

KAMU HUKUKU

Karşılaştırmalı Hukuk Bakış Açısıyla 1982 Anayasasında Silahlı Kuvvetlerin Yürütme ve Yargı Tarafından Denetimi

Executive and Judicial Supervision of Armed Forces in 1982 Constitution within Comparative Law Perspective

Yrd. Doç. Dr. Levent Korkut

İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

ABSTRACT

This article tackles the issue of civilian control of the armed forces within the framework of the executive and judicial organs. The fundamental principles of the constitutions that will strengthen the democratic control of the armed forces will be discussed and, in the light of reforms undertaken in recent years, provisions of the 1982 Constitution on civil-military relations and democratic control of the military will be handled with a comparative constitutional methodology. Departing from this comparison between constitutional systems of Turkey and other Council of Europe member states, constitutional provisions on democratic control of the military in 1982 Constitution will be reviewed.

Keywords: Constitution, military-civil relations, military justice, democratic control of armed forces.

Giriş

15 Temmuz 2016 askeri darbe girişimi halkın, siyasi partilerin ve medya organlarının desteğiyle, hükümet tarafından önlenmiştir. Darbecilerin bu girişimi 242 kişinin hayatını kaybetmesiyle ancak kanlı bir şekilde bastırılabilmiştir. 15 Temmuz darbe girişiminin bastırılması Türkiye tarihinde ilk kez bu kadar çaplı bir askeri girişimin halk tarafından önlenmesi bakımından büyük bir öneme sahiptir. Demokrasinin geleceği için bir adım olan darbenin halkın desteğiyle önlenmesinin siyaset bilimi, sosyoloji ve kamu hukuku alanındaki yansımaları önümüzdeki dönemlerde tartışılacak ve üzerine çok sayıda bilimsel eser verilecek bir alan olmaya adaydır.

15 Temmuz darbe girişimi salt bir askeri müdahale değildir. Girişimin arkasında bulunan yasadışı yapılar ve uluslararası uzantılar müdahalenin gerçekleşmesinde temel rolü oynamıştır. Ancak darbe planlamaları sonuçta silahlı kuvvetlerin bünyesinde gerçekleşmiş, bir kısım silahlı kuvvetler personeli tarafından icra edilmeye çalışılmıştır.

Darbe girişimi ile birlikte Türkiye’de asker-sivil ilişkilerinin anayasal ve yasal boyutları yeniden önem kazanmış, demokratik devlet yapısı içinde askerlerin sivil irade tarafından etkili kontrolünü sağlayacak reform önerileri, anayasa değişikliği girişimleri ve yeni hukuki düzenlemeler üzerine fikirler oluşturulmaya başlanmıştır. 15 Temmuz darbe girişiminin çok kısa bir süre önce gerçekleşmiş olması nedeniyle henüz sivil-asker ilişkilerinin yeniden şekillendiği bir anayasal düzen ve yasal çerçeve oluşturulmamış olmakla birlikte Türkiye 2000’li yıllardan itibaren bir demokratikleşme deneyimi yaşamaktadır. Demokratikleşme çabalarının bir ayağını da sivil-asker ilişkileri oluşturmaktadır. 2000 yılından sonra gerçekleştirilen anayasal değişikliklerin bir amacı da sivil-asker ilişkilerinin demokratik ilkeler çerçevesinde yeniden düzenlenmesidir. Öte yandan 15 Temmuz darbesinden çok kısa bir süre sonra ilan edilen olağanüstü hal çerçevesinde çıkartılan olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleleri asker-sivil ilişkilerinin ve silahlı kuvvetlerin düzenlenmesine ilişkin hükümler içermekte, geleceğe yönelik ipuçları vermektedir.

I- Sivil-Asker İlişkileri Üzerine Kuramlar

A- Kurumsal Ayrım Yaklaşımı

Samuel P. Huntington “Asker ve Devlet” başlığını taşıyan eserinde fikirlerini sivil ve askerlerin rol ve sorumluluk alanlarının ayrılması üzerine inşa etmiştir. Huntington’a göre, siviller askeri alanlarda ve konularda askerlerin özerkliğini tanımalı ve korumalıdır. Karşılık olarak, askerler askeri olmayan siyasi alanlarda siyasi iradeye mutlak itaat sergilemelidir. Sivil ve asker alanlarının ayrılması, her iki alanın kendine özgü özelliklerinden kaynaklanır. Sivil alan daha liberal ve kamuoyu oluşumu süreçlerine tabi iken askeri alan geleneklere bağlı, tutucudur. Huntington sivil ve asker alanlarını kurumsal olarak birbirinden ayırırken, sivillerin askerler üzerinde subjektif değil, “objektif bir kontrol mekanizması” oluşturmaları gerektiğini düşünür. Sivil kontrol mekanizmasının objektifliğini tüm askeri faaliyet hedeflerinin siviller tarafından oluşturulup kararlaştırılması sağlar. Sivil yöneticilerin hedefleri belirlemesinden sonra bu hedeflere nasıl ulaşacağı artık askeri otoritenin yetkisine bırakılmalıdır. Bu kontrol mekanizmasının oluşturulmasında yasal ve anayasal düzenlemeler önem taşır¹.

1 Samuel P. Huntington (1957) *The Soldier and the State: Theory and Politics of CivilMilitary Relations*, New York, NY: Vintage Books, s. 79-92.

Askeri alanın profesyonelleri bu alanı en iyi bilen ve en verimli şekilde yönetimini sağlayacak olan kişilerdir. Askeri kuvvetlerin disiplinini ve düzenini inşa edecek, güç kullanımında uzmanlaşmayı geliştirecek ve askerlere gerektiğinde kendilerini feda edebilecekleri bir anlayışla görev yapmaları bilincini verecek olanlar askerlik alanında görev yapan profesyonellerdir.

Özetle, Huntington'ın kurumsal yaklaşımı etkili ve verimli bir askeri gücün oluşumu için askeri alana karar alma dışında özerklik verilmesi anlayışına dayanır. Sivil asker ilişkileri hukukla düzenlenmelidir. Bu yaklaşımın en önemli boşluklarından biri askeri hiyerarşiye ve bu hiyerarşinin oluşumuna sivillerin müdahale edip edemeyeceği, müdahale edecek ise bunun hangi düzeye kadar yapılabileceğidir. Acaba askeri hiyerarşinin oluşturulması ve kurulması askeri alanla ilgili bir mesele midir? Yoksa bu konu sivil alanla mı ilgilidir? Bu önemli boşluk aslında daha temel bir başka soruna işaret etmektedir: Askeri alan nedir? Huntington eserinde askeri alanın bir tanımını ve çerçevesini çizmemiştir.

B- Uyum Teorisi

Rebecca Schiff tarafından geliştirilen uyum kuramı, asker, siyasi elitler ve vatandaşlardan oluşan üç ortağın işbirliği yapması fikrine dayanır². Huntington'ın teorisi kurumların ayrılığını ABD deneyiminden hareketle savunur. Ancak dünyanın farklı ülkelerinde farklı şartlar, tarihsel ve kültürel faktörler nedeniyle kurumsal ayrımı desteklemeyen sosyal ve siyasi yapılar ortaya çıkabilir. Schiff'e göre, uyumun var olabilmesi aktif bir anlaşma ortamını gerekli kılar. Hükümet yapısı, kurumsal çerçeveler, hukuki altyapı ve karar alma süreçleri birincil öneme sahip değildir. Askerler, hükümet ve vatandaşlar arasında bir uyumun bulunduğu dört göstergesi vardır. Bunlardan ilki ordu mensuplarının sosyo-demografik yapısıdır. Toplumun yapısı ile ordunun yapısı arasında sosyo-demografik göstergeler bakımından bir uyumun bulunması gerekir. Örneğin ordu mensuplarının toplumdaki belli bir grubu, ideolojiyi, dini anlayışı yansıtmaları halinde bir uyumdan bahsedilemez. Uyumu yerleştirecek ikinci faktör ordu ile siyasi karar alma sistemi arasındaki uyumdur. Üçüncü unsur ise asker alma yöntemleridir. Özellikle profesyonel ordu kadrolarının nasıl devşirildikleri toplumla ordu arasındaki ilişkinin sağlıklı olması bakımından önemlidir. Son olarak, askerlerin zihni yapıları ile şekillenen ordu modelinin diğer aktörlerin ordu modelleri ile uyumlu olması gerekir³. Bu dört gösterge temelinde bir uyumun bulunmaması ordunun siyasi iktidara düşmanca bakmasına ve askeri darbelerle neden olabilir. Tersine uyum ne kadar güçlü ise askeri müdahale olasılığı da o kadar azalacaktır.

2 Rebecca L. Schiff (2008) **The Military and Domestic Politics: A Concordance Theory of Civil-Military Relations**, New York, Routledge.

3 Schiff, a.g.e., s. 32-49.

Uyum Teorisi'nin gücü, bir toplumun kültürel ve kurumsal nitelikleri ile askeri müdahaleler arasında bir nedensellik bağı kurması ve bunu yaparken de o topluma yabancı değerleri ve standartları kullanmamasıdır⁴.

Schiff'in bakış açısı sivil-asker ilişkilerinde kültürel faktörlerin, askerlerin yetiştirilme ve devşirilme biçimlerinin önemini vurgulamaktadır. Ancak, bu uyumun nasıl sağlanacağını ve uyumun olup olmadığının nasıl denetleneceğini açıklamamaktadır. Schiff'in amacı da bu değildir. Yazar esas olarak farklı kültürel ortamlarda farklı uyumların ortaya çıkabileceğine işaret etmekte ve kültürel faktör göz ardı edilerek sağlıklı bir sivil-asker ilişkisi oluşturulamayacağına dikkat çekmektedir. Öte yandan çatışmalı ve kutuplaşmış toplumlarda uyumun sağlanması için ne tür yöntemlere başvurulması gerektiği de Schiff tarafından ele alınmamıştır.

C- Vekâlet Teorisi

Feaver tarafından ortaya atılan vekâlet teorisi siyasi ve ekonomik bakımlardan üstün bulunan aktörlerin (asiller) daha altta bulunan aktörlerle (vekiler) arasındaki ilişkilere ve kontrol mekanizmalarına odaklanır⁵. Feaver'ın yaklaşımı Huntington'ın kurumsal bakışını eleştirir. Feaver mikro-ekonomideki asil-vekil ilişkisini rasyonel davranışlar yaklaşımı çerçevesinde sivil-asker ilişkisine uyarlar. Yürütme organındaki siviller asili, ordu kurmayları ise vekili temsil ederler. Siviller temel politik kararları alırlar, silahlı kuvvetler ise bu kararların uygulanması için çalışırlar. Bu ilişki içinde asillerin temel sorunu vekilin kendi politikalarına ne kadar uyum sağladığı ve ne ölçüde itaat ettiği. Silahlı kuvvetler siviller tarafından oluşturulmuş politikaları uygulamaya geçirmek amacıyla "çalışma" yerine "kaytarma", "ayak sürüme", "oyalama", "bahane üretme" ve hatta "karşı çıkma" davranışları geliştirebilir, medya üzerinden mesajlarla hoşnutsuzluğunu dile getirebilir. Kısacası, vekil asilin talimatlarına aykırı davranışlarda bulunabilir. Böyle bir durum siviller ile askerler arasında gerginliğin artmasına, hatta çatışmaya neden olacaktır⁶.

Vekâlet teorisi, sivillerin orduyu izleme ve denetleme maliyetinin düşük olması durumunda, vekil üzerinde daha iyi bir kontrol oluşturacaklarını öngörür. Bu kontrol, yürütme organı tarafından soruşturma, araştırma, raporlama, askeri planların gözden geçirilmesi, bütçenin ayrıntılı bir şekilde denetlenmesi gibi

-
- 4 Salih Akyürek, F. Serap Koydemir, Esra Atalay ve Adnan Bıçaksız (2014) **Sivil-Asker İlişkileri ve Ordu-Toplum Mesafesi**, Bilgesam Yayınları, Ankara s. 73.
 - 5 Peter D. Feaver (2003) **Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations**. Cambridge: Harvard University Press. Ayrıca Bkz. Peter D. Feaver. 1998. "Crisis as Shirking: An Agency Theory Explanation of the Souring of American Civil-Military Relations." **Armed Forces and Society**, Cilt: 24, Sayı 3, s. 407-434.
 - 6 Feaver (2003) **Armed Servants...**, s. 96.

araçlarla, yasama organı tarafından ise oluşturulacak parlamento komisyonlarının orduyu izlemesiyle gerçekleştirilir. Vekil bakımından ise, eğer ordu siviller tarafından oluşturulan politikaların çeşitli yöntemlerle uygulanmaması ya da tam olarak uygulanmamasının bedelinin ağır olacağını düşünüyorsa ya da böyle bir durumda uygulanacak cezaların ağır olacağı algısına sahipse, asilin politikalarından sapma olasılığı azalacaktır. Asilin politikalarına karşı çıkmamanın nihai sonucu askeri müdahale ya da darbedir. Asilin politikalarına uyum ise sivillerin kurguladığı ordu modelinin verimli bir şekilde çalıştığının göstergesidir. Bu ikincisinin gerçekleşebilmesi için sivillerin askerlerin kendi politikalarını tam olarak uygulamaya geçirdiklerinden emin olmaları gerekir⁷.

Huntington'ın yaklaşımında sivillerin yetkileri sadece politikaların oluşturulması alanı ile sınırlanmış, siviller tarafından oluşturulacak hedeflere nasıl gidileceği orduya terk edilmiştir. Feaver ise ordunun, bu denli özerk olmamasına işaret etmekte, yürütme ve yasama organı tarafından kontrol edilmesini, ne kadar "çalıştığı" ya da "politikalarından uzaklaştığının" izlenmesi gerektiğini savunmaktadır. Bu izlemenin maliyetinin düşük olması ise sivil denetimin önünde hukuki, siyasi, idari ve sosyolojik engellerin bulunmaması anlamına gelmektedir.

D- Yakınlaşma Teorisi

Janowitz, "Profesyonel Asker" adlı eserinde ordunun etkinliğini artırabilmesinin sivil değerler ve usullere yaklaşması ile sağlanabileceğini ileri sürmüştür⁸. Janowitz bu görüşüyle Huntington'ın kurumsal ayırım bakışından farklılaşır. O da Huntington gibi sivil ve askeri alan ayırımı yapmakla birlikte, her iki alanın birbirinden uzaklaşmasını ve askerlerin özerkleşmesini değil, tam tersine askeri alanın sivil değerlerle bütünleşmesini savunur. Günümüzde güç kullanımının meşru nedenlere dayanması konusunda uluslararası camiada artan farkındalık, Janowitz'in ölçütlerinin 21. yüzyılda Huntington'a nazaran daha fazla savunulması sonucunu doğurmuştur. Sivil-asker ilişkileri alanında askerlerin sivil otoriteye tabi olmasında bir kuşku yoktur. Ancak bunun da ötesinde askerlerin kendine özgüllüklerinin azaltılması, iç güvenliği sağlayan silahlı birimler kadar sivil alanın kurallarına tabi olması gerekir. Janowitz, askeri gücü ve amaçlarını yeniden kavramsallaştırarak, askeri alanı bir tür iç güvenlik alanına dönüştürmektedir⁹.

7 Feaver (2003) **Armed Servants...**, s. 96-118.

8 Morris Janowitz (1960) **The Professional Soldier: A Social and Political Portrait**, Glencoe, Illinois: Free Press, 418.

9 Akyürek vd, (2014), s. 70.

E- Demokrasinin Pekiştirilmesi Teorisi

Demokrasinin pekiştirilmesi yaklaşımı Larry Diamond, Andrew Heywood gibi ordu ve askerlerden ziyade demokratik kuram üzerine yoğunlaşan yazarlar tarafından oluşturulmuştur. Bu yazarlar demokratik ülkeleri çeşitli kategoriler altında ele alırlar. Demokrasiye yeni geçiş yapan devletler, demokrasisi sorunlu devletler ve pekişmiş demokrasiler bu kategoriler arasındadır. Bu yazarlara göre, demokrasiye yeni geçmiş ya da önemli sorunları olan demokrasiler henüz istikrarlı bir sistem oluşturamamışlardır. Ekonomik, siyasi ve sosyal krizler sonucunda bu devletler demokratik rejimlerini yitirebilirler. Bir demokratik rejimin istikrarlı hale gelebilmesi, krizleri demokratik rejimi kaybetmeden aşabilmesi demokrasinin pekişmesine bağlıdır¹⁰.

Bir demokrasinin pekişmesi temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, yatay hesap verilebilirliğin geliştirilmesi, yolsuzlukların önlenmesi, siyasi partilerin güçlendirilmesi ve ufalanmalarının önlenmesi, hukuk devletinin inşası gibi farklı alanlarda gelişme kaydedilmesine bağlıdır. Öte yandan bir demokrasinin pekişmesi için sivil-asker ilişkilerinde sivillerin üstünlüğü mutlaka sağlanmak zorundadır. Seçilmiş siviller ordu üzerinde denetim kuramadıkları, tam tersine ordu seçilmişler üzerinde doğrudan ve dolaylı etkisini koruduğu sürece bir demokrasinin pekişmesi olanaklı değildir¹¹.

Demokrasinin pekişmesi teorisi genel olarak kurumsal ayırım yaklaşımına yakın olmakla birlikte, orduya karşı daha sert bir tutum içindedir. Ordunun siviller tarafından katı bir şekilde kontrolünü savunan demokrasinin pekişmesi yaklaşımı, seçimle işbaşına gelenlerin üstünlüğünü vurgular.

F- Sivil-Asker İlişkileri Kuramları Üzerine Kısa Bir Değerlendirme

Yukarıda ele aldığımız sivil-asker ilişkileri üzerine kuramlar birbirlerinden farklı temellerden hareket etmekle birlikte tümü ordunun devlet sistemi içinde kendine özgü bir yapıya sahip olduğunu kabul etmektedir. Kuramların bir diğer ortak noktası ise sivil-asker ilişkisinde bir dengenin olması gerektiğidir. Yukarıda özetlediğimiz bu beş bakış açısının bir başka ortak yönü de silahlı kuvvetlere olan ihtiyacın altını çizmeleridir. Hiçbir kuram ordunun özellikle güvenlik alanındaki işlevsel öneminin azaldığını ileri sürmemektedir. Kuramlar esas itibarıyla ordunun bu kendine özgü yapısının genel devlet sistemi ile ilişkisinin nasıl kurulması gerektiği ve sivil-asker ilişkilerinin dengesinin nasıl sağlanacağı konularında birbirlerinden farklılaşırlar.

10 Larry Diamond (1997) *Consolidating the Third Wave Democracies*, London, The Johns Hopkins University Press, s. XVIII.

11 Diamond, age., s. 34.

Kurumsal ayırım yaklaşımı ordunun görevsel özerkliğini ön plana çıkarırken vekâlet teorisi ordunun kendi görevini yerine getirirken de sivil yönetim tarafından izlenmesi gereğinin altını çizmektedir. Uyum teorisi ise orduyu vatandaşla da ilişkilendirmekte, her toplumun kendi kültürel yapısı içinde siyaset, toplum ve ordu arasında bir uyumun kurulması görüşünü savunarak, genel geçer, evrensel bir modelin bulunmadığını, kültürel özellikleri dikkate almayan bir yaklaşımın uyumu sağlayamayacağını ileri sürmektedir. Yakınlaşma ve demokrasinin pekiştirilmesi teorileri ise günümüz toplumlarında ordunun uyması gereken standartları ön plana çıkartmakta, ordunun özerkliği yerine demokratik sisteme ve savunmadan çok güvenlik ihtiyacının ortaya çıktığı bir dünyanın gereklerine uygun yapılanmasına ağırlık vermektedir. Bu anlamda son iki bakış açısının ordunun daha sıkı bir izleme ve denetime tabi olması gerektiğini savunduğunu söyleyebiliriz.

Bu kuramların hukuka etkisi ele alındığında, her bir yaklaşımın özellikle anayasa hukuku ve idare hukuku disiplinleri bakımından yol gösterici olduğu söylenebilir. Sosyal bilimlerin yaklaşımlarından bağımsız bir hukuki değerlendirme, hukuk yapıcılara vizyon kazandırmayacağı gibi, hukuk yapıcılarının gerçeklikle bağını koparacaktır.

Kurumsal ayırım teorisi siyasi kararların alınması ile uygulanması arasına sert bir çizgi çektiğinden bu ayırımın kamu hukuku tarafından düzenlenmesini de içermektedir. Öncelikle anayasal düzeyde sivil otoritenin üstünlüğü ve askeri alanın ikincilliği düzenlenmeli, yürütme ve parlamento ile askeri kuvvetler arasındaki hiyerarşinin nasıl kurulduğu gösterilmelidir. Vekâlet teorisi özellikle sivil izleme ve denetim mekanizmalarına önem vermektedir. Bu yaklaşım sivil izleme ve denetim mekanizmalarının maliyetini asgari düzeye indirecek tüm hukuki düzenlemelerin yapılmasını, somut izleme ve denetim mekanizmalarının kurulmasını öngörmektedir. Uyum teorisi kültürel çerçeveyi esas aldığından anayasal düzeyde sınırlı bir etkiye sahiptir. Ancak özellikle ordu mensuplarının toplumu yansıtan bir görünüm vermeleri, eğitimleri ve askerliğe kabul edilmelerinde kültürel unsurların dikkate alınması bakımından hukuki düzenlemelere yol göstericidir. Demokrasinin pekiştirilmesi ve yakınlaşma teorilerinin ise sivil-asker ilişkisinin seçilmişlerin üstünlüğünü sağlayacak şekilde anayasal ve yasal düzenlemelere kavuşturulmasına, silahlı kuvvetlere yönelik hukuki düzenlemelerin insani hukuk ve insan hakları hukuku kuralları ile sivil düzenin genel kurallarına uyum sağlamasına işaret ettikleri söylenebilir.

Bu kuramsal yaklaşımlar çerçevesinde aşağıdaki konular hukuki düzenleme alanını ilgilendirmektedir:

- Yürütme organı ve parlamentonun askeri kuvvetler konusundaki yetkileri-

nin anayasal düzenlemeye kavuşturulması,

- Anayasal düzeyde ve yasalarda izleme ve kontrol mekanizmalarının oluşturulması,
- Silahlı kuvvetlerin komuta merkezlerinin hükümet ile hiyerarşik ilişkisinin savunma bakanlığı üzerinden kurulması,
- Silahlı kuvvetlerin hükümete ve parlamentoya hesap verilebilirliğinin sağlanması, sorumluluklarının somut bir şekilde düzenlenmesi,
- Silahlı kuvvetlerin insan hakları ve insani hukuk çerçevesinde izlenmesi, toplumun çoğulcu yapısına, kültürel ve sosyal değerlerine uyumunun izlenmesi,
- Savunma ve güvenlik politikalarının şeffaflaşması,
- Savunma ve güvenlik alanlarında strateji oluşturma ve karar alma mekanizmalarının geliştirilmesi,
- Silahlı kuvvetler bütçesinin kontrolü,
- Silahlı kuvvetlerin personel alımı, personelin eğitimi, atama ve terfi yöntemleri ile tüm idari düzenlemelerin sivil denetimi sağlayacak şekilde hukuki düzenlemelere kavuşturulması,
- Barış zamanında hukuk devleti ilkelerinin silahlı kuvvetlere uygulanması, savaş döneminde insani hukuk ve savaş hukuku kurallarına uyumu sağlayacak düzenlemelerin yapılması,
- Silahlı kuvvetlerin stratejisi, planlanması, teknoloji ve bütçe ihtiyacının parlamentoda görüşülmesini sağlayacak birimlerin oluşturulması.

II- 1961'den İtibaren Anayasalarda Silahlı Kuvvetlere İlişkin Düzenlemeler

1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti 1946 yılına kadar tek partili bir yönetime sahipti. Demokrasiye ilk geçiş 1946'da gerçekleşmekle birlikte bu yıl yapılan seçimlerde gizli oy, açık sayım kuralına riayet edilmemesi nedeniyle demokrasi dönemi 1950 seçimleriyle başlatılır. 1950 yılından günümüze kadar devam eden demokrasi dönemi 1960 yılında ilki gerçekleşen bir dizi askeri müdahale ile kesintiye uğramıştır. 1960 askeri müdahalesi sonucunda demokrasi bir yıl askıya alınmış ve 1924 Anayasası ilga edilerek 1961 Anayasası kabul edilmiştir. 1961 Anayasası askeri vesayetinin kurumsal olarak oluşturulduğu ilk anayasadır. 1962 ve 1963 yıllarında Harp Okulu komutanlığı yapmış olan Talat Aydemir önderliğindeki bir grup subay ve Harp Okulu öğrencileri tarafından iki kez darbe girişiminde bulunulmuş, ancak bu girişimler sonuçsuz kalmıştır. 1971 tarihinde önce 9 Mart tarihinde bir askeri darbe girişimi ortaya çıkarılarak sonlandırılmış ancak ordu 12 Mart tarihinde verdiği bir muhtıra ile seçilmiş hükümetin zorla görevinden ayrılmasını sağlamış ve Türkiye 1973 tarihine kadar ara rejimle yönetilmiştir. 12 Eylül 1980 tarihinde Genel Kurmay Başkanı ve kuvvet

komutanları tarafından yönetime el konulmuş, demokrasi iki yıl kesintiye uğramıştır. 1980 askeri darbesi günümüze kadar varlığını sürdüren anayasal ve yasal kural ve kurumlara varlık kazandırmıştır.

1980 müdahalesiyle kurulan son askeri yönetim dönemi 1983'te sona ermekle birlikte ordunun siyasete müdahalesi son bulmamıştır. 28 Şubat 1997 tarihinde verilen muhtıra ile sivil hükümet sarsıntı geçirmiş ve istifa etmek zorunda kalmıştır. Bu dönemde toplumun özellikle dindar kesimlerine yönelik baskılar artmış, hukuki olmayan tasarruflarla bu toplumsal kesimler haklarından mahrum bırakılmıştır. 27 Nisan 2007 tarihinde ise Genelkurmay Başkanı medya üzerinden yayınladığı bir muhtıra niteliğindeki belgeyle ordunun siyasetçilere yönelik memnuniyetsizliğini ifade etmiştir¹².

27 Mayıs 1960'ta gerçekleşen askeri darbeden 2000'li yıllara kadar devam eden süreç içinde anayasa ve yasalarda silahlı kuvvetlere ilişkin bir dizi düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeler aşağıdaki gibidir:

1961 Anayasası dönemi

- Milli Birlik Komitesi üyelerine Cumhuriyet Senatosu'nda "tabii senatörlük" statüsü verilmiştir.

- 1924 Anayasasında Milli Savunma Bakanı'na karşı sorumlu kılınan Genelkurmay Başkanı, 1961 Anayasasının 110. maddesiyle Başbakan'a karşı sorumlu hale getirilmiştir.

- Milli Güvenlik Kurulu ilk kez 1961 Anayasası ile düzenlenmiştir. (111. madde)

- Milli Birlik Komitesi üyeleri ile bu üyelerin emir ve kararlarını uygulayanlara dokunulmazlık güvencesi sağlanmıştır. (Anayasanın Geçici 4. maddesi)

- Milli Birlik Komitesi döneminde kabul edilen hukuki tasarruflara yargı bağımsızlığı sağlanmıştır. (Geçici 4. madde)

- 1961 Anayasasının 138. maddesinin 5. fıkrasında, "(...) askeri hâkimlerin refakatinde buldukları komutanlarla ilişkilerinin kanunla düzenleneceği" öngörülmüştür.

1971-1973 Anayasal Değişiklikleri

- MGK kararlarının daha etkili hale getirilmesini amaçlayan ifade değişiklikleri ("bildirir" yerine "tavsiye eder") yapılmıştır. (111. madde)

- TSK'nın yaptığı harcamalar, Sayıştay denetiminin dışına çıkarılmıştır. (127. madde)

- "Doğal hâkim" ilkesi "kanuni hâkim" ilkesine dönüştürülerek sıkıyönetim mahkemelerinin anayasaya aykırılık sorunu giderilmeye çalışılmıştır. (32. madde)

- Sıkıyönetim mahkemelerinin yargı yetkisi güçlendirilmiştir. (Geçici 21. madde)

12 Nilüfer Narlı (2011) Concordance and Discordance in Turkish Civil-Military Relations, 1980-2002, **Turkish Studies**, Cilt: 12, No: 2, s. 221-222.

- Sıkıyönetim ilan nedenleri genişletilerek sıkıyönetime geçiş kolaylaştırılmış ve askeri otorite güçlendirilmiştir. (124. madde)

- Devlet Güvenlik Mahkemeleri kurularak askeri otoriteye yargı içinde önemli bir yetki kazandırılmıştır. (136. madde)

- Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kurularak, sivil yargının alanı daraltılmış, askeri otoritenin yargı ayağı güçlendirilmiştir.

1982 Anayasası

- Türk Silahlı Kuvvetleri, Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim yetkisi dışında bırakılmıştır. (108. madde)

- Mili Güvenlik Kurulu'nda asker üyelerin sayısı sivil üyelerden fazla tutulmuş ve kurulun karar vermeye yetkili olduğu konuların kapsamı genişletilmiştir. (118. madde)

- Yüksek Askeri Şura kararları, yargı yetkisinin dışında tutulmuştur. (125. madde)

- Genelkurmay Başkanlığı'na Yüksek Öğretim Kurulu'na üye atama yetkisi verilmiştir. (131. madde)

- Milli Güvenlik Konseyi dönemi yöneticilerine yargı bağıışıklığı sağlanmıştır. (Geçici 15. maddenin 1 ve 2. fıkrası)

- Milli Güvenlik Konseyi döneminde kabul edilen hukuki tasarruflara yargı bağıışıklığı sağlanmıştır. (Geçici 15. maddenin 3. Fıkrası)¹³

III- Askeri Kuvvetlerin Demokratik Denetiminde Anayasalar ve Türkiye

Avrupa Konseyi üyesi devletlerin anayasalarında yer alan askeri kuvvetlerle ilgili düzenlemelere bakıldığında iki grup anayasal düzenleme biçiminden bahsetmek mümkündür: Silahlı kuvvetlere ilişkin çok az hüküm içeren "minimalist" anayasalar (Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda, Lüksemburg ile kodifiye edilmiş bir anayasası olmayan Birleşik Krallık) ve silahlı kuvvetlerin daha kapsamlı düzenlendiği anayasalar (Federal Almanya, İtalya, Polonya, İspanya). Bu kapsamlı düzenlemeler silahlı kuvvetlerin özerklik alanını güçlendirme amacı taşımaz. Tam tersine, bu ülkeler geçmişte yaşadıkları totaliter rejim dönemleri nedeniyle silahlı kuvvetlerin sivil denetimini daha iyi sağlayabilmek amacıyla bu ayrıntılı anayasal düzenlemeleri kabul etmişlerdir.

A- Askeri Kuvvetlerin Yürütme Organı ile İlişkisi ve Türkiye

Demokratik yapıllı devletlerde askeri kuvvetlerin yürütme organı ile ilişkisi farklı şekillerde kurulmaktadır. Bu farklılığın kaynağında anayasaların yürütme

13 Ergun Özbudun (2013), **Anayasa Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 14. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 44-47; Serap Yazıcı (2009) **Demokratikleşme Sürecinde Türkiye**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s. 79-117.

organını anayasalı meşruti monarşi (Birleşik Krallık, Belçika, Danimarka, Hollanda, İspanya ve Lüksemburg örnekleri), parlamenter rejim (Federal Almanya ve İtalya örnekleri) ya da başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine (Fransa ve Polonya örnekleri) göre değişik biçimlerde düzenlemiş olması yatmaktadır.

1- Monarşik Parlamenter Sistemler

Monarşik yapılı demokrasilerde, tacı elinde bulunduran kral ya da kraliçeler silahlı kuvvetler üzerinde bağımsız bir komuta yetkisine sahip olmadıkları gibi herhangi bir veto yetkileri de bulunmamaktadır. Birleşik Krallık'ın kodifiye edilmiş anayasasında silahlı kuvvetlere ilişkin özel bir kural mevcut değildir. Kral ya da Kraliçe ordu üzerinde emir yetkisini kullanmakla birlikte on dokuzuncu yüzyıldan beri uygulanan anayasal konvansiyon nedeniyle bu yetkiyi doğrudan değil, hükümet aracılığı ile kullanırlar. Egemenlik taca aittir, ancak kullanımı hükümetin katılımıyla gerçekleşir.

Birleşik krallık silahlı kuvvetlerin demokratik kontrol ve denetime tabi olduğu iyi örnekler arasında bulunur. Birleşik Krallık örneği bir model olarak bu kültürden etkilenmiş başta ABD olmak üzere, diğer Anglo-Sakson ülkelerini (Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda) de etkisi altına almıştır. Birleşik Krallık'ta 1648-1660 yılları hariç bir askeri bürokratik yönetim uygulaması ya da girişimi görülmemiştir. 1648'de Cromwell öncülüğünde Kralın tahtan indirilmesi ve idam edilmesi 12 yıllık bir otokratik yönetimin kapısını açmıştır. Bu dönem sonrasında parlamentonun en üstün otorite olduğu ilkesi Birleşik Krallık kamu hukukunun en temel ilkelerinden biri olmuş, silahlı kuvvetler tümüyle sivil denetime tabi kılınmıştır¹⁴.

Birleşik Krallık'ta silahlı kuvvetler ve güvenlik alanlarında stratejik kararları alma yetkisi hükümete aittir. Askeri politikaların oluşturulması ve salt askeri nitelik taşıyan kararların alınması Savunma Bakanlığının sorumluluğundadır. Savunma Bakanlığının yanında silahlı kuvvetlerden sorumlu bir devlet bakanı ile silahlanmadan sorumlu bir başka devlet bakanı hükümet içinde görev yapmaktadır.

Birleşik Krallık'ta Savunma Bakanlığı hem savunma alanında politikaları üreten hem de askeri alanda idareyi yöneten bir bakanlıktır. Bu ikili işlevi nedeniyle bakanlık bünyesinde sivil ve askeri personel birlikte çalışır. Savunma alanında politi-

14 Peter Rowe (2003) "Military Law in the United Kingdom", **European Military Law Systems** (Der. Georg Nolte) içinde, De Gruyter Recht, Berlin, s. 831-835; Antonín Svěrák (1997) **Democratic Control of Armed Forces and the Share of the Civilians in the Management of the Department of Defence, including their Preparation for the Exercising of their Functions in Stabilised Democratic States in Europe (Germany, UK, Norway, Austria) and in the Czech Republic**, Final Report, Prague, s.16-18.

kaların üretilmesi alanında bakanlığın sivil personeli, askeri idare ile ilgili meselelerde ise askeri personeli görev yapar. Bakanlık strateji oluşturma, teknoloji izleme, yeni savunma anlayışlarının takip konularında araştırma merkezleri, teknoloji merkezleri, üniversiteler ve sivil uzmanlardan faydalanır. Ordunun komutası tümüyle askeri personele ait olmakla birlikte, askeri personel politikaların belirlenmesi ve kararların alınması söz konusu olduğunda tamamen seçilmişlere tabidir.

Silahlı kuvvetler mensubu asker ya da sivil bir bürokratin siyasi konularda açıklama yapması, hatta imada bulunması ciddi bir meslek etiği ihlali olarak değerlendirilir. Genelkurmay Başkanı ordunun en üst amiridir ve Britanya Savunma Kurmay Başkanının altında görev yapar. Britanya Savunma Kurmay Başkanı ise Başbakanı danışmanlık yapan en yüksek rütbeli ordu mensubudur. Savunma Bakanlığına bağlı olarak görev yapar ve bakanlığın daimi sekreteryası ile birlikte çalışır. Gerek Genel Kurmay Başkanı gerekse de Genel Savunma Kurmay Başkanı Kurmay Başkanları Komitesinin üyesidirler. Kurmay Başkanları Komitesine bu ikisine ek olarak deniz ve hava kuvvetleri komutanları da katılır. Genel Kurmay Başkanı aynı zamanda Silahlı Kuvvetler Konseyinin üyesidir. Bu konsey Savunma Bakanlığı Savunma Genel Sekreteri, silahlanma ve silahlı kuvvetlerden sorumlu devlet bakanlarından oluşan üç sivilin yanında Genel Kurmay Başkanı, Genel Kurmay Başkan Yardımcısı ve üç adet üst rütbeli subay ile bir başçavuş üyeye sahiptir¹⁵.

Parlamentoda ise askeri konularla ilgili görev yapan iki yasama komitesi bulunmaktadır. Ordunun izlenmesi işlevine de sahip olan Savunma Komitesi parlamentodaki tüm siyasi partilerin temsilcilerinden oluşur ve savunma alanında her yıl yazılı bir rapor hazırlayarak kamuoyu ile paylaşır. Parlamentoda askeri kuvvetlerin denetimini gerçekleştiren bir diğer kurul Bütçe Komitesidir. Bütçe Komitesi orduya ayrılan bütçe miktarının uygunluğunu ele alır ve karara bağlar¹⁶.

İspanya 1978 Anayasası ile Franco dönemini kapamış ve otoriter yönetimden demokrasiye geçmiştir. Geçiş dönemi reformlarından hoşlanmayan ordu 1981 yılında bir darbe girişiminde bulunmuşsa da başarılı olamamıştır. Bu tarihten sonra İspanya demokratik rejimini günümüze kadar uzanan bir süreçte kurduğu demokratik kurumlarla pekiştirmiştir. İspanya, kurumlaşmanın demokratikleşme sürecindeki önemini gösteren başarılı bir örnektir. Darbe girişimi sonrasında Savunma Bakanı Narcis Serra tarafından gerçekleştirilen reformlar ile ordunun komutası tek bir hiyerarşiye bağlanmıştır. Bu sistem içinde silahlı kuvvetlerin başkomutanlığı sembolik olarak Krala aittir. Kralın tasarrufları ancak karşı-imza yoluyla Başbakan ve Bakanlar tarafından onaylanınca geçerlilik

15 www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-defence.

16 Svirák, **a.g.e.**, s. 18-20

kazanır¹⁷. Başbakan ve Savunma Bakanı savunma politikalarının oluşturulması ve Krala ait sembolik gücü kullanma yetkilerine sahiptir. Genel Kurmay Başkanı ise Savunma Bakanlığına bağlı olarak görev yapar¹⁸. Savunma Bakanlığı üç ana kategori altında örgütlenmiştir. İlk kategori tümüyle planlama, operasyonlara hazırlık, doktrin gibi tümüyle askeri işlerle ilgilenir. Bu bölümün başında Savunma Kurmay Başkanı (*Jefe del Estado Mayor de la Defensa*) bulunur. İkinci bölüme sivil bir müsteşar yardımcısı başkanlık eder. Bu bölüm askerlerin mesleğe alınması, işletme, finansman ve altyapı alanlarında faaliyet gösterir. Üçüncü bölüm ise yine bir müsteşar yardımcısı tarafından yönetilir ve yurtdışı görevler, askeri eğitim ve öğretim işleriyle ilgilenir¹⁹.

Belçika’da Kral’ın silahlı kuvvetlere ilişkin yetkileri anayasada sayılmıştır. Bu çerçevede Kral silahlı kuvvetlerin başkomutanıdır. Kral aynı zamanda savaş ve barışa karar verir. Ancak Kral bu yetkilerini ancak bakan tarafından karşı-imza kullanılmak suretiyle kullanabilir²⁰. Tüm askeri kuvvetler Savunma Bakanlığına bağlı olarak görev yapar. Bakanlıktaki en üst rütbeli kişi Savunma Başkanıdır. Savunma Başkanı görevini Savunma Başkan Yardımcısı ve Genel Sekreter ile birlikte yerine getirir. Bakanlık bünyesinde genel müdürlükler oluşturulmuştur. Askeri planlama ve operasyonların başında bir Kurmay Başkan Yardımcısı bulunur²¹.

Hollanda’da silahlı kuvvetler Kral ve bakanların yetkisi altındadır²². Ancak Anayasa silahlı kuvvetlerin aktif kontrolünü hükümete vermiştir²³. Bakanlar Kurulu Usul Kuralları 4. maddesine göre Bakanlar Kuruluna alt kurullar oluşturabilir. Bu çerçevede oluşturulmuş olan Genel Savunma Konseyi 1996 yılında ortadan kaldırılmış ve yerine Avrupa ve Uluslararası İlişkiler Konseyi kurulmuştur. Bu alt kurul savunma politikalarının oluşumu, savunma yatırımları ve silahlı kuvvetlere ilişkin ana konularda Bakanlar Kurulu’nun alacağı kararların alt yapısını oluşturur. Hollanda Savunma Bakanlığı, Bakan, Bakanlık Müsteşarı, Savunma Kurmay Başkanı ve kuvvet komutanlıklarından oluşur. Savunma Kurmay Başkanı Müsteşara bağlı olan Genel Sekreter ile ilişkilendirilmiştir. Kuvvet komutanları da aynı sekreterlikle birlikte faaliyet gösterirler. Genel Sekreter Bakanlık bünyesindeki en yüksek dereceli sivil bürokrattır²⁴.

17 İspanya Anayasası, madde 56, üçüncü fıkra, madde 64.

18 Florina Cristiana Metei ve José A. Olmeda (2012) “Executive Civilian Control of the Military: Spain”, **Routledge Handbook of Civil-Military Relations**, Routledge, London, s. 181-184.

19 Florina Cristiana Metei ve José A. Olmeda, **a.g.e.**, s. 185.

20 Belçika Anayasası, madde 106.

21 Pierre d’Argent (2003) *Military Law in Belgium*, *European Military Law Systems* (Der. Georg Nolte) içinde, De Gruyter Recht, Berlin, s. 184-203.

22 Hollanda Anayasası madde 42.

23 Hollanda Anayasası, madde 97, ikinci fıkra.

24 Leonard F. M. Besselink (2003) “The Military Law in Netherlands”, *European Military Law Systems* (Der. Georg Nolte) içinde, De Gruyter Recht, Berlin, s. 546 vd.

2- Yarı-Başkanlık Sistemleri

1958 Fransız Anayasası, silahlı kuvvetlerin devlet sistemi içindeki yeri, yürütme ile ilişkileri, rolü, demokratik kontrolü, yargısal denetimi ile ilgili konularda herhangi bir hüküm içermez. Bu yönüyle askeri kuvvetlere ilişkin hiçbir hüküm içermeyen bir anayasadır. Fransa'da savunma alanı ile ilgili tüm konular 7 Ocak 1959 tarihli bir kararname (Portant Organisation Générale de la Défens) ile düzenlenmiş, daha sonra bu kararname Parlamento tarafından onaylanmıştır²⁵. Fransa'da askeri kuvvetler ile yürütme organı arasındaki ilişki anayasada yer almamakla birlikte, yasama organı, cumhurbaşkanı ve başbakanın yetkileri ile birbirleri arasındaki güçler ayrılığı ve ilişkiler ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Fransız Anayasasının 5. maddesine göre, Cumhurbaşkanı ulusal bağımsızlığın, ülkesel bütünlüğün ve uluslararası antlaşmaların garantörüdür. Cumhurbaşkanı devlet içindeki sivil ve askeri makamlara atamalar yapar, silahlı kuvvetlerin başkomutanıdır ve ulusal savunma konsey ve komitelerine başkanlık yapar²⁶. Ulusal savunma ile ilgili ana kararlar Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Savunma Konseyi ya da Sınırlandırılmış Savunma Komitesi toplantılarında alınır. Cumhurbaşkanının kararları Başbakan ve Savunma Bakanı tarafından karşı-imza kuralı çerçevesinde imzalanır²⁷. Fransız Anayasasına göre ulusal savunmadan Başbakan sorumludur. Savunma önlemlerinin nasıl uygulandığını denetler. Başbakan bu görevini Ulusal Savunma Genel Sekreterliği aracılığıyla gerçekleştirir. Başbakan ayrıca yüksek rütbeli subayları atar²⁸.

Fransız Anayasasında Cumhurbaşkanı ile Başbakanın askeri kuvvetler üzerindeki yetkileri konusunda bir muğlaklık söz konusudur. Her ikisi de atama ve ana kararların alınması konularında yetki sahibi olarak düzenlenmiştir. Bu karışıklığın nedeni 1958 Anayasasının ilk halinin parlamenter rejime göre düzenlenmişken, daha sonra yapılan değişiklik ile yarı-başkanlık sistemine geçilmiş olmasıdır. Bu değişiklikler ile Cumhurbaşkanının yetkileri artırılmış ve anayasada Cumhurbaşkanı ile Başbakanın yetkileri arasında bir muğlaklık ortaya çıkmıştır. Uygulamada zaman içinde Cumhurbaşkanının yetkileri öne çıkmış ve başbakanın yetkileri daha şekli düzeyde kalmıştır²⁹.

Fransız Anayasasına göre atama yetkileri her bir meclisteki³⁰ ilgili daimi ko-

25 Jörg Gerkrath (2003) *Military Law in France, European Military Law Systems* (Der. Georg Nolte) içinde, De Gruyter Recht, Berlin, s. 281.

26 Fransız Anayasası madde 13 ve 15.

27 Fransız Anayasası madde 19.

28 Fransız Anayasası madde 13 ve 21.

29 Gerkrath, a.g.e., s. 294.

30 Fransız yasama organı Senato ve Millet Meclisi olmak üzere iki alt meclisten oluşur.

misyonlarla birlikte kamuoyunun görüşü alınarak kullanılmalıdır. Her iki komisyonun aleyhte kullandıkları oy toplamı iki komisyonun kullandığı toplam oy sayısının beşte üçüne eşit olduğu hallerde, Cumhurbaşkanı tarafından atama yapılmaz. Bu komisyonlar, ilgili görev veya unvanlara göre kanunlar tarafından belirlenir³¹.

Fransız Anayasası Savunma Bakanlığı ile ilgili özel bir düzenleme içermez. Bakanlığın rolü 1959 tarihli kararnamenin 16. maddesinde düzenlenmiştir. Savunma Bakanlığı savunma politikalarını uygulamaya geçirir. Silahlı kuvvetlerin organizasyonu, eğitimi, personelin mesleğe alımı, silah alımı ve altyapı yatırımları bakanlığın kontrolindedir. Bakanlığa bu faaliyetlerinde Silahlı Kuvvetler Başkomutanı destek olur. Savunma Bakanı bu görevlerini Başbakanın altında onunla koordinasyonlu bir şekilde yürütür. Silahlı Kuvvetler Başkomutanlığı ve kuvvet komutanlıkları Savunma Bakanlığına bağlıdır³². Jandarma 2009 yılına kadar Savunma Bakanlığına bağlıyken, 2009 tarihinde personel işleri ve atamalar bakımından İçişleri Bakanlığı bünyesine alınmıştır³³.

Özet olarak günümüzde, Fransız sisteminde savunma ile ilgili ana politik kararların alınması ve üst düzey personelin atanması Cumhurbaşkanı tarafından ilgili savunma konsey ve komisyonların görüşü alınarak gerçekleştirilmekte, Başbakan ve Savunma Bakanı bu kararların uygulanması işleriyle ilgilenmektedir. Yasama organının atamalar üzerinde bir denetimi mevcuttur. Üst düzey askeri makamların tümü Savunma Bakanlığına bağlı olarak çalışmaktadır.

Polonya, totaliter yönetimi terk ettikten sonra 1996'dan itibaren sivillerin asker üzerindeki kontrolünü artırmıştır³⁴. Polonya Anayasasına göre Cumhurbaşkanı silahlı kuvvetlerin başkomutanıdır. Cumhurbaşkanı barış zamanında silahlı kuvvetlerin komutasını Savunma Bakanı üzerinden yerine getirir. Cumhurbaşkanı Genel Kurmay Başkanı ile silahlı kuvvetlerin komuta makamlarında bulunan kişileri atamak ve görevine son vermek yetkileriyle donatılmıştır³⁵. Polonya Anayasası silahlı kuvvetlerde görev yapan komutanların görev sürelerine ve görev süreleri sona ermeden görevden alınmalarına ilişkin esaslar ile, savaş halinde Cumhurbaşkanının silahlı kuvvetlere başkomutan atama yetkisini düzenlemektedir. Anayasa ayrıca genelkurmay başkanının anayasal organlara

31 Fransız Anayasası madde 13.

32 Gerkrath, a.g.e., s. 296-297.

33 <http://www.fiep.org/member-forces/french-national-gendarmerie>

34 Agnieszka Gogolewska (2006) "Problems confronting civilian democratic control in Poland", **Civil-Military Relations in Europe: Learning from Crisis and Institutional Change**, (Der. Hans Born, Marina Caparini, Karl W. Haltiner and Jürgen Kuhlmann), Routledge, London, s. 97.

35 Polonya Anayasası, madde 134, birinci ve ikinci fıkralar ile madde 146.

bağlılığı ilkesinin kanunla düzenleneceği hükmüne yer vermiştir³⁶. Polonya’da 1996 yılından sonra Savunma Bakanlığı ile ilgili yeni düzenlemeler ve reformlar yapılmaya başlanmış, genelkurmay ve silahlı kuvvetler Savunma Bakanlığına bağlanmıştır³⁷.

3- Parlamenter Hükümet Sistemiyle Yönetilen Cumhuriyetler

Federal Almanya’da Federal Savunma (Bundeswehr) silahlı kuvvetler ile sivil idari birimlerden oluşur. Federal devlet yapısı içinde eyaletlerin silahlı kuvvetlerle ilgili bir yetkisi bulunmamaktadır³⁸. Cumhurbaşkanı rütbeli silahlı kuvvetler personelinin atamakla görevlendirilmiştir³⁹. Ancak Cumhurbaşkanı’nın bu yetkisi başbakan ve yetkili bakanın karşı- imzasına bağlanmıştır. Parlamenter sistemle yönetilen Federal Almanya’da Cumhurbaşkanı’nın tek başına karar alma yetkisi olmadığından rütbeli silahlı kuvvetler personelinin atanmasında da asıl yetki hükümete aittir. Başkomutanlık barış zamanında Federal Savunma Bakanı tarafından yerine getirilir. Almanya’ya yönelik bir askeri saldırı gerçekleştiğinde emir ve komuta yetkisi Başbakana geçer⁴⁰. Savunma Bakanlığı personeli hem asker hem de sivil kadrolardan oluşur. Silahlı Kuvvetler Kurmay Başkanı Başbakan tarafından atanır. Kuvvet komutanları ve general rütbesindeki personelin atamaları Federal Savunma Bakanı tarafından yerine getirilir. Başbakan tüm askeri konularda hükümetin bir alt komitesi olarak faaliyet gösteren Milli Güvenlik Konseyine danışır. Yasayla düzenlenen Milli Güvenlik Konseyi Başbakan ve sekiz bakandan oluşur. Kurmay Başkanı Konsey toplantılarına sürekli katılır ancak kurul üyesi değildir⁴¹.

Federal Almanya İkinci Dünya Savaşı öncesi yaşanan Nazi Döneminin etkisiyle silahlı kuvvetlerin özerkliği anlayışına sıcak bakmayan, sivil toplumla silahlı kuvvetleri kaynaştırmaya yönelik bir politika benimsemiş ve bu anlayışı savaş sonrası oluşturulan anayasal sisteme dâhil etmiştir. Federal Almanya silahlı kuvvetler komuta mekanizmasına etik, hukuki ve siyasi sınırlamalar getirmiştir. Demokratik kurallara uygun bir liderlik gelişimi ve vatandaşlık anlayışına dayalı (*innere führung*) bir silahlı kuvvetler kültürü oluşturulmaya çalışılmıştır. Federal Almanya Silahlı Kuvvetleri orduya özerklik tanımayan bu yaklaşımıyla tüm diğer NATO üyesi devletlerden farklılaşır.

36 Polonya Anayasası madde 134, üçüncü ve dördüncü fıkralar.

37 Gogolewska, a.g.e., s. 99-107.

38 Federal Almanya Anayasası madde 87(a), birinci bent.

39 Federal Almanya Anayasası, madde 60, (1) numaralı fıkra.

40 Federal Almanya Anayasası, madde 115(b)

41 George Nolte ve Heike Krieger (2003) “Military Law in Germany”, European Military Law Systems (Der. Georg Nolte) içinde, De Gruyter Recht, Berlin, s. 337-340.

Avusturya NATO üyesi olmayan bir devlettir. Avusturya'da silahlı kuvvetlerin demokratik kontrolü, siyasi, yargısal ve mali olmak üzere üç alanda gerçekleşir. Siyasi kontrol yürütme ve yasama organı tarafından sağlanır. Silahlı kuvvetler Federal Savunma Bakanlığı'na bağlıdır. Savunma Bakanlığı hem askerlerin hem sivillerin görev yaptığı bir örgütlenmeye sahiptir. Bakanlık çalışanlarının yarısından fazlası sivillerden oluşur. Bakanlığın insan kaynakları bölümünün başında sivil bir personel bulunur. Bu bölüm personel, personelin işe alımı ve üst disiplin soruşturmaları alanlarında yetkilidir. Bakanlıkta görev yapan askeri personel ise askeri personelin eğitimi, silahlanma, alım ve satım işleri alanlarında istihdam edilmiştir. Askeri okullar ve kurmay okulları doğrudan Savunma Bakanlığına bağlıdır.

İki kanatlı Federal Meclis (Ulusal Konsey ve Federal Konsey) ise yasama komisyonları ve parlamento faaliyetleri ile denetim faaliyetini yerine getirir. Ulusal Konsey bünyesinde yer alan ve Avusturya Anayasası ile düzenlenen Ana Komisyon askeri kuvvetlere ilişkin temel konular da dâhil olmak üzere tüm önemli konularda karar alma yetkisine sahiptir. Bu komisyon partilerin yasama organındaki ağırlıklarına göre oluşturulmuştur. Ana Komisyon'a bağlı olarak çalışan bir Daimi Komite de mevcuttur. Ana Komisyon gerektiğinde Cumhurbaşkanı ve Genelkurmay Başkanı ile birlikte çalışır. Ulusal Konsey içinde ayrıca bir Savunma Komitesi bulunur. Federal Savunma Bakanlığı tarafından oluşturulan bu komite önüne getirilen yasa tasarıları ve diğer politika belgeleri hakkında görüşmeler yapar, tavsiyelerde bulunur. Hesaplar ve bütçe komiteleri ise silahlı kuvvetlerin hesap ve bütçelerinin denetlenmesinde rol oynayan parlamento birimleridir. Bu komitelerin çalışmaları kamuya açık bir şekilde yürütülür.

Silahlı kuvvetlerin mali kontrolü mali yargı organı olan Avusturya Sayıştay tarafından yerine getirilir. Hukuki denetim mekanizmaları ise Anayasa Mahkemesi ve idare mahkemeleridir. Anayasa Mahkemesi suçlandığı takdirde Federal Savunma Bakanını görevinden alma yetkisine sahiptir.

Avusturya'da silahlı kuvvetlerin başkomutanı Cumhurbaşkanıdır. Ancak barış döneminde bu görev Başbakan tarafından yerine getirilir.

4- Güvenlik Kurulları

Avrupa Konseyi üyesi devletlerin bir kısmında, merkezi yönetim içinde milli güvenlik kurulu adı altında idari organlar oluşturulmuştur. Gürcistan, Litvanya, Polonya, Romanya, Türkiye ve Ukrayna'da milli güvenlik kurulları anayasalarda düzenlenmiştir. Gürcistan Anayasası Cumhurbaşkanının başkanlığında bir milli savunma kurulu oluşturmuş, kurulun oluşumu, görevleri ve çalışma usullerinin düzenlenmesi işini kanuna bırakmıştır. Kurulun önerileri Cumhur-

başkanı ve yasama organının onayıyla etki kazanmaktadır⁴². Litvanya'da kurul Cumhurbaşkanı, Başbakan, Meclis Başkanı, Savunma Bakanı ve kuvvet komutanlarından oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı'nın başkanlık ettiği Devlet Savunma Kurulunun görevi savunma alanında koordinasyonu sağlamak ve savunma ile ilgili konularda görüş oluşturmaktır⁴³. Polonya'da Milli Güvenlik Kurulu iç ve dış güvenlik alanlarında Cumhurbaşkanı'na bağlı bir danışma organıdır. Kurul üyelerinin atanması ve görevden alınması Cumhurbaşkanı'nın yetkisindedir⁴⁴. Romanya Anayasası silahlı kuvvetler başkomutanı sıfatıyla Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan devletin savunma ve güvenlik alanlarında koordinasyonunu sağlamaya yönelik bir Milli Savunma Yüksek Kurulu oluşturmuştur. Kurul aynı zamanda yasama organına faaliyetlerini rapor eder⁴⁵. Ukrayna'da Cumhurbaşkanı, Milli Güvenlik ve Savunma Kurulunun başkanıdır. Kurul üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve kararları Cumhurbaşkanlığı'nın kararnameleri ile etki kazanır⁴⁶.

5- 1982 Anayasasında Durum

a- Genel Olarak

Avrupa Konseyi üyesi devletlerin anayasal sistemlerine bakıldığında yürütme organının askeri kuvvetler üzerindeki yetkisinin yeknesak olmaması hükümet sistemlerinin farklılıklarından, siyasi kültür ve tarihsel özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Ama bu farklılıklara rağmen demokratik devlet sistemlerinde silahlı kuvvetler ya devlet başkanının ya da başbakanın kontrolü altındadır. Sadece Federal Almanya'da barış zamanında Federal Savunma Bakanı tam yetkili kılınmıştır. Parlamenter monarşilerde kral ya da kraliçe silahlı kuvvetler üzerinde asıl yetki sahibi güç olarak görünmekle birlikte bu gücünü ancak başbakan ya da bakanın tasdiğiyle kullanabilmektedir. Parlamenter cumhuriyetlerde ise kralın yerini sembolik yetkilerle donatılmış cumhurbaşkanları almaktadır. Parlamenter monarşiler ile parlamenter cumhuriyetler arasındaki bir fark, monarşik sistemlerde tacı elinde bulunduran kişinin ordu ile daha yakın bir bağının bulunmasıdır. Bazı parlamenter monarşilerde kral aynı zamanda ordunun bir mensubu, en üst rütbeli subayıdır. Ancak bu yakınlık genelde sembolik bir ilişkiye dönüşmüş, asıl kontrol yetkisi hükümete geçmiştir. Fransa ya da Polonya gibi yarı-başkanlık sistemlerinde ise cumhurbaşkanının silahlı kuvvetler üzerinde yetkisi daha ön plana çıkmaktadır. Bazı bakımlardan farklılıklar taşıyan tüm bu

42 Gürcistan Anayasası, madde 99.

43 Litvanya Anayasası, madde 140.

44 Polonya Anayasası, madde 135 ve madde 144, birinci fıkrası, yirmi altıncı bent.

45 Romanya Anayasası, madde 92, birinci fıkrası, madde 119 ve madde 65, ikinci fıkrası, (g) bendi.

46 Ukrayna Anayasası, madde 106 ve 107.

örneklerin ortak yönü her birinde genelkurmay başkanı ya da muadili komutanın hukuki olarak yürütme organına bağlı olması, onun emri altında çalışması ve genelkurmay başkanı ve kuvvet komutanlarının yürütme organı mensuplarınca atanmasıdır.

1982 Anayasasının yukarıdaki örneklerden temel farklılığı yürütme organı ile silahlı kuvvetler üst komutası arasındaki ilişkinin yeterince net, doğrudan ve seçimle işbaşına gelen sivillerin tam kontrolünü sağlayacak şekilde oluşturulmamış olmasıdır. Özellikle atama ve terfi alanlarında anayasal netliği bulunmayan alanlar kanunlar ile düzenlenmiştir.

b- Yüksek Rütbeli Silahlı Kuvvetler Personelinin Atama ve Terfileri

1982 Anayasasında kuvvet komutanlarının atanmasına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Genelkurmay Başkanının atanması ise Anayasanın 117. Maddesinin dördüncü fıkrası gereğince Bakanlar Kurulu'nun teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca gerçekleştirilir. Ancak, Bakanlar Kurulunun teklifini nasıl oluşturacağı önemli bir noktadır. Yüksek Askeri Şura (YAŞ) üst rütbeli subayların terfi ve emeklilik işlemlerini gerçekleştiren bir kuruldur ve kanunla düzenlenmiştir. 15 Temmuz başarısız darbe girişiminden sonra ilan edilen olağanüstü hal döneminde çıkarılan 669 sayılı KHK ile değiştirilmeden önce yürürlükte bulunan 1612 sayılı Yüksek Askeri Şura Kanunu'nun 2. Maddesi YAŞ üyelerini, Başbakan, Genel Kurmay Başkanı, Milli Savunma Bakanı, kuvvet komutanları, ordu komutanları, Jandarma Genel Komutanı, Donanma Komutanı ile Silahlı Kuvvetler kadrolarında bulunan orgeneral ve oramiral rütbesine sahip subaylar olarak belirlemiştir. Aynı maddenin üçüncü fıkrasında YAŞ üyelerinin terfi işlemlerinde eşit oy kullanacakları ve 5. maddenin ikinci fıkrasında YAŞ kararlarının oyçokluğu ile alınacağı hükmüne bağlanmıştır. Tüm bu düzenlemeler birlikte incelendiğinde Anayasa'da yer alan Genelkurmay Başkanının Bakanlar Kurulu'nun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanması kuralının özü itibariyle etkisiz olduğunu söyleyebiliriz. Bakanlar Kurulunun Genelkurmay Başkanı atanması için sahip olduğu teklif yetkisi YAŞ terfi kararları esas alınarak gerçekleştirilmektedir. Kaldı ki kuvvet komutanları için böyle bir yetki anayasal düzenlemeye de konu edilmemiştir. YAŞ terfiler konusunda bir danışma organı değil, karar alma organı konumunda bulunduğundan Bakanlar Kurulunun onun kararlarına karşı aksi bir tutum içerisine girmesi de söz konusu olamaz. Ayrıca, YAŞ üyelerinin Başbakan hariç tümünün yüksek rütbeli subaylardan oluşması nedeniyle kararların alınmasında yürütme organının rolü Başbakanın kurul faaliyetleri sırasındaki kişisel etkisine bağlıdır. 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun 49. maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde düzenlenen, Genelkurmay Başkanının Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlığı yapmış

orgeneral-oramiraller arasından Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca atanacağı kuralı, Başbakan YAŞ toplantısında diğer üyeleri ikna etse dahi kuvvet komutanları dışındaki bir üst rütbeli subayın Genelkurmay Başkanı olarak atanmasının mümkün olmadığını göstermektedir⁴⁷. Tüm bunların ötesinde, Anayasanın 125. Maddesinin ikinci fıkrasına göre YAŞ'ın terfi ve emekliye ayırma işlemlerine karşı yargı organına başvurulamaz. Söz konusu madde 2010 yılında değiştirilmişse de terfi ve emekliye ayırma işlemlerinin yargı denetimi dışında tutulması konusunda bir değişikliğe gidilmemiştir.

31 Temmuz 2016 tarihli 669 sayılı KHK'nin 45. maddesi YAŞ'ın üye yapısı ile ilgili önemli bir değişiklik getirmektedir. Bu değişiklik ile Kanun'un 2. maddesi yeniden düzenlenmiş ve YAŞ'ın üyeleri Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan Yardımcıları, Adalet Bakanı, Dışişleri Bakanı, İçişleri Bakanı, Milli Savunma Bakanı ile kuvvet komutanları olarak belirlenmiştir. 669 sayılı KHK ile YAŞ kompozisyonu tümüyle değiştirilerek kurulun sivil üyelerinin sayısı artırılmış, asker kökenli üyelerin önemli bir kısmı kurul bileşiminden çıkarılmıştır. Buna ek olarak KHK'nin 28. maddesi ile Genelkurmay Başkanının sadece kuvvet komutanları arasından atanacağı hükmü Silahlı Kuvvetler Personel Kanunundan çıkarılmıştır. Buna ek olarak 17 Ağustos 2016 tarihinde çıkarılan 671 sayılı KHK ile 1324 sayılı Genelkurmay Başkanlığı görev ve Yetkileri Kanununun 8. Maddesi değiştirilerek Genelkurmay Başkanının orgeneral ve oramiraller arasından Bakanlar Kurulunun teklifiyle Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı hükmü kabul edilmiştir.

669 ve 671 sayılı KHK'lerin üst rütbeli subayların terfi işlemlerinde dengeleri hükümet lehine dönüştürmesi, Genelkurmay Başkanının daha geniş bir general grubu içinden belirlenmesine olanak tanınması önemli bir sistem değişikliği anlamına gelmekle birlikte bu durum anayasal ve yasal düzenleme ihtiyacını ortadan kaldırmamıştır. Bir kere, söz konusu değişikliğin bir KHK ile yapılmış olması uzun dönemli bir sistemin oluşturulabilmesi için yetersizdir. Avrupa Konseyi üyesi devletlerin çoğu üst rütbeli subayların atanmasıyla yetkili organı kendi anayasalarında düzenlemiş, ayrıntıları kanunlara bırakmıştır. Türkiye'nin de nihai olarak böyle bir normatif temeli oluşturması gerekir. İkinci olarak, acil ihtiyaçları göz önünde bulundurarak hazırlanan 669 ve 671 sayılı KHK'ler sivil-asker ilişkilerinde uzun vadeli bir sistemi oluşturmayı hedeflememiş, daha çok acil ihtiyaç gösteren alanlarda sivillerin kontrolünü sağlamaya odaklanmıştır. Bu nedenle uzun vadede üst rütbeli subayların terfi ve emekliye ayırma işlemleriy-

47 Burada belirtilmesi gereken bir başka nokta Silahlı Kuvvetlerin kendi gelenekleri çerçevesinde Genelkurmay Başkanlığına günümüze kadar sadece Kara Kuvvetleri Komutanlarının atanmış olmasıdır. Böylece kimin Genelkurmay Başkanı olacağı konusunda anayasal düzenlemeye rağmen uygulamada Başbakanın bir etkisinin olmadığını söylemek abartılı olmayacaktır. Hükümet bir siyasi krizi göze almaksızın ordunun üst yönetimini belirleyecek güce sahip değildir.

le ilgili nasıl bir sistem oluşturulacağına karar verilmeli, eğer bir kurula ihtiyaç duyuluyorsa bu oluşumun yapısı, üye bileşimi, kararlarının niteliği, Başbakanlık ve Milli Savunma Bakanlığı ile ilişkileri konuları detaylı hukuki düzenlemeye kavuşturulmalıdır.

c- Yürütme Organı ile Silahlı Kuvvetler Arasındaki Hiyerarşi

1982 Anayasasının yürütme organı ile yüksek rütbeli askeri personel arasındaki ilişki bakımından gözden geçirilmesi gereken düzenlemesi 117. maddesinin hükümleridir.

Avrupa Konseyi üyesi devletlerin önemli bir kısmının anayasalarında kurmay başkanı ve kuvvet komutanlarının yürütme organına karşı sorumluluğunun yanında onun emri ve kontrolü altında olduğuna ilişkin hükümler mevcuttur. 1982 Anayasasının 117. maddesi Cumhurbaşkanının TBMM’ni temsilen başkomutan olduğunu, savaş zamanında bu görevin Genelkurmay Başkanı tarafından yerine getirileceğini, Genelkurmay Başkanının Başbakana karşı sorumlu olduğunu düzenlemiştir. Madde ayrıca Milli Savunma Bakanlığı ile silahlı kuvvetler arasındaki ilişkilerin ve bakanlığın yetki alanının kanunla düzenleneceğini öngörmektedir.

Parlamentar rejime yer veren 1982 Anayasasının sistematığı içinde Cumhurbaşkanının başkomutanlığı sembolik bir yetki olup bu yetkinin asıl sahibi hükümdür. Anayasa Genelkurmay Başkanının Başbakana karşı sorumlu olduğu hükmünü içermekle birlikte Başbakan ve hükümetin Silahlı Kuvvetler üzerinde emir ve kontrol yetkisine dair açık bir hüküm oluşturulmamıştır. Ayrıca Silahlı Kuvvetler ile Milli Savunma Bakanlığı arasındaki ilişkilerin kanunla düzenleneceği hükmü ordunun özerkliğine işaret eden bir kuraldır.

1982 Anayasası sistematığı içinde diğer bakanlıklar için özel bir hüküm yer almazken Milli Savunma Bakanlığına ilişkin bu tür bir özel düzenleme ordunun bakanlıkla hiyerarşik değil, eşitler arası bir ilişki içinde olduğu anlamına gelmektedir. Silahlı Kuvvetlerin ne Milli Savunma Bakanlığı teşkilatının ne de yürütme organının diğer birimleri altında hiyerarşik bir şekilde yer almaması ordunun merkezi devlet teşkilatı içinde ayrı bir yapı olduğunu teyit etmektedir. 1324 sayılı Genelkurmay Başkanlığı görev ve Yetkileri Kanununun 1. maddesinin ilk fıkrasındaki “Silahlı Kuvvetlerin teşkilatı, kendi kuruluş ve kadrolarında gösterilir” şeklindeki düzenleme söz konusu özerkliğin hukuki ifadesini oluşturur. Uygulamada Milli Savunma Bakanlığının genel idare içindeki zayıf yapısı, fiziksel olarak Genelkurmay Binası içinde yer alması, Bakanlığın üst düzey yönetiminde sivil memurlara yer verilmemesi bakanlığın genel idare içinde eşdeğeri birimlerden farklı düzenlendiğine işaret etmektedir. Karşılaştırmalı hukuk bakış açısıyla bu kapsamda bir özerklik Avrupa Konseyi üyesi devletlerin anayasal ve yasal düzenlemelerinde yer almamaktadır. Söz konusu özerklik Huntington tarafından savunulan profes-

yonel ve idari özerkliğin de ötesine geçmekte, yürütme tarafından kontrolü asgari düzeye indirilmiş bir “münhasır alan” görüntüsü ortaya çıkmaktadır.

669 sayılı KHK'nin 33. maddesiyle 1324 sayılı Genelkurmay Başkanlığı Görev ve Yetkileri Kanununun 1. maddesi değiştirilmiş, Genel Kurmay Başkanlığı ile kuvvet komutanlıkları birbirinden ayrılmış ve kuvvet komutanlıkları Milli Savunma Bakanlığının altında düzenlenmiştir. Kararnamenin 36. maddesiyle 1325 sayılı Milli Savunma Bakanlığı Görev ve Teşkilatı Kanununun 1. maddesine eklenen 1/A maddesiyle kuvvet komutanlıklarının Savunma Bakanlığına bağlı olduğu kuralına yer verilmiş ve Cumhurbaşkanı ile Başbakanın ordunun her kademesine emir verme yetkisi tanınmıştır⁴⁸.

669 sayılı KHK Milli Savunma Bakanlığının yapısını güçlendiren hükümler de içermektedir. Kararnamenin 34. maddesiyle 1324 sayılı Kanunun 2. maddesi değiştirilmiş ve daha önce temel işlevi lojistik tedarik hizmetlerini yürütmek olan Milli Savunma Bakanlığı⁴⁹, askeri eğitim ve öğretim alanında da yetkilendirilmiştir. Kararname ile Milli Savunma Bakanlığının yapısı da yeniden düzenlenmiştir. 1325 sayılı Kanunun değişiklik öncesinde yer alan 1. maddesinde Milli Savunma Bakanlığı bakanlık müsteşarı, yeteri kadar müsteşar yardımcısı ile başkanlık, daire başkanlıkları ve Bakanlığa bağlı diğer kuruluşlardan oluşmaktaydı. Yeni düzenlemede Bakanlık çok daha geniş bir teşkilat yapısına kavuşturulmuştur⁵⁰. 1 Eylül 2016 tarihinde çıkarılan 674 sayılı KHK ile Milli Savunma

48 1325 sayılı Kanun ek 1/A maddesi: “Kara, Deniz ve Hava Komutanlıkları Milli Savunma Bakanlığına bağlıdır. Bu Kanuna aykırı olmayan ve diğer kanunlarla Genelkurmay Başkanlığına verilen görev ve yetkilere ilişkin hükümler saklıdır. Cumhurbaşkanı, Başbakan gerekli gördüklerinde Kuvvet Komutanları ile bağlarından doğrudan bilgi alabilir ve bunlara doğrudan emir verebilir. Verilen emir herhangi bir makamdan doğrudan onay alınmaksızın derhal yerine getirilir”.

49 1325 sayılı Milli Savunma Bakanlığı Görev Teşkilatı Kanununun değişiklik öncesi 2. maddesine göre, Milli Savunma Bakanının görevleri Milli Savunma görevlerinin siyasi, hukuki, sosyal, mali ve bütçe hizmetlerini, barışta ve savaşta asker alma hizmetlerini, silah, araç, gereç ve her çeşit lojistik ihtiyaç maddelerinin tedariki hizmetlerini, harp sanayi hizmetlerini, sağlık ve veteriner hizmetlerini, inşaat, Emlak, İskân hizmetlerini, mali ve mal hesap teftiş hizmetlerini, yürütmektir.

50 1325 sayılı Kanun 1. madde: Milli Savunma Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan oluşur.

Bakanlık Merkez Teşkilatı; Müsteşar, beş müsteşar yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Askeri Fabrikalar Genel Müdürlüğü, Tersaneler Genel Müdürlüğü, Askeri Adalet İşleri ve Kanunlar Genel Müdürlüğü, Askeralma Genel Müdürlüğü, Personel ve Mali Yönetim Genel Müdürlüğü, İnşaat, Emlak ve Milli Mayın Merkezi Genel Müdürlüğü, Tedarik Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Genel Plan ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Muhabere ve Bilgi Sistem Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı ve diğer komutanlıklardan oluşur. Genel müdürlüklerde ikisi geçmemek üzere genel müdür yardımcılıkları ve altıyı geçmemek üzere daire başkanlıkları bulunur.

Bakanlık Teşkilatında ayrıca sayısı otuzu geçmemek üzere Bakanlık Müşaviri, bir Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri ile bir Özel Kalem Müdürü Bulunur.”

Bakanlığında görev yapacak üst düzey sivil personel ile askeri personelin statü ve hakları eşitlenmiştir⁵¹. Başka devlet sistemlerinde, özellikle Doğu Avrupa ülkelerinin demokrasiye geçiş süreçlerinde önemli sorunlardan biri savunma bakanlıklarının yeniden yapılandırılması olmuştur. Bakanlıkların yapısında asker-sivil dengesinin oluşturulması ve sivil personelin Milli Savunma Bakanlığındaki rollerinin pekiştirilmesinde yaşanan en önemli zorluklardan biri askerler ile aralarındaki statü ve özlük hakları farklılıkları olduğu dikkate alındığında⁵² 674 sayılı KHK'nin bu düzenlemesi Milli Savunma Bakanlığının yeniden yapılandırılması için önemli bir adımdır.

671 sayılı KHK'nin 9. Maddesi ile 1324 sayılı Genelkurmay Başkanlığı Görev ve Teşkilatı Kanunu'nda gerçekleştirilen bir başka değişiklik, Kanunun 1. maddesinde Genelkurmay Başkanının barış ve savaşta ordunun komutanı olduğuna ilişkin düzenlemedir. Bu değişiklikle Genelkurmay Başkanı sadece savaş halinde komutanlık görevini üstlenebilecektir. Böylece barış zamanında ordunun denetim ve kontrolü yürütme organınca sağlanacaktır.

669, 671 ve 674 sayılı KHK'ler ile yürütme organının ordu üzerindeki yetkileri artırılmış, Milli Savunma Bakanlığının tam anlamıyla bir icra bakanlığı olmasının temelleri atılmıştır. Ancak bu düzenlemelerin KHK ile yapılmış olması uzun dönemli etkileri bakımından sorunlar oluşturabilir. Cumhurbaşkanı ve Başbakanın silahlı kuvvetlere emir verme ve kontrol yetkileri, kuvvet komutanlıklarının bakanlığa bağlı olduğu, Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanlarının oramiral ve orgeneraler arasından yürütme organı tarafından atanacakları ve Genelkurmay Başkanının sadece savaş halinde komuta yetkisine sahip olacağı sivil-asker ilişkilerinin temel ilkeleri olarak anayasada açıkça düzenlenmelidir. Milli Savunma Bakanlığının Teşkilat Kanunu yeni baştan yazılarak bu bakanlığın silahlı kuvvetlerin denetiminde etkisini artıracak tüm önlemler alınmalıdır. Avrupa Konseyi üyesi devletlerin bir kısmında planlama, strateji oluşturma, teknoloji izleme, yeni savunma anlayışlarını takip, personel politikalarını oluşturma gibi işlevler doğrudan bakanlık bünyesinde toplanmakta, ordunun eğitimi ve komutası ve savaşa hazır tutulması gibi işlevler ise askeri personelin yetkisine bırakılmaktadır. Böyle bir sisteme geçiş sivil personelin ve uzmanlığın oluşturulabilmesi bakımından zaman gerektireceğinden kademeli ve planlı bir geçiş stratejisi de oluşturulabilir.

51 674 sayılı KHK'nin 1325 sayılı Kanunun 1. maddesine bir fıkra eklenmesini öngören 47. maddesi: Bakanlık merkez teşkilatındaki kadroların Türk Silahlı Kuvvetlerindeki rütbe karşılığı; müsteşar için orgeneral, Milli Savunma Üniversitesi Rektörü için korgeneral, müsteşar yardımcıları, Teftiş Kurulu Başkanı ve genel müdürler için tümgeneral, genel müdür yardımcıları ve müstakil daire başkanları için tuğgeneral, daire başkanları için albaydır.

52 Polonya örneği için bkz. Gogolewska, a.g.e., s. 99-107.

d- Milli Güvenlik Kurulu

Türkiye’de güvenlik alanında faaliyet gösteren idari yapıların kökeni 1930’lu tarihlere kadar geri götürülebilir. 24 Nisan 1933 tarih ve 14443 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile oluşturulan, Bakanlar Kurulu ve Genelkurmay Başkanı’nın katılımıyla toplanan Milli Müdafaa Meclisi güvenlikle ilgili faaliyet gösteren kurul şeklindeki ilk yapıdır⁵³. 30 Mayıs 1949 tarihinde kabul edilen 5339 sayılı Kanun ile kurulan seçilmişlerin üstünlüğüne dayalı Milli Savunma Yüksek Kurulu 1961 Anayasası ile Milli Güvenlik Kurulu adı altında anayasal bir kurum haline dönüştürülmüştür. 1961 Anayasasını hazırlayan organlardan biri olan Temsilciler Meclisi tasarısında Kurulun Cumhurbaşkanı, Başbakan, kanunun gösterdiği bakanlar ile Genelkurmay Başkanından oluşması ilkesi benimsenmişse de diğer anayasa koyucu organ olan Milli Birlik Komitesi oluşuma kuvvet komutanlıkları temsilcilerini de dâhil etmiştir⁵⁴. 1961 Anayasası döneminde çıkarılan kanunla kurul üyelerinin Cumhurbaşkanı, Başbakan, devlet bakanı, Başbakan yardımcıları, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Ulaştırma ve Çalışma Bakanları ile Genelkurmay Başkanı ve Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlarıdır. 1971 anayasa değişiklikleri sırasında Kurulun almış olduğu kararları hükümete bildirmesi yönündeki orijinal düzenleme değiştirilerek, “bildirir” yerine “tavsiye eder” ifadesi eklenmiştir. Kurul özellikle 1971 Askeri Muhtırası döneminde tartışma konusu olmuştur. Bu muhtırayı veren Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanları muhtırayı Milli Güvenlik Kurulu üyesi sıfatıyla da imzalamışlardır⁵⁵. Bu gelişme önemlidir çünkü Kurul seçilmişler üzerinde bir vesayet organı olduğunu ilk kez bu olayla ortaya koymuştur. 1982 Anayasası döneminde MGK varlığını korumuştur. 1982 Anayasasının MGK ile ilgili en önemli yeniliği askerlerin sayısal üstünlüğüne dayalı bir yapıyı oluşturmasıdır. Böylece yürütme organı kuruldaki üstünlüğünü yitirmiştir. Ayrıca 1982 Anayasası MGK kararlarının “Bakanlar Kurulu tarafından öncelikle dikkate alınacağı” şeklinde bir ifade kullanarak kurul ile Bakanlar Kurulu arasındaki ilişkide kimin asıl karar verici olduğu konusunu muğlaklaştırmıştır.⁵⁶

MGK’nın bir vesayet organı olarak hareket ettiğine yönelik görüşler 1982

53 Seriya Sezen (2000) “Milli Güvenlik Kurulu Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi

54 1961 Anayasası, madde 111.

55 Rona Aybay (1978) “Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 33, Sayı: 1, s. 59-82. Rona Aybay bu makalede muhtıra veren generallerin Milli Güvenlik Kurulu üyesi sıfatını kullanmalarının kendilerini Bakanlar Kurulu üstünde göstermek olmayabileceği, zaten kurul üyelerinin çoğunluğunu seçilmişler oluşturduğundan askeri bir kurul niteliğini taşımadığı görüşlerini ileri sürmüşse de daha sonraki gelişmeler ve 1982 Anayasasında üstünlüğün ordu mensuplarına geçmesi ile Kurul tam anlamıyla bir vesayet organına dönüşmüştür.

56 1982 Anayasası, madde 118 (Madde metni için bkz. Ek I).

Anayasası döneminde yaygınlık kazanmıştır. Özellikle 90'lı yıllarda MGK toplantılarından sonra yapılan açıklamalar ve MGK bildirimleri siyaseti belirleyici bir önem kazanmaya başlamıştır. MGK 2000'li yıllarla birlikte başlayan Avrupa Birliği'ne uyum ve demokratikleşmeye yönelik reformların önemli bir düzenleme alanı olmuştur. 1982 Anayasasının demokratikleştirilmesi çabaları 80'lerin sonundan itibaren başlamışsa da, sivil-asker ilişkilerinin anayasal düzeyde reformu ilk kez 2000'li yıllarda gerçekleşmiştir. Özellikle 28 Şubat muhtırasının taze hafızası ve bu muhtıranın verilmesinde Milli Güvenlik Kurulu'nun oynamış olduğu rol dikkate alındığında, Milli Güvenlik Kurulu'na ilişkin 1982 Anayasası düzenlemelerinin değiştirilmesine öncelik verilmesi daha iyi anlaşılabilir.

2001 tarihli anayasa değişikliği ile Kurul üyeleri seçilmişlerin üstünlüğünü sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmiş, kurul kararlarının “öncelikle dikkate alınacağına” ilişkin ibare Anayasanın 118. maddesinden çıkarılarak, yerine “değerlendirilir” ifadesi kullanılmıştır⁵⁷. Anayasal düzeydeki bu reformların yanında kanuni çerçeve de değiştirilmiştir. 2003'te Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununda yapılan değişikliklerle MGK kararlarına ilişkin uygulamaların “koordinasyonu ve izlenmesi” yetkisi Başbakan Yardımcısına aktarılmış, Kurul toplantılarının her ay yerine iki ayda bir yapılması kurala bağlanmış ve MGK Genel Sekreterinin siviller arasından seçilebilmesine olanak tanınmıştır. Ayrıca MGK Genel Sekreterliğinin gizli yönetmeliği yürürlükten kaldırılmış ve yerini alan yeni yönetmelik ile Genel Sekreterliğin görev ve yetkileri önemli ölçüde daraltılmıştır. Yeni düzenleme çerçevesinde Kurul Genel Sekreteri doğrudan Başbakan önerisi ile Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta, sadece askeri personel olması durumunda Genel Kurmay Başkanının görüşü alınmaktadır⁵⁸.

B- Askeri Yargı, Hukuki Düzenlemeler ve 1982 Anayasası

1982 Anayasasının ilk halinde daha önceki anayasalar zamanında kabul edilmiş olan askeri yüksek yargı kurumları olan Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi varlığını korumuş, Devlet Güvenlik Mahkemelerinin (DGM) oluşumunda üç hâkimden birinin askeri hâkim olacağı kabul edilmiş ve askeri mahkemelerin sivilleri yargılamasına olanak sağlayan hükümler anayasa metnine eklenmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), 9 Haziran 1998 tarihinde verdi-

57 Bkz Ek II.

58 Tanel Demirel (2010) **2000'li Yıllarda Asker ve Siyaset: Kontrollü Değişim ve Statüko Arasında Türk Ordusu**, SETA Analiz, SETA Yayınları Ankara, s. 8; Gencer Özcan (2006) “Milli Güvenlik Kurulu”, **Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim: Almanak Türkiye 2005** içinde, (Der: Ümit Cizre), TESEV Yayınları, İstanbul, s. 32-35.

ği İncal-Türkiye kararında, DGM’lerde bir askeri üye bulunmasını Sözleşmenin 6’ncı maddesinde yer alan bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesine aykırı bulmuştur. AİHM’ne göre, bir sivilin, kısmen de olsa, askeri yargıçla oluşturulan bir mahkemede yargılanması, yargılanan kimsede ister istemez davada başka mülahazalarla hareket edilebileceği endişesini ciddi biçimde uyandırabileceğinden, DGM’lerin “bağımsız ve tarafsız mahkeme” sayılmasına engel olacaktır. Burada AİHM yargılanan kimsenin düşünce ve duygusunu, hissettiklerini dikkate alarak değerlendirmede bulunmuştur. AİHM, mahkemenin yasayla ve olaydan önce kurulmuş olmasını dikkate almaksızın, askeri yargıcın görev almasını “bağımsızlık ve tarafsızlık” ilkesine aykırı kabul etmiştir⁵⁹.

Türkiye’nin söz konusu AİHM kararının gereğini yerine getirebilmesi, askeri yargıcın DGM’lerde görev yapacağına dair kuralın anayasada yer alması nedeniyle bir anayasa değişikliği gerektirmekteydi. TBMM bu anayasa değişikliğini gerçekleştirmiş ve 18 Haziran 1999 tarihinde askeri yargıçlar üç kişilik heyetten oluşan DGM kompozisyonundan çıkarılmıştır. 2004 tarihli anayasa değişikliği ile de DGM’ler tümüyle hukuk sisteminden çıkarılmıştır.

TBMM askeri mahkemelerin sivilleri yargılamasına olanak veren anayasa hükümlerini de 2010 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile yeniden düzenlemiştir. Bu değişiklik ile savaş hali dışında sivillerin askeri yargıda yargılanamayacakları anayasanın 144. maddesine açık bir şekilde yazılmıştır. Ayrıca asker kişi dahi olsalar devletin güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suç işleyenlerin adliye mahkemelerinde yargılanacağı ilkesi madde metnine eklenmiştir.

Ancak günümüze kadar geçmişteki darbe ve muhtıra dönemlerinden sonra anayasaya yerleştirilen iki askeri yüksek mahkemenin anayasal sistemden çıkarılması mümkün olmamıştır. Konu zaman zaman gündeme getirilmiş, en son Adalet bakanı Bekir Bozdağ askeri yüksek mahkemelerin kaldırılarak, Askeri Yargıtay’ın Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin (AYİM) de Danıştay’da birleştirilmesine yönelik bir çalışma yapıldığını kamuya duyurmuştur⁶⁰. Ayrıca, 2011 seçimlerinden sonra TBMM’de yeni anayasa yapımı için oluşturulan Uzlaşma Komisyonunun üyesi mecliste temsil edilen dört parti söz konusu yüksek mahkemelerin kaldırılması konusunda bir görüş birliğine varmışlardır. Ancak söz konusu düzenlemeler hala anayasada varlıklarını koruyorlar.

Gerek Askeri Yargıtay gerekse AYİM anayasal sisteme vesayet kurumları olarak dâhil edilmişlerdir. Temyiz mahkemeleri “nihai karar” verme yetkisine sa-

59 İbrahim Şahbaz (2008) AİHM Kararlarında Yargı Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı, **Anayasa Yargısı**, Cilt: 25, s. 229-289.

60 Bkz. 25 Aralık 2015 tarihli Habertürk gazetesi.

hiptir. Bir diğer deyişle bu mahkemeler bir hukuki sorunu nihai olarak çözen “kesin hüküm” niteliğinde karar verirler. Temyiz mahkemesi düzeyinde askeri mahkeme kurulması sadece askeri alanla sınırlı kapalı devre bir hukuk alanının oluşmasını sağlamış ve askerlerin sivil yargı yolu ile denetlenmesini mutlak olarak engellemiştir. Böylece sivil denetimin tümüyle dışında bir yargısal denetim türü hukuk devleti, yargı birliğini ve kanun önünde eşitlik ilkesini ihlal edici niteliktedir.

Askeri hâkimlerin terfileri yarı yarıya adli bir makam olmayan askeri komutanlarının verecekleri sicil notuna bağlıdır. Bu nedenle askeri hâkimlerin kendileri hakkında subay sicil belgesi düzenleyecek sicil üstleri durumunda olan komutanlara karşı bağımsızlıklarından şüphe edilebilir. Askeri hâkimler yükselmeleri yarı yarıya takdirine bağlı olduğu bir kişi karşısında kendilerini bağımsız hissetmeyebilirler⁶¹. Öte yandan, bir hukuk sisteminde benzer alanlarda farklı yüksek mahkemelerin bulunması yargı birliğinin kaybolmasına ve kişiler arasındaki eşitliğin zarar görmesine neden olabilir. Demokratik ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında askeri mahkemelerin disiplin mahkemesi ya da ilk derece mahkemesi olarak kurulduğunu, yüksek mahkeme düzeyinde ya sivil hâkimlerden oluşan özel temyiz mahkemelerinin ya da tüm davalara bakan temyiz mahkemelerinin görev yaptıkları görülecektir. Salt askeri hâkimlerden oluşan kapalı devre yüksek mahkemeler demokratik ülkelerde mevcut değildir. Amerika Birleşik Devletleri’nde askeri mahkemelerin üzerinde İstinaf Mahkemesi, bunun üzerinde de beş sivil hâkimden oluşan Silahlı Kuvvetler Temyiz Mahkemesi bulunmaktadır. Kanada’da askeri mahkemelerin üzerinde, Federal Mahkeme tarafından görevlendirilen sivil hâkimlerden teşekkül eden İstinaf Mahkemesi bulunmaktadır. Bu mahkemenin kararları da Kanada Yüksek Mahkemesi tarafından incelenmektedir⁶².

Avrupa Konseyi üyesi devletler dikkate alındığında askeri mahkemelerin anayasal düzenlemeleri bakımından devletler dört ana grupta ele alınabilir: Askeri mahkemelere ilişkin hüküm taşıyan anayasalar, askeri mahkemelere ilişkin hüküm içermeyen ancak kanun ile bu tür mahkemelerin kurulabileceğini öngören anayasalar, askeri mahkemelerin kurulamayacağını öngören anayasalar ve herhangi bir hüküm içermeyen, konuyu yasama organının yetkisine bırakan anayasalar⁶³. İlk gruba giren anayasalar askeri mahkemelere ilişkin özel hükümlere yer

61 Fazıl Hüsnü Erdem, Vahap Çoşkun (2009) “Askeri Yargı ve Askeri Vesayet”, **SETA Analiz**, Sayı:9, s. 24-25.

62 Erdem, Fazıl Hüsnü, Çoşkun Vahap (2009), s. 24-25.

63 Tasnif için bkz. European Commission for Democracy Through Law -Venice Commission- (2008) **Report on the Democratic Control of Armed Forces**, CDL-AD(2008)004, s.

vermektedir: Belçika⁶⁴, Ermenistan⁶⁵, İspanya⁶⁶, İtalya⁶⁷, Lüksemburg⁶⁸, Polonya⁶⁹, Portekiz⁷⁰ ve Yunanistan⁷¹. 1982 Anayasası bu grupta yer almakla birlikte temyiz mahkemesi düzeyinde sivil yargıdan tamamen ayrı askeri hâkimlerden oluşan yüksek mahkemelere yer veren tek anayasadır. Askeri mahkemelere yer veren diğer ülkelerde salt askeri hâkimlerden oluşan yüksek yargı yerleri bulunmamaktadır.

Askeri mahkemelere ilişkin bir düzenleme getirmeyen ancak bu tür mahkemelerin kanunla kurulabileceğini anayasalarında hüküm altına alan Avrupa Konseyi üyesi devletler ise, Bulgaristan⁷², Federal Almanya⁷³, Gürcistan⁷⁴, Hol-

64 Belçika Anayasası madde 157, birinci fıkrası:

“Askeri mahkemelerin organizasyonu, nitelikleri, bu mahkemelerin üyelerinin hak ve yükümlülükleri ve görev süreleri özel yasalarla düzenlenir”.

65 Ermenistan Anayasası, madde 92.

66 İspanya Anayasası, madde 117, beşinci fıkrası:

“Yargıda birlik ilkesi mahkemelerin kuruluş ve çalışmalarının temelini oluşturur. Askeri mahkemeler kesinlikle askeri sınırlar içinde kalmak ve sıkıyönetim durumunda uygulanmak üzere anayasal ilkelere göre kanunla düzenlenir.”

67 İtalyan Anayasası, madde 103, ikinci ve üçüncü fıkrası:

“Askeri mahkemelerin, savaş zamanlarında kanunla belirlenen yargılama yetkisi vardır.

Barış zamanında ise yalnız silahlı kuvvetlere mensup kişilerin işledikleri askeri suçlar bakımından yargılama yetkileri vardır.”

68 Lüksemburg Anayasası, madde 94, birinci fıkrası:

“Askeri mahkemelerin organizasyonu, görevleri, bu mahkemelerin üyelerinin hak ve yükümlülükleri ve görev süreleri özel yasalarla düzenlenir”.

69 Polonya Anayasası, madde 175, birinci fıkrası:

“Polonya Cumhuriyeti adalet sistemi yüksek mahkeme, ilk derece mahkemeleri, idare mahkemeleri ve askeri mahkemeler tarafından idare edilir”.

70 Portekiz Anayasası, madde 211, üçüncü fıkrası:

“Askeri nitelikteki suçlardan dolayı yargılama yapan hukuk mahkemelerinin bünyesinde bir ya da daha fazla askeri yargıç bulunur”.

71 Yunanistan Anayasası, madde 95, dördüncü fıkrası:

“Siviller üzerinde yargılama yetkisi bulunmayan kara, deniz ve hava kuvvetleri mahkemelerine özel statü verilir”.

72 Bulgaristan Anayasası, madde 119:

“Adalet, Yüksek Temyiz Mahkemesi, Yüksek İdari Mahkeme, temyiz mahkemeleri, bölgesel mahkemeler, askeri mahkemeler ve alt bölge mahkemeleri tarafından idare edilir”.

73 Federal Almanya Anayasası, madde 96, ikinci fıkrası:

“Federasyon silahlı kuvvetler için askeri ceza mahkemelerini federal mahkeme olarak kurabilir. Bu mahkemeler ancak ulusal savunma sırasında ve yalnız yabancı ülkelere gönderilmiş veya savaş gemilerine bindirilmiş silahlı kuvvetler mensupları hakkında ceza kovuşturması yapabilir. Konunun ayrıntıları federal bir yasa ile düzenlenir. Bu mahkemeler Federal Adalet Bakanlığı'nın görev alanına bağlıdır. Bunların asıl üyeleri yargıçlık yeterliliğine sahip olmalıdır”.

74 Gürcistan Anayasası, madde 83 üçüncü fıkrası:

“Savaş hali olduğunda, yargının genel yetki alanı içinde olmak kaydıyla askeri mahkemeler kurulabilir”.

landa⁷⁵ İrlanda⁷⁶, Letonya⁷⁷ ve Malta⁷⁸'dir.

Askeri mahkemelerin kurulmasını yasaklayan Avrupa Konseyi üyesi devletler ise Avusturya ve Slovenya'dır. Ancak bu yasaklar mutlak değildir. Savaş ve sıkıyönetim hallerinde olağanüstü yetkili mahkemeler ve sıkıyönetim mahkemeleri kurulabilir. Barış zamanında ise askeri mahkemelerin kurulması anayasa ile yasaklanmıştır. Romanya Anayasası olağanüstü mahkemelerin kurulmasını yasaklamakla birlikte, uzmanlık mahkemelerinin oluşturulabileceğini öngörmektedir.

Son grup ise anayasal sistemlerinde askeri mahkemelere yönelik herhangi bir hüküm içermeyen Konsey üyesi devletlerden oluşmaktadır. Andorra, Arnavutluk, Azerbaycan, Birleşik Krallık, Bosna ve Hersek, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hırvatistan, İzlanda, Lihtenştayn, Litvanya, Macaristan, Makedonya, Moldova, Monaco, Norveç, Rus Federasyonu ve Ukrayna. Kodifiye edilmiş bir anayasası olmayan Birleşik Krallık askeri mahkemeleri kanunlarla düzenlemiştir. Sürekli görev yapan bir askeri mahkeme bulunmaktadır. Bu mahkemenin kararlarına karşı başvuruları incelemek üzere çoğunluğu İngiltere ve Galler Yüksek Temyiz Mahkemesi üyesi olan sivil yargıçların görev yaptığı askeri mahkemeler temyiz mahkemesi kurulmuştur. Bu mahkemenin kararlarına karşı da Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesi'ne başvurulabilir⁷⁹. Fransa'da ikisi sivil, üçü askeri olmak üzere beş hâkimden oluşan Daimi Silahlı Kuvvetler Mahkemesinin kararlarının temyiz incelemesi Yargıtay'da yapılmaktadır⁸⁰.

C- Askeri Kuvvetlerin Kamu Denetçisi Yoluyla Denetlenmesi ve Türkiye

Bazı anayasal sistemler kamu denetçiliği kurumu aracılığı ile askeri kuvvetlere ilişkin şikâyetlerin incelenmesine ilişkin idari nitelikli yollar oluşturmuşlardır. Finlandiya, Portekiz, Federal Almanya'da sadece savunma konularıyla ilgilenen bir Savunma Denetçisi (Ombudsman), Kanada'da Ulusal Savunma Bakanlığı ve Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı ve Avustralya'da Savunma Gücü Ombudsmanı bu amaçla kurulmuş idari şikâyet mekanizmalarıdır. Kamu Denetçisi askeri kuvvetlerin vatandaş ve parlamento adına izlenmesinde bir ek denetim yolu olarak görev yapar. Bu sistemlere bakıldığında savunma ve güvenlik sektörüne ilişkin

75 Hollanda Anayasası, madde 113, dördüncü fıkra.

76 İrlanda Anayasası, madde 38, dördüncü fıkra, birinci bent.

77 Letonya Anayasası, madde 82:

Letonya'da hukuki davalar şehir mahkemeleri, bölgesel mahkemeler ve Yüksek Mahkeme tarafından görülür, savaş ya da olağanüstü hal durumunda askeri mahkemeler de görev yapabilir.

78 Malta Anayasası, madde 93, ikinci fıkra:

Metinde askeri yargı düzenlenmemekle birlikte, askeri mahkemeler zikrederek varlıklarını onaylamaktadır.

79 Armed Forces Act 2006

80 Erdem, Fazıl Hüsnü, Çoşkun Vahap (2009), s. 24-25.

kamu denetçiliğinin ya genel kamu denetçiliği kurumları içinde bir alt birim olarak oluşturulduğu ya da salt bu alana özgü ayrı bir kamu denetçiliği biriminin kurulduğunu görmekteyiz⁸¹.

Askeri kuvvetlerin bir emir komuta zinciri içinde, katı hiyerarşiyle yönetilmesi, birincil önemin disiplinin ve amirin emrine uymaya verilmesi, bu alanda gizliliğin önem taşınması nedenleriyle bireysel şikâyete dayalı denetim sistemlerin orduda disiplinin bozulmasına ve gizliliğin sağlanmasında güçlükler neden olacağı ileri sürülmüştür.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu ilk kez 2010 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile Anayasanın “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlığını taşıyan 74. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler⁸². Söz konusu anayasal düzenlemeye dayanılarak, 29 Haziran 2012 tarihinde 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu 1. maddesinde “idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunun” kurulduğu ifade edilmektedir. Kurum, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini denetleyebilmektedir. Kanunun 5. maddesine göre, Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete

81 DCAF, Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (2009), Güvenlik Sektörünün Parlamento Gözetimi, Cenevre, s. 90-93; Council of Europe (2009) **Armed Forces and Security Services, What Democratic Controls?** Council of Europe Publishing, Strasbourg, s. 204 vd.

82 Anayasanın 74. maddesi: Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.

Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. Ancak, aynı maddede Kurumun yetkisi alanı dışında kalan idari eylem ve işlemler de düzenlenmiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri Kurumun görev alanı dışında kalır. Bu istisnaların ilk üçü Anayasanın Cumhurbaşkanı ve kuvvetler ayrılığı hükümlerine göre hükmedilmiş sınırlamalardır. Buna karşın son hüküm, yani “salt askerî nitelik taşıyan faaliyetler” Anayasada öngörülmemiş bir sınırlama getirmektedir. Üstelik bir faaliyetin ne zaman “salt askerî” nitelikte olduğu somutluktan uzak bir düzenlemedir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de nasıl hayata geçirileceğine ilişkin eserlerin bir kısmında Kamu Denetçiliği sistemi yerleşinceye kadar silahlı kuvvetlere yönelik bir kamu denetçiliği faaliyeti yapılmaması, daha sonra da bu alanın adım adım kapsam içine alınması gerektiği vurgulanmıştır⁸³. Ancak bazı yazarlar da askerî alanda yaşanan sorunların kapalı ve katı hiyerarşiye sahip bir yapı içinde üzerinin örtülebileceğinden hareketle demokratikleşmenin tüm kurumlar gibi askerî kuvvetleri de kapsamı gerektiği görüşüne ağırlık vererek, gelecek itirazlara rağmen askerî kuvvetler üzerinde denetim yollarının geliştirilmesini savunmuşlardır⁸⁴. Anayasada 2010 yılında yapılan değişiklikte kabul edilen Kamu Denetçiliği Kurumu askerî alana bir sınırlama getirmemiş, ancak çıkarılan yasa ve yönetmelikler Başdenetçi altında ilgili uzmanların istihdam edildiği bir Savunma ve Güvenlik Denetçiliği oluşturmadığı gibi, Anayasal hükümü daraltma pahasına “salt askerî nitelik” taşıyan eylem ve işlemleri Kurumun görev alanı dışına taşımıştır.

Mevcut haliyle Kamu Denetçiliği Kurumu askerî alanın denetiminde etkili olabilecek bir alt yapıya sahip değildir. Ancak bu durum anayasal düzenlemelerden kaynaklanmamaktadır. Anayasa kamu denetçiliği için yeterli bir düzenlemeye sahip olmakla birlikte yasalar ve yönetmeliklerde düzenleme yapılarak savunma ve güvenlik sektörü bakımından kurum güçlendirilmelidir. 15 Temmuz darbe girişiminden sonra onlarca askerî lise ve harp okulu öğrencisi, son yıllarda yasadışı örgütsel yapılara yönelmedikleri için yıldırma, psikolojik işkence yöntemleri

83 Zehra Odyakmaz (2011) “Çağdaş Bir Denetim Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, Kamu Yönetimi, Yönetim-Siyaset, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma (Der. Yüksel Koçak ve Atıl Cem Çiçek), Sfs Grup Yayınevi, Ankara s. 106.

84 Ali Fuat Gökçe (2012) “Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye için Askerî Ombudsmanlık Önerisi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 2, s. 219.

ve sahte sağlık raporları ile okullardan ayrılmaları yönünde baskı yapıldığını ve bu baskılara dayanamadıkları için tazminat borcu altına girerek kayıtlarını bu okullardan aldıklarını ileri sürmektedir. İşin ilginç yanı, bugüne kadar bu konunun yeterince kamunun gündemine gelmemesi, denetim mekanizmalarının olayların üzerine yeterince gitmemiş olmasıdır. Bu örnekler askeri alanda sivil denetimin yetersizliğine işaret etmektedir. 2013 yılında Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan bir başvuruda, bir harp okulu öğrencisi velisi çocuğu hakkında verilen ilk sağlık raporunda pilot olabileceği belirlenmişken daha sonra alınan sağlık raporlarında pilot olamayacağı kararı verildiğini, bu farklı raporların şüphe yarattığını, ayrıca çocuğuna psikolojik baskı yapılarak okuldan ayrılmaya zorlandığını ve bu nedenle okulu terk ettiğini, bu nedenlerle idarenin hizmet kusuru işlediğini ileri sürmüştür. Bu başvuru üzerine Kurum başvurunun reddi kararı vermiştir. Burada dikkati çeken bir nokta Kurumun ret kararı verirken kişi hakkında alternatif bir sağlık raporu alma ihtiyacı duymaması, askeri hastanelerden verilen raporların doğruluğunu sorgulamaması ve yıldırma ve psikolojik baskı iddialarına yönelik olumlu veya olumsuz bir görüş ortaya koymamış olmasıdır. Kamu Denetçiliği Kurumunun salt askeri nitelik taşıyan disiplinle ilgili bir alana kanuni sınır nedeniyle girmemiş olması muhtemeldir⁸⁵.

Özetle Türkiye’de kamu denetçiliği kurumunun anayasal alt yapısı mevcuttur. Ancak bu yeterli değildir. Kurumun araştırma kapasitesinin geliştirilmesi, kurum içinde savunma ve güvenlik alanına ait uzmanlığın artırılması ve kurum kanunundaki muğlak aynı zamanda da anayasal düzenlemeyi daraltan sınırlamanın kaldırılması daha etkili bir denetimin ön şartlarıdır.

Sonuç

Savunma ve güvenlik devletlerin en temel işlevleri arasında yer almaktadır. Savunma ve güvenliğin etkili ve verimli olması bu alana ilişkin hukuki çerçevenin ve politikaların oluşturulmasını zorunlu kılar. Bu düzenlemelerin demokratik bir rejimde nasıl yapılması gerektiği konusunda incelenen örnekler her ülkeye uygun tek tip bir model oluşturulamayacağına işaret etmektedir. Siyasi, sosyal, kültürel, jeopolitik ve tarihsel faktörler nedeniyle devletler arasında farklılıklar ortaya çıkabilir. Bununla birlikte seçilmiş sivil iktidarların yürütmenin her alanında tam söz sahibi olduğu bir sistemin oluşturulması demokratik rejimlerin vazgeçilmez özelliğidir.

Türkiye’de silahlı kuvvetler ile sivil yönetim arasındaki ilişkiler açık, net bir şekilde düzenlenmelidir. Anayasal düzenlemeler kısa ve özlü bir şekilde kaleme alınmalı ve kanunların düzenleme alanlarına sınır getiren, ilkesel kurallara yer

85 Kamu Denetçiliği Kurumu, Şikayet Numarası: 03.2013/609, Karar Tarihi: 10/02/2014.

vermelidir. Geçmiş dönemlerde gerçekleştirilen anayasal reformlarla MGK çerçevesinde bazı adımlar atılarak demokratik toplum gereklerine uygun bir düzenleme oluşturulmaya çalışılmış, buna karşılık yürütme organı ile silahlı kuvvetler arasındaki ilişkiler bakımından kalıcı hukuki reformlar gerçekleşmemiştir. Bu düzenlemelerin anayasal ve yasal boyutları bulunmaktadır. Anayasal düzeyde karşılaştırmalı hukuk Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanlarının atanmasında diğer demokratik devlet sistemlerinde olduğu gibi seçilmişlerin üstünlüğü ilkesinden hareket edilen temel ilkelerin oluşturulmasının önemine işaret etmektedir.

Demokratik iktidarın üstünlüğünün koşulsuz bir biçimde kabul edildiği bir ortamın oluşturulmasını, vesayet rejiminin tüm kalıntılarının ortadan kaldırılmasını, sivil iktidarların vesayet uygulamaları sonucunda politika oluşturma zafına düşmelerinin engellenmesini⁸⁶ sağlayacak düzenlemeler yapılmalı, başta anayasa olmak üzere hukuk sisteminde demokratik rejimle bağdaşmayan kurallar kaldırılmalı, eksiklikler giderilmelidir. Yürütme organının askeri kuvvetlere ilişkin yetkileri açık bir şekilde anayasal düzenlemeye kavuşturulmalı, anayasal kurallar yasalarla bu hükümlerin etkisini silecek ya da azaltacak herhangi bir düzenlemeye olanak sağlamayacak şekilde çerçeve belirleyici ilkelere bağlanmalıdır.

Yargı alanında ise adli ve idari yargı sisteminden ayrı ve salt askeri hâkimlerden oluşan bir temyiz mahkemesi modeli Avrupa Konseyi üyesi devletler ve diğer demokratik devlet yapılarında mevcut değildir. Türkiye’de vesayet anlayışının ürünü olan bu mahkemelerin yeniden düzenlenmesi ihtiyacı devam etmektedir. İlk derece askeri ceza mahkemelerinin yeniden düzenlenmesi, bunların tamamen sivilleştirilmesi ya da sivil yargıçların da görev yaptığı mahkemelere dönüştürülmesi, Yargıtay ve Danıştay bünyesinde askeri nitelikteki davalarla görevli daimelerin oluşturulması gerekmektedir. İdari yargı bakımından ise AYİM tümüyle ortadan kaldırılmalı, sivil yargıçların görev yapacağı ilk derece idare mahkemeleri oluşturulmalıdır. Bu reformların gerçekleşebilmesi için Askeri Yargıtay ile AYİM anayasal sistemden çıkarılmalı, askeri mahkemelerle ilgili anayasal hükümler gözden geçirilmelidir.

86 Serap Yazıcı, (1997) **Türkiye’de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri**, Yetkin Yayınları, s. 188.

Ek-1: 1982 Anayasasının İlk Halinde Silahlı Kuvvetlere İlişkin Düzenlemeler:

Başlangıç Kısımının İkinci Paragrafı

Türk Milletinin ayrılmaz parçası olan Türk Silahlı Kuvvetlerinin; milletin çağrısıyla gerçekleştirdiği 12 Eylül 1980 hareketi sonucunda, Türk Milletinin meşru temsilcileri olan Danışma Meclisince hazırlanıp, Milli Güvenlik Konseyince son şekli verilerek Türk Milleti tarafından kabul ve tasvip ve doğrudan doğruya O'nun eliyle vazolunan bu ANAYASA :

Devlet Denetleme Kurulu Başlığını Taşıyan 108. Madde

İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.

Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.

Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından, Cumhurbaşkanınca atanır.

Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir.

Başkomutanlık ve Genelkurmay Başkanlığı Başlığını Taşıyan 117. Madde

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.

Milli Güvenlik Kurulu Başkanlığı Taşınan 118. Madde

Milli Güvenlik Kurulu, Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından kurulur.

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

Milli Güvenlik Kurulu; Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili kararların alınması 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 öncelikle dikkate alınır.

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

Cumhurbaşkanı katılmadığı zamanlar Milli Güvenlik Kurulu Başbakanın başkanlığında toplanır.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri kanunla düzenlenir.

Devlet Güvenlik Mahkemeleri Başkanlığı Taşınan 143. Madde

Madde 143 - Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü, hür demokratik düzen ve nitelikleri Anayasada belirtilen Cumhuriyet aleyhine işlenen ve doğrudan doğruya devletin iç ve dış güvenliğini ilgilendiren suçlara bakmakla görevli Devlet Güvenlik Mahkemeleri kurulur.

Devlet Güvenlik Mahkemesinde bir Başkan, iki asıl ve iki yedek üye ile bir savcı ve yeteri kadar savcı yardımcısı bulunur.

Başkan, bir asıl ve bir yedek üye ile savcı, birinci sınıfa ayrılmış hakim ve Cumhuriyet savcıları arasından; bir asıl ve bir yedek üye, birinci sınıf askeri hakimler arasından; savcı yardımcısı ise Cumhuriyet savcıları ve askeri hakimler arasından özel kanunlarında gösterilen usule göre atanır.

Devlet Güvenlik Mahkemesi Başkan, üye ve yedek üyeleri ile savcı ve savcı yardımcısı dört yıl için atanırlar, süresi bitenler yeniden atanabilirler.

Devlet Güvenlik Mahkemeleri kararlarının temyiz mercii Yargıtaydır.

Devlet Güvenlik Mahkemelerinin işleyişi, görev ve yetkileri ve yargılama usulleri ile ilgili diğer hükümler, kanunda gösterilir.

Devlet Güvenlik Mahkemesinin yargı çevresine giren bölgelerde

sıkıyönetim ilan edilmesi halinde, bu bölgelerle sınırlı olmak üzere kanunla belirlenen esaslara göre Devlet Güvenlik Mahkemesi Sıkıyönetim Askeri Mahkemesine dönüştürülebilir.

Askeri Yargı Başlığını Taşıyan 145. Madde

Askerî yargı, askerî mahkemeler ve disiplin mahkemeleri tarafından yürütülür. Bu mahkemeler; asker kişilerin; askeri olan suçları ile bunların asker kişileri aleyhine veya askeri mahallerde yahut askeri hizmet ve görevleri ile ilgili olarak işledikleri askerî suçlar ile bunların asker kişileri aleyhine veya askerlik hizmet ve görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevlidirler.

Askeri mahkemeler, asker olmayan kişilerin özel kanunda belirtilen askeri suçları ile kanunda gösterilen görevlerini ifa ettikleri sırada veya kanunda gösterilen askeri mahallerde askerlere karşı işledikleri suçlara da bakmakla görevlidirler.

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

Askerî yargı organlarının kuruluşu, işleyişi, askerî hâkimlerin özlük işleri, askerî savcılık görevlerini yapan askerî hâkimlerin mahkemesinde görevli buldukları komutanlıkla ilişkileri, mahkemelerin bağımsızlığı, hâkimlik teminatı, askerlik hizmetinin gereklerine göre kanunla düzenlenir. Kanun, ayrıca askeri hâkimlerin yargı hizmeti dışındaki askeri hizmetler yönünden askeri hizmetlerin gereklerine göre teşkilatında görevli buldukları komutanlık ile olan ilişkilerini de gösterir.

Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu Başlığını Taşıyan 146. Maddenin İlk Fıkrası

Anayasa Mahkemesi onbir asıl ve dört yedek üyeden kurulur. Cumhurbaşkanı; iki asıl ve iki yedek üyeyi Yargıtay, iki asıl ve bir yedek üyeyi Danıştay, birer asıl üyeyi Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi ve Sayıştay Genel Kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından üye tamsayıların salt çoğunluğu ile her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; bir asıl üyeyi ise Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumları öğretim üyeleri içinden göstereceği üç aday arasından üç asıl bir yedek üyeyi üst kademe yöneticileri ile avukatlar arasından seçer.

Askeri Yargıtay Başlığını Taşıyan 156. Madde

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.

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Başlığını Taşıyan 157. Madde

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.

Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin kuruluşu, işleyişi, yargılama usulleri, mensuplarının disiplin ve özlük işleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı ve askerlik hizmetlerinin gereklerine göre kanunla düzenlenir.

Sayıştay Başlığını Taşıyan 160. Madde

Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin 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.

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

Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri, Milli Savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir.

Geçici 15. Madde

12 Eylül 1980 tarihinden, ilk genel seçimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisinin Başkanlık Divanını oluşturuncaya kadar geçecek süre içinde, yasama ve yürütme yetkilerini Türk milleti adına kullanan, 2356 sayılı Kanunla kurulu Milli Güvenlik Konseyinin, bu Konseyin yönetimi döneminde kurulmuş hükümetlerin, 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanunla görev ifa eden Danışma Meclisinin her türlü karar ve tasarruflarından dolayı haklarında cezai, mali veya hukuki sorumluluk iddiası ileri sürülemez ve bu maksatla herhangi bir yargı merciine başvurulamaz.

Bu karar ve tasarrufların idarece veya yetkili kılınmış organ, merci ve görevlilerce uygulanmasından dolayı, karar alanlar, tasarruflarda bulunanlar ve uygulayanlar hakkında da yukarıdaki fıkra hükümleri uygulanır.

Bu dönem içinde çıkarılan kanunlar, kanun hükmünde kararnameler ile 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun uyarınca alınan karar ve tasarrufların Anayasaya aykırılığı iddia edilemez.

Ek 2- 1982 Anayasasının Son Halinde Silahlı Kuvvetlerle İlgili Düzenlemeler

Anayasanın Başlangıç Kısmı

Anayasanın başlangıç kısmında yer verilen “Türk Milletinin ayrılmaz parçası olan Türk Silahlı Kuvvetlerinin; milletin çağrısıyla gerçekleştirdiği 12 Eylül 1980 harekâtı sonucunda, Türk Milletinin meşru temsilcileri olan Danışma Meclisince hazırlanıp, Milli Güvenlik Konseyince son şekli verilerek verilerek Türk Milleti tarafından kabul ve tasvip ve doğrudan doğruya O’nun eliyle vazolunan” ibaresi 23 Temmuz 1995 tarihli anayasa değişikliği ile metinden çıkarılmıştır.

Devlet Denetleme Kurulu Başlığını Taşıyan 108. Madde

Bu maddede herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

Başkomutanlık ve Genelkurmay Başkanlığı Başlığını Taşıyan 117. Madde

Bu maddede herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

Milli Güvenlik Kurulu Başlığını Taşıyan 118. Madde

Madde 2001 yılında gerçekleşen anayasa değişikliği ile değiştirilmiştir:

(Değişik: 3.10.2001-4709/32 md.) Millî Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcuları,

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 koordinasyonunun 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 katılmadığı zamanlar Millî Güvenlik Kurulu Başbakanın başkanlığında toplanır.

Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri kanunla düzenlenir.

Devlet Güvenlik Mahkemeleri Başlığını Taşıyan 143. Madde

Devlet güvenlik Mahkemeleri başlığını taşıyan 143. madde önce 18 Haziran 1999 tarihinde değiştirilerek bu mahkemelerde görev yapması öngörülen askeri hâkimler mahkeme oluşumundan çıkarılmış, daha sonra 7 Mayıs 2004 tarihli anayasa değişikliği ile madde tümüyle ilga edilerek Devlet Güvenlik Mahkemeleri yargı sisteminden çıkarılmıştır.

Askerî Yargı Başlığını Taşıyan 145. Madde

(Değişik: 7/5/2010-5982/15 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 adli yargı hâkim ve savcılarının görevlendirilmeleri kanunla düzenlenir.

Askerî yargı organlarının kuruluşu, işleyişi, askerî hâkimlerin özlük işleri, askerî savcılık görevlerini yapan askerî hâkimlerin görevli buldukları komu-

tanlıkla ilişkileri, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.

Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu Başlığını Taşıyan 146. Maddenin İlk Fıkrası

Madde 2010 yılında değiştirilmekle birlikte Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesi tarafından belirlenen adaylar tarafından seçilecek birer üyenin Anayasa Mahkemesine seçileceğine yönelik düzenlemede bir değişiklik yapılmamıştır:

Anayasa Mahkemesi onyediy üyeden kurulur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi; iki üyeyi Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkanı ve üyeleri arasından, her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden, bir üyeyi ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday içinden yapacağı gizli oylamayla seçer. Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapılacak bu seçimde, her boş üyelik için ilk oylamada üye tam sayısının üçte iki ve ikinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. İkinci oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için üçüncü oylama yapılır; üçüncü oylamada en fazla oy alan aday üye seçilmiş olur.

Cumhurbaşkanı; üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay, bir üyeyi Askerî Yargıtay, bir üyeyi Askerî Yüksek İdare Mahkemesi genel kurullarınca kendi başkanı ve üyeleri arasından her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; en az ikisi hukukçu olmak üzere üç üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içinden; dört üyeyi üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından seçer.

Askerî Yargıtay Başlığını Taşıyan 156. Madde

Maddenin son fıkrası 2010 anayasa değişikliği ile değiştirilmiştir:

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 son fıkra: 7/5/2010-5982/20 md.) Askerî Yargıtayın kuruluşu, işleyi-

şi, mensuplarının disiplin ve özlük işleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.

Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Başlığını Taşıyan 157. Madde

Maddenin son fıkrası 2010 anayasa değişikliği ile değiştirilmiştir:

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 son fıkra: 7/5/2010-5982/21 md.) Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin kuruluşu, işleyişi, yargılama usulleri, mensuplarının disiplin ve özlük işleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.

Sayıştay Başlığını Taşıyan 160. Madde

2004 yılında yapılan değişiklikle maddenin son fıkrası anayasa metninden çıkarılmıştır.

Geçici 15. Madde

2010 değişikliği ile madde anayasa metninden çıkarılmıştır.

KAYNAKLAR

- Akyürek, F. Salih; Koydemir, Serap; Atalay, Esra ve Bıçaksız, Adnan (2014) *Sivil-Asker İlişkileri ve Ordu-Toplum Mesafesi*, Bilgesam Yayınları, Ankara.
- Argent, Pierre (2003) *Military Law in Belgium*, *European Military Law Systems* (Der. Georg Nolte) içinde, De Gruyter Recht, Berlin, s. 184-231.
- Aybay, Rona (1978) “Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 33, Sayı: 1, s. 59-82.
- Besselink, Leonard F. M. (2003) “The Military Law in Netherlands”, *European Military Law Systems* (Der. Georg Nolte) içinde, De Gruyter Recht, Berlin, s. 547-646.
- Council of Europe (2009) *Armed Forces and Security Services, What Democratic Controls?* Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- DCAF, Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (2009), *Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi*, Cenevre.
- Demirel, Tanel (2010) *2000’li Yıllarda Asker ve Siyaset: Kontrollü Değişim ve Statüko Arasında Türk Ordusu*, SETA Analiz, SETA Yayınları Ankara.
- Erdem, Fazıl Hüsnü; Coşkun, Vahap (2009) “Askeri Yargı ve Askeri Vesayet”, *SETA Analiz*, Sayı:9, s. 24-25.
- European Commission for Democracy Through Law -Venice Commission- (2008) *Report on the Democratic Control of Armed Forces*, CDL-AD(2008)004.
- Feaver, Peter D. (2003) *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Feaver, Peter D. (1998) “Crisis as Shirking: An Agency Theory Explanation of the Souring of American Civil-Military Relations.” *Armed Forces and Society*, Cilt: 24, Sayı 3, s. 407-434.
- Gerkrath, Jörg (2003) *Military Law in France*, *European Military Law Systems* (Der. Georg Nolte) içinde, De Gruyter Recht, Berlin.
- Gogolewska, Agnieszka (2006) “Problems confronting civilian democratic control in Poland”, *Civil-Military Relations in Europe: Learning from Crisis and Institutional Change*, (Der. Hans Born, Marina Caparini, Karl W. Haltiner and Jürgen Kuhlmann), Routledge, London, s. 97-114.
- Gökçe, Ali Fuat (2012) “Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye için Askeri Ombudsmanlık Önerisi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 17, Sayı: 2, s. 203-227.
- Huntington, Samuel P.(1957) *The Soldier and the State: Theory and Politics of Civil Military Relations*, New York, NY: Vintage Books.
- Janowitz, Morris (1960) *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, Glencoe, Illinois: Free Press.
- Kardaş, Ümit (2006) “Askeri Yargı”, *Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim: Almanak Türkiye 2005* içinde, (Der: Ümit Cizre), TESEV Yayınları, İstanbul, s. 46-52.
- Metei, Florina Cristiana ve Olmeda, José A. (2012) “Executive Civilian Control of the Military: Spain”, *Routledge Handbook of Civil-Military Relations*, Routledge, London, s. 181-192.
- Nilüfer Narlı (2011) *Concordance and Discordance in Turkish Civil-Military Relations, 1980-2002*, *Turkish Studies*, Cilt: 12, No: 2, s. 215-225.

- Nolte, George ve Krieger, Heike (2003) "Military Law in Germany", European Military Law Systems (Der. Georg Nolte) içinde, De Gruyter Recht, Berlin, s. 337-427.
- Odyakmaz, Zehra (2011) "Çağdaş Bir Denetim Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması", Kamu Yönetimi, Yönetim-Siyaset, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma (Der. Yüksel Koçak ve Atıl Cem Çiçek), Sfs Grup Yayınevi, Ankara s. 97-110.
- Özbudun, Ergun (2013), Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 14. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Özcan, Gencer (2006) "Milli Güvenlik Kurulu", Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim: Almanak Türkiye 2005 içinde, (Der: Ümit Cizre), TESEV Yayınları, İstanbul, s. 32-46.
- Rowe, Peter (2003) "Military Law in the United Kingdom", European Military Law Systems (Der. Georg Nolte) içinde, De Gruyter Recht, Berlin, 831-889.
- Schiff, Rebecca L. (2008) The Military and Domestic Politics: A Concordance Theory of Civil-Military Relations, New York, Routledge.
- Svírák, Antonín (1997) Democratic Control of Armed Forces and the Share of the Civilians in the Management of the Department of Defence, including their Preparation for the Exercising of their Functions in Stabilised Democratic States in Europe (Germany, UK, Norway, Austria) and in the Czech Republic, Final Report, Prague.
- Şahbaz, İbrahim (2008) AİHM Kararlarında Yargı Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı, Anayasa Yargısı, Cilt: 25, s. 229-289.
- Yazıcı, Serap (2009) Demokratikleşme Sürecinde Türkiye, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

ÖZET

Bu makale, silahlı kuvvetlerin sivil kontrolü sorununu yürütme ve yargı organı çerçevesinde ele almaktadır. Makalede son yıllarda gerçekleştirilen reformlar ışığında sivil-asker ilişkilerinin anayasal sistem içindeki konumu diğer demokratik devlet sistemleri ile karşılaştırmalı bir şekilde ele alınmakta, silahlı kuvvetlerin demokratik kontrolünü güçlendirecek anayasal çerçevenin temel dayanakları tartışılmaktadır. Türkiye ve diğer Avrupa Konseyi üyesi devletlerin anayasal düzenlerinde askerlerin sivil kontrolüyle ilgili temel düzenlemelerden hareketle ordunun sivil denetimine ilişkin anayasal hükümler gözden geçirilmekte, 1982 Anayasasının demokratik kontrol sistemi ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Anayasa, asker-sivil ilişkileri, askeri yargı, silahlı kuvvetlerin demokratik denetimi.

