



**AK PARTİ DÖNEMİNDE AB İLERLEME RAPORLARI  
BAĞLAMINDA SİVİL-ASKER İLİŞKİLERİNİN DEMOKRATİK DÖNÜŞÜMÜ**  
*EU Progress Reports in AK Party Period Democratic Transformation Of Civil-Military  
Relationship in Context*

İbrahim İNAL

İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Yüksek Lisans  
Öğrencisi, i.inal@hotmail.com

İnal, İ. (2017). Ak Parti Döneminde AB İlerleme Raporları Bağlamında Sivil – Asker İlişkilerinin Demokratik Dönüşümü, International Journal of Academic Value Studies, Vol: 3, Issue:8; pp: 68-76. (ISSN:2149-8598)

**ARTICLE INFO**

**Article History**  
Article Arrival Date  
12/01/2017  
The Published Date  
19/01/2017

**Anahtar Kelimeler**  
Sivil-Asker İlişkileri,  
Adalet ve Kalkınma  
Partisi, Avrupa Birliği,  
Türkiye’de Ordunun  
Demokratik Kontrolü

**Keywords**  
Civil-Military Relations,  
Justice and Development  
Party, European union,  
Democratic Control of  
the Army in Turkey  
**JEL Kodları:** N10, N40.

**ÖZ**

Türkiye’de ordu siyasetle her zaman iç içe olmuş, dört askeri darbe ile sivil hükümetleri görevden düşürmüş ve oluşturduğu kurumsal yapılanma ile siyasette etkin bir rol oynamıştır. Avrupa Komisyonu, 1998 yılından itibaren yayınlanmaya başladığı ilerleme raporları ile Türkiye’yi özellikle ordunun sivil denetime tabi olmadığı konusunda eleştirmiştir. 1999 yılında gerçekleşen Helsinki Zirvesiyle Avrupa Birliği’ne üyelik süreci başlayan Türkiye’de sivil-asker ilişkileri birçok anayasal reform ve kurumsal değişikliklerle birlikte büyük bir dönüşüm geçirmiştir. Bu bağlamda, DSP-MHP-ANAP koalisyon hükümeti ve Ak Parti hükümetleri silahlı kuvvetlerin demokratik kontrolünü sağlamak için önemli kurumsal reformlar gerçekleştirmiştir. Sivil otorite karşısında gerekli denetim ve kontrolden uzak, siyaset üzerinde vesayet yetkilerine sahip olan ordu geride bıraktığımız 18 yılda, gerçekleştirilen bu reformlar sonucunda sahip olduğu yetkilerin çoğunu kaybetmiştir. Bu çalışmada, Avrupa Birliği tarafından Türkiye’ye sunulan ilerleme raporlarıyla sınırlı kalınarak bu ilerleme raporlarında sivil-asker ilişkilerine dönük yapılan eleştiriler incelenecek ve Türkiye’de özellikle Ak Parti döneminde bu eleştirilere karşı yapılan yasal ve anayasal reformlarla ordunun siyasete müdahil olmasını sağlayan düzeneklerin (MGK gibi) nasıl zayıfladığı ele alınacaktır. Sonuç kısmında ise konuyla ilgili önerilerde bulunulacaktır.

**ABSTRACT**

In Turkey, the military played an active role in politics with institutional restructuring, which has always been intertwined politically, with four military coups and civilian governments. The European Commission has been criticizing Turkey for its progress on the issue since 1998, especially when the military is not subject to civilian denial. With the Helsinki Summit that took place in 1999, the European Union began its membership process and civil-military relations in Turkey have undergone a major transformation with many constitutional reforms and institutional changes. In this context, the DSP-MHP-ANAP coalition government and the AKP governments have made important institutional reforms to ensure democratic control of the armed forces. In 18 years after leaving the army, which has the authority of guardianship over politics, far from the necessary supervision and control against the civilian authority, the majority of the powers which it possesses as a result of these reforms are lost. In this study, critics of civil-military relations will be reviewed in these progress reports, limited to the progress reports submitted to Turkey by the European Union and how the weakening of the constitutional arrangements (such as the MGK) in Turkey, especially with the legal and constitutional reforms made against these criticisms during the AK Party period, will enable the army to intervene in politics. In the conclusion part, suggestions about the topic will be made.

**1. GİRİŞ**

Türk Silahlı Kuvvetleri’nin Türk siyasetindeki etkinliği, Türkiye’nin Avrupa Birliği (AB) sürecinde Aralık 1999’daki Helsinki Zirvesi’nde adaylığa kabul edilmesi ile başlayan demokratikleşme reformları ile büyük oranda zayıflamıştır. AB bu adaylık sürecinde

Türkiye'yi adeta mercek altına almış ve 1998 yılından itibaren yayınladığı ilerleme raporlarıyla güvenlik, insan hakları, hukukun üstünlüğü, kamu reformu gibi pek çok konuda demokratikleşme adına Türkiye'ye adeta bir yol haritası çizmiştir. Bizim bu çalışma kapsamında üzerinde duracağımız konu 'iç güvenlik' ya da bir başka deyişle sivil-asker ilişkileridir. Türkiye bu çerçevede, 2001 yılında başlayan, özellikle Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) hükümetiyle devam eden ve ordunun Türk siyasetindeki etkisini azaltmak hedefini taşıyan demokratikleşmeye dönük önemli ve köklü kurumsal reformlar gerçekleştirmiştir. Bu reformlar sonucunda TSK'nın iç güvenliği sağlamadaki rolü azalmış, hukuki sistem içindeki yetkileri daraltılmış, savunma harcamaları ve bütçe denetiminde dokunulmazlık statüsü yıkılmış ve Genelkurmay Başkanı atamaları gibi yüksek rütbeli subayların terfileri ile ilgili kararlarda bağımsızlıkları kırılmıştır.

Avrupa Birliği Türkiye'yi Sivil-asker arasındaki ilişkileri açısından, 1998 yılından 2000 yılına kadar yayınladığı ilerleme raporlarında değerlendirmiş ve ordu üzerinde sivil kontrolün yeterli olmadığı konusu üzerinde durmuş, 2000 yılından sonraki tüm ilerleme raporlarında ise ağırlıklı olarak MGK'nın Türk siyasi yaşamına olan etkisini belirtmiş ve MGK'nın, milli güvenlik siyasetinin belirlenmesinde ana aktör olduğu ve siyasal yaşamı ilgilendiren birçok konuda etkin bir rol oynadığını vurgulamıştır (Yıldız, 2010: 89). 1998 İlerleme raporundan başlayarak yapılan bu eleştiriler devam ederken, DSP-MHP ve ANAP koalisyon hükümeti, gerek kamuoyuna verdikleri siyasi demeçlerde gerek Katılım Ortaklığı belgesini takiben yayımlanan Ulusal Programda Anayasa ve kanunlarda birtakım değişiklikler yapacaklarını bildirmişlerdir. Bunun sebebi, 1980 Darbesi sonrasında askerler tarafından hazırlanan 1982 Anayasası'nın 118. Maddesinin MGK'yı aynen aşağıdaki şekilde düzenlemesidir (Kılıçer, 2017):

*"Milli Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma, içişleri, Dış işleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından kurulur."*

*"Milli Güvenlik Kurulu; Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili kararların alınması 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 öncelikle dikkate alınır" (TBMM, 1982)*

1982 Anayasasında yapılan bu düzenlemeyle Türk Silahlı Kuvvetleri Sivil otorite üzerinde adeta bir kontrol mekanizması kurmak ve verilecek kararlarda ordunun etki gücünü artırmak istemiştir. Ayrıca, Jandarma Genel Komutanının MGK'daki varlığı anayasal hale getirilerek sivil sayısına oranla asker sayısının yüksek tutulması amaçlanmıştır. Böylece askeri moral güç baskın hale getirilmeye çalışılmıştır (Çelik, 2007: 247).

1961 Anayasasında zaten geniş bir şekilde ele alınan Ulusal Güvenlik tanımı, 1982 Anayasası ile adeta hayali bir düşman yaratılarak, aslında hiç var olmasa da varlığı sürekli gündemde tutulan ve toplumu sözde tehdit eden iç ve dış düşmana karşı korumak olarak açıklanmış, böylece ordunun müdahale alanı genişlemiş ve ordu daha özerk bir yapıya kavuşmuştur. Oldukça geniş ve her tür yoruma açık olan bu görev tanımının yarattığı geniş müdahale alanı, AB'ye uyum sürecindeki değişiklikler kapsamında 2001 yılında DSP, MHP ve ANAP koalisyon hükümetinin yaptığı 4709 sayılı Kanun'la önemli ölçüde değişmiştir.

Bu değişiklik ile MGK'da yer alan sivil üyelerin sayısı arttırılmış ve kurulda alınan kararların Bakanlar Kurulu üzerindeki etkisi azaltılmıştır. Bu çerçevede, Genelkurmay Başkanı ile birlikte dört Kuvvet Komutanından oluşan beş asker üyeye karşılık; dört sivil üyeye Adalet Bakanı ve Başbakan Yardımcıları da dahil edilmek suretiyle sivillerin sayısı altıya çıkarılmıştır. Ayrıca, Anayasanın 118. maddesinin 2. Fıkrasında yer alan, "MGK'da alınan kararlar Bakanlar Kurulu tarafından *öncelikle dikkate alınır*" şeklindeki anayasa hükmü "*öncelikle değerlendirilir*" şeklinde düzeltilmiştir. MGK'nın, devletin milli güvenlik siyasetiyle ilgili konularda vereceği kararların da ancak tavsiye olarak kabul edileceği hüküm altına

alınmıştır. Yapılan bu değişiklikler ile MGK kararlarında sivil iradenin hakim olması amaçlanmış ve kararların danışma niteliği daha açık hale getirilmiştir (TBMM, 2001).

Ayrıca, 1998 yılı raporunda askeri hakimlerin sivilleri yargılamasına izin veren Devlet Güvenlik Mahkemeleri'nin (DGM) Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi prensiplerine ve demokratik sistemle uyumlu olmadığı vurgulanmıştır. Bu eleştiriler karşısında Türkiye 18.06.1999 tarih ve 4388 sayılı Kanun'un 143. maddesinde yaptığı değişiklikle DGM'lerde askeri hakim ve savcılarının varlığına son vermek suretiyle DGM'leri tamamen sivil bir yapıya kavuşturmuştur (Belgenet, 2004).

Avrupa Komisyonu 2001 ve 2002 ilerleme raporlarında, MGK ile ilgili anayasa değişikliğini olumlu karşılansa da, bu değişikliklerin MGK'yı pratikte değiştirmedini, işlevsel olarak MGK'nın hala etkin olduğunu vurgulamıştır. Avrupa Komisyonu bu saptamayı şu görüşlerle ifade etmiştir: "Türkiye'nin Güneydoğusunda ilan edilen olağanüstü hal uygulaması, terör örgütlerine karşı yapılan etkin mücadele, Türkiye'nin AB üyeliği kapsamında yapması gereken siyasi ve ekonomik reformlar ve Kıbrıs Meselesi gibi sivil otoriteyi ilgilendiren birçok konuda MGK görüş ve tavsiyeler yayınlamıştır. MGK, Anayasal anlamda her ne kadar bir tavsiye kurumu olsa da, uygulamada tavsiyenin de ötesine geçen askeri üyelerin görüşleri Türk siyasi hayatında oldukça etkili olmaktadır." Ayrıca Avrupa Komisyonu tarafından 2002 ilerleme raporunda, MGK'nın ayda bir olan toplantı sıklığı ve ordunun birçok bakımdan mali özerkliğe sahip konumu eleştirilmiştir. Rapora göre, "Milli savunma bütçesinin oluşturulmasında ordu önemli bir özerkliğe sahiptir. Her ne kadar sivil üyelerin sayısı artsa da MGK'nın faaliyet biçimi değişmemiştir. Kararlar oy çokluğuyla alınsa da askeri üyelerin fikirleri önemli bir ağırlık taşımaktadır" (Cansever, 2013: 53).

Bu eleştiriler karşısında Ak Parti iktidarı, 4963 sayılı Kanun ile kabul edilen 7. Uyum Paketi ile Türkiye'de sivil-asker ilişkilerini daha demokratik hale getirmek ve dengeyi siviller lehine çevirmek için çok önemli reformlar gerçekleştirmiştir. Bu reformlar ile MGK'nın ordunun bir kuruluşu gibi algılanması ve icracı yetkileriyle bir takım işlevlerine son verilmesi amaçlanmıştır (Bayramoğlu, 2004: 109-110).

Bu çerçevede:

- 1) MGK Genel Sekreteri'nin siviller arasından da seçilebilmesinin önü açılmış ve bu yolla genel sekreterliğin yönetiminin orduya olan bağlılığının ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. Ayrıca MGK Genel Sekreteri'ni atama yetkisi Genelkurmay Başkanından alınarak Başbakan'a verilmiştir (MGK Genel Sekreterliği, 2016).
- 2) MGK'nın ayda bir yapılan toplantı sıklığı değiştirilerek iki ayda bir yapılması karara bağlanmıştır. Böylece, Kurulun gündem belirlemedeki etkinliği pasifize edilmeye çalışılmıştır.
- 3) 2945 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu üzerinde yapılan değişiklik 7. Uyum Paketiyle gerçekleştirilen en önemli reformdur. Bu çerçevede, 2945 sayılı Kanun'un 4. maddesinin orijinal metni aşağıdaki gibiydi:

MGK;

*"Devletin varlığı, bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda zorunlu gördüğü tedbirleri tespit eder."*(MGK Genel Sekreterliği, 2017).

7. Uyum paketi ile 2945 sayılı Kanun'un MGK'nın yetkilerini düzenleyen 4. maddesi önemli ölçüde değiştirilmiştir:

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

*uygulanmasının koordinasyonu ve izlenmesi için bir basbakan yardımcısını görevlendirebilir.”*  
(7.Uyum Yasaları Metni, 2004).

Bu değişiklik ile MGK'nın yetkileri devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili konularda sadece bir tavsiye niteliği kazanmış, Başbakan ve Bakanlar Kurulu'na MGK kararlarının uygulanması konusunda açık bir insiyatif sunulmuştur. Böylece MGK hukuksal açıdan bir danışma organı niteliğine bürünmüştür (Yıldız, 2010: 92).

MGK'nın yetkilerinde yapılan değişikliğe paralel olarak MGK Genel Sekreteri'nin görevi de kurulun sekreterlik hizmetlerini yürütmekle ve kurul tarafından ve kanunlarla verilen görevleri yerine getirmekle sınırlandırılmıştır. Bu çerçevede, MGK Genel Sekreteri'ne “MGK kararlarının uygulanmasını takip ve kontrol etmek, yönlendirmek; milli güvenlik siyasetini tayin, tespit, uygulama ve gerektiğinde düzeltme ve değiştirmek için planlar hazırlamak ve bu konudaki uygulamaları takip ve yönlendirmek, denetlemek, bu çerçevede Cumhurbaşkanı ve Başbakan adına yetkili olmak, bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile özel hukuk tüzel kişilerinden açık ve her derecede gizli bilgi ve belgeleri talep etmek” gibi gizli başbakan rolü veren yetkileri de kaldırılmıştır (Tekin, 2015: 52).

Ayrıca 7. Uyum Paketi ile askeri bütçenin sayıştay tarafından denetlenmesi ve Askeri Ceza Kanunu'nun 58. maddesinde belirtilen suçların barış zamanında siviller tarafından işlenmesi halinde askeri mahkemelerin yargılama yetkisinin kaldırılması sağlanmıştır. Bu iki değişiklik de devlet işleyişinin sivilleştirilmesi alanında atılmış ciddi demokratik adımlardır (Ankara Barosu, 2004: 71).

Avrupa Komisyonu tarafından 2003 yılı ilerleme raporunda Ak Parti iktidarının MGK üzerinde yaptığı değişiklikler övülse de raporda MGK temsilcilerinin hala RTÜK ve YÖK gibi bazı sivil kamu kuruluşlarında yer almaları eleştirilmiştir. Ayrıca DGM'lerin varlığının hâlâ kaygı verici olduğu ifade edilmiştir. Eleştirilen bir diğer konu ise Sayıştay'ın Silahlı Kuvvetleri denetleme yetkisinin hala gizlilik esasları çerçevesinde bazı sınırlamalara tabi tutulmasıdır (DPT, 2003: 15).

Avrupa Komisyonu'nun sunduğu bu rapor sonrasında, Ak Parti iktidarı 7 Mayıs 2004 tarihinde kabul edilen 8.Uyum Paketi(5170 sayılı kanun) ile Anayasada önemli değişiklikler gerçekleştirmiştir. Bu reform Paketi ile RTÜK ve YÖK'ten MGK temsilcileri çıkarılmış, böylece askerin eğitim ve medya üzerindeki etkinliği azaltılmaya çalışılmıştır. Ayrıca, “silahlı kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının TBMM adına denetlenmesi usulleri, milli savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esasına uygun olarak kanunla düzenlenir” hükmü Sayıştay ile ilgili maddeden çıkarılmıştır. Son olarak Anayasa'nın 143. maddesi yürürlükten kaldırılarak DGM'lerin hukuki varlığına son verilmiş ve ceza yargısı alanında önemli bir adım atılmıştır (TBMM, 2004: 11).

Dolayısıyla, 1961 Anayasası ile asker kanadı siviller üzerinde baskın kılacak hükümler getiren ve daha sonra 1982 Anayasası ile yapılan değişiklikler ile siviller üzerindeki kontrolü pekiştirilen MGK'ya, 2001 yılında yapılan anayasa değişikliklerini takiben, özellikle 2003 ve 2004 yıllarında kabul edilen uyum paketleriyle revize edilerek demokratik bir görünüm kazandırılmıştır.

Burada ilginç olan,Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından gerçekleştirilen bütün bu devrim niteliğindeki reformlara, ordunun kendi siyasi özerkliğini büyük oranda sona erdirse de karşı çıkmamasıdır. Bunun altında yatan en önemli neden ordunun kendisinin Kemalizm, modernleşme ve demokratikleşme gibi değerlere sadık olduğunu halka gösterme zorunluluğu olmuştur. Bu reformlara karşı çıkmak ordunun saygınlığını azaltırken sivil idareninkini arttıracak ve ordunun siyasi rejimi korumasını oldukça zorlaştıracaktı. Bu nedenle reformlar gerçekleşirken ordu fazla bir muhalefet gösterememiştir (Gürsoy, 2012: 10-11).

2004 ile 2009 yılları arasında yayınlanan ilerleme raporlarının hemen hemen tümünde, ordu İç Hizmet Kanunu'nun 85/1 maddesinin ve “Milli Güvenlik; Devletin anayasal düzeninin, milli



varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanması” şeklindeki MGK’nın 2.maddesinin a fıkrasında düzenlenen hükmün değiştirilmemesi gelmektedir. AB’ye göre kanunda geçen bu maddeler milli güvenliği geniş bir şekilde tanımlayarak ordunun görev alanını fazlasıyla genişletmiştir. Bu raporlarda eleştirilen bir başka konu ise yurt savunması için yapılan harcamalar konusunda, sivil kontrolün yetersiz kalmasıdır (Avrupa Komisyonu, 2010: 10).

2006 yılı ve sonraki yıllarda açıklanan raporlarda ise ordu ile emniyet teşkilatı arasında 1997 yılında imzalanan ve askere gerekli gördüğü hallerde toplumsal olaylara müdahale etme yetkisi veren EMASYA Protokolü (Emniyet Asayiş Yardımlaşma Protokolü) eleştirilmektedir (Şaylan, 2008: 283).

Bu kapsamda 2010 yılında, Avrupa Birliği raporlarında eleştirilen EMASYA protokolü kaldırılmış, fakat ordunun İç Hizmet Kanununun 85/1 maddesi ve MGK’nın 2. Maddesinin a fıkrasında düzenlenen hüküm ile ilgili herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Bununla birlikte askeri giderlerin meclis denetimi konusunda da olumlu bir ilerleme sağlanamamıştır. Bu dönemde ordunun, çeşitli mekanizmalarla siyasete katılması, anayasal ve yasal reformlarla büyük oranda azalmasına rağmen, askeri bütçenin meclis tarafından denetiminde sivil otoritenin yetersiz kalması, ordu İç Hizmet Kanununun 85/1 maddesi ve MGK’nın 2. Maddesinin a fıkrasında düzenlenen hüküm sebebiyle kısmen devam etmiştir (Gürsoy, 2012: 12-13).

2010 yılının en önemli gelişmesi ise 12 Eylül Referandumu’dur. Bu referandum ile anayasa değişikliği paketi halkoylamasına sunulmuştur. Bu anayasa değişikliği paketi ile Anayasa Mahkemesi ve HSYK’nın yapısı değişmiş, askerî mahkemelerin yetkileri sınırlandırılmış, YAŞ kararlarına karşı sivil mahkemelerde yargı yolu açılarak temyize başvurma hakkı tanınmış, 1980 darbesini gerçekleştirenlerin yargılanabilmesinin önü açılmış, Anayasa Mahkemesi’ne TBMM Başkanı ve üst düzey askerî bürokratları yargılama yetkisi tanınmış ve Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkı getirilmiştir (Tekin, 2015: 52).

Son olarak 2010’da Sayıştay kanunu ve Anayasada yapılan düzenlemelerle TSK’nın Sayıştay tarafından denetimi daha demokratik bir zemine oturmuştur. Daha önce değinilen gizlilik ve güvenlik kaygıları sebebiyle, denetimlerin etkili bir şekilde gerçekleştirilmesine engel teşkil etmeyen ABD, İngiltere ve Fransa Sayıştaylarında olduğu gibi TSK da daha şeffaf, denetlenebilir bir kurum haline gelmiştir (Gürsoy, 2012: 12-13).

AB Komisyonu 2011 ilerleme Raporunda Türkiye’nin bir yıllık fotoğrafını çekmiştir. Bu bir yıllık süreçte Askeri Şura kararları sivil yargı denetimine açılmış, ordudan ihraç edilen askeri personele temyize başvurma hakkı verilmiş ve 2010’da kabul edilen Sayıştay Kanunu’yla askeri harcamaların da sivil denetime tâbi tutulması sağlanmıştır. Bütün bu değişiklikler Avrupa Komisyonu tarafından çok önemli ilerlemeler olarak değerlendirilmiştir (Turan, 2011).

2012 yılında AB Komisyonu tarafından hazırlanan 97 sayfalık raporda sivil-asker ilişkileri ele alınmıştır. 28 Aralık 1979 tarihinde ve 8/37 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe giren Milli Güvenlik Bilgisi Öğretimi Yönetmeliği Ak parti iktidarı tarafından 25 Ocak 2012 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştı. Ayrıca bir yıllık süreçte iktidar istihbarat paylaşımına askeri istihbaratı da dahil etmiş, Sayıştay ve TBMM tarafından askeri harcamalar üzerinde denetimi daha etkin hale getirmişti. Ak Parti tarafından gerçekleştirilen bütün bu reformlar komisyon tarafından önemli gelişmeler olarak değerlendirilmiştir (Alagöz, 2012).

Avrupa Komisyonu 2013 Raporunda, TSK’nın sivil denetimi başlığı altında, ordu içindeki disiplin uygulamalarındaki değişiklikler, 1980 ve 1997 darbeleriyle başlayan hukuki süreç, İl İdaresi Kanunu ve İç Hizmet Kanunu’nda yapılan değişikliklerden bahsetmiş ve yine aynı başlık altında, Uludere olayıyla ilgili askeri ve sivil soruşturmalardan ise sonuç alınmadığı

belirtilmiş, jandarmanın sivil denetiminin sağlanması ve askeri yargıda reforma gidilmesi tavsiye edilmiştir (İştar ve Aydın, 2013).

Ancak 2013 raporuna bakıldığında, kanımızca Komisyon'un gerek KCK operasyonları gerek ifade hürriyeti bağlamında güvenlik güçlerinin yetkilerini sınırlandıran taleplerini gözden geçirmesi gerekmektedir. Çünkü, rapora göre KCK PKK'nın bir şehir yapılanmasıdır. Bunun öncelikle tam ve doğru bir şekilde araştırılması ve medyaya sızan haberlerle yetinilmemesi gerekmektedir. KCK, PKK ve BDP üzerinden yeni bir devlet kurma hedefiyle hareket eden bir örgüttür. KCK yapılanması faaliyetlerini BDP'liler üzerinden gerçekleştirdiği için, operasyonlarda suçta bulaşmış BDP'li siyasetçilerin tutuklanması gayet normaldir.

İlerleme Raporu'nda yapılan bu değerlendirmelerin genel olarak Türkiye'de modern demokrasinin yerleşmesi için atılması gereken adımlar olduğu söylenebilir. Ancak AB'nin Türkiye'ye yönelik bazı beklentileri güvenliğimizi zedeleyebilecek birtakım sonuçlara yol açabilecek niteliktedir. Türkiye'de ifade hürriyetinin önündeki engellerin kaldırılması temel hareket noktası olsa da özgürlüklerin korunması için güvenliğin de gerekli olduğu gerçeği göz ardı edilmemelidir (Dede ve Kaya, 2013).

2014 İlerleme Raporunda, Genelkurmay, çözüm sürecine ilişkin tek istisna dışında yetkisini aşarak siyasi konularda yorum yapmaktan imtina etti" değerlendirmesi yer aldı. Komisyon, Sayıştay'ın güvenlik, savunma ve istihbarat kurumlarını halen belli sınırlar çerçevesinde denetlediğini ve denetim yetkisinin genişletilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Ayrıca AB Komisyonu, Genelkurmay Başkanlığı'nın Başbakanlığa değil Savunma Bakanlığı'na bağlanması, askeri kurumların denetimini Sayıştay'ın yapması gerektiğini belirtmiştir (Vatandaş, 2014).

2015 İlerleme Raporuna göre, sivilleşmeye dönük gelişmeler devam etmiştir. Jandarmanın kolluk faaliyetlerine ilişkin sivil denetim genişletilmiştir. Ancak Silahlı kuvvetler ve istihbarat birimleri, halen TBMM'ye karşı hesap verebilir durumda değildir. TSK'nın siyasi yaşam üzerinde gayri-resmi bir etkisi olmamış ve kendi görev alanını aşan herhangi bir siyasi konuda yorum yapmamıştır. Sivil ve askeri üst düzey yetkililerden oluşan YAŞ kararıyla yeni Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanlarının atanması sağlanmıştır. Reform öncesi Milli Savunma Bakanı'na bağlı Genelkurmay Başkanı'nın, reformla birlikte yapılan değişikliklerle, Başbakan'a karşı sorumluluğu kabul edilmişti, bu uygulamanın olumlu bir şekilde devam ettiği belirtilmiştir. TBMM Güvenlik ve istihbarat Komisyonu'nun denetim yetkisinin beklendiği şekilde devam ettiği vurgulanmıştır. Ancak Askeri harcamaların Sayıştay tarafından denetlenmesini öngören yasal düzenlemenin iyileştirilmesi gerektiği bildirilmiştir.

27 Mart 2015 tarihinde kabul edilen İç Güvenlik Paketi olarak adlandırılan "2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısıyla birlikte, 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununda değişiklik yapılmış , jandarma üzerindeki sivil denetim artmıştır. Bu paketle birlikte, illerdeki jandarma personelinin atanma, yer değiştirme ve görevlendirmeleri İçişleri Bakanı'na bağlanmış, general seviyesi haricindeki jandarma komutanlarının atamalarının vali tarafından yapılması sağlanmıştır (AB Komisyonu, 2015).

2016 İlerleme Raporunda Avrupa Komisyonu tarafından, PKK ve DAESH'e karşı verilen mücadelenin Türkiye'nin meşru hakkı olduğu ve terörizmin finansmanı ile mücadele konusundaki yöntemlerini de geliştirdiği belirtilmektedir. Ayrıca AB Komisyonu raporda, FETÖ terör örgütünün gerçekleştirmeye çalıştığı darbe girişimini şiddetle kınadığını bildirmiş, ancak diğer taraftan Güneydoğu'da seçilmiş kimselerin ve bazı belediye yöneticilerinin görevden alınması, uzaklaştırılması veya 15 Temmuz darbe girişimiyle ilişkilendirilerek tutuklanması, orantısızlık ve insan haklarına saygı kapsamında ele alınarak eleştirilmiştir (Sputnik , 2016).

Komisyon tarafından yapılan bu eleştiri bize göre, darbe girişiminin faili olan Fethullahçı terör örgütüne yönelik düzenlenen çok yönlü mücadelenin yeterince anlaşamadığını göstermektedir. Türk hükümeti bu mücadeleyi Türkiye'yi otoriterleştirmek isteyen, sapık bir dini anlayış temelinde Türkiye'nin laik, demokratik, hukuk sistemini ortadan kaldırmak isteyen bir yapıya karşı vermektedir. Bu yapının devlet içerisinde ne kadar güçlü örgütlendiği ve ne kadar acımasız olduğu 15 Temmuz'da anlaşılmıştır. Dolayısıyla bunlara karşı alınmış olan tedbirlerin hepsi orantılı tedbirlerdir ve hukuk devleti ilkesi içinde gerçekleştirilmektedir. Ne yazık ki AB Komisyonu bu süreci doğru okuyamamıştır (Çelik, 2017).

## 2. SONUÇ

Avrupa Birliği Türkiye'yi 1999 yılında Helsinki Zirvesi ile AB'ye aday ülke kabul etmiş ve ardından Türkiye, Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan ilerleme raporları çerçevesinde birçok yasal ve anayasal reformlar gerçekleştirmiştir. Bu reformların önemli bir bölümünün hayata geçirilmesinde amaç, sivil-asker ilişkileri bakımından Avrupa'daki demokratik standartların yakalanmasıdır. 2001 yılında DSP-MHP-ANAP koalisyon hükümeti ile başlayan reform süreci, 3 Kasım 2002 tarihinden itibaren de Ak Parti hükümeti tarafından devam ettirilmiştir. Bu kapsamda TSK'nın iç güvenliğe ilişkin etkisi azaltılmış, savunma harcamaları ve bütçe denetiminde Sayıştay denetimi arttırılmış, TSK'nın hukuki alandaki yetkileri kısıtlanmış ve yüksek rütbeli subayların terfi işlemleriyle ilgili verecekleri kararlar yargı denetimine tabi hale getirilmiştir.

AB komisyonunun birtakım değerlendirmeleri her ne kadar objektiflikten ve gerçekleri ifade etmekten uzak olsa da bütün bu ülke raporlarını Türkiye'de demokratik dönüşümün sağlanması için yararlanacağımız zeminler olarak değerlendirmeliyiz. Türkiye'de bu ilerleme raporları kapsamında yapılan reformlar ve uyum paketleri, sivil-asker ilişkisinin geçirdiği gelişim ve değişim açısından büyük bir değere sahiptir. AB'nin ortaya koyduğu ilerleme raporları, esasen Türkiye açısından sivil-asker ilişkilerinin demokratik standartlara ulaşmasını sağlayan birer yol haritasıdır. Bu bakımdan ilerleme raporlarını da gözönüne alarak gelinen noktada halihazırda yapılması gereken birçok yasal değişiklik vardır. Bu kapsamda yapılması gereken yasal düzenlemeler şöyledir:

İlk olarak, darbeleri adeta meşru hale getiren TSK İç Hizmet Kanunu'nun 35. maddesi değiştirilmeli ve silahlı kuvvetlerin görev tanımının açık ve net bir şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

İkinci olarak, milli güvenliği ilgilendiren politikaların son karar meclisi siyasi otorite olmalıdır. Türkiye'de 1960 darbesi sonrası MGK kurulmuş, ancak bu kurul hükümetler üzerinde vesayet kuran bir kuruluşa dönüşmüştür. 2001 yılı sonrasında ise AB ile ilişkiler kapsamında MGK kanununda değişiklikler yapılmış, MGK Genel Sekreterinin siviller arasından atanmasının önü açılmış ve MGK kararları sadece tavsiye niteliğine indirgenerek bu aksak yapı önemli oranda giderilmiştir. Ancak bu değişikliğe rağmen, AB ilerleme raporlarında 'MGK'nın hukuki durumu her ne kadar değişse de fiili durumun hala aynı olduğu' belirtilmiştir.

Türkiye'de Genelkurmay Başkanlığı doğrudan Başbakanlığa bağlıdır ve hiyerarşik yapılanmada üst sıralarda bulunmaktadır. Bu nedenle Genelkurmay Başkanlığı Milli Savunma Bakanlığına bağlanmalı ve hiyerarşik konumu aşağıya çekilmelidir. Ayrıca, Türkiye'de silahlı kuvvetler, yönetim dizgesi içinde iktisadi ve idari denetim bakımından önemli ayrıcalıklara sahiptir. Halbuki, demokratik bir devlette seçilmiş siyasetçilerin halka hesap verme sorumluluğu vardır ve TSK da diğer devlet kurumları gibi iktisadi ve idari açıdan denetlenmelidir. TSK'nın her türlü gelir ve giderlerinin Sayıştay tarafından denetlenmesi gereklidir ve bu kurum Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Denetleme Kurulunun denetimine, hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın açık olmalıdır.

İdari açıdan da silahlı kuvvetler üzerinde reforma gidilmesi gerekmektedir. TSK'da sicil ve terfi sistemi, üst kademedeki komutanların bireysel değerlendirmelerine tabi olduğundan liyakat bakımından hedeflenen sonuç alınmamaktadır. Bu durum sırası gelen rütbeli askerlerin hak etmedikleri makamlara gelmelerine ve üstlenemeyecekleri sorumluluklar almalarına neden olmaktadır. Bunun yerine, kişisel kanaatleri asgariye indirecek, belli bir eğitim, kurs ve sınav sonrası hak edecekleri somut belgelere dayanan bir sicil ve terfi sistemi getirilmelidir.

### **KAYNAKÇA**

Bayramoğlu, A.(2004). "Asker ve Siyaset". Bir Zümre, Bir Parti, Türkiye'de Ordu. der. Ahmet İnel ve Ali Bayramoğlu. Birikim Yayınları. İstanbul. 1. Baskı.

Cansever, N. (2013). Türkiye'de 2000 sonrası Ordunun Siyaset Üzerindeki Etkisi ve Bunu Belirleyen Dinamikler. (Isparta Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Kamu Yönetimi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Isparta.

Çelik, S. (2007).Osmanlıdan Günümüze Asker ve Devlet: Askeri Bürokrasinin Sistem içindeki Yeri. Salyangoz Yayınları. İstanbul.

Gürsoy, Y. (2012). Türkiye'de Sivil-Asker İlişkilerinin Dönüşümü. İstanbul. İstanbul Bilgi Ün. Yay. b.1.

Şaylan, G. (2008). Temsili Liberal Demokrasinin Önlenemez Krizi. Ankara. İmge Kitabevi Yay.

Tekin, Ö.F.(2015). "Türkiye'de Sivil-Asker İlişkilerinin Normalleşmesi ve Modern Devlet: 2000--2012 Yılları". Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi. C.18. Sayı:1.

Yıldız, U.B. (2010). Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'de Sivil – Asker İlişkileri: Adalet ve Kalkınma Partisi Dönemi. (T.C.Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi).

### **Belgeler ve Raporlar:**

2709 Sayılı 1982 Anayasası. Resmi Gazete. 09. 11. 1982. 17863 Mükerrer.

Alagöz, E. (2012)."2012 Yılı İlerleme Raporu Değerlendirmesi". <http://www.bilgesam.org/incele/1832/-turkiye-2014-yili-ilerleme-raporu-degerlendirmesi/> .(Erişim Tarihi:15.12.2016)

Ankara Barosu, (2004). "7.Uyum Yasaları Yasa Metni". <http://web.deu.edu.tr/ab/ABTR/uyum/uy7.htm> (Erişim Tarihi: 15.12.2016)

Ateş, D. ve Aydın, D. (2013). "AB Komisyonu İlerleme Raporu". <http://akgul.bilkent.edu.tr/eu/AB%20Komisyonu%20%C4%B0lerleme%20Raporu%20-%202013%20Türkiye.pdf>. (Erişim Tarihi: 18.01.2017)

Avrupa Komisyonu. (2015)."2015 Yılı Türkiye Raporu".[http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/2015\\_turkiye\\_raporu.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/2015_turkiye_raporu.pdf). (Erişim Tarihi: 18.12.2016)

Belgenet (2004). "7. Uyum Yasaları Yasa Metni".

[http://www.belgenet.com/yasa/ab\\_uyum7-3.html](http://www.belgenet.com/yasa/ab_uyum7-3.html) (Erisim Tarihi: 19.12.2016)

Çelik, Ö. (2016). "2016 İlerleme Raporu Değerlendirmesi". <http://www.hedefhalk.com/ab-bakani-celik-avrupa-komisyonunun-turkiye-ilerleme-raporunu-degerlendirdi-901055h.htm> (Erişim Tarihi: 18.01.2017)



Dede, O. ve Kaya, E. (2013). "AB'nin 2013 Türkiye İlerleme Raporu Üzerine Bir Değerlendirme" <http://www.bilgesam.org/incele/737/-ab-nin-2013-turkiye-ilerleme-raporu-uzerine-bir-degerlendirme/#>, (Erişim Tarihi: 16.12.2016)

DPT AB ile ilişkiler Genel Müdürlüğü. (2003). "Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu.[http://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2003.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf). (Erişim Tarihi: 15.12.2016)

Kılıçer, S. (2002). "AB Belgelerinde Asker-Sivil İlişkisi". <http://bianet.org/bianet/siyaset/23725-ab-belgelerinde-asker-sivil-iliskisi>(E.Tarihi03.01.2017)

MGK Genel Sekreterliği.(2003). "09.11.1983 tarih ve 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu". [http://www.mgk.gov.tr/Turkce/tarihce\\_4.html](http://www.mgk.gov.tr/Turkce/tarihce_4.html) (Erisim Tarihi: 15.12.2016).

Sputnik, (2016). "AB 2016 Türkiye İlerleme Raporu", <https://tr.sputniknews.com/avrupa/201611091025724924-ab-turkiye-ilerleme-rapor/>, (Erişim Tarihi:18.12.2016)

TBMM. (2004). "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun". 07.05.2004 tarih ve 5170 Sayılı Kanun. <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5170.html> (Erisim Tarihi: 16.12.2016)

Turan, A. (2011). "2011 İlerleme Raporu Değerlendirmesi".<http://www.bilgesam.org/incele/746/-2011-ilerleme-raporu-degerlendirmesi/#>. (Erişim Tarihi:13.12.2016)

Vatandaş, S. (2014). "Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu Değerlendirmesi". <http://www.bilgesam.org/incele/1832/-turkiye-2014-yili-ilerleme-raporu-degerlendirmesi/> (Erişim Tarihi:16.12.2016)