



This project is funded by the European Union.  
Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.



# Parlamente Gözetim Mekanizmaları Teknik Eğitim Programı

## Modül 1: İç Güvenlik Kuvvetlerinin (İGK) Parlamento Tarafından Gözetiminin Temel Kavramlarına Giriş:

### Avrupa Birliği'nden İyi Örnekler

Prof. Dr. Em. Paul Ponsaers





This project is funded by the European Union.  
Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

# Giriş: Stratejik Plan



## Giriş

1. “Trias Politica” (Kuvvetler Ayrılığı)
2. “Gözetimin” beş altın ilkesi
3. “Gözetimin” anlamı
4. “Gözetimin” amaçları
5. “Gözetimin” farklı formları
6. İGK üzerinde Parlamento Gözetimi
7. Parlamento gözetiminin şartları

## *TBMM için Stratejik Planın Stratejik Amaçları*

- **SA 1.** Sivil Toplum Kuruluşları (STK) ve üniversiteler dahil diğer paydaşlarla ilişki kurmak sureti ile TBMM'nin katılımcı kapasitesinin geliştirilmesi
- **SA 2.** Bağımsız bir gözetim kurumu ile birlikte İGK'nin parlamento tarafından etkili bir şekilde gözetiminin tesis edilmesi
- **SA 3.** İGK'nin bütçe ile ilgili gözetiminin güçlendirilmesi
- **SA 4.** İGK'nin gözetiminin güçlendirilmesi için Meclis ile Yürütme arasındaki ilişkinin yeniden düzenlenmesi
- **SA 5.** Mevcut hükümet sistemine paralel olarak meclis komisyonlarının yapısının yeniden düzenlenmesi





This project is funded by the European Union.  
Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

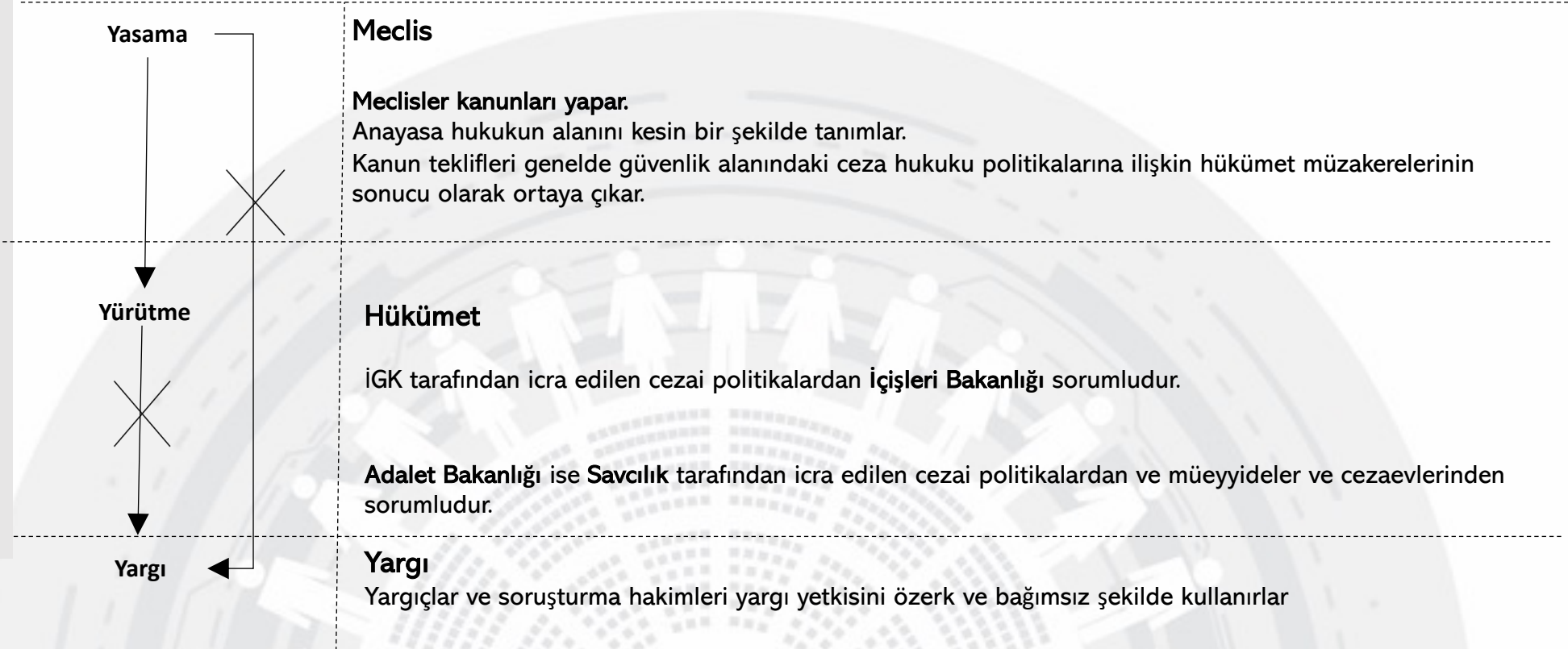
# 1. “Trias Politica” (Kuvvetler Ayrılığı)



## Giriş

1. “Trias Politica” (Kuvvetler Ayrılığı)
2. “Gözetimin” beş altın ilkesi
3. “Gözetimin” anlamı
4. “Gözetimin” amaçları
5. “Gözetimin” farklı formları
6. İGK üzerinde Parlamento Gözetimi
7. Parlamento gözetiminin şartları

Hükümetin eylemleri üzerinde gözetim, hukukun üstünlüğünün temel direklerinden biri olarak görülebilir. Bu durum, Montesquieu'nun “kuvvetler ayrılığı” düşüncesinde ve sonuçta ortaya çıkan “güç dengesinde” dile getirilmiştir.





This project is funded by the European Union.  
Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

## 2. “Gözetimin” Beş Altın İlkesi



### Giriş

1. “Trias Politica” (Kuvvetler Ayrılığı)
2. “Gözetimin” beş altın ilkesi
3. “Gözetimin” anlamı
4. “Gözetimin” amaçları
5. “Gözetimin” farklı formları
6. İGK üzerinde Parlamento Gözetimi
7. Parlamento gözetiminin şartları

1. Gözetim her zaman için **başkalarının** eylemleri ile ilgilidir. Kişinin kendi eylemlerine ilişkin gözetimde bulunması olsa olsa kendi hatasını fark etmesidir ve aslında “kendi kendini denetlemek” diye de bir şey yoktur. Gözetim hiçbir zaman için “eylemin faili” tarafından yapılmaz;
2. Gözetim her zaman için **hukuki standartların** korunması ile alakalıdır. Gözetim, kanun tarafından öngörölmüş davranışın denetlenmesini hedefler;
3. Gözetim yeni çıkarlar veya değerler yaratmaz: Dolayısı ile **doğası gereği muhafazakardır** (“maç oynanırken oyunun kurallarını değiştirmeyin”);
4. Gözetimin olmaması **körlemesine icraata** yol açar: eylemlerin standartlara uyup uymadığına bakılmaz;
5. Gözetim, uygulanacak bir standartlar sistemiyle başkaları / üçüncü taraflar eliyle yapılır. Kamu sektöründe, bu standartlar sistemi **yasal düzenlemelere dayanır**. Başka bir deyişle, kamusal aktörler tarafından yapılacak denetim için daima bir yasal temel mevcuttur.







This project is funded by the European Union.  
Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

### 3. “Gözetimin” anlamı



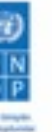
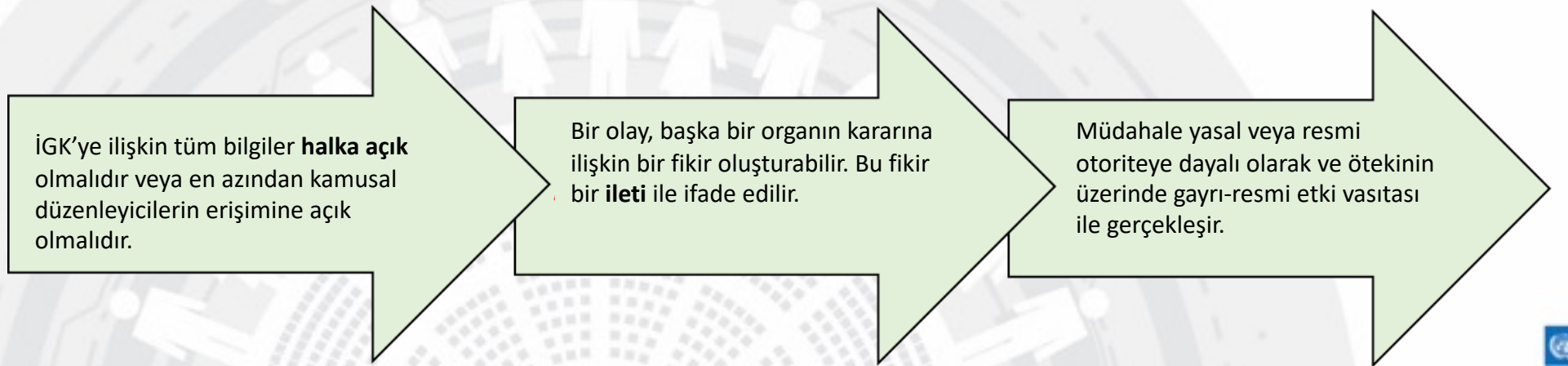
#### Giriş

1. “Trias Politica” (Kuvvetler Ayrılığı)
2. “Gözetimin” beş altın ilkesi
3. “Gözetimin” anlamı
4. “Gözetimin” amaçları
5. “Gözetimin” farklı formları
6. İGK üzerinde Parlamento Gözetimi
7. Parlamento gözetiminin şartları

#### “Gözetimin” birçok anlamı vardır

- **Yönetimsel Tanım:** “Gözetim, bir eylemin, o eylem için belirlenen gereklilikleri karşılayıp karşılamadığı hakkında **bilgi toplamayı**, sonrasında **onunla ilgili bir düşünce oluşturmayı** ve muhtemelen de bunun sonucu olarak **bir müdahalede bulunmayı içerir.**”
- **Hukuki Tanım:** “Bir kurum ancak **yasada** açıkça belirtilen **bir müdahale seçeneğine sahip olduğunda**, bu kurum denetimci olarak görevlendirilebilir.”

Üç kilit yetki **her zaman için** bulunur :





This project is funded by the European Union.  
Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

## 4. “Gözetimin” amaçları



### Giriş

1. “Trias Politica” (Kuvvetler Ayrılığı)
2. “Gözetimin” beş altın ilkesi
3. “Gözetimin” anlamı
4. “Gözetimin” amaçları
5. “Gözetimin” farklı formları
6. İGK üzerinde Parlamento Gözetimi
7. Parlamento gözetiminin şartları

### *Gözetim neden tertiplenir?*

**Yasal düzeni** en iyi şekilde idame ettirmek

**Adil ve verimli bir yargılama** için, aşağıdakilere uyulmalıdır

- Hukukun üstünlüğü ve
- İlgili (uluslararası) standartlar

1. Bir sistemin veya yapının demokratik meşruiyetini teminat altına almak.

Kurumlar veya hizmetlerin kanunlar çerçevesinde **bağımsız hareket alanları** vardır. Gözetim – neticede – **kanun koyucunun bizzat kendine ait düzeltici olasılıklar** hakkında iç görü sağlar ve bunları **destekler**.

**→ Kanun koyucu sistemde veya kurumun yetkilerinde değişiklik yapmadıkça, meşrudur.**





This project is funded by the European Union.  
Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

## 4. “Gözetimin” amaçları



### Giriş

1. “Trias Politica” (Kuvvetler Ayrılığı)
2. “Gözetimin” beş altın ilkesi
3. “Gözetimin” anlamı
4. “Gözetimin” amaçları
5. “Gözetimin” farklı formları
6. İGK üzerinde Parlamento Gözetimi
7. Parlamento gözetiminin şartları

2. Sistemin ve işi yapan kurumun meşruiyetine göre, gözetim ilgili kurumun kanuna ve genel menfaate uygun biçimde hareket etmesini sağlamayı amaçlar.

→ Bu genellikle denetim kuruluşunun ve daha üst düzey yönetişimin çıkarı olarak tanımlanır

3. Gözetim, iyi yönetişimin standartlarına iç görü oluşturur.

Gözetim, denetim kurumları ve kişilerinin değerlendireceği iyi uygulama standartlarını ortaya koyar.

→ Bu, işlemin yapılması esnasında uyulması zorunlu olan standartlara, halka açık bir iç görü kazandırır. Bu konularla alakalı normatif bir değer tartışması vardır.

4. Bu normatif iç görü ile birlikte, gözetim kurumu denetlenen kurumun eylemlerini etkiler.

→ Bazen gayri resmi ama genelde içtihat ve politika kuralları, siyasi yargılar ya da başka unsurlar vasıtasıyla etki gerçekleşir.





This project is funded by the European Union.  
Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

## 4. “Gözetimin” amaçları



### Giriş

1. “Trias Politica” (Kuvvetler Ayrılığı)
2. “Gözetimin” beş altın ilkesi
3. “Gözetimin” anlamı
4. “Gözetimin” amaçları
5. “Gözetimin” farklı formları
6. İGK üzerinde Parlamento Gözetimi
7. Parlamento gözetiminin şartları

5. Gözetim, gücün tek elde toplanması olasılığını engellemek için kuvvetler ayrılığı anlamına gelen ‘**kontroller ve dengeleri**’ sağlar. Belli kararlar **münhasıran tek bir aktöre atfedilmez**. Temyiz, yönlendirmeler ve standartlar (örneğin şiddet talimatı) buna örnektir.  
→ **Bu güçler birincil sorumlu aktörden alınır: daha üst düzey bir yapı ile istişare ve eşgüdüm yapılması gerekir ya da kararların gözden geçirilmesi yolu açılır.**

6. **Uygulamada sistemlerin nasıl çalıştığına** ilişkin bilgi toplanması. Bu kısım, **kalite, erişilebilirlik ve verimlilik** (etkililik) ve aynı zamanda idareye ilişkin kişisel özgürlükler veya bireysel hakların korunması ile alakalıdır.  
→ **Mevzuat ve uygulama her zaman için birbirlerini etkiler: gözetimin sağladığı iç görülerin bazıları sayesinde kanun yapıcı sistemin bir bütün olarak istenilen sonuçları yaratıp yaratmadığını değerlendirebilir.**







This project is funded by the European Union.  
Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

## 4. “Gözetimin” amaçları



### Giriş

1. “Trias Politica” (Kuvvetler Ayrılığı)
2. “Gözetimin” beş altın ilkesi
3. “Gözetimin” anlamı
4. “Gözetimin” amaçları
5. “Gözetimin” farklı formları
6. İGK üzerinde Parlamento Gözetimi
7. Parlamento gözetiminin şartları

7. Gözetim aynı zamanda **organların eylemlerinin verimliliğini** de teşvik eder. Hepsinden öte, eğer uygulama standarda sadık kalırsa, verimli olduğu kabul edilir.  
**→ Denetleme genelde kamu kaynaklarının doğru kullanılıp kullanılmadığı hakkındaki yargıları da içerir. Biz ayrıca denetimin de etkili olmasını isteriz.**

8. **→ Aynı amaç kalitenin sağlanması için de geçerli olabilir.**  
Örnek olarak, Eğitim müfettişleri açık bir şekilde gözetim vasıtası ile eğitimin kaliteli olmasını sağlamayı hedefler.





This project is funded by the European Union.  
Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

## 5. “Gözetimin” farklı formları



### Giriş

1. “Trias Politica” (Kuvvetler Ayrılığı)
2. “Gözetimin” beş altın ilkesi
3. “Gözetimin” anlamı
4. “Gözetimin” amaçları
5. “Gözetimin” farklı formları
6. İGK üzerinde Parlamento Gözetimi
7. Parlamento gözetiminin şartları

### *İç ve dış gözetim arasındaki fark*

- **İç gözetim** bir aktörün **kendi kendi içerisinde** organize edilen denetimi ifade eder (emniyet teşkilatı içerisinde polisin hiyerarşik gözetimi).
- **Dış gözetim aktörün dışında başka denetim yapıları tarafından** (örnek olarak, Polisi denetleyen Savcılık, bunun yanında bağımsız şikayet komisyonları ve Kamu Denetçiliği). Nihayetinde, kanun yolları uygulanmak suretiyle (temyiz, istinaf ve itiraz), sürecin katılımcıları cezai kararlara itiraz edebilir ve bu sayede harici denetimi işletebilirler.

### *Operasyonel yönetim üzerindeki gözetim ile politika odaklı gözetim arasındaki fark*

- **Operasyonel yönetim ve iş süreçlerinin** gözetimi de vardır ve İGK’lerin kanunlara uyup uymadıklarını kontrol etmek için yapılır. Bunun sonucunda disiplin cezaları uygulanabilir. Ancak bu eğitimin ana konusu bu değildir.
- Burada odaklanacağımız konu İGK’lerin **“doğru şeyleri iyi bir şekilde yapıp yapmadıkları”**, başka bir deyişle acaba “istediğimiz İGK’ye sahip miyiz?” sorusudur. Bunun için, etkileri, sonuçları ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını ölçerek çok sayıda göstereyi kullanabiliriz. Ayrıca İGK ile ilgili vatandaşlardan gelen şikayet sayısı da bu değerlendirmenin bir parçası olabilir.





This project is funded by the European Union.  
Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

## 6. İGK Üzerinde Parlamento Gözetimi



### Giriş

1. “Trias Politica” (Kuvvetler Ayrılığı)
2. “Gözetimin” beş altın ilkesi
3. “Gözetimin” anlamı
4. “Gözetimin” amaçları
5. “Gözetimin” farklı formları
6. İGK üzerinde Parlamento Gözetimi
7. Parlamento gözetiminin şartları

Parlamentonun misyonunun Parlamentonun rolünü belirlemesi beklenir, başka bir deyişle Misyon, “**Ne**” sorusuna cevap vermek suretiyle içerisinde Parlamentonun rolünün tanımını barındırır.

Çoğu Devlette Parlamentonun rolü şu şekilde tanımlanır:

- **Denetim:** Yürütmenin yaptığı işleri kontrol etmek ve doğruluğunu tartışmak
- **Kanun yapma:** İyi kanunlar yapmak ve mevcut kanunları değiştirmek
- **Tartışma:** Gündemdeki önemli konuları tartışmak
- **Bütçe Kontrolü:** Hükümet harcamalarını kontrol etmek ve onaylamak

### “Denetim”

- **Genel:**
  - “Yürütmenin yaptığı işleri kontrol etmek ve doğruluğunu tartışmak”: Yürütme ile doğrudan iletişim gerektirir ve Yürütme organından belge edinebilir; Yürütme ile irtibat ofisleri;
  - Mecliste soru önergeleri vermek = Meclisin kılıcı; belli yeterlikler; uzmanlık; tüm siyasi grupların oransal olarak katılımı
- **İGK’ye özgü:**
  - Asgari olarak Yürütme organından bilgiye erişim ancak azami olarak da diğer kaynaklardan tamamlama
  - Meclis Soru Önergeleri = İGK’ler hakkında bilgi edinme yolu
  - Bağımsız şikayet sistemleri; bağımsızlık kriterleri; şikayet sisteminin bizzat kendisinin gözetimi





This project is funded by the European Union.  
Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

# 6. İGK Üzerinde Parlamento Gözetimi



## Giriş

1. “Trias Politica” (Kuvvetler Ayrılığı)
2. “Gözetimin” beş altın ilkesi
3. “Gözetimin” anlamı
4. “Gözetimin” amaçları
5. “Gözetimin” farklı formları
6. İGK üzerinde Parlamento Gözetimi
7. Parlamento gözetiminin şartları

## “Kanun Yapma”

- **Genel:**
  - “Kanun yapmak ve mevcut kanunları değiştirmek ve bunu kalitatif bir biçimde yapmak”:
  - Açık ve net çalışma esasları ihtiyacı; yeterli organizasyonel, araştırma ve uzmanlık kapasitesi ve ayrıca yasama uzmanlarının varlığı
- **İGK’ye özgü:**
  - Başarılı bir İGK gözetiminin köşe taşı tüm İGK’ler için bir kanunun var olmasıdır : Gözetimin yeterli düzeyde organize olabilmesi için sağlam bir hukuki zemine ihtiyaç vardır
  - Önemli sorular: (1) İGK’ler üzerinde hangi konuda kimin otorite ve liderliği vardır?; (2) İGK’lerin görev ve yetkileri nelerdir?; (3) Bu görevler nasıl icra edilmelidir ve neler yasaktır?

## “Tartışma”

- **Genel:**
  - “Çoğunluğun hakları ile azınlıkların/muhalefetin hakları arasındaki denge”; gündem belirleme, oylama prosedürleri, orantısallık ilkesi uyarınca aday gösterme;
- **İGK’ye özgü :**
  - Güvenlikle ilgili konularla ilgilenen, İGK’lerin işlevlerini seçkisiz denetleme yetkisine sahip Meclis İhtisas Komisyonları







This project is funded by the European Union.  
Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

# 6. İGK Üzerinde Parlamento Gözetimi



## Giriş

1. “Trias Politica” (Kuvvetler Ayrılığı)
2. “Gözetimin” beş altın ilkesi
3. “Gözetimin” anlamı
4. “Gözetimin” amaçları
5. “Gözetimin” farklı formları
6. İGK üzerinde Parlamento Gözetimi
7. Parlamento gözetiminin şartları

## “Bütçe Kontrolü”

- **Genel:**
  - “programlar ve projeler düzeyinde bütçe kontrolü yapma” yetkisi
  - “(ilave) bütçe tekliflerini onaylama veya reddetme hakkını kullanma” yetkisi vs.
- **İGK’ye özgü:**
  - Güvenlik ile ilgili konularla ilgilenen ve İGK’nin işlevlerini seçkisiz şekilde denetleme yetkisine sahip özel meclis komisyonları
  - amaç: İGK için gerçekçi ve adil bir bütçe tahsisi ve bu kuruluşlar arasında bütçe araçlarının tahsisi, ancak belli amaçlar için yapılan harcamaların değerlendirilmesini zorunlu hale getirerek güvenlik politikalarını Meclisin arzu ettiği doğrultuya götürmek için bir araç olarak da kullanılabilir.

## “Katılım”

- **Genel:**
  - Meclisteki oturumlar, anketler, yuvarlak masa toplantıları, çevrim içi ve belediye meclis toplantıları vasıtası ile sivil toplumdaki paydaşların katılımı
  - Sivil toplum ile ideal iletişim (yeni düşüncelere açık ve dağıtıcı bir şekilde)
- **İGK’ye özgü:**
  - Polisin performansına ilişkin yıllık raporların tartışılması; vatandaşlar için bağımsız bir şikayet sisteminin raporlaması
  - İç ve dış uzmanlığın geliştirilmesi



This project is funded by the European Union.  
Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

## 7. Parlamento Gözetiminin Şartları



### Giriş

1. “Trias Politica” (Kuvvetler Ayrılığı)
2. “Gözetimin” beş altın ilkesi
3. “Gözetimin” anlamı
4. “Gözetimin” amaçları
5. “Gözetimin” farklı formları
6. İGK üzerinde Parlamento Gözetimi
7. Parlamento gözetiminin şartları

1. Prensipte eylemin yazılı doğası gereği **tanınabilirlik** gerekliliği. Genelde **yazılı bir belgede** belirtilen, tanınabilir bir eylem olması gerekir. Raporlama veya sözlü olarak dile getirme bunun önemli bir örneğidir. Eylem yazılı olarak tanımlanır ve tanınır. Bu kesinlikle geniş kapsamlı kararlar ve eylemler için geçerlidir.
2. **Şeffaflık** ve **motivasyon** gerekliliği. Yeterli bilginin sağlanması, şeffaflık gerekliliği. **Bir yargıya varmak için yeterli bilgi mevcut mu?** Bilgi olmadan, yargı olmaz, yeterli bilgi olmadan, denetim yapan otorite dengeli bir yargıya varamaz. Eylemin durumunu, bağlamını ve niyetlerini anlamak esastır. Bu unsur ayrıca kararın **motivasyonu** ile de alakalıdır. Karar vermek demek, eksiksiz, kaliteli, etkili ve en kesin halinde karar vermek demektir.
3. İlgili tüm kararların **denetlenmesi** gerekliliği; İlgili tüm kararların **denetlenmesi** gerekliliği: Denetleyenin telafi edici bir yetkisi olmazsa icracının hiçbir yetkisi olmaz. Denetlemeyi yapmamak için geçerli sebepler olmadıkça, denetleme olmadan karar alınmaz.
4. **İcracı yapı dışında başka bir yapı tarafından denetlenme** gerekliliği; Gözetim tercihen uygulayan kuruluş dışında başka bir kuruluş tarafından yapılmalıdır. Kendi kurularını bulma veya öz-denetim çok faydalı olabilir ancak bu denetleme değildir. Duruma göre denetleme her zaman bağımsız olamayabilir: denetleme belli bir çıkar veya perspektiften yapılabilir.
5. **Denetleyicinin icracı kuruluşu etkileyebilmesi** gerekliliği; Bu gereklilik, denetleyicinin denetlenen kurumun aldığı kararı sadece denetleyebilmesi değil aynı zamanda, mevzuat çerçevesinde olsun ya da olmasın, yetkilerin uygulanmasında birlik sağlanması adına **gelecekteki eylemi veya karar alma sürecini etkileyebilmesi** ile ilgilidir. Başka bir deyişle: **gözetimin bir anlamı olması gerekir**. Kararların etki çevresi geniş ise, birinin çekilebildiği denetleme yeterince güçlü değil demektir.

