

TÜRKİYE’DE ASKER-SİVİL İLİŞKİLERİNİN DENGEYE ULAŞMASI İÇİN ZAMAN GEREKSİNİMİ

*Yrd. Doç. Dr. Mahmut AKPINAR **

Özet

Türkiye’de sivil yönetimin asker üzerindeki kontrolü için 2000’li yıllarda önemli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Özellikle Milli Güvenlik Kurulu üzerinde yapılan değişiklikler bu kurulun etkisini azaltarak sivilleşmesi yönünde değişmesine katkıda bulunmuştur. Ancak bu düzenlemelere rağmen askerlerin siyasete müdahaleleri devam etmektedir. Özellikle 2007 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde etkisini gösteren bu hareketlilik, sonrasında da güncel konularda görüş bildirme suretinde siyasete dâhil olma şeklinde devam etmiştir. Bu çalışma askerler üzerinde sivil kontrolünün sağlanması için kültürel değişimin gerektiği, bu değişiminse zamanla gerçekleşeceği üzerinde durmaktadır. Kültürel değişimin sağlanması ve sivil kontrolünün yerleşmesi ise şimdiye kadar sivilleşme adına atılan yasal adımlardan geri dönülmemesi, bunların uygulanmasında titizlik gösterilmesi ve caydırıcılık sağlayacak yeni düzenlemelere gidilmesi ile mümkün olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Ordu, Sivil, Milli Güvenlik Kurulu, Demokrasi, Sivilleşme

NEED TO TIME TO REACH BALANCE ABOUT RELATIONSHIPS OF MILITARY AND CIVIL SIDES IN TURKEY

Abstract

In Turkey there have been vital regulations in order to secure the civilian control over the military since 2000s. Especially the reforms about the National Security Council, decreased its influence over the elected bodies and converted it to a more civilian institution. Nonetheless, military influence on the politics continues. The military influence was revealed more clearly in 2007 Presidential Elections and signaled itself through the statements from the military about political matters. This study mentions necessity of a cultural change in the military for an effective civilian control over military and its time consuming nature. In order to achieve such cultural change it is necessary not to retreat from the reforms and ensure their

* Turgut Özal Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü.

implementation and increase dissuasiveness those not abide by the law consistently.

Key Words: Military, Civil, National Security Council, Democracy, Civilizasyon

1.Giriş

Türkiye’de askeri bürokrasinin yönetimdeki konumu kendine özgü bir yapıya sahiptir. Bu yapı Batılı demokrasilerde olduğu gibi askerin mutlak bir şekilde sivil otoritenin kontrolünde olduğu bir yapıyı yansıtmaz. Ancak aynı yapı Latin Amerika’da olduğu gibi askerlerin yönetime geldiği ve yerleşerek ayrılmadığı bir özellik de göstermemektedir.¹ Türkiye’de asker-sivil ilişkileri demokratik devletlerin standartlarına uymamakla birlikte yapılan müdahaleler sonrasında parlamenter seçimlerin yapılarak askerlerin “hızlıca barakalarına geri döndüğü” görülmektedir.² Bu açıdan fiziki olarak yönetimde kalarak kalıcı askeri diktatörlüklerin kurulduğu söylenemez.

Ancak bu durum askeri bürokrasinin müdahalesinden arî sivil bir yönetimin söz konusu olduğu şeklinde yorumlanmamalıdır. Zira Türkiye’de askeri müdahaleler sonrasında yapılan düzenlemeler ve anayasal değişiklikler yoluyla askeri bürokrasinin müdahalesine ve siyasete yön vermelerine dair açık kapılar bırakılmıştır.³ Buna göre 1960, 1971 ve 1980 müdahaleleri sonrasında yapılan değişiklikler ile bu müdahalelerin cereyan edilebileceği “siyaset dışında bir alan” oluşturulmuştur.⁴ Örneğin 28 Şubat post-modern darbesi sonrasında hazırlanan bazı düzenlemeler⁵ anayasaya aykırı olmalarına rağmen uygulamaya konulmuş ve askeri vesayetın dayanak noktalarından birisi olarak kullanılmıştır. Bu durumda askeri vesayetın siyasete erişim kanallarının darbe sonrasında oluşturulan başta anayasalar olmak üzere diğer yasal düzenlemeler sayesinde ortaya çıktığı ifade edilebilir.

Öte yandan siyaset üzerinde askeri etkinin artmasıyla birlikte askeri kurumların üzerindeki hesap verilebilirlik ve sivil kontrol olanakları da sınırlanmıştır. Bu durumda da askeri uygulamalar ve faaliyetlerin büyük bir kısmı sadece askerin yönetiminde ve kontrolünde herhangi bir denetim ve hesap verebilirlik mekanizması olmadan yerine getirilmekteydi. Buna göre savunma bütçelerinin asker tarafından belirlendiği, askeri terfi ve atamaların yine askeri bürokrasi tarafından gerçekleştirildiği, yargılamanın askeri yargı organları ile ayrı bir şekilde gerçekleştiği bir yapı oluşmuştur.⁶ Yine askeri kurumlar kendi ticari şirketlerini kurmak suretiyle bütçe dışında da kaynaklara sahip olmuş ve bu yapılanma sayesinde ekonomi üzerinde de etkili olma fırsatını yakalamışlardır.⁷

Bu noktada yakın zamana kadar Türkiye’de siyaset üzerinde askeri vesayetın varlığı ve etkilerinin ağırlık kazanmış olması bir yana günümüzde asker-sivil ilişkilerinin şekillenmesinde AB uyum sürecinin yoğun bir şekilde hissedildiği görülmektedir. Buna rağmen Türkiye’nin yaşanan süreçte asker-sivil ilişkileri konusunda Türkiye’nin Batılı standartların gerisinde kaldığı açık bir şekilde gözlemlenmektedir. Ancak son dönemde atılan adımlarla bir mesafe kat edildiği gerçeği de yadsınamaz bir gerçekliktir. Özellikle Avrupa Birliği müzakere tarihi alınmasıyla birlikte asker sivil dengesinin oluşması bakımından yapılan düzenlemeler hız kazanmıştır. Bu düzenlemelerin en önemlilerinden birisi Milli Güvenlik Kurulu’nun (MGK) konumu ve yapısı ile ilgili değişiklikler ve hesap verilebilirlik üzerinde ortaya konulan düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler askeri müdahaleler sonrasında yapılan değişiklikleri yasal olarak geri döndürme yolundadır.⁸ Devlet bütçesi hakkında halkın bilgiye, güvenilir ve zamanında erişiminin bulunmayışı ciddi yönetim sorunlarına neden olmaktadır. Buna göre gizli hesaplar, bütçe dışı faaliyetler ve etkin bir dış denetimin olmaması yolsuzluğu kolaylaştırmaktadır. Bu nedenle, toplumun çoğu kesimi bütçeler üzerinde etkili denetimlerin yapılması, saydamlığın ve güvenilirliğin sağlanması ve tüm bütçe süreçlerinin toplumun talepleri doğrultusunda gerçekleşmesini talep etmektedirler.² Bu noktada askeri bürokrasinin ve bunun ortaya çıkardığı dokunulmazlık alanlarının demokratik bir rehabilitasyona tabi tutularak demokratik sistem bakımından normalleştirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte hem 7. Uyum Paketi ile hem de sonrasında yapılan düzenlemeler Türkiye’de asker-sivil ilişkilerini olması gereken noktaya getirebilmiş değildir. Askerin hala siyaset üzerinde etkili olduğu ve yapılan düzenlemeler öncesindeki faaliyetlerini büyük oranda sürdürdüğü görülmüştür. Bu çalışmada Türkiye’de sivil-asker ilişkileri konusunda yapılan düzenlemelere rağmen askerin siyaset üzerindeki etkinliğinin hala devam edip etmediği tartışılacaktır. Bu noktada yapılan düzenlemelere uyulmasını denetleme ve bu konuda yaptırımların yer almaması baskın kurumsal kültürün devamını sağlamaktadır. Başarılı sivil yönetimlerin iş başına gelmesi ve hesap verilebilirlik fikrini destekleyen Ergenekon davası, sürece pozitif etkide bulunmuştur. Ancak Türkiye’de sivil-asker ilişkilerinin tam demokratik ülkelerin seviyesine ulaşması zaman alacaktır.

2. Anayasal Düzenlemelerle Genişleyen ve Daralan Askeri Etki Alanı

Tarihte çoğu Türk devleti askeri başarıları ile yükselmiş ve askeri yenilgiler ile de yok olmuşlardır.¹⁰ Bu nedenle ülkemizde askeri bürokrasi uzun ve köklü bir geçmişe sahip olup¹¹ orduya verilen önem her zaman üst seviyelerde olmuştur. Bununla birlikte bu önemin istismlara neden

olmayarak demokrasiyi ve halkın iradesini zedeler özellikte olmaması gerekmektedir. Buna göre askeri vesayet kaldırılması ve usulüne uygun şekilde gerekli şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının oluşturulması orduya verilen önemi azaltmayacağı gibi halkın orduya olan güvenini daha da arttıracak ve demokrasi hızla gelişimine devam edecektir. Oysa geçmişte askeri müdahaleler sonrasında yapılan düzenlemeler askerin yetki alanlarını genişleten ve etki mekanizmalarını yerleşik hale getirerek, askeri vesayet kurumsal bir işleve kavuşturulmuştur. Türk siyasi yaşamında askeri bürokrasinin siyasetten ayrı olarak ortaya çıkışı Atatürk dönemine dayanmaktadır. Buna göre Atatürk'ün 1923 yılında askerlik yapanların siyasete karışmamaları gerektiğine dair talimatından sonra Mareşal Fevzi Çakmak dışında İsmet İnönü, Kazım Karabekir, Rauf Orbay ve Ali Fuat Cebesoy gibi tüm komutanlar askerlik görevlerinden istifa edip siyasete girmişlerdir.¹² Atatürk'ün bu talimatı daha sonra kendisini 22.05.1930 tarih ve 1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu'nun 148'inci maddesinde göstermektedir. Atatürk döneminde demokrasi lehine kat edilen bu aşama daha sonralarda ihtilallerle büyük sekteye uğramış ve askeri vesayet daha da etkin hale gelmiştir. Örneğin 1960 darbesi sonrasında kaleme alınan 1961 Anayasası ile ilk defa askerlerin görüşlerini ifade edebilecekleri bir platform yani Milli Güvenlik Kurulu oluşturuldu. Milli Güvenlik Kurulu üst düzey askerler ile bakanlardan oluşmaktadır. İlk kurulduğu zaman kurulun sivil üyelerinin sayısı askerlerden fazlayken 1973'te yapılan değişiklikler ile birlikte bu durum asker üyeler lehine değiştirilerek kurulun yetkileri genişletildi. Yine bu düzenlemeler çerçevesinde MGK artık hükümete tavsiyede bulunabilen bir kuruluş haline geldi.¹³

Diğer yandan 1980 darbesinden sonra düzenlenen 1982 Anayasası'nda etkinliği daha fazla arttırılan bir MGK söz konusudur. Bu çerçevede kuruldaki asker sayısı sivillerin sayısını geçmiş ve kurulun önerileri Bakanlar Kurulu tarafından öncelik verilecek tavsiye kararlara dönüşmüştür. Bu noktada her ne kadar bu kararlar tavsiye niteliğinde gibi görünse de pratikte bağlayıcı bir nitelik taşımaktaydı.¹⁴ Bunun yanı sıra yine bu dönemde siyasetçilerin hareket alanını daraltacak nitelikte bir Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuş ve bu makamın yüksek mahkeme üyelerinin tümünü atama hakkına sahip olmasıyla yargı bağımsızlığı tarafsızlığı konusunda tartışmalar yaşanmaya başlamıştır. Öte yandan askeri harcamalar Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetiminden muaf tutulmaktaydı. Yüksek Askeri Şura kararları da yargı denetimine kapalıydı. Ayrıca MGK sekreterinin askerlerden seçilmesi kararlaştırılmış ve yürütme konusunda büyük yetkilerle donatılmıştı.¹⁵ Bu durumda seçilmişler üzerinde ciddi bir vesayete neden olmaktaydı. Yine yapılan düzenlemeler anayasal

değişikliklerle sınırlı olmayıp daha alt seviyedeki yasal düzenlemelerde askeri vesayeti teşvik edici bir özellikteydi. Bu noktada 28 Şubat döneminde de askere asayişe yardım etme çerçevesinde sivil bürokrasinin üzerinde ve istediği zaman müdahale edebileceği bir düzenlemeyi oluşturan EMASYA protokolü imzalanmıştır.¹⁶ Zira bu sayede taşrada da sivil yönetim kontrol altına alınmaktaydı. Taşradaki EMASYA komutanına geniş yetkiler veren bu protokol askerlerin etki alanını genişleterek uygulamalara yasal dayanak oluşturmaktaydı.

Ancak 1990’lı yılların sonundan itibaren yetki alanı bakımından askeri bürokrasi lehine olan bu genişleme gerilemeye başlamıştır. Bunda Avrupa Birliği’ne uyum çerçevesinde sivil-asker ilişkilerini etkileyecek önemli değişiklikler yapılmış olmasının önemi büyüktür. Buna göre 2001 yılında yapılan değişiklikler çerçevesinde, MGK’nın tavsiyelerine Bakanlar Kurulu tarafından öncelik verilmesi uygulamasına son verilmiştir. Ayrıca MGK’daki sivillerin sayısı da artırılmıştır. Temmuz 2003’te TBMM tarafından kabul edilen 7. Uyum Paketi daha büyük değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede MGK tekrar danışma kurulu haline dönüştürülmüş ve ayda bir yapılan toplantılar iki ayda bir yapılmak suretiyle seyrekleştirilmiştir. MGK Genel Sekreterliğine sivil bürokratların seçilmesinin önü açılmış ve yetkilerinde sınırlamaya gidilmiştir.

MGK’nın Yüksek Öğrenim Kurumu (YÖK) ve Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) gibi kritik kuruluşlarla olan bağlantısı da kesilmiştir. Ayrıca askeri bütçe, Sayıştay tarafından denetime açılmıştır. Sonra Askeri Mahkemelerin Kuruluşu ve Yargılama Usulü Hakkında Kanun’da yapılan bir değişiklik ile barış zamanlarında sivillerin askeri mahkemelerde yargılanması engellenmiştir.

Bu düzenlemeler yasal çerçeve bakımından ciddi bir etki daralması anlamına gelmektedir. Bu noktada askerin bu düzenlemeleri bloke edecek bir adımda bulunmayışı kurumsal yaklaşım çerçevesinde açıklanmaya çalışılmıştır. Buna göre Batılılaşma ve Batı’ya entegre olmayı destekleyen askerler AB ‘ye uyum çalışmaları karşısında sessiz kalmıştır.¹⁷ Bu noktada bütün askerler Avrupa Birliği konusunda aynı düşünmemekle birlikte¹⁸ Avrupa Birliği’ne karşı çıkanlar kendi başına hareket etmemiş ve dolayısıyla değişikliklere karşı ciddi bir direnç göstermemişlerdir.

3.Yasal Düzenlemelerin Etkisinin Sınırlılığı

Yapılan son yasal düzenlemeler çerçevesinde askerin yasal yetki alanı resmi olarak daralmıştır. Ancak bu düzenlemeler henüz askerin siyaset üzerindeki etkisini ortadan kaldırmadığı gibi hesap verilebilirliğini de sağlayacak seviyede değildir. Üstelik düzenlemelerin bazılarında geri adım

atılmıştır. Örneğin; yukarıda da bahsi geçtiği üzere 2003 yılında Sayıştay denetimi öngörülürken bu düzenlemenin devamı gelmemiştir. Hatta Nisan 2010'da Sayıştay Kanunu ile ilgili düzenlemelerde asker Sayıştay denetimi dışında kalmıştır.¹⁹Bu noktada siyasi irade askerlere yönelik düzenlemeler konusunda net ve kesin bir yaklaşım içerisinde olamamıştır. Reformların devamı gelmemiş geri dönüşlere açık kapı bırakılmıştır.

Bununla birlikte bugüne kadar yapılan düzenlemelerin mevcut denklemi ne kadar değiştirebildiği tartışmalıdır. MGK'nın yapısında yapılan değişikliklere rağmen askerin Kurul'da hala etkili olabildiği söylenebilir. MGK'da asker sayısının azalmasının çok önemli bir değişikliği beraberinde getirmediği ve askerlerin söylemek istediklerini yine güçlü bir şekilde söyleyerek bu konularda etkili oldukları vurgulanmaktadır.²⁰Zaten MGK'da oy çokluğuna göre karar alınmamaktadır. Buna göre Kurul'da görüşülen konu hakkında yaklaşımlar ifade edilmekte ve sonrasında ortak bir yaklaşım belirlenmektedir. Bu noktada asker üyelerin baskın bir şekilde etkin olabilmeleri ve askeri vesayetin bir örneğini daha gösterebilmeleri mümkündür.

Benzeri bir durum EMASYA konusunda da yaşanmıştır. Şubat 2010'da bu protokolün kaldırılmasına rağmen askerlerin hala sivil mülki amirlerin üzerinde hareket ettikleri ve bu protokol çerçevesinde faaliyetlerini sürdürdükleri ileri sürülmektedir.²¹ Dolayısıyla genel olarak yapısal değişikliklere rağmen pratikte büyük bir değişiklik gözlenmemektedir.

Örneğin yapılan değişiklikler 2007 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimlerine askerlerin dâhil olmasını engelleyememiştir. Seçimlerde yaşanan "367 Krizi" askeri bir müdahaleye sahne olmuş ve bilindiği üzere "e-muhtıra" yayınlanmasına neden olmuştur. "e-muhtıra" krizinin siviller lehine sonuçlanması bu olayın asker-sivil ilişkilerinde askeri vesayetin gerilemeye başladığı şeklinde yorumlanmaktadır.²²

Ancak bu geri çekilme gerekli gördüğü zaman askerin açıklama yapmasına engel olmamıştır. Buna göre o günlerde yaşanan iki dillilik tartışmalarına asker de katılmış ve 17 Aralık 2010 tarihinde yapılan basın açıklamasında tartışmaların "'Dilimiz" üzerinde kamuoyunun gündeminde yer alan birtakım tartışmaların, cumhuriyetimizin temel kuruluş felsefesini kökten değiştirecek bir noktaya doğru hızla götürülmeye çalışıldığı endişeyle izlenmektedir" şeklinde bir görüş belirtilmiştir.²³Ancak sivil siyaset askerin konuşması hakkında sessiz kalmamış Genelkurmay'ın siyaseti denetlemek gibi bir görevinin bulunmadığı şeklinde açıklamalar yapılmıştır.²⁴Bu noktada Askeri bürokrasideki bu gerileme ve sessizlik "geri çekilme" değil alışılageldiğimiz siyasal faaliyetlerini "askıya alma" taktiği şeklinde

yorumlanmıştır.²⁵ Dolayısıyla askerin siyasete müdahale etme yaklaşımı hala devam etmektedir. Bu noktada askeri bürokrasinin etkisini demokratik standartlara çekecek etkin bir mekanizmanın oluşturulması mevcut anayasa çerçevesinde mümkün gözükmemektedir. Buna göre “Bu durumun değişmesi için uzun vadede kültürel bir değişimin yaşanması ve yeni, sivil bir bürokrasi kadrosunun güvenlik konularında yetkinlik sahibi olmaları gerekmektedir.”²⁶ Askeri vesayet ve etki alanı 1924, 1961 ve 1982 tarihli Anayasalarımızda çeşitli düzenlemelere konu olmuş ve bu düzenlemelerin çeşitli yasa ve yönetmeliklere farklı görünümüne olmuştur. Bu noktada her ne kadar son yıllarda askeri vesayetin demokratik standartlara yani olması gereken noktaya çekilmesinde önemli adımlar atılmış olduğu görülse de uygulamada genellikle bu düzenlemelerin gerisinde kaldığına şahit olunmaktadır.

4.Askerin Kurumsal Kültürü

Askerlik kurumunun Türkiye’deki konumu çok güçlü temellere dayanmaktadır. Buna göre hukuk sistemimizdeki askeri iş ve işlemler ile askeri bürokrasiye tanınan istisna ve muafiyetleri tam olarak kavrayabilmek Türk devlet geleneğinde ve Türk bürokrasisinde askeri bürokrasinin yerinin iyi anlaşılabilmesine bağlıdır.²⁷ Bu noktada askeri bürokratlar savaş meydanlarından meclis kürsülerine kadar devletin çoğu kademesinde önemli görevler yerine getirmişler.²⁸ Gerçekten de Cumhuriyetimizi kuran kadro Osmanlı’nın son döneminde Harbiye Mektebinde yetişen genç subaylardır.²⁹ Bu nedenle askerin kurumsal kültürünün köklü ve etkin olduğu bir geçektir. Bununla birlikte kurumsal kültür yazılı metinlerin ötesinde o kurumun olaylara ve dış dünyaya bakış açısını belirler. Kurum içi eğitim mekanizmaları sayesinde sonraki üyelere aktarılan bu kültürün değiştirilmesi oldukça güçtür. Dolayısıyla yapılan değişiklikler kurumsal kültüre mal edildikçe yerleşecek ve genel uygulamalara dönüşecektir. Bu nedenle de değişim ani değişikliklerle değil zamanla gerçekleşecektir.

Öte yandan Türkiye’deki askeri kurumsal kültürün pratik uygulamalara büyük bir etkisi bulunmaktadır. Buna göre askeri bürokratlar, kendilerini Batılı meslektaşlarına göre farklı konumlandırmakta ve ülkenin çıkarlarının temel koruyucusu olarak görmektedir.³⁰ Burada dikkat edilmesi gereken nokta askerin koruyuculuk rolü altında laikliğe öncelik verirken demokrasiyi ikincil bir konuma düşürmesidir.³¹ Bu noktada şüphesiz ki laiklik korunması gereken temel bir anayasal ilkedir. Ancak demokrasi de en az laiklik kadar önemli bir değer olup bunlar arasında bir derecelendirme yapmak mümkün değildir. Yine laikliğin savunuculuğunun yapılması adına müdahaleci ve baskıcı bir yaklaşım izlenmesi demokrasiyle bağdaşmamaktadır. Bugün

gelenen noktada halkın genelinde hâkim olan kanaat zaten laikliğin temel bir anayasal değer olarak görüldüğüdür. Bu noktada ülkenin temel değerlerine yönelen her türlü yasa dışı eylemlerle yasal olarak mücadele edilmekte ve gereken cezalar öngörülmektedir. Bu şekilde askeri bürokrasinin laikliğin korunması adına siyasi alana yönelik müdahaleci girişimleri gerçekçi bulunmayacaktır. Bu konuda değinilmesi gereken bir diğer nokta askeri kurumların sivil siyasetçilere karşı duyduğu güvensizliktir. Bu çerçevede ülkedeki sivil siyaset yozlaşmış ve tamamen kendi çıkarlarını takip eden bir konuma yerleştirilmiştir. Bu durum ülkenin kuruluşu esnasında siyasilerin ülkeyi parçalamaya götüren başarısızlığına karşın askerin ülkeyi düşman işgalinden kurtarma başarısını göstermesi şeklinde tarihsel nedenlere dayandırılmaktadır.³²

Bu yaklaşım kurumsal kültür ve eğitimle sonraki nesil askerlere iletilmektedir. Nitekim askeri bürokratlar kendi konumlarını “Biz rejim ordusuyuz. Bu vatani korumak ve kollamakla görevliyiz” şeklinde belirtirken; siyasetçilerle ilgili olarak “Çıkarları için aldatılabilirler. Yalan söyleyebilirler” şeklinde bir kanaate sahiptirler.³³ Bu nedenle de Türkiye’de asker ülkenin tek güvenilir koruyucusu olma gibi kritik bir rolden yola çıkarak kendisini kanunların ve yasaların üzerinde konumlandırma eğilimindedir.³⁴ Türkiye’nin güvenlik açısından kritik bir coğrafyada olması ise bu söylemi güçlendirmektedir. Bu açıdan Siyasal İslam ve Kürt ayrılıkçı terörü de güvenlik endişeleri kaynağı olarak askerin siyasete müdahale etmesine gerekçe oluşturmaktadır.

Aslında Türkiye’deki siyasetçilerin pek başarılı bir profile sahip olmamaları ise bu yaklaşımları pekiştirmiştir. Bu durum askerin Batılı demokrasilerde olduğu gibi siyaset dışı bir yapıda olmaları yerine siyaset üstü bir yaklaşım içerisinde olmalarını beraberinde getirmektedir.³⁵ Bu durumda askerler gerekli gördükleri zaman kendi yaklaşımlarına yakın partilerin desteğini alarak siyasete müdahale edebilmişlerdir. Siyasi parti liderleri ise partilerinin çıkarları ve hatta kişisel çıkarları için askerin siyasete müdahalesine göz yummuş ve dışlamak yerine genellikle çağırma konumunda olmuşlardır.³⁶

Askerin bu kurumsal dünya görüşü (Weltanschauung) değişmediği sürece yasal düzenlemeler yetersiz kalacaktır. Dolayısıyla yapılan düzenlemeler kurumsal kültüre mal edilecek bir süreyi gerektirmektedir. Ancak bu süre esnasında yapılan reformların devam etmesi ve geriye dönmemesi gerekmektedir. Bu konuda sivil yönetimlerin ülkeyi başarılı bir şekilde yönetmeleri bakış açısının değişmesinde etkili olabilir. Ayrıca hükümetlerin konu ile ilgili ilkeli tutum göstermeleri uzun vadede olsa bile karşılığını bulma potansiyeli taşımaktadır. Çünkü Türkiye’de siyasi

otoritenin ekonomiyi başarılı bir şekilde yönettiği dönemlerde askerin etkisi azalmakta ve hatta kamuoyunda askerin rolünün eleştirilmeye başladığı görülmektedir.³⁷ Son dönemde bu konuda başarılı olan sivil siyasetin de bu potansiyele sahip olduğu söylenebilir. Üstelik Ergenekon davası da sivil yönetimi askere karşı cesaretlendirmiştir.³⁸

5.Sonuç

Türkiye’de asker sivil ilişkilerinde askerlerin ağır basmasının uzun bir yapısal ve kültürel geçmişi vardır. Sivil yönetimlerin askeri müdahalelerle kesilmesi sonrasında yapılan yasal düzenlemeler ise askerlerin etkinliklerini artırdığı çerçeveyi genişleterek etkin mekanizmaları uygulamaya koymalarına fırsat tanımıştır. Özellikle 1980 darbesi sonrasında düzenlenen anayasa güçlü vesayet ekseninin oluşmasının alt yapısını oluşturmuştur.

Türkiye’nin Avrupa Birliği yolunda yaptığı reformlar ise bu yapısal dönüşümü geri çevirme yolunda önemli bir mesafe kat edilmesini sağlamıştır. 1999 Helsinki Zirvesi’nde Türkiye’nin aday ülke olarak ilan edilmesi bu tarihten sonra yapılan demokratik reformları hızlandırmıştır. Bu reformların asker-sivil ilişkileri ile ilgili kısmı ise önemli değişiklikler getirmesine rağmen askerlerin büyük bir direnci ile karşılaşmamıştır.

Askeri bürokratik uygulamalar ve güvenlik konularına ilişkin ayrıcalıklar, özellikle son dönemde güvenlik algılamalarındaki değişim, demokrasi ve parlamenter sistemin ülkemizde gelişmesi gibi iç faktörler ile Soğuk Savaş’ın sona ermesi, Avrupa Birliği süreci ve küreselleşme gibi dış faktörler nedeniyle daha farklı ele alınmaya başlanmıştır.³⁹

Ancak bu düzenlemeler askerin tamamen siyaset dışına çıkarılmasını beraberinde getirmemiştir. Askerler kendi kurumsal kültürleri çerçevesinde hâlihazırdaki faaliyetlerini ve etkilerini sürdürme eğilimi içerisinde olmuşlardır. Bu çerçevede 2007’de e-muhtıra vermekten, sonrasında ise politik tartışmalara dâhil olmaktan geri durmamışlardır. Bu nokta da kültürel değişimin henüz gerçekleşmemesinden kaynaklanmaktadır.

Bu kültürel dönüşümün yaşanması için ise şimdiye kadar yapılan düzenlemelerde geriye dönme yaşanmaması ve sivillerin kontrolü ile ilgili adımların istikrarlı bir şekilde atılmaya devam edilmesi gerekmektedir. Askerlerin hesap verebilirliğiyle ilgili yasal düzenlemeler ile birlikte bu yasaların uygulamaya yansımaları da kontrol edilmek durumundadır. Bu noktada caydırıcılığın olmaması askerlerin şimdiye kadar oluşturdukları miras üzerinden yasal çerçeveye ihtiyaç duymaksızın etkilerini sürdürmelerini beraberinde getirebilir. Askeri vesayetin kırılmasında en önemli adım usulü dairesince askeri kurumların denetimi ve hesap verebilirliğinden geçmektedir. Buna göre günümüzde hesap verebilirlik

ilkesinin etkin bir şekilde yürütülmesinin sağlanmasının ardından, bağımsız incelemeyi ve takibatı mümkün kılacak bir hukuki çerçeve ve etkili hesap verebilirlik düzenlemelerine ihtiyaç vardır.⁴⁰ Sonuç itibari ile tüm bu olumlu gelişmelere rağmen dönüşüm zaman alacaktır.

KAYNAKÇA

Arslan, Ali, Türkiye'nin Modernleşme Sürecinde Atatürk, Türk Ordusu ve Türk Askeri Elitleri, Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, Yıl:1, S.1. 2004.

Altındal, Hasan, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi Adına Sayıştay Tarafından Denetimi: Değişen Anayasa ve Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Bir Değerlendirme, Sayıştay Dergisi, S. 79, 2010.

Çevik, Hüseyin, Göksu, Turgut (Ed.) *Türkiye 'de Devlet Toplum ve Polis*, Seçkin, Ankara, 2002.

Özbudun, Ergun, "Turkey: How Far from Consolidation", *Journal of Democracy*, Volume 7, Number 3, July 1997.

Diamond, Larry, Plattner, Marc F. (ed.) *Civil-Military Relations and Democracy*, London, 1996.

Özbudun, Ergun ve Gençkaya, Ömer Faruk, *Democratization and The Politics of Constitution-Making in Turkey*, (Central European University Press: Budapeşte, 2010).

Aydınlı, Ersel, "A Paradigmatic Shift for the Turkish Generals and an End to the Coup Era in Turkey", *The Middle East Journal*, Volume 63, Number 4, Sonbahar 2009.

Demir, Fırat, "Militarization of the Market and Rent-Seeking Coalitions in Turkey", *Development and Change* 36(4): 667–690 (2005).

Friedman, Joel Budget Transparency: Assessments By Civil Society in Africa, Global Corruption Report 2004-Transparency International, Pluto Press, London, 2004.

Gareth Jenkins, "Continuity and Change: Prospects for Civil-Military Relations in Turkey", *International Affairs*, 83:2,2007.

Özdal, Habibe, Osman Bahadır Dinçer, Mehmet Yeğin, (ed.) Erhan, Çağrı Mülakatlarla Türk Dış Politikası, USAK Yayınları, Ankara, 2009.

Linda Michaud Emin, "The Restructuring of the Military High Command in the Seventh Harmonizing Package and Its Ramifications for Civil Military Relations in Turkey", *Turkish Studies*, Vol. 8, No. 1, Mart 2007.

Birand, Mehmet Ali, *Emret Komutanım*, (Milliyet Yayınları: İstanbul, 1986).

Heper, Metin, “Consolidating Turkish Democracy”, *Journal of Democracy*, Volume 3, Number 2, April 1992.

Heper, Metin, “The European Union, the Turkish Military and Democracy”, *South European Society & Politics*, Vol. 10, No. 1, April 2005.

Palmer, Alan, *Bir Çöküşün Yeni Tarihi: Osmanlı İmparatorluğunun Son 300 Yılı*, İstanbul, 2008.

Selochan, Viberto, Lawson, Stephanie, *The Military and Democracy in Asia and the Pacific*, Canberra, 2004.

Demirel, Tanel, “Soldiers and Civilians: The Dilemma of Turkish Democracy”, *Middle Eastern Studies*, Vol. 4, No.1, Ocak 2004.

Cizre, Ümit, “Disentangling the Threads of Civil- Military Relations in Turkey: Promises and Perils”, *Mediterranean Quarterly*, Vol. 22, No. 2, Spring 2011.

Ümit Cizre, “The Anatomy of the Turkish Military Autonomy”, *Comparative Politics*, Vol.29, No.2 (Jan., 1997)

Hale, William ve Özbudun, Ergun, *Islamism, Democracy and Liberalism in Turkey*, (Routledge Taylor & Francis Group: New York, 2010)

Sargil, Zeki, “Europeanization as Institutional Change: The Case of the Turkish Military”, *Mediterranean Politics*, Vol. 12, No. 1, Mart 2007, ss.50-51

SON NOTLAR

¹Aynı şekilde Güney Asya’daki pek çok ülkede askeri rejimlerin iktidara el koyduğu ve ülkeyi uzun yıllar yönetimleri altında tuttukları görülmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. May, R.J., Selochan Viberto, Lawson, Stephanie, *The Military and Democracy in Asia and the Pacific*, Canberra, 2004.

²Heper, Metin, “Consolidating Turkish Democracy”, *Journal of Democracy*, Volume 3, Number 2, April 1992, s.106

³Özbudun, Ergun, “Turkey: How Far from Consolidation”, *Journal of Democracy*, Volume 7, Number 3, July 1997, s. 130.

⁴Heper, “Consolidating Turkish Democracy”, s. 108

⁵Bunlardan birisi kamoyunda tartışmalara neden olan EMASYA Protokolüdür.

⁶Cizre, Ümit, “The Anatomy of the Turkish Military Autonomy”, *Comparative Politics*, Vol.29, No.2 (Jan., 1997), ss. 157-162.

⁷Demir, Fırat, “Militaryization of the Market and Rent-Seeking Coalitions in Turkey“, *Development and Change* 36(4): 667–690 (2005). s.677.

⁸07.05.2004 tarih ve 5170 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 160 ıncı maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır. Bununla birlikte TSK harcamalarının Sayıştay tarafından denetiminin önü açılmış olmaktadır. Ancak Sayıştay'ın böyle bir denetim yapmasının önündeki yasal engeller ortadan kaldırılmalıdır. Bu engeller dört farklı yasada görülmektedir. Silahlı Kuvvetler'in Sayıştay tarafından denetimine ilişkin muafiyet veya istisna içeren dört önemli kanun vardır. Bunlar; 1050 sayılı Kanun'un 99 uncu maddesi, 832 sayılı Kanun'un 38 ve Ek-12 inci maddeleri, 211 sayılı TSK İç Hizmet Kanunu'nun 104 üncü maddesi ve 3238 sayılı Savunma Sanayii Müsteşarlığı Kurulması Hakkında Kanun'un 11 inci maddesidir. Sayıştay Kanunu'nda değişikliğe gidilmiş ancak askeri harcamaların denetimi konusunda beklenen düzenleme henüz yapılamamıştır.

⁹Friedman, Joel (2004), *Budget Transparency: Assessments By Civil Society in Africa*, Global Corruption Report 2004-Transparency International, Pluto Press, London, s.330.

¹⁰Palmer, Alan (2008), *Bir Çöküşün Yeni Tarihi: Osmanlı İmparatorluğunun Son 300 Yılı*, İstanbul, s.12-13.

¹¹Arslan, Ali (2004), Türkiye'nin Modernleşme Sürecinde Atatürk, Türk Ordusu ve Türk Askeri Elitleri, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, Yıl:1, S.1, s.13.

¹²Diamond, Larry, Plattner, Marc F. (ed.) (1996), *Civil-Military Relations and Democracy*, London, s.12.

¹³Cizre, “The Anatomy of the Turkish Military Autonomy”, s.157.

¹⁴Özbudun, Ergun ve Gençkaya, Ömer Faruk, *Democratization and The Politics of Constitution-Making in Turkey*, (Central European University Press: Budapeşte, 2010), s.22.

¹⁵Ibid.

¹⁶"Emniyet-Asayiş-Yardımlaşma" ifadelerinin kısaltılmışı olan EMASYA Protokolü İçişleri Bakanlığı ile Genelkurmay Başkanlığı arasında 7 Temmuz 1997'de imzalanmıştır. Buna göre İl İdaresi Kanunu'nda yapılan değişiklik askerin, polisin yeterli olmadığı durumlarda toplumsal olaylara müdahalesine dönük böyle bir düzenlemeyi gerektirmekteydi. Ancak şimdiye kadar içeriği resmi olarak hiç açıklanmayan Protokolün 9'uncu maddesiyle İl İdaresi Kanunu'ndan farklı olarak Valilik talep etmese de askere, kendisi gerekli gördüğü durumlarda toplumsal olaylara el koyma yetkisi verilmekteydi. Yine Protokol şehir merkezleriyle ilgili istihbaratı

askerle paylaşma imkânı da getirmektedir. Bu noktada Protokol’ün 9. maddesi EMASYA komutanlıklarının, mülki amirlerin yardım talebi olmaksızın olaylara müdahale edebilmesine imkân vermesi 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na "şekil, yetki, konu ve maksat" yönlerinden aykırı düşmektedir. Öte yandan Protokolde özel olarak tahsis edilmiş EMASYA birlikleri oluşturulmayıp Türk Silahlı Kuvvetlerinin EMASYA birlikleri olarak ikiz görevli olarak kullanılması öngörülmektedir. Buna göre 20 Kasım 2003’te İstanbul’da Beyoğlu’ndaki İngiliz Konsoloslugu ve Levent’teki HSBC Bankası bombalamalarının ardından EMASYA Protokolü’nün devreye sokulmak istendiği ifade edilmektedir. Zira patlamalardan sonra sivil otoritelerden herhangi bir talep olmamasına rağmen Taksim ve Levent’e askeri birlikler sevk edildiği ileri sürülmektedir. EMASYA Protokolü 2010 yılında Genelkurmay Harekât Başkanı ve İçişleri Bakanı Müsteşarı’nca atılan imzalarla ortadan kaldırılmıştır. EMASYA Nedir? www.ntvmsnbc.com/id/25053516/ ; EMASYA Protokolü Nedir? www.trtdari.com/Haber/HaberDetay.aspx?HaberKodu=4429361b-1a17-48c5-9f0d-9e74b5f6e69f Erişim Tarihi 22.07.2011.

¹⁷Sarıgil, Zeki, “Europeanization as Institutional Change: The Case of the Turkish Military”, *Mediterranean Politics*, Vol. 12, No. 1, Mart 2007, ss. 50-51.

¹⁸Heper, Metin, “The European Union, the Turkish Military and Democracy”, *South European Society & Politics*, Vol. 10, No. 1, April 2005, ss. 38-42.

¹⁹“TSK, Sayıştay Denetimi Dışında Kaldı”, *Sabah Gazetesi*, 9 Nisan 2010.

²⁰Jenkin, Gareth s, “Continuity and Change: Prospects for Civil-Military Relations in Turkey”, *International Affairs*, 83:2,2007; Linda Michaud Emin, “The Restructuring of the Military High Command in the Seventh Harmonizing Package and Its Ramifications for Civil Military Relations in Turkey”, *Turkish Studies*, Vol. 8, No. 1, Mart 2007, s.34.

²¹Arslan, Adem Yavuz, “EMASYA Gerçekten Kalktı Mı?”, *Bugün Gazetesi*, 13 Nisan 2010.

²²Hale, William ve Özbudun, Ergun, *Islamism, Democracy and Liberalism in Turkey*, (Routledge Taylor & Francis Group: New York, 2010), s. 92.

²³www.tsk.tr/10_ARSI/10_1_Basin_Yayin_Faaliyetleri/10_1_Basin_Aciklamalari/2010/BA_03.htm Er’im Tarihi: 2 Temmuz 2011

24“Çelik: Asker Görevini Yapsın”, *Ntvmsnbc*, 18 Aralık 2010, www.ntvmsnbc.com/id/25161929/ (Erişim Tarihi: 2 Temmuz 2011)

25"Ayar Verme Çabaları Komik Görülüyor", *Habertürk Gazetesi*, 18 Aralık 2010.

26Hale ve Özbudun, *Islamism, Democracy and Liberalism in Turkey*, s.97.

27Altında, I Hasan, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi Adına Sayıştay Tarafından Denetimi: Değişen Anayasa ve Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Bir Değerlendirme, *Sayıştay Dergisi*, S. 79, 2010, s.10.

28Özdal, Habibe, Osman Bahadır Dinçer, Mehmet Yeğin, (ed.) Erhan, Çağrı (2009), *Mülakatlarla Türk Dış Politikası*, USAK Yayınları, Ankara, s. 49.

29Çevik, Hüseyin, Göksu, Turgut (Ed.) (2002) *Türkiye'de Devlet Toplum ve Polis*, Seçkin, Ankara, s. 41.

30Sakallıoğlu, "The Anatomy of the Turkish Military Autonomy", *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 2 (Jan., 1997), ss. 154.

31Cizre, Ümit and Walker. Joshua, "Conceiving the New Turkey After Ergenekon" *The International Spectator*, 45: 1, 2010, s. 93.

32Aydınlı, Ersel, "A Paradigmatic Shift for the Turkish Generals and an End to the Coup Era in Turkey", *The Middle East Journal*, Volume 63, Number 4, Sonbahar 2009, ss.584-585.

33Birand, Mehmet Ali, *Emret Komutanım*, (Milliyet Yayınları: İstanbul, 1986), s. 51.

34Demirel, Tanel, "Soldiers and Civilians: The Dilemma of Turkish Democracy", *Middle Eastern Studies*, Vol. 4, No.1, Ocak 2004, s.131.

35Sakallıoğlu, "The Anatomy of the Turkish Military Autonomy", *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 2 (Jan., 1997), s. 156.

36Demirel, "Soldiers and Civilians: The Dilemma of Turkish Democracy" s. 135

37Jenkins, Gareth, "Continuity and Change: Prospects for Civil-Military Relations in Turkey" *International Affairs*, 83:2,2007, s.339.

38Cizre and Walker, "Conceiving the New Turkey After Ergenekon", *The International Spectator*, 45: 1, 2010, s.95.

39Altındal, Hasan, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi Adına Sayıştay Tarafından Denetimi: Değişen Anayasa ve Yasal

Düzenlemeler Çerçevesinde Bir Değerlendirme, Sayıştay Dergisi, S. 79, 2010, s.10.

⁴⁰Altındal, Hasan, Türk Silahlı Kuvvetleri’nin Türkiye Büyük Millet Meclisi Adına Sayıştay Tarafından Denetimi: Değişen Anayasa ve Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Bir Değerlendirme, Sayıştay Dergisi, S. 79, 2010, s.6.

