T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI

TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİ'NİN ÖZERKLİĞİ VE TÜRKİYE'DE ASKERİ REFORM SÜRECİ: 1999-2013

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ENES SEZGİN

Ankara-2014

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI

TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİ'NİN ÖZERKLİĞİ VE TÜRKİYE'DE ASKERİ REFORM SÜRECİ: 1999-2013

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ENES SEZGİN

TEZ DANIŞMANI
Yrd. Doç. Dr. BARIŞ ÖVGÜN

Ankara-2014

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI

TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİ'NİN ÖZERKLİĞİ VE TÜRKİYE'DE ASKERİ REFORM SÜRECİ: 1999-2013

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Barış ÖVGÜN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	**İmzası**
…….	……..
…….	……..
…….	……..
…….	……..
…….	……..

Tez Sınav Tarihi:……..

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (……/……/2…..)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı
……
İmzası
……

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR iv
TABLOLAR vi
GİRİŞ 1
BİRİNCİ BÖLÜM
KAVRAMSAL TEMELDE ASKERİ ÖZERKLİĞİ VE ASKERİ REFORMU ANLAMAK 15
1 Özerklik 16
1.1 Tanım 16
1.2 Farklı disiplinlerde özerklik 19
1.3 Özerkliğin Nedenleri 25
1.4 Özerklik ve Denetim 27
1.5 Bürokrasinin Özerkliği ve Demokrasi 29
1.6 Özerklik Çeşitleri 30
1.6.1 İdari Özerklik 31
1.6.2 Mali özerklik 33
1.6.3 Siyasi Özerklik 35
2 Reform 36
2.1 Tanım 36
2.2 Reformun Nedenleri 40
2.3 Reformun Aktörleri 44
2.4 Reforma Direnç 45
2.5 Reform, Neoliberalizm ve Demokratikleşme 47
3 Askeri Özerklik 49
3.1 Askeri Özerklik Nedir? 50
3.2 Askeri Özerkliğe İlişkin Çeşitli Yaklaşımlar 52
3.3 Sivil Kontrol ve Askeri Özerklik 54
3.4 Geçiş, Sağlamlaştırma ve Askeri Özerkliğin Seyri 58
4 Askeri Reform 64
4.1 Askeri Reform Nedir? 65
4.2 Askeri Reforma Yaklaşımlar ve Askeri Reform Süreci 66

4.3 Askeri Reform Sürecinin Aşamaları 67
4.4 Askeri Reform ve Askeri Özerkliğin Seyri 70
İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE ASKERİ OTORİTENİN ÖZERKLİĞİ 75
1 Patrimonyal Devletten Pretoryen Cumhuriyete: Osmanlı'dan Cumhuriyete Askeri Otoritenin Devlet Örgütlenmesindeki Özerk Konumu 76
1.1 Osmanlı Devleti'nde Askeri Bürokrasinin Gelişimi ve Özerkliğine Kısa Bir Bakış 78
1.2 Cumhuriyet Türkiye'sinde Askeri Bürokrasinin Özerkliği 81
2 2000'li Yıllarda Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Özerkliği 87
2.1 Türk Silahlı Kuvvetleri'nin İdari Özerkliği 87
2.1.1 Statü 88
2.1.2 Görev Süreleri, Personel İşlemleri ve Atamalar 91
2.1.2.1 Kadro 93
2.1.2.2 Genelkurmay Başkanı'nın Atanması ve Görev Süresi 94
2.1.2.3 Kuvvet Komutanları ve General Atamaları ile Görev Süreleri 95
2.1.2.4 Subay ve Astsubay Atamaları 96
2.1.2.5 Askeri Personelin Yargılanması 97
2.1.3 Askeri Eğitim 98
2.2 Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Mali Özerkliği 100
2.2.1 Bütçe 102
2.2.2 Bütçe Dışı Fon ve Gelirler 103
2.2.3 OYAK 104
2.3 Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Siyasi Özerkliği 106
2.3.1 Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Siyasete Müdahale Kapasitesi 109
2.3.2 Askeri Politika İle Savunma Politikasının Oluşumu 110
2.3.3 Dış Politikada Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Rolü 111
2.3.4 Siyasal İktidar İle İlişkiler 113
2.3.5 Olağanüstü Hal Uygulamaları 114
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE ASKERİ REFORM: 1999-2013 117
1 Reformun Nedenleri ve Aktörleri 120
1.1 Dış Faktörler ve Uluslararası Örgütlerin Rolü 120

1.2 Toplumsal Algıdaki Değişimler 125
1.3 Türk Silahlı Kuvvetleri İçerisindeki Farklı Eğilimler ve Subay Kadrosunun Tutumu 131
1.4 Askerlerin Yargılandığı Davaların Reform Sürecine Etkileri 134
2 Reformların İncelenmesi 135
2.1 Sivil-Asker Çatışması ve Demokrasinin Meşruiyet Kazanması 137
2.1.1 Meşrulaştırma Aracı Olarak Demokrasi 137
2.1.2 İç Çatışmalar 139
2.1.3 Siyasi Aktörlerin Tutumu 141
2.2 Ordunun Siyasete Müdahale Kapasitesinin Azaltılması 143
2.2.1 Askeri Politika İle Savunma Politikasının Oluşturulması 144
2.2.2 Sayıştay denetimi 147
2.2.3 Savunma Bakanı'nın Rolü 150
2.2.4 Askeri Yargı Sistemi 151
2.2.5 Yönetimin Aslen Sivil Sektörlerinde Askeri Varlığın Azaltılması 153
2.3 Mesleğin Dönüşümü 155
2.3.1 Orduya Yeni Misyonlar 156
2.3.2 Kariyer Sistemi 157
2.3.3 Askeri-Akademik Eğitimin Modernizasyonu 158
SONUÇ 161
KAYNAKÇA 172
EKLER 185
ÖZET 228
ABSTRACT 230

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AGİT	Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
BDP	Barış ve Demokrasi Partisi
BK	Bakanlar Kurulu
BM	Birleşmiş Milletler
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
DB	Dünya Bankası
EMASYA	Emniyet Asayiş Yardım Protokolü
GATA	Gülhane Askeri Tıp Akademisi
IMF	Uluslararası Para Fonu
JGK	Jandarma Genel Komutanlığı
KHO	Kara Harp Okulu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

MGK	Milli Güvenlik Kurulu
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
MKE	Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu
MSB	Milli Savunma Bakanlığı
MYO	Meslek Yüksek Okulu
NATO	Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OHAL	Olağanüstü Hal
OYAK	Ordu Yardımlaşma Kurumu
RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
SGK	Sahil Güvenlik Komutanlığı
SSDF	Savunma Sanayii Destekleme Fonu
SSM	Savunma Sanayii Müsteşarlığı
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TSK	Türk Silahlı Kuvvetleri
TSKGV	Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı
YAŞ	Yüksek Askeri Şura
YÖK	Yükseköğretim Kurulu

TABLOLAR

Tablo-1: Özerkliğin Azalma Aşamaları ve Ordu Üzerindeki Kademeli Sivil Denetim……...65

GİRİŞ

Yaklaşık 2000 yıl önce Juvenal "quis custodiet ipsos custodes?", yani "muhafızların muhafızlığını kim yapacak?" diye soruyordu (Serra, 2011: 10). Halen güncelliğini koruyan bu soru, sivil-asker ilişkilerinin temel meselelerinden birine işaret etmektedir ve diğer pek çok soruya kapı aralamaktadır. Toplumu ve devleti dış saldırılara karşı korumakla görevli ordu, kimin kontrolü ve denetiminde olacak ve orduyu kim denetleyecek? Bu denetimin sınırları ne olacak? Ordu, denetime ne kadar müsaade edecek? Demokratik denetim için orduya kurumsal özerklik tanınacak mı? Yoksa bu seviyede özerklik bile demokrasi için bir tehdit mi? Bu ve benzeri soruları çoğaltmak mümkün. Ancak tüm bu soruların temelinde şu soru var: Ordu ne kadar özerk olacak? Ordunun siyasi özerkliği için bu sorunun cevabı net denilebilir. Peki, kurumsal özerklik için aynı şeyi diyebilir miyiz? Ordunun iç örgütlenmesine müdahale orduyu siyasal iktidarın, iktidarını güçlendirmek için kullanacağı bir araç yapmaz mı? Gerçekten ordunun siyasete hiç müdahil olmadığı bir devlet düzeni var mıdır? Ya da böyle bir şey mümkün müdür?

Bu sorulara cevap verdikten sonra ikinci temel soru şudur: Bu nasıl yapılacak? Burada karşımıza çıkan kavram askeri reformdur. Bu çalışmada kast edilen manasıyla askeri reform, sivil-asker ilişkilerinin demokratikleşme sürecidir. Bu sürecin hedefinde ise askere tanınan hak, yetki ve imtiyazlar vardır. Bu sürecin hedefi, ordunun elde ettiği "has alanların" elinden alınmasıdır. Başka bir ifadeyle askeri reform sürecinin amacı askeri özerkliğin azaltılmasıdır. Ne kadar azaltılacağı ise önceki paragraftaki sorulara verilecek cevaba bağlıdır.

Sivil-asker ilişkilerinde temel mesele askerin rolü ve konumuna ilişkindir. Bu ise özerklik kavramında kendini bulur. Sivil-asker ilişkilerinin demokratik standartlarda olmadığı ülkelerde askerin özerkliği uç seviyededir. Öyle ki bu özerklik siyasal ve toplumsal mühendislik yapma boyutlarına varabilmektedir (Valenzuela, 1989; Kamrava, 2000). Demokratik ülkelerde ise sivil-asker ilişkilerinde sorumluluk sahibi ve politika belirleyici siyasi iktidardır. Bununla birlikte bu ülkelerde de orduların büsbütün siyasal iktidarın kumandasında olduğu söylenemez. Birçok demokratik ülke, silahlı kuvvetlerine belli oranda özerklik tanımaktadır (Huntington, 1957). Ne var ki, son sözü siyasal iktidar söylemekte ve denetimi asla ihmal etmemektedir.

Sivil-asker ilişkilerinin merkezine özerklik kavramını koyarken bu iki alanın birbirinden tamamıyla ayrı olduğu iddia edilmemektedir. Askerlik ve siyaset ayrı şeyler olmanın ötesinde birbirine sıkı sıkıya bağlı alanlardır. Bunu, siyaset ve savaş alanındaki gelişmelerin birbirini etkilemesinde görebiliriz (Clausewitz, 1999). Siyaset ve savaş arasındaki etkileşimin en belirgin örneği ise modern kapitalist devlettir. Modern devletin temel işlevlerinden biri, sermaye birikiminin kendi ülkesinde yoğunlaşmasını sağlayacak güçte bir ordu oluşturmaktır (Wallerstein, 1996). Modern profesyonel orduları doğuran temel neden de budur. Diğer yandan sermaye birikimi, savaşların kazanılmasında önemli bir etkendir. Ülke içerisinde sermaye birikimi yüksek bir devlet, çabuk borçlanabilmesi sayesinde rakip devlet ordularından daha hızlı ve daha güçlü bir ordu kurabilecektir. Devlete borç veren toplumsal sınıf ise imtiyazlar kazanarak siyasal alanda gücünü artıracaktır (Tilly, 2001).

Modern orduların kurulmasında diğer önemli bir etken ise kralların hem Kiliseye hem de feodal beylere karşı güçlerini artırma istekleridir. Bunun yolu ise kitlesel ve

profesyonel orduların kurulmasından geçmektedir. Paralı askerlerin yerine profesyonel askerliğin tercih edilmesi ise askerliğin bir meslek olarak doğmasını netice vermiştir. Kitlesel orduların yaratılması organizasyon ve bütçe gerektirmektedir. Organizasyon gerekliliği bürokrasiyi yaratırken, bütçe gereksinimi vergi ve borçlanmayı gündeme getirmiştir. 1700'lü yıllardan itibaren İngiltere ve Fransa ordularının güçlenmesi de vergi toplama ve borçlanabilme kapasitesinde aranmalıdır. Diğer yandan düzenli ve ulusal sermayeye dayalı orduların kurulması, halk egemenliği, vergiye dayalı siyasal haklar, zorunlu askerlik, vatandaşlık ve sosyal sorumluluk gibi kavramları doğurmuş; bu ise hem ulus devletleri inşa etmiş hem de devlete yeni sorumluluklar yüklemiştir (Tilly, 1994).

Dolayısıyla kapitalizm, ulus devlet ve devletin savaşabilme gücü iç içe geçmiş kavramlardır. Sermaye, silah ve devlet arasındaki bu etkileşim en güçlü olarak savaş dönemlerinde ortaya çıkar ve tarihsel olarak da modern devletin gelişiminde net bir şekilde görülür. Sermaye birikimi ve siyasi güç elde etme arzusu orduları etkilediği gibi – Fransız İhtilali'nde görüldüğü üzere - silahlı kuvvetlerin ihtiyaçları da iktisadi ve siyasi yapıda değişimlere yol açmıştır (Chandler, 1974). Dolayısıyla savaş, hem ulus devletleri ortaya çıkaran hem de kitlesel tüketimi mümkün kılan başlıca etkenlerden biridir.

Askeri ve siyasi olanın birlikteliğine ve iç içe geçmişliğine rağmen iktidarlar, bu iki alan arasında kesin ya da muğlâk sınırlar çizmek ister. Askeri özerklik kavramı bu isteğin bir tezahürüdür. Pratikte bu iki alanı birbirinden ayırmak neredeyse imkânsız ve bu yöndeki çabalar da bir ölçüde manasızdır. Bunu kabul ettikten sonra teoride askeri olanla siyasi olanı ayrıştırmak faydalı olabilir. Zira modern devlette yönetim hukuk üzerine bina edilir ve askeri otorite ile siyasi otoritenin sınırlarının hukuki

düzlemde belirlenmesi gerekir. Bu ayrım, hukuksal düzlemde faydalı olmanın ötesinde zorunludur. Bu ayrımı zorunlu kılan, yetki ve sorumlulukların kime verileceğiyle ilgilidir. Yetki ve sorumlulukların paylaşımı sivil-asker ilişkilerini belirler. Sivil-asker ilişkilerini anlamanın en berrak yolu ise askeri otoritenin özerkliğini incelemekten geçer. Başka bir ifadeyle bir ülkedeki sivil-asker ilişkilerinin en temel göstergesi askeri özerklik seviyesidir.

Burada kavram kargaşasına yer vermemek için bir konuya açıklık getirmek gerekmektedir. İlk bölümde üzerinde ayrıntılı bir şekilde durulacağı üzere askeri özerklik çok boyutlu bir kavramdır. Siyaset bilimi literatüründe askeri özerklik, siyasi ve kurumsal olmak üzere iki biçimde ele alınmaktadır. Askerin kurumsal özerkliği, yapısal konularla ilgilidir ve ordunun profesyonel bağımsızlığı ile özgünlüğünü içerir. Kurumsal özerklik, personel, eğitim ve modernizasyon gibi konularda ordunun serbestçe hareket edebilme kapasitesidir. Askerin siyasi özerkliği ise bir ideolojiyi yansıtır ve kurumsal sınırları aşan bir etkinlik söz konusudur. Daha net bir tanımlamayla askerin siyasi özerkliği, askerin sivil-siyasal hayata müdahale kapasitesidir. Siyaset bilimi literatüründe askerin siyasi özerkliğinin azaltılması üzerinde bir uzlaşının varlığından bahsedilebilir. Kurumsal özerklik ise daha tartışmalı bir kavramdır ve hangi boyutlarda olmasına ilişkin bir uzlaşıya varılabilmiş değildir.

Özerkliğe ilişkin siyaset bilimi literatürünün bu yaklaşımı yönetim bilimi açısından alışılageldik bir durum değildir. Daha yakından bakıldığında, kurumsal özerkliğe ilişkin siyaset bilimi literatürünün yaklaşımı yönetim biliminin yaklaşımına benzemektedir. Ancak siyasi özerklik için durum tam tersidir. Zira ilk bölümde açıklanacağı üzere askerin siyasi özerkliği içe dönük bir eylem olmaktan ziyade dışa

dönük bir eylem ve davranış biçimidir. Dolayısıyla yönetim bilimindeki özerklik kavramıyla burada kullanılan özerklik kavramı farklılaşmaktadır. Bu farklılaşmayı aşmak için siyasi özerkliğin, güç ve iktidarı temsil ettiği unutulmamalıdır. Bu sebeple bu tez çalışmasında askerin siyasi özerkliğinin azaltılması; kurumsal özerkliğinin ise korunması düşüncesi savunulmaktadır.

Bu çalışmada askeri özerklik, idari, mali ve siyasi özerklik olmak üzere üç düzlemde ele alınmaktadır. Yukarıda ifade edildiği üzere bu çalışmada "askerin siyasi özerkliğinin minimum seviyeye çekilmesi; ancak silahlı kuvvetlere belli ölçüde idari özerklik tanınması gerektiği" savunulmaktadır. Dolayısıyla askeri özerklik, kimi zaman azaltılması gereken kimi zaman da korunması gereken bir konudur. Ancak hem okuyucu açısından rahat takip edilmesi hem de literatürden kopmamak amacıyla "askerin siyasi özerkliği" ifadesi yerine "askeri özerklik" ibaresi kullanılmıştır. Metinde, "askeri özerkliğin azaltılması" şeklindeki ifadeler, askerin idari, mali ve siyasi özerkliğinin tümden azaltılması şeklinde yorumlanmamalıdır. Kastedilen, siyasi özerkliğin azaltılması; mali ve idari özerkliğin ise demokratik standartlara uygun olarak revize edilmesidir.

Bu tez çalışması üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kavramsal boyut ele alınırken; ikinci bölümde Türk Silahlı Kuvvetleri'nin idari, mali ve siyasi özerkliği; üçüncü bölümde ise 2000'li yıllarda yapılan askeri reformlar incelenmektedir. Birinci bölüm dört alt bölümden oluşmaktadır. Bunlar; özerklik, reform, askeri özerklik ve askeri reformdur. Bu bölüm, sonraki iki bölümün daha iyi anlaşılabilmesi için kaleme alınmıştır ve bu tezin inceleme konusu olan Türkiye'de askeri özerklik ile askeri reform sürecinin kavramsal temelini oluşturmaktadır. Askeri özerklik ile askeri reform kavramlarına geçmeden önce genel olarak özerklik ve reformdan ne

anlaşılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Özellikle askeri özerklik için böyle bir ön giriş zorunludur. Çünkü genel olarak özerkliğe verilen anlam ile askeri özerkliğe verilen anlam arasında büyük farklılıklar vardır. Bu farklılık özellikle özerklik-askeri özerklik ve demokrasi ilişkisi üzerinde belirginleşmektedir. Tüm farklılıklara rağmen elbette önemli benzerlikler de bulunmaktadır. Bu benzerlikler ise özerklik-askeri özerklik ile bürokrasi ilişkisi üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Benzer bir metot reform ve askeri reform kavramlarının incelenmesinde de kullanılmıştır. Genel manasıyla reform incelenirken nedenleri, aktörleri ve demokrasi ile ilişkisi üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda askeri reformun demokrasi için taşıdığı önem vurgulanarak hangi nedenlerle yapıldığı açıklanmıştır. Bu alt bölümde askeri reform, bir süreç olarak ele alınmış ve bu sürecin demokratikleşmeyle ve askeri özerklikle paralelliğine dikkat çekilmiştir.

İkinci bölüm iki alt bölümden oluşmaktadır. İlk alt bölümde Osmanlı'da modern askeri bürokrasinin doğuşu ve özerkliği ile Cumhuriyet döneminde askeri bürokrasinin özerkliği genel hatlarıyla ele alınmaktadır. Daha sonra çalışmanın birinci ana bölümündeki kavramsal çerçeveye uygun olarak Türk Silahlı Kuvvetleri idari, mali ve siyasi özerklik yönünden incelenmektedir. Üçüncü bölümde ise 1999-2013 yılları arasında Türk Silahlı Kuvvetleri'nin geçirdiği reform süreci, askeri reformun bileşenleri üzerinden analiz edilmektedir. Bu bölümde, reform süreci içerisinde Türk Silahlı Kuvvetleri'nin özerkliğindeki değişimler üzerinde durulmaktadır.

Bu çalışmada askeri reform sürecinin, TSK'nın özerkliği incelendikten sonra ele alınması bilinçli bir tercihtir. Askeri reform sürecinin amacı askeri özerkliği

azaltmaktır. Sürecin doğru anlaşılması ise öncelikle mevcut durumun yani Türkiye'de askeri özerklik durumunun bilinmesinden geçmektedir. Bu amaçla ikinci bölümde TSK'nın özerkliği incelenmiştir. Bu inceleme, tarihsel perspektiften yararlanarak yapılmıştır. Bugünkü yapının temelleri, Osmanlı Devleti'nde Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılarak modern ordu sisteminin inşa edildiği 1826 yılına kadar uzanmaktadır. Bu tarihten beri Türk ordusu, sürekli bir reform süreci içerisindedir ve tıpkı 2000'li yıllarda olduğu gibi bu reformların da merkezinde askeri otoritenin özerkliği yer almaktadır.

1826 yılında yaşanan gelişmeler, ordu açısından "kopuş" niteliği taşımaktadır. Askeri geleneklerin son temsilcisi olan Yeniçeri Ocağı'nın topa tutularak yok edilmesiyle "kopuş" süreci tamamlanmış (Çelik, 2008: 30) ve bugünkü sistemin temelleri 1826 yılından sonraki gelişmelerle atılmıştır. Bu gelişmelerden ilki, Yeniçeri Ağalığı yerine getirilen Seraskerlik makamının şeyhülislam ve sadrazamla aynı seviyeye getirilmesi ve kabineye dâhil edilmesidir. İkinci gelişme ise, II. Abdülhamit'in "Maiyeti Seniyye Erkanı Harbiyesi" adıyla bir kurmay heyeti kurması ve Başkumandanlık görevini bu yeni kurmay heyetiyle birlikte yürütmesidir. Bu gelişmeyle "Erkan-ı Harbiye Umumiye Dairesi", şimdiki adıyla Genelkurmay, ikinci plana itilmiş ve burada görevli subaylar arasında padişaha olan tepkiler artmıştır.

Üçüncü gelişme ise, modern askeri okulların kurulması ve buradan yetişen subayların modernist tutumlarıdır. İmparatorluğun dağılışına tanık olan yeni subay kadrosu, "devletin bekası" konusunda daha duyarlıdır. Bu duyarlılık, 2000'li yıllara kadar devam edecek olan siyasi müdahalelerin çıkış noktasıdır. Askerin siyasete müdahalesinin içeriğini belirleyecek olan ise, aldığı eğitimdir. Batı sisteminin örnek alındığı askeri okullardan mezun olan, materyalist ve laik bir eğitim alan subay

kadrosuna göre devletin bekası, ancak modernleşmeyle sağlanabilecektir. Subay kadrosu için modernleşme, yalnızca askeri ve bürokratik sistemin Batılılaşması değil, sosyo-ekonomik sistemin de Batı değerlerine göre düzenlenmesiydi. Bu sebeple 19. yüzyıldan 21. yüzyıla kadar ordunun tüm müdahaleleri, laiklik, batıcılık, anayasal düzen gibi kavramlarla meşrulaştırılacaktır. Siyasal ve toplumsal sisteme yapılan silahlı-silahsız müdahalelerin ortak noktası ise devrimci ve tepeden inmeci bir yaklaşımla yapılması olacaktır.

Bu üç gelişmenin ordu açısından iki sonucu olmuştur ve bunlar birbirini besleyici süreçlerdir. Her üç gelişme de askerin siyasallaşmasına neden olmuştur. Seraskerin kabinede yer alması, II. Abdülhamit'in kendine bağlı yeni bir kurmay heyeti kurması ve devletin bekasını dert edinen devrimci subay kadrosunun varlığı, orduyu siyasallaştıran başlıca gelişmelerdir. Bu siyasallaşmayla bağlantılı olarak ordu, iktidarını sağlamlaştırmak isteyenlerin elde etmek istediği bir araç haline gelmiştir. Türk subayının buna tepkisi ise askeri otoriteyi özerkleştirme olmuştur. Diğer yandan Harbiye Nezareti'nin yanında Genelkurmay ve Bahriye Nezareti ile Maiyeti Seniyye ve Askeri Şura'nın varlığı, parçalı bir ordu sistemini doğurmuştur. Kurtuluş Savaşı'na kadar devam edecek olan bu süreç, ordu açısından çok çalkantılı bir dönemdir. Bu süreçte ve sonrasında yapılacak olanlar ise, bu süreçte yaşananlara tepki mahiyetindedir. Bu süreçte asker siyasallaşmış ve parçalanmıştır. Türk subayının ve Cumhuriyetin kurucularının buna tepkisi, orduyu merkezileştirme ve özerkleştirme olmuştur ve bu süreç ancak 1960 İhtilali ile tamamlanma noktasına gelecektir.

Ordunun merkezi ve özerk bir yapıya kavuşturulması, yalnızca Cumhuriyet kadrolarına özgü bir amaç değildir. Esasında bu amacı, son dönem Osmanlı subayı

da paylaşmaktaydı. Nitekim son dönemde askeri otoritenin Bahriye Nezareti ile Harbiye Nezareti'nde toplanması merkezileşme eğilimini açıkça göstermektedir. Diğer yandan Enver Paşa'nın Askeri Şura'yı kaldırması ve 1908 İhtilali sonrası "padişah genelkurmayı" olarak nitelenen Maiyeti Seniyye Erkanı Harbiyesi'nin kaldırılıp Erkan-ı Harbiye Umumiye Dairesi'nin yetkilerinin artırılmasıyla merkezileşme ve özerkleşme yönünde önemli adımlar atılmıştır.

Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte merkezileşme ve özerkleşme eğilimi devam etmiştir. 1924 yılında, Genelkurmayın, bakanlık olarak değil de "müstakil" bir başkanlık olarak düzenlenmesiyle, TSK, anayasal sistem içerisindeki özerk yapısına kavuşmuştur. Merkezileşme ve özerkleşme eğilimi, 1944 yılında Genelkurmay Başkanı Mareşal Fevzi Çakmak'ın emekliye ayrılmasıyla kesintiye uğramış ve tersine dönmüştür. 1944-1960 yılları arasında ordu büyük ölçüde özerkliğini kaybetmiştir ve asker aleyhine cereyan eden gelişmeler ordu içerisinde hizipleşmelere yol açarak merkezi yapıyı sarsmıştır. Bu dönem, temel karakteristiği açısından 1826 sonrası dönemle benzeşmektedir ve bu dönemde yaşananlara ordunun cevabı yeniden özerkliğini inşa etmek ve Genelkurmay Başkanlığı'nı güçlendirerek merkezi yapısını sağlamlaştırmak olmuştur. Bu sebeple TSK açısından 1960 sonrası dönem bir "konsolidasyon" niteliği taşımaktadır. Bu tarihten 2000'li yıllara kadar TSK, merkezi ve özerk yapısını konsolide etmiştir. Kısacası TSK'nın özerkleşme ve merkezileşme eğilimi, "süreklilik" arz eden bir konudur (Çelik, 2008; Akay, 2011). Ancak bu süreklilik, tıpkı 1944'te olduğu gibi 2000'li yıllarda yeniden kesintiye uğramıştır.

2000'li yıllar, Türk demokrasisi için – sivil-asker ilişkileri açısından - demokratik geçişten demokratik sağlamlaştırma aşamasına geçiştir. Bu dönemi 1999 yılında

başlatmamızın nedeni AB tarafından Türkiye'ye aday ülke statüsünün verilmesidir. Bu gelişmeyle birlikte Türkiye Kopenhag Kriterlerini gerçekleştirmeyi taahhüt ederek yeni bir döneme girmiştir. 2000'li yılların başında yaşanan iki önemli ekonomik kriz ile dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ile dönemin Başbakanı Bülent Ecevit arasındaki gerginliklerin ateşlediği siyasal krizler de bu yeni dönemin önemli belirleyicilerindendir. Başka bir ifadeyle 2000'li yılların hemen başında yaşanan siyasal ve ekonomik krizlerle beliren "meşruiyet krizi" (Balaban, 2004) yeni dönemin bir an önce başlaması gerektiğinin uyarısıydı. Bu "meşruiyet krizi"nin 3 Kasım 2002 genel seçimleriyle aşılma sürecine girmesiyle, 1999 yılında kararı verilen yeni dönem fiilen başlamış oluyordu.

Bu reform sürecini 2013'te bitirmemizin nedeni ise 25 Aralık 2013 tarihinde siyasal iktidara karşı yürütülen yolsuzluk operasyonuna ilişkin bir mahkeme kararının "idare"ce uygulanmayarak Anayasa'nın 138. maddesinin askıya alınmış olmasıdır. Vurgulamak gerekir ki mesele sadece bir mahkeme kararının yerine getirilmemesi değildir. Bu mahkeme kararını önemli kılan, meşruiyet krizinin gündeme gelmesi, Hükümetin meşruluğunun tartışılmaya başlanmasıdır. Sürecin başlamasında belirleyici olan meşruiyet krizi, aynı zamanda süreci de bitirmiştir. Bunun anlamı 1999 ile başlayan demokratikleşme sürecinin 2011 yılı itibariyle kesintiye uğraması ve 25 Aralık 2013 tarihinde yürütmenin yargıya müdahalesiyle demokratikleşme sürecinin kesin olarak bitmesidir. Kesin olarak bitmesi diyoruz zira yukarıda ifade edildiği gibi bu sürecin başlangıç safhası birkaç yıla yayıldığı gibi sonlanması da birkaç yıla yayılmıştır. 25 Aralık'ta Hükümetin ve "idare"nin takındığı tavır, belli olaylar zincirinin son halkasıdır. 2011 genel seçimleri sonrası – algı veya bir realite olarak - Hükümetin farklı seslere tahammülsüzlüğü, medya ve sivil toplum

üzerindeki baskılar, sokak eylemlerinin ve son olarak yolsuzluk operasyonlarının darbe teşebbüsü olarak görülmesi süreci bitiren başlıca nedenlerdir. Kısacası 2011 genel seçimleri sonrası yüksek kamuoyu desteğinin tetiklediği otoriter tutum, Gezi olayları ve 17 Aralık operasyonları sonrası tabloyu daha da netleştirmiştir. Bunun askeri bürokrasinin reformu açısından önemi ise; genel bir demokratikleşmenin olmadığı bir ülkede askerin de kendisine karşı yapılacak ve özerkliğini azaltacak reformları kabul etmeyeceğidir (Serra, 2011). Türkiye'de demokratik gerilemeyle birlikte askeri özerkliği azaltan askeri reformlar da duracaktır.

Bu perspektif temelinde çalışmanın üç temel varsayımı bulunmaktadır. Çalışmanın birinci varsayımı – 1999 yılı itibariyle - Türk Silahlı Kuvvetleri'nin idari, mali ve siyasi açıdan özerk bir yapıya sahip olduğudur. Bu özerklik ise yalnızca *de jure* bir durum değil; belki daha fazla *de facto* bir durumdur. Diğer yandan Türkiye'de çalışma konumuz olan dönemde askeri özerkliğin geriletilmesi de yasal reformların ötesinde fiili gelişmelerle olmuştur. Askeri özerkliğin en önemli taşıyıcılarından olan MGK'ya ilişkin 2000'li yılların başında önemli yasal/anayasal düzenlemeler yapılmış olmasına rağmen; MGK'nın ve dolayısıyla Silahlı Kuvvetlerin siyasal güç ve etkisini kaybetmesi ancak askerlerin yargılandığı davalardan sonra mümkün olmuştur.

İkinci olarak askeri özerklik idari, mali ve siyasi olmak üzere üç kategoriye ayrılmış ve silahlı kuvvetler için idari/kurumsal özerkliğin gerekliliği kabul edilmiş; siyasi ve mali özerkliğin ise minimum seviyeye çekilmesi demokratik bir yönetimin gereği olarak kabul edilmiştir. Üçüncü olarak, 1999-2013 yılları bir demokratikleşme süreci olarak kabul edilmiştir. Bununla birlikte bu tez çalışmasında, özellikle 2011 yılı sonrası yeni bir vesayet sisteminin kurulduğuna da vurgu yapılmaktadır. Yine bu

bağlamda demokrasinin reformlar için bir meşrulaştırma aracı olarak kullanıldığını da belirtmek gerekir.

Bu varsayımlar temelinde çalışmanın tezi şudur: 1999 yılı ile başlayan süreçte, TSK'nın özerkliği aşınma sürecine girmiş; bu aşınımda TSK, siyasi ve mali özerkliğini büyük ölçüde kaybederken idari özerkliği adına değişen ciddi bir şey olmamıştır. 1999 yılı itibariyle başlayan bu süreç, geniş kesimlerce demokratikleşme süreci olarak lanse edilmiştir. Özellikle AKP'nin 2002 yılı itibariyle tek başına iktidara gelmesiyle birlikte Türkiye'de kamu yönetimi alanında ve diğer bazı alanlarda önemli reformlar yapılmıştır. Bu reform alanlarından birini ise sivil-asker ilişkileri oluşturmaktadır. Bu reformlar sonucunda askeri otorite, büyük ölçüde siyasi ve mali özerkliğini kaybetmiştir. Bununla birlikte Türk Silahlı Kuvvetleri'nin idari özerkliğini zedeleyecek önemli bir reform yapılmış değildir. Diğer yandan bu reform sürecinde demokrasi, bir meşrulaştırma aracı olarak kullanılmıştır. Gerçekte ise bu bir iktidar mücadelesidir. Gelinen noktada askeri vesayet sistemi geriletilmiş olsa da Türkiye, daha demokratik bir ülke olmamıştır.

Bununla bağlantılı olarak şu öngörüde bulunabiliriz: Demokratik geçiş ve demokratik sağlamlaştırma aşamalarında her zaman başa dönme tehlikesi vardır. Bunu engellemenin yolu idari, siyasi ve toplumsal demokratikleşmedir. Türkiye'de ise yukarıda da ifade edildiği üzere demokratik kazanımlar birer birer kaybedilmekte, yeni bir vesayet sistemi inşa edilmektedir ve bu durum değişmediği müddetçe askere karşı demokrasi, meşrulaştırma aracı olarak kullanılamayacaktır. Bu sebeple yeni süreçte Silahlı Kuvvetler, askeri özerkliğini azaltacak reformlara ve düzenlemelere karşı çıkacaktır.

Yöntem olarak bu çalışmada askeri özerklik ve askeri reformun birlikte incelenmesi tercih edilmiştir. Bunun sebebi; reform sürecinin doğrudan Silahlı Kuvvetlerin özerkliğini azaltmayı hedeflemesidir. Dolayısıyla söz konusu dönem incelendiğinde TSK'nın özerkliğindeki dönüşüm net bir şekilde görülecektir. Pek çok çalışmada Türk Silahlı Kuvvetleri'nin özerkliği kurumlar vasıtasıyla açıklanmaya çalışılmıştır. Ancak bu çalışma, kurumlar/örgütler üzerinden değil konular üzerinden özerkliği açıklamaktadır. Konulardan kastedilen, askerin idari, mali ve siyasi özerkliğini belirleyen temel alanlardır. Bu alanların başında statü, personel işleri, siyasete müdahale kapasitesi, askeri politikanın ve savunma politikasının oluşum süreci ve mali imtiyazlar gelmektedir. Kurum ve örgütlerin rolüne ise bu çerçevede değinilmektedir. Diğer yandan özerkliğin göstergesi olarak başvurulan hukuki metinlerde, yasal ve anayasal metinler değerlendirmeye alınırken tüzük, yönetmelik, yönerge ve protokoller kapsam dışında bırakılmıştır. Bununla birlikte önemi açısından istisnai olarak bazı yasal-anayasal olmayan hukuki metinlere de yer verilmiştir.

Sonuç olarak bu süreç, dış konjonktürün ve içsel faktörlerin kesişmesinin bir sonucudur. Yabancı ülkelerin ve uluslararası örgütlerin bu reform sürecinde önemli etkileri vardır. Bununla birlikte askeri reform süreci içsel nitelikler taşır ve yerli aktörlerin iradeleri gerekir (Serra, 2011: 280). Bu noktada halkın AKP'yi tek başına iktidarda tutması reform sürecinin devamlılığını sağlamıştır. Ancak son bölümde görüleceği üzere yasal düzenlemeler tek başına istenilen etkiyi yapmamıştır. Askerin siyasi özerkliği ancak askerlerin yargılandığı davalar neticesinde azaltılabilmiştir. Bu sebeple bu reform sürecinde bürokrasi önemli bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yasal düzenlemelerin uygulamaya yansımasında yargı ve emniyet bürokrasisi ile subay kadrosunun tutumu belirleyici olmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL TEMELDE ASKERİ ÖZERKLİĞİ VE ASKERİ REFORMU ANLAMAK

Çalışmanın bu bölümü, sonraki iki bölümün anlaşılmasında yol gösterici olacaktır. Bu bölümün amacı, tezin temelini oluşturan askeri özerklik ve askeri reform kavramlarını açıklığa kavuşturmaktır. Ancak askeri özerkliği ve askeri reformu anlatmadan önce özerklik ve reform kavramları üzerinde durmak gerekmektedir. Bu sebeple bu bölüm dört ana başlıktan oluşmaktadır. İlk başlıkta özerklik üzerinde durulacaktır. Farklı disiplinlerin özerkliğe bakışı ele alındıktan sonra bu çalışma için önem arz eden konulara girilecektir. Bu bağlamda denetim, özerklik çeşitleri ve özerkliğin nedenleri üzerinde durulacaktır. Son olarak ise özerklik ve demokrasi ilişkisi incelenecektir.

İkinci başlık ise reformdur. İlk olarak idari reform ve devlet reformu kavramları ile reformun nedenleri ve aktörleri üzerinde durulacaktır. Sonrasında bürokrasi ve siyaset kurumlarının reforma direnci anlatılacaktır. Bu başlıkta son olarak reformun neoliberalizm ve demokrasiyle olan ilişkisi tartışılacaktır. Üçüncü başlığın konusu ise bu çalışmanın iki temel kavramından biri olan askeri özerkliktir. Tanımlamanın ve somutlaştırmanın zor olduğu bu kavramın daha iyi anlaşılabilmesi için birçok düşünür tarafından dile getirilen farklı yaklaşımlara yer verilecektir. Özerklik başlığı altında özerklik-denetim ilişkisi incelendiği gibi bu başlık altında da askeri özerklik-sivil kontrol ilişkisi üzerinde durulacaktır. Yine ilk başlığa paralel olarak askeri

özerklikle demokrasi ilişkisi ele alınacaktır. Bu bağlamda demokratik geçiş ve demokratik sağlamlaştırma kavramları ile askeri özerklik ilişkisi incelenecektir.

Bu bölümde son olarak askeri reform üzerinde durulacaktır. İlk olarak muğlâk bir kavram olan askeri reform, farklı yaklaşımlar ışığında tanımlanmaya çalışılacaktır. Sonrasında ise askeri reform, bir süreç olarak demokrasi ve askeri özerklikle ilişkisi üzerinden incelenecektir. Bu bağlamda demokratik geçiş ve demokratik sağlamlaştırma aşamalarında askeri reformun alacağı şekil açıklanacaktır. Bu başlıkta son olarak askeri reform sürecinde askeri özerkliğin değişimine yer verilecektir.

1 Özerklik

Özerklik, sosyal bilimler literatüründe önemli bir kavram olarak karşımıza çıkar. Psikolojiden siyaset bilimine, hukuktan yönetim bilimlerine kadar birçok alanda özerklik üzerine çalışmalar yapılmıştır. Bu sebeple bu başlık altında öncelikle tüm bu yaklaşımların özerklik üzerine temel savlarına kısaca yer verilecektir. Ancak özerklikte asıl varılacak yer askeri özerkliktir. Dolayısıyla bu başlık altında özerklik, askeri özerkliğe bir temel oluşturma açısından ele alınacaktır. Bu sebeple idari, mali ve siyasi özerklik anlatılacak ve özerkliğin bürokrasi ve demokrasiyle ilişkilerine yer verilecektir.

1.1 Tanım

"Öz" ve "erk" olmak üzere iki kelimeden oluşan "özerk" kelimesi, gücü kendinde bulan; belirli bir konuda ve belirli bir çerçevede kendi kendini idare eden anlamına gelmektedir (Yılmaz, 1996: 649). "Özerk"ten türeyen "özerklik" ise Güncel Türkçe

Sözlük'te iki şekilde tanımlanmaktadır. İlk tanıma göre özerklik; *"Bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı, muhtariyet, otonomi"* anlamına gelmektedir. İkinci olarak ise; *"Bir kişinin, bir topluluğun kendi uyacağı yasayı kendisinin koyması, ya da erklik karşıtı"* olarak tanımlanmaktadır. Eğitim terimleri sözlüğündeki anlamlarıyla özerklik, i) Yönetim bakımından dış denetimden bağımsız olma. ii) Kişinin, kendi davranışlarını düzenleme ve bu davranışlara yön verme konusunda bir ölçüde bağımsız oluşu, anlamlarına gelmektedir. Özerklik kavramının İngilizce ve Fransızca dillerindeki karşıtı olarak geçen *autonomy* ve *autonomie* terimleri ise Yunanca autos (kendi) ve nomos (yasa) kelimelerinden türetilmiştir. Buna göre otonomi, *"kendi yasalarına sahip olma"* demektir. Oxford English Dictionary'de ise özerklik "öz yönetim hakkı" olarak ifade edilmektedir. Bu tanımlamaların ışığında özerklik; bir topluluk veya kuruluşun, belirli bir yasal çerçevede, daha üst veya eşit durumdaki bir otoriteye karşılık hareket edebilme kapasitesi olarak tanımlanabilir. Daha yalın bir ifadeyle *"özerklik, kendi kendine yeterlik ve yönetimde serbestlik demektir"* (Eryılmaz, 2011: 97).

Özerklik kavramı çoğu zaman kurumsal düzeyde tanımlanır. Bunun dışında özerkliğe kişisel düzeyde yaklaşanlar da bulunmaktadır. Kimi yazarlar ise özerkliği fonksiyonel olarak ele almaktadır (Öztürk, 2008). Okyanus Ansiklopedik Sözlükte özerklik kurumsal açıdan ele alınmaktadır: Özerklik, *"belli sınırlar içinde ve merkezi bir güç çerçevesinde kendini, kendi kanunlarıyla idare eden bir kuruluş"* olarak tanımlanmaktadır (Okyanus Ansiklopedik Sözlük, 1970: 2253). Kalabalık ise özerkliği kişisel düzeyde ele almaktadır. Yazara göre özerklik, bir kişinin görevlerini yerine getirebilmesine izin verecek şekilde diğer gruplardan kimliğini korumaya yetecek oranda bağımsız olmasıdır (Kalabalık, 1998: 612). Eğitim Bilimleri sözlüğü

de özerkliği bu perspektifte ele alır: Özerklik, *"kendi kendi düzenleyen, dış denetten uzak, kendi davranışlarına yön vermede ya da onları düzenlemede bireyin sahip olduğu göreli bağımsızlık, dış denetim olmaksızın davranışta bulunma serbestliği"* olarak tanımlanmaktadır (Öncül, 2000: 890). Tortop (1996: 12) ise özerkliğe fonksiyonel olarak yaklaşır. Yazar özerkliği, *"kurumların kendi öz sorumlulukları altında kendi hizmetlerini düzenleme hakkı, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimi"* olarak tanımlamaktadır (Tortop, 1996: 12).

Özerklik tanımlamaları başına aldığı isme göre değişiklik göstermektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesinde özerklik, yerel yönetimler bağlamında şu şekilde tanımlanmaktadır:

> "Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır."

Genel olarak orduların özel olarak ise Türk Silahlı Kuvvetleri'nin özerkliğini anlayabilmek için Özay'ın özerklik tanımına yer vermek gerekmektedir (Özay, 2002: 182):

> "… teknik İdare Hukuku terimi olarak "özerklik" kendibaşına yürütülebilir, bir diğer deyişle "icrai" kararlar alıp bunu uygulama yani yürütme gücüne malik olan, tüzelkişilik sahibi ya da değil her "kuruluş" veya daha doğru bir terimle "hukuksal varlık" için kullanılır."

Öyleyse özerklik için tüzel kişiliğe sahip olmak gerekmemektedir. Özerk olmak, bir tanım meselesi değil güç, hak ve imtiyaz meselesidir.[1] Türk Silahlı Kuvvetleri'nin özerkliğine de bu açıdan yaklaşmak gerekir. Silahlı Kuvvetler, bir kamu tüzel kişisi olmamakla birlikte sahip olduğu güç, hak ve imtiyazlarla – ikinci bölümde yer verileceği üzere - özerk bir kuruluşta olması beklenen birçok yetki ve imkâna sahiptir. Görüldüğü üzere farklı sözlüklerin özerklik tanımlamaları büyük benzerlikler göstermektedir. Ancak birçok disiplinde özerkliğin inceleme konusu olması bizi farklı bakış açılarına götürecektir. Özerkliği daha iyi anlayabilmek için farklı disiplinlerde özerkliğe hangi anlamların yüklendiğine bakmak gerekmektedir.

1.2 Farklı Disiplinlerde Özerklik

Özerklik kavramının çokça tartışıldığı alanların başında psikoloji gelir. Sennett'e göre özerkliğin basit ve karmaşık olmak üzere iki biçimi vardır. Basit biçimiyle özerkliği beceri sahibi olmakla anlamlandıran düşünüre göre teknik uzmanlık kişiyi özgürleştiren bir sermayedir. Özerkliğin karmaşık biçimi ise bürokrasilerde görülür. İyi bir yöneticinin karakter analizini yapan Sennett, beceri sahibi çok sayıda insanın çalışmasını koordine edebilen yöneticinin kendine hâkim olma yeteneğini öne çıkarır. Düşünüre göre kendine hâkim olan birinde öbürlerini sindiren bir güç vardır

[1] Türk kamu yönetiminde yasal açıdan kamu tüzel kişisi sayılmayan bazı kurumların, sahip olduğu hak ve imtiyazlarla kamu tüzel kişisi gibi hareket ettiği bir vakadır. Buna örnek olarak OYAK verilebilir. OYAK, 205 sayılı kuruluş kanununda bir "kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmamış olsa da, hem kanunla kurulmuş olması hem de kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış olduğu için Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından kamu tüzel kişisi olarak kabul edilmiştir (Gözler, 2007: 87). Türk Silahlı Kuvvetleri de OYAK gibi kanunla kurulmuş ve kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmıştır. Ancak OYAK'ın TSK'dan farkı, ilgili kanunda bir "tüzel kişi" olarak tanımlanmış olmasıdır. Bir başka ifadeyle TSK'nın "kamu tüzel kişisi" olmamasının nedeni, "tüzel kişi" olmaması, yani devletten ayrı bir tüzel kişiliği haiz olmamasıdır. Ancak metinde ifade edildiği üzere, tüzel kişi olmama, özerk olmama anlamına gelmez. TSK'nın özerkliğinin kaynağı ayrı bir tüzel kişi olmasında değil, sahip olduğu kamusal imtiyazlarda gizlidir.

ve kaynaklarını düzene koyabilen kendine hâkim olan bu özerk kişi, başkalarını disiplin altına alabilir[2] (Sennett, 205: 91-98).

Özerkliğe ilişkin kültür merkezli bakış açıları da vardır. Öğün'ün özerkliği kültürel süreçler ile ilişkilendiren yaklaşımı dikkate değerdir (Öğün, 2003: 74-75):

> "…özerklik, araçsal olduğu kadar, ondan çok daha derinlikli olarak bir zihinsel – kültürel durumdur… Dolayısıyla verilir ve alınabilir değildir… Özerklik öncelikle siyasal olmayan süreçler içinde doğan, etkin bir sivil durumu ifade eder. İnsan burada üretim boyutunda kendi gerçekliği ile yüz yüze gelir. Bunu bir kültürel süreç dönüştürür. Özerkliğin bir siyasal kategori olarak işlevselleşmesi, yani siyasal ontolojik bir değer olarak çalışması, siyasallık öncesi birikimler ile ilişkilidir".

Öyleyse askerin siyasi özerkliği, yalnızca siyasi, idari ve hukuki tedbirlerle azaltılamaz.[3] Sivil-asker ilişkilerini demokratik standartlara çekecek ve askerin siyasi özerkliğini makul bir seviyede tutacak reformlar, ancak subay kadrosu demokratik değerleri benimserse süreklilik kazanabilir. Bu sebeple askeri reformların başarılı olmasında askeri-akademik eğitim kilit bir noktayı tutar.

---

[2] Sennett'in bu yaklaşımı ordular için de geçerlidir. Kendi içinde bütünlüğünü ve merkeziliğini kuvvetlendiren bir ordu dış dünyaya karşı daha özerk ve dış dünyayı daha fazla belirleyici olabilir. 1960 sonrası Silahlı Kuvvetlerin merkeziliğini ve özerkliğini artırma çabalarına bu yaklaşımın kaynaklık ettiği iddia edilebilir. Sennett'in tezini tersten okumak da mümkündür. Bütünlüğünü kaybetmiş ve kendi içinde ayrılığa düşmüş bir ordu, dış dünya karşısında güçsüz bir konuma düşecektir. Bu bağlamda – üçüncü bölümde inceleneceği üzere - 2000'li yıllarda Silahlı Kuvvetlerdeki görüş ayrılıkları, TSK'nın siyasi iktidar karşısında güç kaybetmesinin nedenlerinden biridir.

[3] Bu noktada şu hususa değinmek gerekmektedir: Askeri özerklik, siyasi ve kurumsal boyutları olan bir kavramdır. Bu tez çalışmasında askeri özerklik, siyasi, idari ve mali olmak üzere üç boyutlu bir kavram olarak ele alınmaktadır. İdari ve mali özerklik, büyük ölçüde ordunun iç işlerine yöneliktir. Siyasi özerklik ise ordunun sivil kurumlarla ilişkisine karşılık gelir. Bu bağlamda siyaset literatüründe askerin siyasi özerkliği, azaltılması gereken bir durumdur ve bu hedef demokrasinin bir gereği olarak ifade edilir. Oysa yönetim bilimi literatüründe özerkliğin artırılması demokrasinin bir gereği olarak sunulur. Siyaset literatüründe bu ayırıma dikkat edilmeden askeri özerkliğin azaltılması gerektiği ifade edilmekte; bu ise karışıklığa neden olmaktadır. Bu sebeple askeri özerkliği, siyasi, idari ve mali yönleri olan ve demokrasiyle ilişkisi buna göre ele alınması gereken bir kavram olarak kabul etmek gerekir.

İdare hukukunda ise özerklik, çoğunlukla kamu tüzel kişiliği kavramı çerçevesinde ele alınmıştır. Gözler, özerkliği, kamu kurumlarının ve kamu idarelerinin vesayet denetimi altında, kendi organları tarafından kendi kendilerini yönetmeleri olarak tanımlamaktadır (Gözler, 2003: 470). Ancak özerkliği kamu tüzel kişilerinin ötesinde daha geniş ele alan idare hukukçuları da vardır. Özay'a göre kamu tüzel kişilerinin yanında özerkliğe sahip, devletin içinde olmakla birlikte, kendini ayrı bir devlet gibi yöneten çok sayıda 'hukuksal varlık'tan söz edilebilir (Özay, 1996: 137). Özay'a göre kendi başına yürütülebilir kararlar alıp işlemler yapabilen ve bunları uygulama yetkisi bulunan her kuruluşun özerkliğinden bahsetmek mümkündür (Özay, 1996: 504). Dolayısıyla özerklik yalnızca tüzel kişiliğe özgü bir durum olmayan; hukuksal varlıklar için de söz konusu olan bir yetenektir.

Özay'a göre hukuksal varlık, *de facto* var olan bir topluluk ve süjedir. Hukuksal varlıklara, mal veya insan topluluğu tüzel kişiler gibi yasa veya idari bir işlemle özerklik verilmemiştir. Bu hukuksal varlıkları özerk kılan etken sahip oldukları hak ve yetkilerdir. Bu hak ve yetkiler tüzel kişilerde olduğu gibi organlar aracılığıyla değil, görevliler aracılığıyla yürütülmektedir (Özay, 1996: 142-143). Anayasa Mahkemesi de özerkliği Özay gibi tüzel kişilikle sınırlı tutmamıştır. Bir dava vesilesiyle yaptığı tanımlamada özerkliği *"sosyal bir topluluğun ya da tüzel kişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde hareket edebilme özgürlüğü ve yetkisi"* olarak tanımlamaktadır. Türk Silahlı Kuvvetleri'nin özerkliğini de bu bağlamda değerlendirmek gerekir. Kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan Silahlı Kuvvetler, hukuksal varlık olarak özerk bir kamu kurumudur ve kendisine tanınan imtiyazları idari/kurumsal düzeyde Genelkurmay Başkanı ve Yüksek Askeri Şura

aracılığıyla kullanır. Siyasal alandaki özerklik ise Milli Güvenlik Kurulu aracılığıyla kullanılmaktadır.

Yönetim bilimi açısından ise özerklik, her şeyden önce bir örgütlenme biçimidir. 1980'li yıllardan itibaren neomodern yönetim okullarının etkisiyle yapılan reformlarda özerklik vurgusu net bir biçimde görülecektir (Güler, 2006: 97). Ancak özerklik, yönetim bilimi için yeni bir kavram değildir. Türk idari teşkilatında eski bir uygulama olarak özerklik, 1960'lı yıllarla birlikte anayasal bir kavram olarak karşımıza çıkmıştır. 2000'li yıllarda ise genel idare içerisinde yer alan, dolayısıyla devlet tüzel kişiliği içerisinde yer alan bazı kuruluşların da kamu tüzel kişiliği kazandığı görülmektedir. Güler'e göre, kendi kurumunu – kuruluşunu idari ve mali özerkliğe sahip bir kurum veya kurul haline getirmek *"devlet tüzel kişiliği içinde erimiş en temel görevleri yürüten yapıların üst kademe yöneticilerinde bir salgın"* haline gelmiştir. Güler'e göre "devlet tüzelkişiliğinde erimiş anahizmet birimlerinin özerkleşmesi, *'işlerin daha hızlı görülmesi'nden öte, ... yönetme ve denetleme gücüne sahip odakta yer değiştirme demektir"*. Dolayısıyla, özerklik meselesi aslında bir iktidar (ilişkileri) meselesidir (Güler, 2006: 97-98).

Kamu kurum ve kuruluşlarının iktidar ilişkilerinin bir parçası olarak görmeye başladığımızdan itibaren, bürokrasiyi ve bürokratik yapılanmaları salt teknik – yönetsel – hukuksal bir örgüt olarak göremeyiz. Öyleyse bürokratik yapılanmalar, "kamu kudretinin bir parçası olmaları nedeniyle 'saf' siyasal olan toplumsal olgulardır"[4] (Güler, 2006: 103).

[4] Türk Silahlı Kuvvetleri için de benzer yorumlar yapılmış ve bürokratik bir kamu kurumu olmanın ötesinde toplumsal bir sınıf veya zümre (Gramsci, 2011; İnsel, 2009), siyasal bir parti (İnsel ve Bayramoğlu, 2009) ve kolektif bir sermayedar (Akça, 2009) olarak nitelenmiştir.

Siyaset biliminin özerkliğe yaklaşımı ise sivil toplum – devlet ilişkilerinin açıklanmasına göre şekillenmektedir. Sivil toplum açısından özerklik, *"sosyal grupların, kendi ayakları üzerinde durabilmesi, varlığını başkasının desteğine ve yardımına bağlı olarak görmemesi, devletin/hükümetin ve/veya yerleşik resmi siyasetin manüpülasyonundan uzak kalabilmesi"* olarak tanımlanabilir (Yıldız, 2007: 56). Bu noktada hem sivil toplumun devlete karşı özerkliğinden, hem de devletin sivil toplum karşısında özerkliğinden bahsetmek mümkündür. Ancak bu özerklik mutlak manada olmayıp, ilişkisel bir görünüm arz etmektedir. Öyleyse devletin toplumsal çıkar gruplarından bütünüyle bağımsız olmadığı (Heper, 1991), *"toplumsal rızayı örgütlemek adına çeşitli güçlü grupların isteklerine karşı duyarlılık gösteren bir varlık olduğu"* (Özen, 2011: 55) iddia edilebilir. Bununla birlikte devlet, toplumsal çıkar gruplarının dayatmalarından bağımsız bir şekilde karar alabildiği, bir başka ifadeyle çıkar grupları karşısında özerk olabildiği ölçüde 'güçlü devlet'tir.

Benzer bir yaklaşımı Onar'da da görmekteyiz. Onar, idare kudretinin ayrı bir karakteri ve müstakil bir varlığı olduğunu ifade eder ve devletin idare edilenlerden üstün bir güç olduğunu ifade eder (Onar, 1996: 1442):

> "Hâkimiyet Devletin kendi kendini idare etmesi, emirler ve yasaklar çıkarması ve bunları cebren kabul ettirmesi ve bu bakımdan da kendi üstünde bir iktidar tanımamasıdır. Hâkimiyetin fiili ve maddi bir tezahürü de icra kuvveti ve amme kudretidir. Bu üstün kudret devletin bir unsurunu ve karakterini ve devlet fonksiyonlarının bir vasıtasını teşkil eder".

Yine Onar'ın ifade ettiği gibi devlet, "fertlerden farklı olarak üstün bir kudreti" elinde tutmaktadır. Yazarın ifade etmeye çalıştığı, üstün güç olan devletin,

bireylerden veya toplumdan farklı olarak müstakil – bağımsız – özerk bir varlık olduğudur. Özerk bir varlık olarak devlet de kendi kendini idare eder ve karar alma sürecinde bağımsızlığını korumak ister. Ancak devletin özerk varlığının diğer bir boyutu, dışa da nizam vermesidir. Devlet, işleyişini düzenlediği gibi dış dünyayı da emir ve yasaklarla hâkimiyeti altına almak ister. Zira devletin hâkimiyetinin garantisi bağımsız olabilmesidir. Bu bağımsızlık içinse Onar'a göre maddi ve şahsi unsurlar ile manevi unsurların birlikteliği gerekir. Maddi unsurlar; emretmek kudreti, para kudreti ve silah kudretidir. Devlet, bu kudretlerin kullanımının sınırlanmasını istemez ve bu üç kudret sınırlandığı zaman bağımsızlığının ve hâkimiyetinin sınırlanacağını bilir. Hâkimiyetin manevi unsuru ise, Devlet kudretinin toplumda kabul ve rıza ile karşılanmasıdır. Devlet, hâkimiyet ve kudretini toplum menfaatleri yönünde kullanmadıkça meşru bir kudret olamayacak ve gayri meşru, şahsi bir kudret derecesine inecektir (Onar, 1966: 1443-1444).

Bu açıklamaların ışığında özerklik, temelde iktidar ilişkilerinin bir boyutudur. Kamu yönetiminde özerkliğin gayesi hizmetlerin daha etkin ve hızlı olarak yapılması olarak ifade edilse de bu eksik bir yaklaşımdır. Elbette bazı hizmetler özelliği ve özgünlüğü gereği farklı bir örgütlenme biçimiyle daha iyi gerçekleştirilebilir. Ancak meseleye salt bu noktadan bakmak yanıltıcı olacaktır. Örneğin özerk bir üniversite yapılanması, yalnızca akademik faaliyetlerin daha iyi icra edilmesiyle sınırlı görülemez. Özerk bir üniversite, aynı zamanda siyasal iktidar karşısında önemli bir muhalif güç olabilir. Nitekim ülkemizde yükseköğretim alanında yapılan reformlarda bu güç – iktidar çekişmesini görmekteyiz. Dolayısıyla, özerkliği salt idari – mali bir mesele olarak da görmemek gerekir. Özerklik, her şeyden evvel siyasal bir meseledir. Söz konusu olan kuruluş, inceleme konumuz olan askeri bürokrasi ise bu

görüşümüz daha da kuvvet kazanmaktadır. Zira devletin en önemli kudret araçlarından olan silah kudreti, ordu vasıtasıyla kullanılmaktadır. Bu kudret, bilhassa az gelişmiş ülkelerde diğer kudretlerin önüne geçerek onları yönetebilmektedir. Bu sebeple, askeri özerkliğe yalnızca teknik açıdan – örgütlenme açısından bakmak eksik bir yaklaşım olacaktır. Zira bugün üzerinde en çok durulan konulardan biri Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Milli Savunma Bakanlığı'na bağlanarak demokratikleşmeyi sağlamaktır. Oysa 1960 darbesini yapan Silahlı Kuvvetler, Milli Savunma Bakanlığı'na bağlıydı. Sonuç olarak, askeri özerkliği anlayabilmek için örgütlenme modeline bakmak zaruri ancak eksiktir. Askeri bürokrasinin gücünü yalnızca yasalardan aldığını düşünmek de yanlıştır. Askeri bürokrasinin özerkliği hukuki olmanın ötesinde *de facto* bir durumdur. Bugünlerde yapılan yasal değişimlerin çok ötesinde askeri bürokrasinin gücünü ve siyasi özerkliğini kaybetmesi tezimizin tersten ispatıdır.

1.3 Özerkliğin Nedenleri

Özerkliğin ortaya çıkış sebeplerine tarihsel açıdan incelemeye başlamak daha doğru olacaktır. Özerk kurumların en yaygın olduğu ülke olarak ABD'de 100 civarında özerk kurum vardır ve bunların ilki 1887 yılında kurulan Interstate Commerce Commission'dur. Eryılmaz (2011), Birinci Dünya Savaşı sonrasında özerk kuruluşların arttığını iddia etse de özerk kurumların önem kazanması 1929 Krizi sonrası New Deal politikasının uygulanmasıyla gerçekleşmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası önemleri azalan özerk kuruluşlar 1960'lı yıllarda yeniden canlanmaya başlamış; 1980'li yıllarda ise daha fazla önem kazanmıştır. ABD'de özerk kurumların yaygınlaşmasının ardında üç ana sebep bulunmaktadır. Bunlardan ilki, tüm ülkeyi ilgilendiren konularda federal yapılar oluşturmaktır. İkinci neden,

parlamentonun Başkan'ın özellikle ekonomik konulardaki görev ve yetkilerini özerk kurumlar aracılığıyla sınırlama isteğidir. Üçüncüsü ise ekonomik krizler sonrası sistemi düzenleyici kurumlar aracılığıyla işler kılma isteğidir (Karacan, 2001: 3-4).

Özerkliğin yaygınlaşmasında devletin görevlerindeki artış önemli rol oynamaktadır. Her iki dünya savaşının yol açtığı büyük tahribat, devlete ülkeyi yeniden inşa etme yükümlülüğünü doğurdu. Diğer yandan iktisadi bunalımlar devleti bir kurtarıcı olarak öne çıkardı ve refahın kitlelere yayılmasında devlete önemli sorumluluklar yüklendi. Kamu hizmetlerindeki ve devletin sorumluluklarındaki artış, geleneksel devlet idaresi ve mahalli idarelerce bir ölçüde yerine getirilse de yeni bir yapıya ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyacın sonucunda idari ve mali özerkliğe sahip kamu kurumları öne çıkmıştır (Eryılmaz, 2011: 98).

Bu özerk kurumları ortaya çıkaran idari, siyasi ve teknik olmak üzere üç ana neden bulunmaktadır. Bunlardan ilki etkinlik, verimlilik, kalite ve hız gibi teknik nedenlerdir. Geleneksel idarenin en önemli handikaplarından biri yeni teknik ve ihtiyaçlara göre kendini yenileyememesi ve bunun sonucunda talep edilen hizmeti istenilen ölçüde sunamamasıdır. Bu durum ise, idari ve mali konularda serbest hareket edebilen ve piyasa şartlarına uyum sağlayabilecek bir statüyle çalışacak kurumlara ihtiyacı artırmıştır (Devecioğlu, 2003: 50; Eryılmaz, 2011: 98).

Ancak özerk kurumların sayısındaki artış yalnızca devletin görevlerindeki artışla açıklanamaz. Zira devletin sorumlulukları azalsa bile özerkleşme eğilimi devam etmektedir. Özerk kurumların sayılarındaki artışın ikinci nedeni demokratik değerlerin korunması, eşitlik ve tarafsızlık gibi siyasi hedeflerdir (Saran, 1995: 21-32). Üniversiteler, radyo-televizyon ve haber ajansları gibi eğitim, bilim, haberleşme

ve kültür alanlarında faaliyet gösteren kurumların siyasetin etkisinden uzak olması demokrasi ve yansızlık açısından oldukça önemlidir. Bu ise siyasetten belli ölçüde uzak özerk kuruluşların varlığını gerektirmiştir (Eryılmaz, 2011: 98-99). Üçüncü neden ise idaridir. Bürokratlar, dış baskılardan uzak, kendi kendine yeten ve esnek hareket edebilen kurumların daha rasyonel hareket edeceğini ve kamu hizmetini daha iyi bir şekilde yerine getireceğini savunurlar. Daha fazla idari ve mali serbestlik, kamu kurumların gücünü artırıcı bir unsurdur. Bu sebeple yer düzeydeki bürokratlar kendi kurumlarının özerk olarak örgütlenmesini ister (Eryılmaz, 2011: 99).

1.4 Özerklik ve Denetim

"*İdari otorite ve özerklik, kamu yönetiminin ve bürokrasinin hayat damarıdır"* (Eryılmaz, 2011: 330). Kamu görevlileri, karşılarına çıkan sorunları daha iyi çözebilmek ve daha iyi hizmet verebilmek için kuralların esnek olarak düzenlenmesini isterler. Ancak siyasi otorite, usul ve kuralları yumuşatmanın siyasi egemenliklerine aykırı olacağını düşünür. Dolayısıyla kamu görevlilerinin otorite ve özerklik istekleriyle siyasi karar alıcıların egemenlik hakları çatışır. Bu çatışmayı aşmak için bürokrasinin siyasi, idari ve yargısal makamlarca denetlenmesi gerekir.

Denetimin en yoğun olduğu ilişki türü hiyerarşidir. Hiyerarşi, statü ve yetkilerin dikey olarak sıralandığı bir astlık-üstlük durumunu ifade eder. Hiyerarşinin amacı tek bir tüzel kişilik içerisinde bütünlüğü sağlamaktır. Hiyerarşi en yoğun biçimde devlet tüzel kişiliği içerisinde görülür. Merkezi idarede en yüksek hiyerarşik amir başbakandır. Başbakana karşı "sorumlu" olan bakanlar Başbakanlık hiyerarşisinde yer alır. Hiyerarşik yönetimde astın üste karşı "itaat yükümlülüğü" bulunmaktadır. Bu sebeple hiyerarşide özerklikten ve demokrasiden bahsedilemez (Gözler, 2007: 94-101).

Diğer bir denetim türü ise idari vesayettir. İdari vesayet, merkezi idarenin yerel yönetimler ve hizmet kuruluşları üzerindeki anayasal denetim yetkisidir (Odyakmaz, 2011: 231). İdari vesayet denetimi kanuna dayanır. Bu yetkiyi kullanacak kişi, organ ve makamlar kanunla düzenlenir ve tüm bunlar kanun metninde açıkça yer alır. İdari vesayet, yerel yönetimlerin kararları, eylem ve işlemleri ile organları ve görevlilerini kapsar. İdari vesayet denetiminin teorik ve yasal temeli, "idarenin bütünlüğü ilkesi"dir (AY, md.123). İdari vesayet denetimi, özerkliğe ve demokrasiye zarar verecek şekilde kullanılmamalıdır. İdari vesayet istisnai bir yetkidir ve bu sebeple dar yoruma tabi tutulur (Gözler, 2007: 102-103). İdari vesayet denetiminin geniş tutulması ve katı bir şekilde uygulanması özerkliği ortadan kaldıracak ve demokrasiye zarar verecektir (Eryılmaz, 2011: 195-196).

Hem hiyerarşi hem de idari vesayet açısından mali denetim büyük önem taşır. Hesap verme ve şeffaflık gibi kavramların kamu yönetiminde önem kazanmasıyla birlikte mali denetim daha bir önem kazanmıştır. Bugün şeffaflık ve hesap verebilirlik demokratikleşme için önemli bir kriter olarak görülmektedir (Altındal, 2010: 5). Bu sebeple mali denetimi özerkliğe engel olarak görmemek gerekir. Türkiye'de ise mali denetimde Sayıştay öne çıkmaktadır. Anayasa'nın 160. maddesine göre merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetleme görevi Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir. 2010 yılında çıkarılan yeni Sayıştay Kanunu'yla birlikte Silahlı Kuvvetleri muaf tutan hükümler de kaldırılmıştır. Böylece TSK'nın mali denetimine yasal bir engel kalmamıştır. Ancak ikinci bölümde görüleceği üzere tüm bu yasal değişikliklere rağmen Silahlı Kuvvetler etkin bir mali denetimden uzaktır.

1.5 Bürokrasinin Özerkliği ve Demokrasi

Bürokrasi, temsili demokrasiler için en büyük tehditlerden biri olarak görülür (Macionis, 2012: 438). Bürokratların doğrudan halka hesap vermemesi, bu algının en önemli sebebidir. Bu iddiayı dile getirenlerin savlarından biri bürokrasinin toplumda güç eşitsizlikleri yaratmasıdır. Bürokrasi eliyle oluşan güç eşitsizlikleri, demokrasinin "eşitlik" ve "egemenliğin toplumun tümüne yayılması" gibi ilkeleriyle bağdaşmaz (Blau ve Meyer, 1971: 166-167). Bürokrasinin demokrasi için diğer bir tehlikesi ise siyasi elitin gücünü artırmak için kullanacağı bir araç olma potansiyelidir. Siyasi elit, bürokrasi aracılığıyla toplumsal hareketliliği istediği gibi yönlendirebilir ve muhtemel rakiplerini sindirebilir (Eryılmaz, 2011: 249). Halkın, bütün yöneticilerin seçimle iş başına gelmelerini istemelerinin sebebi de bürokrasinin baskı aracı olarak kast haline dönüşme ihtimalidir (Gramsci, 2011: 317).

Bürokrasinin aşırı özerkliği ve denetimsizliği de demokratik rejim için tehlikeli bir durumdur. Özellikle askeri bürokrasi gibi sivil uzmanların yetersiz olduğu alanlarda aşırı özerklik ve denetimden muaflık, sistem için en büyük tehlikeyi oluşturur (Pollitt, 1986: 165). Bürokrasinin kendi içerisinde grup dayanışması olan sosyal bir sınıf olarak kendini koruma ve özerkliğini artırma isteği de demokrasi açısından tehlikelidir. Bu sınıfsal aidiyet duygusu, kamu görevlilerinin çıkar gruplarının ya da sosyal sınıfların temsilcileri gibi hareket etmesine yol açabilir (Ashraf ve Sharma, 1983: 117). Son olarak vakıf, dernek, sendika gibi sivil toplum örgütlerinin bürokratikleşme eğilimi de demokratik katılımı verimsizleştiren bir unsur olarak demokratik yönetimi engellemektedir (Eryılmaz, 2011: 250).

Bürokrasinin sahip olduğu bilgi ve belgeleri siyasilerden gizleyerek otorite ve özerkliklerini artırmaya çalışmaları da demokrasinin açıklık ilkesiyle bağdaşmaz.

Gizliliğe dayalı çalışan kamu bürokrasisi, hesap verilebilir kılınmadıkça kendisine "has alanlar" yaratacaktır. Bilhassa ordular, "has alan" yaratma konusunda oldukça yeteneklidirler. Uzmanlık, teknik bilgi ve gizliliğin üst seviyede olduğu ordular, hesap vermekten kaçınır ve özerkliklerini pekiştirirler. Denetimden uzak bir askeri bürokrasi demokratik rejimler için en yakın tehlikedir.

Ancak bürokratik özerkliğin demokrasi için olumlu yanları da vardır. Kamu görevlilerinin eşitlik ve tarafsızlık gibi demokratik ilkelere göre görevlerini yerine getirmeleri ve bir grup, zümre veya kişi lehine veya aleyhine ayrım yapmamaları demokratik sistemin korunması, eşitlik ve istikrar açısından oldukça önemlidir. Diğer yandan kamuda işe alınmalarda liyakat sisteminin uygulanıyor olması da vatandaşlar arasında eşitlik sağlayıcı bir unsur olacaktır (Eryılmaz, 2011: 250-252). Ayrıca toplumun istekleri arttıkça yönetimde yasallık ve etkinlik öne çıkmaktadır. Bu noktada kamu görevlilerinin demokratik profesyonelliğe sahip olmaları yönetimin siyasallaşmasının engellenmesi açısından oldukça önemlidir (Özer, 2012: 29).

1.6 Özerklik Çeşitleri

Özerklik çeşitleri, özerklik alanına göre değişiklik göstermektedir. Üniversite özerkliği söz konusuysa idari, mali ve akademik özerklik öne çıkar. Yerel yönetimler özerkliği içinse personel özerkliği ile mali ve idari özerklik öne çıkmaktadır. Federal devletlerde ise siyasi özerklik önem kazanır. Ancak askeri özerklik, idari, mali ve siyasi boyutları olan bir kavramdır. Askeri özerkliğe temel oluşturması bakımından idari, mali ve siyasi özerklik kavramları üzerinde durulacaktır. Ayrıca personel özerkliği de idari özerklik altında incelenecektir.

1.6.1 İdari Özerklik

İdari özerklik, bir kamu kurum veya kuruluşunun kendi karar organları veya yetkilileri vasıtasıyla yönetilmesidir. İdari özerklik, başka kişi ve kurumlardan emir ve talimat almamayı da gerektirir (Sobacı, 2006: 174). Bununla birlikte, idari özerklik, özerk kurum üzerinde bir denetim mekanizması olmayacağı anlamına gelmez. Özerklik, bağımsızlık ve dokunulmazlık demek de değildir (Eryılmaz, 2011: 97). Anayasa'nın da belirttiği gibi idare bir bütündür. Bütün olmanın gereği ise, özerk kuruluş üzerinde vesayet ve denetim mekanizmalarının sağlıklı bir şekilde işlemesidir. Zira *"murakabesiz her kudret istibdada müncer olur"* (Onar, 1966: 1446). Başka bir deyişle sınırlanmayan, dengelenmeyen her güç baskıya dönüşür. Ancak unutulmaması gereken, asıl olanın özerklik olduğu; idari vesayetin istisnai bir yetki olduğudur. Dolayısıyla denetim yetkisi kanunlarla belirlenmeli ve sınırlı bir düzeyde tutulmalıdır (Eryılmaz, 2011: 149).

Yerel yönetimler açısından idari özerklik, *"kendi işlerini merkezi yönetimin müdahalesi olmadan kendi organlarının kararları doğrultusunda serbestçe yürütebilmeleridir"* (Eryılmaz, 2011: 149). İdari özerkliğin gereği, idarece yapılan işlemler üzerinde onama mercii bulunmamasıdır. Ülkemizde özellikle yerel yönetimler üzerinde yürürlüğü durdurma, geri gönderme, geciktirme gibi onamaya bağlı vesayet yetkileri kullanılmaktadır (Sobacı, 2006: 167). Ancak gerçek özerkliğin gereği, böyle bir onama mekanizmasının olmamasıdır.

Yukarıda da ifade edildiği gibi tüzel kişiliği haiz kamu kurumları yetkilerini organları vasıtasıyla kullandığı için genellikle bir yönetim kuruluna sahip olurlar (Gözler, 2003: 471). Tüzel kişilik olmayan 'hukuksal varlıklar' ise en üst yönetici vasıtasıyla idare olunur. Kamu kurumlarında 'organ', tüzel kişiliğin bizzat kendisi

olduğu için, organ adına irade açıklamaya yetkili kişi ya da kurulların haksız fiillerinden dolayı tüzel kişilik sorumlu olacaktır. 'Hukuksal varlıklar'da ise böyle bir organ bulunmadığı için yetkili kişinin eylemlerinden dolayı söz konusu kuruluşu sorumlu tutmak doğru görünmemektedir. Bu tarz bir durumda söz konusu olan 'fiili' bir 'varlık' olduğu için sorumluluk, gerçek kişiler olarak görevlilere yüklenmektedir (Özay, 1996: 143). Örneğin, belediyelerde bir 'organ' olarak belediye başkanı tüzel kişiliğin temsilcisidir ve haksız fiilleri nedeniyle belediye tüzel kişiliği dava edilebilir. Ancak Genelkurmay Başkanı'nın haksız fiili nedeniyle Türk Silahlı Kuvvetleri mesul tutulamaz. Aynı yaklaşımı idari vesayet açısından da geliştirebiliriz. Başbakana karşı sorumlu olan Genelkurmay Başkanı, Başbakan tarafından verilecek emirleri yerine getirme mecburiyetindedir. Ancak aynı durum alt rütbedeki subaylar için geçerli değildir. Zira ilgili yasa maddesinde, Başbakana karşı sorumlu olan Genelkurmay Başkanlığı değil, Genelkurmay Başkanı'nın bizzat kendisidir.

İdari özerkliği açıklarken adem-i merkeziyet fikrine de değinmek gerekmektedir. İdari adem-i merkeziyet, yerel yönetimlere veya bazı hizmetlere belirli ölçüde özerkliğin verilmesidir. Özerk kuruluş belirli sınırlar içerisinde serbestçe hareket edebileceği gibi bütünüyle merkezi idarenin dışında değildir. Hiyerarşik ilişkinin bulunmadığı bu vesayet ilişkisinde, merkezi idare özerk kuruluşun sevk ve idaresine karışamamakta; yalnızca bu özerk kuruluşların yetkili makamları üzerinde kontrol yetkilerini kullanabilmektedir (Özçelik, 2011: 5).

İdari özerklik içerisinde bahsedilmesi gereken diğer bir konu, ilgili kurumun personel konusundaki yetki ve serbestliğidir. Personel özerkliği, kendine özgü personeli olan ve bu personelin alımı, terfii ve işten çıkarılması gibi konularda söz konusu

kuruluşun yetkili olduğu durumu ifade eder (Gözler, 2003: 471). Diğer yandan bu kurum veya kuruluş personelinin özel bir statüsü ve buna yönelik özel bir yasal düzenleme olabilir. Kamu tüzel kişileri olarak üniversite personelinin özel bir statüsü olduğu gibi 'hukuksal varlık' olarak nitelenebilecek Türk Silahlı Kuvvetleri personelinin de özel bir statüsü ve özel bir personel kanunu[5] vardır. Yerel yönetimler açısından ise personel özerkliği, yerel yönetimlerin kendilerine özgü personel rejiminin bulunmasını gerektirir (Eryılmaz, 2011: 150).

Son olarak idari özerklik, iyi yönetim için de gerekli görülmektedir. 1980'li yıllarla birlikte kamu yönetiminde "yeni" paradigmalar kabul görmeye başlamıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, kamu yöneticileri siyasi makamlara karşı sorumluyken yeni yönetim anlayışı bürokratların halka karşı da sorumlu olduğunu savunmaktadır. Artık yöneticiler, yalnızca prosedürlere ve kurallara uygun hareket ederek sorumluluklarını yerine getiremezler. Etkinlik, verimlilik, kalite, müşteri memnuniyeti gibi unsurların yerine getirilmesi kamu bürokrasisinin kamuya karşı borcu olmuştur. Kamu yöneticilerinin tüm bunları yerine getirebilmesinin yolu ise profesyonelliğin de gereği olarak karar alma ve uygulamada geniş yetkilerle donatılmasıdır. Bu ise idari özerkliği öne çıkarmaktadır ve bürokrasi topluma karşı sorumluluğunu ancak bu şekilde yerine getirilebilecektir (Eryılmaz, 2011: 49) .

1.6.2 Mali özerklik

Mali özerklik, *"özerk kuruluşların merkezi yönetime bağımlı olmadan kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmeleri, ayrı mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmeleri ve kanunların belirlediği sınırlar içerisinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmeleri"* (Ulusoy ve Akdemir,

[5] 926 sayılı TSK Personel Kanunu. Bkz: Ek: 12

2009: 263) olarak tanımlanabilir. Mali özerklik, idari özerkliği tamamlayan bir unsurdur. Yerel yönetimler açısından mali özerklik, yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olmaları ve bu kaynakları serbestçe kullanabilmeleridir. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının önemli bir bölümünün yerel vergi ve harçlardan oluşması gerekmektedir. Gelir sisteminin merkezi idarenin etkisinde olduğu bir yerde yerel özerklikten bahsetmek çok anlamlı olmayacaktır (Eryılmaz, 2011: 149-150).

Mali özerkliğin sağlanması için dört unsurun varlığı gerekmektedir: Özerk bir bütçe, ayrı bir mal varlığı, öz gelir ve harcama yetkisi. Mali özerkliğe sahip bir kurum olmanın ilk şartı merkezi yönetimden ayrı bir bütçe tahsisidir. Şüphesiz verilecek bütçe, merkezi idarenin takdirinde olacaktır. Bu sebeple bütçenin görev ve sorumluluklarla paralel olması gerekir. İl Özel İdareleri'nde görüldüğü gibi, görev ve sorumlulukların altında bir bütçe tahsisi, kurumu görevlerini yerine getiremeyen işlevsiz bir hale getirir ve bir süre sonra varlığı tartışılır hale gelir.

Mali özerkliği sağlamlaştırmanın bir yolu da öz gelir imkânıdır. Mali özerkliğin gereği, elde edilen gelirlerin kurum bütçesine aktarılmasıdır. Aksi bir durum, yani gelirlerin merkezi bütçeye aktarılması mali özerkliği zedeleyecektir. Dolayısıyla özerk kuruluşun gelir kaynaklarının artırılması ve gelirlerin kuruluş içerisinde tutulması gerekmektedir. Özerkliğin en önemli göstergelerinden biri ise harcama yetkisidir. Bütçe görünürde özerk olsa bile, neye ne kadar harcanacağı merkezi hükümet tarafından belirlenebilir. Bu durumda mali özerklikten bahsetmek gerçekçi olmayacaktır. Bu sebeple, bütçenin torba şeklinde gelmesi, harcamaların ise yetkili organ ve kişilerce serbestçe yapılması mali özerkliğin gereğidir. Harcama serbestliğinin bir başka unsuru ise borçlanmadır. Mali özerklik, özerk kuruluşun bir

başka organ veya kurumun önceden onayı olmaksızın borçlanabilmesini de gerektirir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264)

1.6.3 Siyasi Özerklik

Siyasi özerklik, bir devlet sınırları içinde belli bir ülke, bölge ya da yöreye içişlerinde serbestlik tanımak şeklinde tanımlanabilir (Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, 1986: 9075). Siyasi özerklik daha çok federal ülkelerde görülen ve yerel birimlere özerk ya da yarı özerk bir statü veren bir sistemdir. Bu sistemde yerel birimlerin kendilerini ilgilendiren konularda yasa çıkarma ve politika üretme hak ve yetkileri vardır. Kendi bölgelerinde oldukça geniş bir özerkliğe sahip olan bu yönetim birimleri dış politikada merkezi yönetimin hâkimiyeti altındadır. Siyasi özerklik, federal bir statüye sahip olmayan yönetim birimlerinde de görülebilir. Çin'in Sinkiag bölgesi örneğinde olduğu gibi federe statüsüne sahip olmamakla birlikte içişlerinde belli bir özerkliğe sahip yönetim birimleri de vardır (Şensoy, 2010: 38-39).

Siyasi özerkliğin bir diğer anlamı, otoritenin merkezi idare ile yerel/bölgesel/federe birimler arasında bölüşülmesidir. Federal devletlerde bu yetki bölüşümü anayasada düzenlenir ve bunun iki yöntemi vardır. İlk yöntemde federal devletin yetkileri sayılır ve "sayılmış yetkiler"in dışında kalan konularda federe devlet yetkilidir. İkinci yöntemde ise federe devletlerin yetkileri sayılmaktadır ve sayılmış yetkilerin dışında kalan konularda federal devlet yetkilidir (Gözler, 2012: 76-68). Dolayısıyla ilk yöntemde federe devletin özerkliği daha fazladır. Diğer yandan bu sistemde yerel birimlerin izni olmadan merkezi idare tarafından özerklik yetkisi alınamaz (Kalabalık, 1996: 12, akt.: Şensoy, 2010: 39).

2 Reform

Reform, çoğunlukla olumlu anlamlar yüklenen ve çok şey beklenilen bir olgudur. Bu algı, toplumsal düzeyde olduğu gibi akademik çevrelerde de yaygındır. Peki, gerçekte reform, çağrışım yaptığı gibi her zaman iyi ve ileriye taşıyıcı bir şey midir yoksa reform, bir sistemi daha da kötüye götürebilir mi? Reformun amacı halk için daha etkin bir idare midir yoksa statükonun kendini koruma çabası mıdır? Reform halk istediği için mi yapılır yoksa iktidarlarını korumak isteyenlerce mi? Ya da reform isteyenler iktidar arayışında olanlar mıdır? Reformu kim yapar? Siyasi partiler ve bürokrasi mi? Yoksa reform dışarıdan dayatılan bir şey midir? Reform, gerçekten demokratik bir yönetimi mi amaçlar? Yoksa demokrasi, reformu haklı göstermek için bir araç mıdır?

Bu soruları uzatmak elbette mümkün ancak bu sorulara cevap vermeden reform gerçeği ve Türkiye'de gerçekleşen askeri reform süreci anlaşılamaz. Bu çalışmada ileri sürdüğümüz gibi Türkiye'de yapılan askeri reformlar temelde bir iktidar mücadelesidir. Demokrasi ise yalnızca meşruluk aracıdır. Bu sebeple bu bölümde bu sorulara cevap aranacaktır. Bu çerçevede öncelikle reforma yüklenen anlamlar ele alınacak; sonrasında ise reformun nedenleri ve aktörleri üzerinde durulacaktır. Reforma gösterilen direnç ele alındıktan sonra ise demokrasi-reform ilişkisi analiz edilecektir.

2.1 Tanım

Fransızca "réforme" kelimesinden Türkçe'ye geçen reform; *"daha iyi duruma getirmek için yapılan değişiklik, iyileştirme, düzeltme, ıslahat"* anlamlarına gelmektedir (Türkçede Batı Kökenli Kelimeler Sözlüğü). Reforma yüklenen bir

başka anlam ise mevcudun bir kenara bırakılarak yeni duruma yönelmektir (Sürgit, 1972: 7). Bu anlamıyla reform, daha iyi alternatiflerin olduğunu çağrıştırır. Bir başka kaynakta ise reform, *"düzensizlik ve yetersizlik nedenlerinin araştırılarak optimum çözüm yollarının bulunması"* olarak tanımlanmaktadır (DPT, 1970, 1). Bu üç tanımlama da reforma olumlu anlamlar yüklese de farklı yaklaşımlar da bulunmaktadır.

Tutum reformu, *"yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, iş görme zihniyeti ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde, siyasal sistemle olan ilişkilerinde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde köklü değişiklikler"* olarak tanımlamaktadır (Tutum, 1994: 6). Övgün'ün reforma yaklaşımı ise iktisadi temellidir: *"Reform, sermaye birikiminin devam etmesi için devletin farklı dönemlerde farklı yapılara dönüşmesi ve farklı işlevlerle yüklenmesidir"* (Övgün, 2013: 27). Güler de reforma "*statükonun derinleştirilmesi*" olarak bakar (Güler (2005a: 12). Benzer bir yaklaşımı Topçu'da da görmekteyiz. Topçu'ya göre ise *"reform, "kurucu temelin" dışında kalmış ezilen kesimlerin mevcut sisteme dâhil edilmeleri için gerçekleştirilen bir dizi siyasi operasyonu içerir"* (Topçu, 2014). Bu iddia ve yaklaşımlar 2000'li yıllarda Türkiye'de gerçekleşen reform süreciyle doğrulanabilir. 28 Şubat sonrası siyasal İslamcılığı terk eden ancak buna tamamen karşı olmayan bir siyaset anlayışının Türkiye'de hâkim duruma gelmesi İslamcıların ve muhafazakârların devletle barışmasını sağlamıştır. Rejim İslami olmasa da İslamileşmiş, halkçı olmasa da halk için kanallar açılmıştır (Tuğal, 2010: 284). AKP'nin iktidarını sağlamlaştırmasıyla birlikte dindar insanlar devletle daha uyumlu hale gelmiş ve kendilerini devletin bir parçası olarak görmeye başlamışlardır (Tuğal, 2010: 182). Bugünlerde AKP çevrelerinden devletin şerik kabul etmeyen bir varlık

olarak tanrılaştırılması yeni durumu doğrulamaktadır. Dolayısıyla reforma iyi ve olumlu anlamlar yüklemek yanıltıcı olabilmektedir. Topçu'nun ifadeleriyle reform en etkili karşı-devrim silahlarından biridir ve *"ezenlerin yüzlerce yıllık politik deneyimleri içinde, bir siyasal ezme aracı olarak"* kullanılmaktadır (Topçu, 2014).

Bu yaklaşımlar reforma yönelik "sözcük" anlamı üzerinde bir uzlaşı olsa da "kavramsal" boyutta bir uzlaşının olmadığını göstermektedir (Güler, 2005b: 58). Kavramsal olarak reforma tarihsel süreç içerisinde farklı anlamlar yüklenmiş; buna bağlı olarak farklı isimler de kullanılmıştır. Bunların başında "idari reform" ve "devlette reform" gelmektedir. İdari reforma eş değer olarak, "idarenin yeniden düzenlenmesi", "reorganizasyon", "yönetimde reform" gibi kavramlar da kullanılmaktadır (Sürgit, 1972; Aykaç vd., 2003) . Devlette reforma paralel olarak ise "kamu kesimi reformu", "kamu yönetişimi", devletin yeniden yapılandırılması" ve "yapısal uyarlama" (Güler, 2005b: 105-106) gibi kavramlar da kullanılmaktadır. Reformu daha iyi anlayabilmek için, idari reform ve devlette reform kavramlarına daha yakından bakmak gerekecektir.

Kabul gören ifadesiyle *"idari reform, idarenin ulusal amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacak süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını sağlayacak çabaların tümü biçiminde tanımlanabilir"* (Sürgit, 1972: 10). Benzer bir yaklaşımı, KAYA Projesi'nde de görmekteyiz. Söz konusu raporda idari reformun amacı olarak daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetimi sisteminin kurulmasının gerekliliği vurgulanmaktadır (KAYA; 1). İdari Reform Danışma Kurulu ise idari reformu, "*kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilat yapısında, personel sisteminde kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde,*

metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü" (TODAİE, 1972: 7-8) olarak tanımlamaktadır.

Tanımlamalardan anlaşılacağı üzere idari reform kavramının merkezinde "örgüt" ve "yönetim" (Sürgit, 1972: 8) yer almakta ve reforma yapısal ve işlevsel olmak üzere iki dönüşüm alanı amaç olarak yüklenmektedir (Övgün, 2013: 25). Dolayısıyla 1945-80 döneminin idari reform anlayışını yansıtan bu tanımlamalar, bütüncül ve kapsayıcı olmaktan uzak apolitik yaklaşımların yansımasıdır (Övgün, 2013: 25; Sobacı, 2009: 7). Bu yaklaşımı, kamu yönetimi alanında yapılan reform çalışmalarında da görmekteyiz: *"İdari reformda, siyasi tercih konusu olabilecek meselelere dokunulmamalı, mesela devletin iktisadi hayata müdahalesinin derecesi gibi siyasi karakterdeki meseleler idari reform organlarının inceleme sahaları dışında bırakılmalıdır"* (TODAİE, İdari Reform ve Reorganizasyon: 9). Dolayısıyla idari reformun kapsama alanı sınırlıdır ve sivil bürokrasiden ibarettir. Yasama ve yargı alanları ile ordu kurumu, idari reformun ilgi alanına girmez (Güler, 2005b: 55; Sobacı, 2009: 14).

Ancak 1980 sonrası reforma yüklenen anlam değişmiştir. 80 sonrası, reformun politik yönünü öne çıkaran ve reform aracılığıyla toplumdaki veya bir kurumdaki güç ilişkilerinin değiştirildiğini iddia eden yaklaşımlar ağırlık kazanmıştır (Sobacı, 2009: 7). Artık reform, kamu sektöründe belirli kurumsal değişiklikleri öngören siyasal kararlara ilişkin olması açısından yönetsel olmaktan çok politik bir olgu olarak görülmektedir (Smith, 1971: 215; akt. Sobacı, 2009: 7). 1945-80 döneminin aksine, 80 sonrası *"kamu yönetimi reformu, ... devletin niteliğinde, işlevinde, rolünde,*

bürokrasi-siyaset ilişkilerinde karar alma süreçlerinde yeni bir denge anlayışını yansıtmaktadır" (Övgün, 2013: 23). Bu anlayış değişikliği, örgüt ve personel odaklı idari reformdan; planlama, denetim, yönlendirme, bütçe, personel ve örgütlenme gibi kamu yönetiminin tüm alanlarına odaklanan devlette reforma geçildiğini göstermektedir (Övgün, 2013: 23-25).

Devlette reform dört ana sütundan oluşur. Bunlar; kamu personel rejimi reformu, kamu bütçe reformu, yerel yönetimler reformu ve kamu yönetimi reformudur. İnceleme konumuz açısından ilgilendiğimiz alan, kamu yönetimi reformudur. Zira askeri bürokrasinin yer aldığı merkezi örgütlenme; merkez ile diğer kurum ve kuruluşlar arasındaki yetki dağılımı ve denetime ilişkin konular kamu yönetimi reformunun kapsamındadır. Bu bağlamda kamu yönetimi reformu, devletin yapısal örgütlenmesini değiştirmeye yönelik etkinlikler olarak tanımlanabilir (Güler, 2005a: 31-32).

Genel olarak Türkiye'de ve dünyada reform tanımlarının ve hareketlerinin ortak özellikleri olarak şunlar sıralanabilir (Aykaç vd. 2003: 155):

- Reform, toplumsal değişimle yakından ilgilidir.
- Reform, planlı ve organize bir değiştirme çabasıdır.
- Reform, köktenci değişimleri içerir.
- Reformun amacı, yönetim sistemini daha etkili ve verimli kılmaktır.
- Reform, yönetsel olduğu kadar siyasidir.

2.2 Reformun Nedenleri

Reform, status quo'dan daha iyi alternatiflerin var olduğu düşüncesine dayanır. Dünya üzerindeki gelişmeler, sistemlerin gözden geçirilmesini gerektirir (Sürgit,

1972: 7). Yönetimde, amaçlarda, araçlarda ve tüm bunları etkileyen iç ve dış koşullarda değişiklikler olur. Bu değişimler, idari örgütlerin yeniden ele alınmasını zorunlu kılar (Sürgit, 1972: 22-23). Bu düşünceye göre reformun temel nedeni değişime bağlı olarak insanoğlunun hep daha iyiyi aramasıdır. Başka bir ifadeyle reformun başlıca nedeni *"benimsenen ekonomik ve toplumsal yapıya uygun yeni bir yönetim yapılanması ve işleyişi ortaya çıkarmaktır"* (Övgün, 2013: 26).

Güler, kamu yönetiminde reforma ilişkin dört gerekçe sıralar: Bunlardan ilki, devletin görev ve sorumluluklarındaki artıştır. İkinci gerekçe ise, değişen ihtiyaçların amaç, yapı ve yöntemlerde değişikliği zorunlu kılmasıdır. Üçüncü gerekçe, İkinci Dünya Savaşı sonrası devlet eliyle kalkınmayı seçen ülkelerin "idareyi müessir bir kalkınma amili" olarak görmeleridir. Son gerekçe ise, halkın daha hızlı ve daha ekonomik çalışan bir idari mekanizma talebidir (Güler, 2005b: 60).

Reforma başvurmada iktisadi ve siyasi krizler önemli bir role sahiptir (Sürgit, 1972: 26; Övgün, 2013: 29). ABD, İngiltere ve Fransa gibi ülkelerde köklü idari reformlar savaş ve iktisadi krizlerden sonra yapılmıştır (Sürgit, 1972: 26). İktisadi ve siyasal alanda krizler yaşayan yönetimler, krizlerden çıkış yolu olarak kamu yönetimi reformlarını görmektedirler (Balaban, 2004). 1970'lerdeki ekonomik krizler sonrası Keynezyen anlayışı temel alan refah devleti uygulamaları sorgulanmaya başlanmıştır. Her şeyi yapan devletin piyasaya müdahalesinin rekabeti ve verimliliği azalttığı ve bazı "yönetim çarpıklıkları"na yol açtığı iddia edilmiştir. Böylece devletin rolü ve sorumlulukları felsefi planda tartışma konusu olmuştur (Sürgit, 1972: 24). Bu sorgulamalar neticesinde müdahaleci devletten, düzenleyen devlet modeline geçilmiştir (Sobacı, 2009, 33-34).

Bu paradigma değişimi, diğer birçok ülkeyi de etkilemiştir. Uluslararası toplumun gereksinimlerine cevap verebilmek amacıyla ülkeler reforma başvurmuştur (Övgün, 2013: 30). Sobacı, bu durumu "küreselleşme eğilimi" ile açıklamaktadır. Yazara göre, kamu yönetiminde reformu tetikleyen eğilimlerin başında "küreselleşme eğilimi" gelmektedir. Küreselleşme sürecinde ulus devlet güç kaybetmekte, küresel sermaye uluslararası örgütler vasıtasıyla "piyasa dostu devlet"ler yaratmaktadır. Bunun sonucunda *"daha esnek, yalın, adem-i merkeziyetçi ve piyasa temelli yeni bir yönetim anlayışına"* geçilmektedir (Sobacı, 2009: 31-33). Küreselleşme süreciyle bağlantılı diğer bir etken ise yerelleşme eğilimidir (Güler, 2005a: 48). Aşırı merkeziyetçilikten doğan sorunlar ve demokratikleşme talepleri yerinden yönetimlerin güçlendirilmesi inancını doğurmuştur. Uluslararası topluma uyumu amaçlayan küreselleşme ve yerelleşme eğilimi ve bu yönde atılan reformlar, siyasal görünmekle birlikte esasında ekonomi temellidir (Övgün, 2013: 30).

Diğer yandan idareyi etkin bir kalkınma aracı haline getirmek de reformun önemli nedenlerinden biridir (Sürgit, 1972: 26; Güler, 2005b: 60). İktisadi ve sosyo-kültürel alanda büyük atılımları devlet eliyle yapmak isteyen ülkeler, idareye büyük önem vermişlerdir. Devlet eliyle kalkınmanın en önemli araçlarından kalkınma planlarını hazırlayacak uygulayacak olan idarenin etkinliğini artırma isteği, kamu yönetiminde değişimi zorunlu kılmıştır (Sürgit, 1972: 26).

Kamu yönetimi reformunu tetikleyen bir diğer unsur ise yeni teknoloji ve bilgilerin ortaya çıkmasıdır (Sürgit, 1972: 24). Özel sektörün yeni teknolojilere uyum sağlama, yönetebilme ve verimlilikte gösterdiği başarı, "idare" için de örnek teşkil etmiştir. Rekabetin fazla olduğu piyasada, yeni yöntemler ve teknolojilerle maliyetleri düşürebilen, verimliliği, karlılığı ve rekabet gücünü artırabilen girişimciler ayakta

kalabilmiştir. Verimsizliğin ve maliyetlerin yüksek olduğu hantal kamu kurumları için çıkış noktası olarak özel sektörün yol ve yöntemleri gösterilmiş ve bu doğrultuda kamu kurumlarının reformu gerçekleştirilmiştir (Sobacı, 2009: 34-35; KAYA Genel Raporu).

Kamu yönetiminde reformu zorunlu kılan diğer bir unsur ise bireysel ve toplumsal taleplerdir (Sürgit, 1972: 25; Sobacı, 2009: 35). Hizmetten yararlanan, vergi veren ve yöneticilerini seçen halk, devletten daha çok şey talep etmektedir. Bu talepler iki noktada yoğunlaşmaktadır. Artık insanlar, kamu hizmetlerini nicel ölçütlerle değil nitel ölçütlerle değerlendirmekte ve kaliteyi öne çıkarmaktadır. İkinci talep noktası ise demokratik beklentilerle ilgilidir. Halk, kendisini ilgilendiren konularda karar alma süreçlerinde olmayı talep etmektedir (Sobacı, 2009: 35). *"Bu isteklerin aydınlar, politikacılar ve hükümet tarafından benimsenmesi idari reformda önemli bir itici kuvvet teşkil etmektedir"* (Sürgit, 1972: 25).

Bu bağlamda, reformu tetikleyen üç temel unsurdan bahsedebiliriz. Bunlardan birincisi iktisadi ve mali nedenlerdir. Ekonomi alanındaki gelişmeler, devletin rol ve işlevlerinde değişimleri tetiklemiştir. Özel sektörün yönetim yapısının örnek alınması, küreselleşme, yerelleşme, demokratikleşme ve sivilleşme büyük ölçüde iktisadi kaynaklıdır. Reformun bir diğer nedeni, toplumun talepleridir. Toplumun talepleri kaliteli hizmet, demokratikleşme ve yerelleşmeye yöneliktir. Reformu tetikleyen bir diğer neden ise siyasi alandaki değişimlerdir. Özellikle darbe (Sobacı, 2009: 12) ve devrimler sonrası daha kapsamlı reformlar yapılmaktadır. Dolayısıyla reform, siyasal, sosyal ve ekonomik boyutları olan; kamu yönetimini zamanın gereklerine ve ihtiyaçlarına uyumlu bir hale getirmek için kullanılan bir yöntemdir (Övgün, 2013: 28).

2.3 Reformun Aktörleri

Kamu yönetimi alanında yapılan reformlarda birçok aktör doğrudan ya da dolaylı olarak yer alır ve reformun gereksinimleri doğrultusunda belirleyici olma güçleri değişiklik gösterebilir (Övgün, 2013: 43). Bu aktörleri üç ana başlık altında toplayabiliriz: Devlet ve devletin resmi aktörleri, devlet-dışı aktörler ve son olarak uluslararası aktörler (Sobacı, 2009).

Reformların gerçekleştirilmesinde yasal düzenlemeler hayati bir öneme sahiptir. Gerçekleştirilmek istenen reform için çoğu zaman yasal bir düzenleme gerekebilir. Bu ihtiyaç ise reformda yasama organını öne çıkaracaktır (Övgün, 2013: 43). Seçilmişlerin değer ve tutumları kamu reformlarının belirlenmesinde ve meşruluk kazanmasında önemlidir (Rose, 1993: 52). Ancak yasama organının kendisine teknik bilgi sağlayacak uzmanlara kayıtsız kalması mümkün değildir. Bu yüzden uzmanlık ilkesi gereği örgütlenen bürokrasi de reform sürecinde önemli bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır (Övgün, 2013: 43; Sobacı, 2009: 77). Hem teknik bilgi hem de kamuoyu oluşturma açısından reform sürecinde akademisyenler de önemli bir aktör olarak belirmektedir (Övgün, 2013: 44).

Diğer yandan sivil toplum örgütleri, sermaye örgütleri ve düşünce kuruluşları da reformun önemli aktörlerindendir (Övgün, 2013: 44). Bunların başında yeni politikalar ve kurumsal yapıların geliştirilmesinde politika uzmanı olarak hareket eden "danışmanlar" gelmektedir (Sobacı, 2009: 80). Bu danışmanlar, ulusal veya uluslararası kurum ve kuruluşlarla ilişkilidir ve bu danışmanlarca önerilen tavsiyeler, bu kurum ve kuruluşların programlarının bir uzantısıdır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 10).

Reform sürecinin aktörlerinden biri de düşünce kuruluşlarıdır. Düşünce kuruluşları, politika oluşturma sürecini etkilemek amacıyla uzmanlık ve fikir üreten örgütlerdir. Bu örgütler, uzmanları ve araştırma raporları ile Dünya Bankası gibi örgütlerdeki proje geliştirme faaliyetlerine girdi sağlamaktadır. Reform sürecini etkileyen diğer bir unsur ise ulusal veya uluslararası şirketlerdir. Bu şirketler özellikle kendilerini ilgilendiren konularda hükümet nezdinde lobicilik yaparlar. Bunun da ötesinde uluslararası şirketler, yatırım güçleri dolayısıyla hükümetler üzerinde önemli bir zorlayıcı güç olarak ortaya çıkmaktadır.

Reform sürecinin bir diğer aktörü ise devletlerdir. Uluslararası örgütler ise bu devletlerin politika transferi için kullandığı aracılardır. ABD, İngiltere ve Yeni Zelanda gibi ülkeler, DB, IMF, OECD gibi uluslararası örgütler vasıtasıyla reform sürecinde önemli bir aktör olarak belirmektedir (Sezen, 2009: 26). Bu kuruluşlarca sağlanan hibe ve krediler aracılığıyla ABD ve İngiltere, diğer ülkelerin kamu yönetimleri üzerinde doğrudan etkili olabilmektedirler (Övgün, 2013: 46). Uluslararası örgütler, kamu yönetiminin dönüşümünde hem zorlayıcı (Güler, 1995) hem de teşvik edici rol oynamaktadırlar. WB ve IMF gibi kuruluşlar verdikleri kredileri bir takım şartlara bağlayarak reform sürecinde zorlayıcı bir aktör olarak belirmektedir. Bunun yanında AB ve OECD "Kamu Yönetimi Programı" ve "Yönetişim ve Yönetişimin Gelişimi İçin Destek" gibi projelerle kamu yönetiminde reformu teşvik etmektedir (Sobacı, 2009: 82).

2.4 Reforma Direnç

Yukarıda ifade edildiği üzere reform, yalnızca yönetsel bir eylem değildir. Reform, yönetsel olduğu kadar siyasi, iktisadi ve toplumsal bir olgudur. Bu alanlar reformu tetiklediği gibi direnç de gösterirler. Reform hareketlerine direnç gösterenlerin

başında ise reform yapım sürecinde rol alan siyaset ve bürokrasi kurumları gelmektedir. Siyasiler ile bürokratların reforma uzak durmalarının arkasında yatan başlıca nedenler değişimin bizzat kendisi ve beraberinde getireceği muhtemel belirsizliklerdir (Sobacı, 2009: 27). Türk toplumu gibi belirsizlikten kaçınma eğiliminin yüksek olduğu bir kültürde (Hofstede, 1980), bu nedenler daha da belirginleşmektedir.

Bürokrasinin reforma direncinin temel nedeni değişimle birlikte güç dengelerinin de değişme ihtimalidir. Reform sonrasında, güç ve yetkiyi elinde tutan kurum veya organlar, devletin sağladığı fayda, kaynak ve hakların yeniden dağıtılması ile bu imtiyazlarını kaybedebilir ve "kaybeden" tarafta olabilirler. Diğer yandan reformların risk ve belirsizlik içermesi, mevcut yapıdan hoşnut olmasalar bile sahip oldukları statü ve yetkiyi öngörebilen bürokratların reforma direnmesinin bir diğer nedenidir. Çıkarlarını maksimize etmek isteyen (Niskanen, 1975: 618) ve mevcut durumda güç ve yetkiyi elinde tutan bürokratlar reforma karşı direnç göstereceklerdir (Sobacı, 2009: 27-28).

Siyasetçiler ise genel olarak üç sebepten reforma karşı çıkarlar. Birinci sebep politikacıların çalışma tarzına ilişkindir. Siyasetçiler, baskı gruplarıyla pazarlıklar ve müzakereler sonucunda politikalarını oluştururlar. Siyaset yapımının değişkenlerini azaltacak ve rasyonelliği öne çıkaracak reformlar, siyasetçiler tarafından kendi siyaset yapma şekillerine bir tehdit olarak algılanacaktır. Siyasetçilerin reforma direncinin ikinci sebebi ise dayandıkları zümrenin çıkarlarını koruma eğilimidir. Siyasetçiler, temsil ettikleri zümre veya sınıfın çıkarlarına aykırı olabilecek rasyonel reformlara direnç gösterebilirler. Son olarak politik kontrolün kaybı kaygısı da siyasetçilerin reforma direncinin önemli bir sebebidir. Siyasetçinin, kendi

yetkilerinin devrini içeren özerklik ve adem-i merkeziyetçilik eksenli reformlara karşı çıkması yüksek ihtimaldir (Sobacı, 2009: 29-30).

2.5 Reform, Neoliberalizm ve Demokratikleşme

Neoliberal düşünce, 1970'lerde yapmaya çalıştığı reformları gerçekleştirebilmek için otoriter rejimlere ihtiyaç duymuştur. Bu ise neoliberal reformların anti-demokratik olmakla eleştirilmesine yol açmıştır. Ancak son yıllarda kamu reformları, demokratikleştirme vaadiyle yapılmaktadır. Başka bir ifadeyle demokrasi, kamu yönetimi reformları için meşrulaştırıcı olarak kullanılmakta (Güler, 2005b: 98; Şaylan, 2003: 133) ve reformun öncelikli hedefinin demokratikleşme olduğu söylenmektedir (Ataay, 2007: 163). Reel sosyalizmin çökmesi ve askeri ve sivil diktatörlüklerin pençesindeki halkların "demokrasi özlemi", demokrasiyi, *"kapitalizmin evrenselleşmesini meşrulaştırma aracı"* kılmıştır (Güler, 2005b: 100).

1990'lı yılların başında neoliberalizmin ekonomik büyüme, refah artışı, gelir dağılımında adalet gibi vaatleri gerçekleşmeyince toplumsal tabanda neoliberal politikalara ve bunlarla özdeşleşen siyasi aktörlere olan güven de azaldı. Bu ise neoliberalizm için meşruiyet sorununu açığa çıkardı. Sermayenin yaşadığı bu hegemonya krizinden çıkış yolu olarak ekonomik liberalizme ilaveten siyasal liberalizmin eklenmesi gündeme geldi. Dolayısıyla sarsılan hegemonya, demokrasi ve özgürlükler yoluyla yeniden meşruiyet kazanıyordu (Ataay, 2007: 163-165). Bu bağlamda, hukuk devleti, insan hakları, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, yerinden yönetim gibi değerler öne çıktı (Güler, 2005a: 45).

Siyasal liberalizasyon olarak ifade edebileceğimiz bu süreç, devletin sorgulanmasını da beraberinde getirmiştir. Devletin özerk, merkeziyetçi, müdahaleci ve fazla

gelişmiş yapısı, ekonomi ve demokrasi için bir tehdit olarak lanse edilmiş ve devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılması demokrasinin ve sivil toplumun güçlendirilmesinin ön koşulu olarak gösterilmiştir. Başka bir ifadeyle iktisadi liberalizm siyasal liberalizmi mümkün kılan tek ekonomik model olarak gösterilmektedir (Hayek, 1999; Güler, 2005b: 97, 140). Bu organik sistemde amaç, ekonomik etkinlik ile demokratikleşmenin gerçekleştirilmesi ve böylece bürokrasinin zayıflatılmasıdır. Yetkinin atanmışlardan seçilmişlere aktarılmasıyla demokrasi gelişecektir. Ancak bu iddia neoliberalizmin üst kurulların siyasi makamlardan özerkleştirilmesiyle çelişmektedir (Ataay, 2007: 165).

Sonuç olarak, kamu yönetimi reformlarında neoliberalizm ve dolayısıyla Yeni Sağ düşüncesi önemli bir rol oynamaktadır. Demokrasi ise kamu yönetimi reformlarının hem amacıdır hem de meşruluk kaynağıdır. Özellikle Türkiye'de 2000'li yıllarda gerçekleştirilen askeri reformların amacı ve meşrulaştırıcı unsuru da demokrasi ve demokratikleşmedir. Dolayısıyla bu dönemde gerçekleştirilen askeri reformların arka planında neoliberal düşüncenin yattığı söylenebilir. Neoliberalizmin şeffaflık, hesap verebilirlik, açıklık, sözleşmeli istihdam gibi değerlerinin ordu için de gündeme getirilmesi bunu göstermektedir.

Ancak neoliberal değerlerle bağdaşmayan askeri reformların varlığı da bir gerçektir. Bunlardan en önemlileri idari vesayet ve özerklikle ilgilidir. Neoliberalizm düşüncesi yerel yönetimler ve iktisadi kuruluşlar başta olmak üzere idari vesayetin yumuşatılması ve yönetimde özerklik ilkesini benimserken (Güler, 2005a: 117-126) Türkiye'de askeri reformlar sonucunda askeri özerkliğin azaldığı ve denetim mekanizmalarının güçlendirildiği görülmektedir. Bu çelişki gibi görülebilir. Ancak neoliberalizm geleneksel kamu bürokrasisinin zayıflatılmasını da talep etmektedir.

Diğer yandan askeri özerkliğin diğer özerklik alanlarının tersine demokrasiyle ilişkisi doğru orantılı değildir. Bu çelişkiyi izah edebilmek için askeri özerklik ve demokrasi ilişkisi bir sonraki bölümde daha yakından incelenecektir.

3 Askeri Özerklik

Türkiye'de özerklik incelemeleri belli alanlarda yoğunlaşmaktadır. Genel olarak özerklik, kamu tüzel kişiliği ile ilişkilendirilmiş ve çalışılan kurumlar da kamu tüzel kişiliğini haiz kurumlar olmuştur. Yerel yönetimlerin özerkliği, merkez bankası özerkliği, futbol federasyonu özerkliği, üniversite özerkliği ve üst kurullar özerkliği üzerine birçok çalışma yapıldığı görülmektedir. Bununla birlikte Özay'ın da dikkat çektiği gibi kamu tüzel kişisi olmayıp, verilen yetki ve haklarla özerk bir görünüm arz eden birçok "hukuksal varlık" bulunmaktadır. Genel olarak ordular da "hukuksal varlık" olarak belirmektedir. Ancak literatürde Silahlı Kuvvetlerin yetki ve imtiyazları askeri özerklik kavramıyla incelenmektedir. Buradaki özerklik ifadesi, diğer alanlardaki özerklik anlayışıyla karıştırılmamalıdır.

Askeri özerklik, yerel yönetimlerin özerkliği, üniversitelerin özerkliği veya üst kurulların özerkliğinden birçok yönüyle farklıdır. Diğerlerinin aksine Silahlı Kuvvetler için, mevzuatta özerk olduğuna ilişkin bir ibare bulunmaz. Anayasa ve kanunlarda Silahlı Kuvvetler, ayrı bir tüzel kişilik olarak da tanımlanmaz. Aksine, Silahlı Kuvvetler genel idarenin ayrılmaz bir parçasıdır. Buna rağmen Silahlı Kuvvetler, kendisine özerk denilmesine yol açacak yetki ve imtiyazları da anayasa ve kanunlardan alır. Öyleyse ordular için askeri özerklik kullanımı, hukuki bir tanımlama değildir. Silahlı Kuvvetler için kullanılabilecek hukuki tanımlama "hukuksal varlık" ifadesidir (Özay, 1996).

Askeri özerklikle ilgili tek problem tanımlama değildir. Askeri özerklik demokrasiyle ilişkisi açısından da diğer özerklik türlerinden farklılaşır. Yerel yönetimlerin ve üniversitelerin özerk olması demokratik bir gelişme olarak görülürken askeri özerklik için durum böyle değildir. Birçok sosyal bilimci askeri özerkliğin azaltılmasıyla demokratikleşmenin sağlanacağını ileri sürmektedir (Serra, 2011). Bununla birlikte askeri otoritenin tamamen yürütme erkinin kontrolünde olması da demokrasi için bir tehlikedir. Burada karşımıza askerin kurumsal ve siyasal özerkliği kavramları çıkar. Bu sebeple bu bölümde ilk olarak kurumsal ve siyasi askeri özerklik kavramları üzerinde durulacaktır. Sonrasında sivil-asker ilişkilerine sivil kontrol üzerinden bakılacak ve sivil kurumlar ile askeri kurumlar arasındaki güç ilişkilerine değinilecektir. Son olarak demokrasi ve askeri özerklik ilişkisi tartışılacak ve bu çerçevede demokratik geçiş ve demokratik sağlamlaştırma kavramları ışığında askeri özerkliğin seyri incelenecektir.

3.1 Askeri Özerklik Nedir?

Pion-Berlin, askeri özerkliği kurumsal özerklik ve siyasi özerklik olmak üzere iki düzlemde ele alır. Kurumsal özerklik yapısal konularla ilgilidir ve ordunun profesyonel bağımsızlığını ve özgünlüğünü içerir. Bu yönüyle kurumsal özerklik, ordunun kendi alanını dış müdahalelere karşı korumasıdır. Kurumsal özerklikte temel hedef ordunun bütünlüğünün korunmasıdır. Bunun yapılabilmesi için kurumsal alana dış müdahale olmamalıdır. Yazara göre bu hedefe ulaşabilmek için ordunun dört konuda karar alma yetkisi olmalıdır. Bunlardan ilki personele ilişkin kararların ordu tarafından alınmasıdır. Atama, terfi ve emeklilik kararlarının ordu tarafından verilmesi özerklik seviyesinin belirlenmesi açısından önemlidir. Kurumsal özerklikte ikinci belirleyici, kuvvet seviyeleridir. Silahlı kuvvetlerde daha büyük bütçe isteyen

geniş kuvvetler kurumsal özerkliği artırır. Kurumsal özerkliğin üçüncü boyutu ise askeri eğitim ve doktrinle ilgilidir. Ordu, kendi mensuplarının toplumsallaşma sürecini kontrol etmek ister. Bu toplumsallaşma sürecinde kapalılık, disiplin ve uyumluluk ön plana çıkar. Kurumsal özerkliğin dördüncü boyutunu ise askeri organizasyonun reformu oluşturur. Ordu, silahların modernizasyonu ve eğitim sistemleri gibi alanlarda söz sahibi olduğu kadar kurumsal özerkliğe sahiptir (Pion-Berlin, 1992: 84-88).

Siyasi özerklik ise bir ideolojiyi yansıtır ve kurumsal sınırları aşan bir etkinlik söz konusudur. Ordunun siyasi özerkliği, sivil denetime karşı hoşnutsuzluğu hatta direnmeyi içerir. Pion-Berlin, ordunun siyasi özerkliğini üç düzlemde inceler. Bunlar; istihbarat toplama, iç güvenlik ve insan haklarıdır. Bunların dışında ordunun hem kurumsal özerkliğine hem de siyasi özerkliğine değen alanlar da vardır. Bunlar ise; askeri bütçe, savunma örgütlenmesi, askeri alımlar ve silah üretimidir (Pion-Berlin, 1992: 85).

Ancak ordunun siyasi özerkliğini inceleyebilmek için bu alanlar yeterli değildir. Askeri özerkliği anlayabilmek için Stepan tarafından geliştirilen model daha doyurucudur. Yazar, demokratik rejimlerde ordunun kurum olarak sahip olduğu 11 adet imtiyaz alanı belirler: 1) Orduya siyasi sistemde gerçekten bağımsız bir rol uygun görebilecek bir anayasa, 2) Ordunun yürütmenin başıyla ilişkileri, 3) Savunmanın yürütmeyle koordinasyonu, 4) Askerin kabinedeki varlığı, 5) Yasama organının rolü, 6) Savunma alanındaki kamu hizmetlerinde kıdemli pozisyonları elde tutmak, 7) Askerin istihbarat servislerindeki rolü, 8) Polisle ilişkiler, 9) Askeri terfi sistemi, 10) Askerin devlet girişimlerindeki rolü, 11) Askerin yargıdaki rolü (Stepan, 1988: 94-97).

Görüldüğü üzere askeri özerklik çok boyutlu ve tartışmalı bir kavramdır. Bu tartışmaların birkaç boyutu vardır. Öncelikle askeri özerkliği, kurumsal ve siyasi özerklik olarak keskin bir şekilde ayırmak oldukça zordur. Zira bu özerklik çeşitlerinin nerede başlayıp nerede bittiğini kestirmek oldukça güçtür. Diğer yandan hangi özerkliğin hangisini beslediği de net değildir. Bununla bağlantılı olarak silahlı kuvvetlere ne kadar özerklik tanınacaktır? Siyasi özerklik açısından bu sorunun yanıtı net olsa da aynı netlik kurumsal özerklik için söylenemez. Askerin iç-yönetimsel özerkliğinin seviyesi oldukça önemlidir. Bu özerkliğin çok yüksek olması demokrasiye zarar verebileceği gibi düşük olması da zarar verecektir.

3.2 Askeri Özerkliğe İlişkin Çeşitli Yaklaşımlar

Modern toplumlarda demokratikleşmenin önemli ölçütlerinden biri ordunun siyasal iktidar ve diğer sivil otoritelerle ilişkileridir. İnsel'e göre güvenlik güçlerinin siyasal iktidara bütünüyle tabi olması ve diğer sivil güçler karşısında üstün bir konumda olmaması demokratikleşmenin önemli bir ölçütüdür (İnsel, 2009: 41). İnsel'in bu yaklaşımı temelde doğru olmakla birlikte sorunludur. Elbette ordu, sivil-siyasal iktidara itaat etmelidir. Ancak ordunun idari işleyişine bütünüyle müdahaleci bir siyasal iktidarın varlığı da demokratik rejim için tehlikelidir.

Esasında devletin silahlı güç kullanımını tekeline alması ve bu gücü siyasi otoriteye tabi kılması modern devletin bir özelliğidir. Ancak bu tabiyet modern devlette iki şekilde açığa çıkar. Demokratik ülkelerde ordu, iç işleyişi itibariyle özerktir. Ancak ordunun misyonu ve kaynakları sivil siyasal otorite tarafından belirlenir. Siyasi komiserlerin ordu içinde faaliyet gösterdiği totaliter devletlerde ise ordunun idari-kurumsal özerkliği zayıftır. Totaliter rejimlerde ordu ve siyasal iktidar hem birbirinin tamamlayıcısı hem de potansiyel düşmanlarıdır. Bu durum, orduya bir takım

imtiyazların verilmesine yol açar ve böylece ordu diğer kurumlara göre üstün bir konuma yerleşir (İnsel, 2009: 41-44). Ancak bu iki formun dışında pretoryen cumhuriyet olarak ifade edebileceğimiz karma bir yapı bulunmaktadır. Bu sistemde ordu, özerk ve üstün bir konuma sahiptir. Ordunun sahip olduğu güç ve imtiyazlar şahsi değil zümreseldir. Bu sistemde ordu, kendi içine kapalı, kendi kendini üreten bir toplumsal zümre ve yönetici sınıf olarak belirmektedir (İnsel, 2009: 45).

Gramsci de ordunun toplumsal temellerine atıfta bulunur. Düşünüre göre belirli bir toplumsal grup, asker ya da sivil olsun bürokratlık mesleğine kendini yakın hisseder. Çünkü bu toplumsal tabaka, elinde tuttuğu toplumsal işlev ve bu işlevin belirlediği ya da elverişli bir zemin hazırladığı psikolojik eğilimler nedeniyle bu meslek grubuyla uzlaşır. Ancak asker ya da sivil bürokratlık mesleği bu toplumsal tabakanın tekelinde değildir. Askeri otorite bütünüyle tarafsız ve toplumsal ve siyasal grupların dışında da değildir. Gramsci'ye göre sözde tarafsızlığın amacı, iktidardaki gerici zümreyi desteklemektir. Ordu siyaset dışı görünse bile hükümet askeri bir nitelik taşıyabilir. Diğer yandan Gramsci, ordunun siyasete hiç karışmaması gerektiği yönündeki düşünceleri de kabul etmez. Düşünüre göre anayasayı, devletin yasal şeklini ve buna bağlı kuruluşları savunmak ordunun başlıca görevidir (Gramsci, 2011: 279-287). Öyleyse siyasi ve askeri alanı birbirinden bütünüyle ayırmak, bir başka ifadeyle iki otorite arasında kesin çizgiler çizmek ve buna göre görev ve yetki dağılımı yapmak oldukça zor, belki de imkânsız ve anlamsızdır.

Görüldüğü üzere farklı sistemlerde orduların siyaset karşısındaki durumu ve kurumsal özerkliği değişiklik göstermektedir. Bu üç formdan Türkiye'ye uyanı ise pretoryen cumhuriyet modelidir. Ancak ileride göreceğimiz üzere askeri reformun amacı demokratik ülkelerdeki modelin yerleştirilmesidir. Bu modelde ordu siyasi

özerkliğe sahip değilken belli ölçüde kurumsal özerkliğe sahiptir. Kimi düşünürler orduya belli ölçüde kurumsal özerklik tanımanın doğru olduğunu savunurken (Huntington, 1957; Agüero, 1995) kimi düşünürler ise bunun demokrasi için tehlike oluşturacağını iddia etmektedir (Dahl, 1989; Serra, 2011). Bu noktada ordunun sivil siyasal kurumlarca denetlenmesi gündeme gelir.

3.3 Sivil Kontrol ve Askeri Özerklik

Dahl'a göre bir devletin demokratik bir yönetime kavuşabilmesi iki şartla mümkündür. İlk şart, başta ordu olmak üzere devletin resmi güvenlik güçlerinin sivil denetime tabi olmasıdır. Ancak düşünüre göre sivil denetim yeterli değildir. Zira demokratik olmayan ülkelerde de sivil denetim bulunabilir. Öyleyse güvenlik güçlerini denetleyen sivil kurumlar da demokratik sürece tabi olmalıdır (Dahl, 1989: 245). Bu son derece önemli bir noktadır. Sivil-asker ilişkilerinin demokratik bir zemine oturması ve ordu üzerindeki sivil kontrol, demokratikleşme için çok önemli olsa da diğer kurumları demokratik olmayan bir ülke demokrasisini sağlamlaştıramayacaktır.

Ordu üzerinde sivil denetime dikkat çeken diğer bir düşünür ise Adam Przewoski'dir. Przewoski'ye göre ordu üzerindeki sivil denetim, demokratik sağlamlaştırmanın nevralji[6] noktasıdır ve sivil denetimden bağımsız bir silahlı kuvvetler demokratik kurumlar için istikrarsızlık kaynağıdır. Yazara göre sivil denetimle birlikte ordu bazı kurumsal özelliklerini kaybedecektir ve bunların başında ordunun özerkliği gelmektedir (Przewoski, 1991: 29). Serra ise buna katılmaz ve geçiş süreçlerinde ordunun özerkliğini korumak isteyeceğini iddia eder (Serra, 2011).

[6] Sinirler üzerinde duyulan şiddetli ve batıcı ağrı.

Normatif Teoriyi ortaya atan Huntington ise sivil denetimin amacının askerin siyasi gücünün asgari seviyeye indirilmesi olduğunu ifade eder. Bunun iki yolu vardır. Birinci yol Huntington'ın öznel denetim dediği sivil gücün azami seviyeye çıkarılmasıdır. Yazara göre profesyonel bir subay kadrosunun bulunmadığı devletlerde mümkün olan tek sivil denetim şekli öznel denetimdir. Burada mesele, denetimin kimlerce yapılacağıdır. Sivil yapılar, silahlı kuvvetler gibi tek bir yapı değildir. Sivil yapıların fazlalığı ve çeşitliliğinden dolayı bunların etkinliğinin artırılması zordur. Öznel sivil denetimde amaç ordunun sivilleştirilmesi ve devletin bir aynası haline getirmektir (Huntington, 2004: 86-90).

İkinci yol ise Huntington'ın nesnel denetim dediği askeri profesyonelliğin azami seviyeye çekilmesidir. Nesnel sivil denetimin amacı ise ordunun askeri kimliğinin korunması ve orduyu devletin bir aracı haline getirmektir. Öznel sivil denetim, askerin siyasete müdahil olmasını bir ön şart olarak kabul eder ve bağımsız bir askeri alanı reddeder. Nesnel sivil denetim ise askere özerk bir alan tanır ve ordunun siyasete karışmasını reddeder. Huntington'ın ifadeleriyle *"tarihte nesnel denetim talebi bizzat askerlik mesleği içinden, öznel denetim talebi de askerlik alanındaki gücünü azamileştirmek konusunda oldukça istekli bir tutum sergileyen farklı sivil gruplardan gelmiştir"* (Huntington, 2004: 89-92).

Bir ölçüde askeri özerkliğin, askerler üzerinde demokratikleşme yönünde olumlu katkıları olacağını iddia eden teorisyenlerden biri de Felipe Agüero'dur. Agüero'ya göre, sivil üstünlük korunurken, orduya da misyonunu eda edebilmesi için gerekli kurumsal özerklik tanınmalıdır. Zira bu kurumsal özerklikle birlikte askerler hem profesyonel misyonlarını sürdürebilecekler hem de kendi kurumsal çıkarlarını garanti altında hissettikleri böyle bir durumda demokratik kurumları destekleyeceklerdir

(Agüero, 1995: 148). Ancak Serra'ya göre bu tehlikeli bir durumdur (Serra, 2011: 37):

> "Zira ordunun özerkliğindeki artış, askeriyenin değerlerinde ve mesleki anlamda kendi kendilerini tanımlamalarında gerekli değişimi teşvik edecek adımlarla tam olarak uyumlu değildir. … askeri eğitim, bir meslek olarak askerlik tanımı ve kurumsal özellikler denetim altında tutularak askeri özerklik, sağlamlaştırmanın son aşamalarında kendini iyice emniyete alır. Askeriyenin prensiplerinde ve inançlarında bir değişim yaratmadıkça ve onları demokratik rejime sadık kılmadıkça demokratikleşme süreci tamamlanmış sayılmaz."

Güvenliğe ilişkin zorunluluklarla liberal değerlerin birbirini dengeleyerek sivil-asker ilişkilerinin sağlıklı bir zemine oturduğunu iddia eden Huntington'ın aksine Janowitz, orduyu sosyo-politik bir sistem olarak ele almakta ve askeri ve politik konuların iç içe girdiğini ve bunları kesin çizgilerle ayırmanın zor olduğunu iddia etmektedir. Janowitz, böyle bir durumda askerin politize olacağını ve bu durumun da sivil üstünlüğü tehdit edeceğini öne sürer. Bu sorunu çözmek için yürütmenin içerisinde "Ulusal Güvenlik Konseyi" gibi bir organ kurularak ulusal güvenlik meselesinin merkezileştirilmesi gerektiğini ifade eder (Janowitz, 1960).

Sivil-asker ilişkilerini Huntington'ın nesnel ve öznel denetim kavramlarıyla açıklayan Robin Luckham, sivil ve askeri kurumların gücünün o ülkedeki sivil-asker ilişkilerini etkilediğini ileri sürer. Luckam'a göre olağan durumda sivil ve askeri kurumlar arasında bir denge vardır. Ordunun sivilleştirilmesiyle bu denge siviller lehine bozulur ve Luckham'ın *Aparat Kontrol* dediği durum ortaya çıkar. Bu durumda sivil kurumlar askeri kurumlardan daha güçlüdür ve askeri kurumlar sivil siyasal hükümetin ve temsil ettiği ideolojisinin hizmetine girmiştir. Yazar buna örnek

olarak Mussolini dönemi İtalya'sını, Hitler dönemi Almanya'sını ve Sovyetler Birliği'ni verir. Luckham'ın *Garnizon Devlet* dediği modelde ise denge askerler lehine bozulmuştur. Bu durumda kontrol edilen sivil kurumlardır ve sivil politikalar askeri önceliklere göre belirlenmektedir. Bu modelde karizmatik askeri liderlerin ortaya çıkması ülkeyi askerlerin yönettiği otoriter yönetimlere götürecektir (Luckham, 1971: 18-35).

Bir başka model ise pretoryen yönetimler olarak adlandırılan, askerlerin siyasal hükümeti ortak menfaatler doğrultusunda kontrol altında tuttuğu modeldir. Bu modelde, askerler ön planda olmamakla birlikte sivil siyasal kararlar üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Eric A. Nordlinger, pretoryen rejimleri moderatör tip, vesayet tipi ve egemen tip olmak üzere üçe ayırmaktadır. İlkinde asker, kontrolü veto gücünü kullanarak sağlamaktadır. İkincisinde asker darbeyle iktidarı ele geçirir ve bir süre sonra iktidarı yeniden sivillere teslim eder. Üçüncü modelde ise asker, yalnızca hükümeti kontrol etmekle kalmaz sivil toplumu da belirli idealler perspektifinde dönüştürmek ister (Nordlinger, 1977: 10-19). Pretoryen sistemde sivil siyasal iktidarın ordu üzerinde etkisi yoktur. Diğer yandan bu sistemde siviller ve askerler arasında çıkacak bir soruna arabuluculuk yapacak bir yapı da bulunmamaktadır (Huntington, 1968: 196).

Sivil ve askeri değerlerin-zorunlulukların birbirini dengelediğini iddia eden Huntington'ın aksine Peter Feaver, sivil ve askeri prensiplerin etkileşim içerisinde olduğunu ileri sürer. Feaver'ın "stratejik etkileşim oyunu" olarak ifade ettiği bu durumda sivillerle askerler arasında sivillerin çıkarlarının önde tutulması yönünde kısmi bir anlaşma vardır. Bu sistemde ordu, sivil toplumun hizmetindedir. Sivillere düşen ise ordunun bu sözleşmeye ne oranda uyduğunun tespit edilmesidir. Bu

sebeple ordu üzerinde sivil denetim, sistemin güvenliği açısından oldukça önemlidir. Ancak sivil kurumların güç ve etkinliğini yitirmesi sivil denetimi zayıflatacaktır. Sivil denetimin etkin ve kalıcı olmasının iki yolu vardır. İlk olarak sivil kurumlar güçlü ve fonksiyonel olmalı; ikincisi ordunun görev tanımı açık ve anlaşılır olmalıdır (Feaver, 2003: 58-63). Türkiye'de ise ne orduyu denetlemekle görevli kurumlar güçlü ve fonksiyoneldir; ne de ordunun görev tanımı açıktır.

Tüm bu farklı yaklaşımların odaklandığı nokta ordu üzerindeki sivil kontrolün nasıl olması gerektiğidir. Sivil ve askeri alana ve iki otorite arasındaki ilişkilere farklı bakmanın sonucunda sivil kontrol ve askeri özerklik üzerine düşünceler de değişmektedir. Sivil ve askeri alan Huntington'ın ileri sürdüğü gibi birbirinden ayrılabilir ve sivil ve askeri otoriteler birbirlerine müdahale etmeyerek dengeyi sağlayabilirler mi? Yoksa Janowitz'in iddia ettiği gibi iki alan etkileşim içerisinde olan ve ayrılması çok da mümkün olmayan alanlar mıdır? Huntington'ın iddia ettiği gibi askeri profesyonellik ve kurumsal özerklik midir sivil-asker ilişkilerini normalleştirecek unsur? Yoksa çözüm askerlerin sivilleştirilmesi midir? Bu sorulara cevap verebilmek için demokratikleşme süreci ve askeri özerkliğin dönüşümüne göz atmak gerekmektedir.

3.4 Geçiş, Sağlamlaştırma ve Askeri Özerkliğin Seyri

Sivil-asker ilişkileri bir ülkenin demokratik gelişme düzeyini gösteren en temel alanlardan biridir. Sivil-asker ilişkilerinin en önemli göstergesi ise askeri özerkliktir. Dolayısıyla askeri özerklik ve demokrasi birbiriyle doğrudan ilgilidir. Ancak bunu bir tahterevalli gibi düşünmemek gerekir. Zira yukarıda da ifade ettiğimiz üzere askeri özerkliğin kurumsal ve siyasal olmak üzere iki boyutu vardır.

Demokratikleşme sürecinin amacı askerin siyasi özerkliğini azaltmaktır. Bu süreci ifade etmek için "geçiş" ve "sağlamlaştırma" kuramlarına değinmek gerekmektedir.

Siyaset biliminde "geçiş kuramı" olarak ifade edilen "transitology", *"bir ülkedeki siyasi, hukuki, ekonomik alanlarda otoriter bir rejimden demokratik rejimlere geçiş süreçlerini, demokratikleşmeyi"* anlatır (Serra, 2011: 15). Bu demokratikleşme süreci sabit bir durum değildir; tamamlanmayabilir ve ciddi çelişkiler içerebilir (Markoff, 2010: 415). 1974'te Portekiz'de yaşanan Karanfil Devrimi, üçüncü dalga demokratikleşmeler (Huntington, 1993) olarak alırsak, o günden bu yana dünya üzerinde birçok otoriter rejimin çöktüğünü görebiliriz. Sadece 1974-1999 yılları arasında çöken 85 otoriter rejimin yerine 30 ülke istikrarlı bir rejim kurabilmiştir; 34 ülkede otoriter rejimler devam ederken geriye kalan 21 ülkede ise sözde demokrasiler inşa edilmiştir (Serra, 2011: 16). Bu durum, yukarıda ifade ettiğimiz üzere demokratik geçişin bir süreç olduğunu ve tamamlanmayabileceğini göstermektedir. Linz'in 1970'lerde öngördüğü üzere otoriter bir rejimden başka bir otoriter rejime geçme olasılığı demokratik bir rejime geçme olasılığından daha yüksektir (Linz, 2000: 269).

Demokrasiye geçiş üzerine çalışan önemli isimlerden biri Dankwar A. Rustow'dur. İspanya, Portekiz ve Yunanistan'da yaşanan demokratik geçişten önce, İngiltere, İsveç ve Türkiye'deki gelişmeleri izleyen Rustow, 1970'te yazdığı bir makaleyle daha sonra yaşanacak bu geçişleri açıklayabilme başarısını gösterebilmiştir. Rustow, demokratik geçişleri üç safhalı bir süreç olarak görür. Düşünüre göre sürecin etkili olabilmesi için ekonomik kalkınma bir önkoşul değildir. Rustow'un önkoşul olarak kabul ettiği tek etken ulusal birliktir. Rustow'un hazırlık olarak adlandırdığı ilk safhada, farklı toplumsal güçler arasında güç mücadelesi ve çatışma vardır ve bu

çatışmada öncelikli hedef demokrasi değildir. Ayrıca bu safhada karşılıklı düşmanlıkların ve kimlik çatışmalarının olması ve bunların şiddet eylemlerini doğurması askeri müdahale olasılığını artırır (Markoff, 2010: 423). Karar alma olarak nitelenen ikinci safhada ise siyasi konsensüs vardır. Bu konsensüs dahilinde siyasi liderler birlik içindeki çeşitliliği ve farklılıkları kabul ederler ve demokratikleşme yolunda kısmi bir kurumsallaşmaya giderler. Son safhada ise siyasetçilerin ve vatandaşların yeni kuralları başka konulara da uyguladığı görülür. Böylece hem siyasetçiler hem de vatandaşlar yeni yapıya uyum sağlamış olurlar (Rustow, 1970: 337-363).

O'Donnell ise demokratikleşme sürecini iki safhada ele alır: *"Birincisi, önceki otoriter rejimden demokratik hükümetin kuruluşuna kadar gider. İkincisi, o hükümetten demokrasinin sağlamlaştırılmasına, diğer bir deyişle, demokratik rejimin etkili var oluşuna kadar uzanır."* (O'Donnell, 1997b, akt.: Serra, 2011: 19-20) O'Donnell'in süreci iki safhaya ayırması iki kavramı öne çıkarıyor; geçiş ve sağlamlaştırma. Geçiş, nispeten daha kolay ve kısa bir dönem olarak nitelenebilir. Buna karşın aynı şeyi sağlamlaştırma için söyleyemeyiz. Demokratik sağlamlaştırma, yalnızca askeri vesayetin yıkılıp siyasal hükümetlerin muktedir olduğu bir durum değildir. Zira bir vesayet yıkılıp yeni bir vesayet tesis edilebilir. Demokratikleşme, hiçbir toplumsal, bürokratik veya siyasal grubun hükümeti veto edemediği bir sistem de değildir. Bu nokta bizi, demokratik sağlamlaştırma kavramına götürmektedir.

Demokratik sağlamlaştırma, Linz'in ifadesiyle *"en önemli siyasi aktörlerin, partilerin, organize çıkar gruplarının, kuvvetlerin ya da kurumların hiçbirinin, güç yönetimi için demokrasi sürecine başka bir alternatif olmadığını düşündükleri"* bir

durumdur ve bu durum, hükümetlerin hesap verebildiği, hakların korunduğu ve liyakatin önplanda tutulduğu bir anlayışla desteklenmelidir (Linz, 1990: 156). Demokratik sağlamlaştırma, demokrasinin çökmemesi, eksikliklerinin giderilmesi ve derinleşmesidir (Schedler, 1998: 94). Przeworski'nin ifadesiyle demokrasinin *"kasabadaki tek oyun"* haline gelmesidir (Przeworski, 1991: 26). Bunun anlamı demokrasi dışı tüm düşüncelerin sistem dışı kalmasıdır. Linz ve Stepan'ın anlatımlarıyla demokratik konsolidasyondan bahsedebilmenin yolu tüm kurumların demokratikleşmesidir (Linz ve Stepan, 1996). Demokratik olmayan kurumların varlığını sürdürdüğü bir sistemde demokrasinin konsolide edildiği iddia edilemez.

Agüeora ise demokrasiye geçişte iki yol olduğunu iddia eder. Birincisi ordunun siyasi işlerin dışında tutulması; ikincisi ise askeri ve savunma alanlarında sivil hükümetin yetkilerinin kabul edilmesidir (Agüeora, 1995). Serra, ordunun siyasetin dışında tutulmasını geçiş süreci içerisinde değerlendirir. Askeri politika ile savunma politikasının sivillerce belirlenmesinin ise sağlamlaştırma aşamasında olabileceğini ifade eder (Serra, 2011: 39):

> "Geçiş safhası, demokratik yollardan seçilen sivillerin askerlerin siyaset yapımı sürecine müdahelesini, (askerlerin) ya hükümet işlerine katılımlarının sona ermesiyle ya da seçilmiş otoritelerin faaliyetlerini veto etme veya baskı altına alma yönündeki tüm etkilerinin ortadan kaldırılmasıyla önlemeyi başardıkları süreçtir. Diğer taraftan sağlamlaştırma aşaması, seçilmiş sivil hükümetin askeri politikalar ve savunma politikaları oluşturabildiği, bunların uygulanmalarını sağladığı ve silahlı kuvvetlerin faaliyetlerini yönettiği bir aşamadır".

Geçiş safhasında, ordu siyasete müdahil olmadığı gibi siviller de ordunun 'has alanlarına' müdahil olmazlar. Bununla birlikte sağlamlaştırma safhasında olmanın

göstergesi sivillerin askeri ve savunma alanlarında karar alıcı konuma gelmeleridir. Serra'ya göre her iki aşamada da yasal reformların devam etmesi ve askeri ayrıcalıkların ortadan kaldırılması gerekmektedir. Geçiş aşamasında atılan adımlar, sağlamlaştırma aşamasında iyileştirilerek demokrasi daha sağlam temeller üzerinde bina edilmelidir. Geçiş sürecinde hükümete sadakati sağlanmış olan ordunun, sağlamlaştırma döneminde bu sadakati garantilemek için değerlerinde ve mesleki profilinde değişiklikler yapmak gerekmektedir (Serra, 2011: 40-45).

Ancak askeri reformların yapılabilmesi ve askeri (siyasi) özerkliğin azaltılabilmesi ülkenin genel demokratikleşme süreciyle yakından ilgilidir. Bu noktada demokratik konsolidasyon için üç şartın gerçekleşmesi gerekir. Bunlardan ilki, seçimlerin özgürce yapılması, kazananların iktidarı meşru olarak ele geçirmesi ve vatandaşların haklarını kullanmalarını sağlayacak etkin bir devletin olmasıdır (Linz ve Stepan, 1996: 14-15). İkinci olarak, demokrasi meşru görülmeli ve tüm diğer sistemlere tercih edilmelidir. Üçüncü şart ise, yöneticilerin elde ettikleri iktidarı demokratik değerlere uygun kullanmalarıdır (Duran ve Haşlak, 2005: 27) .

Linz ve Stepan, demokratik konsolidasyonun, davranışsal, tutumsal ve anayasal yönleri olduğunu ifade sadedinde şunları söyler (Linz ve Stepan, 1996: 15-16):

> "Davranışsal olarak. Bir ülkede demokratik rejim, önemli hiçbir ulusal, sosyal, iktisadi, siyasal veya kurumsal aktörün ülkenin kaynaklarını, demokratik olmayan bir rejim yaratmada veya devletten ayrılarak amaçlarını gerçekleştirmede kullanmaya teşebbüs etmediklerinde söz konusu olur. Tutumsal olarak. Önemli ekonomik sorunlar karşısında ve yönetenlere yönelik derin bir memnuniyetsizlik halinde bile kamuoyunun önemli bir çoğunluğunun demokratik süreç ve kurumların kolektif hayatı yönetmede en uygun yol olduğuna inanmaları ve alternatif sistemlere yönelik desteğin küçük ve demokratik süreçlerden izole edildiği durumlarda söz konusu olur. Anayasal olarak. Hükümet ve

> hükümet dışı güçler birlikte, yeni demokratik süreç tarafından belirlenmiş spesifik kanunlar, süreçler ve kurumların sınırları içinde sorun çözmeye alışmış olduklarında gerçekleşir."

Demokratik konsolidasyon için devlet bürokrasinin de demokratik sürece uyması gerekir (Linz ve Stepan, 1996: 17). Ordu, tam olarak burada analize dâhil edilir. Demokratik sağlamlaştırma konusunda önemli çalışmalara imza atmış bir düşünür olarak Valenzuela, askeri özerkliğe dikkat çeker. Düşünüre göre askeri özerkliğin daraltılması ve silahlı kuvvetlerin seçilmiş hükümete tabi olması demokratik sağlamlaştırma için büyük önem taşır (Valenzuela, 1992: 87-88 akt. Serra, 2011: 35):

> "Orduyu seçilmiş hükümetin otoritesi altında konumlandırmak, demokratik sağlamlaştırmayı kolaylaştıran anahtar bir etmendir. Seçilmiş hükümet görevlilerinin orduyu tabi kılma yönündeki girişimleri bugüne kadar başarısız olduğundan, bunu takiben ordunun kazandığı özerklik demokrasinin sağlamlaştırılmasıyla bağdaşmaz; … Böylece devlet gücünün temel bir bileşeni olan silahlı kuvvetleri içeren bir 'has alan' oluşur. Bu durumda, askeri özerkliğin daraltılması sağlamlaştırma yönünde atılacak kaçınılmaz bir adımdır. … Tam demokratik bir rejim, anayasasında ve diğer temel kanunlarında, askeri hamiliği öneren herhangi bir karşılık olmaksızın, ordunun seçilmiş hükümet yetkililerine tabiiyetinin resmi temellerini içermelidir".

Demokratik sağlamlaştırma üzerine düşünen J. Samuel Valenzuela, demokratikleşmeye engel dört *sapkın öğe* olduğunu iddia eder ve demokratik sağlamlaştırmanın ancak bu sapkın öğelerin yok olmasıyla tamamlanabileceğini iddia eder. Bunlar; demokratik yollarla oluşmamış hamilerin varlığı; politika yapmanın önemli "has alanları"nın varlığı; seçim sürecinden dışlanmalar ve seçimlerin hükümet ortaya çıkarmak için tek yöntem olmadığı durum (Valenzuela, 1992: 59). Özellikle ilk iki husus hayati bir öneme sahiptir ve askeri özerk alanla

doğrudan ilgilidir. Serra'nın tespit ettiği gibi *"...İspanya'da ve diğer pek çok ülkede yaşananlar, demokratik sağlamlaştırma sürecine en fazla zarar verebilecek öğenin, kendisini hami güç olarak ileri süren ya da kendi özerk alanını yaratarak siyasi karar alanlarını hükümetten alan ordu olduğunu göstermektedir. Silahlı kuvvetler, kendisini ulusun özünün ve kalıcı çıkarlarının garantörleri olarak gördüğünde hami rolünü üstlenir ve bu konumla, seçilmiş hükümet üzerinde etki kurar"* (Serra, 2011: 26).

Diğer pek çok otoriter rejimde olduğu gibi Türkiye'de de ordu, hami bir güç olarak karşımıza çıkmaktadır. İç Hizmet Kanunu'nun 35. maddesinde Silahlı Kuvvetlere cumhuriyeti koruma ve kollama görevi verilmesi bunun yasal göstergesidir. Ancak Silahlı Kuvvetlerin rolü hami güç olmasıyla sınırlı değildir. Aynı zamanda başta güvenlik alanı olmak üzere devletin temel politika ve stratejilerinde belirleyici ve hatta tekel bir güç olarak "has alanlar" yaratmasıdır. Burada askeri reform gerçeği karşımıza çıkar. Askeri reform, Silahlı Kuvvetlerin hami güç olmaktan ve has alan yaratma çabasından vazgeçmesini kapsar (Serra, 2011: 27). Bu süreç, ordunun sivil kurumlarca etkin bir şekilde denetimiyle sağlamlaştırılmalıdır.

4 Askeri Reform

İnceleme konumuz olan askeri özerklik ve askeri reform demokratik sağlamlaştırma açısından kilit bir rol oynar. Przeworski'nin gözlemlediği üzere ordu üzerindeki sivil denetimin kurumsal çatısı, demokratik sağlamlaştırmanın nevralji noktasıdır (Przeworski,1991: 29). Ordunun denetlenmesi demokratikleşme için zorunlu ve hayatidir. Zira demokratik sistemde rejimi devirmeye veya yönlendirmeye çalışan bir güç odağı olduğu müddetçe demokrasi istikrara kavuşamayacaktır (Serra, 2011: 23).

Linz'in ifadesiyle demokratik sağlamlaştırma süreci ordunun, demokratik hükümetleri eylemleriyle veto etme imtiyazının kaybedildiği noktada başlar (Linz, 1990: 157). Dolayısıyla inceleme konumuz olan Türkiye'de 1999-2013 yılları arasında askeri bürokrasinin özerkliğini azaltmaya yönelik reformlar, demokratikleşme sürecinin başlangıç safhası olarak düşünülmelidir. Rustow'un bakış açısıyla bu sürecin birincil önceliği demokratikleşmeden ziyade bir iktidar mücadelesidir. Bu hazırlık evresinde, tüm yönleriyle ve her alanda demokratikleşme beklemek gerçekçi görünmemektedir (Rustow, 1970). Diğer yandan, Przeworski'nin de gözlemlediği gibi bu sürecin ülkeyi demokratik bir sisteme götüreceği de garanti değildir. Bir vesayet sistemi yıkılıp yerine pekâlâ başka bir vesayet rejimi gelebilir (Przeworski, 1992). Nitekim AKP'nin Neo-Kemalist bir partiye dönüştüğünün iddia edilmesi ve hazırlanmakta olan MİT Kanunu bunun bir kanıtı olarak gösterilebilir. Dolayısıyla askeri reformlara salt demokratikleşme açısından bakmak yanlış olacaktır.

Bu bölümde ilk olarak askeri reformdan ne anlaşılması gerektiği üzerinde durulacaktır. Sonrasında ise askeri reform, bir süreç olarak ele alınacak; demokratik geçiş ve demokratik sağlamlaştırma aşamalarında hangi reformların yapılması gerektiği anlatılacaktır. Son olarak, reform süreci içerisinde askeri özerkliğin dönüşümü incelenecektir.

4.1 Askeri Reform Nedir?

Reform, birçok alanı kapsamaktadır. Sivil yönetimden askeri yönetime, mali yönetimden personel alanına, yargı alanından hizmetler alanına kadar pek çok sahada reform yapıla gelmektedir (Güler ve Keskin, 2007: 104). Bunlardan belki de en tartışmalısı ve en muğlâk olanı askeri alanda yapılan reformlardır. Bu alanı konu alan

reformlar için kullanılan en yaygın isim askeri reform terimidir. Askeri reform kendine özgü (Huntington, 1984: ix) ve çok boyutlu bir süreçtir. Bu sebeple tanımlaması da zor bir kavramdır. Buna rağmen askeri reformu, silahlı kuvvetlerin hami güç olmaktan ve has alan yaratma çabasından vazgeçmesi (Serra, 2011: 27) ve askeri alanın demokratik ilkeler çerçevesinde düzenlenmesi (Wulf, 2005: 3) şeklinde tanımlayabiliriz.

Askeri reform demokrasiyle doğrudan ilgilidir. Askeri reform, yalnızca kurum olarak ordunun dönüştürülmesiyle sınırlı değildir. Askeri reformun, kurumsal ve siyasal olmak üzere iki boyutu vardır. Kurumsal boyutta askeri reform, örgütlenme, personel, modernizasyon, savunma yönetimi ve eğitim gibi konuları içerir (Carrias, 1960; Jones, 1984; Lind, 1982). Siyasal boyutta ise askeri reformun hedefi sivil-asker ilişkilerinin düzenlenmesidir. Siyasal boyutta askeri reform, askeri otoritenin sivil-siyasal otoriteyle ilişkileri ile iç güvenlik, istihbarat ve yönetimin diğer aslen sivil alanlarındaki askeri nüfuzla ilgilenir.

4.2 Askeri Reforma Yaklaşımlar ve Askeri Reform Süreci

Askeri reform, genel demokratik reform sürecinden soyutlanamaz. Askeri reformun ilerlemesinin ve başarılı olabilmesinin yolu genel demokratikleşme sürecinin ilerlemesinden ve başarıya ulaşmasından geçer. Bir diğer ifadeyle, genel demokratikleşme süreci kesintiye uğrarsa askeri reform çalışmaları da aynı şekilde sekteye uğrar (O'Donnel, 1994: 66). *"Zira ordu, başka herhangi bir kurumsal birim gibi, sadece kendisini etkileyeceğine inandığı bir reforma karşı çıkacaktır"* (Serra, 2011: 55).

Diğer yandan askeri reform üç cephede gerçekleştirilen bir süreçtir. Silahlı kuvvetlerin ve siyasal iktidarın yanı sıra toplumun reform sürecine yaklaşımı da oldukça önemlidir. Siyasi liderlerin askeri reform konusunda birlikte hareket etmeleri reform sürecini kolaylaştıracaktır. Bu açıdan siyasi liderlerin veya partilerin, orduyu kendi çıkarları için kullanmaktan vazgeçmeleri ve askeri reform konusunda birlik içinde olmaları gerekmektedir (Stepan, 1988: 10). Ancak siyasi aktörlerin tavrı tek başına yeterli değildir. Eğer reformlar toplumsal destekten mahrum kalırsa askerin reforma direnişi artacaktır. Bu sebeple özellikle reformun başlangıç safhasında önemli bir toplumsal destek gerekmektedir (Serra, 2011: 56-57). Siyasi aktörlerin ve toplumun askeri reformları destekleyici tutumu reform sürecine meşruiyet kazandıracaktır. Böylece asker, demokrasiyi ve kendi değerlerindeki değişimi kabul etmeye hazır olacaktır (Linz, 1978: 18).

Sürecin bir başka boyutu ise, askerin siyasetten uzaklaştığı ölçüde kendi kurumsal alanı üzerindeki özerkliğini artırma eğilimidir. Siyasetten uzaklaştırılan bir ordu, aynı şekilde siyasal kurumların da ordunun iç işleyişine karışmasını istemeyecek ve denetimlere karşı çıkarak kendine özerk bir alan yaratmak isteyecektir. Bu sebeple ordu, kendi kurumu üzerindeki denetimini artıracak ve kendisini toplumdan uzaklaştıracaktır (Serra, 2011: 58)

4.3 Askeri Reform Sürecinin Aşamaları

Askeri reform aşamalı bir süreçtir. Bu süreç, iki aşamadan oluşur; demokratik geçiş ve demokratik sağlamlaştırma. Her aşamanın kendi özgü koşulları vardır ve hem asker hem de siviller bu koşullara göre pozisyon belirler. Dolayısıyla her aşamada yapılması gereken şeyler vardır. İkinci aşamada yapılması gereken bir reformun ilk aşamada yapılması tüm sürece zarar verebilir. Her aşamanın üç ana boyutu vardır: 1.

Orduyla çatışma seviyelerini ya da ordunun reform süreçlerini kabulünü etkileyen faktörler, 2. Ordunun siyasete karışma kapasitesini azaltmak için önlemler, 3. Mesleği dönüştürmek için önlemler (Serra, 2011: 83-109).

Geçiş döneminde askeri reformun üç temel hedefi vardır. Bunlar; ordunun siyasete karışmasını engellemek, çatışma seviyelerini düşürmek ve muhtemel darbeleri önlemektir. Bu sebeple geçiş döneminde birinci ve ikinci boyutta yapılacak reformlar önem kazanmaktadır. Bu safhada reform yönetiminin yapacağı en önemli iş demokrasiyi meşrulaştırmaktır. Bu sebeple hükümet tutarlı bir politika izlemeli, diğer siyasi aktörlerin ve toplumun desteğini kazanmaya çalışmalıdır. İç çatışmalar ve dış etkiler de ordunun reform sürecini kabulünde önemlidir. Ciddi iç çatışmaların olduğu bir toplumda asker, reform sürecini kabule yanaşmayacaktır. Ayrıca uluslararası konjonktürün ve aktörlerin reform sürecine yaklaşımı da askerin reformlar karşısındaki tutumunu etkileyecektir (Serra, 2011: 84-88).

Geçiş döneminde yapılması gereken ikinci iş ordunun siyasete karışma kapasitesinin azaltılması olmalıdır. Bunun başarılabilmesi için ilk olarak savunma mevzuatının yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu amaca yönelik olarak demokratik sivil kuruluşların ordu üzerindeki denetimlerinin niteliği artırılmalı, savunma bakanının ordu karşısındaki konumu güçlendirilmeli, askeri karar alma organları hükümete rapor sunan danışma organı olarak düzenlenmeli ve askeri yargı sistemi gözden geçirilmelidir. İkinci olarak yapılması gereken ise yönetimin aslen sivil sektörlerinde askeri varlığın azaltılması olmalıdır. Bu sebeple ordunun iç güvenlik, polis, istihbarat, eğitim gibi alanlardaki varlığını azaltmak gerekmektedir (Serra, 2011: 84-93).

Reformun üçüncü boyutunu oluşturan mesleğin dönüşümü ise daha çok sağlamlaştırma aşamasında gündeme gelmelidir. Bununla birlikte geçiş döneminde de yapılması gereken reformlar vardır. Bu reformların amacı orduyu sivil toplumun değerlerine ve prensiplerine yaklaştırmak olmalıdır. Bu sebeple harp okullarında verilen eğitim ve diğer demokratik ülke ordularıyla ilişkiler önem kazanmaktadır (Serra, 2011: 93-95).

Sağlamlaştırma aşamasındaki nihai hedef ise askeri politika ile savunma politikasının sivil hükümetçe belirlenmesi ve hükümetin orduya liderlik etmesidir. Bu sebeple reformların amacı askeri özerkliği azaltmak ve mesleki dönüşümü sağlamaktır. Sağlamlaştırma aşamasında geçiş döneminde olduğu gibi hızlı değişimler olmaz. Bu aşamada reformlar uzun soluklu ve sürdürülebilir olmalıdır. Sağlamlaştırma aşamasında demokrasinin meşruluğu büyük ölçüde sağlanmıştır. Bu sebeple diğer iki unsur olan askerin siyasete müdahale kapasitesi ve mesleki dönüşümü öne çıkar (Serra, 2011: 96).

Askerin siyasi özerkliğini azaltmak için üç alanda reform yapılmalıdır. İlk olarak ülkede demokrasiyi yerleştirecek yasal reformlar yapılmalıdır. Sonrasında ise sivil-asker ilişkilerinin demokratik ilkelere uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Bu sebeple savunma bakanının konumu güçlendirilmeli, ordunun genel hükümet politikasına entegrasyonu sağlanmalı ve parlamenter denetim artırılmalıdır. Son olarak askeri imtiyazların ortadan kaldırılması askeri özerkliği azaltmak için büyük önem taşımaktadır. Askeri yargı sisteminin sivil yargıya entegrasyonu ve askeri şirketlerin devri bu yönde atılması gereken adımların başında gelmektedir (Serra, 2011: 96-105).

Tüm bu reformların kalıcı olması ise mesleğin değişimine bağlıdır. Askerler demokratik ilkeleri benimsemedikçe demokratik sağlamlaştırma gerçekleşmiş sayılmaz. Bu yönde yapılması gereken orduyu kurumsal bir konumdan profesyonel bir konuma taşımaktır. Bu profesyonellik, sivil otoritenin üstünlüğünü kabul eden demokratik bir profesyonellik olmalıdır. Mesleğin dönüşümünü sağlamak için askere yeni misyonlar sağlamalı, terfi sistemi değiştirilmeli, askeri eğitim yeniden ele alınmalı ve orduyu topluma entegre edecek adımlar atılmalıdır (Serra, 2011: 105-109).

4.4 Askeri Reform ve Askeri Özerkliğin Seyri

Yukarıda da ifade edildiği üzere askeri reform, ordunun demokratikleşme sürecine uyumlu olarak normalleşme sürecidir. Bu sürecin en önemli göstergesi ise askeri özerkliktir. Dolayısıyla demokratikleşmenin başarılı olup olmadığını veya ne aşamada olduğunu askeri özerkliği inceleyerek görebiliriz. Bu açıdan Serra'nın geliştirdiği özerkliğin azalma aşamaları modelini kullanacağız.

1. Siyasi Gücün Denetimi: Bu aşamada devlet başkanı çoğunlukla askerdir. Pek çok siyasi görev askerlerce icra edildiği gibi iç güvenlik organları da asker tarafından denetlenmekte ve kontrol edilmektedir.

2. Ulusun Temellerinin Koruyucusu Olarak Ordu: Bu aşamada ordu, kendini siyasetin ve partilerin üstünde görür ve kendilerini devlet idaresinin bir öğesi olarak görmezler. Bunun sonucu olarak ordu hükümetin bir aracı olarak davranmaz ve gerektiğinde müdahalede bulunmayı görevlerinin gereği sayarlar.

3. Hükümet Politikaları Üzerinde Ordu Kısıtlamaları: Bu aşamada ordu çoğunlukla tam otonomiye sahiptir ve siyasete ve devlet idaresine doğrudan müdahalede

bulunur. Bu müdahaleler daha ziyade belli icraatları veya reformları veto etmek suretiyle belirir.

Tablo 2: Özerkliğin Azalma Aşamaları ve Ordu Üzerindeki Kademeli Sivil Denetim

7	Ordunun demokratik sivil denetimi	Sağlamlaştırma
6	Ordunun, kendi içindeki ideolojik denetimi elinde tutması	
5	Sivil üstünlüğün resmen ancak kısmen kabulü	
4	Örgütsel ve operasyonel özerkliklerin savunucuları	
3	Hükümet politikalarını, reformları sınırlayarak ve belirli eylemleri veto ederek kısıtlayan güçler	Geçiş
2	Ulusal temellerin koruyucuları	
1	Ordunun siyasi gücü denetimi	

Kaynak: Serra, 2011

4. Örgütsel ve Operasyonel Özerkliklerin Savunucuları: Bu aşamada ordu, siyasete ve devlet idaresine müdahale etme gücünü kaybetmektedir veya kaybetmiştir. Sivil alana müdahil olamayan ordu, sivillerin de askeri alana müdahil olmasını istemez.

5. Sivil Üstünlüğün Resmen Ancak Kısmen Kabulü: Bu aşamada ordu, sivil üstünlüğü öngören yasalara aykırı davranmaz. Bununla birlikte sivil otoriteye her zaman itaat etmezler ve sivil iradenin dışında kendi inisiyatifleri doğrultusunda hareket ederler.

6. Ordu Üzerindeki İdeolojik Denetimin Muhafazası: Bu aşamada ordu, örgütlenme ve operasyonel konularda denetimi kabul eder. Bununla birlikte mesleki değerlerini (özellikle askeri eğitim ve subay olma koşullarının kontrolü yoluyla) korumak isterler.

7. Silahlı Kuvvetler Üzerinde Demokratik Sivil Denetim: Bu aşamada askeri politika sivil iktidar tarafından belirlenir. İcranın başında bakan bulunur. Bakan, orduyu hem denetler hem de orduya liderlik eder. Yasamanın ordu üzerindeki denetimi etkindir. Askeri yargı ise sivil yargı sistemine entegre olmuştur.

Her ne kadar askeri müdahaleler ve özerklik teorik olarak safhalara bölünse de Serra'nın da ifade ettiği gibi pratikte yukarıda şemalaştırılan safhalar birbiriyle iç içedir (Serra, 2011: 61. Demokratik sivil denetim olarak nitelen durumda bile ordunun siyasi iktidarı etkilemesi muhtemeldir. Türkiye'deki durum da Serra'yı desteklemektedir. Kısa bir zaman dilimi içerisinde bile neredeyse yukarıda ifade edilen tüm aşamalara ait özelliklerin Türkiye'de sivil-asker ilişkilerinde belirdiğini iddia edebiliriz.

Turgut Özal'a kadar neredeyse tüm cumhurbaşkanlarının emekli asker kişiler olması ve iç güvenlik organlarındaki askeri etki Türkiye'de ordunun birinci safhadaki rolleri örtük ve kısmi de olsa oynadığını göstermektedir. Bugün bile ordunun kendini siyaset üstü görmesi ve bunu çeşitli vesilelerle dile getirmesi Türkiye'de ikinci safhanın izlerini göstermektedir. Bununla birlikte İç Hizmet Kanunu'nun 35. maddesinin değiştirilmesi siyasete doğrudan müdahalenin gayrimeşruluğunu pekiştirmiştir. Türkiye'de ordunun en çok kullandığı bir araç olarak veto ise, büyük ölçüde etkisini kaybetmiştir. 2000'li yılların başında MGK'ya yönelik yapılan anayasal ve yasal reformlar ile askerlerin yargılandığı çeşitli davalar, 2010 Referandumu ve AKP'nin aldığı yüksek oy oranları askerin siyaseti veto gücünü büyük ölçüde kırmıştır. Dolayısıyla 1999-2013 döneminde Türkiye'de geçiş dönemi özelliklerinin silikleştiğini görmekteyiz.

Türkiye'de bugünkü durum dördüncü ve beşinci safhalardaki şartları daha fazla yansıtmaktadır. 1999-2013 yılları arasında ordunun büyük ölçüde siyasete müdahale kapasitesini kaybettiğini söyleyebiliriz. Siyasi özerklikteki bu azalma, kurumsal özerkliği öne çıkarmış ve Ordu, siyasetin Silahlı Kuvvetlere karışmaması gerektiğini ifade etmiştir ve etmektedir. Ordu tarafından sivil üstünlüğün kısmen kabul edilmesi ancak Suriye politikasında olduğu gibi sivil siyasal iktidara rağmen inisiyatif alma çabaları Türkiye'de beşinci safhanın özelliklerinin de yaşandığını gösterebilir. Tüm bunlara rağmen Türkiye'de sivil-asker ilişkileri altıncı ve yedinci safhanın özelliklerini yansıtmamaktadır. Öyleyse askeri reform sürekli bir olgudur ve asker, özerkliğini demokratik bir yönetim altında bile korumaya meyillidir. Bu durum da bu çalışmada iddia ettiğimiz üzere 1999-2013 yılları arasındaki reform sürecinin, demokratik sağlamlaştırma aşamasının başlangıç safhası düzeyini oluşturduğunu göstermektedir.

Diğer yandan, sürecin yukarıda şemalaştırıldığı gibi ilerleyeceği kesin değildir. Sürecin nihai aşamaya ulaşacağı garanti olmadığı gibi, demokratik kazanımların kaybedilmesi de her zaman mümkündür. Kabul etmek gerekir ki askeri reform sürecinin nihayete erdirilmesi zor bir iştir. Birinci aşamadan dördüncü aşamaya giden süreç görece daha kolay olsa da, sonraki aşamalarda tıkanma ihtimali yüksektir. Bu tıkanıklığın bir nedeni yasama ve yürütmenin askerlik ve savunma konularında yeterli bilgiye ve uzmana sahip olmayışıdır. Askeri alana dair bu yetersizlik sivillerin askeri politikalar ile savunma politikaları üretmesi yönündeki en büyük engeldir. (Serra, 2011: 62)

Askerin sistem içerisindeki rolünü anlamaya yönelik bir diğer yöntem ise Alfred Stepan tarafından geliştirilmiştir. Stepan, reform sürecini orduya tanınan kurumsal

hakların azaltılması perspektifinden ele almıştır. Stepan'a göre, *"kurumsal ayrıcalık alanları… karşı çıkılsın ya da çıkılmasın, ordunun bir kurum olarak kazanılmış hak ya da imtiyazları olduğunu varsaydığı –resmi ya da gayri resmi- kendi iç yönetişimi üzerinde etkili denetim kurmak, devlet aygıtında askeri alanlar dışında bir rol oynamak, hatta devlet ve siyasi ya da sivil toplum arasındaki ilişkileri yapılandırmak istedikleri alanlardır"* (Stepan, 1998).

Ne var ki askerin sistem içerisindeki konumunun normalleşmesi adına imtiyazların azaltılması yeterli değildir; uzun vadede istikrarlı ve sağlıklı bir demokrasiye kavuşabilmek için ordunun doğasının ve görevlerinin yeniden tanımlanması ve bu tanımlama doğrultusunda bir subay kadrosunun yetiştirilmesi gerekmektedir (Serra, 2011: 78). Askeri yapının yönetici unsuru olan ve ülkenin savunmasından sorumlu olan subay kadrosu ile devlet arasındaki ilişki, sivil-asker ilişkilerinin en önemli odağıdır (Huntington, 2004: 5). Bu sebeple sivil-asker ilişkilerinin sağlıklı ve demokratik bir zemine oturtulmasının yolu subay kadrosunun mesleğe ve siyasete bakışının değiştirilmesinden veya başka bir ifadeyle demokratikleştirilmesinden geçmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ASKERİ OTORİTENİN ÖZERKLİĞİ

Askerin siyasete müdahalesini önlemek için askeri sınıfın sivil iktidara bağlılığı fikri Antik Çağ'dan beri dile getirilir. Bununla birlikte "silahı" elinde tutan asker, toplumsal ve siyasal hayata müdahaleden hiçbir zaman vazgeçmemiştir. Esasında bugün en ileri demokrasilerde bile askerin siyasete hiç karışmadığını söylemek boş bir iddia olacaktır. Ancak, gelişmemiş ülkelerde düzenli ve eğitimli bir örgüt olarak silahlı kuvvetler görece daha etkindir.

Savaşı siyasetin en yoğun biçimi olarak gören Pusat'a göre ordunun en etkili politik güçlerden biri olmasının sebebi *"onun temel doğasından, varoluş koşulundan yani devleti korumanın ötesinde esas olarak devletin sürekliliğini daimi kılmak isteyen bir "silahlı müfreze" olmasından kaynaklanmaktadır"* (Pusat, 1996: 15-16). Başka bir tanımlamayla ordu, *"ekonomik temeli olan politik bir hareket ve politik bir olgudur"* (Pusat, 1996: 17). Dolayısıyla ordu, yasa egemenliği tehlikeye düştüğünde açıkça harekete geçen sürekli bir siyasal koruma gücüdür (Gramsci, 2011: 283).

Kendilerini rejimin koruyucusu olarak gören subay kadroları, bu görevi yerine getirebilmek için devlet yönetiminde özerk bir güç olmak istemişlerdir. Türk subayı için de bu durum farklı değildir. Bu perspektif, Türkiye'de de orduya özerk bir alan açmıştır. Tezin bu bölümünde bu özerk alan idari, mali ve siyasi özerklik açısından ele alınacaktır. İlk bölümde de ifade edildiği üzere TSK, klasik anlamda özerk bir kuruluş değildir. Aksine genel idarenin ayrılmaz bir parçasıdır. Bir yerel yönetim birimi gibi idari veya mali özerkliğe sahip olduğu söylenemez. Daha doğru bir

anlatımla TSK'nın özerkliği, bundan daha farklıdır. Özerk bir kamu tüzel kişiliği olmamakla birlikte o denli sorgulanmaz bir kurumdur ki birçok özerk kuruluştan daha fazla hiyerarşi dışındadır. Öyleyse TSK'nın özerkliği, başka bir anlatımla siyasetten, hiyerarşiden ve hatta vesayetten –bir ölçüde- bağımsızlığı adı konulmamış bir gerçekliktir.

Bu bölümde, TSK'nın idari, mali ve siyasi özerkliği mevzuat üzerinden incelenecektir. Tarihsel kapsamı ise inceleme konumuz olan dönemin bir fotoğrafını çekmekten ibarettir. Bununla birlikte, Silahlı Kuvvetlerin özerkliğinin daha iyi anlaşılması amacıyla modern Türk ordusunun kuruluşuna kadar gitmek gerekecektir. Konunun daha iyi anlaşılması amacıyla Osmanlı Devleti'nde modern Türk ordusunun konumu, özerklik perspektifinden ele alınacaktır. Sonrasında ise 1921 sonrası kurulan sistem ve bu sistemin günümüze kadar geçirdiği dönüşümler kısaca anlatılacaktır. Bu bölümde son olarak TSK'nın idari, mali ve siyasi özerkliği incelenecektir.

1 Patrimonyal Devletten Pretoryen Cumhuriyete: Osmanlı'dan Cumhuriyete Askeri Otoritenin Devlet Örgütlenmesindeki Özerk Konumu

Patrimonyalizm, hükümdarın askeri ve idari örgütlenmeyi kendi kişisel aracı haline getirdiği sisteme denir. Weber, patrimonyalizmi bir hanedanın uzantısı olarak örgütlenmiş tüm devletler için kullanır. Bu kavram Batı'da patrimonyalizm-feodalizm olarak, Doğu'da ise patrimonyalizm-sultanizm olarak ele alınır (Mardin, 1998: 60). Patrimonyal devlette hükümdar yönetsel anlamda mutlak egemenliğin sahibidir ve devlet kurumları hükümdarın tercihlerine göre şekillenir. Hiçbir kademe

veya unvanın padişahın mührü olmadan verilememesi devlet memurlarını hükümdara bağımlı kılar. Patrimonyal sistemde devlet, toplumsal ve ekonomik ilişkilerin belirleyicisi ve tüm mülkiyetin sahibidir (İnsel ve Sönmezay: 1996: 62). Buradan hareketle, Osmanlı Devleti'nin patrimonyal bir devlet olduğu ileri sürülebilir.

Pretoryen kavramı ise, Roma Cumhuriyeti'nin ilk zamanlarında, bir bölgeyi yöneten ve hâkimlik yapan kişiyi belirten "pretör" kelimesinden türemiştir. Augustus zamanında Roma'nın kutsal merkezine silahlı girme hakkı yalnızca pretoryen muhafızlarına verildi. Rejimin imparatorluğa dönmesiyle birlikte pretoryen muhafızları imparatorun koruyucuları oldular ve Roma'daki konumlarını güçlendirdiler. Ancak imparatoru korumakla görevli bu muhafız birlikleri, zamanla imparatorları devirip yenisini atama yetkisini elde ettiler. İmparatorluğu koruma gayesiyle hareket ettiklerini iddia eden pretoryen muhafızlar, zamanla kendi iktidarlarının peşinde olan güç odağı haline geldi. Bu tarihsel vaka, pretoryen müdahale kavramının geleneksel siyaset felsefesinde tiranlık olarak nitelenmesine yol açmıştır. Modern siyaset literatüründe ise pretoryen kavramı, kamu işlerine askeri otoritenin müdahalesini ve korumaya dayalı siyaseti anlatmaktadır. Bu kavram esas olarak hükümet devirip kuran ve siyasal karar alma mekanizmasında belirleyici olan askeri güçleri belirtmek için kullanılır. Bunun yanında kavram, bu askeri güce dayanarak siyaset yapanları da kapsamaktadır (İnsel, 2007).

Her iki kavram da Türk siyaset tarihi açısından tanıdıktır. Sultanın etrafından dönen bir Osmanlı'dan, askeri vesayetin egemen olduğu bir Türkiye'ye geçilmiştir. Patrimonyalizmin bir gereği ve sonucu olarak Osmanlı'da padişah, kendisi haricindeki güçleri tehdit olarak görmekteydi. Cumhuriyet Türkiye'sinde ise uzun

yıllar sivil iktidar alanının genişlemesi rejim için bir tehdit olarak görülmüştür (Ünsaldı, 2008). Ancak bugün rejimin pretoryen yapısını kaybettiğini söyleyebiliriz. Bu iddiaları somutlaştırmak için Osmanlı'da ve Türkiye'de askerin sistem içerisindeki konumuna bakmak gerekmektedir.

1.1 Osmanlı Devleti'nde Askeri Bürokrasinin Gelişimi ve Özerkliğine Kısa Bir Bakış

Osmanlı Devleti'nde Batılılaşma yönünde ilk ciddi reform adımları III. Selim tarafından atılmıştır. Kendisinden önceki reformların başarısız olmasının nedenlerini araştıran III. Selim'e göre reformların başarısızlığının sebebi ülke içinde ve Batı'da yeterli incelemelerinin yapılmamış olmasıydı. Bu sebeple 22 devlet adamı reformlarla ilgili çalışmakla görevlendirilirken, Ebubekir Ragıp Efendi de Batıdaki siyasi ve idari yapıyı incelemek üzere Viyana'ya elçi olarak gönderilmiştir. III. Selim, gelen raporları değerlendirmek üzere Meclis-i Meşveret adıyla bir kurul kurdu ve reformla ilgili her türlü araştırmanın yapılmasıyla bu kurulu yetkilendirdi. Gelen öneriler üzerine ise ilk olarak Batılı anlamda bir ordu kurulması kararlaştırıldı. (Karatepe, 2009: 43-44)

Islahat ve reformların öncelikle askeri alanda başlaması elbette bir tesadüf değildir. Osmanlı siyasi-idari düzenindeki bozulmalar, savaşlarda alınan mağlubiyetlerden dolayı ilk olarak orduda hissedildi ve bu nedenle ıslahat hareketleri ilk olarak orduda başlatıldı (Ortaylı, 2011: 24; Karatepe, 2009: 39). Ancak askeri modernleşme, yalnızca kışlayla sınırlı kalmamış; devletin idari ve mali yapısını dönüştürdüğü gibi edebiyatı, mimariyi ve günlük yaşamın diğer unsurlarını da etkileyerek "*Osmanlı modernleşmesinin çekirdeği ve itici öğesi"* olmuştur (Ortaylı, 2011: 44).

Aslında Ortaylı'nın da ifade ettiği gibi adı konulmamış bir reform süreci yaşanmaktaydı ve reform sürecinin amacı topyekûn bir dönüşümden ziyade *"Hristiyan Avrupa'ya özellikle Rusya'ya karşı durabilmek için orduyu modernleştirmek"*ti (Ortaylı, 2011: 42). Yukarıda da ifade ettiğimiz gibi bu reform süreci zorunlu ve kaçınılmaz olarak tüm toplumsal kurumları etkiledi. Ortaylı'nın ifadeleriyle *"Osmanlı modernleşmesi, o toplumdaki kurumların, bireylerin değişmesini ve nihayet toplumsal ve siyasal örgütlenmenin odağı olan devletin yapısını da"* kapsamaktaydı (Ortaylı, 2011: 14).

Bu dönemin en önemli gelişmesi ise Nizam- Cedid adında yeni bir düzenli ordunun kurulmasıydı. Buna rağmen Yeniçeri Ocağı'nın varlığını devam ettirmesi gelenekle yeniliğin bir arada yaşanması gibi garip duruma yol açacaktır. Ancak 1826'da Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasıyla birlikte gelenekten "kopuş" süreci tamamlanmıştır. Ocağın kaldırılmasıyla askerin sistem içerisindeki rolünü ve asker-sivil ilişkilerini belirleyen süreç başlamıştır. Zira artık ordu, devletin ve toplumun yeniden şekillendirildiği bu Batılılaşma sürecinde rejimi korumak ve kollamakla görevlendirilecektir. Diğer yandan kaldırılan Yeniçeri Ağalığı yerine Seraskerlik makamı kurularak, Seraskerlik makamı şeyhülislam ve sadrazamla eşit seviyeye getirilmiş ve kabineye dâhil edilmiştir (Çelik, 2008: 30-31).

Son dönem Osmanlı askeri bürokrasisinde dikkat çeken birbiriyle bağlantılı üç konu vardır; merkezileşme, özerkleşme ve asker-sivil ilişkileri. Nizam-ı Cedid ile başlayan süreçte ordunun emir komuta yetkilerinin çeşitli makamlar arasında dağıtıldığı görülmektedir. Ancak ikinci Meşrutiyet'in ilanıyla başlayan yeni süreçte, önceki dönemden alınan dersler ve bu döneme ait tepkilerin de tesiriyle emir komuta yetkilendirmesinde merkezileşmeye gidildiği görülmektedir.

Son dönem Osmanlı askeri bürokrasisinin özerk olduğunu iddia etmek zordur. Bunun en önemli göstergesi de sivil-asker ilişkileri de diyebileceğimiz askerin devlet sistemi içerisindeki rolü ve konumudur. Son dönem Osmanlı askeri bürokrasisi, kendisini yeni düzenin koruyucusu olarak görmektedir. Yapılan birçok reformun arkasında batılı tarzda kurulmuş ve laik bir eğitim veren Harbiye mezunu genç subaylar yer almıştır. İTC'nin çoğunluğunu oluşturan, toplumu modernleştirme, Batılılaştırma, laikleştirme misyonu yüklenen subaylar, her iki Meşruti düzenin de getiricisi olmuşlardır (Çelik, 2008: 31).

Osmanlı askeri bürokrasisinin özerk olmamasının üç temel sebebi vardır. Birinci sebep, askeri bürokraside yetkili birçok makamın bulunması ve parçalı örgütlenmedir. İkinci sebep, padişahın ve diğer güç odaklarının askeri yanında tutmak ve desteğini almak istemeleridir. Üçüncü sebep ise, özellikle İTC kanalıyla askerin siyasallaşmasıdır. Özellikle ikinci sebep Osmanlı'nın patrimonyal yönetiminin askeri bürokrasiye yansımasıdır. Devletin diğer kurumları gibi askeri bürokrasi üzerinde de padişahın etkisi büyüktür. Padişahın yanında diğer başka odakların da ordu üzerinde etkin olma çabaları Osmanlı ordusunu özerk bir otorite olmaktan çıkarmış ve siyasi bir araç olarak kullanılmasına yol açmıştır. Bu durumun farkında olan Tanzimat dönemi kurmay subayları, çoğunluğu itibariyle Osmanlı ordusunun modernleşememesinin sebebi olarak ordunun özerk bir yapılanmada olmamasını gösteriyorlardı (Çelik, 2008: 124). Bunun bir yansıması olarak, Türk subayının öncülük ettiği Cumhuriyet'in inşasında, askeri otorite daha merkezi ve daha özerk bir şekilde örgütlenecektir. Bu yeni örgütlenme tarzı ise Türkiye'yi pretoryen cumhuriyete götürecektir.

1.2 Cumhuriyet Türkiye'sinde Askeri Bürokrasinin Özerkliği

Cumhuriyet dönemini TBMM'nin kurulduğu 1920 yılından başlatmak daha uygun görünmektedir. Zira bugünkü yapının temeli, 1920'de Genelkurmay Başkanı'nın Bakanlar Kurulu'na girmesi ve Atatürk tarafından Bakanlık ile Başkanlık arasındaki görev ve vazife dağılımının yapılmasıyla atılmıştır. Savaş şartlarının geçerli olduğu bu durumda ordunun iç politikadan dış politikaya, iç güvenlikten vergi toplanmasına kadar birçok görevi vardır. Bayramoğlu, bu durumu "savaş yönetim modeli" olarak açıklar. Bu model üç unsur üzerine kurulmuştur. İlk olarak ordunun ilgi ve etki alanı yalnızca askeri işlerle sınırlı değildir. Silahlı Kuvvetler iç ve dış siyasetle de doğrudan ilgilidir ve karar alım ve uygulama safhalarında bulunması gereken bir kurumdur. İkinci olarak Genelkurmay Başkanlığı, Silahlı Kuvvetlerin karargâhını oluşturur ve her türlü stratejinin yaratıcısı ve uygulayıcısıdır. Savunma Bakanlığı ise bu stratejilere uygun hareket eden lojistik destek sağlayan bir kurumdan ibarettir. Bu iki unsur Silahlı Kuvvetlerin özerkliğinin dinamiğidir. Üçüncü unsur ise özerkliği besleyen merkezileşmedir. Silahlı Kuvvetler hem iç örgütlenme yönüyle, hem diğer kurumlarla ilişkilerinde hem de karar alma mekanizması yönüyle yetkileri tedrici olarak dağıtmayan, aksine tek makamda toplayan bir yapılanmaya sahiptir (Bayramoğlu, 2009: 60).

Bayramoğlu'na göre savaş döneminde tesis edilen bu model, Cumhuriyet'in kurulmasıyla son bulmamış, bir süreklilik içerisinde korunarak bugüne kadar gelmiştir (Bayramoğlu, 2009: 61):

> "Fikri olarak; "savaş", "tehlike", "siyasete duyulan güvensizlik" üzerine oturan, değişimin ana merkezi olarak devleti gören, devlet iktidarının kontrolünü asli siyasi amaç haline

> getiren, bu model, olağan ya da olağanüstü her yeni dönemde yeni gerekçelerle pekiştirilecek, meşrulaştırılacak ve yeni unsurlarla yasallaştırılacaktır."

Savaş şartlarında tesis edilen bu model, Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte revize edilmiştir. Bugünkü yapılanmanın da temelinin atıldığı üç önemli değişiklik ard arda gerçekleşmiştir. Bunlardan ilki Silahlı Kuvvetlerin savunma örgütlenmesini değiştiren 5 Ağustos 1923 tarihli Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Vekili imzalı bir talimatnamedir. Bu talimatnameyle hiçbir komuta yetkisi ve karargâhı olmayan, askeri hiyerarşide Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Reisi'nden sonra gelen ordu müfettişlikleri kurulmuştur. Derecelendirilmiş hiyerarşi ilkesini yumuşatan, ara kademeleri en aza indiren ve emir-komuta mekanizmasını tek kişide toplayan bu değişiklikle Silahlı Kuvvetlerin yapısı biraz daha merkezileşmiştir.

İkinci değişiklik ise Erkan-i Harbiye-i Umumiye Vekaleti'nin ilgasıyla yerine "müstakil" Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Riyaseti'nin kurulduğu 3 Mart 1924 tarih ve 429 sayılı Kanun'dur. Bu Kanunla, Genelkurmay, bakanlık olmaktan çıkmış; bugünkü halini alarak başkanlık olarak düzenlenmiştir. Yeni yasayla Başkanlık, "müstakil" olarak kabul edilerek idari bağımlılık ve sorumluluk dışı bırakılmıştır. Başkanlık, dolaylı olarak Cumhurbaşkanı'na bağlıdır. Cumhurbaşkanlığı makamının sorumluluk dışı bir makam olduğu göz önünde tutulduğunda Silahlı Kuvvetler de "sorumlu bir makam"a bağlı olmayan bağımsız (müstakil) bir kurum olarak belirmektedir (Bayramoğlu, 2009: 68).

"Askeri otorite-sivil otorite ilişkilerini kuşatan, ordunun devlet içindeki bağımsız, güçlü, karar alıcı konumunu pekiştiren" (Bayramoğlu, 2009: 71) diğer bir değişiklik ise 26 Şubat 1925 tarihli Ali Askeri Şura Kanunu'dur. Yasayla Şura'ya, savunma alanında "siyasi, idari, mali, sivil ve askeri" konularda geniş yetkiler tanınmaktadır.

Savunmaya ilişkin tüm yetkileri fiilen başkanlığını Genelkurmay Başkanı'nın yaptığı bu Şura'ya veren yasal düzenlemeyle, Silahlı Kuvvetlerin özerkliği ve merkeziliği artırılmıştır.

Tüm bu düzenlemeler yukarıda da belirtildiği üzere merkezileşmeyi ve özerkliği pekiştirmiştir. Kendi içinde yetkileri tek elde toplayan ve dolayısıyla "kendine hâkim" bir kurum olarak Silahlı Kuvvetler, siyasetin müdahalesine de kendini büyük ölçüde kapamıştır. Diğer yandan statüsü itibariyle bağımsız bir şekilde örgütlenen, sorumluluğu siyasi iktidara devredilen ve savunmaya ilişkin kararların yapıcısı ve uygulayıcısı olan Silahlı Kuvvetler oldukça kuvvetli idari ve mali bir güç ve özerklik elde etmiştir. Bunun yanında toplumsal ve siyasal meseleleri güvenlik ve savunma eksenine çekerek kendi tekeline almış; siyaset-devlet ikileminde partiler üstü bir konuma yükselmiştir. Böylece siyasal alana müdahalesi meşrulaşmış ve siyasi özerkliği artmıştır.

Silahlı Kuvvetlere büyük ölçüde idari, mali ve siyasi özerklik kazandıran bu model günümüze kadar büyük ölçüde devam ede gelmiştir. 1944-1960 yılları arasında iktidar mücadeleleri ve uluslararası konjonktürün etkisiyle bu özerklik belli ölçüde daraltılmış; ancak 1961 Anayasası ile kaybedilen güç ve özerklik yeniden kazanılmış, 1982 Anayasası ile birlikte bu kazanımlar daha da güçlendirilmiştir. Silahlı Kuvvetlerin özerk konumunu zayıflatan ilk gelişme 1944'te Genelkurmay Başkanı Fevzi Çakmak'ın emekliliği ile yaşanmıştır. Ordunun özellikle 2. Dünya Savaşı'nda takındığı bağımsız rolden rahatsız olan İsmet İnönü (Bayramoğlu, 2009: 74), Çakmak'ın emekliliğinin ardından Genelkurmay'ın müstakil yapısına son vermiş ve Başkanlığı Başbakanlığa karşı sorumlu kılmıştır. Bu durum daha da ileri

götürülmüş ve NATO standartlarına uygun olarak Genelkurmay Başkanlığı 1949 yılında MSB'ye bağlanmıştır.

Bu yasal düzenlemelerin ve dışarıda yaşanan gelişmelerin sonucunda TSK bünyesinde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Ordudaki piramit sistem tersine dönmüş ve ihtilalci kurmay subay grupları ortaya çıkmıştır. Subayların sosyo-ekonomik statülerindeki düşüşler ve Genelkurmay Başkanı da dâhil olmak üzere subaylara karşı takınılan olumsuz tavır ve davranışlar ordu içinde rahatsızlıklara ve hizipleşmelere yol açmıştır. Bu hizipleşmeler emir-komuta zincirinde önemli hasara yol açmıştır. Üstüne darbenin genç subaylarca yapılması hiyerarşiyi daha da alt üst eder bir duruma getirmiştir. Tüm bu sorunlar yeni anayasayla düzeltilmek istenmiştir. Sosyo-ekonomik durumu düzeltebilmek amacıyla OYAK kurulmuş, özerkliği ve saygınlığı yeniden tesis etmek için Genelkurmay Başkanı Başbakana karşı sorumlu kılınmış ve hiyerarşiyi ve emir-komuta zincirini düzeltmek için merkezi yapı (karargâh) restore edilmiştir. 1960 sonrasının en önemli gelişmelerinden biri ise anayasal bir organ olarak MGK'nın kurulmasıdır. Kurulmasında NATO'nun da büyük etkisi olan bu Kurul marifetiyle, devlet otoritesi askerlerle siviller arasında paylaşılmıştır. Zira Kurul, yalnızca askeri konularda ve savunma alanında kararlar almayacak; milli güvenliği ilgilendirdiği düşüncesiyle sanayiden ticarete, sağlıktan ziraata, ulaştırmadan bayındırlık politikasına kadar hemen her meselede kararlar alacaktır (Bayramoğlu, 2009: 78-79).

1961 Anayasası ile kurulan sistem, 1971 Muhtırası sonrası yapılan anayasal düzenlemelerle güçlendirilmiştir. Bu düzenlemelerle askeri yargıda, MGK yapısında ve mali hususlarda önemli değişimler olmuştur. Bu değişikliklerden ilki sıkıyönetim ilan nedenlerinde yapılan düzenlemelerdir. Yapılan anayasal düzenlemelerle

sıkıyönetime geçiş kolaylaştırılmıştır. Bir başka düzenlemeyle sivillerin askeri nitelikte olmayan suçlardan ötürü askeri yargıda yargılanmalarına imkân tanınmıştır (Bayramoğlu, 2009: 79). Yargı alanında yapılan en önemli düzenleme ise Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin kurularak iki başlı idari yargı sisteminin yaratılması olmuştur. Bayramoğlu'na göre AYİM'in kurulmasıyla merkezileşme süreci pekişmiş; asker kişilerin aidiyet duygularının orduya yönelmesiyle özerklik için itici bir güç oluşmuştur (Bayramoğlu, 2009: 80).

İkinci düzenleme alanı olan MGK'da ise, Silahlı Kuvvetlerin kurumsal olarak temsili güçlendirilmiştir. Anayasa'da "kuvvet temsilcileri katılır" ibaresi "kuvvet komutanları katılır" olarak değiştirilmiştir. Ayrıca MGK'ya Bakanlar Kurulu'na "yardımcılık" etmekle görevlendiren ibare "tavsiye eder" olarak değiştirilmiştir. İlk değişiklikle bir kurum olarak TSK'nın MGK'da temsili sağlanırken; ikinci düzenlemeyle MGK adeta BK'nın üzerinde konumlandırılmıştır (Bayramoğlu, 2009: 80). Mali alanda yapılan düzenlemelerle ise TSK'ya önemli bir mali özerklik verilmiştir. Silahlı Kuvvetlerin elindeki devlet malları ile bundan kaynaklanan her türlü tasarruf Sayıştay denetiminin dışında tutulmuştur (Bayramoğlu, 2009: 81). Bu anayasal düzenlemelerle TSK, büyük ölçüde yargısal ve mali denetimin dışında kalarak "sorumsuz" konumunu güçlendirmiştir. Böylece içerde merkezileşen ordu, kurumsal ve siyasi özerkliğini artırmıştır. Bunun sonucunda devlet otoritesi toplum aleyhine genişlemiş ve özgürlükler büyük ölçüte kısıtlanmıştır (Bayramoğlu, 2009: 81-82).

1982 Anayasası, askeri özerkliği 12 Mart düzenlemelerinin de ötesine götürmüştür. Özerklikteki fevkalade artış MGK'ya ilişkin düzenlemelerde rahatça görülebilir. Yeni yapısıyla MGK'nın tüm üyeleri tek tek sayılmış ve Jandarma Genel Komutanı

da Kurul üyeliğine eklenerek askeri üstünlük sağlanmıştır. MGK kararlarının Bakanlar Kurulu'nca "öncelikle dikkate alınacağı" ibaresinin ve "tavsiye etme" yerine "bildirir" ibaresinin getirilmesiyle MGK adeta siyasi iktidarın üstünde ve genel makro politikaları belirleyen bir yerde konumlandırılmıştır. Diğer yandan Kurul gündeminin Başbakan'ın yanı sıra Genelkurmay Başkanı'nca da oluşturulacağı değişikliğiyle askerin etki ve inisiyatifi artırılmıştır (Bayramoğlu, 2009: 84). Silahlı Kuvvetleri, siyasi ve hukuki denetimin dışında bırakan ve böylece önemli bir siyasi özerklik kazandıran diğer düzenlemeler ise sıkıyönetim modeline ilişkindir. Yeni düzenlemeyle sıkıyönetim komutanları Başbakan yerine Genelkurmay Başkanı'na karşı sorumlu kılınmıştır. Ayrıca sıkıyönetim halinde alınan karar ve işlemler yargı denetimi dışında bırakılmıştır (Bayramoğlu, 2009: 85).

12 Eylül sonrası TSK'nın mali özerkliğini güçlendiren düzenlemeler ise 1985 yılında yapılmıştır. 3162 sayılı Kanun'la 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 30. maddesine yapılan eklemeyle askeri alımlar ile bunlara ait sözleşmeler Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır. Aynı yıl 3238 sayılı Kanun'la Savunma Sanayi Destekleme Fonu mali denetim gerektirecek her türlü vergi ve sorumluluktan muaf tutulmuştur (Bayramoğlu, 2009: 85-86).

Yazıcı'ya göre TSK'nın demokratik ilkelerle bağdaşmayacak şekilde karar alma süreçlerinde etkili olmasının iki nedeni vardır. Bunlardan birincisi Türk ordusunun ve subayının Cumhuriyet'in kuruluşunda (ve inşa sürecinde) önemli bir rol oynamasıdır. Bu role bağlı olarak Türk subayı kendisini Cumhuriyet'in koruyucusu ve kollayıcısı olarak algılamıştır. Ancak Türk subayının Osmanlı'dan kalma bir alışkanlık olarak kendini toplumun üstünde konumlandırdığı ve toplumu ve devleti Batılılaştırma ve modernleştirme amacı güttüğü unutulmamalıdır. Bu hassasiyetler

ordunun, Cumhuriyet değerlerine olan duyarlılığını artırmış ve siyasi müdahalelerine meşruiyet kazandırmıştır. Yazara göre ilkinden daha önemli olan ikinci neden ise askeri müdahaleler sonrası askeri otoritenin liderliğinde yapılan yasal ve anayasal düzenlemelerle ordunun karar alma süreçlerinde önemli yetki ve imtiyazlar elde etmesidir (Yazıcı, 2012: 81).

2 2000'li Yıllarda Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Özerkliği

Türk Silahlı Kuvvetleri, birçok yönden olduğu gibi kamu örgütlenmesindeki yeri bakımından da özel bir konuma sahiptir. Bunun en temel göstergelerinden biri TSK'nın Anayasa'da "İdare" başlığı altında değil de "Bakanlar Kurulu" başlığı altında düzenlenmiş olmasıdır. Bu düzenleme, TSK'nın genel idare içinde yer aldığını ancak "klasik" bir kurum olmadığını göstermektedir (Eryılmaz, 2011: 124). Bu başlık altında da TSK'nın bu özel durumu incelenecektir. İlk bölümde ifade edildiği üzere askeri özerklik kurumsal ve siyasal olmak üzere iki sütun üzerinde yükselmektedir. Bazı alanların kurumsal özerkliğe mi siyasal özerkliğe mi ait olduğu daha belirgindir. Bazı alanlar içinse durum bu kadar net değildir. Net olmayan alanlar ise daha çok mali hususlara ilişkindir. Bu sebeple çalışmanın bu bölümünde TSK'nın özerkliği idari, mali ve siyasi açıdan ele alınacaktır.

2.1 Türk Silahlı Kuvvetleri'nin İdari Özerkliği

TSK'nın idari özerkliği üç başlık altında ele alınacaktır. İlk olarak TSK'nın komutanı olan Genelkurmay Başkanı'nın Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Milli Savunma Bakanı ile ilişkisi incelenecektir. Bu ilişkiler ağı, TSK'nın anayasal sistem içerisindeki ve hiyerarşik yapı içerisindeki yerini göstermesi açısından oldukça önemlidir. İkinci olarak personel özerkliği olarak da ifade edebileceğimiz konular ele alınacaktır. Bu

bağlamda TSK'nın kadro, atama ve terfi işlemleri ile TSK personelinin yargılanmaları ele alınacaktır. Son olarak bir ordunun özerkliğinin en önemli unsurlarından biri olan askeri-akademik eğitim incelenecektir. Bu bağlamda, TSK'nın subay kadrosunun yetiştiği Harp okulları ve GATA ile kurmay subayların eğitim aldığı Harp Akademileri incelenecektir.

2.1.1 Statü

Bir kuruluşun özerkliğinin ölçülmesinde belki de en önemli kıstas kamu örgütlenmesindeki yeridir. Türk kamu örgütlenmesinde bağlı, ilgili ve ilişkili olmak üzere üç temel statü bulunmaktadır. Özerklik açısından 'bağlı' en düşük seviyeyi ifade ederken, üst kurullar için söz konusu olan 'ilişkili' statüsü en yüksek seviyeyi ifade eder. Ancak bu üç statünün haricinde yalnızca Genelkurmay Başkanı ile Başbakan arasındaki ilişki için öngörülmüş 'sorumlu' statüsü bulunmaktadır. Genelkurmay Başkanlığı'nın "sorumlu" statüsünde yer alması hiyerarşi açısından sorunlara da yol açmaktadır.

Türk kamu yönetiminde güç ve yetki kullanımının hiyerarşi ve vesayet olmak üzere iki biçimi bulunmaktadır. Hiyerarşi aynı tüzel kişilik içerisinde söz konusu iken vesayet farklı tüzel kişilikler üzerinde olmaktadır. Örneğin, İçişleri Bakanlığı ile Emniyet Genel Müdürlüğü arasındaki ilişki hiyerarşik bir ilişkidir. Bununla birlikte İçişleri Bakanlığı ile tüzel kişiliği haiz yerel yönetim birimi olan Çankaya Belediyesi arasındaki ilişki ise bir vesayet ilişkisidir. Askeri bürokrasi açısından ise durum biraz daha karışıktır. Türk Silahlı Kuvvetleri'nin genel idare içerisinde olmasından hareketle hiyerarşik bir ilişkiden söz edilebilir. Ancak asıl sorun bu hiyerarşik ilişkinin kimler arasında olduğu, ne şekilde ve hangi konularda uygulanacağıdır.

Silahlı Kuvvetlerin komutanı olan Genelkurmay Başkanı özgün ve özel bir statüye sahiptir. Yukarıda da ifade edildiği üzere kamu yönetiminde bağlı, ilgili ve ilişkili olmak üzere üç farklı statü bulunur. Genelkurmay Başkanlığı içinse bu üç statüden herhangi biri öngörülmemiştir. Anayasa'nın 117. maddesine göre Genelkurmay Başkanı, görev ve yetkilerinden dolayı Başbakan'a karşı sorumludur. Yasa koyucunun "bağlıdır" ifadesi yerine "sorumludur" ifadesini kullanması bilinçli bir tercihtir. Başbakanlık resmi internet sitesinde de Genelkurmay Başkanlığı "Sorumlu Kuruluşlar" başlığı altında verilmiştir. Bunun anlamı iki makam arasında yumuşak bir hiyerarşi ilişkisi olduğudur. Her ne kadar teoride Başbakan'ın Genelkurmay Başkanı'na emir ve talimat verebileceği öngörülse de uygulamada böyle bir emir-komuta ilişkisi bulunmamaktadır. Diğer yandan Anayasa'nın ilgili 117. maddesinde, kurum olarak Genelkurmay Başkanlığı ibaresi yerine bir kişi olan "Genelkurmay Başkanı" ibaresi yer almaktadır. Bunun anlamı Başbakan'a karşı sorumlu olan Genelkurmay Başkanı'dır ve Başbakan ancak Genelkurmay Başkanı'na emir verebilir. Buradan hareketle Başbakan'ın doğrudan kuvvet komutanlarına emir ve talimat veremeyeceğini iddia edebiliriz.

Genelkurmay Başkanlığı'nın statüsünü aydınlatacak diğer bir husus ise Başkomutanlık müessesesidir. Anayasa madde 117'ye göre *"Başkomutanlık, Türkiye Büyük Millet Meclisinin manevi varlığından ayrılamaz ve Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur"*. Aynı kanun maddesinin üçüncü fıkrasında ise Genelkurmay Başkanı'nın savaşta Başkomutanlık görevini Cumhurbaşkanı namına yerine getireceği hükmü yer almıştır. Böylece barışta Başkomutanlık görevini üstlenen Genelkurmay Başkanı'na, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak savaşta da bu görevi icra etme yetkisi tanınmıştır. Tüm bunların anlamı ise TBMM'nin ve

Cumhurbaşkanı'nın sembolik olarak Başkomutanlık sıfatına sahip olmalarıdır. Gerçekte ise Başkomutan, Genelkurmay Başkanı'dır. Genelkurmay Başkanı'nın bu görevi Cumhurbaşkanı adına yerine getirmesi, iki makam arasında emir-komuta ilişkisinin doğduğu şeklinde de yorumlanabilir.

Genelkurmay Başkanlığı'nın Milli Savunma Bakanlığı ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkileri de idari özerkliği ve statüsünü anlamak açısından önemlidir. 1324 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre "Genelkurmay Başkanı; şahsen veya yetkili kılacağı kişi ve kuruluşlarla, görev ve yetkilerine ait konularda ilgili bakanlıklar, daireler ve kurumlar ile doğruca yazışma yapabilir ve temaslarda bulunabilir". Genelkurmay Başkanı'nın Milli Savunma Bakanı ile ilişkileri ast-üst ilişkisinden ziyade işbirliği (1324 sayılı K. md.4) ve koordinasyon (1325 sayılı K. md.1) yönelimlidir. Bakanlık ile Başkanlık arasındaki en dikkat çekici ifade ise 1325 sayılı Kanun'un 1. maddesinde yer alır. İlgili maddeye göre Bakanlık teşkilatı Silahlı Kuvvetler kuruluş ve kadrolarında gösterilir. İlerleyen sayfalarda daha net görüleceği üzere askeri politikalar ile savunma politikalarına ilişkin stratejik kararlar Genelkurmay Başkanlığı'nca alınır. MSB ise, bu kararlara ve belirlenen perspektife uygun olarak lojistik destek sağlar. Buradan hareketle Genelkurmay Başkanı ile Milli Savunma Bakanı arasında bir ast-üst ilişkisi olmasa bile karargâhla Bakanlık arasındaki ilişki hiyerarşik bir görünüm arz etmektedir. Bakanlık, karargâhın belirlediği çerçevede çalışan bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Başka bir ifadeyle MSB'nin ne yapacağını Genelkurmay karargâhı belirler.

Yukarıdaki kanun maddeleri göz önünde bulundurulduğunda, Genelkurmay Başkanlığı'nın klasik bir kurum olmadığı görülmektedir. Başkanlığın statüsü ve hiyerarşik yapılanmadaki yerini anlamada Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Milli

Savunma Bakanı ile olan ilişkileri öne çıkmaktadır. Bu karmaşık ilişkiler yumağını bir cümleyle şu şekilde ifade edebiliriz; Genelkurmay Başkanı, Başkomutan olarak Cumhurbaşkanı'nı temsil eder; Başbakan'a karşı sorumludur; Milli Savunma Bakanı ile de işbirliği içerisinde çalışır.

2.1.2 Görev Süreleri, Personel İşlemleri ve Atamalar

Asker veya sivil, idari veya siyasi nitelikteki bir yöneticinin, işleyişe tam hâkim olabilmesinin yolu, göreve ilişkin bilgi, tecrübe ve uzmanlığına bağlıdır. Bu bilgi, tecrübe ve uzmanlık ise görev süresiyle doğru orantılıdır. Dolayısıyla, komuta kademesini işgal eden bir subayın görev süresi özerkliği artırıcı bir unsurdur. Siyaset ve idare arasında bir ilişki kurmak gerekirse; savunma bakanı veya başbakanın görev süresi ne kadar kısa, genelkurmay başkanının görev süresi ne kadar uzun olursa askeri bürokrasinin özerkliği o ölçüde artacaktır. Siyasilerin bürokratlar karşısında zayıf kalmalarının en önemli sebebi yeterli teknik bilgi ve tecrübeye sahip olmamalarıdır. Görev süresi az olan bir bakanın, bakanlığında etkili olması beklenemez. Özellikle askeri bürokrasi gibi sivillerin çok az şey bildiği bir alanda – ordu savunma bakanına bağlı olsa bile- bakanın etkili olması düşünülemez. Öyleyse askeri özerkliği azaltıcı, sivil etkiyi artırıcı bir unsur olarak bakanın görev süresinin uzunluğu önemli bir ölçüttür. Türkiye'de uzun yıllar hükümetlerin ömrü kısa olmuştur. Bunun sonucu olarak Milli Savunma Bakanları da sıklıkla değişmiş ve siyasi partiler ve hükümetler hiçbir zaman askeri alanda uzman kadrolar yetiştirememiştir. 2000'li yıllarda ise Milli Savunma Bakanlarının görev süresinin daha uzun ve istikrarlı olduğu söylenebilir. Buna rağmen AKP hükümeti uzman kadrolar yetiştirememiş ve askeri politikaları belirleme işi yine askerin tekelinde

kalmıştır. Bugün hala askeri alanda uzman sivillerin olduğunu söylemek mümkün değildir.

Silahlı Kuvvetleri idari yönden özerk kılan bir başka husus ise atamalar ve personel işlemleriyle ilgilidir. Genelkurmay Başkanı'nın atama ve görevden alma usullerinin kanunla düzenlenmesi[7]; Silahlı Kuvvetler personeline yönelik özel bir personel[8] ve disiplin[9] kanunun bulunması; general terfi ve atamalarının askerlerin ağırlıkta olduğu Yüksek Askeri Şura tarafından yapılması; asker kişilerin yargılanmasına ilişkin düzenlemeler; üst düzey askeri personelin görev süreleri gibi hususlar Silahlı Kuvvetlerin özerkliği ile doğrudan ilgilidir.

Eğer bir genelkurmay başkanı veya kuvvet komutanı hiçbir özel şart olmadan siyasal iktidar tarafından görevden alınabiliyorsa, askeri bürokrasinin özerkliğinden bahsedilemez. Ancak genelkurmay başkanının veya üst düzey bir generalin görevden alınması tamamen siyasal iktidarın görev alanı dışında, askeri bürokrasinin kendi kurullarına verilmiş bir yetki ise, özerklik en üst seviyede sağlanmış demektir. Dolayısıyla, görev süresi, görevden alınma usulü ve göreve yeniden atanabilme/seçilebilme önemli özerklik göstergeleridir (Gözübüyük ve Tan, 2010: 294).

Üst kurullar için görevden alınma belirli usullere bağlanmış; yerel yönetimlerde ise bu yetki siyasal iktidarın dışında yargı organlarına bırakılarak özerklik ilkesine uygun bir prosedür bulunmuştur. Türkiye'de genelkurmay başkanlarının ve kuvvet komutanlarının atanması çoğu zaman siyasi iktidarın tercihlerine göre değil askeri

[7] 1324 sayılı Kanun
[8] 926 sayılı Kanun
[9] 6413 sayılı Kanun

teamüllere göre yapılmaktadır. Bu terfi ve atamalar adeta otomatik bir şekilde gerçekleşmekte; siyasal iktidar ise buna karşı çoğu zaman sessiz kalmaktadır. Özal'ın deyimiyle *"1960'tan beri hiçbir sivil hükümet Genelkurmay Başkanı'nı kendi atayamamıştır"* (Cizre, 2005: 77). Bu durum, TSK'nın kurumsal/idari özerkliğini artıran en önemli dayanaklardan biridir. İdari özerkliğin en önemli boyutlarından biri olan personel boyutuna daha yakından bakmak gerekmektedir.

2.1.2.1 Kadro

Türk Silahlı Kuvvetleri'nde (barışta) general – amiral kadroları, Kanun'da belirtilen üst sınırı aşmamak kaydıyla Genelkurmay Başkanlığı'nca belirlenir (926 sayılı K. md.49/b). Ayrıca, yine üst sınırı aşmamak kaydıyla Genelkurmay Başkanı'nın teklifi ve YAŞ kararıyla rütbelere tahsis edilen kadrolarda değişiklik yapılabilir. Diğer yandan bulundukları rütbede bekleme süresini doldurmuş bulunan generaller Genelkurmay Başkanı'nın teklifi ve Yüksek Askeri Şura'nın kararıyla bir yıl daha ve yaş haddini geçmemek üzere toplamda üç yıl aynı rütbede kalabilecektir (926 sayılı K. md.49/d). Savaş hali ilanından itibaren ise 926 sayılı Kanun'da öngörülen Yüksek Askeri Şura'ya ait görev ve yetkiler Genelkurmay Başkanı'na geçer (926 sayılı K. md.54). 926 sayılı Kanun'a göre zorunlu durumlarda Silahlı Kuvvetlere mensup muvazzaf subay ve astsubaylar Silahlı Kuvvetler dışındaki bir hizmete yönelik olarak Genelkurmay Başkanlığı'nın görüşü alınarak Bakanlar Kurulu kararı ile görevlendirilebilir (926 sayılı K. md.124).

Görüldüğü üzere Silahlı Kuvvetlerin üst kadrolarını belirleme yetkisi Genelkurmay Başkanı ile YAŞ'ta toplanmaktadır. Daha önce de belirtildiği üzere Başbakan dışındaki tüm Şura üyeleri asker kişilerdir. Dolayısıyla kadroların belirlenmesi

Silahlı Kuvvetlerin uhdesindedir. Sivil-siyasi iktidar ve Cumhurbaşkanlığı makamı ise alınan kararları onaylamaktan öte bir inisiyatife sahip değildir.

2.1.2.2 Genelkurmay Başkanı'nın Atanması ve Görev Süresi

Genelkurmay Başkanının atamasına ilişkin hükümler 1324 sayılı Kanun'un "Atanma" başlıklı 8. maddesinde düzenlenmiştir:

> "Genelkurmay Başkanı; Kara, Deniz veya Hava Kuvvetleri Komutanlığını yapmış general ve amiraller arasından, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca atanır.
>
> Genelkurmay Başkanının başka bir göreve atanması veya emekliye ayrılması, atanmasındaki usule göre yapılır.
>
> Genelkurmay Başkanlığının boşalması halinde, engeç 45 gün içinde atanma yapılır."

926 sayılı Kanun'un 49. maddesinin h bendine göre Genelkurmay Başkanı'nın görev süresi 4 yıl olup emeklilik yaş haddi ise 67'dir. Cizre'ye göre Genelkurmay Başkanı'nın atanma şekli, onu Savunma Bakanı da dâhil olmak üzere diğer seçilmişlerin de üstünde bir konuma yerleştirmektedir (Cizre, 2005: 72). Her ne kadar Kanun Bakanlar Kurulu'nu yetkilendirmiş olsa da gerçekte Genelkurmay Başkanı'nın kim olacağına askeri teamüllerce karar verilmektedir. Öyle ki Genelkurmay Başkanı olacak kişinin, general olduğu andan itibaren tüm kademelerde hangi görevleri yapacağı bellidir. KHO Komutanlığı, Genelkurmay İkinci Başkanlığı, Kara Kuvvetleri Komutanlığı yapmış kişilerin Genelkurmay Başkanı olması kesin gibidir. Hükümet ve Cumhurbaşkanlığı makamı ise yalnızca resmi prosedürü yerine getiren araçlardır. Birkaç istisnanın dışında Genelkurmay Başkanı'nın atanması sivil-siyasi inisiyatifin dışında askeri teamüllere uygun olarak yapılmıştır.

2.1.2.3 Kuvvet Komutanları ve General Atamaları ile Görev Süreleri

Bir ordunun özerkliğinin ölçülmesinde önemli bir başka etken ise üst düzey generallerin atanma usulüdür. Komuta kademesinin siyasal iktidarın hiç bir müdahalesi olmadan askeri personel tarafından atanması özerkliğin en yüksek seviyesidir. Asker ve sivillerden oluşan bir kurulca veya yalnızca siyasi iktidar tarafından atanma usulleri ise özerkliğin bir alt seviyeleri olarak görülmelidir.

Kuvvet komutanlarının atama, görevden alınma ve görev sürelerine ilişkin hususlar 926 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Kuvvet komutanları ve Genelkurmay İkinci Başkanı; Genelkurmay Başkanı'nın teklifi, Milli Savunma Bakanı'nın inhası üzerine, Başbakanın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanı'nın onaylayacağı kararname ile atanmaktadır (926 sayılı K. md.121/c). Kuvvet komutanlığına atanan orgeneral – oramiraller iki yıl görev yapabilmektedir. Ancak "bu süre, Genelkurmay Başkanının teklifi, Milli Savunma Bakanının inhası, Başbakanın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanının onaylayacağı kararname ile bir yıl daha uzatılabilir". Ayrıca kuvvet komutanlarının görevden alınmaları da atanmalarındaki usullere göre yapılacaktır (926 sayılı K. md.49/i). General ve amiral atamaları ise Kuvvet Komutanlarının lüzum göstermesi ve Genelkurmay Başkanı'nın teklifi üzerine, Milli Savunma Bakanı'nın inhası, Başbakanın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanı'nın onaylayacağı kararname ile yapılmaktadır (926 sayılı K. md.121/b).

General atamalarında üç aşamalı bir süreç söz konusudur. Bu süreçte en önemli etken teklifte bulunan Genelkurmay Başkanı'dır. Genelkurmay Başkanı, teklifte bulunurken askeri teamüllere göre hareket eder. Örneğin Harp Okulu Komutanlığı yapmış bir kişi çoğu zaman birinci sıradan korgeneralliğe terfi eder. Aynı şekilde 1. Ordu Komutanının Jandarma Genel Komutanı olması; Jandarma Genel Komutanının

ise Kuvvet Komutanı olması beklenir. Tüm bu atamalar askeri teamüllere uygun olarak YAŞ'ta belirlenir ve hükümet ile Cumhurbaşkanı çoğunlukla şerh koymaksızın atamaları imzalar ve onaylar. Dolayısıyla tüm bu süreç askeri teamüllere, ordu içi dengelere göre yapılır ve sivil-siyasi iktidar çoğu zaman bu denklemin dışında kalır.

2.1.2.4 Subay ve Astsubay Atamaları

Asteğmen – albay rütbelerindeki subaylarla astsubayların atamaları Kuvvet Komutanlıklarınca yapılmaktadır (926 sayılı K. md.121/a). Askerî hâkimlerin[10], Gülhane Askerî Tıp Akademisi öğretim üyesi olan profesör ve doçentlerin[11] ve Jandarma Genel Komutanlığı[12] ile Sahil Güvenlik Komutanlığının[13] subay ve astsubaylarının atanmaları ise kendi özel kanunlarında düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerde görüldüğü üzere, sivil iktidarın general dışında kalan askeri personel atamalarında yetkisi bulunmamaktadır. Bu düzenlemeler Silahlı Kuvvetlerin idari özerkliğini artırması ve siyasetin müdahale kapasitesini azaltması bakımından önemlidir. Ordunun alt ve orta kademelerinin siyasi müdahalelerden uzak tutulması demokrasi ve Silahlı Kuvvetlerin siyasi duyarsızlığı bakımından da hayati öneme sahiptir.

Burada şu soru akla gelebilir: Bu uygulamanın her hangi bir bakanlıktaki veya Emniyet Genel Müdürlüğü'ndeki personel atamalarından ne farkı var? Hem bakanlık atamaları hem de emniyet görevlilerinin atamaları siyasi makamlarca yapılmaktadır. Başka bir ifadeyle bu atamalar bağlı bulundukları bakanın onayıyla kesinleşmektedir.

[10] 357 sayılı Kanun
[11] 2955 sayılı Kanun
[12] 2803 sayılı Kanun
[13] 2692 sayılı Kanun

Asteğmen – albay ve astsubay rütbelerindeki Silahlı Kuvvetler personelinin atamaları ise siyasi olmayan makamlarca yapılmaktadır ve onay makamı ilgili kuvvet komutanıdır. Bu ayırım, taşra yönetiminde daha belirgindir. Adli ve askeri makamlar hariç tüm bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerin il teşkilatında çalışan bütün memur ve müstahdemlerinin en büyük amiri olarak vali (5442 Sayılı K. md.13), il içerisinde görev değişiklikleri yapabilmektedir. Ancak askeri personel – jandarma subay ve astsubayları hariç - bu hükmün dışındadır. Dolayısıyla hem merkezi idarede, hem de taşra idaresinde siyasi makamların subay ve astsubay atamalarında bir yetkisi bulunmazken, bakanlık ve emniyet görevlileri siyasi makamlarca atanmaktadır.

2.1.2.5 Askeri Personelin Yargılanması

Yüksek rütbeli subayların özel yargılanma usullerine tabi olması Silahlı Kuvvetlerin idari özerkliği açısından büyük önem taşımaktadır. 1982 Anayasası, ilk haliyle Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanlarının yargılanmasına ilişkin bir düzenlemeye yer vermemiş ve bu görevlilerin yargılanması muğlâk bırakılmıştır. Ancak 2010 yılında Anayasa'nın 148. maddesine eklenen bir fıkrayla Genelkurmay Başkanı, kuvvet komutanları ve Jandarma Genel Komutanı'nın görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan'da yargılanacağı düzenlenmiştir. Bu düzenlemeyle önemli bir muğlâklık ortadan kalkmıştır. Bununla birlikte bu düzenleme, Silahlı Kuvvetlerin özerkliğini göstermesi bakımından önemlidir. Zira Yüce Divan'da yargılanma[14] parlamenterler ile yüksek mahkemelerin başkanlarına tanınan bir haktır ve üst düzey generaller dışında idarenin hiçbir unsuru bu imtiyaza sahip değildir.[15]

[14] Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanını, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanını, Bakanlar Kurulu üyelerini, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi

General ve amirallerin yargılanması ise 353 sayılı Kanun'un 15. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili Kanun hükmüne göre general ve amiraller, askeri mahkemelere tabi suçlarından ötürü Genelkurmay Başkanlığı nezdinde kurulacak askeri mahkemede yargılanacaktır. General ve amirallerin sivil hukuk sistemi dışında askeri mahkemelerce yargılanmaları sorunlu bir sistemdir. Hiyerarşiye tabi mahkeme üyelerince yapılacak yargılamalar, yargıç tarafsızlığı ve bağımsızlığı açısından şaibelere yol açabilir.

2.1.3 Askeri Eğitim

Eğitim ve askerlik ilişkisi modern ulus-devletlerin oluşumunda önemli bir yere sahiptir. Türkiye'de de eğitim ve askerlik mesleğinin ilişkisi dikkat çekicidir. "Milli" vasfına sahip iki bakanlığın askerlik ve eğitimle ilgili olması; Atatürk'ün en bilinen ve öne çıkan vasıfları olarak "başkomutan" ve "başöğretmen" ibarelerinin öne çıkması tesadüf değildir. Dolayısıyla bu iki kurum birbirini daima etkilemiş ve beslemiştir. TSK'nın eğitimle ilişkisinin iki yönü vardır. Birincisi kendi personelini yetiştirmeye matuf askeri-akademik eğitimdir. Askeri-akademik eğitim askeri liseler, Harp okulları, MYO'lar, GATA ve Harp Akademileri'nden oluşur. Kıt'a ve sınıf okullarında verilen askeri eğitimler ise konumuz kapsamında değildir.

Başkan ve üyelerini, Başsavcılarını, Cumhuriyet Başsavcıvekilini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay Başkan ve üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar.

[15] 2014 yılının Ocak ayında "Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu'na yapılan bir eklemeyle Genelkurmay Başkanı, kuvvet komutanları ve Jandarma Genel Komutanı'nın yargılanma usulleri yasal bir zemine kavuşmuştur. Daha önce Anayasa'da düzenlenen usul, Kanuni altyapıya da kavuşmuştur. Yeni düzenlemeyle, soruşturma izni Başbakan ile İçişleri Bakanı'na verilmiş; itiraz ve kesin karar mercii olarak da Cumhurbaşkanı yetkilendirilmiştir. Düzenlemenin ilgili maddeleri için; bkz.: Ek: 9.

Lisans düzeyinde eğitim veren askeri eğitim kurumlarının kendi özel kanunlarınca eğitim vereceği 1982 Anayasası'nda yer almaktadır.[16] 11 Mayıs 2000 tarih ve 4566 sayılı Harp Okulları Kanunu, kara, deniz ve hava harp okullarını ve bunlara bağlı diğer eğitim-öğretim kurumlarını kapsamaktadır. Harp okulları eğitim-öğretim, kadro, terfi ve diğer idari işler yönüyle ilgili kuvvet komutanlıklarına ve Genelkurmay Başkanlığı'na bağlıdır[17].

Silahlı Kuvvetler bünyesinde lisans ve lisansüstü eğitim-öğretim veren bir diğer kurum ise Gülhane Askeri Tıp Akademisi'dir. Temel amacı Silahlı Kuvvetlere asker tabip yetiştirmek olan Akademi, harp okullarından farklı olarak kuvvet komutanlıklarının değil doğrudan Genelkurmay Başkanlığı'nın altında örgütlenmiştir.[18] GATA, harp okullarına göre daha geniş bir idari ve akademik özerkliğe sahiptir. Diğer yandan hem harp okulları hem de GATA, bilimsel özerkliğe sahip kuruluşlardır[19].

Silahlı kuvvetler bünyesinde yer alan diğer bir yükseköğretim kurumu ise Harp Akademileri Komutanlığı'dır.[20] Harp Akademileri, Silahlı Kuvvetlerin komuta kademesini oluşturan kurmay subayların eğitim gördüğü bir lisansüstü eğitim kurumudur. Geleceğin komuta kademesini yetiştiren bu eğitim kurumu,

[16] Türk Silahlı Kuvvetleri ve emniyet teşkilatına bağlı yükseköğretim kurumları özel kanunlarının hükümlerine tâbidir. (Anayasa, md.132)
[17] Ek: 6
[18] GATA, Başbakanlık Devlet Teşkilat Veri Tabanı'nda Genelkurmay Başkanlığı ilişkili/sorumlu kuruluşları arasında gösterilmektedir.
[19] Ek: 7
[20] Ek: 8

Genelkurmay Başkanlığı'na bağlı [21] olarak çalışmakta; eğitim-öğretim çerçevesi Genelkurmay Başkanlığı'nca belirlenmektedir.

Askeri-akademik eğitim veren tüm bu lisans ve lisansüstü eğitim kurumları birlikte düşünüldüğünde, tüm yetkilerin kuvvet komutanlıkları ile Genelkurmay Başkanlığı'nda toplandığı görülmektedir. Diğer üniversite, yüksekokul ve enstitülerin aksine bu askeri-akademik kurumların YÖK ile ilişkisi yok denecek seviyededir. YÖK ve Yükseköğretim Kanunu'yla ilişkiler akademik unvanların verilmesi ve sivil öğretim elemanlarının temini ve haklarıyla sınırlıdır.[22] Dolayısıyla, TSK bünyesinde verilen askeri-akademik eğitim tamamıyla sivil-siyasi iktidarın yetkisi ve denetimi dışında kalmaktadır. Bu hem iyi hem de kötüdür. İyidir çünkü akademinin bağımsız olması beklenir. Kötüdür çünkü bu askeri-akademik kurumlar kuvvet komutanlıkları ile Genelkurmay Başkanlığı'na büyük ölçüde bağlıdır. Bu sebeple öncelikle yapılması gereken bu kurumların üst komutanlıklarla bağlarının gevşetilmesi belki de koparılmasıdır.

2.2 Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Mali Özerkliği

İlk bölümde belirtildiği üzere, mali özerkliği sağlayan dört önemli unsur vardır. Bunlar; özerk bir bütçe, ayrı bir mal varlığı, öz gelir ve harcama yetkisidir. Mali özerkliğin en önemli dayanaklarından biri söz konusu kuruluşa has bir bütçenin olup olmamasıdır. Bilindiği üzere, kamu tüzel kişilerinin özerk bütçeleri vardır ve bunlar bütçede ayrı bir kalemde gösterilir. Üst kurullarda ise öz kaynakları vasıtasıyla giderlerinin karşılanması yöntemi benimsenmiştir (Gözübüyük ve Tan, 2010: 295). Diğer yandan üst kurullar, kendi bütçelerini kendileri oluşturarak siyasal iktidarın

[21] Harp Akademileri Komutanlığı, Başbakanlık Devlet Teşkilatı Veri Tabanında Genelkurmay Başkanlığı merkez/iç birimler başlığı altında gösterilmektedir.
[22] Ek: 6,7,8

etkisinden uzaklaşmaktadırlar. Ancak bu durum, üst kurullar üzerinde bir denetim mekanizması olmadığı anlamına gelmez. 2499 sayılı Kanun'da da belirtildiği gibi Maliye Bakanlığı *"kurulun yılık hesapları ile her türlü işlemlerini denetlemeye ve gerekli gördüğü tüm tedbirleri almaya yetkilidir"* (Gözübüyük ve Tan, 2010: 296). Bu anlamda TSK'nın özerk bir bütçeye sahip olduğu söylenemez. Zira TSK'nın kendine özgü bir bütçesi yoktur. Bununla birlikte savunma bütçesi, büyük ölçüde TSK tarafından belirlenir. İlerleyen başlıkta daha ayrıntılı görüleceği üzere hükümet ve TBMM'nin inisiyatifi ve denetimi oldukça düşük düzeydedir.

Türkiye'deki savunma harcamalarını yalnızca bütçe harcamaları üzerinden değerlendirmemek gerekir. Savunma harcamaları 1987-2000 dönemi arasında yüzde 84 oranında bütçeden karşılanmıştır. Bu dönemde savunma harcamaların yüzde 15 gibi önemli bir miktarı SSDF tarafından, geriye kalan yüzde 1'lik kısmı ise TSKGV tarafından karşılanmaktadır. Tüm bu harcamaların yanında dış krediler ve yardımlar ile hibe olarak Türk Silahlı Kuvvetleri'ne aktarılan teçhizat da savunmanın kaynakları arasında sayılabilir (Günlük-Şenesen, 2009: 271).

TSK'ya mali özerklik kazandıran en önemli araçlardan biri OYAK'tır. Özerkliğin önemli bir unsuru olarak ifade ettiğimiz öz gelir, OYAK'ta karşımıza çıkmaktadır. Yine mali özerklik için önemli bir unsur olan ayrı bir mal varlığı, TSK'nın mali özerkliği açısından dikkate değerdir. Silahlı Kuvvetlere ait mallar devlet malları olarak görülmüş ve birçok denetimden muaf tutulmuştur. Bu bölümde TSK'nın mali özerkliğini bütçe, bütçe dışı gelir ve kaynaklar, OYAK ve tüm bunların hukuki ve pratik durumuna bakarak inceleyeceğiz.

2.2.1 Bütçe

Savunma bütçesi, MSB, JGK ve SGK harcamalarından oluşmaktadır.[23] Bunun yanında dış krediler ve yardımlar ile hibe olarak verilen silahlar da savunmanın kaynakları arasında yer alır. 1987-2000 yılları arasında savunma harcamalarının yüzde 84'ü bütçeden yapılırken yüzde 15'i SSDF kanalıyla, yüzde 1'i ise TSKGV kaynaklarından karşılanmıştır (Günlük-Şenesen, 2009: 271). Bu başlık altında bütçenin oluşum süreci ve denetimi üzerinde durulacaktır.

Askeri bütçenin ve harcamaların denetimi Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. Anayasa'nın 160. maddesi gereğince Sayıştay, merkezi yönetim bütçe kapsamındaki tüm kamu idarelerini denetlemekle yetkilidir. 2010 yılında 6085 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte TSK'ya muafiyet tanınan 1050 sayılı Kanun'un 99. maddesi, 832 sayılı Kanun'un 38 ve Ek-12. maddeleri, 211 sayılı TSK İç Hizmet Kanunu'nun 104. maddesi ve 3238 sayılı Kanun'un 11. maddesi hükmünü yitirmiştir. 6085 sayılı Kanun'la birlikte TSK'nın gelir, gider, personel ve mal denetimi de diğer kamu kaynağı kullanan kurumlarda olduğu gibi genel usul ve esaslara göre yapılacaktır (Altındal, 2010: 19-20).

Bu yasal değişimlerin neticesinde yasal açıdan savunma bütçesinin denetlenmesine bir engel bulunmamaktadır. Ancak uygulamada parlamenter denetimin yapıldığını iddia etmek mümkün değildir. MSB bütçesi gerek TBMM Bütçe Komisyonu'nda gerekse TBMM Genel Kurulu'nda yeterince tartışılmamaktadır. Karakaş'a göre bunun en önemli nedeni siyasi irade eksikliğiyken diğer önemli bir nedeni ise

[23] 2006 yılına kadar MSB, JGK ve SGK bütçeleri "Savunma Hizmetleri" kalemi altında yer almaktaydı. Ancak 5018 sayılı KMKYK Kanunu gereğince JGK ve SGK harcamaları "Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri" kalemine aktarılmıştır. Ancak askeri niteliği haiz bu iki kurumun savunma bütçesi dışında tutulması yüzde 20 oranında savunma bütçesini düşük göstermektedir (Akça, 2010: 16). Dolayısıyla bu çalışmada JGK ve SGK harcamaları da savunma bütçesi başlığı altında incelenecektir.

sivillerin askeri konulara ilişkin bilgi eksikliğidir (Karakaş, 2009: 177). Bu durum askerleri siviller önünde üstün bir duruma getirmektedir. Görünürde savunma bütçesi Meclis tarafından belirlenmekte ve denetimi yapılabilmektedir. Ancak gerçekte askerlerin dediği olmaktadır. Bunun da ötesinde ordu tarafından iletilen talepler çoğu zaman tartışma olmaksızın kabul edilmektedir. Bu ise fiili olarak Silahlı Kuvvetlere önemli bir hareket ve özerklik alanı açmaktadır.

2.2.2 Bütçe Dışı Fon ve Gelirler

Savunma harcamalarında önemli yer tutan diğer bir kalem Savunma Sanayii Destekleme Fonu'dur. Fon, vergiden muaf[24] olmasının yanında Sayıştay Kanunu, Devlet İhale Kanunu ve Genel Muhasebe Kanunu'nun dışında bırakılmıştır. Ancak 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte bu madde hükmünü yitirmiştir. Savunma harcamalarının bir diğer kaynağı ise TSKGV'dir. Vakfın temel amacı harp sanayiinin geliştirilmesi ve harp araç ve gereçlerinin satın alınmasıyla TSK'nın savaş gücünün artırılmasıdır (3388 sayılı K. md.1). 3388 sayılı Kanun'la kurulan Vakıf, kurumlar vergisinden, veraset ve intikal vergisi ile damga vergisinden muaftır (3388 sayılı K. md.3).

SSDF ve TSKGV'ye tanınan yetki ve muafiyetler önemli mali imtiyazlardır. Son yıllarda mali denetimin önünü açan yasal düzenlemeler yapılsa da uygulamada etkili bir denetimden ve sivil inisiyatiften bahsetmek mümkün değildir. Bunun bir sebebi de sivillerin ve askerlerin bu duruma alışık olmamasıdır. Diğer bir sebep ise ülkenin genel haliyle ve yönetimiyle alakalıdır. Sayıştay denetimin etkin yapılmadığı ve denetim raporlarının TBMM'ye gelmediği bir süreçte ordunun denetlenmesini

[24] Ek: 10

beklemek gerçekçi değildir. Sayıştay denetiminin tüm kamu kurumları için etkin bir şekilde yapılmadığı müddetçe askeri harcamaların denetim konusu yapılmasına en başta TSK karşı çıkacaktır. Dolayısıyla TSK'nın mali özerkliğini azaltacak denetimler, genel mali denetimin yapılabilmesiyle yakından alakalıdır.

2.2.3 OYAK

OYAK, Milli Birlik Komitesi'nce 3 Ocak 1961 tarihinde 205 sayılı Yasa'yla kurulmuştur. 205 sayılı Yasa'nın ilk maddesine göre Kurum, Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı, özel hukuk hükümlerine tabi, mali ve idari özerkliğe sahip bir tüzel kişiliktir. Her ne kadar ilgili kanunda kamu tüzel kişiliğinden bahsetmese de sahip olduğu kamusal hak, yetki ve imtiyazlarla bir kamu tüzel kişisi olduğu iddia edilebilir (Akça, 2009: 228). Kurumun üç ana idari organı bulunmakta ve bu organlarda sivil üyeler de olmakla birlikte asker kişilerin hâkimiyeti öne çıkmaktadır.

OYAK'ın kurulması 27 Mayıs İhtilali'yle ve İhtilal öncesi askerlerin sosyo-ekonomik statüleriyle doğrudan ilgilidir. Bu bakımdan OYAK, hem bir savunma ve koruma refleksiyle hem de kontrol güdüsüyle kurulmuştur. Bunun kanıtlarını OYAK'ın kuruluşunda bulabiliriz. Zira İhtilal'in arkasındaki kent merkezli koalisyon (sivil-asker bürokrasi, sermaye ve aydınlar) OYAK'ın idari yapısına da yansımıştır. Diğer yandan Holdingin kuruluş aşamasında yaşanan tartışmalar da bu tezi ispatlamaktadır. 205 sayılı Yasa'nın Teklifi ve Güvenlik ve İktisat Komisyonu Raporları'nda ordu mensuplarının sosyo-ekonomik durumlarının yetersizliğine dikkat çekilmekte ve bu durumun düzeltilmesine matuf bir dayanışma kurumunun tesisi amaçlanmaktadır.[25] Bu amaca paralel beyanlar Vehbi Koç[26] tarafından da dile

[25] "…İktisadi hayatın gün geçtikçe inkişaf ettiği memleketimizde ordu mensupları … kendi içtimai hayat seviyelerine uygun bir hayat seviyesi temin edememektedirler… ordu mensuplarının kendi

getirilmiş ancak bu ifadeler askerler tarafından ciddi şekilde eleştirilmiştir. Zira askerlerin diğer bir amacı büyük bir holding yaratılmasıyla ekonomik sistem içerisinde önemli bir kontrol gücüne sahip olmaktır (Akça, 2009: 234).

OYAK'ın sahip olduğu güç üç etkenle açıklanabilir. Bunlar; yasal ayrıcalıklar, sermaye gücü ve son olarak siyasal güçtür (Akça, 2009: 249-253). Kurumun muafiyetlerinin düzenlendiği 35. maddede yasal ayrıcalıklar net bir şekilde görülmektedir. Bu yasa maddesine göre Kurum; kurumlar vergisinden, veraset ve intikal vergisinden, gelir vergisinden, damga resminden ve gider vergisinden muaftır. Diğer yandan Kurumun malları Devlet malı gibi sayılmış (205 sayılı K. md.37) ve böylece haczedilemezdik de söz konusu olmuştur. OYAK'ın sermaye gücünü artıran en önemli unsur ise yasal ayrıcalıklardan kaynaklı üye aidatlarıdır. 200 binin üzerinde üyesi olan OYAK, maliyeti oldukça ucuz olan üye aidatlarıyla önemli bir kaynak yaratabilmekte ve likit kaynak oranını yüksek tutabilmektedir. OYAK'ın gücünü artıran siyasi güç ise Silahlı Kuvvetlerden kaynaklanmaktadır. Hükümetlerin kimi sermaye gruplarına imtiyazlar tanıyarak iktidarını kuvvetlendirdiği Türkiye'de, ordunun iktisadi yönünün en önemli temsilcisi olan OYAK da bu imtiyazlardan fazlasıyla faydalanmaktadır (Akça, 2009: 250-253).

Bu yapısıyla OYAK, Silahlı Kuvvetlerin "kolektif bir sermayedar" olarak belirmesine yol açmaktadır. Bir kurum olarak Silahlı Kuvvetler, OYAK aracılığıyla sermaye birikim sürecine, dolayısıyla sınıf ilişkilerine dâhil olmaktadır. Kolektif bir

---

içlerinde ve kendi mali imkanlarıyla dayanışma suretiyle istikbal endişesinden kurtularak maddi ve manevi huzura kavuşmalarını temin maksadıyla Ordu Yardımlaşma Kurumu Kanun Tasarısı hazırlanmış bulunmaktadır…" (Yılmaz, 1998: 67-68; akt.: Akça, 2009: 232-233).

[26] "…konut yaptırmak için arsalar alınsın, ama OYAK'ın kendi inşaat yapma yoluna gitmesin,,, Endüstriye girilmek isteniyorsa, Sınai Kalkınma Bankası ve İş Bankası'nın tavsiye ettikleri işlere ortak olunmalı, hisse senedi alınmalıdır. Hiçbir suretle OYAK yönetimi ele almamalıdır" (Koç, 1973: 112; akt.: Akça, 2009: 233).

sermayedar olarak ordu, büyük sermaye kesimi ile aynı çıkarları paylaşmaktadır ve bunun sonucunda ordu, sınıf ilişkilerinde doğrudan taraf olmaktadır (Akça, 2009: 265-266). Bu durum iki sonuç doğurur. İlk olarak büyük bir sermayedar olması sebebiyle Silahlı Kuvvetler, siyasi otoriteye karşı özerkliğini perçinlemektedir. Büyük sermaye grubu ile aynı çıkarları paylaşması sebebiyle ise, sermayenin yönlendirmesine açık hale gelmektedir. 2000'li yılların başında, Silahlı Kuvvetlerin AB ve dünya kapitalist sistemine entegrasyon doğrultusunda yapılan reformlara karşı çıkmamasının bir sebebi de burada aranmalıdır.

2.3 Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Siyasi Özerkliği

Pion-Berlin, silahlı kuvvetlerin özerkliğini iki boyutta inceler; kurumsal özerklik ve siyasi özerklik. Yapısal özelliklere karşılık gelen kurumsal özerklik, ordunun asli işlerine karşı dışarıdan gelecek müdahalelere karşı bir savunma refleksidir. Siyasi özerklik ise, siyasi hedefleri ve ideolojisi olan, kurumsal sınırları aşarak sivil otoriteye müdahaleyi içeren bir saldırı stratejisidir (Pion-Berlin, 1995). Başka bir tanımlamayla silahlı kuvvetlerin siyasi özerkliği, ordunun demokratik usullerle seçilen siyasal iktidarın anayasal otoritesinin üstüne çıkabilme yeteneğidir (Cizre, 2005: 60).

Silahlı kuvvetlerin mesleki anlamda bağımsız olmasını doğal karşılayan Pion-Berlin'e göre asıl sorun, kurumsal özerkliği koruma güdüsüyle siyasal iktidarın yetki alanının daraltılmasıdır. Bir başka ifadeyle profesyonelleşme ve kurumsal özerklik, ordunun siyasi özerkliğini artıracaktır (Pion-Berlin, 1995: 85). Ancak Cizre'ye göre, siyasi özerkliğin yegâne sebebi profesyonellik ve kurumsal özerklik değildir. Yazara göre, çoğu zaman *"güçlü bir kurumsal yapı siyasi gücün/özerkliğin kapsam ve niteliğine bağlıdır"* (Cizre, 2005: 60).

Cizre'ye göre, Türk ordusu, demokrasinin ve sivil iktidarın meşruiyetini tanıması yönüyle Üçüncü Dünya ordularından ayrılır. Yazara göre Türk subayı yasama ve yürütmeye doğrudan talip olmamış ve bir askeri hükümet fikrini benimsememiştir. Dolayısıyla Türk Silahlı Kuvvetleri siyasi özerkliğini, sivil ve siyasi kurumlara sızarak değil; veto yetkisini ve siyaseti kontrol kabiliyetini kullanarak gerçekleştirmiştir (Cizre, 2005: 61).

Türk ordusunun siyasi özerkliğini anlamak bakımından Atatürk'ün 1920'de Meclis'te yaptığı konuşmalar oldukça önemlidir. Bu konuşmalarda Mustafa Kemal Paşa, Genelkurmayın görev ve vazifeleri ile Bakanlığın görev ve vazifelerini net bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu konuşmasında Mustafa Kemal Paşa Genelkurmay Başkanı'nın niçin Bakanlar Kurulu'nda yer alması gerektiğini şu sözlerle açıklamaktadır (TBMM Gizli Zabıt Ceridesi, c. 1. S. 163-164, akt.: Bayramoğlu, 2009: 59):

> "Teşkilatı askeriye vatanımızı esbabı müdafaası ve muhtelif cephelerde icra edilecek (askeri işler kadar), siyaseti dâhiliye ve hariciye ile (de) yakinen alakadar bulunuyor. Ve mesailde Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Reisi'nin mütaleası bulunmak ve diğer haizi mesuliyet olan zevatın noktai nazarlarına yakınen vakıf olmak için onlarla bir arada çalışmak ve bir mesele hakkında Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Reisi'nin rey ve mütaleası olan zevat gibi İcra Vekilleri meyanında olması teklif edilmiştir…"

Aynı konuşmada Mustafa Kemal Paşa, Bakanlık ile Başkanlık arasındaki görev dağılımını da net bir şekilde ortaya koymaktadır (TBMM Gizli Zabıt Ceridesi, c. 1. S. 163-164, akt.: Bayramoğlu, 2009: 60):

> "Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Riyaseti'nin vazifesi ordunun teşkilini, tensikini fenni olarak düşünmek ve memleketin esbabı müdafaasını nazarı dikkate almak ve bunlarla

> iştigal etmek. Harbiye Nezareti umur ile kendi vezaifi arasında büyük fark vardır. Harbiye Nezareti, Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Riyaseti'nin tensip ettiği yahud onun planına göre teşkil ve tensik ettiği bir orduyu iaşe eder, ilbas eder ve saire. Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Reisi nasıl harbedecek, vatanı nasıl müdafaa edecek, nasıl hazırlanmak lazım geldiğini düşünür…"

1920 yılına ait bu konuşmalar, bugünü anlamak için oldukça önemlidir. Bu konuşmalarda iki şey öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki, Genelkurmay Başkanlığı'nın Bakanlar Kurulu'nda yer almasıdır. Bunun nedeni olarak Atatürk, ordunun askeri işlerle olduğu kadar iç ve dış politikayla da ilgili olması yönündeki görüşüdür. Bu sebeple Genelkurmay Başkanı, diğer bakanlarla yakın ilişki içerisinde olmalı; bu sebeple Bakanlar Kurulu'nda yer almalıdır. Bugün, Genelkurmay Başkanlığı bir bakanlık değildir. Ancak özellikle MGK vasıtasıyla iç ve dış politikayla ilgilidir ve diğer bakanlıklarla doğrudan iletişime geçebilmektedir. İkinci olarak Atatürk, Genelkurmay Başkanlığı'nın ve Milli Savunma Bakanlığı'nın görev tanımını yapmıştır. Atatürk'e göre Karargâhın görevi ülke savunmasına ilişkin üst düzey kararları almaktır. Bakanlık ise, bu kararlar doğrultusunda hareket eden, orduya lojistik destek sağlayan vasıtadan fazlası değildir.

Özetle, Atatürk'ün Türk ordusuna biçtiği misyon, yalnızca askeri işler değildir. Bunun yanında ordu iç ve dış siyaseti de takip etmelidir. Prusya ordusunda olduğu gibi (Carrias, 1960: 269) strateji üretmek ve milli savunma ile milli güvenlik konularında karar almak Genelkurmay Başkanlığı'nın görevidir. Bakanlığa düşen ise bu karar ve stratejiler doğrultusunda çalışmak ve lojistik destek sağlamaktır (Bayramoğlu, 2009: 60).

Belirtmek gerekir ki bu bölümün amacı siyasi özerkliğinin nedenlerini ortaya çıkarmak değildir. Amacımız, bu özerkliğin hangi araçlar kullanılarak gerçekleştiğine ışık tutmaktır. Bu sebeple siyasi özerklik beş başlık altında incelenecektir. İlk olarak TSK'nın MGK aracılığıyla siyasete müdahalesi incelenecektir. Daha sonra askeri politikaların ve savunma politikasının kimler tarafından belirlendiği üzerinde durulacaktır. Bu başlığın idari özerklik altında değil de siyasi özerklik altında incelenmesinin sebebi, askeri politikaların ve savunma politikasının Silahlı Kuvvetlerin iç meselesi olmaması, kurumsal yapıyı aşarak tüm ülkeyi ilgilendirmesidir. Sonraki başlık dış politikada TSK'nın rolü ve etkisidir. Bu başlıkta dünyada olduğu gibi Türkiye'de de askerin dış politikayla daha fazla ilgilenmesi ve bunun iç politikayla ilişkileri tartışılmaktadır. Sonraki başlıkta ise ordu-hükümet ilişkileri siyasi özerklik perspektifinden ele alınmaktadır. Son olarak özel ama yaygın bir uygulama olarak olağanüstü hal ve sıkıyönetim durumunda askerin yetkileri üzerinde durulacaktır.

2.3.1 Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Siyasete Müdahale Kapasitesi

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin siyasete müdahalesinin en önemli kurumsal aracı Milli Güvenlik Kurulu'dur. İlk kez 1961 Anayasası ile oluşturulan Kurul, 1973'te Anayasa'da yapılan bir değişiklikle hükümete tavsiyede bulunmakla görevli kılınmıştır. 1982 Anayasası ile Kurul daha da güçlendirilerek asker üyelerin sayısı artmış ve Kurul'un kararları hükümetçe öncelikle dikkate alınması gereken tavsiyeler olarak güçlendirilmiştir. Ancak 2001 yılında yapılan Anayasa değişiklikleriyle hem MGK'nın siyasi gücü, hem de MGK'daki asker üstünlüğü zayıflatılmıştır. Anayasal

bir kuruluş olan MGK'nın üyeleri, görev ve yetkileri ile çalışma usulüne ilişkin genel çerçeve Anayasa'nın 118. maddesinde[27] düzenlenmiştir.

2001 ve 2003 yılında yapılan değişikliklerle Kurul'un yapı ve görevlerinde önemli değişimler olmuştur. Ancak hukuki zeminde yapılan bu reformlar gerçek manada askerin siyasi özerkliğini azaltamamıştır. Zira Türk ordusunun özerkliği yalnızca hukuki imtiyazlardan kaynaklanmaz. Yasal imtiyazlar kadar tarihsel süreç içerisinde oynadığı rol ve toplumsal meşruiyeti de önemlidir. Askerin siyasi özerkliğinin azalması da toplumsal güven ve meşruiyet kaybıyla birlikte olmuştur. Daha yalın bir ifadeyle Türk Silahlı Kuvvetleri'nin siyasi özerkliği, askerlerin yargılandığı davaların etkisiyle güç kaybetmiştir.

2.3.2 Askeri Politika İle Savunma Politikasının Oluşumu

1982 Anayasası, milli savunmadan Bakanlar Kurulu'nu sorumlu tutmaktadır (Anayasa, md.117). Bununla birlikte Anayasa, milli güvenlik siyasetinin tayin, tespit ve uygulanmasında MGK'ya tavsiye kararı alma ve koordinasyon hakkında görüş bildirme yetki ve görevi vermektedir (Anayasa, md.118). Kurul'da alınan kararlar Cumhurbaşkanı'na ve Başbakanlığa gönderilir (2945 sayılı K. md.7) ve Bakanlar Kurulu gündemine "öncelikle" alınmak suretiyle görüşülerek "gerekli kararlar" alınır (2945 sayılı K. md.8).

Askeri politikaların oluşumunda Genelkurmay Başkanı'nın çok geniş yetkileri bulunmaktadır. Silahlı Kuvvetlerin savaşa hazırlanmasından personel işlemlerine, istihbarattan teşkilatlanmaya, eğitim-öğretimden lojistik hizmetlerine kadar pek çok alanda ilke ve programları belirleme yetkisi Genelkurmay Başkanı'na verilmiştir

[27] Ek: 1

(1324 sayılı K. md.2). Diğer yandan uluslararası anlaşma ve antlaşmaların askeri yönlerinin belirlenmesinde Genelkurmay Başkanı etkilidir. Genelkurmay Başkanı bu hususlarla ilgili görüş bildirebileceği gibi; kendisi veya görevlendireceği bir temsilci bu toplantılara katılabilecektir (1324 sayılı K. md.3).

Savunma politikası ve askeri politikaların oluşturulmasında en önemli organlardan biri de YAŞ'tır. YAŞ, adeta ikinci bir MGK'dır. Şura'nın en önemli görevi general ve amiral terfilerini belirlemektir. Bunun yanında Şura, askeri konular ve savunma politikasına ilişkin her konuda görüş bildirmekle yetkili ve görevlidir.[28] Şura'nın Başbakan ve Milli Savunma Bakanı dışındaki tüm üyeleri askerdir. Bu kompozisyonuyla alınan kararlarda askeri inisiyatif ön plana çıkmaktadır. Böylece, ülkenin askeri politikaları ile savunma politikasına ilişkin kararların alındığı Şura'da, siyasal-sivil inisiyatif minimum düzeyde kalarak askerin siyasi özerkliği pekişmektedir. Öztürk'e göre Şura, siyasal iktidar ile TSK arasında bir diyalog ve denge unsuru olarak işlev görmektedir. Şura vesilesiyle siyasal iktidar, Silahlı Kuvvetleri daha yakından tanımakta ve böylece ordunun bakış açısını görebilmektedir (Öztürk, 2006: 190).

2.3.3 Dış Politikada Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Rolü

Türkiye'de yaygın kanı askerin, iç siyasete yoğun bir şekilde müdahale ettiği ancak dış siyasetle çok da ilgilenmediği yönündedir. Bu algının sebebi, iç politikada olduğu gibi askerin somut müdahalelerinin dış politikada görülmemesidir. Bununla birlikte, Türk ordusunun dış politikada daha etkin bir otorite olduğunu söylemek yanlış olmaz (Uzgel, 2009: 81-82).

[28] Ek: 15

Türk Silahlı Kuvvetleri dış politikaya ait birçok konuyu kendi yetki alanı içerisinde görmektedir. Ülke siyasetine müdahalesini iç düşman üzerinden yürütürken, dış politikanın genel çerçevesini ise dış düşman refleksiyle belirlemektedir. Bununla birlikte Silahlı Kuvvetlerin iç ve dış düşman tanımlamalarında tutarlı olduğunu ifade etmek gerekir. İç ve dış düşman tanımlamalarıyla hem ülke siyasetinde hem de dış politikada kendine "has alanlar" açmaktadır. Uzgel'in ifadesiyle Silahlı Kuvvetler *"iç ve dış tehdidin yegâne belirleyicisi olarak iç politikadaki ağırlığını dış politikanın belirlenmesinde kullanırken, dış tehditleri de iç politikadaki yerini ve ağırlığını genişletmek için kullanagel"*miştir (Uzgel, 2009: 312).

TSK'nın dış politikadaki yerini anlamak açısından NATO ve ABD ile olan ilişkilere bakmak gerekir. Özellikle Soğuk Savaş döneminde Türk dış politikası NATO ve ABD'nin prensipleri doğrultusunda belirlenmiştir. Bu prensiplerin odağında ise güvenlik bulunmaktadır. NATO ve ABD ile ilişkiler –bilhassa Soğuk Savaş döneminde- silah sistemleri, silahsızlanma, askeri modernizasyon ve doktrin, savunma işbirlikleri gibi konular üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu konuların birincil derecede muhatabı ise Genelkurmay Başkanlığı olmuştur. Dolayısıyla Türk dış politikasının en önemli konularının merkezinde bulunan TSK'nın dış politikadaki etkisi net bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

TSK'nın dış politikadaki etkisinin anayasal göstergesi MGK'ya ilişkin hükümlerde bulunabilir. Anayasa, milli güvenlik siyasetinin belirlenmesi ve uygulanmasında Kurul'a birçok alanda görev vermektedir.[29] "Milli güvenlik"[30] ibaresinin kapsam genişliği düşünüldüğünde dış politika da dâhil olmak üzere orduya önemli bir etki

[29] Ek: 1
[30] Ek: 4

alanı açıldığı rahatlıkla görülmektedir. Uygulamada da Silahlı Kuvvetler dış politikaya her zaman ilgili olmuş ve MGK eliyle görüşlerini sivil-siyasal iktidara bildirmiştir.[31]

Dış politikada askerin sahneye çıktığı diğer bir alan uluslararası anlaşmalar ile antlaşmalardır. Bu anlaşma ve antlaşmaların askeri yönlerine ilişkin konularda Genelkurmay Başkanı'nın görüşü alınır. Ayrıca Genelkurmay Başkanı veya görevlendireceği bir kişi bu toplantılara katılabilir (1324 sayılı K. md.3). Dış politikadaki askeri ağırlık düşünüldüğünde Silahlı Kuvvetlerin dış politikadaki rolü daha rahat görülebilir.

Görüldüğü üzere TSK, belki de iç siyasetten daha fazla dış politikanın içerisindedir. Atatürk'ün verdiği misyon, orduların giderek daha fazla dış politikada rol alması, dış politika konularının ağırlıklı olarak askeri konulara ilişkin olması ve dış korkularla iç siyasetin dizayn edilmesi TSK'nın dış politikaya ilgisini artırmış ve bu ilgi yasal zemine kavuşmuştur. Tüm bu unsurlardan ve yasal düzenlemelerden gücünü alan TSK, MGK aracılığıyla dış politikanın en önemli belirleyicilerinden olmuştur. Bu hem kurumsal ve siyasi özerkliğin bir sonucudur, hem de siyasi özerkliği artırıcı bir unsurdur.

2.3.4 Siyasal İktidar İle İlişkiler

Ordunun siyasi özerkliğini gösteren en önemli göstergelerden biri siyasal iktidarla ve Savunma Bakanıyla ordunun ilişkisi ve yetki dağılımıdır. İdari özerklik başlığı altında da anlattığımız üzere Genelkurmay Başkanı'nın özgün ve özel bir statüsü

[31] Bazı kararlar için bkz:12 Ağustos 2001 tarihli MGK'da Bölge Merkezli Dış Politikanın kabul edilmesi; 26 Haziran 2003 tarihli MGK'da Türkiye-AB ilişkilerinin ele alınması; 18 Nisan 2005 tarihli MGK'da KKTC Cumhurbaşkanlığı seçim sonuçlarının değerlendirilmesi ve izlenecek Kıbrıs politikası; 22 Haziran 2006 tarihli MGK'da Filistin ulusal yönetimi ve İsrail'de gerçekleştirilen genel seçimler (Çelik, 2008: 309).

vardır ve bu statü hem idari-kurumsal hem de siyasi açıdan Silahlı Kuvvetlere önemli bir özerklik alanı açmaktadır. Öncelikle belirtmek gerekir ki, Türk Silahlı Kuvvetleri ile Milli Savunma Bakanlığı arasında asimetrik bir işbölümü vardır. Eski bir Savunma Bakanının ifadesiyle Genelkurmay[32] öncelikleri belirler, ihtiyaç ve istekleri ortaya koyar; Bakanlık[33] ise bu ilke, öncelik ve programlara göre işleri yürütür. Ancak bu ilişkiyi asimetrik olarak adlandırmamızın tek nedeni işbölümü değildir. Nerdeyse tüm karar alma yetkisi Genelkurmaydayken, tüm sorumluluk Hükümetin ve Bakanlığın üzerine yığılmıştır.[34]

2.3.5 Olağanüstü Hal Uygulamaları

Olağanüstü haller ile sıkıyönetim durumlarında Silahlı Kuvvetlere önemli yetkiler verilmiştir. Anayasa'nın 120. ve 122. maddeleri, olağanüstü hal ile sıkıyönetim ilan edilmesinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nu yetkilendirmiştir. BK, olağanüstü hal ile sıkıyönetim ilanını almadan önce Anayasa gereği MGK'nın görüşünü almak durumundadır. Sıkıyönetim durumunda askeri özerklik zirve yapar. Bu özerkliğin kaynağı ise anayasa ve yasalardır. Anayasanın 122. maddesinin son fıkrasına göre sıkıyönetim komutanları Genelkurmay Başkanlığı'na bağlı olarak görev yapar.

2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, "kuvvet istemi" ile askeri birliklerin nasıl kullanılacağını 21. maddesinde düzenlemiştir. Valinin isteği üzerine harekete geçen askeri kuvvetin çapı, askeri komutanlıkça belirlenir. Vali tarafından askeri kuvvete

[32] Ek: 2
[33] Ek: 3
[34] Sorumluluk ve yetkinin dağılımı açısından Anayasa'nın 117. Maddesi iyi bir örnektir. Bakanlar Kurulu'na sorumluluk yükleyen ikinci fıkra şu şekildedir: "Millî güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı, Bakanlar Kurulu sorumludur." Aynı maddenin üçüncü fıkrası ise Genelkurmay Başkanı'nı yetkilendirmektedir: "Genelkurmay Başkanı; Silahlı Kuvvetlerin komutanı olup, savaşta Başkomutanlık görevlerini Cumhurbaşkanlığı namına yerine getirir."

verilen görevler, askeri kuvvetin kendi komutanının sorumluluğu altında ve onun emir ve talimatlarına göre yerine getirilir. Diğer yandan diğer güvenlik güçleri ile askeri birliklerin beraber görev yapması durumunda komuta, sevk ve idare askerlerce yerine getirilir.

1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu ise Silahlı Kuvvetlere daha geniş yetkiler tanır. Sıkıyönetimin ilanı ile birlikte zabıta kuvvetleri bütün teşkilatı ile Sıkıyönetim Komutanının emrine girer (1402 sayılı K. md.2). Sıkıyönetim komutanı, bölgesi içerisinde askeri personelin ve zabıta kuvvetlerinin görev yerlerini değiştirmeye yetkilidir. Diğer yandan Sıkıyönetim Komutanının hizmete ilişkin istemleri, kendi bölgesindeki Devlet kurum ve organlarınca yerine getirilir. Sıkıyönetim Komutanına Kanun, oldukça geniş bir yetki ve görev alanı tanımaktadır. Sıkıyönetim komutanın asli görevi güvenlik, asayiş ve kamu düzenini sağlamaktır. Ancak verilen yetkiler bunun çok ötesindedir.[35] Öyle ki idarenin ve yargının görev alanına giren ve bunları da aşan pek çok konuda Sıkıyönetim Komutanı yetkilidir.

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin özerkliğini incelediğimiz bu bölüm şunu göstermektedir: Türkiye'de 1920'den 2000'li yıllara kadar ordu, merkeziliğini ve özerkliğini artırma eğilimi göstermiştir. 1924 yılında Genelkurmay Başkanlığı'nın kurulmasıyla idare içerisinde özerk bir alan kazanan TSK, bu özerkliğini bugüne kadar büyük ölçüde korumuştur. 2000'li yıllara kadar TSK'nın özerkliğini kaybettiği tek dönem 1944-1960 yılları arasına denk gelir. 1960 sonrası ise TSK, siyasete her doğrudan müdahalesi sonrası özerkliğini pekiştirecek yasal düzenlemeleri TBMM'ye kabul ettirmiştir. 2000'li yıllarda ise TSK, mali ve siyasi özerkliğini büyük ölçüde kaybetmiş; idari özerkliği adına değişen ciddi bir şey olmamıştır.

[35] Ek: 13

TSK, genel idare içerisinde devlet tüzel kişiliği altında yer alan bir başkanlık olmasına rağmen, özerk bir kurum gibi hareket edebilmektedir. Bunun belki de en önemli nedeni Genelkurmay Başkanlığı'nın özgün ve özel statüsüdür. Bu özgün ve özel statü, TSK'yı büyük ölçüde hiyerarşiden ve denetim muaf tutmaktadır. 1960 sonrası önemli mali imtiyazlar elde eden TSK, 2010 yılında yürürlüğe giren Sayıştay Yasası ile birlikte bu imtiyazları büyük ölçüde kaybetmiştir. Yasal olarak TSK'nın mali denetimine bir engel olmamasına rağmen uygulamada etkin bir denetimin varlığından bahsetmek mümkün değildir. Diğer yandan savunma bütçesinin tartışılmaktan ve sivil inisiyatiften uzak olması da TSK'nın hareket alanını artırmaktadır. Büyük bir iktisadi güç olarak OYAK ise, mali özerkliğin yanında siyasi güç için de önemlidir. Siyasi özerkliğin en önemli kurumsal temsilcisi olan MGK'nın büyük ölçüde pasifize edilmesi ve OHAL uygulamasının kaldırılması ise askerin siyasete müdahale kapasitesini azaltmıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ASKERİ REFORM: 1999-2013

Türkiye'de 1999-2013 yılları arasında siyasal, sosyal ve iktisadi alanda önemli değişimler olmuştur. 2000 ve 2001 krizleri sonrası dibe vuran ekonomi, yeni bir anlayışla ele alınmıştır. Kemal Derviş ile başlayan bu değişim, AKP hükümetleri boyunca devam ede gelmiştir. 2000'li yıllarla birlikte 28 Şubat süreci daha soğukkanlı ele alınmış ve 2002'de AKP'nin iktidara gelmesiyle yeni bir dönem başlamıştır. 1999 Helsinki Zirvesi ile başlayan yeni dönem, AKP'nin iktidara gelmesiyle daha belirginleşmiştir. Yeni hükümet, ekonomi politikalarını devam ettirmiş ve AB üyeliği yolunda önemli reformlar gerçekleştirmiştir. Bu reform alanlarından belki de en önemlisi askeri bürokrasidir.

Esasında 2002'den önce başlayan askeri reform süreci AKP eliyle hızlandırılmıştır. 2000'li yılların başında askerin siyasi özerkliğini azaltacak ve mali denetimin önünü açacak birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Ancak TSK'nın bu reformlara karşı çıkmadığı görülmektedir. Bunun en önemli sebeplerinden biri, AB üyeliğinin askerce de olumlu karşılanması ve reformların bu üyelik sürecinin bir gereği olduğu kanısıdır. Kısacası AB, bu dönemde askeri reformlara meşruiyet sağlayıcı bir misyon yüklenmiştir. Askerin, reformlara karşı çıkmamasının bir diğer nedeni olarak, süreci tam kavrayamaması ve kendine aşırı güven duyması gösterilebilir. Ordu, reformların gücünü azaltacağını düşünmemiş; aksine buna karşı çıkmanın orduya zarar verebileceğine inanmıştır. Aslında bu düşünce o gün için çok yanlış da değildir. Zira Ergenekon operasyonları başlayıncaya kadar yasal zeminde gerçekleşen reformlar uygulamada önemli bir etkiye ve değişikliğe neden olamamıştır. Askeri özerklik,

ancak bu davalarla başlayan süreçle birlikte azalmıştır. Ergenekon Davası ve 27 Nisan Bildirisi'ne karşı hükümetin takındığı tavır, askeri reform süreci için kırılma anlarıdır. 2010 Referandumu ile birlikte süreç siviller lehine değişmiş ve siyasal iktidar önemli bir güç kazanmış ve 2011 Genel Seçimleri sonrası Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanlarının istifalarıyla üstünlük hükümete geçmiştir. 2013 yılına kadar askeri reformlar devam etmiştir. TSK İç Hizmet Kanunu'nun 35. maddesinin değişmesi bu dönemde yapılan en ciddi reformlardan biri olarak tarihe geçmiştir.

Yazıcı'ya göre, 2000'li yıllarda gerçekleşen *"anayasal ve yasal reformların asıl amacı, Milli Güvenlik Konseyi rejiminden devralınan otoriter mirası tasfiye etmek, demokrasinin evrensel ilkelerine dayanan, insan haklarının geniş olarak tanındığı ve bu değerler çerçevesinde korunduğu bir siyasal düzen yaratmaktır"* (Yazıcı, 2012: 79). Yazara göre toplumsal talepten de güç alan bu reform sürecinin asıl itici gücü uluslararası dinamiklerdir. 2000'li yıllarda gerçekleşen askeri reformlar ancak uluslararası konjonktürün müsait olmasıyla yapılabilmiştir. Düşünüre göre bu reformların liberalleşme, demokratikleşme ve sivilleşme olmak üzere üç boyutu bulunmaktadır. Yasakların kaldırılması, sivil ve siyasal hakların genişletilerek anayasal güvence altına alınmasıyla liberalleşme ve demokratikleşme yönünde önemli adımlar atılmıştır. En az bunlar kadar önemli olan ve bu tez çalışmasının da kapsamına giren diğer bir reform alanı sivilleşmedir. Bu kapsamda askeri otoritenin sahip olduğu birçok yasal ve anayasal imtiyaz ve ayrıcalık kaldırılmış ve sivil-asker ilişkileri bir nebze de olsa demokratik zemine kaymıştır (Yazıcı, 2012: 80).

1999'da başlayan, AKP'nin iktidara gelmesiyle önemli yasal adımlar atılan, Ergenekon davalarıyla birlikte güç kazanan ve 2010 Referandumu ile birlikte

demokratik meşruiyetini ilan eden reform süreci, 2013 yılı sonu itibariyle bitmiştir. 17 Aralık olarak tarihe geçen operasyon sonrası AKP Hükümetinin izlediği politikalar Türkiye'de demokrasiyi ve hukuk devletini felç etmiştir. 25 Aralık 2013'te mahkemenin gözaltı kararlarının İstanbul Emniyeti tarafından uygulanmamasıyla birlikte Anayasa'nın 138. maddesi rafa kaldırılmıştır. Doğrudan askeri reformlarla ilgili görünmese de, 17 Aralık itibariyle askeri reform süreci de bitmiştir. Zira genel demokratikleşme süreciyle askeri reform süreci doğrudan ilgilidir. Genel bir reform ve demokratikleşme süreci başlatılan bir ülkede, askeri reformlar meşruiyet kazanır. Demokrasiden vazgeçildiği, hukukun askıya alındığı durumlarda ise asker, reforma direnç gösterir. Ayrıca hukukun ve demokrasinin askıya alındığı bir ülkede siyasal iktidar, demokratik bir ordu değil kendisi için çalışan, kendisiyle ortak bir ordu ister. Kendisi için çalışan bir ordu isteyen hükümet, artık Silahlı Kuvvetlere müdahale edemeyecektir. Dolayısıyla yeni süreçte askeri reformlar kesintiye uğrayacaktır.

1999-2013 yılları arasında gerçekleşen askeri reformları incelediğimiz bu bölümde ilk olarak reformun nedenleri ve aktörleri üzerinde durulacaktır. Reforma etki eden başlıca nedenler ve aktörler şunlardır: Dış faktörler ve uluslararası örgütler, sosyolojik nedenler ve sivil toplum kuruluşları, TSK içindeki görüş ayrılıkları ve ordu üst yönetiminin tutumu, demokrasinin meşruiyet kazanması ve askerlerin yargılandığı çeşitli davalar. Bu bölümde son olarak reform süreci incelenecektir. Süreç, üç başlık üzerinden incelenecektir: Askerin siyasete müdahale kapasitesinin azaltılması, mesleğin dönüşümü, sivil-asker çatışması ve demokrasinin meşruiyet kazanması.

1 Reformun Nedenleri ve Aktörleri

1999-2013 dönemi, Türkiye'de askeri reformların yoğun olarak görüldüğü bir süreçtir. Bu reform sürecini, nedenleri ve aktörleri üzerinden dört ana başlık altında inceleyebiliriz: Dış faktörler ve uluslararası örgütler, toplumsal algıdaki değişimler ve halkın tutumu, TSK içindeki görüş ayrılıkları ve ordu üst yönetiminin tutumu, demokrasinin meşruiyet kazanması ve askerlerin yargılandığı çeşitli davalar.

1.1 Dış Faktörler ve Uluslararası Örgütlerin Rolü

Birinci bölümde belirttiğimiz üzere, reformun en önemli aktörlerinin başında uluslararası örgütler gelir. Özellikle 1990'lı yıllardan sonra reform önceki dönemden farklı olarak devletin tümüne yayılmıştır. Bu reform sürecinin en önemli taşıyıcıları ise uluslararası örgütler olmuştur (Övgün, 2013: 73). Devlet merkezli realist paradigma içinde yer alan uluslararası yapısal yaklaşıma göre, sonuçlar eylemlerin değil, yapıların sonucudur ve eylem yapan birimler birbirinden farksızdır. Bu yaklaşım, devlet ve toplumun ötesinde uluslararası sistemi de çözümlemeye dâhil eder. Dolayısıyla, sivil-asker ilişkilerine yalnızca iç gelişmeler üzerinden bakmak veya dış etkenleri yalnızca AB üzerinden okumak eksik bir değerlendirme olacaktır (Karaosmanoğlu ve Gökakın, 2010: 36). Bununla birlikte reform sürecinde AB'nin rolü yadsınamaz ve diğer pek çok faktörün önünde gelir. Yazıcı'nın da ifade ettiği gibi *"bu sürecin asıl tetikleyicisi; içinde bulunduğumuz yüzyılda demokrasinin küresel yükselişi, uluslararası dinamikler, daha özgül olarak ise Avrupa Birliği ile bütünleşme arzusu olmuştur"* (Yazıcı, 2012: 79).

ABD, Sovyetler Birliği ve Latin Amerika ülkelerini inceleyen Michael Desch, uluslararası konjonktürün sivil-asker ilişkilerini nasıl etkilediğini gözlemlemiştir.

Desch'in gözlemine göre, uluslararası tehditlerin artması sivil-asker ilişkilerini demokratik bir zemine kaydırmaktadır. Buna mukabil, iç tehditlerin artıp dış tehditlerin azaldığı durumlarda ise demokratik değerlerden uzaklaşılmaktadır (Karaosmanoğlu ve Gökakın: 2010: 36). 1999 yılında PKK liderinin yakalanmasıyla birlikte terör örgütü önemli bir yara almıştır. Bu durum, terör sorununu bir müddet ikinci plana itmiştir. Diğer yandan 2000'li yılların başında Türkiye gündemini oldukça meşgul eden Kıbrıs meselesi önemli bir dış sorun olarak belirmiştir. 11 Eylül saldırılarından sonra dış politikasını sertleştiren ABD, Irak'ı işgal etmek istemiş ve Türkiye topraklarını da kullanmak istemiştir.

Güvenlik ve diplomasi sahasında bunlar yaşanırken Türkiye'de sivil-asker ilişkilerine ilişkin önemli gelişmeler olmuştur. MGK'nın oluşum ve çalışma usullerinde önemli değişiklikler ve TSK'ya Sayıştay denetiminin önünü açan yasal düzenlemeler yapılmıştır. Türkiye'de iç güvenlik sorununun azalıp dış sorunların arttığı bu dönemde sivil-asker ilişkilerinin demokratikleşme eğilimi gösterdiği açıkça görülmektedir.

Peki, reform sürecinde hangi dış aktörler etkili olmuştur? Türkiye'nin reform tarihine göz atıldığında başlıca altı uluslararası örgütün yönlendirici etkisi açıkça görülmektedir. Bunlar; Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, Uluslararası Para Fonu, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, NATO ve son olarak Avrupa Birliği'dir.

Askeri reform sürecinde en önemli etkiyi yapan uluslararası yapı, AB'dir. Tarihsel açıdan bakıldığında 1999 yılında Helsinki'de toplanan Avrupa Konseyi'nin Türkiye'ye "resmi aday ülke" statüsü vermesi önemli bir dönemeç olmanın ötesinde bir başlangıçtır. Nitekim incelenen dönemde yapılan birçok reform Kopenhag

Kriterleri esas alınarak gerçekleştirilebilmiştir. AB'nin özellikle 2000'li yıllarla birlikte kamu yönetimi reformlarındaki etkisi artmıştır. 1999 Helsinki Zirvesi ile başlayan süreç 2004 yılında adaylık statüsünün ilanı ile birlikte zirve yapmıştır.[36] Türkiye'nin AB üyelik süreci ile birlikte sivil-asker ilişkileri uluslararası bir boyut kazanmıştır (Karaosmanoğlu ve Gökakın: 2010: 32).

Sivil-asker ilişkileri AB tarafından ilerleme raporlarında değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeler, Türkiye'de de yankı bulmakta ve bir AB modeli önerilmektedir. Bununla birlikte, böyle bir modelden bahsetmek çok da mümkün değildir. Zira kamu yönetiminin diğer alanlarında olduğu gibi (Övgün, 2013, 89) askeri bürokrasiye ilişkin de somut bir model bulunmamaktadır. Kuralsal ve kurumsal demokratik çerçeve sunan AB, üyelerine kendi tarihi, siyasi ve sosyal yapısına uygun bir model yaratmasına imkân tanımaktadır (Karaosmanoğlu ve Gökakın: 2010: 32). Dolayısıyla, yapılması gereken bu ortak çerçeveyi özümseyip ülkenin kendi dinamiklerine uygun bir model geliştirilmesidir.

Sivil-asker ilişkilerinde AB'yi tek uluslararası etken olarak ele almak doğru değildir. Zira Almanya ve Fransa gibi Birlik içerisinde etkin ülkelerin Türkiye'ye karşı olumsuz tutumları AB'nin Türkiye'deki etkisini ve cazibesini azaltmıştır (Karaosmanoğlu ve Gökakın: 2010: 33). Bu noktada NATO'nun reformlar üzerindeki etkisine değinmek yerinde olacaktır. Soğuk Savaş döneminde NATO ve Batı için sivil-asker ilişkilerinin demokratik bir zeminde yürümesi öncelikli bir konu değildi. Bu dönemde NATO'nun silahlı kuvvetler üzerinde önemli etkileri olmakla birlikte bunlar, örgütlenme düzeyinden öteye geçmemiştir. Bu dönemde NATO için

[36] AB'nin kamu yönetimindeki reformlar üzerindeki etkisini ilerleme raporlarına göre de açıklanmaktadır. Bu görüşe göre, 1998 yılı İlerleme Raporu ile başlayan süreç 2005 yılı ilerleme raporuyla birlikte ivme kazanmıştır (Övgün, 2013: 114).

önemli olan ülkelerin demokratik değerlere sahip olması değil jeopolitik açıdan ne ifade ettikleriydi. Soğuk Savaş sonrası ise NATO ve AGİT, siyasi bağlayıcılığı olan normlar geliştirdi. Artık üye veya üye olmak isteyen ülkelerden sivil-asker ilişkilerinin demokratik bir çerçevede yürütülmesi isteniyor ve bu yönde belgeler hazırlanarak ülkelerin gereğini yapmaları bekleniyordu (Karaosmanoğlu ve Gökakın: 2010: 33).

Bu amaca matuf belgelerden biri de AGİT tarafından benimsenen Türkiye'nin de kabul ettiği 6 Aralık 1994 tarihli "Yeni Bir Dönemde Gerçek Bir Ortaklığa Doğru" başlıklı belgedir. Dördüncü bölümünde sivil-asker ilişkilerinin demokratikleştirilmesini ele alan bu belge daha sonra NATO tarafından da benimsenmiştir. NATO bununla yetinmemiş, Barış İçin Ortaklık programları çerçevesinde sivil-asker ilişkilerinin demokratikleştirilmesini ve güvenlik reformunu önemli bir amaç olarak kabul etmiştir. Bu doğrultuda 2004 Haziranında İstanbul'da yapılan zirvede, şeffaflık, demokratik denetim ve sorumluluk gibi ilkelerin barış ve istikrar ile bağlantısı vurgulanmıştır (Karaosmanoğlu ve Gökakın: 2010: 34).

Bu süreçte ABD'nin Türk Silahlı Kuvvetleri'ne bakışı da önemlidir. Türkiye'ye bakışı temelde askeri ve stratejik olan ABD'nin Soğuk Savaş döneminde en önemli müttefiki TSK olmuştur. Ancak Soğuk Savaş'ın bitmesiyle "sol" tehdit olmaktan çıkmış ve iki ülke arasındaki ilişkilerde ekonomi ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bu politika değişikliği ABD'yi ülke içinde yeni müttefikler edinmeye yöneltmiştir. Bu

süreçte burjuvazi ve "Ilımlı İslam" öne çıkmış ve TSK'nın önemi azalmıştır[37] (Urgel, 2009: 330-331).

Öyleyse askeri reformun uluslararası boyutunda üç unsur karşımıza çıkmaktadır. 2000'li yılların ikinci yarısından itibaren dış tehdit algılaması azalan, iç tehdit olarak görülen irticaya ve Kürtlere bakışın değiştiği Türkiye'de, sivil-asker ilişkileri demokratik bir zemine oturma eğilimi göstermiştir. İkinci olarak Soğuk Savaş'ın bitmesiyle NATO'nun genel olarak ordulara özelde de Türk ordusuna ve ABD'nin Türkiye'ye bakışında değişiklikler olmuştur. Artık NATO, üye ülkelerin ordularının örgütlenmesiyle de ilgilenmekte; bu ülkelerdeki sivil-asker ilişkilerinin demokratik bir zemine oturmasını talep etmektedir. Soğuk Savaş döneminde Türkiye ile ilişkilerini TSK üzerinden yürüten ABD, yeni dönemde ekonomiye önem vermiş ve buna paralel olarak yeni dönemde burjuva ile "ılımlı İslam" yeni ortakları olmuştur. Buna paralel olarak ise, siyasi bir güç olarak TSK ikinci plana itilmiştir.

AB'nin Türkiye ile ilişkileri ise konjonktürel olmadan ziyade ilkeseldir. Türkiye için AB üyeliği bir devlet politikasıdır. Bunu bilen AKP iktidarı, askeri reformları gerçekleştirebilmek için bir meşruiyet aracı olarak AB'yi kullanmıştır. Modern ordunun kurulmasından beri Batılılaşmayı ve modernleşmeyi gaye edinen Türk subayı, AB politikalarına karşı çıkmamıştır. Kısacası, dış politikadaki gelişmeler ve dış aktörlerin tutumları, askeri reformların itici gücü olmuştur.

[37] ABD'nin TSK'ya bakışı göstermesi açısından Amerikan yönetimine yakın RAND tarafından 2001 yılında yayımlanan kitap önemlidir. Kitapta, Türkiye'deki siyasal yapının misyonunu tamamladığı ancak bu yapıyla artık devam edilemeyeceği vurgulanmaktadır. Bu yapı o kadar eskimiştir ki eğer üye olmasaydı bugün NATO'ya girmesi bile mümkün değildir. Bu sebeple kitabın yazarlarına göre, Türkiye değişmeli ve yeni toplumsal aktörler devreye girmelidir.
Ancak ilerleyen yıllarda ABD'nin Türk ordusuna yönelik tutumu daha belirginleşmiş ve daha sertleşmiştir. 1 Mart 2003 Irak tezkeresinde, tezkerenin kabulü yönünde çalışmasına rağmen Meclis tarafından tezkerenin reddedilmesi üzerine ABD Savunma Bakan Yardımcısı Paul Wolfowitz "gerekli liderlik görevini yapmadığı" gerekçesiyle TSK'yı suçlamıştır. Son olarak 4 Temmuz 2003'te Irak'ın Süleymaniye kentinde Türk subaylarının kafasına çuval geçirilmesiyle ABD'nin TSK'ya bakışı daha da belirginleşmiştir (Urgel, 2009: 332-333).

1.2 Toplumsal Algıdaki Değişimler

Türkiye'de askerin siyasete müdahaleleri çoğunlukla hoş ve normal karşılanmıştır. Bu olgu, darbeler için geçerli olduğu gibi askerin siyasete günlük müdahaleleri için de geçerlidir. Halk, büyük çoğunluğu itibariyle askerin rejimi koruma ve kollama görevini hoş karşılamıştır (Gürsoy, 2012: 22). Bununla birlikte 2000'li yıllarda bu algının değiştiği görülmektedir. Demokratik bilincin gelişmesine paralel olarak halkın askere ve siyasete müdahalesine ilişkin görüşleri de değişmiştir. Bu algı ve tutum değişikliğinin dayanaklarından biri, şüphesiz AB adaylık sürecidir. AB'ye uyum amaçlı gerçekleştirilen demokratikleşme reformları toplumda da karşılık bulmuş; gelişen demokratik bilinç sivil-asker ilişkilerine bakışı da değiştirmiştir.

Tezin ilk bölümünde de belirtildiği üzere, askeri reformların gerçekleştirilebilmesi kapsamlı bir demokratikleşme sürecine bağlıdır. Yalnızca askeri bürokrasiyi hedef alan bir reform politikası başarılı olamaz. AB adaylık süreciyle birlikte girişilen kapsamları reform politikaları, askeri bürokraside reform yapmak isteyen hükümetin elini güçlendirmiştir. AB adaylık süreci ve demokratikleşme, halkın asker-sivil ilişkilerine bakışını değiştirdiği gibi Silahlı Kuvvetlerin bakışını da değiştirmiştir. Bu algı değişimini dönemin Genel Kurmay Başkanı Hilmi Özkök şu sözlerle dile getirmektedir (Gürsoy, 2012: 23):

> "TSK, Türkiye'nin AB üyesi olması için Kopenhag Kriterleri doğrultusunda yapılması gereken reformlara tam destek veriyor. Türk ordusu, Türkiye'nin AB üyeliğini destekliyor. Türkiye'nin bu yolda yapacağı tüm reformlar, demokratikleşme, insan hakları, uluslararası hukuk, istikrar ve ekonomik kalkınma çabalarına yardımcı oluyor. Halkın yüzde 70'i AB üyeliğinden yana. Böylesi bir çoğunluğa kimse karşı çıkamaz… Uzlaşmaya ve Avrupa değerlerine uyum için risk üstlenmeye hazırız…"

Halkın algısının ve siyasi kültürün değiştiğinin en önemli göstergelerinden biri 2007 yılındaki cumhurbaşkanlığı krizidir. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in görev süresinin bitmesi dolayısıyla AKP tarafından Abdullah Gül'ün aday olarak gösterilmesi, TSK tarafından olumsuz karşılanmıştır. Literatüre "e-muhtıra" olarak geçen 27 Nisan 2007 tarihli mesajda TSK tavrını ortaya koymaktadır (Gürsoy, 2012: 25):

> "Son günlerde, Cumhurbaşkanlığı seçimi sürecinde öne çıkan sorun, laikliğin tartışılması konusuna odaklanmış durumdadır. Bu durum, Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından endişe ile izlenmektedir. Unutulmamalıdır ki, Türk Silahlı Kuvvetleri bu tartışmalarda taraftır ve laikliğin kesin savunucusudur. Ayrıca, Türk Silahlı Kuvvetleri yapılmakta olan tartışmaların ve olumsuz yöndeki yorumların kesin olarak karşısındadır, gerektiğinde tavrını ve davranışlarını açık ve net bir şekilde ortaya koyacaktır."

Rahatsızlığı ileri boyutta olan TSK komuta kademesi, gerektiğinde siyasete güç kullanımı yoluyla müdahale edeceğini kesin ve net bir şekilde beyan etmektedir. TSK'nın rahatsızlığı toplumda da karşılık bulmuş ve AKP karşıtı gösteri ve mitinglere katılanların sayıları İstanbul'da 1.000.000'a, Ankara'da 370.000'e ulaşmıştır (Gürsoy, 2012: 25). TSK ile benzer gerekçeleri öne sürerek laiklik ve AKP karşıtlığında birleşen muhalefetin dikkat çeken bir başka tavrı ise darbe karşıtlığıdır. Mitinglerde öne çıkan "Ne Şeriat Ne Darbe" söylemi, TSK ile aynı düşünceleri paylaşan halk kesimlerinde bile asker-sivil ilişkilerine yönelik değişen algının kanıtıdır. Diğer yandan engellemeler karşısında erken seçime giden AKP iktidarı, yüzde 47'lik bir başarıyla dönmüş ve halkın reform sürecine bakışı belirginleşmiştir (Gürsoy, 2012: 25-26).

Halkın askere bakışının değiştiğini gösteren bir başka örnek ise 2009 yılında yaşanmıştır. Kaza kurşunu ile öldüğü ifade edilen bir uzman çavuşun annesi, oğlunun askerler tarafından öldürüldüğünü iddia ederek askerlerin cenaze törenine gelmemelerini istemiştir (Taraf: 3/10/2009). Bu mikro örneğin, "*vatan sağ olsun zihniyeti ile hareket ederek orduyu sorgulamayan alt orta tabakaya mensup bir anneden gelmesi"* (Demirel, 2010: 9) toplumsal algıdaki değişime ışık tutması açısından dikkate değerdir.

Toplumsal algıdaki değişimi görmek bakımından anketler de önemlidir. BİLGESAM tarafından 2013 yılında yayımlanan "Türk Silahlı Kuvvetleri'ne Toplumsal Bakış" adlı anket çalışması, toplumun Silahlı Kuvvetlere, Ergenekon ve Balyoz davalarına, darbelere ve sivil-asker ilişkilerine bakışı hakkında önemli değerlendirmeler içermektedir. Anket sonuçları, son dönemde yaşanan gelişmelerin halkın önemli bir kesiminin görüşlerini değiştirdiğini göstermektedir.

Çalışmada, katılımcılara askeri müdahalelere ilişkin dört soru yöneltilmiştir. Ankete katılanların yüzde 59,2'si 12 Eylül davası ve yargılamalarını doğru bulduğunu belirtmiştir. 28 Şubat ve 27 Nisan müdahalelerini doğru bulanların oranı ise yüzde 30,7'dir. Gerektiğinde ordunun yönetime müdahale etmesini savunanların oranı ise bir önceki soruya benzer şekilde yüzde 30,6'dır. Gelecekte bir darbe veya askeri müdahale olabilir diyenlerin oranı ise yüzde 27,5'dir. Bu sonuçlar toplumun önemli bir kısmının askeri müdahalelere karşı olduğunu gösterse de neredeyse toplumun üçte birlik bir kısmının askeri müdahalelere sıcak bakması demokrasi kültürü açısından endişe vericidir.

Çalışmada, Ergenekon ve Balyoz davalarının TSK algısına etkisi dört soru ile ölçülmüştür. Davaların, TSK'ya güvenini olumsuz yönde etkilediğini söyleyenlerin oranı yüzde 50,1'dir. Buna karşın, "son dönemde ordunun maksatlı olarak yıpratıldığını" düşünenlerin oranı ise yüzde 60,9'dur. Ankete katılanların yüzde 53,5'i "Ergenekon yapılanmasının varlığına" inanırken; Balyoz davasına ilişkin mahkeme kararını adil bulanların oranı yüzde 40,8'dir.

Ancak TSK'ya bakışı olumsuz yönde etkileyen tek faktör Ergenekon ve Balyoz yargılamaları değildir. Bunun dışında iki ana başlık karşımıza çıkmaktadır. Bunların ilki verilen kayıplardır. Ankete katılanların yüzde 67'si terör dışındaki kaza kayıpların TSK'ya bakışını olumsuz olarak etkilediğini ifade ederken benzer şekilde terörle verilen mücadele kapsamında verilen kayıpların da olumsuz algı üzerindeki etkisi yüzde 65,5 olarak ölçülmüştür. İkinci ana başlık ise daha ziyade askerlerin sahip olduğu iktisadi imtiyazlara yöneliktir. Ankete katılanların yüzde 53,3'ü ordu evlerinin; yüzde 34,8'i askeri kampların; yüzde 31,8'i OYAK'ın ve son olarak yüzde 26,2'si askeri lojmanların TSK'ya bakışını olumsuz yönde etkilediğini ifade etmiştir.[38]

[38] Silahlı Kuvvetler algısını olumsuz yönde etkileyen nedenler elbette bunlarla sınırlı değildir. Söz konusu çalışmada sekiz başlık daha ön plana çıkmaktadır:
Rütbelilerin, astlarına ve yükümlü askerlere yönelik kötü muamelesi
TSK'nın yeni komuta kademesinin hükümet ile teslimiyetçi bir uyumla çalışması
TSK'nın dine ve dini uygulamalara karşı olumsuz tutumu
TSK'nın geçmişte siyasete müdahil olması ve yaşanan darbeler
TSK'nın kendini toplumdan üstün ve ayrı bir yerde konumlandırması
TSK bütçesinin yüksekliği, harcamalar ve TSK'nın denetimi sorunu
Erbaş ve erlerin askerlik amacı dışında ve özel işlerde kullanılması
TSK'nın kullandığı zorunlu askerlik modeli

Çalışmada ayrıca sivil-asker ilişkilerine toplumun bakışı da ölçülmüştür. Genelkurmay Başkanlığı'nın MSB'ye bağlanmasını doğru bulanların oranı yüzde 52,9'dur. Ankete katılanların yüzde 51,1'lik kısmı ise JGK ile SGK'nın İçişleri Bakanlığı'na bağlanması gerektiğini savunmaktadır. AYİM ile Askeri Yargıtay'ın kaldırılması gerektiğini düşünenlerin oranı ise yüzde 52,2'dir. Ancak her üç soruya da verilen cevapların partilere göre önemli ölçüde değiştiği görülmektedir. Örneğin AKP'li seçmenin yüzde 76,8'i ve BDP'li seçmenin yüzde 62,1'i Genelkurmay Başkanlığı'nın MSB'ye bağlanması gerektiğini düşünürken CHP seçmenin yalnızca yüzde 33,5'i ve MHP seçmeninin yüzde 37,3'lük bir kesimi buna katılmaktadır. Benzer bir yaklaşımı JGK ile SGK'nın İçişleri Bakanlığı'na bağlanması ve askeri yargının kaldırılması sorularında da görmekteyiz. Tüm bunlar sivil-asker ilişkilerine bakışta siyasi tercihin öne çıktığını; demokratik hassasiyetlerin geri planda kaldığını göstermektedir.

Sivil-asker ilişkilerinin önemli bir boyutunu oluşturan general-amiral atamalarına ilişkin toplumsal bakışta da benzer bir durum söz konusudur. Ankete katılanların yarısı (50,2) hükümetin hiçbir şekilde general terfi ve atamalarına karışmamasını savunurken; hükümetin "generallerin tamamı için müdahil" olmasını savunanların oranı yalnızca 19,1 düzeyindedir. Ankete katılanların yüzde 26,7'si ise hükümetin yalnızca Genelkurmay Başkanı ile kuvvet komutanlarının terfi ve atamasına karışması gerektiğini savunmaktadır.

Önceki iki soruda olduğu gibi bu soruda da siyasi tercihler öne çıkmaktadır. AKP'li seçmenin yüzde 34,8'i ve BDP seçmeninin yüzde 37,9'u hükümetin tüm general atamalarına müdahil olması gerektiğini savunurken; bu tercih MHP'li seçmende yüzde 11,2; CHP'li seçmende ise yüzde 5,2 seviyesindedir. "TSK-Hükümet

ilişkilerinin son dönemde daha uyumlu olmasını olumlu" bulanların oranı ise yüzde 62,8'dir. Bu oran AKP'li seçmen için yüzde 88,5; BDP'li seçmen için yüzde 58,5; MHP'li seçmen için 55,7; CHP'li seçmen için ise yüzde 32,9 düzeyindedir.

Siyasi parti tercihlerinin en silik olduğu konu ise askerin siyasetin dışında kalmasıdır. Ankete katılanların yüzde 75,5'i "ordunun son dönemde siyasetten uzak durmasını ve kendi alanı dışındaki konularda açıklama yapmamasını doğru" bulduğunu belirtmiştir. Benzer bir durum TSK'nın Sayıştay denetime tabi olmasının yöneltildiği soruda da görülmektedir. Ankete katılanların yüzde 74,9'luk gibi önemli bir çoğunluğu "TSK harcamalarının Sayıştay denetimine tabi olmasını doğru" bulmaktadır.

Bu anket çalışmasından yola çıkarak bazı hükümlere varabiliriz. Bunlardan belki de en önemlisi Türk halkının sivil-asker ilişkilerine demokratik perspektiften bakmadığı; siyasi tercihlerinin belirleyici olduğudur. Tezin giriş kısmında ifade edildiği gibi 1999-2013 yılları arasında Türkiye'de gerçekleşen askeri reformlar – büyük ölçüde - demokratik hassasiyetlerle yapılmış değildir. Askeri reformların arkasındaki ana belirleyici unsur iktidarın bölüşümüdür. Bu anket ise, sivil-siyasal iktidar için iddia ettiğimizi toplum için ispatlamaktadır.

Anketten çıkan ikinci sonuç Türk halkının belirli bir düzeyde askeri özerkliğe sıcak baktığıdır. Toplum, askerin siyasi özerkliğine karşı çıktığı oranda idari özerkliğini savunmaktadır. Diğer yandan siyasetin orduya müdahalesi hoş karşılanmazken en az bu ölçüde askerin siyasete karışması reddedilmektedir. Nitekim 1999-2013 yılları arasında yapılan reformların temel hedefi askerin siyasi özerkliğini azaltmak olmuştur. 2000'li yılların başında askerin siyasi özerkliğini azaltan önemli yasal

düzenlemeler yapılmış; Ergenekon ve Balyoz davaları sürecinde ise yasal düzenlemeler pratiğe geçme imkânı bulmuştur. Bununla birlikte bu dönemde Silahlı Kuvvetlerin idari özerkliğini azaltacak önemli bir gelişme olmamıştır. Yine 2000'li yılların başında Silahlı Kuvvetlerin mali özerkliğini azaltacak yasal düzenlemeler yapılsa da uygulamada değişen bir şey yoktur. Anketten çıkarılacak üçüncü sonuç ise Ergenekon ve Balyoz davalarının TSK' ya yönelik güveni sarstığı ve sahip olduğu imtiyazların sorgulanmaya başlanmasıdır.

1.3 Türk Silahlı Kuvvetleri İçerisindeki Farklı Eğilimler ve Subay Kadrosunun Tutumu

Demirel'e göre, 2000'li yıllarda TSK bünyesinde iki farklı eğilim belirmektedir. Bu eğilimlerin ilki, gerektiğinde güç kullanımını da meşru gören statükocu-vesayetçi eğilimdir. İkinci eğilim ise, değişime direnmenin hem ülke için hem de kurum olarak TSK için olumsuz sonuçlar doğuracağından yola çıkan kontrolcü-savunmacı eğilimdir. Değişimin kaçınılmaz olduğunu gören bu ikinci eğilim kontrollü değişim stratejisini izleyerek bir yandan AB ve demokratikleşme sürecini desteklemekte; diğer yandan kurumun geleneksel hassasiyetlerine dokunulmaması gerektiğini vurgulamaktadır (Demirel, 2010).

Vesayetçi eğilimin çıkış noktası cumhuriyetin tehlikede olduğu varsayımıdır. Cumhuriyeti koruma ve kollama göreviyle sorumlu Türk Silahlı Kuvvetleri'ne düşen ise, her zamankinden daha uyanık olmaktır. Vesayetçi bakış açısına göre Cumhuriyete yönelik tehditler şekil değiştirerek devam etmektedir. Küresel/emperyalist güçler tarafından yerli unsurlara söylettirilen *"değişim, küreselleşme, demokratikleşme, etnik ve dini kimliklerin kendilerini özgürce ifade etmelerini sağlama gibi süslü sloganlarla Cumhuriyet değerleri aşındırılmakta, ülke*

bütünlüğü ve bağımsızlığı tehlikeye sokulmakta, Cumhuriyetin hakiki bekçisi TSK yıpratılmaya çalışılmaktadır" (Demirel, 2010: 14).

Bu bakış açısına sahip vesayetçi eğilimin NATO sistemine ve AB üyeliğine şüpheyle yaklaştığını iddia etmek yanlış olmayacaktır. Demirel'e göre "Batı'ya rağmen Batılılaşma" diye ifade edebilecek bir Batı karşıtlığı Türk milliyetçi zihninde hep olagelmiştir. Fakat Soğuk Savaş döneminin şartları ve komünizm tehdidi bu karşıtlığı ikinci plana itmiştir: *"Komünizm tehdidinin ortadan kalkması ve ABD ile Türkiye'nin ulusal çıkarları arasındaki çatışma potansiyelin ortaya çıkması bu eğilimi körüklemiştir"* (Demirel, 2010: 14)

2000'li yıllarda vesayetçi eğilimin başarısız olmasındaki en önemli nedenlerden biri de, bu düşüncenin bizzat ordu içerisinde yeterince destek bulamamasıdır (Demirel, 2010). "Kontrollü değişim" yanlıları olarak ifade edilen ikinci eğilimin çıkış noktası, *"başta laiklik olmak üzere, Cumhuriyetin temel değerlerinin ve ülke bütünlüğünün demokratik rejim içinde daha iyi şekilde korunacağı"* fikridir (Demirel, 2010: 16). Kontrollü değişimi savunanlar, darbelerin TSK' ya zarar verdiğini; din ve devlet ilişkileri ve Kürt sorunu gibi temel gerilim hatlarında klasik devlet ve ordu çizgisinin sorgulanabileceğini; AB üyelik sürecinin siyasal ve ekonomik sorunların çözümüne olumlu katkı yapacağını düşünmektedirler (Demirel, 2010: 16-17). Ancak Demirel'e göre *"bu eğilim siyasi nüfuzu kaybetmemek için değişime katlanma çizgisidir"*. Bu eğilimin özü itibariyle savunmacı olduğunu ifade eden yazara göre kontrollü değişimin amacı, subayların imajının düzeltilmesi ve TSK'nın siyasi ve hukuki özerkliğinin korunmak istenmesidir (Demirel, 2010: 18-19).

Özellikle Hilmi Özkök'ün Genelkurmay Başkanlığı yaptığı dönemde "kontrollü değişim" eğiliminin ağır bastığı; kontrollü değişimcilerin iç ve dış politikada büyük ölçüde hükümetle uzlaştığı söylenebilir. Bunlara; Irak'a asker gönderilmesi, Ermenistan ile imzalanan protokoller, Kuzey Irak yönetimi ile ilişkilerin iyileştirilmesi, Kıbrıs referandumu, Kürt sorunu ve müzakere süreci, İsrail ile yapılacak bazı tatbikatların iptali örnek olarak verilebilir.

Burada altı çizilmesi gereken bir diğer husus iki eğilimin, keskin ve katı bir şekilde birbirinden ayrılmadığı; aynı kişiler tarafından da zaman zaman farklı tepkilerin geldiği gerçeğidir (Demirel, 2010). Nitekim Başbuğ, bir yandan Kürt sorununun sadece bir terör sorunu olmadığı, sosyolojik nedenlerinin olduğu, teröristin de insan olduğu yönünde alışıldık olmayan beyanlar verirken; diğer yandan tüm komuta heyetini toplayarak ve kimi zaman da savaş gemisinde yaptığı konuşmalarda tehditkâr cümleler savurmaktan geri kalmamıştır. Vesayetçi eğilimin zirve yaptığı olay ise, 27 Nisan 2007 tarihli e-muhtıradır. Gerekirse siyasete güç kullanımı yoluyla müdahalede bulunulabileceğinin deklare edildiği bu bildiri, istenilen etkiyi yapmamış; hükümetin ve kamuoyunun tepkisiyle asker açısından olumsuz sonuçlanmıştır. Bu noktadan sonra ise TSK içinde savunmacı eğilim yeniden gündeme gelmiştir (Demirel, 2010).

Görüldüğü üzere TSK içerisinde farklı düşünceler ve farklı düşünenler bulunmaktadır. Önemli yasal düzenlemelerin yapıldığı 2000'li yılların ilk yarısında kontrollü değişimi savunanların etkisi daha fazladır. Ancak Hilmi Özkök sonrası dönemde bu durum değişmiş ve TSK iç tehdit algılamasını yüksek perdeden dile getirmiştir. 2007'deki Cumhurbaşkanlığı seçimi ise ülkeyi oldukça germiş, 27 Nisan Bildirisi yayınlanmış ancak AKP iktidarı geri adım atmamıştır. Bu tarihten sonra

Ergenekon operasyonları hızlanmış ve hükümet ile ordu arasındaki mücadele sertleşmiştir. 2011 yılında YAŞ öncesi Genelkurmay Başkanı Orgeneral Işık Koşaner ile kuvvet komutanlarının istifasıyla birlikte yeni bir dönem başlamıştır. Jandarma Genel Komutanı Orgeneral Necdet Özel'in Genelkurmay Başkanlığı'na getirilmesiyle kontrollü değişimi savunanlar yeniden orduda etkinliğini artırmıştır. Aslında etkinliği artan kişilerden ziyade bir zihniyettir. Bu tarihten itibaren Hükümet-TSK ilişkileri normalleşme sürecine girmiştir.

1.4 Askerlerin Yargılandığı Davaların Reform Sürecine Etkileri

2000'li yılların başında askeri bürokrasiye ilişkin birçok reform yapılmış olmasına rağmen asker-sivil ilişkilerinde esaslı bir değişiklik olmamıştır. Hükümeti askere karşı güçlendiren temel etken ise askerlerin yargılandığı davalardır. Bu davalarla birlikte duraksayan reformlar yeniden gündeme gelmiştir. Bu davalarla hükümet gerçekten muktedir olabilmiş; hukuki durumun ötesinde fiili durum da değişmiştir. Askerlerin yargılandığı davaların başında Ergenekon ve Balyoz davaları gelmektedir. Diğer davalarla birlikte düşünüldüğünde, temel iddianın "Ergenekon" adlı bir örgüt olduğu ve bu örgütün hükümeti yıkmak için illegal eylemler yürüttüğüdür. Hükümet ve kamuoyunun bir kısmı, bu davaları demokratikleşme sürecinin nirengi noktası olarak görürken; siyasi ve toplumsal muhalefet bu davaları AKP'nin muhalefeti sindirme ve orduyu yıpratma harekâtı olarak değerlendirmektedir.

Tüm bu davaların etrafında koparılan fırtınalara, çeşitli iddialara ve tüm muğlâklıklara rağmen, sonuçları oldukça nettir: TSK büyük ölçüde siyasi özerkliğini kaybetmiş ve siyasete askeri müdahalenin meşruluğu yitirilmiştir. Artık kamuoyu, askerin rolünü tartışır hale gelmiş ve vesayetçi tutumlara tepki göstermiştir. Bununla birlikte davalara olumsuz bakanlar da olmuştur. Özellikle delillerin toplanma biçimi,

uzun tutukluluk süreleri ve delil uydurulması çokça itiraz konusu olmuştur. İktidar kesimi tarafından demokratikleşme ve normalleşme süreci olarak görülen davalar; muhalefet tarafından muhalefeti sindirme ve orduyu itibarsızlaştırma olarak görülmüştür (Gürsoy, 2012: 39-40).

Esasında her iki kesimin de haklı iddiaları bulunmaktadır. Tezin ilk bölümünde ifade edildiği üzere, demokratik geçiş aşamasında amaç, çoğu zaman demokratikleşme değil, vesayetin bitirilmesidir. Dolayısıyla bu davaları yönlendiren güç odaklarının yalnızca demokrasi ve hukuk inancından dolayı bunu yaptığını iddia etmek doğru olmayacaktır. Zira bu davayı gerçekleştirenlerin yeri geldiğinde ve kendi çıkarları söz konusu olduğunda evrensel hukuk ve demokrasiyi ayaklar altına almaları ve bir vesayet rejimini yıkarken yeni bir vesayet rejimi kurmaları bunun en büyük göstergesidir.

2 Reformların İncelenmesi

Bu başlık altında Türkiye'de 1999-2013 yılları arasında gerçekleşen askeri reform süreci incelenecek ve bu süreçte yapılan düzenlemelere yer verilecektir. Birinci bölümde vurgulandığı üzere askeri reformların öncelikli hedefi askerin siyasi özerkliğini azaltmaktır. Türkiye'de de bu dönemde gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin çoğu askerin siyasete müdahale kapasitesini azaltmaya yönelik olmuştur. Yasal düzenlemelerle hedeflenen diğer bir nokta ise askerin mali özerkliğine yöneliktir. Özellikle yeni Sayıştay Kanunu ile TSK'nın mali denetiminin önünün açılması bu dönemdeki en önemli reform alanlarından biridir. Siyasi ve mali özerkliğe ilişkin önemli reformlar gerçekleştirilmekle birlikte idari özerklikle ilgili aynı şeyi söylemek mümkün değildir.

İnceleme, reform alanları üzerinden Serra'nın modeli esas alınarak Türkiye'ye özgü bir şekilde yapılacaktır. Serra, reformu bir süreç olarak reform bileşenleri üzerinden inceler. İlk iki aşama demokratik geçiş ve demokratik sağlamlaştırmadır. Sonuncu aşama ise süreklilik arz eden sağlamlaştırılmış demokrasi safhasıdır. Her safhanın ise kendine özgü özellikleri vardır ve askeri özerklik safhalara göre farklılık gösterir (Serra, 2011). Ancak ilk bölümde ifade edildiği üzere safhaları kesin olarak birbirinden ayırmak mümkün değildir. Sağlamlaştırma safhasında pekâlâ geçiş aşamasına özgü özellikler görülebilir. Bu bölüm, bu hassasiyetler göz önünde tutularak kaleme alınmıştır.

1999 yılında başlayan reform süreci, Türkiye için demokratik geçişten demokratik sağlamlaştırmaya geçişi ifade eder. Süreç içerisinde hem geçiş dönemine hem de sağlamlaştırma dönemine ait özellikler görülmektedir. Geçiş döneminin önemli özelliklerinden biri ordunun yüksek oranda siyasi özerkliğinin olmasıdır. İkinci olarak geçiş dönemlerinde ordunun darbe yapma ihtimali de oldukça yüksektir. Geçiş döneminde ait her iki özellik de – son birkaç yıl hariç - süreç boyunca gözlemlenmektedir. Ancak süreç içerisinde bu iki sorun büyük ölçüde minimize edilmiş ve sağlamlaştırma aşamasında yapılması gereken askeri politikanın ve savunma politikasının sivil siyasi hükümetçe belirlenmesine yönelik adımlar atılmıştır. Tablo-1 göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye'de 2. aşamadan 5. aşamaya geçildiğini iddia edebiliriz. Ancak tekrar belirtmek gerekir ki bu geçişler mutlak ve kesin değildir; diğer aşamalara ait özellikler de görülebilmektedir.

Bu başlık altında söz konusu reform sürecini oluşturan eylem ve politikalar analiz edilecektir. Bu analiz, üç temel başlık altında yapılacaktır. İlk olarak sivil-asker çatışmalarına ve bu süreçte demokrasinin meşruiyet aracı olarak kullanılmasına

değinilecektir. İlk bölümde reform politikalarında demokrasinin meşrulaştırıcı aracına değinildiği gibi bu bölümde de askeri reform açısından demokrasinin nasıl kullanıldığı analiz edilecektir. Ayrıca sivil-askeri ilişkileri açısından siyasi aktörlerin tutumunun ve askerlerin yargılandığı davaların bu süreçteki rolüne yer verilecektir.

İkinci olarak ordunun siyasete müdahale kapasitesinin azaltılmasına yönelik atılan reform adımları incelenecektir. Bu bağlamda ordunun siyasi ve mali özerkliğini azaltmaya yönelik reform alanları üzerinde durulacaktır. Son olarak askerlik mesleğinin dönüşümü incelenecektir. Mesleğin dönüşümüne yönelik adımlar, reform sürecinin sürekliliği açısından önemlidir ve etkilerini genellikle uzun vadede gösterir. 1999-2013 yılları arasında askeri-akademik eğitimin dışında mesleğin değişimine ilişkin ciddi ve kapsayıcı bir reform politikasından bahsedilemez.

2.1 Sivil-Asker Çatışması ve Demokrasinin Meşruiyet Kazanması

Geçiş döneminin amacı silahlı kuvvetlerin siyasete karışmasını önlemektir. Bunun temel şartı ise ülkenin topyekûn bir demokratikleşme sürecine girmesidir. Bu dönemde siyasi iktidara düşen, orduyla çatışma seviyesini düşürmek ve muhtemel darbeleri önlemektir (Serra, 2011: 83). Bu sebeple siyasi aktörlerin uzlaşı içerisinde olması ve demokrasinin tek yol olarak görülmesi önemlidir. Dolayısıyla reformun bu alanı daha ziyade psikolojik ve toplumsal unsurları barındırır.

2.1.1 Meşrulaştırma Aracı Olarak Demokrasi

Birinci bölümde ifade edildiği üzere geçiş sürecinde askeri özerkliği azaltmak ancak ülke genelinde girişilecek bir demokratikleşme hamlesiyle mümkün olabilir. Otoriter kalıntılar terk edildiği ve meşruiyetin kaynağı olarak demokrasinin görüldüğü bir süreç, askeri özerkliğin azaltılmasını kolaylaştıracaktır (Huntington, 1993: 20-22).

Ancak Latin Amerika örneğinde olduğu gibi yavaş seyreden demokratikleşme süreci, vatandaşların refah seviyelerinin artmaması ve yaygın yolsuzluk söylentileri bu süreci olumsuz etkileyecektir (Valenzuela, 1998: 185-190) . Buna ek olarak sermaye gruplarının ve siyasi elitlerin demokratik olmaktan uzak eylem ve uygulamaları da ordu üzerinde kurulacak sivil denetimi olumsuz etkileyecektir (Serra, 2011: 84). Dolayısıyla askeri reform, siyasal iktidarın meşruiyetiyle doğrudan ilgilidir. Siyasal iktidarlar içinse meşruiyetin kaynağı demokrasi ve hukuktur. Demokrasiden ve hukuktan uzaklaşan bir iktidarın askeri reform sürecini başarıyla yürütmesi çok olası değildir. Bu sebeple, Gezi olayları, 17 Aralık'la ortaya çıkan rüşvet ve yolsuzluk iddiaları ile siyasi elitlerin anti-demokratik tavır ve uygulamaları reform sürecini olumsuz etkileyecek hatta bir süre kesintiye uğratacaktır.

1999-2013 yılları arasında genel olarak kamu yönetimi reformlarının özel olarak ise askeri reformların en önemli amaçlarından biri demokratikleşmedir. İlk bölümde de ifade edildiği üzere demokrasi, reformlar için bir meşruiyet aracıdır. Reform sürecini yönetenler, amaç olarak çoğu zaman daha demokratik bir yönetim vaat ederler; bu reform sürecinin yöneticisi olan Adalet ve Kalkınma Partisi'nin yaptığı gibi. AKP de, yapılan reformların amacı olarak en başta demokratikleşmeyi göstermektedir (Erdoğan, 2013: 10):

> "Hiç şüphesiz, 10 yıl içinde Türkiye'ye kazandırdığımız hizmetler arasında demokratik reformların ayrı ve özel bir yeri var. Türkiye'nin daha demokratik, daha özgür, daha müreffeh, huzurlu ve güvenli bir ülke olması için attığımız adımlar, ülkemizin çehresini değiştirdi. Demokratikleşme adımları ekonomiyi, dış politikayı, sosyal hayatı doğrudan etkileyerek ülkenin her alanda güçlü şekilde büyümesine destek oldu."

Bu sözler, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı tarafından hazırlanan bir kitapçıkta, Başbakan Erdoğan'ın önsözünden bir alıntıdır. Kitapçık, 2002-2012 dönemi AKP icraatlarını anlatmaktadır ve kitaba verilen isim yukarıda söylediklerimizin ispatıdır: *"Sessiz Devrim: Türkiye'nin Demokratik Değişim ve Dönüşüm Envanteri"*. Kitapçıkta, demokrasi ve güvenlikten taviz verilmeden yeni bir "güvenlik paradigması" geliştirildiği anlatılmaktadır. Bu yönde atılan adımlar olarak ise DGM ve ÖYM'lerin kaldırılması ile olağanüstü hal uygulamasına son verildiği ifade edilmekte ve reform sürecinin başlangıcı olarak da olağanüstü hal uygulamasının kaldırılması gösterilmektedir. Kitapçığın ilk bölümünün başlığı ise "2002-2012 Dönemi Demokratikleşme Süreçleri"dir. Kitapçığı özetleyen sözcükler ise şunlardır: sivilleşme, demokratikleşme, askeri vesayetin bitirilmesi, AB ve kalkınma. Başbakan'ın önsözüyle bir devlet kurumunca yazılan bu kitapçığın, 10 yıllık AKP iktidarını ve icraatlarını bu sözlerle anlatması yukarıda iddia edilenleri doğrulamaktadır.

2.1.2 İç Çatışmalar

Askeri özerkliği azaltma yönünde yapılacak reformlara karşı en önemli tehditlerden biri iç çatışmalardır (Akay, 2011: 9). Şiddetli çatışmalarla yorulan ve gerilen toplum 1960 ve özellikle 1980'de olduğu gibi askeri müdahaleye sıcak bakar hale gelecek ve bu durum silahlı kuvvetleri hükümet karşısında üstün bir duruma getirecek; böylece askeri özerkliği azaltmaya yönelik hukuksal reformlar yapılamayacaktır (Serra, 2011: 84-85). Dolayısıyla Türkiye için askeri özerkliğin azaltılması Kürt sorunuyla ve toplumsal gerilimlerle yakından ilgilidir. Bu gerginliklerin belli bir seviyenin üstüne çıkması ve ülke içerisinde yaygın şiddet hareketlerinin olması Türk Silahlı Kuvvetleri'nin siyasete müdahalesini gündeme getirecektir. Nitekim 2007 yılında

gergin siyaset atmosferinde verilen "e-muhtıra" bunun bir kanıtıdır. Cumhurbaşkanlığı öncesi siyasi ve toplumsal atmosferin gergin ortamı Silahlı Kuvvetlere de yansımıştır. Ancak hükümetin takındığı tavır ve AKP tarafından seçimlerde alınan yüksek oylar, TSK'nın geri adım atmasını sağlamıştır. Bu olaylar zinciri, reformların hızlanmasına ve fiili etkilerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Türkiye'de özellikle 2005 sonrası siyasi ve toplumsal gerilimler artmıştır. Şemdinli'de yaşananlar sonrası dönemin Kara Kuvvetleri Komutanı Yaşar Büyükanıt'ın bombalama olayıyla ilgili adının geçmesi ve sonrasındaki süreçte Sauna ve Atabeyler gibi çetelere yapılan operasyonlar ile Danıştay saldırısı, Dink ve Malatya cinayetleri siyasal ortamı germiştir. 2006 yılında Hilmi Özkök'ün de emekli olmasıyla nispeten uyumlu giden Hükümet-Ordu ilişkisi de gerginlikten etkilenmiştir. Bu gerilim cumhurbaşkanlığı seçimleri öncesinde zirveye ulaşmıştır. Dönemin Genelkurmay Başkanı Yaşar Büyükanıt'ın 12 Nisan tarihinde cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin açıklamalar mevcut gerilimi daha da artırmıştır. 24 Nisan tarihinde AKP'nin cumhurbaşkanlığına Abdullah Gül'ü aday göstermesinden üç gün sonra ise ordu, Genelkurmay Başkanlığı üzerinden tavrını net bir şekilde ortaya koyan bir bildiri yayınlamıştır. Bazı siyasi partilerin cumhurbaşkanlığı seçimini boykot etmeleri ve sonrasında Anayasa Mahkemesi'nin 367 kararı ile sistem çökme noktasına gelmiş ve ülke erken seçime gitmiştir. AKP'nin yüzde 47 oy alması kendi açısından büyük bir başarı olsa da sivil-asker ilişkilerindeki gerginlikler devam etmiştir (Akay, 2011: 2-3).

Reform süreci ve sivil-asker gerginliği açısından 2007 yılı önemli bir tarihtir. Bu zamana dek yapılan yasal düzenlemeler 2007 yılında başlayan Ergenekon davaları ile uygulanma imkânı bulacaktır. Başka bir ifadeyle 2007 yılına kadar yapılan

düzenlemeler kâğıt üzerinde kalmıştır. Askerin siyasi özerkliğinin azalması ise bu süreçle birlikte olacaktır. Ergenekon, Poyrazköy, İnternet Andıcı, Askeri Casusluk ve Balyoz gibi çok sayıda muvazzaf ve emekli askerin yargılandığı bu davalar ülkedeki gerginliği artırmış ve iktidar-ordu ilişkilerinde mevcut sorunlara yenilerini eklemiştir. Ancak bu davalar siyasi kültürde önemli değişikliklere yol açmış ve askerin siyasete müdahalesi daha az kabul edilen bir durum olmuştur (Akay, 2011: 3-4).

İç gerilimlerin diğer bir önemli ayağı ise PKK sorunudur. PKK'nın 1 Eylül 1999 tarihinde ateşkes ilan etmesi ve aynı yıl AB adaylık sürecinde yeni bir aşamaya geçilmesi manidardır. Reform sürecinin de bu tarihte başlaması ve özellikle 2001-2004 yılları arasında önemli yasal düzenlemelere TSK'nın tepki göstermemesi de anlamlıdır. Ancak 1 Haziran 2004'te PKK'nın ateşkesi bozmasıyla TSK'nın demeçleri de sertleşmiş ve siyasete daha müdahil bir durum ortaya çıkmıştır. Elbette bunun tek nedeni PKK sorunu değildir. Ancak ülkede yaşanan güvenlik sorunlarının veya çatışmazlık ortamının sivil-asker ilişkilerini ve reform sürecini etkilediği de bir gerçektir (Akay, 2011: 1). 2009 yılında PKK'nın tekrar ateşkes ilan etmesi de sivil-asker ilişkilerini etkilemiştir. Nitekim Hükümet-Ordu ilişkilerinin en gergin olduğu dönem olarak bu iki ateşkesi arasında kalan dönem gösterilebilir.

2.1.3 Siyasi Aktörlerin Tutumu

Asker, demokratikleşme sürecini yalnızca kendisine yönelik bir hamle olarak görürse reformlara direnç gösterecektir. Ancak topyekûn bir demokratikleşme hamlesi, silahlı kuvvetlerin direncini kırabilir. Dolayısıyla askeri reform, hükümetin genel demokratikleşme politikasının bir parçası olarak yürütülmelidir (Serra, 2011: 87). Bu faktör, ülkelerin iç dinamikleriyle doğrudan ilgilidir. Başlıca siyasi aktörler, süreci olumlu ya da olumsuz etkileyebilir. Muhalefet desteğinden yoksun reform süreci çok

sağlıklı işlemeyecek ve toplumda ve kurumlar arasında gerginlikler oluşacaktır. Bu noktada iktidarın kararlılığının yanında muhalefetin tutumu da önemlidir.

Siyasal alanda başlıca iki aktör karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan biri 2002 Kasım'ında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi'dir. Diğeri ise 2002'den bu yana muhalefetin "ana" temsilcisi Cumhuriyet Halk Partisi'dir. 2007 yılına kadar iki parti arasındaki başlıca tartışma konusu "irtica" olmuştur. Bu dönemde, sivil-asker ilişkilerine yönelik gerçekleştirilen yasal düzenlemeler üzerinde bir uzlaşıdan bahsedilebilir. Gerginlik daha ziyade askerlerin ve sivillerin ortaklaşa katıldığı resepsiyonlarda "başörtüsü"nün sorun teşkil etmesinden kaynaklanmıştır. Muhalefet partisi de eleştirilerini buna yöneltmiştir.

Ancak iktidar ile muhalefet partileri arasındaki gerilim Ergenekon davaları ile zirveye çıkmıştır. Bu davalara partilerin yaklaşımı çok ilginç olmuştur. Başbakan Recep Tayyip Erdoğan kendini davaların "savcısı" olarak ifade ederken; ana muhalefet lideri Deniz Baykal "davanın avukatı" olduğunu deklare etmiştir. İktidar partisi davaları yürüten savcı ve polisleri koruması altına alırken[39]; muhalefet de davaya ilgisini sıcak tutmuş ve tüm yargı sürecini yakından takip etmiştir. Bununla birlikte partilerin tavırları değişiklik göstermektedir. 2005 yılına kadar önemli yasal düzenlemeler yapan ve 2007 sonrası yargı önünde askerle hesaplaşan Hükümet, tüm mekanizmaları kullanma yoluna gitmemiştir. Bu süreçte özellikle parlamento dışarıda bırakılmıştır. İktidar partisi, askerlere ilişkin iddiaları TBMM'ye taşımadığı gibi bu yöndeki girişimlere de destek vermemiştir. 2008 yılında, iddia edilen Ayışığı ve Sarıkız darbe planları ile ilgili Araştırma Komisyonu kurulmasına yönelik

[39] Başbakan Erdoğan kendi zırhlı aracını Ergenekon Davasını başlatan Cumhuriyet Savcısı Zekeriya Öz'e vermiş; diğer yandan davaların savcı ve hâkimlerine ilişkin soruşturma taleplerine Adalet Bakanlığı izin vermemiştir.

önergeye AKP milletvekilleri ret oyu vermiştir. Benzer bir tutum BDP tarafından verilen TSK İç Hizmet Kanunu 35. maddesinin değiştirilmesine yönelik kanun teklifinde de görülmektedir. Bu oylamada da AKP ret oyu kullanırken dikkat çekici bir şekilde CHP öneriyi desteklemiş, MHP ise çekimser kalmıştır (Akay, 2011: 5). AKP'deki tavır değişikliği muhalefet için de geçerlidir. Özellikle Necdet Özel'in Genelkurmay Başkanı olması sonrasında CHP'nin TSK' ya olan tavrında önemli değişimler gözlemlenmektedir. Özel'in Genelkurmay Başkanı olduğu 2011 yılından itibaren AKP-Ordu ilişkisi normalleşme sürecine girerken, CHP'nin orduya eleştirilerini artırdığı görülmektedir (Demirel, 2010: 9). 2011 Genel Seçimleri öncesi CHP'nin parti seçim beyannamesinde askeri özerkliğin azaltılması yönünde değerlendirmelerin olması CHP'nin görüşlerindeki değişimi görmek açısından önemlidir (Gürsoy, 2012) .

2.2 Ordunun Siyasete Müdahale Kapasitesinin Azaltılması

Geçiş sürecinin iki temel amacı vardır; askerin siyasete müdahalesini azaltmak ve ordu üzerindeki sivil denetimi güçlendirmek (Valenzuela, 1989). Bu doğrultuda öncelikle yapılması gereken ise milli savunmaya ilişkin mevzuatın reforme edilmesi ve yönetimin aslen sivil alanlarında askeri varlığın azaltılmasıdır (Serra, 2011: 88). Geçiş sürecinde, milli savunmaya ve silahlı kuvvetlere yönelik eski dönemden kalma mevzuat yeniden ele alınmalıdır. Mevzuatta yapılacak reformlarda, anayasal değişiklikler kaçınılmazdır. Milli savunma politikasının belirlenmesi, ordu üzerinde sivil denetimin artırılması ve askeri has alanların azaltılması temel amaçlar olmalıdır. Serra, bu yönde atılacak adımları ve sivil iktidara düşen görevleri sekiz başlık altında toplar (Serra, 2011: 88-92):

- Demokratik sivil kuruluşların silahlı kuvvetler üzerindeki niteliğinin tanımlanması,
- Savunma Bakanı'nın güçlendirilmesi,
- Hükümetin askeri çalışmalar hakkında bilgi sahibi olma, bunları belirleme ve yönetmekle ilgili olduğunu göstermesi açısından Ulusal Güvenlik Konseyi tarzında bir birimin oluşturulması,
- Ortak askeri karar alma organlarının hükümete rapor sunan danışma organlarına dönüştürülmesi,
- Savunma ve askeri planlama prosedürlerinin belirlenmesi,
- Demokratik ülkelerdekine benzer bir Savunma Bakanlığı örgütlenmesine başlanılması,
- Sivil ve askeri istihbarat örgütlerinin sivil denetime açık olarak örgütlenmesi,
- Askeri yargı sisteminin reforme edilmesi.

2.2.1 Askeri Politika İle Savunma Politikasının Oluşturulması

Fitch, askeri politikayı *"sivil-asker ilişkileriyle ilgili, yani silahlı kuvvetler, devlet ve toplumun geri kalanı arasındaki ilişkilerle ilgili tüm hükümet politikaları"* olarak tanımlar (Fitch, 1998: 134). Serra'ya göre ise askeri politika, *"yürütmenin devlet yönetimi içinde orduyu idare ettiği faaliyetlerin, önlemlerin ve bunların toplumla ilişkilerinin bir toplamıdır"* (Serra, 2011: 98). Dolayısıyla askeri politika her şeyden önce ülke içine yönelik bir hükümet faaliyetidir. Demokratik ülkelerde askeri politika hükümet tarafından belirlenir ve hükümetin liderliğinde icra edilir. Hükümet adına bu politikayı belirleyecek ve yürütecek siyasi figür ise savunma bakanıdır. Askeri politika, bu özellikleriyle ülkenin dış tehditlere karşı güvenliğinin sağlanmasına matuf savunma politikasından farklıdır (Serra, 2011: 99). Dolayısıyla askeri politika

daha çok askerin idari-kurumsal özerkliğiyle ilgilidir. Savunma politikası ise kurumsal olmaktan çok siyasal olan dış politikanın bir uzantısıdır ve askerin siyasi özerkliğiyle ilgilidir. Daha önce de ifade ettiğimiz üzere 1999-2013 yılları arası gerçekleştirilen askeri reformlar, askeri otoritenin mali ve siyasi özerkliğini hedef almıştır. Askeri otoritenin idari özerkliği ise büyük ölçüde bu reform sürecinin dışında kalmıştır. Nitekim Türkiye'de askeri politikaların belirlendiği en önemli organ olan YAŞ, bu süreçte önemli bir değişiklik geçirmemiştir. Savunma politikalarının oluşumunda önemli etkisi olan ve askerin siyasi özerkliğini besleyen MGK ise, önemli reformlara sahne olmuştur.

MGK'ya ilişkin ilk düzenleme, 3 Ekim 2001 tarihli anayasa değişikliğidir. Kurula anayasal bir statü veren 118. maddede önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikle MGK, *"Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan Yardımcıları, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından"* oluşacaktır. Böylece Kurul'da sivillerin temsili artırılarak demokratikleşme yolunda önemli bir adım atılmıştır. Ayrıca, eski düzenlemede MGK kararlarının Bakanlar Kurulu'nca "öncelikle dikkate alınması" gerektiği belirtilirken yeni düzenlemeyle "değerlendirilmesi" öngörülmüştür. 118. maddede yapılan diğer bir düzenleme ile MGK kararlarının "tavsiye" niteliği taşıdığı vurgulanmıştır.

Sonraki düzenlemenin tarihi ise 7 Ağustos 2003'tür. 118. maddede yapılan değişikliklerden sonra 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun Anayasa ile uyumlu olması gerekiyordu. Yapılan değişiklikle Genel Sekreter Başbakan tarafından atanacak ve asker olmayan kişiler

de Genel Sekreterlik görevine getirilebilecekti. Diğer değişiklikler ise Genel Sekreterin yetkilerini içeriyordu. Eski haliyle Kanun, Genel Sekreterliğe, "uygulamaları takip ve kontrol etmek" ve "düzenleyici, yönlendirici ve koordine edici işbirliğinde bulunmak" gibi önemli yetkiler veriyordu. Askerlerin Kurul'a bakışı[40] da "devlette devamlılığın sağlama", "devletin hafıza ve eylem merkezi olma" gibi ifadelerde görülebilir. Tüm bu yetki ve değerlendirmelerin sonucunda Genel Sekreter adeta "gölge başbakan" olarak görülmekteydi. Ancak "uygulamaları takip ve kontrol" yetkisinin Başbakan Yardımcısına devredilmesiyle birlikte Genel Sekreterin gücü kırılacaktır. Yasada yapılan son değişiklik ise Kurulun toplanmasına ilişkindir. Eski düzenleme gereği her ay toplanan Kurul, artık iki ayda bir toplanacaktır.

Üçüncü düzenleme ise 29 Aralık 2003 tarihli 6688 sayılı Karar'la kabul edilen yönetmeliktir. MGK Genel Sekreterliği'nin görev ve çalışma usullerini düzenleyen gizli yönetmeliği kaldıran bu düzenlemeyle özerk bir yürütme organı gibi çalışan yetkiler kaldırılarak şeffaflaşma yönünde önemli bir adım atılmıştır (Özcan, 2006: 34). Bu düzenlemeyle, Genel Sekreterliğe bağlı kadrolar daraltılarak Genelkurmay ile organik bağlar koparılmış; sayıları 11'i bulan ara hizmet birimleri 6'ya düşürülmüştür.

Tüm bu reformlar neticesinde iki sonuç açığa çıkmaktadır. İlk olarak MGK'ya ve MGK Genel Sekreteri'ne tanınan bazı yetkiler kaldırılmıştır. İkinci olarak Kurul'daki

[40] Askerin MGK'ya bakışını göstermesi açısından 1997 yılında Anadolu Ajansına gönderilen imzasız metine yer vermek gerekmektedir (Bayramoğlu, 2009: 91-92): "Milli Güvenlik Kurulu, devletin en üst sivil ve asker görevlilerinin birarada görev yaptığı 'devletin hafızası' olma ve dolayısıyla milli güvenlik politikalarının sürekliliğini sağlayabilme işlevini yerine getiren; zaman zaman siyasetin tıkanabildiği devrelerde ayrıca asker-sivil işbirliği çerçevesinde makul ve uygulanabilir çözüm yollarının saptanabildiği; devletin tüm ilgili kurumları arkasında sağlam ve doğrudan bir iletişim, karşılıklı görüşme ve danışma ortamı sağlayan önemli bir kuruluştur. Bu şekliyle kurul, siyasal ve hukuksal düzeyde adeta bir supap/sigorta işlevine sahiptir."

sivil görünürlüğü artırılmış ve inisiyatif sivillere geçmiştir. Böylece siyasal sorumluluğu olmayan bürokratik bir kurum olarak ordunun savunma ve güvenlik politikalarının oluşumundaki etkisi azaltılmış; halka hesap veren siyasi iktidarın savunma ve güvenlik politikalarının belirlenmesindeki yetkileri artırılmıştır (Yazıcı, 2012: 103-104). Böylece şeffaflaşma, sivilleşme ve demokratikleşme yönünde önemli bir mesafe kat edilmiştir.

2.2.2 Sayıştay Denetimi

Askeri reform sürecinde, yasamanın iki önemli görevi öne çıkar. Bunların ilki savunma harcamalarının yasama organınca denetimidir. İkincisi ise yasama organının askeri politika ile savunma politikasının onay mercii olmasının ötesinde karar alma sürecinde önemli bir figür olmasıdır (Serra, 2011: 102). Yasama organının ilk görevini yapabilmesi yönünde önemli yasal düzenlemeler yapılmıştır. TSK'nın Sayıştay tarafından denetlenmesi şeffaflık açısından çok önemlidir. Zira orduların şeffaflık ilkesine uygun hareket etmesi ve gizlilik ilkesinin minimum seviyede uygulanması sivil denetim için hayati önem taşımaktadır (Serra, 2011: 102). Parlamentonun mali denetimini gerçekleştirecek yasal reformlar yapılmasına rağmen TBMM askeri politikalar ile savunma politikalarının oluşumunda hala bir onay mercii olmanın ötesine geçememiştir. Ancak bu durum, yalnızca askeri reform sürecini ilgilendiren bir konu değildir. Esasında Parlamento, birçok konuda yalnızca ellerin kaldırılıp indirildiği bir organa dönüşmüştür. Dolayısıyla böyle bir Parlamentonun, askeri özerkliğin alanına girmesini ve bu konularda demokratik sorgulamalar yapmasını beklemek gerçekçi değildir. Bu da daha önce de ifade ettiğimiz üzere askeri reformların ülkedeki genel demokratikleşme süreciyle ilgili olmasının bir sonucudur.

Bu dönemde, 1982 Anayasası'nın TSK'nın mali denetimini belirleyen düzenlemelerde önemli değişiklikler yapılmıştır. 1982 Anayasası'nın 160. maddesinde Silahlı Kuvvetlerin TBMM adına denetlenme usullerinin gizlilik esaslarına bağlı kalmak şartıyla kanunla düzenleneceği yer almıştır. TSK'nın parlamenter mali denetiminin önünü açan ilk yasal düzenleme 30 Temmuz 2003 tarihinde 4963 sayılı Kanuna Ek-12. maddenin konulmasıdır. Geçici 12. maddeyle Sayıştay'a, TBMM Başkanlığı'nın talebi üzerine denetime tabi olup olmadığına bakılmaksızın tüm kamu kurum ve kuruluşlarını denetleme yetkisi verilmiştir. Aynı maddeyle, TSK'nın elinde bulunan devlet mallarının da denetiminin yolu açılmış ve bu denetimin hangi usullerle yapılacağı düzenlenmiştir. Ayrıca 10 Aralık 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu yürürlükten kalkmış ve mezkûr Kanunun 99. maddesinde TSK denetimine getirilen istisna mülga olmuştur.[41] Bu dönemde yapılan en önemli değişikliklerden biri ise 7 Mayıs 2004 tarih ve 5170 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 160. maddesinin son fıkrasının yürürlükten kaldırılmasıdır. Bu anayasal değişiklikle, TSK'nın gelir, gider, askeri mallar ve kadrolarının Sayıştay tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşları gibi genel usullere göre denetlenmesi düzenlenmiştir.

3 Aralık 2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile TSK'nın denetimine muafiyet ve istisna tanıyan dört kanun hükmünü kaybetmiştir. Bunlar; 211 sayılı TSK İç Hizmet Kanunu'nun 104. maddesi, 832 sayılı Kanun'un 38. ve Ek-12. maddeleri,

[41] "Devletin kara, deniz ve hava savunma kuvvetlerine ait teçhizat, harp malzemesi, giyecek, yakacak ve yiyecekler ve askeri fabrika ve bunlara bağlı kuruluşlar Milli Savunma ve Deniz Bakanlıklarınca düzenlenip Bakanlar Kurulunca onaylanacak yönetmeliğe göre teftiş ve denetime tabi olup bunlar için kesin hesap düzenlenmeyeceği gibi Sayıştay'a hesap da verilmez." (1050 sayılı K. md.99)

1050 satılı Kanun'unun 99. maddesi ve son olarak 3238 sayılı Kanunun 11. maddesidir. Böylece TSK'nın mali denetiminin önünde yasal bir engel kalmamıştır.

Genelkurmay Başkanlığı çatısı altında olmamakla birlikte askeri bürokrasiyle bağlantılı sayılabilecek kurumlara da değinmek gerekmektedir. Zira savunma harcamaları ikinci bölümde ifade edildiği üzere değişik kurumların bütçe ve fonlarıyla gerçekleştirilmektedir. Bunlar; Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Savunma Sanayii Müsteşarlığı, Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı ve Makine ve Kimya Endüstri Kurumu'dur (Altındal, 2010). 3238 sayılı Kanun, hem Savunma Sanayii Müsteşarlığı'na hem de Savunma Sanayii Destekleme Fonu'na birçok gelir tahsis etmiş ve çeşitli muafiyetler tanımıştır. Bu muafiyetlerle birlikte SSM ve SSDF Sayıştay denetimine dâhil edilmemiştir. Ancak 5018 sayılı KMYKK ile bu muafiyetler ortadan kaldırılmış ve 2008'de 5225/1 sayılı Sayıştay Genel Kurulu Kararı ile hem Müsteşarlık hem de Fon Sayıştay denetimine dâhil edilmiştir. Diğer yandan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri gereği denetim genel hükümlere göre icra edilecektir (Altındal, 2010: 24-25). 1983 yılında KİT statüsü kazanan MKE ise 233 sayılı KHK'ya istinaden Sayıştay denetimi dışında bırakılmış; MKE'nin idari, mali ve teknik açıdan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetleneceği düzenlenmiştir. 6085 sayılı Kanun gereği 72 sayılı KHK'nın kaldırılmasıyla birlikte KİT'leri denetleme yetkisi Sayıştay'a geçmiş; böylece 2000 yılında MSB'nin ilgili kuruluşu olan MKE Sayıştay denetimi kapsamına alınmıştır (Altındal, 2010: 25-26).

TSK'nın mali denetimine ilişkin tüm bu yasal düzenlemeler reform niteliğindedir ve bu reformlarla TSK'nın mali denetiminin önünde yasal bir engel kalmamıştır. Buna rağmen uygulamada etkin bir mali denetimin varlığından söz edilemez. Yasal

imkânlara rağmen etkin bir denetimin olmamasının iki temel sebebi vardır. Birincisi bu konuda istekli, güçlü ve destekleyici bir siyasi irade yoktur. İkinci olarak ülkede genel manada etkin bir Sayıştay denetimi yoktur. Dolayısıyla yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesi ülkede demokrasinin sağlamlaşmasıyla birlikte mümkün olacaktır.

2.2.3 Savunma Bakanı'nın Rolü

Eski bir Savunma Bakanı olarak Serra, askeri reform sürecinde savunma bakanına önemli misyonlar yükler. Serra için ilk şart savunma bakanının sivil olmasıdır. Bu sağlandıktan sonra demokratik ülkelerdekine benzer güçlü bir savunma bakanlığı oluşturulmalıdır. Yasal, idari ve siyasi yetki ve araçları olmayan ve ordu tarafından gerekli bir faktör olarak değerlendirilmeyen bir bakanın askeri politikaları yürütmesi düşünülemez. Ordu mensuplarının bakanın varlığını gerekli görmesi önemlidir. Ancak siviller ve askerler açısından bakanın gerekliliğinin gerekçeleri farklıdır. Askerler, askeri emir komuta zinciri ile idari-siyasi komuta zincirini birbirinden ayırır ve bakanı ancak ikinci konuda yetkili görür. Askerler için bakanın rolü kendileri için "destekçi" olmasıdır. Oysa demokratik ülkelerde tek bir emir komuta zinciri vardır ve bakan "destekleyici" olmasının yanında tüm "komuta" yetkisini elinde tutan kişidir (Serra, 2011: 100-101).

Dolayısıyla reform sürecinin başarısı için ordu mensuplarının bakanın komuta yetkisine inandırılması gerekir. Bu sebeple hükümet başkanının da savunma bakanına açıkça destek vermesi ve askeri politikalardaki yetkisini devretmesi gerekir. Çünkü asker ancak güçlü bir bakana itaat etmek isteyecektir. Bu sürecin zorluğunu Serra şu sözlerle ifade eder*: "Savunma Bakanlığı'nın yaratılması, orduların tam anlamıyla kendilerine ait gördükleri karar alma süreçlerinin ortadan kaldırıldığı*

çetin bir süreçtir" (Serra, 2011: 101). Yazar göre bu süreç için en az iki aşama gereklidir (Serra, 2011: 101-102):

> "İlki, savunma politikası önceliklerini belirlemeye, medyayla ilişki kurmaya ve istihbarat servislerini denetlemeye çalışacak, bakan etrafında, doğrudan kendi ofisine bağlı bir çekirdek oluşturmaktır. Bu çekirdek aynı zamanda bütçe üzerinde kademeli olarak denetim kurmak için bir mekanizma da içermelidir."

Serra'nın bakanlığın ayırt edici özelliği olarak sunduğu, yapmaya yetkili olduğu dört madde ise ikinci aşamayı oluşturur: bütçe görevlerini üstlenmek, silahlar ve mühimmat konusunda yetkili olmak, askeri görevlerin belirlenmesi ve personel politikasının yürütülmesi (Serra, 2011: 101-102). Ancak Türkiye'de savunma bakanlığı ikinci bölümde de ifade edildiği üzere Genelkurmay Karargâhınca belirlenen stratejiler çerçevesinde hareket eden bir makamdır. Bakanlığın işlevi ve görevi bu stratejiler doğrultusunda lojistik destek sağlamaktır. 1999-2013 yılları arasında da bakanın rolünde bir değişiklik olmamıştır. Dolayısıyla Serra'nın "Türk çözümü" dediği, Genelkurmay'ın Savunma Bakanlığı'nın üstünde olduğu ve askeri kurumun devletin diğer siyasi kurumlarıyla diyalog içine girdiği durum devam etmektedir (Serra, 2011: 178).

2.2.4 Askeri Yargı Sistemi

Askeri yargı reformunda nihai amaç, ikili yargı sisteminin kaldırılıp askeri yargının tek bir yargı sistemine entegre edilmesidir. Askeri yargı reformunu bir süreç olarak düşünürsek izlenecek yol şu şekilde olabilir (Serra, 2011: 103-104):

- Askeri yargının sivillere uygulanmaması,
- Yalnızca askeri suçları kapsaması,
- Tek bir yargı sistemine entegrasyon,

- Silahlı kuvvetler mensuplarının mahkemede üye veya katılımcı olması usulüne son verilerek ordunun yargıya müdahalesinin önlenmesi.

Türkiye'de bu süreç içerisinde yukarıdakilerden yalnızca ilk iki maddeye yönelik reformlar yapılmıştır. Askeri yargı sisteminin AB standartlarına uyumlu olması yolunda atılan ilk adım 7. Reform Paketi ile gündeme gelmiştir. 7 Ağustos 2003 tarihinde yapılan değişiklikle "halkı askerlikten soğutma suçu"nu yargılama yetkisi askeri mahkemelerden adli mahkemelere devredilmiştir. 2006 yılında ise daha kapsamlı bir değişikliğe gidilmiş ve 5530 sayılı Kanun'un 65. maddesinde değişiklik yapılarak 17 suç askeri mahkemelerin görev alanından çıkarılmıştır. Üçüncü düzenleme ise 26 Haziran 2009 tarihli 5918 sayılı Kanun'la yapılmıştır. Yeni düzenlemeyle birlikte askeri mahkemelerin sivil kişileri yargılama yetkisi kaldırılmıştır. Ayrıca CMK'nın 250. maddesinde yapılan değişiklikle özel yetkili ağır ceza mahkemelerinin yetki alanına giren suçu işleyen asker kişilerin bu mahkemelerce yargılanacağı düzenlenmiştir (Erdem ve Coşkun, 2009: 16).

Ancak Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 145. maddesini gerekçe göstererek asker kişilerin "darbe girişimi ve ya darbe suçları" nedeniyle sivil mahkemelerde yargılanmasını öngören değişikliğin yürürlüğünü durdurmuştur.[42] Böylece anayasal düzenleme şart olmuş ve 2010 yılında yapılan referandum ile sivil ve askeri mahkemelerin görev alanı net bir şekilde ortaya konulmuştur. Paketin 15. maddesiyle değiştirilen Anayasa'nın 145. maddesi gereği askeri mahkemeler yalnızca asker kişiler tarafından işlenen askeri suçlar ile bunların asker kişiler aleyhine veya askerlik hizmet ve görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara bakabilecektir. Askeri kişilerin devletin güvenliğine, anayasal düzene ve düzenin işleyişine karşı işlediği

[42] Esas Sayısı: 2009/52, Karar Sayısı: 2010/5 (Yürürlüğü Durdurma), Karar Günü: 21.1.2010.

suçlar ise sivil mahkemelerce görülecektir (Hakyemez: 2010: 396-397). 145. maddede yapılan diğer bir değişiklik ise sivil kişilerin askeri mahkemelerde yargılanmasına ilişkindir. Yapılan düzenlemeyle savaş hali dışında asker olmayan kişiler askeri yargıda yargılanamayacaklardır.

Bir başka önemli değişiklik ise 357 sayılı Askeri Hâkimler Kanunu'na ilişkindir. 2010 Anayasa değişiklikleri ile askeri hâkimlerin görevli bulundukları komutanlıkla ilişkilerini "askerlik hizmetlerinin gereklerine göre" ifadesiyle düzenleyen kısım "mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre" şeklinde değiştirilmiştir. Bu düzenlemeyle askeri mahkemelerin bürokratik bir kurum olmadığı gibi askeri hâkimlerin de bürokratik bir iş yapmadığı; askerî de olsa mahkemelerin bir yargı organı olduğu ve yine askerî de olsa hâkimlerin yargısal bir faaliyet icra ettiği vurgulanmıştır.

2.2.5 Yönetimin Aslen Sivil Sektörlerinde Askeri Varlığın Azaltılması

Askerin en fazla görünür olduğu sivil alanlar polis ve istihbarat örgütleridir. Orduyu denetim altında tutmanın en önemli yollarından biri polisi sivil bir yapılanmaya dönüştürmektir (Serra, 2011: 92). Ülkemizde polis dışında Gümrük Muhafaza Ekipleri, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı da kolluk görevi yapmaktadır. Son ikisinin Silahlı Kuvvetler ile ilişkisi düşünüldüğünde ülkemizde kolluk gücünün sivilleştirilemediği görülmektedir. Diğer yandan hem askeri istihbarat örgütlerinin varlığı hem de diğer sivil istihbarat örgütlerindeki askeri varlık, askeri özerkliği artıran etkenlerdir. Bu örgütlerin denetime kapalı olması veya doğrudan devlet başkanına bağlı olması da silahlı kuvvetlerin özerkliğini güçlendirmektedir. Bu özerkliği kırmanın yolu ise bu teşkilatların çeşitliliğini artırıp boyutlarını azaltmaktır (Serra, 2011: 93).

İç güvenliğe ilişkin en önemli gelişmelerden biri 2010 yılında yaşanmıştır. 7 Temmuz 1997 tarihinde Genelkurmay Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı arasında imzalanan "Emniyet Asayiş Yardım Protokolü (EMASYA)" [43], 4 Şubat 2010 tarihinde kaldırılmıştır. Olağanüstü durum algılamasının olduğu bir durumda askerin toplumsal olaylara mülki idare amirinden izin almaksızın müdahalesine ve kamu kurumlarının her türlü araç-gereç ve malzemesine askeri birliklerce el konulmasına imkân tanıyan bu protokolün kaldırılmasıyla ordunun iç güvenlik yetkilerinde kısıtlamaya gidilmiştir.

Ancak 18 Nisan 2013'te Genelkurmay Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı arasında 14 maddelik yeni bir protokol imzalanmıştır. Bu protokole göre asker ancak valinin isteği üzerine harekete geçebilecektir. Protokolde dikkat çeken diğer bir husus ise askeri birliğin genel kolluk kuvvetleri ile birlikte görev yapacağı durumlarda komuta, sevk ve idarenin askeri makamlarca üstlenileceğidir (Milliyet, 28/06/2013).

Diğer yandan ulusal savunmayla ilgili olmayan eğitim, yargı, ulaşım gibi diğer alanlarda da askeri varlığa son vermek askeri özerkliği azaltacaktır. Bu yönde iki önemli adım atılmıştır. 2004 yılında 5218 sayılı Kanun'la 3984 sayılı Kanun'un 6. maddesi kaldırılarak MGK Genel Sekreteri'nin RTÜK üyeliği için aday gösterme yetkisi iptal edilmiştir. Aynı yıl 5170 sayılı Yasa'yla Anayasa'nın 131. maddesinin ikinci fıkrası değiştirilerek Yükseköğretim Kurulu'na Genelkurmay Başkanlığı'nca üye seçilmesine ilişkin düzenleme iptal edilmiştir. Böylece RTÜK ve YÖK gibi askerlik mesleğiyle ilgisi olmayan anayasal kurumlarda TSK'nın temsili son bulmuştur.

[43] Ek: 15

2.3 Mesleğin Dönüşümü

Bu alanda yapılacak köklü değişiklikler, aslında sağlamlaştırma aşamasında uygulanmalıdır. Zira mesleği değiştirmeye yönelik atılacak adımlar için asgari düzeyde de olsa askeri konulara aşinalık gerekir. Bu bilgi ise geçiş aşamasında yok denecek kadar azdır. Bununla birlikte mesleği dönüştürmeye yönelik bazı adımlar atılabilir. Bu yönde yapılacak reformlar, diğerlerinin aksine uzun soluklu bir süreçtir ve etkileri de zamanla görülecektir. Mesleği dönüştürmeye yönelik reformların başarılı olması için ise zaman ve kararlılık gerekmektedir (Serra, 2011: 93-94).

Bu reformlarda temel amaç, ordu mensuplarını demokratik sivil toplumun değer ve prensiplerine yaklaştırmaktır. Bu sebeple Serra, altı hususun altını çizer (Serra, 2011: 94):

- Siyasi hayat ile askerlik mesleğinin kesin bir şekilde birbirinden ayrılması,
- Harp okullarının müfredatına insan hakları derslerinin eklenmesi,
- Laik değerlerin ve başka inançlara hoşgörünün kabulü,
- Eski rejime ait sembollerin subayların karargâhlarından, kışlalardan ve eğitim merkezlerinden kademeli olarak çıkartılması,
- Demokratik ülkelerin profesyonel ülkeleriyle daha fazla iletişim,
- Subay/general piramidine etkide bulunmaya yönelik silahlı kuvvetlerin boyutunun küçültülmesi.

Ordunun mesleki açıdan reformu istikrar ve kararlılık isteyen uzun soluklu bir süreçtir. Bu reform demetlerinin özü orduyu kurumsal bir yapıdan profesyonel bir konuma taşımaktır. Ordunun karmaşık ve heterojen yapısı düşünüldüğünde çözüm

belirlemenin zorluğu anlaşılacaktır. Uygulamadaki bu zorluklardan dolayı bu reformlar çok dikkatlice düşünülmeli ve uygulanmalıdır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki profesyonellik, ordunun demokratik bir düzleme kaydığı anlamına gelmez. Her ne kadar Huntington aksini iddia etse de demokratik bir ruhtan yoksun profesyonellik sivillere itaati öngörmez. Bu sebeple yapılması gereken orduyu profesyonelleştirirken demokratik bilincin de kazandırılmasıdır. Bu sebeple bu reformların en önemli ayağı harp okullarındaki eğitimdir. Askerler, kendilerine tanınan alanın dışına çıkmayı meşru gördükleri ve toplumun inanç ve değerlerine uzak oldukları müddetçe demokratik bir profesyonellikten bahsedilemez (Serra, 2011: 105).

2.3.1 Orduya Yeni Misyonlar

Ordular çoğu zaman kendilerini rejimin ve anayasanın koruyucusu olarak görmüşlerdir. Harp okulundan beri işlenen bu düşünce sistemi, askerleri siyasete müdahaleye kadar götürmüştür. Dolayısıyla ordular için yeni misyonlar belirlemek ve var olan misyonları gözden geçirmek gerekecektir. İspanya, 2003'te onaylanan "Stratejik Görüş" belgesiyle bu konuda önemli bir yol kat etmiş ve silahlı kuvvetler için üç temel misyon belirlemiştir. İlk misyon AB ve NATO ilkeleri doğrultusunda toprak bütünlüğünün savunulmasıdır. Silahlı kuvvetlere biçilen ikinci misyon ise uluslararası barış operasyonlarına katkı yapmasıdır. Son misyon ise, uluslararası uyuşturucu ticaretinin önlenmesi ve kurtarma operasyonları gibi güvenlik işbirlikleridir (Serra, 2011: 106).

Daha önce ifade ettiğimiz üzere iç güvenlik görevi sivil güçlere bırakılmalıdır. Bununla birlikte bazı durumlarda şartların gereklerine göre silahlı kuvvetlerden

destek alınabilir. Ancak bu işbirliği, kısa süreli ve geçici olmalı; ayrıca sivil yasalar çerçevesinde ve sivillerin denetimi altında yapılmalıdır (Serra, 2011: 106).

2.3.2 Kariyer Sistemi

Bu konuya ilişkin değişiklikler askerlik mesleği hakkında detaylı bilgi sahibi uzmanlar tarafından yönlendirilmelidir. Kariyer sistemine ilişkin reformları üç başlık altında toplayabiliriz (Serra, 2011: 107-108):

- Terfi sisteminin değiştirilmesi: Terfiye ilişkin katı süre ve kuralların varlığı ordu içinde keyfi uygulamaları minimize etmesine rağmen, sistemin olumlu nitelik ve davranışları ödüllendirecek şekilde esnetilmesi önemlidir. Diğer yandan generalliğe terfi yetkisinin hükümete/bakana verilmesi siyasi iktidarın ordu üzerindeki denetimini güçlendirecektir.
- Askeri eğitim reformu: Tüm reformlar içerisinde belki de en önemlisi eğitim alanında yapılacak düzenlemelerdir. Her ne kadar etkileri geç görülecek olsa da tüm kazanımlar ancak demokratik değerlerle oluşturulmuş bir eğitimle korunabilir.
- Kadınların orduya alınması: Eski tip subaylar tarafından erkek mesleği olarak görülen askerliğe kadınların da dâhil edilmesi kurumsal gelenekleri güçlü olan ordular üzerinde önemli değişikliklere yol açacaktır.

Bu üç alanda da kısmi değişimlerin varlığından söz edilebilir. Orduda mesleki güvenceyi etkileyen en önemli reform ise, 2010 yılında referandumla kabul edilen paketin 11. maddesi gereği Anayasa'nın 125. maddesinde yapılan değişikliktir. Yeni değişiklikle "Yüksek Askeri Şuranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu" açılmıştır.

Böylece hukuk devleti olmanın gereği olarak idari bir organ olan YAŞ'ın kimi meslekten ayırma işlemlerine karşı yargı yolu açılmış ve hukuksuz bir takım işlemlerin önünü alabilecek bir düzenleme yapılmıştır. Diğer yandan bu süreçte harp okullarındaki "bayan öğrenci" kontenjanı artırılmış ve askeri meslek yüksek okullarına ilk defa "bayan öğrenci" alınmaya başlanmıştır. Son olarak askeri-akademik eğitimde önemli adımlar atılmıştır. Bu adımlar bir sonraki başlıkta daha ayrıntılı incelenecektir.

2.3.3 Askeri-Akademik Eğitimin Modernizasyonu

Askeri-akademik eğitim ve meslek içi sosyalleşme yöntemi vesayetçi eğilimi besleyen en önemli dinamiktir (Demirel, 2010: 14). Ancak bunun tersi de mümkündür. Askeri-akademik eğitim, askerlerin evrensel değerleri kabul edeceği bir şekilde de düzenlenebilir. Diğer yandan askeri reformların kalıcı olabilmesinin yolu askeri eğitimle doğrudan ilgilidir. Ancak askeri eğitim reformu, sonuçları uzun vadede görülebilecek bir alandır.

Bu başlıkta, TSK bünyesinde faaliyet gösteren askeri yükseköğretim kurumlarının modernizasyon süreçleri incelenecektir. Önceki bölümde ifade edildiği üzere TSK bünyesindeki yükseköğretim kurumları üç ana başlık altında toplanmaktadır. Bunların en önemlileri, subay kadrosunun asıl kaynağı olan harp okullarıdır. Bir diğeri, askeri tabiplerin ve sağlık görevlilerinin eğitim gördüğü GATA'dır. Sonuncu kategori ise, astsubay mezun veren meslek yüksekokullarıdır.

Son yıllarda TSK bünyesinde eğitim-öğretim konularında önemli çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalarda, harp okullarının modernizasyonu ve tüm askeri yükseköğretim kurumlarının, kurulacak "TSK Üniversitesi" çatısı altında

birleştirilmesi tartışılmıştır. Bu çalışmaların itici gücü ise Bologna Süreci olmuştur. Harp okulları bünyesinde yapılan reform ve değişiklikler iki başlık altında toplanabilir. Bunlardan ilki yeni lisans ve lisansüstü programlarının açılmasıdır. İkinci değişim alanı birincisinin zorunlu bir sonucudur. Yeni programların açılmasına paralel olarak öğretim elemanı alımları yapılmış veya yapılması planlanmıştır. Ayrıca yeni alınan askeri-akademik personelin yurt dışına lisansüstü eğitim için gönderilmesi planlanmıştır.

Bologna Süreci çalışmaları kapsamında gerçekleştirilen en önemli reform, KHO'nun 2012-2013 Eğitim ve Öğretim Yılı itibariyle "çoklu lisans" programına geçmesi olmuştur. Daha önce yalnızca Sistem Mühendisliği programının olduğu KHO'da, on yeni program açılmıştır. Bunlar; Bilgisayar Mühendisliği, Elektronik Mühendisliği, Endüstri ve Sistem Mühendisliği, Harita Mühendisliği, İnşaat Mühendisliği, İşletme, Kamu Yönetimi, Makine Mühendisliği, Sosyoloji ve Uluslararası İlişkiler programlarıdır (http://www.tsk.tr). Yeni programların açılmasıyla eş zamanlı olarak 2011, 2012 ve 2013 yıllarında önemli miktarda öğretim görevlisi ve araştırma görevlisi alımı yapılmıştır.

Benzer çalışmalar Deniz Harp Okulu'nda da yapılmaktadır. Mevcut programlara ilave olarak 2011-2012 yılından itibaren iki yeni program daha açılmıştır. 2013 yılında dış kaynaktan öğretmen sınıfına alımlar yapılmış; 2014 yılı için de 12 adet araştırma görevlisi kadrosu açılmıştır. Ayrıca bu personelin "kuvvet nam ve hesabına" lisansüstü eğitimi yapmaları planlanmıştır (http://www.tsk.tr). Hava Harp Okulu'nda ise 2011-2012 Eğitim ve Öğretim Yılında başlamak üzere Yönetim Bilimleri lisans programı açılmıştır (http://www.tsk.tr). Bologna süreci kapsamında akademik kapasitesini artırmayı hedefleyen diğer bir kurum ise Jandarma Genel

Komutanlığı olmuştur. Bu kapsamda 5 yıllık süre içerisinde muvazzaf subay olmak üzere 163 akademik personel alınması planlanmıştır (http://www.tsk.tr).

2013 kış dönemi YAŞ toplantısında ele alınan dört konudan biri de GATA ile ilgilidir. Toplantı sonrası yapılan açıklamada "GATA'nın üniversite olarak yapılandırılması" konusunun gündeme alındığı bildirilmiştir (Sabah, 28/11/2013). YAŞ'ta böyle bir konunun ele alınması oldukça önemlidir. Toplantı sonrası yapılan açıklamada bu konuya yer verilmesi, fakülte statüsünde olan GATA'nın, üniversite olması yönünde kurum içerisinde önemli bir irade olduğunu göstermektedir.

Diğer yandan KHO'da 2012-2013 eğitim-öğretim yılından itibaren "Hukukun Temelleri ve İnsan Hakları" dersi verilmektedir. Diğer harp okulları ve harp akademilerinde ise çeşitli hukuk dersleri verilmekle birlikte insan hakları dersi verilmemektedir.

SONUÇ

Askeri özerklik, askeri otoritenin "has alanlar"a sahip olmasıdır ve bu has alanlar, kurumsal ve siyasal olmak üzere iki düzlemde yaratılmaktadır. Buna bağlı olarak siyaset biliminde askeri özerklik, kurumsal ve siyasi özerklik olarak iki temel biçimde ele alınmaktadır. Bu biçimlendirme, yönetim bilimi açısından eksiktir ve bu sebeple bu çalışmada askeri özerklik, idari, mali ve siyasi olmak üzere üç farklı düzlemde ele alınmıştır. Askerin idari özerkliği, içe dönük bir serbestliği ifade eder ve bu sebeple orduların belli ölçüde idari özerkliğe sahip olması gerekmektedir. Siyasi özerklik ise dışa dönük bir güç kullanımıdır ve bu sebeple demokratik bir rejimde askerin siyasi özerkliğe sahip olmaması gerekir. Mali özerklik ise hem içsel hem de dışsal özellikler taşır. Başka bir ifadeyle mali özerklik, idari ve siyasi özerkliği besler. Ancak askerin mali özerkliği, bir yerel yönetim biriminin mali özerkliği gibi değildir. Askerin mali özerkliği, savunma bütçesinden, mali imtiyazlardan ve askeri holdinglerden beslenir.

Askeri reform ise sivil-asker ilişkilerinin kurumsal çerçevesinin belirlenmesidir. Bu kurumsal çerçeve askeri otoritenin özerkliği ile belirlenir. Dolayısıyla askeri reformun amacı askeri otoritenin özerkliğinin belirlenmesidir. Birçok çağdaş düşünür askeri reformu, askeri özerkliğin azaltılması olarak ele almaktadır. Bu düşünürlere göre askeri reformun amacı, askeri has alanların azaltılması olmalıdır. Bu ise bir süreçtir. Siyaset literatüründe bu süreç, demokratik geçiş ve demokratik sağlamlaştırma olmak üzere iki biçimde ele alınmaktadır. Demokratik geçiş, sert tartışmaların yaşandığı, askeri müdahale riskinin yüksek olduğu ve nispeten daha kısa bir zaman dilimini kapsayan bir süreçtir. Geçiş döneminde demokrasi çoğu

zaman reformları meşrulaştırıcı bir araç olarak kullanılır. Halkın ve reforma destek verenlerin bir kısmı için gerçekten de amaç, demokrasidir. Ancak asıl belirleyici aktörler için demokrasi bir araçtır ve amaç iktidar değişikliğidir. Geçiş döneminde askeri reformun yöneticisi durumundaki siyasi iktidar, diğer pek çok kesimin desteğini arar. Bu sebeple iktidarına bu odakları da ortak kılar.

Sağlamlaştırma dönemi ise nispeten daha uzun bir dönemdir. Geçiş döneminde asker büyük ölçüde siyasi özerkliğini kaybettiği için sağlamlaştırma aşamasında idari özerkliğini korumak isteyecektir. Bu dönemde askeri darbe ihtimali daha düşüktür. Bununla birlikte bu dönemin en büyük riski yıkılan askeri vesayet sisteminin yerine yeni bir vesayet sisteminin kurulmasıdır. Yeni bir vesayet sisteminin kurulmasının en önemli alametlerinden biri, iktidarın eski paydaşlarıyla yollarını ayırmasıdır. Askeri reformun başarıya ulaşması, yeni bir vesayet sisteminin kurulmasına izin vermemekten geçer. Bu aşamada sivillere düşen görev, reformların sürekliliğinin sağlanmasıdır. Sağlamlaştırma aşamasında ordunun başlıca görevi ise, sivillerin de desteği ve katılımıyla askerin mesleki profilinin değiştirilmesi olmalıdır. Askerin meslek anlayışında bir değişiklik yapılmadığı ve demokratik kazanımlar ilerletilmediği takdirde başa dönmek her zaman mümkündür.

Yukarıda ifade edildiği üzere günümüzde askeri reform, askeri özerkliğin azaltılması olarak ele alınmaktadır. Ancak Türkiye'de özellikle 1908'den beri yaşanan gelişmeler bunun tersine de şahitlik etmektedir. II. Meşrutiyet'ten 2000'li yıllara kadar Türkiye'de gerçekleştirilen askeri reformların hedefi, istikrarlı bir şekilde askeri özerkliğin artırılmasına yönelik olmuştur. Özellikle bugünkü sistemin temellerinin atıldığı 1924 yılından 2000'li yıllara kadar askeri özerklik sürekli olarak artmıştır. Bu dönemin tek istisnası 1944-1960 yılları arasında yaşananlardır. 1999-

2013 yılları arası ise askeri özerkliğin sürekli arttığı bu tarihsel süreçte ikinci bir istisnadır.

Çalışmada çok defa ifade edildiği üzere 1999 yılı kamu yönetiminde ciddi reformların yapılmaya başlandığı yıldır. Daha doğru bir ifadeyle 1999 yılı, yeni bir dönemin başladığının ilan edilmesidir. Bu ilan, AB tarafından Türkiye'ye aday ülke statüsünün verilmesidir. Siyasi gerilimlerle geçen 1990'lı yılların sonrasında 2000'li yılların hemen başında yaşanan iki önemli ekonomik kriz ve siyasi arenadaki istikrarsızlık ve gerilimler sistemi "meşruiyet krizi"ne sokmuştur. Bu meşruiyet krizi, 2002'de AKP'nin tek başına iktidara gelmesine neden olmuştur. 1999 yılı ile başlayan, iktisadi krizler sonrası ivme kazanan kamu reformları 2002 sonrasında büyük bir hızla gerçekleştirilmiştir. Askeri reformlar için de durum benzerdir. MGK'ya ilişkin 2001 yılında önemli anayasa değişiklikleri yapılmıştır. Ancak asıl düzenlemeler 2002 sonrasına rastlamaktadır.[44]

Bu düzenlemelerin ilki, 2002 Kasımında Olağanüstü Hal uygulamasının kaldırılmasıdır. 2003 yılı ise bu süreçte en önemli düzenlemelerin yapıldığı yıllardan biridir. Bu yılda yapılan düzenlemelerle MGK Genel Sekreteri'nin atama usulü değiştirilmiş, görev ve yetkileri önemli ölçüde azaltılmış ve MGK Genel Sekreteri'nin sivil olabilmesinin önü açılmıştır. Bu yıl yapılan diğer değişikliklerle TSK'nın Sayıştay tarafından mali denetiminin önü açılmış ve TSK'ya tanınan kimi mali imtiyazlar kaldırılmıştır. 2004 yılı ise TSK'nın, yönetimin aslen sivil alanlarındaki varlığının azaldığı bir yıl olmuştur. YÖK, RTÜK ve Haberleşme Yüksek Kurulu'ndaki askeri temsilci uygulamalarına son verilmiştir. Bu dönemin en

[44] İnceleme konumuz olan dönemde askeri özerkliğe ilişkin gerçekleştirilen askeri reformlar, Ek: 16'da tablo halinde sunulmuştur.

önemli gelişmelerinden biri olan DGM'lerin kaldırılması da bu yıl içerisinde gerçekleşmiştir.

2005 sonrası ise yasal düzenlemeler büyük ölçüde durmuştur. 2005-2010 yılları arasında yapılan düzenlemelerin hedefi mali ve yargı alanlarına ilişkindir. 2006 yılında 17 adet suç, askeri yargının görev alanından çıkarılmış; 2009'da askeri mahkemelerin sivil kişileri yargılama usulüne son verilmiştir. 2008 yılında ise Sayıştay Genel Kurulu'nda alınan bir kararla SSM ve SSDF, Sayıştay denetimi kapsamına alınmıştır. Beş yıllık bir duraksamadan sonra 2010, reformların yeniden hızlandığı yıl olmuştur. Bu yılı önemli kılan şüphesiz 12 Eylül referandumudur. Ancak referandumdan önce, 2010 yılının Şubat ayında EMASYA protokolü yürürlükten kaldırılmıştır. Referandumla gelen anayasal düzenlemelerin hedefi ise askerin idari özerkliğine yönelik olmuştur. Bu açıdan 2010 yılı, askerin idari özerkliğini azaltacak düzenlemelerin yapıldığı tek yıl olarak gösterilebilir. Referandumla, YAŞ kararlarına yargı yolu açılmış, askeri yargı düzenlenmiş ve Genelkurmay Başkanı ile kuvvet komutanlarının Yüce Divan'da yargılanmaları düzenlemesi getirilmiştir. Bu yıl son olarak, yeni Sayıştay Kanunu'yla TSK'nın mali denetiminin önündeki engeller kaldırılmış; TSK'ya mali açıdan muafiyet ve istisna tanıyan dört kanun mülga olmuştur. 2012 yılında Milli Güvenlik dersi orta-öğretim müfredatından çıkarılmış; 2013 yılında ise tartışmalı TSK İç Hizmet Kanunu'nun 35. maddesi değiştirilmiştir.

Görüldüğü üzere askerin siyasi ve mali özerkliğini hedef alan yasal/anayasal düzenlemeler – kesintili de olsa – sürecin tamamına yayılmışken, idari özerkliği hedef alan mevzuat değişiklikleri 2010 yılıyla sınırlıdır. Reformların en yoğun olduğu ve özellikle askerin siyasi özerkliğini azaltan reformlar, 2001-2005 yıllarına

rastlamaktadır. Bu alt dönem, aynı zamanda kamu yönetimi reformlarının yoğun olarak yaşandığı bir aralıktır ve 2005 sonrası kamu yönetimi reformları hız kestiği gibi askeri reformlar da hız kesmiştir. Bu durum, askeri reform sürecinin genel reform sürecinden veya demokratikleşmeden bağımsız olmadığını göstermektedir. 2010 yılı ise süreçte en önemli yıllardan biridir. Bu yılın önemli olması da ülkedeki gelişmelerden bağımsız değildir.

Süreci yalnızca mevzuat değişiklikleri üzerinden okumak yanlış olacaktır. 2005 yılına kadar askerin siyasi özerkliğini azaltacak önemli yasal/anayasal değişiklikler yapılmasına rağmen askerin siyaset üzerindeki etkisi kaybolmamıştır. Diğer yandan mali denetimin önü açılmış ancak uygulamaya yansımamıştır. Kısacası yasal düzenlemeler uygulamaya yansımamıştır. Bu noktada devreye Ergenekon ve ilişkili davalar girer. Askerin siyasi özerkliği, ancak bu davaların neticesinde azalmıştır. Başka bir ifadeyle 2005 yılına kadar ve sonrasında yapılan yasal düzenlemeler bu davalar neticesinde uygulamaya geçebilmiştir. Dolayısıyla Ergenekon Davası'nın başladığı 2007 yılı bu süreçte önemli bir dönemeçtir. 2007 yılını önemli kılan tek konu Ergenekon Davası değildir. Cumhurbaşkanlığı seçimi bu sürecin en önemli olaylarından biridir. 27 Nisan e-muhtırası ve sonrasında Hükümetin tavrı bu sürecin belki de ilk kırılma noktasıdır. Aynı yıl Anayasa Mahkemesi'nin "367" kararını vermesi ve bunun üzerine erken seçime gidilerek AKP'nin önemli bir başarı elde etmesi Hükümetin elini güçlendirmiştir. Abdullah Gül'ün Cumhurbaşkanı olmasıyla gerilim azalmamış; aksine Ergenekon Davası'na da bağlı olarak artarak devam etmiştir.

AKP'nin sandıkta gösterdiği tüm bu başarılara rağmen Silahlı Kuvvetlerin yaklaşımı değişmemiştir. 2010 yılına kadar bu gerilim devam etmiştir. Ergenekon sürecinde

yaşananların neticesinde gidilen anayasa referandumunda AKP bir kez daha başarı elde etmiş; bu tarihten sonra ordunun siyasete müdahale kapasitesi önemli ölçüde azalmıştır. Ancak esas kırılma noktası 2011 Genel Seçimi sonrası Genelkurmay Başkanı ile kuvvet komutanlarının istifa etmesidir. Bu istifalar neticesinde Necdet Özel'in Genelkurmay Başkanı olmasıyla birlikte Hükümet-Ordu ilişkileri sakinleşmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde ifade edildiği üzere TSK'ya statükocu-vesayetçi ve kontrolcü-savunmacı olmak üzere iki temel zihniyet hâkimdir. İstifalar, aynı zamanda bir zihniyet değişiminin başlangıcı olmuştur. Necdet Özel'in Genelkurmay Başkanlığı'na gelmesi ise kontrolcü-savunmacı zihniyetin – Hilmi Özkök sonrası - yeniden Karargâha hâkim olması anlamına gelmektedir. Kontrolcü-savunmacı zihniyetin hâkim olduğu TSK'nın 2011 sonrası temel politikası, siyasi iktidar ile iyi geçinmek ve idari özerkliğini korumak olmuştur.

Genel seçimler sonrası sivil-asker ilişkileri sakinleşmiştir. Ancak reform süreci yavaşlamıştır. Bunun birinci nedeni ordunun siyasi özerkliğini büyük ölçüde kaybetmesidir. Diğer bir nedeni ise bu tarihten sonra Hükümetin, muktedir olduğunu düşünmesidir. Artık Hükümet için ordu, bir tehdit unsuru değildir. İktidar, tüm sisteme hâkimdir ve eski paydaşlarla ayrılma zamanı gelmiştir. Yukarıda da ifade edildiği üzere reform sürecinin en büyük tehlikesi askeri vesayetin yerine yeni bir vesayet sisteminin inşa edilmesidir.

Bu çalışmada ifade edildiği üzere askeri reform sürecinin ilk aşamalarında demokrasi bir meşrulaştırma aracıdır. Ancak asıl amaç çoğu zaman demokrasi değil iktidarı elde etmektir. 2011 yılına kadar demokrasi, askeri reformlar için meşrulaştırıcı bir unsur olarak kullanılmıştır. Ancak 2011 sonrası devlete büyük ölçüde hâkim olan AKP iktidarı, yavaş yavaş bu arzusundan vazgeçmiştir. 2013 baharında başlayan "Gezi"

eylemleri ve 17 Aralık tarihinde yapılan "Rüşvet ve Yolsuzluk Operasyonu" ise meşruiyet krizini gündeme getirmiştir. 25 Aralık'ta İstanbul Emniyeti'nin bir yargı kararını uygulamamasıyla birlikte hukuk devleti ciddi bir yara almıştır. Bunun anlamı ise şudur: Genel bir demokratikleşme sürecinin olmadığı bir yönetimde askeri reform süreci işlemez. Ya hükümet bu reform sürecinden vazgeçer çünkü askerin desteğine ihtiyaç duyar; ya da hükümet askerin kurumsal özerkliğini de kırmak ister çünkü orduyu iç siyasette kullanmak ister. İlk durumda hükümet, orduya yaranmak isteyeceğinden ordunun özerkliğini zedeleyecek bir düzenleme yapamaz. İkinci durumda ise ordu reform sürecine direnecektir. Çünkü ordu yalnızca kendisini hedef alan reformlara karşı direnç gösterme eğilimindedir. Tüm bu yaşananlar daha çok taze olsa da askeri reform sürecinin durduğunu söyleyebiliriz.

Peki, demokrasi bu süreçte hiç mi asıl gaye olmadı? Elbette tümüyle bu soruya hayır demek mümkün değil. Süreçle ilgili yapılan kamuoyu araştırmaları halkın olaylara ve sivil-asker ilişkilerine bakışının büyük oranda partilere göre değiştiğini göstermektedir. Dolayısıyla verilen destek demokrasiden ziyade büyük oranda aidiyet ve kimlikle alakalıdır. Ancak halkın üzerinde anlaştığı iki nokta vardır. Birincisi asker, siyasete müdahil olmamalıdır. İkincisi hükümet, ordunun iç işleyişine karışmamalıdır. Bunun anlamı şudur; halk askerin idari/kurumsal özerkliğini desteklerken siyasi özerkliğine karşı çıkmaktadır.[45] Aslında gelinen noktada halkın istediği oldu denilebilir. Ordunun mali ve siyasi özerkliği büyük ölçüde daraltıldı. Bununla birlikte idari/kurumsal özerkliğini zedeleyecek hemen hiç bir şey yapılmadı.

[45] BİLGESAM tarafından 2013 yılında yayımlanan "Türk Silahlı Kuvvetleri'ne Toplumsal Bakış" adlı anket çalışması, toplumun Silahlı Kuvvetlere, Ergenekon ve Balyoz davalarına, darbelere ve sivil-asker ilişkilerine bakışı hakkında önemli değerlendirmeler içermektedir. Üçüncü bölümde ayrıntılı olarak incelediğimiz söz konusu anket sonuçları, yukarıdaki iddiamızı desteklemektedir.

Değinilmesi gereken diğer bir nokta, askeri özerkliği azaltmayı amaçlayan bu reform sürecinde aktörlerin durumudur. Bu süreç dış konjonktürün iç taleple kesişmesinin bir sonucudur. AB adaylık süreci, NATO'nun değişen öncelikleri, ABD'nin Türkiye ile ilişkileri ve son olarak dış tehditlerin yeniden tanımlanması askeri reform sürecini tetiklemiştir. Ancak yabancı ülkelerin ve uluslar arası örgütlerin tutumları tek başına yeterli değildir; askeri reform süreci içsel bir niteliğe de sahiptir. Siyasi uzlaşı ve büyük toplumsal destek olmadan askeri reform süreci ilerleyemez. Bu süreçte halkın AKP'yi sürekli tek başına iktidara taşıması sürecin kesintiye uğramasını engellemiştir. Ancak, siyasi bir uzlaşının varlığından bahsetmek zordur. Buna rağmen gelinen noktada önemli siyasi aktörlerin askerin siyasi özerkliğe sahip olmasına karşı olduğu söylenebilir. Sürecin önemli bir bölümünde askerin yanında yer alan muhalefet partileri askeri eleştirmeye başlarken, sürecin sonlarına doğru AKP orduyu sahiplenmeye başlamıştır.

Diğer yandan yargı-emniyet ve subay kadrosunun tutumu da oldukça önemlidir. Askeri reform sürecinin arkasında olan asıl güç bürokrasi olmuştur. 2006 yılına kadar askeri bürokrasinin yasal düzenlemelere karşı çıkmaması önemlidir. 2007 sonrası emniyet ve yargı bürokrasisinin açtığı ya da daha doğru bir ifadeyle yürüttüğü davalar bu düzenlemelerin uygulamaya geçmesini sağlamıştır. Bu davalar neticesinde 2006'ya kadar askeri bürokrasiye hâkim olan kontrolcü-savunmacı zihniyet 2011 yılı itibariyle yeniden dizginleri eline almıştır. Bu değişim, reform sürecini sürecin ilk yıllarında olduğu gibi yeniden ordunun kontrolünde ilerlemesini sonuç vermiştir.

Gelinen noktada askerin siyasi ve mali özerkliği önemli ölçüde geriletilmiştir. Yasal açıdan ordunun mali denetiminin önünde hiçbir yasal engel yoktur. Uygulamada ise

etkin bir denetim söz konusu değildir. Bunun temel nedeni ülkede etkin bir Sayıştay denetiminin olmamasıdır. Diğer yandan bütçe hazırlanma sürecinde sivil inisiyatif eskiye oranla daha görünür olmuştur. Ancak sivil inisiyatif hala demokratik bir ülkede olması gereken düzeyin çok uzağındadır. Bunun birinci nedeni sivil iradenin isteksizliğidir. İkinci nedeni ise askeri konularda yeterli sivil uzmanın olmamasıdır.

Ordunun siyasi özerkliği de büyük ölçüde gerilemiştir. MGK'nın yapısı ve işleyişi büyük ölçüde değişmiştir. Zamanla bu değişimler etkisini göstermiş ve ordunun siyasete müdahalesinin en büyük araçlarından olan MGK'da sivil üstünlük sağlanmıştır. Diğer yandan olağanüstü hal uygulamasının kaldırılması da askerin gücünü azaltmıştır. Dış politikada ise büyük ölçüde hükümet belirleyici durumdadır. Ancak savunma bakanıyla ordu arasındaki ilişkilerde önemli bir değişim olmamıştır. Süreç öncesindeki görev dağılımı durumunda bir değişim olmamıştır. Hala Genelkurmay öncelikleri ve stratejileri belirlemekte; Bakanlık ise bu öncelikler ve stratejiler doğrultusunda hareket etmektedir. Bu sürecin en önemli sonucu ise askerin siyasete müdahalesinin meşruluğunu büyük ölçüde yitirmesidir.

Reform sürecinin etkilerinin en az hissedildiği alan ise askerin idari özerkliğidir. Silahlı Kuvvetlerin statüsünü değiştirecek bir düzenleme bu süreç içerisinde olmamıştır. Personel atamalarına ilişkin de önemli bir gelişme yaşanmış değildir. Bazı YAŞ kararlarına Hükümet müdahalesinin dışında askeri personel atamaları askerin kontrolünde yapılmaktadır. Bu dönemde idari özerkliği ilgilendiren en önemli gelişme askeri-akademik eğitimin modernizasyonu çalışmalarıdır. Bu çalışmalar, idari özerkliği azaltacak gelişmeler değildir. Ancak uzun vadede sivil-asker ilişkilerinin demokratik bir zemine kavuşmasına yardım edebilecek nitelikleri de içerisinde barındırmaktadır.

Genel tabloyu ortaya koyduktan sonra problemlerin çözümüne de kısaca değinmek gerekmektedir. Askeri reform süreci, planlı ve düşük gerilimle yürütülmelidir. Askerin siyasete müdahale kapasitesinin azaltılması ve halkın demokratik bilincinin yükselmesi sonraki süreç için reform yapıcıların işini kolaylaştıracaktır. Ancak bundan sonraki süreç, daha uzundur ve kararlılık gerektirmektedir. Sağlamlaştırma aşamasına geçilen bu dönemde, temel amaç askeri politika ile savunma politikasının sivillerin liderliğinde yürütülmesi ve askerin mesleki profilinin değiştirilmesi olmalıdır. Bunlar ise etkileri zamanla görülecek reformlardır ve öncekilerin aksine bu süreçte reformlar, orduyu da dinleyerek yapılmalıdır. Çünkü bu reformlar, askerliğin doğasına ve Silahlı Kuvvetlerin kurumsal özerkliğine yöneliktir. Şunu da unutmamak gerekir ki – çalışmada çok defa tekrarlandığı üzere – askeri reformlar, genel demokratikleşme sürecinden bağımsız değildir. Bu sebeple yapılacak en önemli iş, demokrasi ve hukuk üzerine kurulu bir sistem inşa etmektir. Sivillerin demokrasiyi ve hukuku benimseyemediği bir ülkede askerin bu prensipleri benimsemesini beklemek gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır.

Sonuç olarak, askeri reform belli safhalardan oluşan kademeli bir süreçtir. Bu sürecin amacı askeri özerkliği azaltarak sivil-asker ilişkilerinin demokratik bir zemine kavuşmasıdır. Bu yönüyle askeri reforma olumlu bir anlam atfedilebilir. Ancak bu süreç her zaman başarıya ulaşamayabilir. Süreçte tıkanmalar ve gecikmeler olabilir veya başa dönülebilir. Bu süreçte askeri vesayet sistemi yıkılıp yeni bir vesayet sistemi de kurulabilir. Türkiye'deki durum da bu iddiaları desteklemektedir. 2000'li yıllara başlarken Türkiye, pretoryen bir ülke görünümündeydi. Rejimin merkezinde asker vardı. Ordu büyük ölçüde özerkliğe sahipti. Bu özerklik demokratikleşme amacıyla belli ölçüde budandı. 2000'li yıllara başlarken askeri özerklik, geçiş

döneminin özelliklerini taşımaktaydı. Bugün ise sağlamlaştırma dönemine ait özellikler öne çıkmıştır. Ancak demokratik sağlamlaştırma aşaması henüz tamamlanmış değildir ve yakın bir zamanda da tamamlanacak gibi görünmemektedir. Zira sivil-asker ilişkilerinin demokratik bir zemine kavuşması genel manada demokratikleşmeyle bağlantılıdır. Tezin giriş kısmında da denildiği üzere "muhafızların muhafızlığı" meselesi temel bir meseledir ve muhafızları denetleyecek kurumların da demokratik bir işleyişe sahip olması gerekir. Ancak bugünlerde demokrasinin ve hukuk devletinin yara aldığı görülmekte ve yeni bir vesayet sistemi inşa edilmektedir. Sürecin başında biraz demokrasi bir miktar da hukuk devleti vardı. Bugün ise şüpheli bir demokrasi ve yaralı bir hukuk devleti vardır. Sonuç olarak, 1999-2013 yılları arasında Türk Silahlı Kuvvetleri büyük ölçüde siyasi ve mali özerkliğini kaybetmiştir; idari özerkliğini ise büyük ölçüde korumaktadır. Süreç, 2011 yılı itibariyle yeni bir döneme girmiş ve bu tarihten sonra askerin temel hedefi idari özerkliğini korumak olmuştur. Gezi olayları ve 17 Aralık süreci ise Türkiye'yi yeni bir mecraya sokmuştur. Genel manada demokrasinin zayıfladığı bu yılda, askeri reformların yapılmasına imkân kalmamıştır.

KAYNAKÇA

Akay, H. (2009). "Avrupa Birliği: Güvenlik ve Sivil-Asker İlişkileri", Ed: Ali Bayramoğlu ve Ahmet İnsel, *Almanak Türkiye 2006-2008 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, 82-96, İstanbul: TESEV Yayınları.

Akça, İ. (2009). "Kolektif Bir Sermayedar Olarak Türk Silahlı Kuvvetleri", Der: Ali Bayramoğlu ve Ahmet İnsel, *Bir Zümre, Bir Parti: Türkiye' de Ordu*, 225-269, İstanbul: Birikim Yayınları.

Altındal, H. (2010). "Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi Adına Sayıştay Tarafından Denetimi: Değişen Anayasa ve Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Bir Değerlendirme", *Sayıştay Dergisi*, *79*, 3-70.

Ashraf, A., ve Sharma, L. N. (1983). *Political Sociology: A New Grammar of Politics*. Delhi: Universities Press.

Ataay, F. (2007). "Neoliberalizm, Kamu Reformu ve Demokrasi", Ed: Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner, *Kamu Yönetimi: Kuram ve Uygulama,* Ankara: Nobel Yayıncılık.

Aykaç, B., Yayman, H., ve Özer, M. A. (2003). "Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili", *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *5*(2), 1-27.

Balaban, O. (2004). "Krizden Kaçış, Krize Kaçış: Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, *13*(4), 5-17.

Bayramoğlu, A. (2009). "Asker ve Siyaset", *Der. Ahmet İnsel ve Ali Bayramoğlu, Bir Zümre, Bir Parti. Türkiye'de Ordu*, İstanbul: Birikim Yayınları.

Bayramoğlu, A., ve İnsel, A. (2009). *Almanak Türkiye 2006-2008: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, İstanbul: TESEV Yayınları.

Blau, P. M., ve Meyer, M. W. (1971). Bureaucracy in Modem Society, Second Edition, New York: Random House.

Carrias, E. (1960). *La Pensée Militaire Française*, Presses Universitaires de France.

Chandler, D. (1974). *Art of Warfare on Land*, London.

Clausewitz, C. V. (1999). Savaş Üzerine, Çev. H. Fahri Çeliker, İstanbul, Özne Yayınları.

Cizre, Ü. (2005). "Türk Ordusunun Siyasi Özerkliği" *Muktedirlerin Siyaseti: Merkez Sağ-Ordu-İslamcılık*, İstanbul: İletişim.

Cizre, Ü. (2006). "Egemen İdeoloji ve TSK: Kavramsal ve İlişkisel Bir Analiz", Der: Ahmet İnsel ve Ali Bayramoğlu, *Bir Zümre, Bir Parti, Türkiye'de Ordu,* İstanbul: Birikim Yayınları.

Çelik, S. (2008). *Osmanlı'dan Günümüze Devlet ve Asker: Askeri Bürokrasinin Sistem İçindeki Yeri*, İstanbul: Salyangoz Yayınları.

Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its Critics*, USA: Yale University Press.

Demirel, T. (2010). "2000'li Yıllarda Asker ve Siyaset: Kontrollü Değişim ile Statüko arasında Türk Ordusu", SETA Analiz, 1-27.

Doğar, Y. (1997). *Türkiye'de Spor Yönetimi*, Malatya: Öz Akdeniz Ofset.

Dolowitz, D. P., ve Marsh, D. (2000). "Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance*, *13*(1), 5-23.

Duran, B., ve Haşlak, İ. (2005). "AB Süreci ve Türk Demokrasisinin Konsolidasyonu", *Bilgi* (11)2: 23-42.

Eryılmaz, B. (2011). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar*, Ankara: Okutman Yayıncılık.

Feaver, P.D. (2003). *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Fitch, J. S. (1998). *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, Maryland: JHU Press.

Gencay, Ş. (1995). *Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi,* Ankara: İmge Kitabevi.

Gözler, K. (2003). *İdare Hukuku*, Bursa: Ekin Kitabevi.

Gözler, K. (2007). *Devletin Genel Teorisi*, Bursa: Ekin Kitabevi.

Gözler, K. (2012). *Anayasa Hukukuna Giriş: Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku*, Bursa: Ekin Kitabevi.

Gözübüyük, Ş., ve Tan, T. (2010). İdare Hukuku, Cilt I. *Genel Esaslar, Ankara*: Turhan.

Gramsci, A. (2011). *Hapishane Defterleri: Felsefe ve Politika Sorunları*, (Çev: Adnan Cemgil), İstanbul: Belge Yayınlar.

Güler, B. A. (1995). "Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası", *Amme İdaresi Dergisi, C*, *28*, 28.

Güler, B. A. (2005a). *Devlette Reform Yazıları*, Ankara: Paragraf Yayınevi.

Güler, B. A. (2005b). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları, 1980-1995*, İstanbul: İmge Kitabevi.

Güler, B. A. (2006). "Yönetimde Özerklik Sorunu: Duyunu Umumiyei Osmanlı Meclisi İdaresi 1881-1948", *Memleket Siyaset Yönetim*, *1*, 97.

Güler, B. A. (2009). *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*, Ankara: İmge.

Güler, B. A., ve Keskin, N. E. (2007). "Devlet Reformunu Tarihten Çalışmak", Ed: Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üs, *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar*.

Günlük-Şenesen, G. (2009). "Türkiye'nin Savunma Harcamaları: 2000'li Yıllar", Ed: Ahmet İnsel ve Ali Bayramoğlu, *Bir Zümre Bir Parti Türkiye'de Ordu*, İstanbul: Birikim Yayınları.

Hayek, F. A., (1999). *Kölelik Yolu,* Çev: Turhan Feyzioğlu ve Yıldıray Arsan, Ankara: Liberte Yayınları.

Heper, M. (1991). "Transitions to Democracy Reconsidered", *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives. New York: Harper Collins*.

Hofstede, G. (1980). *Culture's Consequence's International Differences in Work-Related Values*, London: Sage Publications.

Huntington, S. P. (1957). *The Soldier and State,:The Theory and Politics Of CivilMilitary Relation*, Cambridge: Harvard University Press.

Huntington, S. P. (1968). *Poltical Order in Changing Society*, New Haven: Yale University Press.

Huntington, S. P. (1993). *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*, 4, University of Oklahoma Press.

Huntington, S. P. (1996). "Reforming Civil-Military Relations", Journal of Democracy, 6(4), 9-17.

Huntington, S. P. (2004). *Asker ve Devlet*, Çev: Kazım Uğur Kızılaslan, İstanbul: Salyangoz Yayınları.

İnsel, A. (2009). "Bir Toplumsal Sınıf Olarak Türk Silahlı Kuvvetleri", Der: Ahmet İnsel ve Ali Bayramoğlu, *Bir Parti Bir Zümre Türkiye'de Ordu*, İstanbul: Birikim Yayınları.

İnsel, A., ve Sönmezay, A. (1996). *Düzen ve Kalkınma Kıskacında Türkiye: Kalkınma Sürecinde Devletin Rolü*. İstanbul: Ayrıntı.

Janowitz, M. (1960). *The Professional Soldier*, Glencoe, IL: Free Press.

Janowitz, M. (1967). *The Military in the Politic Development of New Nations*, Chicago: ChicagoUniversity Press.

Jones, D. C. (1982). "What's Wrong With Our Defense Establishment", *New York Times Magazine, 7*, 1-7.

Kalabalık, H. (1998). "Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği", *İller ve Belediyeler*, 636.

Kamrava, M. (2000). "Military Professionalization and Civil-Military Relations in The Middle East", *Political Science Quarterly, 115*(1), 67-92.

Karacan, A. İ. (2001). "Özerk Kurumların Özerkliği", *Rekabet Dergisi***,** 8, 3-59.

Karacan, A. İ. (2001). "Özerk Kurumların Özerkliği", *Rekabet Dergisi, 8*, 3-59.

Karaosmanoğlu, A., ve Özlem Gökakın, B. (2010). "Türkiye'de Sivil-Asker İlişkisinin Unutulan Boyutları", *International Relations/Uluslararasi Iliskiler, 7*(27).

Karatepe, Ş. (2009). *Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme*, İstanbul: İz Yayıncılık.

Larousse, B. (1986). *Sözlük ve Ansiklopedisi*, İstanbul: Gelmini Yy.

Lind, W. S. (1984). "The Case for Maneuver Doctrine", Ed: Clark vd., *The Defense Reform Debate: Issues and Analysis*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Linz J., ve Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: The John Hopkins University Press.

Linz, J. J. (1978). The Breakdown of Democratic Regimes in Latin America, *Der: Juan J. Linz ve Alfred Stepan*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Linz, J. J. (1990). "Transitions to Democracy" *Washington Quarterly*, *13*(3), 143-164.

Linz, J. J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Luckham, A. R. (1971). "A Comparative Typology of Civil- Military Relations", *Govermentan Oppositions*, 6(1), 5-35.

Macionis, J. J. (2012). *Sosyoloji*, Çev. Ed: Vildan Akar, Ankara: Nobel.

Markoff, J. (2010). "Demokrasiye Geçişler", Der: Janoski vd., *Siyaset Sosyolojisi, Ankara: Phoneix.*

Morris J. (1967). *The Military in The Politic Development of New Nations*, Chicago: Chicago University Press.

Morris, J. (1960). *The Professional Soldier*, Glencoe, IL: Free Press.

Niskanen, W. A. (1975). "Bureaucrats and Politicians", *Journal of Law and Economics*, 617-643.

Nordlinger, E. A. (1977). *Soldier in Politic*, New Jersey: Prentice Hall College Division.

O'Donell, G. A. (1994). "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, *5*(1), 55-69.

Odyakmaz, Z., Kaymak, Ü., ve Ercan, İ. (2011). *Anayasa Hukuku İdare Hukuku*, İstanbul: On İki Levha.

Okyanus Ansiklopedik Sözlük (1970). İstanbul: M.E. Matbaası.

Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt: III, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.

Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.

Ortaylı, İ. (2011). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, İstanbul: Alkın Yayınevi.

Öğün, S. S. (2003). "Türk Muhafazakârlığının Kültürel Politik Kökleri", *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce: Muhafazakârlık, 5*.

Öncül, R. (2000). *Eğitim ve Eğitim Bilimleri Sözlüğü,* İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.

Övgün, B. (2013). *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü*, İstanbul: Nika Yayın.

Özay, İ. (2002). *Gün Işığında Yönetim*, İstanbul: Alfa.

Özay, İ. H. (1996). Günışığında Yönetim, Alfa Basım Yayım Dağıtım.

Özcan, G. (2005). "Milli Güvenlik Kurulu", Ed: Ali Bayramoğlu ve Ahmet İnsel, *Almanak Türkiye 2006-2008 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, İstanbul: TESEV Yayınları.

Özçelik, A. S. (2011). "İdari Muhtariyet", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 32*(1), 3-17.

Özer, M. A. (2012). *Yeni Kamu Yönetimi*, Ankara: Barış Kitap Basım Yayım.

Öztürk, O. M. (2006). *Ordu ve Politika*, Ankara: Fark Yayınları.

Öztürk, S. (2008). "Üniversitelerin Yapısal ve İşlevsel Değişiminde Üniversite Özerkliğinin Yeniden Tanımlanması veya Özerklik Kavramı ve Üniversite Özerkliği", *Üniversite ve Toplum,* 6(4).

Pion-Berlin, D. (1992). "Military Autonomy and Emerging Democracies in South America", *Comparative Politics*, *25*(1), 83-102.

Pion-Berlin, D. (1995). The Armed Forces and Politics: Gains and Snares in Recent Scholarship, *Latin American Research Review*, *30*.

Pollitt, C. (1986). "Democracy and Bureaucracy", Ed: David Held ve Christopher Pollitt, *New Form of Democracy,* London: Sage Publications.

Przeworski, A. (1991). *Democracy and The Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York: Cambridge University Press.

Przeworski, A. (1992). The Games of Transition. *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, 105-152.

Pusat, D. (1996). *Ordu ve Siyaset: Militarizmin Tarihsel Sürekliliği*, İstanbul: Nam Yayıncılık.

Rose, R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*. Chatham: Chatham House Publishers.

Rustow, D. A. (1970). "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, 337-363.

Saran, M. U. (1995). "Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim", *Türk İdare Dergisi*, (408), 21-32.

Schedler, A. (1998). "What is Democratic Consolidation?", *Journal of Democracy*,*9*(2), 91-107.

Schedler, A. (2001). "Measuring Democratic Consolidation", *Studies in Comparative International Development,* 36(1).

Sennett, R. (2005). *Otorite,* Çev: Kamil Durand, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Serra, N. (2011). *Demokratikleşme Sürecinde Ordu: Silahlı Kuvvetlerin Reformu Üzerine Düşünceler,* Çev: Şahika Tokel, İstanbul: İletişim.

Sezen, S. (2009). "Kamu Yönetimi Reformları: Küresel Bir Düzenleme Mi", *Amme İdaresi Dergisi*, *42*(1), 23-41.

Sobacı, M. Z. (2009). *İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, Ankara: Turhan Kitabevi.

Stepan, A. C. (1988). *Rethinking Military Politics: Brazil and The Southern Cone*, New Jersey: Princeton University Press.

Sürgit, K. (1972). *Türkiye'de İdari Reform*, Ankara: TODAİE Yayını.

Tilly, C. (2001). *Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu*, İstanbul: İmge.

Tilly, C. (1994). "States and Nationalism in Europe, 1492 - 1992", *Theory and Society*, 23(1).

TODAİE (1972). İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (İYD), Ankara: TODAİE Yayını.

TODAİE (1991). Kamu Yönetimi Araştırma Raporu (KAYA), Ankara: TODAİE Yayını.

Tortop, N. (1996). *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Ankara: TODAİE Yayını, Yayın No: 263.

Tuğal, C. (2010). *Pasif Devrim: İslami Muhalefetin Düzenle Bütünleşmesi*, İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları.

Tuğal, C., ve Aydar, F. B. (2010). *Pasif Devrim: İslami Muhalefetin Düzenle Bütünleşmesi*, Koç Üniversitesi Yayınları.

Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma,* Ankara: TESAV.

Ulusoy, A., ve Akdemir, T. (2009). "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi", *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, *12*(21), 259-287.

Uzgel, I. (2009). "Ordu Dış Politikanın Neresinde?", Der: Ahmet İnsel ve Ali Bayramoğlu*, Bir Zümre, Bir Parti Türkiye'de Ordu,* İstanbul: Birikim Yayınları.

Ünsaldı, L. (2008). *Türkiye'de Asker ve Siyaset*. İstanbul: Kitap Yayınevi.

Valenzuela, J. S. (1989). "Labor Movements in Transitions to Democracy: A Framework for Analysis", *Comparative Politics*, 445-472.

Valenzuela, J. S. (1990). "*Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions"*, *Helen Kellogg Institute for International Studies,* 150, Indiana: University of Notre Dame.

Valenzuela, J. S. (1992). "Labour Movements and Political Systems: Some Variations", *The Future of Labour Movements*, 53-101.

Wallerstein, I. (1996). *Tarihsel Kapitalizm,* İstanbul: Metis.

Wulf, H. (2005). *Internationalizing and Privatizing War and Peace*, Palgrave Macmillan.

Yıldız, Ö. (2007). "Sivil Toplum Örgütleri,'Özerklik': Kavramsal Bir Açılım", *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, *6*(1), 53-58.

Yılmaz, E. (1996). *Hukuk Sözlüğü*, Ankara: Yetkin Yayınları.

İNTERNET KAYNAKLARI

(http://www.tsk.tr/3_basin_yayin_faaliyetleri/3_4_tsk_haberler/2014/tsk_haberler_10.htm), (Erişim Tarihi: 24.04.2014).

(http://www.tsk.tr/3_basin_yayin_faaliyetleri/3_4_tsk_haberler/2012/tsk_haberler_08.htm), (Erişim Tarihi: 24.04.2014).

(http://www.tsk.tr/3_basin_yayin_faaliyetleri/3_4_tsk_haberler/2014/tsk_haberler_20.htm), (Erişim Tarihi: 24.04.2014).

http://siyaset.milliyet.com.tr/valiye-super-etki/siyaset/detay/1728941/default.htm, (Erişim Tarihi: 24.04.2014).

http://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye_siyasi_tarihi#2000.27li_y.C4.B1llar, (Erişim Tarihi: 24.04.2014).

http://www.ankarastrateji.org/haber/pkk-kac-defa-ateskes-ilan-etti-611/, (Erişim Tarihi: 24.04.2014).

http://www.habervitrini.com/gundem/sozde-degil-ozde-laik-bir-cumhurbaskani-istiyorum-272944/, (Erişim Tarihi: 24.04.2014).

http://www.sabah.com.tr/Gundem/2013/11/28/yas-kis-donemi-toplantisi-sona-erdi, (Erişim Tarihi: 24.04.2014).

http://www.tsk.tr/3_basin_yayin_faaliyetleri/3_4_tsk_haberler/2014/tsk_haberler_11.htm), (Erişim Tarihi: 24.04.2014).

http://www4.cnnturk.com/2010/turkiye/06/28/gecmisten.bugune.pkk.ateskesleri/581570.0/, (Erişim Tarihi: 24.04.2014).

İnsel, A. "Pretoryen Güçler ve Rejim", Radikal, 22.02.2007 http://www.radikal.com.tr/ek_haber.php?ek=r2&haberno=6776, (Erişim Tarihi: 23.04.2014).

TDK (2007). Türkçede Batı Kökenli Kelimeler Sözlüğü, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bati&arama=kelime&guid=TDK.BATI.53453f6ef39b29.74986713, (Erişim Tarihi: 13.05.2014).

RESMİ KAYNAKLAR

1324 Sayılı Genelkurmay Başkanının Görev ve Yetkilerine Ait Kanun, RGT: 07.08.1970, 13572.

1325 Sayılı Milli Savunma Bakanlığı Görev ve Teşkilatı Hakkında Kanun, RGT: 07.08.1970, 13572.

2945 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu, RGT: 11.11.1983, 18218.

3388 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı Kanunu, RGT: 25.06.1987, 19498.

4566 Sayılı Harp Okulları Kanunu, RGT: 17.05.2000, 24052.

2955 Sayılı Gülhane Askeri Tıp Akademisi Kanunu, RGT: 19.11.1983, 18226.

3563 Sayılı Harp Akademileri Kanunu, RGT: 31.05.1989, 20181.

353 Sayılı Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu, RGT: 26.10.1963, 11541.

3238 Sayılı Savunma Sanayii Müsteşarlığının Kurulması ve 11 Temmuz 1939 Tarih Ve 3670 Sayılı Milli Piyango Teşkiline Dair Kanunun İki Maddesi İle 23 Ekim 1984 Tarih ve 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RGT: 13.11.1985, 18927.

926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, RGT: 10.08.1967, 12670.

1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanunu, RGT: 15.05.1971, 13837.

2935 Sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, RGT: 27.10.1983, 18204.

5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu, RGT: 12.10.2004, 25611.

EKLER

Ek-1: Anayasa Maddeleri

İKİNCİ BÖLÜM
Yürütme

II. Bakanlar Kurulu

İ. Millî Savunma

1. Başkomutanlık ve Genelkurmay Başkanlığı

MADDE 117- Başkomutanlık, Türkiye Büyük Millet Meclisinin manevî varlığından ayrılamaz ve Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur.

Millî güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı, Bakanlar Kurulu sorumludur.

Genelkurmay Başkanı; Silahlı Kuvvetlerin komutanı olup, savaşta Başkomutanlık görevlerini Cumhurbaşkanlığı namına yerine getirir.

Genelkurmay Başkanı, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine, Cumhurbaşkanınca atanır; görev ve yetkileri kanunla düzenlenir. Genelkurmay Başkanı, bu görev ve yetkilerinden dolayı Başbakana karşı sorumludur.

Millî Savunma Bakanlığının, Genelkurmay Başkanlığı ve Kuvvet Komutanlıkları ile görev ilişkileri ve yetki alanı kanunla düzenlenir.

2. Millî Güvenlik Kurulu

MADDE 118- (Değişik: 3/10/2001-4709/32 md.) Millî Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından kurulur.

Gündemin özelliğine göre Kurul toplantılarına ilgili bakan ve kişiler çağrılıp görüşleri alınabilir.

(Değişik: 3/10/2001-4709/32 md.) Millî Güvenlik Kurulu; Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca değerlendirilir.

Millî Güvenlik Kurulunun gündemi; Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca düzenlenir.

Cumhurbaşkanı katılamadığı zamanlar Millî Güvenlik Kurulu Başbakanın başkanlığında toplanır.

Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri kanunla düzenlenir.

III. Olağanüstü yönetim usulleri

A. Olağanüstü haller

1. Tabiî afet ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle olağanüstü hal ilânı

MADDE 119- Tabiî afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilân edebilir.

2. Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddî şekilde bozulması sebepleriyle olağanüstü hal ilânı

MADDE 120- Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddî belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddî şekilde bozulması hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilân edebilir.

…

B. Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali

MADDE 122- Anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelen ve olağanüstü hal ilânını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması sebepleriyle, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Millî Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra, süresi altı ayı aşmamak üzere yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde sıkıyönetim ilân edebilir. Bu karar, derhal Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi toplantı halinde değilse hemen toplantıya çağırılır. Türkiye Büyük Millet Meclisi gerekli gördüğü takdirde sıkıyönetim süresini kısaltabilir, uzatabilir veya sıkıyönetimi kaldırabilir.

Sıkıyönetim süresinde, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarabilir.

Bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Bunların Meclisce onaylanmasına ilişkin süre ve usul İçtüzükte belirlenir.

Sıkıyönetimin her defasında dört ayı aşmamak üzere uzatılması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kararına bağlıdır. Savaş hallerinde bu dört aylık süre aranmaz.

Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği, idare ile olan ilişkileri, hürriyetlerin nasıl kısıtlanacağı veya durdurulacağı ve savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi halinde vatandaşlar için getirilecek yükümlülükler kanunla düzenlenir.

Sıkıyönetim komutanları Genelkurmay Başkanlığına bağlı olarak görev yaparlar.

…

IV. İdare

A. İdarenin esasları

1. İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği

MADDE 123- İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.

…

3. Yükseköğretim kurumlarından özel hükümlere tâbi olanlar

MADDE 132- Türk Silahlı Kuvvetleri ve emniyet teşkilatına bağlı yükseköğretim kurumları özel kanunlarının hükümlerine tâbidir.

…

A. Mahkemelerin bağımsızlığı

MADDE 138- Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler.

Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.

Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.

…

H. Askerî yargı

MADDE 145 – (Değişik: 12/9/2010-5982/15 md.)

Askerî yargı, askerî mahkemeler ve disiplin mahkemeleri tarafından yürütülür. Bu mahkemeler; asker kişiler tarafından işlenen askerî suçlar ile bunların asker kişiler aleyhine veya askerlik hizmet ve görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevlidir. Devletin güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlara ait davalar her halde adliye mahkemelerinde görülür.

Savaş hali haricinde, asker olmayan kişiler askerî mahkemelerde yargılanamaz.

Askerî mahkemelerin savaş halinde hangi suçlar ve hangi kişiler bakımından yetkili oldukları; kuruluşları ve gerektiğinde bu mahkemelerde adlî yargı hâkim ve savcılarının görevlendirilmeleri kanunla düzenlenir.

Askerî yargı organlarının kuruluşu, işleyişi, askerî hâkimlerin özlük işleri, askerî savcılık görevlerini yapan askerî hâkimlerin görevli bulundukları komutanlıkla ilişkileri, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.

…

MADDE 148- (Değişik: 12/9/2010-5982/18 md.) Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler. Ancak, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılamaz.

Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı; Anayasa değişikliklerinde ise, teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlıdır. Şekil bakımından denetleme, Cumhurbaşkanınca veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin beşte biri tarafından istenebilir. Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılamaz; def'i yoluyla da ileri sürülemez.

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/18 md.) Herkes, Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Başvuruda bulunabilmek için olağan kanun yollarının tüketilmiş olması şarttır.

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/18 md.) Bireysel başvuruda, kanun yolunda gözetilmesi gereken hususlarda inceleme yapılamaz.

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/18 md.) Bireysel başvuruya ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.

(Değişik: 12/9/2010-5982/18 md.) Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanını, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanını, Bakanlar Kurulu üyelerini, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Başkan ve üyelerini, Başsavcılarını, Cumhuriyet Başsavcıvekilini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay Başkan ve üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar.

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/18 md.) Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ile Jandarma Genel Komutanı da görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divanda yargılanırlar.

Yüce Divanda, savcılık görevini Cumhuriyet Başsavcısı veya Cumhuriyet Başsavcıvekili yapar.

(Değişik: 12/9/2010-5982/18 md.) Yüce Divan kararlarına karşı yeniden inceleme başvurusu yapılabilir. Genel Kurulun yeniden inceleme sonucunda verdiği kararlar kesindir.

Anayasa Mahkemesi, Anayasa ile verilen diğer görevleri de yerine getirir.

…

D. Askerî Yargıtay

MADDE 156- Askerî Yargıtay, askerî mahkemelerden verilen karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Ayrıca, asker kişilerin kanunla gösterilen belli davalarına ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.

Askerî Yargıtay üyeleri birinci sınıf askerî hâkimler arasından Askerî Yargıtay Genel Kurulunun üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla her boş yer için göstereceği üçer aday içinden Cumhurbaşkanınca seçilir.

Askerî Yargıtay Başkanı, Başsavcısı, İkinci Başkanı ve daire başkanları Askerî Yargıtay üyeleri arasından rütbe ve kıdem sırasına göre atanırlar.

(Değişik: 12/9/2010-5982/20 md.) Askerî Yargıtayın kuruluşu, işleyişi, mensuplarının disiplin ve özlük işleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.

E. Askerî Yüksek İdare Mahkemesi

MADDE 157- Askerî Yüksek İdare Mahkemesi, askerî olmayan makamlarca tesis edilmiş olsa bile, asker kişileri ilgilendiren ve askerî hizmete ilişkin idarî işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkların yargı denetimini yapan ilk ve son derece mahkemesidir. Ancak, askerlik yükümlülüğünden doğan uyuşmazlıklarda ilgilinin asker kişi olması şartı aranmaz.

Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin askerî hâkim sınıfından olan üyeleri, mahkemenin bu sınıftan olan başkan ve üyeleri tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oy ile birinci sınıf askerî hâkimler arasından her boş yer için gösterilecek üç aday içinden; hâkim sınıfından olmayan üyeleri, rütbe ve nitelikleri kanunda gösterilen subaylar arasından, Genelkurmay Başkanlığınca her boş yer için gösterilecek üç aday içinden Cumhurbaşkanınca seçilir.

Askerî hâkim sınıfından olmayan üyelerin görev süresi en fazla dört yıldır.

Mahkemenin Başkanı, Başsavcı ve daire başkanları hâkim sınıfından olanlar arasından rütbe ve kıdem sırasına göre atanırlar.

(Değişik: 12/9/2010-5982/21 md.) Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin kuruluşu, işleyişi, yargılama usulleri, mensuplarının disiplin ve özlük işleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.

…

IV. Sayıştay

MADDE 160- (Değişik: 29/10/2005-5428/2 md.) Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idarî yargı yoluna başvurulamaz.

Vergi, benzeri malî yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır.

(Ek fıkra: 29/10/2005-5428/2 md.) Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.

(Mülga: 7/5/2004-5170/10 md.)

Ek-2: Genelkurmay Başkanının Görev ve Yetkilerine Ait Kanun

I – Kuruluş ve komutanlık:

Madde 1 – Silahlı Kuvvetlerin teşkilatı, kendi kuruluş ve kadrolarında gösterilir.

Genelkurmay Başkanı, barışta ve savaşta Silahlı Kuvvetlerin Komutanıdır.

II – Görev, yetki ve sorumluluk:

Madde 2 – Genelkurmay Başkanı, Silahlı Kuvvetlerin savaşa hazırlanmasında; personel, istihbarat, harekat, teşkilat, eğitim, öğretim ve lojistik hizmetlerine ait ilke ve öncelikler ile anaprogramlarını tespit eder.

Bunlardan;

a) İstihbarat, harekat, teşkilat, eğitim, öğretim ve tedarik dışındaki lojistik hizmetlerin Kara, Deniz, Hava Kuvvetleri komutanlıkları ve Genelkurmay Başkanlığına bağlı kuruluşlar ile uygulanmasını sağlar.

b) Personel hizmetleri, özel kanunlarına göre yürütülür.

c) Lojistik tedarik hizmetleri için, tespit etmiş olduğu ilke, öncelik ve anaprogramları, bu hizmetleri yürütecek olan, Milli Savunma Bakanlığına bildirir.

Madde 3 – Uluslararası yapılacak anlaşma ve andlaşmaların askeri yönlerinin tayininde ve uygulama esaslarının tespitinde Genelkurmay Başkanının mütalaası alınır. Gerektiğinde bu toplantılara katılır veya temsilci gönderir.

Madde 4 – Genelkurmay Başkanı; şahsen veya yetkili kılacağı kişi ve kuruluşlarla, görev ve yetkilerine ait konularda ilgili bakanlıklar, daireler ve kurumlar ile doğruca yazışma yapabilir ve temaslarda bulunabilir.

Madde 5 – Genelkurmay Başkanına özel kanunlar ile verilen görev ve yetkiler saklıdır.

Madde 6 – Genelkurmay Başkanı, hizmetlerin yürütülmesinde Milli Savunma Bakanlığı ile işbirliği yapar.

Madde 7 – Genelkurmay Başkanı görev ve yetkilerinden dolayı Başbakana karşı sorumludur.

III – Atanma :

Madde 8 – Genelkurmay Başkanı; Kara, Deniz veya Hava Kuvvetleri Komutanlığını yapmış general ve amiraller arasından, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca atanır.

Genelkurmay Başkanının başka bir göreve atanması veya emekliye ayrılması, atanmasındaki usule göre yapılır.

Genelkurmay Başkanlığının boşalması halinde, engeç 45 gün içinde atanma yapılır.

IV – Çeşitli hükümler:

Madde 9 – Diğer kanunların bu kanuna aykırı olan hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Ek-3: Milli Savunma Bakanlığı Görev ve Teşkilatı Hakkında Kanun

Kuruluş:

Madde 1 – Milli Savunma Bakanlığı; Bakanlık müsteşarı, yeteri kadar müsteşar yardımcısı ile Başkanlık, daire başkanlıkları ve Bakanlığa bağlı diğer kuruluşları ihtiva eder.

Bakanlıkça,Genelkurmay Başkanlığı ile koordineli olarak düzenlenecek bu teşkilat Silahlı Kuvvetler kuruluş ve kadrolarında gösterilir.

(Ek fıkra: 8/8/2011-KHK-649/43 md.) Bakanlıkta, sayısı yediyi geçmemek üzere Bakanlık Müşaviri, bir Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri ile bir Özel Kalem Müdürü atanabilir. Bunların kadroları Bakanlık merkez teşkilatında, Silahlı Kuvvetler kadrolarından ayrı olarak gösterilir.

Görev ve yetki :

Madde 2 – Milli Savunma Bakanının görevleri:

a) Milli Savunma görevlerinin siyasi, hukuki, sosyal, mali ve bütçe hizmetlerini,

b) Silahlı Kuvvetlerin Bakanlar Kurulunca kararlaştırılacak savunma politikası çerçevesinde, Genelkurmay Başkanlığı tarafından tespit olunacak ilke, öncelik ve anaprogramlarına göre:

(1) Barışta ve savaşta asker alma hizmetlerini,

(2) Silah, araç, gereç ve her çeşit lojistik ihtiyaç maddelerinin tedariki hizmetlerini,

(3) Harb sanayii hizmetlerini,

(4) Sağlık ve veteriner hizmetlerini,

(5) İnşaat, Emlak, İskan ve Enmrastrüktür hizmetlerini,

c) Mali ve mal hesap teftiş hizmetlerini, yürütmektir.

Personel işlemleri:

Madde 3 – Silahlı Kuvvetler personel hizmetleri özel kanunlarına göre yürütülür.

Görevlerin yürütülmesi:

Madde 4 – (Değişik : 25/4/1972 - 1583/1 md.)

Milli Savunma Bakanı bu görevleri;müşteşarlık teşkilatı ve Bakanlığa bağlı diğer kuruluşlar ile Kara, Deniz, Hava Kuvvetleri Komutanlıkları vasıtasiyle yerine getirir.

Çeşitli hükümler:

Madde 5 – Diğer kanunlarla Milli Savunma Bakanlığına verilen görev ve yetkiler ile askeri yargı organları hakkındaki özel kanun hükümleri saklıdır.

İşbirliği:

Madde 6 – (Değişik : 25/4/1972 - 1583/1 md.)

Silahlı Kuvvetler hizmetlerinin tam bir bütünlük ve beraberlik içinde yürütülmesi amaciyle Milli Savunma Bakanlığı,Genelkurmay Başkanlığı ile sıkı bir işbirliği ve beraberliği içinde çalışır.

Her iki makam, görev ve yetkileri icabı Kuvvet Komutanlıkları, diğer makamlar ve kurumlarla yaptıkları önemli ve ilgili yazışmalardan karşılıklı olarak birbirlerine bilgi verirler.

Madde 7 – 5398 sayılı Kanun ile diğer kanunların bu kanuna aykırı hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Ek 4: Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu

Amaç

Madde 1 – Bu Kanunun amacı; Milli Güvenlik Kurulunun kuruluş, görev, çalışma esas ve usulleri ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilat, görev, yetki, çalışma esas ve usullerini düzenlemektir.

Tanımlar

Madde 2 – Bu Kanunda geçen,

a) Milli Güvenlik; Devletin anayasal düzeninin, milli varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanmasını,

b) Devletin Milli Güvenlik Siyaseti; milli güvenliğin sağlanması ve milli hedeflere ulaşılması amacı ile Milli Güvenlik Kurulunun belirlediği görüşler dahilinde, Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilen iç, dış ve savunma hareket tarzlarına ait esasları kapsayan siyaseti,

İfade eder.

İKİNCİ KISIM
Milli Güvenlik Kurulu

BİRİNCİ BÖLÜM
Kuruluş ve Görevler

Kuruluş

Madde 3 – Anayasanın 118 inci maddesi gereğince Milli Güvenlik Kurulu kurulmuştur.

(Değişik: 15/1/2003-4789/1 md.) Millî Güvenlik Kurulu, Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları, Adalet,Millî Savunma,İçişleri, Dışişleri bakanları, Kara, Deniz ve Hava kuvvetleri komutanları ve Jandarma Genel Komutanından oluşur.

Kurul toplantılarına üyeler dışında, gündemin özelliğine göre ilgili bakan ve kişiler de çağrılarak bilgi ve görüş alınabilir.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri toplantılara katılır, fakat oylamaya katılamaz.

Görevler

Madde 4 – (Değişik: 30/7/2003-4963/24 md.)

Millî Güvenlik Kurulu, 2 nci maddede belirtilen millî güvenlik ve Devletin millî güvenlik siyasetine ilişkin tanımlar çerçevesinde Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili konularda tavsiye kararları alır ve gerekli koordinasyonun sağlanması için görüş tespit eder; bu tavsiye kararlarını ve görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir ve kanunlarla verilen görevleri yerine getirir. Başbakan, Millî Güvenlik Kurulunun tavsiye kararlarının ve görüşlerinin değerlendirilmek üzere Bakanlar Kuruluna sunulması ve Bakanlar Kurulunda kabulü halinde bu tavsiye kararlarının uygulanmasının koordinasyonu ve izlenmesi için bir Başbakan yardımcısını görevlendirebilir.

İKİNCİ BÖLÜM
Çalışma Usulleri

Kurulun toplanması

Madde 5 – (Değişik birinci fıkra: 30/7/2003-4963/25 md.) Kurul, iki ayda bir toplanır. Gerektiğinde Kurul, Başbakanın teklifi üzerine veya doğrudan Cumhurbaşkanının çağrısı ile de toplanır.

Kurul toplantıları Cumhurbaşkanının başkanlığında yapılır. Cumhurbaşkanının katılmadığı zamanlar Kurula Başbakan başkanlık eder.

Gündem

Madde 6 – Kurulun gündemi Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenir. Gündemin hazırlanmasında Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınır.

Kurul üyesi bakanlar ile diğer bakanların gündeme girmesini istedikleri konular, Başbakanın da görüşünü alarak Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri vasıtasıyla Cumhurbaşkanına iletilir.

Kararlar

Madde 7 – Kurul, kararlarını çoğunlukla alır. Eşitlik halinde Kurul Başkanının bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır.

Kurul kararları, Cumhurbaşkanına ve Bakanlar Kurulunda görüşülmek üzere Başbakanlığa, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği tarafından gönderilir.

Kararların Bakanlar Kurulunda görüşülmesi

Madde 8 – Milli Güvenlik Kurulu kararları, Başbakan tarafından Bakanlar Kurulu gündemine öncelikle alınmak suretiyle görüşülür ve gerekli kararlar alınır.

Kararların dağıtım ve takibi

Madde 9 – (Mülga: 30/7/2003-4963/35 md.)

Görüşme tutanakları

Madde 10 – Milli Güvenlik Kurulu toplantılarında yapılan görüşmeler, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği görevlileri tarafından usulüne uygun şekilde tutanakla tespit edilir.

Kararların asılları ve görüşme tutanakları Genel Sekreterlikte saklanır. Tutanaklar ve görüşmeler açıklanamaz ve yayınlanamaz. Kararlar Milli Güvenlik Kurulunun vereceği karara göre açıklanabilir veya yayınlanabilir.

ÜÇÜNCÜ KISIM
Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği
BİRİNCİ BÖLÜM
Kuruluş ve Teşkilat

Genel Sekreterlik

Madde 11 – Başbakana bağlı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği teşkilatı kurulmuştur.

Genel Sekreterliğin birimleri

Madde 12 – Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği; Genel Sekreter, Genel Sekreter yardımcıları, Genel Sekreterlik bürosu ile aşağıda belirtilen birimlerden oluşur.

a) Hukuk Müşavirliği,

b) Ana Hizmet Birimleri başkanlıkları,

c) Personel ve İdari İşler Dairesi Başkanlığı.

Ana Hizmet Birimleri başkanlıkları Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterinin teklifi ve Başbakanın onayı ile kurulur.

Ana Hizmet Birimleri dışında gerekli görüldüğünde görevleri ve hizmet süreleri belirtilmek kaydıyla Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterinin teklifi ve Başbakanın onayı ile geçici hizmet birimleri, özel ihtisas ve araştırma komisyonları, Genel Sekreterlik Teşkilatı içinde veya dışında özel eğitim, planlama ve uygulama birimleri kurulabilir. Bunların hizmet ve çalışma sürelerinin uzatılması aynı usule bağlıdır.

Genel Sekreterlik birimlerinin kuruluş, görev ve yetkileri ile diğer hususlar yönetmelikle düzenlenir.

İKİNCİ BÖLÜM
Görev ve Yetkiler

Genel Sekreterliğin görev ve yetkileri

Madde 13- (Değişik: 30/7/2003-4963/26 md.)

Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği;

a) Millî Güvenlik Kurulunun sekreterlik hizmetlerini yürütür,

b) Millî Güvenlik Kurulunca ve kanunlarla verilen görevleri yerine getirir.

Genel Sekreterliğin yetkileri

Madde 14 – (Mülga: 30/7/2003-4963/35 md.)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
Personel

Genel Sekreter

Madde 15 – (Değişik: 30/7/2003-4963/27 md.)

Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanır. Söz konusu atamanın, Türk Silâhlı Kuvvetleri mensupları arasından yapılmasının öngörülmesi hâlinde Genelkurmay Başkanının olumlu görüşü alınır.

Diğer personel

Madde 16 – Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği teşkilatında görev alacak personel;

a) Genel Sekreterlik kadrolarına atanacaklardan,

b) Sözleşmeli personelden,

c) Silahlı Kuvvetlerden Genel Sekreterlikte görevlendirileceklerden,

d) 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanunun 4 üncü maddesi kapsamına giren kurum ve kuruluşların personelinden, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterinin teklifi ve Başbakanın onayı ile Genel Sekreterlikte görevlendirilenlerden,

Oluşur.

(Değişik ikinci fıkra: 11/10/2011-KHK-666/5 md.) Genel Sekreterlikte genel sekreter, genel sekreter yardımcısı, daire başkanı, 1 inci hukuk müşaviri ve müşavir kadrolarına müşterek kararla, diğer kadrolardan 1 ila 4 üncü dereceli kadrolara Genel Sekreterin teklifi üzerine Başbakanın onayı ile 5 ila 15 inci dereceli kadrolara Genel Sekreterin onayı ile atama yapılır.

Genel Sekreterlik kadrolarında görevli personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına atanmasına ihtiyaç duyulması halinde atamaya ilişkin talep Başbakanlığa bildirilir. Başbakanlık bunların atanacakları kurum ve kuruluşları tespit eder. İlgili kurum ve kuruluşlar atama işlemlerini genel hükümlere göre yaparlar.

(Mülga son fıkra: 10/12/2003 - 5017/1 md.)

Özel hükümler

Madde 17 – Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği personeli aşağıdaki özel hükümler dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir.

(Değişik ikinci fıkra: 11/10/2011-KHK-666/5 md.) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği kadroları genel hükümlere uygun olarak Genel Sekreterin teklifi ve Başbakanın onayı ile ihdas edilir veya kaldırılır.

(Mülga üçüncü fıkra: 11/10/2011-KHK-666/5 md.)

Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında olup, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde görevlendirilecekler, Genelkurmay Başkanlığı ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğince müştereken tespit edilir. Subay ve astsubayların Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde görevlendirilmelerinde 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununa göre işlem yapılır.

160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanunun 4 üncü maddesi kapsamına giren kurum ve kuruluşların personelinden çalıştırılmalarına ihtiyaç duyulanlar, esas görevlerine ait bütün hakları saklı kalmak, aylık ve diğer özlük haklarını da bağlı bulundukları yerlerden almak ve disiplin, izin ve sicil bakımlarından Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğine bağlı bulunmak şartıyla Başbakan tarafından gerekli görüldüğü sürece bu teşkilatta çalıştırılabilir.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde yukarıdaki 4 ve 5 inci fıkralara göre görevlendirilen personele, kendi kurumlarınca ödenen zam ve tazminatlar toplamı, Genel Sekreterlikteki emsali personele üçüncü fıkra uyarınca yapılan ödemeler toplamından az olduğu takdirde aradaki fark bu personele Genel Sekreterlik bütçesinden tazminat olarak ödenir.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalıştırılacak sözleşmeli personelde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesindeki şartlar aranmaz. Bunların istihdam şekli, sözleşme esasları, Bakanlar Kurulunca tespit edilecek tavanı aşmamak üzere

alacakları en az ve en çok ücretleri ile sosyal haklarına ait esaslar yönetmelikle düzenlenir. **(Ek : 8/4/1990 - KHK - 417/1 md.)** Sözleşme ile çalıştırılacak personel, istekleri üzerine T.C. Emekli Sandığı ile ilgilendirilirler.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği personelinden, Genel Sekreterin teklifi ve Başbakanın onayı ile gerekli görülenlere 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu gereğince giyecek yardımı yapılır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Çalışma Usulleri ve Çeşitli Hükümler

Çalışma düzeni

Madde 18 – Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, bu Kanun ile diğer kanun ve mevzuatla verilen görevleri kendi teşkilatı ve gerektiğinde diğer bakanlık, kurum ve kuruluşlarla da müştereken yürütür.

İç çalışma düzeni ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin bakanlık, kurum ve kuruluşlarla çalışma ve ilişkileri yönetmelikle düzenlenir.

Bilgi ve belgeler

Madde 19 – (Mülga: 30/7/2003-4963/35 md.)

Genel Sekreterlik bütçesi

Madde 20 – Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Genel Bütçeye dahildir. Gizli hizmet giderleri için bütçeye ayrıca ödenek konulur. Genel Sekreter bu ödeneğin sarfından Başbakana karşı sorumludur.

Yönetmelik

Madde 21 – Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin esas ve usuller ile kanunda belirtilen konular Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği tarafından hazırlanarak, Milli Güvenlik Kurulunda görüşülen ve Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen (....)[1] bir yönetmelikle düzenlenir.

Bu yönetmelik Kanunun yayımı tarihinden itibaren üç ay içerisinde hazırlanarak yürürlüğe konur.

Ek-5: Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı Kanunu

Madde 1 – Bu Kanunun amacı; milli harp sanayimizin geliştirilmesi, yeni harp sanayi dallarının kurulması, harp silah araç ve gereçlerinin satın alınması suretiyle Türk Silahlı Kuvvetlerinin savaş gücünün artırılmasına katkıda bulunmak üzere Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı'nın kurulmasını sağlamaktır.

Madde 2 – Bu Kanunla Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı kurulur.

Vakfın kurucuları; Milli Savunma Bakanı, Genelkurmay 2 nci Başkanı, Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarı ve Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanıdır.

Vakfın senedi, Milli Savunma Bakanı tarafından Türk Kanunu Medenisindeki hükümlere göre tescil ettirilir.

Bu amaçla başka bir vakıf kurulamaz.

Madde 3 – Bu Kanunla kurulan Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı;

a) Kurumlar vergisinden (iktisadi işletmeler hariç),

b) Yapılacak bağış ve yardımlar sebebiyle veraset ve intikal vergisinden,

c) Yapılacak her türlü muameleler dolayısıyla damga vergisinden,

Muaftır.

Vakfa yapılacak bağış ve yardımlar; her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır. Bu bağış ve yardımlar, kurumlar ve gelir vergisi matrahından indirilebilir.

Vakıf, bu tarihe kadar Türk Kara Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı, Türk Hava Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı, Türk Deniz Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı ve Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınan vakıflara diğer kanunlar ile tanınan vergi, resim, harç muafiyet ve istisnalarından da aynen yararlanır.

Ek-6: Harp Okulları Kanunu

BİRİNCİ BÖLÜM
Amaç, Kapsam ve Tanımlar

Amaç

Madde – 1 Bu Kanunun amacı, Türk Silâhlı Kuvvetleri harp okullarındaki yükseköğretimle ilgili amaç ve ilkeleri belirlemek, harp okullarının teşkilâtlanmasını, görev ve sorumluluklarını, eğitim, öğretim, araştırma, yayın, öğretim elemanları ve öğrencilerle ilgili esasları düzenlemektir.

Kapsam

Madde 2 – Bu Kanun, Türk Silâhlı Kuvvetleri harp okullarını, bunlara bağlı eğitim-öğretim kurumlarını ve bunlarla ilgili faaliyet ve esasları kapsar.

Tanımlar

Madde 3 – Bu Kanunda geçen kavram ve terimler şunlardır :

d) Harp okulu: Kara Harp Okulu, Deniz Harp Okulu ve Hava Harp Okulu olup, kuvvet komutanlıklarının kuruluşunda, Atatürk ilkelerine bağlı ve askeri değerleri haiz muvazzaf subay yetiştiren; lisans ve lisans üstü düzeyde eğitim ve öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapan, bilimsel özerkliğe sahip bir yükseköğretim kurumudur.

g) Öğretim üyeleri: Harp okullarında devamlı veya geçici olarak görevlendirilen asker veya sivil, Türk veya yabancı uyruklu profesör, doçent ve yardımcı doçentlerdir.

İKİNCİ BÖLÜM
Genel Hükümler

Harp okullarının amacı

Madde 4 – 4.1.1961 tarihli ve 211 sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununda belirtilen asker kişilerde bulunması gerekli niteliklere sahip, liderlik özellikleri gelişmiş, yeterli fiziki yeteneğe sahip, ilgili kuvvet komutanlığının ihtiyacına göre belirlenen bilim dallarında lisans eğitim ve öğretimini görmüş muvazzaf subay yetiştirmek ve ilgili kuvvet komutanlığının ihtiyaç duyması halinde lisans üstü eğitim ve öğretim sağlamaktır.

Ana ilkeler

Madde 5 – Harp okullarında eğitim ve öğretimin plânlanmasında, programlanmasında ve uygulanmasında aşağıdaki ana ilkeler göz önünde bulundurulur:

c) Eğitim-öğretim plân ve programları, çağdaş, bilimsel ve teknolojik esaslara, ülke ve ilgili kuvvetlerin ihtiyaçlarına ve ayrıca öğrencinin lisans üstü düzeyde eğitim ve öğretim almasına imkân sağlayacak şekilde hazırlanır. Kuvvet komutanlıklarınca sürekli olarak geliştirilen bu plân ve programların koordinasyonu Genelkurmay Başkanlığınca yapılır.

Kuruluş

Madde 6 – Harp okullarının kadro ve kuruluşları, ilgili kuvvet komutanlıklarınca hazırlanır ve Genelkurmay Başkanlığınca onaylanır.

Görev

Madde 7 – Harp okullarının görevleri :

a) 4 üncü ve 5 inci maddelerde belirtilen amaç, nitelik ve kuvvet komutanlıklarının görev ve sorumluluklarına uygun olarak; temel bilimler, mühendislik ve sosyal bilim alanlarından birinde lisans düzeyinde bilgi ve beceriye sahip, mezuniyetten sonra temel eğitim ve öğrenimini müteakip verilecek görevleri yapabilecek, emrindeki personeli ve/veya birliği eğitebilecek ve yönetebilecek muvazzaf subay yetiştirmek,

b) İlgili kuvvet komutanlığının ihtiyaç ve gerek görmesi halinde; bünyesinde teşkil edilecek enstitü veya enstitülerde muvazzaf subaylar ile Genelkurmay Başkanlığınca uygun görülmesi halinde aynı eğitim ve öğretim düzeyindeki sivil kişilere, ilgili bilimdallarında lisans üstü eğitim ve öğretim vermektir.

Doçentliğe atanma

Madde 19 – Doçentliğe atanmak için; 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunundaki doçentliğe yükseltilme şartlarını yerine getirmek ve Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında

görevli personel için hakkında müspet nitelik belgesi doldurulmuş olmak gereklidir. Harp okulu komutanlıklarınca tespit edilen açık doçentlik kadroları, isteklileri tespit etmek amacıyla her yıl ilgili kuvvet komutanlıklarınca ilan edilir. Kuvvet komutanlığınca adaylığı uygun görülen istekliler harp okulu komutanlığına bildirilir. Harp Okulu Komutanı, dekan veya enstitü müdürü başkanlığında ilgili bölüm başkanıyla okul içinden veya dışından ilgili ana bilim veya yan bilim dalından üç profesörden oluşan bir kurul teşkil ettirerek, bu kuruldan adayların her biri hakkında yazılı mütalaa ister. Harp Okulu Komutanı, kendi görüşünü de belirterek atanmanın sağlanması için ilgili kuvvet komutanlığına öneride bulunur. Genelkurmay Başkanlığınca da atanması uygun bulunanların atamaları ilgili kuvvet komutanlığınca yapılır. Doçentlik kadrosuna önermede ve atamada askerî personele öncelik verilir.

Profesörlüğe yükselme ve atanma

Madde 20 – Profesörlüğe yükselebilmek için; 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunundaki profesörlüğe yükseltilme şartlarını yerine getirmek ve Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında görevli personel için hakkında müspet nitelik belgesi doldurulmuş olmak gereklidir. Harp okulu komutanlığınca tespit edilen açık profesörlük kadroları, isteklileri tespit etmek amacıyla her yıl ilgili kuvvet komutanlıklarınca ilan edilir.

Başvuran adayların durumlarını incelemek üzere, ilgili kuvvet komutanlığınca; Harp Okulu Komutanı başkanlığında, dekan veya enstitü müdürü ile seçilecek beş profesörden oluşan bir kurul teşkil edilir. Profesörlerden üçü, Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenecek bir üniversiteden, ikisi ise harp okulundan olmak üzere yedi kişiden oluşur. Bunlardan birinin profesör kadrosunun açık olduğu bölümden, birinin o bölümün dışından, birinin ise ilgili bilim alanından olması şartı aranır.

Bu kurulun değerlendirme neticesi, ilgili kuvvet komutanlığınca görüşü alınmak üzere Yükseköğretim Kuruluna gönderilir. Atama, Yükseköğretim Kurulunun olumlu görüş bildirdiği ve Genelkurmay Başkanlığının da uygun bulduğu adaylar arasından,ilgili kuvvet komutanlığınca yapılır. Profesörlük kadrosuna önermede ve atamada askerî personele öncelik verilir.

Ek-7: Gülhane Askeri Tıp Akademisi Kanunu

Madde 3 – Bu Kanunda geçen kavram ve terimler şunlardır:

a) Gülhane Askeri Tıp Akademisi: Genelkurmay Başkanlığının kuruluşunda, bilimsel özerkliğe sahip, Atatürk ilkelerine bağlı, milli şuur ve disiplini görev bilen, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sağlık bilimleri alanında en yüksek danışma organı olan; lisans ve lisansüstü düzeyde eğitim ve öğretim, bilimsel araştırma ve yayım yapan, Türk Silahlı Kuvvetlerine muvazzaf askeri tabip ve gerektiğinde diğer sağlık bilimleri alanında askeri personel yetiştiren; kendisine ve bünyesindeki Askeri Tıp Fakültesine enstitü, yüksekokul ve benzeri kuruluşlar, eğitim hastaneleri ile diğer eğitim ve öğretim kurumları bağlanabilen ve Genelkurmay Başkanlığının gerek gördüğü sağlıkla ilgili eğitim ve öğretimi de yaptıran bir yükseköğretim kurumudur.

b) **(Mülga : 13/5/1986 - 3287/4 md.)**

c) Askeri Eğitim Hastanesi: Gülhane Askeri Tıp Akademisi Komutanlığının önerisi ve Genelkurmay Başkanlığının onayı ile vazifelendirilen, 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç hizmet Kanununun ve Yönetmeliğinin öngördüğü personelin muayene ve tedavilerinin, tıpta uzmanlık öğreniminde bulunan askeri tabipler ile diğer sağlık personelinin eğitimlerinin ve bu eğitim ile ilgili klinik ve laboratuvar çalışmalarının yapıldığı, Türk Silahlı Kuvvetleri Kuruluş ve kadroların-da gösterilen hastanelerdir.

Kuruluş:

Madde 6 – Gülhane Askeri Tıp Akademisi; Sağlık Bilimleri Enstitüsü Askeri Tıp Fakültesi, eğitim hastaneleri ve gerektiğinde kurulacak olan sağlık bilimleri ile ilgili diğer eğitim ve öğretim kurumlarından oluşur. Gülhane Askeri Tıp Akademisi ve bağlı birimlerinin teşkilatı, Türk Silahlı Kuvvetleri kuruluş ve kadrolarında gösterilir.

Madde 21 – (Değişik : 6/7/2000-KHK-604/15 md.; Aynen kabül: 10/5/2006-5498/15 md.)

Gülhane Askerî Tıp Akademisinde açık bulunan doçentlik kadroları; isteklilerin başvurması için Genelkurmay Başkanlığınca ilân edilir. Genelkurmay Başkanlığı, biri Gülhane Askerî Tıp Akademisindeki doçentlik kadrolarının boş olduğu birimin yöneticisi, diğerleri o birimin dışından olmak üzere, üç profesör tespit ederek bunlardan, adayların her biri hakkında yazılı mütalaa ister. Gülhane Askerî Tıp Akademisi Komutanı, profesörlerin adaylar hakkında mütalaalarına fakülte dekanı, eğitim hastahanesi komutanı, yüksekokul müdürü ve enstitü müdürünün adaylar hakkındaki görüşlerini alarak hazırlayacağı kendi mütalaasını da ekleyerek, önerilen kadro miktarı kadarının atanması için Genelkurmay Başkanlığına teklifte bulunur. Genelkurmay Başkanlığı, yapacağı değerlendirmeyi müteakip, uygun olanları boş doçentlik kadrolarına atar. Doçent kadrosuna atamada askerî personele öncelik verilir.

Doçentliğe atamada aranacak şartlar şunlardır:

a) Doçentlik unvanını almış olmak.

b) En az üç yıl yardımcı doçentlik kadrosunda çalışmış olmak.

c) Bu Kanunun 19 uncu maddesinin dördüncü fıkrasının (e), (f), (g) ve (h) bentlerinde yazılı olan nitelikleri haiz olmak.

Madde 22 – (Değişik : 6/7/2000-KHK-604/16 md.; Aynen kabül: 10/5/2006-5498/16 md.)

Profesörlüğe yükselme ve atamada aranacak şartlar şunlardır:

a) Profesörlüğe yükselebilmek için;

1. Doçentlik unvanını aldıktan sonra en az iki yılı Gülhane Askerî Tıp Akademisinde olmak üzere beş yıl ilgili bilim alanında çalışmış olmak,

2. Bu Kanunun 19 uncu maddesinin dördüncü fıkrasının (e), (f), (g) ve (h) bentlerinde yazılı olan nitelikleri haiz olmak,

3. Birisi başlıca araştırma eseri olarak belirtilmiş olmak kaydıyla, ilgili bilim alanında uygulamaya yönelik çalışmalar ve uluslararası düzeyde orijinal yayınlar yapmış olmak,

gerekir.

Profesörlük kadrosuna atama yapılmadan profesörlüğe yükseltilme yapılmış sayılamaz.

b) Profesörlük kadrosuna atama ile ilgili usûl ve esaslar şunlardır:

1. Gülhane Askerî Tıp Akademisi profesörlük kadrosu boşaldığında Genelkurmay Başkanlığı; boş kadroları, bilim dallarını ve adaylarda aranan nitelikleri ilân eder.

2. Birinci fıkranın (a) bendinde öngörülen şartları haiz adaylar Genelkurmay Başkanlığına başvurur.

3. Genelkurmay Başkanlığı, müracaat eden doçentlerin bilimsel çalışmalarının; Gülhane Askerî Tıp Akademisi Komutanı, biri Dekan ve biri de ilgili bölüm başkanı tarafından seçilecek üç profesörden oluşan ve çalışma esasları yönetmelikte belirtilecek olan Ön Değerlendirme Komitesi tarafından incelenmesini Gülhane Askerî Tıp Akademisi Komutanlığından ister.

4. Ön Değerlendirme Komitesi; adayın müracaat ettiği kadroya asgarî uygunluğunu, araştırma yönünü, ders verme deneyimini ve başarısını, akademik, idarî ve meslekî hizmetleri konularındaki yeterliliğini değerlendirerek ayrıntılı bir rapor hazırlar. Fakülte Dekanı, eğitim hastahanesi komutanı, yüksekokul müdürü ve enstitü müdürü Komite raporuna kendi görüşünü de ekleyerek Gülhane Askerî Tıp Akademisi Komutanına gönderir. Gülhane Askerî Tıp Akademisi Komutanı; bu görüşleri dikkate alarak kendi mütalaasını hazırlar ve bu mütalaası ile birlikte Komite raporunu Genelkurmay Başkanlığına gönderir.

5. Genelkurmay Başkanlığı; başvuruda bulunan doçentlerin durumlarını incelemek üzere, biri profesör kadrosunun açık olduğu birimden, biri o birimin dışından, üçü de Yükseköğretim Kurulunca görevlendirilecek beş profesörü tespit eder ve adayların bilimsel araştırmalarını içeren dosyalarını göndererek yazılı mütalaa ister. Bu profesörler, adayların eserlerini bilimsel açıdan inceleyerek rapor yazar ve kadroya atanacak birden fazla aday varsa tercihlerini bildirirler.

6. **(Değişik: 5/2/2009-5837/30 md.)** Genelkurmay Başkanlığı, bu profesörlerin adaylar hakkındaki mütalaalarını ve adayın bilimsel araştırmalarını içeren diğer dosyasını Yükseköğretim Kuruluna gönderir. Genelkurmay Başkanlığı, Yükseköğretim Kurulunun olumlu görüşünü de dikkate alarak, yapacağı değerlendirmeyi müteakip, önerilen adaylardan uygun olanları boş profesörlük kadrolarına atar. Profesör kadrosuna atamada asker doçentlere öncelik verilir.

7. Gülhane Askerî Tıp Akademisi ve bağlı birimlerindeki boş profesörlük kadrolarına, yönetmelikte belirtilen esaslar dahilinde, sivil profesörler de atanabilir.

Ek-8: Harp Akademileri Kanunu

Madde 2 – Bu Kanunda geçen;

a) **(Değişik: 5/2/2003 – 4805/1 md.)** Harp Akademileri : Genelkurmay Başkanlığı kuruluşunda lisans üstü düzeyde akademik eğitim-öğretim yapan, Silâhlı Kuvvetlere Komutanlık ve Karargâh Subaylığı niteliklerine sahip kurmay subay yetiştiren, kurmay subaylara müşterek ve birleşik karargâh ve birliklerin faaliyetlerini yönetecek tarzda öğrenim yaptıran, Silâhlı Kuvvetlerde, kamu yönetiminde ve gerektiğinde özel kesimde görevli üst kademe yöneticilerine millî güvenlik konularında bilgi ve yetenek kazandıran, stratejik konularda bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapan bir bilim ve ihtisas kuruluşudur.

Kuruluş ve Kadro

Madde 3 – (Değişik: 11/6/2008-5771/1 md.)

Harp Akademileri Komutanlığı, Genelkurmay Başkanlığına bağlı olup, aşağıdaki birimlerden oluşur:

a) Kuvvet Harp Akademileri;

1) Kara Harp Akademisi,

2) Deniz Harp Akademisi,

3) Hava Harp Akademisi.

b) **(Değişik: 26/6/2012-6336/1 md.)** Silahlı Kuvvetler Yüksek Sevk ve İdare Akademisi,

c) **(Mülga: 26/6/2012-6336/1 md.)**

ç) Enstitüler,

d) İhtiyaca göre, Genelkurmay Başkanlığınca teşkil edilecek diğer eğitim ve öğretim birimleri,

e) Harp Akademileri Komutanlığına bağlı birlik ve kurumlar.

Gerektiğinde bu birimlerin birkaçı bir komutanlık altında birleştirilebilir.

Harp Akademilerinin kuruluş ve kadroları, Türk Silâhlı Kuvvetleri kuruluş ve kadrolarında gösterilir.

Ek-9: Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu

Mahkeme kuruluşu:

Madde 2 – (Değişik: 19/6/2010-6000/1 md.)

Askerî mahkemeler, bu Kanunda aksi yazılı olmadıkça üç askeri hakimden kurulur.

Askerî mahkeme kurulunda bulunanların en kıdemlisi, mahkeme başkanlığı görevini yapar.

Subay üyelerin nitelikleri:

Madde 3 – (Mülga: 19/6/2010-6000/7 md.)

Madde 9 – Askeri mahkemeler kanunlarda aksi yazılı olmadıkça, asker kişilerin askeri olan suçları ile bunların asker kişiler aleyhine (…) yahut askerlik hizmet ve görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevlidirler.

General ve amirallerin yargılanması:

Madde 15 – General ve amirallerin askeri mahkemelere tabi suçlarından dolayı yargılanmaları Genelkurmay Başkanlığı nezdinde kurulan askeri mahkemede yapılır.

Yüce Divanda yargılanacak asker kişilerle ilgili soruşturma usulü:

Madde 15/A – (Ek: 11/2/2014-6519/ 61 md.)

Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri komutanları ile Jandarma Genel Komutanı, görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divanda yargılanırlar.

Bu suçlardan dolayı soruşturma açılmasına, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri komutanları hakkında Başbakan, Jandarma Genel Komutanı hakkında İçişleri Bakanı karar verir.

Bu suçlara ilişkin herhangi bir ihbar veya şikayet aldıklarında veya böyle bir durumu öğrendiklerinde, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri komutanları hakkında Başbakan, Jandarma Genel Komutanı hakkında İçişleri Bakanı, araştırma, gerekiyorsa ön inceleme yaptırarak soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine karar verir. Soruşturma izni verilmiş bulunanlar izin vermeye yetkili merci tarafından soruşturmanın emniyeti ve sıhhatli olarak devam etmesi amacıyla geçici süre ile görevden uzaklaştırılabilir. Anılan kararlara karşı ilgililer on gün içinde Cumhurbaşkanlığına itiraz edebilirler. İtiraz üzerine Cumhurbaşkanı tarafından verilen karar kesindir.

İsimsiz, imzasız, adressiz yahut takma adla yapıldığı anlaşılan ya da belli bir olayı ve nedeni içermeyen, delilleri ve dayanakları gösterilmeyen ihbar ve şikayetler işleme konulmaz.

Araştırma veya ön inceleme, izin vermeye yetkili merci tarafından bizzat yapılabileceği gibi, görevlendireceği denetim elemanları eliyle de yaptırılabilir. Bu şekilde görevlendirilen kişiler, 2/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunda ön inceleme ile görevlendirilen kişilere tanınan yetkilere sahiptir.

Soruşturma izni verilmemesi kararı hakkında ilgililer tarafından yapılan itirazın Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilmesi veya soruşturma izni verilmesi kararına karşı süresi içinde itiraz edilmemesi ya da bu itirazın Cumhurbaşkanı tarafından reddedilmesi üzerine, izin vermeye yetkili merci tarafından soruşturmayı yapmak üzere denetim elemanlarından üç kişilik bir soruşturma kurulu oluşturulur. Kurul, soruşturma sırasında 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun Cumhuriyet savcısına tanıdığı bütün yetkilere sahip olup, soruşturma sırasında hâkim kararı alınması gereken hususlarda yetkili mahkemelere başvurur.

Kurul, yaptığı soruşturma sonucunu bir rapor ile tespit ederek izin vermeye yetkili mercie sunar. İzin vermeye yetkili merci kamu davasının açılmasına gerek görmezse kovuşturma yapılmasına yer olmadığına karar verir. Bu karar kesindir.

İzin vermeye yetkili merci kamu davasının açılmasına gerek görürse, soruşturma dosyasını Yüce Divan sıfatıyla yargılama yapmak üzere Anayasa Mahkemesine gönderir.

Ek-10: Savunma Sanayii Müsteşarlığının Kurulması ve 11 Temmuz 1939 Tarih Ve 3670 Sayılı Milli Piyango Teşkiline Dair Kanunun İki Maddesi İle 23 Ekim 1984 Tarih ve 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Madde 1 – Bu Kanunun amacı, modern savunma sanayiinin geliştirilmesi ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin modernizasyonunun sağlanmasıdır.

Savunma Sanayii Yüksek Koordinasyon Kurulu:

Madde 3 – Savunma Sanayii Yüksek Koordinasyon Kurulu, Başbakan'ın Başkanlığında, Genelkurmay Başkanı, ekonomik işlerle görevli Devlet Bakanı, Milli Savunma Bakanı, Dışişleri Bakanı, Maliye ve Gümrük Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı, Kuvvet Komutanları, Jandarma Genel Komutanı, Başbakanlık Müsteşarı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarından meydana gelir.

Kurul, yılda en az iki defa olmak üzere, Başbakanın daveti üzerine toplanır.

Kurulun görevleri:

Madde 4 – Kurulun görevleri aşağıda belirtilmiştir.

a)Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan genel strateji doğrultusunda, planlama ve koordinasyonun sağlanmasını takip etmek, düzenleyici direktifler vermek,

b) Genelkurmay Başkanınca hazırlanan Stratejik Hedef Planına uygun olarak Fon ile tedariki öngörülen silah sistemleri ile araç ve gereçlerin tedarik şeklini tespit etmek.

Savunma Sanayii İcra Komitesi:

Madde 5 – Savunma Sanayii İcra Komitesi Başbakanın başkanlığında, Genelkurmay Başkanı ve Milli Savunma Bakanından meydana gelir.

Komite, Başbakanın daveti üzerine toplanır. Komitenin sekreterliğini Savunma Sanayii Müsteşarı yürütür.

Komitenin görevleri:

Madde 6 – Komitenin görevleri aşağıda belirtilmiştir.

a)Yüksek Koordinasyon Kurulunca savunma sanayiinin geliştirilmesi için tespit edilen genel strateji ve ilkeler istikametinde kararlar almak,

b) Türk Silahlı Kuvvetleri için Statejik Hedef Planına göre temini gerekli olan modern silah, araç ve gereçlerin üretimi, yurt içinden gereği halinde yurt dışından tedariki hususunda karar almak,

c) Kamu ve özel sektörün yabancı sermaye ve teknoloji katkısı ile savunmaya yönelik üretim tesisleri kurma imkanlarını araştırmak, yönlendirmek ve tahakkuk planlarını takip etmek, bu gibi tesislerin kuruluşuna gerektiğinde Devletin iştiraki için prensip kararı almak,

d) Sağlanacak modern silah, araç ve gereçlerin araştırılması, geliştirilmesi, prototip imali, avans verilmesi, uzun vadeli siparişler ve diğer mali ve ekonomik teşviklerin tespiti istikametinde Savunma Sanayii Müsteşarlığına talimat vermek,

e) Savunma sanayii ürünleri ihracatı ve off – set ticareti ile karşılıklı ticaret konusunda kararlar almak,

f) Savunma sanayii ile ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak,

g) **(Değişik: 24/10/2011-KHK-661/43 md.)** Fonun, 10 uncu maddenin ikinci fıkrası hükmü hariç, kullanım esaslarını tespit etmek.

Savunma Sanayii Müsteşarlığı: [1]

Madde 7 – (Değişik : 30/10/1989 – KHK 390/1 md.; Aynen kabul : 20/3/1991 – 3704/1 md.)

Milli Savunma Bakanlığına bağlı ve tüzel kişiliği haiz Savunma Sanayii Müsteşarlığı kurulmuştur.

Bütçe:

Madde 9 – Başkanlığın bütçesi Savunma Sanayii Destekleme Fonunun % 2'sini aşmayacak miktardan meydana gelir. Bu miktar Bakanlar Kurulunca azami % 50 oranında artırılabilir.

Uygulanmayacak hükümler ve öncelik:

Madde 11 – Bu Kanunla yapılması öngörülen iş ve işlemlerde 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri uygulanmaz.

Müsteşarlığın ihtiyacı olan teknik şartnamelerin hazırlanması ve kalite kontrol hizmetleri konusundaki talepleri Milli Savunma Bakanlığı ve Kuvvet Komutanlıklarınca öncelikle yerine getirilir.

Savunma Sanayii Destekleme Fonu :

Madde 12 – Bu Kanunun amacının gerçekleştirilebilmesi için T.C. Merkez Bankası nezdinde Müsteşarlık emrinde Savunma Sanayii Destekleme Fonu kurulmuştur.

Fonun kaynakları aşağıda gösterilmiştir.

a) Her yıl bütçeye bu maksatla konulacak ödenek,

b) **(Mülga: 6/6/2002 – 4760/18 md.)**

c) Türk Silahlı Kuvvetlerini güçlendirmek amacıyla kurulmuş bulunan vakıflardan Fona yapılacak transferler,

d) **(Mülga: 14/3/2007-5602/11 md.)**

e) **(Değişik: 14/3/2007-5602/10 md.)** 25/8/1971 tarihli ve 1473 sayılı Kanuna göre ayrılan payın tamamı,

f) Kanunla (vergi kanunları hariç) kurulan fonlardan Bakanlar Kurulunca belirlenecek miktarda yapılacak aktarmalar,

i) Milli Savunma Bakanlığı bütçesinden modern silah, araç ve gereçler için ayrılan ödenek,

j) 12/3/1982 gün ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 19 uncu maddesine göre oynatılmasına izin verilen talih oyunlarının işletildiği yerlerden elde edilecek gayrisafi hasılattan Bakanlar Kurulunca tespit edilecek azami % 50 oranında alınacak ve Bakanlar Kurulunca Toplu Konut Fonu ile Savunma Sanayii Destekleme Fonuna dağıtımı yapılacak miktar, (Şu kadar ki, bu suretle fona ödenecek meblağ Gelir ve Kurumlar Vergisinin matrahının tespitinde gider olarak nazara alınır.)

k) Fonun mal varlığından elde edilecek gelirler,

l) 1111 sayılı Askerlik Kanununun 10 uncu maddesi gereğince bedelli askerlikten elde edilecek gelirler,

m) Bağış ve yardımlar.

n) **(Ek: 7/7/1995 – 4120/1 md.)** Diğer gelirler,

Genel Bütçeye dahil daire ve kuruluşlarca tahsil edilerek Savunma Sanayii Destekleme Fonuna ödenecek gelirlerden 2380 sayılı Kanuna göre belediyelere ve il özel idarelerine pay ayrılmaz.

(Ek: 28/5/1986 – 3291/10 md.) Fon bakiyelerinin tamamen veya kısmen Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası dışında nemalandırılmasına ait esas ve usuller Bakanlar Kurulunca düzenlenir.

(Ek: 7/7/1995 – 4120/1 md.) Savunma Sanayii Destekleme Fonu adına tahsil edilen gelirlerden Kanun ve Kararnamelerle kurulmuş diğer fonlara pay ayrılmaz.

Muafiyetler:

Madde 14 – 1. Savunma Sanayii Müsteşarlığı ile Müsteşarlık emrinde kurulan fon;

a) Kurumlar Vergisinden,

b) Yapılacak bağış ve yardımlar nedeniyle Veraset ve İntikal Vergisinden,

c) Yapacakları her türlü muameleler dolayısıyla Damga Vergisinden,

d) Açlıkları krediler dolayısıyla lehte tahakkuk edecek faizler Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisinden,

Muaftır.

2. Bu Kanun hükümlerine göre Savunma Sanayii Müsteşarlığı ile bu Müsteşarlık emrinde kurulan Fona devredilen (Yeni kurulacak olanlar hariç olmak üzere);

a) Vakıfların çeşitli şirketlerdeki hisselerine,

b) Savunma Donatım İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve bağlı ortaklığına,

Daha önceki mevzuat ile tanınan vergi, resim ve harç muafiyet ve istisnalarına ilişkin hükümlerin uygulanmasına devam olunur.

Devlet malı sayılması:

Madde 19 – Müsteşarlığın ve Müsteşarlığa bağlı Fonun malları ve her çeşit mevcutları aleyhine işlenen suçlar, Devlet malı aleyhine işlenmiş sayılır. Bu suçlara Türk Ceza Kanunundaki cezalar uygulanır. Müsteşarlığın ve Fonun taşınır ve taşınmaz her türlü malları haczedilemez.

Kamulaştırma:

Madde 20 – Müsteşarlık, Fon ve bunların sermayesinin % 51'inden fazlasına sahip oldukları ortaklıkların silah ve mühimmat imal etmek amacıyla faaliyet gösteren kuruluş ve müesseseleri, bu faaliyetleri ile ilgili olarak kamulaştırmaya ilişkin mevzuat hükümlerinden yararlanır.

Ek-11: Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı Kanunu

Madde 1 – Bu Kanunun amacı; milli harp sanayimizin geliştirilmesi, yeni harp sanayi dallarının kurulması, harp silah araç ve gereçlerinin satın alınması suretiyle Türk Silahlı Kuvvetlerinin savaş gücünün artırılmasına katkıda bulunmak üzere Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı'nın kurulmasını sağlamaktır.

Madde 2 – Bu Kanunla Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı kurulur.

Vakfın kurucuları; Milli Savunma Bakanı, Genelkurmay 2 nci Başkanı, Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarı ve Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanıdır.

Vakfın senedi, Milli Savunma Bakanı tarafından Türk Kanunu Medenisindeki hükümlere göre tescil ettirilir.

Bu amaçla başka bir vakıf kurulamaz.

Madde 3 – Bu Kanunla kurulan Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı;

a) Kurumlar vergisinden (iktisadi işletmeler hariç),

b) Yapılacak bağış ve yardımlar sebebiyle veraset ve intikal vergisinden,

c) Yapılacak her türlü muameleler dolayısıyla damga vergisinden,

Muaftır.

Vakfa yapılacak bağış ve yardımlar; her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır. Bu bağış ve yardımlar, kurumlar ve gelir vergisi matrahından indirilebilir.

Vakıf, bu tarihe kadar Türk Kara Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı, Türk Hava Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı, Türk Deniz Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı ve Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınan vakıflara diğer kanunlar ile tanınan vergi, resim, harç muafiyet ve istisnalarından da aynen yararlanır.

Madde 4 – Bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde Türk Kanunu Medenisi ile ilgili mevzuat hükümleri uygulanır.

Ek-12: Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanunu

I – Kapsam:

Madde 1 – Bu kanun, Türk Silâhlı Kuvvetlerine mensup subaylar, astsubaylar ile harp okulları, fakülteler, yüksek okullar ve astsubay okullarında öğrenim yapan asker öğrencilere uygulanır.

Türk Silâhlı Kuvvetlerinde görevli diğer asker ve sivil kişiler kendi özel kanunlarına tabidirler.

I – Subaylığın nasıp ve terfi onayı:

Madde 34 – (Değişik: 18/6/2003 – 4902/19 md.)

Subaylığa nasıp ve rütbe terfileri, ilgili kuvvet komutanının (Jandarma subayları için Jandarma Genel Komutanının, Sahil Güvenlik subayları için Sahil Güvenlik Komutanının) teklifi ve Genelkurmay Başkanının lüzum göstermesi üzerine, Millî Savunma Bakanı (Jandarma ve Sahil Güvenlik subayları için İçişleri Bakanı) ile Başbakanın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanının onaylayacağı kararname ile yapılır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Terfi Esas ve Şartları

I – Rütbe terfi şartları ve esasları:

Madde 38 – (Değişik: 29/9/1988 - 3475/3 md.)

Rütbe terfi şartları aşağıda gösterilmiştir.

a) Rütbeye mahsus bekleme süresini tamamlamış olmak,

b) **(Değişik : 21/7/2000 - KHK - 607/6 md.; Aynen kabül: 10/5/2006-5497/5 md.)** Rütbeye mahsus normal bekleme süresinin binbaşılarda üç, albaylarda iki yıllık, diğer rütbelerde üçte ikisi oranında, kıdem alanlar için fiili bekleme süresinin (albaylar hariç) binbaşılarda iki yıllık diğer rütbelerde üçte ikisi oranında yıllık sicili bulunmak,

c) Subay Meslek Programları Yönetmeliğinde gösterilen kıt'a hizmetlerini yapmış olmak,

d) Üst rütbe kadrosunda açık bulunmak,

e) General ve amiralliğe yükselecek albaylar için üst rütbe kadrosunda 49 uncu maddede yazılı oranlar içinde açık bulunmak.

(Değişik ikinci fıkra: 28/7/1998 - 4374/3 md.) Birinci fıkrada belirtilen şartlara haiz olan subayların terfileri aşağıdaki esaslara göre yapılır.

a) **(Değişik : 21/7/2000 - KHK - 607/6 md.; Aynen kabül: 10/5/2006-5497/5 md.)** Yükselme sırasında girmiş bulunan teğmen-yarbayların sicil notu ortalamaları tespit edilir ve sınıfları içerisinde (kurmay subaylar kendi sınıflarında), branşlara ayrılan sınıflarda ise branşları içerisinde yeterlik derecesine göre sıralanırlar. Bilahare bu sıralama esas alınmak suretiyle; teğmen-binbaşılar için sicil notu ortalaması sicil tam notunun % 60 ve daha yukarısı, yarbaylar için % 70 ve daha yukarısı olanlardan bir üst rütbedeki kadro açığı kadarı en üstün yeterlik derecesinden başlanmak üzere bir üst rütbeye terfi ettirilir. Diğer terfi şartlarını haiz olduğu halde üst rütbede kadro açığı bulunmadığı için terfi edemeyenler derece ilerlemesi yaparlar. Bu Kanunun 36, 58 ve 65 inci maddelerine göre 30Ağustos tarihinden sonra terfi etme durumunda olanların, terfi eden emsallerinin şartlarını haiz olmak kaydıyla, kadro açığı şartı aranmadan bir üst rütbeye terfi işlemleri derhal yapılır.

b) **(Değişik: 18/6/2003 - 4902/21 md.)** Albaylar: Kuvvet komutanlıkları, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığınca; yükselme sırasına giren albaylardan, sicil notu ortalaması sicil tam notunun % 60 ve daha yukarısı olanlar tespit edilir. Bunlar, sicil notu ortalamasına göre kendi sınıfları içerisinde; kurmaylar, sınıflarına bakılmaksızın kendi aralarında (Hava Kuvvetlerinde pilot ve hava yer kurmayları ayrı ayrı) sıralanırlar. Bu şekilde sıralanan albaylardan, sicil notu ortalaması sicil tam notunun % 70 ve daha yukarısı olanların sicil dosyaları Yüksek Askerî Şûraya gönderilir. Yüksek Askerî Şûra bunları, 54 üncü madde esaslarına göre değerlendirmeye tâbi tutar.

c) **(Değişik: 15/6/2005 - 5365/6 md.)** Üstün başarılı üsteğmen, yüzbaşı ve binbaşıların terfi esasları: Üsteğmen, yüzbaşı ve binbaşıların bu rütbelerine ait bekleme sürelerinin bitiminden bir yıl önce bu rütbelere ait her yılki sicil notu, sicil tam notunun

yüzde doksanbeş ve daha yukarısı ve sicil notu ortalaması da sicil tam notunun yüzde doksan ve daha yukarısı olanlardan; bu rütbelerde en az iki ayrı birinci veya ikinci sicil üstünden sicil notu alanlar veya rütbe bekleme süresinin bitiminden bir yıl önce alacak olanlar, sicil notu ortalaması en üstün olandan başlanarak rütbelerine göre kendi sınıfları içerisinde ayrı ayrı sıralanırlar. Bu şekilde sıralanan subaylardan, sicil notu ortalaması en üstün olanlardan başlanmak suretiyle kuvvet komutanı, Jandarma Genel Komutanı veya Sahil Güvenlik Komutanı tarafından uygun görülenler, kendi sınıf mevcudunun, muharip sınıflar için yüzde sekizi, yardımcı sınıflar için yüzde dördü oranında bir üst rütbeye yükseltilebilirler.

d) **(Ek: 21/7/2000 - KHK - 607/6 md.; Aynen kabül: 10/5/2006-5497/5 md.)** Yükselme sırasına girmiş bulunan subaylardan görev esnasında yaralanmaları nedeniyle uzun süreli tedaviye tabi tutulanların rütbe terfii ve rütbe kıdemliliği işlemleri; sicil notu ortalamasına göre, birinci fıkranın (b), (c), ve (d) bentlerindeki şartlar aranmadan yapılır.

(Değişik üçüncü fıkra: 28/7/1998 - 4374/3 md.) Her yıl düzenlenecek sicil belgelerinin şekli ve muhtevası ile sınıf, rütbe ve görevlerin özelliklerine göre ne surette, kimler tarafından, hangi zamanlarda doldurulacağı, sicil notunun verilme esasları ve birinci fıkranın (b) ve (c) bentlerinde belirtilen sebeplerle terfi edemeyenlerin gelecek yıldaki terfi işlemlerinin ne şekilde yapılacağı, sivil değerlendirme denetleme kurullarının kuruluş ve çalışma esasları ile görevleri ve ayrıca üstün başarı sebebiyle terfi usul ve şartları Subay Sicil Yönetmeliğinde gösterilir.

II – Terfide baraj:

Madde 39 – (Mülga: 7/7/1971 - 1424/10 md.; Yeniden düzenleme: 29/9/1988 - 3475/4 md.)

Subayların binbaşı, yarbay ve albay rütbelerine terfiinde kadro durumu, personel mevcudu ve birikim dikkate alınarak aşağıdaki esaslar dahilinde baraj sistemi uygulanır.

a) **(İptal: Ana.Mah.'nin 31/12/1992 tarih ve E: 1992/40, K: 1992/55 sayılı Kararı ile.)**

b) Her yıl, 3 üncü maddenin birinci fıkrasının (ü) bendinde belirtilen esaslar dahilinde baraj tespit edilir.

c) Kurmay subaylar kendi sınıfları içerisinde değerlendirilirler.

d) Her rütbe ve sınıfta, baraj içinde kalacak subayların belirlenmesi için 50 nci maddenin birinci fıkrasının (b) bendinin (1) numaralı alt bendi hükmüne göre esasen yetersizlik nedeniyle ayırma işlemine tabi olacaklar sınıflarının yeterlik derecesi sıralamasından çıkarılırlar. Baraj bu işlemden sonra sıralamada yeterlik derecesi en düşük olan subaydan itibaren uygulanır.

III – Yeterlik derecelerinin hesaplanması:

Madde 40 – (Mülga: 7/7/1971 - 1424/10 md.)

IV – Kadroların tespiti ve muvazzaf subay kadro oranları:

Madde 41 – (Değişik: 22/7/1981 - 2497/1 md.)

Subay hizmet kadroları aşağıdaki esaslara göre tespit olunur.

a) **(Değişik: 18/6/2003 - 4902/22 md.)** Her yıl 30 Ağustos tarihinden sonra uygulanacak kadrolar; rütbe, sınıf (varsa branşı) belirtilerek Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıkları ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının teklifi üzerine Genelkurmay Başkanlığınca hizmet ihtiyacına göre tespit edilir.

b) **(Değişik: 29/7/1983 - 2870/2 md.)** Tespit edilen bu kadrolar içindeki albay miktarı her yıl Yüksek Askerî Şuranın tasvibine sunulur ve Yüksek Askerî Şuraca miktar ile ilgili karar alınır. (Özel kanunları gereğince tespit edilen albay kadroları bu miktarlar dışında tutulur.)

c) Rütbe bekleme süresini tamamlamış olan albaylardan Yüksek Askerî Şüra tarafından o yıl için hizmet kadrosu fazlası olduğu tespit edilen miktar kadarı 50 nci maddenin (a) bendine göre kadrosuzluktan emekliye sevk edilirler. Hizmet ihtiyacı nedeniyle kadrosuzluktan emekli edilmesi uygun görülmeyen albaylar, (b) bendine göre tespit edilen miktarın dışına çıkarılarak o yıl için hizmete devam ettirilirler. Bunların müteakip

yıllarda hizmete devamı için her yıl ayrıca 50 nci madde hükümleri saklı kalmak şartıyla Yüksek Askerî Şura kararı alınır.

BEŞİNCİ BÖLÜM
General ve Amiral Terfileri

I – Rütbe terfii:

Madde 47 – (Değişik: 7/7/1971 - 1424/16 md.)

Rütbe terfii şartları şunlardır:

a) Rütbeye mahsus bekleme süresini tamamlamış olmak,

b) **(Değişik: 22/7/1981 - 2497/2 md.)** Rütbeye mahsus en az bir yıllık sicili bulunmak.

c) Üst rütbe kadrosunda 49 uncu maddedeki oranlar içinde açık bulunmak,

d) Yüksek Askeri Şuraca 54 üncü madde esaslarına göre seçilmiş olmak,

e) Subay Sicil Yönetmeliğinde belirtilen kıt'a hizmetini yapmış olmak,

f) **(Değişik: 1/5/1986 - 3282/3 md.)** Korgeneral ve koramiralliğe yükselebilmek için harp akademileri öğrenimini başarı ile bitirmiş bulunmak ve aynı zamanda Kara Kuvvetlerinde muharip sınıfı general, Deniz Kuvvetlerinde güverte veya deniz sınıfı amiral ve Hava Kuvvetlerinde pilot sınıfı generali olmak.

Yukarıdaki şartları taşıyan general ve amiraller üst rütbeye terfi ettirilirler.

II – Kademe ilerlemesi:

Madde 48 – General ve amirallerin kademe ilerlemesi yapılmaz.

III – General ve amiral miktarları:

Madde 49 – (Değişik: 28/6/1978 - 2159/2 md.)

General ve Amiral miktarları aşağıdaki esaslara göre saptanır.

a) Barışta, Türk Silahlı Kuvvetlerinde general - amiral kadroları (b) bendinde gösterilen rütbe miktarlarına ait kontenjanları aşmamak, görev ve hizmet ile kadro ve teşkilat ihtiyaçları da dikkate alınmak suretiyle Genelkurmay Başkanlığınca saptanır.

b) **(Değişik: 29/7/1983 - 2870/3 md.)** Barışta Silahlı Kuvvetlerdeki general ve amiral miktarlarına ait rütbe kontenjanları aşağıdaki cetvelde gösterilmiştir.

Rütbeler	K.K.K.	Dz. K.K.(1)	Hv.K.K.	J.Gn.K.(2)
Orgeneral - Oramiral	9 (J. Dahil)	2	2	–
Korgeneral - Koramiral	20	5	8	3
Tümgeneral - Tümamiral	44	12	16	6
Tuğgeneral - Tuğamiral	96	28	32	18
T 0 P L A M:	169	47	58	27

(Değişik son cümle : 19/4/2000 - 4564/2md.) Amiral kontenjanlarından ikisi 2692 sayılı Kanunla eklenen kontenjan miktarıdır.

c) **(Değişik: 22/7/1981 - 2497/3 md.)** (b) bendindeki cetvelde gösterilen rütbe miktarlarında her rütbenin yıllık kontenjanlarının eşit olması esastır. Ancak, barışta lağv, tensik, teşkilatta vaki olabilecek değişiklik veya hizmet gerekleri nedeniyle Genelkurmay Başkanının teklifi ve Yüksek Askeri Şuranın kararı ile yukarıdaki cetvelde gösterilen rütbe miktarlarındaki genel toplam sayısı aynı kalmak kaydı ile Tuğgeneral - Tuğamiral, Tümgeneral - Tümamiral rütbelerinde değişiklik yapılabilir.

Değişiklik yapılan Tuğgeneral - Tuğamiral, Tümgeneral - Tümamiral rütbelerine ait yıl kontenjan miktarları buna göre yeniden düzenlenir. Ayrıca her terfi yılı için yıllık kontenjan verilmesi mümkün olmayan Orgeneral - Oramirallerin yıllık kontenjanlarının hangi yıllarda kullanılacağı kadro ve hizmet gerekleri esas alınarak Yüksek Askerî Şuraca saptanır.

(Ek: 29/7/1983 - 2870/3 md.; Değişik üçüncü paragraf: 15/6/2005 - 5365/7 md.) Düzenlenen bu miktarlara göre terfi sırasına giren albaylardan tuğgeneral - tuğamiral olacakların yıl kontenjanının kara, deniz ve hava kuvvetlerindeki sınıflara ve Jandarma

Genel Komutanlığı ile Sahil Güvenlik Komutanlığındaki dağılımı, kadro ve hizmet gerekleri esas alınarak Genelkurmay Başkanının teklifi üzerine Yüksek Askerî Şuraca tespit edilir.

Her yıl terfi sırasına girenlere, terfi edecekleri rütbenin birinci yılına ait kontenjanlar verilmek suretiyle, bir üst rütbeye terfileri sağlanır. Bu şekilde yapılan terfilerde o rütbeye ait General - Amiral miktarlarının tamamlanamadığı hallerde birinci yıl kontenjanı artırılabilir. Şu kadar ki, yıl kontenjanı artırılarak terfi ettirilen General-Amiraller en geç üçüncü yılın sonunda rütbe bekleme süresinin sonuna kadar (b) bendinde gösterilen miktarlar dışına çıkarılırlar ve rütbe bekleme süresi sonunda, 47 nci madde (f) bendi hükmü saklı kalmak şartıyla 54 üncü madde esaslarına göre değerlendirmeye tabi tutulurlar.

d) **(Değişik: 9/8/1993 - KHK - 499/9 md.)** Hizmet ve görev ihtiyacı sebebiyle bulundukları rütbede hizmete devam etmelerinde zaruret görülen muharip ve yardımcı sınıf general ve amirallerden her yıl en fazla 36 general ve amiral, terfi için yapılan yeterlik sıralamasında yıllık kontenjana göre yeterlik notu bir üst rütbeye yükseltilenlerden sonra gelmek şartıyla, Genelkurmay Başkanının teklifi ve Yüksek Askerî Şuranın üçte iki çoğunluğunun kararı ile bir yıl daha aynı rütbede hizmete devam edebilirler.

Bir üst rütbede yıllık kontenjanı olmayan gruplardaki general - amirallerin aynı rütbede bir yıl daha hizmete devam edebilmeleri diğer kuvvetlerden yıllık kontenjanı olan gruplardaki emsalinin terfi veya hizmete devam ederken aldığı yeterlik notu kadar veya daha fazla not alması şartıyla, yukarıdaki fıkra hükümlerine göre olur. Görev süreleri uzatılanlar 47 nci maddenin (f) bendi hükümleri saklı kalmak kaydıyla müteakip yıl 54 üncü madde esaslarına göre yeniden değerlendirmeye tabi tutulur.

Normal rütbe bekleme süresi sonunda bu bendin birinci ve ikinci fıkralarındaki esaslara göre, görev süresi uzatılarak bir yıl daha hizmete devam edenler, aynı esaslara göre her yıl yeniden değerlendirilmek ve rütbeye mahsus yaş haddini geçmemek şartıyla üç yıl daha bulundukları rütbede hizmete devam ettirilebilirler.Ayrıca bu bentteki hükümlere göre görev süresi uzatılarak hizmete devam ettirilen tabip, yüksek mühendis, mühendis, askeri hakim ve öğretmen sınıflarından olan tümgeneral-tümamiral, tuğgeneral-tuğamirallerden ihtiyaç duyulanlar her yıl yeniden değerlendirilmek kaydıyla Genelkurmay Başkanının teklifi, Yüksek Askerî Şura'nın üçte iki çoğunluğunun kararı ile rütbesinin yaş haddine kadar hizmete devam ettirilebilirler.

Zaruri hallerde hizmetin gereklerine göre Genelkurmay Başkanının teklifi ve Yüksek Askerî Şuranın kararı ile bu bendin birinci, ikinci ve üçüncü fıkraları uyarınca hizmete devam ettirilen general ve amiral miktarı 47'ye kadar arttırılabilir.

Yukarıdaki fıkralara göre hizmete devamına karar verilen general - amiraller (b) bendinde gösterilen miktarlar dışına çıkarılırlar.

e) Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesinde görevli general-amiraller ile, Gülhane Askerî Tıp Akademisinde görevli öğretim üyesi general - amiraller ve Üniversiteler Kanununa göre Doçent ve Profesör unvanını kazanmış olup, Türk Silahlı Kuvvetlerinin diğer öğrenim kurumlarında görevli general- amiraller (b) bendinde gösterilen miktarlar dışına çıkarılarak özel kanunlarına göre hizmete devam ederler.

f) **(Değişik: 9/8/1993 - KHK - 499/9 md.)** Bekleme süreleri sonunda terfi ettirilemeyen general ve amiraller emekliye sevk edilirler.

Bunlardan:

I – Bekleme ve görev süresi sonunuda emekliye sevk edilen veya bu süreler içerisinde kendi isteği üzerine emekliye ayrılan orgeneral-oramiraller,

II – Bekleme süresi sonunda, kadrosuzluk sebebiyle terfi ettirilemeyerek emekliye sevk edilen general ve amiraller,

III – Bu maddenin (d) bendi gereğince aynı rütbede hizmete devam ettirilerek kadrosuzluk nedeniyle, bir üst rütbeye terfi ettirilmeyip emekliye sevk edilen general ve amiraller,

IV – 47 nci maddenin (f) bendine göre korgeneral-koramiralliğe yükselemeyen ve bekleme süresi sonunda emekliye sevk edilen tümgeneral-tümamiraller,

V – Yaş haddinden emekliye ayrılan general- amiral ve albaylar ile,

VI – Kadrosuzluk nedeniyle yaş haddinden önce emekliye sevk edilen albay, yarbay, binbaşı ve yüzbaşılara,

emekliye sevk edildikleri tarihi takip eden aybaşından itibaren, orgeneral aylığının (ek gösterge dahil); yüzbaşılara % 30'u, binbaşılara % 50'si, yarbaylara % 55'i, albaylara % 70'i, tuğgeneral-tuğamirallere % 75'i, tümgeneral-tümamirallere % 80'i, korgeneral-koramirallere % 90'ı, orgeneral-oramirallere % 100'ü oranında kadrosuzluk tazminatı rütbelerinin ve makamının yaş haddinden az olmamak üzere 65 yaşına kadar olan sürede Emekli Sandığınca ödenir. Ancak bu suretle verilecek emekli aylığı ve kadrosuzluk tazminatının toplamı, Silahlı Kuvvetlerde görevli aynı rütbedeki bütün emsalinden en az istihkak, tazminat ve aylık alanın eline geçenden fazla olamaz. (1)

Emekli Sandığı, 3 aylık devreler halinde bu meblağı faturası karşılığında Hazineden tahsil eder.

Bu tazminatlar vergiye tabi değildir ve yaş haddinden önce ölenlerin varislerine intikal etmez.

g) Kazai kararlarla bir üst rütbeye yükselen albay ve general - amirallerden ancak kadrosuzluk nedeniyle (Bekleme süresini doldurmadan) emekliye sevkedilenlere de yeni rütbesi üzerinden (f) bendindeki esas ve usullere göre kadrosuzluk tazminatı verilir.

h) **(Değişik birinci fıkra: 29/7/1983 - 2870/3 md.)** Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlığı yapmış orgeneral-oramiraller arasından Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca atanır ve (b) bendinde gösterilen miktarlar dışında tutulur. Genelkurmay Başkanlığına atanan orgeneral-oramirallerin yaş haddi 67 olup, bu görevde kalış süreleri 4 yıldır. Görevdeki kalış sürelerinin tespitinde, atanmış bulundukları yılın 30 Ağustos tarihi esas alınır.

Genelkurmay Başkanının başka bir göreve atanması veya emekliye ayrılması, atanmasındaki usule göre yapılır.

Genelkurmay Başkanlığının boşalması halinde, en geç 45 gün içinde atama yapılır.

i) **(Değişik birinci fıkra: 29/7/1983 - 2870/3 md.)** Kuvvet Komutanlığına atanan orgeneral-oramiraller 2 yıl bu görevde kalabilirler. Bu süre, Genelkurmay Başkanının teklifi, Milli Savunma Bakanının inhası, Başbakanın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanının onaylayacağı kararname ile bir yıl daha uzatılabilir. Görevdeki kalış sürelerinin tesbitinde, atanmış bulundukları yılın 30 Ağustos tarihi esas alınır.

Ancak bu süreler içinde rütbeye mahsus yaş haddini geçemeyecekleri gibi, gerektiğinde atanma usulüne uygun bir işlemle Kuvvet Komutanlığı görevinden alınabilirler.

Kuvvet Komutanlığı esnasında rütbe bekleme süresi dolan orgeneral-oramiraller (b) bendinde belirtilen miktarlar dışına çıkarılırlar.

j) **(Ek: 24/5/1983 - 2825/1 md.)** Hizmet ve görev ihtiyacı nedeniyle hizmete devam etmelerinde zaruret görülen orgeneral veya oramirallerin rütbe bekleme süreleri, Genelkurmay Başkanının teklifi, Millî Savunma Bakanı ile Başbakanın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanının onaylayacağı müşterek kararname ile bir yıla kadar uzatılabilir. Bu suretle hizmete devam edecek orgeneral-oramiral sayısı birden fazla olamaz.

Bu süre içinde rütbeye mahsus yaş haddini geçemeyecekleri gibi gerektiğinde rütbe bekleme süresinin uzatılması usulüne uygun bir işlemle emekliye sevk edilebilirler.

Bu şekilde hizmete devam ettirilen orgeneral-oramiraller (b) bendinde gösterilen miktarlar dışına çıkarılır.

YEDİNCİ BÖLÜM

Değerlendirme Kurulları

I – Değerlendirme kurullarının teşkili:

Madde 51 – (Mülga: 7/7/1971 - 1424/19 md.)

II – Terfi işlemi:

Madde 52 – (Mülga: 7/7/1971 - 1424/19 md.)

III – Değerlendirme kurulları üyelerinin nitelikleri:

Madde 53 – (Mülga: 7/7/1971 - 1424/19 md.)

Albaylarla general ve amirallerin terfi işlemleri:

Madde 54 – (Değişik birinci fıkra: 18/6/2003 - 4902/23 md.) Yüksek Askerî Şûra; kuvvet komutanlıklarından, Jandarma Genel Komutanlığından ve Sahil Güvenlik Komutanlığından 38 inci maddenin ikinci fıkrasının (b) bendi gereğince gönderilen ve o yıl tuğgeneral-tuğamiral yıl kontenjanı tespit edilen sınıflardan olan albaylar ile terfi sırasındaki general ve amirallerin şahsî dosyalarını ve rütbedeki sicil belgelerini (albayların, teğmenlikten itibaren; general ve amirallerin, generallik ve amirallik sicil belgelerini) inceleyerek, Subay Sicil Yönetmeliğinde gösterilen esaslara göre değerlendirme notu verir. Tespit edilen yeterlik notuna göre en yüksek yeterlik notu alanlardan başlanmak üzere yeterlik sıralaması yapılır. Yeterlik notu, yeterlik tam notunun % 85 ve daha yukarısı olan albay, general ve amirallerden yeterlik notu en yüksek olandan itibaren kadro ihtiyacı kadar bir üst rütbeye terfi ettirilir.

(Değişik: 22/7/1981 - 2497/5 md.) Ancak, bir üst rütbeye yükselecek Tuğgeneral - Tuğ-amiral, Tümgeneral - Tümamiral ile Korgeneral - Koramiral sayısı, yükselecekleri rütbenin birinci yıl kontenjanına eşit veya az ise, bunların üst rütbeye yükseltilme durumları Yüksek Askerî Şura üyelerinin üçte ikisinin kabulüne bağlıdır.

(Ek: 3/7/1975 - 1923/23 md.) Savaş hali ilanından itibaren bu Kanunda öngörülen Yüksek Askerî Şuraya ait görev ve yetkiler Genelkurmay Başkanına intikal eder.

V – Değerlendirme kurullarının çalışmaları:

Madde 55 – (Mülga: 7/7/1971 - 1424/21 md.)

VI – Değerlendirme kurul üyelerinin bağımsızlığı:

Madde 56 – (Mülga: 7/7/1971 - 1424/21 md.)

Yönetmelik:

Madde 57 – (Değişik: 7/7/1971 - 1424/22 md.)

Yüksek Askerî Şuranın terfi işlemlerine ait çalışma usulleri ve kararlarını nasıl alacağı, sair hususlar Subay Sicil Yönetmeliğinde gösterilir.

VIII – Silahlı Kuvvetler personelinin hizmet yerleri:

Madde 124 – (Değişik : 28/6/2001 - 4699/17 md.) Silahlı Kuvvetlere (Jandarma Genel Komutanlığı ile Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) mensup muvazzaf subay ve astsubaylar, Silahlı Kuvvetler içindeki hizmetlerden başka bir göreve verilemezler. Ancak, zorunlu durumlarda Genelkurmay Başkanlığının görüşü alınarak Bakanlar Kurulu kararı ile Silahlı Kuvvetler kadrolarında gösterilmek ve aylık, ödenek, her türlü zam ve tazminatlar ile diğer mali ve sosyal hak ve yardımlarını ve istihkaklarını mevcut hükümler çerçevesinde, kendi bağlı bulunduğu Bakanlık bütçesinden almak şartı ile Silahlı Kuvvetler dışındaki Devlet hizmetleri ile Türk Hava Kurumu hizmetlerinde görevlendirilebilirler. Bu personelin görev süresi azami iki yıl olup, görevlendirme süresi Bakanlar Kurulu kararında belirtilir. Genelkurmay Başkanlığının teklifi ile bu süre kısaltılabilir veya uzatılabilir. Görev süresi uzatılmayan personel, yeni bir karara gerek kalmaksızın görev süresinin sonunda Silahlı Kuvvetlerdeki asli görevine iade edilir.

Ek-13: Sıkıyönetim Kanunu

Sıkıyönetim ilanı:

Madde 1 – Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 124 üncü maddesi gereğince verilmiş olan Sıkıyönetim ilanı kararı ve Sıkıyönetim bölge ve süresi üzerinde yapılacak değişiklikler, İçişleri Bakanlığınca uygun görülecek araçlarla ilan olunur.

Sıkıyönetimin yürütülmesi:

Madde 2 – Sıkıyönetim altına alınan yerlerde genel güvenlik ve asayişe ilişkin zabıta kuvvetlerine ait görev ve yetkiler Sıkıyönetim Komutanlığına geçer. Zabıta kuvvetleri bütün teşkilatı ile Sıkıyönetim Komutanının emrine girer.

Sıkıyönetim bölgesindeki zabıta kuvvetleri; Sıkıyönetim hizmetlerinin yapılmasından dolayı Sıkıyönetim Komutanlığına, bu hizmetler dışında kalan hizmetlerin yürütülmesinden dolayı da adli ve idari makamlara karşı sorumludur.

Milli İstihbarat Teşkilatı Sıkıyönetim Komutanlığı ile işbirliği yapar.

Sıkıyönetim Komutanlığı, bu kanunla kendisine verilen görev ve yetkileri o yerin zabıta kuvvetleri ve tefrik edilecek askeri birlikler ile yürütür. Barışta ve zorunlu hallerde Sıkıyönetim komutanı o yer veya o yere en yakın Garnizon Komutanlarından yeteri kadar birliğin emrine verilmesini istiyebilir. Bu istek derhal yerine getirilir.

Sıkıyönetim Komutanı, bölgesi içinde gerek zabıta kuvvetlerinin ve gerekse askeri personelin görev yerlerini değiştirebilir. Hizmet gereklerini dikkate alarak zabıta kuvvetlerinde askeri personel kullanılabilir. Bu takdirde müdür seviyesindeki personel Sıkıyönetim Komutanı emrinde müşavir olarak görevlerine devam ederler.

Hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili istemler, o bölgedeki Devlet kurum ve organlarınca yerine getirilir.

Sıkıyönetim Komutanlığı emrine atanan veya görev alan bilcümle personelin, Sıkıyönetim süresince Sıkıyönetim Komutanının izni olmadıkça, istifa veya emeklilik işlemleri yürütülemez veya başka bir göreve atanması yapılamaz.

(Ek : 19/9/1980 - 2301/1 md.; Değişik : 26/10/1994 - 4045/2 md.) Sıkıyönetim komutanlarının; bölgelerinde genel güvenlik,asayiş ve kamu düzeni açısından çalışmaları sakıncalı görülen veya hizmetleri yararlı olmayan kamu personelinin statülerine göre sıkıyönetim bölgesi dışına atanma veya sıkıyönetim bölgesi dışına atanmak üzere görevden uzaklaştırılma istemleri ilgili kurum ve organlarca derhal yerine getirilir.

(Ek : 26/10/1994 - 4045/2 md.) Sıkıyönetim komutanlarının sekizinci fıkradaki nedenlerle mahalli idarelerde çalışanların görevden uzaklaştırılması istemleri, ilgili mahalli idare yetkililerince derhal yerine getirilir.Bu suretle görevden uzaklaştırılanlar sıkıyönetim bölgesi dışındaki mahalli idarelerde görev ve iş bulmaları ve bu idarelerin ilgiliyi görev ve işe almayı istemeleri halinde, mahalli idare yetkililerince görevden uzaklaştırma kararı derhal kaldırılır ve bunların atamaları öncelikle yapılır.

(Ek : 26/10/1994 - 4045/2 md.) Görevden uzaklaştırılanların aylık ve ödemeleri hakkında ilgili olduğu mevzuat hükümleri uygulanır.

Görev ve yetki:

Madde 3 – (Değişik : 15/5/1973 - 1728/1 md.)

(Değişik : 19/9/1980 - 2301/2 md.) Sıkıyönetim Komutanı; Sıkıyönetim bölgesinde genel güvenlik, asayiş ve kamu düzenini korumak ve sağlamakla görevlidir. Ayrıca, gerektiği hallerde aşağıda yazılı tedbirleri almaya yetkilidir.

a) Konutları ve her türlü dernek, siyasi parti, sendika, kulüp gibi teşekküllere ait binaları, işyerleri ile özel ve tüzel kişilikleri haiz (Özerk müesseseler dahil) müesseseler ve bunlara ait müştemilat ve her türlü kapalı ve açık yerleri mektup, telgraf ve sair mersuleleri ve kişilerin üzerlerini herhangi bir müracaat, talep ve karara lüzum olmaksızın aramak ve bunlardan sübut vasıtaları olan yahut zor alıma tabi bulunan eşyayı zaptetmek;

b) Türkiye Radyo - Televizyon Kurumunun yayımları dahil olmak üzere telefon, telsiz, radyo, televizyon gibi her çeşit araçlarla yapılan yayım ve haberleşmeye sansür

koymak, kayıtlamak veya durdurmak ve hizmetin gerektirdiği ahvalde bunlardan öncelikle faydalanmak;

c) **(Değişik : 28/12/1982 - 2766/2 md.)** Söz, yazı, resim, film ve sesle yapılan her türlü yayım, haberleşme, mektup, telgraf vesair mersuleleri kontrol etmek; gazete, dergi kitap ve diğer yayınların basımını, yayımını, dağıtımını, birden fazla sayıda bulundurulmasını veya taşınmasını veya sıkıyönetim bölgesine sokulmasını yasaklamak veya sansür koymak; sıkıyönetim komutanlığınca basımı, yayımı ve dağıtılması yasaklanan kitap, dergi, gazete, broşür, afiş, bildiri, pankart, plak, bant gibi bilcümle evrakı, yayın ve haberleşme araçlarını toplatmak; bunları basan matbaaları, plak ve bant yapım yerlerini kapatmak, müsaderesine karar verilmemekle birlikte, sıkıyönetim komutanlıklarınca sahiplerine iadesinde sakınca görülenlerin imhası için gerekli önlemleri almak; yayına yeni girecek gazete ve dergilerin çıkarılmasını izne bağlamak;

d) **(Değişik : 3/6/1983 - 2836/1 md.)** Kamu düzeni, Devlet kuvvetleri, kişi hürriyeti, kamu selameti aleyhine işlenen cürümlerle, adam öldürmek veya kişilere karşı müessir fiilde bulunmak suçlarından hükümlülüğü bulunanlardan veya genel emniyet gözetim altında olanlardan veya sıkıyönetim bölgesinde belirli bir ikametgahı olmayanlardan veya diğer şüpheli olan veya genel güvenlik ve kamu düzeni ba kımından zararlı faaliyette bulundukları anlaşılan kişilerden gerekli görülenlerin sıkıyönetim bölgesi içinde yerlerini değiştirmek, veya bu bölge içinde belirli yerlere girmelerini veya yerleşmelerini yasaklamak, sıkıyönetim bölgesi içinde bulunmaları sakıncalı görülenleri de, sıkıyönetim bölgesi dışına çıkarmak;

Genel güvenlik ve kamu düzeni bakımından zararlı faaliyette bulunanlardan gerekli görülenler sıkıyönetim komutanının takdirine göre beş yılı geçmemek üzere sıkıyönetim bölgesi dışına çıkarılarak İçişleri Bakanlığınca belirlenecek yerlerde ikamete mecbur tutulurlar.

e) Her türlü silahlar, cephaneler, bombalar, tahrip maddeleri, patlayıcı maddeler, radyoaktif maddeler veya gazların yahut benzeri maddelerin bulundurulmasını, hazırlanmasını, yapılmasını veya naklini yasaklamak ve bunlar ile bunların hazırlanmasına veya yapılmasına yarıyan eşya alet veya araçların teslimi için emirler vermek, arayıp toplamak;

f) **(Değişik : 19/9/1980 - 2301/2 md.)** Grev, lokavt yetkilerinin kullanılmasını, irade beyanı, referandum gib sendikal faaliyetleri sürekli olarak durdurmak veya izine bağlamak;

Tahrip, yağma, işgal, fiili durum, boykot, iş yavaşlatılması, çalışma özgürlüğünün kısıtlanması ve işyerlerinin kapatılması gibi hareketleri yasaklamak, önlemek veya önleyici tedbirleri almak;

g) **(Değişik : 12/3/1982 - 2632/1 md.)** Kapalı veya açık yerlerde her türlü toplantıları veya gösteri yürüyüşlerini yasaklamak, izine bağlamak yapılacağı açık ve kapalı yerleri tayin ve tahsis etmek, izine bağladığı her türlü toplantıyı kontrol altında tutmak veya izlemek, yeni dernek, resmi senetle kurulabilen vakıf ve teşekküllerin kuruluşlarını izine bağlamak, ayrıca her türlü dernek, vakıf ve teşekküllerin çalışmalarını durdurmak veya bunları izine bağlamak;

h) **(Değişik : 19/9/1980 - 2301/2 md.)** Zaruri ihtiyaç maddelerini yapan, üreten, depolayan, nakleden, satan ticari ve sınai müesseseleri lüzumu halinde kontrol etmek ve bu maddeleri stok eden, fahiş fiyatla satan, imalatını durduran veya yavaşlatan, nakletmeyenler hakkında işlem yapmak ve ihtiyaçların gerektirdiği tedbirleri almak veya aldırmak, tedbir almayan yerleri kapatmak;

i) **(Değişik : 19/9/1980 - 2301/2 md.)** Lokanta, lokal, gazino, kahvehane, birahane, meyhane, tiyatro, sinema, bar, diskotek, taverna, dansing ve benzeri eğlence yerleri ile kulüp vesair oyun salonlarını, otel motel, kamping ve bunlara benzer yerleri kontrol etmek, kapatmak veya bunların açılma ve kapanma zamanlarını tayin etmek ve sınırlamak;

j) Kara, deniz ve hava trafik düzenine ilişkin tedbirleri almak, güvenlik amaciyle ulaştırma araçlarının bölgeye giriş ve çıkışlarını kayıtlamak veya yasaklamak;

k) Sıkıyönetim bölgesine girmek ve bu bölgeden çıkmak isteyenler hakkında kayıtlar koymak;

l) Sokağa çıkmayı kayıtlamak ve yasaklamak ve gerektiğinde sivil savunma tedbirlerinin tümünü veya bir kısmını aldırmak;

m) **(Değişik : 19/9/1980 - 2301/2 md.)** Sıkıyönetim bölgesindeki her türlü kamu ve özel kuruluşlara gerekli tedbirleri aldırmak;

Lüzumu halinde Sıkıyönetim bölgesindeki hazine, kamu iktisadi teşebbüsleri teşekkülleri ve müesseseleri ile özel idare, belediye ve bankalara ait bina, araç ve personelden yararlanmak;

n) Bakanlar Kurulunun sıkıyönetimle ilgili kararlarını yürütmek;

o) **(Ek : 19/9/1980 - 2301/2 md.)** Temel, orta ve yükseköğretim kurumlarında geçici olarak öğretim ve eğitime ara vermek veya yetkili kişi ve bu kurumların yetkili kurullarınca geçici veya sürekli olarak eğitime ara verilmesi kararlarını kaldırmak veya kısaltmak;

*p) **(Ek : 19/9/1980 - 2301/2 md.)** Sıkıyönetim bölgesi içinde bulunmaları sakıncalı görülerek; sıkıyönetim bölgesi dışına çıkarılan öğrencilerin, geçici veya devamlı olarak okudukları eğitim ve öğretim kurumlarından ilişiklerini kestirmek, bu amaçla ilgililere anılan kurumların özel mevzuat hükümlerini uygulatmak;*

r) **(Ek : 25/7/1986 - KHK 259/1 md.; Değiştirilerek kabul : 3/9/1986 - 3310/1 md.)** Anayasanın 122 nci maddesine göre, Sıkıyönetimin ilanına ve devamına sebep olan hallerin Türkiye Cumhuriyeti sınırları ve mücavir yurt bölgelerimiz üzerinde cereyan etmesi ve eylemcilerin eylemlerini müteakip komşu ülke topraklarına sığındıklarının tespit edilmesi durumunda, ilgili komşu ülke ile Türkiye Cumhuriyeti hükümeti arasında varılacak mutabakat çerçevesinde, Sıkıyönetim Komutanı, eylemcileri ele geçirmek veya tesirsiz hale getirmek maksadı ile, her defasında Genelkurmay Başkanlığı kanalı ile Hükümetin müsaadesi tahtında, ihtiyaca göre, kara, hava veya deniz kuvvetleri unsurları ile mahdut hedefli sınır ötesi harekat planlayıp icra etmek.

Bu maddede sayılan yetkilerin kullanılması sırasında milletlerarası hukukun diplomatik temsilcilikler ve mensuplarına tanıdığı ayrıcalık ve dokunulmazlıklar ile yasama dokunulmazlığına ilişkin Anayasa hükümleri saklıdır.

İKİNCİ BÖLÜM
Organlar

Komutan ve yardımcıları:

Madde 5 – Sıkıyönetimin ilan edildiği bölgede, bu kanun hükümlerini uygulamak üzere en az kolordu veya eşidi kıta komutanlığı görevini yapmış veya yap makta olan bir komutan, Genelkurmay Başkanının teklifi üzerine Milli Savunma Bakanının inhası, Başbakan'ın imzalıyacağı ve Cumhurbaşkanı'nın onaylıyacağı bir kararname ile Sıkıyönetim Komutanı olarak atanır.

Sıkıyönetim Komutanına, sıkıyönetimin ilan edildiği bölge ve ilanı gerektiren olayın genişliği dikkate alınarak yeteri kadar komutan yardımcısı, yukarıdaki fıkrada belirtilen usule göre atanır. Atanma kararında Sıkıyönetim Komutanının ve komutan yardımcılarının eski görevleriyle ilişkilerinin kesilip kesilmiyeceği belirtilir.

Sıkıyönetim Komutanı, hizmet gereklerini dikkate alarak, kendine ait yetkilerin tamamını veya bir kısmını yardımcılarına devredebilir.

(Değişik : 14/11/1980 - 2342/2 md.) Çesitli bölgelerde veya bütün yurtta sıkıyönetim ilan edilmesi halinde, sıkıyönetim komutanlıkları arasında işbirliği ve koordinasyon Genelkurmay Başkanlığınca sağlanır.

Sıkıyönetim Komutanının sorumluluğu:

Madde 6 – (Değişik : 14/11/1980 - 2342/3 md.)

Sıkıyönetim komutanı bu Kanunla kendisine verilen görev ve yetkilerden dolayı Genelkurmay Başkanına karşı sorumludur; askeri hizmetlerin yürütülmesinden dolayı bağlı bulunduğu genel hükümler uygulanır.

Sıkıyönetim Komutanına vekalet:

Madde 7 – Sıkıyönetim Komutanının, Sıkıyönetim bölgesinden uzaklaşması veya hizmet edemiyecek derecede mazeretinin vukubulması halinde, kendisine kimin vekalet edeceği Genelkurmay Başkanlığınca tespit olunur. Ancak, bu vekaletin onbeş günden fazla

uzamasını gerektiren hallerde en kısa zamanda yeni bir atama yapılır.

Karargah:

Madde 8 – Sıkıyönetim ilanı ile beraber, Sıkıyönetimin maksat ve amaçlarına uygun olarak, Sıkıyönetim Komutanlığı karargahı kurulur. Sıkıyönetim Komutanlığı kadroları, Genelkurmay Başkanlığınca önceden hazırlanır. Bu kadrolara göre lüzumu kadar subay, astsubay, sivil personel usulüne göre atanır.

Atanan personel, atanma emrinin kendilerine tebliğini takibeden yirmidört saat içerisinde hareket ile yol süresi sonunda yeni görevlerine katılma zorundadır.

Birlikler:

Madde 9 – Sıkıyönetim hizmetlerinin yürütülmesi amaciyle lüzumu kadar Askeri birlik Genelkurmay Başkanlığınca Sıkıyönetim Komutanı emrine verilir.

Adli müşavirlikler:

Madde 10 – Sıkıyönetim Komutanlığı refakatindeki Adli Müşavir ve yardımcıları, özel kanunlardaki görevlerinden ayrı olarak Sıkıyönetim Komutanlığının hukuk müşavirliği görevlerini de ifa ederler.

Askeri mahkemeler:

Madde 11 – Sıkıyönetim bölgelerinde, 25 Ekim 1963 gün ve 353 sayılı Kanuna göre Milli Savunma Bakanlığınca lüzum görülen yerlerde yeteri kadar askeri mahkeme kurulur. Bunlar bulundukları yerin Sıkıyönetim askeri mahkemesi olarak adlandırılır ve birden fazla olması halinde numaralandırılırlar.

(Ek: 14/11/1980 - 2342/4 md.) Bu mahkemelerin görevine giren suçlardan; 21 inci maddede sayılan kişiler ile üst subayların davaları hariç olmak üzere, beş yıl ve daha az hapis cezasını gerektiren suçlara ilişkin davalara sıkıyönetim askeri mahkemesinin hakim sınıfından olan üyelerinden biri tarafından bakılır.

(Ek : 14/11/1980 - 2342/4 md.) Bir kimse tarafından işlenmiş olan müteaddit fiillerin yargılanması en ağır cezayı müstelzim fiile bakmakla görevli mahkemeyeaittir. Fiilde irtibat halinde de aynı hüküm uygulanır.

(Değişik : 19/9/1980 - 2301/4 md.) Bu mahkemelere atanacak adli müşavir, askeri hakim ve askeri savcı ile bunların yardımcıları, Genelkurmay Başkanlığı Personel Başkanı, Adli Müşaviri ile atanacakların mensup olduğu Kuvvet Komutanğının Personel Başkanı ile Adli Müşaviri ve Milli Savunma Bakanlığı Askeri Adalet işleri Başkanından oluşan kurul tarafından tesbit edilecek adaylar arasından Genelkurmay Başkanının görüşü alınarak usulüne göre atanır.

Askeri Hakim ve Savcılar hakkında 26/10/1963 gün ve 357 sayılı Kanunun 16 ncı maddesi hükmü saklıdır. Ancak aralıksız olarak bir aydan fazla görevlerine engel olacak özürlerinin tahakkuku halinde bu teminattan faydalanamazlar.

Sıkıyönetim Askeri Mahkemelerine yeteri kadar subay üye Genelkurmay Başkanının teklifi üzerine askeri hakim subayların tayini usulüne göre atanır.

Savaş halinde Genelkurmay Başkanlığının lüzum göstermesi üzerine Sıkıyönetim veya harekat bölgeleri içindeki askeri mahkemeler Sıkıyönetim Askeri Mahkemesi görevini de yaparlar. Bu takdirde askeri mahkemelerin yetki sahaları ile birden ziyade askeri mahkeme bulunan yerlerde bunlardan hangilerinin Sıkıyönetim Komutanlığı Askeri Mahkemesi görevini yapacağı hususu Milli Savunma Bakanlığınca tayin ve tespit edilir.

Ek-14: Olağanüstü Hal Kanunu

DÖRDÜNCÜ KISIM

Yardım İstemi

Tabii afet ve salgın hastalıklarda yardım istemi:

Madde 20 – Bölgelerinde bu Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi gereğince olağanüstü hal ilan edilen bölge valileri, kendi mülki idare bölümlerindeki "Acil Kurtarma ve Yardım Örgütlerinin" ihtiyacı karşılamayacağının anlaşılması üzerine, çevredeki bölge valiliklerine başvururlar.

Bölge valileri, ani ve olağanüstü olaylarla karşılaşmaları veya yakın bölge valiliklerinin göndereceği yardım gelinceye kadar, bölgedeki en büyük askeri komutanlıktan yardım isteyebilir.

Bölge valisinin yukarıda açıklanan istekleri, ilgilerce derhal yerine getirilir.

Kuvvet istemi:

Madde 21 – Bölgelerinde bu Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi gereğince olağanüstü hal ilan edilen bölge valileri; bölgelerinde çıkabilecek toplumsal olaylarla meydana gelen olayları, emrindeki kuvvetler ve bu iş için tahsis edilen kolluk kuvvetleriyle önlemeye ve bastırmaya çalışırlar.

Ancak, olayları bu şekilde önleyemedikleri veya önlenmesini mümkün görmedikleri veya aldıkları tedbirleri bu kuvvetlerle uygulayamadıkları veya uygulanmasını mümkün görmedikleri takdirde, çevredeki bölge valiliklerine müracaatla, o bölgenin kolluk kuvvetleri ve bu iş için tahsis edilen kuvvetlerden yararlanmak için yardım isterler. Bu halde durum; ayrıca İçişleri Bakanlığına bildirilir.

Bütün bu önlemlerin de yeterli görülmemesi veya ani ve olağanüstü olaylarla karşılaşılması halinde bölge valisi, bölgedeki en büyük askeri komutanlıktan yardım isteyebilir.

Bölge valisinin yukarıda açıklanan istekleri, ilgililerce geciktirilmeksizin yerine getirilir.

Bölge valisinin askeri birliklerden yardım istemesi halinde, aşağıdaki hükümlere göre hareket edilir.

a) Acil durumlarda bu istek, sonradan yazılı şekle dönüştürülmek kaydıyla sözlü olarak yapılabilir.

b) Çapı askeri komutanlık tarafından tayin edilen ve muhtemel olaylar için istenen askeri kuvvet, ilgili il valisinin degörüşleri alınarak, olaylara hızla el koymaya uygun yerde hazır bulundurulur.

Ani ve olağanüstü olaylar için istenen askeri kuvvet ise, derhal bölge valisi tarafından verilen görevleri kendi komutanının sorumluluğu altında ve onun emir ve talimatına göre, Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununda belirtilen yetkiler ile kolluk kuvvetlerinin genel güvenliği sağlamada sahip olduğu yetkileri kullanarak yerine getirir.

c) Güvenlik kuvvetleri ile yardıma gelen askeri kuvvet arasındaki işbirliği ve koordinasyon, emir ve komutaya ilişkin esaslar, bölge valisi ile bölgedeki en üst askeri komutan tarafından tespit edilir. Ancak, güvenlik kuvvetleri ile yardıma gelen askeri birliğin belirli görevleri beraber yapmaları halinde komuta, sevk ve idare, görev verilen askeri birliğin komutanı veya askeri birliklerin en kıdemli komutanı tarafından üstlenilir.

d) Askeri kuvvet kullanılan durumların gerektirdiği harcamalar İçişleri Bakanlığı bütçesine konulan ödenekten, ödeme emri beklenmeksizin yapılır.

İl valilerinin yardım ve kuvvet istemi:

Madde 22 – a) İllerinde bu Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi gereğince olağanüstü hal ilan edilen il valileri, bu konularda mevcut kanunların kendilerine verdiği yetkileri kullanarak yardım isteminde bulunurlar.

b) İllerinde bu Kanunun 3 üncü maddesinin (b) bendi gereğince olağanüstü hal

ilan edilen il valileri çıkabilecek toplumsal olaylarla meydana gelen olayları, emrindeki kolluk kuvvetleri ile önlemeye ve bastırmaya çalışırlar. Olayları önleyemedikleri veya önlenmesini mümkün görmedikleri veya aldıkları tedbirleri bu kuvvetlerle uygulayamadıkları veya uygulanmasını mümkün görmedikleri takdirde, bağlı oldukları bölge valisine başvururlar. Yardım üzerine gönderilen kolluk kuvvetleri il valisinin emrine girer.

İl valisi, ani ve olağanüstü olaylarla karşılaşması halinde veya bölge valisinin göndereceği güçler gelinceye kadar görev yapmak üzere en yakın askeri komutanlıktan yardım gönderilmesini isteyebilir. İl valisi ayrıca bu durumu bölge valisi ve İçişleri Bakanlığına bildirir.

İl valisinin yukarıda açıklanan istekleri, ilgililerce gecikmeksizin yerine getirilir.

İl valisinin askeri birliklerden yardım istemesi halinde 21 inci madde hükümleri uygulanır. Bu halde, bölge valisine ait görev ve yetkiler, il valilerince yerine getirilir.

Silah kullanma yetkisi:

Madde 23 – Olağanüstü hal ilanından sonra kolluk kuvvetleri ile kendilerine görev verilen özel kolluk kuvvetleri ve silahlı kuvvetler mensupları, görevlerini yerine getirirken kanunlarda silah kullanmayı icap ettiren hal ve şartlardan herhangi birinin tahakkuku halinde, silah kullanma yetkisini haizdirler.

Olağanüstü halin, bu Kanunun 3 üncü maddesinin (b) bendi gereğince ilan edilmesi halinde, silah kullanma yetkisini sahip bulunan güvenlik kuvvetlerinin teslim ol emrine itaat edilmemesi veya silahla mukabeleye yeltenilmesi veya güvenlik kuvvetlerinin meşru müdafaa durumuna düşmeleri halinde görevli güvenlik kuvvetleri mensupları doğruca ve duraksamadan hedefe ateş edebilirler.

Silah kullanan bütün personel hakkında 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununun 87 nci maddesinin V ve VI ncı fıkraları hükümleri ile 1481 sayılı Asayişe Müessir Bazı Fiillerin Önlenmesi Hakkındaki Kanunun 3 üncü maddesi hükümleri uygulanır. Ayrıca haklarındaki soruşturma işlemi tutuksuz yapılır.

EK-15: EMASYA

Genelkurmay Başkanlığı İle İçişleri Bakanlığı Arasında 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu "11/D Maddesi" Gereğince Alınması Gereken Müşterek Tedbirlere İlişkin Protokol

BİRİNCİ KISIM
GENEL HÜKÜMLER

AMAÇ:
MADDE-1:
Bu protokolun amacı, bir veya birden fazla ilde çıkan veya çıkabilecek olaylarla ilgili olarak valilerin isteği üzerine askeri birlik tahsis edilmesi durumunda, güvenliğin, asayiş ve kamu düzeninin sağlanması ve terörle mücadelede, askeri birlikler ile kolluk kuvvetleri arasında;
a) Kuvvet kullanılması,
b) Kuvvet kaydırılması,
c) Emir komuta ilişkileri,
d) İşbirliği ve koordinasyon
e) Gerekli görülen diğer hususları,
belirlemek, uygulanacak yöntem ve alınacak tedbirleri ortaya koymaktır.

KAPSAM:
MADDE-2:
Bu protokol, toplumsal olayların önlenmesinde ve kamu düzeninin sağlanmasında, mülki amirler (vali ve kaymakamlar), EMASYA Komutanlıkları (EMASYA Bölge Komutanlıkları, EMASYA Tali Bölge Komutanlıkları, EMASYA Birlik Komutanlıkları) ve kolluk kuvvetleri (jandarma, polis, GKK, sadece asli görevleriyle sınırlı olmak üzere özel güvenlik birimleri) arasındaki yetki, görev ve sorumlulukları ile müştereken uygulanacak tedbirleri kapsar.

DAYANAK:
MADDE-3:
Bu protokol 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 11'inci maddesinin D fıkrasına dayanılarak hazırlanmıştır.

TANIMLAR:
MADDE-4:
Bu protokolde geçen;
Olaylar: Her türlü terör ve toplumsal olayları,
Emre alma: Bir birliğin/birimin kuruluşunda bulunduğu komutanlıktan/kurumdan alınıp, geçici olarak bir başka komutanlığa/kuruma verilmesi ile emrine birlik/birim verilen komutanlığın emrine aldığı birliğin/birimin ikmal ve idaresinden sorumlu olmasını,
Harekat kontroluna alma: Fonksiyon, zaman ve yer bakımından sınırlandırılmış bulunan özel vazifeleri veya görevleri ifa edebilmesi, ilgili birlikleri/birimleri konuşlandırması ve bu birliklerin/birimlerin taktik kontrolünü elinde bulundurabilmesi veya tahsis edilmesi maksadıyla askeri birlik komutanının emrine verilen kuvvetleri sevk ve idare etmesi için tanınan yetkiyi, (Harekat kontrolu, ilgili birliklerin/kurumların bağlı unsurlarının ayrı olarak kullanılmak üzere tahsis edilmeleri yetkisini ihtiva etmez),
Koordinatör Vali: Birden fazla ili içine alan olaylarda bu protokolun uygulanmasında, işbirliği ve koordinasyon sağlamak amacıyla gerekli görülen hallerde İçişleri Bakanı tarafından ilgili valiler arasından geçici olarak görevlendirilen bir valiyi,
ifade eder.

İKİNCİ KISIM
KUVVET KULLANILMASI

MADDE - 5:
Terör ve toplumsal olayları değerlendirmek, kullanılacak kolluk kuvvetlerini düzenlemek, olaylara müdahale yöntemlerini belirlemek, kesintisiz koordinasyon ve işbirliğini sağlamak maksadıyla; il ve ilçe bazında "İL ve İLÇE GÜVENLİK KOORDİNASYON KOMİSYONLARI" ihdas edilir.
İl Güvenlik Koordinasyon Komisyonları; vali, garnizon komutanı veya temsilcisi, il jandarma komutanı, il emniyet müdürü, MİT temsilcisi ve gerekli görülen diğer ilgililerden teşkil edilir.
İlçe Güvenlik Koordinasyon Komisyonları; kaymakam, garnizon komutanı veya temsilcisi, ilçe jandarma komutanı, ilçe emniyet müdürü/amiri, MİT temsilcisi (varsa) ve gerekli görülen diğer ilgililerden teşkil edilir.
İl ve İlçe Güvenlik Koordinasyon Komisyonları; yeterli hazırlık zamanı bırakacak şekilde, olaylara karşı alınacak tedbirleri ve müdahale yöntemlerini tespit eder, askeri kuvvet talep edilmesi konusunda mülki amirlerin karar vermelerine yardımcı olur. İl ve İlçe Güvenlik Koordinasyon Komisyonları; illerde vali, ilçelerde kaymakamların başkanlığında ayda bir defa olağan, gerekli hallerde olağanüstü toplanarak, il ve ilçenin güvenlik durumunu değerlendirir.

MADDE -6:
Mülki amirler, olaylara müdahale için (tabii afet durumları hariç) askeri birlik talebinde bulunmadan önce;
a. Kolluk kuvvetleri ile kontrol altına alınabilecek olaylarda zayıf bir ihtimal de olsa olayların kontrolden çıkması söz konusu ise, kuvvet talebinde bulunmadan önce EMASYA komutanlıklarına (bölge/tali) bilgi vererek, kademeli hazırlık süresi imkanı sağlar.
b. İl ve İlçe Güvenlik Koordinasyon Komisyonlarında yapılan durum değerlendirmesi neticesinde, mülki amirler tarafından askeri birliklerden kuvvet talebi zorunlu görülür ise, birlik komutanları ile koordinede bulunularak, uygun müdahale usullerinin icra edilmesine imkan verecek tarzda; birliklere hazırlık ve teşkilatlanma için yeterli zamanı sağlayacak şekilde önceden uyarı yapılır.
c. Kamu düzenini bozma istidadı gösteren terör dışındaki toplumsal olayların; kolluk kuvvetleri ile bastırılması esas alınır ve gerekli görülen hallerde, askeri gücün "caydırıcılık" özelliğinden yararlanılır.
d. Sportif faaliyetler, futbol maçları, planlı gösteri yürüyüşleri gibi olağan durumlar için, askeri kuvvet talebinde bulunulması hususu özenle değerlendirilmelidir. Zorunluluk olmadıkça kuvvet talebinde bulunulmamalıdır.

MADDE - 7:
Mülki amirler tarafından, önceden yapılacak planlama ve hazırlıklarda, kolluk kuvvetlerinin kullanılmasına ilişkin esaslar, muhtemel kullanma planları ve muhabere irtibatları, EMASYA Komutanlıkları ile yeterli bir zaman öncesinden koordine edilir. Mümkün olduğu durumlarda bu planlar, esaslar ve irtibatlar; muhtelif senaryolara göre prova edilir.

MADDE-8 :
EMASYA Komutanlıkları tarafından, mülki amirler emrindeki kolluk kuvvetlerinin muhtemel olaylarda daha önceden kullanabileceği göz önünde bulundurularak; emir komutanının askeri birliğe geçtiği andan itibaren, kolluk kuvvetlerinin "emre/harekat kontroluna" alma şeklinde kullanılacağı dikkate alınır.

MADDE-9:

Toplantı ve gösteri yürüyüşü gibi toplumsal olayların şekil değiştirerek birçok bölgede, geniş halk kitlelerine yaygınlaşması, şiddete, katliama veya anayasal düzeni bozmaya yönelmesi durumunda; İl/İlçe Güvenlik Koordinasyon Komisyonu, olağanüstü ve ivedilikle toplanır. Bu gibi durumlarda EMASYA Komutanlıkları (bölge/ tali) olayları yakinen takip eder ve birliklerin hazırlıklarını tamamlar. Olaylara müdahale edebilecek toplanma bölgelerinde, birlikleri hazır bulundurur. Olayların gelişmesini değerlendirir. Başta mülki amirler olmak üzere, ilgili kademelere bilgi verir ve gecikmenin yaratacağı mahsurları ortadan kaldırmak için olaylara müdahale eder. Bu ve benzeri durumlarda olayların yaygınlaşmasını önlemek ve olayları bastırmak esas alınır.

ÜÇÜNCÜ KISIM
KUVVET KAYDIRILMASI

MADDE-10:
Bir ildeki olayların gelişmesi üzerine mevcut kolluk kuvvetleri ile birlikte askeri birliklerin de yetersiz kalacağının değerlendirilmesi durumunda ilgili EMASYA Tali Bölge Komutanı bu ilden sorumlu EMASYA Bölge Komutanlığından yardım talep ederek iller arasında kuvvet kaydırılması sağlanır.

MADDE-11:
Birden fazla ili içine alan olaylarda aynı nitelikteki olayların gelişmesi veya kırsal kesimde de yaygınlaşması ve mevcut askeri birliklerin de yetersiz kalacağının değerlendirilmesi durumunda; ilgili EMASYA Bölge Komutanı ve Koordinatör Vali arasındaki koordinasyonu müteakip EMASYA Bölge Komutanı, bir üst komutanlığından (Ordu/Kuvvet Komutanlığı, "J.Gn.K.lığı dahil") kuvvet talebinde bulunarak, iller arasında kuvvet kaydırılır.

MADDE-12:
Bir veya birden fazla ili içine alan terör olaylarında; askeri birliklerin kullanılması için, vali ve/veya koordinatör valiler tarafından kuvvet talebi; yetkili EMASYA Komutanlıklarına yazılı olarak yapılır. Acil durumlarda bu istek sonradan yazılı şekilde şekle dönüştürülmek kaydıyla sözlü olarak yapılabilir.
Bu yazılı talebin düzenlenmesinde kırsal alanlarda terörist unsurların yakalanması, etkisiz hale getirilerek tasfiye edilmesi için bu tür harekatın kapsam ve özelliği dikkate alınarak kesintisiz olarak sürecek seri operasyonların icrası dikkate alınmalıdır.

MADDE-13:
EMASYA Komutanlıklarının talebi ve ihtiyaç halinde ilgili vali, kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet, araç-gereç ve malzemelerinin il ve ilçeler arasında kaydırılmasını ve kullanılmasını sağlayarak personeliyle birlikte olay sürecince emre/harekat kontrolüne verebilir.

DÖRDÜNCÜ KISIM
EMİR-KOMUTA İLİŞKİLERİNİN DÜZENLENMESİ

MADDE-14:
EMASYA planlarının uygulanması için mülki makamlar tarafından kuvvet talebinde bulunduğu ve olay mahalline intikal edildiği andan itibaren, kıdemli askeri komutan (Jandarma dahil) emir komutayı alır. Kolluk kuvvetleri bu andan itibaren askeri komutanın emrine girerler. Askeri komutan tarafından aksine bir emir verilmedikçe olay mahallindeki kolluk kuvvetlerinin almış olduları tertip, tedbir ve düzenler bozulmaz.

MADDE-15:

Emir komutanın askeri birlik komutanına geçtiği andan itibaren zor kullanmanın derecesinin tayini ile kullanılacak araç ve gereçler ile silah kullandırmanın yetki ve sorumluluğu askeri komutandadır.

MADDE-16:
Mülki makamların koordinatörlüğünde muhtelif senaryolara göre EMASYA planlarının uygulanması, emir komuta ilişkileri ve işbirliği esaslarının geliştirilmesi maksadıyla; ilgili EMASYA Bölge ve Tali Komutanlıkları ve kolluk kuvvetleri personelinin katılımı ile EMASYA/Komutanlıklarının koordinatörlüğünde, yılda en az bir defa EMASYA semineri düzenlenir.
Uygulamada görülen aksak ve eksik yönleri gidermek amacıyla her kurum kendi personelini eğitir.

MADDE-17:
Olaylara müdahalede hangi kurum-kuruluşların destek görevi alacağı, il valileri veya görevlendirildiyse koordinatör vali tarafından, ilgili EMASYA Bölge/Tali Komutanlıkları ile koordine edilerek, belirlenir ve bu husus önceden yapılacak planlamalarda ayrıntılı olarak belirtilir.

MADDE-18:
İlgili mülki amir tarafından görevlendirilen polis özel hareket timleri, iç güvenlik harekatı süresince EMASYA Bölge ve Tali Komutanlıkları'nın harekat kontrolunda görev yaparlar. Geçici köy korucuları da, bölgedeki ilgili jandarma komutanlığının emir-komutasında olarak EMASYA Komutanlıklarının harekat kontrolunda görev yaparlar.

BEŞİNCİ KISIM
İŞBİRLİĞİ VE KOORDİNASYON

BİRİNCİ BÖLÜM
KOORDİNATÖR VALİLİK

MADDE-19:
Birden fazla ili içine alan olaylarda, iller arasında kuvvet kaydırılması ve kullanılması, işbirliği koordinasyon, emir-komuta ilişkileri ve gerekli görülen diğer hususların uygulanmasını sağlamak üzere İçişleri Bakanı ilgili valilerden birini, tercihen EMESYA Bölge Komutanlığının bulunduğu il valisini geçici olarak Koordinatör Vali olarak görevlendirilebilir.
Görevlendirilen Koordinatör Vali, bulunduğu yerdeki EMASYA Bölge Komutanından gerekli görülen hallerde kuvvet talebinde bulunur, yürütülecek faaliyetleri ve işbirliğini bu komutanlık ile takip eder, iller ve kuvvetler arasında koordinasyonu sağlar.

İKİNCİ BÖLÜM
HAREKAT MERKEZİ FAALİYETLERİ

MADDE-20:
Mülki makamlardan askeri kuvvet talebi geldiği andan itibaren, EMASYA Komutanlıkları nezdinde teşkil edilen “Asayiş Harekat Merkezleri”nde; jandarma komutanlıkları ve emniyet müdürlüklerini temsilen gerekli irtibat ve koordineyi sağlayacak şekilde, yeteri kadar irtibat personeli ve muhabere teçhizatı bulundurulur ve 24 saat esasına göre faaliyet gösterilir.

MADDE-21:
Olayları en üst seviyede takip etmek, hükümeti ve komuta katını bilgilendirmek maksadıyla, Genelkurmay Başkanlığı bünyesinde bir İç Güvenlik Harekat Merkezi oluşturulmuştur.

İçişleri Bakanlığı seviyesinde de buna eş değer bir "ASAYİŞ HAREKAT MERKEZİ" teşkilinde Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı Asayiş Harekat Merkezlerinden faydalanılır ve her iki kurum arasında işbirliği ve koordinasyona işlerlik kazandırılır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
İSTİHBARAT FAALİYETLERİ

MADDE-22:
EMASYA Bölge ve Tali Bölge Komutanlıklarında; terörle mücadelede görev yapan bütün birimlerin istihbarat gayretlerinin birleştirilmesi ve istihbaratın koordinesi için, "MÜŞTEREK İSTİHBARAT MERKEZLERİ" tesis edilir. Başbakanlığın 25 HAZİRAN 1996 gün ve 11269 sayılı genelgesi gereğince jandarma, MİT ve emniyet temsilcileri de bu merkezin çalışmalarına asil üye olarak katılırlar. Jandarma, MİT ve emniyet temsilcileri, EMASYA Bölge Komutanlığının belirleyeceği zaman, şekil ve usullerle çalışmalarını ve istihbarat bilgilerini takdim ederler ve karşılıklı istihbarat mübadelesinde bulunurlar. Elde edilen sonuçlardan ilgili valiye bilgi verilir.

ALTINCI KISIM
TAMAMLAYICI HUSUSLAR

MADDE-23:
EMASYA görevlerinde ve özellikle kırsal alanda terörist unsurlara karşı icra edilecek operasyonlarda polis özel harekat timleri ile askeri birliklerin birlikte kullanılması amacıyla, EMASYA komutanlıkları ve ilgili mülki amirlerin koordinasyonu ile müşterek tatbikatlar icra edilir.

YEDİNCİ KISIM
MALİ HUSUSLAR

MADDE-24:
Polis özel harekat timlerinin EMASYA Bölge veya Tali Bölge Komutanlıklarının harekat kontrolünde uzun süreli operasyonlara iştiraki halinde, bu timlerin iaşeleri ilgili askeri birlikler tarafından sağlanacaktır. Bu maksatla yapılan harcamalar mevcut mali mevzuat usullerine göre, İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü bütçesinden Milli Savunma Bakanlığı bütçesine aktarılır

SEKİZİNCİ KISIM
YÜRÜTMEYE İLİŞKİN HUSUSLAR

MADDE-25:
Bu protokol imza tarihinden itibaren geçerlidir.

MADDE-26:
Protokolun uygulanmasından doğacak ihtilaflar, aksayan hususlar ve değişiklik teklifleri karşılıklı görüşmeler yoluyla düzeltilecektir.

MADDE-27:
İş bu protokol 7/7/1997 tarihinde taraflar tarafından imza altına alınmıştır.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI	GENELKURMAY BAŞKANLIĞI
ADINA	ADINA
Teoman ÜNÜSAN	Çetin DOĞAN

Vali İçişleri Bakanlığı Müsteşarı	Korgeneral Harekat Başkanı

EK-16: TSK'nın Özerkliğine Yönelik Yasal Düzenlemeler: 2001-2013

İDARİ ÖZERKLİĞE İLİŞKİN DÜZENLEMELER		
TARİH	**KONU**	**YASAL DÜZENLEME**
7/5/2010	YAŞ kararları ile ordudan ihraç edilenlere yargı yolunun açılması	Anayasa md. 125
7/5/2010	Askerlerin, askeri suçlar dışındaki suçlarla ilgili olarak sivil mahkemelerde yargılanması	Anayasa md. 145
7/5/2010	Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanlarının Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi'nde yargılanmaları	Anayasa md. 148
7/5/2010	Askeri yargıda, mahkeme bağımsızlığının ve hâkim teminatının güvence altına alınması	Anayasa md. 145
MALİ ÖZERKLİĞE İLİŞKİN DÜZENLEMELER		
TARİH	**KONU**	**YASAL DÜZENLEME**
30/7/2003	Sayıştay'ın denetime tabi olmayan kurum ve kuruluşları TBMM Başkanlığı'nın talebi üzerine denetleyebilmesi; TSK'nın elinde bulunan devlet mallarının denetlenebilmesi	4963 sayılı Kanun Ek-12. madde
10/12/2003	5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle 1050 sayılı Kanun'un TSK'ya muafiyet tanıyan 99'uncu maddesinin mülga olması	5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
7/5/2004	TSK'nın gelir, gider, askeri mallar ve kadrolarının Sayıştay tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşları gibi genel usullere göre denetlenmesi	Anayasa md. 160
2008	SSM ve SSDF'nin Sayıştay denetimi kapsamına alınması	5225/1 sayılı Sayıştay Genel Kurulu Kararı
3/12/2010	Yeni Sayıştay Kanunu ile TSK'nın mali denetime tabi kılınması; TSK'ya muafiyet ve istisna tanıyan dört kanunun hüküm kaybetmesi	*3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Kanun, Resmi Gazete:19/12/2010, 27790*
SİYASİ ÖZERKLİĞE İLİŞKİN DÜZENLEMELER		
TARİH	**KONU**	**YASAL DÜZENLEME**

3/10/2001	MGK'da sivillerin temsilinin artırılması; MGK kararlarının Bakanlar Kurulu'nca "öncelikle dikkate alınması" ibaresinin yerine "değerlendirilmesi" ibaresinin getirilmesi	Anayasa md. 118
26/3/2002	Jandarma subaylarının vali ve kaymakamlara vekâlet edebilme yolunun kapatılması	2803 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinin yürürlükten kaldırılması
18/11/2002	Olağanüstü halin kaldırılması	
30/7/2003	MGK Genel Sekreteri'nin, Başbakan'ın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanması usulünün getirilmesi, görev ve yetkilerinin düzenlenmesi ve sivil olabilmesi; MGK'nın iki ayda bir toplanması	*4963 sayılı Kanun'un 25 ve 27'nci maddeleri ile 2945 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler*
30/7/2003	Askeri Ceza Kanunu'nun sivil şahıslara uygulanma alanının daraltılması	*4963 sayılı Kanun, m.6 ile yapılan 353 sayılı Kanun m.11 değişikliği*
29/12/2003	MGK'nın özerk bir yürütme organı gibi çalışmasına imkân tanıyan gizli yönetmeliğin kaldırılması	29 Aralık 2003 tarihli 6688 sayılı Karar
14/7/2004	Yükseköğretim Kurulu'na Genelkurmay Başkanlığı'nca üye seçilmesi uygulamasına son verilmesi	*5218 sayılı Kanun'un, m.2/b hükmü ile 2547 sayılı Kanun'un, m.6/b-3 hükmü yürürlükten kaldırılmıştır*
14/7/2004	RTÜK üyeliğine MGK Genel Sekreterliği'nce aday gösterilmesi uygulamasına son verilmesi	*5218 sayılı Kanun'un m.2/d ile 3984 sayılı Kanun'un 6/1-d yürürlükten kaldırılmıştır*
14/7/2004	MGK Genel Sekreteri'nin Haberleşme Yüksek Kurulu üyeliğinden çıkarılması	*5218 sayılı Kanun m.2/C ile yapılan 2813 sayılı Kanun, m.6/1 değişikliği*
14/7/2004	DGM'lerin kaldırılması	*16/6/2004 tarihli ve 5190 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nda Değişiklik Yapılması ve Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kaldırılmasına Dair Kanun, Resmi Gazete: 30/6/2004, 25508*

2006	17 adet suçun askeri mahkemelerin görev alanından çıkarılması	5530 sayılı Kanun'un 65. maddesi
26/6/2009	Askeri mahkemelerin sivil kişileri yargılayamaması	5918 sayılı Kanun
4/2/2010	EMASYA Protokolü'nün Kadırılması	
5/7/2010	Sivillerin askeri mahkemelerde yargılanamaması	*Anayasa md. 145*
25/1/2012	Milli Güvenlik Bilgisi dersinin orta-öğretim müfredatından çıkarılması	Milli Güvenlik Bilgisi Öğretimi Yönetmeliği, *Resmi Gazete: 25/1/2012, 28184*
13/7/2013	TSK İç Hizmet Kanunu'nun 35'inci maddesinde yapılan değişiklikle Silahlı Kuvvetlerin Cumhuriyeti "kollama ve koruma görevi"nin kaldırılması	*13/7/2013 tarihli ve 6496 sayılı Kanun, Resmi Gazete: 31/7/2013, 28724*

ÖZET

Askeri özerklik, silahlı kuvvetlerin sahip olduğu güç, imtiyaz ve yetkilere atıf yapar. Bir başka ifadeyle askeri özerklik, silahlı kuvvetlerin "has alanlar" yaratmasıdır. Siyaset literatüründe askeri özerklik, siyasal ve kurumsal özerklik olmak üzere iki biçimde ele alınır. Siyaset literatürünün bu yaklaşımı, yönetim bilimi açısından sorunludur. Bu sebeple bu çalışmada, yönetim biliminin özerklik yaklaşımından faydalanarak, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin özerkliği idari, mali ve siyasi açıdan incelenmiştir.

Askeri reform ise silahlı kuvvetlerin elinde tuttuğu "has alanlar"ın elinden alınma veya azaltılma sürecidir. Dolayısıyla askeri reformun amacı askeri özerkliğin azaltılmasıdır. Bu süreç, demokrasinin sağlam temeller üzerine bina edilebilmesi için hayati öneme sahiptir. Bu çalışmada askeri reform, demokratik geçiş ve demokratik sağlamlaştırma olmak üzere iki safhalı bir süreç olarak ele alınmıştır. Askeri reform süreci, planlı ve temkinli olarak yönetilmelidir. Zira bu süreçte askerin ve muhalefetin göstereceği direnç reform sürecini bitirebilir ve her şey sıfırlanabilir. Bu süreçte demokrasi, reformları meşrulaştırma aracıdır. Gerçekte ise – özellikle sürecin başında - bu bir iktidar mücadelesidir ve yıkılan askeri vesayet sistemi yerine bir başka vesayet sistemi kurulması uzak bir ihtimal değildir. Bu sebeple demokrasinin tüm kesim ve kurumlarca benimsenmesi, askeri reform sürecinin hedefine ulaşması için hayati öneme sahiptir.

Türkiye'nin 1999 Helsinki Zirvesi'nde aday ülke statüsünü kazanmasıyla birlikte kamu yönetiminde reform çalışmaları başlamıştır. 2000'li yılların başında patlak veren ekonomik ve siyasal krizlerle birlikte devlet ve siyaset kurumu için "meşruiyet

sorunu" belirmiştir. 2002 yılında AKP'nin iktidara gelmesiyle birlikte reform süreci hızlanmıştır. Yasal düzenlemeler ancak Ergenekon davaları sonrasında uygulamaya yansımıştır. Genel demokratikleşme süreci 2011 yılında kesintiye uğrayarak rotasından sapmış ve 2013 yılının sonunda kesin olarak bitmiştir. Buna bağlı olarak askeri reform süreci de sonlanmıştır.

ABSTRACT

Military autonomy refers to power which held by armed forces, privilige and authorty. In other words, military autonomy is the creation of “reserve domain” created by armed forces. Military autonomy in the politics literature, is taken into consideration on two ways – political autonomy and institutional autonomy. This approach is problematic for administrative science. Due to this reason, autonomy of Turkish Armed Forces are examined in terms of administrative, fiscal and political aspects by using administrative science approach.

Military reform is the process of divestiture or reduction of “reserve domain” from armed forces. That is to say, mission of military reform is reduction of military autonomy. This process has vital importance in order to build democracy on solid foundations. Military reform is discussed in two phases, namely, democratic transition and democratic consolidation. The process of military reform must be managed deliberately and cautiously. Since, resistance showed by solider and the opposition might make end of this process or reset everything. Democracy is legitimation tool of reforms in this process. However in real, - especially at the beginning of this process, this is an power challenge (struggle), and establishing a new tutelage instead of toppled tutelage is not a low possibility. Because of this reason, internalizing democracy by all sections and institutions has vital importance to reaching the goal of military reform process.

Reform efforts of Turkiye has been started when it gained the statue of candidate country in Helsinki in 1999. In 2000, economic and political crises lead to

“legitimacy problem” for government and politics institute. In 2002 reform process accelerated under AKP rule. Legal regulations was applied after Ergenekon cases. General democratization process was interrupted 2011; and at the end of 2013 absolutely was finished. Depending on this situation, the military reform process was also terminated.