



Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi

The Journal of International Social Research

Cilt: 8 Sayı: 36 Volume: 8 Issue: 36

Şubat 2015 February 2015

www.sosyalarastirmalar.com Issn: 1307-9581

ULUSAL KAMU POLİTİKALARINDA İSTİHBARATIN ROLÜ VE ETKİSİ ROLE AND EFFECT OF INTELLIGENCE IN NATIONAL PUBLIC POLICIES

İlhan TÜRKMEN*

Özet

Tüm millî güç unsurlarıyla ayrı ayrı ilgili olan istihbarat günümüzde en önemli güç unsurlarından biri haline gelmiştir. İstihbarat devletlerin 'silahsız vazgeçilmezi' konumundadır. İstihbarat olmadan devletlerin karar alma mekanizmalarının yaptıkları tüm değerlendirmeler boşa çıkacaktır. Yani devletlerin karar alıcı birimleri istihbaratın birer müşterisidirler. Yakın tarihimizde istihbarat unsurundan bağımsız neredeyse tek bir olay yoktur. Bu sebeple yakın geçmişte veya günümüzde meydana gelen herhangi bir olay uluslararası ilişkiler çerçevesinde analiz edilecekse bu olayın istihbarî boyutu göz ardı edilmemelidir. Bu makalede istihbarat faaliyetlerinin ulusal politikaları etkilemesindeki rolü nedir? Veya istihbarat faaliyetleri ulusal politikalara göre mi dizayn edilmektedir? sorularına cevap aranmaktadır. Diğer bir deyişle ulusal politikalarla istihbarat faaliyetleri arasında nasıl bir bağlantı bulunmaktadır? sorusu çalışmanın esasını teşkil eder.

Anahtar Kelimeler: İstihbarat, Politika, Kamu Politikası, Ulusal Politika.

Abstract

Intelligence is individually related to all national power elements and it is one of the most important power elements today. Intelligence is an indispensable non-armed power of states. Without intelligence, all evaluations of decision-making mechanisms of states will come to nought. In other words, decision-making units of states are clients of intelligence. In our recent history, there is almost no incidence which is not dependent on the intelligence element. Therefore, if any incident taking place in the recent past or today would be analyzed within the framework of international relations, one should not ignore the intelligence related dimension of that incident. This study seeks answers to questions like "what is the role of intelligence activities on effecting national policies?" or "are the intelligence activities designed according to the national policies?". In other words, the essence of this study is based on the question "what kind of a connection is there between the national policies and intelligence activities?".

Keywords: Intelligence, Policy, Public Policy, National Policy.

Giriş

Çağımızda yaşanan küresel olaylar, soğuk savaş sonrası dönemde uluslararası ilişkiler dengelerinin yeniden değişmesi, küresel terör tehdidi, Arap Baharı ve devlet otoritesinden uzak kalan toplumların yaşadığı iç savaşlar ile bu şiddet sarmalının diğer gelişmiş devletlerin güvenliğini doğrudan tehdit edici düzeye yükselmesi istihbarat faaliyet ve kurumlarının önemini daha da arttırmıştır. Artan önemiyle beraber istihbaratın devlet organizasyonu içindeki konumu ve işlevi zaman zaman değişebilmektedir. Ulusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması sürecinde yaşamsal öneme sahip olan istihbaratın rolünün, başat olup olmadığı sorusu ya da ulusal çıkarların korunması sürecinde istihbaratın yardımcı unsur olup olmadığı tartışması, ulusların ve devletlerin kompleks ve girift sorunlarla karşı karşıya kaldığı günümüzde önemini korumaktadır.

* Yrd. Doç. Dr., Canik Başarı Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü.

Bu çalışmada temel olarak "İstihbarat mı ulusal politikaları etkilemekte ve yönlendirmektedir? Yoksa istihbarat faaliyetleri ulusal politikalara göre mi dizayn edilmektedir?" sorusu üzerine odaklanılmıştır. Diğer bir ifadeyle birbirleriyle kompleks derecede ilişki içerisinde bulunan ulusal istihbarat faaliyetleri ile ulusal politikalar arasında nasıl bir bağlantı bulunmaktadır. Bu kompleks tartışma alanının daha sade bir şekilde resmedilebilmesi ve daha anlaşılır bir tartışma zemini oluşturulabilmesi için öncelikle politika ve strateji kavramları, ulusal ve uluslararası politikalar, istihbarat faaliyetleri ve istihbarat faaliyetlerinin nitelikleri gibi genel kavramsal tanımlamaların yapılmasına gereksinim duyulmaktadır.

Politika Kavramı ve Kamu Politikası Süreci

Politika kelimesi, İngilizcede, 'politics' ve 'policy' kelimeleriyle ifade edilmektedir. Politika terimini, 'politics' kelimesi siyaset, 'policy' kelimesi ise tutulan yol, yöntem ve politika olarak tanımlamaktadır. (Çevik ve Demirci, 2008: :9) Kamuoyunda sıklıkla karşılaşılan içgüvenlik politikası, sınır güvenliği politikası, terörle mücadele politikası gibi kavramlar politika teriminin bu ikinci anlamına (policy) işaret etmektedir. Bu çalışmada da politika kavramının en geniş ifadeyle siyaset anlamı üzerinde değil, tutulan yol-yöntem (policy) anlamı üzerinde durulacaktır.

Kamu Politikası

Ulusal politikaların netice itibarıyla bir tür kamu politikası olduğu öngörüldüğünde, kamu politikasının ne olduğunun ortaya konulması gerekmektedir. Kamu politikası kimi yazarlar tarafından "hükümetin yapmayı ya da yapmamayı seçtiği her şey" (Dye, (2007: 3) olarak çok geniş bir çerçeveden tanımlandığı gibi, "bir takım kuruluş veya kişilerin bir sorunu çözmeye izledikleri amaçlı hareketler bütünü" (Anderson, 1990:3) olarak, daha dar perspektifli olarak da tanımlanabilmektedir.

Kimi yazarlar ise kamu politikasını terminolojik olarak tanımlamak yerine sahip oldukları nitelikler ve özellikleri üzerinde durarak izah etmeyi seçmişleridir. Hogwood ve Gunn (1984: 10-13) Bu yaklaşıma göre politikayı şu şekilde tanımlar:

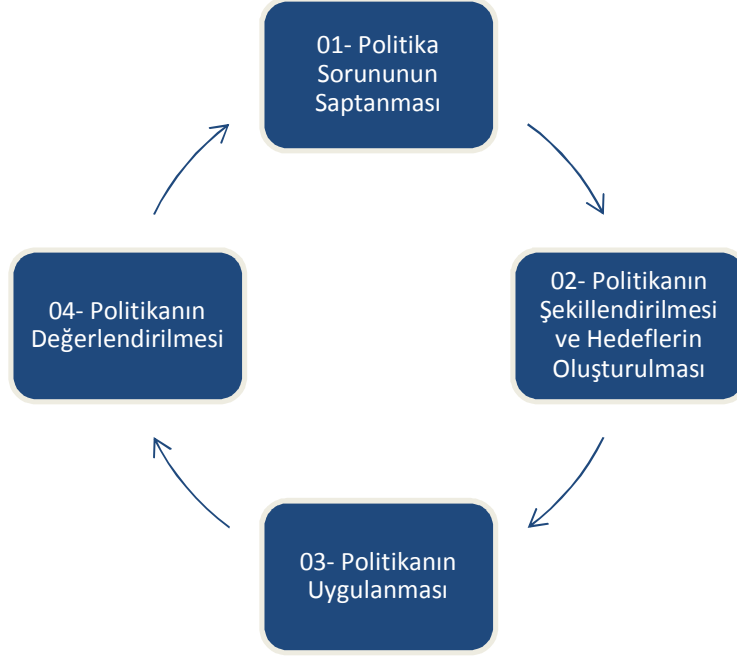
- a) "Karardan daha geniş ve onu da kapsayan bir süreçtir.
- b) Yönetimden, çok fazla ayrılabilen bir şey değildir.
- c) Niyetler ya da amaçlar kadar davranışları da kapsamaktadır.
- d) Olumlu bir hareketi içerdiği gibi hareketsiz/sessiz durmayı da içerir.
- e) Kamu politikaları, önceden tahmin edilen veya edilemeyen sonuçlara sahiptir.
- f) Kamu politikası amaçlı hareketler bütünü olarak tanımlanmıştır. Ancak bazen amaçlar önceden açıklanmayıp sonraya bırakılabilir.
- g) Politika, bir süreç içerisinde işler ve ortaya çıkar.
- h) Kamu politikası kamu kuruluşları için önemli roller içerir. Ancak kamu politikası sürecinde sadece kamu kuruluşları rol oynamaz." (Aktaran: Çevik ve Demirci, 2008: :10-13)

Akademisyenler kamu politikası çalışmalarının genel olarak, siyasi, mesleki ve bilimsel amaçlar doğrultusunda yapıldığını ileri sürmektedir (Ranney, 2008: 5-11). Buna göre siyasi amaçlı yapılan kamu politikası çalışmaları daha ziyade hükümet ya da siyasi partiler tarafından, yapılan iş ve icraatlarının tanıtımı ile uygulanan politikaların halka benimsetilmesi amaçlı olduğundan çoğu zaman tek yönlü (subjektif) olduğu ve tarafız olmadığı ifade edilebilmektedir. Mesleki amaçlı yapılan kamu politikası çalışmaları da siyasi amaçlı çalışmalarla benzerlik göstermektedir. Bunlar da genellikle bir meslek grubu tarafından yapılmakta ve çoğu zaman mesleki konularda sunmuş oldukları hizmetlerin ne kadar gerekli ve önemli olduğunu ortaya koyan çalışmalar olabilmektedir. Oysa bilimsel amaçlı yürütülen kamu politikası çalışmalarında bilimsel kriter ve esaslar daha önemli olduğundan akademik gerçeklik ve bilimsel yeterlilik gibi niteliklere haiz olma kaygısı taşımaktadır. Bu nedenle bilimsel amaçlı yürütülen kamu politikası yaklaşımın daha rasyonel, tarafsız ve gerçekçi olduğu ifade edilebilir.

Kamu Politikası Süreci

Kamu politikası süreci, en genel ifade ile kamu politikasının karmaşık yapısını daha anlaşılır hale getirmenin sistematik bir yöntemi olarak ifade edilebilir. (DiGiammirano ve Trudeau, 2008: 5-11). 'Kamu politikası süreci' adından da anlaşılacağı üzere bir süreç yönetimidir ve bu süreç içerisindeki adım ve aşamaları inceler. Kamu politikası sürecinin aşamaları "Toplumsal sorunların ortaya çıkması, Bu sorunlara karşı sistemin verdiği tepki (tanımlama/formülasyon), bu şekillendirmenin gereği olarak uygulama ve politika alanındaki uygulamaların değerlendirilmesi" olarak özetlenebilir. (Çevik ve Demirci, 2008: :61)

Şekil 1:Kamu Politikası Süreci (Çevik ve Demirci, 2008: 61-62)



Demokratik değerlerin yerleştiği (Stable Democracy) gelişmiş ülkelerde, kamu politikası süreci, önemli ve öncelikli bir konudur. Gelişmiş ülkeler incelendiğinde, kamu politikası analizi ile ilgili çok sayıda bilimsel araştırma ve yayın olduğu görülebilmektedir (Jones, 1984: 24-28; Dye, 2007: 24; Anderson, 1984: 28; . Hogwood B.W. ve Gunn, 1984) Gelişmiş ülkeler için kamu politikası alanındaki bilimsel çalışmalar, sürecin en vazgeçilmez enstrümanı iken az gelişmiş ülkelerde ise bu alandaki bilimsel çalışmalara yeteri kadar önem verilmemekte, hatta çoğu zaman kamu politikası sürecinde bilimsel çalışmalara yer verilmemektedir (Akgül, A. ve Kaptı, 2010: 79).

Devletlerin kamu politikası yapım sürecindeki hassasiyetleri, politika üretilen alanların etkinliğiyle doğrudan ilişkilidir (Dye, 2007; Munger, 2000). Politika oluşturma süreci açısından konu ele alındığında, ulusal güvenliğe ilişkin politika üretilirken devletlerin taşıdığı hassasiyetler, kültürel politikaların oluşturulması sürecinde görülemeyebilir. Potansiyel krizlerden önce ekonomik politikalar üretilirken devletlerin olayı hassas bir şekilde ele alma çabası, kentleşme ya da çevre koruma politikaları üretilirken görülemeyebilir. Bu hassasiyet seviyeleri, toplumdan topluma, ülkeden ülkeye değişebildiği gibi zamandan zamana göre de değişebilmektedir. Örneğin 'sınır politikası' Türkiye açısından her zaman önemli bir politika konusu olmasına rağmen, Suriye'de yaşanan iç savaş sonrasında önemini kat ve kat arttırmıştır.

Özetle kamu politikası süreç analizi; sürecin ortaya çıkmasından uygulama aşamasına ve değerlendirme aşamasına kadar var olan her unsurun değerlendirilmesini, sürece dolaylı ya da doğrudan etki eden tüm faktörlerin sistemli bir şekilde analiz edilmesini ve incelenmesini kapsamaktadır. (Dye, 2007; Munger, 2000; Sabatier, 1986; Hill ve Hupe, 2002; Kraft ve Furlong, 2007). Çalışmanın konusunu ulusal politikalar ile istihbarat ilişkisi oluşturduğundan dolayı makalede kamu

politikası analizlerine kısaca yer verilmiş olup bu bölümde daha özele indirgeyerek ulusal politikaların ne olduğu nasıl oluşturulduğu üzerinde durulmaya çalışılacaktır.

Ulusal Politikalar

Ulusal politika terimi, genelde süreç ve sonuç odaklı (ulusal sağlık politikası vs.) tartışıldığından dolayı bu çalışmada özellikle politika ve kamu politikası kavramları üzerinden tanımlanmaya çalışılacaktır. Ortaya çıkan veya çıkması muhtemel toplumsal sorunların tespit edilmesi ve sorunun giderilmesine yönelik yapılan veya yapılmayan faaliyetler bütünü olarak tanımlanan kamu politikasına paralel olarak, ulusal politikalar da ortaya çıkan ya da çıkması muhtemel ulusal sorunların belirlenmesi ve çözümlenebilmesi amacıyla bu yönde gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetler bütünü olarak tanımlanabilir. Örneğin ulusal sağlık politikası, ulusal güvenlik politikası, sınır politikası, eğitim politikası vb. politikalar, yukarıda çerçevesi çizilen tarzdaki ulusal politikalara örnek olarak sıralanabilir.

“Kamu politikalarının ulusal nitelikli olanları” şeklinde de özetlenebilen ulusal politikalar, kamu politika süreçleri ve analizleri ile de benzerlik göstermektedir. Kamu politikası sürecinin aşamalarının “toplumsal sorunların ortaya çıkması, bu sorunlara karşı sistemin verdiği tepki (tanımlama veya formülasyon), bu şekillendirmenin gereği olarak uygulama ve son olarak politika alanındaki uygulamaların değerlendirilmesi” olarak dört başlık altında ele alındığı ifade edilmişti (Çevik ve Demirci, 2008: :61). Ulusal politika perspektifinden konu ele alındığında ise şu şekilde ulusal politika süreci şu şekilde özetlenebilir:

- a) *Ulusal nitelikteki sorunların ortaya çıkması,*
- b) *Sorunların fark edilmesi ve tanımlanması,*
- c) *Sorunların çözümüne yönelik yol haritası belirlenmesi,*
- d) *Yapılan uygulamalar ve*
- e) *Sürecin değerlendirilmesi.*

Terör tehdidinin hiç olmadığı bir ülkede, toplumda ya da zaman diliminde terörle mücadele politikasından söz etmek gerçekçi bir beklenti değildir. Aynı şekilde terör tehdidi ile sürekli karşı karşıya olan bir devlette ya da toplumda da terörle mücadele politikasının bulunmaması veya ilgililer tarafından bilinmemesi de bir o kadar irrasyoneldir. Burada önemli olan, terörle mücadele politikasının mevcut olup olmadığının nasıl anlaşılacağıdır. Kimi ülkelerde ulusal politikalar yazılı metinlere yansımış, saydam, erişilebilir ve eleştirilebilir iken kimi ülkelerde ise ülkelerin uygulamalarından çıkarsama yapılarak politikaları anlaşılmaya çalışılmaktadır.

Ulusal politikaların yazılı metinlere yansımaları, saydam, erişilebilir ve eleştirilebilir olması ülkelerin siyasi kimlikleri ve demokratik gelişmişlik düzeyleri ile doğrudan ilintilidir. Amerika Birleşik Devletleri gibi demokratik gelişmişlik düzeyleri yüksek ülkelerde (ulusal güvenlik stratejisi ve terörle mücadele konularında bile) ulusal politikalar yazılıdır ve bu belgelere Beyaz Saray’ın internet sayfasından ulaşılabilir.¹ Demokratik gelişmişlik düzeyi düşük (az gelişmiş) ülkelerde ise bu politikalar çoğu zaman gizli, erişilemez ve eleştirilemez niteliktedir. Bu ülkelerde kamu politikası süreçlerinde bilimsel çalışmalara gereksinim duyulmadığı gibi bu ülkelerin politikaları ile ilgili analiz yapmak isteyen akademisyen ve araştırmacılar için erişilebilir tek materyal ülkelerin uygulamaları ve yöneticilerin söylem ve açıklamalarıdır.

Bu tanımlardan anlaşıldığı kadarıyla, kamu politikalarının ortaya çıkması, toplumsal sorunların oluşması ve fark edilmesiyle başlamaktadır ki bu noktada devreye etkili istihbarat faaliyetleri girmektedir. Bu bölümde de istihbarat kavramının ne olduğu analiz edilerek ulusal istihbarat faaliyetleri mercek altına alınmaya çalışılacaktır.

¹ Örneğin Amerika Birleşik Devletleri Başkanlığı (Seal of the President of the United States - White House) tarafından Mayıs- 2010’da Yayınlanan 60 sayfalık, Ulusal Güvenlik Stratejisi (National Security Strategy) belgesine de bu sayfadan erişilebilir. Erişim Tarihi: 10.11.2014, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

İstihbarat Kavramı ve Ulusal İstihbarat Faaliyetleri

İstihbarat kavramı, istihbarat teorisi ve istihbarat algısı birbirinden farklı kavramlardır. İstihbarat denildiğinde genellikle, ajanlar, suikastler, silahlı ve gizemli adamlar akla gelmektedir ki bu istihbaratın çok küçük bir parçasını oluşturan örtülü operasyonları ifade etmektedir. Oysa Özdağ'a göre istihbarat örtülü operasyon olarak tanımlanan operatif faaliyetlerden ziyade bilgi toplanması sürecidir. (Özdağ, 2008: 27).

Bu yaklaşım da gösteriyor ki istihbarat kavramının tanımı bile farklı perspektiflerle ele alınabilmektedir. İstihbarat kimi zaman kurum, kimi zaman süreç kimi zaman da ürün olarak ifade edilmekte ve bu çerçevede tanımlanmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde istihbarat ile ilgili farklı perspektiflerden gelen istihbarat tanımlarına yer verilerek kavram zenginliği ortaya konmaya çalışılacaktır.

İstihbarat Kavramı

İstihbaratı, "bilginin en geniş manadaki hâli" (Kahn, 2008; 4) olarak tanımlayan Kahn istihbaratı ürün olması niteliğini öne çıkararak genel ifadelerle özetlerken, Atay istihbaratı "yabancı bir hükümetin veya siyasi partinin yıkılması, yabancı devlet adamları veya hedeflerinin ziyanına uğratılması, kişi veya ajanların kaçırılması veya öldürülmesinden ayrı olarak bir ülkenin rakiplerinden daha fazla avantaj sağlaması veya en azından yaşamaya devam etmesini sağlayan bilginin toplanması" (Atay, 1996: 80) olarak tanımlamaktadır.

Kent ise istihbaratı, bilginin özellikli türünün peşini kovalayan, aktif kişilerin oluşturduğu fiziksel bir organizasyon olarak tanımlarken istihbaratın kurum (örgüt/organizasyon) olma niteliğini öne çıkarmaktadır ve Kent'e göre bu organizasyon, yabancı ülkeleri izleme ve bu ülkelerin geçmişlerini, şimdiki zamanlarını ve muhtemel geleceklerini yorumlamaya hazırlıklı olmalıdır. Kent, 2003: 1)

İstihbarat süreç odaklı olarak kısaca, "bilginin toplanması, karşılaştırılması, değerlendirilmesi, analizi, birleştirilmesi, ve yorumlanması süreci" şeklinde tanımlanmaktadır (Intelligence Threat Handbook, 1996: 1-2). Özdağ ise farklı istihbarat tanımlarını, istihbarat çarkı/süreci ışığında derleyerek şu şekilde kapsamlı bir istihbarat tanımı önermektedir:

"İstihbarat, ulaşılabilen bütün açık, yarı açık ve gizli kaynaklardan her türlü aracın kullanılması sonucunda elde edilen her türlü veri, malumat ve bilginin ulusal genel veya ulusal özel plandaki politikaların gerçekleştirilmesi ve ulusal politikalara zarar verilmesinin engellenmesi amacı ile toplandıktan sonra önemine ve doğruluğuna göre sınıflandırılması, karşılaştırılması, analiz edilerek değerlendirilmesi süreci sonucunda ulaşılan bilgidir."

Roy Godson, ulusal istihbaratı süreç odaklı tanımlarken üç temel başlık altında inceler:

- "Toplama, analiz, üretim ve dağıtım aşamalarından oluşan istihbarat çarkının, yabancı hükümetler, siyasi partiler, örgütler, ordular, kişiler ile ilgili bilgi toplanması (intelligence),*
- Diğer hükümetlerin benzer faaliyetlerinin etkisizleştirilmesi (counter-intelligence),*
- Diğer hükümetlerin ve grupların davranışlarını etkileyecek örtülü operasyon süreçleri (covert-actions)"*

İstihbaratı salt olarak ürün, süreç ve kurum olarak gören yaklaşımların yanı sıra, istihbarat akademisyenlerce bir bilim olarak da görülebilmektedir ve "her tür politik, ekonomik, sosyal ve askeri olayı anlamayı ve gelişmeleri öngörmeyi amaçlayan evrensel bir sosyal bilim" olarak tanımlanmaktadır (Herman, 1999: 116). İstihbarat hem amaçları hem de kullandığı yöntemler açısından bilim olarak tanımlanabildiği gibi interdisipliner bir alan olması nedeniyle bilimsel alan ve bilimsel gelişmeler ile doğrudan ilişkilidir.

İstihbarat süreci baz alındığında hem bilgi toplama aşamaları hem de bilginin analiz edilmesi ve değerlendirilmesi süreci dikkatleri çekmektedir. Yani istihbarat sadece bilgidir ve bilginin toplanmasından ibaret değildir bilakis bilginin değerlendirilmesi ve analiz süreci ile doğrudan ilintilidir. Bu yaklaşımı öne çıkaran McDowel istihbaratı tanımlarken, "bilinenin, ona

eklenilen yeni bilginin ve sonunda bunların karışımının yorumunun tümü” olarak konuyu ele almaktadır (McDowel, 1998: 11).

İstihbarat Türleri ve Ulusal İstihbarat

İstihbarat faaliyetleri akademisyenler tarafından; amaçlarına, tüketicilerine, metotlarına, gizlilik tiplerine ve istihbarat çarkına (metotlarına) göre tanımlanmaktadır ve bu farklı tanımlamalarda öne çıkan değişimler/farklılıklar ise birbirine benzeyen ya da ayrışan farklı istihbarat türleri olduğunu göstermektedir (Randol, 2009: 2). Johnson da istihbaratın yapıtaşlarının hedef (target), görev (mission) ve organizasyon/altyapı (infrastructure) olduğunu ifade etmektedir (Johnson, 2003: 638-663; 641). İstihbaratın bu yapıtaşlarındaki niteliksel farkların da yine farklı istihbarat türlerini işaret ettiği söylenebilir.

Özdağ, “İstihbarat Teorisi” isimli eserinde istihbarat türlerini, hedeflere göre, alanlarına göre, ölçeklerine göre, metot ve taktiklere göre ayrıştırarak, farklı istihbarat türlerinin birbirinden ne ölçüde ve nasıl ayrıştığını detaylı bir biçimde tartışmıştır.

Şekil:2 İstihbarat Türleri (Özdağ, 2008)

Milli Güç Hedeflerine Göre	Alanlarına Göre	Ölçeklerine Göre	Metotlarına Göre
Coğrafya	Askeri İst.	Stratejik İstihbarat	İnsani İstihbarat
Nüfus	Biyografik İst.	Operasyonel İstihbarat	Telepati İstihbaratı
Doğal Kaynaklar	Ekonomik İst.	Taktik İstihbarat	Teknik İstihbarat
Ekonomik Güç	Bilim ve Teknoloji İ.	Entegre İstihbarat	Sinyal İstihbaratı
Askeri Güç	Ulaşım ve İletişim İ.		Fotoğraf İstihbaratı
Politik Güç	Coğrafi İst.		Uydu İstihbaratı
Psikolojik Güç	Siyasi İst.		Nükleer İstihbaratı
	Sosyal İst.		Radar İstihbaratı
	Siber İst.		Akustik İstihbarat
			Elektronik İstihbarat
			Elektromanyetik İst.
			Tıbbi İstihbarat

İstihbaratın, alanlarına göre, ölçeklerine göre ve metotlarına göre değişiklik gösterdiği, bu değişikliklerden de farklı istihbarat türlerinin ortaya çıktığı söylenebilir. Örneğin stratejik istihbarat, “şimdiki ve gelecekteki politik, askeri, ekonomik, kültürel, kriminal dış politik genel eğilimler; bir ülkeye ittifaka veya şirkete yönelik muhtemel tehditler ve bu tehditlerdeki muhtemel değişimler” üzerinde yoğunlaşırken, taktik istihbarat, “düşmanın aktüel amaç ve kapasitelerini anlamaya yönelik, süren bir operasyonu desteklemek için” yapılan bilgi toplama, operasyonel istihbarat ise “belli bir amaca veya amaçlar bütününe yönelik olarak iç içe geçmiş uyumlu taktik istihbarat eylemlerinden oluşan” bir kombine istihbarat faaliyeti olarak görülmektedir (Özdağ, 2008: 59).

Terörle mücadele istihbaratı, bir tür kriminal istihbarat olmakla beraber terör suçunu önlemeye, önlenemeyen durumlarda gerçekleşen terör eylemlerini aydınlatmaya ve faillerini yakalamaya yönelik dar perspektifli bir istihbarat türü iken, güvenlik istihbaratı daha geniş bir manada toplumsal güvenliği tesis etmeye dönük yapılan bütün istihbarat faaliyetlerini ifade etmektedir (Beren, 2011). Kriminal istihbarat ya da terörle mücadele istihbaratı gibi dar kapsamlı istihbarat türlerinin aksine ulusal istihbaratın konusu her şeydir ve milli gücü² oluşturan bütün temel unsurlara yönelik gerçekleştirilir (Özdağ, 2008: 145-154).

İstihbarat milli güvenlik politikasının en temel parçasıdır ve onun doğru ve etkin kullanılması durumunda istihbarat, ulusal güvenliğe yönelik tehlikelere karşı ilk savunma hattını oluşturmaktadır (Johnson, 1996: 7).

Konu başka bir perspektiften ele alındığında, ulusal istihbaratın en belirgin niteliği ulusal olmasıdır ve ulusal politikalarla doğrudan ilintilidir. Örneğin ABD ve Britanya gibi

² Özdağ ‘Milli Güç’ü, savaşta ve barışta, silahlı kuvvetler ile birlikte, milli hedeflere ulaşmak için, milli bir devletin politik, ekonomik ve psikolojik güçlerini kullanma bilim ve sanatı olarak tanımlamaktadır.

demokratikleşme düzeyi yüksek, gelişmiş ülkelerde ulusal istihbarat kurumları öncelikli olarak, dış politika uygulayıcılarını bilgilendirme ve desteklemeyi hedeflemektedir.

Ulusal Politikaların Oluşturulması Sürecinde İstihbarat

Ulusal politika süreçlerinin aşamalarının, “toplumsal sorunların ortaya çıkması, sorunların tanımlanması ve formülize edilmesi, bunun gereği olarak uygulama ve son olarak uygulamaların değerlendirilmesi” (Çevik ve Demirci, 2008: 61) olarak özetlendiği hatırlandığında, karar alıcılar açısından ulusal istihbaratın ne denli önemli olduğu bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Çünkü siyasi karar alıcılar, ulusların karşı karşıya olduğu fırsatları ve tehditleri öngörmekle yükümlüdür (Özdağ, 2008: 20).

Kimi istihbarat tanımları da doğrudan bu noktaya dikkatleri çekmekte ve istihbaratı “karar alıcıların istemleri doğrultusunda, haber ve bilgilerin açık, yarı açık ve gizli olarak toplanması, değerlendirilmesi (analizi) sonucu elde edilen bilgi” olarak tanımlamaktadır (Özdağ, 2008: 29). Bu çerçevede istihbaratın dört temel niteliği şu şekilde özetlenebilir:

- a) *Stratejik bir baskın veya sürpriz ile karşı karşıya kalınmasının engellenmesi,*
 - b) *Uzun vadeli bir perspektif ve öngörü sağlanması,*
 - c) *Politika oluşturma sürecine yardımcı olunması ve*
 - d) *Bir devletin bilgilerini, ihtiyaçlarını ve yöntemlerini gizlemesidir*
- (Lowenthal, 2000: 2-5).

Bilginin çeşitlendiği, kitle iletişim araçları ve internetin de yaygınlaşmasıyla birlikte bilginin kartopu büyümesi ile çoğaldığı günümüzde karar alıcıların tüm etmenleri göz önüne alarak tercihini ve kararını rasyonel bir şekilde yapabilmesi için profesyonel danışmanlık/yönlendirme, hayati derecede önemlidir. Bu nedenle istihbarat ve güvenlik kavramları günümüz karar vericileri ve politika yapımcıları tarafından üzerinde hassasiyetle durulan ve önem verilen öğelerdir (Omand, 2009).

Kahn, istihbaratın tarihsel teorisi isimli eserinde, istihbaratın iki temel prensibinden birinin, istihbaratın savaşta ve mücadelede esas unsur değil, yardımcı kuvvet olduğunu ifade etmektedir. (Kahn, 2008: 6) Yani bu görüşe göre savaşta kazanan, aktif görev yapan silahlı birliklerdir. Ancak istihbarat onlara etkili bir destek unsuru olarak katkı sağlamaktadır. Bu yaklaşım sadece askeri istihbarat ile de sınırlı değildir ulusal güvenliğe de uyarlanabilir. Örneğin ulusal politikaların uygulanmasında Silahlı Kuvvetlerin ya da para piyasalarının ne denli gücü varsa da sadece destek unsuru olan ve gücü pekiştirmeyi hedefleyen istihbarat faaliyetleri yan unsur olarak destek birimini oluşturmaktadır. Buradaki yan unsur ya da destek birimi ifadesi konunun (istihbaratın) önemini azaltmamakta aksine doğru ulusal politikaların doğru bir şekilde ve doğru zamanda hayata geçirilebilmesi için olmazsa olmaz bir koşul olarak kendini göstermektedir.

Sonuç

Küreselleşme ve bilgi çağı ile birlikte, eski değer, norm ve kavramların hızlı bir dönüşüm yaşadığı günümüzde, ulusal politikaların etkileri de ulusal politikaların oluşturulması süreci de eskiye nazaran daha fazla önem kazanmaktadır. Kamu politikası sürecinin işletilmesinde bilimsel araştırmaların rolü arttığı gibi istihbaratın da bu süreçteki etki değeri artmaktadır. Bu gerçeklik de istihbarat ve ulusal politikalar arasındaki dengeyi ne yönde etkilemektedir veya etkilemelidir?

Demokratik değerlerin yerleştiği gelişmiş ülkelerde ve toplumlarda kamu politikası süreçlerinin bilimsel aşamalarla yürütüldüğü, bu sürece destek veren unsurların başında istihbarat kavramının / faaliyetinin geldiği, istihbaratın ulusal politikalar nezdinde önemli ve güçlü bir yardımcı unsur olduğu fakat ulusal politikaları yönlendirme noktasında tek güç ya da baskın güç olmadığı araştırma kapsamında yürütülen literatür çalışmalarından anlaşılmaktadır.

Demokratik toplumlarda temel olan siyasi karar alıcıların politika üretme sürecindeki talepleri olduğundan, istihbarat bu taleplere cevap veren sadece bir araçtır. Bu aracın profesyonelce kullanılması, topluma karşı saydam, hesap verilebilir ve hukuki nitelikte olan

politika üretme sürecine pozitif destek sağladığı gibi, kamu yararını baz alan bir etki arttırma çabası olarak da görülebilmektedir.

KAYNAKÇA

- AKGÜL, Arif ve KAPTI, Alican (2010), Türkiye'nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi, içinde Yerelden Küresele Sınır Aşan Suçlar (Ed. Özeren, S.; Sözer, M.A. ve Demir, O.Ö.) Ankara: Polis Akademisi Yayınları.
- ANDERSON, James E. (1990), Public Policy Making, London, Thomas Nelson and Sons Ltd.
- ATAY, Mehmet (1996), "Stratejik Ulusal Güvenlik İstihbaratı" Strateji Dergisi, Sayı: 1.
- BEREN, Fatih (2011), "Terörle Mücadele İstihbaratı", içinde (Ed. S. Özeren ve M. Sever) , Terörizm Paradoksu ve Türkiye, Ankara: Karınca Yayınları.
- ÇEVİK, H. Hüseyin ve DEMİRCİ, Süleyman (2008), Kamu Politikası, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- DIGIAMMIRANO, Frank ve TRUDEAU, Lena (2008), Virtual Networks: an opportunity for government, *Public Manager*, 37(1), s. 5-11.
- DYE, Thomas R. (2007), Understanding Public Policy, NY. Prentice Hall.
- HERMAN, Michael (1999), Intelligence Power in Peace and War, Cambridge University Press.
- HILL Michael ve HUPE Peter (2002), Implementing public policy: Governance in theory and practice. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- HOGWOOD, Birian W. ve GUNN, Lewis A. (1984), Policy Analysis for the Real World, Oxford, Oxford University Press.
- Intelligence Threat Handbook (1996), The Interagency OPSEC Support Staff.
- JOHNSON, Loch K. (1996), US Intelligence in a Hostile World, Secret Agencies, Yale University.
- JOHNSON, Loch K. (2003), "Preface to Theory of Strategic Intelligence", *International Journal of Intelligence and counter Intelligence*, Vol:16, s. 638-663,
- JONES, Charles O. (1984), An Introduction to the Study of Public Policy, Monterey-California, Brooks/ Cole Publishing Company.
- KAHN, David (2008), "An Historical Theory of Intelligence", in *Intelligence Theory: Key Debates and Questions* (ed: Peter Gill, Stephin Marrin, Mark Phythian), Taylor & Francis.
- KENT, Sherman (2003), Stratejik İstihbarat, Ankara: ASAM Yayınları.
- KRAFT, Michael E. ve FURLONG Scott R. (2007), Public Policy: politics, analysis and alternatives, Washington DC: CQ Press.
- LOWENTHAL, Mark (2000), Intelligence, from secrets to policy, Washington D.C.
- MCDOWEL, Don (1998), Strategic Intelligence, A Handbook for Practitioners, Managers and Users, Australia.
- MUNGER, Michael C. (2000), Analyzing Policy: choices conflicts and practices, New York, W.W. Norton and Company.
- OMAND, David, (2009), "Securing The State", London: Hurst Company.
- ÖZDAĞ, Ümit (2008), *İstihbarat Teorisi*, Ankara: Kripto Yayınları.
- RANDOL, Mark A. (2009), Homeland Security Intelligence: perceptions, statutory definitions and approaches, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, s. 1-17.
- RANNEY, Austin (Ed.) (1968), Political Science and Public Policy, Chicago, Markham.
- SABATIER, Paul A. (1986), Top-down and bottom-up approaches to implementation research, *Journal of Public Policy* 6(1), s. 21-48.