

# Sivil-Asker Uyumunun Anayasa Yapım Siyasetine Etkisi: 1971-1973 Anayasa Değişiklikleri

Mutlu Yıldırım\*

## Öz

Anayasa yapımı, demokrasiye geçiş aşamasında siyasal kurumların yaratılması ve demokrasinin pekişmesi bağlamında ciddi fırsatlar sunmaktadır. Anayasa yapım siyasetinde ideal olan mutabakata dayalı, toplumun tüm katmanlarının temsil edilebildiği, uzlaşılarak ulaşılan genel görüş birliğine dayalı oydaşmacı bir anayasa yapım tarzının benimsenmiş olmasıdır. Türkiye'nin anayasa yapım tecrübesi ise geniş bir toplumsal mutabakata dayanması ve siyasal kurumların yaratılması açısından bir dizi kaçırılmış fırsat olarak görülmektedir. Çok partili hayata geçtikten sonra hayat bulan 1961 ve 1982 Anayasaları askeri darbelerin sonucunda, oydaşmanın uzağında askeri seçkinlerin dayatmasıyla hayata geçirilmiştir. 1971 ve 1973 anayasa değişiklikleri ise her ne kadar demokrasinin örselenmesi bağlamında sorunlu olsa da yapılış tarzı gereği sivil ve asker uyumunu yansıtmaları bağlamında diğerlerinden ayrılmaktadır ki bu çalışma da söz konusu anayasa değişikliklerini sivil-asker uyumu bağlamında değerlendirmeyi hedeflemektedir.

**Anahtar Sözcükler:** Siyaset, Demokrasi, Anayasa, Sivil, Asker, Uyum

**The Impact of the Civil and Military Harmony in the Constitution Making Policy: 1971 – 1973 Constitutional Amendments**

## Abstract

Making a constitution in the transition to democracy provides serious opportunities in the context of creating political institutions and the consolidation of democracy. The ideal constitution-making policy must be based on social consensus and on the representation of all layers of society. Turkey's constitution-making experience is seen as a series of missed opportunities in terms of a broad social consensus and creation of political institutions. The 1961 and 1982 Constitutions which were made after the transition to multi-party system had been implemented as results of military coups and the imposition of military elites; far from consensus. Although the constitutional amendments of 1971 and 1973 were problematic in the context of democracy they reflect the harmony of civilian authorities and military forces and were separate from the others. This study aims to evaluate the 1971 and 1973 constitutional amendments with regards to the harmony of civil authorities and military elites.

**Key Words:** Politics, Democracy, Constitution, Civil, Military, Harmony

\* Dr. | Siyaset Bilimci | yildirimmumlu@hotmail.com

ORCID: 0000-0002-0465-1949

*Liberal Düşünce Dergisi*, Yıl: 24, Sayı: 93, Kış, 2019, ss. 35-58.

Gönderim Tarihi: 20 Aralık 2018 | Kabul Tarihi: 10 Mart 2019

## Giriş

Hukukla ve yazılı bir anayasa ile devlet iktidarını sınırlama amacı güden anayasacılık, bireysel özgürlükleri güvence altına almayı hedeflemektedir. Anayasacılık düşüncesinin yegâne gayesi keyfi yönetimin yerine, kurallara bağlı hukuki ve kurumsal mekanizmalar yoluyla sınırlanmış bir yönetimi hayata geçirmektir. “Anayasacılık, daha somut olarak, devletin temel işlevlerinin farklı organ ve makamlar arasında paylaştırılmasını, temel hakların anayasal olarak tanınıp güvence altına alınmasını, devlet iktidarının belli hukuk kurallarına bağlanmasını ve bütün bu hususların nihaî güvencesi olarak bağımsız mahkemelerin tesisini gerektirmektedir.”<sup>1</sup>

Anayasa bir ülkedeki en üstün hukuk gücüne sahip resmî belgeyi ifade etmekte birlikte, belli bir anda fiilen var olan devlet sisteminin niteliğini ortaya koyup, devletin sınırlanması düşüncesini niteler. Günümüzde ise anayasa, sadece devlet iktidarını sınırlamakla kalmamakta aynı zamanda bireysel özgürlükleri güvence almakta, hukukî bir çerçeve olarak değil, devletin örgüt yapısını açıklayan bir belge olarak tanımlanmaktadır. Bundan dolayı, bugün resmi bir anayasası olan her devlet anayasal devlet değildir. Nitekim bugün yer yüzünde resmi bir anayasası olmayan devlet yok gibidir ve fakat bunların içinde anayasal devlet olarak nitelendirilebilecek olanlar hâlâ azınlıktadır. Çünkü anayasal devletin en önemli karakteri, anayasanın bireylerin dokunulmaz alanlarını korumak amacıyla siyasal iktidar üzerinde etkili bir kısıtlayıcı olarak işlev görmesidir. Bu ise bugün çok az ülkede görülebilen bir gerçekliktir.

Bu bağlamda “anayasal devlet, anayasal demokrasiyle özdeş değildir.”<sup>2</sup> Demokrasinin kabul gördüğü anayasal bir devlette halkın etkin ve yaygın siyasal katılıma dayanması zorunludur. Tarihsel açıdan bakılacak olursa gerek Türkiye’de gerek Batı dünyasında anayasal devlet, anayasal demokrasiden daha önce gerçekleşmiştir. Bu anlamda Türkiye özelinde anayasal devletin kökeni 19. yüzyıl sonlarına gittiği halde, anayasal demokrasi ancak 1940’ların ortalarında çok partili sisteme geçilmesiyle işlerlik kazanabilmiştir.

Anayasa yapımı ise özellikle demokrasiye geçiş sürecinde topluma ve onu yönlendiren siyasal elitlere siyasal kurumların yaratılması için geniş imkânlar sunmaktadır. Değiştirme, kurtulma ve mutabakat olarak ifade ettiğimiz demokrasi geçiş yöntemlerinde<sup>3</sup> anayasa yapım süreci ve onun sonucu

1 Mustafa Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Orion Kitapevi, Ankara 2011, s. 27.

2 Ergun Özbudun, Ömer Faruk Gençkaya, *Türkiye’de Demokratikleşme ve Anayasa Yapım Politikası*, Doğan Kitap, İstanbul 2010, s.14.

3 Mutlu Yıldırım, *Türkiye’nin Demokratikleşme Sürecinde Çıkış Güvencelerinin Rolü ve Etkisi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Denizli 2017, s.13.

olarak görülen demokrasinin pekişmesi, anayasa yapımı için çok kıymetli fırsatlar yaratmaktadır. Nitekim Andrea-Bonime-Blanc bu imkânı şu şekilde ifade etmektedir:

“Geçiş döneminde anayasa yapımı, siyasal faaliyetlerin hem en çeşitlilik gösteren hem en yoğun şeklidir. Bu süreçte, siyasal manevralar, pazarlıklar ve görüşmeler gerçekleşir, gruplar ve liderler arasında siyasal konumlamalar, anlaşmazlıklar, anlaşmalar ön plana çıkar. Anayasa yapıcılarının meseleleri nasıl ele aldıkları geçiş süreci ve onun yol açtığı rejim bakımından bize çok önemli şeyler söyleyebilir. Gerek sürecin gerekse onun sonucunun genel karakteri, yeni rejimin istikrar veya istikrarsızlık potansiyeli hakkında ipuçları ortaya koyabilir.”<sup>4</sup>

Diğer bir ifadeyle anayasa yapım siyaseti, sadece demokrasiye geçiş tarzının değil aynı zamanda ve belki de daha da önemlisi demokrasinin konsolide olma şansını etkiler. Buradaki önerimiz tamamen mutabakata dayalı, toplumun tüm katmanlarının temsil edilebildiği, uzlaşarak ulaşılan genel görüş birliğine dayalı oydaşmacı bir anayasa yapım tarzının demokratik pekişmeyi büyük oranda arttıracığı yönündedir. Nitekim İkinci Dünya Savaşı sonrasında en istikrarlı demokratik anayasal olarak kabul gören Alman, İtalyan ve İspanyol anayasaları, temsil nitelikleri güçlü kurucu meclislerin ve geniş ölçüde oydaşmaya dayalı bir anayasa yapım üslubunun ürünü olmaları tesadüf değildir.<sup>5</sup>

Türkiye'nin anayasa yapım tecrübesi ise geniş bir toplumsal mutabakata dayanan siyasal kurumların yaratılması açısından bir dizi kaçırılmış fırsat olarak zikredilebilir. Ne 1876 Osmanlı Anayasasına de 1921, 1924, 1961 ve 1982 gibi Cumhuriyet anayasaları geniş ölçüde temsile dayalı bir kurucu meclis veya yasama meclisi tarafından bir müzakere, pazarlık ya da uzlaşma yöntemiyle yapılmıştır. O nedenle hepsi de demokratik meşruluğu tartışmalı anayasal olarak kabul görmüştür. Nitekim 1876 Anayasası'nın ilanı 1878'de mutlak saltanatın tesis edilmesiyle son bulmuş, 1924 Anayasası'nı ise hayli uzun sayılabilecek bir tek parti dönemi izlemiştir. 1961 ve 1982 Anayasaları ise askeri darbelerin sonucunda, oydaşmanın uzağında askeri seçkinlerin dayatmasıyla hayata geçirilmiştir. Kısaca anayasacılığın başlangıcından bu tarafa Türkiye, 1876, 1921, 1924, 1961 ve 1982 olmak üzere beş anayasa yapmış; ancak yapılış biçimi gereği hiç birisinde de demokratik konsolidasyon sağlanamamıştır.

1971 ve 1973 anayasa değişiklikleri ise her ne kadar demokrasinin örselenmesi bağlamında sorunlu olsa da yapılaş tarzı gereği sivil ve asker uyumunu

4 Andrea Bonime-Blanc *Spain's Transition to Democracy: The Politics of Constitution Making*, Westview Press, 1987, s.13.

5 Ergun Özbudun, *Çağdaş Türk Politikası Demokratik Pekişmenin Önündeki Engeller*, Doğan Kitap, İstanbul 2003, s. 49.

yansıtması bağlamında diğerlerinden ayrılmaktadır. Bu çalışmada da söz konusu anayasa değişikliklerini sivil-asker uyumu bağlamında değerlendirilecektir.

Burada askeri seçkinlerin anayasa yapım siyasetine müdahil olmaları demokrasi açısından sorunlu görülebilir, bu doğrudur. Ancak bu durum her zaman aynı sonucu doğurmaz. Nitekim, “değiştirme” olarak adlandırılan demokrasiye geçiş modelinde<sup>6</sup>, demokrasiye geçişin bizzat otoriter rejimler tarafından başlatılması ve sürdürülmesi öngörülmektedir. Alfred Stephan bunun üç şekilde zuhur edeceğini varsaymıştır.<sup>7</sup> Bunlar;

1. Demokratikleşmenin sivil veya sivilleşmiş siyasal liderler tarafından başlatılması,
2. Demokratikleşmenin askeri yönetimlerce başlatılması,
3. Demokratikleşmenin kurum olarak Silahlı Kuvvetlerce başlatılmasıdır.

Bu tür yönetime en güzel örnek İspanya olabileceği gibi, Türkiye'nin 1945 yılındaki demokrasiye adım atması veya her askeri müdahale sonrası ordunun iktidarı sivil otoritelere devretmesi örnek olarak gösterilmektedir. Askeri seçkinlerin askeri bir müdahale sonrasında anayasa yapım siyasetinde aktif rol almaları, bizi ister istemez sivil-askeri ilişkilerinin fikri temellerine göz atmamızı gerekli kılmaktadır.

## Sivil-Asker İlişkilerine Dair Kavramsal Bir Çerçeve

Yürütmeye bağlı ve ülke savunmasından sorumlu bir kurum olan ordu, modern demokratik ülkelerde siyasetin bir aktöründen ziyade kendi sınırları içerisinde hareket eden bir yapı görüntüsü vermektedir. Modernleşme sürecini tamamlayamamış; ama bu yolda demokrasiyi yönetim biçimi olarak tercih etmiş ülkelerde ise ordu gerek ideolojik gerekse kurumsal çıkar anlamında kendi sınırları içerisinde kalmayarak siyasette aktif bir rol üstlenebilmiş, modernleşmeye önderlik eden itici bir güç olarak siyasal ve ekonomik kararların alınmasında etkili olabilmıştır.<sup>8</sup> Bu durum ise demokrasinin tam anlamıyla istikrara kavuşamaması ya da diğer bir ifade ile konsolide olamamasına neden olan vesayetçi uygulamaları akla getirmektedir.

Siyasi ortamda çeşitli vesayetçi uygulamalar görülmekle beraber en sık rastlanılan ordu kurumunun siyasetteki hâkimiyetidir. Askerin fiili olarak güç kullandığı veya var olduğu bir toplumda bağımsız bir siyasal aktör haline geldiği, çeşitli nedenlerle askerlerin üzerindeki sivil kontrolün ortadan

6 Mutlu Yıldırım, *Türkiye'nin Demokratikleşme Sürecinde Çıkış Güvencelerinin Rolü ve Etkisi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Denizli 2017, s.13.

7 Serap Yazıcı, *Türkiye'de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri*, Yetkin Yayınları, Ankara 1997, s.19.

8 Osman Metin Öztürk, *Ordu ve Politika*, Fark Yayınları, Ankara 2006, s.30.

kalktığı veya azaldığı, siyasal sahnede hâkim siyasal güç olarak sivil siyasetçilerin değil askerin yer aldığı bu ortam “pretoryenizm” olarak telaffuz edilmekte ve daha çok yeni kurulan demokrasilerde veya demokratikleşme çabası içinde olan ülkelerde önemli bir sorun olarak görülmektedir.<sup>9</sup>

Bugün sivil-asker ilişkilerine baktığımızda Samuel Huntington’u “*State and Soldier*” ve “*Civilian Control and the Constitution*”, Amos Perlmutter’i “*The Praetorian State and the Praetorian Army*” Morris Janowitz’i “*Professional Soldier*”, Douglas Bland’ı “*Managing the ‘Expert Problem’ in Civil-Military Relations*” ve Rebecca L. Schiff’i “*Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory Of Concordance*” adlı çalışmalarını sivil-asker ilişkilerinin teorik altyapısının oluşturulmasında katkıları olan önemli akademisyenler olarak görmekteyiz. Ne var ki ideal sivil-asker ilişkileri konusunda akademisyenler arasında, üzerinde uzlaşmış bir model olmadığı gibi konu üzerinde çok sayıda farklı fikir de ortaya atılmıştır.<sup>10</sup> İlk dördü demokrasiyi korumak için ordunun hem sivil otoritenin -hükümetin- kontrolüne tabi olması hem de profesyonel özerklik ve siyasi tarafsızlığa sahip bulunması gerektiği yönünde fikirleri savunmakta<sup>11</sup> (Etzioni-Halevy, 1996: 402), Douglas Bland ile Rebecca L. Schiff ise sivil ve asker arasındaki uyum ve ahenge vurgu yapmaktadır.<sup>12</sup>

Askerin sivil siyaset sahnesindeki rolü üzerinde duran Huntington, 1957’de kaleme aldığı “*Asker ve Devlet*” adlı eserinde askeri gücü en aza indirme adına “sivil kontrolü” yani sivil unsurların kendi güçlerini askerî unsurlar karşısında hâkim kılması şeklinde statik bir önerme ortaya koymaktadır. Ona göre bunu gerçekleştirmenin objektif ve subjektif sivil kontrol olmak üzere iki yolu bulunmaktadır ve her iki önermede de askerin profesyonelleşmesine vurgu vardır. Objektif sivil kontrolde amaçlanan orduyu askerileştirip devletin aracı yapmak suretiyle askerin siyasetin dışında tutulmasıdır. Subjektif sivil kontrol, siyasi ve askeri sorumlulukları bir araya getiren ve askeri işlemlerin kontrolünü tek bir yasal otoriteye veren yöntemdir. Askerin siyasete katılmasını öngörür.<sup>13</sup>

Janowitz ise “*Profesyonel Ordu*” isimli eserinde profesyonel silahlı kuvvetlerin kurumsal bir analizini yaparak, Huntington’un önermiş olduğu sivil

9 Birsen Örs, *Türkiye’de Askeri Müdahaleler Bir Açıklama Modeli*, Der Yayıncılık, İstanbul 1996, s.3.

10 Mutlu Yıldırım, *Türkiye’de Sivil Asker İlişkileri Bağlamında 1966-1973 Cumhurbaşkanlığı Seçimleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Denizli 2010, s.4.

11 Eva. Etzioni-Halevy, “Civil-Military Relations and Democracy: The Case of the Military-Political Elites’ Connection in Israel”, *Armed Forces and Society*, 1996, Vol. 22, No. 3, s.402.

12 Douglas Bland, “Managing the ‘Expert Problem’ in Civil-Military Relations”, *European Security*, 1999, Vol. 8, No. 3, pp.10-11. – Rebecca Schiff, “Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory Of Concordance”, *Armed Forces and Society*, 1995, Vol.22, No.1.ss.7-24.

13 Samuel Huntington, “Civilian Control and the Constitution”, *The American Political Science Review*, Vol L. 1956, s.678.

kontrol modeli yerine farklı toplumsal koşullara göre değişiklik gösterebilen, dinamik bir profesyonelleşme önermektedir.<sup>14</sup> Ona göre Huntington'ın objektif sivil kontrol kavramında tavsiye ettiği izolasyon, yani ordunun izole edilmesi, yanlış anlaşılmaya sebep olup çatışmanın kapısını aralamaktadır. Çünkü siviller ordunun yeterli donanıma sahip olmadığı alanlardaki açılımları desteklerken; ordu da kendini, savunmak için sorumlu olduğu toplumun karşısında bulmakta bu ise çatışmaya zemin hazırlamaktadır. Janowitz, daha çok siyasi bilince sahip, sivillerle örtüşebilen subayları tercih etmektedir.<sup>15</sup> Apolitik ve tarafsız, toplumdan göreceli olarak ayrılmış bir askerlik mesleğini öngören Huntington'un aksine Janowitz, siyasi bilince sahip, işlev ve uzmanlıkları sivillerinkiyle örtüşen subayları kabul etmekle birlikte politikaya duyarlı ve toplumla bütünleşmiş bir ordu modelini savunmaktadır.

Pretoryanizm konusunda çalışan akademisyenlerin bir diğeri Perlmutter'dir. Perlmutter'in 1969 yılında *Comparative Politics* dergisinde yayınlanan "*The Praetorian Army and the Praetorian State*" (*Praetoryan Ordu ve Praetoryan Devlet*) adlı makalesi praetoryanizm konusundaki görüşleri hakkında geniş bilgiler vermektedir. Ona göre, pek çok durumda siviller; sivil siyasi yapı ve kurumlar işlemediği, fraksiyonlara bölünmenin gerçekleştiği ve siyasi hareketin yönetilmesi için gerekli anayasal araçlar bulunmadığı zamanlarda siyasi destek için orduya başvururlar.<sup>16</sup> Bu, pretoryanizmin temel özelliklerinden biridir ve demokratik kurumların yerleşmediği ülkelerde diğerlerine göre daha sıklıkla görülen bir durumdur. Bu toplumlarda anayasal değişiklikler ordu tarafından yapılır ve ordu sık sık yönetime müdahil olur. Ona göre iki çeşit pretoryan ordu vardır: hakem ve yönetici ordular. Hakem tipinde ordu, "koruyucu zihniyetle" askeri idare için bir zaman sınırlama koyar ve hükümeti "kabul edilebilir" bir sivil rejime devretmek için gerekli düzenlemeleri yapar.<sup>17</sup> Yönetici tip, iktidarı bir araç değil amaç olarak görmekte ve düzenlemelerini kalıcı olmak üzere yapmaktadır.

Nordlinger ise pretoryanizmi, sivil kontrolün zıddı olarak tarif etmiş ve askerler ile sivil hükümet arasında sivil üstünlüğün çöküşüyle sonuçlanan bir çatışma olduğu zaman ortaya çıktığını belirtmiştir.<sup>18</sup> Nordlinger, pretoryan sistemleri arabulucu, muhafız ve yönetici olarak üç aşamada ele almıştır. Ona

14 James Burk, "Morris Janowitz and the Origins of Sociological Research", *Armed Forces and Society*, 1993, Vol. 19, No.2. s.176.

15 Burk, a.g.m.s, s.177.

16 Amos Perlmutter, "The Praetorian State and the Praetorian Army", *Comparative Politics*, 1969, Vol. 1, No. 3, s.382.

17 Perlmutter, a.g.m., s. 390.

18 David Albright, "Comparative Conceptualization of Civil-Military Relations", *World Politics*, Volume 32, July, 1980, Issue 4. s.555.

göre arabulucular statükoyu koruma hedefinde olup daha çok veto gücünü kullanma eğilimindedirler. Muhafızlar, yönetimi kendi ellerinde tutarak sivil yöneticilerin yapmış oldukları hataları düzeltme eğilimi sergilerken, yöneticiler siyasal hâkimiyeti kesin olarak eline geçirmiş siyasal, sosyal ve ekonomik olarak kesin değişimleri desteklemektedirler. Bu grubun siyaset müdahalesi çok sert ve yüksek düzeyde olup kalıcıdır.<sup>19</sup>

Şu ana kadar görmüş olduğumuz sivil-asker ilişkileri teorilerinin başlıca unsuru orduların fiziksel ve ideolojik olarak siyasi kurumlardan ayrılmış olmaları gerektiğidir. Bunun aksi ise Rebecca L. Schiff ve Douglas Bland tarafından ortaya konmuş olan uyum teorisi. Schiff, ordu ile siviller arasında bir ayırmadan ziyade; ordu, sivil elitler ve vatandaşlar arasında oluşturulabilecek bir ahenkten, iş birliğinden bahseder.<sup>20</sup> Toplumun, sivil-asker ilişkisini etkilediğini ve bunu da kültür üzerinden yaptığını savunan Schiff'e göre bu üç aktörün, yani ordu, sivil elitler ve vatandaşların, oluşturduğu uyumun içerisinde ayırım söz konusu olabilir; ancak bu ayırım uyumun oluşabilmesi için şart değildir. Kurumlar arasında oluşacak karşılıklı diyalogun daha önemli olduğunu belirtir. Teori, ilişkiselliğe üçüncü bir boyut katarak vatandaşları da çerçeveye dâhil etmesiyle diğer birçok sivil-asker ilişkisini anlatan teorilerden farkını ortaya koymaktadır. Askerin sivil güce destek vermesi olarak da kabul edilen bu olgu, sivil hükümetlerin yetersiz kaldığı durumlarda ordunun devreye girmesini kabul eder. İç düzenin sağlanması, doğal afetler veya polisin görev alanı içinde olup da yetersiz kaldıkları durumlarda ordu, bir aktör olarak inisiyatif alabilir, bunu da sivil yönetim ve vatandaşlar ile iş birliği içinde yerine getirebilir. Schiff'e göre mevcut teoriler, sivil ve askeri kurumların birbirinden ayrılmasını savunurken uyum teorisi bir ulusun kültürüyle ilgili konulara işaret ederek kurumsal analizin ötesine geçmeye çalışır. Belirli kurumsal ve kültürel göstergeleri işler; ordu, hükümet ve toplumun iç politikaya askeri müdahaleyi engellemek amacıyla üzerinde anlaşacakları ayrı olsun, bütünleşmiş olsun, sivil-asker ilişkileri biçimlerinin oluştuğu ampirik koşulları açıklar.<sup>21</sup>

Bland ise daha çok kurumlar arası uyumdan söz etmektedir ki bu da demokrasinin gelişmişliğiyle paralellik arz eder. Ona göre mevcut sivil-asker ilişkileri teorileri, sivil ve askeri kurumların ayrışmasına ve iç politikaya askeri müdahalenin önlenmesi için sivil alanın hâkim olmasına vurgu yaparlar. Bunun tersine uyum teorisi, ordu, siyasi seçkinler ve toplum arasında diyalog,

19 Juan J. Linz, (2008). *Totaliter ve Otoriter Rejimler*, Liberte Yayınları, Ankara 2008, s. 183.

20 Rebecca Schiff, "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory Of Concordance", *Armed Forces Society*, 1995, Vol.22, No.1. ss.7-24.

21 Schiff, a.g.m. s.10.



değer ve amaçların paylaşımına ağırlık verir. Demokrasi konusunda ciddi mesafeler almış çoğu Batılı ülkelerde sözü geçen kurumsal uyum gözlenebilmektedir. Özellikle uluslararası konjonktür gereği asker ile sivil unsurlar birlikte hareket edebilmektedir. Bir başka uyum da kurumlar arası değil yöneticiler arası uyumdur ve hemen hemen her ülkede dönem dönem de olsa görülme olasılığı vardır. Demokrasi kültürünün yerleşmiş olduğu ülkelerde çok fazla ağırlığı olmamakla birlikte atılması gereken önemli adımlarda bu uyuma ihtiyaç vardır.<sup>22</sup> ABD'nin Körfez Savaşını yürüten komutan olan Colin Powel, daha sonraki hükümette Savunma Bakanı olarak Başkana en yakın biri durumuna gelip ABD dış politikasında söz sahibi olabilmektedir. Bunun dışında İsrail, sivil siyasetçiler ile askeri kadrolar arasında ciddi bir ayırım bulunmadığı çarpıcı bir örnektir. Bu organik bağa rağmen, İsrail demokrasisi oldukça başarılı bir tecrübeye sahiptir. Bugün gelişmiş veya diğer tabirle konsolide olmuş. Batı demokrasilerin aksine İsrail, demokratik olgunluğu, sivil-asker ilişkilerindeki uyuma borçludur. Benzer şekilde demokrasi bağlamında daha alması gereken epey mesafe bulunan ülkelerde de benzer durumlara şahit olabilmekteyiz.

Rebecca L. Schiff ve Douglas Bland tarafından tanımlanmaya çalışılan uyum teorisi, daha çok kültürel ve kurumsal uyuma vurgu yapar. Demokrasi konusunda ciddi mesafeler kat etmiş Batılı ülkeler, Kanada, Japonya, Avustralya ve İskandinav ülkeleri burada zikredilebilir ve bu uyum için ideal örnekler olarak görülebilir. Halbuki sivil-asker ilişkilerindeki uyum, yapısı gereği karşılıklı menfaat birlikteliğinin ortaya koymasını gerekli kılar ki aksi çatışmaya sebep olur. O nedenle benim burada açıklamaya çalışacağım uyum modeli üç farklı şekilde görülebilmektedir. Bunlar sırasıyla baskısal, araçsal ve çıkarısal uyumdur. “Baskısal uyumda” sivil-asker arasında görünürde bir uyum vardır, ordunun siyasal siteme direkt müdahale yapma seçeneği kuvvetli olmamakla birlikte; askerin siyasal karar aşamalarında gerisinde hükmedici olarak düşüncesini ortaya koyması da beklenir. Bu birliktelikte asker bir yandan görüntüde çoğulculuğa izin veren siyasal kurumların gelişmesine fırsat tanırken, denetim ve gözetim adına gerekli ana mekanizmaları da sisteme dahil ederek, kendi siyasal düzenlerinin devamını sağlama çabası içindedir. 1966 cumhurbaşkanlığı seçiminde Cevdet Sunay'ın seçilmesi görünürde Meclis'in inisiyatifliyle yapılmış olsa da geri planda ordunun telkini de dikkate alınmalıdır.<sup>23</sup> “Araçsal uyum” ise bir bakıma “objektif kontrolü” çağrıştırmaktadır. Bugün baktığımızda Amerika Birleşik Devletleri, Batı Avrupa ülkeleri, Japonya ve Kanada gibi demokrasinin pekiştiği, Huntington'un bahsetmiş olduğu sivil

22 Douglas Bland, “Managing the ‘Expert Problem’ in Civil-Military Relations”, *European Security*, 1999, Vol. 8, No. 3, ss.10-11.

23 1966 Cumhurbaşkanlığı seçimi için bkz. Mutlu Yıldırım, *Türkiye’de Sivil Asker İlişkileri Bağlamında 1966-1973 Cumhurbaşkanlığı Seçimleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Denizli 2010, ss.88-111.



kontrolün bütün unsurlarıyla içselleştirildiği, ülkeler olarak dikkat çekmekte, asker rejimin kendisine vermiş olduğu rolü yerine getirmektedir. Kural dışına çıkılmaması için rejim, gerekli demokratik mekanizmalarla donatılmıştır<sup>24</sup>. Ancak demokratik konsolidasyonun tam manasıyla sağlanamadığı ülkelerde rejim ve asker ilişkisinde esaslı farklılıklar göze çarpmaktadır. Türkiye'nin da içinde yer aldığı bu rejimlerde siyasal sistem asker tarafından sürekli gözetim altında tutulmakta ve gerektiğinde doğrudan veya dolaylı müdahale yolu ile kontrol altına alınmakta, sistem ordunun tercihine göre anayasa ve ilgili yasalarla yeniden şekillendirilmektedir.

Türkiye, ordunun üç kez fiili olarak güç kullanıp direkt müdahalede bulunduğu pretoryan bir süreç yaşamış, akabinde ordu sütre gerisinde durarak anayasa yapım siyasetinde baş rolü üstlenmiştir. Gerek 1961 gerekse 1982 Anayasaları bu bağlamda sivil kontrolün uzağında askeri vesayetin yasalarla güvence altına alındığı yapılar olarak görülmektedir. 1971 ve 1973 anayasa değişiklikleri ise Douglas Bland ve Rebecca L. Schiff'in üzerinde durduğu; ancak daha çok benim yukarıda açıklamaya çalıştığım ve anayasa yapım siyasetinde nadir gözlemlenebilen sivil ve asker arasındaki çıkarsal uyumun tipik bir örneğini yansıtmaktadır.

## 1971-1973 Anayasa Değişiklikleri

12 Mart rejimi olarak anlamlandırılan rejim,Parlamentoyu feshedecek ve iktidarı doğrudan doğruya ele geçirecek kadar ileriye gitmemiş, bunun yerine Nihat Erim'in başkanlığında partiler üstü bir teknokrat hükümetin kurulması yolunda güçlü bir uyarıda bulunarak tercihini mevcut sitemin devamından yana kullanmıştır. Sütre gerisinde ordunun güçlü desteğine sahip partisiz hükümetin politikaları Adalet Partisi'nin muhafazakâr felsefesiyle örtüşmekteydi. Nitekim bu anayasaya ilişkin değişiklik taleplerinde de açıkça görülmekteydi.

Anayasa değişiklikleri konusu, 1961-1980 arası dönemde gündemi sürekli meşgul eden konuların başında gelmiştir. Özellikle 1965 seçimlerine kadar 1961 Anayasası'nın "meşruluğu", temel devlet felsefesi ve sosyal adalet anlayışı ya da Cumhuriyet Senatosu tabii üyeliği gibi özellikleri zaman zaman açık ya da kapalı eleştirilere konu olmuştur. Nitekim Mümtaz Soysal da 1961 Anayasası hakkında "[Anayasa] yürütme organını, daha doğrusu Millet Meclisindeki çoğunluğu öyle etkisiz, öyle güçsüz duruma getirmişti ki,

24 Hikmet Özdemir, *Rejim ve Asker*, Afa Yayınları, İstanbul 1989, ss.12-13.

sorumluların eli kolu bağlanmış [tı](...) Bu anayasayla devlet yönetilmez”<sup>25</sup> diyerek düşüncelerini ortaya koymuştur.

12 Mart Müdahalesinin hemen ertesinde anayasanın öngördüğü reformların gerçekleştirilmemesi eleştirilmiş, nitekim muhtıracıların ülkedeki bunalımı 1961 Anayasası’na bağladıkları anlaşılmıştır. Başbakan Erim tarafından 1961 Anayasası’nın “Türkiye için lüks olduğu” biçiminde dile getirilen görüşünün temelinde ise zamanın Genelkurmay Başkanı Memduh Tağmaç’ın “toplumsal grupların demokratik siyaset yoluyla kendi çıkarlarını gerçekleştirme mücadelelerinin siyasal düzen bakımından bir tehdit oluşturduğu yolundaki düşüncesi” yatmaktadır.<sup>26</sup> Yine dönemin Hava Kuvvetleri Komutanı Muhsin Batur’un 25 Ocak 1970’de yapılan Milli Güvenlik Kurulu’nun gayri resmi bir toplantısındaki “rejimi onarmak için hükümetin seçim sistemi reformuyla birlikte tarım ve vergi reformu ile dış ticaretin ulusallaştırılması da dâhil bir dizi toplumsal ve ekonomik reforma girişmesi [gerekir]”<sup>27</sup> sözü de askerın söz konusu değişikliklere olan dahlini göstermektedir.

Başbakan Nihat Erim’in yabancı gazetecilere 2 Mayıs 1971’de yapmış olduğu “Türkiye anayasası birçok Avrupa ülkesinin anayasalarından daha liberal bir anayasadır. Türkiye böyle bir lüksü kaldıramaz. Anayasa’da değişiklik yapılarak temel hak ve hürriyetlerin ortadan kaldırılmasını önleyecek hükümler getirilecektir”, “anayasalar değişmez metinler değildir ve ihtiyaç hâsıl oldukça, tüm dünyada olduğu gibi Türk anayasasında da değişiklikler yapılabilir”<sup>28</sup> açıklamaları da anayasanın değişmesi gerektiğinin işareti olarak algılanmıştır. Nitekim Adalet Partisi hükümetlerinin zamanında çok istediği; ancak elde edemediği bu değişiklikler, mahkemelerin denetim yetkilerinin sınırlandırılmasıyla birlikte bazı temel hürriyetlerin kısıtlanması; özellikle yasama organının yürütmeye kanun yapma yetkisi vermesini mümkün kılmak suretiyle yürütmenin güçlendirilmesi; ve Silahlı Kuvvetleri sivil idare mahkemelerinin ve Sayıştay’ın denetiminden muaf kılmak suretiyle askerın kurumsal özerkliğinin güçlendirilmesi gibi üç grupta toplanmış ve 12 Mart ara rejimi sırasında ve farklı tarihlerde yürürlüğe giren üç ayrı kanunla gerçekleştirilmiştir.<sup>29</sup>

25 Mümtaz Soysal, *100 Soruda Anayasa’nın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1979, s.76.

26 Bunalımlı Yıllar 1971-1980, s.127, bkz. <http://w2.anadolu.edu.tr/aos/kitap/IOLTP/1269/unite07.pdf> (erişim:11.10.2018).

27 William Hale, *Türkiye’de Ordu ve Siyaset: 1789’dan Günümüze*, Hil Yayınları, İstanbul 1996, s. 163.

28 Milliyet, 2.5.1972, s.1, bkz. [http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/GununYayinlari/82xxY2UZcThfMDInj1DV2A\\_x3D\\_x3D\\_](http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/GununYayinlari/82xxY2UZcThfMDInj1DV2A_x3D_x3D_)

29 Ergun Özbudun, *Çağdaş Türk Politikası Demokratik Pekişmenin Önündeki Engeller*, Doğan Kitap, İstanbul 2003, s.56.

Yapılan değişiklikler, 1971 ve 1973 yıllarında olmak üzere iki aşamada tamamlanmıştır. Bu değişikliklerle anayasanın yaklaşık dörtte birine ilişilmiş ve ayrıca 11 geçici madde getirilmiştir. Adalet Partisi ve Demokrat Parti'nin başından beri büyük oranda anayasa değişikliği taraftarı olduğu göz önünde bulundurulacak olursa, Cumhuriyet Halk Partisi'nin de bu sürece katılmaya ikna edilmesi ile birlikte parlamentonun anayasa değişikliklerine sahip çıktığını söylemek mümkündür. Sıkıyönetim durumunun yani ordu dahlinin de bir anlamda daha önce düşünölen; ama gerçekleştirilmeye fırsat bulunamayan değişiklikleri kolaylaştırmış olduğu da gözden kaçırılmaması gereken bir husustur. Nitekim dönemin Genelkurmay Başkanı Tağmaç'ın, "ordu olarak sadece reformların yapılmasını istedik" sözleri de ordunun değişiklik konusundaki tutumunu doğrulamaktadır. Ayrıca 12 Mart Müdahalesi, 1961 Anayasası muhaliflerinin, aralarındaki anlaşmazlıkları bir kenara bırakarak, anayasa değişikliği programı çerçevesinde birleşmelerine de yol vermiştir.<sup>30</sup> Sivil ve askeri aktörlerin anayasa değişiklikleri konusunda vardıkları bu uzlaşma farklı çıkarların ortak bir paydada birleşebileceğini göstermiş, Schiff'in<sup>31</sup> de belirtmiş olduğu ve bizimde "çıkarsal uyum" olarak tanımladığımız ordu ve sivil elitler arasındaki uyuma örnek oluşturmuştur.

## Temel Hak ve Özgürlüklerin Kısıtlanmasına Yönelik Değişiklikler

Siyasi partilerin ordunun taleplerini karşılayarak gerekli düzenlemeleri yapmasında partilerin temel hak ve özgürlükler konularında kısıtlamaya gidilmesine yönelik değişiklik taleplerinin katkısı olmuştur. Nitekim 1488 ve 1699 sayılı kanunların getirdiği bu değişiklikler üç grupta toplanmaktadır. Bunlar, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname yetkisinin tanınması (m.64), vergi, resim ve harçlar hakkında değişiklik yapmaya Bakanlar Kurulu'nun yetkili kılınması (m61), üniversite özerkliğinin zayıflatılması (m.120) ve TRT'nin özerkliğinin kaldırılması (m.121) gibi yürütme organının yetki alanına giren ve söz konusu yetkileri hükümet lehine genişleten maddeler ile temel hak ve hürriyetler için gerek genel bir sınırlamanın getirilmesi (m.11) gerekse de çeşitli hak ve hürriyetlerle ilgili anayasal ve yasal bir takım sınırlama nedenlerinin arttırılması, devlet memurlarının sendika kurma haklarının ellerinden alınması (m.119), tabii yargı yolu ilkesinin yerine kanuni yargı yolu ilkesinin benimsenmesi gibi (m.32) genelde temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına yönelik değişiklikleri içermektedir. Yine Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmak için "TBMM'de temsilcisi bulunan siyasi partiler" yerine

30 Bülent Tanör, *İki Anayasa 1961-1982*, Beta Basım Yayın, İstanbul 1986, ss.53-54.

31 Schiff, a.g.m. ss.7-9.

“TBMM’de grubu bulunan siyasi partiler” ifadesini kullanmak suretiyle küçük partilerin iptal davası açma hakkından mahrum bırakılması (m.149), Anayasa Mahkemesi’nin anayasa değişikliklerini ancak şekil yönünden denetleyebileceğinin belirtilmesi (m.147) gibi değişiklikler de daha çok yargı denetimini zayıflatan unsurları içermektedir.<sup>32</sup>

Erim, ana haklar ve hürriyetleri belirleyen maddeler için bunları yok etmek isteyenlere karşı yeterince koruyucu hükümlerin bulunmadığı kanaatini belirtmektedir. Alman Anayasası’nın 18’nci maddesine atıf yapan Erim, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 17’nci maddesi uyarınca hürriyetleri basamak yapıp, onları yıkmaya çalışmanın yasaklanması prensibinin, böylesi bir değişikliğe cevaz verdiğinin altını çizmekte, yapılacak değişikliklerle kesinlikle hürriyetler alanının daraltılmış olmayacağını; asıl yapılmak istenenin mevcut hürriyetlerden yararlanarak totaliter düzen kurmaya çalışacaklara mâni olunmak istendiğini belirtmektedir. Alman ve İtalyan Anayasaları’ndan esinlenerek yapılan 1961 Anayasası’nın bir noktada, bu anayasalarda belirtilen hak ve hürriyet teminatının eksik kaldığını belirten Erim, hürriyetlerden istifade ederek hürriyetleri yıkmaya imkânını önleyecek tedbirlerin 1961 Anayasası’nda bulunmayışından yakınmaktadır.<sup>35</sup>

## Yürütme Organına Tanınan Yetkilerin Genişletilmesi

Yürütme organına tanınan yetkilerin genişletilmesi, 1961 Anayasası’nın 111. maddesiyle MGK’yi, 20.09.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanunla da Anayasanın Sayıştay yetkilerini düzenleyen 127. maddesi ile Sayıştay’ı ilgilendirmektedir.

## Milli Güvenlik Kurulu (MGK)

İlk kez 1961 Anayasası’nın 111. maddesiyle askerler, hükümetin izleyeceği milli güvenlik politikaları üzerinde, MGK aracılığıyla etkide bulunma olanağını elde etmiştir. Kurulun kararları istişari bir nitelik olarak belirtilmiş olmasına rağmen 111. maddede yapılan değişiklikle küçük fakat anlamlı sayılabilecek bir değişikliğe gidilmiş ve Kurul kararlarının hükümetler üzerindeki bağlayıcı rolünü güçlendirmiştir.<sup>34</sup> Maddenin<sup>35</sup> ilk fıkrasında yapılan düzenlemede başbakan, Genelkurmay Başkanı, bakanlar ve kuvvet komutan-

32 Yazıcı, *a.g.e.*, ss.118-120.

33 Nihat Erim, *12 Mart Anıları*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2007, ss. 269-276.

34 Yazıcı, *a.g.e.*, s.121.

35 “MGK Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve kanunun gösterdiği Bakanlar ile Kuvvet Komutanlarından kuruludur. MGK’ye Cumhurbaşkanı başkanlık eder; bulunmadığı zaman, bu görevi Başbakan yapar. MGK, milli güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında gerekli temel görüşleri Bakanlar Kurulu’na tavsiye eder”.

ları şeklinde bir sıraya yer vererek sivil ve askeri hiyerarşi kuralları dikkate alınmış, sıralamada öncelik sivil üyelere verilmiştir. Yine değişiklikte “kuvvet komutanları” ifadesine yer verilmesi, Silahlı Kuvvetlerin hiyerarşik yapısının takviye edildiğini ve bunların temsil ağırlığının hissedilir hale geldiğini göstermekte, Kurul kararlarındaki ağırlığını arttırmaktadır. Maddede yapılan asıl can alıcı değişiklik, Kurul kararlarının içeriğini ve hükümetler üzerindeki etkisini düzenleyen 3. fıkrayla ilgilidir. 1488 sayılı Kanunla “yardımcılık etme” ifadesi, “tavsiye etme” şeklinde değiştirilmiştir. Bununla kurul kararlarının hükümetler açısından daha bağlayıcı bir hale geldiği ve “tavsiye” ibaresiyle hükümetler üzerindeki etkinliğinin artırılmış olduğu göz ardı edilmemelidir. Demirel yıllar sonra TBMM Darbeleri Araştırma Komisyonuna vermiş olduğu ifade de söz konusu değişikliği;

“Devletin birinci meselesi, devleti ıslah etmek, düzeltmek değil, birinci meselesi anarşi olmuş, birinci meselesi terör olmuş, birinci meselesi güncel meseleler olmuş, bizatihi idarenin kendisi olmuş (...) Yani Millî Güvenlik Kurulunu hiçbir zaman düşünmedik, yani bunu kaldıralım, yüceltelim, vesaire çünkü Millî Güvenlik Kurulu ihtilallere karşı alınmış bir tedbir olarak ortadaydı. Şöyle bir tedbirdi: Yani Türkiye’de birtakım işler cereyan ediyor, askerin üst kademesi bunu bilsin ve taşın altına elini soksun ve sivil idare bir şey yapmaya kalktığı zaman buna itiraz etmesin, onu sağlayan bir mekanizma olarak almışızdır Millî Güvenlik Kurulunu. Onu düzeltmeyi hiç düşünmedik.”<sup>36</sup>

diyerek meşrulaştırmaya çalışmıştır. Parlatonun ve sivil siyasetin yanında yer alan Demirel, bu tutumuyla sivil seçkinlerin almış oldukları kararlara askeri seçkinlerin de varlıklarıyla katkıda bulunmasını destekleyerek sistemin pretoryan bir yapıya bürünmesine katkı sağlamıştır. Dönemin Hava Kuvvetleri Komutanı Orgeneral Muhsin Batur’un 28 Mart 1970 tarihli MGK toplantısında sarf etmiş olduğu “Kurul’a Genelkurmay Başkanlığı’ndan ve çeşitli badirelerden geçmiş bir Cumhurbaşkanı’nın başkanlık etmesi, Başbakan dâhil kabinenin önemli Bakanlarının bulunması ve bilhassa komuta heyetinin de Kurul’da yer alması, Kurul’dan istişareden ziyade aktif kararlar istenmesinin sebepleridir (...) Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanları MGK üyesi sıfatıyla yurt menfaatleriyle meşguldürler. Onlara itaat edin ve yalnız vazifenizi en iyi şekilde yapmaya çalışın<sup>37</sup>” şeklinde emre kadar varabilen sert sözleri bir yandan TSK’nin MGK’ye icraî bir organ niteliği kazandırma eğiliminin mevcut olduğunu gösterirken, diğer yandan da sivil siyasetin karar almada askere tabi olması gerektiği anlayışını ortaya sermektedir. Gerçekten sivil ve asker birlikteliğinin sonucu olarak ele alınan değişikliklerle askeri üyelerin

36 9’ncü Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel’in 07.06.2012 Tarihli Dinleme Tutanağı, TBMM Tutanak Hizmetleri Başkanlığı [Saat: 14.45–18.55], bkz. [http://www.tbmm.gov.tr/arastirma\\_komisyonlari/darbe\\_muhtira/docs/tutanak\\_son/Suleyman%20Demirel-07.06.2012.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/arastirma_komisyonlari/darbe_muhtira/docs/tutanak_son/Suleyman%20Demirel-07.06.2012.pdf) (erişim:11.10.2018).

37 Muhsin Batur, *Anılar ve Görüşler “Üç Dönemin Perde Arkası”*, Milliyet Yayınları, İstanbul 1985, ss. 157-173.

ağırlığı artmış, sübjektif kontrol anlayışının egemen olması sağlanmış ve Kurul kararlarının hükümetler üzerindeki etkisini pekiştirerek, Kurul'un sivil otoritenin bir parçası değil, aksine askerlerin sivil otoriteyi kontrol edebilmeleri için donatılmış bir aygıt olduğu vurgulanmak istenmiştir.

## Sayıştay ve Askeri Yargıtay

Anayasanın yürütmenin mali denetimiyle ilişkili kurumu olan Sayıştay'ın yetkilerini düzenleyen 127. maddesinde yapılmış olan değişiklik, ordunun mahfuz alanını genişleten önemli bir düzenlemedir. Yapılan değişiklikle<sup>38</sup> Türk Silahlı Kuvvetlerin denetimini Sayıştay'ın elinden almıştır. Silahlı Kuvvetlerin harcamalarını Sayıştay denetimi dışında tutulmasını savunan Erim, ayrıca Askeri Yargıtay'daki hiyerarşiyi rütbeyi esas alan bir biçime sokacaklarını ifade edip, askeri yargının sivil yargıdan ayrılması konusunda asker ile uyum içinde olduklarını ortaya koymuştur (Erim, 2007: 376-377). Tanör söz konusu maddeyi "askeri gücün sivil denetimden ayrılma isteği" olarak değerlendirmektedir.<sup>39</sup> Özellikle bu değişiklik, 1971 muhturasının sebebini teşkil eden 1961 Anayasası'nda temel hak ve özgürlüklerin geniş tutulmasından kaynaklanan, artan terör ve şiddet olaylarının bertaraf edilmesi için alınması planlanan önlemlerin çok uzağındadır. Nitekim askeri otoritenin mahfuz alanını genişleten söz konusu düzenlemeye sivil siyasetçilerin vermiş olduğu destek, sivil kontrol anlayışında bir gerileme olarak görülebilir; ancak iktidarın şiddet olaylarını bertaraf etme ve Meclis'in açık kalmasını temin etme adına ordunun bu talebini değerlendirmek istemesi de dönemin koşulları düşünüldüğünde sivil-asker uyumunun bir yansıması olarak değerlendirilmelidir.

## Yüksek Askerî Şura

Daha çok Silahlı Kuvvetler personelinin tayin ve terfi işleri konularını görüşmek üzere kurulmuş olan bir kuruldur.<sup>40</sup> Ancak ilgili kanunun 3. maddesin-

38 "Silâhlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının TBMM adına denetlenmesi usulleri, millî savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir" TBMM Tutanak Dergisi, (29.08.1971), 158'nci Birleşim, Cilt: 17, s.499, bkz. [http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM\\_/d03/c017/mm\\_03017158.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d03/c017/mm_03017158.pdf) (erişim:11.10.2018).

39 Tanör, a.g.e., s.55.

40 1612 Sayılı Yüksek Askerî Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile 26.07.1972 tarih ve 14257 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak kurulan kurul yalnız barış zamanlarından görev yapmak üzere kurulmuştur. Kurulduğu günden bugüne askeri vesayetin siyaset ve toplum üzerinde devamı konusunda önemli bir katkı sağlamıştır, bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14257.pdf>(erişim:15.10.2018).

de yapılan değişiklikle birlikte kurulun görev alanı “Başbakan, Genelkurmay Başkanı veya Milli Savunma Bakanı'nın lüzumlu gördükleri hallerde Silahlı Kuvvetlerle ilgili diğer konular hakkında görüş bildirir” diyerek genişletilmiş, hatta sivil siyasetin görev ve sorumluluk alanına müdahale etmeyi mümkün kılan bir ifadeye yer verilmiştir.<sup>41</sup> Yine toplantılarının gizli yapılması ve yapılan görüşmelerle alınan kararların kamuoyuyla paylaşılmasının yasaklanması, askeri seçkinlerin kurul üzerindeki ağırlığını ortaya koymaktadır. Kurulun almış olduğu kararların yargı denetiminin dışında olması da askerin hâkim alanının genişleten ve onlara vesayet bağlamında önemli yetkiler veren bir düzenleme olup hukuk devleti ilkesiyle de çatışmaktadır.

## Yargı Denetimini Zayıflatan Değişiklikler

12 Mart ara rejimi döneminde yürürlüğe giren ve TSK'nin mahfuz alanlarını önemli ölçüde genişleten hükümler, 1488 ve 1699 sayılı Kanunlarla yerine getirilmiştir. Bunlar sırasıyla anayasanın tabî hâkim ilkesini düzenleyen 32, sıkıyönetimi düzenleyen 124, DGM'leri oluşumunu düzenleyen 136, askeri yargıyı düzenleyen 138 ve Danıştay'ı düzenleyen 140. maddelerinin değiştirilmesi ve anayasaya geçici 21. maddenin eklemesi olup, askerî yargının sivil yargı aleyhine önemli ölçüde güçlendiği değişikliklerdir olarak kabul görmektedir.<sup>42</sup>

## Sıkıyönetim Mahkemeleri

Askerin dolaylı müdahale yönetimi olarak en çok başvurduğu uygulama, iktidara baskı yaparak sıkıyönetimi ilan ettirmeye çalışmasıdır. Sıkıyönetimin ilan edildiği yerlerde idare, sıkıyönetim komutanlıklarına dolayısıyla askerin eline geçmektedir. Türkiye'de 26 yıl gibi uzunca bir süre görülen sıkıyönetim uygulamaları, Cumhuriyet'in ilanından hemen sonra başlamış, olağan yönetim biçimleri tarafından çözülemeyen sorunlarla karşılaşıldığı zamanlarda, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandığı, kimi zaman askıya alındığı bir rejimi uygulamaya koymayı amaçlamıştır.<sup>43</sup>

Özellikle 12 Mart döneminde uygulamaya geçmiş olan 1488 ve 1699 sayılı Kanunlar anayasanın tabî hâkim ilkesi ve tabî yargı yolunu düzenleyen 32, sıkıyönetimi düzenleyen 124. maddelerini değiştirmesi ve

41 Bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14257.pdf>(erişim:15.10.2018).

42 Yazıcı, a.g.e., s. 125.

43 Yıldırım, *Türkiye'de Sivil Asker İlişkileri Bağlamında 1966-1973 Cumhurbaşkanlığı Seçimleri*, s. 62-63.



anayasaya geçici 21. maddeyi eklemesiyle askeri otoritenin yetki alanını genişletmiş, sıkıyönetim mahkemeleri aracılığıyla askerî otoritenin yargı alanındaki gücü etkili hale gelmiştir.<sup>44</sup> Nitekim “Hiç kimse tabî hâkimden başka bir merci önüne çıkarılamaz. Bir kimseyi tabî hâkimden başka bir merci önüne çıkarma sonucunu doğuran yargı yetkisine sahip olağanüstü merciler kurulamaz” diyen 32. maddenin ilk hükmü 1488 sayılı Kanunla kenar başlığı “kanuni yargı yolu” şeklinde değiştirilerek “hiç kimse, kanunen tâbi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamaz. Bir kimseyi kanunen tabi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarma sonucunu doğuran yargı yetkisine sahip olağanüstü merciler kurulamaz” şeklini almıştır. Değişikliğin asıl gerekçesi 13.05.1971’de yürürlüğe girmiş olan 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu’nun 11. ve 13. maddelerinde<sup>45</sup> yer alan düzenlemelerin anayasanın 32. maddesinin öngörmüş olduğu tabî hâkim ilkesi ile açık bir şekilde çelişmesidir.<sup>46</sup>

Nitekim 1402 sayılı Kanunun 11. maddesi “sıkıyönetim bölgelerinde (...) Milli Savunma Bakanlığınca lüzum görülen yerlerde yeteri kadar askerî mahkeme kurulur. Bunlar buldukları yerin Sıkıyönetim Askeri Mahkemesi olarak adlandırılır” şeklinde bir yargıya hükmetmektedir. Aynı kanunun 13. maddesi ise “Sıkıyönetim Mahkemeleri sıkıyönetim ilan edilen bölgelerde sıkıyönetim ilanına neden olan olaylara ilişkin sonuçları, sıkıyönetim ilanından en çok üç ay önce işlenmiş olmak şartıyla yargılayabilir” hükmüne yer vermektedir. Sıkıyönetim Kanunu’nun bu hükümleri, anayasanın 32. maddesi ile teminat altına alınan tabî hâkim ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Yani 1488 sayılı Kanunla yapılmış olan ve “tabî hâkim ilkesi” ve “tabî yargı yolu” ifadelerinin “kanuni hâkim” ve “kanuni yargı yolu” olarak değişmesi<sup>47</sup>, sıkıyönetim mahkemelerinin sahip olmuş olduğu yargı yetkisinin anayasaya aykırılık sorununu ortadan kaldırmış, mahkemeler anayasaya uygun kuruluşlara dönüştürülmüş, ayrıca sıkıyönetim mahkemelerinde sivil kişilerin yargılanmasının önü açılmıştır. Bu ise aslında sivil mahkemelere ait olması gereken alanı, askeri mahkemelere açmak suretiyle genel olarak askeri gücü, sivil otorite karşısında güçlendirmektedir.

Üzerine eğilmemiz gereken bir başka husus da 1699 sayılı Kanunun anayasaya eklemiş olduğu geçici 21. maddesidir. Söz konusu madde “Sıkıyönetimin kaldırıldığı tarihte Sıkıyönetim Mahkemelerinde görülmekte bulunan davalar sonuçlandırılıncaya kadar bu mahkemelerin görev ve yetkileri devam eder.

44 Yazıcı, *a.g.e.*, s. 125.

45 Bkz. <http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/uhamer/Ter%C3%B6rle%20M%C3%BCcdeleye%20%C4%B0li%C5%9Fkin%20Ulusal%20Mevzuat/1402%20Say%C4%B1%C4%B1%20S%C4%B1k%C4%B1y%C3%B6netim%20Kanunu.pdf> (erişim:15.10.2018).

46 Yazıcı, *a.g.e.*, s. 126.

47 Yazıcı, *a.g.e.*, ss. 126-127.

Kamu davası açılmamış dosyalar ile duruşmaların tatiline karar verilmiş davalar durumlarına, niteliklerine ve kanun hükümlerine göre görevli ve yetkili mercilere verilir”<sup>48</sup> demek suretiyle, sıkıyönetim mahkemelerinin yetkilerinin sıkıyönetimin sona ermesinden sonra da devam etmesi sağlanmıştır.<sup>49</sup> Bu geçici madde de tıpkı 32. maddede yapılan değişiklik gibi gerçekte sivil mahkemelere ait olması gereken bir alanı, askeri yargıyı yetkilendirerek açmayı hedeflemekte ve mahkemelerin yetkisi geleceğe doğru genişletmektedir.

Askerî yargı alanını genişleten bir başka anayasa değişikliği de 1488 sayılı Kanunun sıkıyönetim ilanını gerektiren halleri düzenleyen 124. maddesine yeni ibareler ekleyerek söz konusu nedenleri genişletmesidir. Maddenin değişiklikten önceki ilk metni “savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması ya da vatan ve Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma olduğunu gösterir kesin belirtilerin meydana çıkması” şeklindeyken, 22 Eylül 1971’de değişiklikle, bunlara “ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren veya temel hak hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketleri” ifadeleri eklenerek, madde genişletilmiş ve sıkıyönetimin ilanı kolaylaşmıştır. Sivil makamlara ait olması gereken kolluk ve yargı yetkileri sıkıyönetim ilanı ile beraber askeri makamlara devredildiğinde, sıkıyönetime geçişlerin kolaylaşması, askerin sivil yönetimlere güven duymadığını ortaya koyan, “sübjektif kontrol” modelini yansıtan bir gelişme olarak görülmüş ve bu da askeri yargının sivil yargı karşısında güçlenmesini beraberinde getirmiştir.

Burada üzerinde durmamız gereken asıl konu, sıkıyönetim ilanı yetkisinin bakanlar kuruluna ait olmasıdır. O nedenle sıkıyönetim ilanı ile ordunun iktidar ortağı haline gelmesinde son söz sivil makamlara aittir. Ancak ordunun önemli bir vesayet kurumu olan Milli Güvenlik Kurulu aracılığıyla hükümete sıkıyönetim ilan etmesi noktasında telkinde bulunması, askerin de resmi olmasa da geri planda “muhafız rolüyle” bu süreçte etkili olduğu kanısını kuvvetlendirmektedir.

## Devlet Güvenlik Mahkemeleri (DGM)

Devlet Güvenlik Mahkemeleri sivil ve askeri kanadın birlikte karar verdikleri bir yapı olarak teşekkül etmiştir. (Kanun No: 1699, m. 136/2) Buna göre:

“Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğü, hür demokratik düzen ve nitelikleri anayasada belirtilen Cumhuriyet aleyhine işlenen ve doğrudan doğruya devlet güvenliğini ilgilendiren suçlara bakmakla görevli Devlet Güvenlik Mahkemeleri kurulur. Ancak,

48 TBMM Tutanak Dergisi, (15.02.1973), 58’nci Birleşim, Cilt: 33, s.644, bkz. [http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM\\_/d03/c033/mm\\_\\_03033058.\(erişim:15.10.2018\).](http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d03/c033/mm__03033058.(erişim:15.10.2018).)

49 Yazıcı, a.g.e., ss. 127-128.

sıkıyönetim ve savaş haline ilişkin hükümler saklıdır. Devlet Güvenlik Mahkemesi'nde bir başkan, dört asıl ve iki yedek üye ile bir savcı ve yeteri kadar savcı yardımcısı bulunur (...) Devlet Güvenlik Mahkemesi başkanlığı, üyeliği, yedek üyeliği, savcılığı ve savcı yardımcılığı atamalarında Bakanlar Kurulunca her boş yer için bir misli aday gösterilir. Bu adaylar arasından Devlet Güvenlik Mahkemesi hâkimlerinin atanması Yüksek Hâkimler Kurulunca, savcı ve yardımcılarının atanmaları Yüksek Savcılar Kurulunca, askeri hâkimlerden üye, yedek üye ve savcı yardımcılarının atanmaları ise özel yasaların da gösterdiği usule yapılır (...) Devlet Güvenlik Mahkemeleri kararlarının temyiz mercii Yargıtay'da yalnız bu mahkemelerin kararlarına bakmak üzere kurulacak daire veya daireler; Genel Kurul ise, Yargıtay Ceza Daireleri Genel Kuruludur. Ancak, sıkıyönetim ve savaş haline ilişkin hükümler saklıdır".<sup>50</sup>

Madde Cumhuriyet Senatosu'nda da ele alınmıştır. Kars Senatörü Sırrı Atalay:

"Devletin korunması, anarşinin önlenmesi için ciddi tedbirler alınmasından yanayız (...) Türkiye'nin geleceğini tehdit eden anarşik bütün olaylar ve bütün eylemler önlenbilir ve bu mümkündür (...) Getirilen değişiklikte; yani anayasa teklifinde, yürütme gücü yargı gücünü etkisi altına alabilecektir (...) Önemli değişiklik burada yapılmaktadır; yani anayasanın siyasî, hukukî, ekonomik ve sosyal temel düzenini tamamen ortadan kaldıracak bir değişiklikte karşı karşıyayız (...) Şimdi, 136. maddede yapılacak bu değişiklikleri yarın siyasî bir iktidarın tâyin edeceği hâkimlerin tatbik edeceği ve hangi suçlar için kurulacağı belli olmayan bu mahkemelere kimlerin gideceği ve yarın ileride bundan kimlerin şikâyet edeceğini şimdiden kestirmek mümkün değildir (...) Objektif kaideleri bulmaya mecburuz ve bütün bir dünyanın âdil sistemleri içerisinde kalmaya mecburuz. İhtisas mahkemeleri kuralım. Gerçekten Türk Ceza Kanunu'nun 141, 142 ve 163. maddelerini işletebilecek; bölücülük, anarşi ve aşırı cereyanları önleyecek ihtisas mahkemeleri kuralım, ama bu mahkemelerin hâkimleri mutlak bir şekilde, siyasî iktidarın dudakları arasında değil; kendilerini seçecek kurulların emrinde ve onların elinde olsun (...) Hürriyetçi demokraside bunu istemekten daha tabi bir şey var mıdır? (...)"<sup>51</sup>

diyerek maddenin içeriğiyle alakalı çekincelerini ifade etmiştir. Akabinde söz alan Adalet Bakanı Artvin Milletvekili Fehmi Alparslan:

"(...) Türkiye'nin içinde bulunduğu ortam, bir devlet güvenlik mevzuunu karşımıza çıkardığı içindir ki, Devlet Güvenlik Mahkemeleri'nin kurulmasını, yüce Parlâmentoda değerini bulsun diye siyasî parti liderlerinin takdirine götürdük (...) Bu maddeyi sevkederken Devleti düşünmüştür; partileri değil (...) [bu mahkemeler] Fransa'da kurulmuştu Devlet Güvenlik Mahkemeleri ve Fransa'da bunun hâkimi asker kişidir (...) Yani doğrudan doğruya subaydır, generaldir. Fransa, Türkiye'den daha az demokratik bir ülke değildir. Fransa, hukuka saygı bakımından herhalde geri bir ülke olarak da mütalâa edilmez, ama Fransa'yı uçurumun kenarına kadar sürükleyen sebep, bizi de 12 Mart'a getiren sebebin aynıdır. De Gaulle gibi bir akıllı zat çıkmıştır ve Fransa'yı o uçurumun kenarından uzaklaştırmıştır ve işte bir tedbir olarak da Devlet Güvenlik Mahkemeleri'ni getirmiştir. Tekrar ediyorum; Devlet Güvenlik Mahkemele-

50 Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, (01.03.1973), 39'uncu Birleşim, s.112, bkz.[http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS\\_/t12/c010/cs\\_\\_12010039.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS_/t12/c010/cs__12010039.pdf)(erişim:15.10.2018).

51 Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, (15.3.1973), 44'üncü Birleşim, s.277-279, bkz.[http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS\\_/t12/c010/cs\\_\\_12010044.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS_/t12/c010/cs__12010044.pdf)(erişim:15.10.2018).

ri'nin kurulması Türkiye'nin kaderi bakımından. Devletin güvenliği bakımından zarurî görüldüğü için arz ve teklif edilmiş bulunmaktadır".<sup>52</sup>

diyerek yapılan düzenlemeyle DGM'lerin bir eksiklikliğı gidereceğini, Fransa örneği üzerinden meşrulaştırmaktadır. Tartışmalar sonucunda madde 19 red oyuna karşılık verilen 130 kabul oyuyla Senato'da kabul edilmiştir.<sup>53</sup> Bu eklemeye DGM'ler askeri yargının güçlenmesine katkı sağlamıştır.

DGM'lerin kurulması, askerî idareye yargı alanında her zaman için etkin olma olanağı yaratmıştır. Yarı askerî nitelik taşıyan DGM'ler ayrıca sıkıyönetim mahkemeleri gibi dönemsel değil, olağan dönemlerde görev yapan sürekli mahkemeler olarak anılan, nitelikli suçlara ilişkin davalara bakmak üzere Ankara, Diyarbakır, Erzincan, İstanbul, İzmir, Kayseri, Konya ve Malatya il merkezlerinde ve bu illerin adlarıyla anılacak biçimde kurulmuşlardır. Bu mahkemelerin kurulmasına neden olan anayasa değişikliklerinin temelinde, ordunun sıkıyönetim dönemleri dışında da yargı alanında söz sahibi olma isteği yatmaktadır. Kunter, DGM'leri sıkıyönetim mahkemelerine oranla daha "ileri bir adım" olmakla birlikte "demokratik düzenlerin normal zamanlarının anormal mahkemeleri değildirler" şeklinde ele almaktadır.<sup>54</sup> Nitekim Arca-yürek'in belirtmiş olduğu üzere Orgeneral Faruk Gürler'in Kara Kuvvetleri Komutanlığı'ndan Genelkurmay Başkanlığına atanmasının üzerinden bir ay geçtikten sonra Eylül 1972'de dönemin Başbakanı Ferit Melen'e yazmış olduğu resmi yazıda ordunun yargı alanında etkin olma isteğini;

"DGM'lerin kurulmasına duyulan ihtiyaç çok yönlüdür (...) Sıkıyönetim hizmetleri Silahlı Kuvvetlerin önemli bir bölümünü asıl görev ve fonksiyonlarının gereği gibi yerine getirmelerine engel olmaktadır (...) Sorunun çözüm yolu sık sık sıkıyönetime (...) başvurulmaması biçiminde olabilir (...) İşte DGM'lerin kurulması normal düzende devlet otoritesinin sürat ve etkinlikle kurulmasına ve korunmasına yardımcı olabileceği inancını telkin ettiği içindir ki benimsenmiştir. O nedenle bu inancın anayasa ile güvence altına alınmasına gereksinim duyulmaktadır."<sup>55</sup>

şeklinde ifade etmektedir. 1970'lerin ikinci yarısında Ecevit'in istifası sonrasında kurulan VI. Demirel hükümeti de programına DGM'lerin kurulması maddesini eklemiştir. Maddenin eklenmesinde, 15 Temmuz 1980 tarihli Milli Güvenlik Kurulu toplantısında DGM'lerin bir an önce kurulmasına dair alınan karar büyük rol oynamıştır.<sup>56</sup>

52 Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, (15.3.1973), 44'üncü Birleşim, s.285-290, bkz.[http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS\\_/t12/c010/cs\\_12010044.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS_/t12/c010/cs_12010044.pdf)(erişim:15.10.2018).

53 Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, (15.3.1973), 44'üncü Birleşim, s.307, bkz.[http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS\\_/t12/c010/cs\\_12010044.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS_/t12/c010/cs_12010044.pdf)(erişim:15.10.2018).

54 Nurullah Kunter, *Ceza Muhakemesi Hukuku*, Beta Yayınevi, İstanbul 1989, s.181

55 Cüneyt. Arcayürek, *Çankaya'ya Giden Yol*, Bilgi Yayınevi, Ankara 1985, ss. 414-416.

56 Milliyet, 16.7.1980, s.1, bkz. [http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/GununYayinlari/wKF66\\_x2F\\_Fkc5ZZCLFg0sU7sQ\\_x3D\\_x3D\\_\(erişim:15.10.2018\)](http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/GununYayinlari/wKF66_x2F_Fkc5ZZCLFg0sU7sQ_x3D_x3D_(erişim:15.10.2018)).

DGM'ler konusunda üzerinde durulması gereken bir başka önemli husus da bu mahkemelerde görev alacak hâkim ve savcılarının atanmasıyla ilgilidir. Nitekim ilgili madde “DGM Başkanlığı, üyeliği, yedek üyeliği, savcılığı ve savcı yardımcılığı atamalarında Bakanlar Kurulunca her boş yer için bir misli aday gösterilir. Bu adaylar arasından DGM hâkimlerinin atanması Yüksek Hâkimler Kurulunca, savcı ve yardımcılarının atanmaları Yüksek Savcılar Kurulunca, askerî hâkimlerden üye, yedek üye ve savcı yardımcılarının atamaları ise özel kanunlarında gösterilen usullere göre yapılır” (m.136/4) hükmüne yer vererek, aday göstermede Bakanlar Kurulu'nu yetkilendirmesi hâkimlerin atanmasındaki genel teamülden sapmış olduğunu göstermekte<sup>57</sup> anayasanın güvence altına almış olduğu, yargı bağımsızlığını zayıflatmaktadır.

Kısaca, yürütmegücünün yargıgücünü etkisi altına alabileceği düzenleme, evrensel demokrasinin ilkesi olan kuvvetler ayrılığıyla çelişmekte ve bağımsız mahkemelere siyaset aracılığıyla içinde askeri üyelerin de yer aldığı alternatif bir kurum oluşturmaktadır. Tamamen güvenlik gerekçesiyle, devlet otoritesinin sürat ve etkinlikle kurulmasına ve korunmasına yardımcı olmak amacıyla yapılan bu düzenlemede ordu, DGM yoluyla sivil yargıda söz sahibi olmuştur.<sup>58</sup>

## Askerî Yüksek İdare Mahkemesi

Anayasanın Danıştay kurumunu düzenleyen 140. maddesine eklenen “Asker kişilerle ilgili idari eylem ve işlemlerin yargı denetimi Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin kuruluşu, işleyişi, yargılama usulleri, başkan ve üyelerinin nitelikleri ve atanmaları, disiplin ve özlük işleri; hâkimlik teminatı ve askerlik hizmetlerinin gereklerine göre, kanunla düzenlenir” fıkrası söz konusu yargı organının kurulmasını sağlamış ve daha önceden Danıştay'ın görev ve sorumluluğunda olan asker kişilerle ilgili idari işlem ve eylemlerin denetimi, Askerî Yüksek İdari Mahkemesine bırakılmıştır<sup>59</sup>. Burada asker kişiler ile ilgili idarî davaların Danıştay'dan alınarak Askerî Yargıtay'da kurulacak özel dairede görüleceğine dair öneriden vazgeçilerek, ayrı bir Askerî Yüksek İdare Mahkemesi kurulması yolu tercih edilmiştir. Bu değişikliğin sebebi “Adlî kaza ile idarî kazanın bünyesinden doğan farklılık”<sup>60</sup> olarak açıklanmıştır. Asker kişilerle ilgili davaların Danıştay'ın görevi dışında bırakılmasının gerekçesi ise Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu'nun gerekçesinde açıklanmış ve kısaca “Danıştay'ın askerlerin özlük işlerini sivil idareye paralel bir açıdan ele almasının, silâhlı kuvvetlerin hizmet gereklerine ters düştüğü” şeklinde

57 Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınlar, Ankara 1995, s. 24.

58 Yıldırım, *Türkiye'nin Demokratikleşme Sürecinde Çıkış Güvencelerinin Rolü ve Etkisi*, s. 221.

59 Yazıcı, *a.g.e.*, s. 132.

60 Şeref Gözübüyük, *Yönetmelik Yargı*, Tuhan Kitapevi Yayınları, Ankara 2005, s.50.

ifade edilmiştir.<sup>61</sup> Nitekim 12 Mart Muhtırasını kaleme alan dönemin Hava Kuvvetleri Komutanı Orgeneral Muhsin Batur “Yüksek Askeri Şura’ca generalliğe veya bir üst rütbe generalliğe yükseltilmeyenler veya emekli edilenler, Danıştay’a müracaatla general oluyorlar veya emeklilikleri iptal ediliyordu. Orduda “Danıştay Paşası” adı ile yeni bir grup oluşuyordu, bu haliyle Danıştay orduya karşı bir kurum olarak çalışmakta TSK’nin düzenini bozmaktadır”<sup>62</sup> diyerek mahkemeye olan ihtiyacı belirtmiştir.

Söz konusu uygulama iki önemli hukuki sonucu beraberinde getirmektedir. Bunlardan birincisi askeri gücün yargı alanındaki hakimiyetinin genişlemesi, ikincisi 140. maddenin son fıkrasına eklenen “Askerî Yüksek İdari Mahkemesinin kuruluşu, işleyişi, yargılama usulleri, başkan ve üyelerinin nitelikleri ile atanmaları, disiplin ve özlük işleri; hâkimlik teminatı ve askerlik hizmetlerinin gereklerine göre kanunla düzenlenir” ifadesiyle bu mahkemenin yapacağı yargı denetimine, “askeri hizmetlerin gereği” gibi hukuki olmayan ve yargı makamının takdir yetkisini arttıran bir unsurun eklenmiş olmasıdır. Oysa asıl olan hukuka uygunluk denetimidir. Askerî Yüksek İdare Mahkemesine verilen bu takdir yetkisiyle hukuka uygunluk denetiminden uzaklaşmış, idarenin yargı denetimi zayıflamıştır.<sup>63</sup>

## Sonuç

12 Mart muhtırası sonrasında asker ve sivillerin birlikte uyum içinde hareket ederek “çıkar birliği” sergileyip hayata geçirdikleri bu anayasa değişiklikleri, asker ile sivil müttefiklerin birlikte, stratejik olarak toplumun geri kalanından çok kendilerinin lehine olan siyasi tercihleri öne aldıkları değişikliklerdir. Asker, 1961 Anayasası’yla sahip olmuş olduğu vesayet yetkilerine ilave kazanımlar sağlamış, iktidar da öteden beri dillendirip şikâyet ettiği temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasına yönelik adımları atma fırsatını yakalamıştır. Perde gerisinde ordunun güçlü desteğine sahip partisiz hükümetin politikaları Adalet Partisi’nin muhafazakâr ilkeleriyle örtüşmüş, anayasa yapım siyaseti bağlamında bir ahenk ve uyumun oluşmasına fırsat sağlamıştır. Bu birliktelikte Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin 1961’de General Cemal Gürsel, 1966’da General Cevdet Sunay’ı cumhurbaşkanı seçmesi, subayların çoğu adına sivil iktidara güven duyması için önemli gelişmeler olarak görülmektedir. Yine süreç içerisinde ordu ile iktidarı temsil eden Adalet Partisi arasındaki gerilimin azalmış olması da anahtar rol oynamış, hükümet

61 Gözübüyük, *a.g.e.*, ss. 49-57.

62 Batur, *a.g.e.*, s. 179.

63 Yazıcı, *a.g.e.*, s. 133.

orduya karşı Demokrat Parti hükümetinin yaptığının daötesinde daha özenli ve saygılı bir politika izlemiştir. İlk defa 1961 Anayasası ile siyasal sisteme bir danışma organı olarak girmiş olan ve bazı bakanlarla Silahlı Kuvvetlerin en üst düzey komutanlarından oluşan Milli Güvenlik Kurulu, siyasetçilerle askerlerin birlikte uyum içinde hareket etmesine katkı sunmuş, aynı zamanda orduya milli güvenlik politikalarının şekillendirilmesinde meşru bir söz hakkı tanımıştır.

Bugün de sivil iktidar ile asker arasında benzer bir uyumun kolayca görülebildiği bir dönemden geçmekteyiz. Bu birlikteliğin “baskısal bir uyum” olmadığı çok net olmakla birlikte daha çok “araçsal bir uyumu” çağrıştırdığı göze çarpmaktadır. Nitekim özellikle 15 Temmuz sürecinden sonra sivil siyasetin atmış olduğu radikal adımlarda bu uyum ciddi biçimde fark edilmektedir. Gerek demokrasi bağlamında gerekse tehlikenin bertaraf edilmesi amacıyla ele alınan yasalarda ve olağanüstü hâl uygulamalarında sivil siyasetin alınan kararlara meşruluk kazandırmak için konuyu bakanlar kurulundan önce Milli Güvenlik Kuruluna taşınması “araçsal uyumun” izlerini taşıyan yadsınamaz bir gerçeklik olarak karşımızda durmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin ilk savunma bakanı olarak dönemin genelkurmay başkanının tercih edilmesi de söz konusu uyumun dikkat çeken son örneği olarak görülmekte, Bland’ın yukarıda zikretmiş olduğu ABD örneğiyle paralellik göstermektedir. Bu uyum sürecinde uluslararası konjonktürün payı da oldukça önemlidir. Güvenlik ve dış tehdit algısının en üst seviye yaklaştığı bu süreçte askerın görüşleri, genel dış siyasetin belirlenmesi noktasında değerli olup, sivil-asker uyumunun sürdürülmesi ve demokrasinin pekişmesi açısından da elzemdir. Ancak bu uyumun yine Bland’ın bahsetmiş olduğu gibi hemen hemen her ülke de dönem dönem görülme olasılığının olduğu kurumlar arası bir uyumdan mı ya da yöneticiler arası bir uyumdan mı kaynaklandığı şu an için net değildir. Gelecek, bu uyumun niteliğini ve detayını göstermesi bakımından ciddi gelişmelere gebe dir.

Türk demokrasinin pekişmesi için sadece sivil-asker ilişkilerindeki uyum yeterli değildir. Bu iki kurum arasındaki uyum kadar önemli bir diğer konu da sivil siyasetin demokrasinin konsolide olmasına yönelik reformları hayata geçirmesidir. Bu doğrultuda bugün dâhi siyasi bir karar organı olarak faaliyet gösteren Milli Güvenlik Kurulu, anayasal bir kurum olmaktan çıkarılmalı, iç siyaset konularındaki etkinliğine son verilmeli, sadece dış tehditlere karşı bir istişare organı olarak yeniden düzenlenmelidir. Toplumun tüm kesimlerinin temsil edildiği oydaşmacı bir anlayışla ele alınan anayasa yapım siyasetine öncelik verilmeli, tüm vesayetçi unsurları dışlayan, bireyin temel hak ve hürriyetlerini güvence altına alan, modern ve çağdaş yeni bir anaya-



sa yapılmalı, kuvvetler ayrılığı ilkesi bütün unsurlarıyla içselleştirilmelidir. Yargı bağımsızlığı güvence altına alınıp yasama ve yürütme erklerine karşı etkinliği korunmalı, denge ve denetleme sağlanmalıdır. Parti içi demokrasiyi etkin kılacak bir partiler yasası hayata geçirilmeli, seçim kanununda değişikliğe gidilip, toplumsal uzlaşmaya katkı sağlayacak, seçmen iradesini adaletli bir şekilde parlamentoya yansıtan ve temsil kabiliyetini en üst seviyeye çıkararak bir seçim sistemi üzerinde mutabık kalınarak, demokratik temsile gölge düşüren seçim barajı makul seviyeye çekilmelidir.

## Kaynakça

- ALBRIGHT, David, "Comparative Conceptualization of Civil-Military Relations", *World Politics*, 1980, Volume 32, July, Issue 4.s.553-576.
- ARCAÜREK, Cüneyt, *Çankaya'ya Giden Yol*, Bilgi Yayınevi, Ankara 1985.
- BATUR, Muhsin, *Anılar ve Görüşler "Üç Dönemin Perde Arkası"*, Milliyet Yayınları, İstanbul 1985.
- BLAND, Douglas, "Managing the 'Expert Problem' in Civil-Military Relations", *European Security*, 1999, Vol. 8, No. 3.s.25-43.
- BONIME-BLANC, Andrea, *Spain's Transition to Democracy: The Politics of Constitution Making*, Westview Press, 1987.
- BURK, James, "Morris Janowitz and the Origins of Sociological Research", *Armed Forces and Society*, 1993, Vol. 19, No.2.s.167-185.
- ERDOĞAN, Mustafa, *Anayasa Hukuku*, Orion Kitapevi, Ankara 2011.
- ERİM, Nihat, *12 Mart Anıları*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2007.
- ETZIONI-HALEVY, Eva, "Civil-Military Relations and Democracy: The Case of the Military-Political Elites' Connection in Israel", *Armed Forces and Society*, 1996, Vol. 22, No. 3. S.401-417.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, *Yönetmelik Yargı*, Tuhan Kitapevi Yayınları, Ankara 2005.
- HALE, William, *Türkiye'de Ordu ve Siyaset: 1789'dan Günümüze*, Hil Yayınları, İstanbul 1996.
- HUNTINGTON, Samuel, "Civilian Control and the Constitution", *The American Political Science Review*, 1956, Vol.L.s. 676-699.
- KUNTER, Nurullah, *Ceza Muhakemesi Hukuku*, Beta Yayınevi, İstanbul 1989.
- LINZ, Juan J, *Totaliter ve Otoriter Rejimler*, Liberte Yayınları, Ankara 2008.
- ÖRS, Birsen, *Türkiye'de Askeri Müdahaleler Bir Açıklama Modeli*, Der Yayıncılık, İstanbul 1996.
- ÖZBUDUN, Ergun, *Çağdaş Türk Politikası Demokratik Pekişmenin Önündeki Engeller*, Doğan Kitap, İstanbul 2003.
- ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınlar, Ankara 1995.
- ÖZBUDUN, Ergun, GENÇKAYA, Ömer Faruk, *Türkiye'de Demokratikleşme ve Anayasa Yapım Politikası*, Doğan Kitap, İstanbul 2010.
- ÖZDEMİR, Hikmet, *Rejim ve Asker*, Afa Yayınları, İstanbul 1989.

- ÖZTÜRK, Osman Metin, *Ordu ve Politika*, Fark Yayınları, Ankara 2006.
- PERLMUTTER, Amos, "The Praetorian State and the Praetorian Army", *Comparative Politics*, 1969, Vol. 1, No. 3, s. 382-404.
- SCHIFF, Rebecca, "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory Of Concordance", *Armed Forces Society*, 1995, Vol.22, No.1.s.7-24.
- SOYSAL, Mümtaz, *100 Soruda Anayasa'nın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1979.
- TANÖR, Bülent, *İki Anayasa 1961-1982*, Beta Basım Yayın, İstanbul 1986.
- YAZICI, Serap, *Türkiye'de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri*, Yetkin Yayınları, Ankara 1997.
- YILDIRIM, Mutlu, *Türkiye'nin Demokratikleşme Sürecinde Çıkış Güvencelerinin Rolü ve Etkisi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Denizli 2017.
- YILDIRIM, Mutlu, *Türkiye'de Sivil Asker İlişkileri Bağlamında 1966-1973 Cumhurbaşkanlığı Seçimleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Denizli 2010.
- Milliyet*, 2.5.1972, s.1, bkz.[http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/GununYayinlari/82xxY2UZcThfMDInj1DV2A\\_x3D\\_\\_x3D\\_](http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/GununYayinlari/82xxY2UZcThfMDInj1DV2A_x3D__x3D_) (erişim:11.10.2018).
- Milliyet*, 16.7.1980, s.1,
- bkz.[http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/GununYayinlari/wKF66\\_x2F\\_Fkc5ZZCLFg0sU7sQ\\_x3D\\_\\_x3D\\_](http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/GununYayinlari/wKF66_x2F_Fkc5ZZCLFg0sU7sQ_x3D__x3D_) (erişim:15.10.2018).
- "1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanunu", 13.5.1971, <http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/uhamer/Ter%C3%B6rle%20M%C3%BCcdeleye%20%C4%B0li%C5%9Fkin%20Ulusal%20Mevzuat/1402%20Say%C4%B1%C4%B1%20S%C4%B1k%C4%B1y%C3%B6netim%20Kanunu.pdf> (erişim:15.10.2018).
- "Yüksek Askeri Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun", Resmi Gazete, 26 Temmuz 1972, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14257.pdf> (erişim:15.10.2018).
- Darbeleri Araştırma Komisyonu Tutanakları: Süleyman Demirel ile Görüşme, 07.06.2012, [http://www.tbmm.gov.tr/arastirma\\_komisyonlari/darbe\\_muhtira/docs/tutanak\\_son/Suley-man%20Demirel-07.06.2012.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/arastirma_komisyonlari/darbe_muhtira/docs/tutanak_son/Suley-man%20Demirel-07.06.2012.pdf) (erişim:11.10.2018).
- Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 158. Birleşim, Dönem: 3, Cilt: 7, Toplantı:2, 29.8.1971, [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM\\_/d03/c017/mm\\_\\_03017158.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d03/c017/mm__03017158.pdf) (erişim:11.10.2018).
- Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 58. Birleşim, Dönem: 3, Cilt: 33, Toplantı: 4, 15.2.1973, [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM\\_/d03/c033/mm\\_\\_03033058.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d03/c033/mm__03033058.pdf) (erişim:15.10.2018)
- Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Cilt: 10, Toplantı: 12, 39. Birleşim, 1.3.1973. [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS\\_/t12/c010/cs\\_\\_12010039.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS_/t12/c010/cs__12010039.pdf) (erişim:15.10.2018)
- Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Cilt: 10, Toplantı: 12, 44. Birleşim, 15.3.1973. [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS\\_/t12/c010/cs\\_\\_12010044.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS_/t12/c010/cs__12010044.pdf) (erişim:15.10.2018)
- "Bunalımlı Yıllar (1971-1980)", <http://w2.anadolu.edu.tr/aos/kitap/IOLTP/1269/unite07.pdf> (erişim:11.10.2018)