

Türkiye’de Yönetimin Sivilleşmesi: Ordunun Siyasal Kontrol Süreci Üzerine Bir İnceleme*

Ahmet BARBAK¹

Öz

Bu çalışma, Türkiye’de yönetimin sivilleşmesini ordunun siyasal kontrol süreci üzerinden incelemektedir. Siyasal kontrol, ordunun seçilmiş sivilere bağlı ve sorumlu olduğu durumu ifade etmektedir. Çalışmada ordunun siyasal kontrolü, yönetimin sivilleşmesinin bir bileşeni olarak ele alınmaktadır. Yönetimin sivilleşmesi, yönetim yapısında ordunun siyasal kontrolü yoluyla sivillerin üstünlüğünün sağlanmasıdır. Türkiye’de ordunun siyasal kontrol süreci, 1990’lı yılların ortasından itibaren uluslararası örgütler, sermaye kesimi, devlet dışı aktörler ve siyasal iktidarın uzlaşma içerisinde olduğu bir dönemi temsil etmektedir. 15 Temmuz 2016 darbe girişiminden sonra ordunun siyasal kontrolünün yapısal ve işlevsel olarak pekiştirildiği söylenebilir. Çalışmada, ordunun siyasal kontrolü süreç ve aktör odaklı bir yöntemle incelenmektedir. Böylece, ilgili aktörlerin ordunun siyasal kontrol sürecine sağladıkları girdiler, aralarındaki uzlaşımın gelişimi ve yönetim yapısının dönüşümü bütüncül olarak gösterilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Siyasal Kontrol, Ordu, Yönetim, Sivilleşme.

Civilianization of Government in Turkey: An Examination on Political Control Process of the Military

Abstract

This study examines civilianization of government in Turkey through political control process of the military. Political control refers to a situation in which military is subordinated and accountable to elected civilians. In the study, political control of military is considered a component of civilianization of government. Civilianization of government denotes ensuring civilian supremacy through political control of military in administrative structure. Political control process in Turkey represents an era since 1990s through which international organizations, business sector, non-state actors, and ruling party reached a high level of consensus. It can be argued that political control of military has been consolidated both structurally and functionally in the aftermath of coup attempt on July 15, 2016. In the study, political control of the military is examined with an actor and process-oriented method. Thus, inputs provided by pertinent actors, evolution of consensus among them, and transformation of administrative structure are demonstrated holistically.

Keywords: Political Control, Military, Government, Civilianization.

*Bu makale, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalında 2015 yılında tamamlanan “Türkiye’de Askeri Yönetim Alanının Dönüşümü” başlıklı doktora tezinden üretilmiştir. Çalışmaya güncel literatür ve dokümanlar dâhil edilmiştir.

¹ Dr. Öğr. Üyesi, İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, abarbak01@gmail.com

1. Giriş

Türkiye’de ordu, ülkenin kendine özgü siyasal, ekonomik ve toplumsal koşullarında yönetim yapısında² geniş bir alanda otorite sahibi olagelmiştir. Yapısal ve işlevsel olarak, bu durum ordunun başta savunma ve güvenlik olmak üzere çeşitli politika alanlarında karar, onay veya kontrol işlevlerini yerine getiren siyasi-idari yapılar içerisinde etkileyici veya belirleyici olmasının bir sonucudur. Ordu, aynı zamanda yönetim yapısının bu niteliğini koruyarak nispi gücünü ve otoritesini yeniden üretmiştir. Literatürde, ordunun bu konumunu 1961 ve 1982 anayasalarıyla kurumsallaştırdığı; Milli Güvenlik Kurulu (MGK) yoluyla da çift başlı (sivil-asker) bir yürütme organının ortaya çıktığı genel kabul görmüştür. 1990’lı yıllardan itibaren, ordunun yönetim yapısındaki bu konumunun değişmeye başladığı gözlenmektedir.

Ordunun siyasal kontrolüne yönelik ilk sistematik incelemeler, Huntington (1957)’un Amerika Birleşik Devletleri (ABD) örneği üzerinden ileri sürdüğü *sivil kontrol* kavramıyla başlamıştır. Sonraki yıllarda, Janowitz (1960), Finer (1962), Stepan (1971), Moskos (1976), Welch (1976), Feaver (1996), Schiff (1995), Bland (1999) ve Desch (2001) tarafından ileri sürülen yaklaşımlar olsa da sivil kontrol kavramı bu tartışmaların çerçevesini çizmiştir. Ancak, ABD’ye özgü geliştirilen sivil kontrol modelinin başta az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler olmak üzere Türkiye’nin de içerisinde yer aldığı diğer coğrafyalarda uygulanmasının sınırlılıkları görülmüştür (Narlı, 2000; Cizre, 2004; Born, 2006; Kaygusuz, 2010). Ülkelerin kendilerine özgü siyasi-idari örgütlenmeleri ve tarihsel özellikleri yanında, sivil kontrol modelinin uygulanması için ön koşul olarak kabul edilen liberal demokratik sistemin ve serbest piyasa ekonomisinin her yerde kurumlaşmamış olması bu durumun temelinde yatan esas nedenler olarak sayılabilir.

1990’lı yıllardan itibaren, Batı ülkeleri tarafından Sovyet sosyalist blokundan ayrılan ülkelerde uygulanmak üzere ileri sürülen demokratikleşme programları *demokratik kontrol* kavramını öne çıkarmıştır. Bu dönemden itibaren, orduların demokratik kontrolü ülkelerin liberal demokrasiye ve serbest piyasa sistemine geçişleri ve uluslararası örgütlere üyelikleri için ön koşul haline gelmiştir (Franck, 1992; Lunn, 2004). Sivil kontrol ordunun kontrolünü devlet aygıtı ile sınırlı tutarken, demokratik kontrol sivil toplum ve özel sektörü de kontrol özneleri olarak tanımlamakta ve bu nedenle devlet-toplum ilişkisini kapsamına almaktadır.

² Bu çalışmada *yönetim yapısı* kavramsallaştırması için Güler (2017) esas alınmıştır.

Ancak, sivil veya demokratik olarak nitelense de ortak amaç yönetim yapısının *seçilmiş sivillerin (siyasilerin) üstünlüğüne dayanan bir kontrol* ilişkisine göre oluşturulmasıdır.

Bu çalışma, Türkiye örneğini sivil kontrol ve demokratik kontrolün her ikisini birden kapsayan *siyasal kontrol* kavramı çerçevesinde incelemektedir. Çalışmada siyasal kontrol, yönetimin sivilleşmesinin bir bileşeni olarak kabul edilmekte; yönetim yapısında yasallığını ve meşruiyetini temsili demokratik sistemden alan gerçek ve tüzel kişilerin gerçekleştirdiği kontrolü ifade etmektedir. Yönetimin sivilleşmesi ise, toplumsal sivilleşmenin (ordunun toplumsal değer, norm, kural ve standartları kendi ideolojisi doğrultusunda kontrol etmemesi durumunun) bir bileşenini oluşturmaktadır.

Çalışma, 1990'lerden itibaren Türkiye'de ordunun siyasal kontrol sürecinin gelişimini ve bu sürece etki eden aktörleri göstermeyi amaçlamaktadır. Değişimin tarihsel/olgusal olarak görülebilmesi amacıyla, uluslararası örgütlerin, sermaye kesiminin, devlet dışı örgütlerin ve siyasal iktidarın belirli dönemler halinde siyasal kontrol sürecine girdileri üzerinden inceleme yapılmaktadır. İnceleme, Soğuk Savaş sonrasında Dünya'da demokratikleşme reformlarının yaygınlaştığı; Türkiye'nin de üye olduğu Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT-OSCE)'nin orduların siyasal kontrolüne ilişkin kural koyucu dokümanını yayımladığı ve Türkiye'de ciddi bir ekonomik krizin yaşandığı 1994 yılından günümüze kadar olan dönemi kapsamaktadır. Çalışmada, yönetim yapısındaki değişim ordunun siyasal kontrolünün temel savı (seçilmiş sivillerin üstünlüğü) üzerinden incelenmektedir.

2. Ordunun Siyasal Kontrolü: Literatür İncelemesi

Kökenini liberal demokratik sistemden alan siyasal kontrol, güvenlik alanı dahil kamu politikalarının seçilmiş siviller tarafından tanımlandığı, atanmışların seçilmişler tarafından belirlenen yetki ve sorumluluklar çerçevesinde eylemde bulunduğu ve karar verme gücünün bürokrasinin hiyerarşik olarak bağlandığı seçilmiş sivillerde olduğu durumu ifade etmektedir (OSCE, 1994; Dahl, 2001; Pantev vd., 2005; Lambert, 2006). Yönetim yapısında demokrasi-bürokrasi ilişkisinin nasıl kurulduğunu gösteren siyasal kontrol, otoritenin örgütlenme biçiminde görülebilir. Zira liberal demokrasi kuramında bürokrasinin demokratik yapılara bağlı işlemesi öngörülür (Thompson, 1983; Etzioni-Halevy, 1983; Arnold, 1987; Peters, 2004). Buna göre, yönetimde bürokratik ve demokratik yapılar arasında hiyerarşi, kontrol, denetim ve gözetim ilişkilerini tesis eden yasal-yönetsel düzenlemeler siyasal kontrol durumu hakkında fikir verecektir.

Siyasal kontrolün, Pion-Berlin (1992)'in tanımladığı *askeri özerklik* durumunun tersini ifade ettiği ileri sürülebilir. Askeri özerklik, *kurumsal özerklik* ve *siyasal özerklik* olmak üzere iki ana bileşenden oluşmaktadır. Kurumsal özerklik, ordunun tayin ve terfiler, cezalar, ordu kademeleri, askeri eğitim, askeri reform ve modernizasyon konuları üzerinde belirleyici olmasını; siyasal özerklik ise, ordunun siyasal alana etki etmesini ve kurumsal sınırlarının ötesine geçerek sivil kontrole karşı koymasını ifade etmektedir (Cizre-Sakallıoğlu, 1997; Gürsoy, 2011). Buna göre, ordunun siyasal kontrolünü *yönetimde sivilleşme* olarak nitelemek mümkündür. Ordunun idari mekanizmalar yoluyla sivil otoriteler tarafından kontrolünün doğrudan bir sivilleşme sağlayacağını kesinlikle ileri sürmek mümkün olmamakla birlikte, siyasal kontrolün yönetimde sivilleşmeye yönelik bir ilerleme olduğu gerçeği de yadsınamaz.

Gürsoy (2014), ordunun siyasi özerkliğinin dört göstereyle incelenebileceğini belirtir: *ordunun iç güvenliği sağlamadaki rolü, sivillerin savunma bütçesini ve askeri harcamaları denetleme yetkisi, askeri mahkemelerin hukuki görevlerinin boyutları, yüksek rütbeli askerlerin atanmasında silahlı kuvvetlerin yetkisi*. Bunun yanında iç güvenlik tehditleri ile ordunun siyasal kontrolü arasındaki ilişkiyi Türkiye üzerinden inceleyen Pusane (2016), sivil kontrolün *karar verme gücünün sivil yöneticiler ve ordu arasındaki dağılımı* ile ilgili olduğunu; iç güvenlik tehditlerinin orduya iç güvenlik rolünün verilmesine yol açtığını ve böylece sivil kontrolü zayıflattığını belirtmektedir. Ancak Pusane, Türkiye örneğinde iç güvenlik tehditlerine yönelik politika süreçlerinde ordu ile siviller arasındaki ilişkilerin ordunun sivil kontrol durumunu her zaman açıklamadığı sonucuna ulaşmaktadır.

Ordunun belirli bir zamanda yönetim yapısındaki göreceli konumu, diğer toplumsal etmenler yanında kurumsallaş(tırıl)mış yönetsel ilişkilerin bir sonucudur. Yönetsel ilişkilerin yönetim yapısında sivil kesim lehine ne kadar oluşturulduğu ordunun siyasal kontrolünün derecesini belirleyecektir. Ordunun siyasal kontrolüne kurumsalcı yaklaşım, ordunun kamu yönetimi içerisindeki *kurumsal imtiyazlarına, özerklik derecesine ve hesap verebilirliğine* odaklanmaktadır (Kuru, 2012). Siyasal kontrolün sağlanmasına yönelik yapısal ve işlevsel değişiklikleri de bu çerçevede ele almak gerekir. Yapısal ve işlevsel kontrol, siyasal kontrolün sağlanması için gerekli yasal-yönetsel değişiklikleri içermekte ve ordunun sivil yönetime bağlanmasını sağlamaktadır (Desch, 2001). Buna göre, 1990'ların ikinci yarısından itibaren Türkiye'de ordunun siyasal kontrolünün sağlanması süreci *ordunun siyasal kontrole yapısal ve işlevsel uyarlanması* olarak adlandırılabilir.

Türkiye'de ordunun siyasal kontrolü süreci, 1990'lı yıllardan itibaren Doğu Avrupa ve Afrika ülkelerinde demokratikleşme adı altında başlatılan siyasal (demokrasi), ekonomik

(serbest piyasa) ve toplumsal (sivil toplum gelişimi) dönüşüm programlarıyla aynı döneme denk gelmektedir. Bu dönemde, Cizre-Sakallıoğlu (1997) Türkiye’de ordunun yönetim yapısı içerisindeki göreceli konumunun liberal demokrasi ve serbest piyasa kapitalizmi normları ile tezatlık içerisinde olduğunu; çift başlı yürütme yapısının seçilmiş sivil yönetimlerin otoritesini ve demokratik hesap verebilirliğini olumsuz etkilediğini savunmuştur. Aynı şekilde, ordunun siyasal iktidarın kamu politikası seçeneklerini sınırladığı, ordunun statüsü ile koruyucu ve kollayıcının rolünün ise Türkiye’de demokratik konsolidasyonun³ önünde engel oluşturduğu genel kabul görmüştür (Toktaş ve Kurt, 2010; Kuru, 2012; Aknur, 2013).

2000’li yıllardan itibaren ordunun yönetim yapısındaki konumunun demokratik kontrol yaklaşımı çerçevesinde incelenmeye başladığı; siyasal kontrolün, ordunun sivilin üstünlüğünü kabullenmesiyle sağlanabileceği konusunda fikir birliği olduğu söylenebilir. Demirel (2004), ordunun kendini devletin nihai koruyucusu olarak algılamasının sivilin üstünlüğünü kabul etmesine engel olduğunu; Heper (2011) ise, yasal-kurumsal değişikliklerin sivil kontrolü tek başına sağlamayacağını; ordunun sivilin üstünlüğünü kabullenen bir mesleki anlayışa geçmesi gerektiğini savunmuştur. Aknur (2013) da, Türkiye’de 2000’li yıllarda yasal ve kurumsal değişiklikler yoluyla sivil-asker ilişkilerinde güç dengesinin sivil lehine değiştiğini, ancak ordunun sivil kontrolünde sağlanan bu ilerlemenin henüz demokratik nitelik kazanmadığını savunmuştur.⁴

Günümüze yaklaştıkça, Türkiye’de ordunun yönetim yapısındaki konumuna yönelik incelemeler “askeri vesayetın biçimsel olmayan boyutu”, “ordu sosyolojisi” ve “ordu-toplum ilişkisi” konularında yapılan çalışmalarla genişlemiştir. Wuthrich (2012), ordunun siyasal kontrolünde *biçimsel olmayan* mekanizmalara ve bunların sürdürülmesinde medyanın rolüne odaklanmış; ordunun siyasal kontrolüne yönelik ilerlemeye rağmen biçimsel olmayan boyutta siyasal kontrolün henüz sağlanamadığını savunmuştur. Yazarlara göre ordu, üst düzey askeri

³ Literatürde, demokratikleşme süreci kavramsal olarak “demokratik geçiş” ve “demokratik konsolidasyon” olmak üzere iki aşamalı tanımlanmaktadır. Uygulamada geçiş ve konsolidasyon aşamaları birbirleri içine geçmiş biçimde yürümektedir. Demokratik geçiş aşaması, otoriter bir yönetimden uzaklaşmaya ve temsili demokratik sistemi kurulumlaştırmaya dönük hareketleri içerirken, demokratik konsolidasyon geçiş aşaması sonrasında demokratik sistemin pekiştirilmesi ve liberal demokrasiye dönüşmesini ifade eder. Demokratik konsolidasyon için öncelikle geçiş aşamasının tamamlanması gerekmektedir. Demokratik konsolidasyon (ya da demokrasinin derinleştirilmesi) aşamasında, geçiş aşamasından farklı olarak dikey hesapverebilirlik (yürütme organı içerisinde siyasiler ile bürokratların hem kendi hem de birbirleri arasında kurulan hiyerarşik sorumluluk) yanında siyasal sistemde ve sivil toplumda çoğulculuğun, yönetimde ise yatay hesap verebilirliğin (yürütme organının yasama organına, sivil topluma ve yurttaşlara karşı sorumluluğu) artırılması üzerinde durulmaktadır (Linz ve Stepan, 1996; Diamond, 1999).

⁴ Burada demokratik modelden kastedilen şey, temel olarak askeri personelin sivilin üstünlüğünü kabul eden bir mesleki anlayışa sahip olmaları ve devletin nihai koruyucusu oldukları düşüncesini terk etmeleridir.

yetkililerin özellikle askeri olmayan politika konularında kamuoyuna görüşlerini açıklamaları gibi biçimsel olmayan mekanizmalar yoluyla etkisini sürdürmektedir. Ordunun siyasal kontrol sürecinin henüz başladığını savunan Akyürek vd. (2014), siyasal kontrolün, ordunun yönetim kademelerini oluşturan subayların uzun vadeli eğitimi ve sosyalizasyonu⁵ sonucunda ortaya çıkacak kültürel değişim yoluyla gerçekleşebileceğini belirtmiştir.

Türkiye’de 15 Temmuz 2016’da gerçekleşen başarısız darbe girişimi, ordunun siyasal kontrolüne ilişkin yazını da etkilemiştir. Zira bu olay, ordunun yönetim yapısı içerisindeki konumunu kökten değiştiren yasal-kurumsal düzenlemeleri beraberinde getirmiş ve yapısal olarak sivil kontrolü pekiştiren bir kamu örgütlenmesi ortaya çıkmıştır. Darbe girişiminden günümüze kadar yönetim yapısında gerçekleştirilen bu değişiklikler, ordunun 1990’lardan itibaren devam eden siyasal kontrol sürecinin bir devamı olarak görülebilir. Ancak burada, öncesine nazaran çok daha hızlı, kapsamlı ve köklü bir değişim söz konusudur. Örneğin, Gürçan (2017) başarısız darbe girişimi sonrasında ordunun siyasal kontrolüne yönelik bu değişimi *devrimsel* ve *süratli sivilleşme* olarak tanımlamaktadır.

Genel olarak bakıldığında; ordunun siyasal kontrolüne ilişkin çalışmaların hem bu konuda yurt dışında üretilen bilgiyi yurt içine aktardığı hem de Türkiye’nin kendine özgü koşullarını değerlendirdiği söylenebilir. Türkiye’de ordunun siyasal kontrolüne ilişkin yazının ve kamu politikası dokümanlarının 2000’li yıllarda sayıca arttığı ve çeşitlendiği göz önünde bulundurulduğunda, bu konuda yapılan her türlü yayının bu sürece girdi sağladığını; her bir kişi ve kurumun da bu politika sürecinde aktör niteliği kazandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Zira ordunun siyasal kontrolü sürecinden geçen ülkelerde, bu yöndeki her bir çalışma *akıl inşası* sürecinin bir parçası olmaktadır.⁶

3. Türkiye’de Ordunun Siyasal Kontrol Süreci: 1995-2018 Dönemi İncelemesi

Türkiye’de ordunun siyasal kontrol süreci, 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren çeşitli aktörlerin katılarak bu yöndeki politika sürecine girdi sağladıkları belirli dönemler halinde gelişmiştir. Burada, öncelikle sermaye kesiminin ordunun siyasal kontrolüne yönelik taleplerini dile getirdiği 1995-2003 dönemi, AB adaylık sürecinin biçimlendirdiği 1998-2018

⁵ Burada sosyalizasyon kavramı, hem geniş anlamıyla ordunun toplumla bütünleşmesi hem de daha dar çerçevede “mesleki sosyalizasyon” anlamlarında ele alınabilir. Sosyalizasyon ya da toplumla bütünleşme, genel anlamda bireyin toplumsal norm ve değerleri öğrenme ve benimseme sürecini, mesleki sosyalizasyon ise, bireylerin herhangi bir mesleğe ilişkin bilgi, beceri, tutum ve değerler ile kimlik duygusunun kazandırılması sürecini ifade etmektedir. Bkz. Altok (2016).

⁶ Burada *akıl inşası* ile kastedilen şey, toplumda belirli bir politika konusuna ilişkin bilgi birikiminin, uzlaşımın ve toplumsal meşruiyetin belirli amaçlar doğrultusunda bilinçli olarak oluşturulmasıdır.

dönemi ve devlet dışı kesimlerin katıldığı 2003-2017 dönemi incelenmektedir. Daha sonra, siyasal iktidarın ordunun siyasal kontrolüne yönelik kurumsal değişiklikleri gerçekleştirdiği 1999-2018 dönemi ele alınmaktadır. 1999-2018 dönemi, siyasal kontrolün yapısal-işlevsel inşasını temsil eden 1999-2015 dönemi ve konsolidasyonuna yönelik değişimin başladığı 2016-2018 dönemi olmak üzere iki aşamalı incelenmektedir. İnceleme, ilgili aktörlerin ordunun siyasal kontrolüne ilişkin yayımladıkları kamu politikası belgeleri, TBMM İhtisas Komisyon Raporları ve Genel Kurul Tutanakları, kanun değişiklikleri ile medya kaynakları üzerinden yapılmaktadır.

3.1. Ordunun Siyasal Kontrolünde Sermaye Kesimi: 1995-2003 Dönemi

Türkiye’de ordunun siyasal kontrolü, 1994 ekonomik krizi sonrasında gündeme gelmiştir. Cumhuriyet tarihinin en büyük kamu kesimi açığı sonucu ortaya çıkan enflasyon ve likidite sorunu, 5 Nisan 1994 günü bir Ekonomik İstikrar Programının ilanı ile sonuçlanmıştır. Temel olarak, kamu gelirlerinin artırılması yanında giderlerin azaltılmasına dayanan bu program, Türkiye’de devletin piyasaya müdahalesi olarak görülen üretim ve sübvansiyon rolleri yerine yönetişimin öngördüğü düzenleyici devlet yapısına geçiş niteliği taşımaktadır. Nitekim bu dönemde, yaşanan ekonomik kriz bir *yönetişim kapasitesi sorunu* olarak ilan edilmiştir (Atiyas, 1995).

Bu süreçte, sermaye kesimini temsil eden Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), *optimal devlet* kavramıyla devlette değişim talebini dile getirmiştir. Piyasa ekonomisine geçiş reformlarına başlanmasını isteyen TÜSİAD, 21’inci yüzyılın devlet felsefesi olarak gördüğü optimal devleti sınırlı, sorumlu, etkin, hakem ve ademi merkeziyetçi devlet olarak tanımlamıştır (TÜSİAD, 1995). Devlet aygıtının bir parçası olan ordunun bu yaklaşımdan bağımsız ele alınamayacağı açıktır. TÜSİAD’ın ordunun siyasal kontrolüne yönelik ilk politika önerileri, *demokratikleşme* söylemiyle ileri sürülmüştür (TÜSİAD, 1997). Bu dönemde kamu ekonomisi sorunlarından hareket eden TÜSİAD, siyasi istikrarsızlığı ekonomik ve toplumsal kalkınma önündeki en büyük engel olarak tanımlamış; devlet aygıtının belirleyici olduğu siyasal, ekonomik ve toplumsal yapıdan ziyade piyasa ve sivil toplumun iktidara katıldığı demokratik yönetim sisteminin piyasanın sürdürülebilir başarısı için ön koşul olduğunu savunmuştur.

Türkiye’nin AB’ne katılım sürecine vurgu yapan ve siyasal istikrarın sağlanması için *demokrasinin zaafplarının giderilmesi* gerektiğini ileri süren TÜSİAD tarafından ele alınan ilk konu ordunun yönetim yapısındaki konumudur. 1982 Anayasası’nın Türkiye’de bir milli

güvenlik devleti kurduğunu savunan TÜSİAD, Demokratikleşme Perspektifleri raporunda Türkiye’de bir *sivilleşme sorunu* olduğunu belirtmiştir (TÜSİAD, 1997). Raporda, sivilleşme sorununun çözümü için iki ilkeye bağlı olunması gerektiği savunulur. Bunlar, askeri otoritenin sivil otoriteye tabi olması ile iç ve dış güvenliğin birbirinden ayrılmasıdır. Bir başka deyişle, ordunun siyasal kontrolü sağlanacak ve ordu sadece savunmadan (dış güvenlikten) sorumlu olacak; iç güvenlik hizmeti ise, sivil otoriteye bağlı diğer kuvvetler (polis, jandarma vb.) tarafından üstlenilecektir.

Raporda, sivilleşmeye ilişkin iki sorun üzerinde durulmuştur: *Genelkurmay Başkanlığı* ve *MGK*. Burada, Genelkurmay Başkanlığının Başbakanlık yerine Milli Savunma Bakanlığına bağlı olması; MGK’nun ise anayasal bir kurum olmaktan çıkarılarak sadece yasayla düzenlenecek Milli Savunma Yüksek Kurulu oluşturulması önerilmiştir. Bu kapsamda, MGK’nun yetkilerinin genişliği ve asker ağırlıklı olması eleştirilmiş; *güvenlik* yerine daha dar kapsamlı olan *savunma* kavramına geçilmesi talep edilmiştir. TÜSİAD bu yaklaşımını, 1999 yılı Raporunda Sivilleşme Tartışmaları başlığı altında devam ettirmiş (TÜSİAD, 1999), 2001 yılı Demokratikleşme Perspektifleri raporundan (TÜSİAD, 2001) sonra ise *kamu yönetiminde iyi yönetim* konusuna yönelmiştir.

3.2. Ordunun Siyasal Kontrolünde Avrupa Birliği: 1998-2018 Dönemi

AB’nin Türkiye’de ordunun siyasal kontrolü yaklaşımına ilişkin yapılabilecek ilk gözlem, TÜSİAD’la uyumlu olduğudur. AB de, Türkiye’de orduyu bir demokrasi ve hukukun üstünlüğü sorunu olarak görmektedir. Ordunun yönetimdeki etkisinin sınırlanmasına yönelik AB’nin ilk koşulu, 1998 yılında gelmiştir. Ordunun siyasal kontrolüne ilişkin *hukuksal belirsizlikler* olduğunu belirten AB, terör sorununa *sivil çözüm* istemiştir. Bu durum, 1998 yılı İlerleme Raporunda şöyle ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 1998): “*Türkiye, güneydoğu sorununa siyasî ve gayri askerî bir çözüm bulmalıdır. Bugüne kadar görülen esas itibariyle askerî yaklaşım, insani ve malî açıdan maliyetlidir ve bölgenin sosyal ve ekonomik gelişmesine engel olmaktadır. Ayrıca, bu yaklaşım Türkiye’nin uluslararası imajına da zarar vermiştir.*” Bu ifade, AB’nin Türkiye’de ordunun yönetim içerisindeki etkisini eleştirmekte; bunu bir maliyet-etkinlik ve kalkınma sorunu olarak sunmaktadır.

Buna ilave olarak AB, “Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü” başlığı altında; MGK kararlarının hükümetin siyaseti üzerinde etkili olduğunu, bu kararların hukuken bağlayıcılığı olmamasına rağmen ordunun sivil bir rol oynamasına ve siyasete müdahale etmesine imkân verdiğini belirtmiştir. Ordunun sivil yönetime bağlı hareket etmemesini eleştiren AB, bu

duruma örnek olarak Genelkurmay Başkanının 1997’de Irak’ın Kuzeyinden kaynaklanan terör eylemlerine karşı kendi kararıyla orduya sınır dışı iç güvenlik harekâtı (Çekiç Harekâtı) yaptırmasını göstermiştir. Zira ordunun hiyerarşik olarak bağlı olduğu Genelkurmay Başkanı, Yüksek Askeri Şura (YAŞ)’nın teklifi üzerine Başbakan tarafından atanmakta ve ona karşı sorumlu olması beklenmektedir. Bu kapsamda, AB 2000 yılı İlerleme Raporunda, MGK kararlarının hükümeti sınırladığı ve MGK’nun yasama organına karşı sorumluluğunun az olduğu belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2000).

Ordunun siyasal kontrolünü demokrasi ve hukukun üstünlüğü kapsamında ve MGK başlığı altında ele alan AB, 2005 yılından itibaren MGK yerine Sivil-Asker İlişkileri başlığını kullanmaya başlamış; 2007 yılından itibaren ordunun siyasal kontrolünü Güvenlik Güçlerinin Sivil Kontrolü başlığı altında ele almıştır. AB’nin 2005 yılı İlerleme Raporu, önceki raporlardan kapsam ve odak noktası olarak farklıdır. Raporda, ordunun siyasal kontrolünde sivil toplum örgütlerine vurgu yapan ve siyasal kontrolün sivil otoriteler tarafından tam uygulanamamasına yönelik kaygısını dile getiren AB, özellikle reform sahipliğinin artırılması için yurt içinde ve yurt dışında reformların anlaşılmasına yönelik çalışmaların yapılması gerektiğini belirtmiştir (Avrupa Komisyonu, 2005).

AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2008 Yılı Ulusal Programı, ordunun siyasal kontrolüne ilişkin iki başlık altında düzenleme öngörmüştür. Birincisi, iç güvenlik hizmetleri ile ilgilidir. Bu hedef, Kamu Yönetiminin İşlevselliği başlığı altında *“iç güvenlik yönetiminin koordinasyonunu ve sivil idarenin iç güvenlikle ilgili görev, yetki ve sorumluluklarını etkin olarak yerine getirmesini güçleştiren mevzuat hükümleri ve uygulamaları değiştirilecektir.”* biçiminde ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra, Sivil-Asker İlişkileri başlığı altında MGK’nun danışma organı niteliğine ve güvenlik politikasının hükümet tarafından belirlenmesine devam edileceği belirtildikten sonra ordunun Sayıştay denetiminin güçlendirileceği ve askeri mahkemelerin görev ve yetkilerinin yeniden tanımlanacağı taahhütleri verilmiştir (Dışişleri Bakanlığı, 2008).

AB, Türkiye’de ordunun siyasal kontrolüne ilişkin eleştirilerini 2003 yılından itibaren genişletmeye ve derinleştirmeye başlamıştır. 1998-2002 döneminde terör sorununa sivil çözüm ve MGK olmak üzere iki konu üzerine odaklanan ilk eleştirilerin bu dönemden itibaren daha ayrıntılı olarak ele alınmaya başladığı görülmektedir. Bu kapsamda, 2003-2018 dönemi AB ilerleme raporlarında ordunun siyasal kontrolüne ilişkin eleştiriler Ek 1’de

analitik olarak verilmiştir.⁷ Ek 1'deki eleştiriler, AB açısından *sivilleşme* ve *demokratikleşme* tartışmalarını oluşturmaktadır (www.yenisafak.com.tr, 2013). Bunların yanında, AB ile ilişkiler çerçevesinde son on yılda ordunun siyasi kontrolüne ilişkin üç proje öne çıkmıştır. İlki, AB tarafından finansmanı sağlanan, İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen ve 2008-2010/2012-2014 olmak üzere iki aşamalı olarak planlanan İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi projesidir (www.sivilgozetim.org.tr, 2018). Bu projenin temel amacı, vali ve kaymakamların iç güvenlik birimleri üzerindeki denetim yetkisinin geliştirilmesi ve güvenliğe yurttaş katılımının sağlanmasıdır (www.icisleri.gov.tr, 2018). Bu proje, iç ve dış güvenliğin birbirinden yapısal ve işlevsel olarak ayrılmasına yönelik yaklaşımın kendini gösterdiği yer olarak nitelenebilir.

İkinci proje, zorunlu askerlik sisteminin toplumsal eğitim amacıyla kullanılmasıyla ilgilidir. Bu proje kapsamında, zorunlu askerlik için orduya katılan erlerin temel hak ve özgürlükler, çevrenin korunması ve sağlık konularında bilinçlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu projenin ordu tarafından önerilmiş olması dikkate değerdir. Projenin, zorunlu askerlik sisteminin kaldırılmasına ilişkin tartışmalar yanında bu sisteme toplumsal gelişmeye katkı amacıyla *araçsal-işlevsel meşruiyet* sağlanmaya çalışıldığı da ileri sürülebilir. AB tarafından bu proje, *ordunun toplumsal rolü* bağlamında ele alınmaktadır (www.avrupa.info.tr, 2018b).

Üçüncü proje ise, halen Avrupa Komisyonu ile birlikte sınır güvenliği konusunda devam etmektedir. Avrupa Komisyonu, geliştirdiği Bütünleşik Sınır Yönetimi (BSY) sistemi kapsamında, Türkiye'nin de içinde olduğu bir sınır güvenliği yapısı kurmaya çalışmaktadır. AB'nin sınır yönetimi politikası, BSY sistemi altında sadece sınırları yönetmekten sorumlu olacak, bu konuda uzmanlaşmış ve profesyonel bir sınır güvenliği kadrosu oluşturulmasını gerektirmektedir. Avrupa Komisyonuna göre, Türkiye'de sınır yönetimi göç idaresi, polis, ordu, gümrük idaresi ve sahil güvenlik gibi çok sayıda kurum arasında bölünmüş olduğundan işbirliği ve eşgüdüm sorunları ortaya çıkmaktadır. Burada amaçlanan, *askeri olmayan bir sınır güvenlik gücü* oluşturulması; Türkiye'de ise, ordunun iç güvenlik ve hudut birliklerinin sınır güvenliği görevlerinin kaldırılmasıdır (www.avrupa.info.tr, 2018c).

3.3. Ordunun Siyasal Kontrolünde Devlet Dışı Kesim: 2003-2017 Dönemi

Türkiye'de ordunun siyasi kontrol sürecine 2000'li yıllarda ulusal ve uluslararası sivil toplum örgütleri, düşünce kuruluşları ve araştırma merkezleri gibi devlet dışı aktörler

⁷ Makalenin tamamlandığı tarih itibarıyla, en son 2018 yılı ilerleme raporu yayımlanmıştır. Tablo, 2003-2018 dönemi ilerleme raporlarının kategorik içerik analizine tabi tutulması yoluyla hazırlanmıştır. İlerleme raporlarına erişmek için bkz. www.avrupa.info.tr (2018b).

katılmaya başlamıştır. Bu kuruluşlar, ordunun siyasal kontrolüne ilişkin raporlar yayımlayarak bu yöndeki politika sürecine girdi sağlamışlardır. Bunlar arasında, İsviçre merkezli Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Kontrolü Merkezi (DCAF), Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), Stratejik Düşünce Enstitüsü (SDE) ve Bilge Adamlar Stratejik Araştırmalar Merkezi (BİLGESAM) belirleyici konuma sahip olmuştur.⁸

TÜSİAD'ın savunduğu gibi MGK'nun anayasal bir kurum olmaktan çıkarılması, milli güvenlik kavramının daha dar ve somut olarak tanımlanması ve MGK Genel Sekreterliğinin sivilleştirilmesi gerektiğini öne süren TESEV, ordunun siyasal kontrolüne ilişkin tartışmalara katılmıştır (TESEV, 2002). 2003 yılından itibaren TESEV ve DCAF⁹ işbirliğinin başlamasıyla, Türkiye'de ordunun siyasal kontrolünde öncü rolün TÜSİAD'dan bu işbirliğine geçtiği ileri sürülebilir. TESEV, DCAF'in demokratik kontrol yaklaşımını¹⁰ benimseyerek Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar başlıklı projesiyle 2003'ten itibaren ordunun siyasal kontrolüne ilişkin politika sürecine girdi sağlayan ana aktör olmuştur. TESEV'in DCAF ile başlattığı bu işbirliğinin, Türkiye'nin 2003 yılında DCAF kurucu üyeleri arasına katılmasıyla siyasal meşruiyet ve destek kazandığı söylenebilir.

TESEV, 1998 yılında AB ile imzaladığı protokol kapsamında devlet reformlarının siyasal ve toplumsal meşruiyetinin inşasında rol almaya başlamış; 2000'li yıllarda, ordunun siyasal kontrolünde AB'nin rolüne ve DCAF ile işbirliğinin önemine vurgu yapmıştır. Aytar (2006: 6-7), TESEV'in ordunun siyasal kontrolünün sağlanmasına yönelik amacını şöyle belirtir: *“Türkiye’de reform ve silahlı kuvvetlerin denetimi kavramları bile hala büyük tartışmalar yaratabilmektedir. TESEV, hayli politikleştirilmiş-hatta ideolojikleştirilmiş-bu zor konuya soğukkanlı, nesnel ve bilimsel bir yaklaşımın öncüsü olmayı ve bu sorunların tartışılmasının normalleştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Tam da bu*

⁸ Bu dönemde, ordunun siyasal kontrolü konusuna diğer devlet dışı aktörlerin de ilgi göstermeye başladığı görülür. İstanbul Politikalar Merkezi (IPC)'nde Keyman ve Gürcan (2017), Gürcan (2017), Gürcan ve Gisclon (2016a; 2016b); Heinrich Böll Stiftung (2010); Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETAV)'nda Alabarda (2016)'nın çalışmaları örnek olarak verilebilir. Bunlardan İstanbul Politikalar Merkezi, Hollanda merkezli Avrupa Güvenlik Araştırmaları Merkezi (CESS) ile birlikte, AB sürecinde Türkiye'de sivil-asker ilişkilerine yönelik bir araştırma projesi yürütmüştür. Konuya ilişkin yayımlanan rapor için bkz. CESS (2005). TESEV'in askeri harcamaların denetimi konusundaki çalışmalarının ise *Açık Toplum Vakfı ve Friedrich-Ebert-Stiftung* tarafından desteklendiği görülmektedir. Bkz. Kemal (2012).

⁹ İsviçre Dışişleri ve Savunma Bakanlıklarının girişimi ve 26 ülkenin katılımıyla, 2000 yılında Cenevre'de kurulan DCAF, çoğu Sovyetler Birliğinden ayrılan ülkelerde sivil-asker ilişkilerinin AB ve NATO ölçütlerine göre demokratik kontrolü üzerinde yoğunlaşmıştır (www.dcaf.ch/, 2018).

¹⁰ DCAF'in demokratik kontrol yaklaşımını yönlendiren ve TESEV tarafından da benimsenen ilkeler şöyledir: (1) Her sivil kontrol demokratik değildir ama her demokratik kontrol sivilidir. (2) Siviller güvenlik sektörü konusunda uzmanlık bilgisine sahip olmalıdır. (3) Güvenlik sektöründe sivil-asker işbirliği esas alınmalıdır.

bağlamda, TESEV'in... Cenevre'deki Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkeziyle kurduğu işbirliği giderek önemli hale gelmektedir."

TESEV, DCAF ile birlikte başlattığı Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar Projesi kapsamında ilk yayını, 2003 yılında DCAF'in Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi: İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar başlıklı yayını Türkçeye çevirerek yapmıştır (TESEV, 2003). Bu yayını 2004 Mayıs ayında düzenlediği bir toplantıda tanıtan TESEV, bu toplantıdaki konuşmaları Güvenlik Sektöründe Demokratik Gözetim: Türkiye ve Dünya başlığıyla yayımlamıştır (Aytar, 2006). TESEV, 03 Şubat 2005 tarihinde, Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar: Türkiye ve Avrupa Güvenlik Sektörü Yönetişimi adıyla bir konferans da düzenlemiştir. Konferansta güvenlik anlayışının sivilleşmesi ve yurttaş merkezli hale gelmesi, özel güvenlik sistemleri, iç güvenlik hizmetlerinin demokratikleşmesi ve iç güvenlik kurumları arasında eşgüdüm konuları tartışılmıştır (Cizre ve Cerrah, 2008).

Türkiye'de, 2009 yılından itibaren demokratikleşme ve ordunun siyasal kontrolüne yönelik tartışmalar TESEV'in yanında SDE'nün katılımıyla devam etmiştir. Bu dönemde, özellikle 12 Eylül 2010 Anayasa referandumu öncesi ve sonrasında artan demokratikleşme tartışmaları ordunun siyasal kontrolüne yönelik çalışmaların da itici gücü olmuştur (SDE, 2010). SDE, ordunun siyasal kontrolüne yönelik çabalarını demokratikleşme derecesinin belirlenmesinde asker-siyaset ilişkilerinin bir gösterge olarak kabul edilmesine dayandırır (SDE, 2011). Ordunun siyasal kontrolünün sağlanması da, demokratikleşme sürecinin bir parçası olarak anayasa tartışmaları çerçevesinde şekillenmiştir. Bu süreçte, 1982 Anayasasının bir darbe anayasası olduğu ve vesayeti kurumlaştırdığı; devlet anlayışının değiştirilmesi ve toplumsal sözleşmenin yeniden oluşturulması gerektiği konularında fikir birliği gelişmiştir (Erdoğan ve Yazıcı, 2011).¹¹

Bu kapsamda, Anayasanın taşınması gereken niteliklerden birinin de *devletin teşkilat ve işleyiş bakımından sivilleştirilmesi* olduğu belirtilir. Buna göre, yeni anayasa ordunun sivil kontrolünü tam olarak kurmalıdır; çünkü ordu, *resmi ideolojinin bekçiliği* rolüne dayanarak iktidarda ve siyasal sistemde doğrudan söz sahibi olmuştur. Bunu kaldırmak içinse, öncelikle orduya özerklik ve vesayet imkânı veren anayasal temellerin ortadan kaldırılması önerilir

¹¹ TESEV'in yeni anayasa ve devlet felsefesi önerisi şu ifadelerde görülebilir: "Yeni olma iddiasındaki bir anayasa, kendisinden önceki anayasadan farklı bir siyasal felsefeye dayanmalı ve bu yeni felsefe bütün anayasal ilke ve kurumlara egemen olmalıdır. (...) yeni bir anayasa yapılırken ilk öncelikle gözetilmesi gereken husus, bu anayasanın 82 Anayasasının karştı bir felsefe ile kaleme alınmasıdır. Daha somut bir ifade ile yeni anayasaya amaç olarak bireyi gören, bireyin hak ve özgürlüklerini temel değer addeden, toplumdaki çoğulculuğu tanıyan, topluma herhangi bir ideolojiyi dayatmayan ve özgürlüğü esas alan bir felsefe hâkim kılınmalı ve anayasanın bütün içeriği bu felsefeye uygun bir şekilde yazılmalıdır." (Coşkun, 2011).

(Erdoğan ve Yazıcı, 2011: 8). Hatta Türkiye’de *sivil-asker ilişkilerinin normalleştirilmesi* ve *askeri vesayet sisteminin sona erdirilmesi* için anayasa reformları yeterli görülmemiş, 1960 askeri müdahalesinden itibaren yapılan tüm yasal düzenlemelerin sistematik olarak gözden geçirilmesi ve orduya verilen *anormal* yetkilerin sona erdirilmesi gerektiği savunulmuştur.

Akay (2010), Türkiye’de ulusal güvenlik paradigması etrafında oluşturulan, askeri vesayetle kurumsallaştırılan ve ordu tarafından düzenlenen siyasal, yasal ve yönetsel bir yapının ortaya çıktığını; 2000’li yıllarda bir sivilleşme söz konusu olmakla birlikte, yönetimin *güvenlik merkezli* örgütlenmeyi devam ettirdiğini savunmuştur. Akay, aynı zamanda ordunun kendi içerisinde *aşırı derecede merkezileşmiş bir yapı* olduğunu ifade etmiştir. Türkiye’deki durumu, ordunun özerkliğini ve gücünü siyasal, idari ve mali alanlarda sürekli genişletme eğiliminde olduğu *pretoryen militarizm* kavramıyla tanımlayan Akça (2010) ise, askeri-ekonomik yapıya odaklanarak askeri vesayetlinin sürdürülmesinde ordunun ekonomik alandaki varlığına işaret etmiştir.

2010 yılında, ordunun siyasal kontrolü sürecine BİLGESAM katılmaya başlamıştır.¹² BİLGESAM’ın ilk iki raporu zorunlu askerlik-profesyonel ordu ve demokratikleşme-ordu ilişkileri üzerine olmuştur (Akyürek, 2010; Karaosmanoğlu, 2011). Daha sonra, BİLGESAM ordu-toplum ilişkisine odaklanarak toplumun orduya bakışına ilişkin bir anket çalışmasının sonuçlarını yayımlamıştır (Akyürek ve Yılmaz, 2013). Bu çalışma, 2010’lu yıllarda gelişen ordu-toplum ilişkisine yönelik çalışmaların bir parçasını oluşturmaktadır. TESEV, SDE ve BİLGESAM’ın Türkiye’de ordunun siyasal kontrolüne yönelik önerilerini Ek 2’deki gibi analitik olarak ortaya koymak mümkündür.¹³

3.4. Ordunun Siyasal Kontrolünde Siyasal İktidar: 1999-2015 Döneminde Siyasal Kontrolün Yapısal-İşlevsel İnşası

Türkiye’de ordunun siyasal kontrolüne yönelik yapısal-işlevsel değişimin ilk işareti, 1999 yılında Devlet Güvenlik Mahkemelerinin asker üyelerinin kaldırılmasıyla gelmiştir. Devlet Güvenlik Mahkemeleri, ordunun yargı alanındaki etkisini uyguladığı; ulusal güvenlik,

¹² BİLGESAM Başkanı A. Sandıklı, konuya ilişkin yaklaşımını şöyle açıklar: “Önemli bir demokratikleşme sorunu olarak sivil-asker ilişkilerinin çağdaş anlamda demokratik bir zemine oturtulması, Türkiye’nin gündemini uzunca bir süredir meşgul etmektedir. (...) Sivil-asker ilişkileri sadece Türkiye gibi demokrasisini geliştirme ya da sağlamlaştırma çabası içindeki ülkeleri ilgilendiren bir sorun değildir. (...) Zaman zaman demokratik bakımdan gelişmiş Batılı ülkelerde de ortaya çıkan çapraşık bir sorundur. Demokrasisi gelişmiş ülkelerde elbette daha değişik şekillerde ve boyutlarda kendini göstermektedir.” (Karaosmanoğlu, 2011).

¹³ Ek 2, Akay (2010), Akyürek (2010), Akça (2010), Karaosmanoğlu (2011), Erdoğan ve Yazıcı (2011), Stratejik Düşünce Enstitüsü (2011), Coşkun (2011), Beriş (2012), Kemal (2012) ve Berksoy (2013)’un içerik analizine tabi tutulmasıyla hazırlanmıştır.

ordu ve yargı alanlarının iç içe geçtiği bir yapıyı temsil etmiştir. Temel olarak, Devlet Güvenlik Mahkemelerinde asker üyenin varlığı, ordunun mahkemelerin işleyişi ve kararları üzerindeki etkisi, Mahkemenin temel hak ve özgürlükleri olumsuz etkileyen kararları, bu yapısal değişikliğin nedenleri olarak sunulmuştur (Avrupa Komisyonu, 1998).

Bununla birlikte, ordunun yönetim yapısı içerisindeki konumunu köklü bir biçimde değiştiren ilk adım, o güne kadar 1982 Anayasasında yapılan en kapsamlı değişiklik olan 2001 anayasa değişikliğidir.¹⁴ Anayasanın 118'inci maddesinde yapılan değişiklikle MGK üyeleri arasına Başbakan yardımcıları ve Adalet Bakanı ilave edilerek sivil üye sayısı artırılmış; MGK kararları Bakanlar Kurulu için öncelikle dikkate alınacak kararlar yerine *tavsiye kararları* haline getirilmiştir. Daha sonra, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)'nun üyelerini yeniden belirleyen Kanun değişikliğine ilişkin tartışmalar başlamıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Genel Kurulundaki tartışmalarda, MGK'nun RTÜK'e üye seçmesinin sivilleşme karşıtı bir durum olduğu ve ordunun yönetimde etkisini arttırdığı belirtilmiştir (TBMM, 2002c). Aynı dönemde, AB üyelik süreci kapsamındaki yasal değişiklikler ise, *demokratikleşme* yolunda atılan adımlar olarak nitelenmektedir (TBMM, 2002a).

Başta MGK ve Genelkurmay Başkanlığı üzerinden olmak üzere, merkez teşkilatında ordunun etkisini azaltmaya yönelik çabalar ordu-mülki idare ilişkisinde kendini göstermeye başlamıştır. Bu yöndeki ilk konu, jandarma-mülki idare ilişkilerinin düzenlenmesi olmuştur. Bu maksatla ilk adım, 2803 Sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanunda yapılan değişiklikle¹⁵ jandarma subaylarının kaymakam ve valiye vekâlet edebileceğine yönelik düzenleme yürürlükten kaldırılmıştır. Hemen sonrasında, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununda kaymakama sadece mülki idare amiri sınıfından olanların vekâlet edebileceği şeklinde değişiklik yapılmıştır.¹⁶ Bu değişiklik TBMM'de bir *sivilleşme* adımı olarak nitelenmiş; Jandarma ve mülki idare amirlerinin hiyerarşik olarak farklı yerlere bağlı olmalarından kaynaklanan yönetim sorunlarının çözülmesinde de önemli bir adım olarak görülmüştür (TBMM, 2002b).

Bu kez, Ağustos 2002'de, 2923 sayılı Yabancı Dil Eğitimi ve Öğretimi ile Türk Vatandaşlarının Farklı Dil ve Lehçelerinin Öğrenilmesi Hakkında Kanunda yapılan

¹⁴ Bkz. 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun.

¹⁵ Bkz. 26 Mart 2002 tarihli ve 4748 Sayılı Kanunun 7'nci maddesi.

¹⁶ Bkz. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 29'uncu maddesi.

değişiklikle, Türkiye’de eğitimi ve öğretimi yapılacak yabancı dillerin tespitinde MGK’nun görüşünün alınmasına ilişkin düzenleme yürürlükten kaldırılmıştır.¹⁷ Bu değişikliğin, AB Genel Sekreterliği tarafından uyum yasa paketlerine ilişkin hazırlanan ve AB’ye sunulan belgede, *yürütmenin işlevselliğinin sağlanmasına yönelik* bir düzenleme olduğu da vurgulanmıştır (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2007: 75). Burada işlevsellik olarak ifade edilen şeyin, yürütme organında MGK’nun etki ettiği diğer politika alanlarının ve bahsedilen çift başlı yürütmenin ortadan kaldırılması olduğu açıktır.

2002 yılı AB İlerleme Raporunun hemen ardından yönetimde sivilleşme adına iki gelişme dikkati çeker. Bunlardan ilki, 30 Kasım 2002’de, Türkiye’de 1987 yılından itibaren devam eden Olağanüstü Hal uygulamasına son verilmesidir. Temmuz 2003’te yapılan değişiklikle de, MGK Genel Sekreterini atama yetkisi Bakanlar Kurulundan alınarak Başbakanın teklifi üzerine Cumhurbaşkanıya verilmiştir.¹⁸ MGK Genel Sekreterinin ordu içerisinde atanmasının önü kapatılmamakla birlikte¹⁹, sivil atamaya imkân verilmesi, Genelkurmay Başkanının inhasının kaldırılarak atamanın Başbakan ve Cumhurbaşkanıya bırakılması, yönetim yapısı içerisinde bu makamlara bir otorite aktarımı niteliğindedir. Bu kapsamda önemli değişikliklerden biri de, MGK’nun kamu ve özel kişilerden resen bilgi ve belge talep etmesine imkân veren düzenlemenin iptal edilmesidir. MGK Genel Sekreterinin Kurul kararlarını takip görevinin kaldırılmasıyla da sivil yönetimin MGK’nda belirleyiciliği sağlanmaya çalışılmıştır.

2003 yılında, ordu-mülki idare ilişkilerinde valilerin güçlenmesini sağlayan bir değişiklik yapılmıştır. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 11/d maddesinde yapılan değişiklikle, toplumsal olayların niteliğine göre istenen askeri kuvvetin çapı, vali ile koordine edilerek askeri birliğin komutanı tarafından, görevde kalış süresi ise askeri birliğin komutanı ile koordine edilerek vali tarafından belirlenecektir.²⁰ Daha önce, askeri kuvvetin görevde kalış süresi askeri birliğin komutanı tarafından belirlenmekteydi. Yapılan değişiklikle, görev

¹⁷ Bkz. 03 Ağustos 2002 tarihli ve 4771 Sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunun 11’inci maddesi.

¹⁸ Bkz. 30 Temmuz 2003 tarihli ve 4963 Sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunun 9, 24-28 ve 35’inci maddeleri.

¹⁹ 2945 Sayılı Kanun Md. 15: “*Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanı onayı ile atanır. Söz konusu atamanın, Türk Silâhlı Kuvvetleri mensupları arasından yapılmasının öngörülmesi hâlinde Genelkurmay Başkanının olumlu görüşü alınır.*”

²⁰ Bkz. 17 Haziran 2003 tarihli ve 4897 Sayılı İl İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Resmi Gazete Tarihi/Sayısı: 24 Haziran 2003/25148).

süresinin vali tarafından belirlenmesi sağlanarak 5442 Sayılı Kanun kapsamında devletin ve hükümetin temsilcisi olan vali toplumsal olaylarda askeri kuvvetlerin amiri konumuna getirilmiştir. Burada, askeri kuvvetin büyüklüğünün belirlenmesi ise askeri uzmanlık konusu olarak kabul edilmiştir (TBMM, 2003a; 2003b).

Bu dönemde, yönetim yapısındaki değişiklikler AB ile eşgüdümlü olarak yapılmış ve ordunun siyasal kontrolüne yönelik uyum yasaları sırasıyla TBMM'ne gönderilmeye devam etmiştir. Bunlardan ilki, Anayasanın 131'inci maddesinde Genelkurmay Başkanlığının Yükseköğretim Kurulu (YÖK)'na üye seçmesine imkân veren hükmün kaldırılmasıdır.²¹ Akabinde, hem MGK Genel Sekreterinin Haberleşme Yüksek Kurulu üyeliği sonlandırılmış²² hem de MGK Genel Sekreterliği temsilcisi RTÜK üyeleri arasından çıkarılmıştır.²³ Bunun yanı sıra, Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kuruluna bir üyenin MGK tarafından seçilmesi de sona erdirilmiştir.²⁴ 2005 yılında üyelik müzakerelerinin başlamasıyla da (www.ab.gov.tr, 2018), AB'nin ordunun siyasal kontrol sürecinde etkisini arttırdığı görülmektedir.

2009 yılından itibaren, gerek AB müzakere süreci gerekse anayasa tartışmalarıyla birlikte ordunun siyasal kontrolüne ilişkin yasal-yönetimsel düzenlemeler yeniden başlamıştır. Ek 3'te, 2009-2015 döneminde ordunun siyasal kontrolüne yönelik gerçekleştirilen yasal düzenlemeler gösterilmektedir.²⁵ Ek 3'e bakıldığında, bu dönemdeki değişikliklerin öncelikle, ordunun yönetimde tuttuğu alanın yasal olarak daraltılmasına yönelik olduğu söylenebilir. Bir taraftan ordunun yönetimde kapladığı alanlar kaldırılırken diğer taraftan bu alanlar sivil

²¹ Bkz. 7 Mayıs 2004 tarihli ve 5170 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun. Hükümet tarafından, bu değişikliğin gerekçesi şöyle ifade edilmiştir: “Avrupa Birliği 2003 İlerleme Raporunda sivil-asker ilişkilerinin Avrupa Birliği ülkelerindeki standartlara uygun hale getirilmesi için, sivil kurumlarda askeri temsilcilerin yer almaması önerildiğinden, idarenin sivilleştirilmesinin sağlanması amacıyla (...) Yüksek Öğretim Kurulunun oluşturulmasında Genelkurmay Başkanlığının aday göstermesine son verilmektedir.”

²² 5.4.1983 tarihli ve 2813 sayılı Telsiz Kanununun 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan *Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri* ibaresi madde metninden kaldırılmıştır.

²³ Bkz. 13.4.1994 tarihli ve 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunun 6'ncı maddesi.

²⁴ 21 Haziran 1927 tarihli ve 1117 Sayılı Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kanunu'nun 2/a fıkrası, 14 Temmuz 2004 tarihli ve 5218 Sayılı Kanunun 2'nci maddesi ile ilga edilmiştir.

²⁵ Bkz. 27 Mart 2015 tarihli ve 6638 Sayılı Polis Vazife Salahiyat Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Emniyet Asayiş Yardımlaşma (EMASYA) protokolü ise, 7 Temmuz 1997'de İçişleri Bakanlığı ile Genelkurmay Başkanlığı arasında imzalanmıştır. Protokol, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 11/d maddesi kapsamındaki toplumsal olaylara müdahalede askeri birliklerin kullanımı ile ordunun vali, merkez teşkilatı, polis ve jandarma ile ilişkilerini düzenlemiştir (www.tbmm.gov.tr, 2016).

otorite tarafından doldurulmaya çalışılmıştır. Hükümet tarafından sıklıkla sivilleşme yönünde bir plan olduğu ve 2023'e kadar, sivilleşme adına belirli adımların atılacağı duyurulmaya başlamıştır (www.haberturk.com, 2014). Ordunun kendi içerisinde olduğu kadar diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla olan ilişkilerinde değişiklik öngören; AB ve devlet dışı aktörlerin talepleri yanında siyasi iktidarın 2023 hedefleri (www.akparti.org.tr, 2014) çerçevesinde şekillenen bu sivilleşme planı, yönetimin genelinde ordunun otoritesini kurumsallaştırmış mevzuatın sivillerin üstünlüğüne göre değiştirilmesini hedeflemiştir.

Ordunun siyasal kontrolüne ilişkin bahsedilen düzenlemelere bakıldığında; MGK üzerinden ordunun yönetim yapısındaki otoritesinin kaldırılmaya çalışıldığı, iç güvenlik alanında ordunun sivil yönetim karşısında işlevsel olarak sınırlanmaya başladığı, yönetim yapısının bütününe ilgilendiren ve güvenlik dışındaki politika alanlarıyla ilgili kararlar alan kurul tipi yapılarıdaki asker varlığının ortadan kaldırıldığı bir durumdan söz edilebilir. Bu değişiklikler öncelikle, ordunun faaliyet alanını *sınırlayıcı, sivil (siyasi) yönetime bağlayıcı ve görevlerini somutlaştırıcı* bir yaklaşıma sahiptir. Ordunun siyasal kontrolüne yönelik 2001 yılından itibaren devam eden yapısal-işlevsel düzenlemeler bütüncül bir değişimin parçalarını oluşturmakla birlikte, 2013 yılında yapılan üç değişiklik Türkiye'de ordunun yönetim yapısı içerisindeki konumuna ilişkin kökten bir değişimin başlangıcına işaret etmiştir.

Öncelikle, 211 Sayılı İç Hizmet Kanununda askerlik tanımı harp sanatını öğrenmek ve yapmak mükellefiyeti olarak değiştirilmiştir.²⁶ Bu değişiklik, askerlik hizmetinin sadece askeri uzmanlık alanını içerecek şekilde daraltılarak, apolitik ve teknik olarak tanımlanması anlamına gelmektedir. Aynı yasa kapsamında diğer değişiklik ise, aynı Kanunun ordunun vazifesini tanımlayan 35'inci maddesinin değiştirilmesidir. Ordunun sivil yönetime müdahalelerine dayanak teşkil ettiği gerekçesiyle eleştirilen bu vazife tanımı daraltılarak yeniden düzenlenmiştir. Üçüncü değişiklik ise, öncekiler ile bütünlük içerisinde olan, yine İç Hizmet Kanununun 43'üncü maddesinde "*TSK mensupları siyasi faaliyette bulunamaz*" şeklindeki düzenlemedir.

Ordunun siyasal kontrolünün sağlanması sürecinde yasama organı olarak TBMM tarafından da adımlar atılmıştır. Örneğin, "Ülkemizde Demokrasiye Müdahale Eden Tüm Darbe ve Muhtıralar ile Demokrasiyi İşlevsiz Kılan Diğer Bütün Girişim ve Süreçlerin Tüm Boyutları ile Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu" kurulmuştur (TBMM, 2012). Komisyon raporunun başında

²⁶ Bkz. 13 Temmuz 2013 tarihli ve 6496 Sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 17'nci maddesi.

dikkati çeken şey, darbelerin resmi ideolojiye (burada Kemalist ideoloji kastedilmektedir) dayanarak yapıldığının belirtilmesidir. Raporda, Türkiye’de militarizme karşı sivil toplumun gelişmemiş olması darbelerin önlenememesinin bir nedeni olarak gösterilmiştir (TBMM, 2012: 15-29).

Ordunun siyasal kontrolü sürecine 2013 yılından itibaren Cumhurbaşkanlığı makamı da katılmıştır. Cumhurbaşkanlığı ilk kez savunma reformu konusunu ele almış; bu konuda bir rapor hazırlanması için sivil bir akademisyen başkanlığında, sivil ve asker üyelerden oluşan Savunma Reformu Çalışma Grubu kurmuştur. Raporda, ordunun *askeri etkinlik ve iktisadi verimlilik ana eksenlerinde muharip görev odaklı bir askeri güç olarak yapılandırılması* amacı ifade edilmiştir (T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014). Raporda sivil kapasitenin geliştirilmesi vurgulanmakta; sivil-asker işbirliğine ve sivil kontrole dayalı bir örgütlenme için sivillerin savunma konularındaki uzmanlıkları öncelikli ihtiyaç olarak sunulmaktadır. Genelkurmay Başkanlığının Milli Savunma Bakanlığına bağlanması sadece bir demokrasi sorunu olmadığı, bunun yanında ordunun etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanması açısından önemli olduğu da savunulmuştur. Raporda sivil-asker birlikteliği için en uygun yerin Milli Savunma Bakanlığı olduğu; Milli Savunma Bakanlığının işlevsel olarak genişlemesi ve savunma konularında kapasitesinin artırılması gerektiği belirtilmiştir.

3.5. Ordunun Siyasal Kontrolünde Siyasal İktidar: 2016’dan Günümüze Siyasal Kontrolün Yapısal-İşlevsel Konsolidasyonu

Ordunun siyasal kontrolü, nihai olarak bir darbe olasılığını ortadan kaldırmak ya da en aza indirmek içindir. Dolayısıyla, ordunun siyasal kontrolünün sağlanıp sağlanmadığı ancak bir darbe girişimi koşullarında anlaşılabilir. Türkiye’de 15 Temmuz 2016 günü gerçekleşen darbe girişimi saikleri ve yöntemi ne olursa olsun, ordunun siyasal kontrol sürecinin henüz tamamlanmadığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Bununla birlikte, darbe girişiminin başarısız olması o güne kadar yapısal-işlevsel düzenlemelerin sonucu olarak da ele alınabilir. Bu çerçevede, ordunun siyasal kontrolüne yönelik 2000’li yıllarda yapılan düzenlemelerin darbenin önlenmesinde etkili olduğunu söylemek mümkündür. Zira yönetim yapısındaki düzenlemeler yönetsel bilginin, mali kaynakların, emir ve raporların, kontrol ve denetim süreçlerinin akış güzergâhlarını yeniden belirlemektedir. Bu düzenlemelerin sonucu olarak da, hem sivil kesimin ve ordunun kendi içinde hem de sivil ve asker kesimler arasında güç dağılımı değişmektedir.

Darbe girişimi sonrasında ordunun yönetim yapısındaki konumunda ve örgütlenme biçiminde köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda, Bakanlar Kurulu 20 Temmuz 2016 tarihinden itibaren olağanüstü hal ilan etmiş²⁷; olağanüstü hal ilanından bugüne kadar yayımlanan KHK'lerle de Türkiye'de güvenlik sektörü yeniden yapılandırılmıştır (Bkz. Ek 4). Bunun yanında, 16 Nisan 2017'de referanduma sunulmuş kabul edilen anayasa değişikliğiyle de ordunun siyasal kontrolüne ilişkin düzenlemeler yapılmıştır (Bkz. Ek 5).²⁸ Bunlar, hem Türkiye'de ordunun siyasal kontrolünü kurumsal olarak pekiştirmiş hem de Başkanlık sistemine göre Cumhurbaşkanı-ordu ilişkisini düzenlemiştir. Aşağıda, Temmuz 2016 ayından bugüne kadar ordunun siyasal kontrolüne ilişkin değişiklikler ele alınmaktadır.

YAŞ konusunda iki ana boyutta bir değişimden söz edilebilir. Öncelikle, YAŞ'ın yapı ve işleyişinde sivil kontrol tamamen sağlanmış durumdadır. Bunun yanı sıra, YAŞ'ın atama, terfi, emeklilik işlemlerinde sivil siyasilere takdir yetkileri verilmesi, askeri seçkinlerin belirlenmesinde ve ordunun üst düzey yönetiminin biçimlendirilmesinde sivil siyasilerde bir güç yoğunlaşması ortaya çıkarmaktadır. Üst düzey askeri yönetimin belirlenmesinde yasama organının doğrudan herhangi bir işlevinin olmaması da, yürütme organını yasama karşısında güçlendirmektedir.

Askeri-ekonomik yapıya ilişkin değişim ise üç boyutlu tanımlanabilir. Birincisi, askeri-sınai yapının Cumhurbaşkanı'na bağlanması ve böylece Türkiye'de savunma sanayine ilişkin kararlarda Cumhurbaşkanı'nın belirleyici hale getirilmesidir. İkincisi, ordunun elindeki taşınır ve taşınmazlarla ilgili belirleyici yetkilerin Genelkurmay Başkanlığından alınarak Milli Savunma Bakanlığına aktarılmış olmasıdır. Böylece Milli Savunma Bakanlığı, ordunun taşınır ve taşınmazlarıyla ilgili piyasa ilişkilerini düzenleyecek otorite haline getirilmiş olmaktadır. Üçüncüsü, askeri-ekonomik yapının Bakanlık Teftiş Kurulu tarafından denetimi konusudur. Burada üzerinden durulması gereken, yürütmenin tek başı olan Cumhurbaşkanı'na bağlanmış askeri-iktisadi yapının Milli Savunma Bakanlığı Teftiş Kurulu tarafından etkin olarak nasıl denetleneceği sorunudur. Bu nedenle, denetim ilişkilerinin idari örgütlenmeye uygun olarak düzenlenmesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Denetimin demokratik niteliğinin

²⁷ Bkz. 20 Temmuz 2016 tarihli ve 2016/9064 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

²⁸ Ek 4, Temmuz 2016-Ocak 2018 döneminde Bakanlar Kurulu tarafından yayımlanan 29 (yirmi dokuz) adet KHK'nin (667-697) ordunun siyasal kontrolüne ilişkin yapısal ve işlevsel düzenlemelerinin içerik analizine tabi tutulmasıyla hazırlanmıştır. Söz konusu KHK'lerde, Ek 4'te gösterilenler dışında ikincil düzeyde yapılan ancak bu çalışma açısından analize tesir etmeyen değişiklikler de bulunmaktadır. Ek 5'te anayasa değişikliğinin doğrudan ordunun siyasal kontrolüne ilişkin düzenlemelerine yer verilmiştir. Örneğin, parlamenter demokratik sistemde yasama-yürütme ilişkisinin ana bileşenlerinden olan güvenoylaması ve gensorunun kaldırılması, dolaylı olarak askeri konuları da kapsayacaktır.

güçlendirilmesi içinse, askeri-ekonomik yapının yasama organı tarafından denetimine yönelik ilave yasal düzenlemeler (İhtisas Komisyonu, Ombudsman vb.) yapılması da mümkündür.

Ordu örgütlenmesindeki değişimi, üç başlık altında toplamak mümkündür. Birincisi *iç ve dış güvenlik ayrımı* çerçevesinde ordu, Milli Savunma Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı arasındaki yetki ve sorumluluk dağılımının, işbölümünün ve örgütlenme biçiminin yeniden düzenlenmesidir. Ordu önceki haline nazaran üç bölüme ayrılmıştır. Ordunun en üst kademesi olan Genelkurmay Başkanlığı Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığı ile ilişkili bir konumda tutulurken, Kuvvet Komutanlıkları Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma ve Sahil Güvenlik ise, İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır. İkincisi, ordu örgütlenmesinde *stratejik ve operasyonel kademelerin birbirinden ayrılması* yoluyla kurulan sivil kontrol yapısıdır. Stratejik kademe Genelkurmay Başkanı üzerinden Başbakan ve Cumhurbaşkanı seviyesinde tutulurken, operasyonel kademe Kuvvet Komutanlıkları vasıtasıyla Milli Savunma Bakanlığı içerisinde ve sivillerin üstünlüğü çerçevesinde yeniden örgütlenmiştir. Bu örgütlenme biçiminde, Genelkurmay Başkanının askeri konularda sivil makamlara öneri ve görüş bildirmesine dayanan *danışsal işlevi* ile sınır dışı askeri operasyonlarda sahada *eşgüdüm işlevi* öne çıkarılmıştır. Son olarak, askeri personelin (özellikle pilotlar, uzman erbaşlar ve sözleşmeli erler) özlük haklarında çoğunlukla parasal iyileştirmelerin yapılmasıdır. Bunlar, askerlik mesleğini teşvik etmeye, parasal teşvikleri personel planlamasının bir aracı olarak kullanmaya ve askeri personelin sivil kontrolünü personel yönetimi üzerinden de sağlamaya yönelik düzenlemeler olarak değerlendirilebilir.

2016-2018 döneminde Milli Savunma Bakanlığı; Genelkurmay Başkanlığının yönetsel işlevlerinin alınması, askeri eğitim sisteminin tamamen, askeri ekonomik yapının ise bir kısmının devredilmesi ve Kuvvet Komutanlıklarının bağlanması sonucu büyümüştür. Bu anlamda, askeri yönetim alanında Milli Savunma Bakanlığının Genelkurmay Başkanlığı ve ordu karşısında olduğu kadar merkez teşkilatı içerisinde de kontrol alanının ve otoritesinin arttığı söylenebilir. Ancak, bu otorite kullanımını sınırlayan bir düzenlemeden söz edilebilir. Cumhurbaşkanı ve Başbakan doğrudan Kuvvet Komutanlıklarına emir verebilmektedir. Buna göre, Milli Savunma Bakanının/Bakanlığının Kuvvet Komutanlıkları üzerindeki otoritesi kısmen veya tamamen sınırlandırılabilir. İlave olarak Bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanı arasında siyasi-idari bir ihtilaf çıkması halinde aynı zamanda bir yönetim sorunu olasılığı da bulunmaktadır. Başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanı ile Bakanlar arasında hiyerarşi ilişkisinin kurulacağı dikkate alındığında böyle bir sorunla karşılaşılmayacağı ileri sürülebilir. Ancak hiyerarşik bağlantı muhtemel fikir çatışmasını önleyemeyebilecektir. Bu durumun,

özellikle ordunun yurt dışı/sınır dışı harekâtları ile olağanüstü hal yönetimi uygulamalarında göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Askeri eğitim sistemi de iç ve dış güvenlik ayırımına uygun olarak Milli Savunma Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı arasında paylaşılmıştır. Askeri eğitim sistemi, tamamen Milli Savunma Bakanlığına bağlanmıştır. Dolayısıyla, askeri personel siviller tarafından onaylanan bir askeri müfredatla yetiştirilecektir. Personel temin ve yetiştirme süreçlerinin tamamen Milli Savunma Bakanlığına geçmiş olması da, ordunun personel yapısının sivil yönetim tarafından biçimlendirilmesine imkân verecektir. Burada, askeri eğitim sistemindeki değişimin iki bileşenine dikkat çekilebilir. Birincisi, askeri eğitim (ve dolayısıyla kariyer) sistemine giriş kanallarının artırılmış olmasıdır. Askeri liselerin kapatılması yoluyla orduya giriş yaşının yükseltilmiş olması, ön lisans ve lisans düzeyinde öğrenci alımının artırılmış olması, askeri okullara sözleşmeli istihdama yönelik başvuru alımı, eğitim süresinin kısalması, yeni askeri eğitim sisteminin tanımlayıcı özellikleri arasındadır. Dikkat çeken diğer konu, orduya yönetici (ya da askeri seçkin) yetiştiren harp okullarında sivil kontrol kademesinin nispeten aşağıdan başlatılmış olmasıdır. Harp okullarında, sivillerin belirleyici olduğu bir yönetim kurulu oluşturulması ve harp okulu komutanları (askeri eğitim) ile dekanların (öğretim) birbirinden işlevsel ve hiyerarşik olarak ayrılması yoluyla sivil kontrol hedeflenmiştir.

Askeri sağlık sistemi, askeri hastanelerin ve sağlık personelinin Sağlık Bakanlığına devredilmesiyle lağvedilmiştir. Savaş hali ve ordunun yurt dışı görevleri ise, Sağlık Bakanlığı personeli tarafından işletilmek koşuluyla istisnai bir askeri sağlık sistemi korunmuştur. Askeri sağlık örgütlenmesinin kaldırılması, Sağlık Bakanlığı bünyesinde askeri sağlık hizmetleri konusunda bir uzmanlık alanının geliştirilmesini zorunlu hale getirmektedir. Dolayısıyla, Sağlık Bakanlığı bünyesinde böyle bir uzmanlık alanının gelişmesi beklenmelidir. Ordu-yargı ilişkisinde ise, askeri mahallerin yargı kapsamına alınması ve askeri hukuk alanının Milli Savunma Bakanlığı bünyesinde toplanması sonucunda ordunun hem hukuki ayrıcalıkları ortadan kalkmış hem de bu konudaki yetki alanı asgari derecede olacak ve sivil yönetim tarafından tanımlanacak biçimde sınırlandırılmıştır. Askeri yargı sistemi, 2017 yılı Anayasa değişikliği kapsamında da, faaliyet alanı disiplin suçları ve istisnai koşullarla sınırlı olarak kaldırılmıştır.

2017 yılı anayasa değişikliği güvenlik politikasıyla ilgili de yeni bir politika süreci tanımlamıştır. Başkanlık sistemine geçiş kapsamında, güvenlik politikası dâhil olmak üzere ordunun siyasal kontrolü yürütme organında (Cumhurbaşkanında) merkezileşmiştir. Ayrıca, askeri yönetime imkân veren olağanüstü yönetim usulü olarak sıkıyönetim kaldırılmış ve

böylece olağan koşullarda olduğu gibi istisnai yönetim biçimlerinde de seçilmiş sivillerin (Başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanı) üstün ve belirleyici olacağı bir idari örgütlenme biçimine geçilmiştir. Olağanüstü yönetim biçimleri, temel hak ve özgürlüklerin kısmen ya da tamamen sınırlandırıldığı ve meşru güç kullanımına ilişkin hukukun üstünlüğü tartışmalarının öne çıktığı dönemlere işaret etmektedir. Bu çerçevede, ordunun temel hak ve özgürlükler yanında hukukun üstünlüğü uygulamasıyla olan yetki ve sorumluluk ilişkileri de ortadan kaldırılmış olmaktadır.

4. Sonuç

Türkiye’de ordunun siyasal kontrolünün sağlanması süreci, 1990’lı yıllardan itibaren gelişen ve yurtdışı-yurtiçi etkileşimi çerçevesinde ilerleyen bir süreç olmuştur. Temel olarak askeri vesayet olarak adlandırılan olgunun yönetim yapısında ortadan kaldırılması, bu sürecin bileşenlerinden birini oluşturmaktadır. Askeri vesayet yönetim yapısı üzerinden (karar ve politika süreçlerini kontrol ederek) toplumsal ve ekonomik alanlara nüfuz etmiş olması, yönetimin sivilleşmesini (ordunun yönetim yapısında siyasal kontrolünün sağlanmasını) bir dönüşüm alanı haline getirmiştir. Bu çalışmanın bulguları, geçen 20 yıl içinde ordunun siyasal kontrolünün sağlandığını göstermektedir. Ancak, ordunun siyasal kontrolünün bir derece meselesi olduğu; siyasi-idari otorite örgütlenmesindeki değişikliklere bağlı olarak ülkeden ülkeye ve zamandan zamana değişiklik gösterebileceği gerçeği de dikkate alınmalıdır.

Türkiye’de ordunun siyasal kontrol sürecini tanımlayan belirli özelliklerden söz edilebilir. Bunlardan ilki, siyasal kontrol sürecinin sermaye kesimi, uluslararası örgüt (AB), devlet dışı örgütler (DCAF, TESEV, SDE, BİLGESAM), siyasi iktidar (Adalet ve Kalkınma Partisi) ve bir dereceye kadar ordu (TSK’nin üst yönetim kademesi) arasındaki *uzlaşma, görev değişimi ya da işbirliği* yoluyla sürdürülmüş olmasıdır. Bu süreçte, başta AGİT, NATO ve AB olmak üzere uluslararası alandan gelen demokratikleşme ve liberalleşme taleplerini göz ardı etmek mümkün değildir. Aynı zamanda, Türkiye’de ordunun siyasal kontrolüne yönelik yayın yapan gerçek ve tüzel kişilerin de ordunun siyasal kontrol sürecinde birer aktör niteliği kazandığı ve buna yönelik bir akıl inşası yaşandığı söylenebilir.

Türkiye’de ordunun siyasal kontrol süreci, demokratik kontrolden ziyade sivil kontrole odaklanmıştır. Hem yürütme organında hem de onun bir parçasını oluşturan askeri yönetim alanında siyasal iktidarda ve nihai olarak Cumhurbaşkanı bir merkezleşme ve otorite yoğunlaşması ortaya çıkmıştır. Mevcut durumda, Cumhurbaşkanı, ordunun üst düzey yönetimi, askeri ekonomik yapı ve milli güvenlik politikası üzerinde doğrudan kontrol

uygulayacağı söylenebilir. Yönetim yapısının mevcut biçimi siyasal kontrolün demokratik niteliğinin güçlendirilmesini gerektirmektedir. Bu nedenle, 1990'lı yıllardan itibaren yönetim yapısında sivilleşme yönündeki değişiklikleri *ordunun siyasal kontrol için yapısal-işlevsel uyarlanması* olarak nitelemek doğru olacaktır. Bu dönemde, ordunun yönetim yapısı içinde belirleyici olduğu alanların azaltılması yoluyla kamu politikası süreçlerinde sivil siyaset alanının genişlediği de bir gerçektir.

Ordunun siyasal kontrolü esas olarak, ordunun yürütme organında sivil kesimle olan ilişkilerinde ve ordu-yargı ilişkilerinde sağlanmaya çalışılmıştır. Yasama organı bağlamında ise, sadece Sayıştay denetimi üzerinden siyasal kontrolün (yatay kontrolün) güçlendirilmeye çalışıldığı gözlenmektedir. Bunların yanında, ordu örgütlenmesinde ortaya çıkan değişimden bahsedilebilir. Bu kapsamda, askeri seçkinlerin yetiştirilmesi, seçimi ve atamalarında ordunun üst düzey yönetim kademeleri yerine sivil siyasilerin belirleyici olacağı bir personel sistemi yoluyla, askeri seçkinler arasındaki ilişkiler kısıtlanmış olmaktadır. Kuvvet Komutanlıklarının Milli Savunma Bakanlığına bağlanması yoluyla da hem seçkinler arası personel yönetimi ilişkileri hem de hiyerarşik ilişkiler, sivil siyasiler lehine yeniden yapılandırılmıştır. Bunlar, uzun vadede ordunun içyapısını, davranış biçimlerini ve kültürünü değiştirme potansiyeli olan düzenlemelerdir.

Ordunun siyasal kontrolünde yapısal-işlevsel olarak ilerleme kaydedildiği ve ordunun yönetim yapısındaki otoritesinin sivil kesim karşısında belirgin bir biçimde sınırlandığı açıktır. Bu yapının belirli bir süre uygulanması sonrasında, demokratik sistemin pekiştirildiği ülkelerdeki etkililik-hesapverebilirlik dengesi tartışmalarına geçmek mümkündür. Bir başka deyişle, bir taraftan orduyu savunma işlevini etkili olarak yerine getiren bir aygıt olarak muhafaza ederken aynı zamanda yasama organına (dolayısıyla yürütme organının yasama organına karşı) nasıl daha hesapverebilir olabileceği üzerinde tartışmaların genişlemesine ihtiyaç olacaktır. Bunun ilk örneği olarak, Milli Savunma Bakanlığı Teftiş Kurulunun askeri ekonomik yapının denetimini sağlamadaki etkinliği üzerinde durulabilir. Zira askeri ekonomik yapı doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından kontrol edilirken hiyerarşik olarak alt seviyede bulunan Milli Savunma Bakanlığına bağlı bir Teftiş Kurulunun denetimi etkin olmayabilecektir. Burada, askeri-ekonomik yapının denetiminde TBMM, Devlet Denetleme Kurulu ve Teftiş Kurulunun yer aldığı bütüncül bir denetim süreci oluşturulması üzerinde durulabilir. Ayrıca, Başbakan veya Cumhurbaşkanı'nın Milli Savunma Bakanına bağlı Kuvvet Komutanlıklarına doğrudan emir verebilmesi yönetsel sorunlar çıkarabilecektir. Genel olarak, ordunun siyasal kontrolünün demokratik niteliğinin güçlendirilmesi için, ordunun üst düzey

yönetiminin biçimlendirilmesinde ve/veya askeri-ekonomik yapının denetiminde yasama organının dâhil olduğu karar süreçleri tanımlamak mümkündür.

Ordunun siyasal kontrolüne ilişkin devlet dışındaki aktörler tarafından dile getirilen hangi konularda siyasal iktidar tarafından bugüne kadar bir düzenleme yapılmamıştır? Öncelikle, milli güvenliği esas alan ve MGK'nun kararlarını biçimlendiren güvenlik tanımı daraltılmamıştır. MGK halen anayasal bir kurum olarak varlığını sürdürürken, Genelkurmay Başkanlığı da, Milli Savunma Bakanlığına bağlanmamıştır. Sınır güvenliği konusunda AB ile yürütülen proje devam ettiğinden henüz sivil bir sınır gücü oluşturulmamıştır. Bunların dışında, zorunlu askerlik sistemi (özellikle vicdani ret ve homoseksüellik), TBMM'nin gözetim kapasitesinin güçlendirilmesi (İhtisas Komisyonu, Sayıştay) ve askeri harcamalar ve bütçe dışı fonlar konularında sınırlı düzenlemeler yapılmıştır. Bu konular, askeri yönetim alanını aşan ve ordu-toplum ve yasama-yürütme ilişkileri gibi daha geniş, kapsamlı ve uzun vadeli dönüşüm alanlarını temsil etmektedir. Bunlara ilişkin düzenlemeler, ordunun siyasal kontrolünün ötesinde diğer aktörlerin (özellikle yasama ve yürütme organları gibi ana kontrol öznelerinin) uzlaşısı çerçevesinde belirlenecektir. Mevcut görünüm, ordunun siyasal kontrolünde sivil-asker ilişkilerine odaklı dönemden *sivil-sivil ilişkileri* dönemine geçileceğini göstermektedir.

Kaynakça

- AKAY, Hale (2010), Security Sector in Turkey: Questions, Problems, And Solutions. Çev. E. İlhan, TESEV, İstanbul.
- AKÇA, İsmet (2010), Türkiye'de Askeri-İktisadi Yapı: Durum, Sorunlar, Çözümler, TESEV, İstanbul.
- AKNUR, Müge (2013), "Civil-Military Relations During AK Party Era: Major Developments and Challenges", Insight Turkey, Vol: 15, No: 4, pp. 131-150.
- AKYÜREK, Salih (2010), Zorunlu Askerlik ve Profesyonel Ordu, BİLGESAM, Ankara.
- AKYÜREK, Salih ve YILMAZ, Mehmet Ali (2013), Türk Silahlı Kuvvetlerine Toplumsal Bakış, BİLGESAM, Ankara.
- AKYÜREK, Salih; KOYDEMİR, F. Serap; ATALAY, Esra; BIÇAKSIZ, Adnan (2014), Sivil-Asker İlişkileri ve Ordu-Toplum Mesafesi, BİLGESAM, Ankara.
- ALABARDA, Yusuf (2016), TSK'nın Reformu: Sivil-Asker İlişkilerinin Dönüşümü İçin Bir Yol Haritası, SETA, Ankara.
- ALTIÖK, Hatice Öner (2016), "Hemşirelik Eğitiminde Sosyalizasyon Süreci ve Profesyonel Kimlik Gelişimi", Adnan Menderes Üniversitesi Eğitim Fakültesi Eğitim Bilimleri Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 2, ss. 55-62.
- ARNOLD, R. Douglas (1987), "Political Control of Administrative Officials", Journal of Law, Economics, and Organization, Vol: 3, No: 2, pp. 279-286.

ATİYAS, Izak (1995), Uneven Governance and Fiscal Failure: The Adjustment Experience in Turkey, The World Bank, USA.

AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI (2014), Siyasi reformlar-I, Ankara.

AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERLİĞİ (2007). Avrupa Birliği Uyum Yasa Paketleri, Ankara.

AVRUPA KOMİSYONU (1998), Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 1998 Düzenli Raporu, Dışişleri Bakanlığı, Ankara.

AVRUPA KOMİSYONU (2000), Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 2000 Düzenli Raporu, Dışişleri Bakanlığı, Ankara.

AVRUPA KOMİSYONU (2005), Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 2005 Düzenli Raporu, Dışişleri Bakanlığı, Ankara.

BLAND, Douglas L. (1999), "A Unified Theory of Civil-Military Relations", Armed Forces and Society, Vol: 26, No: 1, pp. 7-26.

BERİŞ, Hamit Emrah (2012), Yüksek Askeri Şura (YAŞ) ve Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Sistemdeki Yeri: Tespitler-Öneriler, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Ankara.

BERKSOY, Biriz (2013), Türkiye'de Ordu, Polis ve İstihbarat Teşkilatları: Yakın Dönem Gelişmeler ve Reform İhtiyaçları, TESEV, İstanbul.

BORN, Hans (2006), "Democratic Control of Armed Forces", CAFORİO, Giuseppe (Ed.), Handbook of the Sociology of the Military, Springer, Boston, pp. 151-165.

CENTER FOR EUROPEAN SECURITY STUDIES (CESS) (2005), Türk Sivil-Asker İlişkileri ve Avrupa Birliği: Süregelen Buluşmaya Hazırlık, Hollanda.

CİZRE, Ümit (2004), "Problems of Democratic Governance of Civil-Military Relations in Turkey and the European Union Enlargement Zone", European Journal of Political Research, Vol: 43, No: 1, pp. 107-125.

CİZRE, Ümit ve CERRAH, İbrahim (2008), Güvenlik Sektörü Yönetişimi: Türkiye ve Avrupa, TESEV, İstanbul.

COŞKUN, Vahap (2011), Yeni Anayasada Sivil-Asker İlişkilerinin Demokratik Modeli, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Ankara.

DAHL, Robert (2001), Demokrasi Üzerine, KADIOĞLU, Betül (Çev.), Phoenix Yayınevi, Ankara.

DEMİREL, Tanel (2004), "Soldiers and Civilians: The Dilemma of Turkish Democracy", Middle Eastern Studies, Vol: 40, No: 1, pp. 127-150.

DESCH, Michael Charles (2001), Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment, The Johns Hopkins University Press, USA.

DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI (2008), Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara.

DIAMOND, Larry (1999), Developing Democracy- Toward Consolidation, The John Hopkins University Press, USA.

ERDOĞAN, Mustafa ve YAZICI, Serap (2011), Türkiye'nin Yeni Anayasasına Doğru, TESEV, İstanbul.

ETZIONI-HALEVY, Eva (1983), Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma, Routledge and Keagan Paul, London.

FEAVER, Peter D. (1996), "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control", *Armed Forces & Society*, Vol: 23, No. 2, pp. 149-178.

FINER, Samuel E. (1962), *The Man on Horseback: The Role of Military in Politics*, Pall Mall Press, USA.

FRANCK, Thomas M. (1992), "The Emerging Right to Democratic Governance", *The American Journal of International Law*, Vol: 86, No: 1, pp. 46-91.

GENEVA CENTRE FOR DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES (DCAF) (2008), *Democratic Control of Armed Forces*, Switzerland.

GÜLER, Birgül Ayman (2017), *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*, 5. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.

GÜRÇAN, Metin (2017), *Never Again! But How? State and the Military in Turkey After July 15*, Istanbul Policy Center, İstanbul.

GÜRÇAN, Metin ve GISCLON, Megan (2016a), *From Autonomy to Full-Fledged Civilian Control: The Changing Nature of Civil-Military Relations After July 15*, Istanbul Policy Center, İstanbul.

GÜRÇAN, Metin ve GISCLON, Megan (2016b), *What is the Turkish Military's Strategic Identity After July 15?*, Istanbul Policy Center, İstanbul.

GÜRSOY, Yaprak (2011), "The Impact of EU-driven Reforms on the Political Autonomy of the Turkish Military", *South European Society and Politics*, Vol: 16, No: 2, pp. 293-308.

GÜRSOY, Yaprak (2014), "Türkiye'de Sivil-Asker İlişkilerinin Dönüşümünün Nedenleri", *Uluslararası İlişkiler*, Cilt: 11, Sayı: 43, ss. 157-180.

HEINRICH BÖLL STIFTUNG (2010), *Türkiye Siyasetinde Ordunun Rolü: Asker-Sivil İlişkileri, Güvenlik Sektörü ve Sivil Denetim*, BAYRAM, Salih (Çev.), Heinrich Böll Stiftung Türkiye Temsilciliği, İstanbul.

HEPER, Metin (2011), "Civil-Military Relations in Turkey: Toward a Liberal Model?", *Turkish Studies*, Vol: 12, No: 2, pp. 241-252.

HUNTINGTON, Samuel P. (1957), *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, President and Fellows of Harvard College, USA.

JANOWITZ, Morris (1960), *The Professional Soldier*, The Free Press, New York.

KARABELIAS, Gerassimos (1998), *Civil-Military Relations: A Comparative Analysis of the Role of the Military in the Political Transformation of Post-war Turkey and Greece: 1980-1995*, NATO, Brussels.

KARAOSMANOĞLU, Ali L. (2011), "Transformation of Turkey's Civil-Military Relations Culture and International Environment", *Turkish Studies*, Vol: 12, No: 2, pp. 253-264.

KAYGUSUZ, Özlem (2010), "Soğuk Savaş Sonrası Dönemde Türkiye'de Sivil-Asker İlişkilerinin Dönüşümüne Bir Bakış: Küresel Eğilimler, AB Süreci ve Kürt Sorunu'nun Etkileri", *Mülkiye Dergisi*, Cilt: 34, Sayı: 268, ss. 185-208.

KEMAL, Lale (2012), *Zayıf Kalan Meclis İradesi: Yeni Sayıştay Yasası'nda Askeri Harcamaların Denetimi Sorunu*, TESEV, İstanbul.

KEYMAN, E. Fuat ve GÜRÇAN, Metin (2017), *15 Temmuz'dan On Beş Ay Sonra: Ordunun Reformu, Devletin Dönüşümü*, İstanbul Politika Merkezi, İstanbul.

KURU, Ahmet (2012), "The Rise and Fall of Military Tutelage in Turkey: Fears of Islamism, Kurdism, and Communism", *Insight Turkey*, Vol: 14, No: 2, pp. 37-57.

LAMBERT, Alexandre (2006), *Implementation of Democratic Control of Armed Forces in the OSCE Region: Lessons learned from the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*, DCAF, Switzerland.

LINZ, Juan, STEPAN, Alfred (1996), "Toward Consolidated Democracies", *Journal of Democracy*, Vol: 7, No: 2, pp. 14-33.

LUNN, Simon (2004), "The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice", FLURI, Philip ve HADZIC, Miroslav (Ed.), *Sourcebook on Security Sector Reform Collection of Papers*, DCAF, Geneva/Belgrade, pp. 63-85.

MOSKOS, Charles C. (1976), *Peace Soldiers: The Sociology of a United Nations Military Force*, Chicago University Press, Chicago.

NARLI, Nilüfer (2000), "Civil-Military Relations in Turkey", *Turkish Studies*, Vol: 1, No: 1, pp. 107-127.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE (OSCE) (1994). *Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*, Budapest.

ÖZKURT, Fatma Zeynep (2016), "The Impact of EU Conditionality on Democratisation in Turkey: The Case of Civil-Military Relations in the Period of 1999-2008", *International Journal of Social Inquiry*, Vol: 9, No: 1, pp. 79-108.

PANTEV, Plamen; RATCHEV, Valeri; TAGAREV, Todor; ZAPRIANOVA, Viara (2005), *Civil-Military Relations and Democratic Control of the Security Sector. A Handbook For Military Officers, Servicemen and Servicewomen of the Security and Intelligence Agencies, and For Civilian Politicians and Security Experts*, Rakovsky Defense and Staff College, Bulgaria.

PETERS, B. Guy (2004), "Governance and Public Bureaucracy: New Forms of Democracy or New Forms of Control", *Asia-Pacific Journal of Public Administration*, Vol: 26, No: 1, pp. 3-15.

PION-BERLIN, David (1992), "Military Autonomy and Emerging Democracies in South America", *Comparative Politics*, Vol: 25, No: 1, pp. 83-102.

PUSANE, Özlem Kayhan (2016), "Turkey's Struggle with the PKK and Civilian Control over the Turkish Armed Forces", *Conflict, Security & Development*, Vol: 16, No: 3, pp. 263-287.

SAKALLIOĞLU-CİZRE, Ümit (1997), "The Anatomy of the Turkish Military's Political Autonomy", *Comparative Politics*, Vol: 29, No: 2, pp. 151-166.

SCHIFF, Rebecca L, (1995), "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance", *Armed Forces & Society*, Vol: 22, No: 1, pp. 7-24.

STEPAN, Alfred (1971), *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*, Princeton University Press, New Jersey.

STRATEJİK DÜŞÜNCE ENSTİTÜSÜ (2010), *Referandumda Neyi oyluyoruz?*, Ankara.

STRATEJİK DÜŞÜNCE ENSTİTÜSÜ (2011), *Yüksek Askeri Şura ve Hükümet-TSK İlişkileri: Tespitler-Öneriler*, Ankara.

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ (TBMM) (2002a), *Genel Kurul Tutanağı*, 21. Dönem, 4. Yasama Yılı, 77. Birleşim, 21 Mart 2002.

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ (TBMM) (2002b), *Genel Kurul Tutanağı*, 21. Dönem, 4. Yasama Yılı, 78. Birleşim, 26 Mart 2002.

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ (TBMM) (2002c), *Genel Kurul Tutanağı*, 21. Dönem, 4. Yasama Yılı, 95. Birleşim, 02 Mayıs 2002.

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ (TBMM) (2003a), *Tutanak Dergisi*, Dönem:22, Cilt:18, Yasama Yılı:1, 94'üncü Birleşim, 17 Haziran 2003.

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ (TBMM) (2003b), İl İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu (1/555), Ankara.

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ (TBMM) (2012), Ülkemizde Demokrasiye Müdahale Eden Tüm Darbe ve Muhtıralar ile Demokrasiyi İşlevsiz Kılan Diğer Bütün Girişim ve Süreçlerin Tüm Boyutları ile Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu Cilt-1, Ankara.

T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI (2014), Savunma Reformu Raporu, Ankara.

TÜRKİYE EKONOMİK VE SOSYAL ETÜDLER VAKFI (TESEV) (2002), 2001 Anayasa Değişiklikleri ve Siyasal Reform Önerileri, İstanbul.

TÜRKİYE EKONOMİK VE SOSYAL ETÜDLER VAKFI (TESEV) (2003), Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi: İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar, Parlamenterler için El Kitabı, İstanbul.

THOMPSON, Dennis F. (1983), "Bureaucracy and Democracy", DUNCAN, Graeme Campbell (Ed.), Democratic Theory and Practice, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 235-250.

TÜRK SANAYİCİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ (TÜSİAD) (1995), 21. Yüzyıl için Yeni bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet-Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler, İstanbul.

TÜRK SANAYİCİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ (TÜSİAD) (1997), Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri, İstanbul.

TÜRK SANAYİCİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ (TÜSİAD) (1999), Türkiye’de Demokratik Standartların Yükseltilmesi: Tartışmalar ve Son Gelişmeler, İstanbul.

TÜRK SANAYİCİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ (TÜSİAD) (2001), Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasi Kriterleri: Görüş ve Öncelikler, İstanbul.

TOKTAŞ, Şule ve KURT, Ümit (2010), "The Turkish Military’s Autonomy, JDP Rule and the EU Reform Process in the 2000s: An Assessment of the Turkish Version of Democratic Control of Armed Forces (DECAF)", Turkish Studies, Vol: 11, N: 3, pp. 387-403.

WELCH, Claude Emerson (1976), Civilian Control of the Military: Theory and Cases from Developing Countries, State University of Newyork Press, USA.

WUTHRICH, F, Michael (2012), "Factors Influencing Military-Media Relations in Turkey". The Middle East Journal, Vol: 66, No: 2, pp. 253-272.

<http://www.yenisafak.com.tr/politika/cavusoglu-sivillesme-demokrasinin-temelidir-238984>, Erişim Tarihi: 08.06.2013.

<http://www.avrupa.info.tr/tr/bilgi-kaynaklari/haber-arsivi/news-single-view/article/2014-tuerkiye-ilerleme-raporuna-katki-icin-stklara-davet.html>, Erişim Tarihi: 02.09.2014.

<http://www.akparti.org.tr/site/hedefler>, Erişim Tarihi: 01.07.2014.

<http://www.haberturk.com/gundem/haber/665145-iste-12-yillik-sivillesme-plani>, Erişim Tarihi: 01.07.2014.

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss430m.htm>, Erişim Tarihi: 03.09.2014.

https://www.tbmm.gov.tr/arastirma_komisyonlari/darbe_muhtira/docs/ek1.pdf, Erişim Tarihi: 28.02.2016.

<http://www.sivilgozetim.org.tr/Pages/TR/anasayfa.html>, Erişim Tarihi: 27.03.2018.

<https://www.icisleri.gov.tr/ic-guvenlik-sektorunun-sivil-gozetiminin-gelistirilmesi-projesi-24-01-2013>, Erişim Tarihi: 27.03.2018.

<https://www.avrupa.info.tr/en/regular-reports-turkey-744>, Erişim Tarihi: 27.03.2018.

<https://www.avrupa.info.tr/en/helping-conscripts-become-responsible-citizens-174>, Erişim Tarihi. 27.03.2018.

<https://www.avrupa.info.tr/en/eu-supports-stronger-border-management-turkey-41>, Erişim Tarihi. 27.03.2018.

https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/turkiye_avrupa_birligi_iliskileri_kronolojisi.pdf, Erişim Tarihi: 27.03.2018.

<https://www.dcaf.ch/>, Erişim Tarihi: 04.04.2018.

Ek 1: AB İlerleme Raporlarında Ordunun Siyasal Kontrolü (2003-2018)

Kategori	Eleştiri Konusu	İçerik
Milli Güvenlik Kurulu	Güvenlik Tanımı (Yetki Alanı)	Güvenlik tanımı dar olmalıdır.
	Askeri Üye Sayısı	Asker üye sayısı, sivil üye sayısından fazla olmamalıdır.
	Personel Sayısı	Personel sayısı azaltılmalıdır.
	Meşruiyet	Anayasal bir kurum olmak yerine yasayla düzenlenmelidir.
	Şeffaflık	Güvenlik politikaları kamuya açık olmalıdır.
	Sivil Kurullarda Temsil	RTÜK ve YÖK gibi sivil ve farklı işlevsel alanlardaki kurullarda MGK temsil edilmemelidir.
	İşlev	MGK yasama ve yürütme organlarına bir danışma/tavsiye kurumu olmalıdır.
Genelkurmay Başkanlığı	Milli Güvenlik Politikası	Milli Güvenlik Politikası, sivil kurumlar tarafından müşterek olarak hazırlanmalıdır.
	Hiyerarşik Bağlantı	Başbakan yerine Milli Savunma Bakanına karşı sorumlu olmalıdır.
Ordu-Mülki İdare İlişkisi	Üst Düzey Atamalar	Genelkurmay Başkanlığı general atamalarında belirleyici olmamalıdır.
	Jandarma	Jandarma, mülki idare amirine vekâlet etmemelidir. Jandarma, İçişleri Bakanlığına tamamen bağlanmalıdır.
	EMASYA	Olağanüstü hallerde askerlerin belirleyici olmasını sağlayan ve yasal sınırları aşan askeri düzenlemeler kaldırılmalıdır.
	İl İdaresi Kanunu	Olağanüstü hallerde sivillerin belirleyici olduğu komuta mekanizmaları kurulmalıdır. Sivil otoritelerin askeri operasyonları gözetimi güçlendirilmelidir. Valilerin jandarma üzerindeki kontrolü sağlanmalıdır.
Üst Düzey Askeri Yetkililer	Siyasi Açıklamalar	Resmi mekanizmalar (MGK) ve hükümetin bilgisi dışında açıklama yapılmamalıdır. Askeri konular dışındaki politika konularıyla ilgili açıklama yapılmamalıdır.
İç Hizmet Kanunu	Ordunun Vazife Tanımı	Ordunun vazife tanımı dış güvenlik (savunma) olacak şekilde daraltılmalıdır.
Yüksek Askeri Şura	Yapı	Sivillerin üstünlüğü sağlanmalıdır.
	Kararlar	Yargı yolu açık olmalıdır.
	Atamalar	Siviller belirleyici olmalıdır.
	Yetki Alanı	Yetkileri sınırlanmalıdır.
Sınır Yönetimi	Sivilleşme	Sınır yönetimi asker olmayan, sivil ve profesyonel bir teşkilat tarafından yerine getirilmelidir.
Savunma	Duyarlılık ve Uzmanlık	Yasama ve yürütme organındaki sivillerde savunma konularına duyarlılık ve uzmanlık olmalıdır.
Kamu Denetçiliği	Kapsam	Kamu denetçiliği uygulamaları orduyu da kapsamalıdır.
Etik Kuralları	Kapsam	Askeri personel için etik kuralları belirlenmelidir.
Savunma Harcamaları	Yasama Gözetimi	Savunma harcamalarının TBMM tarafından gözetimi sürekli bir komisyon kurularak güçlendirilmelidir.
	Savunma Sanayi Destekleme Fonu (SSDF)	SSDF kaynaklarının denetimi Milli Savunma Bakanı ve Başbakanın iznine tabi olmamalıdır.
	Bütçe dışı Fonlar	Bütçe dışı fonlar kapatılmalıdır.
Ordu-Yargı İlişkisi	Sivillerin Yargılanması	Siviller askeri mahkemelerde yargılanmamalıdır.
	Devlet Güvenlik Mahkemesi	Devlet Güvenlik Mahkemeleri kaldırılmalıdır.
	Askeri Operasyonlar	Askeri operasyonlara ilişkin askeri yargı süreci askeri hiyerarşiden bağımsız yürütülmelidir.
	Üst Düzey Komutanlar	Üst düzey komutanların yargılanmasında Başbakan ve İçişleri Bakanının izni uygulaması kaldırılmalıdır.
Zorunlu Askerlik Sistemi	Terörle Mücadele	Terörle mücadelede askeri personeli koruyucu yasal düzenlemeler kaldırılmalıdır.
	Kötü Muamele	Kolluk kuvvetleri tarafından hızlı, kapsamlı, bağımsız ve etkili soruşturma yapılması gerekmektedir.
	Vicdani Ret	Vicdani ret konusunda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin kararlarına uyulmalıdır.
Yasama Gözetimi	Homoseksüellik	Askeri disiplin sistemi, homoseksüelliği hastalık ve ahlaki olmayan bir durum sınıflandırmasından çıkarmalıdır.
	TBMM Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu	Komisyonun gözetim yetkisi çok sınırlıdır.

Ek 2: Ordunun Siyasal Kontrolüne İlişkin Devlet Dışı Örgütlerin Önerileri

Kategori	Öneri Konusu	İçerik
Güvenlik Yaklaşımı	Güvenlik-Devlet İlişkisi	Savunma ve iç güvenlik alanları birbirinden ayrılmalıdır.
		MGK anayasal bir kurum olmaktan çıkarılmalıdır.
		İç Hizmet Kanununun 35'inci maddesi (ordunun vazife tanımı) kaldırılmalıdır.
	Güvenlik Örgütlenmesi	Milli Güvenlik Siyaset Belgesi yerine Milli Savunma Siyaseti Belgesi (MSSB) oluşturulmalıdır.
		MGK yerine Milli Savunma Üst Kurulu (MSÜK) olmalı ve kanunla kurulmalıdır. MSÜK'e Başbakan başkanlık etmelidir. MSÜK'e, orduyu temsilen sadece Genelkurmay Başkanı katılmalıdır.
		İç güvenlik hizmetleri İçişleri Bakanlığı, savunma hizmetleri ise Milli Savunma Bakanlığı sorumluluğunda olmalıdır.
		Savunma politikası Milli Savunma Bakanlığı tarafından belirlenmelidir. MSSB, Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanmalıdır.
		Genelkurmay, Milli Savunma Bakanlığına bağlanmalıdır.
		Jandarma, İçişleri Bakanlığına bağlanmalıdır.
		Mevcut anayasal düzen, orduyu yürütme erkinden ayrı ele almaktadır. Sivil yapı ile ordu (Genelkurmay ve Kuvvet Komutanlıkları) tek bir organizasyon içinde (Milli Savunma Bakanlığı) bütünleştirilmelidir.
Yüksek Askeri Şura	İşlev	YAŞ istişari bir kurul haline dönüştürülmelidir.
	Sivil Kontrol	YAŞ kararları, Cumhurbaşkanı onayıyla yürürlüğe girmelidir.
	Yetki	Atama, terfi ve ayırma işlemleri YAŞ'ın görev ve sorumluluk alanından çıkarılmalı ve müşterek kararname ile yapılmalıdır.
Ordu Örgütlenmesi	Askeri Seçkinlerin Belirlenmesi	Genelkurmay başkanı Bakanlar Kurulu tarafından atanmalıdır.
		Üst düzey askeri yetkililerin terfiinde nihai yetki Bakanlar Kurulunun olmalıdır.
		Anayasal olarak başkomutanlık yetkisinin kime ait olduğu açık olarak belirtilmelidir.
	Örgütlenme Biçimi	Kuvvet komutanlıkları Genelkurmay Başkanlığı içinde birimler olmalıdır.
		TSK, işlevsel küçülme ve modernizasyona dayalı reforma tabi tutulmalıdır.
		TSK'de terfi sistemi rekabete ve performansı dayalı olmalıdır.
		Askerlik Kanunu yeni ihtiyaçlar ve vizyona göre değiştirilmelidir.
		Askeri eğitim müfredatı yeniden düzenlenmeli; askeri liseler kapatılmalıdır.
		Milli Savunma Bakanlığının üst düzey yönetimine sivil bürokratlar atanmalıdır.
	Ordunun Vazifesi	Zorunlu askerlik sistemine alımda seçim yapılmalı; gönüllü sistem kurulmalıdır. Erlere, askerlik hizmeti ile doğrudan ilgili olmayan görevler yaptırılmamalıdır. Askerlik hizmetinde uzmanlık esas alınmalıdır.
Ordunun savunma ve iç güvenlik görevleri birbirinden açık olarak ayrılmalı ve ordunun iç güvenlik amacıyla kullanımına sivil anayasal kurumlar tarafından karar verilmelidir.		
Askeri Yargı	Askeri Yüksek Yargı Organları	İç Hizmet Kanununun 35'inci maddesi, ordunun koruma ve kollama gerekçesiyle resen müdahalesini önleyecek biçimde yeniden düzenlenmelidir. En azından koruma ve kollama görevinin, Bakanlar Kurulunun kararı ve TBMM'nin onayına bağlı olarak gerçekleştirilebileceği biçiminde düzenleme yapılmalıdır.
		Yüksek askeri yargı organları (Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi) kaldırılmalıdır.
Askeri-Ekonomik Yapı	Sivil Kontrol	Ordunun askeri-ekonomik yapı (Ordu Yardımlaşma Kurumu, SSDF, Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı vb.) üzerindeki kontrolü kaldırılmalı ve yasama organı ile hükümet kontrolü sağlanmalıdır.
Gözetim	Yasama Gözetimi	TBMM Milli Savunma Komisyonunun işlevselliği artırılmalıdır.
		Başkomutanın ve üst düzey askeri yöneticilerin atamaları, ordunun iç güvenlik amaçlı kullanımı konularına yasama organı dâhil olabilir. Güvenlik politikaları, yasama organı tarafından onaylanmalıdır.
		Savunma harcamaları üzerindeki yasama gözetimi gücendirilmelidir. Sayıştay'ın askeri harcamalarına ilişkin denetim raporları üzerindeki gizlilik kaldırılmalıdır.
Ordu-Toplum İlişkisi	Ortaöğretim Müfredatı	Milli Güvenlik Dersi ortaöğretim müfredatından kaldırılmalıdır.

Ek 3: Ordunun Siyasal Kontrolüne Yönelik Düzenlemeler (2009-2015)

Kategori	Düzenleme Konusu ve İçerik	Tarih
Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği	Jandarma ve polis yetki alanları açık olarak ayrıldı. Düzenleme yetkisi mülki amirlere verildi.	Mart 2009
EMASYA Protokolü	Yürürlükten kaldırıldı.	Şubat 2010
YAŞ Kararları	Terfi ve emeklilik hariç kararlar yargıya açıldı.	Eylül 2010
	YAŞ kararları Cumhurbaşkanı'nın onayıyla tamamlanmış olacaktır.	Temmuz 2013
Milli Güvenlik Bilgisi Dersi	Subaylar tarafından verilen Milli Güvenlik Bilgisi dersi ortaöğretim müfredatından kaldırıldı.	Ocak 2012
Kamu Denetçiliği	Ordunun idari karar, eylem ve işlemleri, Kamu Denetçiliği kapsamına alındı.	Haziran 2012
Disiplin Kanunu	Askeri personelin disiplin işlemleri için Disiplin Mahkemeleri ile Yüksek Disiplin Kurulları oluşturulmuştur.	Ocak 2013
İl İdaresi Kanunu	Birden çok ili kapsayan toplumsal olaylarda askeri kuvvetlerin kullanılmasına ilişkin esaslar, Genelkurmay ve İçişleri Bakanlığı yerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecektir.	Temmuz 2013
	Toplumsal olaylarda askeri kuvvetlerin faaliyetleri askerlik hizmet ve görevi kapsamına alındı.	
Ordunun Vazife Tanımı	Ordunun Türkiye Cumhuriyetini koruma ve kollama vazifesi kaldırıldı. Askerlik tanımı harp sanatını öğrenmek ve yapmak olarak değiştirildi. Askeri personelin siyasetle uğraşamayacağı hükmü açıkça yasa metnine konuldu.	
Jandarma-İçişleri Bakanlığı İlişkisi	Jandarma personelinin atama, terfi, sicil, izin, ödül ve ceza işlemlerinde İçişleri Bakanına ve valilere yetki verildi.	Mart 2015

Ek 4: Ordunun Siyasal Kontrolüne Yönelik Düzenlemeler (2016-2018)

Kategori	Düzenleme Konusu ve İçerik	Tarih/Düzenleme
Yüksek Askeri Şura	YAŞ üyeleri; Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan Yardımcıları, Adalet Bakanı, Dışişleri Bakanı, İçişleri Bakanı ve Milli Savunma Bakanı ile Kuvvet Komutanları olacak şekilde yeniden düzenlendi. Ordu Komutanları, Jandarma Genel Komutanı, Donanma Komutanı ve TSK kadrolarında bulunan orgeneral ve oramiraller YAŞ üyeliğinden çıkarıldı.	25 Temmuz 2016/669 Sayılı KHK
	YAŞ'ın sekreteryaya hizmetlerinin yürütülmesi işi Genelkurmay Başkanlığından alınarak Milli Savunma Bakanlığına verildi.	
	YAŞ kararlarının açıklanıp açıklanmama yetkisi Genelkurmay Başkanlığından Milli Savunma Bakanlığına verildi.	
	Generallerin görev süresi, Genelkurmay Başkanlığının görüşü alınarak Milli Savunma Bakanının teklifi üzerine YAŞ üyelerinin üçte iki çoğunluğunun kararıyla uzatılabilecektir.	02 Ocak 2017/681 Sayılı KHK
	Albaylar ile general ve amirallerin şahsî dosya ve sicilleri <i>Yüksek Askeri Şura Yönetmeliğinde gösterilen esaslara göre</i> değerlendirilecektir (Daha önce Subay Sicil Yönetmeliğine göre yapılmaktaydı.)	05 Haziran 2017/691 Sayılı KHK
YAŞ Başkanı, <i>rütbe bekleme süresine ve sicil şartına bağlı olmaksızın</i> albaylar ile general ve amiralleri terfi ettirebilecektir.	15 Ağustos 2017/694 Sayılı KHK	
Askeri-Ekonomik Yapı	Askeri fabrikalar ve tersaneler Milli Savunma Bakanlığına bağlandı.	25 Temmuz 2016/669 Sayılı KHK
	Askeri fabrikalar ve tersaneler, piyasada sözleşmeyle iş yapabilecek ya da yaptrabilecektir.	31 Ekim 2016/678 Sayılı KHK
	TSK'ne ait harekât, eğitim ve savunma amaçlı yapılarla ilgili imar işlemleri Milli Savunma Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından müştereken belirlenecektir.	31 Ekim 2016/678 Sayılı KHK
	Milli Savunma Bakanlığı bünyesinde, Milli Savunma Bakanlığı ile TSK Güçlendirme Vakfı ve onun sahibi ya da ortağı olduğu şirketlerin teftişlerini yerine getirmek üzere Teftiş Kurulu Başkanlığı kuruldu.	
	Askeri yasak ve güvenlik bölgelerine ilişkin hizmetlerin nasıl yürütüleceği, <i>Genelkurmay Başkanlığı ve ilgili bakanlıkların görüşleri de alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığı ve Milli Savunma Bakanlığına müştereken hazırlanarak Bakanlar Kurulu kararı</i> ile yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirlenecektir. Bu bölgelerin yakınında zirai faaliyetlere mülki idare amirleri karar verecektir.	15 Ağustos 2017/694 Sayılı KHK
	Savunma Sanayi Müsteşarlığı Cumhurbaşkanına bağlanmıştır. Savunma Sanayi İcra Komitesi, Cumhurbaşkanının başkanlığında; Başbakan, Genelkurmay Başkanı, İçişleri ve Milli Savunma Bakanlarından oluşacaktır (Önceden Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve Milli Savunma Bakanından oluşmaktaydı). Komite toplantılarının gündemi Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecektir. Müsteşarlık personeli Cumhurbaşkanı onayı ile atanacaktır.	
	Savunma Sanayi Yüksek Koordinasyon Kurulu lağvedildi.	20 Kasım 2017/696 Sayılı KHK
TSK Güçlendirme Vakfı'nın yönetimi için Mütevelli Heyet kuruldu. Mütevelli Heyet, Cumhurbaşkanı başkanlığında, Milli Savunma Bakanı, Genelkurmay 2'nci Başkanı, Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarı ve Savunma Sanayii Müsteşarından oluşacaktır.		
TSK'nin ihtiyaç fazlası mal ve hizmet satışlarına ilişkin usul ve esaslar, <i>Genelkurmay Başkanlığının görüşü alınarak Milli Savunma Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı</i> ile tespit edilecektir. Genelkurmay Başkanlığının belirleyici rolü kaldırıldı.	02 Ocak 2017/681 Sayılı KHK	
Ordu Örgütlenmesi	Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı tamamen İçişleri Bakanına bağlanmıştır. Jandarma ve Sahil Güvenlik teşkilatları <i>silahlı genel kolluk kuvveti</i> olarak tanımlandı.	25 Temmuz 2016/668 Sayılı KHK
	Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıkları Milli Savunma Bakanına bağlandı.	
	Genelkurmay Başkanı olarak atanabilmek için Kuvvet Komutanlığı yapmış olma şartı kaldırıldı.	25 Temmuz 2016/669 Sayılı KHK
	Personel temin, yetiştirme ve atama işlemlerinde Genelkurmay Başkanlığının ve Kuvvet Komutanlıklarının yetkileri Milli Savunma Bakanlığına aktarıldı.	
	Dış kaynaktan (sivil yükseköğrenim kurumlarından pilot olarak mezun olmuş) pilot temin edilebilecektir.	
	Genelkurmay Başkanlığı ile Milli Savunma Bakanlığı arasında iş bölümü belirginleştirildi. Milli Savunma Bakanlığı icrai olarak belirleyici konuma getirildi. Genelkurmay Başkanı öneren makam olarak belirlendi. Genelkurmay Başkanı <i>doğrudan askeri hizmetler ile ilgili olan işlevlerde</i> belirleyici olacaktır. Personel, lojistik ve tedarik hizmetleri ile askeri okulların eğitim hizmetleri tamamen Bakanlığa verildi. Kuvvet Komutanlıkları sadece barış değil, savaşta da Milli Savunma Bakanlığına bağlı olacaktır.	15 Ağustos 2016/671 Sayılı KHK
	Uzman erbaş olanlardan TSK'nden ayrılanlara Adalet Bakanlığında İnfaz ve Koruma Memuru olabile imkânı getirildi.	
TBMM kararıyla yurt dışında görevlendirilen askeri personele ilave tazminat ödenecektir.	03 Ekim 2016/676 Sayılı KHK	

	Askeri personelin <i>sivil amirlerinin verdiği emirleri yerine getirmek</i> zorunda olduğu düzenlendi. Kuvvet Komutanlığına atamalar müşterek kararlarla yapılacak; görev süresi <i>Milli Savunma Bakanının inhası, Başbakanın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanının onaylayacağı kararname</i> ile birer yıllık sürelerle yaş haddine kadar uzatılabilecektir. Genelkurmay Başkanı, bu süreçten çıkarıldı. Orgeneral veya oramirallerin rütbe bekleme süreleri, <i>Milli Savunma Bakanı ile Başbakanın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanının onaylayacağı müşterek kararname</i> ile uzatılabilecektir. Genelkurmay Başkanı, bu süreçten çıkarıldı. General ve amiral atamaları, Genelkurmay Başkanının görüşü alınmak suretiyle müşterek kararlarla yapılacaktır. Bu süreçte, Genelkurmay Başkanının belirleyici rolü kaldırıldı. TSK'nden ayırma cezası; <i>Milli Savunma Bakanlığı</i> ve kuvvet komutanlıklarında oluşturulacak yüksek disiplin kurulları tarafından verilecektir. Kararlar, Milli Savunma Bakanı veya ilgili kuvvet komutanı onayı ile yerine getirilecektir. General ve amiraller hakkında, Genelkurmay Başkanlığında teşkil edilecek yüksek disiplin kurulu tarafından verilecek ve yerine getirilecektir.	02 Ocak 2017/681 Sayılı KHK
	Hukuk sınıfı askeri personel oluşturuldu. Aşgari Tugay seviyesinde hukuk hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla Hukuk Hizmetleri Birimleri oluşturuldu. Hukuk sınıfı subayların özlük işlemleri Milli Savunma Bakanlığınca yürütülecektir. Albay rütbesindeki askeri personel, kadrosuzluğu beklemeksizin resen emekliye sevk edilebilecektir. Sözleşmeli erbaş ve erlere ödenen tazminat miktarları artırıldı.	15 Ağustos 2017/694 Sayılı KHK
Milli Savunma Bakanlığı Örgütlenmesi	Milli Savunma Bakanlığı teşkilatı, başında sivil idarecilerin bulunacağı Genel Müdürlüklerden oluşacak biçimde yeniden düzenlendi. Genel müdürlüklerin bağlı olduğu müsteşar, sivil kadrosuna dönüştürüldü. Kuvvet Komutanlıkları Milli Savunma Bakanına bağlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı ve Başbakan gerekli gördüklerinde Kuvvet Komutanları ile bağlılarından doğrudan bilgi alabilecek ve bunlara doğrudan emir verebilecektir. Personel temin ve yetiştirme ile kadro ve atama işlemlerinde Genelkurmay Başkanlığının ve Kuvvet Komutanlıklarının belirleyici yetkileri Milli Savunma Bakanlığına aktarıldı. Bakanlık merkez teşkilatındaki kadroların TSK'ndeki rütbe karşılığı; müsteşar için orgeneral, Milli Savunma Üniversitesi Rektörü için korgeneral, müsteşar yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı ve genel müdürler için tümgeneral, genel müdür yardımcısı ve müstakil daire başkanları için tuğgeneral, daire başkanları için ise albay olarak belirlendi. Askeri personel temini, yetiştirilmesi, atama ve terfileri, general kadrolarının belirlenmesi Milli Savunma Bakanlığı tarafından yerine getirilecektir.	25 Temmuz 2016/669 Sayılı KHK
	Milli Savunma Bakanlığı ve bağlı Kuvvet Komutanlıklarına ait askeri personelin kışla içi ve dışı istihbarat işlemleri Milli İstihbarat Teşkilatı tarafından yürütülecektir.	15 Ağustos 2016/674 Sayılı KHK
	Askeri personel temini, yetiştirilmesi, atama ve terfileri, general kadrolarının belirlenmesi Milli Savunma Bakanlığı tarafından yerine getirilecektir.	02 Ocak 2017/681 Sayılı KHK
	Milli Savunma Bakanlığı ve bağlı Kuvvet Komutanlıklarına ait askeri personelin kışla içi ve dışı istihbarat işlemleri Milli İstihbarat Teşkilatı tarafından yürütülecektir.	15 Ağustos 2017/694 Sayılı KHK
	Askeri eğitim sistemi Milli Savunma Bakanlığına bağlandı. Askeri liseler lağvedildi. Harp Okulları, astsubay okulları, kurmaylık akademileri (enstitü biçiminde) Milli Savunma Bakanına bağlı olarak yeni kurulan Milli Savunma Üniversitesi altında birleştirildi. Askeri eğitim sisteminin dereceleri ve müfredatı Genelkurmay Başkanlığı yerine Milli Savunma Bakanlığı tarafından belirlenecektir. Milli Savunma Üniversitesi rektörü, Bakanın önerdiği ve Başbakanın uygun göreceği üç aday arasında Cumhurbaşkanlığı tarafından seçilecektir. Askeri öğrenciler, 926 Sayılı TSK Personel Kanunu kapsamından çıkarıldı. Gülhane Askeri Tıp Akademisine bağlı yükseköğretim birimleri Sağlık Bilimleri Üniversitesine devredildi. Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının subay, astsubay ve diğer personel ihtiyacını karşılamak amacıyla bir yükseköğretim kurumu olarak İçişleri Bakanlığına bağlı Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi kuruldu. Harp Okullarında, Harp Okulu Komutanının üzerinde ve Milli Savunma Üniversitesi Rektörü başkanlığında her türlü yönetim, eğitim-öğretim ve bütçe konularında karar alacak bir <i>Yönetim Kurulu</i> oluşturuldu. Askeri eğitimde Harp Okulu Komutanı, akademik faaliyetlerde Dekan yetkili olacaktır. Harp Okulu Komutanı ile Dekan arasında astlık-üstlük ilişkisi olmayacaktır.	25 Temmuz 2016/669 Sayılı KHK
	Askeri eğitim sistemi Milli Savunma Bakanlığına bağlandı. Askeri liseler lağvedildi. Harp Okulları, astsubay okulları, kurmaylık akademileri (enstitü biçiminde) Milli Savunma Bakanına bağlı olarak yeni kurulan Milli Savunma Üniversitesi altında birleştirildi. Askeri eğitim sisteminin dereceleri ve müfredatı Genelkurmay Başkanlığı yerine Milli Savunma Bakanlığı tarafından belirlenecektir. Milli Savunma Üniversitesi rektörü, Bakanın önerdiği ve Başbakanın uygun göreceği üç aday arasında Cumhurbaşkanlığı tarafından seçilecektir. Askeri öğrenciler, 926 Sayılı TSK Personel Kanunu kapsamından çıkarıldı. Gülhane Askeri Tıp Akademisine bağlı yükseköğretim birimleri Sağlık Bilimleri Üniversitesine devredildi. Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının subay, astsubay ve diğer personel ihtiyacını karşılamak amacıyla bir yükseköğretim kurumu olarak İçişleri Bakanlığına bağlı Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi kuruldu. Harp Okullarında, Harp Okulu Komutanının üzerinde ve Milli Savunma Üniversitesi Rektörü başkanlığında her türlü yönetim, eğitim-öğretim ve bütçe konularında karar alacak bir <i>Yönetim Kurulu</i> oluşturuldu. Askeri eğitimde Harp Okulu Komutanı, akademik faaliyetlerde Dekan yetkili olacaktır. Harp Okulu Komutanı ile Dekan arasında astlık-üstlük ilişkisi olmayacaktır.	15 Ağustos 2017/694 Sayılı KHK
Askeri Sağlık Sistemi	Gülhane Askeri Tıp Akademisine bağlı eğitim hastaneleri ve TSK Rehabilitasyon ve Bakım Merkezi ile asker hastaneleri, dispanser ve benzeri sağlık hizmet birimleri ile Jandarma Genel Komutanlığına ait sağlık kuruluşları Sağlık Bakanlığına devredildi. Savaş hali ve TSK'nin yurtdışı görevleri nedeniyle askeri sağlık teşkilatı kurulması ile buralarda görevlendirilecek Sağlık Bakanlığı personeline ilişkin usul ve esaslar, Milli Savunma Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı arasında yapılacak protokollerle belirlenecektir.	25 Temmuz 2016/669 Sayılı KHK 15 Ağustos 2016/670 Sayılı KHK
Ordu-Yargı İlişkisi	Askeri mahallerde hâkim kararıyla veya gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Cumhuriyet savcısının yazılı emriyle, Cumhuriyet savcısının katılımı olmaksızın, adli kolluk görevlileri tarafından arama ve elkoyma yapılabilecektir.	25 Temmuz 2016/668 Sayılı KHK
	Askeri hâkimlerle ilgili personel ve özlük hakları işlemlerinde tüm yetkiler ilgisine göre Milli Savunma Bakanlığına veya Milli Savunma Bakanına verildi. Bu konuda Genelkurmay Başkanlığının yetkileri kaldırıldı.	25 Temmuz 2016/669 Sayılı KHK

Ek 5: 2017 Anayasa Değişikliğinde Ordunun Siyasal Kontrolüne İlişkin Düzenlemeler

Kategori	Düzenleme Konusu	İçerik
Cumhurbaşkanı (Başkomutan)	Milli Güvenlik Politikası	Milli güvenlik politikası Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecektir.
	Hesapverebilirlik	Cumhurbaşkanı, milli güvenlik ve ordunun ülke savunmasına hazırlanmasında TBMM'ye karşı sorumlu olacaktır
	Ordunun Denetimi	Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurulu, Türk Silahlı Kuvvetlerine ilişkin idari soruşturma ev denetlemeler yapabilecektir.
	Cumhurbaşkanı- Genelkurmay Başkanı İlişkisi	Genelkurmay Başkanı doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanacak ve ona karşı sorumlu olacaktır.
Olağanüstü Yönetim	Olağanüstü Yönetim Biçimleri	Sıkıyönetim kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanı, MGK'nun görüşünü almaksızın olağanüstü hal ilan edebilecek; olağanüstü hale ilişkin kararname yayımlayabilecektir.
Ordu-Yargı İlişkisi	Askeri Mahkemeler	Disiplin mahkemeleri dışındaki askeri mahkemeler lağvedilmiştir. Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi lağvedilmiştir. Askeri mahkemeler savaş hallerinde ve sadece askeri personelin askeri görevlerine ilişkin suçları yargılamak amacıyla kurulabilecektir.
	Üst Düzey Askeri Personelin Yargılanması	Jandarma Genel Komutanı, İçişleri Bakanına bağlanması nedeniyle Yüce Divan'da yargılanacak üst düzey askeri yetkililer arasında çıkarılmıştır.
Milli Güvenlik Kurulu	Üyelik Yapısı	Başbakanlığın kaldırılması sonucu, Başbakan MGK üyeleri arasında çıkarıldı.
		İçişleri Bakanlığına bağlanan Jandarma Genel Komutanı MGK üyeleri arasından çıkarıldı.
	Kararlar	MGK kararlarını Cumhurbaşkanıya tavsiye niteliğinde bildirecektir.
	Genel Sekreterlik Örgütlenmesi	Önceden kanunla düzenlenen MGK Genel Sekreterliği teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı kararname ile belirlenecektir.