

1921 VE 1924 ANAYASAL DÜZENLEMELERİ BAĞLAMINDA
ASKERİ BÜROKRASİNİN DEVLET TEŞKİLATI İÇİNDEKİ YERİ

Hüseyin Murat IŞIK*

Giriş

İnsanların yaşamlarını daha rahat ve güvenli sürdürebilmeleri için topluluk halinde yaşamaları sosyolojik bir aksiyom olarak kabul edilir ve bu toplu yaşama ihtiyacının bir sonucu olarak da toplumsal gelişimin belli bir aşamasında sosyal –siyasal bir örgütlenme biçimi olan “Devlet” olgusu ile karşılaşırız. Toplu yaşamın esenlik içinde yürümesi için de devlet dediğimiz organizasyon zor kullanabilme yetkisine sahip yegane otorite olarak kabul görür. Temel işlevi kurulu düzenin koruması ve sürdürülmesi olan devletin zor kullanma araçlarının başında da “Silahlı Kuvvetler” gelir. Kural olarak topluma yönelik dış tehditler karşısında “Milli Savunma” yı sağlamak amacıyla kullanılan silahlı kuvvetler, ancak bazı istisnai durumlarda “İç Güvenlik” in sağlanması amacıyla da kullanılabilir.

Silahlı Kuvvetler bu işlevleri nedeniyle siyasal karar alma sürecinin içinde yer almaktadır. Bu nedenle de özellikle milli savunma ve dış politikada takip edilecek siyasetin tespitinde silahlı kuvvetlerin bu özelliği demokratik yönetim olgusu açısından bir takım sorunları beraberinde getirmektedir. Bu sorunların başında da silahlı kuvvetlerin siyasal iktidara bağımlılığının sağlanması, yani “sivil otoritenin üstünlüğü ilkesi” nin nasıl hayata geçirileceği sorunudur.

Bu sorunun çözümüne yönelik olarak önerilen ve Romalılardan kalma bir formül olan “silahlar itaat etsin !” (*cedant arma togae*) formülü kuramsal olarak çok basit ancak uygulaması çok güç olan bir ilkedir. Çünkü silahlı kuvvetlerin yine Romalılardan kalma “koruyorum öyleyse emrederim” (*protego ergo obligo*) düsturuyla hareket etme ihtimali de mevcuttur¹. Gelişmekte olan veya az gelişmiş demokratik toplumlar izlendiğinde, bu ülkelerin siyasal

*Dicle Üniversitesi S. B. E. , Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Araş. Gör.

¹ ERDEM, Fazıl Hüsnü : Anayasal Demokrasi Bağlamında Türkiye’de Sivil-Asker İlişkileri Çözümlemesi, (Basılmamış Doçentlik Tezi), Diyarbakır, 1998, Giriş Kısmı.

süreçlerinin, doğrudan veya dolaylı silahlı kuvvetlerin müdahalesine maruz kalma tehdidiyle karşı karşıya olduğunu gözlemek mümkündür. Bu nedenle günümüzde silahlı kuvvetlerin sürekli denetim altında tutulması ve sivil otoriteye bağımlı kılınması özgürlükçü demokrasinin vazgeçilmez bir kuralı olarak kabul edilmektedir.

Türkiye özelinde ise, "silahlı kuvvetler - sivil otorite ilişkisi"nin özgürlükçü demokratik anlayış açısından hiçte parlak olmayan bir sicile ve görünüme sahip olduğu hemen fark edilecektir. Seksen yıllık Cumhuriyet tarihinde Türk Silahlı Kuvvetlerinin (TSK) tam dört kez siyasal sisteme müdahale etmesi (27 Mayıs 1960, 12 Mart 1971, 12 Eylül 1980 ve 28 Şubat 1998) bunun en açık göstergesidir.

Türk siyasal hayatında TSK'nın ağırlığının Osmanlı İmparatorluğu döneminden miras tarihsel nedenleri yanında², geçmişten şimdiye kadar devlet düzeni içindeki statüsünü belirleyen anayasal ve yasal düzenlemelerin payı çok büyüktür. Çalışma konumuza esas teşkil eden anayasal düzenlemeler incelendiğinde; 1921 ve 1924 Anayasaları döneminde yapılan anayasal ve yasal düzenlemelerin ve dönemin tarihsel konjonktürünün, TSK'nın devlet teşkilatı içinde adeta bir "vesayet organı" konumuna gelişinin hukuki ve tarihsel nedenlerinin başlangıcını oluşturduğu görülecektir. Bu vesayet olgusunun Milli Savunma Bakanlığı, Genelkurmay Başkanlığı Teşkilatları ve aralarındaki ilişkiler; Başkumandanlık; Harp Encümeni (şimdiki adıyla Milli Güvenlik Kurulu) ve Âli (Yüksek) Askeri Şura gibi kurumlarla ilgili hükümler incelendiğinde nasıl bir hukuki inşâ sürecinden geçtiği açık bir şekilde görülecektir.

I. 1921 Anayasası Dönemi ve Bir Giriş Denemesi Olarak Türkiye'de Askeri Vesayetın Yasal Düzenlemelerle Tesisinin Tarihçesi :

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk anayasası 20 Ocak 1921 tarihli Anayasadır. Bu Anayasa, Amasya Tamimi'nden başlayarak, gelişmekte olan Anadolu direniş hareketinin ortaya çıkardığı belli başlı anayasal ilkelerin toplandığı bir belgedir³. "... 85 sayılı yasayla kabul olunan Teşkilat-ı Esasiye

² Müstakil bir çalışmayı gerektirecek kadar geniş kapsamlı olan bu konuda daha geniş bilgi için bkz : ALKAN, Ahmet Turan : II. Meşrutiyet Devrinde Ordu ve Siyaset , Cedit Yayınları ,Ankara 1992 ; BOZDEMİR, Mevlüt: Türk Ordusunun Tarihsel Kaynakları, AÜSBF Yayını, Ankara ,1982

³ EROĞUL,Cem: Anataze'ye Giriş,İmaj Yayıncılık,Ankara,1981,s.186. 1921 Anayasası ile ilgili daha geniş bilgi için bkz: ÖZBUDUN,Ergun:1921 Anayasası, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara,1992;

Kanunu (TEK) 23 madde ve bir de "madde-i münferide" den (ayrı bir maddeden) oluşan kısa bir çerçeve anayasa niteliğindedir. Bunun başlıca nedenleri, Kanun-i Esasi'nin, TEK ile çelişmeyen hükümlerinin yürürlükte sayılması, çeşitli eğilimlerin yarıştığı Meclis'te bir "geçiş dönemi"nin asgari ortak noktalarının saptanmasıyla yetinme isteğidir.⁴

1921 Anayasası "Meclis Hükümeti" sistemini, yani yasama ve yürütme hatta yargı (o dönemde kurulan İstiklal Mahkemelerinin üyeleri meclis içinden seçiliyordu) kuvvetlerinin birliğini, TEZİÇ'in deyişiyle "saf meclis hükümeti rejimi"ni öngörmüştür⁵. Olağanüstü ve buhranlı dönemlere özgü bir yönetim şekli olan "Meclis Hükümeti Sistemi"nde yetkilerin Meclis'te toplanmasının asıl amacı, Kurtuluş Savaşı'nı kazanarak bağımsızlığa kavuşmak ve saltanatın tasfiye edilmesiydi. Öte yandan yargı yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) ait olması da Rousseau'cu bir yaklaşımla "milli egemenliğin bölünmezliği" ilkesine dayandırılmıştı⁶.

Bu dönemde fiili devlet örgütlenişi anayasal bir forma sokularak, Meclis'in, diğer kurumlar üzerinde olduğu kadar "ordu" üzerindeki denetim gücü de dolaylı olarak arttırılmıştır. Nitekim, yeni Anayasa'nın yürürlüğe girmesinden sonra başka konularda olduğu gibi askeri konularda da Meclis, dönemin olağanüstülüğüne rağmen, yetkilerinin kullanılmasında çok titiz davranmıştır⁷. Örneğin, Mustafa Kemal'in Başkomutanlığa getirilmesi ile ilgili yapılan tartışmalarda bunu görmek mümkündür. Kurtuluş Savaşı'nın kötüye gittiği ve Yunan Ordusu'nun Anadolu içlerine doğru ilerlediği sıralarda TBMM 5 Ağustos 1921 tarihinde kabul ettiği "Başkomutanlık Kanunu" ile Mustafa Kemal'e TBMM yetkilerine sahip olacak şekilde "Başkomutanlık" görevini vermişti⁸.

Meclis hükümeti sistemi uygulandığından "Başkomutanlık" yetkisi teorik olarak TBMM'de idi. Fiili olarak da "İcra Vekilleri Heyeti" nin başı olan Meclis Başkanındaydı. Hem askeri bürokrasi hem de devlet hiyerarşisi açısından

TANÖR, Bülent: Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Afa Yayınları, 4. Baskı, İstanbul 1996; SOYSAL, Mümtaz: 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, 7. Baskı, Ankara, 1996; GÖZÜBÜYÜK, Şeref: Anayasa Hukuku, "S" Yayınları, Ankara 1986; PARLA, Taha: Türkiye'nin Siyasal Rejimi, İletişim Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2002, s. 16-19, 71-72.

⁴ TANÖR, Bülent: Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Afa Yayınları, 4. Baskı, İstanbul 1996, s. 193.

⁵ TEZİÇ, Erdoğan: Anayasa Hukukunun Temel Kavramları, Beta Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 1996, s. 397

⁶ İBİD: s. 395-397. Aynı konuda bkz. SOYSAL, Mümtaz: 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, 7. Baskı, Ankara, 1996, s. 38-45; TANÖR, Bülent: Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Afa Yayınları, 4. Baskı, İstanbul 1996, s. 197-200; GÖZÜBÜYÜK, Şeref: Anayasa Hukuku, "S" Yayınları, Ankara 1986, s. 37;

⁷ ERDEM: s. 117

⁸ DEMİREL, Ahmet: Birinci Meclis'te Muhalefet-İkinci Grup, İletişim Yayınları, İstanbul, 1994, s. 260-261; TANÖR: s. 210-211; KONGAR bu kanunun kabulü ile Mustafa Kemal Paşa'nın yalnız fiilen değil, yasal olarak da "Tek Adam" haline geldiğini yazmaktadır. Bkz. KONGAR, Emre: Atatürk ve Devrim Kuramları, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1981, s. 347

büyük önemi haiz olan- dönemin olağanüstü koşulları göz önüne alındığında- Başkomutanlık görevini TBMM yetkileriyle birlikte Mustafa Kemal'e veren Kanunun gerek teklifi gerekse de kabul edilmesi ve daha sonraki uzatılması tekliflerinin görüşülmesi sıralarında çok şiddetli tartışmaların yaşanmış olması dikkate alınması gereken bir husustur⁹. Kanuna muhalefet eden milletvekilleri, Meclise ait yetkilerin "*Başkumandan*"a verilmesine karşı çıkmışlar; ancak, Kanun üçer aylık sürelerle üç defa uzatılmış ve 22 Temmuz 1922'de yapılan değişiklikle, Mustafa Kemal'in "*Başkumandan*"sıfatıyla sahip olduğu yasama ile ilgili yetkileri geri alınmış, "*Başkumandan*" ünvanı süresiz uzatılmıştır¹⁰.

Kurtuluş Savaşı'nın muzaffer Başkumandanı olarak Mustafa Kemal sahip olduğu toplumsal destek ve askeri güçle bir dizi atılım gerçekleştirmiştir. 1 Kasım 1922'de Saltanat'ın kaldırılmasını ve 1 Nisan 1923'te Meclis'in erken seçim kararı almasını sağlamış, bizzat seçimlere katılacak adayları belirlemiş, yapılan seçimler sonucunda muhalefeti temsil eden "*İkinci Grup*" tamamıyla tasfiye edilerek, 11 Ağustos 1923 'ta yeni Meclisi toplamış, 9 Eylül 1923'te "*Halk Fırkası*"nı kurarak Meclis içinde örgütlü bir desteği arkasına almıştır¹¹.

Daha sonra "*ordu*" içinden kendi iktidarına karşı koyabilecek olası muhalefet hareketlerini devre dışı bırakmak amacıyla ilk olarak 5 Ağustos 1923 tarihli "*Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Vekili*"nin imzasıyla yayınlanan talimatname ile silahlı kuvvetleri yeniden örgütleyen düzenlemeler yapmıştır. Kurtuluş Savaşının Batı, Doğu, Güney Cephelerinin yerine "*Ordu Müfettişliği*"¹² şeklindeki teşkilatlandırma gerçekleştirilerek bu makamlara da muhalefetlerinden çekindiği Milli Mücadele döneminin en önemli komutanlarından olan Kazım Karabekir, Ali Fuat Cebesoy ve Cevat Paşaları getirmiştir. Ardından 19 Aralık 1923 'te kabul edilen bir yasa ile¹³, (bu yasal düzenleme daha sonra 1924'te anayasal düzenlemeye dönüştürülmüştür.) gelecek seçimlerde askerlerin milletvekili olabilmeleri için askerlik görevinden ayrılmaları zorunluluğunu getiren ve o dönemde mecliste bulunan asker-

⁹ Meclis'te yaşanan bu tartışmaların geniş bir özeti için bkz. DEMİREL: s.260-302.

¹⁰ TANÖR : s. 211 ; DEMİREL: s. 432-436.

¹¹ ERDEM: s.118

¹² BAYRAMOĞLU, Ali: "Asker ve Siyaset", Birikim, sayı 160-161, (Ağustos-Eylül 2002), s. 31, Dipnot 12'den naklen: Türk Silahlı Kuvvetleri Tarihi, TBMM Dönemi, c. 4. Türk Silahlı Kuvvetleri, Ankara, 1981, s.55-63.

¹³ TUNÇAY, Mete: Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetiminin Kurulması (1923- 1931), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 3. Basım, İstanbul, 1999, s.119, Dipnot 179'dan naklen: " TBMM'ne İntihap Edilen ve Edilecek Olan Bilumum Mensubin-i Askeriyenin Tabi olacakları Şerait Hakkında 19 Kânunuevvel 1339 tarih ve 385 Sayılı Kanun..."

milletvekillerinin de askerlik görevinden istifa etmedikleri sürece meclis görüşmelerine katılmayacakları şartını getiren bir düzenleme yapılmıştır. Bu yasal düzenlemenin temel amacı da, yenilenen seçimler sonrası meclise girmeyi başarmış aralarında yukarıda adı geçen komutanların da bulunduğu az sayıdaki muhalif milletvekillerinin tasfiye¹⁴ edilmesini sağlamak olmuştur. Böylelikle, 29 Ekim 1923 'te gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri ile Cumhuriyeti ilan ve Mustafa Kemal'in Cumhurbaşkanlığı'na seçilmesi güvence altına alınmıştır.

Dikkat edilirse, siyasi iktidar mücadelesi, askerler arasında ve ordu üzerinden yapılmaktadır. Nitekim bu olgunun günümüze kadar süren etkilerini siyasilerin demeçlerinde gözlemek mümkündür. Maalesef siyasilerin hemen hemen her konuda "Ordu acaba ne düşünür?", "Askerler de bizim gibi düşünüyor!" vb. beyanatlarının askeri otoritenin adeta bir onay mercii gibi görüldüğünün açık bir delili olsa gerektir.

Askeri bürokrasinin 1921 Anayasası döneminde, yani Milli Mücadele döneminde Türk devlet düzeni içindeki yeri irdelendiğinde ise, Silahlı Kuvvetlerin ayrı bir bakanlık şeklinde örgütlenmesi olgusuyla karşılaşırız. Bu dönemde bir yanda Milli Savunma Bakanlığı (*Müdafaa-i Milliye Vekaleti*) diğer yanda Genelkurmay Bakanlığı (*Erkan-i Harbiye-i Umumiye Vekaleti*) vardı ve doğal olarak bunlar arasında herhangi bir hiyerarşi söz konusu değildi. Çünkü iki "vekil" de TBMM'nin bakanıydı¹⁵. Bu durum Birinci İcra Vekilleri Heyetinin teşkilinden (Cumhuriyetin ilk hükümeti - Kuruluşu 3 Mayıs 1920) 1924 Anayasası dönemine (Altıncı İcra Vekilleri Heyeti /29 Ekim 1923 - 6 Mart 1924) kadar yaklaşık dört yıl devam etmiştir¹⁶. Askeri bürokrasinin en tepesinde Başkumandan sıfatıyla Mustafa Kemal ve en güvendiği insanlar olarak Savunma Bakanlığında İsmet Paşa (daha sonra başbakan ve cumhurbaşkanı olarak) ile ölünceye kadar Ordu üzerindeki saygınlık ve etkinliğini koruyan Genelkurmay Başkanı Fevzi Paşa üçlüsünün 1950 'lere kadar sürecek "ittifak ve iktidar" ları başlamış ve günümüze kadar devam eden bir olgunun / geleneğin yani "askeri vesayetin" ilk ve en önemli adımını teşkil etmiştir.

Milli Mücadele döneminde görev alan kadroların çok büyük oranda asker ve asker kökenli kişilerden oluştuğu göz önüne alındığında, yukarıda

¹⁴ ÖZDEMİR, Hikmet: Rejim ve Asker, İz Yayıncılık, İstanbul, 1993, s. 68.

¹⁵ ERDOĞAN, Mustafa: Anayasacılık, Parlamentarizm, Silahlı Kuvvetler, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993, s. 126-127. Aynı konuda bkz. BİRAND M. Ali: Emret komutanım, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1986 s. 424-427

¹⁶ ÖZDEMİR: s. 65-67

ileri sürülen iddianın yersiz olmadığı görülecektir. TUNÇAY'ın "Türk İstiklal Harbine Katılan Tümen ve Daha Üst Kademelerdeki Komutanların Biyografileri" adlı eserden yararlanarak kitabında yer verdiği isimler incelendiğinde¹⁷; hem askerlik sıfatına sahip olup hem de bakan, milletvekili, büyükelçi ve valilik görevlerini yürüten 19 kişinin bulunduğu görülmektedir. Yine O'na göre, "...ilk dönemde en az bir düzine daha asker ve bunun en az iki katı asker-kökenli mebus vardı(r). (ayrıca askeri hekimler, aşiret alayı ve milis güçleri subaylığı yapanlar!)"¹⁸. Konuyla ilgili oldukça ayrıntılı istatistikî verilere dayanan DEMİREL'in çalışmasına göre de¹⁹, ilk Meclis'in 437 üyesinden 60'ının asker veya asker kökenli milletvekili olduğu sonucuna ulaşıyoruz. Dolayısıyla, Milli Mücadele dönemindeki iktidar manzarası 7'de 1 oranında asker üyesi bulunan bir kurucu meclis ve lider kadrosunun tamamına yakını asker veya asker kökenlilerden oluşan bir tabloyu yansıtmaktadır. Bu oranda asker kimliğine sahip kişilerin Cumhuriyet'in kurucu kadroları arasında yer alması, askeri mantığın "Cumhuriyet İdeolojisi"nde günümüze kadar etkisini sürdüreceği olan "meşru ve hakim paradigma" olmasını sağlamıştır.

Dönemin askeri bürokrasi açısından diğer önemli bir kurumu olarak da günümüzün Milli Güvenlik Kurulu'nun temelini teşkil edecek olan "Harp Encümeni" teşkilatını görmekteyiz. ÖZDEMİR'in naklettiğine göre: "1921'in son günlerinde Meclis Genel Kurulunda görüşülmeye başlanan "Harp Encümeni Fevkalâdesi Kanunu" hakkında Dahiliye Encümeni mazbatası ve ekindeki yasa tasarısından, milli savunma ve savaşın getirdiği ek işleri üstlenmek ve koordinasyon sağlamak amacıyla Büyük Millet Meclisi Reisi'nin başkanlığında bir encümen-i fevkalâde (olağanüstü komisyon) kurulmak istendiği anlaşılmaktadır."²⁰.

"Harp Encümen-i Fevkalâdesi" adını taşıyan bu organ, milli savunma, dışişleri, içişleri, bayındırlık, sağlık, maliye ve ekonomi komisyonları tarafından gösterilecek adaylar arasından Meclis genel kurulunca seçilecek on üyeden oluşacaktı. Bu on üyenin Heyet-i Vekile'den (Bakanlar Kurulu) ayrı olarak Meclis adına hareket edebilecek bir denetleme kurulu halinde çalışacağı, uzun tartışmalardan sonra kabul edilmiştir. Ancak daha sonra Meclis Genel Kurulu'nda Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na aykırı olduğu gerekçesiyle, büyük tartışmalara konu olan sözkonusu kurul ile ilgili tasarı,

¹⁷ TUNÇAY, Mete: s.120- 123.

¹⁸ TUNÇAY: s. 123.

¹⁹ DEMİREL: s.149, tablo: 11. Ayrıntılı istatistikî bilgiler için bkz: aynı eser s.85-150.

²⁰ ÖZDEMİR: s.103'ten naklen: TBMM Gizli Belge Zabıtları, Cilt 2, s. 550-563, 566-573, 576-583, 596-610.

Meclis Anayasa Komisyonu'na gönderilerek gündemden çıkarılmıştır. Fakat Mustafa Kemal, Başkumandanlık yetkilerine dayanarak, Başkumandana karşı sorumlu; Meclis İkinci Başkanı, ilgili bakanlar ve meclis komisyon başkanlarından oluşan ve bir nevi savaş kabinesi gibi çalışan bu kurulu hayata geçirmiştir²¹. *Harp Encümeni*'nin oluşturulması bu modelin Türkiye'de milli savunma hizmetlerinin koordinasyonunu "hükümet dışı organlara" bırakma eğiliminin başlangıcına bir örnek oluşturmuştur. Bu durum da askeri vesayetin tesisine dolaylı olarak katkıda bulunmuştur.

II. 1924 Anayasası Dönemi ve Askeri Vesayetin Yerleşmesi :

20 Nisan 1924'te TBMM tarafından kabul edilerek 23 Nisan 1924' te "Teşkilat-ı Esasiye Kanunu" adıyla yayımlanıp yürürlüğe konan "1924 Anayasası"; bütün unsurları bakımından zamanının (kısmen günümüz) anlayış ve sistematığıne uygun olup, 105 maddeden oluşuyordu. Bu Anayasa "devlet sistematığıni" dayandırdığı esaslar bakımından da (milli egemenlik, cumhuriyet, devletin dininin İslam olması vb.) bir önceki Anayasanın devamı niteliğindedir. Ayrıca yasama yetkisi ile yürütme gücünü TBMM' ne veren (m.5), Meclisin hükümeti her zaman düşürebileceğini öngören (m.7), buna karşılık hükümete Meclisi feshedebilme yetkisi tanımayan yönleriyle 1924 Anayasası esas itibariyle bir "meclis hükümeti sistemi" öngörmüşse de; yürütme yetkisinin kullanımını Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na bırakması (m.7), Cumhurbaşkanı'nın Meclis tarafından (bir yasama dönemi için) seçilmesi (m.31), Cumhurbaşkanı'nın siyasal sorumsuzluğu (m.41) ve karşı- imza kuralını (m.39) kabul etmesi, hükümetin kuruluş yöntemi (m.44) ve kolektif sorumluluğu (m.46) bakımından da "parlamenter sistem" in esaslarını getirmiştir . Hem meclis hükümeti, hem de parlamenter sistemin esaslarını içeren ikili yapısı nedeniyle, 1924 Anayasası'nın kurduğu hükümet sisteminin, "karma bir sistem" olduğu söylenebilir²².

1924 Anayasası'na göre yargı yetkisi, millet adına bağımsız mahkemelerce yerine getirilecek (m.8) ve hakimler de görevlerinde bağımsız olacaklardı (m.54). Ne var ki, yargının bağımsızlığının fiilen gerçekleşebilmesi için

²¹ ÖZDEMİR: s.103-106. ; DEMİREL: s.251-252.

²² ERDOĞAN, Mustafa: Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, Liberte Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 1999, s. 60-61. 1924 Anayasası ile ilgili daha geniş bilgi için bkz: KOÇAK, Cemil: Türkiye Tarihi, Cilt 4, (yay. Sina Akşin), Cem Yayınevi, İstanbul, 1990, s.95-97; TANÖR: s.222-276 ; SOYSAL: s. 46-64; TUNÇAY: s. 91-94; GÖZÜBÜYÜK: s. 119-125; ÖZBUDUN: s. 9-14 ; PARLA: s.19-22, 72-74.

gerekli hakim güvencesi tam değildi. Bu düzenleme, yargının ve hakimlerin anayasal konumlarının, yasalarla zayıflatılabilmesine ve siyasi mülahazalarla yargıya müdahale edilebilmesine imkan vermekteydi. Öte yandan 1924 Anayasasının temel haklarla ilgili düzenlemesi, klasik anlayışı yansıtmakta; doğal hukukçu, liberal ve bireyci yaklaşımın ürünü olarak, liberal demokratik bir düzen için aşağı yukarı uygun bir çerçeve sağlamaktaydı. Daha açık bir ifadeyle 1924 Anayasası başlıca sivil ve siyasal haklara yer vermiş; ancak, formel olarak koruma sağlamasına rağmen teknik-kurumsal güvenceleri eksik bırakmıştır²³.

Silahlı kuvvetlerin mevcut statüsünde herhangi bir değişiklik yapmayan 1924 Anayasası'na göre: Silahlı Kuvvetlerin komutası "*barışta*" Genelkurmay Başkanına ait olup, "*savaş zamanı*"nda bu görev Bakanlar Kurulu'nun teklifi üzerine "*Cumhurbaşkanı'nca atanacak kişi*" tarafından yerine getirilir (m.40). Genelkurmay Başkanı Silahlı Kuvvetlere "*kanunu mahsusuna*" göre komuta edecektir. Burada sözü edilen özel kanun, 1944 yılına kadar yürürlükte kalan 3 Mart 1924 tarih ve 429 sayılı "*Şer'îye ve Evkaf Ve Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Vekaletlerinin İlgasına Dair*" kanundur. Anayasanın aynı maddesinde ayrıca, Başkomutanlığın TBMM'nin manevi kişiliğine ait olduğu ve Cumhurbaşkanınca temsil olunacağı belirtilmiştir. Bu hüküm daha sonraki Cumhuriyet Anayasalarında da korunmuştur²⁴.

İlk olarak bu Anayasa döneminde, askeri bürokrasi açısından oldukça önemli bir kurum olan "*Başkomutanlık Makamı*" ile ilgili düzenleme yapılarak, asker ve sivil otorite arasındaki ilişki, anayasal düzeyde ifadesini bulmuştur. 1921 Anayasası ve Başkumandanlık Kanunu gereği bu makamı temsil eden Mustafa Kemal, 1924 Anayasası'nın 40. maddesindeki düzenleme sonucunda "*anayasal statü*" ile yine bu makamı temsil görevini sürdürerek, muhaliflerine karşı konumunu, anayasal düzeyde koruma altına almayı başarmıştır.

1924 Anayasasının 40. maddesinde sözü edilen "*kanun-u mahsus*"a göre; "*Genelkurmay Başkanlığı*" kaldırılarak (m.8), görevinde bağımsız bir Genelkurmay Başkanlığı kurulmuş ve Genelkurmay Başkanı Cumhurbaşkanına "*niyâbeten*" (vekaleten) orduya emir ve komuta etmeye yetkili kılınmıştır(m.9). Kanuna göre Başbakanın inhası (atama yazısı) ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanan Genelkurmay Başkanı (m.10), görev alanına giren konularda bütün bakanlıklarla yazışma yetkisine sahiptir (m.11). Son olarak günümüze kadar

²³ERDOĞAN: Türkiye'de Anayasalar... s. 61-62 ; ERDEM: s.120-122.

²⁴ERDOĞAN: Anayasacılık... s.127; BİRAND: s.427-428.

süren bir uygulama başlatılarak, TBMM önünde askeri bütçenin sorumluluğu Milli Savunma Bakanına ait kılınmıştır (m.12)²⁵.

429 sayılı kanunun askeri bürokrasinin devlet düzeni içindeki "statüsü" ve "sorumluluğu" açısından getirdiği yeni durum şudur : Kanunun 9. maddesiyle görevinde bağımsızlık kazanan Genelkurmay Başkanlığı, idari açıdan sorumlu olmayan bir statüye kavuşmuştur. Genelkurmay Başkanı her ne kadar kendisine vekaleten orduya kumanda ettiği Cumhurbaşkanı'na karşı dolaylı olarak sorumlu sayılsa da, -Anayasa gereği Cumhurbaşkanı sorumlu sayılmadığı için- Genelkurmay Başkanlığı'nın sorumlu bir makama bağlı olmayan bu "sorumsuz statüsü" pekişmiştir.

Görev alanına giren konularda tüm bakanlıklarla yazışma yapabilme yetkisini veren 11. maddeyle Genelkurmay Başkanı; adeta bakanlıklar üstü bir konuma sahip olmuş ve bu yetki uygulamada bakanlıkların Genelkurmay Başkanı'ndan izin alması, daha da önemlisi, devletin bütün işlerinin bir nevi Genelkurmay vizesine tabi kılınması ile sonuçlanmıştır²⁶. Milli Savunma Bakanı'nın askeri bütçe dolayısıyla Meclis'e karşı sorumluluğunu öngören 12. maddeyle de yetki- sorumluluk ilişkisi tersine çevrilmiş, askeri politikaların ve ordu bütçesinin tespitinde yetkili olmayan Milli Savunma Bakanı'nın Meclise karşı sorumluluğu kabul edilmiştir²⁷. Kısaca bu düzenlemeler, yetkili ama sorumlu olmayan bir Genelkurmay Başkanı'na karşılık, yetkisiz ama sorumlu bir Milli Savunma Bakanı şeklinde bir yapı ortaya çıkarmış; bu da, etkisi günümüze kadar süregelen askeri bürokrasinin devlet bürokrasisi içindeki "özerk" ve "dokunulmaz" statüsünün başlangıcını oluşturmuştur.

1924 Anayasası döneminde, 1944 yılında yapılan kanuni bir düzenlemeyle Genelkurmay Başkanlığı'nın "özerk statüsü"ne son verildi. 4580 sayılı Kanun²⁸, Genelkurmay Başkanı'nın barışta Başbakanı'na bağlı olacağını ve emir komuta ile Genelkurmay işlerinden ona karşı sorumlu bulunacağını öngörmüştür (m.1/2). Bu Kanun, Başkomutanlık yetkisinin sahipliği ve yerine getirilmesi

²⁵ BAYRAMOĞLU: s.32 ve ÖZDEMİR: s. 70'ten naklen: "Şer'iyeye ve Evkaf Ve Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Vekaletlerinin İlgası" na ilişkin bu kanun 12 maddeden oluşuyordu ve son beş maddesi Erkan-ı Harbiyeyi düzenliyordu. Kavanin Mecmuası, c.2, s. 241-243.

²⁶ Dönemin Genelkurmay Başkanı Mareşal Fevzi ÇAKMAK'ın adeta günümüz MGK'sı gibi bir işlev görerek: demir-çelik sanayi alanında yapılacak yatırımların askeri ve asayiş gerekçeleriyle yerlerini değiştirdiği yine aynı gerekçelerle Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerinde yapılacak eğitim, bayındırlık, sanayi yatırımlarına müdahale ettiği görülmüştür. Konuyla ilgili daha ayrıntılı bilgi için bakanlık belgelerine dayalı tanıklığı bulunan Samet AĞAOĞLU'nun (Demokrat Parti'nin Doğu ve Yükseliş Sebepleri, İstanbul, 1972, s.135.) kitabına bakılabilir.

²⁷ BAYRAMOĞLU: s. 32-33.

²⁸ Resmi Gazete, Tarih: 13 Haziran 1944, Sayı: 5729.

bakımından herhangi bir değişiklik getirmemiştir²⁹. II. Dünya Savaşı sonrası giderek hız kazanan demokrasi dalgasının da etkisiyle Genelkurmay Başkanlığını "sivil siyasi makamların" yönetimi altına almak yolundaki eğilim, gitgide güçlenerek 1949 yılında çıkarılan 5398 sayılı Kanunla³⁰; Genelkurmay Başkanlığının, Milli Savunma Bakanlığının bir dairesi haline getirilmesi ile sonuçlanmış (m.132), buna uygun olarak da Genelkurmay Başkanı'nın, artık Milli Savunma Bakanı'nın teklifi üzerine atanması öngörülmüştür (m.3)³¹. Bu uygulama, 1961 Anayasası dönemine kadar devam etmiştir.

Kurtuluş Savaşı yıllarından 1961 Anayasası dönemine kadar Genelkurmay Başkanlığı- Sivil Otorite ilişkisini kısaca şematize edecek olursak: -1921 Anayasası Dönemi (1920- 1924): Genelkurmay Başkanı'nın, Vekil (Bakan) sıfatıyla Hükümetin içinde ve Meclis Başkanı ve Başkumandan Mustafa Kemal Paşa'ya bağlı olduğu dönem.

-1924 Anayasası Dönemi (1924- 1961):

a)1924-1944 Dönemi: Genelkurmay Başkanı'nın, devlet teşkilatı içinde özerk statüsüyle Cumhurbaşkanı'na bağlı olduğu dönem.

b)1944-1949 Dönemi: Genelkurmay Başkanı'nın, özerkliğinin kaldırıldığı ve Başbakan'a bağlandığı dönem.

c)1949-1960 Dönemi: Genelkurmay Başkanı'nın, özerkliği kaldırıldığı ve Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olduğu dönemdir.

1924 Anayasası'nın sivil- asker ilişkileri açısından önem taşıyan bir diğer önemli maddesi de 23. maddedir. Bu maddeyle getirilen düzenlemeye göre: "Devlet memurluğu ile milletvekilliği aynı kişide birleşemediğinden", çoğu muhalif konumunda bulunan ordu ve kolordu kumandanları ya askerlik görevini, ya da, milletvekilliğini tercih etmek zorunda kalmışlardır. Nitekim Mustafa Kemal de, bu kimselere telgraf çekerek milletvekilliğinden ayrılmalarını istemiştir. Bunun üzerine bir kısım asker kökenli milletvekili, milletvekilliğinden istifa ederek askerlik görevine dönmüşler; aralarında Kazım Karabekir, Ali Fuat, Cafer Tayyar ve Refet Paşa gibi önemli isimler ise askerlik görevinden istifa ederek milletvekili kalmayı tercih etmişlerdir³². Milletvekilliğini tercih eden bu eski askerler, "Halk Fırkası"ndan istifa eden milletvekilleriyle birlikte 17 Kasım 1924 tarihinde "Terakkiperver Cumhuriyet

²⁹ ERDOĞAN: Anayasacılık..., s. 127; BİRAND: 428-429.

³⁰ Resmi Gazete, Tarih: 3 Haziran 1949, Sayı:7223.

³¹ ERDOĞAN: Anayasacılık..., s. 128; BİRAND: 130-131.

³² Mustafa Kemal tarafından "Paşalar Komplosu" olarak nitelenen olayın ayrıntıları için bkz: TUNÇAY: s.116-120.; KOÇAK: s. 97-98.

*Fırkası*³³ nı (TpCF) kurmuşlar; ancak, yaklaşık üç ay sonra Şubat 1925 tarihinde çıkan "*Şeyh Said İsyanı*"³⁴ nedeniyle İsmet Paşa Hükümeti, "*Takrir-i Sükun Kanunu*"nu çıkarmış ve bu Kanuna dayanarak kurulan İstiklal Mahkemeleri, muhalif basın organları ile birlikte TpCF' nı kapatarak (5 Haziran 1925) siyasal muhalefeti tamamen susturmuştur³⁵.

26 Şubat 1925 tarih ve 638 sayılı Âli Askeri Şura Kanunu³⁶, ordunun devlet içindeki bağımsız, güçlü ve karar alıcı konumunu pekiştiren bir düzenleme olarak 1924 Anayasası döneminde karşımıza çıkmaktadır."Yasa, Âli Şura'ya savunma alanındaki "*siyasi, idari, mali ve askeri*" tüm unsurları görüşme ve ilke kararına bağlama yetkisi vererek, son derece geniş bir görev alanı bırakıyor ve bu konuda askeri otoriteyi bir kez daha (429 sayılı kanundan sonra. H. M. Işık.) ön plana itiyordu."³⁷. Günümüz Yüksek Askeri Şura'sına temel teşkil eden Âli Şura'nın, Kanuna göre 16 olan üyesinin -Başkomandanlığı temsil etmesi nedeniyle doğal başkan sayılan Cumhurbaşkanı dışında- ikisi sivil (Milli Müdafaa ve Bahriye Vekilleri), diğer 13'ü askerlerden oluşuyordu³⁸. Günümüz Yüksek Askeri Şura'sının da değişmez ilkelerini oluşturan Âli Şura Kanunu, askeri bürokrasinin devlet düzeni içinde özerkleşmesi ve vesayet makamı haline gelmesinde önemli basamaklardan birini teşkil etmiştir.

1924 Anayasası döneminde de işlevini sürdüren bir diğer kurumsal yapı, ilk olarak 1922 'de "*Harp Encümeni*" adıyla kurulan ve günümüzde askeri bürokrasinin en önemli gözetim/vesayet aracı olan "*Milli Güvenlik Kurulu*"na (MGK) kaynaklık eden bir oluşum olarak "*Yüksek Müdafaa Meclisi*" adıyla devam ettirilen kuruldur. 24 Nisan 1933 tarih ve 14443 sayılı "*İcra Vekilleri Heyeti kararname*"ne göre Kurul; Başbakan başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'na, Genelkurmay Başkanı'nın katılımıyla oluşuyordu. Cumhurbaşkanı'nın dilediğinde bizzat başkanlık edebildiği yüksek kurulun, esas faaliyet alanını, savaşa hazırlık için milli seferberlik hizmetleri meydana getiriyordu. Bakanlar Kurulu'na Genelkurmay Başkanı'nın katılımıyla oluşan bir kurul olduğu için, Milli Mücadele dönemindeki Bakanlar Kurulu'na , yani, Genelkurmay Başkanının "*bakan*" sıfatıyla katıldığı "*savaş kabinesi*"

³³ TpCF hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: TUNAYA, Tarık Zafer: Türkiye'de Siyasi Partiler 1859-1952, Doğan Kardeş Yayınları, İstanbul, 1952; ZÜRCHER, Erik Jan: Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası, Çev.Gül ÇAĞLALI, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1992.

³⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz: MUMCU, Uğur: Kürt - İslam Ayaklanması (1919-1925), Tekin Yayınevi, 15.baskı, Ankara, 1994.

³⁵ TUNÇAY: s.134-152; KOÇAK: s. 97-106.

³⁶ BAYRAMOĞLU: s. 34, dipnot 20'den naklen: "Kavanin Mecmuası, c. 2, dönem 2, s. 240.

³⁷ İbid, s. 34.

³⁸ İbid, s. 34- 35.

modeline benziyordu. Milli seferberlik bakımından bakanlıklara verilecek görevleri tespit edip, gerekli esasları kararlaştıran Yüksek Müdafaa Meclisi, yılın belirli zamanlarında ve gerekli gördüğünde toplanabiliyordu. Kararlarının tebliği ve takibi ile evrak dosyalarının korunması için Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı, başında bir umumi katip (genel sekreter) bulunan bir büro görevlendirilmişti³⁹. "Yüksek Müdafaa Meclisi Umumi Katipliği"nin yerine getirdiği görevler itibariyle, günümüz MGK Genel Sekreterliğine tekabül ettiği açıktır.

İkinci Dünya Savaşından sonra topyekün savunma sorunlarını çözmek, savaş sırasında yaşanan organizasyon bozukluklarının bir daha yaşanmamasını sağlamak amacıyla, sivil otorite ile askeri otoriteyi ihtisas kurullarında biraraya getirecek, milli savunma hizmetlerinin koordinasyonundan sorumlu devlet teşkilatı içinde yer alacak üst kurulların oluşturulması anlayışı demokratik ülkelerde kabul görmüştür. Türkiye'de de, 3 Haziran 1949 tarih ve 5399 sayılı kanunla "Milli Savunma Yüksek Kurulu" oluşturulmuştur. Yüksek Müdafaa Meclisi'nin devamı olarak nitelendirebileceğimiz Milli Savunma Yüksek Kurulu; kuruluş kanununa göre, Başbakan'ın önerisiyle Bakanlar Kurulunca seçilecek bakanlar, Milli Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanı ile savaş zamanlarında "Harp Kuvvetleri Genel Komutanı"nın katılımıyla oluşuyordu. Cumhurbaşkanı'nın doğal başkan sayıldığı Kurul, gerektiğinde Askeri Şura üyeleriyle, her türlü uzman kişiyi çağırma yetkisine sahipti. Ayda en az bir defa toplanmak zorunda olan ve başlıca görevi, hükümetçe takip edilecek milli savunma politikasının esaslarını belirlemek ve barış zamanında topyekün milli seferberlik planını hazırlayarak uygulamaya sokmak olan Kurul'un, Başbakan'ın direktiflerine göre çalışma konularını hazırlamak ve her türlü sekreteryaya hizmetlerini görmek üzere bir "Milli Savunma Yüksek Kurulu Genel Sekreterliği" vardı. Genel Sekreter, Genelkurmay Başkanı'nın görüşü alınarak Milli Savunma Bakanı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile atanıyordu⁴⁰.

Gerek Yüksek Müdafaa Meclisi gerekse de Milli Savunma Yüksek Kurulu'nun görev alanı; milli savunma ve seferberlik hizmetlerinin koordinasyonunda asker ve sivil otoriteyi biraraya getirmekle sınırlı idi. O dönemde bugünkü her şeyi kapsayacak şekilde yoruma açık "milli güvenlik" anlayışı ortaya çıkmamıştı. Ancak yine de bu Kurullarda sivil otorite

³⁹ ÖZDEMİR: s.106-107.

⁴⁰ ÖZDEMİR: s. 107-111.

karşısında askeri bürokrasinin en üst düzeyde temsil edilmesi (Genelkurmay Başkanı), askeri bürokrasinin siyasal sistem üzerindeki vesayetini sağlamak ve sürdürmek bakımından önemli bir adımı oluşturmuştur.

Nitekim bu gözetim ve denetim mekanizması yeterli düzeyde çalıştırılmadığı için, 1961 Temsilciler Meclisinde ve 1962'de Milli Güvenlik Kurulu yasa tasarılarının Millet Meclisindeki görüşmeleri sırasında, yapılan eleştirilerin başında, 1950-1960 dönemindeki hükümetlerin, Milli Savunma Yüksek Kurulunu önemsememesi suçlaması gelmiştir. Bu da askeri bürokrasinin, siyasal sistemi gözetim ve denetim noktasında ne kadar hassas olduğunun açık bir ifadesidir⁴¹.

Genel Değerlendirme ve Sonuç:

1921 ve 1924 Anayasaları döneminde Türk askeri bürokrasisi, yapılan anayasal ve yasal düzenlemelerle, özerk, yetkili ama sorumlu olmayan bir statüye kavuşmuş ve siyasal sistem/devlet düzeni üzerinde gözetim ve denetim uygulayan, adeta bir vesayet makamı konumuna gelmiştir.

Başkumandanlık Kanunu (1921) ile Mustafa Kemal'e verilen yetkiler, bu vesayet ilk adımını oluştururken; Harp Encümeni (1922) uygulaması da, Türkiye'de milli savunma hizmetlerinin hükümet dışı organlarca yerine getirilmesinin başlangıcı olmuştur. 429 sayılı Kanunla (1924) Genelkurmay Başkanlığı, devlet düzeni içinde özerkliğe ve milli savunma politikalarının tespitinde yetkili ama sorumlu olmayan bir statüye kavuşmuştur. Yine aynı Kanun ile savunma politikalarının tespitinde tam yetkili olmayan Milli Savunma Bakanlığı, TBMM'ye karşı askeri bütçe dolayısıyla sorumlu tutulmuştur. Yani sözkonusu olan yetkisiz ama sorumlu sivil otoriteye karşılık, yetkili ama sorumsuz bir askeri bürokrasidir. Böylelikle askeri bürokrasi, devlet bürokrasisi içinde özerk ve dokunulmaz konuma gelmiştir.

Askeri bürokrasi, Âli Askeri Şura (1925) ile de siyasal sistem üzerindeki gözetim ve denetimini daha da güçlendirmiştir. Harp Encümeninin devamı ve günümüz Milli Güvenlik Kurulu ve MGK Genel Sekreterliğinin de başlangıcı sayılabilecek Yüksek Müdafaa Meclisi ile Umumi Katipliği (1933) ve Milli Savunma Yüksek Kurulu ile onun Genel Sekreterliğini, görev alanlarının gerekleri itibariyle askeri bürokrasiyi savunma politikalarının tespitinde sivil

⁴¹ Ibid, s. 110.

otoriteye karşı daha üstün konuma taşımıştır.

Askeri Bürokrasiyi Türk Devlet Düzeni ve siyasal sistem açısından "vasi" konumuna taşıyan diğer önemli etken de özgül tarihsel konumudur. Milli Mücadele döneminde, 7'de 1 oranında asker üyesi bulunan, lider kadrosunun tamamına yakını asker veya asker kökenlilerden oluşan bir Kurucu Meclis'in varlığı ve Devletin dolayısıyla da askeri bürokrasinin en tepesinde Başkumandan sıfatıyla Mustafa Kemal ve en güvendiği insanlar olarak Savunma Bakanlığında İsmet Paşa (daha sonra başbakan ve cumhurbaşkanı olarak) ile ölünceye kadar Ordu üzerindeki saygınlık ve etkinliğini koruyan Genelkurmay Başkanı Fevzi Paşa üçlüsünün 1950'lere kadar sürecek ittifak ve iktidarları askeri vesayetin özgül tarihsel arkaplanını oluşturmuştur.

Son olarak askeri vesayetın psiko-sosyal nedeni olarak da bu kadar yüksek oranda asker kimsenin vatanın kurtarıcısı ve cumhuriyetin kurucu kadrosu arasında yer alması; askeri mantığın resmi ideolojiyle neredeyse özdeş sayılması ve askeri bürokrasinin, kendini devletin gerçek koruyup kollayıcısı konumunda görerek, siyasal sisteme müdahale etme hakkını kendinde bulmasıyla sonuçlanmıştır.

1944-1960 arası dönemde yapılan hukuki düzenlemeler (1944: 4580 sayılı Kanun ve 1949: 5398 sayılı Kanun) sonucunda askeri bürokrasinin, siyasal sistem içindeki ağırlığının azaldığı yıllar olmuştur. Dünya konjonktürü ve arkasındaki büyük halk desteğiyle (1950 seçimleri: % 54 oy oranı) Demokrat Parti sistem üzerindeki askeri vesayeti kısmen azaltabilmişse de; anti-demokratik uygulamalar ve ekonomik göstergelerin kötüye gitmesini ileri süren Ordu, 27 Mayıs 1960'ta yönetime el koymuştur. Askeri Bürokrasi, gerçekleştirdiği müdahale sonrası hazırlattığı 1961 Anayasası ile; siyasal sistem üzerindeki ağırlığını, bu kez anayasal kurumlarla (Milli Güvenlik Kurulu, ayrı bir yargı düzeni olarak Askeri Yargı ve Askeri Yargıtay) geri kazanmıştır.