

SİLAHLI KUVVETLERİN TÜRK ANAYASA DÜZENİ İÇİNDEKİ YERİ

Dr. Mustafa ERDOĞAN

I. GİRİŞ

Eski çağlardan beri her siyasi toplumun, bu arada modern devletlerin de temel kaygılarından biri, ülkelerini dış tehdit ve tehlikelerden korumak olmuştur. Hiçbir devlet, kendi egemenliği altındaki ülkesinde başka devletlerin egemen olma, hüküm yürütme taleplerine karşı duyarsız kalamaz. Bu, her şeyden önce, egemenlik kavramıyla bağdaşmaz. Çünkü, bir devletin egemenliğinin dışa dönük yönü, esas itibarıyla kendini “bağımsızlık” kavramında gösterir. Bağımsızlığından vazgeçen bir siyasal toplum dış egemenliğini kaybederek devlet olmaktan çıkar. Kaldı ki, ülkenin bağımsızlığı sadece devlet tüzel kişiliğinin zorunlu bir unsuru değildir; bağımsızlığın asıl anlamı ve değeri, onun vatandaşların özgürlüklerinin de asgarî teminatı olmasında yatar.

Ülkenin bağımsızlığının korunmasını, kısaca ülkenin savunulması veya millî savunma olarak ifade edebiliriz. Millî savunma ihtiyacı dolayısıyla, her devlet bu işe uygun bir kurum meydana getirmek durumunda-
dır. Yani, **millî savunma** hizmetinin örgütlendirilmesi ve bu çerçevede teknik bir aygıtın oluşturulması gerekir. Bu aygıt, konuşma dilinde genellikle “ordu” diye anılan silâhlı kuvvetlerdir. Silâhlı kuvvetler, bir devletin bağımsızlığını ve anayasal düzenini dış tehdit ve tehlikelere karşı korumak üzere kurulmuş olan bir devlet gücüdür. Şüphesiz, sözkonusu tehdit çok defa yakın ve gerçek (aktüel) bir tehlike niteliğinde bulunmaz. Daha doğrusu, bu durum her devletin özel şartlarına göre değişir. Ne var ki, bu tehdidin fiili bir saldırıya dönüşmesi ihtimali her zaman için mevcut olduğundan, bu ihtimale karşı hazırlıklı bulunulması zorunludur. Bu ise, millî savunma için devamlı olarak bir silâhlı gücün hazır bulundurulması demektir. Başka bir ifadeyle, millî savunma hizmetinin devamlılık gösteren bir ihtiyaç halinde bulunması, bu hizmetin temel aygıtı olan silâhlı kuvvetlerin de devamlı olarak hazır bulundurulmasını gerektirmektedir.

Silâhlı kuvvetler, normal olarak, dış tehditlerin bertaraf edilmesi amacıyla teşkil edilmiş olmakla beraber; bazı istisnâî durumlarda, iç güvenli-

ğin sağlanması için de kullanılabilir. Demokratik anayasalar, genellikle, bu ihtiyacı gözönünde tutan düzenlemelere yer vermişlerdir. Öte yandan, anayasal düzeni ortadan kaldırmaya yönelik bazı iç saldırılara karşı konulmasında silâhli kuvvetlerden yararlanılması da, bazı şartlar altında, bu "istisna"nın içinde değerlendirilebilir.

II. SİLAHLI KUVVETLERİN ANAYASAL KONUMU

1. Fonksiyonel Açıdan

a) Genel Olarak ve Anayasaya Göre

Silâhli kuvvetlerin görevini, daha genel olarak millî güvenlik kavramından yararlanarak da tanımlayabiliriz. Millî savunma, yani devlet tüzel kişiliğinin dışa karşı korunması veya bağımsızlığın korunması millî güvenliğin bir parçasını oluşturmaktadır. **Millî güvenlik** ise, "Devlet bağımsızlığı ve ülke bütünlüğü ile Millet elgemenliğinin, millî veya milletlerarası alanda gerçek ve yakın bir tehlikeye düştüğü zamanlarda, Anayasanın gösterdiği yetkili organ veya organlar tarafından, Devlet tüzel kişiliğinin korunması ve güvenlik altına alınmasıdır"¹. Görüldüğü üzere, devletin bağımsızlığını korumaya yönelik bulunan dış güvenlik, millî güvenlik üst kavramının kapsamı içinde yer almaktadır. Silâhli kuvvetlerin kullanılması gereken asıl alan, dış güvenliğin sağlanmasıdır. Dış güvenlik, "başka devletlerin ve kuruluşların emir, gözetim ve denetimi altında olmama, yabancı Devletlerin saldırı veya saldırı tehlikesinden uzak bulunma ve bunlara karşı korunma demektir."²

Millî savunma hizmetini sağlamanın temel ve olağan aracı, kurumlaşmış ve süreklilik gösteren silâhli devlet gücüdür. Bu hizmetin özellikle savaş zamanında yerine getirilmesinde başka yardımcı teşkillerden de yararlanılması öngörülmüş olabilir. Sivil savunma³ ve teritoryal savunma hizmetlerini⁴ bu arada örnek verebiliriz.

¹ Tayfun Akgüner, 1961 Anayasasına Göre Millî Güvenlik Kavramı ve Millî Güvenlik Kurulu, İstanbul, 1983, s. 96.

² Akgüner, a.g.e., s. 83. Aynı yönde Pertev Bilgen, 1961 Anayasasına Göre Sıkıyönetim, İstanbul 1976, s. 70.

³ 1958 yılında çıkarılıp 1960'ta 85 No.lu Kanunla önemli değişikliklere uğratılan 7126 No.lu Sivil Müdafaa Kanununa göre; Sivil Savunma İdaresi Başkanlığı İçişleri Bakanlığına bağlı olup (m. 3), sivil savunma hizmeti bu bakanlıkça yerine getirilir (m. 4).

⁴ Bu konuda bkz. 4654 No.lu Memleket İçi Düşmana Karşı Silâhli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu. Ayrıca, "topyekün savunma ve millî seferberlik hizmetlerinin" planlanması ve yürütülmesi için Savunma Sekreterlikleri kurularak, Bakanlar Kurulunun belirleyeceği esaslar dahilinde görev yapmalarını öngören

Anayasa da, silâhlı kuvvetlerle ilgili hükümler içeren 117. ve 118. maddelere, Bakanlar Kuruluyula ilgili bölümde ve “Millî Savunma” başlığı altında yer vermiştir. Başkomutanlık ve Genelkurmay Başkanlığı hakkındaki 117. maddede, silâhlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanması sorumluluğu Bakanlar Kuruluna verildiğine göre; pozitif anayasa hukuku bakımından da silâhlı kuvvetlerin asıl görevinin millî savunmayla ilgili bulunduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan, bu maddede gerek “**yurt savunmasına hazırlanma**” görevine “millî güvenliğin sağlanması” çerçevesinde işaret edilmiş olması, gerekse Millî Güvenlik Kuruluyula ilgili 118. maddeye “Millî Savunma” ana başlığı altında yer verilmiş olması; silâhlı kuvvetlerin görevli olduğu alanın, millî güvenliğin en önemli parçasını oluşturduğunu göstermektedir.

Millî güvenliğin sağlanmasında silâhlı kuvvetlere düşen bu görev Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğu altında yerine getirilir. Nitekim Anayasanın 117. maddesi (4. fıkra), silâhlı kuvvetlerin komutanı olan Genelkurmay Başkanının, görevlerinden dolayı Başbakana karşı sorumlu olduğunu belirtmektedir. Esasen millî güvenliğin sağlanması, niteliği bakımından bir yürütme (idare) görevi olduğu için, Anayasanın bu konudaki yetki ve sorumluluğu Bakanlar Kuruluna vermesi normaldir⁵. Genelkurmay Başkanının Başbakana karşı sorumlu olması da, onun Bakanlar Kurulunun başkanı olmasından (m. 112/1) dolaydır.

Silâhlı kuvvetlerin bu genel görev alanı (millî savunma: dış güvenlik) dışında, özel olarak iç güvenlik alanında da ihtiyaç anında görevlendirilmesi mümkündür. Örneğin iç güvenlik örgütünün yanında, bazı durumlarda “devletin iç güvenliğinin ve bütünlüğünün korunması için de askerî kuvvetlere ihtiyaç vardır.”⁶ Devlete yönelik iç saldırılar; amaç, ni-

1960 tarih ve 108 No.lu Savunma Sekreterlikleri Kurulmasına Dair Kanun da millî savunma hizmetiyle ilgilidir.

⁵ Any. m. 117/2. Akgüner, “millî güvenliğin sağlanması yetkisinin asıl sahibi(nin) TBMM” olduğunu ileri sürmüş ise de, bu görüşe katılmaya imkân yoktur. Yazarın bu sonuca, Başkomutanlığın TBMM'nin “manevi varlığından ayrılamaz” olduğuna ilişkin Anayasa hükmünden (1961 Anayasası, m. 110; 1982 Anayasası, m.117) hareketle vardığı anlaşılmaktadır. Bkz. a.g.e., s. 128, 133, 136-137. Yazar ayrıca, Başkomutanlıkla ilgili bu kuralın da “ulusal egemenlik ilkesinin doğal bir sonucu” olduğunu belirtmektedir (s. 154). Bize göre, Başkomutanlıkla ulusal egemenlik arasında hukukî bir bağlantı bulunmamaktadır. Anayasanın bu düzenlemesinin gerçek saikini —aşağıda açıklayacağımız gibi— tarihi-siyasi olaylarda aramak gerekir.

⁶ Metin Kırath, *Koruyucu İdari Hizmetler*, Ankara 1973, s. 89. Aynı yönde Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul 1982, s. 129. Ayrıca 3201 No.lu Emniyet Teşkilâtı Kanununun 1. maddesine göre (2. fıkra), Bakanlar Kurulu, genel güvenlik ve asayişin sağlanmasında, “lüzümü halinde” silâhlı kuvvetlerden yararlanabilir.

telik ve kapsam yönünden belli bir sınıрын ötesine geçen kamu düzeni ihlalleri biçiminde ortaya çıkarlar. Başka bir ifadeyle; kamu düzenini⁷ bozucu hareketler, nitelik veya nicelik bakımlarından (yahut her iki bakımdan) devlet tüzel kişiliğinin varlığı için gerçek bir tehlike haline gelirse, bu durumda silâhlı kuvvetlerden yararlanılması millî güvenlik için kaçınılmaz hale gelebilir. Doğrudan doğruya devletin varlığına yönelik olan veya **anayasal düzenin esaslarını** (temel normatif yapıyı) hedef alan fiilî tehlikeler polis gücüyle bastırılabilir. Doğrudan doğruya devletin varlığına yönelik olan veya **anayasal düzenin esaslarını** (temel normatif yapıyı) hedef alan fiilî tehlikeler polis gücüyle bastırılabilir. Fakat, bu nitelikteki hareketler ülkenin genel güvenliğini tehlikeye sokan bir boyuta erişirlerse, burada bir millî güvenlik sorunu var demektir ve silâhlı kuvvetleri devreye sokmaya ihtiyaç vardır. Nitekim Anayasa da, bu gibi durumlarda olağan dışı yönetim usullerine geçilerek silâhlı kuvvetlerin kısmen veya tamamen kullanılması imkânını öngörmüştür. Anayasanın 119. ve 120. maddelerine göre olağanüstü hal ilân edilmesi durumunda, silâhlı kuvvetlerden yararlanma arızî ve kısmî olmakla beraber; “askerî bir yönetim” olan sıkıyönetimin⁸ ilân edilmesi halinde, kolluk görev ve yetkileri tümüyle askerî makamlara geçer (1402 No.lu Sıkıyönetim Kanunu, m. 2). Silâhlı kuvvetler, olağan dışı rejim dönemlerindeki bu görevlerini de —şüphesiz— sivil siyasî makamların otorite ve sorumluluğu altında yerine getirirler. Nitekim, Anayasanın 122. maddesinin 6. fıkrasında, Sıkıyönetim Komutanlarının Genelkurmay Başkanlığına bağlı olarak görev yapacakları belirtilmektedir. Öte yandan, Genelkurmay Başkanı da görev ve yetkilerinden dolayı Başbakanı karşı sorumludur (m. 117/4). Olağanüstü hal rejimindeki duruma gelince; bu esasen “sivil” bir olağanüstü rejim olduğu için⁹, —ilân edildiği alanın genişliğine göre— bölge valisinin veya il valisinin idarî sorumluluğu altında (yurt düzeyinde uygulanması halinde, ayrıca Başbakanlığın koordine sorumluluğu altında) yürütülür (2935 No.lu Olağanüstü Hal Kanunu, m. 14).

Öte yandan, silâhlı kuvvetlerin bu dönemlerde görev alması, kendiliğinden (re’sen-ex officio) bir girişim şeklinde olmamaktadır. Çünkü, hem olağanüstü hale hem de sıkıyönetime geçilmesi siyasî bir kararla olmaktadır. Anayasanın ilgili maddelerine göre (m. 119, 120 ve 122), bu kararı almaya yetkili organ yürütmedir. Olağan dışı yönetim usullerine geçme kararını Bakanlar Kurulu ile Cumhurbaşkanı birlikte alırlar. Ayrıca, olağanüstü hal bölgesinde askerî birlikler ancak il veya bölge valisinin is-

⁷ Kamu düzeni “halkın günlük yaşantısının güvenlik, sağlık ve sükûn içinde devamı için alınan önlemlerin bütünü ve gerekli koşulların yaratılması demektir.” Akgüner, a.g.e., s. 70. Ayrıca bkz. Duran, a.g.e., s. 248-250.

⁸ Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, İstanbul 1985, s. 49.

⁹ Yayla, a.g.e., s. 46.

teği üzerine kolluk kuvvetlerine yardım edebilirler (2935 No.lu Kanun, m. 22).

b) TSK İç Hizmet Kanununa Göre

Silâhlı kuvvetlerin, görevini askerlik mesleğinin gereklerine uygun olarak yerine getirmesine ilişkin esaslar 1961 yılında çıkarılan özel bir kanunda gösterilmiştir. Bu, 211 No.lu Türk Silâhlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunudur. Esasen, silâhlı kuvvetlerin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili olarak, genel idare esaslarından ayrı ve profesyonel askerliğin gereklerini gözönünde bulunduran böyle bir kanuna ihtiyaç vardır. Bu kanunun maddi kurallarının oluşturduğu sisteme, “askerî idarenin fonksiyonel hukuku” veya kısaca “askerî idare hukuku” denebilir.

İç Hizmet Kanunu, silâhlı kuvvetlerin görevini iki ayrı maddesinde tanımlamıştır. Kanununun 35. maddesine göre, silâhlı kuvvetlerin görevi, “Türk yurdunu ve Anayasa ile tayin edilmiş olan Türkiye Cumhuriyeti ni kollamak ve korumaktır.” Kollamak; gözetmek, gözlemek ve uyanık bulunmak anlamlarına gelmektedir. Bu madde bakımından özelleştirerek ifade edersek; silâhlı kuvvetler Türkiye’ye yönelmesi muhtemel tehditlere karşı her zaman hazır bulunmakla görevlidir. Maddede geçen “korumak” kelimesiyle de, ülkenin ve anayasal düzenin, fiili saldırılara karşı savunulması, saldırılara fiilen karşı konulması anlatılmaktadır.

Sözkonusu madde hükmü, anayasanın, milli savunmayla ilgili genel düzenlemesinin özüne uygun görünmektedir. Başka bir ifadeyle, TSK’nın anayasa ile tayin edilmiş olan milli savunma çerçevesindeki genel görevi, 211 No.lu Kanunla teyit edilmiştir. Öyleyse, anayasanın yetkili kıldığı organlar, ülkenin ve anayasal düzenin savunulması ihtiyacının ortaya çıktığına karar verdikleri zaman (veya böyle bir kararı şartlar zorladığı, örneğin ülke işgale uğradığı zaman); bu organlar, yine Anayasanın gösterdiği yetki ve usul kurallarına uygun olarak, silâhlı kuvvetlere ülkeyi fiilen savunmak ve tehlikeyi bertaraf etmek görevini vermek durumundadırlar. Silâhlı kuvvetlerin kullanılmasına ise, ya TBMM ya da Bakanlar Kurulu (Cumhurbaşkanıyla birlikte) karar verecek (m. 92) ve milli güvenliğe dahil bulunan milli savunma hizmeti çerçevesindeki bu hareket Bakanlar Kurulunun sorumluluğu altında yürütülecektir. Böyle bir durumda, Genelkurmay Başkanı hernekadar Başkomutanlığı Cumhurbaşkanı adına yerine getirecek ise de, bu görevin yerine getirilmesi bakımından Başbakanı karşı sorumlu olacaktır. Savaşın genel stratejisi Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek ve Genelkurmay Başkanı, harekâtı bu strateji doğrultusunda sevk ve idare edecektir. Kanaatimizce, savaş halinde, silâhlı kuvvetlerin Başkomutanlığı ile Komutanlığı, sadece bu

görevleri yerine getirecek makam bakımından değil, aynı zamanda niteliği bakımından da bir ve aynı şey olmaktadır. Başka bir anlatımla, bu durumda Başkomutanlık yetkisinin de Genelkurmay Başkanınca yerine getirilmesi; ona silâhlı kuvvetlerin komutanlığından başka, ek bir yetki vermez.

Silâhlı kuvvetlerin, İç Hizmet Kanununun 35. maddesinde tanımlanan görevi, onun kendi dışına yönelik olan, **nihaî ana görev**idir. Bu temel görevin, gerektiğinde, başarıyla yerine getirilebilmesi için, silâhlı kuvvetlerin teknik ve profesyonel yönden kendini bu göreve hazırlaması gerekir. İşte, aynı Kanunun 36. maddesi bu hazırlanma görevini tanımlamaktadır. Bu maddeye göre, “Silâhlı Kuvvetler, harp sanatını öğrenmek ve öğretmekle vazifelidir.” Bu, silâhlı kuvvetlerin kendi içine dönük, yani “meşgul olunacak iş” (meşgale) anlamındaki görevinin tanımıdır. Silâhlı kuvvetler, barış zamanında (normal olarak, hemen hemen her zaman) savaşa hazırlanmakla meşgul olmalıdır. Onun nihaî temel görevini başarıyla yerine getirebilmesi, bu “kendi içine dönük” görevindeki başarısına bağlı olduğu için, buna **araç-görev** diyebiliriz. Bunun için, silâhlı kuvvetlerin olağan dönemlerde kışlası içinde, “yurt savunması”na hazırlanmakla meşgul olması çok önemlidir. Bu anlamda, 36. madde, “Türk yurdunu... kollamak ve korumak” görevini belirten 35. maddenin tamamlayıcısı olup; Anayasanın 117. maddesiyle de uyumludur. Çünkü, bu maddeden anlaşıldığına göre, silâhlı kuvvetlerin barış zamanındaki görevi “yurt savunmasına hazırlanma”dır. Yine bu maddeye göre, silâhlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından Bakanlar Kurulu sorumlu olduğu için; **“harp sanatını öğrenmek ve öğretmek”**te herhangi bir ihmal olması durumunda, Bakanlar Kurulu Genelkurmay Başkanı hakkında, sorumluluğunun gerektirdiği işlemi yapabilir.

2. Organik Açıdan

a) Tarihçe¹⁰

Türkiye’de silâhlı kuvvetler millî mücadele döneminde ayrı bir bakanlık şeklinde örgütlenmiş durumdaydı. Bir yanda Millî Savunma Bakanlığı (Müdafa-i Milliye Vekâleti), bir yanda Genelkurmay Bakanlığı (Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Vekâleti) vardı ve tabiatıyla bunlar arasında herhangi bir hiyerarşi de söz konusu değildi. Çünkü iki “vekil” de TBMM’nin bakanı idi. Daha sonra 1924 yılında çıkarılan 429 No.lu Kanunla Genelkurmay Bakanlığı kaldırılarak (m. 8), görevinde bağımsız bir Genelkurmay Başkanlığı kuruldu (m. 9). Kanuna göre, Başbakanın inhası ve

¹⁰ Bu konuda bkz. Kıratlı, a.g.e., s. 103-104, O. Metin Öztürk, *Türkiye’de Silâhlı Kuvvetler ve Siyaset*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 1987, s. 181-182.

Cumhurbaşkanının onayı ile atanan Genelkurmay Başkanı, Cumhurbaşkanına “niyabeten” orduya emir ve komuta etmeye yetkiliydi.

Cumhuriyet döneminin ilk anayasası olan 1924 tarihli Anayasa, silâhlı kuvvetlerin mevcut statüsünde herhangi bir değişiklik yapmamıştır. Anayasaya göre (m. 40), silâhlı kuvvetlerin komutası barışta Genelkurmay Başkanlığına ait olup, savaş zamanında bu görev Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca atanacak kişi tarafından yerine getirilir. Genelkurmay Başkanı silâhlı kuvvetlere “Kanunu mahsusuna” göre komuta edecektir. Burada sözü edilen özel kanun, 1944 yılına kadar yürürlükte kalan 429 No.lu Kanundur. Anayasanın aynı maddesinde ayrıca, Başkomutanlığın TBMM'nin manevî kişiliğine ait olduğu ve Cumhurbaşkanınca temsil olunacağı belirtilmişti. Bu hüküm, daha sonraki Cumhuriyet anayasalarında da aynen yer almıştır.

Bu anayasa döneminde 1944 yılında yapılan kanunî bir düzenlemeyle, Genelkurmay Başkanlığının bu özerk statüsüne son verildi. 4580 No.lu Kanun, Genelkurmay Başkanının barışta Başbakana bağlı olacağını ve emir-komuta ile genelkurmay işlerinden ona karşı sorumlu bulunacağını öngörmüştü (m. 1/2). Bu Kanun, Başkomutanlık yetkisinin sahipliği ve yerine getirilmesi bakımından herhangi bir değişiklik getirmemiştir.

Genelkurmay Başkanlığını sivil siyasî makamların yönetimi altına alma yolundaki eğilim gitgide daha da güçlenerek, 1949 yılında çıkarılan 5398 No.lu Kanunla Genelkurmay Başkanlığının Millî Savunma Bakanlığının bir dairesi haline getirilmesiyle sonuçlandı (m. 132). Buna uygun olarak da, Genelkurmay Başkanı artık Millî Savunma Bakanının teklifi üzerine atanacaktı (m.3).

Ne var ki, 1961 Anayasası, geline bu noktaya göre, bir adım geri giderek Genelkurmay Başkanı için herhangi bir hiyerarşik bağlantı öngörmeyen, kendine özgü yeni bir düzenleme öngörmüştür. Bu anayasanın 110. maddesine göre, silâhlı kuvvetlerin komutanı olan Genelkurmay Başkanı, görev ve yetkilerinden dolayı Başbakana karşı sorumludur. Genelkurmay Başkanı, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanacaktır. Genelkurmay Başkanının silâhlı kuvvetler komutanlığı yetkisi bakımından ise, savaş ve barış dönemi ayrımı yapılmamıştır.

1961 Anayasasının silâhlı kuvvetler için öngördüğü statü içinde silâhlı kuvvetler Genel İdareden bağımsızlaştırılmış olup adetâ yarı özerk bir kurum özelliği taşımaktadır. Aynı durum 1982 Anayasası bakımından da geçerli olduğu için, Türkiye’de asrerî idarenin sivil otoritenin tam denetimi altına alınması yolundaki gelişmenin 1944’deki düzeyi aşmadığı söylenebilir. Askerîyenin tam anlamıyla sivil denetim altına alınmasını sağlayan

1949 tarihli kanundan geri dönmüş olmasının Türk siyasal hayatının gelişimi ile bağlantılı olarak açıklaması yapılabilirse de, bu başka bir konudur.

Bu gelişme Anayasa Mahkemesinin 1961 Anayasası döneminde verdiği kararlarla da pekiştirilmiştir. Yüksek Mahkeme, 5398 No.lu Kanunun, Genelkurmay Başkanlığını Millî Savunma Bakanlığına bağlayan 1. maddesini yeni Anayasaya aykırı bularak, 1966 yılında iptal etmiştir¹¹. Anayasa Mahkemesi, bu kararında ayrıca, sözkonusu kanunun (Millî Savunma Bakanlığının, görevlerinin bir kısmını Genelkurmay Başkanlığı aracılığıyla yapacağını öngören) 2. maddesi ile, Genelkurmay Başkanının MSB'nin teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca atanmasını öngören 3. maddesini de aynı gerekçeyle iptal etmiştir. Yüksek mahkeme bu yoldaki içtihadını 1968 yılında başka bir vesileyle teyit etmiştir¹².

Yine 1961 Anayasası döneminde, Anayasa Mahkemesinin bu kararlarından sonra 1970 yılında, Genelkurmay Başkanlığı ve Millî Savunma Bakanlığı hakkında 1324 ve 1325 No.lu kanunlar çıkarılarak, bu iki örgüt birbirinden tamamen bağımsızlaştırılmıştır. Fakat, Millî Savunma Bakanlığı Görev ve Teşkilâtı Hakkında Kanun'a karşı açılan bir iptal davasında, Anayasa Mahkemesi, bu kanunun 4. maddesini, Kara, Deniz ve Hava Komutanlıklarını, MSB'liğinin görevlerini yerine getirme "vasıta"larından biri olarak gösterdiği için, 1971 yılında anayasaya aykırı bularak kısmen iptal etmiştir. Yüksek mahkeme yine bu kararında, Genelkurmay Başkanlığı ile MSB'liğinin Kuvvet Komutanlıkları ile yaptıkları "önemli ve ilgili" yazışmalardan birbirlerine bilgi vermelerini öngören 6. maddesini de Anayasaya aykırı bulmuştur. Mahkemeye göre, bu hüküm yüzünden "Millî Savunma Bakanının gerektiğinde Kuvvet Komutanlıklarına doğrudan doğruya buyruk verebilme ve birtakım hizmetleri bunlara gördürebilme" ihtimali vardı¹³.

Anayasa Mahkemesinin bu kararları (5398 No.lu Kanunun 3. maddesi ile ilgili olanı hariç) 1961 Anayasası açısından doğru sayılamayacağı gibi; gerekçenin satır araları dikkatle okunduğunda, Mahkemenin, Genelkurmay Başkanlığının Millî Savunma Bakanlığının bir dairesi durumuna "düşürülmesi"nden çok rahatsızlık duyduğu ve silâhlı kuvvetleri siyasal iktidarların etkisinden korumak kaygısı taşıdığı anlaşılmaktadır.

¹¹ Anayasa mahkemesinin 14.4.1966 gün ve E. 1963/67, K. 1966/19 sayılı kararı: *Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi*, s. 4, s. 98-121.

¹² Anayasa Mahkemesinin 10.10.1968 gün ve E. 1967/39, K. 1968/41 sayılı kararı: *Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi*, s. 6, s. 268-276.

¹³ Anayasa Mahkemesinin 27.4.1971 gün ve E. 1970/52, K. 1971/46 sayılı kararı: *Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi*, s. 9, s. 492-503.

1982 Anayasası açısından silâhlı kuvvetlerin durumu ise aşağıda ayrıntılı olarak incelenecektir.

b) Silâhlı Kuvvetlerin Sivil Denetimi İlkesi

Demokratik yönetimin temel özelliklerinden birisi, silâhlı kuvvetlerin sivil makamların otoritesi altında bulunmaları esasına bağlı olmasıdır. Bu konudaki gelişmenin ilk işaretleri Amerika Birleşik Devletlerinin siyasal tarihinde görülmektedir. Nitekim, 1776 tarihli Virginia İnsan Hakları Beyannamesinin 13. maddesinin son cümlesi şöyledir: **“Ordu her durumda sivil gücün emri altında bulunmalı ve sivil güç tarafından yönetilmelidir.”**¹⁴. Fransız kamu hukukçusu Duguit, bu ilkeyi radikal bir biçimde ifade etmiştir: “Askeriye hükümetin elindeki pasif bir araçtır. Onun görevini yapabilmesi, hükümetin emrinde tam anlamıyla bilinçsiz bir aygıt olarak kullanılabilir bir durumda olmasına bağlıdır. Bu durumda askerî liderlerin hükümetin emirlerine uymayı reddetmeleri imkânsız hale gelir... Askerî liderlerin hükümetin emrini tartışma konusu yapabildikleri yerde devlet yoktur. İdeal silâhlı kuvvet, hükümetin yalnızca bir düğmeye basarak harekete geçirebileceği bir kuvvettir”¹⁵.

Bu ilkenin yönlendirdiği Amerika Birleşik Devletleri Anayasasının (1787) fikir babaları ve yapıcıları; askerî istibdadın tehlikelerine dikkat çekmiş olan Locke, Blackstone ve Montesquieu gibi siyaset teorisyenlerinin yazılarından esinlenerek, gözümü askerîyenin sivil otoriteye bağlanmasında görmüşlerdi. Amerikan Anayasasının, Başkan'ın silâhlı kuvvetlerin Başkomutanı olduğunu belirten hükmü (Madde II) bu anlayışın bir sonucudur¹⁶. Askerî gücün sivil denetimi teorisi, liberal düşünceye paralel olarak gelişmiş ve zamanla sivil denetimin yerleşmesiyle siyasal alandaki askerî etki azalmaya başlamıştır. Böylece, liberal demokrasinin pratikte askerî müdahaleden endişe etmesine gerek kalmamıştır^{16a}.

Çağdaş demokratik anayasalar da silâhlı kuvvetlerin statüsünün bu ilkeye göre düzenlenmesini öngörmektedirler. İtalya Cumhuriyetinin 1947 tarihli Anayasası (m. 87/9), silâhlı kuvvetlerin Cumhurbaşkanının emri altında olduğunu belirtmiştir. 1949 tarihli Federal Almanya Temel Kanununa göre, silâhlı kuvvetler barışta Federal Savunma Bakanının (m. 65 a),

¹⁴ Aydoğan Özman, *İnsan Hakları İle İlgili Temel Metinler*, Ankara 1967, s. 9.

¹⁵ Zikr. Raoul Girardet, “Civil and Military Power in the Fourth Republic”, *Changing Patterns of Military Politics*, (Ed. S.P. Huntington, New York 1962) içinde, s. 121.

¹⁶ J.D. Millett, *Government and Public Administration* New York 1959, s. 307. Aynı yönde Patricia C. Acheson, *Amerika Federal Hükümeti ve Çalışma Mekanizması*, Çev. Birol Egeran, İstanbul 1961, s. 44.

^{16a} Jean Blondel, *An Introduction to Comparative Government*, London 1969, s. 420.

savunma hali ilân edilince ise Başbakanın (m. 115/b) emir ve komutasındadır. Fransa'nın 1958 tarihli Beşinci Cumhuriyet Anayasası ise, silâhli kuvvetlerin hükümetin emri altında olduğunu (m. 20/2) ve Cumhurbaşkanının silâhli kuvvetlerin Başkomutanı olduğunu (m. 15) öngörmüştür.

Cumhuriyet dönemi Türk anayasaları da özde aynı ilkeye bağlı kalmışlardır. Aynı geleneğin bir devamı olan 1982 Anayasası, silâhli kuvvetlerin sivil otoriteye bağlılığı esasını korumakla beraber, doğrudan doğruya bir bakanlığa bağlamayarak ona kendine özgü bir statü tanımış bulunmaktadır. Anayasanın, silâhli kuvvetlerin statüsüyle ilgili bulunan 117. ve 118. maddelerinden, onun Genel İdarenin dışında yer aldığı ve herhangi bir bakanlığa bağlanmamış olduğunu anlıyoruz. Ayrıca, silâhli kuvvetlerin Bakanlar Kurulunun veya Başbakanın "emrinde" olduğu yolunda bir ifadeden kaçınılmıştır. Böyle olmakla birlikte, silâhli kuvvetlerin 1982 Anayasasına göre de Bakanlar Kurulunun emrinde olduğuna şüphe yoktur. Çünkü, 117. madde, millî güvenliğin sağlanması ve silâhli kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanması¹⁷ görevlerinden Bakanlar Kurulunun sorumlu olduğunu belirtmektedir. Ayrıca, Millî Güvenlik Kurulu ile ilgili hükümler getiren 118. maddeden de, devletin millî güvenlik siyasetinin "tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili kararların alınması"yla Bakanlar Kurulunun görevli olduğu anlaşılmaktadır. Bakanlar Kurulu yurt savunmasını esas itibariyle silâhli kuvvetler aracılığıyla yerine getireceğine ve millî güvenliğin kapsamı içindeki diğer görevlerin yerine getirilmesinde yararlanacağı araçlardan biri de silâhli kuvvetler olduğuna göre; Anayasanın, bu kuruluşun Bakanlar Kurulunun emri altında olmasını öngördüğü sonucu ortaya çıkmaktadır. Nitekim, askerî idarenin başı olan Genelkurmay Başkanı da, görevlerinden dolayı, Bakanlar Kurulunun başkanı olan Başbakana karşı sorumlu tutulmuştur (Any. m. 117/4).

c) Genelkurmay Başkanı

Genelkurmay Başkanı, Türk Silâhli Kuvvetlerinin komutanıdır (Any. m. 117/3). Burada sözü edilen **komutanlık**, "Türk Silâhli Kuvvetlerinin barışta ve savaşta teknik ve askerî yönden sevk ve idaresi anlamına gelmektedir. Yani, Silâhli Kuvvetlerin ne yönde kullanılacağı dışında —çünkü, bu siyasî makama, yani hükümete ait bir yetkidir— Silâhli Kuvvetlere ait emir ve komuta zinciri içinde savaşa hazırlanma, eğitim, günlük idarî ve askerî hizmetler, plânlar, tatbikatlar vb. görevler Genelkurmay

¹⁷ 1961 Anayasasının 110. maddesinde "savaşa hazırlanma" ibaresi kullanılmıştır. Buna bakarak, 1982 Anayasasının dış ilişkiler yönünden daha "barışçı" olduğu akla gelebilirse de; TBMM'nin görev ve yetkilerini belirten 87. madde ile, savaş hali ilânı ve silâhli kuvvetlerin kullanılmasına izin vermeyi düzenleyen 92. madde bir arada değerlendirildiğinde, böyle bir düşüncenin pek doğru olmadığı anlaşılmaktadır.

Başkanı tarafından yerine getirilir.”¹⁸. Genelkurmay Başkanının Görev ve Yetkilerine Dair Kanunun (1970) 2. maddesine göre; Genelkurmay Başkanı silâhlı kuvvetlerin komutanı olmak sıfatıyla, silâhlı kuvvetlerin sa-vaşa hazırlanmasına yönelik olarak, lojistik tedarik hizmetleri dışındaki idarî ve teknik iş ve görevlerin (personel, istihbarat, harekât, teşkilât, eği-tim-öğretim) genel esaslarını tespit ederek, bunların Kuvvet Komutan-lıkları ve kendisine bağlı kuruluşlar aracılığıyla yerine getirilmesini sağ-lar. Lojistik tedarik hizmetleri için ise, tespit ettiği esasları Millî Savunma Bakanlığına bildirir. Millî Savunma Bakanlığının Görev ve Teşkilâtı Hak-kındaki 1325 No.lu Kanun’un 2. maddesinin içeriği de buna paraleldir. Her iki kanun, bu iki kuruluşun işbirliği içinde çalışmasını öngörmüş bulun-maktadır (1324 No.lu Kanun, m. 6; 1325 No.lu Kanun, m. 6).

Genelkurmay Başkanının komutanı olduğu Türk Silâhlı Kuvvetleri, TSK İç Hizmet Kanunu’na göre (m. 1); Kara (Jandarma dahil), Deniz ve Hava Kuvvetleri ile seferde tertip edilen ihtiyatlardan meydana gelen silâhlı devlet gücüdür.

Anayasanın 117. maddesine göre (fıkra 4), Genelkurmay Başkanı, Ba-kanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca atanır. Aynı hüküm, gerek 1324 No.lu Kanunda (m. 8), gerekse TSK Personel Kanununda (m. 49/h) tekrar edilmiştir. Bu hükümlere göre, Genelkurmay Başkanı, Kuvvet Komutanlığı (Jandarma hariç) yapmış orgeneral veya oramiral-ler arasından teklif edilmelidir¹⁹. Genelkurmay Başkanı, aynı usulle baş-ka bir göreve atanabilir veya emekliye ayrılabilir. Bu, idare hukukundaki “yetkide paralellik ilkesi”ne uygun bir düzenlemedir.

Kuvvet komutanları ise, Genelkurmay Başkanının teklifi, Millî Sa-vunma Bakanının inhası²⁰, Başbakanın imzası ve Cumhurbaşkanının ona-yını içeren birer kararname ile atanırlar (Personel Kanunu, m. 49/i, 121/1-c). Genelkurmay Başkanına Personel Kanunu ayrıca bir ısrar yet-kisi tanımıştır. Kanunun 121. maddesinin ikinci fıkrasına göre; Genelkur-may Başkanının teklifi üzerine Millî Savunma Bakanı inha işlemini yap-madığı takdirde, Genelkurmay Başkanı talebini yazı ile Başbakana gönde-rir. Başbakan kararını yazı ile Millî Savunma Bakanına ve Genelkurmay Başkanına bildirir. Başbakanın bu kararına uyulması zorunludur.

¹⁸ Akgüner, a.g.e., s. 155. Kıratlı bu konuyla ilgili olarak şöyle yazıyor: “...askeri otoriteler sadece birliklere kumanda etmek yetkisine sahiptirler. Fakat sivil otoritelerden emir almadıkça onu kullanamazlar. Sivil otoriteler de silâhlı kuvvetleri kullanma yetkisine sahiptir, fakat onlara kumanda edemezler.”: a.g.e., s. 91.

¹⁹ Son iki Genelkurmay Başkanı atama işlemleri için bkz. 25.7.1987 tarih ve 19528 sayılı ve 5.12.1990 tarih ve 20716 sayılı Resmi Gazeteler.

²⁰ İnha, tayin ve terfi için üst makama teklifte bulunma demektir.

Jandarma Genel Komutanının atanmasında ise inha işlemini, 2803 No.lu Jandarma Teşkilâtı Görev ve Yetkileri Kanununa göre (m. 14/e), İçişleri Bakanı yapar. Bunun sebebi açıktır: Jandarma silâhlı kuvvetlerin bir parçası sayılmakla beraber, esas itibariyle bir kolluk gücü olarak görev yaptığından²¹, İçişleri Bakanına karşı sorumludur (2803 No.lu Kanun, m. 4).

Kuvvet komutanları, başlarında buldukları kuvvetin en yüksek idarî ve askerî amiri (komutanı) durumundadırlar. Doğrudan doğruya Genelkurmay Başkanına bağlı olarak görev yaparlar. Genelkurmay Başkanının komutası altında toplanmış bulunan silâhlı kuvvetler örgütü, merkezî devlet idaresindeki bakanlıkların hiyerarşisi dışında kalmakta ve iç işleyişi yönünden genel idare ilkelerinden farklı özel bir yönetim biçimi ile yönetilmektedir. İç Hizmet Kanunu ve Yönetmeliği bu özel yönetim biçiminin pozitif temelini oluşturmaktadır.

ca) Genelkurmay Başkanı ve Başbakan

Silâhlı kuvvetlerin en yüksek idarî ve askerî amiri olan Genelkurmay Başkanının kendisi de bir kamu görevlisidir. Bu bakımdan, bakanlık örgütleri karşısındaki durumu ne olursa olsun, ilgili bulunduğu millî güvenlik ve millî savunma hizmetinin yerine getirilmesinin siyasî sorumluluğuna sahip bulunan hükûmetten bağımsız olması, demokratik bir hukuk devletinde elbette sözkonusu olamaz²². Parlamenter bir rejimde, yürütme yetkisinin asıl sahibi olan Bakanlar Kuruluyla hukukî bir bağlantı içinde bulunmayan herhangi bir idare makamı düşünülemez. Bundan dolayı Genelkurmay Başkanı hernekadar bakanlıklar karşısında bağımsız ise de; askerî idarenin başı olarak, görev ve yetkileri bakımından Başbakanı karşı sorumlu tutulmuştur (Any. m. 117/4).

Ne var ki, Anayasada belirtilen “sorumluluk”un ne anlama geldiği açık değildir. Anayasa, bununla idare hukuku anlamında bir hiyerarşi ilişkisini mi öngörmektedir? Değilse, nedir?

Önce, kavrama idare hukuku açısından kısaca göz atmalıyız. İdare hukukunda hiyerarşi gücünün üste verdiği yetkiler arasında esas itibariyle asta emir verme, onun işlemlerini geçersiz kılma veya düzeltme ve asta

²¹ 3201 No.lu Emniyet Teşkilâtı Kanununun 1. maddesine göre; İçişleri Bakanı, ülkenin genel güvenlik ve asayişini sağlama görevini Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı aracılığıyla yerine getirir.

²² Kiratlı şöyle yazıyor: “Silâhlı kuvvetler demokratik hukuk devletinde sivil iktidara tabidir. Yani Anayasanın kurduğu yüksek sivil organlar, rütbeleri ne olursa olsun askerî kumandanlar üzerinde otorite sahibidirlere. Bu ilke modern devletin bir sivil devlet olduğu ve modern devlette ordunun bir kamu hizmeti teşkil ettiği fikrinin ifadesidir.”: a.g.e., s. 91.

disiplin müeyyideleri uygulama vardır²³. Konuyu bu yetkiler açısından tek tek inceleyelim. Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı sıfatıyla, millî güvenlik siyasetinin belirlenip uygulanması ve yurt savunmasına hazırlanmayla doğrudan doğruya ilgili bulunan konularda Genelkurmay Başkanına talimat verebilir. Fakat, bunu tam anlamıyla bir hiyerarşi yetkisi olarak tanımlamak zordur²⁴. Çünkü, Başbakanın verebileceği talimatlar, askerî-teknik konulara ilişkin somut bir durumun yaratılması veya işlemin yapılması yerine, hükûmetin millî güvenlik siyasetine uygun olarak yön gösterici genel direktifler biçiminde olacaktır. Başka bir deyişle, Başbakanın talimatı, Genelkurmay Başkanının yapacağı bazı işlemler için bir "çerçeve" niteliğinde olabilir²⁵.

İkinci olarak, Başbakanın Genelkurmay Başkanının hiyerarşik üstü olarak nitelenmesi halinde, onun işlemlerini —düzeltme, değiştirme ve kaldırma yoluyla— geçersiz kılabilmesi gerekir. Genelkurmay Başkanının normal olarak yapacağı askerî-teknik işlemlerin büyük çoğunluğu, hükûmetin sorumluluğunu gerektirecek nitelikte (siyasî) değildirler. Askerlik mesleğiyle ilgili teknik iş ve işlemler bakımından düşünüldüğünde ise; Başbakanın bu mesleğin özel gereklerini bilebilecek bir teknik donanımı olduğu (veya olması gerektiği) söylenemez. Bundan dolayı, Genelkurmay Başkanının eğer hükûmetin millî güvenlik siyasetine aykırı veya onun siyasî sorumluluğuna yolaçabilecek etkileri olan işlemleri sözkonusuysa, Başbakanın ancak bunları hukuken geçersiz kılması imkânı vardır²⁶. Bunun dışındaki, teknik uygulamayla ilgili işlemler için böyle bir yetkiden söz edilememesi gerekir. Fakat, personel hukuku yönünden bunun bazı istisnaları olabilir. Nitekim TSK Personel Kanununun 121. maddesine göre, Kuvvet Komutanlarının atanması konusunda, Genelkurmay Başkanı ile Millî Savunma Bakanı arasında bir uyuşmazlığın ortaya çıkması halinde, son sözü söyleme yetkisi Başbakana aittir. Bu demektir ki, Başbakan böyle bir ihtilâfla ilgili olarak Millî Savunma Bakanının görüşünü benimserse, Genelkurmay Başkanının atama teklifini geçersiz kılabilecektir.

Disiplin müeyyideleri uygulama yetkisine gelince; Başbakanın Genelkurmay Başkanının saf askerî nitelikteki iş ve eylemleri meslekî di-

²³ Duran, a.g.e., s. 57, 402.

²⁴ Akgüner, "direktif veya talimat verebilme"yi, "hiyerarşik birtakım yetkiler" olarak nitelendiriyor: a.g.e., s. 134.

²⁵ Bir yazar bu konuda, Başbakanın "vereceği talimat çerçevesinde işlem yapabileme"den söz etmektedir. Bkz. Ekrem Serim, *Türkiye'de Anayasa Hukuku Yönünden 27 Mayıs Devriminden Bu Yana Siyasal İktidar-Ordu İlişkileri*, Doktora tezi, Ankara 1974, s. 79.

²⁶ Aynı yönde Akgüner, a.g.e., s. 134.

siplini bozduğu gerekçesiyle, ona karşı disiplin tedbirlerine başvurması için niteliğine uygun düşmez. Çünkü, askerlik disiplini tamamen teknik-profesyonel bir konu olup, bunun gereklerinin sivil-siyasî makamlarca takdir edilmesi zordur. Olsa olsa, Genelkurmay Başkanının silâhlı kuvvetlerin genel olarak sevk ve idaresinde hükûmetin millî güvenlik ve millî savunma siyasetine aykırı bir doğrultuyu izlemesi sözkonusu olabilir. Bu durumda ise, Genelkurmay Başkanının görevden alınması konusu gündeme gelir. Bu da, bir disiplin sorunu olmaktan çok, Genelkurmay Başkanının Başbakana karşı sorumlu olmasının bir sonucu olarak ortaya çıkabilir²⁷.

Şu halde, Anayasanın 117. maddesinin dördüncü fıkrasındaki “sorumluluk” hükmü, anayasa hukukundakine yakın bir anlama sahiptir. Anayasa hukuku bakımından sorumluluk ise, bir kişi veya makamın görevine, kendisine karşı sorumlu bulunduğu makam tarafından son verilebilmesi anlamına gelir. Örneğin, Bakanlar Kurulunun TBMM’ye karşı sorumlu olmasının sonucu, Meclisin hükûmeti düşürebilmesi (görevine son verebilmesi)dir. Bunun gibi, Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kuralı (Any. m. 105), görevine son verecek bir makam veya organın bulunmaması anlamına gelir²⁸. Şüphesiz, bu göreve son verme işleminin birtakım dayanakları olması, yani bazı maddî vakıalara dayanması gerekir. Genelkurmay Başkanının durumunda, bu olayların hükûmet tarafından siyasî bir değerlendirmeye tabi tutulması sözkonusudur. Onun görevine son verilmesi hukukî bir işlem biçiminde ortaya çıkmakla beraber, hükûmet bakımından bu bir siyaset (policy) sorunudur.

Fakat bu noktada, atama ve görevden alma yetkisi ile “sorumluluk” kuralı arasında tam bir paralellik bulunmadığı dikkati çekmektedir. Gerçekten, Genelkurmay Başkanının atanmasında (ve görevden alınmasında) girişim yetkisi Bakanlar Kurulunda olmasına karşılık, onun sorumluluğu Başbakana karşıdır. Halbuki, Genelkurmay Başkanının, kendisini atamaya yetkili bulunan makama karşı sorumlu olması gerekirdi. Kanaatimizce, buradaki çelişki özde değil, biçimdedir. Çünkü, burada Başbakan, Bakanlar Kurulunu temsil etmektedir; başka bir ifadeyle, Genelkurmay Başkanı Başbakana karşı, onun Bakanlar Kurulunun başkanı olması (Any. m. 112/1) dolayısıyla sorumludur. Nitekim, millî güvenliğin sağlanması ve silâhlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanması görevi, Bakanlar Kurulunun ortak sorumluluğundadır²⁹. Bu sebeple, Genelkurmay

²⁷ Aynı yönde Akgüner, a.g.e., s. 134.

²⁸ Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. Mustafa Erdoğan, 1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukukî Durumu, Ankara 1987, Doktora tezi, s. 157-158.

²⁹ Aynı yönde Akgüner, a.g.e., s. 134; Mehmet Turhan, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Diyarbakır 1989, s. 156.

Başkanı, millî savunma hizmetine hazırlanma ve gerektiğinde onu yerine getirme görevini, Bakanlar Kurulunun politikası ve yön göstermesi doğrultusunda ve onun gözetimi altında yapmalıdır. Bakanlar Kurulunun başkanı olarak Başbakan, Genelkurmay Başkanına; hükûmetin millî güvenlik ve millî savunma politikası doğrultusunda, teknik ayrıntıyla ilgili olmayan genel, yön gösterici direktifler verebilir. Bu konudaki performansını yetersiz veya isabetsiz bulunan Genelkurmay Başkanının görevden alınması için Bakanlar Kurulunu harekete geçirebilir.

Öte yandan bu sorumluluk, Genelkurmay Başkanının idarî anlamda Başbakana bağlı olduğu anlamına da gelmez^{29a}. Genelkurmay Başkanı görev ve yetkilerinden dolayı Başbakana karşı sorumlu olmakla beraber; yetkilerini onun onayı ile veya vesayeti altında kullanması gerekmez. Başka bir deyişle, silâhlı kuvvetlerin komutanı, icraî kararlar almaya yetkili, kendi görev alanında —esas itibariyle— bağımsız işlem yapma yetkisine sahip bir idare ajanıdır³⁰. Esasen, sorumluluğun bir anlamı olabilmesi için, bir makamın kendi görevini başka makam ve organlardan —esas itibariyle— bağımsız olarak yapıyor olması gerekir. Genelkurmay Başkanı da, Türk Silâhlı Kuvvetlerinin komutanı olarak, hükûmetin genel politikasına aykırı sonuçlar doğurmaması kaydıyla, savaşa hazırlanma teknik görevinin gerektirdiği yetkilerin hemen hemen hepsini kendi başına kullanır ve gerekli işlemleri yapar. Fakat, yine sorumluluk kurallının bir sonucu olarak, Genelkurmay Başkanı gerektiğinde doğrudan doğruya Başbakanla temas edebilir³¹.

cb) Genelkurmay Başkanı ve Millî Savunma Bakanı

Daha önce de belirttiğimiz gibi, anayasa düzenimizde silâhlı kuvvetlerin sivil makamların otoritesi altında olması esas olmakla beraber; silâhlı kuvvetler Millî Savunma Bakanlığının bir dairesi şeklinde değil de, onun dışında bağımsız olarak örgütlenmiştir. Dolayısıyla, Millî Savunma Bakanı ile Genelkurmay Başkanı arasında açık bir hiyerarşi ilişkisi sözkonusu değildir. Yukarıda açıkladığımız gibi³², 1325 No.lu Kanunun, bu iki kuruluş arasında hiyerarşik ilişki ima eden hükümlerini, Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi iptal etmiştir³³.

^{29a} Akgüner, a.g.e., s. 135.

³⁰ Aksi yönde Akgüner, a.g.e., s. 135.

³¹ Akgüner, a.g.e., s. 134. Aynı yönde Turhan, a.g.e., s. 156. Ayrıca Serim de, böyle bir temasa, özellikle Millî Savunma Bakanı ile Genelkurmay Başkanı arasında görüş ayrılığı çakması halinde ihtiyaç olacağını belirtmektedir: Serim, a.g.e., s. 79.

³² Bkz. yuk. s. 316.

³³ Anayasa Mahkemesinin bu içtihadına rağmen, bazı yazarlar, Anayasanın, Genelkurmay Başkanlığının Millî Savunma Bakanlığına bağlanmasına engel teşkil etmediği görüşünü ortaya atmışlardır (Serim, a.g.e., s. 79; Çoşkun Kırca, "Ge-

Böyle olmakla beraber, silâhlı kuvvetlerin bir şekilde hükûmetle temas kurabilmesine ihtiyaç vardır. Çünkü, silâhlı kuvvetler, ihtiyaç duyacağı çeşitli maddî ve beşerî kaynakları, bunlar için gerekli olan ödeneği kendiliğinden sağlayamaz. Esasen, onun asıl görevi, yurt savunması için “harp sanatını öğrenmek ve öğretmek” olduğundan (İç Hizmet Kanunu, m. 36), bunun için gerekli kaynakların silâhlı kuvvetlerin kullanımına hazır bulunması gerekir. Bu ise, silâhlı kuvvetlerin “dışardan” desteklenmesini gerektirir. Eğer silâhlı kuvvetler, bu tür destek hizmetlerinin tedarikini de üstlenmek durumunda kalırsa, asıl görevini önemli ölçüde ihmal etmek zorunda kalır.

Silâhlı kuvvetlerin ihtiyaç duyduğu bu (beşerî, malî ve lojistik) destek Millî Savunma Bakanlığı tarafından sağlanmaktadır. Anayasanın 117. maddesi (son fıkra), Millî Savunma Bakanlığının, Genelkurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıkları ile görev ilişkileri ve yetki alanının kanunla düzenlenmesini öngörmüştür. Bu anayasal gereğe uygun olarak 1970 yılında 1324 ve 1325 No.lu Kanunlar çıkarılarak, bu iki kuruluşun statüsü birbiriyle uyumlu bir biçimde düzenlenmiştir. Her iki Kanunun 6. maddesinde, silâhlı kuvvetlerle ilgili görevlerin yürütülmesinde Genelkurmay Başkanlığı ile Millî Savunma Bakanlığının işbirliği yapması öngörülmüştür. Fakat, hiçbir halde, bu iki kuruluş arasında hiyerarşik bir ilişki sözkonusu değildir. Sadece, aralarında bulunması öngörülmüş olan işbirliği bakımından, görevleri gereği yaptıkları önemli yazışmalardan birbirlerini haberdar ederler (1325 No.lu Kanun, m. 6/2).

cc) Yüksek Askerî Şûra

Başbakan ve Millî Savunma Bakanı dışındaki bütün üyeleri asker kişiler olan Yüksek Askerî Şûra, Genelkurmay Başkanlığının yardımcı bir kuruluşu olup, sadece barış zamanında görev yapar. Bu organın 1972 yılında çıkarılmış olan 1612 No.lu kuruluş Kanununa göre (m. 2), Şûra'nın başkanı Başbakandır. Genelkurmay Başkanı, Kuvvet Komutanları ve Donanma Komutanı ile bütün orgeneral ve oramiraller Yüksek Askerî Şûra'nın üyesidir.

Kuruluş Kanunu Yüksek Askerî Şûra'ya üç temel görev vermiştir (m. 3): 1. Genelkurmay Başkanlığınca hazırlanan askerî stratejik fikirle ilgili olarak görüş bildirmek, 2. Silâhlı kuvvetlerle ilgili önemli kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları hakkında görüş bildirmek, 3. Baş-

nelkurmay ve MSB”, *Hürriyet*, 11 Kasım 1987; Turhan, a.g.e., s. 156). Gerçekten de, bir makama karşı sorumlu olma, ona bağlı olmayı gerektirmediğinden, Genelkurmay Başkanlığı MSB'ye bağlanarak da Başbakanla olan sorumluluk ilişkisi muhafaza edilebilir.

bakan, Genelkurmay Başkanı ve Millî Savunma Bakanının isteği üzerine görüş bildirmek.

Ayrıca TSK Personel Kanunu da Şûra'ya önemli görevler vermiştir. Bunları iki grupta toplayabiliriz. Birincisi; kadro fazlası olan albay miktarlarını yıllık olarak tespit etmek (m. 41), bunlardan general ve amiralliğe yüksetilemeyecek olanları tespit etmek (m. 44), tuğgeneral veya tuğamiral olacak albayların yıllık kontenjanlarının sınıflara göre dağılımına karar vermek (m. 49/d), rütbe terfii yapacak olan general ve amiralleri belirlemek (m. 47, 54), rütbe miktarlarının genel toplamı sabit kalmak kaydıyla tuğgeneral-tuğamiral ve tümgeneral-tümamiral rütbelerinde değişiklik yapılmasına karar vermek (m. 49/c), rütbesinin yaş haddine kadar hizmete devam edecek olan bazı sınıflardan tuğgeneral ve tuğamiralleri tespit etmek (m. 49/d), ihtiyaç sebebiyle bir yıl daha aynı rütbede hizmete devam edecek olan general ve amiralleri kararlaştırmak (m. 49/d) ve orgeneral ve oramirallerin yıllık kontenjanlarının hangi yıllarda kullanılacağına karar vermek (m. 49/c) gibi, silâhlı kuvvetlerin yüksek rütbeli subaylarının **kadrolarının** belirlenmesinde ve **yükseltilmelerinde** Şûra'ya ağırlıklı bir rol veren hükümlerdir. İkincisi ise, bazı subay ve astsubayların "disiplinsizlik" ve "ahlâkî durum" sebebiyle silâhlı kuvvetlerden ayrılmasına karar vermek yetkisidir (m. 50/c, 94/b). Bu yetki şu bakımdan önemlidir: Anayasanın 125. maddesinin ikinci fıkrasına göre, Yüksek Askerî Şûra'nın kararları yargı denetimi dışındadır. İlginç olan nokta, bu maddenin; hangi subay ve astsubayların durumlarının Yüksek Askerî Şûra tarafından inceleneceğine Genelkurmay Başkanlığının tamamen keyfî bir biçimde karar verebilmesine imkân sağlamış olmasıdır. Bu düzenleme yüzünden, istenen subayın ve astsubayın yargısal yollarla hak arayabilme imkânı ortadan kaldırılabilecek durumdadır ki, bunu hukuk devleti ilkesiyle bağdaştırmak zordur. Kaldı ki, ülkemizde askerî bir idarî yargı kuruluşu da mevcuttur.

Kanunun 4. maddesine göre, Yüksek Askerî Şûra olağan olarak yılda iki defa toplanır; ayrıca Genelkurmay Başkanı olağanüstü toplantı yapılmasına karar verebilir. Kuruluş kanununun 1. maddesi, Şûra'nın yalnız barış zamanında görev yapacağını belirtmektedir. 926 No.lu Personel Kanunu da, savaş halinde Şûra'nın görev ve yetkilerinin Genelkurmay Başkanına geçeceğini öngörmüştür (m. 54).

Yüksek Askerî Şûra aynı zamanda, sivil siyasî makamların, silâhlı kuvvetlerin üst kademe komutanlarını tanımaları için de elverişli bir ortam sağlamaktadır. Aynı işlevin, —Millî Güvenlik Kurulu üyesi olmayan— Şûra üyeleri bakımından da sözkonusu olduğu söylenebilir. Silâhlı kuvvetlerin yüksek komutanları da Şûra sayesinde Başbakan ve Millî Savunma Bakanı hakkında azçok bir kanaat sahibi olabilecek durumdadırlar.

d) Millî Güvenlik Kurulu ve Silâhli Kuvvetler

Millî Güvenlik Kurulu, millî güvenlikle ilgili konularda Bakanlar Kuruluna görüş bildirmek üzere 1961 Anayasasıyla kurulmuş ve 1982 Anayasasınca da muhafaza edilmiştir. Yaptığı görev itibariyle silâhli kuvvetlerin anayasal konumu içinde ele alınması pek doğru olmamakla beraber; Kurulun üyelerinin yarısını askerler oluşturduğu ve hakkında görüş bildirdiği konular askerî stratejiyle yakından ilgili bulunduğu için, bu kuruluşa kısaca temas etmekte yarar vardır.

Anayasanın 118. maddesinin 3. fıkrasına göre; Millî Güvenlik Kurulu, "Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildir" mekle görevlidir. 1983 yılında çıkarılmış bulunan 2945 No.lu Millî Güvenlik Kurulu ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun 4. maddesinde bu görevin kapsamı ayrıntılı olarak gösterilmiştir. Bu maddenin dikkati çeken en belirgin özelliği, millî güvenlik kavramını oldukça geniş tutmuş olması ve bu haliyle ülkenin genel politikasının belirlenmesinde silâhli kuvvetlere etkili bir rol vermiş olmasıdır. Anayasanın açık ifadesinden anlaşılacağı üzere; Kurul bir icra organı olmayıp, bazı teknik uzmanlık konularında Bakanlar Kuruluna görüş bildiren istişarî bir organ olarak öngörülmüştür³⁴. Millî Güvenlik Kurulu'nun asker olan üyeleri, millî güvenlikle ilgili bütün konularda değil fakat, silâhli kuvvetlerin görev alanına giren ve profesyonel askerinin formasyonu ile yakından bağlantılı konularda "uzman" sayılabilirler. Kurul bu özelliğiyle, devlet merkezindeki Danıştay ve DPT gibi diğer uzman-yardımcı kuruluşlara benzemektedir.

Anayasanın yer verdiği "görüş bildirme" kavramı, kamu hukuku tekniği açısından, çok defa görüş bildirilen makamın isteği üzerine başvuru ve bu makamı bağlamayan (istişarî) bir işlemi ifade eder³⁵. Bu tanımını MGK'nın işleyişi açısından biraz değiştirmek gerekiyor. Bu kuruluş Bakanlar Kuruluna, istek üzerine değil, Kanunun öngördüğü (m. 5) aylık periyotlarla kendiliğinden görüş bildirmek durumundadır. Millî Güvenlik Kurulu'nun bildirdiği görüşler şüphesiz Bakanlar Kurulunu hukuken bağlamaz. Çünkü, Anayasa millî güvenliğin sağlanmasından Bakanlar Kurulunu sorumlu tutmuş olduğu için; millî güvenlik siyasetini belirleme ve uygulamaya koyma yetkisi ona aittir³⁶. Öte yandan, yine 118.

³⁴ Aynı yönde Akgüner, a.g.e., s. 271-272; Erdoğan, a.g.e., s. 119.

³⁵ Duran, a.g.e., s. 130.

³⁶ Akgüner, a.g.e., s. 271-272; Erdoğan, a.g.e., s. 120. Yayla, Millî Güvenlik Kurulu'nun Bakanlar Kurulu'na bildirdiği görüşlerin hukuken değil, fakat "yerindelik açısından bağlayıcı güçte olduğu"nu belirtmiştir (a.g.e., s. 44-45). Bu görüş, MGK'nın uzmanlık yönünü vurguladığı ölçüde doğru olmakla beraber; hükü-

maddenin 3. fıkrasında, MGK'nın bazı "önemli" kararlarının Bakanlar Kurulunca "öncelikle dikkate alınması" öngörülmüş ve 2945 No.lu Kanunla da bu yolda hükümler getirilmiştir. Bu hüküm, ilk bakışta, Bakanlar Kurulunun, MGK'nın bu konudaki kararlarıyla bağlı olduğu izlenimini uyandırmaktadır. Fakat bu izlenim doğru değildir. Bunun anlamı, söz konusu kararların Bakanlar Kurulunun gündemine alınmasının mecburi olduğudur. Bakanlar Kurulu, bu kararları mutlaka görüşecek olmakla beraber, nihai karar yetkisi elbette onundur; son sözü Bakanlar Kurulu söyleyecektir³⁷.

Yeni Anayasanın Millî Güvenlik Kuruluyla ilgili hükmü (m. 118), 1961 Anayasasının ilgili hükmünden (m. 111) bazı noktalarda farklıdır. Farklardan biri, önceki Anayasada Kurula hangi bakanların katılacağı belirtilmeyerek bu husus Kanuna bırakılmışken, 1982 Anayasası üç bakanı (Millî Savunma, İçişleri ve Dışişleri bakanları) tasrih etmiş ve ayrıca Kuvvet Komutanlarını (Jandarma Komutanı dahil) Kurul üyesi olarak saymıştır³⁸. İkinci fark şudur: 1961 Anayasası, MGK'nın kararları arasında bir ayırım yapmadan, onun millî güvenlikle ilgili "temel görüşleri Bakanlar Kuruluna tavsiye" edeceğini öngörmekteydi. Halbuki, yeni Anayasa Kurula genel olarak "görüş bildirme" görevi verdikten başka, önemli saydığı bazı kararlarının Bakanlar Kurulunca "öncelikle dikkate alınacağı"nı belirtmiştir. "Tavsiye etme" deyimini "görüş bildirme"den daha etkili bir iradeyi ifade etmekte olduğundan³⁹; 1982 Anayasasının MGK'yı daha ayrıntılı olarak düzenlemiş olmasına rağmen, bu konuda daha "sivil" bir yaklaşımı yansıttığı akla gelebilir. Ne var ki, bu Anayasanın başka maddelerinde (m. 120, 122) olağanüstü hal ve sıkıyönetim kararı almadan önce Bakanlar Kurulunun, MGK'nın görüşünü alması zorunluluğu getirmiş olması karşısında, böyle bir yargıya varmak doğru olmaz⁴⁰.

metin, Kurulun görüşüne uymayan bir millî güvenlik siyasetini benimsemesinin siyasi bakımdan "isabetsiz" sayılacağı anlamında kullanıldığı ölçüde yanlıştır. Çünkü, belirttiğimiz gibi, millî güvenlik yalnızca askeri bir kavram olmadığı için, Bakanlar Kurulu bu konudaki politikasını, başka etkenleri de gözönünde tutarak belirlemek durumunda olup, buna yetkilidir.

³⁷ Akgüner, a.g.e., s. 267, 271-272; Erdoğan, a.g.e., s. 120-121.

³⁸ Millî güvenlik sadece askeri ve askerleri ilgilendiren bir konu olmadığı için, ülkenin genel güvenliğiyle ilgili bulunan Emniyet Genel Müdürünün de Kurul üyesi yapılması uygun olurdu. Kaldı ki, İçişleri Bakanına bağlı olan iki kolluk biriminden birinin başı —Jandarma Genel Komutanı— MGK üyesi olduğuna göre, Emniyet Genel Müdürünün üye yapılması tutarlı bir tercih de olurdu.

³⁹ Akgüner şu açıklamayı yapıyor: Tavsiye, "eşitlerin birbirlerine verdiği direktif veya muhatabının serbestliğini kısıtlayan bir kelime"dir. (a.g.e., s. 220).

⁴⁰ Turhan, Millî Güvenlik Kurulu'nun yeni Anayasada "güçlendirilerek... korunmuş" olmasını; onun, "seçilmiş parlamento çoğunluğuna karşı kuşkuyla bakan bir Anayasa" olduğunun bir kanıtı saymaktadır: a.g.e., s. 169.

Millî Güvenlik Kuruluyla ilgili Anayasa maddesi ve bununla ilgili uygulama bakımından bazı noktalar dikkati çekmektedir. Her şeyden önce, Kurul bir yandan hükûmete yardımcı bir organ olarak öngörülmüştür ve bu bakımdan Bakanlar Kurulunun dışında bir alt kuruluş özelliği göstermesi beklenir. Halbuki, MGK ile Bakanlar Kurulu adeta içiçe geçmiş durumdadır. Çünkü, Başbakan ve üç bakan aynı zamanda Kurulun da üyesidir. Buna, Kurulun başkanı olan Cumhurbaşkanını da eklemek gerekir. Bu durumda, bir bakıma, hükûmet kendi kendine "görüş bildirmekte"dir. Millî Güvenlik Kurulu, adeta, millî güvenlik konularında yetkili (bu kavramın oldukça geniş kapsamlı olarak düzenlenmiş olduğu düşünülürse) **ikinci bir hükûmet** gibi işlev görmektedir. Kurulun her ay yaptığı toplantılarda ülkenin gündemindeki hemen hemen her konuyu görüşerek, kararlarını kamuoyu önünde Bakanlar Kuruluna "bildirmesi", bu izlenimi kuvvetlendirmektedir. Bazı hükûmet mensuplarının zaman zaman, MGK'nın kararları henüz Bakanlar Kurulunda görüşülmeden, bunlar hükûmetin görüşleriymiş gibi, gereklerinin yerine getirileceği yolunda alenî beyanlarda bulunmaları da bu kanaate hizmet etmektedir. Bunun ise, sivil yönetim açısından tasvip edilecek bir görüntü olmadığı açıktır.

Bir nokta da, Anayasanın Millî Güvenlik Kurulu üyelerini belirtirken yaptığı **sıralamayla** ilgilidir. Anayasanın 118. maddesinde Genelkurmay Başkanı bakanlardan önce sayılmıştır. Bunun isabetli bir düzenleme olduğu söylenemez. Çünkü, bu sıralamanın sivil yönetim ilkesi açısından yarattığı sakınca bir yana, Turhan'ın da isabetli olarak belirttiği gibi⁴¹; bakanlar, Genelkurmay Başkanının atanma ve görevden alınması hakkındaki kararnameye imza atmakta olduklarından; statüsü, bakanların hukukî iradesine bağlı olan bir kamu görevlisinin onlardan önce sayılması açık bir gelişkidir.

3. Silâhlı Kuvvetlerin Başkomutanlığı

Anayasanın 117. maddesine göre, Başkomutanlık Türkiye Büyük Millet Meclisinin manevî varlığından ayrılamaz ve Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur. Ayrıca, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini gösteren 101. madde (b-6), Cumhurbaşkanının TBMM adına silâhlı kuvvetlerin Başkomutanlığını temsil edeceğini belirtmiştir. Anayasa, bu konuda zaman bakımından herhangi bir ayırım yapmadığına göre, Başkomutanlığı temsil görevi hem barış hem de savaş dönemlerinde geçerlidir. Ancak, savaş halinde Başkomutanlık görevi fiilen, silâhlı kuvvetlerin komutanı olan Genelkurmay Başkanı tarafından yerine getirilir (m. 117/3).

⁴¹ Turhan, a.g.e., s. 158. Aynı sakınca, devlet protokolü bakımından da sözkonusudur. Bkz. Kırca, "Demokrasi ve Devlet Protokolü", *Hürriyet*, 11 Kasım 1987.

Ne var ki, Anayasa Başkomutanlığın anlamı hakkında herhangi bir açıklama yapmamıştır. Bu konuda Türk hukuk doktrininde de aydınlatıcı bilgilere rastlayamıyoruz. Bu durumda, konunun kavramsal olarak incelendiği başka bir anayasa sistemiyle ilgili açıklamalara göz atmak yararlı olabilir.

Amerika Birleşik Devletleri Anayasasının II. Maddesinde (Kısım 2); Başkanın, Birleşik Devletler ordusunun, Deniz Kuvvetlerinin ve milis kuvvetlerinin Başkomutanı olduğu belirtilmiştir. Başkanın bu yetkisinin anlam ve kapsamı hakkında yapılan açıklamalarda, onun bu sıfatla millî güvenlikle ilgili temel kararları almak ve millî savunma temel stratejisinin ne olacağına karar vermekle yetkili olduğu belirtilmektedir⁴². Başkomutanlık görevi, silâhli kuvvetlerin gerçekleştireceği politika ve programların belirlenmesinin asıl sorumluluğunu Başkana vermektedir. Ayrıca bu terim, askerî hizmetlerin başarılı olarak yürütülmesini gözetmeyi ifade etmekle kalmaz, aynı zamanda askerî konularda nihai karar verme yetkisini de içerir. Bu ikincisi, askerî niteliğine rağmen, meslekten bir subaya değil, siyasî bir makam olarak Başkana aittir⁴³.

Amerikan sisteminde, Başkomutanlık genel yetkisinin içine aldığı özel yetkiler şu şekilde gösterilmektedir⁴⁴:

1. Savaş durumunda:
 - a) askerî güçlere fiilen komuta etmek,
 - b) savaşın temel stratejisini belirlemek (askerî harekâtın temel hedeflerini tespit etmek nihai sorumluluğu),
2. Askerî birlik komutanlarını seçmek (atamak) ve görevden almak.
3. Sıkıyönetim ilân etmek, işgal edilen bölgelerde askerî yönetim kurmak.
4. Ateşkes yapmak.

Belli bir siyasal sistemin kendine özgü yapısına uygun olarak yapılan bu açıklamalar, şüphe yok ki, aynen Türk anayasa düzeni için de geçerli sayılamaz. Çünkü, bu açıklamalar, tek başına Başkomutanlık kavramının anlamından türetilmiş değildir. Bunlar daha çok, Başkana Anayasasının tanımış olduğu yetkilerden hareketle yapılmış açıklamalardır. Başka bir deyişle, burada, Başkanın bu sıfatla haiz bulunduğu yetkiler ile, onun Başkomutan olmasından kaynaklanan yetkileri içiçe geçmiş durumdadır. Başkanın, askeriyle ilgili anayasal yetkileri, onun yine Anayasaya dayanan

⁴² Millett, a.g.e., s. 308.

⁴³ Millett, a.g.e., s. 308.

⁴⁴ Millett, a.g.e., s. 309-313.

Başkomutanlık sıfatına izafe edilmiştir. Bundan dolayı, Birleşik Devletler Başkanı ile Türkiye Cumhurbaşkanı (veya hükümeti) arasında, Başkomutanlık yetkisi bakımından paralellik kurmak yanlış olur.

Böyle olmakla beraber, bu açıklamaların kavramsal yönünden yararlanarak bizim anayasa sistemimizle ilgili bazı değerlendirmeler yapılabilir. Bu bilgiler bize, Başkomutanlığın —adının aksini çağrıştırmasına rağmen— her şeyden önce siyasi bir kurum olduğunu göstermektedir. Gerçekten de, millî güvenlikle ilgili temel kararların alınması, millî savunma stratejisinin tespiti, askerî konulardaki nihai hedeflerin tayini ve askerî hizmetlerin bu temel politika doğrultusunda yürütülmesi gibi sorunlar tamamiyle siyasiydir. Bunlar, siyasal iradenin askerî iradeye önceliği çerçevesinde düşünülmesi gereken faaliyetlerle ilgilidir. Anayasanın 117. maddesine hakim bulunan espri de budur.

Başkomutanlık, bu kavramsal çerçeve içinde düşünüldüğünde, onun esas itibarıyla bir yürütme faaliyeti ve yetkisi anlamına geldiği ortaya çıkmaktadır⁴⁵. Bu temel faaliyet alanlarındaki karar yetkisi anlamında alındığında, Türk Anayasa düzeninde Başkomutanlığın gerçekte Bakanlar Kuruluna ait olduğu görülür. Çünkü, Anayasanın 117. maddesi, kısaca “millî güvenliğin sağlanması” ve “silâhlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanması” diye tanımladığı bu görevi Bakanlar Kuruluna vermektedir. Esasen, Başkomutanlıkla ilgili düzenleme, Anayasanın Yürütme bölümünde yer almaktadır. Cumhurbaşkanı'nın Başkomutanlığı temsil etmekte olması da, bu bakımdan Anayasa sistemimizin yapısıyla tutarlıdır. Çünkü, Cumhurbaşkanı'nın bu görevinin sorumluluğu Bakanlar Kuruluna aittir⁴⁶. Cumhurbaşkanı'nın bu görevinin sembolik yönünden⁴⁷ başka, ona bazı gerçek yetkiler de verdiği görülmektedir. Nitekim Anayasanın 92. maddesinin 2. fıkrasına göre; TBMM'nin toplantı halinde olmadığı bir sırada ülkenin saldırıya uğraması yüzünden silâhlı kuvvetlerin kullanılmasına derhal karar verilmesi kaçınılmaz hale gelirse, Cumhurbaşkanı bu kararı vermeye yetkilidir. Cumhurbaşkanı'nın bu istisnai yetkisi siyasi sorumluluk gerektirdiğinden, tek başına kullanılamaz. Bakanlar Kurulunun bu işleme katılması ve sorumluluğunu yüklenmesi gerekir⁴⁸. Öte yandan, Anayasaya göre olağan dışı yönetim usullerine geçme kararına Cum-

⁴⁵ Arsel, Başkomutanlığın yürütme yetkilerinden olduğunu belirtmektedir. Bkz. Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Ankara 1962, s. 367. Aynı yönde, Öztürk, a.g.e., s. 182. Nitekim Anayasanın, Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkilerini belirten 104. maddesi (b-6)de. Başkomutanlığı temsil görevini “Yürütme alanına ilişkin olan” görevler bölümünde saymıştır.

⁴⁶ Aynı yönde Serim, a.g.e., s. 76.

⁴⁷ Bu sembolizmin, resmî törenlerde ordunun Cumhurbaşkanı'nca temsilinde ifadesini bulduğu belirtilmektedir. Bkz. Arsel, a.g.e., s. 368;

⁴⁸ Erdoğan, a.g.e., s. 118; Özbudun, a.g.e., s. 284-285.

hürbaşkanının katılmasını (Any. m. 119, 120, 121)da —parlamentar yürütmenin ikili yapısının bir sonucu olması yanında— Cumhurbaşkanının Başkomutanlığı temsil göreviyle ilgili bir yetki olarak görebiliriz. Çünkü, bu hallerde de silâhlı kuvvetlerin —kısmen veya tamamen— kullanılması sözkonusudur⁴⁹.

Yine bu çerçevede, Başkomutanlığın savaş durumunda Genelkurmay Başkanı tarafından yerine getirilmesi konusuna da kısaca temas edilmelidir. Başkomutanlığı temsil görevi Cumhurbaşkanında kalmaya devam ettiğine göre, Genelkurmay Başkanı bunu “Cumhurbaşkanlığı namına” yerine getirmek durumundadır (Any. m. 117/3). Bunun için, savaş zamanında Başkomutanlığın yerine getirilmesinin sorumluluğu da Bakanlar Kuruluna ait olduğundan, Genelkurmay Başkanı bu görevi yaparken hükümetin belirlediği temel askerî strateji dahilinde hareket etmektedir. Nitekim, Genelkurmay Başkanı 117. maddede belirtilen görevlerinden dolayı Başbakanı karşı sorumlu tutulmuştur (m. 117/4).

Geniş anlamdaki Başkomutanlık yetkisini Anayasa iki organ arasında paylaştırmış bulunmaktadır. Başka bir ifadeyle, siyasal bir kurum olarak Başkomutanlık, yürütme organı (Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı) yanında, yasama organını da ilgilendirmektedir. Nitekim Anayasanın 87. ve 92. maddelerine göre, savaş ilânına karar vermeye Türkiye Büyük Millet Meclisi yetkilidir. Yine 92. maddeye göre, silâhlı kuvvetlerin yurt dışına gönderilmesine izin verme yetkisi —iki istisna dışında— TBMM'ye aittir. Yasama organının bu yetkisinin, Başkomutanlığın onun manevî varlığında bulunmasının (m. 117/1) somut bir görünümünü ifade ettiği söylenebilir.

Anayasanın 92. maddesinde, silâhlı kuvvetlerin yabancı ülkelere gönderilmesine karar verme yetkisiyle ilgili olarak öngördüğü iki istisna, “Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası anlaşmaların” ve “milletlerarası nezaket kurallarının” gerektirdiği durumlardır. Bu hallerde karar yetkisinin kime ait olduğu açıkça belirtilmiş olmamakla beraber, bu konuda yürütme organının yetkili olduğu açıktır. Parlamenter rejimin mantığı ve millî güvenliğe ilişkin genel görevin yükümlüsü açısından düşünüldüğünde, bu yetkinin Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacağı ortaya çıkmaktadır. Fakat, hem yürütmenin başı olduğu, hem de Başkomutanlığı “Türkiye Büyük Millet Meclisi adına... temsil” ettiği (Any. m. 104/b-6) için, Cumhurbaşkanının, bu yetkinin kullanılmasında Bakanlar Kuruluya yetki ortaklığına sahip bulunduğu söylenebilir.

⁴⁹ Arsel, Cumhurbaşkanının Milli Güvenlik Kurulu'na başkanlık etmesini de —yürütmenin başı olmasının yanında— Başkomutanlığı temsil etmesinin bir sonucu saymaktadır: a.g.e., s. 369.

Öte yandan, Türkiye Büyük Millet Meclisi savaş ilânına ve silâhli kuvvetlerin yabancı ülkelere gönderilmesine izin vermeye yetkili olmakla beraber, savaşın stratejisinin belirlenmesi ve yönetiminin Bakanlar Kurulunun yetkisinde olacağı tabiidir. Bu, hem savaşın sevk ve idaresinin —niteliği gereği— bir yürütme işlevi olmasından dolayı böyledir; hem de Bakanlar Kurulunun milli güvenlik ve yurt savunmasıyla ilgili genel görevinin bir sonucudur.

Bu durumda, TBMM'ne ait savaş haliyle ilgili iki özel yetki (m. 92), dışında, Başkomutanlık kavramının çağrıştırdığı bütün yetkiler yürütme organına ve bu organ içinde de ağırlıklı olarak Bakanlar Kuruluna aittir. Milli güvenlikle ve yurt savunmasıyla ilgili konulardaki temel kararları alan, bu hizmetlere ayrılacak beşerî ve malî kaynaklarla, bunların büyüklüğünü belirleyen ve nihayet silâhli kuvvetlerin üst düzey komutanlarını atayan Bakanlar Kuruludur. Bunlara, silâhli kuvvetlerin olağan dışı dönemlerde kullanılması yetkisi de eklenmelidir. Barış dönemiyle ilgili bu temel faaliyetlerden başka, savaş halinde askerî stratejinin yönünü ve hedeflerini tespit ederek silâhli kuvvetleri bu doğrultuda sevk ve idare edecek olan da odur. Başkomutanlığı temsil eden Cumhurbaşkanı da bu faaliyetlerde Bakanlar Kuruluyla birlikte hareket edecektir.

Şu halde, Başkomutanlığın TBMM'nin manevî varlığından ayrılmaz olduğunun Anayasada belirtilmiş olması, bu anayasal durumun doğru bir formülasyonu olmaktan çok, **tarihi sebeplerden** ileri gelmektedir. Kanaatimizce bu hüküm, birinci Büyük Millet Meclisi döneminin bir hatırasını yansıtmaktadır. Gerçekten, bu dönemin (1921 tarihli) Anayasası, "Türkiye Devleti(nin) Büyük Millet Meclisi tarafından idare" olunacağını (m. 3), öngörmüş olduğu için; ülkenin bütün kaynakları ve bu arada, o olağanüstü dönemin en önemli maddi gücü olan silâhli kuvvetler de doğrudan doğruya Meclisin yönetim ve denetimi altında bulunuyordu. Böyle olunca, Başkomutanlık yetkisi belli bir süre için kendisine devredilen TBMM Başkanı, kaynağını Meclisten alan bir yetkiyi onun adına kullanmak durumunda idi. Bu tarihî gerçek, daha sonraki dönemlerin anayasa koyucularının da yaklaşımını büyük ölçüde belirlemiştir.

Öte yandan, 1982 Anayasası silâhli kuvvetleri herhangi bir kamu hizmeti örgütü olarak değil de, "**Türk milletinin ayrılmaz parçası olan**" (Başlangıç kısmı), özel önem ve değerinde bir kurum olarak gördüğü ve savunma hizmetine katılmayı her vatandaşın **yükümlü** bulunduğu bir "**vatan hizmeti**" (m.72) sayan bir yaklaşımı benimsediği için; onu milletin bütününe temsil eden ve "millî irade"ye dayanan TBMM ile irtibatlandırması, temelindeki yaklaşım ile tutarlıdır. Üstelik bu bakış açısı; "ordu"yu savunma kamu hizmetinin bir aracı olmak yerine, tarihî romantizmden mülhem

yarı mistik bir ulusal değer olarak gören siyasal kültürümüzün de desteğine sahiptir. Bu bakımdan, sözkonusu anayasal hükmün yakın bir gelecekte geçerliliğini yitireceğini düşünmek yanlış olur.

III. SONUÇ

Silâhli kuvvetlerin anayasa düzeni içindeki yerini gözden geçirdiğimiz bu araştırmanın ortaya koyduğu birkaç sonuçtan, önemli gördüğümüz bazılarına tekrar işaret etmekte yarar var. Birinci sonuç, böyle bir araştırmanın ardındaki temel soruyla ilgilidir. Bu, anayasanın silâhli kuvvetlerin sivil siyasî iktidarın emrinde olmasını öngörmüş olduğu hukukî gerçeğidir. Gerçekten de, bütün demokratik ülkelerde olduğu gibi, Türkiye’de de silâhli kuvvetler hükümetin yönetim ve denetimi altında görev yapar. Silâhli kuvvetlerin komutanı olan Genelkurmay Başkanı, görev ve yetkilerinden dolayı, Bakanlar Kurulunun başkanı olan Başbakana karşı sorumlu tutulmuştur. Bu genel statünün doğal bir sonucu, millî güvenlik ve millî savunmayla ilgili olarak silâhli kuvvetlere anayasa ve kanunlarla verilmiş olan görevlerin yerine getirilmesinde askerî otoritelerin re’sen (yani, sivil makamlardan emir almadan) hareket edemeyeceğidir. Bu konularda silâhli kuvvetlerin görevlendirilmesinde izlenecek usul ve yetki kuralları Anayasa’nın çeşitli hükümlerinde gösterilmiş bulunmaktadır. Silâhli kuvvetler sadece, yurt savunmasına hazırlanmak için “harp sanatını öğrenmek ve öğretmek” görevini kendi inisiyatifi ile yürütebilir.

Silâhli kuvvetlerin **sivil kontrolü** ilkesi Türk Anayasasınca da kabul edilmiş olmakla beraber, bu ilkenin düzenleniş biçiminin **ilginçliği** de gözlerden kaçmamaktadır. Gerçekten de, bu ilkenin tam anlamıyla uygulanabilmesi için silâhli kuvvetler komutanının doğrudan doğruya Millî Savunma Bakanlığına bağlanması gerekirken, Anayasa böyle bir bağlanmayı açık ve dolaysız bir biçimde öngörmüş değildir. Başka bir ifadeyle, Anayasanın ilgili 117. maddesinin ilk bakışta verdiği izlenim, Genelkurmay Başkanının Başbakandan başka bir makamla irtibatlandırılmayacağı biçimindedir. Kanaatimizce, silâhli kuvvetler komutanının Başbakana karşı “sorumlu” kılınmış olması, onun bir bakanlığa bağlanamayacağı anlamına gelmez. Genelkurmay Başkanlığı Millî Savunma Bakanlığına bir kanunla bağlandıktan sonra da, Başbakanla arasındaki bu bağlantı devam edebilir. Yani, böyle bir kanunî düzenleme için **anayasa değişikliği** yapılmasına ihtiyaç yoktur. Fakat elbette köklü ve nihai çözüm bir anayasa değişikliğindedir; bu değişiklik yapılarak, silâhli kuvvetlerin tamamen MSB’ye bağlı teknik-idari bir birim haline getirilmesi uygun olur.

Bununla bağlantılı başka bir nokta da, **devlet protokolünde** Genelkurmay Başkanının yeriyile ilgilidir. Daha önce de işaret ettiğimiz gibi, pro-

tokol sıralamasında bakanların Genelkurmay Başkanından sonra gelmesi, dayanağını Anayasanın 118. maddesinden alıyor görünmektedir. Bu durumun, yukarıda işaret ettiğimiz değişiklikler çerçevesinde giderilerek, demokratik devletin görüntüsüne uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

İkinci işaret edilmesi gereken nokta, **Millî Güvenlik Kurulunun** anayasa düzeni içindeki garip konumudur. Bize göre, hükûmete yardımcı bir danışma organı olarak görev yapması düşünüldüğüne göre, bu kuruluşun da —aynen Danıştay ve DPT gibi— hükümetin dışında ve uzmanlardan oluşan teknik bir kurul olarak düzenlenmesi ve kesinlikle ikinci bir hükümet izlenimi vermeyecek bir işleyişe kavuşturulması gerekirdi. Hükümetin millî güvenlik siyasetinin MGK'da oluşturulduğu gibi bir görüntü yaratmayacak böyle bir teknik kurulda, askerlerden başka uzmanların da, özellikle millî güvenlik ve strateji konularıyla ilgili akademisyen ve diğer araştırmacıların da yer alması uygun olur.

Son olarak Yüksek Askerî Şûra'nın kararlarının **yargı denetimi** dışında bırakılmış olmasının sakıncasına işaret etmeliyiz. Bu kuruluş —açıkladığımız gibi— silâhlı kuvvetler personel hukukuyla ilgili çok önemli kararlar almakta ve bazı hallerde de yargı denetiminden kaçırılmak istenen meslekten çıkarma işlemleri Şûra'ya yaptırılmaktadır. Bu anayasal yargı bağışıklığının gerekçesini anlamak kolay değildir. Askerî idarî işlemlerin genel idarî yargı mercilerince değerlendirilmesinin uygun olmayacağı düşünülmüş olsa bile, bizzat Anayasa bunun çözümünü getirerek, askerî-idarî uyumsuzlukların görülmesi için Askerî Yüksek İdare Mahkemesi kurumunu öngörmüştür (m. 157). Bu bakımdan, Yüksek Askerî Şûra'nın işlemlerinin yargı denetimine tabi tutulmasından “çekinmeye” gerek yoktur. Bu sorunun da köklü çözümü, Anayasanın 125. maddesinin 2. fıkrasının değiştirilmesidir. Fakat, sadece TSK Personel Kanununun, bazı subay ve astsubayların “emekli edilmesi” kararının Şûra'ya aldırılmasına imkân veren hükümleri değiştirilerek de bazı haksızlıkların önlenmesi mümkündür.