmekte. Dolayısıyla, asıl sorun, mevcut bilgi asimetrisini sivillerin lehine çevirerek, güvenlik sektörü üzerinde parlamento ve hükümetlerin "bilgi" yoluyla denetimini sağlamaktır. DCAF, en etkin denetimin, güvenlik konusundaki mevcut bilgi tekelinin kırılması ve sivil toplum örgütleri, akademik kuruluşlar,

medya ve toplumun temsilcilerinin konuya ilişkin bilgi ve ilgilerinin ve dolayısıyla katılımlarının artması ile oluştuğuna inanmaktadır.

3. Asker ve sivil alanların birbirinden katı bir biçimde tamamen ayrışması ne Batı dünyasının, ne geçiş ülkelerinin, ne de globalleşmenin gerçeklerine uymakta. Tehdit, savunma, strateji, güvenlik gibi silahlı kuvvetlerin uzmanlık alanına girdiği varsayılan kritik konularda kararların oluşturulması, tüm batı dünyasında olduğu gibi asker ve sivil kesimler arasında bilgi aktarımı, müzakere, diyalog, işbirliği ve sorumlulukların paylaşılması yöntemiyle oluşturulmalıdır. Aslolan, askeri gereklerin demokrasinin sivil öncelikleriyle koordine edilebilmesidir.

Yakın tarihin bilgi ve deneyimleri ile soğuk savaş sonrasında güvenlik-gelişme ve güvenlik-demokrasi bağlantılarının yeniden keşfi bize, ancak demokratik denetimden geçen güvenliğin, özgürlük, huzur, istikrar ve daha iyi bir yaşama hizmet edeceğini kuşkuyla yer kalmayacak bir biçimde gösterdi. Güvenliği güvenli kılmak gerekiyor.

Ümit Cizre

Giriş

Anımsanmayacak kadar eski zamanlardan bu yana ulusal egemenlik ve güvenliğin bir devletin var kalabilmesi için elzem olduğu düşünölegelmıştır. Ne var ki günümüzde güvenliğin sağlanmasıyla yükömlü olanların oynadıkları rol, büyük bir değişim geçirmektedir. Yeni tür silahlı çatışmalar ve devletler arasında gitgide güçlenen bağlar, tam da güvenlik kavramının kendisi hakkında yenilikçi çözümler ve yepyeni bir düşünme biçimi yarattı. 11 Eylül 2001 saldırıları ve sonrasındaki gelişmeler, bu gereksinimi daha da vurguladı.

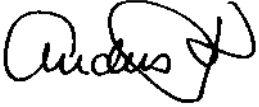
Bu nedenle etkin bir parlamento gözetimi, bu yeni çözüm önerilerinin tam bir şeffaflık ve hesap verilebilirlik içinde üretilmesi ve uygulanmasının güvence altına alınmasında daha önce hiç olmadığı kadar önemli hale geldi. Aksi takdirde güvenlik hizmeti verenlerin kısıtlı kaynakları makul ölçülerin ötesinde tüketerek ve ölçsüz bir siyasi ve ekonomik nüfuza sahip olarak görevlerini yanlış yorumlama ve devlet içinde devlet gibi hareket etme tehlikesi bulunmaktadır. Bu durumda demokratikleşmeyi engelleyebilir hatta çatışma ihtimalini arttırabilirler. Geçiş dönemindeki savaşın yakıp yıktığı ya da krizlerin pençesindeki toplumlarda bu risk daha yüksek olsa da istikrarlı demokrasiler de sivil asker ilişkileri konusuna eğilerek bu ilişkileri, değişmekte olan güvenlik ortamına ayak uyduracak biçimde dönüştürmek ve yönetmek durumundadırlar.

Güvenlik sektörünün içsel dinamikleri ve doğası, onun etkin bir parlamento gözetimine tâbi tutulması önünde büyük bir engel teşkil etmektedir. Ortaya çıkan fazlasıyla teknik sorunların çeşitliliği, güvenlik personelinin büyük hacimli ve karmaşık örgütlenmesi, gizlilik yasaları, hükümleri ve uygulamaları, parlamenterlerin bağımsız araştırma ve uzmanlıktan yararlanamadıkları sürece çalışmalarını etkin bir biçimde yürötmelerini güçleştirir.

Tüm bunlara karşın Parlamentolar Arası Birlik (PAB) ve Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (DCAF), parlamentonun güvenliğin gözetimine yapacağı katkılara yön verebilecek geniş bir uygulamalar ve mekanizmalar bütününü ortaya koyacak özlü ve kolay erişilebilir bir rehber hazırlamanın gerekliliği konusunda fikir birliğine vardı. Bu el kitabı, söz konusu kanaat birliğinin bir sonucudur. Taslak metnin hazırlanması sürecinde metinler, parlamenterlerden oluşan bir yazı kurulu tarafından gözden geçirilerek üzerinde yeniden çalışıldı ve konunun bir çok uzmanı tarafından incelendi.

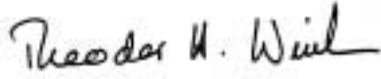
Bu el kitabı, tüm ölkeler için geçerli yalnızca bir parlamenter gözetim modelinin olmadığı varsayımından yola çıkılarak hazırlandı. Nitekim bir ölkede kabul edilen ve etkin bir biçimde işleyen kural ve uygulamalar, bir başka ölk için tahayyöl edilemez ya da işlevsiz olabilir. Üstelik tüm parlamentolar aynı yetkilere sahip değillerdir. Bu farklı gerçeklikler karşısında el kitabında yer verilen önerilerin bir kısmı, kaçınılmaz bir biçimde

fazlasıyla idealist bulunabilir. Aynı zamanda güvenliğe dair konular, tüm boyutlarının bir ciltte irdelenmesini mümkün kılmayacak denli karmaşıktır. Bu nedenlerle, güvenlik sektörünün parlamento tarafından gözetiminin geliştirilmesi sürecine yönelik genel bir giriş olarak görülmesi gereken bu el kitabının okuyucuları daha kapsamlı bir araştırmaya yönelteceğini ümit ediyoruz. Sonuçta elinizdeki yayımın, güvenlik siyaseti ve uygulamalarının hizmet etmeyi amaçladıkları halkın isteklerini yansıtmasının teminine katkıda bulunacağını umuyoruz.



Anders B. Johnsson

Genel Sekreter
Parlamentolar Arası Birlik



Büyükelçi Dr. Theodor H. Winkler

Başkan
Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik
Denetimi Merkezi

Bu El kitabında neler bulabilirsiniz?

Her biri birkaç alt bölüm barındıran sekiz ana kısımdan oluşan bu el kitabı, iki farklı şekilde okunabilir. Kitabın tamamının okunması, güvenlik meseleleri ve parlamento tarafından yapılacak gözetimin rolü hakkında son derece kapsamlı bir fikir edinilmesini sağlayacaktır. Bununla birlikte okuyucunun, kendisini özellikle ilgilendiren bölümleri seçerek okuması da mümkündür. İndeks ve bölümler arası referanslar bu amaçla düzenlenmiştir.

Kitap boyunca ana metinde yer alan karmaşık konuları açıklığa kavuşturan, ilgili yasa ve yönetmeliklerden örnekler sunan ve güvenlik sektörünün parlamenter gözetiminin farklı ülkelerde nasıl uygulandığını gösteren kutucuklar bulunmaktadır. Hemen her bölümün sonunda *Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?* başlığı altında somut tavsiyelerin verildiği bir bölüm bulabilirsiniz. Ancak daha önce de belirtildiği üzere bu tavsiyeler ulusal bağlama oturtularak değerlendirilmelidir.

İlk iki ana kısım, güvenlik sektörünün parlamento tarafından gözetiminin kuramsal ve analitik çerçevesini tanımlayacaktır. I. Kısım, güvenlik kavramının evrimini irdeledikten sonra parlamentonun ve diğer devlet kurumlarının güvenlik konularındaki rolü üzerinde genel hatlarıyla durmaktadır. Bu ilk kısımda ele alınan başlıca sorular şunlardır:

- ☐ Güvenlik konusundaki son gelişmeler nelerdir?
- ☐ «Yeni» tehditler ve çözümler nelerdir?
- ☐ Güvenlik sektörünün parlamento tarafından gözetimi neden zorunludur?
- ☐ Güvenlik sektörünün demokratik yönetişiminin temel ilkeleri nelerdir?
- ☐ Parlamentonun yürütme ve yargı karşısında rolü nedir?

İkinci ana kısım, ulusal güvenlik siyasetinin tüm oluşum aşamalarının yanı sıra ulusal güvenlik siyasetiyle ilgili uluslararası düzenlemeleri betimlemektedir. Bu kısmın son iki bölümünde ise öncelikle sivil toplum ve medyanın rolü tartışılmakta ve güvenlik meseleleri kadın-erkek eşitliği perspektifinden ele alınmaktadır. Bu kısımda yanıtlanan temel sorular şöyle özetlenebilir:

- ☐ Ulusal güvenlik siyasetiyle ilgili kararlarda parlamentonun rolü nedir?
- ☐ Uluslararası hukuk, ulusal güvenlik siyasetinin belirlenmesinde ne ölçüde kısıtlayıcı ya da genişletici etkiye sahiptir?
- ☐ Sivil toplum ve medyanın güvenlik sektörüyle ilişkisi ne boyuttadır ve parlamentolar onların farklı katkılarından nasıl yararlanabilirler?
- ☐ Güvenlik meseleleri kamusal alana nasıl taşınabilir?
- ☐ Güvenlik sektöründe kadının rolü nedir?

Üçüncü kısım, ordu, polis, istihbarat servisleri, devletin diğer silahlı örgütleri ve özel güvenlik şirketlerini kapsayan güvenlik sektöründe Kim Kimdir? sorusunu yanıtlamakta.

- ☐ Güvenlik birimlerinin temel işlevleri ve kendine özgü nitelikleri nelerdir?
- ☐ Hangi iç ve siyasi hesap verilebilirlik mekanizmalarına gereksinim vardır?
- ☐ Parlamentolar güvenlik servislerinin etkin gözetimini nasıl gerçekleştirebilirler?

IV. Kısımda güvenlik sektörünün gözetiminde parlamentoların kullanabileceği araç ve yöntemler ele alınmakta ve öncelikle şu sorular aydınlatılmaktadır:

- ☐ Güvenlik sektörünün etkin gözetimi amacıyla parlamentolar hangi araçlardan yararlanabilirler?
- ☐ Parlamentonun güvenlik meselelerine dair uzmanlık bilgisi nasıl artırılabilir?
- ☐ Güvenlik konularında meclis araştırma ve oturumlarının rolü nedir?
- ☐ Savunma komisyonlarının etkin çalışmasına yönelik yapılmış gerekenler nedir?
- ☐ Bu süreçte ombudsmanın rolü nedir?
- ☐ Ombudsmanlık kurumunun savunma çalışmalarındaki işlevi ne olmalıdır?
- ☐ Parlamentoların güvenlik servisi binalarını ziyaret etmeleri hangi açılardan önemlidir?

V. Kısımda olağanüstü durumlar, iç güvenliğe dönük tehditler ve sanal suçlar başta olmak üzere güvenlik hakkındaki bazı spesifik konular ele alınmaktadır. Ayrıca güvenliğin tamamen yok olduğu ya da en iyimser ifadeyle kırılgan olduğu bölgelerde yürütülen uluslararası barış misyonlarına katılımın getireceği sonuçlar üzerinde ana hatlarıyla durulmaktadır. Bu bölümde yanıtlarını bulabileceğiniz sorular şu şekilde sıralanabilir:

- ☐ Olağanüstü durumlar ile iç güvenliğin korunması ve insan haklarına saygı arasındaki hassas denge nasıl korunabilir?
- ☐ Olağanüstü hal ilanının amaç ve sınırları ne olmalıdır?
- ☐ 11 Eylül'den bu yana yaşanan değişimler nelerdir? Terörizm meşru demokratik protestolardan nasıl ayırt edilebilir? Bu olayın devletlerin uluslararası güvenliği üzerindeki etkileri nelerdir? Bu konuda parlamentonun rolü nedir?
- ☐ Parlamentonun yurtdışına ve uluslararası barış misyonlarına asker gönderme kararlarına katılımının önemi nedir?

VI, VII ve VIII. Kısımlarda güvenlik sektörüne ilişkin üç ayrı kaynak incelenmektedir. VI. Kısım savunma bütçesi ve bunun parlamento tarafından ve bütçe uygulamaları sonrası resmi denetim organları tarafından denetimi konusuna yoğunlaşmaktadır.

- ☐ Bütçe, güvenlik meselelerinde kilit bir öneme sahip olabilir mi?
- ☐ Güvenlik bütçesi sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirlik nasıl güvence altına alınabilir?
- ☐ Bütçe sürecinin etkin denetimi için gereken şartlar nelerdir?
- ☐ Güvenlik sektörü nasıl denetlenebilir? Bağımsız denetim organlarının bu süreçteki önemi nedir ve işleyişi nasıl olmalıdır?

Güvenlik sektörü personeli hakkındaki VII. Kısım sektör çalışanlarının işe alımı, seçimi ve eğitiminin düzenlenmesi, emeklilik ve maaş sistemleri, askere alma ve alternatif hizmet konularında parlamentolara yardımcı olmak amacıyla hazırlanmıştır.

- ☐ Güvenlik sektörü personelinin demokratik değerleri içselleştirmesi nasıl sağlanabilir?
- ☐ Askerler sendika kurabilir mi?
- ☐ Sektörün meslek ahlakı ilkeleri nelerdir?
- ☐ Farklı ülkelerdeki askere alma ve alternatif hizmet uygulamaları nelerdir?
- ☐ Askerler için geçerli davranış kuralları mevcut mudur? Bu konuda uluslararası standartlardan bahsedilebilir mi?
- ☐ Bu sektördeki personel yönetiminin hangi boyutları parlamentoları ilgilendirmektedir?

Son olarak VIII. Kısımda başta silah tedariki, silah ticareti ve transferleri olmak üzere güvenlik sektörünün maddi kaynakları üzerinde durulmaktadır.

- ☐ Bu konudaki yasal kısıtlamalar nelerdir?
- ☐ Silah tedarikine ilişkin geniş kapsamlı bir karar alma süreci ne anlama gelmektedir?
- ☐ Gizlilik hangi koşullarda gerekli ve meşrudur?
- ☐ Parlamentolar bu konuları ne şekilde değerlendirebilirler?

İçindekiler

- Önsöz	1
- Giriş	3
- Bu El kitabında neler bulabilirsiniz?	5

Kutucuk listesi	9
-----------------------	---

I. Kısım

Evrilen güvenlik kavramları ve aktörler: Parlamentoların karşı karşıya olduğu zorluklar

1. Bölüm	- Değişen dünya da değişen güvenlik	15
2. Bölüm	- Parlamentonun gözetim işlevinin önemi	18
3. Bölüm	- Parlamento ve diğer resmi kurumların rol ve sorumlulukları	20

II. Kısım

Ulusal güvenlik siyasetinin gözetimi

4. Bölüm	- Ulusal güvenlik siyasetinin oluşturulması	27
5. Bölüm	- Ulusal güvenlik siyaseti ve uluslararası düzenlemeler	32
6. Bölüm	- Sivil toplum ve medyanın rolü	36
7. Bölüm	- Güvenlik siyasetinde kadın-erkek eşitliği perspektifi	44

III. Kısım

Güvenlik sektörünün başlıca operasyonel unsurları

8. Bölüm	- Ordu	53
9. Bölüm	- Devletin diğer silahlı teşkilatları	58
10. Bölüm	- Polis	61
11. Bölüm	- Gizli servis ve istihbarat servisi	64
12. Bölüm	- Özel güvenlik şirketleri ve askeri şirketler	69

IV. Kısım

Parlamento denetimi altındaki ulusal güvenlik:

Koşullar ve mekanizmalar

13. Bölüm	- Etkin parlamento gözetiminin koşulları	75
14. Bölüm	- Güvenlik sektörü için uygulanabilecek parlamento mekanizmaları	80
15. Bölüm	- Parlamento savunma ya da güvenlik komisyonları	86

16. Bölüm	– Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman).....	90
17. Bölüm	– Güvenlik servisleri binalarına yapılan ziyaretler.....	94

V. Kısım

Güvenlik hizmetlerinin faaliyet esnasında gözetimi: Özel koşullar ve operasyonlar

18. Bölüm	– Güv İstisnai haller.....	99
19. Bölüm	– İç güvenliğin korunması.....	103
20. Bölüm	– Terörizm.....	107
21. Bölüm	– Güvenlik ve enformasyon teknolojileri: yeni araçlar ve riskler	115
22. Bölüm	– Uluslararası barış misyonları.....	118

VI. Kısım

Mali kaynaklar: güvenlikle ilgili etkin bütçe denetiminin sağlanması

23. Bölüm	– Güvenlik ve bütçe kararlarının gücü	129
24. Bölüm	– Güvenlik alanında ulusal bütçe harcamalarının mali denetimi	141

VII. Kısım

Güvenlik sektöründe insan kaynakları: profesyonelliğin ve demokratik gözetimin güvence altına alınması

25. Bölüm	– Güvenlik sektöründe demokratik değerlerin teşviki.....	149
26. Bölüm	– Güvenlik sektörü personelinin yönetimi.....	159
27. Bölüm	– Askere alma ve vicdani retçilik.....	162

VIII. Kısım

Maddi kaynaklar: silah alım ve naklinin etkin gözetiminin gerçekleştirilmesi

28. Bölüm	– Silah ve askeri teçhizat alımı	171
29. Bölüm	– Silah ticareti ve transferi	176

Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi	187
---	-----

Parlamentolar Arası Birlik.....	188
---------------------------------	-----

Konu indeksi	191
--------------------	-----

Kutucuk Listesi

1 Nolu Kutucuk	Güvenliğe dönük öteki tehditler ...	16
2 Nolu Kutucuk	Farklı güvenlik düzenlemeleri	17
3 Nolu Kutucuk	Devletin üç erkinin güvenlik sektörüne ilişkin muhtemel işlevleri	21
4 Nolu Kutucuk	Güvenlik sektörünün demokratik gözetiminde önemli bir değer olarak iyi yönetim	23
5 Nolu Kutucuk	Ulusal güvenlik siyasetine ilişkin sorular	27
6 Nolu Kutucuk	Doğrudan demokrasi ve uluslararası anlaşmalar ve diğer önemli sözleşmelerin onaylanması: İsviçre örneği.....	34
7 Nolu Kutucuk	Latin Amerika'da sivil toplum: Sivil toplum örgütlerinin rol ve önemine dair açıklayıcı ve pratik bilgiler.....	37
8 Nolu Kutucuk	Yeni tür savaşlar: basın özgürlüğü için zor zamanlar.....	39
9 Nolu Kutucuk	11 Eylül 2001'den sonra basın özgürlüğü	40
10 Nolu Kutucuk	Parlamentoların internet siteleri	41
11 Nolu Kutucuk	Parlamentolar ve medya	42
12 Nolu Kutucuk	Barış sürecinde kadın-erkek eşitliği	45
13 Nolu Kutucuk	Barış operasyonları sürecinde kadın-erkek eşitliği perspektifi ...	45
14 Nolu Kutucuk	Silahlı kuvvetlerde kadın personel: NATO ülkelerinden örnekler.....	47
15 Nolu Kutucuk	Kadın-erkek ilişkilerinin normalleştirilmesinde kadınların güvenlik siyasetine katılımının önemi	48
16 Nolu Kutucuk	Kadınların güvenlik sektörüne dahil olmasıyla ortaya çıkan yeni boyutlar ve zorluklar	48
17 Nolu Kutucuk	Ordusuz ülkeler.....	53
18 Nolu Kutucuk	Savunma reformu: Ne amaçla?	54
19 Nolu Kutucuk	Güney Afrika'da sivil yasaların uygulanması amacıyla ordunun kullanılması.....	55
20 Nolu Kutucuk	Devletin bazı ülkelerdeki diğer silahlı birimlerinden örnekler.....	59
21 Nolu Kutucuk	Polisin demokratik işleyişinin başlıca özellikleri	61
22 Nolu Kutucuk	Tehlikeli durum ve çarpıtmalar.....	62
23 Nolu Kutucuk	Gelişmekte olan bir örnek olarak Eritre'de polis.....	63
24 Nolu Kutucuk	İstihbarat teşkilatlarına ayrılan özel fonlar ve parlamento: Arjantin örneği.....	65
25 Nolu Kutucuk	Gizli belgeleri inceleyen parlamento komisyonlarının faaliyetlerinden bazıları	66
26 Nolu Kutucuk	Özel güvenlik şirketleri ve askeri şirketler ve demokrasi için yarattıkları potansiyel tehlikeler	70

27 Nolu Kutucuk	Güvenlik sektörünün demokratik gözetiminde parlamentonun kullanabileceği araçlar	76
28 Nolu Kutucuk	Güvenlik sektörünün parlamento tarafından gözetiminde yararlanılabilecek stratejiler	77
29 Nolu Kutucuk	Parlamente lerin güvenlik meselelerine ilişkin bilgi ve deneyimlerini arttırmaya yönelik mekanizma ve uygulamalar: Birkaç öneri	78
30 Nolu Kutucuk	Yürütmenin gözetimi sürecinde parlamentonun başvurabileceği prosedür ve mekanizmalar	81
31 Nolu Kutucuk	Etkili soru öner geleri için bazı öneriler	82
32 Nolu Kutucuk	Meclis soruşturma komisyonlarının temel özellikleri	83
33 Nolu Kutucuk	Kanadalı askerlerin Somali'de konuşlandırılmasına dair soruşturma komisyonu: güvenlik konularındaki meclis raporlarının kamuya etkisi	85
34 Nolu Kutucuk	Savunma ve güvenlik konularında kurulan meclis komisyonlarının temel işlevleri	87
35 Nolu Kutucuk	Storting (Norveç Parlamentosu) dış ilişkiler ve savunma komisyonunun ortak oturumları	88
36 Nolu Kutucuk	Ombudsman	90
37 Nolu Kutucuk	Bazı ülkelerde savunma konularıyla ilgilenen ombudsman kurumuna genel bakış	91
38 Nolu Kutucuk	Alman Silahlı Kuvvetler Parlamento Komiseri	92
39 Nolu Kutucuk	Arjantin örneği	94
40 Nolu Kutucuk	İşkenceye Karşı protokolün Opsiyonel (İhtiyari) Protokolü güvenlik servisi binalarını ziyaret imkanlarını arttırıyor	95
41 Nolu Kutucuk	Olağanüstü durumlar: amaçlar ve ilkeler	100
42 Nolu Kutucuk	Hem güvenliğin hem demokrasinin korunabilmesi	104
43 Nolu Kutucuk	Ağır sonuçlar doğuran çarpıtmalar	105
44 Nolu Kutucuk	BM Güvenlik Konseyinin 11 Eylül'e verdiği yanıt	108
45 Nolu Kutucuk	Terörizmle mücadele	109
46 Nolu Kutucuk	Kişisel Nitelikli Verilerin Otomasyona Tabi Tutulması Karşısında Kişilerin Korunmasına Dair Avrupa Sözleşmesi (ETS N° 108) ..	116
47 Nolu Kutucuk	Barış yapma, barışı koruma, barışı uygulama ve barışı güçlendirme süreçleri: Bazı yararlı BM tanımları	118
48 Nolu Kutucuk	BM barışı koruma operasyonlarının adım adım düzenlenmesi süreci	122
49 Nolu Kutucuk	Barış misyonlarında angajmanın kuralları	122
50 Nolu Kutucuk	Barış koruyucuların BM tarafından eğitilmesi	124
51 Nolu Kutucuk	Demokratik yönetişimin temel araçlarından biri olarak bütçe	129
52 Nolu Kutucuk	Bütçe sürecinde parlamento neden etkin bir rol oynamalı? ..	130
53 Nolu Kutucuk	Belli başlı bölge ve ülkelerin savunma harcamalarına GSMH'lerine % olarak oranlanması	131

54 Nolu Kutucuk	Planlama, Programlama ve Bütçeleme Süreci (PPBS).....	133
55 Nolu Kutucuk	Savunma bütçesinin belli başlı kalemleri: İspanya'nın 2003 savunma bütçesi	135
56 Nolu Kutucuk	Şeffaf bir güvenlik bütçesi sürecinin önündeki başlıca engeller .	136
57 Nolu Kutucuk	Güvenlik bütçesinde uygulanan üç gizlilik düzeyi	137
58 Nolu Kutucuk	Güvenlik sektörü bütçesinin etkin denetiminin önündeki temel sorunlar	138
59 Nolu Kutucuk	Kimi Güneydoğu Avrupa ülkelerindeki savunma bütçesi uygulamaları	139
60 Nolu Kutucuk	Sayıştay	141
61 Nolu Kutucuk	Güvenlik sektörünün parlamenter denetiminde İngiltere Ulusal Denetim Ofisinin rolü	143
62 Nolu Kutucuk	Gürcistan parlamentosu ve bütçe denetimi.....	144
63 Nolu Kutucuk	Silahlı kuvvetler mensuplarının dermek kurma hakkına dair Avrupa Konseyi tavsiye kararı	151
64 Nolu Kutucuk	Alman Silahlı kuvvetlerinde liderlik ve yurttaşlık eğitimi: "Innere Führung" ilkeleri.....	154
65 Nolu Kutucuk	Yasa uygulayıcılarının davranışlarına dair yasa	155
66 Nolu Kutucuk	Güvenliğin siyasal-askeri boyutları hakkında AGİT davranış esaslarının temel nitelikleri.....	156
67 Nolu Kutucuk	Personel yönetimi: parlamenterler için bilinmesi gereken temel esaslar.....	159
68 Nolu Kutucuk	Dünya da askerlik hizmeti	163
69 Nolu Kutucuk	Zorunlu askerlerin hırpalanması	164
70 Nolu Kutucuk	BM İnsan Hakları K1998/77 nolu kararı: askeri hizmetin vicdani reddi.....	166
71 Nolu Kutucuk	Alternatif hizmette İsviçre örneği.....	167
72 Nolu Kutucuk	Parlamenterler silah alımları konusunda neden hassas olmalıdır?..	172
73 Nolu Kutucuk	Yetersiz ya da muğlak silah alım politikaları ya da çok gizli alım süreçlerinin doğurabileceği sonuçlar	173
74 Nolu Kutucuk	Silah alımında Hollanda'da izlenen politikanın parlamenter gözetim boyutu.....	174
75 Nolu Kutucuk	Silah transferinin tanımı	176
76 Nolu Kutucuk	Silah transferine ilişkin bölgesel düzenlemeler	177
77 Nolu Kutucuk	Silah ambargolarının "akıllı" hale getirilebilmesi: parlamentoların katkısı ne olabilir?	180
78 Nolu Kutucuk	Fazla silahların ticareti: silahsızlanmanın olumsuz bir yan etkisi..	181
79 Nolu Kutucuk	Küçük silah ticaretinin tahmini değerleri.....	182
80 Nolu Kutucuk	Küçük ve hafif silahların yasa dışı ticaretine karşı BM Eylem Programı: parlamenterler için can alıcı noktalar ..	182
81 Nolu Kutucuk	Silah ihracatının denetiminde parlamentonun rolü: AB ülkelerinde şeffaflık ve hesap verilebilirlik	183

I. Kısım

Evrilen güvenlik kavramları ve aktörler: Parlamentoların karşı karşıya olduğu zorluklar

1. Bölüm

Değişen dünya da değişen güvenlik

Geçtiğimiz on yıl boyunca güvenlik, küresel ölçüde köklü değişimlere uğradı. Eski tür tehditler, yerlerini en az onlar kadar zorlu yeni tür tehditlere bıraktı. Bu durum, güvenlik, çatışma ve barış hakkında yeni düşünme tarzlarının ortaya çıkmasına yol açtı.

Demokrasilerde barış ve güvenlik

Her çatışma barış ve güvenlik için bir tehdit oluşturmaz. Her toplumda birçok meseleye ilişkin birbiriyle çelişen ve birbirine karşıt fikirler dile getirilir. Demokrasilerde ifade özgürlüğü, insanların seçilmiş temsilcilerine bu meselelere ilişkin görüşlerini iletmelerine olanak sağlar. Seçilmiş temsilcilerin görevi ise tüm bunları kamusal alanda tartışmaya açmaktır. Bu mekanizma demokrasilerde çatışmaların etkisiz kılınmasını ve toplumun geniş kesimlerince desteklenen sürdürülebilir bir uzlaşmaya ulaşılmasını mümkün kılar. Öte yandan iyi işleyen demokratik kurumların olmaması durumunda gerilimler, kontrol edilemeyecek derecede ve şiddet içeren çatışmalara dönüşür. Çatışmaları sonlandıran bu mekanizmalarından ötürüdür ki demokrasinin barış ve güvenlikle içsel bir bağı olduğu düşünülmektedir.

Sözü edilen içsel bağ şöyle de açıklanabilir: Güvenlik kendi içinde bir amaç değildir ve son kertede insanların refah ve mutluluğuna hizmet etmelidir. Kökleri etkin bir parlamentoya dayanan demokrasi, şu sözü hayata geçirmesi en muhtemel sistemdir:

"Bir topluluğun, bölgenin, ulusun, devletin egemenliği, ancak tek gerçek egemenlik olan insan egemenliğinden kaynaklanıyorsa bir anlam kazanır." - Vaclav Havel

Devletin korunmasını esas alan ulusal güvenlik, bireyi ve toplumu ön plana aldığında insan güvenliğine dönüşür. Uygulamada bu durum, devletlerin güvenliğe yönelik tehditlere verdiği karşılıkları aşağıdakileri kapsayarak genişletmesine neden olmuştur:

- ✓ **Önleyici eylem:** İnsan merkezli çatışma çözümleri ve barışın inşası çabaları gibi çatışma önleme girişimleri;
- ✓ **Müdahale:** Tüm çabaların başarısızlığa uğradığı olağandışı durumlarda büyük risk altındaki nüfusu korumak için iç çatışmalara müdahale etme;
- ✓ **Tepkisel eylem:** Savaş mağduru sivilere iç savaş sırasında ya da sonrasında gerekli olan desteği ve insani yardımı sağlama. Bu yardım yerlerinden edilmiş insanlar için kampların inşası, mültecilere gerekli barınak sağlanması ya da yardım gönderilmesini kapsar.

Askeri güvenlikten geniş kapsamlı güvenliğe

Önceliğin "insan güvenliğine" verilmesi, güvenlik kavramının katı askeri mülahazaların ötesine geçecek biçimde genişlemesiyle at başı gitmiştir. Şu konuda geniş ölçüde bir uzlaşmaya varılmıştır ki güvenlik meselesi, askeri olmayan faktörleri de göz önünde bulunduracak denli kapsamlı bir şekilde ele alınmalıdır. (Bkz. 1 Nolu Kutucuk)

1 Nolu Kutucuk

Güvenliğe dönük öteki tehditler (tek başlarına ya da birlikte) şunları kapsar:

- ▷ **Siyasi tehditler:** iç siyasi istikrarsızlık, çöken devletler, terörizm ve insan hakları ihlalleri gibi;
- ▷ **Ekonomik tehditler:** yoksulluk, zengin ve yoksul ülkeler arasındaki uçurumun büyümesi, uluslararası mali durgunluk, ekonomik açıdan güçlü ya da istikrarsız bir komşu devletin yaratacağı etki ve ekonomiyi sabote eden yasa dışı ticaret gibi;
- ▷ **Çevresel ya da insan kaynaklı tehditler:** nükleer felaketler, küresel ekolojik değişimler, toprak ve su kirlenmesi, gıda ve diğer kaynakların yetersizliği gibi;
- ▷ **Toplumsal tehditler:** azınlık/çoğunluk çatışmaları, aşırı nüfus, örgütlü suçlar, uluslararası uyuşturucu kaçakçılığı, yasadışı ticaret, denetlenemeyen göçler ve hastalıklar gibi.

Güvenliğin kapsamının genişletilmesinin avantajı, güvenliğe dönük tehditlerin ve gerekli karşılıkların daha kapsamlı bir anlayışla değerlendirilmesini sağlamasıdır. Bu durumun dezavantajı ise devleti ve yurttaşları koruma amacıyla meşru güç kullanma, güç kullanma emri verme ve güç kullanma tehdidinde bulunma yetkisine sahip olan tüm güvenlik teşkilatlarının, özellikle de toplumun askeri olmayan alanlarında da etkin olmaları durumunda, aşırı bir güç elde etmeleridir. Dahası, güvenlik sektörü bu yeni tehditlere karşılık vermek için gereken uzmanlığa sahip olmayabilir.

Tek bir devletin güvenliğinden devletler arası güvenlik işbirliğine

Ulusal güvenliğin tek başlarına uluslarca yerine getirilemeyeceği, devletler arası bir güvenlik işbirliğini gerektirdiği düşüncesi oldukça eskidir. 19. yüzyılda "güç dengesi" yaklaşımı revaçtaydı. 20. yüzyılda ise Milletler Cemiyeti ve onu takiben BM gibi kolektif güvenlik ve ayrıca NATO gibi kolektif savunma örgütleri ortaya çıktı.

Soğuk Savaşın sona ermesinden bu yana iç çatışmaların sayısında büyük bir artış gerçekleşti. Son zamanlarda terörizm, manşetleri işgal etmeye başladı. Küreselleşme, güvenlik alanı da dahil olmak üzere devletler arası bağımlılığı artırdı. Dolayısıyla artık bir ülkede güvenliğe karşı baş gösteren tehdit kolaylıkla yayılabilir ve bir bölgeyi hatta dünya barışını istikrarsızlığa sürükleyebilir hale geldi. Bu yeni gerçeklik, güvenliğin kapsamının genişlemesiyle birlikte uluslararası güvenlik işbirliğine daha da büyük bir ivme kazandırdı.

2 Nolu Kutucuk

Farklı güvenlik düzenlemeleri/anlaşmaları

▷ Kolektif Savunma

Kolektif savunma, bir dış saldırı durumunda iki ya da daha fazla devletin birbirine yardım etmeyi taahhüt ettikleri bir anlaşma olarak tanımlanır. Bu tür güvenlik anlaşmalarının en başta gelenleri, NATO ve Amerikan Devletleri Örgütüdür.

▷ Kolektif Güvenlik

Bu sistem içinde topluluğa üye devletler, birbirlerine karşı güç kullanmamak konusunda ve içlerinden birinin güce başvurması durumunda mağdur devlete yardım etme konusunda uzlaşmaya varırlar. Burada uluslararası barışın çiğnenmesi durumunda uluslararası topluluğun güç kullanarak karşılık vermesini mümkün kılan bir sistem söz konusudur. Kolektif savunmanın tersine kolektif güvenlik, topluluğun içinden kaynaklanan saldırılara yöneliktir. BM, kolektif güvenlik sisteminin tipik örneğini teşkil eder. BM Şartının 41 ve 42. maddeleri uyarınca uluslararası topluluk, askeri olmayan yaptırımlar ya da askeri güç kullanımı yoluyla barışı ihlal eden üye üzerinde baskı uygulamakla yükümlüdür.

Kaynak: SİMMA, Bruno: The Charter of the United Nations, 1995

▷ İşbirliğine yönelik güvenlik

İşbirliğine yönelik güvenlik, kolektif güvenlik ile güvenliğe dönük kapsamlı yaklaşım arasında bir bağlantı kurar. İşbirliğine dayalı güvenlik, "caıdırımadan çok güven vermeyi vurgulayan; dışlayıcı olmaktan çok kapsayıcı olan; üyelikte kısıtlayıcı davranmayan; çok taraflılığı iki taraflılığa tercih eden; askeri çözümleri askeri olmayanlar karşısında üstün tutmayan; devletlerin güvenlik sistemi içinde birincil aktör olduklarını ancak devlet dışı aktörlerin de önemli rolleri olabileceğini kabul eden; resmi güvenlik kurumlarının oluşturulmasını tümenden reddetmeksizin gerekli de görmeyen ve tüm bunların üzerinde çok taraflılığa dayalı bir diyalog ortamının yaratılmasının önemini vurgulayan çok boyutlu ve geniş kapsamlı bir güvenlik yaklaşımı" olarak tanımlanır.

Kaynak: EVANS, Gareth: Cooperating for Peace, 1993

"Kolektif savunma düzenlemesi/anlaşması", en kapsamlı işbirliği biçimlerindendir. Buna ek olarak ikili ve çok taraflı anlaşmalar yoluyla resmi ya da askeri örgüt olmaksızın daha gevşek bir güvenlik işbirliği de gerçekleştirilebilir.

Bir güvenlik işbirliği örgütü ve özellikle de kolektif savunma örgütüne katılım kararı, bir ülkenin güvenliği üzerinde büyük etkiye sahip olacaktır. İlke olarak böylesi bir işbirliği, tehditlere karşı ortak bir "yumruğu" güvence altına aldığı için ulusal güvenliği de artırır. Bununla birlikte üyeliğin de bir bedeli vardır: Üye ülke ittifakın amaç ve gereklerine uyum sağlamak zorundadır. Bu da onun ulusal güvenlik siyasetini belirlerken önündeki seçenekleri sınırlar. Dahası, böyle bir üyelik kararı, karar alma mekanizmasının ulusal alandan uluslararası alana doğru kaymasından ötürü parlamentonun gözetim işlevini de etkileyecektir.

Parlamentonun gözetim işlevinin önemi

Geniş ölçüde paylaşılan bir inanışa göre güvenlik siyasetinin oluşturulması, konuya dair lüzumlu bilgiye ve hızla harekete geçme kapasitesine sahip olmasından ötürü yürütmenin doğal bir görevidir. Parlamentoysa çok zaman alan prosedürleri ve gerekli uzmanlık ve bilgiye tam erişimi olmamasından dolayı güvenlik konularının ele alınması için çok da uygun bir kurum olarak görülmez. Halbuki diğer siyasi alanlarda olduğu gibi güvenlik konusunda da parlamento, yürütmeyi izlemek ve tetkik etmekle yükümlüdür. Böylesi bir gözetimi çok önemli kılan en az dört neden mevcuttur:

Otokratik yönetimi engelleyen demokrasinin köşetaşı olması

Fransa eski başkanlarından Georges Clémenceau'nun belirttiği üzere "savaş, askeriyeyle emanet edilemeyecek kadar ciddi bir meseledir." Mizahi yanı bir yana bu ifade bize şunu yeniden hatırlatır ki demokrasilerde halkın temsilcileri en üstün güce sahiptir ve devletin hiçbir kesimi bu temsilcilerin denetiminden muaf olmamalıdır. Güvenlik sektörünün ve özellikle de askeriyenin üzerinde bir parlamento denetiminin bulunmadığı bir devlete, en iyimser ifadeyle tamamlanmamış ya da oluşum halindeki bir demokrasi gözüyle bakılmalıdır.

Amerika'nın önde gelen bilim adamlarından Robert A. Dahl'a göre "siyasetin en temel ve kalıcı sorunu, otokratik yönetimin önüne geçmektir." Güvenlik sektörü, devletin temel görevleri arasında yer aldığından bu alanda yürütmenin gücünü dengeleyebilmek için bir kontrol ve denge sisteminin oluşturulması gereklidir. Bu nedenle güvenlik sektörünün parlamento tarafından gözetimi, devlet düzeyindeki güç paylaşımının temel unsurlarındandır ve etkin olduğu sürece yürütme ve devlet başkanının gücünü sınırlar.

Temsiliyet olmaksızın vergilendirme olmaz

Bütçe, bugüne dek, parlamentonun yürütmeyi denetlemekte başvurduğu temel mekanizmalardan biri olageldi. Batı Avrupa'nın ilk meclislerinin ilk dönemlerinden bu yana parlamentolar, "temsiliyet olmaksızın vergilendirme olmaz" şiarıyla siyasete dair konularda söz sahibi olmak istediler. Güvenlik sektörü teşkilatları, devlet bütçesinin önemli bir bölümünü kullandıkları için devletin sınırlı kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının parlamento tarafından denetimi her zaman çok önemli olmuştur.

Güvenlik meselelerinin yasal parametrelerinin oluşturulması

Uygulamada güvenlik meseleleriyle ilgili kanun tasarılarını hazırlayan yürütme organıdır. Ancak parlamento üyeleri de bu tasarıların gözden geçirilmesinde önemli bir role sahiptir. Gerekli olduğunda önerilen yasa maddelerinin güvenlik konusundaki yeni anlayışı yeterince yansıtmamasını sağlamak amacıyla değişiklikler önerilebilirler. Dahası kanunların ölü metinler olmamaları ve tam anlamıyla uygulanmalarının denetimi görevi de parlamentoya aittir.

Kamuyla kurulan köprü

Yürütme, yurttaşların öncelikli gördüğü güvenlik meselelerinin tam anlamıyla farkında olmayabilir. Parlamenterler ise yurttaşlarla sürekli temas halinde bulunarak halkın görüşlerini öğrenebilecek durumdadırlar. Bu nedenle yurttaşların kaygılarını parlamentoda gündeme getirebilir ve bunların güvenlikle ilgili kanun ve siyasetlere yansımaları sağlayabilirler.

Parlamentonun güvenlik sektörünü denetimi önündeki zorluklar

Güvenlik sektörünün en azından üç niteliği parlamento denetimi için zorluk teşkil eder:

- ✓ Gizlilik yasaları, güvenlik sektörünün şeffaflaştırılmasına dönük çabaları engelleyebilir. Özellikle yeni kurulan demokrasiler ya da çatışmaların yakıp yıktığı ülkelerde gizlilik yasaları parlamentonun güvenlik sektörünü gözetimini kısıtlayabilir ya da tehlikeye düşürebilir. Ayrıca bu durum, bilgilendirme özgürlüğünü düzenleyen mevzuatın olmamasından da kaynaklanabilir.
- ✓ Güvenlik sektörü, parlamentoların silah edinme, silah kontrolü ve askeri birimlerin hazırlıklı olması gibi konuları denetlemesini kapsayan oldukça karmaşık bir alandır. Ancak tüm parlamenterlerin bu konuları ele almak için yeterli bilgi ve uzmanlığa sahip olması mümkün değildir. Görev süreleri, yurt içi ve yurtdışındaki uzman kaynaklara erişimleri kısıtlı olduğundan parlamenterlerin bu konularda derinlemesine bilgi edinmeleri de olanaklı olmayabilir.
- ✓ Uluslararası güvenlik işbirliğine atfedilen önem, eğer bu işbirliği parlamentoların süreçten dışlanmalarına neden oluyorsa bir ülkenin güvenlik siyasetinin demokratik meşruiyeti ve şeffaflığına zarar verebilir. Bu nedenlerden ötürü parlamentoların uluslararası arenada yürütülen tartışma ve alınan kararlara girdi sağlamaları, katılmaları ve takip etmeleri büyük önem teşkil etmektedir.

3. Bölüm

Parlamento ve diğer resmi kurumların rol ve sorumlulukları

Sorumluluk paylaşımı

Parlamento ve hükümetin güvenlik meselelerinde birbirinden farklı rolleri olsa da güvenlik sektörünün etkin işleyişinin sorumluluğunu paylaşırlar. Böylesi bir sorumluluk paylaşımı düşüncesi, siyasi ve askeri liderler arasındaki ilişkiler için de geçerlidir. Bu iki grubun mensupları, birbiriyle çelişen amaçlar güden iki rakip olarak düşünülmemelidir. Tam tersine güvenlik siyasetinin etkin, kapsamlı ve insan merkezli kılınmasında birbirlerine ihtiyaç duyarlar. Bu nedenle demokratik gözetim, siyasi liderler ve üst düzey askeri görevliler arasında güvene, iletişime ve her iki gruba da aynı derecede müdahil kılma iradesine dayalı diyalogu da beraberinde getirmelidir. Üstelik düzenli fikir alışverişleri, siyasilerin ve askeri liderlerin birbirlerine yabancılaştıklarını önlediğinden istikrarın pekişmesine yardımcı olur.

Rol dağılımı

Devletin üç erkini oluşturan yasama, yürütme ve yargı, ulusal güvenlik siyasetinde temel rolleri üstlenirler. Yürütme erkinin üç temel aktörü olan devlet başkanı, hükümet ve genelkurmay başkanının belli başlı işlevlerinin neler olduğu 3 nolu Kutucukta kısaca açıklandı. Ülkelerin siyasi sistemleri birbirinden farklı olabildiğinden bu tablonun amacı yalnızca söz konusu işlevlere dair genel bir bilgi sunmaktır. Burada amaç, her ülkedeki durumu ayrı ayrı irdelemek değildir.

Parlamento, yargı ve yürütmenin yanı sıra sivil toplum da güvenlik siyasetinin belirlenmesi ve uygulanmasında gayriresmi ancak önemli katkılarda bulunurken medya da tüm devlet aktörlerinin niyet ve eylemlerini kamuya duyurarak bu çabaya katılır. (bkz. 6. bölüm)

Son olarak ulusal güvenlik siyasetinin ve bütçesinin uygulanmasının gözetiminde iki kurumsal aktör yani Ombudsman (bkz. 16. bölüm) ve Sayıştay (bkz. 24. bölüm) önemli roller üstlenirler.

Siyasi hesap verilebilirlik

Güvenlik güçleri, devletin üç temel erkinin her birine karşı sorumlu olmalıdırlar:

- ✓ **Yürütme**, merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler yoluyla doğrudan denetim yetkisini icra eder ve güvenlik güçleri etkinliklerine ilişkin genel yol gösterici ilkeleri ve öncelikleri saptar.
- ✓ **Yasama**, güvenlik güçleri ve onların yetkilerini tanımlayan ve düzenleyen yasalar geçirerek ve ilgili bütçe tahsisatını onaylayarak parlamento gözetimini yerine getirir. Bu kontrol, kamudan gelen şikayetler üzerine soruşturma yürütecek parlamento komisyonu ya da ombudsmanlığın oluşturulmasını da kapsayabilir.
- ✓ **Yargı**, hem güvenlik sektörünü yakından izler hem de gerektiğinde sivil ve ceza yargılama usulü yoluyla güvenlik hizmeti verenlerin yasaya aykırı davranışlarını kovuşturur.

3 Nolu Kutucuk

Devletin üç erkinin güvenlik sektörüne ilişkin muhtemel işlevleri

	Parlamento	Yargı	Yürütme		
			Devlet Başkanı	Bakanlar Kurulu	Genelkurmay Başkanı
Başkomutanlık	Bazı ülkelerde parlamento, başkomutanın kim olacağını tartışır ve/ya da atar	Anayasa Mahkemesi, devlet başkanının ya da bakanlar kurulunun başkomutanlığının anayasaya uygunluğunu değerlendirir	Bazı ülkelerde devlet başkanları yalnızca sembolik ya da törensel işleve sahipken bazılarında savaş zamanında başkomutanlık gibi gerçek yetkilerle donatılmışlardır	Hükümet, savaş zamanında başkomutanlık yapar	Bazı ülkelerde genelkurmay başkanlığı yalnızca savaş zamanında bazılarında ise sürekli mevcuttur
Güvenlik Siyaseti	Güvenlik kavramını tartışır ve kabul eder ve kanun çıkarır		Güvenlik siyasetiyle ilgili kanunları onaylar	Güvenlik siyasetini önerir ve uygular	Hükümete tavsiyelerde bulunur, güvenlik siyasetini planlar, uygular ve uygulanmasına yardım eder
Bütçe	Bütçeyi onaylar			Bütçe önerir	Hükümete tavsiyede bulunur
Savunma Yasaları	Yasaları kabul eder	Anayasa mahkemesi, yasaların anayasaya uygunluğunu denetler	Yasaların yürürlüğe konulmasını onaylar	Yasa önerir ve yönetmelikleri kabul eder	Hükümete tavsiyede bulunur, yasaları uygular
Personel	Bazı ülkelerde parlamento, yüksek atamaları yapma yetkisine sahiptir	Atananların eylemlerinin yasalara uygunluğunu yargılar	Üst düzey komutanları atar; personel planlarını onaylar	Üst düzey komutanları atar	Personel planlarına ilişkin tavsiyede bulunur; personel planlarını uygular; daha alt düzeydeki komutanları atar



Silah Tedariki	Başlıca silah projelerini gözden geçirir ve/ya da onaylar	Yolsuzluk ve kaçakçılık kanunlarının ihlallerini yargılar		Silah edinme konusunda öneride bulunur	Silah edinme prosedürlerini başlatır ve uygular
Yurtdışına asker gönderilmesi/ yabancı askerlerin kabul edilmesi	Söz konusu kararların ön onayı, müteakip onayı ya da onaylanmaması	İlgili kişilerin eylemlerinin yasaya uygunluğunu yargılar		Uluslararası katılımı müzakere eder; bu katılımın koşullarına karar verir	Operasyonel komuta
Uluslararası anlaşmalar, ittifaklara katılma onaylama	Onaylama		Uluslararası anlaşmaları imzalar	Uluslararası müzakerelerden sorumludur	Hükümete tavsiyede bulunur

Daha önce de belirtildiği gibi her ülkede devletin üç ana erkinin rolleri farklı olabilir. Bununla birlikte güvenlik sektörünün siyasi anlamda kötüye kullanılmasının önüne geçilmesini sağlayacak daimi bir güç paylaşım sisteminin oturtulması elzemdir. Pek çok ülkede güvenlik meselelerinde hakim rolün hükümet tarafından yerine getirildiği düşünülürse parlamentonun etkin gözetim yetki ve kaynaklarıyla donatılması büyük önem arz eder. Yeni güvenlik koşulları, (bkz. 1. bölüm) resmi kurumları rollerini yeniden tanımlamaya iteceğinden, bu durum daha da önem kazanmaktadır.

Demokratik gözetim ve parlamenter gözetimin ilkeleri

Güvenlik ve savunma konularının ulusal egemenliğin kapsamına girdiği düşünüldüğünden demokratik ve parlamenter gözetim alanlarında üzerinde fikir birliğine varılan uluslararası standartlar bulunmamaktadır. Ancak AGİT Uygulama Esasları gibi bazı bölgesel standartlar saptanmıştır (daha fazla bilgi için bkz. 66 Nolu Kutucuk). Bunların yanı sıra demokratik sivil-asker ilişkilerini düzenleyen bazı ilkeler de bulunmaktadır:

- ✓ Devlet, toplumda meşru güç kullanma tekeline sahip tek aktördür; güvenlik güçleri meşru demokratik otoritelere karşı sorumludur;
- ✓ Parlamento egemendir ve güvenlik ve savunma siyasetlerinin geliştirilmesi, uygulanması ve gözden geçirilmesinde yürütmeyi sorumlu tutar;
- ✓ Savunma ve güvenlik harcamalarının izin ve tahkikinde parlamento yegane role sahiptir;
- ✓ Olağanüstü hal ve savaş durumu ilanı ve kaldırılmasında parlamento, çok önemli bir rol oynar (bkz. 18. Bölüm).

- ✓ İyi yönetim (bkz. 4 Nolu Kutucuk) ve hukukun üstünlüğü ilkeleri, yürütmenin tüm organlarının yanı sıra güvenlik sektörü için de geçerlidir;
- ✓ Güvenlik sektörü personeli, bireysel olarak ulusal ve uluslararası kanunların (sivil ve cezai sulistimal) çiğnenmesi durumunda mahkemeler önünde sorumludur;
- ✓ Güvenlik sektörü teşkilatları, siyasi olarak tarafsızlardır.

4 Nolu Kutucuk

Güvenlik sektörünün demokratik gözetiminde önemli bir değer olarak iyi yönetim

"İyi yönetim; öngörülebilir, açık ve anlaşılır kılınmış siyaset yapımı, meslek ahlakıyla donanmış, kamunun iyiliği, hukukun üstünlüğü ve şeffaflığın geliştirilmesi yönünde çalışan bir bürokrasi ve kamuyu ilgilendiren tüm meselelere katılan, güçlü bir sivil toplumla özdeşleştirilebilir. Öte yandan kötü yönetim keyfi siyaset yapımı, hesap verebilirlikten uzak bürokrasiler, uygulamaya geçirilmeyen ya da adil olmayan yasal sistemler, icrai yetkinin sulistimali, kamusal hayatın uzağında kalan bir sivil toplum ve yaygın yolsuzluklarla karakterize olmuştur. "

Kaynak: World Bank. 1994. Governance: The World Bank's Experience Washington

II. Kısım

Ulusal güvenlik siyasetinin gözetimi

4. Bölüm

Ulusal güvenlik siyasetinin oluşturulması

Ulusal güvenlik siyasetinde yer alanlar

Ulusal güvenlik siyaseti, hükümetin güvenliğe yaklaşımını ve bu güvenliğin nasıl gerçekleştirileceğini ortaya koyar. Bu siyaset, devlet ve toplumun iç ve dış güvenliğini etkileyen güvenlik sektörü hakkında belli başlı kararları içerir. Verili bir güvenlik anlayışı üzerine temellenir, askeri doktrinin genel ilkelerini oluşturur ve devletin taraf olduğu uluslararası ve bölgesel düzenlemeler çerçevesinde geliştirilir. Bu nedenle ulusal güvenlik siyaseti yalnızca ulusal güvenlik gereksinim ve önceliklerinin algılanış biçimine dayanmaz aynı zamanda başka birçok dış faktör, baskı ve taahhüdün etkisiyle de biçimlenir. Ulusal güvenlik siyaseti, her durum ve şartta devletin anayasasında belirtilen ilke ve değerlerle uyumlu olmalıdır.

5 Nolu Kutucuk

Ulusal güvenlik siyasetine dair sorular

Ulusal güvenlik siyaseti belgelerinin tartışılması ve onaylanması sırasında ya da özel koşullarda bu belgelerin uygulanmasına dair tartışmalarda halkın temsilcileri, şu soruların bir kısmını ya da tamamını yöneltmelidirler:

- ✓ Toplum ne tür tehdit ve risklere karşı korunma gereği duymaktadır? Hangi değerler ve kimin değerleri korunmalıdır? Ve dolayısıyla ne tür bir güvenliğe gereksinim vardır?
- ✓ Ulusal güvenlik siyaseti, örgütlü suçlar ve terörizm gibi topluma yönelik risklerin tahlilini içeriyor mu?
- ✓ Ne ölçüde bir güvenlik yeterlidir?
- ✓ Ulusal güvenlik en iyi ne şekilde gerçekleştirilebilir: Bir ittifaka katılarak mı, tarafsızlığı koruyarak mı?
- ✓ Ulusal güvenlik güçlerinin ne tür operasyonlar yürütmesi muhtemeldir? Bu güçler salt savunma operasyonlarında mı yer alacaklar yoksa barışı koruma operasyonlarına da katılacaklar mıdır?
- ✓ Arzulanan güvenlik düzeyine ulaşılması için hangi araçların hazır tutulmasına ve hangi sektörlerin katkıda bulunmasına ihtiyaç duyulmaktadır? (Ne kadar bir süre için ve hangi koşullar altında?)
- ✓ Güvenlik siyaseti ne sıklıkta gözden geçirilmelidir?
- ✓ Güvenlik siyasetinin uluslararası insani ve insan hakları hukuku ve ilkeleriyle uyumlu olması nasıl sağlanacaktır?



- ✓ Ekonomik ve mali sonuçları neler olacaktır ve vergi mükellefleri ne kadar ödemeye hazır olacaklardır?
- ✓ Güvenlik siyaseti ve bu siyasetin uygulanmasının dış ilişkiler ve bölgesel istikrar üzerinde ne tür etkileri olacaktır?
- ✓ Kitle imha silahlarına ilişkin uygulanmakta olan ve gelecekteki ulusal strateji nedir?

Genel bir kaide olarak ulusal güvenlik siyasetinin uygulanması birçok devlet kuruluşu ve departmanın katılımını ve ilgili siyasi belgelerin oluşturulmasını kapsamaktadır. Bu nedenle bir ülkenin tüm ilgili aktörleri ve güvenliğin her boyutunu içeren kapsamlı bir ulusal güvenlik stratejisi geliştirmesi son derece önemlidir. Böylesi bir yaklaşım, hükümete güvenliğin tüm boyutlarını bütüncül ve kapsamlı bir şekilde ele alma fırsatını sağlar. Yeni tehditlerle mücadele, ordu, maliye bakanlığı, polis, sınır muhafaza ve istihbarat teşkilatları gibi pek çok kurumun katılımını kapsadığından özellikle terörizm ve uluslararası suçlar gibi "yeni" riskler, ortaklaşa ve uyumlu çabaları gerekli kılmaktadır.

Parlamento katılımının önemi

Tüm bunların ışığında ve parlamentonun misyonunun halkın çıkar ve kaygılarını temsil etmek olduğu düşünüldüğünde parlamentonun ulusal güvenlik siyasetinin geliştirilmesine dahil olması ve şeffaflık içinde onaylaması için birçok neden ileri sürülebilir:

- ✓ Ulusal güvenlik siyaseti, insanların yaşamlarını, değerlerini ve refahını yakından etkiler ve bu nedenle de salt yürütme ve askeriye'nin değerlendirmelerine bırakılmamalıdır;
- ✓ Ulusal güvenlik siyaseti, ordunun ve onun kadın ve erkek tüm görevlilerinin geleceği açısından önemli sonuçlar doğurur;
- ✓ Ulusal güvenlik siyasetinin önemli mali sonuçları olacağından vergi mükelleflerini yakından ilgilendirir;
- ✓ Mali götürülerine ek olarak güvenlik önlemleri, vatandaşların özgürlüklerini sınırlandırabilir ve bu yüzden ki demokrasi üzerinde doğrudan etkileri vardır.
- ✓ Tüm bunlardan dolayı parlamentonun bu tür önlemlerin uygulanmakta olduğu uluslararası insani hukuk, özellikle de dört Cenevre Konvansiyonu ve iki Protokol, insan hakları hukuku, özellikle de İnsan Hakları Evrensel Bildirisi ve Siyasi ve Medeni Haklar Uluslararası Sözleşmesi ile uyumluluğunu garanti altına alması önem taşımaktadır. Siyasi ve Medeni Haklar Uluslararası Sözleşmesine göre kişiler belirli haklarından hiçbir koşulda yoksun bırakılamazlar. (Ayrıca bkz. 18-20. Bölümler).

Ulusal güvenlik siyasetinin oluşturulması aşamalarında parlamentonun rolü

Parlamento söz konusu olduğunda ulusal güvenlik siyasetinin tartışılması, geliştirme, karar alma, uygulama ve değerlendirme olarak tanımlanabilecek dört aşamalı bir süreç halinde düşünülmelidir. Yürütmenin bu siyaseti belirleme ve uygulama sorumluluğuna bir müdahalede bulunulmaması gerekirken bu süreç mümkün olduğunca şeffaf ve katılımcı olmalıdır. Güvenlik sektörünün kendisi ve askeri-endüstri kompleksi de dahil olmak üzere bu siyaset üzerinde etkiye sahip olanların tümü arasında bir dengeye ulaşılmalıdır.

Bütün bu aşamalarda parlamenterler, halkın güvenlik kaygı ve beklentileri hakkında yürütmeyi bilgilendirmek için mevcut mekanizmalardan yararlanmalıdırlar: sözlü ve yazılı sorular, tezkereler, araştırma ve soruşturmalar, komisyon oturumları, "beyaz kitaplar", bakanlara ve dairelere yapılan yazılı açıklamalar. (Güvenlik sektöründe uygulanmakta olan parlamento mekanizmaları için ayrıca bkz. 14. Bölüm)

Geliştirme

Tüm parlamenter sistemlerde yeni bir ulusal güvenlik siyasetinin geliştirilmesi aşamasında parlamentolar sınırlı bir role sahiptirler. Bu görev öncelikle hükümetin yetkili mercilerince yerine getirilir. Bununla birlikte mevcut siyasetin halkın gereksinim ve isteklerini yansıtıp yansıtmadığının tespitinde ve gerektiğinde güvenlik siyasetinin gözden geçirilmesinin talebinde parlamento ve parlamento üyeleri son derece önemli bir rol oynayabilirler.

İdeal olan, parlamentonun rolünün yalnızca kabul ya da reddedebileceği belgelerin kendisine sunulmasıyla sınırlı olmamasıdır. Sürecin daha başlangıcında hazırlanmakta olan siyaset belgeleri ve mevzuatlara (parlamentodaki siyasal görüşlerin çeşitliliğini yansıtacak) bir girdi sağlanması amacıyla parlamentonun yetkili komisyonlarına danışılması gerekmektedir. Bu, sadece halkın kaygılarının daha sürecin başlangıcında aktarılmasını mümkün kılmakla kalmaz siyaset belgesi onay için sunulduğunda parlamentoda daha olumlu bir atmosfer ve tartışmanın gerçekleşmesini de güvence altına alır. Ulusun en yüksek çıkarları, parlamentoda çoğunluk ve muhalefet arasındaki iktidar ilişkilerini aşmalı ve ulusal güvenlik belgesinin demokratik bir biçimde ele alınmasına bir engel oluşturmamalıdır. Bu ruh içinde parlamento, kendisine sunulan belgede değişiklikler önerebilmelidir.

Karar alma

Parlamento, karar alma aşamasında çok önemli bir role sahip olabilir ve olmalıdır da. Bilhassa ulusal güvenlik siyaseti belgesi parlamentoya iletiildiği andan itibaren artık "parlamentonun mülkiyeti" ve doğrudan sorumluluğu altındadır. Bu yüzden ki söz konusu belge üzerinde derinlemesine bir çalışma yapılabilmesi için yeterince zaman ayrılmalı ve aceleyle getirilmesinden kaçınılmalıdır.

Parlamento, hükümet tarafından önerilen yeni siyaseti ve mevzuatı kabul edebilir, reddedebilir ya da bazı değişiklikler de önerebilir. Yine bu aşamada da parlamento,

inisiyatifi eline almalı, nüfuzunu sergileyebilmeli ve sunulan belgeden hoşnut değilse değişiklikler önerebilmelidir. Parlamentoda yürütülecek tartışmalar ve karar alma sürecinde yöneltilebilecek sorulara bu bölümün önceki sayfalarında yer verilmiştir.

Bu aşamada parlamento etkisini en fazla bütçe tahsisi konusunda kullanır. (Mali kaynaklar konusunda daha fazla bilgi için bkz. VI. Kısım). Söz konusu etki, parlamentonun ilgili komisyonunun ayrı bir oturum düzenlemek ve bütçe tahsisi yapılacak her kalemin yanı sıra güvenlik siyasetinin bütününe dair oylama yapmakla görevlendirmesi ile de oldukça artırılmış olur. Savunma planları, incelenmek üzere yeterli zaman tanınarak oluşturulmalı ve talep edilen bütçe ile bağlantısı açıkça ortaya konulmalıdır.

Nihai olarak benimsenen siyasetin meşruiyetinin güvence altına alınmasında, bu siyasete kamu desteğinin sağlanması ve artırılmasında parlamento etkin bir rol üstlenebilir. Bu nedenle parlamentoda güvenlik meseleleriyle ilgili yürütülen tartışmalarda şeffaflık elzemdır. Ayrıca kamu ve medyanın parlamento oturum ve tartışmalarını takip edebilmesi de son derece önemlidir.

Uygulama

Parlamentonun ulusal güvenliğe ilişkin sorumluluğu, siyaset belgesinin ve hatta ilgili bütçenin benimsenmesi ile son bulmaz. Aksine onun gözetim ve denetim işlevleri bu aşamadan sonra daha da güçlendirilmelidir. Uygulama aşamasında parlamento, elinde bulunan tüm araçlarla (bkz. 14. Bölüm) ve Sayıştay gibi başka denetim kurumlarının da yardımıyla (bkz. 24. Bölüm) hükümet faaliyetlerini yakından izlemelidir. Parlamento, özellikle ilgili bütçe tahsisine ilişkin kararları yoluyla etkili olabilir. Parlamento ayrıca performans ve riayet denetimlerini yürüten dairelerin teknik ve profesyonel açıdan yetkinliklerini de gözden geçirmelidir.

Hükümet tasarruflarının parlamento tarafından onaylanmasının gerekli olduğu köklü değişimlerin ya da krizlerin yaşandığı durumlarda parlamento müdahalede bulunabilir. Yurt dışına asker gönderilmesi (bkz. 22. Bölüm) ve olağanüstü hal ilanı (bkz. 18. Bölüm) bu durumlara örnek olarak verilebilir. Buna ek olarak hükümet ciddi hatalar yaptığında da parlamento müdahale edebilir. Hükümete sorular yöneltebilir, daha vahim durumlarda da özel bir soruşturma talep edebilir.

Genel değerlendirme ve çıkarılan dersler

Demokratik bir ortamda hükümet, uyguladığı siyasetin geçerliliğini değerlendirmek ve bu değerlendirmenin nicel ve nitel sonuçlarını parlamentoya sunmakla sorumludur. Parlamento söz konusu olduğunda böylesi bir değerlendirme, ilgili bütçenin uygulanmasına ilişkin sayısal ve performans denetimini de kapsamalır. Bu, geçmiş sayılabilecek bir değerlendirme olsa da mevcut siyasetin onaylanması ya da yeni bir siyasetin geliştirilmesini mümkün kılabileceğinden dikkate değerdir. Sivil toplumun dinamik olduğu yerlerde hükümet dışı örgütler de kendi değerlendirmelerini yapabilirler. Barış misyonları, büyük ve maliyetli silah sistemleri, savunma bakanlığının personel alım sistemleri (özellikle askere alma) bunlara örnek olarak gösterilebilir. Parlamentolar ayrıca özel performans denetimlerini gerçekleştirmek üzere danışmanlar da görevlendirebilirler.

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Güvenlik siyaseti

- ▷ Ulusal güvenlik siyaseti, operasyonel doktrinler, savunma planları ve bütçe talepleri arasında mantıklı ve açıklanabilir bir bağlantı bulunmasını temin edin.
- ▷ Gerektiğinde (başka ülkelerde benzer koşullarda uygulanan siyasetlerle karşılaştırdıktan sonra) hükümetin güvenlik siyasetinin geçerliliği ve/ya da bu alandaki son gelişmeler ışığında (evrilen güvenlik siyaseti ve aktörleri hakkında bkz. 1. Bölüm) güncelleştirilmesine dair parlamentoda sorular yöneltin.
- ▷ Parlamento, ulusal güvenlik siyasetinin geliştirilmesi, karar alınması, uygulanması ve değerlendirilmesi süreçlerinde parlamentonun tüm bu aşamalardaki rolünü belirleyerek yasa çıkarmalıdır.

Yöneltilcek sorular

- ▷ Ulusal güvenlik siyasetinin tanımlanması ya da yeniden tanımlanması sürecinde "Ulusal Güvenlik Siyasetine Dair Sorular" başlıklı 5 Nolu Kutucukta belirtilen soruların çoğunluğunun yöneltilmesini temin edin.

Ulusal güvenlik siyaseti ve uluslararası düzenlemeler

Uluslararası ilkeler

Uluslararası anlaşmalar, ulusal güvenlik siyasetinin tanımlanması seçeneklerini kısıtlayabilir ya da genişletebilir. Dünya ülkelerin büyük çoğunluğu Birleşmiş Milletler, üyesi olduğundan BM Şartının 2.3 ve 2.4. maddeleriyle bağlıdırlar. Bu maddelere göre:

"Tüm üyeler, uluslararası nitelikteki uyuşmazlıklarını, uluslararası barış ve güvenliği ve adaleti tehlikeye düşürmeyecek biçimde, barışçı yollarla çözerler. "

"Tüm üyeler, uluslararası ilişkilerinde gerek herhangi bir başka devletin toprak bütünlüğüne ya da siyasal bağımsızlığa karşı, gerek Birleşmiş Milletler'in Amaçları ile bağdaşmayacak herhangi bir biçimde kuvvet kullanma tehdidine ya da kuvvet kullanılmasına başvurmaktan kaçınırlar."

Bununla birlikte birçok yerleşik uluslararası ilke bu konuda başvurulacak bir çerçeve sunabilir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun devletler arası işbirliği ve dostane ilişkilerle ilgili uluslararası hukuk ilkeleri hakkındaki 2625 (XXV) nolu Deklarasyonu (1970), BM Şartının sahih bir yorumu olarak kabul edilir ve bu nedenle de tüm üye devletler için bağlayıcı özelliğe sahiptir. Bu deklarasyonda birbirinden ayrılmaz ve eş değerde sekiz ilke beyan edilmektedir:

- I. ilke:** Kuvvet kullanma tehdidinden ya da kuvvet kullanımından kaçınma.
- II. ilke:** Uluslararası uyuşmazlıkların barışçı yollarla çözümü.
- III. ilke:** Devletlerin toprak bütünlüğü ve sınırlarının ihlal edilemezliği.
- IV. ilke:** Halkların kendi kaderlerini tayin ve uluslararası olarak tanınan ve güvence altına alınan sınırlar dahilinde barış içinde yaşama hakkı.
- V. ilke:** Devletlerin egemen eşitliği ve iç işlerine müdahale edilmemesi.
- VI. ilke:** İnsan haklarına saygı.
- VII. ilke:** Devletler arası işbirliği.
- VIII. ilke:** Uluslararası hukuka uygun olarak üstlenilen yükümlülüklerin iyi niyetle yerine getirilmesi.

Çok taraflı güvenlik ve savunma anlaşmaları

Güvenlik alanında çok taraflı bir dizi anlaşma mevcuttur. Bu anlaşmalar şu şekilde gruplara ayrılabilir (bu sıralama kapsamlı bilgi vermeyip yalnızca her kategoriye ait anlaşmalara örnekler sunmaktadır):

Dünya güvenliğini düzenleyen anlaşmalar: Birleşmiş Milletler Şartı

Uluslararası olan ve olmayan silahlı çatışmaları düzenleyen uluslararası insani hukuka dair uluslararası anlaşmalar: Dört Cenevre Konvansiyonu, 1949 ve iki Ek Protokolü, 1977.

Farklı silahlanma tür ve rejimleri ile ilgili uluslararası anlaşmalar: Antibalistik Füze Anlaşması, Stratejik Silahların İndirimi Anlaşması, Kara Mayınları Konvansiyonu, Tlatelolco Anlaşması gibi.

Bölgesel örgütler oluşturan ve güvenlik meseleleriyle kısmen ilgili olan uluslararası anlaşmalar: Amerikan Devletleri Örgütü Şartı, Avrupa Birliği Anlaşması, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Komisyonunun Nihai Kanunları- CSCE-AGİK, Afrika Birliği Anayasal Kanunu.

Askeri işbirliği ve karşılıklı savunma yardımına dair bölgesel anlaşmalar: NATO Anlaşması, Barış İçin Ortaklık Anlaşması, Batı Avrupa Birliği Anlaşması, Amerikan Karşılıklı Yardım Anlaşması.

Devletlerin bu tür uluslararası güvenlik anlaşmalarını onaylama gerekçeleri, uluslararası ve bölgesel güvenliğin güçlendirilmesi ve devletler arasındaki ikili ve çok taraflı işbirliğinin artırılması amacıyla uluslararası davranış ilkelerini tanımlamaktır. Normal şartlarda, dışişleri bakanlığı kanalıyla müzakere süreçlerine yürütme öncülük eder.

İki taraflı dostluk, işbirliği ve karşılıklı askeri yardım anlaşmaları ve sözleşmeleri

Bir devletin güvenlik siyasetinin belirlenmesinde iki taraflı anlaşmalar da merkezi bir role sahiptir. Yalnızca iki devletin taraf olduğu bu tür anlaşmaların hükümleri, ilgili ülkelerin kendine özgü değerleri, şartları ve gereksinimlerine en yakın biçimde uyarlanabilmesi amacıyla müzakere edilebilir. Eski Sovyetler Birliği ile ABD arasında imzalanan stratejik silahların indirimi anlaşmaları (START) buna örnek olarak verilebilir.

Bu anlaşmalar, ülkeler arasında dostluk ve saldırmazlığın ifadesi olarak görülmekle kalmaz (Rusya ile Ermenistan arasında Ağustos 1997'de imzalanan iki taraflı Dostluk, İşbirliği ve Karşılıklı Yardım Anlaşması gibi) bazı durumlarda yabancı topraklarda asker ve silah konuşlandırılması izni de dahil olmak üzere askeri işbirliğinin uygulama alanlarının belirlenmesine yardımcı olur. Rusya 1990'larda eski Sovyetler Birliği cumhuriyetleri ile askeri işbirliğine dair bir çok ikili anlaşma imzalamıştı.

Bu anlaşmalar ayrıca ihtiyaç duyulduğunda somut askeri yardımı da kapsayabilir. Bu açıdan 1994 Demokratik Ortaklık Şartı, 1992'de imzalanan ve ikili askeri ilişkilerin geliştirilmesinin yolunu açan ABD-Kazakistan Anlaşmasının devamı olarak görülebilir.

Sonuç olarak iki taraflı anlaşmalar, dış güvenlik siyasetinin ana hatlarının belirlenmesi, diğer ülkelerle dostane ilişkilerin geliştirilmesi ve somut sorunların çözülmesinde kullanılabilecek bir araç olarak düşünülebilir. Bu tür anlaşmaları onaylarken parlamentolar çoğunlukla geleneksel çok taraflı güvenlik anlaşmalarına kıyasla daha belirleyici bir konumda bulunurlar ve yürütme organının görüşeceği metinlerde değişiklik önermek için daha geniş bir perspektife sahip olurlar.

Parlamento ve kamu katılımının önemi

Uluslararası anlaşmaların onaylanması sürecine kamu ve parlamento katılımının yaygın bir uygulama haline dönüşmediği ülkelerde bu katılım, halk desteğinin artırılması açısından teşvik edilmelidir. İlke olarak bir demokraside yürütme, parlamentonun bilgisi ve rızası olmadan gizli sözleşmeleri ve iki taraflı anlaşmaları akdedemez. Ülkenin egemenliğini, toprak bütünlüğünü ve uluslararası statüsünü etkileyen uluslararası sözleşmeler, mutlaka parlamentoda tartışılmalı ve onaylanmalıdır.

İsviçre gibi kimi ülkelerde önemli anlaşmalar halkın onayı için referanduma götürülür. Bu yolla sivil toplumun ülkenin dış politikasındaki büyük değişikliklerde söz hakkı olması güvence altına alınır. İsviçre'de referandum süreci (bkz. 6 Nolu Kutucuk) onaylama sürecini önceler.

6 Nolu Kutucuk

Doğrudan demokrasi ve uluslararası anlaşmalar ve diğer önemli sözleşmelerin onaylanması: İsviçre örneği

İsviçre'de Federal Parlamento, Federal Konsey (hükümet) ve halk, uluslararası sözleşmelerin onaylanması sürecinde yer alırlar. Ülke için önemli addedilen anlaşmalar yalnızca parlamentonun değil halkın tartışmasına da açılır. Toplum, müzakere edilmiş anlaşmalar hakkındaki görüşünü referandum yoluyla açıklayabilir. Yine referandum yoluyla toplum, Federal Konseye yeni anlaşmalar müzakere etmeye başlaması ya da son vermesi konusunda izin verebilir. Hükümet, bir "kolektif güvenlik örgütüne ya da bir uluslarüstü topluluğa" girmek isterse de referandum gereklidir. (Federal Anayasanın 140.b maddesi)

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Anlaşma müzakereleri

- ▷ Parlamento ve ilgili komisyonlarının,
 - görüşme heyetlerine farklı siyasal eğilimlerden milletvekillerini alarak müzakere süreçlerine katılmalarını;
 - sivil toplumdan özellikle de ilgili araştırma ve o alana dönük çalışan gruplardan tavsiye almalarını;
 - halkın kaygı ve isteklerinin dikkate alınmasına imkan verecek biçimde görüşlerini hükümete resmi olarak ve zamanında iletebilmelerini temin edin.

Etki değerlendirmesi

- ▷ Bir anlaşmanın (gerek orta gerekse uzun vadede) siyasi, ekonomik, toplumsal, çevresel ve diğer potansiyel etkilerinin ayrıntılı bir analizinin parlamentoya sunularak tartışılmasını temin edin.

Onaylama

- ▷ Anlaşmanın onayının parlamentodan makul bir zaman zarfında talep edilmesini temin edin;
- ▷ İç hukukla onaylanacak uluslararası anlaşmanın tutarlı olmasını temin edin. Bunu, ya ulusal yasalarda değişiklik yaparak ya da gerekiyorsa ve mümkünse onaylanacak uluslararası sözleşmeye çekince koyarak ya da yorumlayıcı hükümler ekleyerek gerçekleştirebilirsiniz.

Çekince ve yorumlayıcı hükümlerin gözden geçirilmesi

- ▷ Ülkenizin koyduğu çekince ve yorumlayıcı hükümlerin geçerliliğinin, ulusal güvenlik siyasetinin düzenli gözden geçirilmesinin bir parçası olarak gözden geçirilmesini temin edin.

Sivil toplum ve medyanın rolü

Güvenlik sektörü, gitgide daha geniş ve karmaşık bir alan haline gelmektedir. Bu nedenle güvenlik sektörünün etkin gözetiminde onlara yardımcı olacak ve gereksinim duydukları kaynak ve uzmanlaşmış kadronun eksikliği parlamenterler için gittikçe daha büyük bir zorluk haline gelmektedir. Sonuçta parlamento, hükümetten hesap sorma yetkisini elinde bulundursa da onun rolünü tamamlayıcı bir çok kurum ortaya çıktı. Bu bağlamda gerek sivil toplum gerekse medya, parlamentonun çizdiği çerçeve dahilinde güvenlik sektörünün parlamenter gözetimine katkıda bulunabilirler.

Sivil toplum

Sivil toplum terimi, bir yandan resmi kurumlar diğer yandan da birey ve toplulukların özel hayatları arasında yer alan özerk örgütlere tekabül eder. Gönüllü derneklerden toplumsal hareketlere dek (farklı toplumsal çıkar ve etkinlik alanlarını temsil eden çok çeşitli örgüt ve gruplar gibi) çok geniş bir yelpazeyi kapsar. İleriki sayfalarda sivil toplumun güvenlik sektörünün hesap verilebilirliğinin güvence altına alınmasında neden bir rol üstlenmesi gerektiği, bu rolün neleri kapsadığı ve sivil toplumun parlamenter gözetime katkılarının neler olabileceği konularına yer verilecektir.

Sivil toplum ve demokrasi

Sivil toplum, demokratikleşme süreci için hem önemli hem de bu sürecin ifadesi olarak yerleşmiş demokrasilerin işleyişinde gittikçe güçlenen ve artan bir rol oynamaktadır. Sivil toplum, siyasi liderlere kamu harcamaları ve devlet politikaları hakkında karar verirken birbiriyle rekabet halinde olan çok çeşitli talep ve çıkarların göz önünde bulundurulması gerektiğini hatırlatır. Bu nedenledir ki dinamik bir sivil toplum, demokrasinin temel gereklerinden biridir. Böylesi bir sivil toplum, devlet iktidarı karşısında bir karşı ağırlık oluşturma, otoriter eğilimlere direnme ve çoğulcu doğasından ötürü devletin küçük bir zümrenin çıkarlarının aracı olmasını engelleme potansiyeline sahiptir.

Sivil toplum ve güvenlik sektörü

Akademik kurumlar, düşünce kuruluşları (think-tank), insan hakları örgütleri ve siyaset odaklı hükümet dışı örgütler gibi sivil toplum grupları, güvenlik sektörüne ilişkin karar ve siyasetleri etkin bir şekilde etkilemeye çalışabilirler. Hükümetler, bu sivil toplum örgütlerinin ulusal güvenlik, silahlı kuvvetler, polis ve istihbarat konularındaki kamusal tartışmaya katılımlarını teşvik edebilirler. Bu tartışmalar, hükümetin şeffaflığını daha da arttıracaktır.

Hükümet dışı örgütlerin ve güvenlik sektörüyle ilgili araştırma kuruluşlarının özel rolleri ve sağladığı girdiler

Hükümet dışı örgütler (HDÖ), genellikle toplumun belirli konulara ilişkin istek ve çıkarlarını temsil etmeyi amaçlayan özel ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlardır. Araştırma kuruluşları ise ya hükümetten bağımsız ya da devlet yardımı almaları dolayısıyla hükümetle ilişkide olan örgütlerdir.

HDÖ'ler ve araştırma kuruluşları, güvenlik sektörünün parlamenter ve demokratik gözetimine şu yollarla katkıda bulunabilirler:

- ✓ Güvenlik sektörü, askeri meseleler ve savunma konuları hakkında bağımsız analizler ve bilgilerin parlamento, medya ve kamuya yayarak;
- ✓ Güvenlik sektöründe hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygıyı yakından izleyerek ve teşvik ederek;
- ✓ Toplumun tamamı için önemli olan güvenlik meselelerini siyasi gündeme taşıyarak;
- ✓ Eğitici dersler ve seminerler yoluyla parlamentonun yetkinliği ve kapasitesinin artırılmasına katkıda bulunarak;
- ✓ Hükümetin güvenlik siyaseti, savunma bütçesi, tedarik ve kaynak seçenekleri hakkında alternatif uzman görüşü sunarak, bu konulardaki kamusal tartışmayı destekleyerek ve farklı siyaset seçenekleri oluşturarak;
- ✓ Ulusal güvenlik siyaseti kararları ve bu kararların uygulanma biçimleri hakkında geri bildirim sağlayarak;
- ✓ Kamuyu eğiterek ve kamusal alanda alternatif tartışmaların doğmasına yardımcı olarak.

Latin Amerika'da sivil toplum tarafından yapılan müdahaleler, güvenlik sektörünün gözetiminde hükümet dışı örgütlerin ve araştırma kuruluşlarının üstlenebilecekleri rollerin çeşitliliğini göstermektedir (bkz. 7 Nolu Kutucuk).

7 Nolu Kutucuk

Latin Amerika'da sivil toplum:

Sivil toplum örgütlerinin rol ve önemine dair açıklayıcı ve pratik bilgiler

Latin Amerika'da yeni seçilen sivil hükümetler silahlı kuvvetleri yeniden yapılandırmayı hedeflediğinden 1980'ler ve 1990'ların sonlarında sivillerle askerler arasındaki diyalogun geliştirilmesi amacıyla birçok sivil toplum örgütü kuruldu. Bu diyalog, silahlı kuvvetlerin izolasyonunun sona ermesine ve sivil toplum, seçilmiş görevliler ve üst düzey askeri yetkililer arasında mesleki fikir alışverişinin başlamasına yardımcı oldu. Güvenlik ve savunma konularında önemli bir sivil uzmanlık ve teknik yardım kaynağı olarak hizmet veren ve askeri politikalar ve bütçelerin incelenmesinde büyük sorumluluklar üstlenen bu gruplar, o zamandan bu yana daha büyük roller üstlendiler.



Örnekler

İlk örnek olarak Arjantinli sivil toplum örgütü *SER en 2000*'den söz edebiliriz. 1990 yılındaki askeri darbe girişiminin ardından kurulan *SER en 2000*, başlangıçta sivil toplum, siyasi partiler ve askeriye arasında diyalogun geliştirilmesi için bir platform olmayı amaçladı. Bu diyaloglar, *SER en 2000*'in gelecekteki savunma siyasetinin çerçevesini oluşturan temel yasa maddelerinin taslaklarının oluşturulmasında sivil bir katkıda bulunması için önemli bir temel oluşturdu.

Benzer bir şekilde Dominik Cumhuriyeti'nde FLACSO'nun bir parçası olan güvenlik ve savunma uzmanları, polis reformu için askerlerle birlikte bir yasa tasarısı hazırladı ve sonrasında tasarı hükümette ve Kongre'de incelenirken tavsiyelerde bulundu.

Latin Amerika'daki birçok grup, yasama meclislerinin askeri faaliyetleri gözetiminde insani ve teknik kapasitelerinin geliştirilmesi için ulusal kongrelerinde savunma ve güvenlik komisyonlarıyla yakın işbirliği içinde çalıştılar.

Peru'lu grup *Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos* (IDEPE), kongre üyelerinin yanı sıra savunma komisyonlarında yer alanlara askeri bütçenin ele alınması ve idaresi konularında eğitim verdi.

Guatemala'da ise FLACSO, istihbarat teşkilatının reformu ve askeri hizmet gibi konular da dahil orduyu etkileyen birçok yasanın tetkiki ve ele alınmasında kongreye yardım etti.

Sivil uzmanlığın eksikliği

Latin Amerika'da savunma ve güvenlik alanlarında sivil uzmanlık hâlâ yeterli düzeyde değildir. Sivil uzmanların sayısının yetersizliği, ordunun gözetiminden sorumlu yürütme ve yasama organlarının etkinliğini azaltan bir faktör olmuştur. Bununla birlikte kısa vadede sivil toplum örgütleri, resmi kurumlara yardım ederek ve gitgide daha da artan sayıda yurttaşı eğiterek bu boşluğun doldurulmasına katkıda bulunabilirler.

Bilgi ağı

Bu amaçla *SER en 2000*, yakın zamanda savunma ve güvenlik konularına eğilen düşünce kuruluşları ve hükümet dışı örgütler arasında bölgesel bir bilgi ağı oluşturdu. Güvenlik ve savunmaya ilişkin bir materyal ve mevzuat veritabanı hazırlayan bu bilgi ağı RESDAL (www.ser2000.org.ar), sivillere araştırma programları ve örgütü ziyaret imkanları sunmaktadır.

Kaynak: Chris Sabatini, *National Endowment for Democracy, Washington DC, 2002*

Medya

Bağımsız medya genellikle yurttaşlar ve temsilcilerinin karar alma mekanizmaları hakkında yeterli bilgi sahibi olmalarına yardımcı olur. Devletin üç ana erkinin faaliyetlerinin gözetimine katkıda bulunan medya, kamuda tartışmaya açılan meselelerin içerik ve kalitesini de etkileyebilir. Bu faaliyetleriyle de hükümeti, iş dünyasını, akademi ve sivil toplumu etkiler. Bu yüzden bağımsız medya, demokrasinin kilit önemdeki unsurlarındandır. 8 Nolu Kutucuk, hükümetlerini eleştirmeye çalışan gazetecilerin karşı karşıya kalabilecekleri büyük sorunlardan bahsetmektedir. Gazetecilerin güvenliğinin garanti edilmesi, basın özgürlüğünün olmazsa olmaz koşullarından biridir.

8 Nolu Kutucuk

Yeni tür savaşlar: basın özgürlüğü için zor zamanlar

"Dünya insanların yaklaşık üçte biri hâlâ basın özgürlüğünün bulunmadığı ülkelerde yaşamakta. (...) Bu noktada savaş bölgelerinde öldürülen ya da gazeteci olmalarına bakılmaksızın hedef alınan gazetecilerle hassas konulardaki yazı ve araştırmalarından dolayı ve keyfi davranışlar, zimmete para geçirme, haksızlık, suç ve şantajları açığa çıkardıkları için kasten öldürülen gazeteciler arasında bir ayrım yapmak gerekiyor. Eskinin düzenli orduları arasında değil de etnik, ideolojik, dini ya da yalnızca mücrim çıkarlar doğrultusunda yapılan yeni tür savaşlar, gazeteciliği çok daha tehlikeli hale getirdi. Ancak gazetecilerin bu çatışmalarda ölmeleri ya da yaralanmaları her zaman tamamen kaza eseri değildir. Bazen düzenli ordulara mensup savaşçılar da eylemlerinin bu istenmedik tanıklarının bilerek hedef almaktalar."

Kaynak: Yıllık rapor 2002, Sınır Tanımayan Gazeteciler

Resmi kurumlardan bağımsız olmadığı ülkelerde medya, kolaylıkla yöneticiler tarafından propaganda amacıyla suiistimal edilebilir. Böylesi durumlarda medyanın güvenlik sektörünün şeffaflığı ve demokratik gözetimine katkıda bulunması mümkün olmayacaktır.

İnternet kullanımının yaygınlaşmasıyla halkın resmi bilgilere erişim imkanı büyük ölçüde arttı. Geçtiğimiz on yılda daha fazla şeffaflığa, halka hesap verilebilirliğe ve resmi bilgilerin erişilebilir olmasına dönük bir eğilim gözlemlenmekte. Bu eğilim, yurttaşların daha fazla bilgi edinmelerine, önemli siyasi konularda kamusal tartışmaların kalitesinin artmasına ve sonuçta daha iyi bir yönetişimin ortaya çıkmasına katkıda bulunduğundan teşvik edilmelidir. Öte yandan, internetin bir sakıncası, ırkçılık ve antisemitizm gibi düşünceleri yaymak üzere aşırı gruplarca kullanılabilmesidir. Son zamanlarda yaşanan bazı çatışmalarda radyo istasyonları gibi diğer haber kaynakları, aşırı gruplar için platform işlevi gördü ve toplumun farklı kesimleri arasında kin ve nefret ortamının doğmasına neden oldu.

Güvenlik meselelerine dair bilgilerin toplanması ve yayılması

Demokratik ve iyi yönetim söz konusu olduğunda medyanın güvenlikle ilgili konularda kamu yararına bilgi toplama ve yayma hakkı ve doğruluk, gerçeklik tarafsızlık ilkelerine uygun habercilik yapma sorumluluğu vardır.

Bundan ötürü medya, bilgilendirme ve siyasi süreçlere katılma hakkı olan yurttaşlara parlamento ve hükümetin kararlarını ve politikalarını anlatmalarına yardımcı olabilir. Örneğin güvenlik alanında görevli kişiler, benimsenen güvenlik siyaseti, yurt dışında asker konuşlandırılması, askeri doktrin, silah tedariki ve ilgili anlaşma ve sözleşmeler, aktörler, güvenliğe dair gelecekte karşılaşılabilecek zorluklar ve ilgili tartışmalar hakkında bilgi sağlayarak medya, halkın bilgi edinme hakkına katkıda bulunabilir. Öte yandan, gizli bilgiler söz konusu olduğunda dışarıdan ya da kendi içinden kaynaklanan sansürle karşılaşılabılır.

Medya ve güvenlik meselelerine ilişkin mevzuat

Her ülke basın özgürlüğü hakkında kendi mevzuatını belirler. Basın özgürlüğü ilkesine, İnsan Hakları Evrensel Bildirisinin 19. maddesinde şu şekilde yer verilir:

"Her insanın, düşüncelerini özgürce açıklamaya hakkı vardır. Bu hak düşüncelerinden ötürü rahatsız edilmemek, ülke sınırları söz konusu olmadan, bilgi ve düşünceleri, her türlü araç ve yollarla aramak, elde etmek ve yaymak hakkını gerektirir."

Bu özgürlüğün nasıl sağlanabileceği ve korunabileceği konusunda uluslararası anlamda fikir birliğine varılmış yol gösterici kurallar bulunmamakla birlikte yukarıda sözü edilen uluslararası ilke, güvenlik meseleleriyle ilgili herhangi bir kısıtlamaya gönderme yapılmaksızın kalem alınmıştır.

9 Nolu Kutucuk

11 Eylül 2001 sonrasında basın özgürlüğü

Uluslararası Basın Özgürlüğü Günü her yıl 3 mayısta kutlanmakta. 2002 basın özgürlüğü gününün odağında 11 Eylül 2001'de gerçekleşen terörist saldırıların ardından ülkelerin ulusal ve uluslararası güvenliği pekiştirmek için alabilecekleri önlemlerin basın özgürlüğü üzerindeki olası etkileri yer aldı.

UNESCO Genel Direktörü Sayın Koïchiro Matsuura'ya göre "hiç şüphe yok ki temel hakların kullanımı ile terörizme karşı daha fazla güvenlik ihtiyacı arasında bir gerilim bulunmaktadır. Öte yandan terörizme karşı yürütülen herhangi bir kampanyanın başlıca amacı, özgürlüklerimizin güvenliği olmalıdır."

Kaynak: Parlamentolar Dünyası, Sayı 6, Mayıs 2002, PAB.

Güvenlik meselelerinde halkla iletişim halinde olan parlamento

İyi yönetişimin bir ilkesi olan demokratik gözetim, yalnızca kamunun parlamento düzeyinde tartışmaya açılan belli başlı konular hakkında bilgi sahibi olmasıyla etkin olabilir.

Güvenlik konularında kamusal iletişimin etkinliği, gerek hükümet gerekse parlamento tarafından kamuya iletilen bilgilerin zenginliği ve doğruluğuna bağlıdır. Parlamento, halkın olayların gelişimini ve meclisteki karar alma süreçlerinin sonuçlarını anlayabilmesi için kamunun gereken nitelikli bilgiye ulaşmasına özel bir özen göstermelidir.

Belgelerin kamu için erişilir kılınması

Parlamento için hükümetle işbirliği halinde ya da yalnız halkın bilgi edinmesini sağlamanın en etkin yollarından biri, güvenlik meselelerine dair bilgi ve belgeleri yazılı belgeler ve/ya da kendi internet sitesi kanalıyla halkın kullanımına sunmasıdır.

10 Nolu Kutucuk

Parlamentoların internet siteleri

2002 mayıs ayı itibarıyla 180 ülkede 244 tek kamaralı parlamento mevcuttur. (64 parlamento ise iki kamaralıdır). PAB, 128 ülkede 165 adet parlamenter internet sitesi belirlemiştir (iki kamaralı bazı parlamentoların iki ayrı web siteleri bulunmakta). PAB Konseyi tarafından 2000 mayıs ayında kabul edilen «*Parlamentoların internet sitelerinin içeriği ve yapısına dair yol gösterici ilkeler*» e PAB'ın web sitesinden ulaşılabilir: <http://www.ipu.org>.

Güvenlik sektörü konularında kamuya iletebilecek ve tercihen kolay ulaşılabilir bilgilere örnek olarak şunlar verilebilir:

- ✓ Ulusal güvenlik siyaseti gibi stratejik önemi haiz belgeler;
- ✓ Savunma bütçesi (gizli fonlar hariç);
- ✓ Güvenlik sektörüne ilişkin parlamentoda yapılan belli başlı tartışmalar, kararlar, tezkereler, yasalara vb. ait basın açıklamaları;
- ✓ Güvenlik meselelerinde parlamento ve komisyonlarda yapılan tüm tartışma ve toplantıların tutanakları (kapalı kapılar ardında yapılan toplantılar hariç); ayrıca bu tür kapalı oturumların konu ve iş tanımlarına dair raporlar
- ✓ Güvenlik konularında yürütülen meclis soruşturmalarıyla ilgili yayınlar;
- ✓ Tüm güvenlik hizmetlerinin işleyişine dair yıllık meclis raporları ya da gözden geçirmeleri;
- ✓ Ombudsman ya da sayıştay tarafından güvenlik sektörüyle ilgili kaleme alınan raporlar; ombudsman bazı özel soruşturmalara dair raporları kamuya açıklayamayacağından söz konusu raporları seçilmiş komisyonlara sunması istenebilir; hükümet, ombudsman ya da sayıştayın parlamentoya sunduğu raporlarla ilgili ne yaptığını açıklamalıdır;
- ✓ İki taraflı ve çok taraflı anlaşmalar hakkındaki bilgiler;
- ✓ Parlamenterlerin kişisel olarak ya da meclisteki siyasi grupların güvenlik meseleleriyle ilgili bütçe, uluslararası ittifaklara katılım, askere alma ve tedarik gibi konularda nasıl oy kullandıklarına dair bilgiler;
- ✓ Bilgilenme özgürlüğüne dair mevzuat.

Parlamento çalışmalarına halkın katılımının sağlanması

Parlamento ya da hükümetten kamuya tek taraflı bilgi akışı yeterli değildir. Parlamento, güvenlik konularında kamuya kendisiyle iletişim kurma imkanını vermelidir. İki yönlü bir iletişim ya da diyalogun sağlanması şu bakımlardan önemlidir:

- ✓ Yurttaşlar açısından katılımı ve sürekli gözetimi güvence altına alır;
- ✓ Halkın parlamento işleyişine olan güvenini artırır;
- ✓ Kötü yönetim uygulamaları için potansiyel bir denetim imkanı sunar (örneğin ombudsman aracılığıyla);
- ✓ Yasama ve hükümet politikaları için meşruiyet ve halk desteği sağlar ve böylelikle demokratik istikrara katkıda bulunur.

İki yönlü iletişim; parlamentoya dair haberler, parlamento oturumları ve denetimi hakkında iletilen bilgiler, televizyondaki tartışma programları ve parlamentonun araştırma hizmetleri tarafından komisyon üyelerine iletilen özel elektronik haber bültenleri gibi yöntemlerle pekiştirilebilir.

11 Nolu Kutucuk

Parlamentolar ve medya

"11. Asamble, ulusal parlamentoları aşağıdaki amaçlar doğrultusunda önlem almaya davet eder:

- i. Komisyon toplantıları dahil olmak üzere parlamento çalışmalarının daha büyük bir açıklıkla yürütülmesinin sağlanması ve bunun sadece bir iletişim politikası sorunu olarak değil aynı zamanda demokrasinin işleyişi üzerinde doğrudan etkileri olan önemli bir siyasal öncelik olarak düşünülmesi;
- ii. Klasik iletişim yöntemleriyle aşağıda sıralanan yeni bilgi teknolojilerinin daha verimli kullanılması:
 - a. Medya ve özellikle de meclis muhabirleri için mümkün olan en iyi çalışma koşullarının temin edilmesi;
 - b. Meclis tutanaklarının ve ayrıca zabıtların tam metinlerinin süratle yayınlanması gibi yöntemlerle meclis tartışmalarıyla ilgili bilgilerin hızla yayılmasının sağlanması;
 - c. Halk ve gazetecilerle elektronik ortamda doğrudan iletişim için online hizmetler verilmesi;
 - d. Meclis belgelerine tam erişimin ve böylelikle bir kanun tasarısının oylanmasının öncesinde kamuda tartışılmasının sağlanması;
- iii. İletişim konusunda uzman kişilerden yararlanılması;
- iv. Hukuki metinlere uzman bilgisi olmayan kişilerin erişiminin artırılması;
- v. Karar alımının hızlandırılması amacıyla prosedürlerin azaltılabileceği alanların belirlenerek ulusal meclislerin siyasal tartışmaların odağında olmasını sağlayacak önlemlerin alınması;
- vi. Enformasyon ve iletişim hizmetleri çerçevesinde yasaları tanıtan ve bu yasalarla yakından ilgili basın ve meslek çevreleri için temel özelliklerini açıklayan bilgilendirici dosyaların oluşturulmasının teşvik edilmesi;
- vii. Gazetecilere yönelik olarak onları yasama prosedürleri, meclis tutanakları ve parlamentonun uluslararası kuruluşlarla ilişkileri konusunda bilgili kılmak için seminerlerin düzenlenmesi. Yerel ve bölgesel gazete ve dergilerin habercileriyle özel olarak ilgilenilmelidir;
- viii. Yurttaşların gerek parlamenterler gerekse parlamento enformasyon hizmetleri ile interaktif iletişimini sağlayacak internet üzerinden iletişim ağlarının oluşturulması;
- ix. Birçok Avrupa ülkesinde, ABD'de ve Kanada'da olduğu gibi salt parlamento çalışmalarına ayrılmış bağımsız televizyon kanallarının kurulmasının teşvik edilmesi;
- x. Tamamen bağımsız ve yüksek nitelikli haber üretmeye çalışan ve piyasa güçlerince yok edilmekle tehdit edilen medya kuruluşlarına parasal ya da diğer yollarla yardım edilmesi."

Kaynak: Avrupa Konseyi Parlamenter Asamblesi'nin 1142 (1997) nolu kararı

Bir sistemin uzun vadeli demokratik istikrarı açısından halkın katılımı önemli bir unsurdur. Bu katılımın seviyesi ülkeden ülkeye farklılık gösterir. Bazı parlamentolarda halkın komisyon toplantılarına katılımına izin verilir. Bu, sivil toplum kuruluşlarının faaliyetleri ve yasama sürecine ilgi duyan bireyler için büyük önem teşkil edebilir. Böylesi bir katılım, komisyon toplantılarında bulunanlara toplantıya müdahale hakkı tanımasa da yalnızca dinleyici olarak katılımları bile oldukça değerlidir.

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Güvenlik siyasetine sivil toplumun katkısı

- ▷ Parlamentonun güvenlik meselelerine ilişkin çalışmalarında sivil toplum temsilcilerinin katkılarından yararlanmasını sağlayacak mekanizmaların işlediğinden emin olun.
- ▷ Bu amaçla yetkili kurumların, hükümet dışı örgütlerin ve medyanın güvenlik ve güvenlikle ilgili diğer meselelerde yetkili parlamento komisyonlarının çalışmalarına katkılarını kolaylaştıracak mevzuatın kabulünü teşvik edin.

Kamuoyunun bilgilendirilmesi

- ▷ Parlamentonun güvenliği etkileyen kararlarında ve bu kararları alma süreçlerinde etkin bir halkla ilişkiler siyaseti gütmesini temin edin.

Güvenlik ve basın özgürlüğü arasındaki ilişki

- ▷ Güvenlik meseleleri söz konusu olduğunda basın özgürlüğünün yasada ve uygulamada korunmasını ve bu konuda getirilen kısıtlamaların uluslararası insan hakları ilkelerini ihlal etmemesini temin edin.
- ▷ İlgili bilgilendirme özgürlüğü mevzuatının yürürlükte olmasını temin edin.

Güvenlik siyasetinde kadın-erkek eşitliği perspektifi

Kadın-erkek eşitliği, görece olarak son zamanlarda kamuoyunda ilgi görmeye ve tartışılmaya başlanmıştır. Bu konu artık güvenlik meselelerinde de önemli bir parametre olarak kabul görmektedir. Bu yalnızca mülteciler ve yerlerinden edilmiş kişiler de dahil olmak üzere silahlı çatışmalardan zarar görenlerin büyük çoğunluğunu kadın ve çocukların oluşturmasından değil aynı zamanda dünya nüfusunun yarısına tekabül eden ve erkeklerle eşit haklara sahip olan kadınların güvenlik sorunlarının çözümüne büyük katkıda bulunmalarından dolayıdır. Kadınların bilgi ve becerilerinden yararlanılması, güvenlik sorunlarına insan merkezli ve insani güvenlik yaklaşımıyla daha uyumlu dolayısıyla da daha sürdürülebilir çözümler üretilmesine yol açar. Bu yüzden güvenlik siyasetinde kadın-erkek eşitliğini amaçlarken bu amaca iki farklı açıdan yaklaşmak gerekir. Birincisi güvenlik politikaları, kadın-erkek eşitliği açısından "duyarlı" olan konulara değinmeli ve yoğunlaşmalıdır. Kadınların hak ve çıkarlarına saygıyı güvence altına almak için olası tüm çözümler sunulmalı ve gerekli yapılar oluşturulmalıdır. İkinci olarak güvenlik siyasetiyle ilgili tüm alanlara ve karar alma sürecinin tüm aşamalarına kadınların katılımını teşvik etmek elzemdir.

Kadınlar ve çatışmaların çözümü

Çatışmaların sona erdirilmesi, barışın korunması ve inşası, yalnızca savaşa ya da silahlı çatışmalara doğrudan katılanları (ki bunların büyük çoğunluğu erkektir) kapsamaz. Buna rağmen kadınların barış müzakerelerinde varlıkları hemen her zaman için marjinal olagelmıştır. Kadınların kendi rollerini aşmak ve normalde erkeklerin olan sorumlulukları üstlenmek zorunda kaldıkları savaş ve silahlı çatışmaların sürdüğü durumlarda bile bu böyledir. Ancak şu da gittikçe daha fazla kabul görmektedir ki kadınlar çatışmaların sona erdirilmesi çabalarına bilgi, beceri ve perspektifleriyle katkıda bulunmaktadır. Uygulamada kadınların karar alma süreçlerine, çatışmaların sona erdirilmesine ve barışı destekleyen faaliyetlere doğrudan katılımları, kadın ve erkeğin toplumda ve çatışma ortamlarındaki rolleriyle ilgili geleneksel bakış açısında bir değişimi gerektirmektedir.

12 Nolu Kutucuk

Barış sürecinde kadın-erkek eşitliği

"Kadınların ihtiyaç ve rollerini ihmal eden herhangi bir barış sürecinin yapay ve dolayısıyla istikrarsız olması kaçınılmazdır. " ... "Çatışma sonrası geçiş dönemleri süresince kadınların güçlendirilmesi, toplumsal ve ekonomik gelişmeyi yeniden başlatmak açısından önemlidir. Kadınlar, genellikle farklı biçim ve alanlarda da olsa tıpkı erkekler gibi savaşlarda ve silahlı çatışmalarda hem kurban hem de aktördürler. Savaşlar boyunca kadınlar, daha çok sorumluluk almayı gerektiren roller üstlenebilmektedirler. Bu değişikliklere karşın onlar, hem çatışmadan yeni çıkmış toplumlarda hem de uluslararası barış operasyonlarında barışın inşası stratejilerinin oluşturulması ve uygulanmasında çatışma sonrası barış inşası çalışmalarından çoğunlukla dışlanırlar."

Gendering Human Security: From Marginalisation to the Integration of Women in Peace-Building, 2001, Norwegian Institute of International Affairs

13 Nolu Kutucukta, BM Güvenlik Konseyi'nin 1325 (2000) nolu kararından alıntılara yer verildi. Söz konusu kararda kadınları çatışmaların (bir savaşma aracı olarak şiddet ve tecavüz de dahil) yalnızca kurbanları olarak gören bakış açısından onları, çatışmaların çözümlenmesi, barışın inşası ve korunmasında erkeklerle eşit şartlarda görev alan aktörler olarak gören bakış açısına geçişin öneminin altı çizilmektedir. Böylesi bir değişim, hem kadın hem de erkeğin savaş öncesi, sırası ve sonrasındaki faaliyet ve rollerine yeniden bakmayı ifade etmektedir. Bu demektir ki kadın-erkek eşitliğinin ve buna ilişkin meselelerin gerek ulusal gerek uluslararası düzeyde siyaset belirleme sürecinin ilk aşamalarında ve ilgili mevzuatta mutlaka bir yeri vardır.

13 Nolu Kutucuk

Barış operasyonları ve sürecinde kadın-erkek eşitliği perspektifi

Güvenlik Konseyi, (...)

- "7. Üye ülkelerin Birleşmiş Milletler Kadın Fonu, Birleşmiş Milletler Çocuk Fonu, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ve diğer ilgili kuruluşlar da dahil olmak üzere ilgili fon ve programların kadın-erkek eşitliği konusundaki eğitim çabalarına gönüllü olarak verdikleri mali, teknik ve lojistik desteği arttırmaya teşvik eder;
8. Barış anlaşmalarının müzakeresi ve uygulanmasında tüm ilgili aktörleri şu hususları da kapsayan ve kadın-erkek eşitliğini amaç edinen bir perspektif geliştirmeye çağırır: (a) Kadınların ve kızların ülkelerine dönme ve yeniden yerleşme sürecinde rehabilitasyon, reentegrasyon ve çatışma sonrası yeniden yapılanma konularındaki özel gereksinimleri; (b) Yerel düzeyde kadınların barış girişimlerini ve çatışmaların sona erdirilmesi çabalarını destekleyen ve barış anlaşmalarının tüm uygulama mekanizmalarına kadınların katılımını sağlayan önlemler; (c) Kadın ve kızların temel haklarının (özellikle anayasa, seçim sistemi, polis ve adli sistem alanlarındaki) korunmasını ve bu haklara saygı gösterilmesini güvence altına alan önlemler (...).
15. Güvenlik Konseyi'nin misyonlarında yerel ve uluslararası kadın grupları ile görüşmeler gibi yöntemlerle kadın-erkek eşitliğini ve kadın haklarını göz önünde bulundurma yönündeki istekliliğini ifade eder;(...)"

Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin 31 Ekim 2000 tarihli ve 1325 (2000)nolu kararından alıntılar

1325 (2000) nolu karar doğrultusunda BM Genel Sekreteri, 16 Ekim 2002'de "Kadın, Barış ve Güvenlik" konulu bir rapor sundu. Bu raporda silahlı çatışmaların kadın ve kızlar üzerindeki etkisi, uluslararası yasal çerçeve, kadınların barış süreçlerine, barış operasyonlarına, insani operasyonlara, yeniden yapılanma ve rehabilitasyon çalışmalarına ve yanı sıra silahsızlanma, seferberliğin sona ermesi ve reentegrasyon süreçlerine katılımları ele alınmakta. Raporda belirtilen koşulların bir kısmına bu bölümün sonundaki öneriler bölümünde yer verilmiştir.

Parlamento savunma komisyonlarında kadının yeri

PAB'ın son 25 yılda kadınların siyasetteki yeri konusunda dünya çapında yürüttüğü araştırmalar göstermiştir ki kadınlar parlamento savunma komisyonlarında hâlâ hemen hemen hiç yer almamakta ya da yeterince temsil edilmemektedir. Bu tür komisyonlarda kadınlar, başkan, başkan yardımcısı ya da raportör olarak çok nadiren görev almaktadır. 1997'de PAB tarafından yapılan Siyasette Erkek ve Kadının Yeri: Kurulma Aşamasında Demokrasi konulu bir araştırmaya göre parlamento komisyonlarında görev alan kadınlar hakkında bilgi veren 97 parlamentonun yalnızca % 3'ünde savunma komisyonunun başkanlığını bir kadın üstlenmişti. Komisyonların bütünü düşünüldüğünde ise komisyon başkanlarının yalnızca % 18.6'sı kadındı. Bu durumun başlıca iki etkeni vardır. Birincisi, dünya genelinde hâlâ çok az sayıda kadın parlamenter bulunmakta (Mayıs 2002'de bu oran % 14.3 idi). İkincisi, savaş ve barış ve güvenlik meselelerinin genellikle kadınlardan çok erkekleri ilgilendirdiği düşüncesi tüm dünya da geçerliliğini sürdürmekte. Bu, sorunlu bir görüştür; zira savaşlar, hiç şüphesiz bir devletin nüfusunun tamamını etkilemekte ve çoğunlukla kadınlar erkeklere oranla daha fazla mağdur olmaktadır.

Silahlı kadınlar

Yönetim, lojistik ve destek hizmetleri düzeyinde kadınların silahlı kuvvetlerde yer alması, pekçok ülkede sık görülen gelenekselleşmiş bir durumdur. Kadının yalnızca barış zamanında değil hatta daha da yoğun olarak savaş ve silahlı çatışmalar sırasında da geri saflarda bulunması oldukça önemli bir konudur. Buna karşın kadınların askeri birliklere ve operasyonlara katılımları çok daha yeni bir olgudur. Kadının ordudaki varlığı konusunda uluslararası düzeyde ve karşılaştırmalı olarak son derece az veri mevcuttur. Aşağıdaki 14 Nolu Kutucukta NATO üyesi ülkelerde kadının orduya katılımı konusunda örnekler verilmektedir.

14 Nolu Kutucuk

Silahlı kuvvetlerde kadın personel: NATO ülkelerinden örnekler

Ülke	Sayı	Toplam güce oranı
Belçika	3,202	% 7.6
Kanada	6,558	%11.4
Çek Cumhuriyeti	1,991	% 3.7
Danimarka	863	% 5.0
Fransa	27,516	% 8.5
Almanya	5,263	% 2.8
Yunanistan	6,155	% 3.8
Macaristan	3,017	% 9.6
İtalya	438	% 0.1
Lüksemburg	47	% 0.6
Hollanda	4,170	% 8.0
Norveç	1,152	% 3.2
Polonya	277	% 0.1
Portekiz	2,875	% 6.6
İspanya	6,462	% 5.8
Türkiye	917	% 0.1
Birleşik Krallık	16,623	% 8.1
ABD	198,452	% 14.0

Kaynak: NATO Review Yaz 2001

Kadınların zorunlu asker olarak ve/ya da profesyonel askeri birimlerde görev almalarının, genellikle siyasi liderlerin girişimlerinden ya da güvenlik sektöründe meydana gelen gelişmelerden kaynaklandığı rahatlıkla söylenebilir. Bu durum, birbirinden bağımsız gelişebilecek iki olguyla ilişkilendirilebilir:

- ✓ Ulusal güvenliğin korunması ve artırılması için nüfusun tamamının seferber edilmesi gerektiği düşüncesi;
- ✓ Silahlı kuvvetlerin modernizasyonu diğer tüm faaliyet alanları gibi toplumsal gelişmelerin etkisine açık olduğundan kadın-erkek eşitliği kavramına da gün geçtikçe daha duyarlı hale gelmektedir.

15 Nolu Kutucuk

Kadın-erkek eşitliğinin normalleştirilmesinde kadınların güvenlik siyasetine katılımının önemi

Hükümetin güvenlik siyaseti, kadın-erkek eşitliğinin normalleştirilmesi açısından değerlendirilebilir. Beijing'de yapılan 4. BM Dünya Kadın Konferansında BM, kadın-erkek eşitliğinin normalleştirilmesini, bu eşitliğin geliştirilmesi için küresel bir strateji olarak benimsedi. BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi (EKOSOK) kadın-erkek eşitliğinin normalleştirilmesini şu şekilde tanımlamaktadır: "... yasama, politikalar ya da programlar dahil olmak üzere herhangi bir planlı faaliyetin kadın ve erkek için her alan ve düzeydeki tüm sonuçlarının değerlendirilmesi. Bu, tüm siyasal, ekonomik ve toplumsal alanlardaki politika ve programların belirlenmesi, uygulanması ve değerlendirilmesinde kadının yanı sıra erkeğin de endişe ve deneyimlerinin içkin bir boyut olarak ele alınması böylelikle kadın ve erkeğin bunlardan eşit koşullarda yararlanması ve eşitsizliğin sona erdirilmesi amacıyla yönelik bir stratejidir. Nihai amaç, kadın-erkek eşitliği hedefine ulaşmaktır".

Kaynak: UN EKOSOK Kararları 1997/2

Kadınların silahlı kuvvetlere gittikçe artan katılımı ayrıca geleneksel savunmadan insan güvenliği anlayışına geçişe katkıda bulunabilir: Fiziksel güç ve eğitim gerektiren yöntem ve operasyonların yanı sıra ve bazen de onların yerine araştırma, enformasyon teknolojileri (bankacılık dahil) ve istihbarat faaliyetlerinin önemine gitgide daha fazla vurgu yapılmaktadır. Bu eğilim, özellikle kadın ve erkeğin eğitim ve öğretim hizmetlerinden eşit oranda yararlanabildiği ülkelerde kadınlar için yeni fırsatlar sunmaktadır.

16 Nolu Kutucuk

Kadınların güvenlik sektörüne dahil olmasıyla ortaya çıkan yeni boyutlar ve zorluklar

Kadınların güvenlik sektörüne ve özellikle de ordu ve polis güçlerine gittikçe artan katılımı, verilen eğitimin (özellikle de fiziki eğitimin) ve disiplinin kadın ve erkek için aynı olup olmaması gerektiği sorularını gündeme getirdi.

Bu durum ayrıca orduda, devletin diğer silahlı teşkilatlarında ya da poliste daha önceleri tamamen dışlanan cinsiyet boyutuna dair düzenlemelerin yapılmasını da gerektirdi: Aynı ya da farklı birliklerdeki evli ve evli olmayan çiftlerin özel ihtiyaç ve çıkarlarının yanı sıra anne ve babalığa dair konular da göz önünde bulundurulmalıdır.

Yeniden ele alınması gereken bir başka konu ise resmi kıyafetler, kıyafetlerin estetik ve hatta cinsel çekicilik boyutudur: Üniformalar kadın ve erkek için aynı mı olmalıdır? Üniformalar her koşulda erkeksi bir tarzda mı tasarlanmalıdır?

Bu gibi konuların üzerinde yeniden düşünülmesi gerekmektedir. Ulusal mevzuat, ordu, devletin diğer silahlı teşkilatları ve polis mevzuatları, yeniden oluşturulmalı ve modern çağın koşullarına uyarlanmalıdır.

Barişı koruma operasyonlarında ve savunma bakanlıklarında kadının yeri

NATO Review'ın yaz 2001 sayısında sunulan verilerden de anlaşılabilirceği gibi İkinci Dünya Savaşından bu yana barışı koruma operasyonlarına katılan kadın personel sayısı oldukça düşüktür. Yalnızca Kanada, Macaristan, Fransa, Hollanda ve Portekiz gibi birkaç ülkede barış operasyonlarına katılan personel içinde kadınların oranı % 5'in üzerindedir. Buna rağmen BM çerçevesinde elde edilen deneyimler göstermiştir ki kadınların katılımı, ilgili halk tarafından iyi karşılanmakta ve operasyonun sonuçları üzerinde olumlu etkiye bulunmaktadır. Örneğin bu sayede kadın-erkek eşitliği ve şiddet konusuna daha fazla değinilmektedir.

Kadınların savunma bakanı ve hatta savunma müsteşarı olarak atanmaları hâlâ son derece nadir görülen bir durumdur. 2000 yılı mayıs ayında PAB tarafından yapılan bir araştırmaya göre savunma/güvenlik konularından sorumlu bakanların yalnızca % 1.3'ünü kadınlar teşkil etmektedir. Gene kadınlar, bu alanda çalışan bakan yardımcılarıyla parlamento sekreterleri de dahil olmak üzere diğer bakanlık görevlilerinin yalnızca % 3.9'unu oluşturmaktadır (PAB ve BM'nin ortaklaşa yayınladıkları Siyasette Kadın: 2000 başlıklı dünya haritasına bakınız.)

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Bulgular

- ▶ Ordu, devletin diğer silahlı teşkilatları, polis ve istihbarat teşkilatlarının her kolunda ve bu kurumlara özgü eğitim merkezlerinde kadın personelin oranına ilişkin istatistiki veriler talep edin. Buna ek olarak üst düzeylerde ve karar alma mekanizmalarında yer alan kadınların oranı ve ülkenizin Birleşmiş Milletler, NATO ve güvenlik meselelerinin ele alındığı diğer uluslararası kuruluşlardaki heyetlerinde yer alan kadın sayısına ilişkin veriler talep edin.

Çatışmaların çözümü ve yeniden yapılanmada kadının rolü*)

- ▶ Müzakere heyetlerinde kadın-erkek dengesinin mümkün olduğunca gözetilmesini temin edin;
- ▶ Barış anlaşmalarında silahlı çatışmaların kadınlar üzerindeki etkileri, kadınların barış sürecine katkıları ve çatışma sonrası dönemdeki ihtiyaç ve önceliklerinin sistematik ve açık bir biçimde irdelenmesini temin edin;
- ▶ Çatışma süresince kadınlar tarafından elde edilen bilgi, beceri ve deneyim birikiminden yeniden yapılanma sürecinde tam anlamıyla yararlanılmasını temin edin.



Kadınlar ve barış misyonları*)

- ▷ Barış misyonları ve çatışma sonrası yeniden yapılanma sürecine kadınların katılımını destekleyin;
- ▷ Barış misyonlarında görev alanların ve diğer uluslararası personelin (muhtemelen yasama yoluyla) bulundukları kültür ve kadın-erkek eşitliği konularında yeterince duyarlı hareket etmelerini sağlayacak eğitimi almalarını temin edin.
- ▷ Kadın haklarını ihlal eden barış misyonu görevlileriyle diğer uluslararası personelin cezalandırılmalarını yakından takip edin.

Hükümet

- ▷ Savunma bakanlığında örneğin son on yılda kadın ve erkeklerce yerine getirilen sorumlulukların dengelenmesini temin edin. Üst düzey pozisyonlarda ve karar alma süreçlerinde görev almaları için kadınlara sunulan olanakların yasada ve uygulamada erkeklerle eşit olup olmadığını denetleyin.

Parlamento

- ▷ Parlamentodaki savunma ve güvenlik komisyonlarında geçmişte ve/ya da bugün kadınların ne düzeyde bulunduğunu ve ne gibi sorumluluklar üstlendiklerini gözden geçirin.
- ▷ Söz konusu komisyonlarda kadın-erkek eşitliğine özen gösterilmesini temin edin ve gerekirse bu konuda daha duyarlı davranılması konusunda ısrarlı davranın.

*) BM Genel Sekreterinin Kadın, Barış ve Güvenlik konulu raporundan alınan öneriler, 16 Ekim 2002.

III. Kısım

Güvenlik sektörünün başlıca operasyonel unsurları¹

¹ Güvenlik sektörünün anlaşılmasında askeriye-endüstri kompleksi önemli bir konu olmasına rağmen devlet güvenlik hizmetleri içinde yer almadığından burada ele alınmayacaktır.

8. Bölüm

Ordu

En eski zamanlardan bu yana varlığını sürdüren ordu, genellikle bir devletin kılıç ve kalkanı olarak düşünölegelmıştır. 17 Nolu Kutucukta da görölebileceği gibi 2002 yılının ortalarına gelindiğinde dünya da yalnızca birkaç ölkede bir kurum olarak ordu bulunmamaktaydı.

17 Nolu Kutucuk

Ordusuz ölkeler

Bazı ölkelerin silahlı kuvvetleri bulunmamaktadır. Bu ölkeler, Okyanusya'da yer alan Nauru, Maldivler, Kiribati, Samoa, Solomon Adaları, Tuvalu, Palau ve Vanuatu; Karayipler'de ise: Saint Vincent ve Grenadinler, St. Kitts ve Nevis, St. Lucia, Dominika, Grenada. Silahlı kuvvetleri olmayan diğer ölkelerse, Kosta Rika, İzlanda, Mauritius, Panama, Doğu Timor, Somali (ordu kurma girişimleri devam etmekte) Andora, San Marino ve Haiti'dir. Bu ölkelerin pek çoğunda ulusal muhafızlar ve sınır muhafızları gibi paramiliter birimler bulunmaktadır.

Ordunun işlevleri

Soğuk savaşın sona ermesinden bu yana yaşanan gelişmeler, ordunun işlevlerini tüm dünya da değişimlere uğratmıştır. Mevcut görevlerini daha farklı biçimlerde yerine getirmeleri istenirken ordulara yeni sorumluluklar da yüklenmiştir. Günümüzde ordular, genellikle şu beş işlevi yerine getirirler:

- ✓ Ülkenin bağımsızlığı, egemenliği ve toprak bütönlüğünün yahut daha geniş bir ifadeyle vatandaşlarının korunması
- ✓ Barışın inşası ve korunmasına yönelik uluslararası operasyonlar;
- ✓ Felaketlerde insani yardım sağlanması;
- ✓ İç güvenliğe dair görevler (asayişin bozulduğu durumlarda iç güvenlikten sorumlu birimleri desteklenmesi) ;
- ✓ Ulus inşasına katılım (toplumsal işlev)

Ulusal yasal çerçeveler ve ülkenin güvenlik anlayışına bağlı olarak ordunun yerine getirdiği işlevlerin düzeyi her ölkede farklı olabilir.

Egemenlik ve toplumun korunması

Güvenlik alanında yaşanan yeni gelişmeler ve tehditlere rağmen ülkenin ve müttefik ölkelerin dış saldırılara karşı korunması orduların en eski ve geleneksel ancak hâlâ en önemli görevi olmaktadır. Bu görev, yalnızca devletin toprağının ve siyasi egemenliğinin korunmasını değil geniş anlamıyla toplumun korunmasını da kapsar.

Soğuk Savaşın sona ermesinden bu yana siyasi liderler ve ordular, ülkenin ulusal egemenliğinin dış saldırıların yanı sıra terörizm, iç savaşlar, örgütlü suçlar, siber saldırılar gibi yeni ortaya çıkan ve askeri nitelikli olmayan tehlikelerin de tehdidi altında olduğunun gitgide daha fazla farkına vardılar (bkz. 1 Nolu Kutucuk). Günümüzde silahlı kuvvetlerin neredeyse tamamı savunma alanında bir reform süreci içindedir. 18 Nolu Kutucukta üç ana reform süreci tanımlanmaktadır.

18 Nolu Kutucuk

Savunma reformu: Ne amaçla?

1990'dan beri orduların büyük bir çoğunluğu köklü reformlar geçirdi. Bu reformların yapılmasının amacı her ülkede farklıydı. Ancak ana hatlarıyla açıklarsak bu reformların üç temel gayesi olduğu söylenebilir:

▷ Demokratikleşme

Komünizm sonrası, diktatörlük sonrası ve çatışma sonrası toplumlarda savunma reformu, demokratikleşme amacını taşıyordu:

- Ordunun, demokratik yollarla seçilmiş siyasetler karşısında hesap verilebilir kılınması; aksi takdirde ordu, demokrasi için bir tehdit oluşturur.
- Ordunun ihtiyaç duyduğu kaynaklar ile toplumun diğer kesimlerinin ihtiyaç duyduğu kaynakların dengelenmesi

▷ Yeni güvenlik ortamına uyum sağlanması

- Ordunun büyüklük ve bütçesinin yeni güvenlik tehditleriyle bağdaştırılması
- Ordunun barışı koruma gibi yeni misyonlara hazır hale getirilmesi

▷ Uluslararasılaşma

Ordular artık yalnızca ulusal sınırlar dahilinde değil diğer ülkelerin askeri birimleriyle birlikte uluslararası alanda da görev almaktalar. Böylesi bir uluslararası işbirliği, BM barış misyonlarında olduğu gibi geçici ya da NATO'da olduğu üzere uzun erimli ve kurumsal temelde olabilir; iki ya da çok taraflı olarak yürütülebilir.

- Ordunun bir dereceye kadar uluslararası komuta ve teşkilat yapılarına dahil edilmesi
- Araç-gereç, eğitim, yabancı dil, bilgi, komuta ve kontrol sistemleri (birlikte işlerlik) açısından ordunun diğer ülkelerin ordularıyla görev yapma yeteneğinin artırılması

Daimi uluslararası birlik örnekleri:

- 1. Almanya-Hollanda Kolordusu
- Baltık Taburu (Litvanya, Estonya, Letonya)
- Polonya-Danimarka-Almanya Kolordusu
- Slovakya, Macaristan, Romanya ve Ukrayna arasındaki Çokuluslu İstihkam Subayı Taburu ("TISA" Taburu)

Uluslararası barışa katkı

Orduların barış operasyonlarına katılmaları için en az iki neden mevcuttur. İlk neden, bölgelerin istikrarsızlaşması, ekonominin bozulması ve denetlenemeyen mülteciler akınları gibi yayılma potansiyeli olan tehlikelerin önüne geçilmesi ve çatışmaların önlenmesidir.

Ve ikinci neden insan güvenliğine katkıda bulunmanın bir aracı olarak ve çatışma bölgelerindeki sivil halkın korunmasıdır. Son zamanlarda çatışmaların şiddet boyutu hızla arttığından ve sivil halkı doğrudan etkilediğinden insan güvenliği ve özellikle de insan haklarının işlerliği, uluslararası topluluğun başlıca amacı haline geldi. Ayrıca barış misyonları, askeri birliklerin eğitimi ve gerçek senaryolarla deneyim kazanması fırsatı da yaratır.

Felaketlerde insani yardım sağlanması

Her ülke, deprem, sel, büyük yangınlar ve yerleşim yerlerinde meydana gelen uçak kazaları gibi doğal ya da insan kaynaklı felaketlerden etkilenebilir ve etkilenmiştir de. Bu tür olağanüstü durumlarda sivil makamlar, afetle baş edilebilmek için askeriye yardımı çağırırlar. Ordu, asayiş ve düzenin sağlanması, gıda, ilaç ve diğer kaynakların temini ve iletişim ve ulaşım hatlarının açık tutulması gibi görevler üstlenir. Ordunun insani yardım operasyonlarında kullanılması aynı zamanda toplumla olumlu bir iletişime girmesini ve böylelikle arkasındaki halk desteğinin artmasını sağlar.

Asayişin sağlanmasında sivil makamlara yardım edilmesi

Bazı orduların yerine getirdikleri bir başka işlev de asayişin sağlanmasından sorumlu sivil makamlara yardımcı olmaktır. Ne var ki askeriyeden bu tarzda yararlanılması bazı tartışmalı sonuçlara da doğurabilir. Toplum, sivil otoritelerin ve polisin yalnız başlarına baş edemeyecekleri kadar büyük tehditlerle karşı karşıya kalabilir ve bu yüzden askeri desteğe gereksinim duyulabilir. Örneğin terörist saldırılar, örgütlü suçlar ya da uyuşturucu kaçakçılığı bu tür tehditlerdendir. Fakat ordudan asayişin sağlanmasında yararlanılmasının şu tür sakınca ve tehlikeleri de olabilir:

- ✓ Askeriyenin siviller tarafından denetim ve gözetimini tehlikeye düşürebilir;
- ✓ Kaçınılmaz olarak ordunun siyasallaşmasına yol açar;
- ✓ Ordu asayiş ve düzeni yalnızca geçici olarak sağlayabilir; ancak çatışma ya da kargaşanın siyasal, toplumsal ve ekonomik nedenlerini ortadan kaldıramaz;
- ✓ Dış düşmanlarla muharebe için eğitilen silahlı kuvvetler, polise görevlerin yerine getirilmesi ve kendi ülkelerindeki sivil nüfusa müdahalede bulunulması konularında uzmanlaşmamışlardır;
- ✓ Dolayısıyla polis ve silahlı kuvvetler arasında rekabet doğması riski bulunmaktadır.

19 Nolu Kutucuk

Güney Afrika'da sivil yasaların uygulanması amacıyla ordunun kullanılması

(...) Güney Afrika Ulusal Savunma Gücü (SANDF), ancak Güney Afrika Polis yapılanmasının kapasitesini aşacak biçimde kamu düzeninin tamamen çökmesi ya da ulusal savunmanın gerekli olması gibi son derece istisnai durumlarda devreye sokulabilir. (...). Ordunun ülke içi kullanımı, parlamentonun denetimine tâbi ve temel haklara dair anayasa maddelerine ve ilgili mevzuata uygun olacaktır.

Kaynak: "Defence in a Democracy". Güney Afrika Cumhuriyeti'nin Ulusal Savunmasına dair Beyaz Kitap, Mayıs 1996.

Toplumsal işlevler

Ordular, özellikle de zorunlu askerliğin uygulandığı, ülkenin her bölgesinden, farklı toplumsal kesimler ve etnik kökenlerden gelen gençlerin (çoğunlukla da erkekler) bir arada çalıştığı ordular, ulus inşası sürecine katkıda bulunurlar. Özellikle göçmenlerden oluşan ya da çok kültürlü toplumlarda ordu, bir nevi erime potası işlevi görür. Ordunun bir diğer toplumsal işlevi de gençlere eğitim olanakları sağlamasıdır. İş bulma olanağı kısıtlı olan ya da hiç olmayan kimseler de orduya katılma avantajından yararlanabilirler. Bilhassa gelişmekte olan ülkelerde ordunun bir diğer toplumsal işlevi de kıdemli askerlerini yardımıyla eğitim, önleyici sağlık ve bakım hizmetleri ve ekolojik bozulmanın önüne geçilmesi konularında ücra bölgelerde sivil yönetime destek ve yardım sağlamaktır.

Bu toplumsal işlevler, ordunun toplumuna ne tür katkılarda bulunabileceğine dair örnekler sunmaktadır. Bununla birlikte bazı ülkelerde ordunun topluma, ekonomiye ve siyasete olumsuz yönde müdahalelerde bulunduğu da şahit olmaktayız. Örneğin bazı ülkelerde ordu, siyasete müdahale etmekte ve sivil hükümet için bir tehdit oluşturmaktadır. Yine bazı ülkelerde ordular, ne yazık ki ticari faaliyetlerde bulunmakta ve devlet bütçesinin yanı sıra demokratik yollardan gözetilip denetlenemeyen gelirler elde etmektedir.

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Ordunun işlevleri

- ▷ Ordu işleyişinin,
 - Yasalarda, askeri tüzük ve düzenlemelerde çok iyi tanımlanmasını;
 - Ulusal güvenlik kavramı ve siyasetiyle tutarlılık içinde olmasını;
 - Toplumun güncel güvenlik ihtiyaçlarına cevap vermesini temin edin.
 - Ordunun ulusal egemenliğin korunması ve uluslararası alanda hukukun üstünlüğüne katkıda bulunması gibi asli görevlerine askeri olmayan işlevlerinin hâle getirmemesine özen gösterin.

Savunma reformu

- ▷ Yetkili parlamento komisyonlarına öngörülen ya da girilen reformların yanı sıra reformların etki değerlendirme raporlarının sunulmasını ve böylelikle komisyonların oturumlar düzenleyerek konuyla ilgili sorular yöneltebilmelerini temin edin

Asayişin sağlanmasında orduya başvurulması

- ▷ İlke olarak asayişin sağlanması sürecine ordunun dahil edilmemesi arzu edilir. Ancak başka bir çözüm bulunmadığında parlamento,
- ▷ asayişin tesisinde ordunun işlevinin aşağıdaki maddeler uyarınca ve yasalar çerçevesinde açık bir biçimde tanımlanması, kısıtlanması ve düzenlenmesini temin etmelidir:



- ordunun yardımına hangi şartlarda başvurulabileceği;
- bu katılımın nitelik ve sınırları;
- bu katılımın süresi;
- her vakada kullanılacak askeri birimlerin türü;
- ordunun katılımına ve bu katılımın sona erdirilmesine karar verme yetkisine sahip kurum ya da kurumlar;
- bu bağlamda herhangi bir hukuk ya da insan hakları ihlalinde başvurulacak yargı makamı vb.

▷ Ev aramaları, tutuklamalar ya da ateş açılmasından önce yetkili makamlarca onay ve iznini gerektirecek yasalar çıkarın.

▷ Ordunun asayişin sağlanması sürecine katılımının uluslararası insani ve insan hakları hukuk ve ilkeleri ile tutarlılık içinde olmasını sağlayacak parlamento içi ya da dışı mekanizmaların bulunmasını temin edin.

Devletin diğer silahlı teşkilatları

Devletin diğer silahlı teşkilatları, (DDST) kullanıldıkları ülkeler ve koşullara göre farklı anlamlara sahip olabilirler. Her halükarda DDST'ler özel silahlı teşkilatlardan ayırt edilmelidir. Merkezi Londra'da bulunan Uluslararası Stratejik Çalışmalar Enstitüsü'ne göre bazı durumlarda para-militer örgütler olarak da adlandırılan DDST'ler eğer askeri taktiklerle eğitiliyor, bir askeri güç gibi donatılıyor ve savaş durumunda askeri otorite altında görev yapıyorlarsa jandarmayı, gümrük hizmetlerini ve sınır muhafazayı kapsar.

Hemen her ülkede ordunun yanı sıra DDST'ler de vardır. Bu teşkilatlar, orduyla yakın bağlantı içindedirler ve ordu bu kuvvetlere zaman zaman donanım, askeri üslerden yararlanma imkanı, eğitim ve yardım sağlar.

Birçok durumda DDST'lerin uygun olmayan askeri tekniklere başvurdıkları ve/ya da ciddi insan hakları ihlallerinden sorumlu oldukları bilinmektedir. DDST'lerin kullanımı polis ile askeri kuvvetler arasındaki ayrımı muğlaklaştırabileceğinden bu teşkilatların rol ve statülerinin açıkça tanımlanması önemlidir. İç güvenlik hareketlerine katılmamaları tercih edilir bir durumdur. Bu amaçla parlamento gerekli yasaları çıkarmalı ve bu konudaki hükümet icraatlarını gözetmelidir. DDST'lerin meclis tarafından gözetimine devlet başkanı ya da başbakan iki nedenle izin vermek durumundadır. Birincisi, kanun gereği devlet tarafından finanse edilen her türlü kuvvet, meclis gözetimine tâbi olmak zorundadır. İkinci olarak güçlerin geniş kapsamlı ve kontrolsüz kullanımı, zorluklar ve potansiyel tehditler yaratabilir.

20 Nolu Kutucuk

Devletin bazı ülkelerdeki diğer silahlı birimlerinden örnekler

Ülke	Silahlı kuvvetlerdeki toplam aktif personel sayısı	Devletin diğer silahlı kuvvetlerindeki personel sayısı	Devletin diğer silahlı birimleri
Finlandiya	31,700	3,400	Sınır Muhafaza
ABD	1,365,800	53,000	Sivil Hava Devriyesi
Rusya Federasyonu	1,004,100	423,000	Sınır Muhafaza, içişleri bakanlığı birlikleri, Rusya Federasyonu'nun korunmasına mahsus kuvvetler, Federal Güvenlik Hizmetleri, Federal İletişim ve Enformasyon Dairesi, Demiryolları birlikleri vb.
Fas	198,500	42,000	Jandarma, Yardımcı Kuvvetler vb.
Fransa	294,430	94,950	Jandarma
İtalya	250,600	252,500	Özellikle 'Carabinieri' ve İç İşleri Bakanlığına bağlı Kamu Güvenliği Muhafazası
Türkiye	609,700	220,200	Jandarma/ulusal muhafaza, Sahil Güvenlik
Burkina Faso	10,000	4,450	Jandarma, güvenlik şirketleri
Şili	87,000	29,500	'Carabineros'
Kore	683,000	3,500,000	Sivil Savunma Birlikleri ve Deniz Cumhuriyeti Polisi
Endonezya	297,000	195,000	Polis, deniz polisi ve yerel yardımcı kuvvetler

Kaynak: IISS, The Military Balance 2000-2001, Londra

Devletin diğer silahlı teşkilatlarının işlevleri

DDST'lerin üstlendiği çok çeşitli işlevlerin en yaygın olanları aşağıda belirtilmiştir:

- ✓ Yasadışı insan ve mal kaçakçılığının takibi de dahil olmak üzere sınır kontrolü;
- ✓ İsyanlara müdahale;
- ✓ Olağanüstü durumlarda asayiş ve düzenin sağlanması ve nükleer tesisler gibi hayati önemdeki tesislerin ve devlet başkanının korunması.

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Gerekli uyarlamaları yapmak koşuluyla bir önceki ve sonraki bölümlerin ilgili kısımlarını gözden geçiriniz.

Polis

Demokrasilerde polis

Polis her zaman hukukun üstünlüğünü gözeterek çalışmalıdır. Uygulamak ve korumak durumunda oldukları yasalar onlar için de geçerlidir. Dahası polisin rolü, ceza hukuk sistemindeki savcılık, hakimlik ya da ıslah gibi diğer kilit önemdeki kurumlarınkinden farklıdır ve olmalıdır da. İyi yönetim açısından tüm devletler, insan hak ve özgürlüklerine saygı göstererek kamu güvenliğini sağlamalıdır. Demokrasilerde yurttaşların polisten adil, tarafsız ve öngörülebilir muamele bekleme hakkı vardır. Bir ülkede polisin vatandaşlara nasıl davrandığı o ülke demokrasisinin niteliğini belirleyen temel göstergelerden biri olarak görülebilir.

21 Nolu Kutucuk

Polisin demokratik işleyişinin başlıca özellikleri

- Polis görevlileri hukukun üstünlüğüne riayet etmeli ve meslek ahlakını gözeterek çalışmalıdır;
- Polisin demokratik işleyişi, etkin bir kamu güvenliği sağlarken insan haklarına saygı göstermesini gerektirir;
- Polisin hesap verebilirliği, şeffaflığın, gözetim mekanizmalarının ve iç ve dış denetimin varlığını gerekli kılar;
- Polisin demokratik işleyişi, birey yurttaşlar ve toplulukların gereksinim ve kaygılarına yanıt veren, kamunun rıza, güven ve desteğini kazanmaya çabalayan ve dolayısıyla aşağıdan yukarıya doğru ilerleyen bir süreçtir. Bu nedenle şeffaflık ve diyaloga dayanır. Birey ve toplulukların özel gereksinimlerine yeterli ve hızlı biçimde karşılık verebilmek amacıyla pek çok ülkede polis teşkilatları yerleştirilmiştir.

Özel denetim mekanizmalarının gerekliliği

Yürütme erkinin bir aracı olan polis teşkilatları, toplumdaki işlevlerini yerine getirebilmek için meşru güç kullanma tekeline sahiptir. Ancak bu özelliklerinden dolayı devlet tarafından bazı durumlarda suiistimali, insan haklarının kısıtlanması, şiddet ve rüşvet için bir araç olarak kullanılma riski de doğabilir. Bu nedenle demokrasilerde emniyet güçlerinin siyasilerin, bürokratların ya da polis teşkilatının çıkarlarına değil korumayı amaçladıkları toplumun çıkarlarına hizmet edip etmediğini denetleyen özel mekanizmalara gereksinim duyulur. Emniyet güçleri, karar verebilme yetkisi ve operasyonel bağımsızlığa sahip olmalı; ancak yasaların korunmasında tarafsızlığa riayet etmeli ve profesyonelliğe uygun hareket etmelidir. Polis görevlileri, meslek etiğinin açık ya da zımni kurallarından haberdar olmalı ve onlara bağlı kalmalıdır. Söz konusu meslek etiğinin gereği olarak herkesin yaşama hakkına saygı duymalı ve meşru bir amaca yönelik, gereken ve kanunun izin verdiği düzeyde güç kullanmayı görev edinmelidirler. Polis kuvvetlerince

orantılılık ilkesi gözetilerek güç kullanılmalıdır. Dış hesap verebilirlik mekanizmalarının yanı sıra (siyasi ve adli) (bkz. 3. bölüm) iç ya da bürokratik hesap verebilirlik mekanizmaları da bulunmalıdır. Polisin profesyonel işleyişi içinde polis hakkında kötü muamele iddialarının ve yurttaşların şikayetlerinin değerlendirilebileceği bir iç gözden geçirme mekanizması devreye girmelidir.

22 Nolu Kutucuk

Tehlikeli durum ve çarpıtmalar

"Güvenlik güçlerinin demokratik olmayan bir biçimde yönetimi güvenlik önceliklerinin çarpıtılmasını da beraberinde getirebilir. Pek çok ülkede askeri güvenliğe karşı hissedilen önyargı, hükümetleri polis kuvvetlerini askerileştirmeye ve böylece askeriye ile polis arasındaki ayrımı daha da muğlaklaştırmaya ya da polisin finansmanını oldukça azaltarak bu teşkilatın yurttaşların emniyet ve güvenliğini sağlama kapasitesini zayıflatmaya sevk etti. Özellikle düşük gelirli ülkelerde polis ve diğer güvenlik güçleri, asgari geçimlerini sağlayan bir maaş ve sınırlı eğitim almakta ya da hiç eğitim almamakta, kötü bir idareye ve düşük okuma yazma oranlarına sahip olmakta." ... "Yeni yeni kurumsallaşan demokrasilerde seçilmiş liderler genellikle görevde kalabilmek için askeri birimler de dahil olmak üzere güvenlik güçlerine güvenirlir; çünkü onlar toplumsal yapı içinde en güçlü pozisyonadırlar. Aynı nedenle siyasi liderler kendi amaçları için gücüne güvendikleri askeriyede daha fazla hesap verebilirliğe ve açıklığa şiddetle karşı koyabilirler."

İnsani Kalkınma Raporu, 2002

Temel insiyatifler

Polisin demokratik gözetimi, yerel insan hakları örgütlerinin de dahil olduğu ve tabandan tavana doğru işleyen gayriresmi süreçlerle daha da geliştirilebilir. Bu ayrıca polis güçlerine yönelik kamu güveninin artmasına da yardımcı olacaktır. Halkın polisle ilgili şikayetlerini gündeme getirebilecek ombudsman gibi sivil gözetim yapıları, polisin hizmet verdiği topluma hesap verilebilir kılınmasına katkıda bulunur. Bazı durumlarda sivil toplum gruplarını ve yerel liderleri kapsayan bölgesel güvenlik konseylerinin kurulması, yerel polis hizmetlerinin geliştirilmesinde olumlu etkilerde bulunmuştur. Polis teşkilatındaki bozukluk ve ihlalleri ifşa edenleri ve bunları izleyen sivil toplum gruplarını polisin, istihbarat servisinin ve askeriye'nin tacizinden korumak için gereken yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

23 Nolu Kutucuk

Gelişmekte olan bir örnek olarak Eritre'de polis

Bir polis teşkilatıyla çevresi arasındaki ilişki her zaman çok boyutludur. Bu çok boyutluluk en iyi biçimde polisin iki temel görevini nasıl yerine getirdiğinin incelenmesiyle anlaşılabilir. Bu görevler, yasaların uygulanması için güç kullanımı ve kamuya sağlanan hizmettir. Eritre gibi gelişmekte olan ülkelerde polisin bu iki görevi arasındaki çelişki daha da belirgindir. Eritre'nin, Etiyopya'ya karşı 30 yıl sürdükten sonra sona eren bağımsızlık savaşı 1998-1999 yıllarında yeniden alevlenmişti. 1990'ların başında 5000 kişilik polis gücü eski bağımsızlık ordusu askerlerinden oluşuyordu. Bunun basit bir nedeni vardı. Hükümet, emektar askerlerinin bakımını üstlenmek zorundaydı. Bunların önde gelenlerinden bazıları polis geçmişine sahipti ve Eritre ve Etiyopya'nın birlikte olduğu zamanlarda polis memurluğu yapmışlardı.

Suç soruşturma yöntemleri için yapılan teknik yardımlar, bir polis akademisinin kurulması ve eğitim programlarının oluşturulması gibi tümü Hollanda hükümeti tarafından desteklenen faaliyetlerin yanı sıra en azından yardımda bulunan ülkeler ve Eritre'nin seçkin zümresi açısından da zihni bir değişim yaşanması gerektiği açıktı. Eritre ordusunda görev alanlarla, örneğin tipik bir İngiliz polis memurunun güç kullanımı anlayışları, birbirinden oldukça farklıydı. Hollanda hükümetinin yardımları ile yürütülen Eritre Polis Gücü bünyesindeki zihni değişim projesinin amacı, asayiş ve düzenin asgari düzeyde güç kullanılarak sağlanmasıyla tanımlanabilecek bir demokratik polis işleyişini hayata geçirmektir.

Kaynak: Casper. W. Vroom, Maastricht Üniversitesi, Hollanda, Eritre Polis Gücü bünyesinde yürütülen zihni değişim projesi katılımcılarından, 2002.

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Demokratik çerçeve

- ▷ Polisin hukukun üstünlüğünü gözeterek çalışmasını temin edin.
- ▷ Polisin görevlerini meslek etiği uyarınca yerine getirmesini ve böylece tüm yurttaşların polisten adil, tarafsız ve öngörülebilir muamele görmesini temin edin. Bu bağlamda devletinizin Birleşmiş Milletler Yasa İcra Makamlarına dair Mesleki Kuralları (1979) benimsemesini temin edin. (Bkz. 65 Nolu Kutucuk).

Eğitim

- ▷ Polis görevlilerinin aldıkları mesleki eğitim ve öğretimin asayiş ve düzenin asgari düzeyde güç kullanılarak sağlanmasına yönelik olmasını ve bu doğrultuda özellikle demokratik ve etik değerleri, insan hakları ve kadın erkek eşitliği konularında hassasiyet ve eğitimi de kapsamasını temin edin (ayrıca bkz. 7. Bölüm).

VI, VII ve VIII. Kısımlardaki mali, insani ve maddi kaynaklara ilişkin tavsiyeleri de gözden geçiriniz.

Gizli servisler ve istihbarat servisleri

Kimileyin "güvenlik servisleri" olarak da adlandırılan istihbarat servisleri, devlet ve toplumun güvenliğiyle onun yaşamsal çıkarlarının korunmasına yönelik enformasyonun bağımsız analizini gerçekleştiren, devletin kilit önemdeki teşkilatlarındandır. Yürütmeye bağlı olarak çalışsalar da faaliyetlerinin gözetiminde parlamento çok önemli bir rol üstlenir.

Uluslararası terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı, kaçakçılık, örgütlü suçlar ve yasadışı göçlerin iç güvenliğe yönelttiği yeni tehdit ve riskler istihbarat teşkilatlarının kapasitelerinin artırılmasına yönelik girişimleri haklı çıkarmıştır. Özellikle 11 Eylül sonrası gelişmelerin ardından iyi istihbarat bir zorunluluk olarak görülmeye başlanmıştır. Saldırlardan sonraki aylarda pek çok ülke hükümeti, istihbarat teşkilatlarını internet ve faks yoluyla yapılan iletişimin izlenmesi ve telefonların dinlenmesi gibi daha geniş yetkilerle donattı (Bkz. terörizm hakkındaki 20. bölüm).

Yeni teknolojiler sayesinde zanlıların gözlenmesi, yerlerinin saptanması ve ele geçirilmesi imkanları artmış ve istihbarat teşkilatları arasında gerek iç gerekse dışta daha fazla işbirliği yapılmaya başlanmıştır. İstihbarat teşkilatlarının gittikçe artan yetkilerinin uluslararası insani ve insan hakları hukuk ve ilkeleri ile çatışmamasını temin etmek parlamentolara düşmektedir.

İstihbarat teşkilatlarının nitelikleri

İstihbarat teşkilatlarının temel görevi, bilgi toplamak ve tetkik etmektir. Böylesi bir faaliyet üst düzey gizlilik gerektirir. Öte yandan bu tür bilgilerin iç siyasi arenada kötüye kullanılması ihtimali de mevcuttur. Böylelikle istihbarat teşkilatları korumayı amaçladıkları toplum ve siyasi sistem için bir tehdit halini alabilir. Bu nedenlerden ötürü yürütme organı tarafından denetiminin yanı sıra bu teşkilatların açık bir demokratik ve parlamenter gözetimine büyük ihtiyaç vardır. Yalnızca bir denetleme ve dengeleme sistemi, yürütmenin ve parlamentonun istihbarat teşkilatını kendi siyasi amaçları doğrultusunda kullanımını önleyebilir.

Demokrasilerde istihbarat teşkilatları etkin, siyasi açıdan tarafsız olmaya çalışmalı, mesleki ahlak ilkelerine bağlı olmalı, yasal yetki alanı dahilinde ve anayasal-yasal normlar ve devletin demokratik işleyişine uygun olarak görev yapmalıdır.

İstihbarat servislerinin demokratik gözetimi, parlamento tarafından kabul edilen ve istihbarat yapılarının oluşturulmasına dair açık ve kesin bir yasal çerçevenin oluşturulması ile başlar. Bu yasal çerçeve dahilinde istihbarat hizmetlerinin yetkileri, işleyiş biçimleri ve tâbi olacakları denetim mekanizmalarına da yer verilmelidir.

24 Nolu Kutucuk

İstihbarat teşkilatlarına ayrılan özel fonlar ve parlamento: Arjantin örneği

"Ulusal istihbarata dair 25.520 nolu Yasa. (27 Kasım 2001). Madde 37: " Ulusal Kongre Karma Komisyonu, Ulusal İstihbaratın farklı dairelerine ayrılan bütçe tahsislerini gözetme ve denetleme yetkisine sahiptir. Bu amaçla Ulusal Kongre Karma Komisyonu, söz konusu yetkisi doğrultusunda şunlar da dahil olmak üzere çeşitli faaliyetlerde bulunabilir:

1. Yürütme Organının Kongre'ye sevkettiği ulusal bütçe kanunu görüşmelerine katılmak ve müdahalede bulunmak. Bu amaçla Yürütme Organı özellikle a) yargı tarafından icra edilen özel, gizli ya da erişimi sınırlandırılmış bütçelere dair ek; b) harcamaların amaç, program ve kalemlerini içeren ek olmak üzere gerekli tüm belgeleri iletir.
2. Bu yasanın kapsamında bulunan ve görevlerine ilişkin tüm veri, bilgi ve raporları vermek zorunda olan istihbarat birimlerinden yardım almak. Gereken durumlarda söz konusu yasanın 39. maddesinde adı geçen bilgi ve belgeler de talep edilebilir.
3. Tahsis edilen bütçenin bütçe yasasında belirtilen amaca yönelik kullanılıp kullanılmadığını izlemek.
4. Ulusal Kongre'ye ve Devlet Başkanına sunulmak üzere şu maddeleri kapsayan bir yıllık rapor hazırlamak: a) İstihbarat birimlerine ayrılan bütçenin kullanımına dair tetkik ve değerlendirme; b) Karma Komisyon tarafından yürütülen gözetim ve denetim faaliyetlerinin yanı sıra komisyonun uygun gördüğü tavsiyeler."

Kaynak: Arjantin Ulusal İstihbaratına dair 25.520 nolu Yasa, 27 Kasım 2001.

Devletlerin büyük bir bölümü, çoğunlukla parlamento gözetim komisyonları aracılığı ile resmi bir gözetim gerçekleştirir. Savunma ya da silahlı kuvvetler komisyonları gibi kurulmuş olan komisyonların yetki alanları bazen istihbarat meselelerini de kapsayacak biçimde genişletilebilir. Diğer ülkelerdeyse parlamento, özel olarak istihbarat servisleri ve gizli servislerin denetimine yoğunlaşan komisyon ya da alt komisyonlar kurmuştur.

Parlamento gözetim komisyonlarının gereken bilgilere ulaşmaları, istihbarat servis(ler)inin başkan(lar)ının atanmasında rol almaları ve bütçe denetiminde söz sahibi olmaları (özel fonlar için bkz. 24 Nolu Kutucuk) sağlanmalıdır.

İlgili parlamento komisyonlarına ek olarak ya da söz konusu komisyonların olmadığı durumlarda bazı ülkeler resmi olarak yürütme organı ya da bakanlar kurulunun dışında istihbarat gözetim komisyonları kurmuşlardır. Bakanlar kurulu ya da yürütme düzeyindeki gözetim organları genellikle bir idari ya da yönetim görevi üstlenir ve çeşitli siyasi partilerden temsilciler içeren parlamento komisyonlarıyla karşılaştırdıklarında faaliyetlerini denetledikleri yapılara daha bağımlı olmaya eğilimlidirler.

25 Nolu Kutucuk

Gizli belgeleri inceleyen parlamento komisyonlarının faaliyetlerinden bazıları

- ▷ Gereken durumlarda komisyon kapalı kapılar ardında toplanır;
- ▷ Komisyon, raporlarını parlamentonun tüm üyelerinin katıldığı toplantılarda sunar ve bunun ardından gizli olmayan konularda kamuya açık bir toplantı yapılır.
- ▷ Yürütülmekte olan operasyonlara ilişkin bilgileri ya da istihbarat servislerinde görev yapanları ve isimlerini ifşa etmemek kaydıyla komisyonun her türlü bilgiyi edinme yetkisi vardır
- ▷ (Nitelikli çoğunluk ya da salt çoğunluğun aldığı karar ile) komisyon kamu yararına olduğunu düşündüğü durumlarda herhangi bir bilgiyi ifşa edebilir
- ▷ Komisyon, talep ettiği bilgiler ile yetinmez. İstihbarat servislerinden sorumlu bakan(lar) da ellerinde aydınlatıcı ve resmi tamamlayacak bilgiler olduğunda komisyona kendiliğinden bilgi vermek durumundadır.

Demokrasilerde istihbarat servisleri için parametreler

İstihbarat servisleri ve gizli servislerin gözetiminin kendine özgü yöntemleri o ülkenin hukuksal geleneği, siyasal düzeni ve tarihsel faktörlerin etkisiyle biçimlenir. Örneğin İngiliz örfi hukukundan esinlenen ülkeler, gözetimin adli yönüne vurgu yaparlar. Buna karşılık yasama tarafından üstlenilen gözetim, kıta Avrupası ülkeleri ve yakın geçmişlerinde polis kuvvetlerinin baskıcılığına tanık olmuş ülkelerde rağbet görmektedir. Amerika Birleşik Devletleri'nin ise yürütme, yasama ve federal düzeyde yargı alanlarında denetim mekanizmaları mevcuttur. Bazı demokratik ülkelerde istihbarat teşkilatlarının insan haklarını ihlal ettiklerine ilişkin iddiaları soruşturma ve bu soruşturmanın sonuçlarını halka duyurma yetkisine sahip ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur. (Ombudsmanlık kurumu için bkz. 16. Bölüm).

Gözetim alanı

Etkinlik türleri (iç/karşı istihbarat ya da yabancı istihbarat) ya da özel faaliyet alanları (operasyonel yöntemler, gizli hareketlar) söz konusu olduğunda istihbarat servislerinin gözetimi genellikle kısıtlı kalmaktadır.

Parlamentoda açık ya da kapalı görüşmeler

Demokratik toplumlarda istihbaratın gözetimi, genellikle devletin diğer faaliyet alanlarına kıyasla daha kapalı ve daha az gelişkin bir özellik gösterir. Örneğin parlamentoda oluşturulan istihbarat gözetim komisyonlarının görüşmeleri çoğunlukla halka açık yapılmamakta ve komisyona dahil meclis üyeleri yemin ederek kendilerine verilen bilgilerin gizliliğine riayet etmek durumunda kalmaktadırlar. İstihbarat servislerinin gözetimi ne şekilde yapılırsa

yapılsın demokratik toplumlar bir yandan düzenli incelemelerle bu teşkilatların uygun ve yasal işleyişi ve hesap verilebilirliğini güvence altına almaya diğer yandan da ulusal güvenliği koruma görevlerinde gizlilik ve verimliliklerini korumaya çabalarlar.

Görev dağılımı

İstihbarat denetiminin yapısal bir aracı, istihbarat hizmetinin yalnızca bir teşkilatın ya da kurumun tekeline bırakılmamasıdır. Polis, silahlı kuvvetler ya da iç ve dış istihbarat gibi birbirinden ayrı yapılara bağlı çok sayıda istihbarat teşkilatının bulunması çok verimli olmayabilir ve bürokratik rekabeti kızıştırabilir; ancak bu durumun genellikle demokratik denetim için daha elverişli olduğu düşünülür. Bu nedenle de pek çok devletin iç istihbarat ve askeri istihbarat için ayrı servisleri bulunmaktadır. Yapılan bu ayırım demokratik gözetim açısından olumlu sonuçlar verse de istihbarat toplama ve tetkik etme süreçlerinin bir bütün halinde yürütülememesine neden olmaktadır. Bu durum özellikle 11 Eylül saldırılarından sonra bir sorun halini almıştır.

İstihbarat görevlilerinin eğitimi

İstihbarat uzmanlarının eğitimi ve mesleki formasyonu, istihbarat gözetiminin temel unsurlarından biridir. Özellikle profesyonel çalışmanın öğrenilmesi, demokratik norm ve insan hakları ilkelerine bağlı kalınması ve medeni sorumluluk bilinci kazanılması istihbarat görevlilerinin eğitiminde önemli konulardır. Demokratik yönetimlerde, istihbarat çalışanlarının istihbarat teşkilatlarının kendi bünyesinde eğitilip istihdam edilmesine ve bunun askeriye'nin sorumluluk alanına bırakılmamasına çalışılır.

Bilgilerin gizliliğinin kaldırılması

Denetim ve hesap verilebilirliği kolaylaştıran yapısal faktörlerden biri de istihbarat faaliyetlerine ilişkin bilgilerin belirli bir sürenin sonunda kamu kullanımına sunulmasıdır. Bu durum, bilgilenme özgürlüğüne ilişkin yasalar ve üzerinden belirli bir sürenin geçmesinin ardından gizli belgelerin yayımlanmasına dair düzenlemelerle sağlanabilir. Geç de olsa sağlanan bu şeffaflık ve kamu denetimi de demokratik denetimi kolaylaştırabilir (Bkz. 21. Bölüm).

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Parlamenter gözetim mekanizmaları

- Parlamentonuzda tüm istihbarat servislerini gözetme görev ve yetkisine sahip özel komisyon ya da alt komisyonların bulunmasını temin edin (parlamento komisyonlarının karşılaştırılması için bkz. 15. Bölüm).



- ▷ Bu organın yetkilerinin açık biçimde tanımlanmasını, mümkün olduğunca sınırlanmasını ve üyelerinin gereken tüm bilgi ve uzmanlığa ulaşabilmelerini temin edin.
- ▷ Ayrıca parlamento komisyonunun faaliyete geçmesini ve düzenli olarak hazırlayacağı raporlarda elde ettiği bulgu, sonuç ve tavsiyelere yer vermesini temin edin.

Demokratik ve yasal çerçeve

- ▷ İstihbarat servisleriyle ilgili yasaların aşağıdaki hususları düzenlemesini temin edin: İstihbarat servislerinin statüsü, yetki alanı, işleyişi, işbirliği, görev dağılımı, rapor verme yükümlülüğü ve bu kurumların gözetimi ilgili yasalarda tanımlanmalıdır. Buna ek olarak, enformasyon elde etmek için kullanılan özel yöntemler ve kişisel detayları kapsayan kayıtların tutulmasının yanı sıra istihbarat servisleri görevlilerinin statüleri yasalarla düzenlenmelidir.
- ▷ İstihbarat servislerinin siyasal açıdan tarafsız olmalarını, demokratik normlara bağlı ve medeni sorumluluk bilinci içinde çalışmalarını temin edin.
- ▷ İstihbarat çalışanlarının demokratik ilkeler ve insan hakları hukuku dahilinde eğitim almalarını güvence altına almak amacıyla parlamentoda kurulan istihbarat gözetim komisyonunun faaliyete geçmesini temin edin.
- ▷ Devletin üç ana erkinin tamamlayıcı rollerini yerine getirebilmeleri için parlamento gereken yasaları kabul etmelidir. Bu alanda üç ana erkin rolleri şunlardır:
 - Yürütme, istihbarat servislerindeki görev dağılımı ve önceliklerin belirlenmesinde son söze sahiptir;
 - Parlamento, ilgili yasaları kabul eder, bütçeyi gözetir ve hükümetin rolü ve istihbarat servislerinin işleyişini gözetir; parlamento, istihbarat teşkilatlarına operasyonlar esnasında MÜDAHALE ETMEMELİDİR;
 - Yargı, istihbarat servislerinin özel mülkte arama yapmak ve/ya da özel haberleşmeyi takip etmek istediğinde yetki belgesi hazırlar ve istihbarat servislerinin yasalar çerçevesinde çalışıp çalışmadığını gözetir.

Şeffaflık ve hesap verilebilirlik

- ▷ Parlamento istihbarat gözetim komisyonuna yürütme tarafından geliştirilen genel istihbarat politikası hakkında bilgi verilmesi ve danışılmasını temin edin.
- ▷ İstihbarat servislerinin zorunlu gizlilik ve verimliliklerinden feragat etmeden yasal, uygun biçimde ve hesap verilebilirlik uyarınca görev yapmalarının parlamento istihbarat gözetim komisyonu tarafından güvence altına alınmasını temin edin. Bu yükümlülük, telefon konuşmalarının dinlenmesi gibi konulara ilişkin yasal düzenlemeleri içerir.
- ▷ Bu amaçla komisyonun istihbarat teşkilatlarının faaliyetleri hakkında kapsamlı şekilde bilgilendirilmesini ve istihbarat servisleri ve gizli servislerin başkanlarının atanmasında söz sahibi olmasını temin edin.

Gizliliğe ilişkin konular

- ▷ Bilgilenme özgürlüğüne ilişkin yasaların, istihbarat servislerinin hesap verebilirliğinin ve gerek dolaylı gerekse doğrudan gözetimlerinin önemli bir aracı olmasını temin edin.
- ▷ Gizli fonlar söz konusu olduğunda gizlilik ve hesap verebilirlik ilkeleri arasında denge kurulabilmesi için özel bir mali denetimin yapılmasını sağlayın.
- ▷ Gecikmiş şeffaflığın tamamen ya da kısmen güvence altına alınabilmesi için eskiden gizli addedilen belgelerin yayınlanma ölçüt ve süresinin yasayla düzenlenmesini temin edin. Bilgilenme özgürlüğünü düzenleyen yasalar gereği ulaşılabilecek raporların düzenli olarak yayımlanmasını sağlayın.

Terörizm hakkında ayrıca 20. Bölüme, mali kaynaklar konusunda ise VI. Kısma bakınız!

Özel güvenlik şirketleri ve askeri şirketler

Devlet, meşru güç kullanma tekeli elinde tutar ve dış tehditler karşısında iç güvenliğin ve savunmanın sağlanmasından sorumlu olan tek güçtür. Ancak son zamanlarda meydana gelen iç çatışmalar, güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesi olgusunu gündeme getirdi. Devlet dışı bazı güvenlik aktörleri yeniden ortaya çıktı ve güvenlik sektörünün demokratik gözetiminin geleneksel biçimlerinin gözden geçirilmesine neden oldu.

1990'lı yıllardan bu yana özel güvenlik ve askeri şirketlerin sayısında bir artış meydana geldi. Bunların çoğunluğu, paralı askerler, özel askeri şirketler ve özel güvenlik şirketleri olmak üzere üç grupta toplanabilir. Bu şirketlerin faaliyetlerinin devlet mekanizmalarınca denetimi oldukça önemlidir.

Özel güvenlik şirketleri ve askeri şirketlerin işlev ve tehlikeleri

Çoğunlukla bir çatışma döneminden çıkan ya da çöken devletler özel güvenlik şirketleri ve askeri şirketlere başvurmaya yönelirler. Yeterli askeri eğitim imkanları ve güce sahip olmamaları nedeniyle tüm vatandaşlarının ve/ya da grupların güvenliklerini sağlayamadıkları, kendi güvenlik sektörlerinin gerçek anlamda demokratik denetiminde devletin sahip olduğu şiddet tekelinden yararlanma konusunda isteksiz oldukları ya da devlet içi çatışmalarla karşı karşıya oldukları için bu yola başvururlar.

Bu tür koşullarda özel askeri/güvenlik şirketlerinin kullanımının, kısa vadede özellikle ulusal anlamda mesleki beceri ve eğitim kapasitesinin geliştirilmesi ve hatta kimi zaman özgüvenin yükseltilmesinde olumlu etkileri olabilir. Ancak 29 Nolu Kutucukta da gösterildiği üzere, demokratikleşme sürecine olumsuz etkileri daha fazla ve çok boyutlu olabilir.

Bu güçlerden yararlanan devletlerde kamu kuruluşlarıyla demokratik seçimlerle oluşmuş kurumların, öncelikle de parlamentonun, yeterli ve etkin gözetim ve demokratik denetim mekanizmalarına ihtiyaçları vardır. Bu mekanizmaların hem kendi devletlerinin güvenlik yapılarının hem de ücret karşılığı hizmet veren askeri/güvenlik uzmanlarının üstünde olmaları gerekir.

26 Nolu Kutucuk

Özel güvenlik şirketleri ve askeri şirketler ve demokrasi için yarattıkları potansiyel tehlikeler

- Özel güvenlik kuruluşları askeri/güvenlik sektörüne belirli bir istikrar getirebilirler; fakat uzun vadede bazı hükümetler (iç) sorunların çözümünde bu kuruluşları başlıca araç olarak görmeye başlayabilirler;
- Ücret karşılığı yabancı uzmanların tutulması, bunların somut olarak hangi askeri/güvenlik misyonlarını üstlenecekleri ve bütçelerinin ne olacağı gibi bir dizi soruyu gündeme getirir: Demokratik ve iyi yönetim açısından bu tür sorular her zaman kamusal ve parlamento içi tartışmalarda ele alınmalıdır;
- Bir çok kereler bu özel kuruluşların daha iyi (ve daha meşru) misyonlar adı altında silah simsarlığı yaptıkları görülmüştür.

Paralı askerlik

Paralı askerlik, kökenleri eskiye dayanan bir olgudur. Son zamanlarda yaşanan çatışmalar, paralı askerlerin hâlâ dünyanın pek çok yerinde kullanıldığını göstermiştir.

BM Genel Kurulu tarafından 4 Aralık 1989'da kabul edilen 44/34 nolu Paralı Askerlerin Askere Alınması, Kullanımı, Finansmanı ve Eğitimine Karşı Uluslararası Konvansiyon'un 1. maddesinde paralı askerliğin tanımına yer verilmiştir. 20 Ekim 2001'de yürürlüğe giren bu konvansiyonu şimdiye kadar çok az sayıda ülke onayladı. Söz konusu Konvansiyon, 1949 Cenevre Konvansiyonları'nın 1. Ek Protokolünün 47. maddesinde yer alan tanımın kapsamını genişletmektedir. Bu kapsama özellikle bir hükümeti devirmek ya da bir devletin anayasal düzenine ya da toprak bütünlüğüne zarar vermek amacıyla özel olarak toplu şiddet eylemlerine katılmak üzere kullanılan kişiler de dahil edilmiştir:

"Madde 1- *İşbu Konvansiyonun amaçları doğrultusunda,*

1. *Paralı asker tanımına aşağıdaki kişiler dahildir: (a) ülkesinde ya da ülkesi dışında silahlı bir çatışmada savaşmak üzere özel olarak askere alınanlar; (b) özellikle kişisel çıkar elde etmek amacıyla çarpışmalara katılan ve bu çarpışmalara her kimin saflarında katılıyorsa onun adına ya da onun tarafından kendilerine benzer işlevleri yerine getiren benzer rütbedeki savaşçılardan çok daha fazla maddi kazanç vaat edilen kişiler; (c) ne çatışmaya taraf olan ülkelerin milliyetine tabi ne de çatışmaya taraf ülkenin topraklarında sürekli ikamet eden kişiler; (d) çatışmaya taraf olan ülkelerin silahlı kuvvetlerine mensup olmayan kişiler; ve (e) çatışmaya taraf olmayan bir devletin silahlı kuvvetler mensuplarından resmi bir görevle gönderilmeyenler.*
2. *Paralı askerler ayrıca herhangi bir durumda şu niteliklere sahip kişilerdir: (a) aşağıdaki amaçlar için ülkesinde ya da ülkesi dışında silahlı bir çatışmada savaşmak üzere özel olarak askere alınanlar: (i) hükümeti devirmek ya da bir devletin anayasal düzenine zarar vermek ya da (ii) bir devletin toprak bütünlüğüne zarar vermek; (b) bu amaçlarla özellikle kişisel çıkar elde etmek isteyen ve maddi kazanç vaadiyle teşvik edilen kişiler; (c) böylece bir eylemde bulunan devletin milliyetine tabi olmayan ya da topraklarında sürekli ikamet etmeyen kişiler; (d)*

bir devlet tarafından özel görevle gönderilmeyenler; ve (e) eylemin yapıldığı devletin silahlı kuvvetlerinin mensubu olmayanlar."

Uluslararası Konvansiyonun amaçları doğrultusunda paralı askerleri askere alan, kullanan, finanse eden, ya da eğitenler, böylesi faaliyetlerde bulunmaya teşebbüs edenler ya da bu faaliyetlerde bulunanların suç ortakları, ağır bir suç işlemiş olmaktadır. Ancak hükümetler, jet pilotları, terörle mücadele operasyonları gibi özel görevlerde yer almak üzere yabancı askeri uzmanlardan yararlanabilirler.

BM İnsan Hakları Komisyonunun paralı askerler hakkındaki Özel Raportörü, raporunda şu tavsiyelere yer vermektedir: "Genel Kurul, Konvansiyona henüz taraf olmayan ülkelere Konvansiyonu onaylamaya ve taraf olmaya yönelik davetini yinelemelidir. Genel Kurul aynı zamanda üye devletleri, ulusal mevzuatlarını gözden geçirerek Konvansiyon ile uyumlu hale getirmeye davet etmelidir." (70. paragraf).

Özel askeri şirketler

Özel askeri şirketler, "paralı askerlerin" bir çeşit modern versiyonudur. Bu nedenle askeri hizmetler ya da eğitim vererek ya da daha açık ifade etmek gerekirse savaşlarda ya da savaş dışı faaliyetlerde görev üstlenerek kâr amacı gütmektedirler. Bununla birlikte bu şirketler genellikle emekliye ayrılmış ve güvenlik güçlerinde artık aktif olarak görev almayan askeri personelden oluştuğundan yasal açıdan çok dar bir çerçevede tanımlanan paralı asker kategorisine dahil olmamaktadırlar. Özel askeri şirketler, muharebe ve operasyonel destekten tavsiye ve eğitime, silah tedarikinden istihbarat toplama ya da rehinerin kurtarılmasına kadar oldukça geniş bir alanda hizmet vermektedirler. Verdikleri hizmetler ne olursa olsun bu şirketlerin belirgin özelliği, bilhassa çatışma durumlarında ya da çatışma sonrası yeniden yapılanma sürecinde hükümetlerin isteği üzerine görev almalarıdır.

Bu tür özel askeri şirketlere örnek olarak bir Amerikan şirketi olan MPRI verilebilir. Savunmayla ilgili konularda sözleşmeyle profesyonel hizmet veren bu şirket, başta asayişin sürdürülmesi ve liderlik konularında uzmanlık olmak üzere savunmayla ilgili tüm konularda yardım ve destek sağlamaktadır. 1988 yılında yüksek rütbeli emekli askerler tarafından kurulan MPRI, hâlâ emekli asker personel tarafından yönetilmektedir.

Özel güvenlik şirketleri

Özel güvenlik şirketleri, şirket ve mülkleri korumayı ve böylelikle suçun önlenmesine katkıda bulunmayı amaçlarlar. Özel güvenlik şirketleri her yerde hizmet vermektedir; ancak son zamanlarda yapılan araştırmalar göstermektedir ki, özellikle işyerlerinin devletin sağladığı korumadan daha fazlasına ihtiyaç duyduğu çatışma bölgelerinde, bu şirketlere daha fazla başvurulmaktadır. Bunların çatışmanın askeri yönünden ziyade mal ve personelin korunmasıyla ilgilendikleri düşünülmektedir. Ancak uygulamada bu şirketler çoğunlukla askeri uzmanlık ile güvenliğe ilişkin uzmanlığı birarada kullanmaktadırlar. Zira bu tür bölgelerde her iki alan da eşit derecede önemli ve gerekli addedilmektedir. Bu durum da özel askeri şirketler ile güvenlik şirketleri arasındaki ayrımın muğlaklaşmasına neden olmaktadır.

Özel güvenlik kuruluşlarının gitgide artan önemi ve yaygın kullanımlarından dolayı demokratik kurumların özellikle de parlamentonun güvenlik sektöründeki bu yeni aktörler üzerinde asgari düzeyde gözetim ve denetim sağlayabilmesi daha da önem kazanmaktadır. Aksi takdirde temel demokratik ilkeler tehlikeye atılacaktır.

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Yasama

- ▷ Devletin 1989 tarihli Paralı Askerlerin Askere Alınması, Kullanımı, Finansmanı ve Eğitimine Karşı Uluslararası Konvansiyona taraf olmasını ve ilgili yasal düzenlemelerin yapılmasını temin edin.
- ▷ Özel güvenlik şirketleri ve askeri şirketler için geçerli bir yasal çerçevenin yürürlükte olmasını temin edin.

Normlar ve silah ambargolarına riayet

- ▷ Özel güvenlik şirketleri ve askeri şirketler yurtdışında çatışma bölgelerinde faaliyet gösterdiklerinden bu şirketlerin ülkenizde kâin olanların faaliyetlerinin ulusal güvenlik stratejisi ve dış politikanın yanı sıra ilgili uluslararası yasa, norm ve kararlara uygun olup olmadıklarının denetlenmesini parlamentoda gündeme getirin.
- ▷ Özel güvenlik şirketleri ve askeri şirketlerin silah ambargosu uygulanan bölge ya da ülkelerde faaliyet göstermesini YASAKLAYAN yasaların uygulanmasını temin edin.

Şeffaflık

- ▷ Hükümetin talep ya da rızası olsa bile özel güvenlik şirketleri ve askeri şirketlerin ulusal topraklarda parlamentonun onayı alınmaksızın hiçbir şekilde faaliyete geçmesini engellemeyin.
- ▷ Hükümetin özel güvenlik şirketleri ve askeri şirketler için ayırdığı bütçenin parlamento tarafından gözetilmesini temin edin.

Hesap verilebilirlik

- ▷ Bu şirketlerin yurtiçi ve yurtdışındaki tüm faaliyetlerinden ötürü hükümetin parlamentoya karşı gerek yasalarla gerekse uygulamada sorumlu olmasını sağlayın.

IV. Kısım

Parlamento denetimi altındaki ulusal güvenlik: Koşullar ve mekanizmalar

13. Bölüm

Etkin parlamento gözetiminin koşulları

Güvenlik sektörünün parlamento tarafından gözetimi, parlamentonun hükümet ve güvenlik kuruluşları karşısındaki güç ve yetkisine bağlıdır. Bu bağlamda güç ve yetki kavramı, hükümetin seçenek ve davranışlarını halkın parlamentoya yansıyan ortak iradesi doğrultusunda etkileyebilme kapasitesi anlamında kullanılmaktadır. Aynı zamanda siyasetlerin, yasaların, kararların ve bütçenin parlamentonun onayladığı biçimiyle uygulanıp uygulanmadığının gözetilmesini de kapsar. Bu güç ve yetki yalnızca anayasa ve kanunlardan değil parlamento prosedürlerinin gerekleri ve örfi uygulamalardan da kaynaklanmaktadır.

Özetle güvenlik sektörünün parlamenter gözetiminin koşulları arasında şu unsurlar bulunur:

- ✓ Açık biçimde tanımlanmış anayasal ve yasal yetkiler
- ✓ Örfi uygulamalar
- ✓ Kaynaklar ve uzmanlık
- ✓ Siyasi irade

Anayasal ve yasal yetkiler

Anayasa (ya da muadilleri), güvenlik sektörünün parlamento tarafından gözetiminde en önemli yasal temeli teşkil eder. Ülkelerin siyasi, kültürel ve toplumsal yapısına bağlı olarak anayasaları birbirinden farklı olsa da büyük bir çoğunluğunda şu maddeler hükme bağlanır:

- ✓ Güvenlik hizmetlerinden yürütme (devlet başkanı, başbakan ya da savunma bakanlığı) sorumludur;
- ✓ Yürütme, parlamentoya karşı sorumludur.

Anayasal hükümler en üst hukuki statüyü haiz olduğundan parlamentonun güvenlik sektörüne ilişkin güç ve yetkilerinin anayasada hükme bağlanması oldukça önemlidir. Anayasalar kolaylıkla değiştirilemezler ve anayasal değişiklikler söz konusu olduğunda parlamentoda nitelikli çoğunluk aranır. Bu nedenle parlamentonun bu hassas alandaki yetkilerinin korunmasında anayasa çok önemli bir araç addedilebilir. Bu yetkiler çıkarılan özel yasalar ve parlamento prosedürleri gereği daha da pekiştirilebilir. Bunlara ek olarak zaman içinde hesap verilebilirlik ve parlamenter gözetime dair toplumsal norm ve uygulamalar da geliştirilmiştir.

27 Nolu Kutucukta güvenlik sektörünün gözetiminde parlamentoların kullanabilecekleri yetkilerin genişliği hakkında bilgi verilmektedir. Bu yetkilerin büyük bir bölümüne ilerideki bölümlerde de yer verilecektir.

27 Nolu Kutucuk

Güvenlik sektörünün demokratik gözetiminde parlamentonun kullanabileceği araçlar

1. Genel yetkiler

- Yasama yetkisi
- Yasaların değiştirilmesi ya da yeniden kaleme alınması
- Yürütmenin temsilcilerine yöneltilen sorular
- Yürütmenin temsilcilerinin parlamento oturumlarını izlemek üzere çağrılmaları
- Askeri personelin ve memurların parlamento oturumlarını izlemek üzere çağrılmaları
- Sivil uzmanların parlamento oturumlarını izlemek üzere çağrılmaları
- Yürütmeden resmi belgelerin edinilmesi
- Parlamento soruşturmaları yürütülmesi
- Oturumlar düzenlenmesi

2. Bütçe denetimi

- Bütçeye dair tüm belgelere ulaşılması
- Savunma ve güvenlik bütçesi fonlarını gözden geçirme ve bu fonlarda değişiklik yapma hakkı
- Bütçe denetimlerinin programlar, projeler ve bütçeye eklenen yan kalemler düzeyinde yapılması
- Savunma ve güvenlik bütçelerine yapılan ek önerileri kabul ya da reddetme hakkı

3. Barış misyonları/yurtdışında asker konuşlandırma: parlamentonun kabul ya da red hakkı:

- Askeri birliklerin yurtdışına gönderilmesinden önce yürütülen tartışmalara katılım
- Misyonun görev yönergesi; BM onayının alınması
- Misyona ayrılacak bütçe
- Misyona katılan askeri personelin aldığı riskler
- Angajmanın kuralları
- Emir/konuta ve denetim zinciri
- Misyonun süresi
- Görev yerindeki askeri birlikleri ziyaret hakkı

4. Silah ve askeri araç gereç tedariki

- Tedarik kararlarında yürütmenin parlamentoyu tam bilgilendirme yükümlülüğü
- Sözleşmeleri kabul ya da reddetme hakkı
- Tedarikin şu safhalarının gözden geçirilmesi:
 - İhtiyaç duyulan yeni araç ve gereçleri belirleme
 - Üretici firmalar arasında karşılaştırma ve tercih yapma
 - Telaflı tekliflerini değerlendirme

5. Genel Savunma ve Güvenlik Siyaseti: kabul ya da reddetme hakkı

- Güvenlik siyaseti
- Kriz yönetimi
- Silahlı kuvvetlerin yapısı
- Askeri strateji/doktrin

6. Savunma/Güvenlik personeli

- Personel planlarını kabul ya da reddetme hakkı
- İnsan gücü için tavan seviyeyi belirleme hakkı
- Genel kurmay başkanı gibi üst düzey atamalarda kabul ya da reddetme ya da danışılma hakkı

Örfi uygulamalar

Tüm faaliyet ve davranışların yasayla düzenlenmesi mümkün değildir. Bu nedenle de parlamenter gözetimin örfi davranış ve uygulamalarının geliştirilmesi ve sürdürülmesinde karşılıklı saygı ve güven gibi toplumsal normların desteğinin sağlanması büyük önem taşır. Örneğin güvenliğe ilişkin yeni gelişmeler söz konusu olduğunda milletvekillerinin tam anlamıyla ve zamanında bilgilendirilmesi ve süreçlere dahil edilmesi yalnızca şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin değil aynı zamanda insanlar arası diyalogun sağlanmasının da bir gereğidir.

Kaynaklar ve uzmanlık

Genel olarak parlamentonun güvenlik sektörünü gözetme yeteneği, zaman faktörü ve bu alanda mevcut bilgi ve uzmanlık düzeyiyle yakından ilgilidir.

Zaman faktörü

Parlamentonun hükümetin güvenlik meseleleri ve güvenlik sektörüne ilişkin niyet ve kararları hakkında zamanında bilgi edinmesi büyük önem taşır. Hükümetin nihai kararını verdikten sonra parlamentoya haber vermesi parlamentoyu ikincil bir pozisyona itecektir. Bu durumda parlamento bir oldu bittiyle karşı karşıya kalacak ve hükümetin kararını kabul ya da reddetmekten başka bir seçeneği olmayacaktır.

Hükümetin derhal harekete geçmesi gerektiği ulusal krizlerde ve olağanüstü durumlarda parlamentoyu ancak gelişmelerin akabinde bilgilendirebilecektir. Ne var ki bu, hükümetin parlamentonun onayladığı çerçeve dahilinde hareket etmemesi için bir mazeret oluşturmamalıdır.

Olağan ve uzun vadeli siyasetler söz konusu olduğunda parlamentonun savunma bütçesi, silah tedariki konularının karara bağlanması ya da savunma siyasetinin gözden geçirilmesi gibi temel konuları tetkik edip tartışabilmesi için yeterince zamana sahip olması gerekir.

Parlamente lerin çalışmalarında genellikle karşı karşıya kaldıkları zaman baskısını aşabilmenin bir yolu önceden bir strateji geliştirmektir. 28 Nolu Kutucukta güvenlik sektörünün gözetiminde kullanılabilecek stratejiler anlatılmaktadır.

28 Nolu Kutucuk

Güvenlik sektörünün parlamenter gözetiminde yararlanılacak stratejiler

Milletvekillerinin çalışmaları genellikle güncel gelişmelerin etkisi altında kalır. Parlamentonun siyasi gündemi de büyük ölçüde hükümet tarafından belirlenir. Zaman kısıtlamalarının üstesinden gelmenin etkin bir yolu, parlamento gözetimi için aktif bir strateji belirlenmesidir. Güvenlik sektörü ile ilgili olarak böylesi bir strateji şu hususları içerebilir.

Gündem belirleme: Parlamente ler, vatandaşların niyet ve gereksinimlerini sürekli olarak siyasi gündemlerine taşımaya gayret etmelidirler.



Son gelişmeler: Parlamenterler, ülkelerinde ve yurtdışında güvenlik ve askeri konularda yaşanan son gelişmeleri takip etmelidir. Bu yalnızca hükümet kanalı ile değil üniversiteler ve düşünce kuruluşları gibi devlet dışı yapılar yoluyla da olmalıdır.

Çıkarılan dersler: Parlamento, sık sık yaptığı yapısal değerlendirmeler yoluyla güvenlik sektöründe yer alan aktörlerin geçmişte yürüttüğü operasyonlardan dersler çıkarmalıdır.

Sürekli değerlendirmeler: Parlamento, hükümetten güvenlik siyasetini güncelleştirirken son gelişmeleri, niyetleri ve çıkarılan dersleri dikkate almasını talep etmelidir.

Bilgi, uzmanlık ve parlamento personeli

Güvenlik sektörünün parlamento tarafından etkin gözetimi, uzmanlık ve kaynakların parlamentonun kullanımına sunulmasını gerektirir. Bununla birlikte parlamenterlerin uzmanlık düzeyi, hükümetin ve güvenlik güçlerinin uzmanlığının gerisinde kalmaktadır. Çoğunlukla parlamentoların araştırma grupları çok küçük ve kısıtlıyken ya da böyle bir personel bulunmazken hükümetler, savunma bakanlığının ya da güvenlik sektörü ile ilgili diğer bakanlıkların personelinden yararlanabilmektedir. Arjantin Kongresi gibi bazı parlamentoların bünyelerinde milletvekillerinin ya da diğer parlamento personelinin danışabileceği ve özellikle de savunma ya da güvenlik konularıyla ilgilenen komisyonlara tavsiyelerde bulunan daimi askeri irtibat büroları bulunmaktadır. Üstelik milletvekillerinin görev süresi sınırlıyken savunma bakanlığındaki bürokratlar ve askeri personel kariyerlerinin tamamını bu kurumlarda geçirmektedir. Buradaki temel sorun, parlamentoların tam da gözetmekle yükümlü oldukları hükümet ve askeriyeden gelen bilgilere bağımlı olmalarıdır. Bu, hükümet ve ordu karşısında parlamenterlerin lehine olmayan bir durumun oluşmasına yol açar. Güvenlik sektörünün genellikle askeri yönü ağır basan, kendi içine kapalı doğası ve gizlilik yasaları da bu durumun pekişmesine neden olur.

29 Nolu Kutucuk, parlamenterlerin güvenlik sektörüne ilişkin bilgi ve deneyimlerinin nasıl arttırılacağı hakkında bazı öneriler sunmaktadır.

29 Nolu Kutucuk

Parlamenterlerin güvenlik meselelerine ilişkin bilgi ve deneyimlerini arttırmaya yönelik mekanizma ve uygulamalar: Birkaç öneri

- ▷ Aynı bir yapı olarak var olmadığı durumlarda parlamenterlerin bilgi ve uzmanlıklarını güvenlik meselelerine yoğunlaştırmalarını sağlayan bir parlamento savunma/güvenlik komisyonu oluşturun: Parlamento, savunma komisyonuna bağlı tedarik, personel, bütçe ve barış misyonları gibi meselelerle ilgilenen alt komisyonlar kurabilir.
- ▷ Ulusal ve uluslararası seminerlere katılın, çalışma gezileri düzenleyin, güvenlik servislerinin binalarını ziyaret edin (gizli servisler ve istihbarat servisleri hakkında bkz. 11. Bölüm) ve parlamenterlere yönelik eğitim toplantılarına katılın. Ayrıca ulusal askeri birliklerin barış misyonlarına katıldığı ülkeleri ziyaret edecek parlamenter için brifingler verilebilir;



- ▷ Farklı ülkelerden parlamenterlerin katıldığı uluslararası parlamenterler asamblesi oturumları gibi ortamlarda, deneyim ve uygulamalar hakkında görüş alışverişinde bulunun;
- ▷ İyi eğitilmiş ve yeterli sayıda parlamento personeli alımını sağlayın;
- ▷ İlgili konularda güncel kitapların bulunduğu kütüphanelerden, elektronik veri tabanlarından, dökümantasyon ve araştırma merkezlerinden faydalanın;
- ▷ Üniversiteler ve düşünce kuruluşları gibi devlet dışı kurumlardan gelen uzmanların ya da emekli askerlerin görüşlerine başvurun (sivil toplum için bkz. 6. Bölüm);
- ▷ Güvenlikle ilgili uluslararası ve bölgesel anlaşmaların dilinizdeki tercümelerini, bu anlaşmaların onaylanmasıyla ilgili bilgiler ve eğer varsa izleme organları tarafından hazırlanan belgelerle birlikte parlamenterlerin kullanımına hazır hale getirin;
- ▷ Her yıl güvenlik sektörüyle ilgili iki ya da üç konunun kurulacak alt komisyonlar yoluyla ayrıntılı bir şekilde araştırılmasını gündeme getirin;
- ▷ Parlamentodaki tüm siyasi parti temsilcilerini kapsayacak ve güvenlik/savunma konularında gayriresmi bir düşünce kuruluşu gibi faaliyet gösterecek bir grup kurun.

Siyasi irade

Parlamente gözetim için kusursuz bir yasal çerçeve ve parlamentonun gereksindiği yeterli kaynak ve uzmanlık bulunsun bile güvenlik sektörünün etkin gözetimi garanti altına alınmış sayılamaz. Son bir unsur olarak parlamenterlerin ellerindeki araç ve mekanizmaları kullanma konusunda gösterecekleri siyasi irade, güvenlik sektörünün parlamento tarafından etkin gözetiminde son derece önemlidir. Aralarında aşağıdakilerin de olduğu pek çok nedenle bu konuda bir siyasi irade eksikliği doğabilir:

- ✓ Parti disiplini: İktidar partisi milletvekillerinin iktidarı zayıflatmama gibi bir kaygıları olduğundan yürütmeyi kamusal alanda eleştirmekten kaçınma eğilimi gösterirler.
- ✓ Seçmen ilgisinin azlığı: Bir çok ülkede halk genellikle güvenlik meselelerine fazla ilgi duymaz. Bu nedenle bir çok parlamento, güvenlik meselelerine çok zaman ayırmanın yeniden seçilmelerinde hiçbir getirisi olmayacağını düşünür.
- ✓ Güvenlik endişeleri, parlamenterleri, örneğin istihbarat komisyonlarında yer alanları, elde ettikleri bilgileri açıklamamaya zorlar.

Bu etkenlerin sonucu olarak yürütmenin güvenlikle ilgili siyaseti ve eylemlerinin gözetimi söz konusu olduğunda, parlamento içi araçlar yeterince etkin kullanılmayabilirler. Ancak skandallar ya da başka olağanüstü, istisnai durumlar parlamenterleri başka türlü hareket etmeye zorlayabilir. Ne var ki yürütmenin niyet ve eylemlerini eleştirel bir şekilde sorgulamak, parlamenterlerin anayasal yükümlülüğü ve başlıca görevlerindendir.

Güvenlik sektörü için uygulanabilecek parlamento mekanizmaları

Tüm yasal sistemler, parlamentolara hükümet politikalarını ve idareyi denetlemek, bireyi korumak ya da her türlü suiistimal ve adaletsizliği gün ışığına çıkarıp ortadan kaldırmak amacıyla bilgi toplamakta kullanabileceği bir dizi araç sunar. Yani sıra parlamenterler, bu anayasal ve yasal araç ve mekanizmaları tamamlayan bazı iyi uygulamalar ve enformel yöntemlerden yararlanabilirler.

Parlamentoların hükümetten bilgi edinmelerine yönelik üç yaygın yasal araç şunlardır:

- ✓ Meclis görüşmeleri
- ✓ Soru ve gensorular
- ✓ Meclis soruşturmaları

Güvenliğe ilişkin meclis görüşmeleri

Güvenliğe ilişkin meclis görüşmeleri, fikir alışverişinde bulunulması ve hükümetin niyetleri hakkında temel bilgilerin edinilmesi için önemli bir fırsat sunar. Genellikle güvenlik meseleleri ve politikalarına ilişkin meclis görüşmeleri, şu beş durumda gerçekleştirilir:

- ✓ Yürütmenin yıllık savunma bütçesi önerisini sunmasının ardından;
- ✓ Savunma ve Dışişleri Bakanları gibi ilgili bakanların yaptıkları resmi olan ve olmayan açıklamaların ardından;
- ✓ Ulusal savunma siyasetinin gözden geçirilmesi, savunmaya dair beyaz kitabın ya da diğer temel metinlerin sunulmasıyla ilişkili olarak;
- ✓ Seçimlerin ardından açıklanan hükümet programları ile ilgili olarak;
- ✓ Ortaya çıkan bir skandal, güvenliğe ilişkin önemli bir sorun ya da felaket gibi meclis görüşmesi gerektiren özel durumlardan sonra .

30 Nolu Kutucuk

Yürütmenin gözetimi sürecinde parlamentonun başvurabileceği prosedür ve mekanizmalar

Genel görüşmeler

"Bazı ülkelerde anayasal hükümler yürütmenin, icraatları hakkında parlamentoya düzenli aralıklarla hesap vermesini şart koşar. (...) Ne var ki çoğu ülkede genel siyasi meseleler, kendiliğinden böylesi düzenli bir incelemenin konusu yapılmaz. Bu konular çoğunlukla ancak bir milletvekilince gündeme getirildiğinde tartışmaya açılır. (...)"

▷ Gensoru önergeleri

"(...) Klasik bir parlamenter sistemde gensoru, bilgi edinmek ve hükümeti denetlemek amacıyla başvuru prosedürlerinden biridir. Gensoru, parlamentonun bir üyesi tarafından bakanlığının bir tasarrufunu açıklamak üzere bir bakana ya da genel bir siyasi mesele hakkında başbakana yöneltilir. Bir gensorunun iki temel özelliği vardır: Birincisi, genel bir görüşmenin yolunu açar ve ikincisi siyasi bir yaptırım içerir. Zira gensoru görüşmeleri, hükümetin yaptığı açıklamalar karşısında meclisin ikna olup olmadığını ifade ettiği bir önerenin oylamaya sunulmasıyla sonuçlanır. Gensoru, bakanları doğrudan hesap vermeye davet ettiğinden oldukça etkili bir prosedürdür. Bir bilgi edinme aracı olmakla kalmaz dolaysız bir denetim biçimi olarak da işlev görür (...)"

▷ Sözlü müzakere önergesi

"İngiltere'nin siyasi sisteminde gensoru bir prosedür olarak pek bilinmese de onunla benzerlikler gösteren "sözlü müzakere önergesi"ne başvurulur. Oturuma ara verilmeden hemen önce sunulan müzakere önergesiyle hükümete bir dizi soru yöneltilebilir; ancak herhangi bir oylama yapılmaz (...)"

▷ Soru önergeleri

"Soru önergelerinin amacı, hükümetten somut bilgi almak ve gerekli durumlarda suistimalleri ortaya çıkararak düzeltilmelerini sağlamaktır. Bu prosedür ayrıca yasa tasarılarında ve meclise sunulan diğer yasal belgelerde yer alan karmaşık meselelerin anlaşılmasında parlamenterlere yardımcı olacak ayrıntılı bilgilerin de edinilmesini sağlar (...). [S]oru önergeleri, muhalefetin hükümetin zayıf yönlerini keşfetmesini sağlarken bunların kamuya açık şekilde tartışılmasının yönetim üzerinde düzeltici bir etkisi de olur. (...) Bu prosedürün sık kullanılmasının nedenlerinden biri de soru sorma hakkını kullanan bir milletvekilinin tam anlamıyla özgür bir temsilci olarak hareket edebilmesidir (...)"

▷ Araştırma komisyonları: Bkz. 32 Nolu Kutucuk

Kaynak: *Parlamentolar, Michel Ameller, Parlamentolar Arası Birlik, 1966*

Güvenlikle ilgili soru ve gensoru önergeleri

Hükümet icraatlarının gözetiminde en sık başvuru parlamentonun mekanizmalarından biri olan yazılı ya da sözlü soru önergeleri, parlamentonun hesap sorma işlevinin bir parçasıdır.

Yerine getirdikleri temel işlev düşünüldüğünde bu sorular, güvenlik sektörünün etkin gözetimine çarpıcı katkılarda bulunabilirler. Güvenlikle ilgili soru önermeleri:

- ✓ Hükümetin savunma ve güvenlik siyasetleri ve genel olarak güvenlik meseleleri hakkında parlamenterlerin zamanında, doğru ve güncel bilgi edinmelerine imkan sağlar;
- ✓ Parlamantonun kabul ettiği güvenliğe ilişkin yasaların hükümet tarafından uygulanışının denetimine yardımcı olur;
- ✓ Özellikle sözlü olarak yönelttiklerinde ve bu önermelere verilen yanıtlar televizyondan ya da başka şekilde yayımlandığında ya da parlamentoda yeniden gündeme getirildiklerinde ya da resmi gazetede yayımlandıklarında halkın dikkatinin güvenlik ve savunma konularına yoğunlaştırılmasına yardımcı olur (elbette soru önermelerinin bilgilendirmeye dönük işlevi salt parlamentoya sınırlı değildir; sorular aynı zamanda medya, hükümet dışı örgütler ve sivil toplumun da dahil olduğu daha geniş bir kitleyi bilgilendirmeyi hedefler);
- ✓ Parlamantonun hükümetin güvenlikle ilgili siyasi gündemini etkilemesinde hatta ona yeni bir yön vermesinde araçsallaştırılabilir;
- ✓ Muhalefetin kendilerini ilgilendiren ya da şu ana dek hakkında tatmin edici bir bilgi elde edemedikleri güvenlik konularında sorular yöneltmelerini mümkün kılar.
- ✓ Güvenlik sektörüyle ilgili soru önermeleri büyük çoğunlukla hassas meselelere eğilirler. Bu soruları yanıtlamakla yükümlü olan bakan, bunu yapmakta genellikle isteksizlik gösterir. Bu isteksizlik, güvenlik sektöründeki faaliyetlerin gizliliğinden kaynaklanır. Ulusal güvenlik belgeleri genellikle gizli addedildiklerinden ne parlamenterlerin ne de kamunun kullanımına sunulur.

31 Nolu Kutucuk

Etkili soru önermeleri için bazı öneriler

- ▷ **Ayrıntılı hazırlık:** Soru önermelerinin güvenlik konularıyla özellikle de teknik uzmanlık gerektiren bir alanla ilgili olduğunda ayrıntılı bir hazırlık yapılmaksızın sunulmaları mümkün değildir. Askeri yetkililerle (ya da askeri ya da paramiliter alanda eğitimi olan kişilerle) yapılacak temasların büyük yardımı olacaktır.
- ▷ **Açık bir dil kullanılması:** Soru önermelerinin kalem alınmasında açık bir dil kullanılmaması, yanlış anlaşılmalara ve dolayısıyla bakanlar tarafından verilecek yanıtın yetersiz ve eksik olmasına neden olacaktır.
- ▷ **Zamanlama:** Soru önergesinin zamanlaması, önergenin etkililiği ve kamu üzerindeki tesirini büyük ölçüde etkileyecektir.

Yürütmenin resmi belgeleri gizleme (kamuya açmama) yetkisi yasayla sınırlandırılmıştır. Belgelerin gizliliğine kimin karar verdiği, hangi belgelerin gizli addedildiği, gizlilik süresinin ne zaman sona ereceği ve gizleme ve kamuya açma süreçlerinin şartları kesin olarak bilinmelidir.

Kurumsal açıdan soru önergelerinin etkililiği aşağıdaki etkenlere bağlıdır:

- ✓ Soru önergelerine verilen yanıtları tatmin edici bulmadıklarında ya da daha fazla açıklayıcı bilgiye gereksinim duyduklarında parlamenterlerin tamamlayıcı sorular yöneltebilmeleri;
- ✓ Parlamenterlere bu sorularla gündeme gelen konuları tartışmaya açma olanağı tanınması;
- ✓ Parlamenterlerin soru yöneltmelerine imkan sağlayan prosedürlerden yararlanma iradesine sahip olmaları;
- ✓ Parlamentoda tartışılan soruların vatandaşlarca yerinde, radyo ya da televizyon yayınıyla takip edilebilmesi;
- ✓ Görüşmelerin kamuya mal olması ve sorularla cevapların halkın ulaşabileceği belgeler halinde yayımlanması.

Güvenlik hakkında özel meclis soruşturmaları

Parlamento komisyonları, yasama süreçlerindeki rollerinin yanı sıra hükümet politikalarının etkin gözetiminde de görev alırlar. Hükümetin icraatları, geçici bilgi edinmekle görevli bir ya da birden fazla komisyon tarafından denetlenebilir ve söz konusu görev çoğunlukla bir bilgilendirme raporunun yayımlanmasıyla son bulur. Özel meclis soruşturmalarının, adli soruşturmaların mahkemeye çağırma yetkisine benzer yetkileri olmalıdır.

Soruşturma komisyonlarının belli başlı avantaj ve nitelikleri

- ✓ Güvenlik/savunma konularında geçici soruşturma komisyonlarının kurulması özellikle aşağıdaki nedenlerden ötürü büyük önem taşımakta ve sayısız avantajlar sunmaktadır:
- ✓ Bu tür komisyonların kurulması özellikle kamu nezdinde siyasi açıdan olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir;
- ✓ Komisyonlar, güvenlik sektörüyle ilgili hassas konuların ayrıntılı biçimde incelenmesi için elverişli bir araç olabilirler;
- ✓ Hükümetin özel güvenlik konularındaki siyasetinin eksiksizce değerlendirilmesine ve gerekli olduğunda meclisin ve hükümetin kabul edebileceği iyileştirme ya da yeni bir yön vermeye dönük önerilerde bulunulmasına imkan verirler.

32 Nolu Kutucuk

Meclis Soruşturma Komisyonlarının temel özellikleri

"(...) Soruşturma komisyonları, özel meselelerin incelenmesinde oldukça yaygın olarak başvurulmuş organlardır. Bu amaçla parlamento, denetim yetkisini kullanabilmesi ve gerekirse parlamentoda bir oturum düzenleyerek karara varabilmesi için gereken bilgileri toplamak üzere bir grup milletvekili görevlendirir.

Parlamentonun soruşturma başlatma hakkı, yürütmenin harekete geçtiği herhangi bir konuda parlamento tam bilgilendirme yükümlülüğünün doğal bir sonucudur (...).



Bazı ülkelerde soruşturma komisyonlarının etkin bir soruşturma yürütmeleri zor olmaktadır. Komisyonların, mahkemeler yoluyla olmadığı sürece, kişileri, ifade vermeye zorlama yetkileri bulunmamaktadır. Bu durum, hükümet organlarının müdahalesini beraberinde getirmekte, komisyonun takibatını yavaşlatmakta ve yürüttüğü soruşturmanın etkinliğine gölge düşürmektedir. (...) Bir parlamento soruşturmasını etkin kılmanın en iyi yolu yeminli ifade almaktır. (...)

Memurların soruşturma komisyonlarına verdikleri ifadeler de başka bir sorunu gündeme getirir. Zira memurların çalıştıkları daire, bir bakanlığa bağlı olacaktır. Bu durumda hükümet nereye kadar onlardan parlamento tarafından yöneltilen sorulara yanıt vermemelerini isteyebilir? (...) [Bazı ülkelerde] söz konusu dairenin [ifade vermeye] rıza göstermesi şartı aranır; istenilen bilgi kamu güvenliği açısından zararlı sonuçlar doğurmadığı ya da kamu hizmetini tehlikeye atmadığı ya da zorlaştırmadığı sürece bu konuda rıza gösterilmektedir (...).

Şu da belirtilmeli ki sistem nasıl olursa olsun bir soruşturma yürütmek üzere kurulan komisyon, araştırma yapmak ve gerçekleri ortaya çıkarmakla yükümlü ve tek amacı onu oluşturan meclise rapor sunmak olan bir organdır. Soruşturma sonucunda ortaya konan bilgilerden gereken sonuçları çıkarmak her zaman meclisin görevidir (...)."

Kaynak : Parlamentolar, Michel Ameller, Parlamentolar Arası Birlik, 1966

Soruşturma komisyonlarının bir başka önemli yanı bu komisyonun kimlerden oluştuğuyla ilgilidir. Çoğunluğa karşı muhalefetteki milletvekillerinin oranı, soruşturmanın sonucu açısından oldukça önemlidir.

Komisyonun yetkileri parlamentolara ve komisyonların işlevlerine göre oldukça farklılık gösterir. Temel yetkiler arasında şunlar yer alır:

- ✓ Meclis soruşturmasının konu ve kapsamının belirlenmesi;
- ✓ Askeri üslerin ve güvenlik servislerinin binalarının ziyaret edilmesi (bkz. 17. Bölüm);
- ✓ Devlet başkanından, hükümetten ya da genel kurmaydan, gizli ve çok gizli belgeler de dahil, gerekli tüm bilgilerin toplanması;
- ✓ Devlet başkanlığı makamında, hükümette ya da orduda çalışan kişilerin yanı sıra sivil toplum örgütlerinden yeminli ifade alınması;
- ✓ Kamuya açık ya da kapalı oturumlar düzenlenmesi.

Kanada askerlerinin Somali'de konuşlandırılması hakkında Kanada'da yürütülen soruşturma bu konuda iyi bir örnek teşkil eder (bkz. 33 Nolu Kutucuk).

33 Nolu Kutucuk

Kanadalı askerlerin Somali'de konuşlandırılmasına dair soruşturma komisyonu: Güvenlik konularındaki meclis raporlarının kamuya etkisi

Kanadalı askeri birliklerin 1993'te Somali'de bulunduğu sırada meydana gelen olaylar pek çok Kanadalı'yı dehşete düşürdü: Kanadalı askerlerin Belet Huen'deki üssüne gizlice giren Somalililer'in silahla vurularak öldürülmesi, Kanada hava kuvvetlerine bağlı komandolar tarafından bir gencin dövülerek öldürülmesi, bu Kanadalı askerlerden birinin intihara teşebbüsü ve misyonun sona ermesinin ardından bazı temel bilgilerin saklandığı ya da tahrif edildiği iddiaları. Komandoların da karıştığı ürkütücü dayak olaylarının görüntülediği video kasetler de gün ışığına çıkarıldı. Hükümet, bu olayları araştıran askeri soruşturma kurulunun ülkedeki halka hesap verebilirlik standartlarını karşılamadığı kararına vardı. Bu nedenle Kanada Parlamentosu, Soruşturma Yasası uyarınca kamuya açık bir soruşturma başlattı.

Kapsam ve yetkiler – Soruşturma yasası, yetkili merciye şahitleri mahkemeye çağırma, ifadelerini dinleme, uzman ve danışmanlardan yararlanma ve kanıtları değerlendirme yetkisi verir. İfade vermeye zorlama yetkisi, Somali'de ve Ulusal Savunma Karargahı'nda ne yaşandığını ortaya çıkaran temel araç oldu. Soruşturma komisyonuna yaklaşık 116 tanık, tüm Kanada'da televizyondan yayımlanan açık celsede ifade verdiler. Soruşturmanın kapsamı yalnızca Somali'de meydana gelen olaylarla sınırlanmadı, emir komuta zinciri, disiplin, Kanada Silahlı kuvvetlerinin operasyonları ve Ulusal Savunma Bakanlığının faaliyet ve kararlarını da kapsayacak biçimde genişletildi. Komisyonun görevinin ikinci bölümü gereği komisyon üyelerinden asker konuşlanmalarının öncesinde, Somali operasyonu esnasında ve sonrasında neler olduğunu incelemeleri istendi.

Söz konusu olan bir duruşma değildi – Oturumlar, zanlıların suçlanma ve yargılanmalarına yol açan olayların nedenlerinin ve bunlara verilen tepkilerin incelenmesini kapsasa da bu soruşturmanın bir duruşma niteliğine bürünmesi amaçlanmıyordu. Soruşturma komisyonunun öncelikli hedefi, Kanada Silahlı Kuvvetleri ve Ulusal Savunma Bakanlığının örgütlenme ve idaresiyle ilgili kurumsal ve sistemik konulardı; bu kurumlarda çalışan söz konusu kişiler değil. Bununla birlikte komisyonun bu önceliği, bu kişilerin emir komuta zinciri içinde neler yaptıklarının ve kendilerine verilen emirleri nasıl yerine getirdiklerinin de incelenmesini gerektiriyordu.

Sonuçlar – İki yıl süren çalışmaların ardından yayınlanan raporda şu konulara yer verildi: Somali misyonu sırasında Kanada Silahlı Kuvvetlerinin ve Ulusal Savunma Bakanlığının yapı ve örgütlenme biçimi; Kanada ordusunda emir komuta zincirinin önemi; askeri kültür ve etiğe ilişkin görüşler; Kanada'da sivil asker ilişkileri vb. Rapor, hükümet ve Kanada Silahlı Kuvvetlerinin birtakım faaliyet ve politikalarında değişiklik yapılması yönündeki tavsiyelerle son buldu. Sözü edilen tavsiyelerin çoğu bugün uygulanma aşamasındadır.

*Kaynak: Prof Dr. Donna Winslow
Kanada Parlamento Soruşturma Komisyonunda teknik danışman, 1996.*

Parlamento savunma ya da güvenlik komisyonları

Güvenlik sektörünün karmaşık yapısı göz önüne alındığında parlamento, yürütme üzerinde gerçekten bir etkiye sahip olmak istiyorsa gelişkin bir komisyon yapılandırması büyük önem arz eder. Güvenlik sektörünün parlamento tarafından denetimi, salt bir komisyonu değil farklı parlamentolarda farklı isimler altında kurulmuş ve bazen de görevleri birbirleri ile bağlantılı birkaç komisyonu birden ilgilendirir.

Zaman zaman ortak oturumlar da gerçekleştirebilen komisyonların belli başlıları şunlardır:

- ✓ **Savunma Komisyonu** (bazen silahlı kuvvetler komisyonu, ulusal savunma ve güvenlik komisyonu ya da güvenlik ve dış ilişkiler komisyonu adları altında da kurulabilirler). Savunma Komisyonu, askeri misyonlar, örgütlenme, personel, operasyonlar, ordunun finansmanı ve askere alma ve silah tedariki gibi güvenlik sektörüyle ilgili tüm konuları ele alır;
- ✓ **Dış ilişkiler komisyonunun** ilgilendiği konular arasında barış misyonlarına katılım ya da bu misyonların ulusal topraklara kabulü, uluslararası güvenlik, uluslararası/bölgesel teşkilatlar, anlaşma ve düzenlemeler sayılabilir;
- ✓ **Bütçe ya da maliye komisyonu**, savunma bütçesi de dahil olmak üzere ulusal bütçenin tamamı için mali denetim raporlarını gözden geçiren kamu hesapları komisyonu gibi güvenlik sektörünün tüm organlarının bütçeleri üzerinde son söz hakkına sahiptir;
- ✓ **İstihbarat servislerinden sorumlu komisyon** ya da alt komisyon, sıklıkla kapalı kapılar ardında toplanır;
- ✓ **Sanayi ve ticaret komisyonu**, silah tedariki ve ticareti (telafi) ile ilgili konuları inceler;
- ✓ **Bilim ve teknoloji komisyonu** (askeri araştırma ve geliştirme için);
- ✓ **İç işleri komisyonu**, polis, sınır muhafaza ve bazen de paramiliter örgütleri ele alır.

Yetki ve araçlar

Meclis komisyonlarının dış kaynaklardan kanıt toplama ve edinme yetkileri her ülkede farklıdır. İngiltere Avam Kamarasındaki geçici komisyonlarda olduğu gibi bazı parlamento komisyonlarının kanıt toplama yetkileri olmamasına karşılık ABD Kongresi komisyonları gibi bazılarının da dış kaynaklardan yemin altında ifade alma konusunda neredeyse sınırsız yetkileri vardır.

Parlamento komisyonlarının bir kısmı yeni yasalar kabul ederek hatta yasa tasarıları hazırlayarak sahip oldukları yasama yetkilerini kullanırlar. Bazı komisyonlarda yasama yetkileri bulunmazken yalnızca yürütmenin icraatlarını ve bütçe tahsislerini incelemekle yükümlüdürler.

Komisyonun kullanımına sunulan ve aşağıda örnekleri sıralanan araçlarla uzmanlık kapasitesi, komisyonun görevini etkin biçimde icra edebilmesinde çok önemli bir etkindir: Komisyonun hizmetinde bulunan personelin sayısı, kapasitesi ve istikrarı; araştırmanın kapasitesi ve niteliği (araştırmanın genel ya da özel konularda mı yapıldığı, ayrı bir araştırma birimi tarafından mı daha geniş bir meclis araştırma birimi tarafından mı yapıldığı); bilgi ve verilere ve ilgili belgelere erişim (söz konusu bilgi ve belgeleri edinme ve çoğaltma imkanı); uzmanlardan yararlanabilme; oturumlar düzenleme ve soruşturma yürütebilme. (Parlamenter mekanizma ve araçlar hakkında daha fazla bilgi için bkz. 14. Bölüm).

34 Nolu Kutucuk

Savunma ya da güvenlik konularında kurulan meclis komisyonlarının temel işlevleri

Güvenlik siyaseti

- ▷ Savunma bakanlığı tarafından açıklanan yeni siyasi inisiyatiflerin incelenmesi ve bu konuya dair rapor hazırlanması;
- ▷ Savunma bakanının bu siyasetten doğan sorumluluklarını ifa edip etmediğinin düzenli olarak takip edilmesi;
- ▷ Savunma bakanlığının bilgilendirme özgürlüğüne ilişkin mevzuta uygun hareketinin ve bakanlığın çeşitli şekillerde parlamentoya verdiği bilgilerin niteliğinin sürekli incelenmesi;
- ▷ Askeri ve sivil personelin güvenlik sektörü hakkındaki dilekçe ve şikayetlerinin tetkik edilmesi.

Yasama

- ▷ Hükümet tarafından hazırlanarak parlamentoya sunulan tüm yasa tasarılarının dikkate alınması ve bu konuda rapor hazırlanması;
- ▷ Savunma bakanlığının sorumluluk alanında bulunan uluslararası ve bölgesel anlaşma ve düzenlemelerin dikkate alınması;
- ▷ Gereken durumlarda ilgili bakanlıktan yasa tasarısı hazırlamasını talep ederek ya da tasarıyı kendisi hazırlayarak yeni bir yasanın hazırlanması için girişimde bulunma.

Harcamalar

- ▷ Savunma bakanlığının harcama tahminleri ve yıllık harcamalarını incelemek ve rapor hazırlamak;
- ▷ Savunma bakanlığınca sunulan ek harcama tahminlerini incelemek ve bu konuda daha fazla araştırma gerektiğinde parlamentoya rapor sunmak;
- ▷ Gerektiğinde yetkili makamlardan mali denetim yürütmelerini istemek.

Yönetim ve idare

- ▷ Yetkili yürütme organı tarafından yapılan önemli atamaları (üst rütbeli askerler ve üst düzey bürokratlar gibi) incelemek ve gerektiğinde bilgi alarak rapor hazırlamak;
- ▷ Büyük oranda parlamentoya bağlı dış merciler yoluyla (ombudsman gibi) savunma sektörünün iç yapılanmasını incelemek ve olası idari bozuklukları parlamentoya bildirmek.

Kaynak: The Report of the Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny'den yararlanılarak hazırlanmıştır, Birleşik Krallık, 2001

Örnek olarak seçilen Norveç Parlamentosunun çalışma yöntemi 35 Nolu Kutucukta anlatılmaktadır.

35 Nolu Kutucuk

Storting (Norveç Parlamentosu) dış ilişkiler komisyonu ve savunma komisyonunun ortak oturumları

"Genişletilmiş Dış İlişkiler Komisyonunun görevi, dış politika, ticaret politikası ve ulusal güvenlik siyasetine dair önemli meseleleri hükümetle müzakere etmektir. Önemli kararların alınmasından önce bu tür görüşmeler yapılmalıdır. Bazı özel durumlarda da Komisyon, Parlamenta'ya tavsiyelerde bulunabilir.

Genişletilmiş Komisyon, Dış İlişkiler Daimi Komisyonunun olağan üyeleri, (hali hazırda üye değilse) Storting başkan ve başkan yardımcısı, Savunma Daimi Komisyonunun başkanı ve Seçim Komisyonu tarafından onbir kişiye kadar atananlardan oluşur. Atamalar yapılırken parlamentodaki partilerin eşit sayıda üyeye temsil edilmesine özen gösterilir.

Aynı ilke uyarınca Seçim Komisyonu, eksik ve ayrılan üyelerin yerine yeni milletvekilleri atar.

Komisyon, başkanın gerekli gördüğü durumlarda ya da başbakanın, dış işleri bakanının ya da komisyon üyelerinin üçte birinin talebi üzerine toplanır.

Aksi belirtilmediği sürece Genişletilmiş Komisyonun çalışmaları gizli tutulur. Aynı kural, Genişletilmiş Komisyon ve diğer komisyonların ortak oturumları için de geçerlidir. Komisyon başkanı, komisyon üyelerine yapılan toplanma çağrılarını bile gizli tutma kararı verebilir.

Genişletilmiş Dış İlişkiler Komisyonunun toplantısının gündeminde yer alan bir madde, bu maddenin görüşüldüğü oturumda komisyon üyelerinin en az altısının isteği üzerine Storting'te tartışmaya açılabilir. Komisyon, bu konunun Storting tarafından görüşülmesi için gereken şartların olup olmadığını inceleyip olumlu yönde karar verirse bu kararı meclis başkanına bildirir. Storting yaptığı gizli oturumda söz konusu toplantının kamuya açık mı yoksa kapalı mı yapılacağına karar verir. Parlamenta'da yapılacak görüşmelere bir bakanın beyanati ile başlanır. Konuya ilişkin görüşmeler, Storting'in kararı uyarınca beyanatın hemen ardından ya da daha sonra düzenlenen bir toplantıda yapılır. Bu aşamada komisyonlar öneri sunamazlar".

Kaynak: Norveç Parlamentosu Usulü Kanunu 13. bölüm
(Storting: <http://www.stortinget.no/g>)

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Parlamentonuzda savunma meseleleriyle ilgilenen komisyonun yetki alanı

- ▷ Komisyon ve eğer varsa alt komisyon(lar)ın görevlerini inceleyerek
 - Açıkça tanımlanmış olmalarını;
 - Yetki alanındaki tüm konuları etraflıca kapsamasına imkan vermelerini;
 - Güvenlik siyasetinin yanı sıra diğer bakanlıkların dış ilişkiler, hava/deniz güvenliği, sanayi ve enerji ikmali gibi güvenlikle bağlantılı olabilecek siyasetleri ile tutarlı olmalarını temin edin.

Etkin bir meclis komisyonu

- ▷ Meclisinizdeki yetkili komisyon ve alt komisyonların gerek yasalarla gerekse uygulamada 34 Nolu Kutucukta açıklanan mekanizmalarla donanmış olmalarını temin edin.
- ▷ Savunmanın bütçe, silah tedariki, personel ve barış misyonları gibi özel konularından sorumlu alt komisyonların kurulmasını gündeme getirin.
- ▷ Güvenlik sektörüne dair bilgilendirme politikasına ilişkin gerekli yasama sürecini ve savunma harcamalarına yönelik gözden geçirme sürecini işletin.
- ▷ Uzman görüşlerine başvurma da dahil olmak üzere komisyonların kaynaklardan yeterli düzeyde yararlanabilmelerini temin edin.
- ▷ Güvenlik sektörünün parlamenter gözetimiyle ilgili farklı ülkelerdeki uygulamalar hakkındaki bilgileri gözden geçirin.

Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman)

Güvenlik sektörünü yakından izleyen bağımsız kurumsal aktörler arasında yüksek yönetim denetçisi özel bir yer işgal eder. Bazı ülkelerde ombudsman genel yetkilere sahiptir ve yönetimin kötü işleyişinden kaynaklanan hemen her sorunla ilgilenir. Nijerya gibi bazı ülkelerdeyse benzer görevi yerine getiren Halk Şikayetleri Komisyonu gibi farklı yapılar bulunur. Başka bazı ülkelerde de yalnızca silahlı kuvvetlerle ilgilenen, konularında uzmanlaşmış ombudsmanlar vardır.

36 Nolu Kutucuk

Ombudsman

"(...) Ombudsman, kamu yönetiminin tasarrufları, ihmal ettikleri ve kararlarıyla ilgili halktan gelen şikayetleri ele alır. Bu makama getirilen kişi, ya parlamento tarafından seçilir ya devlet başkanı tarafından ya da parlamentoya danıştıktan sonra hükümet tarafından atanır. Ombudsmanın başlıca görevleri, yurttaşları hak ihlallerinden, yetkilerin kötüye kullanılmasından, hata, ihmal ve adil olmayan kararlarla kötü yönetimden korumak ve böylece kamu yönetiminin iyileştirilmesine, hükümet icraatlarının kamuya daha açık hale getirilerek hükümetin ve görevlilerinin halka hesap verilebilirliğini arttırmaktır. Ombudsmanlık kurumu, ülkenin anayasasına konabilir ve mevcut mevzuatla desteklenebilir ya da yasama organının yapacağı kanunla oluşturulabilir (...).

İnsan haklarını korumak için ombudsmanın türlü yetkileri vardır:

- 1) hükümetin sergilediği yönetimin yasalarla çelişip çelişmediğini ya da adil olup olmadığını tetkik etmek;
- 2) eğer nesnel araştırmalar yönetimin işleyişinde bir uygunsuzluk açığa çıkarırsa bu yanlışlıkların ortadan kaldırılması için tavsiyelerde bulunmak ve hükümete ve şikayetçi tarafa incelediği konularla ilgili çalışmaları hakkında rapor sunmak. Eğer bu konulardaki tavsiyeleri hükümet tarafından yerine getirilmezse yasama organını bilgilendirmek. Ombudsmanların büyük çoğunluğu, çalışmaları hakkında yıllık raporlar hazırlayarak parlamento ve kamuya sunar.

Ombudsmanların, genellikle hükümeti bağlayıcı karar alma yetkileri bulunmaz. Değişiklik gerektiren konularda tavsiyelerde bulunmakla yetinirler(...). Ombudsmanın yetki alanı birçok yürütme kurumunu kapsar. Bazı ülkelerde bu yetki alanı yargılama, polis ve askeriye de kapsayacak şekilde genişken bazılarında da bu alanlardan biri ya da birkaçı ombudsmanın yetkilerinin dışında bırakılmıştır."

Kaynak: *The International Ombudsman Institute Information Booklet on*
<http://www.law.ualberta.ca/centres/oi/>

Ayrıca bakınız: Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği,
19 Nolu Bilgi Fişi, İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi için Ulusal Kurumlar

Savunma konularıyla ilgilenen yüksek yönetim denetçisi

Ayrı bir bağımsız kurum olarak savunma konularıyla ilgilenen ombudsman, çeşitli ülkelerin parlamentolarında farklı isimler alır: Finlandiya, Norveç, Portekiz ve Almanya'da Savunma Konularıyla ilgilenen Ombudsman, İsrail'de Askerleri Güçlerin Şikayetlerinden Sorumlu Komiser, Kanada'da Ulusal Savunma Bakanlığı ve Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı ve Avustralya'da Avustralya Savunma Gücü Ombudsmanı adlarıyla anılır.

37 Nolu Kutucuk

Bazı ülkelerde savunma konularıyla ilgilenen ombudsman kurumuna genel bir bakış

Ülke	Yetkiler	İşlevler	İlgili siyasi makama sunulan raporlar ve bu makam karşısındaki konumu
Avustralya	-Savunma Gücü Ombudsmanı - Bakanlık kararıyla atanır	Avustralya Savunma Gücünde görev yapanların sergiledikleri kötü yönetimin denetimi.	- Bakanlık için parlamentoya sunulmak üzere yıllık raporlar hazırlar.
Kanada	-Savunma Ombudsmanı - Bakanlık kararıyla atanır	Ulusal Savunma Bakanlığı (USB) çalışanlarının ve Kanada Silahlı Kuvvetleri (KSK) görevlilerinin insan haklarını korumak.	- Özel durumlarda USB ve KSK'ya rapor sunar. Faaliyetleri hakkında yıllık raporlarını bakanlığa sunar. - Tarafsız ve nesnel bir kurumdur. Savunma Bakanlığının yönetiminden bağımsızdır.
Norveç	- Savunma Konularıyla İlgilenen Ombudsman - Norveç Parlamentosu bünyesinde yer alır	Tüm askerlerin refah ve mutluluğunu temin etmek; savunma sektörünün çeşitli alanlarında anlaşmazlıkları çözümüleme, şeffaflık ve güven ortamı yaratma konularında merkezi bir rol oynar.	İlgili kamu kurumlarının kendi istekleriyle uygulayacakları tavsiyeler, değerlendirmeler ve eleştiriler sunmak.

Yüksek yönetim denetçisi (ombudsman), askeriye'nin yurttaşlar ve/ya da parlamento adına izlenmesinde kendi başına ek bir mekanizma teşkil eder. Askeri konularla ilgilenen ombudsmanın temel görevi, güvenlik sektöründen sorumlu bakan(lar) adına özellikle orduya ait keyfi karar ve yasaya aykırı hareket iddialarını araştırmaktır.

Askeri konularla ilgilenen ombudsmanın siyasi sistemdeki konumu her ülkede farklılık gösterir. Savunma ombudsmanları Almanya ve İsveç'te olduğu gibi parlamento tarafından atanıp raporlarını da parlamentoya sunabilir ya da İsrail ve Kanada'da olduğu gibi savunma bakanı tarafından atanabilirler. Bazı yüksek yönetim denetçilerinin çalışma ofisleri parlamento binası içindeyken (Alman Silahlı Kuvvetler Parlamento Komiseri gibi, bkz. 38 Nolu Kutucuk) bazılarının da İsveç'te olduğu gibi parlamento dışında yer alır.

Askeriye tarafından kötü muameleye maruz kalan yurttaşlar ya da askeri görevliler ombudsmandan bir soruşturma başlatmasını isteyebilirler. Ayrıca milletvekilleri de suiistimal iddialarını ve şikayetleri araştırmak üzere ombudsmanı göreve çağırabilirler. Ombudsmanın soruşturma başlattığı konular çoğunlukla zorunlu askerlik görevinden muafiyet ve bu görevin ertelenmesi, askerlik sırasındaki nakil ve görev yerini değiştirme, karavanalar, terhis, izinler ve disiplin suçları ve cezai suçlarla ilgili olmaktadır. Ombudsman, şikayetçinin haklı olduğu kararına varırsa şikayet konusu kurumun kararını değiştirmesini ya da gözden geçirmesini talep etmek de dahil birtakım tavsiyelerde bulunabilir.

Ombudsman ve gizlilik

Güvenlik sektörünün kendine özgü doğası itibariyle bu konudaki bazı bilgiler ulusal güvenlik nedeniyle gizli tutulur. Pek çok ülkede ulusal güvenliğe ilişkin konularda ombudsmanın nasıl çalışması gerektiğini düzenlemek üzere yasa maddeleri eklenmiştir. Bu konudaki genel eğilim, en üst düzeyde gizliliğin söz konusu olduğu durumlarda bile yüksek yönetim denetçisinin gereken her türlü soruşturmayı yürütebilmesi, askeri üslere ve ilgili tüm belgelere erişiminin olması yönündedir. Bununla birlikte ombudsman, soruşturmanın sonuçları kamuya açıklayamaz.

38 Nolu Kutucuk

Alman Silahlı Kuvvetler Parlamento Komiseri

1950'lerde silahlı kuvvetlerini yeniden yapılandıran Almanya, parlamenter denetime büyük önem attı. Bireyi merkez alan anayasada yer alan değerlerin silahlı kuvvetlere de uygulanmasını güvence altına almak amacıyla Alman anayasasına 45b maddesi eklendi. Bu madde uyarınca

"... Silahlı Kuvvetlerde görev yapanların temel haklarını korumak ve Bundestag'ın (Alman parlamentosu) denetim yetkisini icrasına yardımcı olmak amacıyla bir Parlamento Komiseri atanır." Söz konusu maddenin uygulanması ilişkin tüm ayrıntılar "Silahlı Kuvvetler Parlamento Komiserine dair Yasa"da belirtilmiştir.

Parlamento Komiseri, parlamentonun yardımcı organı olması dolayısıyla yasamanın da bir parçasıdır. Bundestag ya da savunma komisyonunun talimatı üzerine ya da kendi inisiyatifleriyle harekete geçerek belirli konularda araştırma başlatabilir.

Komiser, güçler ayrılığı ilkesi dahilinde savunma bakanlığı üzerinde denetim sağlar. Bakanlıktan, ona bağlı tüm bölümler ve çalışanlardan bilgi alabilir ve arşiv belgelerine ulaşabilir. Silahlı kuvvetler ve ona bağlı kuruluşların tüm birim, karargah, servis ve mercileri herhangi bir uyarı yapmaksızın ziyaret edebilir. Komiser, özellikle rütbesi ve pozisyonu ne olursa olsun bu servis görevlilerinden herhangi bir şikayet geldiğinde soruşturma başlatabilir. Herhangi bir silahlı kuvvetler üyesi, resmi kanallara başvurma ve şikayet dilekçesinden dolayı disiplin cezası alma ya da ayrımcılığa uğrama riskiyle karşı karşıya kalmadan sorununu doğrudan Komisere iletme hakkına sahiptir.

Kaynak: <http://www.bundestag.de/>

Orduya güvenin arttırılmasının teminatı olarak Ombudsman

1915'te oluşturulan İsveç Askeri Ombudsmanlığı örneğinde olduğu gibi askeri ombudsmanlık kurumu, halkın savunma sektörüne olan güveninin arttırılmasında önemli bir araç haline gelmiştir. Ayrıca ombudsman, kadın ve erkek ordu görevlilerinin kurum içinde karşılaşılabilecekleri hak ihlallerine karşı gerekli korumayı da sağlar. Genel hatlarıyla ifade edilirse ombudsmanlığın güvenlik sektörüne en büyük katkısı, yönetim süreçlerinin bütününe daha fazla şeffaflık getirerek orduya olan güvenin tazelenmesine yardımcı olması ve bunu ordu hiyerarşisini bozmadan ve askeri birliklerin hazırlık düzeyine zarar vermeden yapmasıdır.

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Ombudsmanlık kurumu

- ▷ Ombudsmanlık (yüksek yönetim denetçisi) kurumu henüz ülkenizde bulunmuyorsa oluşturulmasına yönelik girişimlerin başlatılmasını gündeme getirin.
- ▷ Bu bağlamda <http://www.ombudsmaninternational.com> sitesinde bulabileceğiniz yol gösterici belgeler, başvuru kaynakları ve edinilen dersler bölümlerini göz ardı etmeyin.

Savunma ya da güvenlik sektörüyle ilgilenen ombudsmanlar

- ▷ Savunma ya da güvenlik sektörüyle ilgilenen ombudsmanlık kurumu henüz ülkenizde bulunmuyorsa oluşturulmasına yönelik girişimlerin başlatılmasını gündeme getirin.
- ▷ Savunma Ombudsmanlığına sahip ülkelerin deneyimlerinden yararlanılarak edinilen bilgileri inceleyin.
- ▷ Ülkenizde hali hazırda Savunma Ombudsmanlığı bulunuyorsa görev, işlev ve genel usullerinin gözden geçirilmesini gündeme getirin. Genel usuller dahilinde yer alan ombudsmanın parlamentoya sunduğu raporlar, yarattığı etkiler, kullandığı kaynak ve bütçenin değerlendirilmesinde güvenlik sektöründe ülkenizle benzer özellikler gösteren diğer ülkelerle yapılan karşılaştırmalara yer verin.

Güvenlik servisleri binalarına yapılan ziyaretler

Bu ziyaretlerin önemi

Tüm parlamenterlerin güvenlik sektörü hakkında eksiksiz bilgi sahibi olması son derece önemlidir. Güvenlik servislerinin gereksinimlerinin daha iyi kavranabilmesi için bu konudaki kuramsal bilgi, pratik bilgiler ve saha bilgisi ile pekiştirilmelidir. Bu amaçla güvenlik servisleri binalarına yapılan ziyaretler, siyasi ve askeri liderler arasındaki diyalogun geliştirilmesi ve karşılıklı güven ve anlayışın artırılmasına yönelik bir adım olarak değerlendirilmelidir. Parlamenterlerin bu tür ziyaretleri, onların askerlerin gündelik sorunları hakkındaki bilgilerini arttıracak ve orduya da siyasilerin askerlerin görev, refah ve mutluluklarıyla ilgilendiklerini gösterecektir.

39 Nolu Kutucuk

Arjantin örneği

Politikacılar, askeri personelle görüş alışverişinde bulunmak amacıyla askeri üs ve birimleri ziyaret ederler. Silahlı kuvvetler otoritelerinin bilgisi dahilinde yapılan bu ziyaretler siyasetle ordu kurumları arasındaki güvensizlik ve önyargıların azaltılmasına yardımcı olur. Parlamenterlerle silahlı kuvvetler üyeleri arasında gerçekleşen temaslardan ordunun yaşadığı sorunların daha iyi anlaşılmasını sağlar. Güvenlik sektörü meseleleri söz konusu olduğunda, ziyaretlerin ne zaman ve hangi şartlar altında yapılacağı farklılık gösterir. Bu ziyaretler, siyasetçilerin bunu anlamasını sağlar.

Kaynak: Pablo Carlos Martinez, " Silahların yeniden yapılanması ve parlamentonun rolü: Arjantin deneyimi", <http://www.pdgs.org>

Tutuklular ve cezaevlerinde tutuklular tamamen güvenlikten sorumlu personelin elinde ve kontrolü altındadırlar. Bu özel durum onları her türlü insan hakları ihlallerine karşı savunmasız kılar. Ne yazık ki tutuklular ve cezaevlerinde işkence ve kötü muamele vakaları oldukça yaygındır. Bundan ötürü bu kurumlar özel gözetim ve denetim mekanizmalarına tâbi tutulmalıdır. Bu amaca yönelik kullanılabilecek yararlı araçlardan biri de, söz konusu yerlerin parlamenterler ve uzmanlar tarafından ziyaret edilerek kötü muamele vakalarının ortaya çıkarılması ve yenilerinin önüne geçilmesidir.

40 Nolu Kutucukta tutuklularının ziyaret edilmesine dair BM tarafından kabul edilen İşkenceye Karşı Sözleşmenin ek protokolünde öngörülen mekanizmalar tanımlanmaktadır.

40 Nolu Kutucuk

İşkenceye Karşı Protokolün Opsiyonel (İhtiyari) Protokolü güvenlik servisleri binalarını ziyaret imkanlarını artırıyor

2002'nin aralık ayında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, BM İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Onur Kırıcı Ceza ya da Muameleye Karşı Sözleşmenin Opsiyonel Protokolünü kabul etti. Söz konusu protokol, devletleri, ülkelerinde bulunan tutukevlerinde kötü muamele ihtimalini azaltmak üzere tavsiyelerde bulunmakla görevli bağımsız ulusal ve uluslararası uzmanların yapacakları ziyaretlere açmaya zorunlu kılmaktadır.

Daha fazla bilgi için bkz. www.unhchr.ch

Ziyaretlerin başarılı olması için gereken şartlar

Parlamenteerlerin askeri üsler gibi güvenlik servisleri binalarına yapacakları ziyaretlerin ilgili bakanlıkla (örneğin savunma bakanlığı) eşgüdüm içinde gerçekleştirilmesi gerekir. Beklenmedik ve koordinasyonsuz ziyaretler, orduya olan güven eksikliğinin ve ordu hiyerarşisinin önemsenmediğinin göstergesi olarak yorumlanabileceğinden istenmeyen ve ağır etkiler doğurabilir ve ordunun olağan işleyişine zarar verebilirler. Ziyaretlerde ayrıca çeşitli siyasi partilerin temsilcileri de bulunmalı ve gerekli ön hazırlık ihmal edilmemelidir.

Ancak bu ziyaretlerin kısıtlayıcı yanı, parlamento komisyonunun yalnızca güvenlik servisi yetkililerinin gösterdikleriyle yetinmek zorunda olmalarıdır. Dolayısıyla bu ziyaretler, sorunların gerçek boyutlarını ortaya çıkarmak yerine askeriye, özellikle bütçe tahsisi gibi konularda meseleleri kendi bakış açılarına göre yönlendirme fırsatı verir. Bu sakınca bir dereceye kadar üç ziyaret türünde uzlaşılarak giderilebilir: askeriye tarafından tavsiye edilen ziyaretler, parlamento tarafından tavsiye edilen ve önceden duyurulan ziyaretler ve parlamento tarafından tavsiye edilen ve kısa bir süre içinde (bir gün) yapılan ziyaretler.

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Güvenlik servislerinin binalarına yapılan ziyaretlere dair mevzuat

- ▷ Yurtdışında konuşlandırılan askeri birliklerin bulunduğu yerler de dahil olmak üzere milletvekillerinin güvenlik servislerinin binalarına yapacakları ziyaretlerin yasalardaki yerini alması yönünde çaba gösterin.
- ▷ Meclis heyetlerinin güvenlik servislerinin binalarına yapacakları ziyaretlerini düzenleyen yasaların bulunmaması halinde bu binalara yapılan ziyaretlere yine de parlamenteerlerin de dahil edilmesini temin edin. Ayrıca ziyaretlere katılan parlamenteerlerin hangi koşullar, prosedürler ve kıstaslar dahilinde seçildiğinin ve bu katılımın etkilerinin tayin edilmesini sağlayın.



- ▷ Aşağıdaki hususları karara bağlayan düzenlemelerin yürürlükte olup olmadığını temin edin:
 - güvenlik servislerinin hangi binalarının ziyaret edilebileceği;
 - bu ziyaretlerin hangi durum ve koşullarda yapılabileceği (örneğin her an yapılıp yapılamayacağı);
 - ulusal askeri üs ve birimlere hali hazırda milletvekilleri tarafından yapılan ziyaretler ve bu ziyaretlerin sıklığı;
- ▷ Bu ziyaretlerin ardından yazılan ayrıntılı raporların parlamentoya ya da ilgili parlamento komisyonuna sunulmasını ve tartışmaya açılmasını temin edin; Tamamlanan ziyaretlerin etkilerini değerlendirin.
- ▷ Devletinizin İşkenceye Karşı Sözleşmeyi ve ek protokolünü onaylamış olduğundan emin olun.

Ziyaretleri gerçekleştirecek meclis heyetlerinin oluşturulması

- ▷ Oluşturulan meclis heyetlerinin salt bir partinin üyelerinden ibaret olmamasını, parlamentodaki iktidar ve muhalefet partilerinin yeterince temsil edilmesini sağlayacak sayıda üyeden oluşmasını temin edin.
- ▷ Heyetlerde mümkün olduğunca eşit sayıda kadın ve erkek üyenin bulunmasını sağlayın.

Ziyaret öncesi hazırlık

- ▷ İstenmeyen sonuçların ortaya çıkmaması için ziyaretlerin savunma bakanlığı ile eşgüdüm içinde yapılmasını temin edin.

Parlamentoya sunulan raporlar

- ▷ Ayrıntılı bir raporun parlamentoya sunulmasını ve parlamento ya da ilgili komisyonlarda tartışmaya açılmasını temin edin.
- ▷ İlgili güvenlik otoritelerinin gözlemlerini sunabilmeleri için söz konusu raporların onlara zamanında iletilmesini temin edin.

Ziyaretlerin etkileri ve kamuya açık olması

- ▷ Heyetin saptama ve tavsiyelerinin ve parlamentonun bu konuya ilişkin kararının uygulamaya konmasının ve kamuya açılmasının ele alınıp karara bağlanmasını temin edin.

V. Kısım

Güvenlik hizmetlerinin faaliyet esnasında gözetimi: özel koşullar ve operasyonlar

İstisnai haller

Savaş, iç çatışma ya da başka tür olağanüstü durumlar gibi bir devletin krizin aşılması için özel yetki ve prosedürlere başvurmak zorunda olduğu birtakım istisnai koşullar vardır. Ne var ki devletin bu istisnai durumlara tepkileri demokratik yönetim sistemini etkilemeyecek tarzda olmalıdır.

Savaş ve diğer birçok olağanüstü durum, askeri bir karşılık hatta sıkıyönetim ilanını gerektirir. Bu durumlarda ordu ve genelde güvenlik sektörü, Uluslararası İnsani Hukuk ilkeleri gibi birçok uluslararası prensip ve güvencelerle demokratik denetime tâbi olmaya devam etmelidir. İnsan haklarına da mümkün olduğunca uyulmalıdır. Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 4. maddesi uyarınca Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonunun Ağustos 2001 tarihli Genel Yorumunda da açık biçimde belirtildiği üzere ilga edilemeyen bu tür haklar hiçbir şekilde sınırlanamaz.

Savaş hali

Birleşmiş Milletler Şartının 2.4 nolu maddesinde şu hükme bağlanır ki:

"Örgütün üyeleri, uluslararası ilişkilerinde kuvvet kullanma tehdidine ya da kuvvet kullanılmasına başvurmaktan kaçınırlar (...).

Bu nedenle bir başka devlete karşı güç kullanımı çok büyük ölçüde kısıtlanmıştır. Parlamentonun bir rolü de yürütmenin savaşa ya da savaş tehdidine başvurmayı kısıtlayan uluslararası düzenlemelere uyup uymadığını ve çatışmalarda yetkilerini aşip aşmadığını yakından izlemektir. İsviçre gibi bazı tarafsız ülkeler, dış ilişkilerinde savaş anlaşmazlıkların çözümünde bir araç olarak kullanmaktan tamamen vazgeçmişlerdir. Öte yandan en az bir ülkenin Japonya'nın 1946 tarihli anayasası, bir ordunun muhafazasını açıkça yasaklar. Macaristan gibi başka bazı ülkeler de savaştan tümüyle vazgeçmiş olmalarını milletler arası anlaşmazlıkların çözümünde bir araç olarak sunmaktadırlar.

Savaş zamanlarında parlamentolar anayasal hükümlere bağlı olarak en az üç şekilde karar alma süreçlerine dahil olabilirler. Bu üç katılım şekli önem sırasına göre aşağıda sıralanmıştır:

(1) Anayasa, savaş ve barış ilanı yetkisini parlamentoya verebilir. Ancak günümüzde savaşlar uyarı yapılmaksızın başladığından ve gelişen olaylar parlamentonun karar alabilmesini engelleyebileceğinden, uygulamada bu hüküm varsayımsal düzeyde kalabilir.

(2) Anayasa, yürütmeden herhangi bir savaş ya da barış girişiminde bulunmadan önce parlamentonun açık iznini almasını şart koşabilir. Böylesi bir hüküm, herhangi bir somut savaş girişiminde ya da daha genel bir ifadeyle yurtdışında askeri bir müdahalede bulunmadan önce parlamentoya konuyu tartışma olanağı verir.

(3) Anayasa, yürütmenin kararını parlamentoya bildirmesini hükme bağlayabilir.

Bu durumda yürütmenin herhangi bir savaş girişiminde bulunmadan önce parlamentonun ön onayını alması şartı aranmaz. Nitekim anayasaların büyük çoğunluğunda, savaş kararının parlamentoya bildirilmesini öngören bu tür hükümler yer almaktadır.

Olağanüstü hal

Olağanüstü haller ya da ulusal kriz durumu türlü şekillerde meydana gelebilir. Anayasalar ve ulusal yasalar olağanüstü halin ilan edilebileceği birçok durum öngörür: anayasal düzeni ya da kamu düzenini tehdit eden silahlı eylemler, doğal felaketler, salgın hastalıklar ya da ulusal mali ve ekonomik krizler gibi.

Olağanüstü hal yalnızca istisnai durumlarda ilan edilebilir. Demokratik ilkelerin tehlikeye atılmaması için belirli ilkelere uyulması gerekir. (Bakınız 41 Nolu Kutucuk.) Bu istisnai durumların tanımı, her ülkenin anayasal ve yasal düzenine bağlıdır. Anayasalar ve yasalar, yürütmenin bir partinin siyasi çıkarları gereği olağanüstü hal ilan etmesini engellemelidir. Ayrıca anayasa ve yasalar, askeri darbelerin anayasal açıdan geçersiz olduğunu da hükme bağlamalıdır.

41 Nolu Kutucuk

Olağanüstü durumlar: amaçlar ve ilkeler

"Olağanüstü durumlarla başa çıkmak için tüm yasal sistemler bazı özel önlemler öngörürler. Bununla birlikte krizlerin aşılması için zorunlu olan hak kısıtlamaları ya da hakların askıya alınması geçici bir süre için olmalı ve yalnızca normal şartlara dönüşü ve en temel hakların korunmasını amaç edinmiş olmalıdır. (...)

Uluslararası ilkeler

"Olağanüstü hallere ilişkin ortaya konan uluslararası ilkeler şu şekilde özetlenebilir:

Yasallık ilkesi, bir yandan ilan edilen olağanüstü hal ile alınan olağanüstü tedbirlerin diğer yandan da olağanüstü hal ilanı ile ülkenin iç hukuku arasındaki uygunluğu konu alır. Bu ilke ayrıca iç hukukun uluslararası hukuk ile uyumluluğunu güvence altına almayı amaçlar.

İlan etme ilkesi, olağanüstü hal kararının kamuya duyurulmasını gerektirir.

Bilgilendirme ilkesi, anlaşmanın emanetçileri aracılığıyla ilgili anlaşmaya taraf diğer devletleri ve olağanüstü hal süresince insan haklarının durumu konusunda da BM Özel Raportörünü gereken şekilde bilgilendirmeyi gerektirir.

Zaman ilkesi, olağanüstü hal ilanının istisnai özelliğini ve süresinin sınırlı olma gerekliliğini ifade eder.



İstisnai tehdit ilkesi, ortaya çıkan krizin toplum açısından gerçek, güncel ya da en azından acil bir tehlike teşkil etmesini gerektirir.

Orantılılık ilkesi, krizin vehameti ile krize karşı alınan önlemlerin orantılı olma gerekliliğine dikkat çeker.

Kısıtlanamazlık ilkesi, bazı temel hakların hiçbir şekilde kısıtlanamayacağını ifade eder.

"Şu özellikle önemlidir ki insan haklarının koruyucusu olan parlamento, doğrudan dağıtılması ya da askıya alınması, ya da yasama yetkisinin ve yürütmeyi gözetim yetkisinin belirgin bir şekilde budanması yoluyla olağanüstü durum ilanının ilk kurbanı olmamalıdır. Ayrıca parlamentonun olağanüstü hal ilanı ve kaldırılmasındaki rolünü oynayabilmesi de önemlidir (...).

Olağanüstü halin yasal nitelikleri

" (...) [Olağanüstü halin] yasal nitelikleri gereği ona ilişkin faaliyetler (ilanı, onaylanması vb.) ve yürürlükte olduğu süre içinde alınan önlemler (belirli hakların askıya alınması ya da kısıtlanması), hukukun üstünlüğüne yönelik ilkeler çerçevesinde gerçekleştirilmeli ve böylece denetlenebilmelidirler. (...)

Parlamentonun işleyişi

"Bir devletin farklı erkleri arasındaki denge ve bağımsızlık ilkesinin (...) hukukun üstünlüğünün ayrılmaz bir parçası olduğu herkesçe bilinen bir gerçektir. Bu nedenle ülkelerin büyük çoğunluğunun yasal sistemleri, olağanüstü halin ilanı ya da yürütmenin bu yönde karar almasının ardından onaylanması sürecine parlamentoların etkin biçimde dahil olmasını güvence altına alırlar. Buradaki amaç, böylesi önemli bir konuda tüm yetkinin yürütme organında toplanmasını önlemektir. (...)

Olağanüstü hale ilişkin yasal maddelerin etki düzeyi

"Bu konudaki deneyimler göstermektedir ki olağanüstü hale ilişkin yasa hükümlerinin anayasal önlemler düzeyinde olması son derece arzulanan bir durumdur. Bu tür maddelere pek çok ülkenin yasalarında açıkça yer verilse de bazılarında "olağanüstü hal ilanını gerekçe göstererek hiçbir güç yasama görevini üstlenemez" gibi dolaylı bir ifadeyle yetinilmektedir (...).

BM İnsan Hakları ve istisnai haller özel raportörü L. Despoy'un parlamentolar konusunda düzenlenen PAB sempozyumunda sunulan raporundan yapılan alıntılar, İnsan Hakları Koruyucusu, Budapeşte, 1993

Uzun süreli ve fiili istisnai haller

Parlamento tarafından yıllar hatta onyıllar boyunca uzatılması nedeniyle uzun süre devam eden istisnai haller, güvenlik sektörü üzerinde sivilin üstünlüğü ilkesinin risk altında olmasına ve hatta bu teşkilatların demokrasiyi tehlikeye düşürecek şekilde dokunulmazlık elde etmelerine yol açabilir. Bu da parlamentoyu oldukça hassas ve kırılgan hale getiren bir durumdur. Bazı ülkelerde olduğu gibi fiili ve sınır tanımayan istisnai haller, tüm faaliyetlerini geniş bir serbestlik ortamında yürüten güvenlik sektörünün parlamento tarafından denetimine doğrudan bir tehdit teşkil etmektedir.

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

İstisnai hallere ilişkin mevzuat

- ▷ Türlü biçimlerde oluşabilecek istisnai hallerin anayasada ya da yasalarda açık şekilde tanımlanmasını temin edin.
- ▷ İstisnai haller üç ya da altı aylık bir süre sonunda bir parlamento görüşmesi ve oylamasıyla uzatılmasına karar verilmediyse kendiliğinden sona ermelidir.
- ▷ Uluslararası ilkeler olan yasallık, ilan etme, bilgilendirme, zaman, istisnai tehdit, orantısallık ve kısıtlanamazlık ilkelerinin istisnai hallere ilişkin ulusal mevzuatta gereken biçimde yer almasına gayret edin.
- ▷ İstisnai haller süresince insani hukuk, anayasal güvenceler ve insan haklarına ilişkin yürürlükteki yasalara riayet edilmesini temin edin.
- ▷ İstisnai hallerin ilanı ve kaldırılmasında yürütme ve parlamentoya düşen görevlerin anayasa ya da yasalarda açık biçimde ve tüm ayrıntılarıyla yer almasını temin edin.

İstisnai hallerde parlamentonun konumu

- ▷ İstisnai hallerin parlamentonun yürütmenin güvenlikle ilgili eylemlerini gözetme yetkisini tamamıyla engellememesini ve çiğnenemez temel insan haklarına saygı duyulmasını temin edin.

İç güvenliğin korunması

İç güvenlik (ya da kamu güvenliği) ve kamu düzeni hiçbir şekilde ayrımcılık yapılmaksızın ülke sınırları içinde yer alan göçmenler ve yabancılar da dahil tüm toplumun yararı ve iyiliği açısından son derece önemli bir unsurdur. Bu unsurlar, siyasi liderlerin ya da güçlerin, arızı amaçları ve temel görevi iç güvenlik ve kamu düzenini korumak olan güvenlik sektörünün kendi çıkarları doğrultusunda saptırılmamalıdır.

İç güvenlik ve kamu düzenine dönük yasamanın temel gerekçe ve nitelikleri

Hukuki sistemlerin tümünde olağanüstü hal ilanını gerektirmemekle birlikte iç güvenlik ve kamu düzeni açısından fiili bir tehdit ya da tehlike teşkil eden durumlarda başvurulmak üzere birtakım yasalar bulunur.

Bu tür yasalar, birbirlerinden farklı düzeylerde de olsa, yürütmeye bazı özel yetkiler tanıır ve daha önemli ve temel hakların korunabilmesi için bazı hakların geçici olarak kısıtlanmasını ya da askıya alınmasını ön görür. Söz konusu temel hakların hangi koşullar altında tehlikede olduğunun da ilgili yasada ayrıca tanımlanması gerekir.

En sık kısıtlanan hatta askıya alınan haklar arasında bilgilendirme hakkı, gösteri yapma hakkı, özgürlük hakkı ve sığınma hakkı sayılabilir. Bununla birlikte uluslararası hukuk, yaşama hakkı, işkence, her türlü bedensel ceza ya da onur kırıcı ve insanlık dışı muamele görmeme hakkı gibi çiğnenemez hakların askıya alınmasını açık biçimde yasaklar. Bu konuda en fazla mağdur olanlar göçmenler, gazeteciler, siyasi aktivistler, insan hakları savunucuları, sığınma hakkı talebinde bulunanlar ve mültecilerin yanı sıra dini ve etnik azınlıklar olmaktadır.

Olası riskler

İç güvenliğin ve kamu düzeninin korunmasına ilişkin yasaların barındırabileceği olası riskler şu şekilde özetlenebilir:

- ✓ Tehditlerin geniş ve muğlak tanımlanmasının yürütmenin bu tehditleri kendi gereksinimleri uyarınca yorumlamasını mümkün kılması;
- ✓ Yürütmeye ve onun dolayısıyla bazı güvenlik sektörü örgütlerine uygun bir denetim mekanizması ve idari ve hukuki yaptırımlar olmaksızın çok geniş ve uzun süreli yetkiler tanınması;
- ✓ Bazı durumlarda toplumun belirli kesimlerinin, siyasi liderliğin ya da güvenlik sektörünün kendisinin özel çıkarlarının korunmasına yönelik olarak ya da hakların

kısıtlanması ve kamusal alanının denetlenmesi amacıyla iç güvenlik ve kamu düzeninin korunmasının suiistimal edilmesi;

- ✓ İç düzen ve asayişin koruyucusu polisin askerileştirilmesi, dış güvenliğin koruyucusu orduyla arasındaki farkın muğlaklaşmasına neden olur. Bu muğlaklık özellikle yeterince finanse edilmeyen polis kuvvetlerinin güvenlik koşullarını suiistimal ederek cezasız kalacak yolsuzluklara başvurma eğilimi göstermesiyle daha tehlikeli boyutlara ulaşır. Polisin askerileşmesinin bir başka tehlikesi de iktidardaki siyasilerin polisi (ve bazen de istihbarat servislerini ve paramiliter güçleri) iç güvenlik ve kamu düzenini sağlamak için değil muhalefeti kontrol ve baskı altında tutmak için kullanabilmesidir. Buna ek olarak kamu düzenini sağlamak amacıyla askeri güçlerin kullanımı, ordunun siyasallaşmasına da yol açabilir.
- ✓ Parlamento ve yargının özellikle yürütmenin otoritesi karşısında bir güç oluşturamadığı durumlarda tamamen devreden çıkartılması.

Sayılan tüm bu sakıncalar yüzünden güvenlik ve kamu düzenine yönelik alınan önlemler, güvenlik kuvvetlerinin insan haklarını ihlal etmelerine yol açabilir. Bu kuvvetlerin, bazı durumlarda işledikleri ihlallerden dolayı cezasız kalmaları da söz konusu olabilir. Bu tür durumlarda en sık ihlal edilen haklar arasında yaşama hakkı, işkence, insanlık dışı ya da onur kırıcı muamele görmeme hakkı, keyfi tutuklanmama hakkı, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından yargılanma hakkı, düşünce, ifade ve toplanma özgürlüğü hakkı bulunmaktadır.

42 Nolu Kutucuk

Hem güvenliğin hem demokrasinin korunabilmesi

Tarih boyunca ve günümüzde gelişmekte olan ülkelerde otoriter yönetimler, demokrasinin kamu düzeni ve kişi güvenliği ile uyumlayan bir rejim olduğunu öne sürerek demokrasiyi hedefleyen hareketlere karşı koymuşlar ve bu hareketleri başarısızlığa uğratmışlardır. Ancak tarih bu iddianın yanlış olduğunu ortaya koymuştur. Güvenlik güçlerinin üzerinde sağlanan sivil, demokratik denetim kişi güvenliğiyle uyumlamak bir yana onun vazgeçilmez bir parçasıdır. Bu denetim olmazsa kişi güvenliğini güvence altına alması beklenen bu güçler onun için en büyük tehdidi oluşturabilir. (..)

Kaynak: BM İnsani Kalkınma Raporu, 2002 (sayfa 87)

Bazı ülkelerde demokrasiyi korumak adına bazı yasalar kabul edilmiştir. Örneğin Arjantin'de 1984'te kabul edilen 23.077 nolu "Demokrasinin Korunması" yasası, ceza yasasında değişiklikler yapmış ve demokrasiyi ve anayasayı hedefleyen yasadışı örgütlerin cezaya çarptırılması gibi bazı cezai uygulamalar getirmiştir.

Kişilerin iç güvenlik ve kamu düzenini tehdit ettiği gerekçesiyle tutuklanması

İç güvenlik ve kamu düzeninin korunmasına yönelik tüm yasalar bunları tehdit ettiğinden şüphelenilen kişilerin tutuklanmasını öngörür. Bu yasaları en az ikiye ayırmak mümkündür:

- ✓ Ulusal güvenliğe fiili bir tehdit oluşturan kişilerin tutuklanmasını öngören yasalar: Normal şartlarda yargı organı tarafından verilen bu tür tutuklama kararları belirli şartlar altında yalnızca yürütme tarafından da alınabilir;
- ✓ Yürütme kararıyla ulusal güvenliğe tehdit oluşturduğu düşünülen kişilerin tutuklanmasını öngören yasalar başka bir deyişle ulusal güvenliği (yürütmenin değerlendirmesi uyarınca) tehlikeye düşürmesi muhtemel durumları kontrol etmek ya da önlemek için yürütmeye özel yetkiler veren yasalar.

İngiliz Uluslar Topluluğu üyesi ülkelerden çoğunluğunun yasaları ikinci kategorideki yasalara yakındır. Bu tür yasalarla yürütmeye yasama ya da yargı organının ön iznini almak ya da katılımını sağlamak zorunda olmaksızın bazı anayasal güvenceleri askıya alabilen geniş yetkiler verilmektedir. Buradaki en önemli unsur, idari bir karar ya da bakanlık kararı ile yürütmenin ulusal güvenliğe tehdit oluşturabilecek kişilerin tutuklanmasını istemesidir. Böylelikle tutuklular uzun denebilecek ve birkaç defa uzatılabilen sürelerde hatta bazı durumlarda süresiz olarak yürütmenin tasarrufuna terk edilmektedir. Bu tür yasaların bir kısmında bir danışma organı niteliğinde olabildiği gibi bazen de yürütmeden tutuklunun serbest bırakılmasını da isteyebilen bir teftiş organının varlığı öngörülmektedir. Bu organda kimlerin yer alacağı büyük oranda yürütmeye bağlı olmaktadır.

Pek çok ülkede sömürge çağlarından kalan bu tür yasalar, toplumun geniş kesimlerince tartışılmaktadır. Bu tartışmaların merkezinde, yürütmeye ve güvenlik sektörü teşkilatlarına, özellikle de polise, yasalar aracılığıyla verilen olağanüstü yetkiler ve bu yetkilerin medeni ve siyasi haklardan yararlanma süreci üzerindeki olumsuz etkileri yer alır.

43 Nolu Kutucuk

Ağır sonuçlar doğuran çarpıtmalar

Hükümetler iktidarlarının temelini güvenliğe dayandırdıklarında güvenlik güçleri, yurttaşlar ve komşu devletler için temel bir güvensizlik kaynağı haline gelirler. (...) İç işleri bakanlığına bağlı askeri birlikler, paramiliter polis ve istihbarat servisleri iç siyasal mücadelelere çekilirse demokratik ve sivil kontrolün sağlanması çabaları tehlikeye düşer.

BM İnsani Kalkınma Raporu, 2002 (s. 87 ve 92)

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

İç güvenlik ve kamu düzenini korumaya yönelik yasalar

- ▷ Şunu hiçbir zaman unutmayınız ki güvenlik ve kamu düzeni halk içindir ve halkın baskı altına alınması için bir argüman ve araç olarak ya da partizan amaçlarla kullanılamaz. Polisin baskı aracı olarak kullanılmasının ve askerileşmesinin önüne geçilmesini temin edin;



- ▷ Yürütmeyi parlamentoya hesap verebilir kılın ve yürütmenin yetkilerinin yasal sınırlarını açık biçimde belirleyin;
- ▷ Güç ve yetkilerini suiistimal etmesi durumunda güvenlik sektörünün idari ve yasal yaptırımlarla karşılaşması için gereken önlemleri alın;
- ▷ Demokrasinin savunulmasına ilişkin yasaların uygunluk ve uygulanabilirliğini gözden geçirin.

Parlamento tarafından gözetim

- ▷ Parlamentonun iç güvenlik ve kamu düzenine ilişkin konuları düzenli olarak görüşmesini ve bu konudaki mevcut mevzuatın uygunluğunu araştırmasını temin edin.
- ▷ İlgili parlamento komisyonun ya da komisyonların gereken bilgiyi toplamak ve iç ve kamu düzeni konularında mümkün olduğunca etkin bir gözetim gerçekleştirmek için elinde bulunan tüm araç ve kaynakları kullanmasını temin edin. Eğer gerekirse uzman yardımı da dahil söz konusu komisyonların kullanımındaki araç ve kaynakları geliştirmek için harekete geçin.
- ▷ Gereken her yer ve zamanda konuya ilişkin kamuya açık meclis oturumları yapılmasını teşvik edin.
- ▷ İç güvenlik, kamu düzeni ve bu bağlamda yapılan faaliyetlerin kişilerin insan hakları ve temel özgürlüklerden yararlanmalarını nasıl etkilediği konularıyla ilgilenen hükümet dışı örgütlerle kurumsal ya da özel girişimle diyalog geliştirin.

Terörizm

"Terörizm, devletlerin yurttaşlarını korumak zorunda olduğu tehditlerden biridir. Bu, devletlerin yalnızca hakkı değil görevidir de. Ancak bunu yaparken devletler terörizme karşı aldıkları önlemlerin insan hakları ihlallerini gizleyecek ya da haklı çıkaracak araçlar haline gelmemesi için son derece dikkatli davranmalıdırlar. "

"İç politika alanında ortaya çıkan tehlike şudur ki güvenliği sağlamaya çalışırken temel özgürlüklerden fedakarlık yapıyoruz. Bu nedenle de ortak güvenliğimizi sağlamlaştırmak yerine zayıflatmış ve demokratik yönetimi içten baltalamış oluyoruz. "

Kofi Annan, Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri, 21 Kasım 2001

İç güvenliğin yanı sıra bölgesel ve uluslararası güvenliğin de karşı karşıya olduğu en büyük tehditlerden biri terörizmdir. Terörizm genellikle örgütlü suçlarla ilişkilendirildiğinden bu tehdide verilen karşılıklar oldukça karmaşıktır ve polis operasyonları ve sınır muhafazadan istihbarata, mali alanda alınan önlemlerden cezai hukuk ve enformasyon teknolojileri konularındaki önlemlere kadar çok çeşitli olabilirler.

11 Eylül'den bu yana pek çok ülke yukarıda bahsedilen konulara ilişkin yasalarını sağlamlaştırmalarının önemli ve gerekli olduğunu düşünmeye başladılar. Bunun yanı sıra özellikle istihbarat paylaşımı ve enformasyon teknolojileri alanlarında devletlerarası işbirliği ilerleme kaydetti. Ancak bu durum insan hakları ve medeni haklar açısından birtakım riskleri de beraberinde getirmekte.

Terörizmin kontrolüne yönelik uluslararası işbirliği konusunda 28 Eylül 2001'de kabul edilen 1373 sayılı BM Güvenlik Konseyi kararı (bkz. 44 Nolu Kutucuk) mali kaynakların denetimine özel bir önem atfetmektedir. 1373 nolu kararda ayrıca teröristlerin ve terörist grupların ülke içi ve ülkeler arası hareketlerini önlemek amacıyla sınır muhafazasının, kimlik ve seyahat belgelerinin kontrolünün öneminin altı çizilmektedir. Kararda terörist grup üyelerinin sayısının artışı ve teröristlere silah ve diğer hassas maddelerin teminini önlemeye yönelik tavsiyelere ek olarak devletlerarası işbirliği gibi yöntemlerle önleyici faaliyetlerin geliştirilmesi konusunda tavsiyeler sıralanmaktadır. Terörist eylemlerin finansmanı, planlanması, hazırlanması ve ifa edilmesine yardım edenler ile bu eylemleri destekleyenlerin adaletle teslim edilmesini ve alınacak diğer tedbirlerin yanı sıra bu tür terörist eylemlerin ülkenin yasa ve yönetmeliklerde ağır cezayı gerektiren suçlar olarak nitelenmesini ve gereken şekilde cezalandırılmasını teşvik etmektedir. Tavsiyeler arasında ülkeler, terör suçlarının işlenmesini önlemek amacıyla ulusal ve uluslararası hukuk çerçevesinde bilgi alışverişi yapmaya ve idari ve adli konularda işbirliğine gitmeye davet edilmektedir. Söz konusu kararla ayrıca Güvenlik Konseyinin tüm üyelerini kapsayan ve gereken uzman desteği ile konseyin uygulamalarını yakından izlemekle görevli bir Güvenlik Konseyi Komisyonu kurulmuştur.

44 Nolu Kutucuk

BM Güvenlik Konseyinin 11 Eylül saldırılarına verdiği yanıt

3. Güvenlik Konseyi (...) tüm devletleri
 - (a) Özellikle terörist şahıs ve şebekelerinin faaliyetleri ya da hareketleri; sahtesi yapılmış ya da tahrif edilmiş seyahat belgeleri; silah, patlayıcı ya da hassas maddelerin kaçakçılığı; iletişim tekniklerinin terörist gruplarca kullanılması ve kitle imha silahlarının terörist grupların eline geçmesi tehdidi konularıyla ilgili olmak üzere, operasyonel bilgilerin teatisinin artırılması ve hızlandırılması yollarını aramaya;
 - (b) Terörist eylemlerin yapılmasını engellemek amacıyla, ulusal ve uluslararası hukuk ile uyum içinde bilgi teatisine ve idari ve yargısal konularda işbirliği yapmaya;
 - (c) Özellikle ikili ve çok taraflı düzenlemeler ve anlaşmalar yoluyla, terörist eylemleri önlemeye, onlarla mücadele etmeye ve eylemlerin faillerine karşı tedbirler almaya;
 - (d) 9 Aralık 1999 tarihli Terörizmin Finansmanı ile Mücadele Uluslararası Sözleşmesi dahil olmak üzere, terörizm ile ilgi olarak yapılan uluslararası sözleşme ve protokollere mümkün olduğu kadar kısa sürede taraf olmaya;
 - (e) Terörizm konusundaki uluslararası sözleşme ve protokoller ile Güvenlik Konseyi'nin 1269 (1999) ve 1368 (2001) sayılı kararları konusunda işbirliği ve hükümlerinin tam olarak yerine getirilmesi konularının geliştirilmesine;
 - (f) Sığınmacılara mülteci statüsünün verilmesinden önce, terörist eylemlerin ifasını planlamamış, kolaylaştırmamış ya da bu eylemlerde yer almamış olduklarını tespit amacıyla, İnsan Haklarının uluslararası standartları da dahil olmak üzere, ulusal ve uluslararası hukuk tarafından konulan şartlar çerçevesinde tedbirler almaya;
 - (g) Uluslararası hukuk çerçevesinde, mülteci statüsünün terörist eylemlerin failleri, organizatörleri ya da kolaylaştırıcıları tarafından suiistimal edilmemesi ve siyasi motivasyon iddialarının sanık teröristler hakkında yapılan iade taleplerinin reddedilmesi için bir gerekçe sayılmamasını garanti etmeye davet etmektedir; (...).

Kaynak: BM Güvenlik Konseyi, Karar no 1373, S/RES/1373, 28 Eylül 2001 <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>

BM Genel Kurulu tarafından 9 Aralık 1999'da kabul edilen Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Uluslararası Sözleşmesi, sözleşmeyi imzalayan tüm devletlerin terörist faaliyetlere karışan kişileri iade etmelerini ve şüpheli mali işlemleri soruşturmak üzere gereken tüm önlemleri almalarını öngörür. 2 Nisan 2002 itibarıyla 132 ülke tarafından imzalanan bu sözleşmeye, 26 ülke onaylama süreçlerini tamamlayarak Taraf Devlet oldu. Sözleşme 2002 yılında yürürlüğe girdi.

11 eylül saldırılarının etkileri

Hükümetlerin terörist saldırılar karşısında gerek insan haklarını gerekse güvenliğini koruyan dengeli bir tutum takınıp takınmadıklarının parlamentolar tarafından gözetilmesi son derece önemlidir. Terörizm konusunda parlamentoları ilgilendiren konular yasama, güvenlikle terörizme karşı alınan önlemler için geliştirilen geniş kapsamlı ve yeni bir yaklaşım ve güvenlikle özgürlükler arasında uluslararası insani ve insan hakları hukukuna tam riayet eden bir denge kurulmasıdır.

Terörizmin yasal açıdan tanımlanması

Günümüzde terörizmin tüm ülkelerce kabul edilen bir tanımı bulunmamaktadır. Uluslararası topluluk ortak bir tanım belirleyinceye kadar terörizm ne olduğu ile değil ne olmadığı ile ifade edilecektir. Uluslararası hukuka göre, dış işgaller karşısında verilen bağımsızlık ve özgürlük mücadeleleri meşru bir haktır ve böylesi bir amaç taşıyan faaliyetler terörizm kapsamına girmez. Buna ek olarak, PAB da dahil olmak üzere uluslararası topluluk, terörizmin hiçbir din, milliyet ya da uygarlığa atfedilemeyeceğinin ya da onların adına meşrulaştırılamayacağını altını defalarca çizmiştir. Terörizmi tanımlamanın bir başka yolu da uluslararası topluluk tarafından sürekli kınanan terörist eylemlerin tanımlanması yoluyla olmuştur: ayrımsız ve özellikle de masum sivilleri hedef alan saldırılar ya da ulusalı gruplar ya da gizli ajanlar tarafından düzenlenen ve ayrımsız gerçekleştirilen her tür saldırı.

Sivilere karşı ayrımsız şiddet, insani değerlere saygısızlık ve kamunun dikkatini çekmek için gösterilen aşırı çabalar terörist saldırıların ortak ve belirgin özelliklerini oluşturur. En sık başvurulan yöntemler, uçak kaçırma, otomobillere yapılan bombalı saldırılar, intihar bombalamaları, suikast ve toplu cinayetlerdir. Sürekli devam eden terör kampanyaları, mali destek, devamlı bir silah ve cephane temini ve genellikle uluslararası örgüt şebekesinin yardım ve desteğini gerektirir. Teröristlere yardım ve yataklık sağlayan çoğunlukla üçüncü bir ülke olmaktadır. Aşağıdaki 45 Nolu Kutucukta terörizme karşı dengeli bir yaklaşımın temel noktaları sıralanmakta ve meşru protesto hakkını savunma gereğinin yanı sıra terörizme karşı alınan önlemlerin önemi vurgulanmaktadır. Kutucukta yer alan 37.maddede terörizme karşı alınan tedbirlerin yalnızca terörle mücadeleyi değil, yeni nesil teröristlerin yuvası haline gelen ülkelerin toplumsal, siyasi ve ekonomik gelişmelerinin de hedeflenmesi gerektiği hatırlatılmaktadır.

45 Nolu Kutucuk

Terörizmle mücadele

34. (...) Konferans, dış işgaller karşısında verilen bağımsızlık ve özgürlük mücadelelerinin uluslararası kararlar uyarınca meşru bir hak olduğunu ve böylesi bir amaç taşıyan faaliyetlerin terörizm kapsamına girmediğini hatırlatır. Öte yandan Konferans, hiçbir mücadelenin ayrımsız ve özellikle sivilleri hedef alan saldırıları ya da organize devlet terörünün hiçbir şeklini haklı çıkaramayacağını vurgular.

37. Konferans, terörizme karşı alınan tedbirlerin ekonomik ve toplumsal gelişmeyi ilerletecek ve temsili demokrasiyi güçlendirecek yapısal önlemlerle desteklenmesi gereğinin altını çizer.

Kaynak: Akdeniz'de Güvenlik ve İşbirliği Konulu Üçüncü PAB Konferansının Nihai Belgesi, Valetta, Malta, Kasım 1995

Avusturya (ceza yasasının taslak 278b paragrafı), Almanya (ceza yasasının 129a paragrafı) ve Kanada (C-36 Nolu Yasa) gibi ülkelerdeki terörizme karşı yasalar, şu unsurları içerir:

- Terör amaçlı eylemlerin dar bir listesi verilir: Örneğin cinayet, rehin alma, uçak kaçırma, bombalama ya da terörist faaliyetleri finanse etme gibi suç teşkil eden eylem, ihmal ya da tehditler; bu listelerde yer alan suçlar genellikle mevcut yasalarda da yasadışı kabul edilir (Almanya, Avusturya ve Kanada'nın terörle mücadele yasaları);
- Bir terörist örgütü mali ya da başka yollarla yönetmek ya da desteklemek de yasadışı kabul edilir (Almanya, Kanada ve Avusturya);
- Terörist eylemlerin nedenlerinin siyasi, ideolojik ya da dini olabileceği belirtilir (Kanada);
- Terörist faaliyetlerin hedefleri: halkı korkutmak ya da tehdit etmek, halkı ya da hükümeti istenen şeyi yapmaya ya da belirli faaliyetleri yürütmekten kaçınmaya zorlama (Kanada);
- Terör eyleminin doğrudan amacı: şiddet yoluyla ölüme sebebiyet vermek ya da halka zarar vermek, kişilerin yaşamını tehlikeye atmak, temel kamu hizmetlerine ya da özel hizmetlere hasar vermek ya da bunları sekteye uğratmak (Kanada).
- Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün kurulması ve yeniden kurulması ya da insan haklarının korunması amacıyla yürütülen faaliyetlerin terör kapsamından çıkarılması (Avusturya). Bu tür bir yasal hüküm, meşru protesto ve mücadelelerin suç kabul edilmesini önler.

Terörle mücadele yasalarında yer alan bu hususların ortak noktası terörizmi şiddet ve birey ya da kurumlara verilen zararlarla ilişkilendirmeleridir. Buna ek olarak bu yasalarda neyin terör eylemi kabul edildiğine dair oluşturulan liste oldukça dardır. Yalnızca bu tür terör eylemlerine aktif olarak katılmak değil, bir terörist gruba üye, sempatizan ya da lider olarak bağlantı içinde olmak da terörist eylem olarak görülür ve illegaldır.

Parlamber gözetim açısından önemli olan, yeni terörle mücadele yasalarının terörizmin yerinde bir yorumuna ve tanımına dayandırılmış olmasıdır. Bu yorum bir yandan terör örgütlerinin bazı muhtemel eylemlerini dışarıda bırakacak kadar dar olmamalı; ancak öte yandan da demokratik, meşru protestoyu suç haline dönüştürecek kadar genişletilmemelidir. Buradaki ilk sorun, demokratik bir toplumda şiddetin ne ölçüye kadar meşru görülebileceğidir. Her toplum zaman içinde şiddet ve meşruiyet ilişkisine dair kendi görüşünü oluşturduğundan farklı ülkelerin yasa yapıcıları bu soruyu farklı biçimlerde yanıtlamışlardır. Bu soru yanıtlanırken şiddetin amaçlarının meşruiyeti göz önünde tutulmalıdır. Eğer şiddet haklı kabul ediliyorsa amaçları ve karşı koyulan tehditle orantılı bir netelik göstermelidir.

İkinci sorun ise, teröre karşı alınan tedbirlerin aynı zamanda terör tehdidiyle orantılı olması gereğidir. Şu da unutulmamalıdır ki terörle mücadele yasalarının amacı terör eylemlerine katılanlara karşı etkili bir mücadele yürütmelerinde polise ve diğer güvenlik servislerine yardımcı olmaktır. Bu yasalar, ne ifade ve toplanma özgürlüğünü kısıtlama amacına yöneliktir ne de bu amaca alet edilmelidir. Ayrıca yasal siyasi muhalefet ve değişimin engellenmesine de yol açmamalıdır.

Terörizme üç farklı yaklaşım

Toplumu ve resmi kurumları terörist saldırılara karşı korumak amacıyla güvenlik servisleri üç farklı karşılık geliştirebilirler:

- ✓ **Terörle mücadele tedbirleri:** Halkı, kamusal hayatı, binaları ve alt yapıyı daha az savunmasız kılmayı amaçlar.
- ✓ **Karşı tedbirler:** Teröristleri saptayarak ve harekete geçmelerini önleyerek terör saldırılarını önlemeyi amaçlar.
- ✓ **Kriz yönetimi:** Bir terör saldırısının ardından yaşanan felaket ya da acil duruma bir çözüm getirmeyi ve istikrarı sağlamayı amaçlar.

Yapılan araştırmalara göre terörizmle mücadele faaliyetlerinin büyük çoğunluğu (1) ulusal yasalar, koordinasyon, fon tahsis etme, (2) iç güvenlik, (3) yabancılar, (4) seyahat ve sınır kontrolü, (5) mali boyut, (6) uluslararası işbirliği ve (7) atomik, biyolojik ve kimyasal tehditlerle yakından ilgilidir. Aşağıdaki çok geniş ve ayrıntılı olmayan listede olası terörle mücadele tedbirleri sıralanmıştır.

Ulusal yasalar, koordinasyon ve bütçe

- Özel terörle mücadele yasalarının kabul edilmesi ya da mevcut yasaların yeni şartlara uyarlanması;
- İlgili önlem ve teşkilatlar için (polis, sınır muhafaza, ulusal havayolları, ulusal sağlık makamları, ulusal posta sistemi, ordu) ek fonların tahsisi;
- İç güvenlik servisleri arasında bilgi alışverişinin artırılması;
- Polis, ordu, istihbarat servisleri, sınır muhafaza gibi güvenlik servislerinin farklı kollarının yerel ve federal/ulusal düzeydeki politikaları arasında uyum ve eşgüdüm sağlanmasından sorumlu, uzun dönemli personel ve koordinasyon merkezleri;
- Asayişin sağlanması ve istihbarattan sorumlu kişilerin gümrük ve vergi daireleri tarafından oluşturulan kişisel bilgi ve kayıtlara erişiminin sağlanması.

İç güvenlik

- (Mahkeme gibi yetkili bir gözetim organını bilgilendirmeden) internet, telefon ve faks yoluyla yapılan haberleşmelerin takibi ve dinlenmesi;
- Asayişten sorumlu kişilerin telekomünikasyon verilerine ulaşabilmeleri amacıyla iletişim hizmetleri veren şirketlerden müşterilerine ait iletişim trafiği kayıtlarını belirli bir süreye kadar (örneğin bir yıla kadar) elinde bulundurmasının talep edilmesi;
- Şüpheli kişilere haber verilmeksizin haklarında bankalardan, internet servis sağlayıcılarından ve kredi veren kuruluşlardan bilgi toplanması;
- Birçok veri tabanını vatandaşlarla ilgili bilgilerle birleştirerek bilgisayar yoluyla daha verimli araştırmalar yapılması;
- Polisin yararlandığı veri işlemci sistemlerinde yer alan kişisel dosyaların diğer resmi görevlilerin de kullanımına sunulması;
- Daha fazla bilgi alabilmek için tutukluluk sürelerinin artırılması;
- Kimlik kartlarının kullanılması gibi yöntemlerle ulus çapında bir kimlik tespiti ve izleme sisteminin kurulması

Yabancılar (göçmenler, sığınma talebinde bulunanlar ve diğer milletlerden olanlar)

- Güvenlik servislerinin diğer milletlerden olanlar ve yabancılara ilişkin veri tabanlarına ulaşımının sağlanması;
- Belirli bir etnik gruba dahil kişilerin hedef alınması;
- Sığınma talebinde bulunan kişinin terör eylemlerine karıştığından şüpheleniliyorsa adli haklarının elinden alınması;
- İlgili makamlar (bakanlık gibi), sığınma talebinde bulunan kişinin ulusal güvenlik için bir tehdit teşkil ettiği kararına varırsa sığınma talebinin reddedilebilmesi;

- Göçmenlik ve sığınma başvuruları sırasında alınan parmak izlerinin 10 yıla kadar saklanması;
- Terörist tehdit teşkil eden ancak ülkeden uzaklaştırılamayan kişilerin tutuklanması;
- Vize başvuruları sırasında daha fazla kimlik kontrolü yapılması; vize ve sığınma başvurularında kişilerin siyasi geçmişinin daha fazla incelenmesi.

Seyahat ve sınır kontrolü

- Sınır kontrollerinin sıklaştırılması;
- Sivil uçak mürettebatının silahlandırılması;
- Pilot kabini kapısının kurşun geçirmeyen malzemeden yapılması;
- Havaalanlarında tüm bagajların tam kontrolünü sağlamak için X ışınlarından yararlanılması;
- Kimlik kartları ve pasaportlara biyometrik özellikler eklenmesi;
- Liman, tünel ve havaalanı gibi daha savunmasız giriş noktalarında daha sık ve ayrıntılı aramalar yapılması;
- Giriş noktalarında profil araçlarının kullanılması.

Mali boyut

- Mali işlemlerin izlenmesi;
- Para aklama ve dolandırıcılığı önlemek amacıyla banka ve kredi kuruluşlarının daha yakından izlenmesi; terörist faaliyetlerle ilgili olduğundan şüphelenilen banka hesaplarının dondurulması;
- Bankalardan tüm hesaplar ve kıymetli kağıtlar hakkında merkezi veritabanlarına (banka hesapları arası bilgi alışverişi) bilgi vermelerinin istenmesi; bankaların terörist amaçlarla ilgisi bulunduğunu bildiği ya da şüphelendiği işlemleri bildirmemesinin suç addedilmesi;
- (Maliye bakanlığında) daha etkin mali istihbarat birimleri kurulması ya da var olanların daha verimli hale getirilmesi.

Uluslararası işbirliği

- Uluslararası işbirliğinin artırılması, örneğin Avrupa Tutuklama Emri uygulaması ya da sınır dışı işlemlerinin süratle yapılması;
- Terörle mücadeleyle ilişkin imzalanan uluslararası anlaşmaların ulusal yasalardaki yerini alması;
- Uluslararası Güvenlik Yardım Gücü (ISAF) çerçevesinde Afganistan'a asker yollanması;
- Terörizme ilişkin BM sözleşmelerinin imzalanması ve onaylanması;
- Kardeş güvenlik servisleri arasında uluslararası bilgi alışverişinin sağlanması;
- Terörizmi destekleyen ya da terör yuvası ülkelere kalkınma yardımıyla bulunarak terörizmin altında yatan nedenlerin yok edilmesi.

Atomik, Biyolojik ve Kimyasal Tehditler

- Nükleer, biyolojik, kimyasal ve radyolojik savaş konularında araştırma merkezleri kurulması ya da var olan merkezlerin daha etkin kılınması; bu alandaki çabaların koordinasyonun sağlanması ve çiçek aşısı gibi çeşitli aşılarda üretilmesi ve stoklanması;
- Kamu sağlığından sorumlu makamların daha hazırlıklı olmalarının sağlanması; yeterli miktarda ilaç depolanması;
- Nükleer tesislerin daha korunaklı hale getirilmesi (alçaktan uçan uçakları saptamak üzere radarlar kurulması gibi).

İnsan hakları ve güvenlik arasında doğru dengenin kurulması

Birçok ülkede uygulanmakta olan bu önlemler geçici olmayıp uzun süre yürürlükte kalması muhtemel önlemlerdir. Bu nedenle de terörle mücadele tedbirleri istisnai değil, bir toplumun normal yaşayışının unsurlarından biridir. Bu durum, ifade ve toplanma özgürlüğü ve gizlilik hakları gibi medeni hakları etkileyebilecek önlemler söz konusu olduğunda daha da önem kazanmaktadır. Ayrıca terörle mücadele önlemlerinin uzun vadeli olduğu düşünüldüğünde olağanüstü hal ya da istisnai durum uygulamalarının yerinde olmayacağı ortaya çıkacaktır.

Terörle mücadele yasalarının doğurabileceği bir başka sakınca da asayişten sorumlu makamlar ile istihbarat arasındaki ayrımı muğlaklaştırmalarıdır. Polis gibi asayişten sorumlu görevliler ile istihbarat servislerinin görev ve amaçları birbirinden farklıdır. İstihbaratın görevi olası tehditler hakkında bilgi toplamak iken polisin rolü, asayiş ve düzeni güvence altına almaktır. Normal olarak istihbarat servislerinin şüpheli tutuklama yetkileri olmadığı gibi, polis de suç işlendiğine dair yeterli kanıt olmaksızın 'önleyici istihbarat çalışmaları' yürütemez. Demokratik yönetim açısından istihbarat servisleri kendi yurttaşları aleyhine "casusluk" faaliyetlerinde bulunmamalıdır. Pek çok ülkede terörizme karşı yürütülen mücadele, ülke çapında sürdürülen suç soruşturmalarında (yabancı) istihbarattan daha fazla yararlanılmasını gerektirdiğinden yukarıda sözü edilen görev ayrımı daha da zorlaşmaktadır.

Burada üçüncü bir sorun da güvenlik servislerinin mahkeme gibi yetkili organları haberdar etmeksizin yurttaşlarını daha fazla gözetim ve denetime maruz bırakmalarına izin verilmesidir. Bu, medeni hakların ihlali açısından büyük bir tehlike oluşturabilir. Yurttaşlar, ombudsmanlar ve sivil toplum kuruluşları bu gözetim ve denetim faaliyetleri hakkında yeterince bilgilendirilmedikleri için hükümetler ve ona bağlı makamlardan faaliyetlerine dair hesap sormaları zorlaşmaktadır.

Son bir sakınca olarak da göçmenler, sığınma talebinde bulunanlar ve yabancıların terörle mücadele tedbirlerinde hedef alınabilmeleri sayılabilir. Bu önlemler bir yandan toplumdaki farklı etnik gruplar arasında gerilimi arttırırken diğer yandan herkesin kanunlar önünde eşit muamele görmesini hükme bağlayan yasal normu aşındırabilir.

Bu tür önlemler terörle etkin bir mücadele için gerekli görülse de parlamento, bunların uluslararası insani hukuk ve insan hakları hukuk ve ilkeleri ile uyumlu olmalarını temin etmelidir. Başka bir deyişle mutlak bir güvenliğe ulaşmaya çalışmak yalnızca gerçek dışı olmakla kalmaz devletin ulusal ve uluslararası yükümlülüklerine riayetini tehlikeye de düşürebilir. Dahası mutlak güvenlik genellikle mutlak otoriteyle at başı gider ve bu da demokrasi kavramıyla çelişen bir durumdur. Bu nedenledir ki tüm yasal sistemler, yürütmeye bahsedilen özel yetkilere sınırlar koyar. Terörizme karşı hali hazırda yürütülen mücadele düşünüldüğünde, özgürlük ve güvenlik arasındaki gerilim parlamentoları önemli zorluklarla karşı karşıya bırakabilir. Fakat,/- şurası mutlak ki özgürlük ve güvenlik arasında bir denge kurmak salt yürütmenin sorumluluğu olmamalı ve halkın temsilcisi ve garantörü olarak parlamento, bu bağlamdaki yakından gözetim işlevini yerine getirmelidir.

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Terörizmle savaş

- ▷ Terörizme karşı yalnızca korunma ve güvenliğe odaklanmayan aynı zamanda iç çatışmalar gibi terörizmin kökeninde yatan nedenleri de kapsayan çok boyutlu bir yaklaşım benimseyin. Unutmayınız ki bölgesel uzlaşmazlıkları barışçıl yöntemlerle çözmek ve kültürlerarası diyalog ve anlayışı desteklemek terörizmin önlenmesinde önemlidir.
- ▷ Birçok bölgesel uzlaşmazlığın kökeninde çoğunluk/azınlık toplulukları arasında yaşanan etnik ya da dinsel kutuplaşmalardan kaynaklanan sorunlar yatmaktadır. Silahlı kuvvetler, bu tür anlaşmazlıklarda yanlış bir şekilde kullanılabilirler. Azınlık topluluklarına mensup parlamenterler, savunma, istihbarat ve adalet komisyonlarına dahil edilmelidirler. Azınlıkların korunması için parlamentolar özel komisyonlar ve mahkemeler kurmalıdır.
- ▷ 9 Aralık 1999 tarihli Terörizmin Finansmanına Karşı Mücadele Uluslararası Sözleşmesi dahil olmak üzere ülkenizin ilgili uluslararası sözleşme ve protokollere taraf olmasını temin edin. Eğer gerekiyorsa bu belgelerin onaylanması ve ilgili mevzuat ve politikaların benimsenmesi için girişimde bulunun.
- ▷ BM Genel Kurulunda nükleer terör eylemlerine karşı mücadele ve terörizmin yok edilmesine dair sözleşmelerin kabul edilmesine dönük faaliyetleri yakından takip edin.
- ▷ Ulusal dayanışmanın bir ifadesi olarak terör kurbanlarının tazminini sağlamak için gereken yasal tedbirlerin alınması çalışmalarına katkıda bulunun.
- ▷ Terörle mücadele yasalarının güvenlik gereksinimleri ile medeni ve siyasi haklardan yararlanılması arasında, bu yasaların ilgili tüm alanlarda yapabileceği etki ve uygulanmalarının maliyeti arasında uygun bir denge sağlamalarını temin edin.

Ayrıca 18. Bölümde istisnai haller ve 19. Bölümde iç güvenlik ve kamu düzeninin korunmasına ilişkin kutucuklarda yer verilen önerileri gözden geçiriniz.

Güvenlik ve enformasyon teknolojileri: yeni araçlar ve riskler

Bir dizi yeni enformasyon teknolojisinin hayatımıza girişi bir yandan güvenliğin korunmasına katkıda bulunurken diğer yandan yeni tehditler de ortaya çıkardı. Bir önceki bölümde değindiğimiz Birleşmiş Milletlerin 2001 tarihli ve 1373 nolu kararı (bkz. 44 Nolu Kutucuk) uluslararası topluluğun, uluslararası terörizmin barış ve güvenliğe karşı teşkil ettiği risklerle ilgili olarak enformasyon teknolojilerinin iki şekilde de kullanılabileceğinin farkında olduğunu gösterdi.

Son yıllarda birçok uluslararası örgüt, enformasyon teknolojilerinin suçu ve uluslararası güvenliği tehdit eden eylemleri desteklemek için kullanımını önlemenin yolları üzerinde çalışmaktalar. Bu örgütler aynı zamanda devletlerin bu tür teknolojilere insan hak ve özgürlüklerini tehdit eder şekilde başvurmalarının önlenmesi konusunda da faaliyet göstermektedirler.

Aşağıdaki bilgiler, bu zorlukların aşılmasına yönelik yasa çıkarmak isteyen parlamenterler için yol gösterici olabilir.

Siber (sanal) suçlar

İnternette suç teşkil eden eylemlerin tanımı henüz belirlenmiş olmasa da bu alanda enformasyon teknolojilerini kullanarak işlenen suçların çok çeşitli olduğu ve en sık görülen vakaların hacker'lık ve bilgisayar virüsleri olduğu genellikle kabul görmektedir. Bu alana duyulan ilgi ancak son birkaç yılda gözle görülür hale gelmiş olmasına rağmen bilgisayar yoluyla işlenen suçlar bilgisayarın ilk kullanılmaya başlandığı yıllardan beri söz konusu olduğundan hiç de yeni sayılamaz. Günümüzün o yıllardan farkı, büyük oranda internetin popülerliğinin artması nedeniyle suç teşkil edebilen faaliyetlerin kapsamının da artmış olmasıdır. İnternetin yanı sıra World Wide Web'in sunduğu olanak ve kolaylıkların fazlalığı kullanımlarındaki artışı da beraberinde getirdi. Ancak böylesi bir hızlı gelişme yeni sorunlar yaratmaktan da geri kalmadı ve günümüzde hemen her gün sanal suçların herhangi bir türüne tanık olunmaktadır.

23 Kasım 2001'de Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen ve ülkelerin onayına açılan Siber Suç Sözleşmesi en az üçü Avrupa Konseyi üyelerinden olmak üzere beş ülke tarafından onaylandığında yürürlüğe girecektir. (2002'nin mayıs ayında Sözleşme Avrupa Konseyine üye 29 ve üye olmayan dört ülke tarafından imzalandı). Sözleşme, gereken yasaların kabulü ve uluslararası işbirliğinin geliştirilmesi vb. yöntemlerle toplumu korumak amacıyla ortak bir suç politikası belirleme gereksiniminden hareketle hazırlandı.

Enformasyon sistemlerinin güvenliği

Enformasyon sistemlerinin mümkün olan her alanda ve mümkün olan her amaç için kullanımındaki büyük artış uluslararası örgütlerin bunun doğurabileceği risklere eğilmesini sağladı. Sonunda Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) Konseyi kasım 1992'de enformasyon sistemlerinin güvenliğine yönelik ayrıntılı bir yönerge yayımladı. Bu yönergeyle amaçlananlar;

- ✓ Enformasyon istemlerine yönelik riskler ve bu risklerden korunma yöntemleri konusunda bilinç düzeyini arttırmak;
- ✓ Özel sektör ve kamu sektöründe enformasyon sistemlerinin güvenliğine dönük önlemlerin ve prosedürlerin geliştirilmesinden ve uygulanmasından sorumlu kişilere yardım etmek amacıyla genel bir çerçeve oluşturmak;
- ✓ Bu tür önlemlerin ve prosedürlerin geliştirilmesi ve uygulanması sırasında özel sektör ve kamu sektörü arasında işbirliğini geliştirmek;
- ✓ Enformasyon sistemleri ile bu sistemlerin tedarik ve kullanım biçimlerine olan güveni arttırmak (...);
- ✓ Enformasyon sistemlerinin güvenliğinin sağlanmasına yönelik uluslararası işbirliğinin artırılmasıdır."

OECD Konseyi ayrıca "bu Yönergenin ulusal hükümetlerin ulusal güvenlik ve kamu düzenine ilişkin egemenlik haklarını etkilemediğini, bunların her zaman ulusal hukuka tâbi olduğunu" belirtti.

Bilgisayara aktarılmış kişisel veri dosyaları

Aralık 1990'da BM Güvenlik Konseyi, *bilgisayara aktarılmış kişisel veri dosyalarına ilişkin yönergeyi kabul etti.* Bundan birkaç yıl önce eylül 1980'de OECD, gizliliğin korunması ve kişisel verilerin sınır aşırı aktarımını düzenleyen ilkelere ilişkin tavsiyeleri kabul etmişti. Ayrıca Avrupa Konseyi de 1980 yılında *Kişisel Nitelikli Verilerin Otomasyona Tabi Tutulması Karşısında Kişilerin Korunmasına Dair Sözleşmeyi* benimsedi. Bkz. 46 Nolu Kutucuk.

46 Nolu Kutucuk

Kişisel Nitelikli Verilerin Otomasyona Tabi Tutulması Karşısında Kişilerin Korunmasına Dair Avrupa Sözleşmesi (ETS no 108)

"Bu Sözleşme, kişisel verilerin toplanması ve işlenmesi sırasında oluşabilecek ihlallere karşı bireyleri koruyan ve aynı zamanda sınır aşırı kişisel bilgi akışını düzenlemeyi amaçlayan ilk uluslararası bağlayıcı düzenlemedir. Kişisel verilerin toplanması ve işlenmesine ilişkin güvenceler sağlamanın yanı sıra gerekli yasal güvenceler olmaksızın kişilerin ırk, siyasi eğilim, sağlık, din, cinsel hayatı ve suç kaydı gibi konulardaki verilerin işlenmesini yasadışı ilan eder. Sözleşme, ayrıca kişilerin



kendileri hakkında bilgi toplandığını bilme hakkı ve eğer gerekiyorsa yanlış bilgilerin düzeltilmesini isteme hakkı olduğunu hükme bağlar. Sözleşmede karara bağlanan haklar ancak devletin güvenliği ve savunması gibi daha öncelikli çıkarlar söz konusu olduğunda kısıtlanabilir. Sözleşme uyarınca, belirlenen düzeyde korumayı ulusal yasalarıyla güvence altına almayan ülkelere kişisel verilerin akışına belirli kısıtlamalar getirilir".

Kaynak: Avrupa Konseyi, <http://conventions.coe.int>.

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Enformasyon teknolojilerine ilişkin yasalar

- ▷ Enformasyon teknolojileri ve sanal suçlar gibi konulara ilişkin yasaların yürürlükte olmasını ve söz konusu teknoloji oldukça hızlı ilerlediğinden bu yasaların düzenli olarak gözden geçirilerek güncelleştirilmesini temin edin.
- ▷ Devletinizin bu konulardaki uluslararası ve bölgesel sözleşmelere taraf olmasını ve bunlara uygun ulusal yasalar ve politikalar benimsemesini temin edin.
- ▷ Enformasyon teknolojilerinin kullanımı ve siber suçlara ilişkin ulusal yasalar ve politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunması konusuna gereken önemin atfedilmesini temin edin.
- ▷ Gerekirse tatmin edici bulmadığınız herhangi bir durumu düzeltmek üzere harekete geçebilir, örneğin hükümete soru önergesi yöneltebilir, bir oturum talebinde bulunabilir ya da hükümetten bağımsız bir yasa taslağı hazırlayabilirsiniz.

Parlamentosunun içindeki araç ve kaynaklar

- ▷ Meclisinizde enformasyon teknolojileri ve uygulamalarına ilişkin konu ve gelişmeleri sürekli olarak takip etmekle görevli bir parlamento komisyonu ya da alt komisyonu bulunmasını temin edin.
- ▷ Böyle bir komisyon ya da alt komisyonun oluşturulması ya da söz konusu konuların mevcut bir daimi komisyonun yetki alanına dahil edilmesi amacıyla girişimde bulunun.
- ▷ İlgili parlamento organının görevini yürütebilmesi için gereken ve mümkün olan en üst düzeyde kaynak ve uzmanlık bilgisinden yararlanabilmesini sağlayın.
- ▷ Gerekliyse söz konusu alanlardaki gelişmeleri takip etmek ve tartışma ve faaliyetler yürütmek üzere gayriresmi bir parlamento komisyonu kurulmasını gündeme getirin. Böylesi bir komisyonda tüm partilerden ve mevcutsa meclisin her iki kamarasından da temsilciler yer almalıdır.

Uluslararası barış misyonları

Günümüz uluslararası koşullarında çatışmaların Birleşmiş Milletler Şartının uyuşmazlıkların barışçıl yollarla çözülmesine ilişkin VI. ve Barışın Tehdidi, Bozulması ve Saldırı Eylemi Durumunda Alınacak Önlemlere değinen VII. Bölümlerinde yer verilen araçlarla çözümüne yönelik çabalar gittikçe artmaktadır. Bu maddelere dayanarak Birleşmiş Milletler bir dizi kavram ve operasyonun (tanımları için bkz. 47 Nolu Kutucuk) yanı sıra bu misyonların düzenlenmesi ve yürütülmesine ilişkin prosedürler geliştirdi. (BM barış misyonlarının adım adım incelenmesi için bkz. 48 Nolu Kutucuk, BM barış görevlilerinin eğitimi hakkında bilgi için bkz. 50 Nolu Kutucuk). Uluslararası güvenliği ilgilendiren gelişmeler karşısında devletler bu tür misyonlarda görev almaya davet edilebilirler.

Yurt dışında barış misyonlarına katkıda bulunma

Barışı koruma, barışı uygulama ve barış yapma operasyonları Güvenlik Konseyinin izni ile üye devletlerin katılımına bağlı olarak gerçekleştirilmektedir. Devletler, istikrarsızlaşmış bölgelerde barış ve güvenliği yeniden kurmayı amaçlayan operasyonlarda gitgide artan miktarlarda yurtdışına askeri birlikler göndermektedirler. Ancak burada bahsedilmesi gereken nokta, askeri birliklerin konuşlandırılmalarının uluslararası kural ve ilkeler çerçevesinde olması gerektiğidir. Bu ilke ve kuralların en önemlilerine 5. Bölümde ulusal güvenlik siyaseti ve uluslararası düzenlemeler başlığı altında yer verilmiştir.

İyi yönetim açısından parlamentonun yurtdışına asker gönderilmesi kararlarında söz sahibi olabilmesi, parlamento ile hükümet arasında kontrol ve denge sistemi dahilinde olması gereken ve tavsiye edilir bir durumdur.

47 Nolu Kutucuk

Barış yapma, barışı koruma, barışı uygulama ve barışı güçlendirme süreçleri: Bazı yararlı BM tanımları

Barış yapma

Barış yapma, diplomatik yöntemlere başvurarak bir çatışmanın taraflarını düşmanlıklarına son vermeye ve anlaşmazlıklarına barışçı bir çözüm aramaya ikna etme çabaları olarak tanımlanabilir. Önleyici tedbirlerde olduğu gibi bu konuda da Birleşmiş Milletler yalnızca çatışmanın bütün tarafları kabul ederse bir rol üstlenebilir. Bu nedenden ötürü barış yapma faaliyetlerinde düşmanlıklara son vermek üzere taraflardan birine karşı güç kullanımının yeri yoktur.

Barışı koruma

1948'ten bu yana 54 Birleşmiş Milletler barışı koruma operasyonu gerçekleştirilmiştir. Bunların 41'i Güvenlik Konseyi tarafından son 12 yılda düzenlenmiştir. Hali hazırda yürütülen Birleşmiş Milletler barışı koruma operasyonun sayısı 15'tir.



Önceleri devletler arası çatışmaları ele almakta kullanılan bir araç olan barışı koruma, silahlı çatışmaların kontrol altında tutulması ve çözülmesine yardımcı olmak amacıyla BM kumandası altında birçok ülkeden gelen askeri personelin bölgede konuşlandırılmasını kapsıyordu. Bugünse, barışı koruma operasyonlarına devlet içi çatışmalar ve iç savaşlarda da sıklıkla başvurulmaktadır. Birleşmiş Milletler barış koruyucularının (askeri personel, polis ve başka pek çok sivil görevli) çatışmanın taraflarının birbirlerinden ayrı ve barış içinde yaşamalarını sağlamaktan barışçıl bir ortamda birlikte çalışmalarına yardım etmeye kadar çok çeşitli görevleri bulunmaktadır.

Bu görevler arasında barış anlaşmalarının uygulanmasına yardımcı olma, ateşkesleri yakından izleme, tampon bölgeler oluşturma ve son yıllarda daha sık olmak üzere siyasi kurumlar inşa etme, hükümetler, hükümet dışı örgütler ve yerel gruplarla işbirliği yaparak acil yardım sağlama, savaşçıları terhis ederek topluma yeniden kazandırma, mayın temizleme, seçimler düzenleme ve sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etme sıralanabilir. BM'nin kendi ordusu bulunmadığından üye devletler gönüllü olarak asker, teçhizat ve polis sağlarlar. Resmi üniformalı görevlilerle birlikte seçim gözlemcileri, insan hakları izleyicileri ve çeşitli alanlardaki diğer siviller de görev yapar. Barış koruyucularının en güçlü "silahlı" görevlerini yürütürken her zaman sadık kaldıkları tarafsızlıklarıdır. Bununla beraber barışı koruma tehlikesiz bir iş değildir: 1948'den beri 1650'nin üzerinde askeri ve sivil BM görevlisi görevleri başında hayatlarını kaybetti.

Barışı uygulama: Barışı uygulama ile barışı koruma süreçlerinin farkı nedir?

Barışı uygulama sürecinde Güvenlik Konseyi, belirli bir amaca ulaşmak üzere üye devletlere her türlü tedbiri alma yetkisi verir. Tarafların rızasının alınması gerekli değildir. Barış uygulama operasyonları Körfez Savaşı, Somali, Ruanda, Haiti, Bosna Hersek, Arnavutluk ve Doğu Timor gibi az sayıda yerde yürütülmüştür. Bu tür operasyonlar BM kontrolünde değil bir ya da birkaç ülke tarafından yönetilir. Örneğin Doğu Timor'da Avustralya (1999), Bosna Hersek'te NATO (1995'ten bu yana) ve Kosova'da (1999) askeri birlikleri kumanda eden NATO ile Geçici Yönetim Misyonunu yerine getiren Birleşmiş Milletler bu kapsamda değerlendirilebilir.

Birleşmiş Milletler Şartının uluslararası barış ve güvenliğin korunması hakkındaki maddeleri, barışın korunması ve uygulanması operasyonlarına temel oluşturur.

Barışı güçlendirme

Barışı güçlendirme, çatışma sonrası barışın geliştirilmesinde ülkelere yardım edilmesi anlamında kullanılmaktadır. Devlet inşası ve yeniden yapılandırma görevlerini kapsadığından bu tür operasyonların yetki ve görev alanı son derece geniştir.

İnsani misyonlar

Bu misyonların amacı iç savaşlarda, açlık, sel, fırtına ve deprem gibi doğal felaketlerde insani yardım ulaştırılmasıdır. Hükümetler, sivil toplum kuruluşları ve Birleşmiş Milletler organları gibi çeşitli kurum ve kuruluşların katılımıyla bu tür acil durumlarda mümkün olan en kısa zamanda yardım yapılması amaçlanır. Bazen yardım programının uygulanması ve güvence altına alınabilmesi için askeri kuvvetlerin lojistik desteğine gerek duyulur.

Kaynak: BM internet sayfasının çeşitli bölümlerinden yapılan alıntılar <http://www.un.org>

Bu noktada şunu söylemek mümkün: Parlamentonun yurtdışına asker gönderilmesi sürecine olabildiğince dahil edilmesi gerek hükümetin gerekse halkın yararınadır; çünkü, bu konudaki parlamento görüşmeleri ve oylamalar, misyonun demokratik meşruiyetini arttıracak ve halkın desteğini sağlayacaktır.

Yurtdışına asker gönderilmesine dair karar sürecine parlamentonun katılımı

Yeni tehditlerle baş etme ve uluslararası krizleri çözme imkanları bağlamında yurtdışına askeri birlikler gönderilmesi gitgide daha da önem kazanmaktadır. Buna karşın, barış misyonlarına katılım kararının alınması söz konusu olduğunda parlamentoların rolü bazı ülkelerde oldukça kısıtlı kalmakta ya da hiç olmamaktadır. Bu durum, güvenlik meselelerinin demokratik gözetiminin güvence altına alınması için kısmen de olsa değiştirilebilir, değiştirilmelidir de.

Bu konuya ilişkin üç farklı durum öngörülebilir ve her birinde iyi yönetim hedefi doğrultusunda parlamentonun rolü ve doğrudan katılımında gelişim sağlanabilir.

Parlamentonun öncül (a priori) ya da ardıl (a posteriori) onayının alınması (güçlü rol)

Öncül bir onay alınması gerekiyorsa silahlı kuvvetlerin yurtdışına gönderilmesi ancak parlamento kararı ile mümkün olacaktır. Burada Amerika Birleşik Devletleri'nde olduğu gibi parlamentonun konuya ilişkin görüşmeler ve oylama yapma yetkisinin bulunduğu ve İsveç'te olduğu gibi misyonun gerekleri, görev ve yetki alanını belirleyen özel bir kanunun kabul edilmesinin zorunlu olduğu iki farklı uygulamadan bahsetmek mümkündür. Her iki durumda da insani müdahaleler ve barışı koruma misyonlarının demokratik meşruiyet zemini sağlanmış olmaktadır.

Savunma konularında zamanlama son derece önemli olduğundan ve parlamento prosedürleri süratle tamamlanamadığından öncül onay şartının aranması her zaman mümkün olmamaktadır. Bu nedenle de yurtdışına asker gönderilmesi konusunda parlamento sürece genellikle sonradan dahil olabilmektedir. Örneğin ABD'nin "Savaş Yetkileri Yasası" uyarınca Kongrenin onayı, birliklerin yurt dışı görevlerinin 92 günden fazla sürecek olması durumunda sonradan alınır. Bu, özellikle parlamento onayı alınmadan önce birliklerin konuşlanmış olduğu durumlar için geçerlidir. Bu uygulamanın aksine Hollanda'da anayasanın 100. maddesi, uluslararası hukuk ve düzenin uygulanması ya da pekiştirilmesi amacıyla yurtdışına asker gönderilmesiyle ilgili olarak gerekli tüm bilgilerin parlamentoya önceden iletilmesini ve parlamentoyla hükümetin işbirliği içinde çalışmalarını öngörür. Buna silahlı çatışmalar sırasında yapılan insani yardım faaliyetleri de dahildir.

Yurtdışına asker gönderilmesinde parlamentonun rolünün konunun görüşülmesi ile sınırlı olması (kısıtlı rol)

Anayasa ya da yasalar parlamentonun rolünü sınırlar. Parlamentonun somut bir durumda yurtdışına asker gönderilmesini tartışma hakkı olmasına karşın yürütme tarafından alınan kararı değiştirmesi mümkün değildir. Dahası parlamentonun bu konuda oylama

yapma hakkı bulunmaz. Bu durumda hükümet parlamento kararı alındıktan sonra haberdar eder. Oylama yapma hakkı bulunmamasına karşın meselenin parlamentoda görüşülmesi yurtdışına asker göndermenin demokratik meşruiyetini artırır.

Parlamento, yetkilerinin son derece kısıtlı olduğu bu durumlarda resmi olarak yurtdışına asker gönderme sürecine dahil edilmez. Ancak yerleşik uygulamalar gereği parlamento ve hükümet yurtdışına asker gönderilmesini görüşür ve hatta kimi ülkelerde oylar.

Parlamentonun karar süreçlerinden dışlanması (rolü yok)

Bu durumda parlamentonun yurtdışına asker gönderilmesini müzakere etmesi mümkün olmamakta ve sonradan onayı da gerekmemektedir. Yurtdışına asker gönderme tamamen hükümetin sorumluluğundaki bir dış politika kararı olarak görülür. Parlamentonun karar alma sürecinde yer almaması onun barış misyonlarını gözetme işlevini büyük ölçüde kısıtlar.

Parlamentonun yararlanabileceği diğer araçlar

Parlamento karar alma süreçlerinden dışlansa ya da çok sınırlı bir role sahip olsa bile hükümet üzerinde dört ayrı yoldan dolaylı baskılar kurabilir:

- ✓ Parlamento, yürütmeyi yurtdışına asker gönderilmesi konusunda milletvekillerine açıklama yapmaya zorlayabilir. Ancak hükümetin göz önünde bulundurduğu uluslararası anlaşmalar hakkında eksiksiz bilgilendirilmezse hükümet kararlarını tartışma konusu yapması beklenemez.
- ✓ Bütçe değişiklikleri söz konusu olduğunda parlamento hükümete karşı koyabilir. Planlanmamış ve beklenmedik barış misyonlarında parlamento, mevcut bütçede yer almayan ek fonları onaylamak durumunda kalır. Böylelikle, bütçeye ilişkin yetkileri dolayısıyla görüşlerini açıklama imkanı bulur (örneğin Fransa'da).
- ✓ Parlamentonun yurt dışına asker gönderilmesinin tartışılması ve oylanmasına dahil olması tek başına önemli değildir. Barış misyonu süresince parlamenterler soru yöneltebilirler ya da misyonla ilgili hükümet icraatlarını sorgulayabilirler. Buna ilaveten parlamenterler yurtdışındaki askeri birlikleri ziyaret edebilirler (bkz. 17. Bölüm).
- ✓ Barış misyonu tamamlandıktan sonra bir parlamento soruşturması başlatılabilir ya da parlamento hükümetten barış misyonunu değerlendirmesini isteyebilir.

48 Nolu Kutucuk

BM barışı koruma operasyonlarının adım adım düzenlenmesi süreci

Birleşmiş Milletlerin kendi ordusu bulunmamaktadır. Düzenlenen her yeni barışı koruma operasyonu yeni durumun gereklerini yerine getirecek biçimde tasarlanmalıdır. Güvenlik Konseyi yeni bir operasyon düzenlenmesi çağrısında bulunduğunda da tüm unsurlar "sıfırdan" bir araya getirilir.

15 üyeden oluşan Güvenlik Konseyi barışı koruma operasyonunun düzenlenmesine izin verir ve görev ve yetki alanını belirler. Operasyon kararının alınması için en azından beş üyenin olumlu oy kullanması şartı aranırken Konseyin beş daimi üyesi olan Çin, Fransa, Rusya Federasyonu, Birleşik Krallık ve Amerika Birleşik Devletleri'nin olumsuz oy kullanmasıyla kararı veto etmesi mümkündür. Genel Sekreter, operasyonun nasıl başlatılacağı ve yürütüleceği hakkında tavsiyelerde bulunur ve gidişatı hakkında rapor hazırlar. Barışı Koruma Operasyonları Departmanı (DPKO), dünyanın herhangi bir yerinde düzenlenen Birleşmiş Milletler barışı koruma operasyonlarının günlük yönetimi, genel idaresi ve lojistik desteğinden sorumludur.

Genel Sekreter, Kuvvet Komutanını belirler ve üye ülkelerden askeri birlik, polis ya da diğer personel açısından destek vermelerini ister. Teçhizat, donanım, ulaşım ve lojistik destek üye devletler ya da özel yükleniciler tarafından sağlanmalıdır. Sivil destek personeli arasında üye devletler tarafından sağlanan ve BM sistemi dahilinde atanan personel ve belirli görevler için uluslararası ya da bölgesel olarak çalışan kişiler bulunur.

Bir misyonun organize edilmesi için gereken zaman, misyona göre ve öncelikle üye devletlerin askeri birlik sağlamaya yönelik isteklerine bağlı olarak değişiklik gösterir. Mali kaynakların kullanılabilirliği ve stratejik hava ulaşımı kapasitesi misyonun düzenlenmesi için gereken süreyi etkileyen diğer faktörlerdir. Örneğin 1973 yılında ikinci BM Acil Müdahale Gücüne (UNEF II) ait unsurlar Orta Doğu'ya 24 saat içinde konuşlandırılmıştı. Ancak son derece karmaşık görevlerin ya da zor lojistik koşulların bulunduğu misyonlarda ya da barış koruyucuların önemli risklerle karşı karşıya olduğu durumlarda unsurların bir araya getirilmesi ve konuşlandırılması aylar sürebilir.

Kaynak : Birleşmiş Milletler internet sitesi <http://www.un.org>

49 Nolu Kutucuk

Barış misyonlarında angajmanın kuralları

Parlamento yurtdışına asker gönderilmesine izin verdiğinde angajmanın kurallarını da tanımlayabilir ve askeri birliklerin hangi koşullar altında ve ne düzeyde güç kullanarak çarpışacağını belirleyebilir.

Angajmanın kuralları terimiyle anlaşılması gereken, belirli bir operasyonda ölüme sebebiyet verebilecek ayrımsız güç kullanımının sınırlanmasıdır. Her özel durum için ayrıca belirlenen bu kurallarla, askerlere kendilerini korumaları için güce başvurmalarına izin verilirken güç kullanımı da mümkün olduğunca sınırlandırılmalı, nefis-i müdafaa temel ilkesi korunmalıdır. Angajmanın kuralları askerlerin desteklenmesine yönelik düzenlemeler getirirken operasyonel ve taktik parametreleri de belirler. Bu kurallar operasyonel ve siyasi amaçların yanı sıra BM Güvenlik Konseyi kararları gibi uluslararası düzenlemelere de uygun olarak saptanmalıdır.

Angajmanın kuralları, çatışmaları sonlandırmak ya da çözmek maksadıyla gereken dengeyi kurmak için kademeli güç kullanımının kriterlerini açıkça tanımlamalıdır. Bu kuralların kademeli karşılık verme açısından tanımlanması, ikincil hasarları en aza indirirken taktik unsurların karşılaştıkları şiddet nispetinde güç kullanmalarına olanak verir. Buradan hareketle angajmanın kuralları asgariden azami düzeye olmak üzere güç kullanımını şu kademelerde belirleyebilir:

- Askerlerin yalnızca kendilerini savunabilmeleri için
- Askerlerin kendilerini ve sivilin yaşamalarını korumaları için
- Askerlerin kendilerini, sivilin yaşamalarını ve hastane ve köprüler gibi belirli hedefleri korumaları için
- Operasyonun tüm hedeflerine ulaşılmasında gereken her türlü tedbirin alınması için.

Bunlara ek olarak angajmanın kuralları belirli bir barış operasyonunda kullanılmasına izin verilen silahları da belirlemelidir. Bu kararda hiçbir şekilde silah kullanılmamasından gemi, uçak ve füze teknolojilerinden yararlanılmasına kadar geniş bir seçenekler dizisi göz önünde bulundurulabilir.

Barış operasyonlarına katılan askerlerin eğitimi

Barış operasyonuna katılmak, askeri kuvvetler açısından oldukça zahmetli ve askeri birliklerin olağan hazırlıklarının yanı sıra ek eğitim ve talim gerektiren bir görevdir.

Operasyonlar sırasında askerlerin, örneğin mayınların temizlenmesine dair özel uzmanlık bilgisine, pratik arabuluculuk becerileri de dahil olmak üzere sivilinle iletişim kurma yeteneğine (bazı durumlarda bulunulan ülkenin dilini bilmeye), yerel örf ve gelenekler hakkında, insani hukuk ve insan hakları hukuku konusunda ve özellikle de misyonun angajman kurallarına ilişkin geniş bilgiye ihtiyaç duyabilirler. Son noktaya ilgili olarak barış misyonlarında çoğunlukla sınırlı düzeyde güç kullanılabildiğinin ve bazı durumlarda da askeri birliklerin silah taşımadıklarının altının çizilmesi gerekir.

Özel eğitimin aynı zamanda planlama düzeyinde de verilmesi gerekli olabilmektedir. Zira misyonda yer alacak silahlı kuvvetler genellikle önceden tahmin bile edilemeyen ve uzak bölgelerde konuşlandırılmaktadır. Bu tür durumlarda birliklerin görev yerlerine ulaştırılması ve erzak ikmali son derece zor olmakta ve hatta bazen devletlerin maddi kapasitelerini aşmaktadır.

Son olarak ek eğitim ve hazırlığa, kumanda ve lojistik düzeylerinde de gereksinim duyulmaktadır. Pek çok ülkenin askeri birlikleri aynı bölgede ortak komuta altında görev yapabildiğinden normal şartlarda bir ülkenin savunma bakanlığından başlayan geleneksel komuta zincirinde değişikliklere gidilir. Bu noktada, farklı ulusların silahlı kuvvetleriyle uluslararası örgütler (Uluslararası Kızıl Haç Komitesi gibi) arasında koordinasyon sağlanması son derece önemli olmaktadır.

BM tarafından yürütülen barış misyonlarında birliklerin komutası, yalnızca Güvenlik Konseyi kararlarının değil aynı zamanda angajmanın kuralları, BM tarafından belirlenen

operasyonel kurallar ve uygulama esasları ve çokuluslu bir BM gücüne ilişkin tüm idari sorunların getireceği sınırlamalara tabidir.

50 Nolu Kutucuk

Bariş koruyucuların BM tarafından eğitilmesi

Sekretaryanın Bariş Koruma Operasyonları Departmanı bünyesinde bulunan Eğitim Birimi, üye devletlere bariş koruma eğitimi hakkında rehberlik, uzman yardımı ve bilgi sağlar. Birim, yılların getirdiği bariş koruma deneyimiyle elde edilen bilgi ve standart operasyon prosedürlerini yayabilmek amacıyla eğitim modülleri ve başka birtakım gereçler geliştirir. Söz konusu birim, askeri okullar, birçok ülkenin ulusal ve bölgesel eğitim kurumları ve bariş koruma misyonlarıyla birlikte çalışır. BM Eğitim Yardım Ekipleri ve "eğiticilerin eğitilmesi" dersleri, bariş koruma eğitim programlarının geliştirilmesi ve uygulanmasında üye ülkelere yardımcı olma amacıyla kurulmuştur. Temel standartlarda aynılığın sağlanması içinse Uygulama Esasları, çeşitli el kitapları ve başvuru kaynakları hazırlanmıştır.

Kaynak: Birleşmiş Milletler internet sitesi <http://www.un.org>

İnsani misyonlarda yurtdışına asker gönderilmesinin kıstasları

Parlamento, hükümetle birlikte yurtdışına asker göndermenin kıstaslarını belirleyebilir. Bu konuda açıkça tanımlanmış kıstaslara başvurulması, karar alma sürecinin şeffaflığını artırır ve böylece halkın bariş operasyonlarına verdiği desteği güçlendirir. Burada iki tür kıstastan bahsedilebilir (bir sonraki Kutucuğa bakınız.) İlk grup siyasi koşullar ve operasyonun türüyle ilişkilidir. İkinci grup kıstaslar ise misyonun kendisini, görevlerini, komutasını, süresini ve gönderilecek birliklerin türünü konu alır.

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Barış misyonlarının bağlamı ve türüne ilişkin genel kıstaslar

- ▷ Parlamentonun ya da ilgili komisyonların aşağıdaki hususları incelemelerini temin edin:
 - devletin uluslararası taahhütleri;
 - barış misyonunun parçası olarak yurtdışına asker gönderilmesi ya da ülkeye asker kabul edilmesinin uygun olup olmadığı;
 - planlanan herhangi bir müdahalenin gerekçe ya da arka planı (örneğin müdahalenin söz konusu olduğu ülkede insan haklarının geniş çapta ihlal edilmesi);
 - bölgesel ve küresel barış misyonlarının görev ve yetkilerinin belirlenmesi;
 - bölgesel ve küresel barış misyonlarında askerlerin uyması gereken temel angajman kurallarının saptanması;
 - askeri gücün karşı karşıya olunan tehdit ve şiddet oranında kullanılması;
 - siyasi karar alma süreçlerinin etkin kılınması için hükümler;
 - devlet otoritesinin sınırları;
 - barış misyonlarına ulusal katılım ilkesine kamunun desteği ya da karşı olması;
 - misyon tamamlandıktan sonraki muhtemel gelişmelere ilişkin değerlendirme prosedürleri ve ilkeler;
 - parlamentonun barış misyonunun tamamını gözden geçirebilmesi için eksiksiz bilgi edinmesi gerekliliği.

Belirli bir barış misyonuna ilişkin özel kıstaslar

- ▷ Parlamentonun ya da ilgili komisyonların aşağıdaki hususları incelemelerini temin edin:
 - barış misyonunun kapsam ve görevlerinin tanımlanması;
 - katılan askeri birimlerin türü;
 - misyonun askeri fizibilitesi;
 - askeri birimler ve gereçlerin uygunluğu ve kullanılabilirliği;
 - askeri personelin karşılaşılabileceği riskler;
 - operasyonun öngörülen süresi ve gerektiğinde uzatılması için aranacak kıstaslar;
 - operasyonun mali boyutları;
 - konuya kamunun verdiği tepki.

Barış misyonlarıyla ilgili parlamento içi prosedürlere başvurulması

- ▷ Gerektiğinde parlamentonun;
 - barış misyonlarına ilişkin kamuya açık oturumlar düzenlemesini;
 - barış misyonunun gidişatına dair araştırmalar yürütmesini;
 - misyondaki görevi sırasında insan haklarını ihlal ettiği iddiasında bulunan personelin yargı önüne çıkarılmasını talep edebilmesini temin edin.
- ▷ Devam eden barış misyonlarıyla ilgili soru önergeleri ve özel oturumlar gibi parlamento içi prosedürlere başvurmakta tereddüt etmeyin.

VI. Kısım

Mali kaynaklar: Güvenlikle ilgili etkin bütçe denetiminin sağlanması

Güvenlik ve bütçe kararlarının gücü

Parlamento ve güvenliğe ilişkin bütçe süreçleri

Dünyanın her yerinde parlamentolar, güvenliğe ilişkin yasaların kabul edilmesi ve denetlenmesinde kanunlar uyarınca kilit önemde bir rol üstlenirler. Ancak bu rolün yerine getirilmesinde sahip olunan siyasi saik ve olanaklar her ülkede farklılık gösterebilir. Uygulamadaysa genellikle nüfuzlarını gerçek anlamda hissettirecek kadar donanımlı olmayan parlamentoların belirli güvenlik tahsisleri ve harcamalarına ilişkin faaliyetleri, gizlilik ve şeffaflık noksanlığı nedeniyle engellenmektedir. Güvenlik sektörü üzerinde yürütme organının üstünlüğünü güvence altına alan köklü gelenek ve uygulamalar, savunma bütçesinin hazırlanması aşamalarında neredeyse tüm inisiyatifi yürütme ve silahlı kuvvetlere bırakmaya eğilimli parlamentonun her türlü girişimin önünü tıkar niteliktedir.

Bununla birlikte parlamenterler güvenlik sektörünün gözetimi ve toplumun ihtiyaçları doğrultusunda gerçekleştirilecek reformların bir aracı olarak ulusal bütçeye dair yetkilerini azımsamamalıdır. Bu nedenle "bütçe kararlarının gücü", yapılan tahsislerin en iyi ve kamuya hesap verebilir biçimde kullanımını temin edecek şekilde kullanılabilir ve kullanılmalıdır da.

51 Nolu Kutucuk

Demokratik yönetişimin temel araçlarından biri olarak bütçe

"Ulusal bütçe, gelirlerin bir arada sunulduğu ve harcamalar konusunda öneride bulunulduğu teknik bir araçtan ibaret değildir. Bu aslında yürütmenin tüm yıl boyunca yaptığı en önemli siyaset beyanıdır. Ulusal siyaseti oluşturan temel değerleri yansıtır. Hükümetin ulusun sosyoekonomik durumu hakkındaki yaklaşımını aydınlatır. Hükümetin parasal, mali ve ekonomik hedeflerinin beyanıdır ve onun toplumsal ve ekonomik önceliklerini yansıtır. (...) Bütçe ayrıca hükümetin geçmiş performansının ve geleceğe ilişkin niyetlerinin anlamlı bir ölçüsüdür.

"Bütçe, şeffaflığın, hesap verilebilirliğin, kapsamlılığın ve iyi yönetişimin güvence altına alınmasında son derece önemli bir belgedir. Önerilen harcamaların ayrıntılı bir dökümünü sağladığından parlamentonun ve tüm vatandaşların "paranın nereye gittiğini" bilmelerine müsaade ederek şeffaflığı artırır. Üstelik bütçe, hükümet harcama yapmadan ve gelir toplamadan önce parlamentonun onayını gerektirir ve böylelikle bakanların parlamentoya ve komisyonlarına hesap vermelerini sağlar

"Özellikle ulusal bütçenin hazırlanması süreçlerinde şeffaflık ve hesap verilebilirlik anayasal zorunluluklar olmalıdır. Tüm bu süreçte şeffaflıkla birlikte hesap verilebilirlik de demokrasinin bir gereğidir. "

Kaynak: Özellikle Kadın-Erkek Eşitliği Yönünden Parlamento ve Bütçe konulu PAB seminerinin genel raporundan yapılan alıntılar, Nairobi, Mayıs 2000

Parlamento, güvenlik meselelerini ve güvenlik sektörünü bütçe çevriminin dört ana aşamasında denetleyebilir:

Bütçenin hazırlanması: Yürütmenin çeşitli hedefler için bütçe tahsisi önerilerinde bulunduğu bu aşamada parlamenterler çeşitli resmi ve gayriresmi mekanizmalarla katkıda bulunabilirler.

Bütçenin onaylanması: Bu aşamada parlamento, kamu çıkarını ve bütçe tahsislerinin uygunluğunu iyi tetkik etmeli ve saptamalıdır. Parlamento bazı durumlarda güvenliğe ilişkin tahsislerin yanı sıra yol gösterici ilkelere de yer verebilir.

Uygulama ya da harcama safhası: Bu aşamada parlamento, hükümet harcamalarını gözden geçirir, yakından izler ve şeffaflığı ve hesap verilebilirliği artırma yönünde çaba sarf eder. (Bu konuyla ilgili olarak aşağıdaki Kutucuğa bakınız.) Bütçe dışı talepler söz konusu olduğunda ise bütçenin aşılmasını önlemek amacıyla bu talepleri yakından izler ve dikkatle inceler.

Denetim: Bu safhada parlamento, hükümete tahsis edilen paranın kötüye kullanılıp kullanılmadığını denetler. Bunun yanı sıra hesap verilebilirliği, verimliliği ve doğruluğu güvence altına almak için bütçenin tamamını ve denetim sürecini düzenli aralıklarla değerlendirir.

Savunma harcamaları

52 Nolu Kutucuk

Bütçe sürecinde parlamento neden etkin bir rol oynamalı?

Muhalefet bütçe tartışmalarını kullanarak farklı öneriler getirebilir.

Bütçenin kabul edilmesi sırasında meclisteki çoğunluk verdiği oylarla hükümetin icraatlarına duyduğu güveni gösterirken bu güveni haklı çıkaran noktaların ve bu çoğunluğun seçilme gerekçeleriyle siyaset uygulamaları arasındaki uyumun altını çizer.

Bütçe denetimi, hükümetin politikaları üzerinde etkiye sahip olabilmek için en önemli yollardan biridir.

Bütçe Denetim Kanunu uyarınca parlamento hükümetin görevini başarıyla yerine getirdiğini belirtir ve böylelikle bütçe çevrimini tamamlar.

Kaynak: Özellikle Kadın-Erkek Eşitliği Yönünden Parlamento ve Bütçe konulu PAB seminerinin genel raporundan yapılan alıntılar, Bamako, Mali, Kasım 2001

Aşağıdaki Kutucukta dünyanın farklı yerlerindeki savunma harcamaları gözden geçirilmektedir. Soğuk Savaş sonrası dönemde pek çok ülkede savunma harcamalarında gözlemlenen azalma bu ülkelerin "rahatlama ortamından" yararlandıklarını göstermekte. Ancak bazı Asya ve Afrika ülkeleri aynı dönemde savunma harcamalarını arttırmıştır.

53 Nolu Kutucuk

Belli başlı bölge ve ülkelerin savunma harcamalarının GSMH'lerine % olarak oranlanması

	1985	2000	2001
NATO	4.0	2.2	2.2
ABD	6.5	3.0	3.2
Birleşik Krallık	5.2	2.4	2.5
Fransa	4.0	2.6	2.6
Almanya	3.2	1.6	1.5
NATO üyesi olmayan Avrupa ülkeleri	4.3	2.8	2.3
SSCB/Rusya	16.1	5.0	4.3
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	11.9	6.7	7.2
Orta ve Güney Asya	4.3	5.2	3.8
Doğu Asya ve Avustralasya	6.4	3.5	3.3
Japonya	1.0	1.0	1.0
Karayipler ve Latin Amerika	3.2	1.7	1.7
Sahara altı Afrika ülkeleri	3.1	3.8	3.4
Eritre	--	30.0	20.9
Toplam	6.7	3.6	3.5

Kaynak: The Military Balance 2002-2003, IISS, Londra.

Güvenliğe ilişkin başarılı bir bütçe süreci

Hesap verilebilirlik ve şeffaflık başarılı bir bütçe sürecinin vazgeçilmez koşullarıdır. Hesap verilebilirlik en iyi bütçe yapma sürecinde şeffaflığın sağlanması yoluyla gerçekleştirilir. Bu bağlamda başarılı bir bütçe süreci için uyulması gereken bazı ilkeler vardır:

Ön izin - Yürütme harcama yapmadan önce parlamentonun iznini almalıdır.

Bütünlük - Tüm harcama ve gelirler parlamentoya tek bir konsolide bütçe halinde sunulmalıdır.

Düzenli bildirme - Yürütme bütçeyi parlamentoya belirlenmiş bir takvim dahilinde sunmalıdır. Yapılan para tahsislerinin harcama takviminin belirlenmesi de bu ilkeyle ilgilidir.

Açıklık - Bütçedeki kalemlerin sayısı ve tanımları, hükümet harcamalarının kolayca ve açıkça gözden geçirilebilmesini sağlamalıdır. Bu nedenle bütçe kalemlerinin tanımları muğlak ve her bir kaleme ait fonlar çok geniş olmamalıdır.

Yasaya uygunluk - Tüm harcama ve icraatlar yasaya uygun olmalıdır.

Anlaşılabilirlik - Yürütmenin parlamentoya öngörülen harcamalara ilişkin planını oturumlarda bulunan geniş ve çeşitli kesimlerden gelen dinleyici kitlesinin takip edip anlayabileceği tarzda sunması beklenir.

Kapsamlılık - Devlet bütçesi, güvenlik sektörünün tüm boyutları için kapsayıcı ve tamamlanmış olmalıdır. Ordu, devletin diğer silahlı örgütleri, polis, istihbarat servisleri ve yürütmenin hizmet aldığı özel güvenlik şirketleri gibi tüm güvenlik servislerinin bütçeleri dahil olmak üzere her türlü harcama kalemi göz önüne alınmalıdır.

Aleniyet - Bireysel ya da örgütlenmiş olarak her yurttaş bütçeyle ilgili fikir edinme ve görüş bildirme olanağına sahip olmalıdır. Bu da bütçeyle ilgili tüm belgelerin kolay okunur olmasını ve ülke içinde her yerde bulunabilmesini gerektirir (örneğin bu belgelerin kopyaları yerel kütüphanelere gönderilebilir).

Tutarlılık - Uygulanacak politikalar, planlar, bütçe girdileri ve çıktıları arasında açık ve anlaşılır bağlantılar kurulmalıdır.

Araçlar ve amaçlar- Bütçeye ilişkin açıklamalar, bütçenin a) kaynak girdileri, b) hedeflenen performans ve kapasite düzeyi ve c) planların sonuçlarının ölçülebilirliği açısından bütçenin amaçlarının anlaşılabilir olmasını sağlamalıdır. Esnek bir bütçe, bu üç parametrede değişiklik yapılmasına imkan vermelidir.

Bu ilkeler, modern ve uygun bir bütçe sürecinin nitelikli olmasının ölçütleri olarak düşünülebilir. Parlamenterler güvenlik sektörü hakkında yeterince bilgilendirilmezlerse savunma bütçesi çevriminde sosyoekonomik ve kalkınmayla ilgili kaygıları gündeme taşıyamazlar.

Başarılı bir güvenlik bütçesi sürecinin şartları

Başarılı bir bütçe sürecinde parlamentonun güvenlik sektörü bütçesi üzerindeki gözetimini arttıran unsurlar mevcuttur. Bunların en önemlileri arasında anayasal ve yasal çerçeve, maliyet-etkinlik, bütçe disiplini, zamanlama ve sivil toplumla etkileşim halinde olmak sayılabilir.

Anayasal ve yasal çerçeve

Parlamberterlerin güvenlik sektörünü gözetim hakkı, anayasada ve ilgili yasalarda açıkça yer bulmalıdır. Bunun yanı sıra parlamento, hükümetten bilgi edinebilmek için gereken yasaları çıkarmalı ve bu bilgi alma yetkisi söz konusu yasalara uygun olarak kullanılmalıdır. Güvenlik sektörünün bütçe yoluyla parlamenter gözetiminin parlamentonun siyasi gelenekleri içinde kökleşmiş bir yeri olmalıdır; ne var ki bunun büyük çabalar gerektirdiği de açıktır.

Maliyet-etkinlik

Bütçe sürecinde maliyet-etkinliğin iki önemli kuralı göz önünde bulundurulmalıdır:

- ✓ Başarılılık: Belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi ("Doğru olanın yapılması")
- ✓ Verimlilik: Hedeflerin mümkün olan en az kaynağı kullanarak gerçekleştirilmesi ("Doğru olanın ekonomik biçimde yapılması ")

54 Nolu Kutucuk

Planlama, Programlama ve Bütçeleme Süreci (PPBS)

"(...) İlk defa 1960'lı yıllarda ABD'de savunma bütçesi geliştirmek amacıyla kullanılan planlama, programlama ve bütçeleme sisteminden günümüzde pek çok ülkede yararlanılmaktadır (...). Olağan bir PPBS çevrimine silahlı kuvvetlerin görevlerini, tertip ve yapısını belirlemek üzere güvenlik ortamının yanı sıra ulusal çıkarlar ve tehditlerin incelendiği planlama aşamasıyla başlanır. Belirlenen zorunluluklar uyarınca programlar geliştirilir. Bir tür iş planı (business plan) olan bu programda, gerçekleştirilmesi hedeflenen somut amaçlar tanımlanır. Programlama aşaması, belirlenen hedeflerle mali kaynakları ilişkilendirdiğinden bütçe çevriminde can alıcı önemdedir. Bu amaçla PPBS, ortaya konan ihtiyaçlara uygun olarak kaynak tahsisinin yapıldığı uygulamaların dışına çıkarak verilen ve öngörülen bütçe kısıtlamaları uyarınca planlama ve programlama yapmayı amaçlar. Burada önemli olan programların öncelik esasına göre geliştirilerek silahlı kuvvetlerin acil ihtiyaçlarının derhal karşılanmasıdır. Verili amaçların yerine getirilmemesinin doğuracağı sonuçları içeren risk değerlendirmesinden önceliklerin ortaya konmasında yararlanılabilir. Çevrimin sona ermesiyle toplumun ve özellikle ilgili bakanlığın senenin bitiminde belirlenen hedeflere ne düzeyde ulaşıldığını değerlendirecekleri performans ölçüm aşamasına geçilir. Tüm bunların sonunda kaynakların verimli bir şekilde paylaşılması mümkün olacaktır..."

Kaynak: Defence Budget Transparency on the Internet, Kate Starkey ve Andri van Meny Information & Security, Cilt 5, 2000. C4 in Defence of Reengineering.

Savunma bütçesinin maliyet-etkin olup olmadığını değerlendirmek için çağdaş bütçe kuramları uyarınca harcamaların programlara ve amaçlara uygun yapılması gereklidir (bkz. 54 Nolu Kutucuk). Örneğin, harcamalar, barış misyonları ve eğitim gibi ilgili alanlar ve hedefler çerçevesinde yapılmalıdır. Ayrıca tüm harcamalar işlevlerine göre gruplara ayrılmalıdır. Dahası parlamento, murakipların yardımıyla bütçenin maliyet-etkinliğini değerlendirebilmelidir (bkz.7. Bölüm). Bu da, hükümetin parlamentoya girdiye dayalı değil çıktıya dayalı bütçe sunması anlamına gelmektedir. PPBS gibi sistematik bütçeleme sistemleri ancak güvenlik servislerinin planlarını gizlilik ilkesini ihlal etmeksizin şeffaflık içinde yürütmeleriyle mümkündür.

Bütçe disiplini

Hükümetin yasal çerçeveden kaynaklanan kurallara uyması ve bütçeyi parlamentonun kabul ettiği biçimiyle uygulaması için bütçe disiplini elzemdir. Parlamenterler bütçe disipliniyle ilgili şu hususları göz önünde tutabilirler:

- ✓ Savunma bütçesi (harcama hesaplamaları) ile fiyat düzeyi arasındaki ilişki;
- ✓ Ön görülenden az ya da fazla harcamaların yakından izlenmesi ve bunlara ilişkin sınırların belirlenmesinde belli normların kullanılması;
- ✓ Ön görülenden az ya da fazla harcamaların önlenmesi amacıyla bütçe uygulaması aşamasında ölçüm yapılması;
- ✓ Bütçede ön görülenden az ya da fazla harcama yapılması durumunda maliye bakanlığı ya da bakanlar kuruluna bildirilmesi;

Savunma bütçesindeki aşırı harcamaların telafi edilmesine ilişkin kurallar: Savunma bütçesindeki aşırı harcamaların telafisi yine savunma bütçesi ya da hükümetin diğer bütçeleri dahilinde mümkündür.

Zamanlama ve düzenlilik

Güvenlik sektörüne ait bütçelemelerde en üst düzeyde verimliliğe ulaşılabilmesinde savunma bütçesi önerilerinin oylamaya geçilmeden önce incelenmesi için yeterince zaman ayrılması büyük önem taşır. Parlamenterlere karmaşık bir metin olan savunma bütçesini yeterince inceleyebilmeleri için en azından üç hafta ile 45 gün arasında bir süre tanınması uygun olacaktır.

Ayrıca parlamenterlere savunma bütçesi politikalarıyla ilgili doğru, kapsamlı ve vakitli bilgilerin verilmesi aşağıda sıralanan nedenler ötürü yararlı olacaktır:

- ✓ Bu bilgiler, kamuoyunun bilgilendirilmesi ve bu konunun kamusal tartışma alanına taşınmasının ön koşuludur,
- ✓ Savunma bütçesi politikasındaki zayıflıkların, reform ihtiyaçlarının tanımlanmasını ve güvenlik harcamalarıyla hükümetin diğer harcamaları arasında denge kurulmasını mümkün kılması;
- ✓ Güvenlik sektörü bütçesinin şeffaf yönetimi, bütçenin parlamento ve yurttaşlar nezdindeki hesap verebilirliğini ve kamunun hükümete duyduğu güveni artırır.

Sivil toplumla etkileşim halinde olma

Parlamento, mali denetim ve yakından izleme süreçlerinde sivil toplum örgütlerinden bütçe ve mali planlama uzmanlarına görev verebilir. Bu uzmanların katılımı karmaşık ve takip etmesi kolay olmayan güvenlikle ilgili bütçe sürecinde özellikle yararlı olur. Bütçenin oluşturulması sürecinin şeffaflığı, diğer birçok faktörün yanında, bilgilendirme özgürlüğü mevzuatına dayanmalıdır.

Eğitim ve uzmanlık

Son olarak birçok parlamento, kendi uzmanlaşmış kadroları için yarattığı eğitim ve araştırma olanaklarıyla milletvekilleri ve meclis çalışanlarının da kapasitesini geliştirmeye gereksinim duyar. Buna paralel şekilde PAB, demokratik yönetim ve parlamentonun verimli işleyişi yönündeki çabalarının bir parçası olarak meclis üyeleri ve çalışanlarına yönelik bölgesel ve yerel seminerler düzenlemekte (bkz. www.ipu.org) ve aralarında bu el kitabının da bulunduğu bir dizi yayın hazırlamaktadır.

55 Nolu Kutucuk

Savunma bütçesinin belli başlı kalemleri: İspanya'nın 2003 savunma bütçesi

- Mal ve hizmetler
 - Gıda maddeleri
 - Alt yapının bakımı
 - Yakıt
 - Elektrik, su, telefon gibi hizmetler
 - Giyim
 - Ödenekler
 - Ulaşım
 - Eğitim
 - Sağlık ve bakım
 - Diğer operasyonel harcamalar
- Diğer mali harcamalar
- Cari transferler
 - Uluslararası örgütler
 - Özerk kuruluşlar
 - Diğer transferler
- Reel yatırım
 - Silahlı kuvvetlerin modernizasyonu
 - Silah ve teçhizatın bakımı
 - Araştırma geliştirme
 - Diğer yatırımlar
- Sermaye transferi
- Mali varlıklar

Kaynak: İspanya'nın 2002 Savunma Bütçesi, İspanya Savunma Bakanlığı.

Savunma bütçesi sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirlik

Şeffaflık mı gizlilik mi?

Karar alma süreçlerinin şeffaflığı, alınan kararların halkın istek ve niyetleri ve politika hedefleriyle uyumlu olması için olmazsa olmaz bir koşuldur. Savunma bütçesi sürecinde şeffaflığın güvence altına alınması ise parlamentoların gözetim rollerini etkin biçimde yerine getirmelerine imkan sağlar. Bu da halkın güvenlik sektörüne olan güvenini pekiştirir. Savunma bütçesi sürecinde şeffaflığın olmaması, çoğunlukla artık rağbet görmeyen bütçe yöntemlerine başvurulması ve güvenlik hedeflerinin yeterince açık biçimde tanımlanmamasıyla ilintilidir. Bu durum aynı zamanda yasal denetim mercilerinde farklı disiplinlerden beslenen bir uzmanlık anlayışının benimsenmemesi, alınan kararların kamu tarafından incelenmesi için kamunun bilgilendirilmesine ilişkin anayasa maddelerinin yeterli olmaması ve gizliliği hesap verilebilirliğe tercih eden bir bürokrasi anlayışının yerleşmiş olmasıyla da açıklanabilir. Yasal denetim makamlarının ve yasa koyucuların sistemden kaynaklanan bu tür geniş kapsamlı sorunları belirlemeleri ve ele almaları gerekmektedir (bir sonraki bölüme bakınız).

56 Nolu Kutucuk

Şeffaf bir güvenlik bütçesi sürecinin önündeki başlıca engeller

"Güvenlik politikaları ve kaynaklarına ilişkin kararların yürütmedeki dar bir kadro tarafından alındığı bütçe süreçlerinde şeffaflık ve hesap verilebilirlik konuları daha da önemli bir sorun halini almaktadır. Maliye bakanlıklarında ve yürütmenin diğer bölümlerinde kilit konumda bulunan görevliler genellikle karar alma süreçlerinden dışlanmakta ya da kararlarının kısıtlandığını görmektedirler. Parlamento organlarına, hatta bazı durumlarda anayasanın kendilerine gözetim yetkisi tanıdığı parlamento organlarına, medyaya ve sivil topluma hiçbir biçimde bilgi aktarılmaz. " ...

"Güvenlik güçlerinin personel, operasyonlar ve teçhizat gibi her alandaki harcamalarına bütçelerinde yer verilmelidir. Bu bütçelerde söz konusu harcamaların nasıl finanse edileceği de ayrıca açıklığa kavuşturulmalıdır. Ne var ki bütçelerin büyük bir çoğunluğunda bu koşulların ikisi de yerine getirilmemektedir. Bütçe içi ödenekler ve birçok departmandan gelen fonları kapsayabilen toplam harcama yeterince açık olmamaktadır. Bütçe dışı faaliyetlerin yaygın olduğu ülkelerde hükümetlerin kendileri de doğru bilgi sıkıntısı çekerler. Bu nedenle hesap verilebilirliğin birincil ölçütü olan planların ve uygulamalarının karşılaştırılması burada kullanılamamaktadır. Savunma bakanlığında ve yürütmenin diğer organlarında çalışan görevliler savunma siyaseti, bütçeleme ve silah alımına ilişkin doğru karar verebilmek için savunmaya özgü teknik bilgiye ihtiyaç duyarlar. Bütçe dışı harcamalar sorununun ele alınması siyasi açıdan son derece hassas bir konudur ve sivil-asker ilişkilerinde köklü ve uzun erimli değişiklikler gerektirir. "

Kaynak: 2002 İnsani Kalkınma Raporu (s. 89 ve 91)

Denetlenebilen ve denetlenemeyen savunma ve güvenlik harcamaları

Parlamento, güvenlik sektörünü denetlemek ve mali kaynakların güvenlik servislerine mi yoksa diğer alanlara mı aktarılacağını değerlendirmek istiyorsa mali dürüstlüğü temin etmek için ilgili bütçe belgelerine rahatlıkla ulaşabilmelidir. Parlamente bütçenin yalnızca genel toplamalarını vermek başarılı bir bütçe sürecinin ilkelerinden olan açık ve ayrıntılı bilgilendirme ilkesinin ihlali anlamına gelir (bu konunun ele alındığı önceki sayfalara bakınız). Kendisine yeterince açık ve ayrıntılı bilgiler sunulmayan parlamentonun anayasayla kendine tanınan, savunma bütçesini yakından izleme ve denetleme görevini yerine getirmesi beklenemez.

Parlamento bütçeye ilişkin tüm belgelere kolayca ulaşabilmelidir. Danimarka ve Lüksemburg gibi bazı ülkelerde parlamente bütçenin en ayrıntılı düzeyi olan bütçe kalemlerinin her birine dair bilgiler sunulmaktadır. Ancak Fransa, Yunanistan ve Polonya gibi bazı ülkelerdeyse savunma bütçesinin kalemleri hakkında yalnızca parlamento savunma komisyonuna bilgi verilmektedir. İyi yönetim açısından ilgili komisyonun (kapalı kapılar ardında da olsa) ya da parlamentonun bütçeye ilişkin tüm belgelere ulaşabilmesi güvence altına alınmalıdır. Aynı kurallar diğer güvenlik servisleri özellikle istihbarat servisleri için de uygulanmalıdır.

Güvenlik servislerinin bütçelerinin gizli niteliği, başta bilgilendirme özgürlüğüne dair yasa olmak üzere yasalar çerçevesinde düzenlenmelidir (bkz. 57 Nolu Kutucuk).

Güvenlik bütçesinin görüşülmesi ve oylanması sırasında parlamentonun bütçede değişiklik yapma olanağı, zorunlu harcamalar (önceki yıllarda imzalanmış silah alım anlaşmaları gibi) ve sosyal güvenlik sistemi (emekli maaşları ve askerlerin sağlık ve bakım giderleri gibi) nedeniyle kısıtlı olmaktadır. Sözü edilen harcamalar ancak uzun vadede değiştirilebilmektedir.

57 Nolu Kutucuk

Güvenlik bütçesinde uygulanan üç gizlilik düzeyi

Parlamentelerin özel koşullarda bilginin gizli tutulması gereği, ilgili bütçe tahsisatı ve hesap verilebilirlik arasında bir denge kurmaları gerekir. Bunu gerçekleştirmenin bir yolu bütçe önerilerinde aşağıda belirtilen üç ayrı gizlilik düzeyinin uygulanmasıdır:

Parlamentoya sunulan genel savunma bütçesi;

Savunma bütçesi ve askeri harcamalardan sorumlu alt komisyon tarafından incelenen gizli sermaye harcamaları ve operasyonel harcamalar;

Daha üst düzeyde askeri gizliliğe tâbi ve yalnızca bir araştırma komisyonunun üyeleri arasından seçilen temsili bir grup tarafından incelenebilen harcamalar. Söz konusu gruba ulusal gizlilik yasasında belirlenen prosedürler uyarınca gizli belgelere erişim izni verilmelidir.

Kaynak: Ravinder Pal Singh, Arms Procurement decision making processes, Cilt 1, OUP, Oxford, 1998.

Kamu fonlarının kötü yönetimi ve yolsuzluğun önlenmesinde şeffaflığın önemi

Hükümetin kamu fonlarını kötü yönetip yönetmediğinin tespitinde parlamento merkezi bir role sahiptir. Karmaşık ve teknik konular barındırması ve stratejik güvenliğin gereklerinden kaynaklanan kendine özgü niteliklerinden dolayı bilhassa güvenlik sektörü bütçesinin bu tür suiistimallere açık olduğu bilinmektedir.

Savunma bütçesi sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirlik, güvenlik sektörünün parlamento tarafından etkin denetiminin olmazsa olmaz koşullarından biridir. Şeffaflık, iyi yönetişimin temeli olan hesap verilebilirliğin ön koşuludur. Dolayısıyla bu iki kavram, tüm bütçe çevrimi sürecinde merkezi öneme sahiptir.

"Bir ülkenin savunma bütçesi sürecinde hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın eksikliği o ülke silahlı kuvvetlerinin büyüklüğü, yetenekleri ve niyetleri konusundaki endişeleri besleyeceğinden [...] daha fazla şeffaflık, askeri harcamalara dikkat çekecek ve çatışmaya yol açabilecek belirsizlik ve yanlış anlamaları azaltacaktır."

Paul George, "1990'larda Savunma Harcamaları: Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Bütçe ve Mali Politika Konuları", 2002.

Aşırı askeri harcamaların ülkenin değerli kaynaklarını fazlasıyla tüketerek bu kaynakların yoksulluğun azaltılması ve toplumsal kalkınmaya yönelik kullanımını engellediği inkar edilemeyecek bir gerçektir. Yürütmenin halkın güvenliğini nasıl ve neden bu biçimde düzenlemeyi öngördüğüyle ilgili halkın temsilcilerini bilgilendirmesi gereklidir; zira söz konusu düzenlemeler halkın ödediği vergiler yoluyla yapılmaktadır. Bu konudaki suiistimaller özellikle gelişmekte olan ülkelerde daha büyük zararlara yol açmaktadır. İyi yönetim amacı doğrultusunda hükümetin güvenlik sektörüyle ilgili değerlendirmelerinde kamuoyunun görüşü dikkate alınmak durumundadır. Parlamento, savunma bütçesinin ülkenin kalkınma ve güvenlik gereksinimleri arasındaki dengeyi gözetmesini temin etmelidir. Ne var ki aşağıdaki kutucukta da özetlendiği üzere güvenlik sektörü bütçesinin parlamento tarafından etkin denetiminin önünde pek çok engel vardır.

58 Nolu Kutucuk

Güvenlik sektörü bütçesinin etkin denetiminin önündeki temel sorunlar

- ▷ **Anayasal çerçevenin olmaması** - Parlamenterlere güvenlik sektörünün faaliyetlerini denetleme yetkisi veren açık bir anayasal çerçevenin olmayışı bazı sorunlara yol açabilir.
- ▷ **Bilgilendirme eksikliği** - Anayasal eksiklikle çok yakından ilgili bir başka konu da hassas bilgilerin kamuya mal olmasını kolaylaştıran bilgilendirme özgürlüğü mevzuatındaki eksikliklerdir. Bu nedenle yasal çerçevedeki noksanlık ve muğlaklıklar parlamentonun gözetim çabalarını engelleyebilir. Bunun sonucunda kamu ve parlamento sağlam bir demokratik sistemde kendilerine tanınan hesap sorma hakkından yararlanamazlar.
- ▷ **Güvenlik sektörünün bütçe dışı faaliyetleri ve gelir kaynakları** - Güvenlik sektörünün bazı özel faaliyetlerinden (özellikle askeri şirketlerin kârları ya da tedarik hizmetleri gibi ticari nitelikteki faaliyetleri) doğan bütçe dışı gelir kaynaklarının tüm özgün nitelikleri ve sağladığı avantajlar çoğu zaman parlamentolar ve hatta bakanlık yetkilileri tarafından bilinmez. Oysa güvenlik sektörünün diğer finansman kaynakları gibi bu tür faaliyetler de denetlenmek üzere parlamentoya sunulmalıdır.
- ▷ **Savunma harcamalarının gizlenmesi** - Güvenlik sektöründe emeklilik, alt yapı ve ulaşım gibi harcamalar çoğunlukla sosyal güvenlik sistemi, iskan ve demiryolları gibi diğer bakanlık ya da sektörlerin bütçelerine transfer edilir. Bu uygulama savunma bütçesinin doğru biçimde yansıtılamamasına neden olur ve kamuoyunun ve parlamentonun gerçek savunma harcamaları konusunda geçerli değerlendirmeler yapmalarını engeller.
- ▷ **Güçsüz medya** - Medya birçok ülkede uzmanlık ve kaynak eksikliği nedeniyle yeterince güçlü değildir ve güvenlik sektörüyle parlamentonun çalışmalarını yakından takip edemez. Bu durum, kamuoyunu kendi temsilcilerinin ve güvenlik sektörünün faaliyetleri konusunda güncel bilgidен yoksun bırakır.
- ▷ **Araştırma için çok kısa bir süre tanınması** - Daha önce de belirtildiği üzere savunma bütçesinin araştırılmasına yeterli zaman ayrılmaması etkin bir parlamenter gözetim için sorun oluşturabilir.
- ▷ **Alt yapı, uzmanlık ve kadro eksikliği** - Bir çok parlamento, yürütmenin hizmet verdiği halka hesap verebilir olmasını temin etmek için yeterli altyapı, uzmanlık ve kadroya sahip değildir.

Demokratikleşen ülkelerde bütçe denetimi

1990'larda tüm Avrupa'yı süpüren demokrasi dalgası gösterdi ki parlamenter gözetim fikri ve uygulamalarının gelişimi demokratikleşmekte olan ülkeleri daha da yakından ilgilendirmektedir. 59 Nolu Kutucuk, siyasal sistemlerini daha şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya dönüştürme konusunda aktif olan Güneydoğu Avrupa ülkelerindeki bütçe uygulamalarını yakından incelemeye imkan verecektir.

59 Nolu Kutucuk

2001 itibariyle kimi Güneydoğu Avrupa ülkelerindeki savunma bütçesi uygulamaları

Arnavutluk: Ekim 2000'de bütçe yönetim dairesi kuruldu. 2008'e kadar savunma gereksinimlerini ortaya koyan savunma siyaseti belgesi yayımlandı. Savunma bütçesi süreci savunma bakanlığının sorumluluğundadır.

Bulgaristan: Savunma bütçesi 10 yıldan bu yana Ulusal Meclis'te (Bulgar Parlamentosu) tartışılmakta. Meclisin güvenlik sektörünün tam anlamıyla gözetimine giden yolda yeteneklerini ve kapasitesini geliştireceğine ilişkin genel bir beklenti mevcuttur.

Hırvatistan: Hükümet tarafından yapılan bütçe önerisi parlamentoya sunulur ve Resmi Gazetede yayımlanır. Temmuzdan kasım ayına kadar devam eden bütçe yapma sürecine maliye ve savunma bakanlıkları da dahil edilir. Parlamento yalnızca toplam savunma bütçesi hakkında karar verir, ancak onun yapısı üzerinde herhangi bir otoritesi yoktur.

Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti: Savunma bakanlığı bütçe önerisini hazırlar ve maliye bakanlığına gönderir. Bu aşamada ülke kapasitesinin gözden geçirilmesi için diğer bakanlıklarla diyalog kurulur. Ve sonra bütçe hükümete sunulur. Olası düzeltmelerin yapılmasının ardından bütçe parlamentoya gönderilir. Savunma bakanlığı, önerilen bütçeyi İç Politika ve Savunma Komisyonuna sunar. Oylamadan sonra bütçe devlet başkanının imzasıyla kanun hükmünde kararnameye dönüşür. Savunma bütçesi GSMH'nın % 2.12'sini oluşturur.

Romanya: Planlama, Programlama, Bütçeleme ve Değerlendirme Sistemi, savunma bakanlığı tarafından ocak 2000'den bu yana uygulanmakta. Diğerlerinin yanında başlıca amacı savunma sektörünün tüm etkinliklerinde şeffaflığı arttırmaktır. Savunma, Kamu Düzeni, Ulusal Güvenlik, Bütçe, Finans ve Bankalar gibi birçok parlamento komisyonu bütçe yapma sürecine katılır. Savunma bakanlığı bünyesinde ilgili bölüm Parlamentoyla İlişkiler, Yasama, Uyum ve Halkla İlişkiler'dir. Savunma planlamasına ilişkin ana belge internette yayımlanır.

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Bütçe çevriminde güvenlik sektörü

- ▷ Tipik bir bütçe çevriminin dört aşaması olan bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve harcamaların denetimi safhalarında parlamentonun güvenlik sektörüyle yakından ilgilenmesini temin edin.
- ▷ Güvenlik sektörü bütçesinin yasal denetim kurumlarınca denetlenmesini temin edin.
- ▷ Parlamento ve diğer gözetim organlarınca yapılan mali denetimler, politika hedefleri ile bütçe talepleri ve çıktıları (performans denetimi) arasında bağlantı kurmalıdır.

Şeffaf bir güvenlik bütçesi sürecinde parlamentoya düşen görevler

- ▷ Bütçenin kitabın bu bölümünde sözü edilen ilkeler uyarınca hazırlanması talebinde bulunun.
- ▷ Güvenlik bütçesi önerilerinin uygun ve elverişli olup olmadıklarının değerlendirilmesinde parlamentoya ya da bireysel olarak size yardım edebilecek bağımsız uzmanların görüşünü alın.
- ▷ Güvenlik servislerinin mali planlama ve bütçeleme süreçlerinde çağdaş yöntemlerden yararlanmalarını ve böylelikle parlamentonun savunma harcamaları konusunda geçerli değerlendirmeler yapmasını, hedefler, mali girdiler ve performans sonuçları arasındaki bağlantıyı kavramasını temin edin.
- ▷ 58 Nolu Kutucukta sıralanan hususları göz önünde bulundurarak parlamentonuzdaki durumu değerlendirin ve ülkenizin siyasi ortamından yola çıkarak siyasi eksikliklerin giderilmesi için gereken tüm önlemleri alın.

Güvenlik alanında ulusal bütçe harcamalarının mali denetimi

Parlamento ve ulusal denetim organı

Parlamentonun güvenlik bütçesine ilişkin sorumluluğu bütçenin kabul edilmesiyle sona ermez. Parlamento, gözetim ve mali denetim görevlerini yerine getirirken tam denetimden geçmiş hesapların kendisine sunulmasının demokratik sürecin gereği olduğunu ve denetim sürecinin gerek bütçede yer alan rakamların gerekse performansın, bir başka deyişle sonuçların, denetimini kapsadığını göz önünde bulundurmalıdır. Parlamentonun geride kalan bütçe yılında kaynakların ne şekilde kullanıldığını değerlendirmesi açısından güvenlik servislerinin sundukları hesaplar ve yıllık raporlar önemli bir kaynak oluşturur.

Gözetim işlevini daha iyi biçimde icra edebilmek için parlamento bağımsız bir kurumun, (adı bazı ülkelerde Genel Denetçi (Auditor General), Yüksek Denetleme Kurulu, Bütçe Ofisi ve Sayıştay olarak da geçen) ulusal denetim organının yardımı almalıdır. Anayasal hukuk uyarınca kurulan söz konusu organ yürütmeden, yasamadan ve yargıdan bağımsız olmalıdır. Parlamento, mali denetçinin

- ✓ parlamento tarafından atanmasını ve görev süresinin açıkça belirlenmiş olmasını,
- ✓ görevini bağımsız olarak yerine getirebilmesi için gereken yasal ve pratik araç ve kaynaklara sahip olmasını,
- ✓ harcamalara ilişkin herhangi bir konuda, gereken her durumda parlamento ve bütçe komisyonuna rapor verme konusunda bağımsız yetkiye sahip olmasını temin etmelidir.

Parlamento ayrıca devlet kaynaklarının yetkililer ve siyasi aygıtın kendisi tarafından kötüye kullanılması ve yolsuzlukların ortaya çıkması durumunda gereken yasal yaptırımların yasada öngörülmesini ve uygulanmasını güvence altına almalıdır. Bu konuda bir hata yapıldığıdaysa parlamento zorunlu düzeltmenin yapılmasını temin etmelidir.

60 Nolu Kutucuk

Sayıştay

"Yasama, yürütme ya da yargı organlarından hangisinin altında çalışırsa çalışsın Sayıştay tamamen bağımsız ya da tam anlamıyla özerk olmalı ve görevini yerine getirmesi için gereken tüm kaynaklara sahip olmalıdır. Sayıştayın üç denetim işlevi bulunur:



Mali denetim

Sayıştay yürütmenin ve kamu kuruluşlarının tüm organlarının mali durumunun doğruluğunu, güvenilirliğini ve bütünlüğünü denetlemeli ve tüm mali operasyonların kamu fonlarına ilişkin mevzuata uygun yapıp yapılmadığını incelemelidir. Denetim görevi bağlamında Sayıştay, ödeme yapılmasına izin veren kamu muhasebecileri ve resmi denetçiler hakkında da yargılama görevini yerine getirmelidir. Bu muhasebeci ve denetçiler ibraları ya da sorumluluktan muaf tutulmaları dışında yaptıkları her mali işleminden sorumlu olmalıdırlar. Kaynakların suiistimali ya da yolsuzluk vakalarında Sayıştay elindeki tüm bulguları yargıya iletmek zorunluluğundadır.

Yasal denetim

Sayıştay, tüm kamu gelir ve harcamalarının bütçeye ilişkin kanuna uygun olup olmadığını denetlemelidir.

Kamu fonlarının yerinde kullanımının güvence altına alınması

İyi yönetim amacıyla hizmet veren, çağdaş bir mali denetim organı kamu fonlarının yerinde kullanılıp kullanılmadığını şu üç kıstası temel alarak incelemelidir:

- (i) **Maliyet-etkinlik:** Kaynakların gerek nitelik gerekse nicelik açısından en uygun biçimde kullanılmasının temini;
- (ii) **Etkinlik:** Hedef ve amaçlara ne ölçüde ulaşıldığının ölçülmesi;
- (iii) **Verimlilik:** Belirlenen hedeflere ulaşılmasında kaynakların verimli kullanılıp kullanılmadığının ölçülmesi.

Sonradan (ex-post) denetim mali denetim organının kendi inisiyatifiyle ya da parlamentonun talebi üzerine yürütülür."

Kaynak: Özellikle Kadın-Erkek Eşitliği Yönünden Parlamento ve Bütçe konulu PAB seminerinin genel raporundan yapılan alıntılar, (Bamako, Mali, Kasım 2001)

Güvenlik bütçesinin fiili denetimi

Parlamento açısından güvenlik bütçesinin denetimi, genellikle doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili (sanayi, ticaret, iletişim ya da para transferleri gibi) konularda yazılmış mali denetim raporlarının incelenmesini içeren oldukça karmaşık bir süreçtir. Bu süreçte en büyük zorluk görünüşte birbirleriyle ilgili olmayan etkinlikler arasında bağlantılar kurmaktır.

Uygulamada güvenlik açısından kilit önemde olan bakanlıklar- geleneksel olarak savunma, içişleri, sanayi ve ticaret ve son zamanlarda haberleşme ve maliye bakanlıkları- parlamentoya düzenli aralıklarla ve belgeleriyle birlikte kendilerine tahsis edilen parayı nasıl kullandıkları hakkında rapor sunmalıdır. Kullanan parlamenter prosedürler, servislerin yıllık hazırlanan raporları, her bütçe tahsisinin parlamento komisyonlarınca gözden geçirilmesini, her bakanlığın yıllık hesaplarının denetlenmesini ve parlamentonun her bölüm hakkındaki spesifik görüşmelerini kapsar.

Mali denetim süreci, parlamentoya bütçe çevriminin yasallık, kaynaklar açısından verimlilik ve belirlenen hedeflere ulaşılması açısından etkinlik ilkelerine bağlı kalıp kalmadığını değerlendirme imkanı vermemelidir.

61 Nolu Kutucuk

Güvenlik sektörünün parlamenter denetiminde İngiltere Ulusal Denetim Ofisinin (NAO) rolü

1983 yılında bağımsız bir organ olarak kurulan ve Yüksek Denetleme Kurumu Başkanı (Comptroller and Auditor General (C&AG)) tarafından yönetilen Ulusal Denetim Ofisi, merkezi hükümetten gelen kaynakların nasıl harcandığına ilişkin parlamentoya rapor sunar. Ofis, mali denetimler gerçekleştirir ve maliyet-etkinlik raporları hazırlar.

▷ Mali denetim

Yüksek Denetleme Kurumu Başkanı ve NAO, tüm bakanlık şubeleri ve resmi kurumların hesaplarını denetlemekle ve sonuçları parlamentoya bildirmekle sorumludur. Diğer denetçiler gibi Yüksek Denetleme Kurumu Başkanından da bu hesaplarda yanlış beyan yapıp yapılmadığına dair fikir beyan etmesi istenir. Başkandan ayrıca hesaplardaki tüm işlemler için parlamento onayının alınıp alınmadığını belirlemesi talep edilir. Ulusal Denetim Ofisi yanlış beyan tespit ederse Yüksek Denetleme Kurumu Başkanından yeniden görüş istenir. Hesaplarda hata ya da usulsüzlük bulunmaması durumunda Başkan parlamentoya başka önemli konuları içeren bir rapor sunar. Bu raporlar Avam Kamarasında bulunan Kamu Hesapları Komisyonunca incelenir.

▷ Maliyet-etkinliğin denetimi

Yüksek Denetleme Kurumu Başkanı, tüm bakanlıkların ve kamu kurumlarının mevcut kaynaklarla elde ettikleri maliyet-etkinlik hakkında parlamentoya yılda yaklaşık 50 rapor sunar. Ulusal Denetim Ofisi, kamu harcamalarının idaresi, etkinliği ve verimliliğini inceleyerek bu konuda rapor hazırlar. Raporlar kötü performansları ya da başarılı uygulamaları ortaya koymalarının yanında yararlı değişiklikler doğurabilecek tavsiyelerde de bulunurlar. Ulusal Denetim Ofisine göre geçtiğimiz son üç yılda verdiği tavsiyelere uyulması sonucu hükümet 1.4 milyar sterlin tasarruf etmiştir. Savunmaya ilişkin maliyet-etkinlik raporlarında son zamanlarda, helikopter lojistiği, kara araçlarının modernizasyon ve tamiri, stokların azaltılması ve savunma bakanlığı ana binasının yenilenmesi gibi çok çeşitli konulara yer verilmiştir. Ulusal Denetim Ofisi ayrıca en büyük 30 satın alım projesinin gidişatı konusunda da rapor hazırlar.

▷ Parlamentoyla ilişkiler ve karşılıklı sorumluluk ortamı

Parlamentoyla özellikle de Kamu Hesapları Komisyonuyla ilişkiler Ofisin çalışmaları açısından büyük önem taşımaktadır. Kanunen Avam Kamarası üyesi olarak kabul edilen Yüksek Denetleme Kurumu Başkanının tüm önemli çalışmaları parlamentoya sunulur. Bu şekilde karşılıklı sorumluluk ortamı oluşturulur. Kamuya ait bir kaynaktan merkezi yönetim organlarıncı harcama yapıldığı andan itibaren Yüksek Denetleme Kurumu Başkanı, bu harcamanın meşruluğu, uygunluğu ve maliyet-etkinliği hakkında parlamentoya rapor sunma yetkisine sahip olur. Kamu Hesapları Komisyonu, bu kamu kuruluşunun en üst düzey yetkilisinden gelen raporda yer verilen ifadelere dayanarak hükümetin yanıt vermek zorunda olduğu tavsiyelerde bulunabilir. Ayrıca NAO, parlamento üyeleri tarafından kamu harcamalarıyla ilgili olarak yöneltilen 400'ün üzerinde soruyu yanıtlar.

Kaynak: Tom McDonald, Senior Auditor, Defence, National Audit Office, Birleşik Krallık, 2002

Mali denetim organlarının temel özellikleri

Mali denetim organı, parlamenter gözetimin en önemli araçlarından biridir. Etkin çalışabilmesi için şu özelliklere sahip olması gerekir:

- ✓ Yasayla öngörülen mali denetim organı, meclis bütçe komisyonundan ayrı bir yapı olan hesapları inceleme komisyonuna rapor sunulmalıdır;
- ✓ Verilen kararları anlayabilmek için gizli belgelere ulaşabilmeli fakat kamuoyu önünde bu belgelere referans vermemelidir;
- ✓ Mali denetim organı, güvenlik sektörü, savunma yönetimi ve teknik, mali ve yasal tüm alanlarda uzmanlaşmış bir kadroya dolayısıyla disiplinlerarası bir kapasiteye sahip olmalıdır.

62 Nolu Kutucuk

Gürcistan Parlamentosu ve bütçe denetimi

2001 yılının sonunda Gürcistan parlamentosu milletvekilleri, 2002 bütçe yasa tasarısı görüşmelerini bir ay süreyle erteleme kararı aldılar. Bu erteleme kararı parlamentoda bütçenin temel rakamlarında anlaşmaya varılamaması ve hükümetin yasa tasarısını meclise çok geç sunmuş olmasıydı. Aynı süre içinde savunma bakanlığı Amerikalı uzmanların yardımıyla ilk savunma bütçe programını oluşturmuştu. Böylelikle milletvekilleri silahlı kuvvetlerin temel yapısal özelliklerini inceleme ve edindikleri bilgilere dayanarak savunma harcamaları hakkında görüş bildirme olanağına sahip oldular. Ayrıca NATO standartlarına uygun olarak oluşturulan bütçe tasarısında harcamalar personel, muharebe etkinliğini artırma ve yatırımlar olmak üzere üç bölüme ayrıldı.

Parlamento denetimi açısından beliren temel sorunlar, parlamentonun bütçeyi 2000'in ocak ayı sonlarında onaylaması ve a) devlet başkanı, maliye bakanı ve savunma bakanının optimal savunma harcamaları konusunda farklı görüşler beyan etmeleri; b) bütçe rakamlarında milletvekillerine açıklanmayan son dakika değişiklikleri yapılması; c) savunma bakanlığında yapılması önerilen personel azaltma planları ve bu önlemin olası mali etkileri hakkında milletvekillerini bilgi verilmemesiydi. Bunlara ek olarak bazı hükümet organlarının bütçelerinin bütçe yasa tasarısına dahil edilmemesiyle parlamentonun bu bütçeleri denetlemesi olanaksız hale gelmişti.

Tüm bunların sonucunda parlamento savunma için 38 milyon Lari tutarında bir harcamayı onaylarken tüm savunma programları için gereken miktar 71 milyon Lari olarak belirlendiğinden bütçe tasarısı önemli ölçüde zarar gördü. Bu durumda bütçe kaynaklarının hükümet organları arasında nasıl paylaşılacağına devlet başkanı ve Milli Güvenlik Kurulu birlikte karar verecekler. Oysa parlamento bu fırsattan yararlanarak bütçe görüşmeleri ve onaylama prosedürleriyle demokratik denetim yetkisini kullanabilirdi.

Kaynak: David Darchiashvili, Gürcistan Parlamentosu Araştırma Bölümü başkanı, 2002.

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Etkin ve bağımsız mali denetim

- ▷ Bir üst denetim organının oluşturulmasını öngören anayasa maddesi ya da mevzuatta
 - Ulusal denetim organı ile parlamento arasındaki ilişkilerin niteliği ve kapsamının;
 - Ulusal denetim organı, üyeleri ve yetkilileri için gereken bağımsızlık düzeyi ve kurumun mali bağımsızlığının;
 - mali denetim ofisi ve meclis kamu hesapları komisyonunca hazırlanan raporlar uyarınca parlamentonun hükümetin icraat ve önlemlerini yakından izleme ve inceleme yetkisinin hükme bağlanmasını temin edin.
- ▷ Kamu Kesimindeki Denetçiler İçin Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı'nın (INTOSAI) internet sitesindeki (www.intosai.org) Denetim Prensiplerine ilişkin Lima Deklarasyonu Rehberi'nde yer alan ilkelerin ülkenizdeki yasa ve uygulamalarda dikkate alınıp alınmadığını kontrol edin.

Yasallık denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimi

- ▷ Güvenlik meselelerinde ulusal denetim organının görevini bu üç boyutu dikkate alarak yerine getirmesini temin edin.
- ▷ Güvenlik harcamalarının mali denetimi harcamaların yapılmasının ardından gerçekleştirilse de parlamentonun bu süreçten gerekli dersleri çıkararak bir sonraki kaynak aktarımında deneyimlerinden yararlanmasını temin edin.
- ▷ Denetim raporlarının büyük çoğunluğu yalnızca mali konuları ele almaktadır. Yasayla öngörülen denetim organı bunun yanı sıra belirli projelerin performans denetimini ayrıntılı biçimde yapmalı ya da yeterli uzman bilgisine sahip değilse bağımsız bir değerlendirme yapmak üzere danışmanların yardımına başvurmalıdır.
- ▷ Denetim organı ayrıca güvenlik servislerinin mali birimlerinin işleyişini de denetlemelidir.

VII. Kısım

Güvenlik sektöründe insan kaynakları: profesyonelliğın ve demokratik gözetimin güvence altına alınması

Güvenlik sektöründe demokratik değerlerin teşviki

Ordunun toplumla tam olarak bütünleşebilmesi ve demokrasi adına bir tehdit oluşturmaması için silahlı kuvvetlerin demokratik eğitimi ve demokrasi bilincinin geliştirilmesi gerekir. Dünyanın pek çok yerinde elde edilen deneyimler ışığında iyi yönetilmeyen ve demokratik anlamda denetlenmeyen ya da toplumla tam olarak bütünleşmeyen orduların demokrasi için türlü şekillerde tehdit oluşturabildiği gözlemlenmiştir:

- ✓ ordunun anayasaya aykırı düzeyde etkiye sahip olması ve hatta darbeler düzenlemesi;
- ✓ müsaade edilmeyen askeri ve ticari faaliyetlerde bulunması;
- ✓ toplumun diğer kesimlerince ihtiyaç duyulan kaynakları aşırı düzeyde tüketmesi;
- ✓ kamu fonlarını kötüye kullanması;
- ✓ insan haklarını ihlal etmesi (yağma, hırsızlık, yasadışı şiddet kullanma ve tecavüz gibi).

Güvenlik sektörü personelinde demokrasi bilincinin oluşturulmasında kullanılabilecek mekanizmalar

Silahlı kuvvetlerde demokrasi bilincinin pekiştirilmesi için askeri örgütlenme içerisinde demokratik değerler ve kurumların yanı sıra insan hakları ilkelerine duyulan saygıyı artırmayı hedefleyen mekanizmalar kurulmalıdır. Silahlı kuvvetlerin parlamento, hükümet ve siviller tarafından denetiminin tamamlanabilmesi için bu tür örgütlenme içi mekanizmalara ihtiyaç bulunmaktadır. Aşağıda sıralanan unsurlar, üniformalı personelin demokrasi bilincinin geliştirilmesine yardımcı olacak niteliktedir.

Anayasaya ve resmi kurumlara riayet

İyi yönetişimin gereklerinden biri de güvenlik sektörü personeline kamu hizmetine ilişkin değerlerin ve hukukun üstünlüğüne, anayasaya ve ulusal kurumlara riayetin telkin edilmesidir. Askerler ve demokratik toplumun diğer koruyucuları belirli bir siyasi lidere değil anayasaya ve devlet kurumlarına bağlılık yemini etmelidirler. Böylesi bir bağlılık yemini, güvenlik güçlerinin belirli bir hükümete değil halkın meşru temsilcilerince yapılan anayasa ve yasalara bağlı olduklarını gösterir. Güvenlik sektörünün sivil gözetimi, bu yeminin uygulanmasının güvence altına alınması için neler yapılması gerektiğini de kapsamalıdır.

Güvenlik sektörünün açıkça tanımlanmış bir iç düzene sahip olması

Güvenlik sektörünün iç düzenine ilişkin yasal çerçevenin pekiştirilmesi demokratik gözetim açısından son derece önemlidir ve şu hususları içerir:

- ✓ askeri görevlilerin anayasal haklarının kısıtlanması;
- ✓ Cenevre sözleşmeleriyle uyumlu yasal bir çerçeveyi oluşturacak bir askere alma yasasının, askerlik hizmeti yasasının ve askeri ceza yasasının kabul edilmesi ya da gözden geçirilmesi;
- ✓ askeri personelin yasal olmayan emirlere uymaması gereğinin belirtilmesi.

Çoğu devlette anayasalar tüm yurttaşların temel hak ve özgürlüklerini güvence altına alırken askeri personelin bu tür hakları özel askeri görevlerin bir gereği olarak kanunla sınırlanabilir. Bu nedenle, ilke olarak, askeri görevliler üniformalı da olsalar o ülkenin yurttaşları olduklarından diğer yurttaşlarla aynı haklara sahiptirler. Ancak askeri görevliler gizli belgelere ulaşabildiklerinden konuşma özgürlükleri, askeri açıdan ve güvenlik açısından her an hazırlıklı olmaları gerektiğinden seyahat etme özgürlükleri ve seçimle siyasi görevlere gelmeleri kısıtlanmaktadır. Askeri görevlilerin medeni hakları her demokratik rejimde aynı ölçüde sınırlanmaz. Örneğin İskandinav ülkelerinde, Almanya ve Hollanda'da askerlerin sendika kurma ve bir sendikaya üye olma hakları vardır. Diğer ülkelerdeyse askeri görevlilerin yalnızca dernek kurmalarına ve derneklere katılmalarına izin verilir. Ancak her halükarda bu konudaki kısıtlamalar ilgili yasalarda tanımlanır ve her zaman askerlerin konumu ve ulusal güvenlikle doğrudan ilgilidir.

Askeri dernek ve sendikalar

Pek çok ülkede gönüllü ya da zorunlu askerlerin çıkarlarını korumak üzere bir sendika kurmaları ya da sendikalara katılmaları kanunen yasaktır. Askeri personelin sendika kurmasına karşı çıkılmasının gerekçesi olarak genellikle bu tür sendikaların silahlı kuvvetlerin disiplin ve düzenini bozabileceği ifade edilmektedir. Ancak Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler Sözleşmesinin 11. maddesi uyarınca bazı ülkelerde askeri personelin mesleki dernekler hatta sendika kurmalarına ve bu tür örgütlenmelere katılmalarına izin verilmektedir. Bu ülkeler arasında Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Almanya, Macaristan, İrlanda, Lüksembourg, Hollanda, Norveç, Portekiz, Rusya, Slovenya, Slovak Cumhuriyeti, İsveç ve İsviçre sayılabilir. Bu ülkelerde askeri dernek ve sendikaların hakları kurulan derneğin türüne göre değişmektedir. Ancak hepsi savunma bakanlığına danışma ve hatta bazı ülkelerde meslek koşullarını müzakere etme haklarına sahiptirler. Her iki durumda da askeri personelin sağlık ve güvenlik koşullarını düzeltmek ve askeri personel ve işverenler arasında yasal anlaşmazlığın çıktığı durumlarda üyelerine destek sağlamak üzere çalışırlar. Avrupa'da askeri personel için iki şemsiye örgüt mevcuttur. Brüksel'de bulunan EUROMIL, statüleri ne olursa olsun askeri personelin Avrupa'daki tek örgütüdür. İkinci şemsiye örgüt ise Stokholm'deki Avrupa Askeri Örgütler Konfederasyonu'dur (ECCO).

63 Nolu Kutucuk

Silahlı kuvvetler mensuplarının dernek kurma hakkına dair Avrupa Konseyi tavsiye kararı

1. Avrupa Konseyi Parlamenter Asamblesi, silahlı kuvvetlerin profesyonel mensuplarına normal şartlar altında grev hakkı hariç dernek kurma hakkının verilmesi gerektiğini hatırlatır (...)

4. Son yıllarda bazı üye devletlerin orduları zorunlu askerlikten profesyonel askerlik sistemine geçiş yaptı. Bunun sonucunda askeri personel, savunma bakanlığının "düzenli" çalışanları haline gelmeye başladılar. Bu personel de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı'nda düzenlenen çalışanların haklarından bütünüyle yararlanmalıdır.

5. "Üniformalı yurttaşlar" olarak silahlı kuvvetler mensupları, görevlerini yerine getirirken mesleki çıkarlarını demokratik kurumlar çerçevesinde korumak amacıyla ordu savaş halinde değilken dernek kurma, üye olma ve aktif bir şekilde etkinliklere katılma hakkına sahip olmalıdır.

6. Askeri personel, siyasi partilere katılma hakkı da dahil olmak üzere sivillerle aynı haklardan yararlanmalıdır.

7. Bu nedenle Asamble, Bakanlar Komitesine üye devletlerin hükümetlerine aşağıdaki konularda çağrıda bulunmalarını tavsiye eder:

i. silahlı kuvvetler mensuplarıyla askeri personelin maaş ve çalışma koşulları gibi konularda müzakere hakkı bulunan meslek kuruluşlarında örgütlenmelerine izin verilmesi;

ii. silahlı kuvvetler mensupları için dernek kurma hakkı önündeki var olan gereksiz sınırlamaların kaldırılması;

iii. silahlı kuvvetler mensuplarıyla askeri personelin yasal siyasi partilere üye olmalarına müsaade edilmesi;

iv. bu hakların üye ülkelerin orduya ilişkin yasa ve yönetmeliklerinde kapsanması;

v. askeri personelin çalışmaları ve işlevlerine dair anlaşmazlıkların belirmesi durumunda başvurabilecekleri bir ombudsmanlık makamının kurulması olanaklarının araştırılması.

8. Asamble aynı zamanda Bakanlar Komitesini gözden geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartının değiştirilerek 5. maddesinin aşağıdaki şekilde düzenlenmesinin olanaklarını incelemeye davet eder: "işverenlerin ve çalışanların ekonomik ve toplumsal çıkarlarını korumak amacıyla yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma ve bu örgütlere üye olma özgürlüklerini temin etmek ya da geliştirmek için Taraflar, ulusal yasalarda söz konusu özgürlükleri zayıflatacak maddeler bulunmamasını ya da yasaların bu amaca yönelik uygulanmamasını garanti eder. Bu maddede belirtilen güvencelerden polis ve silahlı kuvvetler mensuplarının ne ölçüde yararlanacağı ulusal yasa ve yönetmeliklerle belirlenecektir."

1572 (2002) nolu Tavsiye kararı
Avrupa Konseyi Parlamenter Asamblesi, 3 Eylül 2002

Temel değerler ve normlara uygun bir eğitimin teşvik edilmesi

Askeri görevlilerin eğitiminin temel amacı, görevlerine bağlı ve her an hazır askerlerin yetiştirilmesi olmalıdır. Söz konusu eğitim siyasi anlamda tarafsız olmalı ve hiçbir biçimde içinde siyasi ideoloji ve propaganda barındırmamalıdır. Demokrasi, anayasal, uluslararası ve insani hukuk ve insan hakları konularında dersler içermelidir. Güvenlik sektöründe yer alan kişilere uluslararası insani hukuk ve insan hakları konularında eğitim ve öğretim verilmesi, güvenlik sektöründe demokratik değerlerin güçlendirilmesi açısından son derece önemlidir. Uluslararası insani hukuk konusunda daha fazla bilgi edinmek isteyen milletvekilleri için 1999 yılında Parlamentolar Arası Birlik ve Uluslararası Kızıl Haç Komitesi tarafından yayımlanan "Uluslararası İnsani Hukuka Riayet" başlıklı el kitabı (1 Nolu El kitabı) yararlı bir kaynak olacaktır. Gerek Uluslararası Kızıl Haç Komitesi (ICRC) gerekse Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği (UNHCR), uluslararası insani hukuk ve insan hakları hukukuna riyeti güvence altına alma kapasitelerini arttırmak isteyen devletlere teknik destek sağlamaktadırlar.

Siyasi tarafsızlık ve aktif olmayan katılım

Güvenlik servisleri siyasi anlamda tarafsız olduklarından siyasi partilerin askeri karargahlarda kampanya yürütmelerine izin verilmez. Bazı ülkelerde askeri görevlilerin siyasi partilere katılmalarına izin verilirken özellikle komünizm sonrası devletlerde askerlerin siyasi partilere katılımı yasaklanmıştır. Örneğin Polonya'da istihbarat servisi ve polis gibi içişleri bakanlığına bağlı çalışanları siyasi partilere üye olmaktan men edilmişlerdir. Pek çok ülkede askeri görevliler ulusal mecliste yer alamazlar. Ancak Hollanda ve Almanya gibi bazı ülkelerde askerler bölgesel ya da yerel meclislerde görev alabilirler.

Bir toplumun aynası olarak güvenlik servisleri

Prensipte güvenlik servislerindeki tüm mevkiler cinsiyet, siyasi eğilim, sınıf, ırk ya da din ayrımı yapılmaksızın tüm vatandaşlara açık olmalıdır. Personel seçilirken göz önünde bulundurulması gereken temel kıstas, en iyi çalışanın en iyi mevkide olmasıdır. Pek çok ülke şu gerçeğin farkına varmıştır ki güvenlik servislerindeki personel, özellikle de polis ve silahlı kuvvetler, tüm toplumun aynası olmalıdır. Bu ülkelerde güvenlik servislerinde yeterince temsil edilmediği düşünülen toplum kesimlerinin bu alandaki mevkilere başvuru yapmalarını teşvik için özel politikalar yürürlüğe konmaktadır.

Yasadışı ve suiistimal amaçlı emirlere itaat etmemenin yasallaştırılması

Tüm güvenlik servislerinin statüsü, kapsamı, işleyişi, işbirliği, görev dağılımı, rapor vermeleri, görev ve denetimleri yasalarla düzenlenmiştir. Güvenlik servisleri yasada öngörülme-yen yetkiler kullanamazlar. Bu konuda Askeri Personel Yasası ve Askeri Ceza Yasası gibi özel yönetmelikler, askerlerin itaat etmek zorunda oldukları emirlerin sınırlarını saptar. Birçok ülkede bu yasalarla tüm komutanların verdikleri tüm emirlerde hukukun üstünlüğünü gözetmeleri hükme bağlanır ve böylece komutanın yetkilerine sınırlamalar getirilir. Bu yasalarda ayrıca askeri görevlilerin yasal olmayan (suç teşkil eden) emirlere itaat etmemesinin bir ödev olduğuna ve hiçbir askerin işlediği suçları

kendisine verilen emirlerle haklı gösteremeyeceğine yer verilir. Bunun yanı sıra askerler, görevleri dahilinde olmayan ya da insan onuruna aykırı emirleri yerine getirmeye zorlanamaz. Bu nedenlerden ötürü askeri görevliler üstleri tarafından emredilmiş olsa bile eylemlerinden ötürü kendileri sorumludurlar.

Üst rütbeli askerler bu konuda bir örnek oluşturmaya teşvik edilmeli ve demokratik olmayan, anayasaya karşı ya da aykırı ya da ahlak dışı emirlere ve askerlerin bu yöndeki eylemlerine müsaade edilmediğini kamuya açıkça duyurmalıdırlar. Bu, özellikle eski askeri diktatörlüklerin silahlı kuvvetleri için önemli bir durumdur. Örneğin Arjantin'de demokrasiye dönülmesinin ardından ülke ordusunun üst rütbeli generalleri, "amacın araçları meşrulaştırmadığı" ve "ahlak dışı emir verenlerle ahlak dışı emirlere itaat edenlerin kanuna karşı geldikleri" beyanında bulundular. Yapılan bu açıklamalarla askerlerin işledikleri suç ve suiistimallerden kendilerinin sorumlu olduğu ve üstlerinden aldıkları yasadışı emirleri yerine getirdiklerini öne süremeyecekleri karara bağlanmış oldu.

Bununla ilgili bir başka konu da mesleki suiistimallerin ve her türlü uluslararası insani hukuk ve insan hakları ihlallerinin yetkili idari ya da adli organ tarafından cezalandırılmasının güvence altına alınarak cezasız kalan suçların önlenmesi ve bu suçlarla mücadele edilmesi gereğidir.

Üst rütbeli askeri personel atamalarının kıstaslarının saptanması

Güvenlik servislerinin üst kademelerinde yer alanlar (genelkurmay başkanı ya da istihbarat müsteşarı gibi) bakanlar kurulu ya da savunma bakanı tarafından atanır. Bazı ülkelerde bu kademelerdeki atamalar parlamentoda yapılacak görüşmelere ve parlamentonun onayına da bağlı olmaktadır. Üst rütbedeki askerler sivil, siyasi liderler tarafından atanıyor olsa da kişilerin seçimi mesleki kıstaslara göre yapılmalıdır.

Güvenlik sektörünün üst düzey yönetiminde sivillerin bulunması

Son olarak iyi yönetim açısından silahlı kuvvetlerin de dahil olduğu güvenlik servislerinin üst düzey yönetiminde siviller bulunmalıdır. Bu gerekliliğin temel nedeni, dengeli bir karar alma sürecine ulaşılması için ilgili bakanın yalnızca generallerden değil sivillerden de tavsiye alabilmesidir.

Meslek etiği

Meslek etiği uygulamalar, yönetmelikler ve politikalar üzerinde temellenir. Askeri görevliler, resmi kurumlarla kendi iradeleriyle işbirliği içinde çalışmalı, anayasaya riayet etmeli, kendini kamu hizmetine adanmalı, görevlerini verimli ve etkili biçimde yerine getirmeli, yetkilerini ve kamu kaynaklarını kötüye kullanmamalıdır. Kişilerin meslek etiğinin gereklerini yalnızca zorlamayla değil kendi istek ve iradeleriyle yerine getirmeleri de oldukça önemlidir. Buna kendi iradeleriyle uymaları, güvenlik servislerinde görev yapanların, toplumlarının demokratik değerlerini içselleştirdiklerinden anayasa ve ulusal kurumların üstünlük ve yol göstericiliğini kabul etmeleri anlamına gelecektir.

Birçok ülke askeri görevlilerin davranışlarını düzenleyen davranış kuralları kabul etmiştir. Almanya'da askeri kuvvetler için geçerli meslek etiği ilkelerinden örnekler 64 Nolu Kutucukta gösterilmiştir.

64 Nolu Kutucuk

Alman silahlı kuvvetlerinde liderlik ve yurttaşlık eğitimi: "Innere Führung" ilkeleri

"(...) İkinci Dünya Savaşı sonrasında Alman ordusunun (Bundeswehr) kurulması tartışmaları sırasında moral liderlik ve yurttaşlık eğitimi anlamına gelen Innere Führung kavramından, silahlı kuvvetlerin eski geleneklerden kopararak reformize edilmesinde bir yol olarak yararlanıldı. (...) Innere Führung prensiplerinin bir yandan Bundeswehr'in iç örgütlenmesinin öte yandan da onun devlet ve toplumla bütünleşmesinin temel ve yol gösterici ilkelerini oluşturduğu kabul edilir.

(...) Innere Führung, güvenlik personelinin yurttaş olarak sahip oldukları hak ve özgürlükleriyle askeri görevlerinden kaynaklanan gereklilikler arasında ortaya çıkabilecek her türlü gerilim ya da çatışmayı makul bir seviyeye indirme amacına yöneliktir. Üst rütbeli askerler, anayasal düzenimizin temeli olan insan onuruna saygı gösteren tutum ve davranışlar sergilemelidirler (...).

Öte yandan bir başka amaç da bir kurum olarak Bundeswehr'in ve yurttaş bireyler olarak askerlerin devlet ve toplumla daha iyi ve sağlıklı bütünleşmelerini sağlamaktır. (...) Böylelikle Bundeswehr'in, tüm silahlı kuvvetlere içkin bir risk olan "devlet içinde devlete" dönüşmesine yönelik kaygılar ortadan kalkacaktır (...).

Innere Führung'un amaçları şunlardır:

- ▷ Güvenlik personelinin Bundeswehr'in siyasi ve hukuki temellerinin yanı sıra askeri misyonlarının amaç ve anlamının neler olduğu konusunda eksiksiz bilgilendirilmesi;
- ▷ Bundeswehr'in ve mensuplarının devlet ve toplumla bütünleşmesini ve askeriye'nin misyonu hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesini sağlanması;
- ▷ Askeri personelin görevlerini özenle yerine getirme ve silahlı kuvvetler bünyesinde disiplin ve bütünlüğü sürdürme yönündeki istek ve iradelerinin teşvik edilmesi;

Silahlı kuvvetlerin iç yapısının insan onuruna, yasal ve anayasal düzene saygı temeline dayanmasını ve böylece silahlı kuvvetlerinin görevlerini icra ederken daha verimli bir performans sergilemesinin temin edilmesi.

Ordunun günlük işleyişinde Innere Führung'un anlam ve amaçları bir dizi yasa, yönetmelik ve kararnamede ortaya konmuştur. (...)"

Kaynak: Alman Federal Parlamentosunun internet sitesi www.bundestag.de

Demokratik toplumlarda askeri görevlilerin meslek etiğine ilişkin bir çerçeve belirlemek üzere uluslararası düzeyde şimdiye kadar iki yasa kabul edilmiştir. İlk olarak 1996'da Genel Kurul, Yasa Uygulayıcılara ilişkin Uluslararası Yasayı kabul etti. (bkz. 65 Nolu Kutucuk). Genel ve kapsamlı nitelikteki bu yasa yalnızca askerleri değil yasaların uygulanmasından sorumlu tüm kamu çalışanlarını da kapsamakta.

65 Nolu Kutucuk

Yasa Uygulayıcılarının Davranışlarına dair Yasa

Genel Kurulun 34/169 nolu ve 17 Aralık 1979 tarihli kararı

Madde 1 - Yasa uygulayıcıları, kendilerine kanunların emrettiği görevleri, topluma hizmet ederek ve tüm bireyleri yasadışı eylemlere karşı koruyarak mesleklerinin gerektirdiği yüksek sorumluluğa uygun şekilde görevlerini yerine getirmelidirler.

Madde 2 - Görevlerini yerine getirirken tüm yasa uygulayıcıları insan onurunu gözetmeli ve korumalı ve tüm bireylerin insan haklarını savunmalı ve korumalıdır.

Madde 3 - Yasa uygulayıcıları yalnızca çok zorunlu hallerde ve yerine getirdikleri görevin gerektirdiği ölçüde kuvvet kullanabilirler.

Madde 4 - Yasa uygulayıcıları, yerine getirdikleri görev ve adaletin gereği aksini gerektirmedeği sürece ellerindeki gizli nitelikteki bilgilerin gizliliğini korumalıdır.

Madde 5 - Hiçbir yasa uygulayıcısı, işkence ya da diğer zalimane, insanlık dışı ya da onur kırıcı muamele ya da ceza uygulayamaz, teşvik edemez ya da hoş göremez. Ayrıca hiçbir yasa uygulayıcısı, işkenceyi ya da diğer zalimane, insanlık dışı ya da onur kırıcı muamele ya da cezayı meşru göstermek için üst makamlardan gelen emirleri ya da savaş hali, savaş tehlikesi, ulusal güvenliğin tehdit altında olması, iç siyasi istikrarsızlık gibi olağanüstü halleri ileri süremez.

Madde 6 - Yasa uygulayıcıları, göz altında tuttukları kişilerin sağlığının tam olarak korunmasını ve gerekli olduğunda tıbbi tedavilerini sağlamak için derhal harekete geçilmesini temin etmelidirler

Madde 7 - Yasa uygulayıcıları hiçbir şekilde rüşvet almamalı ve bu tür eylemlere şiddetle karşı çıkmalı ve onlarla mücadele etmelidirler.

Madde 8 - Yasa uygulayıcıları hukuka ve bu yasaya riayet etmelidirler. Ayrıca bunların çiğnenmesini mümkün olduğu ölçüde engellemeli ve buna karşı koymalıdır. Bu yasanın çiğnenmesi ya da çiğnenmek üzere olduğu kanaatine varan yasa uygulayıcıları, durumu üst makamlara ve gerektiğinde değerlendirme ya da tazmin yetkisine sahip diğer makam ve organlara iletmelidir.

Not: Bu kararın her maddesiyle ilgili olarak yapılan açıklama ve yorumlara burada yer verilmemiştir. Belgenin tamamı için Birleşmiş Milletlerin internet sitesine bakınız: www.UN.org

İkinci yasaysa AGİT tarafından kabul edilen güvenliğin polis ve ordu boyutuna ilişkin davranış yasasıdır (bkz. 66 Nolu kutucuk). Güvenlik sektörünün tüm görevlerine yönelik olan bu yasayla silahlı kuvvetler personeli için yol gösterici ilkeler benimsenmiştir. Bu personelin yasaya uygunluk, demokrasi, tarafsızlık ve insan hakları ve uluslararası insani hukuka saygı ilkeleri çerçevesinde faaliyet göstermeleri gerektiği karara bağlanmış, askeri görevlilerin insani hukuka aykırı davranışlarından ötürü sorumlu tutulacağı belirtilmiştir. Ancak bu yasada çoğunlukla bir devletin kendi idare ve yetki alanına girdiği düşünülen konulara yer verilmektedir. Bu nedenle söz konusu yasa önceleri büyük bir

dikkat ve özenle muhafaza edilen devlet yetkileri alanında kayda değer bir ilerlemeyi temsil etmektedir. Yasanın AGİT ülkeleri tarafından 1994'te imzalanmasından bu yana AGİT üyesi ülkeler, askere alım, askerlerin eğitimi, talimi ve komutaları konularında normlar belirlemeye devam etmektedirler. Bu çaba, silahlı kuvvetlerin profesyonelleşmesinin bu kuvvetlerin demokratik denetimi çerçevesinde yürütülmesini öngören yasa maddesiyle ilişkilendirilebilir.

66 Nolu Kutucuk

Güvenliğin siyasi-askeri boyutları hakkında AGİT davranış esaslarının (1994) temel nitelikleri

- ▷ İstihbarat servisleri, paramiliter örgütler ve polisi de kapsayan geniş bir iç güvenlik kuvvetleri kavramı. Yasa, devletlerin bu kuvvetlerin demokratik meşruiyeti bulunan makamlar yoluyla denetlenmelerini sağlamalarını şart koşar (20 ve 21. paragraflar);
- ▷ Savunma bütçesinin parlamento tarafından onaylanmasının ve askeri harcamalarda kısıtlamalar yapılmasının teşvikinin hükme bağlanması. Silahlı kuvvetlere ilişkin bilgilerin şeffaflığı ve kamuya açık olması (22. paragraf);
- ▷ Silahlı kuvvetlerin siyasi anlamda tarafsız olması (23. paragraf);
- ▷ Silahlı kuvvetler personeli uluslararası insani hukuk ihlallerinden şahsen sorumlu tutulurlar (31. paragraf);
- ▷ Silahlı kuvvetlerin komutası, istihdamı, eğitimi ve donanımı barış ve savaş zamanında uluslararası hukuk ilkelerine uygun olarak düzenlenir (34. paragraf);
- ▷ İç güvenliğin sağlanması görevi yerine getirilirken bu görevin gerektirdiği ölçüde güç kullanılmalıdır. Sivillerin can ve mal güvenliğinin tehlikeye girmemesi için silahlı kuvvetler gereken özeni göstermelidir (36. paragraf);
- ▷ Silahlı kuvvetlerin kullanımı, yurttaşların insan haklarından ve medeni haklardan barışçıl ve hukuka uygun olarak yararlanmalarını sınırlayamaz ve onları ulusal, dini, kültürel, dilsel ya da etnik kimliklerinden yoksun bırakamaz (37. paragraf).

Kaynak:AGİT Davranış Esasları, VII. ve VIII. kısımlar Bakınız:AGİT'in internet sitesi:

www.osce.org

ve AGİT Davranış Yasasının internet sitesi:

http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor_COD_65130

Askeri yargı alanı

Askeri disiplinin gerekleri, askeri görevlerin doğasına özgü pek çok koşula dayanır. Örneğin askeriye'nin suç teşkil eden davranışlar konusunda sivillerden farklı bir bakış açısı vardır. Bir sivil, kendisine verilen bir görevi yerine getirmemesi yüzünden yahut bu görevde başarısız olmasından dolayı herhangi bir cezai kovuşturmayla uğramaz. İşveren, çalışanı kötü performansından ötürü işten kovabildiği ve başka yerde çalışması için tavsiye vermeyi reddedebildiği halde ceza mahkemesine başvuramaz. Öte yandan

askeri personel, görevini terk etmesi ya da verilen işi belirli standartlar ve koşullara uygun olarak tamamlamaması durumunda cezai kovuşturmaya uğrar. Böylesi bir tür davranış salt vazifenin ihmali anlamına gelmez aynı zamanda diğer askeri personelin güvenliği ve huzurunu da tehlikeye düşürür. Fırar, izinsiz yok olma, üstlerine karşı saygısızlık, isyan çıkarma, düşmana yardım ve görev sırasında uyuma sivil toplumda yeri olmayan diğer askeri suçlara örnek olarak verilebilir.

Bu noktada hangi suçların askeri hangilerinin sivil yargılama alanına dahil olduğu sorusu ortaya çıkmaktadır. İlke olarak askeri mahkemelere sınırlı düzeyde başvurulmalı ve sivil mahkemelerin yargılama alanı mümkün olduğunca geniş tutulmalıdır. Askeri yargılama, askeri görevlerin yerine getirilmesi sırasında işlenen suçlarla sınırlı olmalı ve askeri yasalar, sivil ceza hukukuyla mümkün olduğunca örtüşmemelidir.

Şunun altı özellikle çizilmelidir ki birçok ülkede askeri mahkemeler, adli sistemin bir parçası değil, silahlı kuvvetler alanında yürütmenin bir parçası olarak addedilen idari mahkemelerdir. Bir başka deyişle askeri yargıçlar, çoğunlukla yargıçların atanmasını düzenleyen anayasal hükümler ve koşullar uyarınca atanmazlar. Ancak unutulmamalıdır ki askeri mahkemeler her halükarda adliye tarafından yakından izlenmelidir. Birçok ülkede bu, askeri yargının temyiz makamı olarak sivil temyiz mahkemelerinin kurulması yoluyla yapılır.

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

1. Askeri personelin bireylere değil anayasaya, hukukun üstünlüğüne ve devletin kurumlarına bağlılık yemini etmesini;
2. Askeri eğitimleri çerçevesinde askeri personelin demokrasinin temel değer ve normlarına, medeni haklara ve insani hukuka uygun bir eğitim almalarını;
3. Askeri görevlilerin milletvekili olmalarına izin verilmemesini;
4. Orduya yeni askerlerin ve diğer personelin alımında mesleki kıstasların gözetilmesini;
5. Askeri görevlilerin kendilerine verilen yasadışı (suç teşkil eden) ve suiistimal amaçlı emirlere itaat etmemeleri gereğinin yasalarda yerini almasını;
6. Askeri meslek etiğinin zorunlu değil gönüllü itaate dayalı olmasını ve uygun davranış kurallarıyla pekiştirilmesini;



7. Askeri yargı alanının mümkün olduğunca kısıtlı olmasını ve askeri mahkeme kararlarının sivil ceza mahkemelerinde temyize götürülebilmesini;

8. Güvenlik servislerinin hem yasada hem uygulamada devleti oluşturan temel unsurlara karşı sorumlu olmalarını (askerlerin bireysel olarak sorumlu tutulmaları için bu bölümün başlangıcına bakınız), güvenlik servislerinin kendi bünyelerindeki hesap verilebilirlik mekanizmalarının yasayla öngörülmesini ve bu mekanizmaların görevi suiistimal iddialarının ve halktan gelen şikayetlerin gözden geçirilmesini ve suçluların cezalandırılmasını mümkün kılmasını temin edin. Bu mekanizmaların etkin biçimde uygulanıp uygulanmadığını denetleyin. Parlamentonun bağımsız soruşturma talebinde bulunabilmesini ve sanıkların yargı önüne çıkarılmasını temin edin.

Askeri görevlilerin medeni hakları

- ▷ Askeri servislerin her an hazır durumda bulunmaları ve siyasi tarafsızlıklarını korumaları için askerlerin medeni haklarını yasalarla kısıtlayın.
- ▷ Ancak medeni haklarda yapılan tüm kısıtlamaların askeri servislerin kendine özgü nitelikleri ve görevleriyle (toplumda şiddet kullanma tekeli gibi) doğrudan ilintili olması gerektiğini unutmayınız.
- ▷ Medeni haklarda yapılan kısıtlamalar, etkin çalışan şikayet mercilerinin oluşturulması ile telafi edilmelidir.

Emirlere itaat

- ▷ Mecburi askerlik görevini yapanlar da dahil tüm askerlerin yasadışı ve ahlaki olmayan emirlerle uluslararası insan hakları ve insani hukuk normlarıyla bağdaşmayan emirlere itaat etmemelerinin zorunlu kılınmasını yasalarla güvence altına alın.
- ▷ Bu zorunluluğun güvenlik servislerinin disiplin sistemi içinde de geçerli olmasını temin edin.

Suiistimler ve yolsuzluklar

- ▷ Güvenlik güçleri bünyesinde yolsuzluk ya da şiddet gibi skandal ya da suiistimler ortaya çıktığında vakit kaybetmeden harekete geçin.
- ▷ Kapsamlı soruşturmalar yürütülmesini, yetkili organ tarafından gereken yaptırımlara karar verilmesini ve bir an önce uygulanmasını temin edin.
- ▷ Ordu ya da diğer güvenlik servisleri personelinin ikinci bir işte çalışmalarını, özel ya da tüzel kişi olarak ticari faaliyette bulunmalarını yasaklayan yasalar çıkarın.

Güvenlik sektörü personelinin yönetimi

Askerlik, fiziksel riskler, sıklıkla değişen görev yerleri ve aile yaşamından uzak kalma gibi kendine özgü bazı zorlukları olan bir meslektir. Bu açıdan parlamenterlerin de askerliğin "diğer mesleklerle benzemediğinin" bilinciyle hareket etmeleri gerekir. İstihdam, seçme, göreve ayırma, ücretlendirme, eğitim ve mükafat sistemini de içeren başarılı bir personel yönetimi, demokrasi ilkelerine bağlı, hukukun üstünlüğüne ve sivil denetim koşuluna saygılı, profesyonel bir güvenlik sektörünün oluşturulması için vazgeçilmez bir unsurdur.

Profesyonel bir güvenlik servisinin oluşturulması ve sürdürülmesi aşamalarında parlamentonun gözetim rolü ihmal edilmemelidir. Parlamenterler, personel yönetim planlarının geliştirilmesi ve uygulanmasıyla demokratik ve profesyonel bir askeri iş gücüne ulaşılmasını temin etmelidirler. Buna ek olarak devletin ücret, çalışma koşulları, ödemeler ve emeklilik gibi konularda adil bir işveren olup olmadığını yakından izlemeleri gerekir.

67 Nolu Kutucuk

Personel yönetimi: parlamenterler için bilinmesi gereken temel esaslar

Parlamentolar, güvenlik servislerinin yönetimi konusunda hükümetin önerileriyle ilgili şu hususlar hakkında yeterli bilgiye sahip olmalıdırlar.

Genel politika esasları

- ▷ Parlamento, güvenlik servislerine ilişkin personel yönetimi politikasını yıllık bütçe önerisi dahilinde ya da ayrı bir metin halinde onaylamaya davet edilmekte midir?
- ▷ Personel yönetimi politikaları ve kuvvet yapısı politikaları bütçe ve ulusal ekonomi açısından gerçekçi ve uygulanabilir midir?

Askeri kuvvetlerin mevcudu ve genel koşullar

- ▷ Parlamento, silahlı kuvvetler, polis ve istihbarat servisleri için azami görevli sayısını saptamakta mıdır?
- ▷ Parlamento, her rütbedeki görevlilerin tavan sayısını belirlemekte midir?
- ▷ Tüm personel yönetim politikaları kamuya açık mıdır?
- ▷ Parlamento, her rütbe ve makamdaki görevli mevcudu, maaş miktarları, işlevleri ve münhal kadrolar gibi konularda yeterince bilgi edinmekte midir?
- ▷ Güvenlik sektörü reform politikaları görevden alınmaların yaratabileceği toplumsal etkileri göz önünde bulunduruyor mu?



Göreve alma ve seçme kriterleri

- ▷ Hukuki açıdan tüm makamlar kadınlar da dahil tüm vatandaşlara açık mıdır?
- ▷ Güvenlik servislerine personel alımında toplumun yalnızca belli kesimlerinden başvuruların kabul edildiği kapalı bir sistemin aksine açık bir personel alım sistemi uygulanmakta mıdır?
- ▷ Adayların seçiminde mesleki kriterler mi kullanılmaktadır?
- ▷ Güvenlik servisleri bünyesinde münhal kadro var mıdır?
- ▷ Ön elemelerin ardından ayrılma oranı yüksek midir?

Kadrolara yerleştirme

- ▷ Görevlilerin işe alınması ve terfisinde liyakat ve niteliklilik temel ilkeler olarak benimsenmekte midir?
- ▷ Çalışanlar için düzenli bir mesleki değerlendirme sistemi uygulanmakta mıdır?
- ▷ Söz konusu sistem şeffaf, tarafsız ve adil midir?
- ▷ Güvenlik servisleri çekici ve özendirici kariyer olanakları sağlamakta mıdır?
- ▷ Askerlerin bir başka ücretli işte çalışmaları hukuken yasaklanmış mıdır?
- ▷ Önde gelen komutanların saha deneyimleri var mıdır ve yurt dışındaki barış misyonlarında görev almaktalar mıdır?
- ▷ Genelkurmay başkanı gibi üst rütbeli askerlerin atanmasında savunma bakanlığı ya da ilgili bir başka bakanlık, parlamentonun ya da ilgili parlamento komisyonlarının fikrine almakta mıdır?

Ücret ve maaşlar

- ▷ Askeri görevlilerin maaşları diğer mesleklerle karşılaştırıldığında yeterince yüksek midir? Güvenlik servisleri iş piyasasında özel şirketlerle rekabet edebilmekte midir?
- ▷ Maaşlar zamanında ödenmekte midir?
- ▷ Güvenlik servisleri personeli liyakat ve niteliklilik esasına göre mi ücretlendirilmektedir?
- ▷ Bu personelin gerçek performansları ücret ya da maaşları üzerinde etkili olmakta mıdır?
- ▷ Ücretlendirme sistemi personel ve kamu nezdinde şeffaf mıdır?
- ▷ Emeklilik ve emekli maaşları konularında sıkıntılar yaşanmakta mıdır?
- ▷ Hâlâ çalışmakta olan görevlilerin maaş ve haklarıyla karşılaştırıldığında emeklilik sistemi tatmin edici midir? Çalışanlar emekli olduklarında ne kazanmakta ya da ne kaybetmektedirler?

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Güvenlik personelinin görevleri ve büyüklüğü

- ▷ Silahlı kuvvetlere yüklenen görevlerin ve personel mevcudunun ulusal ekonomik kaynaklarla uyumlu olmasını temin edin.

Güvenlik personelinin maaşları

- ▷ Personel maaşlarının işveren açısından sürdürülebilir olmasıyla birlikte iş piyasasında mümkün olduğunca rekabet edebilir ve onurlu bir yaşama yeter düzeyde olmasını temin edin.
- ▷ Maaşların düzenli olarak ödenmesini temin edin.
- ▷ Unutmayın ki yetersiz maaş, güvenlik servislerinin çekiciliğini yok edebilir ve nitelikli gençlerin cesaretini ve şevkini kırabilir.
- ▷ Maaşların yetersiz olmasının ve düzensiz ödenmesinin güvenlik servislerinin yolsuzluk, hatta gasp ve şiddet gibi eylemlere yönelmelerine neden olabileceği unutulmamalıdır.
- ▷ Askeri personel ve liderlerine tanınan mali avantajlar ve ayrıcalıklar sarsılmaz çıkarlara dönüşmemeli ve güvenlik servislerini siyasi nüfuz kazanmaya teşvik etmemelidir. Bu avantaj ve ayrıcalıklar kamunun bilgisine sunulmalı ve diğer devlet çalışanlarınıninkiyle aynı düzeyde olmalıdır. Tanınan ayrıcalıklar, askerlerin operasyon alanlarında yerine getirdikleri tehlikeli görevler ve kendine özgü koşullara uygun olmalıdır.
- ▷ Emeklilik sisteminin tatminkâr olmasını temin edin.

Askere alma ve vicdani retçilik

Hemen her devletin anayasası, devletin savunmasının her yurttaşa düşen bir görev ve ahlaki sorumluluk olduğunu hükme bağlar. Bazı devletlerde bu görevin askeri hizmetle yerine getirilmesi hukuki bir zorunluluktur. Buna göre, ulusal hükümet zorunlu gördüğünde her yurttaş silahlı kuvvetlerde hizmet vermek için hazır olmalıdır. Çoğunlukla anayasada yer verilen zorunlu askerlik hizmetinin aşağıda sözü edilen nitelikleri ayrı bir yasayla düzenlenir:

- ✓ Zorunlu askerlik hizmeti için kimlerin yükümlü olduğu
- ✓ Hizmetin süresi
- ✓ Erteleme/muafiyet düzenlemeleri
- ✓ Askere alma işlemleri
- ✓ Askerlik hizmetinden kaçanlara verilecek cezalar ve
- ✓ Askere alma için en düşük ve en yüksek yaş.

Ayrıca bazı ülkelerin yasaları silah taşımayı reddetme hakkını, vicdani retçiliği ve alternatif hizmetleri kabul eder.

Zorunlu askerliğin verimliliği ve arzu edirliliği

Birçok ülkenin zorunlu askerlerden oluşan orduları vardır. Bunun bir önemli nedeni bu ülkelerin zorunlu askerliği demokrasinin ve ulusal kültürün değerli bir unsuru olarak görmeleridir. Ancak günümüzde zorunlu askerlik dünyanın birçok bölgesinde sorgulanmakta ve tartışılmaktadır. Son dönemlerde silahlı çatışmaların niteliklerinin değişmesi yüzünden zorunlu askerliğin modern bir orduda verimli ve arzu edilir olup olmadığı tartışılmaktadır. Birçok ülke zorunlu askerliği zaten kaldırdı ya da yakın gelecekte kaldırmayı planlamakta. Modern tarihte zorunlu askerliği "icat eden" Fransa bile bu yükümlülüğü 2001'de kaldırdı. Kimileri, tamamen gönüllülerden oluşan, küçük çaplı, yüksek teknolojiyle donanmış ve hareketli kuvvetlerin kitlesel orduların yerini alacağını öngörmektedir.

68 Nolu Kutucuk

Dünya da askerlik hizmeti

Hizmet yükümlülüğü: Birçok ülkede askerliğe başlama yaşı 18 iken bazılarında 16, 17, 19 ya da 20 olabilir. Artık kadınlar da zorunlu askerlik hizmetine dahil edilmektedir. Hizmet süresi: Altı aydan üç yıla kadar sürebilir. Vicdani ret ve alternatif hizmet: Ülkelerin yaklaşık yarısı vicdani retçilik hakkını tanımakta ve zorunlu askerlik yerine alternatif hizmetler öngörmektedir. Pek çok durumda zorunlu askerlik hizmetini yerine getirmeyi reddedenlere hapis cezası verilmektedir.

Kaynak: Komisyonun 1995/83 , UNCHR, 1997 nolu kararına uygun olarak Genel Sekreter tarafından hazırlanan rapor. E/CN.4/1997/99

Zorunlu askerlik hizmetinin olumlu ve olumsuz yönleri

Zorunlu askerliğin olumlu ve olumsuz yönlerini değerlendirirken parlamenterlerin şu hususları göz önünde bulundurmaları yararlı olabilir:

Zorunlu askerlik hizmeti neden sürdürülmeli?

Zorunlu askerliğin sürdürülmesinden yana olanlar özellikle şu argümanları öne sürmektedirler:

- ✓ Zorunlu askerlik hizmeti çoğunlukla demokrasi fikriyle birlikte anılır; zira her erkek yurttaşın yasal zorunluluğu ve ahlaki sorumluluğu olarak kabul edilen askerlik hizmetini yerine getiren herkes eşit muameleyle karşılaşmaktadır. Tüm erkek yurttaşlar sınıf, din ya da ırk ayrımı gözetilmeksizin bu yükümlülüğü yerine getirmektedir. Ayrıca bazı ülkelerde kadınlar da askere alındığından cinsiyet ayrımı da söz konusu olmamaktadır.
- ✓ Zorunlu askerlik hizmetini yerine getirenler üniformalı yurttaşlar olduğundan silahlı kuvvetlerin devlet içinde devlete dönüşmesini önleyebilirler. Bu nedenle zorunlu askerlik hizmeti toplumla silahlı kuvvetler arasında demokratik bir bağ olma işlevi görebilir.
- ✓ Genel olarak zorunlu askerlerden oluşan orduların maliyeti yalnızca gönüllülerden oluşanlara göre az olmaktadır; çünkü, zorunlu askerlere daha düşük maaş ödenmektedir.

Zorunlu askerlik hizmeti toplumun türlü kesim ve tabakalarından kişileri bir araya getirir. Bunun sonucunda muhasebeciden mühendise, musluk tamircisinden çiftçiye kadar birbirinden son derece farklı eğitsel altyapılara ve iş deneyimlerine sahip kişiler silahlı kuvvetlerde bir araya gelirler. Silahlı kuvvetler, örneğin çatışma sonrası toplumlarda altyapının ve kurumların inşasına katkıda bulundukları barış misyonları süresince bu farklı beceri ve iş deneyimlerinden iyi bir şekilde yararlanabilir.

Zorunlu askerlik hizmeti neden kaldırılmalı?

Dünya çapında yürüttüğümüz çalışmalarda kitlesel orduların ve dolayısıyla zorunlu askerlik sisteminin kaldırılması için şu nedenlerin öne sürüldüğünü saptadık:

- ✓ Son 25 yılda ve özellikle de Soğuk Savaşın sona ermesinden bu yana pek çok ülkenin ordusu küçüldüğünden ordularda zorunlu askerlere olan gereksinim de azaldı. (Bu durum aynı zamanda kamuoyunun zorunlu askerlik yükünün adil bir şekilde paylaşılmadığı konusundaki şikayetlerinin artmasına yol açtı.) Özellikle Avrupa-Atlantik bölgesindeki ülkeler ordularını küçültme yoluna gittiler. Ne var ki Afrika ve Asya ülkeleri ordularını küçültme konusunda Soğuk Savaş sonrası barış ortamından daha az istifade etmekte.
- ✓ Silahlı kuvvetler gitgide daha da profesyonelleşmekte ve ileri teknolojiye daha bağımlı hale gelmekte. Askerlerin modern ve karmaşık silah sistemlerini tam anlamıyla kullanma becerisini kazanmaları için genellikle uzun bir eğitimdten geçmeleri gerekmekte. Zorunlu askerlik hizmetini yerine getirenler, bu sistemleri tanımalara yetecek kadar uzun süre orduda görev yapmadıklarından ordular profesyonel, gönüllü askerlere gün geçtikçe daha fazla bel bağlama eğilimindedir.
- ✓ Barış operasyonlarında temel askeri becerilerin yanı sıra müzakere etme yeteneği gibi başka becerilere de gereksinim duyulur. Zorunlu askerlerin büyük bölümü çok kısa bir eğitim aldıklarından çatışma sonrası toplumlarda yürütülen kapsamlı barış operasyonlarında görev yapmak için gereken beceri ve deneyim düzeyine ulaşamazlar.
- ✓ Bazı ülkelerde anayasa, zorunlu askerlerin kullanımını ülke topraklarının savunulmasıyla sınırlar ve zorunlu askerlerin yurtdışında konuşlandırılmasını yasaklar.

69 Nolu Kutucuk

Zorunlu askerlerin hırpalanması

Zorunlu askerlik hizmetinde çoğunlukla askere yeni alınanlar ile daha eskiler arasında resmi olmayan bir hiyerarşi bulunur. Kıdemli askerler yenilere ordunun kural ve geleneklerini öğrettiğinden bu enformel hiyerarşi önemlidir ve ordunun sosyal dokusunun oluşmasına katkıda bulunur. Bununla birlikte kıdemli askerler pek çok durumda bu resmi olmayan hiyerarşiyi suiistimal ederek kendi çıkarları yönünde kullanırlar ve yeni askerlere görevler yükleyerek onları hırpalatırlar. Bu durum yönetici konumundaki askerler tarafından yeterince denetlenmezse kurulan hiyerarşi kontrolden tamamen çıkabilir ve sonunda yeni askerlerin hırpalanma, fiziki şiddet ve korkutmayla yüz yüze kalacakları bir ortamın oluşmasına neden olabilir. Avrupa Askeri Örgütler Konfederasyonu'na göre (ECCO) askere yeni alınanların en büyük sorunlarından biri olan hırpalanma ciddi yaralanmalara neden olmakta ve hatta bazen sürekli sakatlıklara, ölümlere ve intiharlara yol açmaktadır. Askerlerin ve askerlik hizmetinin itibarını koruyabilmek için hırpalanma vakalarının üst rütbeli askerlerce sıkı biçimde denetlenerek önüne geçilmesi gerekir. Bunun yanı sıra aşırı vakalar iç ve dış gözetim kurumlarınca yargıya sevk edilmeli ve askerlik sisteminde hukukun üstünlüğü yeniden tesis edilmelidir.

Kaynak: Ilona Kiss, *Zorunlu Askerlerin Barış Zamanlarındaki Hakları*, 2001
www.dcaf.ch ve ECCO (bkz. Doğu ve Orta Avrupa'da zorunlu askerlerin haklarına ilişkin Kara Kitap, 1996, <http://www.xs4all.nl/~ecco/>)

Vicdani ret ve alternatif hizmetler

Bazı kişiler, dini ya da diğer ahlaki gerekçeler ("öldürmeyeceksin") ya da kişisel inançlar (şiddet karşıtlığı) nedeniyle vatanlarını koruma yükümlülüğünü sorgulamaktadır. Bundan ötürü devletin zorunlu kıldığı görevlere itaat etmediklerinde çoğunlukla idam dahil şiddetli cezalara çarptırılırlar.

Geçtiğimiz yüzyılın ikinci yarısında kişilerin silahlı kuvvetlere katılmayı ve silah taşımayı reddetme hakkının olduğu fikri ortaya çıktı ve geniş çapta kabul gördü. Hatta kimi ülkelerin yasalarında bu konuya yer verilmeye başlandı. Bu eğilim, bazı ülkelerde (Britanya, Almanya, İrlanda, Hollanda, Belçika, Lüksemburg, Fransa, İspanya, İtalya ve Portekiz) zorunlu askerlik hizmetinin kaldırılmasıyla aynı zamana denk düştü.

Silah taşımayı reddeden ya da her türlü askeri eğitim ve hizmete karşı çıkan kişiler vicdani retçi olarak adlandırılır. Tüm retçiler bu kararlarını vicdani nedenlerle açıklasa da bu inançlarının altında dini, felsefi ya da siyasi birçok neden yatabilir.

Parlamento tarafından verilecek bir karar

Vicdani retçilerin sayısının artmasıyla birlikte bazı ülke parlamentoları, zorunlu askerlikle yükümlü yurttaşların hangi koşullar altında bu zorunluluktan kurtulabileceklerini düzenleyen yasalar kabul ettiler. ABD ve Batı Avrupa ülkelerinin ardından son olarak Yunanistan 1997'de vicdani retçi statüsünü tanıdı.

Vicdani retçiliğin tanınmadığı ülkelerde retçiler, genellikle firar ya da ihanet gibi ağır cezalar gerektiren suçlardan yargılanırlar. Diğer bazı ülkelerdeyse "sürekli itaatsizlik" adında, askeri yasaların kapsamına giren özel bir suç kategorisi vardır.

Vicdani retçi olarak tanınmaya kim, hangi kıstaslarla karar verir?

Vicdani retçi olarak tanınma sürecinde çoğunlukla kişinin bu karara nasıl vardığını, bu inancının yaşamını ne yönde etkilediğini ve bu inancın askeri hizmetle nasıl çatıştığını açıklaması istenir. Acemi askere vicdani retçi statüsünün tanınıp tanınmayacağına İsviçre ve Bulgaristan'da olduğu gibi çalışma bakanlığına bağlı bir komisyon, Slovenya'daki gibi içişleri bakanlığı ya da Hırvatistan'da olduğu gibi adalet bakanlığı karar verebilir.

Vicdani retçiliğin insan haklarına dahil edilmesi

2000 yılının nisan ayında Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu, 1998/77 nolu kararında belirtilen ilkeler uyarınca oylamaya başvurmadan 2000/34 nolu kararını kabul etti. Bu kararla İnsan Hakları Evrensel Bildirisi ve Medeni ve Siyasi Haklar

Sözleşmesinde yer alan düşünce özgürlüğüyle din ve vicdan özgürlüğünün meşru kullanımına uygun olarak kişilere vicdani nedenlerle askeri hizmete karşı çıkma hakkı tanındı. 1993'te BM İnsan Hakları Komisyonu, vicdani retçiliğin bu Sözleşmenin "ölüme sebebiyet verebilecek güç kullanmayı zorunlu kılmanın vicdan özgürlüğü ve din ve inançlarını yansıtırma hakkıyla çatışacağını" karara bağlayan 18. maddesinden doğan bir hak olduğunu kabul etmişti. BM Komisyonu ayrıca "bu hak kanunen ya da uygulamada tanındığında ileri sürdükleri nedenlerden ve özel inançlarından dolayı vicdani retçiler arasında ayırım yapılmayacaktır. Aynı şekilde vicdani retçiler askeri hizmeti yerine getirmediği için ayrımcılığa uğramayacaklardır" açıklamasında bulunmuştu.

70 Nolu Kutucuk

BM İnsan Hakları Komisyonunun 1998/77 nolu kararı: Askeri hizmetin vicdani reddi

Komisyon,(...)

Herkesin yaşama, kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkının yanı sıra düşünce özgürlüğü, din ve vicdan özgürlüğü ve ayrımcılığa maruz kalmama hakkına sahip olduğunun İnsan Hakları Evrensel Bildirisi ve Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesinde kabul edildiğini kaydederek,(...)

Askeri hizmetin vicdani reddinin dini, ahlaki, etik, insani ve benzeri saiklerden doğan inançlardan ve vicdani neden ve ilkelerden kaynaklandığını kabul ederek, (...)

1. İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin ve Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesinin 18. maddelerinde yer alan düşünce özgürlüğüyle din ve vicdan özgürlüğünün meşru kullanımına uygun olarak herkesin vicdani nedenlerle askeri hizmete karşı çıkma hakkı olduğuna dikkat çekerek;
2. Bazı Devletlerin vicdani ret vakalarını soruşturma yürütmeksizin kabul etmesinden memnuniyet duyar;
3. Bu tür bir sistemi benimsemeyen Devletleri vicdani ret iddialarının gerçeği yansıtmadığını saptayacak bağımsız ve tarafsız bir karar organı oluşturmaya, bunu yaparken ileri sürdükleri nedenlerden ve özel inançlarından dolayı vicdani retçiler arasında ayırım yapmamaya davet eder;
4. Askerlik hizmetinin zorunlu olduğu ve böylesi bir kararın henüz alınmadığı Devletlere vicdani retçilere itiraz gerekçeleriyle uyumlu, savaşçı değil sivil nitelikte, kamu çıkarına yönelik ve cezalandırıcı olmayan alternatif hizmet imkanları sağlamaları yönündeki tavsiyesini hatırlatır;
5. Devletlerin vicdani retçileri askeri hizmetlerini yerine getirmemelerinden dolayı tekrar tekrar cezalandırmaktan ve hapis cezasına maruz bırakmaktan kaçınmaya yönelik tüm tedbirleri almaları gerektiğini vurgular, Devletin hukuk ve ceza sistemi uyarınca daha önce suçlu bulunduğu ya da beraat ettiği bir suç nedeniyle hiç kimsenin tekrar cezalandırılmaması ya da sorumlu addedilmemesi gereğini hatırlatır; (...).

BMİHK'nin 1998/77 nolu Kararı

Alternatif hizmet

Vicdani retçilik statüsünü tanıyan ülkelerin büyük bir kısmı, askeri hizmetin yerine alternatif ulusal hizmetlerin yerine getirilebileceğini yasalarla hükme bağlamıştır. Bu hizmetler iki farklı biçimde yapılabilir:

- ✓ Silahlı kuvvetlerde askeri hizmetin silah taşımadan yerine getirilmesi;
- ✓ Hastane, çocuklar ya da engellilere hizmet veren kurumlarda ya da bazen hükümet dışı örgütler ya da hükümetler arası örgütlerde çalışmalar yapılması.

Alternatif hizmetler, askeri hizmetten genellikle daha uzun sürmektedir. Örneğin, Fransa'da askeri hizmet yalnızca 10 ayken alternatif hizmet 20 ay, Avusturya'da 7 aylık zorunlu askerliğe karşı 12 ay, Bulgaristan'da askerlik hizmeti 6 ayla 9 ay arasında değişirken alternatif hizmet 24 ay olarak ön görülmektedir.

71 Nolu Kutucuk

Alternatif hizmette İsviçre örneği

Batı Avrupa ülkeleri arasında zorunlu askerliği hâlâ kaldırmamış olan ülkelerden biri İsviçre'dir. Bu konu Anayasanın 59.1. maddesi, 1995 tarihli Askeri Örgütlenme Yasası ve yine 1995 tarihli Askeri Hizmete dair Yasa ile düzenlenir. Askerlik hizmeti, 20-42 yaş arası tüm erkekleri ve daha üst rütbelerde 55 yaş üstü erkekleri kapsar. Başlangıç olarak dört ay süren hizmet, iki yılda bir üç haftalık dönemlerle ve son olarak her yıl alınan atış eğitimleriyle devam eder.

1996 tarihli Alternatif Hizmet Yasasıyla etik, ahlaki, felsefi ve dini nedenlerden kaynaklanan vicdani ret hakkı tanınmıştır. Sanayi ve Çalışma Bakanlığına yapılan başvuruların kabul edilip edilmeyeceği gazete ilanıyla alınan 120 komisyon üyesi arasından seçilen 3 kişilik bir komisyon tarafından kararlaştırılır. Askerlik yaşındaki kişilerin yaklaşık % 5'i vicdani retçi olarak kabul edilir. Vicdani ret başvurusu kabul edilmeyen ancak askerlik hizmetini hâlâ yerine getirmek istemeyen kişilerse 4-6 ay arasında hapis cezasıyla karşı karşıya kalırlar.

Vicdani retçilerse askeri hizmet yerine sivil hizmet yerine getirmekle yükümlü olurlar. Bu hizmet, kamu yararına çalışan herhangi bir özel ya da kamu kuruluşunda 450 gün çalışmayı içerir. Hastanelerde, gençlik merkezlerinde, üniversitelerin araştırma kurumlarında ya da ormancılıkla ilgili işlerde çalışılabilir.

Kaynak: Vicdani Retçiler için Avrupa Bürosu (EBCO),

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Zorunlu askerlik hizmeti olmalı mı olmamalı mı?

- ▷ Ülkeniz bağlamında zorunlu askerlikle ilgili tüm avantaj ve dezavantajları değerlendirin.
- ▷ Bu çerçevede bu bölümde sözü edilen örnekleri dikkate alarak bunların kendi ülkenizin koşullarına ne ölçüde uygun olduğunu belirleyin.

Suiistimallere ya da onur kırıcı muamelelere maruz kalan askerler

- ▷ Askere alınan bir kişinin herhangi bir biçimde suiistimale, aşağılanmaya ya da şiddete maruz kaldığı bildirilirse gereken önlemleri bir an önce alın.
- ▷ Bu konuda ayrıntılı bir soruşturmanın yürütülmesini ve gerekirse yetkili merci tarafından yaptırımların belirlenerek bir an önce uygulanmasını temin edin.
- ▷ Ülkenizde savunma konularından sorumlu Ombudsman bulunmuyorsa bu makamın kurulmasını ve askerlerin maruz kaldığı suiistimler ve onur kırıcı muameleleri ele almasını gündeme getirin.

Vicdani retçilik statüsü

- ▷ Vicdani retçilerin ülkenizdeki statüsünü saptayın ve gerekiyorsa kanundaki yerini almasını ya da mevcut mevzuatın değiştirilmesini gündeme getirin.
- ▷ Bu bağlamda farklı ülkelerin bu konuya yaklaşımlarını, yasal düzenlemelerini ve mevcut durumlarını yakından ve güncel olarak takip edin.

Alternatif hizmet

- ▷ Alternatif hizmetlerin ülkenizdeki yasalarla karara bağlanıp bağlanmadığını saptayın ve gerekiyorsa kanundaki yerini almasını ya da mevcut mevzuatın değiştirilmesini gündeme getirin.
- ▷ Bu bağlamda farklı ülkelerin bu konuya yaklaşımlarını, yasal düzenlemelerini ve mevcut durumlarını yakından ve güncel olarak takip edin.

VIII. Kısım

Maddi kaynaklar:
silah alım ve naklinin etkin
gözetiminin gerçekleştirilmesi

Silah ve askeri teçhizat alımı

Silah alım politikası, ulusal güvenlik kavramı ya da savunma stratejisi gibi daha "yüksek düzeyli" plan ve siyasetlere uygun olarak belirlenmelidir. Silahlanma ve askeri teçhizata ilişkin her yeni talep, ulusal güvenlik politikalarına uygunluğu ve etkileri dikkate alınarak incelenmelidir.

Ulusal güvenlik kavramı, savunma yönetimi sürecinde istikrarın sağlanmasına ve uzun erimli politikaların hazırlanmasında öngörülebilirliğin artmasına yardımcı olur. Ulusal savunma siyasetinin hedefleriyle savunma sektörüne tahsis edilen kaynakların uyumlulaştırılması ve savunma sektörüyle toplum arasındaki dengenin korunması bir zorunluluktur.

Silah alımında şeffaflık

Her kurumsallaşmış demokraside genelde bütçe oluşturma çalışmaları ve özelde silah tedariki kamuoyu nezdinde şeffaf ve hesap verilebilir olmalı. Kamusal hesap verilebilirlik açısından öngörülen siyaset, planlar ve bütçelerle silah alımları arasında rasyonel bir bağlantı olmalıdır. Parlamantonun silah alımları konusunda son derece kısıtlı bir söz hakkı bulunduğu çoğu ülkede bu ne yazık ki yerleşmiş bir uygulama değildir.

Parlamento silah alımları için kaynak aktarırken ya da izin verirken bu alımların yasal olup olmadıklarını denetlemelidir. Ayrıca parlamento, Nükleer Silahların Yayılmasını Önleme Anlaşması (1968), Antipersonel Kara Mayınlarının Kullanımı, Depolanması, Üretimi ve Transferinin Yasaklanması ve Bunların İmhasına İlişkin Ottava Sözleşmesi (1997) ve BM Güvenlik Konseyi kararları gibi belirli silahların üretimi, ticareti ve kullanıma kısıtlamalar getiren uluslararası anlaşma ve düzenlemeleri göz önünde bulundurmalıdır.

Parlamentoların karşı karşıya kaldığı bir başka zorluk da temel savunma teçhizatına dair uzun yılları kapsayan maliyet hesabının karmaşık yapısıdır. Bu durum, özellikle çatışma sonrası ve gelişmekte olan ülkeleri yegane amaçları ellerindeki silahları en yüksek fiyata satmak olan ve demokratik gözetimin gereklerini göz ardı eden iç ve dış silah satıcıları karşısında savunmasız bırakır.

Bu nedenlerden ötürü parlamentolarda silah tedarikiyle ilgilenen özel komisyonların ya da alt komisyonların kurulması yararlı olacaktır. Böylelikle silah alım süreçlerinde şeffaflık artırılabilir ve yürütme kamu nezdinde hesap verilebilir kılınabilir.

Hükümetlerin belli başlı konvansiyonel silahlara ilişkin (uçak, zırhlı araç, top, güdüm ve radar sistemleri, füze ve savaş gemileri gibi) mevcut ve gereksinim duyulan miktarları

net olarak açıklamak konusunda isteksiz davranmaları, parlamentoların çalışmalarını zorlaştıran bir etkidir. Hükümetler, küçük ve hafif silahlar olarak adlandırılan silahların (kalibresi 100 mm.'den az olan silahlar) stokları ve transferlerini kamuoyuna açıklama konusunda çoğunlukla daha da isteksiz davranabilirler.

Hükümet bir silah alım süreci başlattığında gereğinden fazla silah alımı öngören bir planın uygulanarak ülkenin uzun vadede büyük bir külfet altına girmesini önlemek üzere parlamento ile hükümetin birlikte çalışması arzu edilen bir durumdur. Silah alım programları diğer kamu öncelikleri göz ardı edilmeksizin uygulanmalıdır. Bu nedenle karar alma süreçlerinde yalnızca askeri öncelikler değil farklı öncelikler de dikkate alınmalıdır. Parlamento silah alımlarının toplum üzerinde yaratabileceği etki ve mali yükü ayrıntılarıyla değerlendirmelidir.

72 Nolu Kutucuk

Parlamenteerler silah alımları konusunda neden hassas olmalıdırlar?

- Öncelikle burada kamu fonları söz konusudur;
- Yeni silah alımına karar vermek yalnızca bir teknik uzmanlık ve güvenlik meselesi değildir. Aynı zamanda paranın 'ekmeğe mi silaha mı' yatırılacağına, silahlara harcanacaksa hangi silahlara, ne kadar ve niçin harcanacağına karar verme meselesidir.
- Silah alımları ülke için (programın yaşam çevrimi süresince ortaya çıkan maliyet de dahil) uzun ve kısa vadede mali bir külfete neden olmamalıdır;
- Silah alımlarının maliyetiyle toplumsal sektörün gereksinimleri arasında parlamenteer gözetim yoluyla denge kurulmalıdır.
- Silah alım süreçlerinin şeffaflığı ve parlamenteoya hesap verebilir olması yolsuzlukların, kamu fonlarının israfının ve suiistimalinin önüne geçecektir.
- Parlamento ve kamunun gözetimi, bölgesel silah alımı yarışının yol açacağı tehlikeleri azaltabilir.

Özel koşullar gizliliği meşru kılar mı?

İyi yönetim ve özellikle de şeffaflık, ilkeleri silah satımı ve alınması dahil kamu politikasının tüm boyutlarına rehberlik etmelidir. Bu noktada hangi özel koşulların savunmaya ilişkin karar alma süreçlerinde istisnaya ve dolayısıyla gizliliğe yol açabileceğinin irdelenmesi ihtiyacı doğar.

Silah alım ve satımına ilişkin kurallar şeffaflık ve kamuya hesap verebilirliği esas almalıdır. Yapılan anlaşmayla silahları alan ya da sağlayan ülkenin talebiyle karar alma süreçlerine getirilen gizlilik ilkesinin nedenleri açık biçimde ifade edilmelidir. Söz konusu nedenler anlaşmada bir yolsuzluk ihtimalini doğuruyorsa bu yöndeki riskler her iki tarafça belirlenmeli ve gerekli önlemler alınmalıdır.

73 Nolu Kutucuk

Yetersiz ya da muğlak silah alım politikaları ya da çok gizli alım süreçlerinin doğurabileceği sonuçlar

- ▷ Silah alım programlarının dayandığı gerekçelerin yeterince irdelenmemesi;
- ▷ Hükümet kararlarındaki yanlışlıkların bölgesel ve ulusal güvenlik için doğurduğu olumsuz sonuçlar;
- ▷ Komşu ülkelerdeki endişe ve korkular;
- ▷ Silah ve orduyla ilgili diğer tüm alım kararlarında yolsuzluk;
- ▷ Halkın silahlı kuvvetlere duyduğu güvenin bu kurumun itibarını kaybetmesine ve polemiklere sürüklenmesine yol açabilecek denli zedelenmesi.

Silah alımlarında kapsamlı bir karar alma süreci

Büyük silah sistemlerinin tedariki söz konusu olduğunda karar alma süreçlerinde aşağıda sıralanan ilke ve yöntemler dikkate alınmalıdır:

- ✓ Tehdit değerlendirme süreçleri;
- ✓ Savunma alanında uzun vadeli kapasite artırımı kavramı;
- ✓ Yeni teçhizat ihtiyacının tespiti;
- ✓ Silah tedariki için tahsis edilen bütçe;
- ✓ Teknik kalite güvence sistemi ve alım sonrası denetim süreci;
- ✓ Bakım ve yenileme gibi giderler dahil projenin yaşam çevriminde toplam maliyeti;
- ✓ Telafi amaçlı önerilerin değerlendirilmesi.

Bu aşamaların tümünde parlamento tarafından yakından izleme ve inceleme süreçlerinin güvence altına alınması hükümetin karar alma sürecine gölge düşürebilecek israf, sahtekarlık ve suiistimal ihtimallerini azaltacaktır. Gözetim görevlerini etkin biçimde yerine getirebilmeleri için parlamentoların silah tedarik sürecinin tüm aşamaları hakkında hükümet tarafından bilgilendirilmeyi talep etmeleri gerekmektedir. Dahası alım anlaşmalarında parlamentolar da karar hakkına sahip olmalıdır. Hollanda parlamentosu, silah alımına ilişkin karar alma sürecinin tüm aşamalarının yasama organınca yakından izlenmesinde örnek olarak incelenebilir (bkz. 74 Nolu Kutucuk).

74 Nolu Kutucuk

Silah alımında Hollanda'da izlenen politikanın parlamenter gözetim boyutu

Hollanda'da silah alımı konusunda parlamentonun sıkı bir gözetim görevi üstlendiği uzun ve sağlam bir siyasi gelenek ve pratik yürürlüktedir. İlke olarak 25 milyon euroyu aşan (yaklaşık 25 milyon dolar) tüm tedarik kararlarında parlamentonun da onayı alınmalıdır. Hükümet (uygulamada savunma plan ve teçhizatından sorumlu olan Savunma Bakanı) tedarik sürecinin aşamasına uygun olarak A, B, C ya da D safhalarından birini seçer. Fazla ayrıntıya girmeden ifade etmek gerekirse bu aşamalar, yeni bir silah sisteminin (ya da mevcut sistemden bir sonrakinin) talep edilmesinden belirli bir sitemin belirli bir satıcıdan alınmasını öngören somut bir öneriye kadar uzanabilir.

Tedarik aşamalarının tümünde parlamento alınacak kararlarda söz sahibidir. Bu nedenle hükümet bir sistemin tedarikini ya da yenilenmesini öngördüğünde ya da birden fazla sistemin alımını önerdiğinde parlamento bu talebi reddedebilir ya da talepte değişiklik yapma yolunu seçebilir. Nihai alım kararı (alıma yeşil ışık yakılması) da reddedilebilir ya da değiştirilebilir de bu sık görülen bir durum değildir. Tüm bu aşamalar süresince hükümetin niyetleri A, B, C ve D olarak anılan ve parlamentoda görüşülen süreçlerin etkisinde kalır.

100 milyon euroyu aşan projeler içinse "Büyük Projeler" olarak adlandırılan ve parlamentoya daha sık ve ayrıntılı raporlar sunulmasını şart koşan daha farklı bir süreç uygulanır. Buna örnek olarak Hollanda hükümetinin Amerikan F-16'ların yerini alan Müşterek Taarruz Uçaklarının (Joint Strike Fighter) geliştirilmesine katılma girişimi verilebilir. Ayrıca "Air Mobile Brigade" gibi başka büyük projelerden de bahsetmek mümkündür.

Tüm bunların ışığında projelerin mali sınırı ve fazlasıyla teknik konularda parlamenter gözetimin ne düzeyde ayrıntılı ve etkin yürütülebileceği tartışılabilir. Hollanda'daki mevcut durumun büyük ölçüde tatmin edici olduğu söylenebilir. Parlamenterler bu çerçevede hükümetin kendilerine sunduğu bilgilerin nitelik ve tarafsızlığını sorgulamakta ve bazı durumlarda örneğin bağımsız bir savunma kuruluşu tarafından da bilgi verilmesinin gerekliliğini gündeme getirmekteler. Son olarak sanayiciler ve lobi üyelerinin silah alımlarındaki rolü ve meclis komisyonu üyeleriyle olan ilişkileri tartışmaya açılmakta. Ancak bu alanda şimdiye kadar herhangi bir skandal ya da önemli olay meydana gelmedi.

Kaynak: Jan Hoekema, Hollanda parlamentosu eski üyesi, 2002

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Silah alımlarının gözetimi

- Silah alımlarının parlamento tarafından gözetimi yasalarla hükme bağlanmalıdır.
- Güvenlik sektörünün parlamenter gözetiminin silah alım sürecinin hiçbir boyutunu ihmal etmeyecek denli kapsamlı olmasını ve şu konuları mercek altına almasını temin edin:



- güvenlik gereksinimleri;
- bölgede silahlanma yarışına yol açabilecek olası negatif tepkiler açısından bölgesel siyasi sonuçlar;
- projelerin kısa ve uzun vadede bütçeye getireceği yük, ve
- sanayi sektörüne olası etkileri.

Silah tedarik süreçlerinde şeffaflık ve hesap verebilirlik

- ▷ Silah ve askeri teçhizat alımı süreçlerinde parlamentonun söz hakkı olmasını temin edin.
- ▷ Konvansiyonel silahlar (uçak, zırhlı araç, top, güdüm ve radar sistemleri, füze ve savaş gemileri gibi) ve daha küçük silahların (kalibresi 100 mm.'den az olanlar) mevcut stokları ve teknik özelliklerinin yanı sıra yeni silah alımının gerekçeleri hakkında parlamento ya da ilgili komisyona gerektiğinde ayrıntılı ve güncel raporlar sunulmasını talep edin.
- ▷ Parlamentonun savunmaya ilişkin uzun vadeli kapasite artırımı kavramı hakkında bilgilendirilmesini temin edin.
- ▷ Silah alım anlaşmalarındaki gizlilik ilkesinin parlamento ya da ilgili komisyon tarafından ele alınmasını ve bunun yasayla öngörülen ve askeri gizliliğe zarar vermeksizin hesap verilebilirliği güvence altına alan süreç dahilinde yapılmasını temin edin.

Silah alımlarının etki analizi

- ▷ Silah tedarik planının güvenlik siyasetiyle uyumlu olup olmadığını inceleyin.
- ▷ Ülkenizin ekonomik ve toplumsal gelişimi ve istikrarını etkileyecek dengesizliklerin önüne geçebilmek amacıyla parlamentonun yapılacak silah alımlarının mali yükünü değerlendirmesini ve bunu yaparken diğer kamu ihtiyaçları ve toplumsal öncelikleri de göz önünde bulundurmasını temin edin.
- ▷ Gereğinden fazla silah tedariki öngören kararların alınmasını önlemek için parlamentonun başvurabileceği yöntemlerden yararlanın. Parlamento planların rasyonel olmasını ve uzun vadede ülke için mali bir külfet oluşturmamasını temin etmelidir.

Silah tedarik planlarının denetimi

- ▷ Savunma politikası ve planları, savunma bütçesi ve silah ve askeri teçhizat alımı için yapılan harcamaların birbiriyle uyumlu olup olmadığını yakından takip edin.
- ▷ Silah alım anlaşmasının yürürlüğe girmesinin ardından silah sistemlerinin yaşam çevriminin en az üç aşamasında alım sonrası performans denetimleri yapın.

Silah tedarikinden sorumlu parlamento komisyonu

- ▷ Silah tedarikinden sorumlu bir parlamento komisyonu ya da alt komisyon mevcut değilse kurulmasını sağlayarak siyaset planlama, mali planlama ve denetimle savunma sanayi, araştırma ve geliştirme arasındaki bağlantının önemine dikkat çekin.
- ▷ Bu bağlamda diğer parlamentolarda bu amaçla kurulmuş organların görevleri, prosedürleri ve getirdikleri sonuçlar hakkında bilgi talep ederek bu bilgileri inceleyin.
- ▷ Parlamentonuzdaki silah tedarikinden sorumlu komisyonun uzman bilgisi ve tavsiyesinden yararlanmasını temin edin.

Silah ticareti ve nakli

Parlamento silah ticaretinin ve silah transferlerinin gözetiminde önemli bir role sahiptir. Silah tedarikini düzenleyen kural ve prosedürler, ulusal tedarik yasalarının, ulusal bütçe ve maliye kanunlarının ya da anlaşmazlıkların haline dair yasaların getirdiği hükümlerle uyumluluk göstermelidir. Silah ticareti ve transferine yönelik yol gösterici ilkeler ve bunlara ilişkin yasal çerçeve şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerine dayanmalıdır.

75 Nolu Kutucuk

Silah transferinin tanımı

Silah transferi, genel olarak devletlerin ve devlet dışı aktörlerin silah almak ya da satmak amacıyla yürüttükleri faaliyetlerin bütünü olarak adlandırılır. Silah ticareti, silahların satışı, ticareti ve alımının yanı sıra hibesini kapsar.

Silah ticareti ve transferine ilişkin belirlenen ulusal politikalar

- ✓ Hükümet, silah satışı hakkındaki mevzuat ve politikasını ortaya koymalı ve onaylanması için parlamentoya göndermelidir. Söz konusu politika konvansiyonel silahların satışına yönelik yol gösterici ilkeleri tanımlamalı ve özellikle de şu hususlar dikkate alınarak belirlenmelidir:
- ✓ Konvansiyonel silahların ithalat ve ihracatı, ilgili parlamento komisyonunun gözetimine tabi olmalıdır;
- ✓ Silah ticaretine dair düzenlemeler BM Şartı, uluslararası hukuk ya da BM silah ambargolarının ilkeleriyle uyumlu olmalı ve silahları satın alan ülkenin ekonomik, siyasi, etik ve güvenlikle ilgili kaygılarını dikkate almalıdır;
- ✓ Dürüstlük ve hesap verebilirliğin güvence altına alınması için karar alma süreçlerinde şeffaflık ilkesi göz ardı edilmemelidir.
- ✓ Ahlaki olmayan silah satışlarının önlenmesine yönelik mekanizmalar Birleşmiş Milletler ya da diğer teşkilatların yaptıkları tavsiyeler ve diğer ülkelerdeki en iyi uygulamalar örnek alınarak hazırlanan yasalarla hükme bağlanmalıdır. Silah satıcı ve alıcıları aralarında bir ilke birliğine varmalıdır.
- ✓ Parlamento, satılan silahların özellikleri ve türleri itibarıyla alıcı ülkenin parlamentosunun da onayladığı savunma gereksinimleriyle gerçekten örtüşmediğini kesinlikle belirlemelidir.

- ✓ Silah sağlayan ülkenin parlamentosu, alıcı ülkelerin insan hakları ve temel özgürlüklere riayet edip etmediğini ve silah tedariki kararlarında etkin bir hesap verilebilirlik sürecinin yürürlükte olup olmadığını araştırmalıdır;
- ✓ Parlamento, yapılan silah satışının barışı tehlikeye düşürmemesini, bölgesel gerilim ya da silahlı çatışmaları şiddetlendirmemesini, bölgede silah alım yarışına yol açmamasını, bölgeyi istikrarsızlığa sürükleyebilecek silah sistemleri ya da küçük ve hafif silahların kullanımıyla bölgesel istikrarsızlığı körüklememesini güvence altına almalıdır. Parlamento savunma komisyonları istikrara yönelik tehditler hakkında bölgesel bir diyalog başlatırsa aşırı silah alımları ve yolsuzluğa yola açan gizlilik ilkeleri de bölgesel düzeyde tartışmaya açılmış olur.
- ✓ Belirli bir ülkeye satılan silahların ithalat anlaşmasının maddelerine aykırı amaçlarla başka ülkelere ihraç edilmesi ya da yönlendirilmesini önlemek için gerekli mekanizmalar yürürlüğe konulmalıdır.

Ulusal silah satış süreçlerinin bağımsız tetkik ve gözetime tabi olmasını güvence altına alabilmek amacıyla parlamento yasal yetkilerle donatılmış bağımsız bir denetim organı ve prosedürünü yürürlüğe koymalıdır. Denetim ve gözetim faaliyetleri parlamentonun belirlediği ilkeler ve kurallar çerçevesinde yürütülmelidir. 76 nolu Kutucukta silah ticareti hakkındaki ulusal politikalarla ilgili uluslararası düzenlemeler ve kurallardan yer verilmektedir.

76 Nolu Kutucuk

Silah transferine ilişkin bölgesel düzenlemeler

► Avrupa Silah Satış Şartları Yasa Tasarısı

Avrupa Birliği Konseyi 8 Haziran 1998'de kabul ettiği yasayla Avrupa Birliği üyesi ülkelere insan hakları ihlallerinin yoğun olarak yaşandığı istikrarsız bölgelere silah akışını önlemeyi hedefledi. AB ülkeleri, birçok sivil toplum örgütünün sorumlu ve bir bilinçli bir silah ticareti politikası benimsenmesi için hükümetler üzerinde yaklaşık sekiz yıl boyunca sürdürdüğü baskıların ardından bu kararı almaya yöneldi. Silah sevkiyatı konusunda hassas davranılması gereken ülkelerin sıralandığı bu yasa tasarısı, silahların nihai kullanım amaçlarıyla ilgili hükümlerin denetlenmesi ve doğrulanması sisteminin yanı sıra ihracat lisanslarının kabul ya da reddedilmesi hakkında karşılıklı bilgi paylaşımı ve danışma sisteminin oluşturulmasını karara bağladı.

Silah Satış Şartları Yasa Tasarısı, taraf ülkeler için bağlayıcı nitelikte değildir ve ülkelerin buna uymaması durumunda hesap vermelerini sağlayacak bir mekanizma öngörmez. Bu nedenle insan hakları ihlallerinin yaşandığı ülkelere yapılan ihracatın sınırlı tutulması ve ikili danışma mekanizmaları yoluyla söz konusu ülke üzerinde baskı oluşturulması görevi, sıkı ihracat mevzuatları olan devletlere düşmektedir.

Yasa tasarısında üye ülkelerin silah ihracatı konusunda dikkate alması gereken sekiz kısıt belirlenmiştir:

- 1) "AB üyesi ülkelerin uluslararası taahhütlerine özellikle BM Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilen yaptırımlara riayet edilmesi (...)



- 2) Silah ihracatının yapıldığı ülkede insan haklarına saygı gösterilmesi (...)
- 3) Alıcı ülkenin iç siyasi durumu (gerilim ya da silahlı çatışma yaşanması gibi) (...)
- 4) Silah talebinde bulunan ülkenin ihracat lisansını bir başka ülkeye karşı saldırı amaçlı kullanması ya da güç kullanarak toprak talebinde bulunması riski varsa üye ülkeler söz konusu ihracat lisansını tevdi etmeyeceklerdir (...);
- 5) üye ülkelerin, dış ilişkileri üye devletlerden birinin sorumluluğunda olan toprakların ve dost ve müttefik ülkelerin ulusal güvenlikleri (...)
- 6) Silah alım talebinde bulunan ülkenin uluslararası topluluğa karşı davranışları ve özellikle terörizme karşı tavrı, kurduğu ittifakların nitelikleri ve uluslararası hukuka riayeti (...)
- 7) Alınan silah ya da teçhizatın alıcı ülke tarafından farklı amaçlarla kullanılma ya da uygun olmayan koşullar altında bir başka ülkeye ihracatı riskinin bulunması (...)
- 8) Silah ihracının alıcı ülkenin teknik ve ekonomik kapasitesiyle uyumlu olması (...)"

Kaynak: <http://europa.eu.int>

► Amerika Devletleri Örgütü ve silah transferleri

Amerika kıtası ülkeleri için bölgesel silah ticaretinin şeffaflığı, Amerika Devletleri Örgütü'nün (OAS) 19 üyesi arasında konvansiyonel silahların transferine dair bir anlaşmanın imzalanmasıyla gelişme kaydetti. OAS Genel Kurulu'nun Guatemala City'deki toplantısında kabul edilen Konvansiyonel Silahların Alımında Şeffaflığa İlişkin Amerika Ülkeleri Konvansiyonu, anlaşmayı imzalayan devletlerin önemli silah ihracat ve ithalatları hakkında yıllık bilgiler sunmalarını gerektirmekte.

Sözleşmenin III. maddesine göre "Taraflar devletler bir önceki yılda gerçekleştirdikleri konvansiyonel silah ihracat ve ithalatı hakkında Emanetçiye yıllık raporlar sunarak aldıkları konvansiyonel silahların ithal edildiği ülke, miktarı ve türü hakkında; silah satmaları durumunda alıcı ülke, silahların miktarı ve türü hakkında bilgi vereceklerdir. Taraflar devletler ayrıca konvansiyonel silahların ad ve modelleri gibi gerekli gördükleri ek bilgileri raporla birlikte sunabilirler (...)" Buna ek olarak taraflar devletler silah alımı yapıp yapmadıklarını ve ithalat ya da üretim yoluyla edindikleri konvansiyonel silahları birbirlerine bildireceklerdir (madde IV).

Kaynak: <http://www.oas.org>, 2002

Uluslararası silah ambargolarına riayet

Yaptırımlar, uluslararası topluluğun uluslararası hukuku, barış ve güvenliği tehdit eden bir devletin davranışlarını tasvip etmediğini ifade etmek için başvurduğu araçlardır. Yaptırımlara ilişkin yasal çerçeveyi oluşturan BM Şartının 41. maddesine dayanarak BM Güvenlik Konseyi uluslararası barış ve güvenliği yeniden sağlamak üzere üye ülkeleri silaha başvurmadan harekete geçmeye çağırma yetkisine sahiptir. 1945'ten 1990 yılına kadar geçen sürede BM Güvenlik Konseyi yalnızca iki ülke üzerinde yaptırım uyguladı. 1990'dan bu yana ise 12 kez yaptırımlara başvurdu.

Bu bağlamda silahların son olarak nerede kullanılacağını belirten bir "nihai kullanım sertifikası" talep etmek, parlamentonun silah transferlerine lisans vermede kullanabileceği yararlı bir araç olabilir. Ne var ki bugüne kadar söz konusu sertifikaların da fazlasıyla suistimal edildiği gözlemlendi.

Birleşmiş Milletlerin oluşturduğu konvansiyonel silahlar kayıt sistemi

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 6 Aralık 1991'de Kabul edilen 46/36 L numaralı ve "silahlanmada şeffaflık" adlı karar Birleşmiş Milletler Genel Sekreterinin BM'nin merkezi olan New York'ta oluşturacağı konvansiyonel silahlara ilişkin evrensel ve ayrımsız bir kayıt sistemiyle uluslararası silah transferleri hakkındaki verilerin yanı sıra üye devletlerin askeri mühimmatları, üretim yoluyla edindikleri silahlar ve ilgili diğer politikaları hakkında verdikleri bilgilerin kayıt altına alınması karara bağlandı. 1992'de yürürlüğe giren kayıt sistemi, tank, zırhlı muharebe aracı, büyük kalibreli top sistemleri, savaş uçakları, taarruz helikopterleri, savaş gemileri ve füze sistemleri olmak üzere konvansiyonel silahların 7 kategorisini kapsamaktadır. Genel Sekreter, 110 hükümetin bu kayıt sistemi dahilindeki konvansiyonel silahların ithalat ve ihracatı hakkında sağladığı bilgi ve verileri içeren raporlarını düzenli olarak Genel Kurula sunmaktadır. Raporda ayrıca hükümetlerin üretim yoluyla edindikleri silahlar ve mevcut askeri mühimmatları hakkında verdikleri bilgilere de yer verilmektedir. Bkz. <http://disarmament.un.org/cab/register.html>.

"Akıllı yaptırımlara" olan gereksinim

BM Genel Sekreteri, geniş kapsamlı ekonomik yaptırımları "kaba araçlar" olarak niteledi. Söz konusu yaptırımlar her koşulda başarı olmamalarının yanında genellikle komşu ülkelerle hedef ülkenin sıradan yurttaşlarına da zarar vermektedir. Bu nedenle artık daha akıllı ve dar kapsamlı yaptırımlara gereksinim duyulduğu düşünülmektedir. Silah ambargoları, mali ambargolar ve seyahat ambargoları bu tür akıllı yaptırımlar arasında sayılabilir. Bu ince ayarlı yaptırımlarla ülkenin rejimi ve yönetici kesimi hedef alınırken sıradan yurttaşlar ya da muhalefet güçleri zarar görmemektedir. Ancak akıllı yaptırımların uygulanmasının oldukça zor olduğu ve tam anlamıyla başarılı olamayabileceği de gün ışığına çıktı. Dolayısıyla zamanla geliştirilerek daha mükemmel hale getirilmeleri gerekmektedir (bkz. 77 Nolu Kutucuk).

77 Nolu Kutucuk

Silah ambargolarının "akıllı" hale getirilmesi: Parlamentoların katkısı ne olabilir?

Silah ihracatı yapan ülkelerin parlamentoları aşağıda sıralanan şartların yerine getirilmesini güvence altına almalıdır:

- ▷ Konuya ilişkin idari yol gösterici ilkeler ve düzenlemeler de dahil BM silah ambargolarının ihlalini suç sayan mevzuatın yürürlükte olması;
- ▷ Hükümet içi koordinasyonun sağlanması ve ambargo uygulamalarında öncülük edecek bakanlığın belirlenmesi;
- ▷ Şüpheli sevkiyatların, alıcıların, transit yolların ya da simsarların saptanması amacıyla bakanlıklar ve hükümetler arasında bilgi ve istihbarat paylaşımı;
- ▷ Ambargo uygulanan malların tam listesi;
- ▷ Ambargo kararını açık biçimde ihlal eden sevkiyatların yapıldıkları yere geri gönderilmesi yerine sevkiate el koyma yetkisinin tanınması;
- ▷ Yasa dışı silah transferlerinden elde edilen kazançların dondurulmasını ya da kazançlara el koyulmasını öngören hükümler;
- ▷ Belirlenenden başka bir varış noktasına yönlendirilme riski bulunan sevkiyatların takibi ve soruşturulması.

Kaynak: BICC'nin internet sitesinden yararlanılmıştır www.bicc.de, 2002

Soğuk Savaş yıllarının mirası: Silah fazlası ve transferi

Soğuk Savaş tüm dünya çapında orduların küçülmesine, milyonlarca silahın ihtiyaç fazlası ve atıl hale gelmesine yol açtı. Dünya çapında ihtiyaç fazlası silahların ne yapılacağı konusunda tutarlı bir uygulamanın olmaması, milyonlarca silahın hükümetlerden hükümetlere ya da hükümetlerden devlet dışı gruplara herhangi bir kamu denetimine uğramadan aktarılmasıyla sonuçlandı. Açıkçası bu silahların birçoğu çalıntı silah depolarına yönlendirildi ya da doğrudan güvenli olmayan cephaneliklerden çalıntı.

1990'larda alınıp satılan belli başlı konvansiyonel silahların yaklaşık beşte ikisi bu fazla silah stoklarından geliyordu. 90'larda uluslararası silah ticaretine damgasını vuran bir olgu olarak bu silah fazlasının temel nedeni, eski Sovyet blokuna ait geniş cephaneliklerin birdenbire merkezi kontrolün dışına çıkmasıydı. Bu ülkelerdeki zorlu ekonomik koşullar ve devasa boyuttaki silah fazlası bu silah cephaneliklerini ivedi mali gereksinimleri karşılamak üzere kullanılan sağlam bir döviz kaynağı haline getirdi. Öte yandan şu da bir gerçek ki satışların çoğu buralardaki siyasal liderlikle bağlantılı olan ya da olmayan suç şebekeleri tarafından organize edildi. Ancak cephaneliklerini gelir kaynağına dönüştürme konusunda eski Sovyet bloku ülkeleri yalnız değildiler; birçok gelişmekte olan ve gelişmiş ülke de aynı yolu izledi.

78 Nolu Kutucuk

Fazla silahların ticareti: Silahsızlanmanın olumsuz bir yan etkisi

"Birinci el silah ticaretinde düşüş gözlemlense de istatistikler ikinci el silah fazlası ticaretinin rekor düzeyde olduğunu gösteriyor. Bir dizi faktör bu silah fazlası transferini etkilemektedir. Silahsızlanma anlaşmaları, ateşkesler ve asker konuşlandırmalarındaki azalma dünya çapında toplamda 165.000'e ulaşan konvansiyonel silah stoğu yarattı. Yalnızca 1990-95 yılları arasında bu silahların 18.000 tanesi ya ihraç edildi ya da el değiştirdi. Artık silahların ticareti ilk olarak 1994'te yeni silah ticaretini aştı. Bu tarihten itibaren ikinci el silahlar daha düşük fiyatlarla satılır ya da yardım programlarıyla doğrudan hibe edilir hale geldi. Çatışma alanlarına doğru yayılan ve bölgesel silahlanma yarışını besleyen bu silah ticareti, silahsızlanmanın istenmeyen bir sonucudur."

Kaynak: Herbert Wulf, 1998, Bonn International Centre for Conversion www.bicc.de

Şurası açık ki silah alan ülkeler, daha zayıf bir parlamento gözetim sistemi bulunan ve nispeten yoksul ülkelerdir. 1990'lı yıllarda en azından 90 ülke silah fazlası ithalatı yapmaktaydı. Küçük silahların daha sıkı biçimde denetlenmesi ve hükümet ve ordunun küçük silah ve mühimnattaki kayıplar ve hırsızlıklar hakkında parlamentoya yıllık raporlar sunması ulusal yasalarla zorunlu kılınmalıdır. Küçük silah fabrikalarının askeri olmayan mallar üreten fabrikalara dönüştürülmesi için gereken adımlar atılmalıdır.

Dünya çapında toplam silah transferlerinin beş yıllık hareketli ortalama düzeyinde 1997-2001 yılları arasında düşüş yaşandı. Bu düşüş büyük oranda 1997-2001 döneminde en büyük silah satıcısı olan ABD'nin sevkiyatlarındaki azalmadan ileri geliyordu. Nitekim ABD sevkiyatlarında 1998'den bu yana % 65 oranında bir düşüş görülmekte. Bu dönemdeki ikinci büyük silah sağlayıcısı ise Rusya'ydı. 2000-2001 yılları arasında silah transferlerinde % 24 artış olması Rusya'yı 2001'de en büyük silah satıcısı haline getirdi (Kaynak: SIPRI Yearbook 2002).

Silah alımını 2000 yılına oranla 2001'de % 44 arttıran Çin, silah alan ülkeler arasında başı çekti. Hindistan silah ithalatının % 50 artmasıyla birlikte 2001'de en büyük üçüncü silah alıcısı oldu. 1997-2001 aralığında en çok silah alan diğer ülkeler arasında Suudi Arabistan, Tayvan ve Türkiye bulunuyordu (Kaynak: SIPRI Yearbook 2002).

79 Nolu Kutucuk

Küçük silah ticaretinin tahmini değerleri

"Küçük silahların mevcut üretim hacmi Soğuk Savaşın son yıllarına göre oldukça azalmış olsa da hali hazırda bu silahların milyonlarcası üretilmeye devam ediyor (...). Askeri mühimmatlar da dahil olmak üzere 2000 yılı silah üretim değerlerinin küresel düzeyde en azından 4 milyar dolara karşılık geldiği tahmin ediliyor. Hacim olarak ise 2000'de yaklaşık 4.3 milyon küçük silahın üretildiği tahmin edilirken bu rakam Soğuk Savaş sırasındaki yıllık ortalama üretime oranla % 30'luk bir düşüşü ifade ediyor."

"Yeni küçük silahlara olan talep azalırken (...) piyasa arzının arttığına tanık olunmakta" (...).1980'lerde 196 olan silah şirketi sayısı yirmi yıldan az bir sürede üç katına çıkarak günümüzde 600'ü aştı".

(...) Mallarını herhangi bir ülkeye, herhangi bir yerde ve fiyata satmaya can atan küçük silah üreticisi şirket ve ülkelerin sayısının artması, otoriter yönetimlerin, devlet dışı aktörlerin, terörist ve suçluların daha önce hiç olmadığı kadar yeni, gelişkin ve ölümcül silahlar elde etmelerinin kolaylaşması anlamına geliyor. Bu nedenle küçük silah üretiminin hükümetler tarafından denetimi uluslararası düzeyde acil bir güvenlik sorununa dönüştü."

Kaynak: Küçük Silahlar Araştırması 2001, Oxford University Press

80 Nolu Kutucuk

Küçük ve hafif silahların yasadışı ticaretine karşı BM Eylem Programı: Parlamenterler için can alıcı noktalar

"Küçük ve hafif silahların (KHS) yasadışı ticaretinin engellenmesi, onunla mücadele edilmesi ve ortadan kaldırılması için Birleşmiş Milletler Yasadışı Küçük ve Hafif Silahlar Konferansı'na (Temmuz 2001, New York) katılan devletler, ulusal, bölgesel ve küresel düzeyde bir dizi siyasal girişimde bulunmayı kararlaştırdılar.

Ulusal Düzeyde

- ▷ devletlerin yetki alanlarına giren bölgelerde küçük ve hafif silahların üretimi, ihracatı, ithalatı, transit geçişi ya da yeniden transferi üzerinde etkin bir denetim kurmayı sağlayacak yeterli kanunların, düzenlemelerin ve idari prosedürlerin bulunmadığı yerlerde yürürlüğe konulması,
- ▷ yasadışı silahların yasadışı üretimi, ticareti, stoklanması, transferi, elde bulundurulmasının yanı sıra bu silahların alımı için finansman sağlanması faaliyetlerine karışan kişi ve grupların belirlenmesi, ilgili yasalar uyarınca bu kişi ve gruplar aleyhine yasal işlem başlatılması;
- ▷ lisanslı üreticilerin üretim sürecinin ayrılmaz bir parçası olarak küçük ve hafif silahların her birinin üzerine uygun ve güvenilir marka işaretlerini koymalarının sağlanması;



- ▷ devletlerin yetki alanlarına giren bölgelerde KHS'lerin üretimi, elde bulundurulması ve transferine ilişkin kapsamlı ve güvenilir kayıtların mümkün olduğunca uzun bir müddet saklanması;
- ▷ devlet tarafından elde tutulan ve dağıtımı yapılan tüm KHS'lerin sorumluluğunun üstlenilmesi ve bunların takibi için etkin önlemlerin alınması;
- ▷ KHS'lerin ihracatı ve transit geçişi üzerinde etkin bir denetim kurmayı sağlayacak yeterli kanunların, düzenlemelerin ve idari prosedürlerin kabul edilmesi;
- ▷ Devletlerin ithal etmiş oldukları KHS'leri yeniden ihraç etme haklarına zarar vermeksizin silah transferinin yapılmasından öncelikle ikili anlaşmalar uyarınca silahların ilk ihracatçısı olan ülkenin bu konuda haberdar edilmesi için gereken tüm çabanın gösterilmesi;
- ▷ KHS satıcılarının faaliyetlerini düzenleyen uygun ulusal yasa ya da idari prosedürlerin yürürlüğe konulması;
- ▷ Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyinin silah ambargosu kararlarını ihlal eden herhangi bir faaliyete karşı gereken tüm önlemlerin alınması;
- ▷ Ele geçen, el koyulan ve toplanan KHS'lerin imha edilmesinin temin edilmesi;
- ▷ Polis, silahlı kuvvetlerin ya da KHS'leri bulundurmaya yetkili diğer kurumların bu silahların stoklarının yönetimi ve güvenliğiyle ilgili yeterli ve ayrıntılı standartlar ve prosedürler oluşturduğundan emin olunması;
- ▷ Mümkün olan her yerde etkin silahsızlanma, terhis ve reentegrasyon programlarının geliştirilmesi ve uygulanması;
- ▷ Silahlı çatışmalardan etkilenen çocukların özel gereksinimlerine eğilinmesi (...)"

Kaynak: BM Silahsızlanma İşleri Bölümü,
<http://www.un.org/Depts/dda>, 2002

Yukarıda bahsedilen Soğuk Savaş sonrası gelişmeler nedeniyle silah ihracat kontrolü prosedürlerinde gittikçe büyüyen şeffaflık ve hesap verilebilirlik sorunu, birçok ülkede parlamentoların ne yapabilecekleri ve yapmaları gerektiği konusunda önemli tartışmalara yol açtı.

81 Nolu Kutucukta bu konuda AB üyesi ülkelerde alınan önlemlerden örnekler verilmekte. Şeffaflık ve hesap verilebilirliğin önemi hakkında artan bilinç düzeyi bu devletlerde silah ihracatının parlamenter gözetiminde hatırı sayılır gelişmelere yol açmış olsa da birçok ülkede durum mükemmel olmaktan hâlâ çok uzak.

81 Nolu Kutucuk

Silah ihracatının denetiminde parlamentonun rolü: AB ülkelerinde şeffaflık ve hesap verilebilirlik

Avusturya: Avusturya yasalarında parlamentolara gereken bilgilerin ifşa edilmesine ilişkin bir madde bulunmamaktadır.

Belçika: 1991'de kabul edilen bir yasayla silah transferleri hakkında hükümetin parlamentoya yıllık raporlar sunması zorunluluk haline getirildi. Yasada silah ihracatı lisansı alan kişilerin ve bu lisansların kimler için alındığının incelenmesi hakkında bir hüküm bulunmamaktadır. Oysa ihracatların Silah Satışı Şartları Yasa Tasarısına aykırı olmaları açısından bu hükümler kilit önemdedir.

Danimarka: Danimarka yasalarında silah ihracatının parlamentoda görüşülmesi ya da konunun demokratik gözetimi için bir denetim aracının belirlenmesi yer almamaktadır. Ancak kamuoyu baskısının artması üzerine adalet bakanlığı, silah ihracatı hakkında ihracatın denetimi, rakamsal değeri ve yapıldığı ülkeleri kapsayan bir başlangıç raporu hazırlamak için çalışmalara başladı.



Finlandiya: Savunma bakanlığı şimdiye kadar Silah Satış Şartları Yasa Tasarısına uygun olarak savunma teçhizatlarının ihracatına ilişkin iki adet yıllık rapor kaleme aldı. Raporlar şeffaflığın artmasına katkıda bulunacak denli geniş kapsamlı hazırlanmış olsa da silah transferleri konusu Finlandiya parlamentosunda düzenli olarak görüşülmemektedir.

Fransa: Fransız parlamentosu hükümetin sunduğu yıllık raporunda küçük silahlar, polis ve güvenlik donanımı, çift kullanımlı ekipman ve her türlü askeri işbirliği gibi konularda daha ayrıntılı ve açıklık getirici bilgiler sunmasını talep etmekte. Tabi buna ek olarak parlamentoda hükümet raporlarının daha fazla tartışılması gerekiyor.

Almanya: Silah ihracatı hakkında ilk rapor 2000'de yayımlandı. Bir sonraki raporun değerlendirilmesinde Savunma, Dış İşleri, Ticaret ve muhtemelen İnsan Hakları Komisyonlarının yer alması beklenmekte. Parlamantonun rolü, hükümet tarafından yapılan ihracatın sonradan denetimi ile sınırlandırılacaktır.

Yunanistan: Silah ihracatına izin verilmesi konusunda parlamento ve kamuoyunun bilgi edinmesine imkan verecek bir rapor sunma uygulaması bulunmamakta. Bu konudaki resmi bilgiler BM Konvansiyonel Silahlar Kayıt Sisteminden alınan bilgilerden ibarettir.

İrlanda: İrlanda yasalarında silah ihracatı konusunda hükümetin rapor yayımlamasını şart koşan hükümler bulunmamaktadır. Ancak Silah Satış Şartları Yasa Tasarısının kabul edilmesinin ardından Dış İşleri Bakanlığı 2002 itibarıyla iki adet yıllık rapor hazırladı. İrlanda Parlamantosunda parlamenterlerin ihracat lisansları konusunda bakanlara soru yöneltmesi gittikçe yerleşik bir gelenek haline gelmektedir.

İtalya: Savunma teçhizatlarının ithalat, ihracat ve transit geçişiyle ilgili verilen izin ve teslimatlar hakkında hükümetin parlamento rapor verme zorunluluğu vardır. Bu, ayrıntılı bir rapor sunulmasını öngören 1990 tarihli bir yasayla karara bağlanmıştır. Ancak silah ihracatının denetimi konusunda parlamento resmi bir role sahip değildir.

Lüksembourg: Kayda değer bir silah sanayi ve hesap verilebilirlik sistemi bulunmamaktadır.

Hollanda: Silah ihracatına ilişkin ilk kapsamlı rapor 1998'in ekim ayında yayımlandı. Hollanda'nın silah ihracatı sisteminde gayriresmi bir parlamento ön araştırma mekanizması vardır: hükümet, parlamento Savunma Komisyonunu silah fazlası stoklardan yapılacak her satış hakkında gizli olarak bilgilendirir.

Portekiz: İlk kez 1998 yılında yayımlanan rapor öncesinde parlamantonun silah ihracatı lisansına ilişkin kararları incelemesi hakkında herhangi bir hüküm yoktu. Parlamento görüşmeleri konusunda da bir hüküm bulunmamakta. Parlamenterler silah ihracı lisansı konusunda ancak geriye dönük sorular yöneltebilirler.

İspanya: 1998'den bu yana bu konuda yalnızca bir rapor yayımlandı. Silah ihracı konusunda bir ön araştırma yürütülmemekte. Yalnızca parlamento resmi sırlar komisyonu bundan haberdar olmaktadır. Bu konu parlamento görüşmelerinde gittikçe daha fazla gündeme gelmektedir.

İsveç: İlk rapor, İsveç parlamentosunun diğer Avrupa ülkelerine de bir referans olacak şekilde askeri teçhizat ihracı konusunda bir danışma kurulu oluşturduğu 1984 yılında yayımlandı. Parlamento bu konudaki raporları yıllık olarak tartışma gündemine alır.

Birleşik Krallık: En şeffaf rapor sistemi Britanya'da uygulanmaktadır. İlk raporun yayımlandığı 1999 yılında savunma, dış işleri, uluslararası kalkınma, sanayi ve ticaret bakanlıklarının katılımıyla ortak bir komisyon kuruldu. İhracatı soruşturma yetkisi tanınan bu komisyon Avam Kamarasına rapor sunar.

Kaynak: www.saferworld.co.uk, 2002

Parlamento uzmanlığı

Daha önce de belirtildiği üzere parlamento yeterli uzmanlık bilgisine sahip olmaksızın silah ticaret ve transferi süreçlerini etkin bir şekilde denetleyemez. Bu anlamda profesyonel bilgi ve becerinin eksikliği, karar alma süreçlerinde gizliliğin aşılamamasının başlıca nedenleri arasındadır. Parlamento üyelerinin ve özellikle de ilgili komisyonlarda görev alanların eğitilmesi oldukça önemlidir. Benzer şekilde meclis personelinin silah ticareti, silah tedariki, operasyonel araştırma, malzeme yönetimi, teçhizat maliyeti ve envanter gibi uzmanlık alanlarında eğitimi, meclis savunma komisyonlarınca yöneltilen sorulara yanıt verebilecek bir uzmanlar kadrosunun oluşmasına yardımcı olur. Ayrıca güvenlik sektörüne ilişkin karar alma süreçlerinin türlü boyutları hakkında bilgi veri bankası oluşturulması parlamento savunma komisyonlarının bu kararları yakından izleyebilmek ve gözden geçirebilmek için hükümet ve askeriyeden kendilerine gerekli olan bilgiyi talep etmelerini mümkün kılacaktır.

Bir parlamenter olarak siz ne yapabilirsiniz?

Silah ticaretinin gözetimi

- ▷ Uluslararası silah ticaretinin denetiminin parlamento gündeminde üst sıralarda yer bulmasına çalışın.
- ▷ "Küçük ve hafif silahların yasadışı ticaretine karşı BM Eylem Programı: parlamenterler için can alıcı noktalar" başlıklı 80 nolu Kutucukta sıralanan tavsiyelerin uygulanmasına gayret edin.
- ▷ Devletinizin;
 - BM Konvansiyonel Silahlar Kayıt Sistemi uyarınca rapor sunma gereğine;
 - Askeri harcamaların bildirilmesi için BM'nin standart olarak ortaya koyduğu araçlara;
 - Konvansiyonel silahlar hakkında ilgili bölgesel anlaşmalara düzenli olarak uyumunu teşvik edin.

Ulusal silah ticareti siyaseti

- ▷ Silah satışları hakkında güncelleştirilmiş bir ulusal siyasetin bulunmasını temin edin ve bu siyasetin onaylanmak üzere parlamentoya uygun bir şekilde sunulup sunulmadığını açıklığa kavuşturun.
- ▷ Hükümetin silah ticareti konularında parlamentoya rapor sunmasını hükme bağlayan bir mekanizmanın yürürlükte olduğundan emin olun.



Silah ambargoları

- ▷ Ambargoya ilişkin konuların bu ambargoların uygunluğu, özgün biçimleri ve etkileri açısından parlamentoda tartışılmasını sağlayın.
- ▷ Özellikle 77 Nolu Kutucukta yer verilen hususları dikkate alarak "akıllı yaptırımların" parlamentoda görüşülmesini teşvik edin.
- ▷ Hükümetinize silah ambargolarına uyması ve söz konusu ambargoların ihlali durumunda gerekli önlem ve yaptırımları uygulaması için baskı yapın.

Silah fazlaları

- ▷ Parlamentonun ve gümrük konularıyla muhatap komisyon da dahil olmak üzere tüm ilgili ve yetkili komisyonların fazla silahlarla ilgili meselelere özel bir dikkat göstermelerine ve
 - ülkenizden ya da ülkeniz aracılığıyla artık silahların her türlü transferini,
 - bu silahların tedarikini engellemek ve denetlemek amacıyla harekete geçmelerine gayret edin.
- ▷ Bu fazla silahların envanterinin çıkarılmasına ve imhasına katkıda bulunması için devletinize baskı yapın.
- ▷ Devletinize bu silahların transferine karışan şirketlerin belirlenmesi ve faaliyetlerinin denetlenmesi için harekete geçmesi konusunda da baskı yapın.

Küçük silahlar

- ▷ Parlamentonun ve ilgili komisyonların küçük silahların ulusal çapta üretimi ve satışı konusunda her yıl ayrıntılı bilgi edinmesini güvence altına alın. Bu yıllık raporların konuyla ilgili şirketlerin faaliyetleri hakkında ayrıntılı bilgi içermesini de talep edin.
- ▷ Ülkenizde üretilen küçük silahların satışının, bir kısmı bu bölümde de ele alınan katı kriterlere tâbi olmasını güvence altına alın.

Parlamentolar Arası Birlik nedir?

1889'da kurulan Parlamentolar Arası Birlik (PAB) egemen devletlerin parlamentolarından oluşan uluslararası bir örgüttür. Birleşmiş Milletler'de gözlemci statüsü elde etmesi, uluslararası arenaya parlamenter bir boyut kazandırmaya ve halkın seçilmiş temsilcilerinin sesini uluslararası müzakere sürecinde duyurmaya yönelik attığı son adım olmuştur.

Ocak 2003 itibarıyla PAB üyesi 144 ulusal meclis bulunuyordu. Parlamentolar arası diyalog ve etkinlikler için bir platform olma çabasındaki Örgüt,

- ▷ uluslararası sorunları değerlendirmek,
- ▷ parlamenterlerin insan haklarının savunulması ve geliştirilmesine katkıda bulunmak,
- ▷ ve tüm dünyada temsili kurumların pekişmesine yardımcı olmak amacıyla parlamentoları bir araya getirmektedir.

Barış ve güvenlikle ilgili sorunlar PAB'ın gündeminde her zaman üst sıralarda yer alır. Birliğin üyeleri birçok kez silahsızlanma, ambargolar ve uluslararası yaptırımlar, Uluslararası Ceza Mahkemesi ve terörizm gibi güvenlikle ilgili meselelerde harekete geçmişlerdir. 1994 yılında Örgüt, uluslararası insani hukuka saygıyı arttırmak amacıyla özel bir Komite kurmuştur. Bu Komite, Uluslararası Kızıl Haç Komitesi ile işbirliği içinde 1999 yılında parlamenterler için uluslararası insani hukuka saygı konusunda bir el kitabı yayımladı.

Bunun yanında PAB, gerilimlerin siyasi müzakereler yoluyla yatıştırılması için her zaman elinden geldiğince gayret göstermiştir. PAB toplantıları, bu gerilimlerin azaltılmasını ve güvenin pekiştirilmesini sağlayacak bir diyalog ortamı için fırsatlar yaratır. Örgütün bünyesinde ayrıca Orta Doğu'da tatmin edici bir çözüme ulaşılmasına yardım etmek üzere bir parlamenterler komitesi ve Kıbrıs'ın her iki kesiminde bulunan siyasi partilerin temsilcileri arasında dilalogun geliştirilmesine katkıda bulunmak için bir koordinatörler grubu bulunmaktadır. PAB, Akdeniz'de güvenlik ve işbirliğini destekleyen özel bir mekanizmaya da sahiptir.

PAB Merkezi

Inter-Parliamentary Union
Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
CH-1218 Grand Saconnex, Geneva
Switzerland
Tel: 41 22 919 41 50
Faks: 41 22 9919 41 60
e-posta: postbox@mail.ipu.org
İnternet sitesi: www.ipu.org

BM'de PAB Daimi Gözlemci Ofisi

Inter-Parliamentary Union
220 East 42nd Street
Suite 3102
New York, N.Y. 10017
USA
Tel. (212) 557 58 80
Faks (212) 557 39 54
e-posta: ny-office@mail.ipu.org

Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (DCAF)

Geçtiğimiz on yılda kaydedilen ilerlemelere karşın sivil-asker ilişkilerinin demokratik dönüşümü birçok devlet için hâlâ merkezi önemde bir sorun olmaya devam ediyor. Bu durum özellikle demokrasiye geçiş aşamasında olan, savaşlarla harap olmuş ya da çatışmalardan yeni çıkmış toplumlar için geçerli. Silahlı ve paramiliter güçler, polis, sınır muhafaza ve güvenlikle ilgili diğer yapılar pek çok ülkede önemli aktörler olmayı sürdürüyorlar. Kısıtlı kaynakları makul ölçülerin ötesinde kullanan, demokratikleşme süreçlerini sekteye uğratan ve iç ve uluslararası çatışma olasılığını arttıran bu güçler "devlet içinde devlet" gibi davranırlar. Bu nedenle, söz konusu yapıların demokratik ve sivil denetiminin, çatışmaların önlenmesi, barış ve demokrasinin ilerletilmesi ve sürdürülebilir sosyoekonomik kalkınmanın güvence altına alınması için önemli bir araç olduğu geniş ölçüde kabul görmektedir.

Bu yapıların demokratik ve sivil denetiminin güçlendirilmesi, son zamanlarda uluslararası toplumun gündeminde önemli bir mesele olarak yer almaya başladı. Bu genel ve olumlu eğilime somut bir katkı olarak İsviçre hükümeti, ekim 2000'de Federal Savunma, Sivil Korunma ve Spor Bakanlığı ve Federal Dış İşleri Bakanlığının ortak girişimiyle Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezini (DCAF) kurdu.

Misyonu

Merkez, devletleri ve devlet dışı kurumları silahlı kuvvetlerin ve güvenlik güçlerinin demokratik ve sivil denetimine yönelik çabalarında teşvik eder ve destekler ve bu alanda öncelikle Avrupa-Atlantik bölgesinde olmak üzere uluslararası işbirliğinin gelişimine destek verir.

Bu hedefleri gerçekleştirmek üzere Merkez;

- Silahlı kuvvetlerin demokratik denetimi ve sivil-asker ilişkileri alanlarında sorunları saptamak, deneyimlerden dersler çıkarmak ve mümkün olan en iyi uygulamaları önermek için **bilgi toplar, araştırmalar yürütür ve etkinlikler ağı oluşturur;**
- Başta hükümetler, parlamentolar, askeri makamlar, uluslararası örgütler, sivil toplum örgütleri ve akademik çevreler olmak üzere ilgili tüm taraflara **uzmanlık birikimini ve desteğini verir.**

DCAF, ulusal otoriteler, uluslararası ve devlet dışı örgütler, akademik kuruluşlar ve uzmanlarla yakın işbirliği içinde çalışır. Operasyonel ve analitik çalışmalarında Merkez, Kuruluş Konseyinde temsil edilen 42 hükümetin, yaklaşık 50 tanınmış ve itibarlı uzmandan oluşan Uluslararası Danışma Kurulunun ve kendi içindeki düşünce ve çalışma gruplarının desteğinden yararlanır. Merkez ayrıca şu ana dek birçok araştırma kuruluşu, uluslararası örgüt ve parlamentolararası asambleyle ortaklıklar kurdu ya da işbirliğine dönük anlaşmalar imzaladı.

Çalışma Programı

Silahlı kuvvetlerin demokratik denetimine ilişkin spesifik konulara tam anlamıyla nüfuz edebilmek için DCAF, aşağıda sıralanan alanlardan sorumlu 12 çalışma grubu kurdu ya da kurma çalışmalarını sürdürmekte: güvenlik sektörünün reformu, silahlı kuvvetlerin parlamenter denetimi, silahlı kuvvetlerin demokratik denetiminin yasal boyutu, savunma bütçesi ve silah tedariki süreçlerinde şeffaflığın artırılması, ulusal güvenlik siyasetinde sivil uzmanlık, polis ve diğer askeri olmayan güvenlik güçlerinin demokratik denetimi, değişim halindeki sivil-asker ilişkileri ve silahlı güçlerin azaltılması, ordu ve toplum, sivil toplumun inşası, çatışma sonrası dönemde sivil-asker ilişkileri, silahlı kuvvetlerin demokratik denetiminin başarılı ve başarısız olmasının ölçütleri, Afrika bağlamında sivil-asker ilişkileri. Çalışma gruplarının planlanması, yönetimi ve koordinasyonu Merkezin Düşünce Kuruluşunca yürütülür.

DCAF, ikili ve çok taraflı düzeylerde uzmanlığını kullanıma sunar ve kamuoyunun yararını da gözetir. Zira Güneydoğu ve Doğu Avrupa ülkeleriyle güvenlik sektörünün reformu ve silahlı kuvvetlerin demokratik denetimi alanlarında bir dizi iki taraflı proje yürütülmektedir. Çok taraflı düzeyde ise DCAF, Güneydoğu Avrupa İstikrar Paketi ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı çerçevesinde birçok proje uygulamaktadır. Merkez düzenli olarak yayınlar üretir, konferanslar, çalıştaylar ve buna benzer faaliyetler düzenler. Gerek hedeflenen kitleye gerekse kamuoyuna ulaşmak amacıyla kendi web sitesi de dahil olmak üzere (<http://www.dcaf.ch>) bilgi teknolojilerinden yararlanır.

Örgütlenme ve Bütçe

DCAF, İsviçre kanununa tabi uluslararası bir kuruluştur. Merkezin Kuruluş Konseyinde 42 hükümet temsil edilmektedir *. Uluslararası Danışma Kurulu, Merkezin Direktörüne genel strateji hakkında tavsiyelerde bulunan ve savunma ve güvenlik konularında dünyanın önde gelen uzmanlarından oluşmaktadır. DCAF'ta 23 farklı milliyetten yaklaşık 40 uzman dört bölüme ayrılarak görev yapmaktadır: Düşünce Kuruluşu, Ülke Dışı Programlar, Enformasyon Kaynakları ve İdare.

* Almanya, Amerika Birleşik Devletleri, Arnavutluk, Avusturya, Azerbaycan, Belarus, Birleşik Krallık, Bosna Hersek, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Ermenistan, Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti, Estonya, Fildişi Sahili, Finlandiya, Fransa, Güney Afrika, Gürcistan, Hırvatistan, Hollanda, İrlanda, İspanya, İsveç, İsviçre, İtalya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Moldova, Nijerya, Norveç, Polonya, Portekiz, Romanya, Rusya Federasyonu, Sırbistan Karadağ, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, Ukrayna, Yunanistan ve Cenevre Kantonu.

Merkezin 2002'de sekiz milyon İsviçre frangına ulaşan bütçesi büyük ölçüde İsviçre Federal Savunma, Sivil Korunma ve Spor Bakanlığı tarafından karşılanır. Federal Dış İşleri Bakanlığı da önemli katkılarda bulunur. DCAF'a üye belirli devletler Merkeze personel göndererek ya da Merkezin etkinliklerine katkıda bulunarak destek sağlar.

İletişim

Daha fazla bilgi için şu adrese başvurabilirsiniz:

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Rue de Chantepoulet 11, P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Telefon: +41 (22) 741-7700; Faks: +41 (22) 741-7705;

E-posta: info@dcaf.ch; İnternet sitesi: www.dcaf.ch

Konu İndeksi

A	G
11 Eylül	Gizlilik
Afrika Birliği	Gözetim
Afrika Birliği Örgütü (bkz. Afrika Birliği)	Demokratik gözetim
Alternatif hizmet (bkz. vicdani retçilik)	Parlamenter gözetim
Anayasa/anayasal çerçeve	Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği
Angajmanın kuralları	Güvenlik
Anlaşmalar (uluslararası anlaşmalar)	Güvenlik Konseyi
Askeri sendikalar	Güvenlik sektörü çalışanları
Avrupa Birliği	Güvenlik siyaseti
Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT)	
Avrupa Konseyi	H
Bağımsız Devletler Topluluğu	Harcama (askeri)
	Hesap verilebilirlik
B	İç hesap verilebilirlik
Barış güçleri	Siyasi hesap verilebilirlik
Barış misyonları	Hırpalanma (askerlerin hırpalanması)
Barış yapma	Hükümet
Barışı koruma (bkz. barışı koruma misyonları)	Hükümet dışı örgütler
Barışın inşası	
Batı Avrupa Birliği	I
Bilgilendirme özgürlüğü mevzuatı	Innere Führung (liderlik)
Birleşmiş Milletler	
Birlikler (bkz. ordu)	i
Bütçe	İç güvenlik
Bütçeleme sistemleri (PPBS)	İnsan güvenliği
	İnsan hakları
C	İnsani hukuk
Cezaevleri	İnsani misyonlar
	İnternet
Ç	İstihbarat servisleri (ayrıca bkz. gizlilik)
Çatışma	İstisnai haller (bkz. olağanüstü durumlar)
	İşbirliği
D	İşkence
Davranış esasları	İtaatsizlik/emirlere uymama
Güvenliğin siyasal-askeri boyutları hakkında AGİT	
davranış esasları	K
Yasa uygulayıcılarına ilişkin (BM)	Kadın-erkek eşitliği (bkz. kadın)
Silah transferlerine ilişkin (AB)	Karar alma süreçleri/mekanizmaları
	Kolektif güvenlik
Demokrasi	Komite
Demokratik değerler	Küçük silahlar
Demokratik gözetim (bkz. gözetim)	
Demokratikleşme (ordunun demokratikleşmesi)	M
Denetim	Maaşlar (güvenlik sektörü çalışanlarının)
Denetim organı	Mahkemeler
Devletin diğer silahlı teşkilatları	Maliyet-etkinlik
Dünya Bankası	Medeni haklar
	Medya
E	Meşruiyet
Emeklilik (bkz. emekli maaşları)	Muhalefet
Emeklilik maaşları	
En iyi uygulamalar	O
	Olağanüstü durumlar
F	Ombudsman
Felaket yardımı	Ordu
Felaketler/krizler	Oturumlar

Ör fi hukuk	Ö	Ulus	U
		Uluslararası barış misyonları (bkz. barış misyonları)	
	P	Uluslararası düzenlemeler	
Paramiliter birlikler (bkz. devletin diğer silahlı teşkilatları)		Uluslararası hukuk	
Parlamente lerler Asamblesi		Uluslararası örgütler	
NATO - Parlamento lerler Asamblesi		(örgütün adıyla da bakınız)	
Avrupa Konseyi Parlamento lerler Asamblesi			
Parlamento komisyonu		Uluslararasılaşma (ordunun uluslararasılaşması)	
Savunma komisyonu		Uzmanlık	
İstihbarat komisyonu			V
Güvenlik komisyonu		Vicdani retçilik/retçiler	
Parlamento/meclis			W
Görüşmeleri		World wide web (bkz. internet)	
Oturlmaları			Y
Soruşturmaları		Yabancılar	
Soru önergeleri		Yakından izleme	
Yetkileri		Yaptırımlar	
Kaynakları		Yargı	
Çalışanları		Yasa uygulayıcılar	
Parlamentolar Arası Birlik		Yolsuzluk	
Polis		Yönetişim	
	R	Demokratik yönetim	
Reform		Etkin yönetim	
Savunma reformu		İyi yönetim	
Polis reformu		Yurtdışına asker gönderme	
Güvenlik sektörü reformu		Yurttaşlık eğitimi	
	S	Yürütme (bkz. hükümet)	
Savaş			Z
Savunma		Zorunlu askerlik	
Savunma bütçesi			
Savunma reformu			
Sınır denetimi			
Siber/sanal suçlar			
Silah ambargosu (bkz. yaptırımlar)			
Silahlanma			
Silahlı kuvvetler (bkz. ordu)			
Silahsızlanma			
Sivil toplum			
Sivil-asker ilişkileri			
	Ş		
Şeffaflık			
	T		
Tedarik			
Telefon görüşmelerini dinleme			
Temel insiyatifler			
Terörizm			
Terörizmin tanımı			
Siyaset			
Önlemler			
Ulusal yasalar			
Toplum (bkz. sivil toplum)			
Tutukevleri			

Tüm hakları saklıdır. Bu yayının tamamı ya da bir bölümü, Parlamentolar Arası Birlik ya da Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi'nin izni olmaksızın hiçbir biçimde ve elektronik, mekanik, fotokopi vb. hiçbir kayıt yöntemiyle çoğaltılamaz, erişilebilir bir sistem içinde saklanamaz ya da aktarılamaz.

Bu yayının dağıtımı ancak ticari ya da başka bir yolla ödünç verilmemesi, satılmaması, kiralanmaması ya da yayıncının izni olmadan mevcut biçimi dışında başka herhangi bir cilt ve kapak formuyla dağıtılmaması koşuluyla ve bundan sonraki yayıncıların da bu şartlara uyması koşuluyla yapılabilir.

ISBN 975 8112 43 0

ISBN 92-9142-181-2 (IPU)

ISBN 92-9222-007-1 (DCAF)

Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi: İlkeler, mekanizmalar ve uygulamalar

Parlamentolar Arası Birlik ve
Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi tarafından yayımlanmıştır

Yazı İşleri Müdürü
Philipp Fluri, İsviçre
Anders B. Johnsson, İsveç

Editör ve Birinci Yazar
Hans Born, Hollanda

Türkçe Yayımlayan
Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV)

Printcenter, İstanbul
tarafından basılmıştır

Cenevre/İstanbul, 2004

Baskı Sayısı: 1000 adet

