

ULUSLARARASI İÇ GÜVENLİK YÖNETİMİ KONFERANSI

INTERNATIONAL CONFERENCE ON POLICE MANAGEMENT

AVRUPA BİRLİĞİ VE İÇ GÜVENLİK KURUMLARININ HESAP VEREBİLİRLİĞİ

by

Fatih Karaosmanoğlu, PhD

Asst.Prof. of International Relations and Security

22-23 OCAK/ JANUARY 2004 / ANITTEPE-ANKARA

POLİS AKADEMİSİ GÜVENLİK BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

POLICE ACADEMY INSTITUTE FOR SECURITY SCIENCES

AVRUPA BİRLİĞİ VE İÇ GÜVENLİK KURUMLARININ HESAP VEREBİLİRLİĞİ

Fatih Karaosmanoğlu*

Giriş

Ekonomik entegrasyon yanında demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları gibi değerler kulübü olan Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde, Türkiye'de bir çok kurum ve kuruluş yapısal değişikliklere gitmiş ve gitmektedir. Türkiye'de iç güvenlik kurumlarımız da bu değişikliklerden uzakta değildir. İç güvenlik kurumlarımızdan polis ve jandarma teşkilatlarının projeler bazında Avrupa Birliği'ne uyum çalışmaları içinde olduğu bilinmektedir. Bunlar arasında, Türk polisinin denetime açılması ve etkinliği, ifade alım teknikleri, kara paranın aklanması, Gümrüklerin modernizasyonu, terörizmle mücadele gibi projeler bulunmaktadır. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından yapılan açıklamaya göre, bu projeler üzerinde çalışmalar sürdürülmektedir.¹

Bu bildiriye, genelde kamu yönetimi özelde iç güvenlik kurumlarının hesap verebilirliği bağlamında Avrupa Birliği sürecinde atılan adımların değerlendirilmesi yapılacaktır. Bu konuda değerlendirmeler yapılırken, nasıl bir kamu yönetimi anlayışının ortaya konması gerektiğine ilişkin düşünceler ortaya konacaktır. Dolayısıyla bu bildirimiz, hesap verebilirlik ile ilgili daha önce yapmış olduğumuz çalışmamızın (Karaosmanoğlu, 2001-2002) bir tamamlayıcısı niteliğinde ortaya çıkmaktadır.

Burada *ilk önce*, hesap verebilirliğin önemi bağlamında ulusal ve uluslararası gelişmelerden bahsedilecektir. *İkinci olarak*, terminolojik yaklaşım sergilenerek *hesap verebilirlik* ve *sorumluluk* terimleri arasındaki benzerlik ve farklılıklar üzerinde durulacaktır. *Üçüncü olarak*, iç güvenlik kurumları bakımından hesap verebilirliğin nasıl anlaşılması gerektiği üzerinde durulacaktır. *Son olarak*, genelde Türk kamu yönetimi özelde iç güvenlik kurumlarının hesap verebilirliği ile ilgili Avrupa Birliği ve Türkiye bağlamında nasıl bir anlayış ve gelişmenin olduğu değerlendirilmesi yapılarak sonuç ve önerilere yer verilecektir.

* Yard. Doç. Dr., Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi Öğretim Üyesi.

Hesap Verebilirlik ve Ulusal/Uluslararası Gelişmeler

Hesap verebilirlik, genel olarak Türk kamu yönetimi özel olarak iç güvenlik kurumlarımız olan polis, jandarma ve sahil güvenlik bakımından önemli bir kavramdır. Bu önem, yakın zamanda yaşanan ulusal ve uluslararası gelişmelerden sonra daha da artmıştır.

Ulusal Gelişmeler

Burada, iç güvenlik kurumlarımızın hesap verebilirliği açısından önemli sonuç doğuran İstanbul bombalamaları ile Anayasa Mahkemesinin hazırladığı bir rapordan bahsedilecektir:

20-25 Kasım 2003 tarihinde İstanbul'da meydana gelen Sinagog ile HSBC bombalamaları, ülkemiz açısından doğurduğu sonuçları itibariyle önemli gelişme olmuştur. El Kaide bağlantılı bu menfur uluslararası terörizm sonrası toplumsal duyarlılık, her şeyden önce, Türkiye'nin birlikte yaşama sanatını tarihsel tevarüsle pratiğe dökmede ne derece başarılı olduğunun bir göstergesi olmuştur. Diğer taraftan aynı olay, suçun faillerinin kısa sürede ortaya çıkarılması bağlamında polisiye faaliyette nispi bir başarıyı göstermiş olsa da, istihbari faaliyet bağlamında iç güvenlik kurumlarının koordinasyonu konusunda benzer sonuca gitmenin zorluğunu ortaya koymuştur. Böyle olmasının arka planında, sanıyorum, iç güvenlik kurumlarında hesap verebilirliğe dayalı yönetim anlayışının geliştirilememiş olması önemli bir faktör olarak durmaktadır. Bir başka anlatımla, bu olay, iç güvenlik kurumlarının yönetiminde hesap verebilirliğin önemini göstermiş ve bu anlayışa uygun yeniden yapılanmaya gidilmesi ihtiyacını doğurmuştur.

Ayrıca, Anayasa Mahkemesi'nin insan hakları ihlallerine bakacak şekilde yeni daire oluşturmaya yönelik bir rapor hazırlaması ve bunu hükümete ve Parlamento'ya sunması (Akyol, 2003) önemli bir gelişmedir. Çünkü, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvuru yapmadan önce, bireylerin iç hukukta böyle bir hak arayışı içine girecek olması, varsa ihlallerin tespitinin yapılması ve mağduriyetin giderilmesi, sorunun öncelikle ulusal çerçevede çözülmesi düşüncesini yansıtmaktadır. Ancak böyle bir uygulamanın, Türkiye'de bireylerin hak arama özgürlüğünü sınırlandırıcı etki oluşturacağı da ifade edilmektedir. İç güvenlik kurumlarının faaliyetleri açısından önemli olan bu konu, hesap verebilirliğin yargısal denetim boyutu bağlamında Türkiye'de yeni bir gelişmedir. İnsan hakları ihlalleri gündeme geldiğinde, etkili yasa eksikliği, isabetsiz yargı kararları ile etkili suç soruşturması/ceza yargılamasında bulunulmaması gibi önemli ve temel gerekçelerin varlığı düşünülecek olursa,

Anayasa Mahkemesinde *insan hakları yargısının* oluşturulmaya çalışılması, kolluk güçlerimizin hesap verebilirliği bakımından da önemli bir gelişme olmaktadır.

Uluslararası Gelişmeler

Burada iki uluslararası gelişmeden bahsedilecektir: Bunlardan birisi, AİHM'nin (AİHM) Satık kararı (hudoc.echr.coe.int, 2001) ile diğeri, Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Komisyonunun 57. oturumundaki ilerlemelerdir (icj.org, 2001). Aşağıda özetle bahsedilen bu gelişmeler, insan hakları ve kamu görevi ilişkisi göz önüne alındığında (Karaosmanoğlu, 2000), Türkiye ve iç güvenlik kurumlarımızın yeniden yapılanmasının işaret taşlarıdır. Bundan dolayı, hesap verebilirlik, özellikle güvenlik güçlerinin hesap verebilirliği, daha önceki çalışmamda da vurguladığım gibi (Karaosmanoğlu, 2001-2002), ülkemizin gündeminde yer almak zorundadır.

BM İnsan Hakları Komisyonu'nun 27 Nisan 2001 tarihinde sona eren 57. oturumundaki önemli gelişmeler arasında yer alan, Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesine Ek Opsiyonel Protokol üzerine yapılan görüşmelerdeki ilerlemedir. Bu protokolü, Portekiz, Finlandiya, Güney Afrika ve bir çok Latin Amerika ülkeleri desteklemektedir. Sosyal haklara spesifik hukuksal güvenceler getirecek isteğe bağlı bu protokol kabul edilirse; vatandaşlar, *kendi hükümetlerini hesap verebilir hale getirebilecekler* ve iskan, eğitim ve sağlık gibi temel sosyal haklarını korumada başarısızlığından dolayı haklarını arayacaklardır (icj.org, 2001).

10 Ekim 2000 tarihinde verilen *Satık Kararı*'na göre ise, Türkiye, AİHS'nin (AİHS) 3. maddesinde yer alan *işkence ve kötü muamele yasağına* aykırılıktan mahkum olmuştur. Bu davada, Kadir Satık (ve diğerleri), 26 Temmuz 1995 tarihinde yaptıkları başvuruda; İzmir DGM'ye götürülmeden önce kendilerinin aranmasını reddetmelerini müteakip, cezaevi personeli ve jandarmalar tarafından şiddetli bir şekilde vurulup dövüldüklerini iddia ederek, AİHS'nin 2 ve 3. maddelerinin ihlal edildiğini ileri sürmüşlerdir. AİHM, diğer gerekçelerle birlikte, tutukluların yaralanmaları bakımından 'hükümetin *makul açıklamasının olmaması* ve demokratik ülkelerde, oranlılık konusu dahil *güvenlik güçlerinin hesap verebilirliği* bakımından *bağımsız izleme mekanizmalarının var olması*' gerektiği gerekçesiyle, Türkiye'yi 55 000 pound (GBP) tazminata hükmetmiştir.

İç güvenlik kurumlarının hesap verebilirliği bakımından tartışılması gereken anahtar *iki soru* şudur: 1) Tutukluluk ve gözaltındakilerin yaralanmasından dolayı Türkiye, *makul açıklamaya* yeterli hangi delilleri (*sözlü beyan, rapor, yargı kararı ve diğer kayıt ve belgeler vs.*) AİHM'e sunabilmelidir? Çünkü, tutuklu ve gözaltındakilerin yaralanmalarının, güvenlik kuvvetlerinin güç kullanımından meydana gelmediğine ilişkin hükümetin salt sözlü beyanı, tek başına makul açıklama sayılmamaktadır. 2) Dolayısıyla Türkiye, bu deliller bakımından hangi mekanizmalara sahip olmalıdır? Bu sorulara isabetli cevapların bulunması demek, aynı zamanda, güvenlik kuvvetlerinin demokratik hesap verebilirliğini güvence altına almak bakımından isabetli adımlar atılması demektir.

Hesap Verebilirlik ve Sorumluluk

Hesap verebilirlik teriminin üzerinde durulmasında yarar vardır. *Hesap verebilirlik*, İngilizce *accountability* kelimesinin karşılığı olarak kullanılmaktadır. *Accountable*; hesap veren, *accountability*; hesap verebilirlik, hesap verme olarak kullanılmaktadır. Çünkü, İngilizcede *accountable*² ile *responsible*³ arasında temel farklılık vardır (Sinclair, 1987:10, 1235). Bu farklılığı göz önüne aldığımızda, *accountable* kelimesi, *sorumlu* olmanın yanında, *yapılan eylemlerin gerekli olduğunu ispata ve göstermeye hazırlıklı olma* anlamını da içermektedir. Dolayısıyla, *sorumlu* olarak tercüme edilmesi, en azından eksik olacaktır.

Bir başka ifade ile, *sorumluluk*; *hesap verebilirlik* kavramının yalnızca önemli bir boyutunu teşkil eder. Öte yandan, *hesap verebilirlik*; genel olarak, bir ülkedeki organ ve birimlerin, yaptıkları işlem ve eylemlerin gerekli olduğunu ispata ve göstermeye hazırlıklı olmasını ifade eder. Dolayısıyla, hesap verebilirlik, iç güvenlik kurumları da dahil bütün ülke kurumları ile ilişkili bir kavramdır. Temelde, bireylerin, ekonomik ortam yanında sosyal yaşamda da birbirlerine ve kurumlara güven duymalarını sağlayıcı nitelikte bir kavram olan *hesap verebilirliğin* özünde ise; bilgi alabilme, kontrol etme, yön verme, nihayetinde bireysel ve sosyal güven arayışı vardır.

Burada vurgulanması gereken bir başka nokta, *hesap verebilirlik ve sorumluluk*, kurumların bütün fonksiyonları ile ilgilidir. İç güvenlik kurumlarının güç kullanımı fonksiyonu ile ele alınacak olursa, *hesap verebilirlik*; güç kullanımına ilişkin mevzuat ve performansın harici (polis-jandarma-sahil güvenlik kurumu dışı) değerlendirilmesini gerektirirken, *sorumluluk*; ast veya üst rütbedeki güvenlik güçlerinin güç kullanımına ilişkin nasıl bir davranış sergilemesi gerektiğini ortaya koyar. Somut örnekleme yapacak olursak;

Hukuka uygun biçimde güç kullanımından güvenlik güçleri sorumlu olurken, hukuka aykırı güç kullanmadan dolayı güvenlik güçleri hesap vereceklerdir.

Hesap Verebilirlik ve İç Güvenlik Kurumları

Güvenlik güçleri, demokratik bir toplumda sosyal yaşamın önemli bir parçasıdır. Demokratik toplumlar ise, güvenlik güçlerinden bir çok konuda beklenti içindedirler. *İnsan haklarına uygun kolluk faaliyetinde bulunma ile demokratik hesap verme*, bu beklentilerin en önemlilerindedir. Bundan dolayı, temel hak ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi güvenlik güçleri bakımından ne derece önemli bir konu ise, hesap verme de o derece önemlidir. Çünkü, başlangıçta da ifade edildiği gibi, hesap verebilirlik, yönetimin şeffaflığı yanında insan haklarına uygun kolluk fonksiyonunun yerine getirilmesinde anahtar role sahiptir.

Bir ülkede elbette, bireylerin sahip oldukları yetki ve görevlerin aşılması durumunda kullanılması için güvenlik güçlerine *yetki* ve *görev* verilmektedir. Güvenlik güçlerinin yetki ve görevi, aynı zamanda etkili bir biçimde fonksiyonunu yerine getirebilmesi bakımından gereklidir. *Örnek olarak*, bir suç şüphesi altında olan *kişilerin özgürlüklerine müdahale etme* veya diğer insanları koruma ve düzeni sağlamak için görevlerini yerine getirirken *güç kullanma* hakları verilmektedir. Güvenlik güçlerinin sahip olduğu bu hak ve yetkiler göz önüne alındığında, demokratik hesap vermenin önemi daha da ön plana çıkmaktadır.

Güvenlik güçleri, hizmet ettiği topluma karşı sorumludur ve olmalıdır. Ancak, bu sorumluluğun tam olarak yerine getirilip getirilmediğinin değerlendirilmesi bakımından nasıl *harici* mekanizmalar olmalıdır? Salt bir hukuksal mekanizma ve sorumluluğun varlığı, demokratik hesap verebilirlik açısından yeterli olur mu? Bu konuda bazı yazarlar tarafından önerildiği gibi (Kavgacı, 1997:73), *'polis şikayet sistemi'* gibi yargı dışı sistemler olmalı mıdır? Devletin fonksiyonları ile paralel bir yapı içinde mi ele alınıp geliştirilmelidir? Yahut hesap verebilirlik kavramına nasıl bakılmalıdır?.

Boateng'in ifade ettiği gibi (1984:153), demokratik bir toplumda diğer kişi ve kurumlar gibi, polis de hukuka hesap vermek durumundadır. Ancak, hesap vermenin dar anlamda değil, en geniş anlamda anlaşılması temel bir kuraldır. Buna göre, bir yandan polisliğe alım ve polisin eğitilmesi konuları toplum tarafından mercek altına alınabilirken, diğer yandan polise karşı yapılan şikayetlerin bağımsız bir biçimde araştırılması, dolayısıyla,

bulguların tartışılmazlığı konusunda toplum güvencesi sağlanmalıdır. Ancak bu yönde atılacak adımlarla, güvenlik güçleri; saygınlığını kazanır ve daha da önemlisi, sosyal ve toplumsal hizmetlerini daha etkili yerine getirir. Göz ardı edilmemesi gereken önemli nokta şudur: Alderson'un görüşüne göre (1994: 20), farklı sosyal, kültürel ve hukuksal gelenekler, ülkelerin farklı güvenlik ve hesap verme sistemlerine sahip olmalarına yol açabilir. Ancak, iç güvenlik, polis ve hesap verme sistemleri, daima evrensel uygulanabilirliği olan prensipler, insan hakları ve hukuk kurallarının izdüşümünde oluşmalıdır.

Güvenlik güçlerinin demokratik hesap verebilirliği bağlamında, Cox (1986:168), düşüncesini şu şekilde açıklar: (*hesap verebilirlik*), polis mevzuatı ve polis performansının *harici* yani polis dışı değerlendirilmesi ile ilgilidir. Reiner ise (1992: 233), *polisin demokratik hesap verebilirliğini*, temelde polis uygulamasının, özelde *takdir eyleminin* nasıl kayıt altına alınması gerektiği sorunu olarak görmekte ve bunun farklı *üç fonksiyonu* gündeme getirdiğini ileri sürmektedir. *Birincisi*, spesifik polis eylemlerinin hukuk kurallarını ihlal edip etmediğini belirlemeye ilişkin *adli* fonksiyondur. *İkincisi*, farklı kanuni polislik görevleri arasındaki kaynak tahsisinde öncelikleri belirlemede *yarı-yasama* fonksiyonudur. *Üçüncüsü* ise, bu görevlerin mümkün olduğu kadar verimli ve etkili biçimde yerine getirilmesine ilişkin *yürütme ve idare* fonksiyonudur. Hesap verebilirlik hakkındaki tartışmalar, mevcut mekanizmaların söz konusu fonksiyonları nasıl en iyi bir şekilde yerine getireceği etrafında dönmektedir. Cox ve Reiner'in ifadelerindeki *polis* kelimesi, polis ve jandarmayı içerecek şekilde *güvenlik güçleri* anlamında anlaşılmalıdır. Çünkü her iki yazar, İngiliz olmakla birlikte İngiltere'de kolluk gücü olarak sadece polis bulunmaktadır.

Avrupa Birliği ve Türkiye: Hesap Verebilirlik Bağlamında Gelişmeler

Avrupa Birliği (AB) süreci gerektirsin veya gerektirmesin, her şeyden önce iyi bir kamu yönetimi mekanizmasının varlığının gerekliliği inkar edilemez. AB belgeleri ve kriterleri arasında, tam üyelik için öngörülen koşullar arasında kamu yönetimini yakından ilgilendiren hususlar da bulunmaktadır.⁴ AB, üyeliğe alınacak aday ülkelerin AB müktesebatını uygulayabilmek bakımından *yeterli düzeyde yönetsel kapasiteye* sahip olmalarını istemekte ve aday ülkelerin kamu yönetimi reformlarını hızla gerçekleştirmelerini teşvik etmektedir⁵.

Bu açıdan, Türkiye'nin AB'ye tam üye olarak katılımı sürecinde kamu yönetiminin yönetsel uyumu da büyük bir önem taşımaktadır. 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi⁶ (KOB) de, "Kamu Yönetiminin Güçlendirilmesi" başlığı altında yönetsel kapasitenin artırılması

konusuna vurgu yapmaktadır. Bu vurgunun temelinde ise, her şeyden önce, KOB ve İlerleme raporunun dikkate alınmasının, *ulusal mevzuatın AB müktesabati ile uyumlu hale getirilmesi* yanında, *etkili uygulamayı içermesi* yatmaktadır. 24 Temmuz 2003 tarihli 2003 yılı Avrupa Birliği Müktesabatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program⁷ da, '*Kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulması için gerekli yasal ve kurumsal ortamın oluşturulmasına dönük olarak kapsamlı bir kamu yönetimi reformunun uygulamaya konmasını*' kısa vadede (2003-2004) yerine getirilecekler arasında saymaktadır. Türk kamu yönetiminin kapasitesinin ise, sadece örgütlenme, teknoloji ve personel açılarından değil işleyiş açısından da artırılması gerekmektedir.⁸ Burada Kamu yönetiminin işleyişi insan hakları ve hesap verebilirlik boyutları ile ele alınıp incelenecektir.

Hesap verebilirlik, insan hakları ve sivil toplum kuruluşlarının temel kararların alınmasında görüşlerinin alınması gibi ilkeler, TBMM'ye yeni sevk edilen *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı* (KYTKT) *kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri*⁹ arasında sayılmış ve buna bağlı olarak da yeni düzenlemelere gidilmiştir. Bunlardan en önemlisi bir defa merkezi ve yerel yönetimin *iç ve dış denetim* mekanizmaları ile denetlenmesi yolu açılmaktadır.¹⁰

İç ve dış denetim ise, hukuka uygunluk, mali denetim ve performans (*ekonomiklik, verimlilik ve etkililik*) denetimini kapsamaktadır.¹¹ Dış denetimde merkezi ve yerel yönetimler bakımından yetkili organ Sayıştay'dır. Ancak, özel ihtisas dairelerinin kurulabilmesi ve bölge seviyesinde birimler kurabilmesi yönü ile Sayıştay'ın genişleyen yapısı söz konusudur. Yerel yönetimler ise, dış denetim bağlamında, ayrıca *halk denetçiliği* sistemi ile kamuoyu denetimine açık hale getirilmektedir. Hesap verebilirlik anlayışını yansıtmaması yönü ile, kamuoyu denetiminin sadece yerel yönetimle sınırlandırılması, dolayısıyla merkezi yönetim bakımından düşünülmemesi KYTKT bakımından bir eksikliklerdir. Böyle olmasının en temel nedeni, sanıyorum, önemli bir yasa olmasına, dolayısıyla kamuoyunda çok yönlü tartışma yapılmayı gerektiren bir yasa olmasına rağmen, kamuoyunda tartışma yapılmadan çıkarılmasıdır.

Gerçekte, hesap verebilirlik bakımından merkezi yönetim, dış denetim bakımından kamuoyu denetimine açık hale getirilmelidir. Çünkü, kamu yönetimi temelde halkın yönetimi ise, Türkiye'de merkezi yönetim de kamuoyu denetiminden uzak tutulmamalıdır. Bana öyle geliyor ki, kamuoyu denetimli kamu yönetimi, Türkiye'de bir yanda yolsuzlukların önlenmesinde ve diğer yanda haksızlıkların önlenmesinde daha fonksiyonel bir yapı

getirecektir. Bazı Avrupa ülkeleri, sahip oldukları *Ombudsman* sistemleri ile ülkelerinde kamuoyu denetimine sahiptirler. Bu sistem, yargısal denetimi ortadan kaldırmamakla birlikte, yargının önemli oranda yükünü de hafifletici role sahip olacaktır.

İfade ettiğimiz kamuoyu denetiminin önemi, rolü ve fonksiyonu, merkezi yönetimde önemli bir yeri olan iç güvenlik kurumları ve hizmetleri için de geçerlidir. Hatta belki çok daha fazla önemsenmelidir. Çünkü, *güvenlik güçlerinin hesap verebilirliği* kavramına Avrupa Konseyi ve AİHM gibi Avrupa kurumlarında özel bir önem verilmektedir. Bir başka anlatımla, bu kavrama atıf yapılarak, örneğin, güvenlik güçlerinin, orantılılık dahil güç kullanımını bakımından hesap verebilir olacağını göz önünde bulundurarak yakalama, gözaltı ve diğer operasyonel faaliyetlerde bulunması gerektiği ifade edilmektedir (*Satık v. Türkiye kararı*).

Sonuç ve Öneriler

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) uyum süreci ile diğer ulusal ve uluslararası gelişmelerin hepsini bir arada değerlendirdiğimizde, genel olarak, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ile ilgili şunlar ifade edilebilir:

- sadece örgütsel yapıya yönelik yeniden düzenlemelerle yetinilmemeli,
- yerel yönetimler güçlendirilmeli,
- yetki merkeziliği azaltılmalı ve yetki devri alışkanlığı artırılmalı,
- hesap verebilirlik ve şeffaflık artırılırken kırtasiyecilik azaltılmalı,
- kamu personelinin hizmete alımı ve eğitimi koşulları yeniden düzenlenmeli,
- sendikal haklar gibi demokratik yönetim yolları gerçek anlamları ile sisteme dahil edilmeli,
- e-devlet uygulamaları ile sistemin iletişim ve enformasyon eksiklikleri giderilmeli
- kamu hizmetlerinde etkinlik ve kalitenin artırılması temel felsefe olarak benimsenmelidir.

Ancak, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında yukarıda bahsedilen konular yanında, iç güvenlik kurumlarımızdan olan Emniyet, Jandarma ve Sahil Güvenlik teşkilatlarımızın hesap verebilirlik anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılmasının önemi ve gerekliliği daha fazla ortaya çıkmaktadır. Böylece, güvenlik hizmeti sunanlar, her şeyden önce insan haklarına daha fazla dikkat ederek bu hizmetlerini sunma durumunda olacaklardır.

Bu bağlamda, özellikle TBMM gündeminde olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTKT) üzerinde daha fazla tartışma yapmanın yararlı olacağı görülmektedir. Özellikle Emniyet mensupları tarafından ifade edilen Teşkilat'ın *Müşteşarlık* seviyesine çıkarılması düşüncesini de yansıtmayan KYTKT, yerel yönetimler bağlamında *halk denetçiliği* (ombudsman) sistemi getirirken, merkezi yönetim dolayısıyla iç güvenlik kurumları bakımından buna benzer her hangi bir sistem öngörmemektedir. Anayasa Mahkemesinin *insan hakları yargısına* sahip olacak biçimde yeniden yapılanması, insan haklarının ihlallerinin önlenmesinde yanında, iç güvenlik kurumlarımızın hesap verebilirliğinin teminat altına alınması bakımından da önemli bir gelişme olacaktır.

Uluslararası somut gelişmelerden yola çıkarak şunları söyleyebiliriz. Satık kararında yer alan 'gözetli ve tutukluların yaralanmalarında devletin makul açıklama sorumluluğu olması' ilkesi, her şeyden önce hesap verebilme anlayışının bir sonucudur. Öte yandan, AİHM'nin, makul açıklama bakımından sözlü beyanı tek başına yeterli saymaması ise, en azından yargılama hukuku bakımından normal bir uygulamadır. Ancak burada Türkiye olarak *iki soruya* yanıt bulmak durumundayız. 1) Devlet, makul açıklama sorumluluğu bakımından sözlü beyan dışında hangi delilleri AİHM'e sunabilmelidir? 2) Bu deliller bakımından ise, Türkiye hangi mekanizma ve organlara sahip olmalıdır?. Temelde birbiri ile doğrudan ilişkili olan bu sorular, genelde devletin özelde ise iç güvenlik kurumlarının hesap verebilirliği sorunu ile ilgilidir. *Satık kararında* ortaya konan şudur: güvenlik güçleri tarafından güç kullanıldığında, *oranlılık* konusu dahil kullanılan güç bakımından *hesap verebilirliği güvence altına almak için*, yapılan eylem bakımından *bağımsız izleme mekanizmaları* olmalıdır.

İç güvenlik kurumlarının hesap verebilirliği, temelde, güvenlik mevzuatı, uygulama ve takdir hakkının harici kayıt altına alınabilmesini sağlar. Dolayısıyla bu kavram, adli, yarı-yasama ve idare fonksiyonlarına sahiptir. Oluşturulacak bir mekanizma, bu fonksiyonlardan birinin gerçekleşmesini sağlayıcı niteliktedir. Durum böyle olunca, olaya tek boyutlu bakmamak gerekir: insan hakları yargısına sahip Anayasa Mahkemesi, infaz hakimliği, polis

şikayet sistemi ile sivil toplum anlayışına uygun komite/kurullar gibi farklı yapıda hesap verebilirlik mekanizmalarının oluşturulmasını hep bir arada düşünmek gerekir.

Ülkemizde güven sağlanması amaçlanıyorsa, bunun ön koşulu olan hesap verebilirlikten uzak durulmamalıdır. Türkiye’de, şayet bir hesap verebilirlik sorunu yaşanıyor ve farklı yapıda mekanizmalar oluşturulamıyorsa, elbette bunun siyasal, hukuksal, ekonomik, kültürel, vs. bir çok nedenleri vardır. Ancak, hesap verebilirliğin toplumumuzda yerleşmesinin, diğerlerinin yanında, sivil toplum anlayışı ile etik bilincinin geliştirilmesine bağlıdır.

Son olarak hatırımızdan çıkarmamız gereken bir nokta daha vardır: Türkiye’deki bütün kurumların AB ile uyumlaştırılması sorununun bir parçası olarak Türk kamu yönetimi, örgütlenme, personel ve işleyiş açılarından bir uyum sorunu ve bu sorunun üstesinden gelinmesi yönünde ciddi bir baskı ile karşı karşıyadır. Gerekli önlemler zamanında alınmadığı takdirde, söz konusu baskının Türkiye’nin tam üyeliğe kabul edilmesinden sonra da devam edebileceği söylenebilir.

Bundan dolayı, gündemde olan kamu yönetimi reformu çerçevesinde sistemin bir bütün olarak AB’ye uyumu sorunu ele alınmalı ve gerekli yeniden düzenlemeler zaman geçirilmeden yapılmalıdır. AB üyesi ülkelerin iç güvenlik hizmetleri dahil yönetsel uyum deneyimleri de dikkate alınmalıdır. Gerçekten de, iki günlük Uluslararası İç Güvenlik Yönetimi Konferansı, AB ülkelerinin iç güvenlik kurumlarının yeniden yapılanmasında nasıl deneyim yaşadıklarını dikkatimize sunmuştur. Yaşanılan deneyimlerin sıkıntısız olmadığı ve bir sürece bağlı olduğu anlaşılmıştır. Yapılacak akademik araştırma ve incelemelerle AB ülkelerinin bu deneyimlerinden daha fazla yararlanması yoluna gidilmelidir.

Kaynaklar

Akyol, Taha (2004), Milliyet Gazetesi, 23 Ocak 2004.

Alderson, J. (1994), *Human Rights and the Police*, Council of Europe Press, Strasbourg.

Boateng, Paul, (1984) ‘The Police the Community and Accountability’, John Benyon (Ed.), *Scarmen and After: Essays Reflecting on Lord Scarmen’s Report, The Riots and Their Aftermath*, Pergamon Press, Oxford, s.152-159.

Çiçekli, Y. Doç. Dr. Bülent, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi Öğretim Üyesi, *röportaj* tarih ve saati:10.04. 2001 / 13:30

Cox, Gabrielle (1986), *Openness and Accountability*, John Benyon and Colin Bourn (Ed.) *The Police: Powers, Procedures and Proprieties*, Pergamon Press, Oxford, S.165-174.

Eryılmaz, Y. Doç. Dr. M. Bedri (2001), Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi Öğretim Üyesi, *röportaj* tarih ve saati:10.04. 2001 / 13:00.

Gülmez, Prof. Dr. Mesut (2001), TODAİ Öğretim Üyesi, *röportaj* tarih ve saati: 13.04.2001 / 15:00.

Hafizoğulları, Prof. Dr. Zeki (2001), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim üyesi, *röportaj* tarih ve saati: 26.04.2001 / 11:45.

İnan, Prof. Dr. Yüksel (2001), Bilkent Üniversitesi Öğretim Üyesi, *röportaj* tarih ve saati:02.04.2001 / 11:30.

Karaosmanoğlu, Fatih (2000), *Human Rights The OSCE Process Law and Foreign Policy: The Case of Turkey*, (Ankara: Nobel Yayınevi,.

Karaosmanoğlu, Fatih (2000), ‘İnsan Hakları ve Kamu Görevi Boyutunda Sözleşmelerin Yerine Getirilmesi’, *Türk İdare Dergisi*, yıl:72, sayı:426, sayfa 163-173.

Karaosmanoğlu, Fatih (2001-2002), Güvenlik Güçlerinin Demokratik Hesap Verebilirliği ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Satık v. Türkiye Kararı, *İnsan Hakları Yıllığı*, cilt:23-24, s. 65-77.

Kavgacı, H. İbrahim (1997), *Demokratik Polislik: Temel Yaklaşımlar*, Maset Matbaacılık, Ankara.

Reiner, Robert (1992), *The politics of the Police*, Second edition, Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire.

Şafak, Prof. Dr. Ali (2001), Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi Öğretim Üyesi, *röportaj* tarih ve saati: 30.03.2001 / 12:00

Sinclair, John, (ed.) (1987) *Collins Cobuild English Language Dictionary*, Collins, London and Glasgow.

Ünal, Doç. Dr. Şeref (2001), Adalet Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı, *röportaj* tarih ve saati:03.04.2001/10:00

Villiers, Peter, (2000), *Guarding Human Rights: The implications of the European Convention on Human Rights for Good Police Leaders Everywhere (Draft Version)*, Drafted for the Council of Europe in Co-operation with the ‘police and Human Rights Programme’, Strasbourg.

<http://www.icj.org/press/press01/english/un.htm>, 01.05.2001.

<http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/ViewRoot.asp?Item=0&Action=Html&X=803160331&Notice=0&NoticeMode=&RelatedMode=0>, 10.01.2001.

Sonnotlar

¹ Projelerin sürdürüldüğü bilgisi, AB Genel Sekreter Yardımcısı Tunay İnce tarafından Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM) ile Avrupa Birliği Derneği tarafından Aralık 2003 tarihinde düzenlenen konferansta verilmiştir.

² Accountable: if you are accountable for something that you do. You are completely *responsible* for it and must be *prepared to justify your actions*.

³ Responsible: if you are responsible for something or someone, you have control and authority over them, and it is your duty to make sure that necessary tasks are carried out.

⁴⁴ Bakınız: Avrupa Konseyi'nin 1995 Madrid, 1997 Lüksemburg, 2000 Feira ve 2001 Göteborg toplantıları. Bu toplantılarda temelde, Topluluk politikalarının uyumlu bir biçimde uygulamaya yansıtılması için etkin uygulama gerektiği bunun için de idari yapılarda düzenlemelere gidilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

⁵ Bakınız: Avrupa Birliği Komisyonu (2002), Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu, (Ankara: DPT) ; Avrupa Birliği Konseyi (2003), Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi, (Ankara: DPT).

⁶ 14 Nisan 2003 tarihli AB Konseyi tarafından kabul edilen "Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi"

⁷ Söz konusu Ulusal Program, 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

⁸ Uğur Ömürgönülşen ve Dr. M. Kemal Öktem, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Yöneltilen uyumu, http://www.euturkey.org.tr/abportal/uploads/files/yonetsel_uyum.rtf .

⁹ Aralık 2003'te TBMM'ye sevk edilen yeni Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda şöyle ifade edilir:

Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri

Madde 5- Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde esas alınacak temel ilkeler şunlardır:

a)...

b) Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır.

c)...

d) Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bu hizmetlerden yararlandırmada ayırıcılık; bu hizmetlerle ilgili olarak insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı düzenleme ve uygulama yapılamaz

e)...

f) Kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır.

...

¹⁰ KYTKT, Üçüncü Kısım, Kamu Yönetiminde Denetim, md. 38-42.

¹¹ KYTKT, md 38/3.