



Darbesiz Bir Türkiye İçin Asker-Sivil İlişkileri:

**Sivil Kurumsal Denetim ve
Ordunun Asli Rolü**

ULİSA12

2021 | Mayıs

Genel Koordinatör

İbrahim Aydın, Ph. D.
Rektör ve Prof. Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi

Editör

İbrahim Demir, Ph. D.
Doç. Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi

Sayı Editörü

Ülkü Nur Zengin, Ph. D.
Dr. Öğr. Görevlisi, Polis Akademisi

Katkıda Bulunanlar

Yusuf Tekin, Ph. D.
Prof. Dr. ve Rektör, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Hamit Emrah Beriş, Ph. D.
Prof. Dr., Polis Akademisi Başkan Yardımcısı ve
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Öğr. Üyesi

Ahmet Barbak, Ph. D.
Doç. Dr., İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi

Ülkü Nur Zengin, Ph. D.
Dr. Öğr. Görevlisi, Polis Akademisi



Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Uluslararası İlişkiler ve Stratejik Araştırmalar (ULİSA) Enstitüsü
Institute for International Relations and Strategic Research

Kapak resmi: Anadolu Ajansı. www.ytb.gov.tr

© 2021 ULİSA



Editörden

ULİSA12'nin Mayıs 2021 sayısı Türkiye'de yaşanan ilk askeri darbe olan 27 Mayıs darbesinin yıldönümünde "Darbesiz Bir Türkiye İçin Asker-Sivil İlişkileri: Sivil Kurumsal Denetim ve Ordunun Asli Rolü" başlığıyla hazırlanmıştır.

Toplumların var oluşundan itibaren güvenlik ihtiyacının karşılanması için güvenliği sağlayacak silahlı birimlere de ihtiyaç duyulmuştur. Bu nedenle tarihleri toplumlar kadar eskilere dayanan orduların toplum içerisinde her zaman özel bir yere sahip olmaları da kaçınılmaz olmuştur. Silahlı ve örgütlü bir güce sahip olan ordular, devlet teşkilatları içerisinde de önemli bir yere sahip olmuşlardır. Orduların kuruluş ve modernleşme süreçlerinde öncü rol üstlendiği ülkelerde ise ordular etkinliklerini daha sonra da devam ettirmişlerdir. Türkiye'nin de içinde bulunduğu bu ülkelerde orduların yönetime müdahalesi daha sık ve askeri darbelerle varacak kadar sert şekilde görülebilmektedir. Nitekim Türkiye'de 27 Mayıs 1960'tan başlayarak yaklaşık on yılda bir ordunun doğrudan ya da dolaylı müdahalesi yaşanmıştır. Yaşanan müdahaleler ülkedeki demokratikleşme sürecini her defasında olumsuz etkilemiştir. Yaşanan bu olumsuz tecrübeler ışığında 1990'lı yılların sonlarından itibaren askerin sivil denetimi konusu gittikçe önem kazanmaya başlamıştır. ULİSA12'nin bu sayısı da 27 Mayıs darbesinden bugüne ordunun sivil denetimi alanında yaşanan gelişmeleri farklı boyutlarıyla ele almayı amaçlamaktadır.

Bu sayıda katkı veren yazarlarımız 27 Mayıs darbesi, sonrasında kurulan vesayet sistemi ve günümüzde ordunun sivil denetiminde geline noktaı birbirini tamamlayacak şekilde irdelemiştir. Milli Eğitim Bakanlığı eski Müsteşarı ve Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Rektörü Prof. Dr. Yusuf Tekin 27 Mayıs darbesi sonrasında hazırlanan 1961 Anayasası üzerinden bir değerlendirme yapmıştır. Türkiye'de hâlâ etkisi devam eden vesayet sisteminin kurumsallaştırıldığı bu metnin hazırlanış sürecini ve hakkında oluşturulan "en demokratik Anayasa" algısını ele almıştır.

Polis Akademisi Başkan Yardımcısı ve Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Başkanı Prof. Dr. Hamit Emrah Beriş teorik bir perspektiften askerin siyasete müdahale nedenleri ve yöntemlerini ortaya koyduktan sonra sivil denetim mekanizmalarını açıklamıştır. Yasama, yürütme ve yargı tarafından yürütülen sivil denetimin işleyiş sürecinin özetlendiği çalışmada Türkiye özelindeki uygulamalara da yer verilmiştir.

İzmir Katip Çelebi Üniversitesi Öğretim Üyesi Doç. Dr. Ahmet Barbak 1980'lerden bugüne Türkiye'deki savunma sanayinin yönetimini ele aldığı yazısında savunma sanayi harcamaları ile ilgili karar süreçlerinde etkili aktörler ve ilişkiler ağına odaklanmıştır. Savunma sanayii yönetiminin sivil kontrol bağlamında incelenmesiyle, askeri yönetim alanındaki otorite örgütlenmesinin ekonomi boyutu, iktisadi kaynakların kontrolü ve bunlara ilişkin yetki ve sorumlulukların dağılımı açıklanmıştır.

Polis Akademisi Öğretim Görevlisi Dr. Ülkü Nur Zengin ise Türkiye'de ordunun sivil denetimi sürecini kronolojik bir bakış açısıyla ele almaktadır. Özellikle 90'lı yıllara kadar sivil kontrolün konuşulmasının bile mümkün olmadığı Türkiye'de siyasi gelişmelere paralel olarak gerçekleştirilen reformlar özetlenmiştir.

Demokratik ilkeler çerçevesinde orduların asli görevi dış tehditlere karşı ülkenin güvenliğini sağlamak olarak ifade edilmektedir. Bütün ülkeler için olduğu gibi Türkiye açısından da asker-sivil ilişkileri bağlamında nihai hedef ordunun asli görevine sadık kalması ve bu görevini siyasi iradenin kararları doğrultusunda yerine getirmesidir. Bu çalışmanın amacı da bu hedefe giden yolda bir nebze katkı sunmaktır. "Hakimiyet kayıtsız şartsız milletindir" ifadesinin bütün kurumlar tarafından içselleştirildiği bir Türkiye temennisiyle...

Sayı Editörü



Özet

- **Demokratik yönetimlerde karar alma süreçleri halk tarafından seçilmiş ve yetkilendirilmiş siyasetçiler eliyle yürütülür. Önceden belirlenmiş anayasal ilkeler çerçevesinde vatandaşlar, belirli süreler için kendi adlarına karar almak üzere belirli kişileri görevlendirir. Çağdaş devlet yapılanması içinde toplumsal hayatın devamlılığını sağlamak üzere çok sayıda kurum oluşturulmuş ve bunlara belirli görevler verilmiştir. Söz konusu bürokratik kurumlar, bir bakıma, devletin devamlılığını da sağlarlar. Siyasetçilerin görev süreleri önceden belirlenmiş olmasına rağmen gayri şahsi bir nitelik gösteren bürokratik kurumlar süreklilik arz eder.**
- Süreklilik olgusu, zaman içinde bürokratik mekanizmaların adeta özerk yapılar gibi bir görünüm kazanmasına sebebiyet verebilir. Kendilerini sistemin kalıcı unsurları olarak gören bürokratlar arasında dikey ve yatay düzlemlerde bağlar oluşur. Bunlar, genelde belirli uzmanlıklara dayandığı için siyasetçilerin işbaşına geldikten sonra etkili bir yönetim sergileyebilmesi için bir bakıma danışmanlık da yaparlar. Başka bir ifadeyle siyasetçiler, bürokrasinin farklı konulara ilişkin uzmanlıklarından yararlanır.
- **Demokratik sistemlerde son sözü söyleme yetkisi doğrudan halk tarafından seçilmiş siyasetçilere ait olmalıdır. Nitekim halka hesap verecek olan yegâne unsur siyasetçilerdir. Buna karşılık, bürokratlar atama yoluyla işbaşına geldikleri için hesap verme yükümlülükleri halka değil, seçilmişlerle belirli kurumsal mekanizmalara dönüktür. Ancak bunun da sınırlı bir sorumluluk olduğu söylenebilir.**
- Bürokratik kurumların kendileri için sınırlar içinde kalmaya niyetli olmamalarıyla sıklıkla karşılaşılır. Siyasetçilerin geçici, kendilerinin kalıcı olduğunu, bu bakımdan devlet iktidarının gerçek yüzünü temsil ettiklerini, işleyişi siyasetçilerden çok daha iyi bildiklerini savunan bürokratlar kendi alanlarını genişletmeye çalışabilirler.
- **Ülkelerin siyasal ve toplumsal kültürleri de ordunun sistem içindeki rolünün demokratik rejimlere göre daha fazla olmasını sağlayabilir. Bu bağlamda, ordunun sistem**

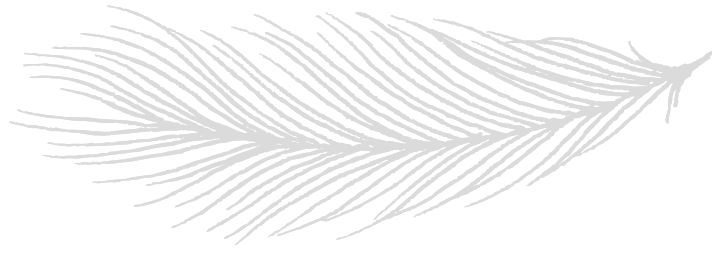
inde etkisini ve ağırlığını belirleyen temel parametreler, silahlı kuvvetlerin iç dinamiklerinden kaynaklanan etmenler ve toplumsal yapı ve siyasal kültürle ilişkili etmenler olarak ikiye ayrılabilir.

- Hemen tüm ülkelerde askerlerin ülke politikalarını şekillendirme ve yönetim kadrolarını belirleme yönünde etkili olmaya çalıştıkları görülür. Demokrasisi yeterince gelişmemiş ülkelerde bu etki iyiden iyiye artacağı gibi doğrudan yönetimin ordunun eline geçmesi sonucuyla karşılaşılabilir. Darbe sonrası kurulan cunta yönetimleri demokratik sistemin dışına çıkar ve halka hesap verme yükümlülüğü duyulmadığı için ciddi insan hakları ihlalleri de dâhil olmak üzere çok sayıda hukuksuz eyleme girişebilir.
- **Bazı darbeler, cuntanın uzun süreli iktidarını beraberinde getirirken diğer başkalarında darbeciler demokrasiye yeniden geçiş sürecini kısa zaman içinde başlatır. Dolayısıyla tüm askerî darbelerin yönetim usulleri açısından tam bir genelleme yapılamaz. Ancak tüm darbelerin ortak özelliği demokratik işleyişin kesintiye uğraması ve sistem içine belirli vesayet unsurlarının yerleşmesidir.**
- Askerlerin siyasete müdahalesini ortaya çıkaran etmenlerden söz ettikten sonra bunu engelleyecek ilk araç subjektif denetim şeklinde nitelenen ordu üzerindeki sivil denetimin güçlendirilmesi anlayışına dayanır. İkinci yöntem ise objektif denetim, yani ordunun profesyonellik düzeyinin artırılmasıdır. Bu yaklaşım, ordu içinde yüksek düzeyli bir profesyonellik sağlanmasını, böylece askerlerle toplumun geri kalanı arasındaki mesafenin genişletilmesini hedefler.
- **1961 Darbe Anayasasının “hem yapılış yöntemi ve hem de içerik itibarıyla, ülkemizin en demokratik ve en katılımcı anayasası” koşullandırması o dönemin siyasi konjonktürüyle birlikte okunduğunda realitenin tam tersi bir duruma işaret ettiği görülmektedir.**
- Temsil düzeyi yüksek gibi gözükse de toplumun tüm kesimlerinin temsil edilmediği görülmektedir.
- **Türkiye’de demokratik siyasal yaşam üzerindeki kurumsallaşmış vesayet yapısının ana müsebbibinin 27 Mayıs darbesi ve akabinde yapılan darbe anayasası olduğu şüphe götürmez bir gerçektir. Bu duruma sebep olacak birçok düzenleme yapılmıştır.**

Bu adımlardan biri de Cumhuriyet Senatosu'nun oluşturulması ve senatonun tamamını halkın seçtiği Millet Meclisi'nin kararları üzerinde bir vesayet kurumu olarak yerleştirilmesidir.

- 27 Mayıs darbesi salt siyasal iktidarı değiştiren bir olay değil, aynı zamanda Türkiye'de demokratik sürecin üzerine vesayeti kurumsallaştıran önemli bir başlangıç noktasıdır.
- **Sivil kontrol, sadece yürütme organı içinde yer alan seçilmiş sivililer ile ordu arasındaki ilişkiyi tanımlarken demokratik kontrol yürütme ile beraber geniş manada yasama organı ve sivil toplumun gözetimini ifade etmektedir.**
- Savunma sanayii yönetimi yapısı içerisinde askeri veya savunma harcamalarına ilişkin karar süreçleri ile bunlara ait otorite örgütlenmesidir. Savunma sanayii bünyesinde sivil-asker ilişkilerini ve daha geniş manada kamu ve özel, ulusal ve uluslararası çeşitli aktörleri de içermekte ve bunların etkileşimleri ile şekillenmektedir.
- **Savunma sanayii yönetimi, 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesiyle birlikte, 1980'lerden itibaren yeniden yapılandırılmaya başlamıştır. Savunma sanayii yönetiminin kamu gücü tarafından biçimlendirilen bir özel sektör ile işbirliği üzerinde yükseldiği görülmektedir. Savunma sanayii alanındaki kamu-özel işbirliği 1980'li yıllardan itibaren iktisadi anlayışa uygun olarak sivilleşme ve sivil kontrol süreçlerinin de iskeletini oluşturmuştur. Bu süreçlerde askeri uzmanlık alanı çerçevesinde ihtiyaçların belirlenmesi askeri otoritelere bırakılırken bu ihtiyaçların karşılanması sivil-seçilmişlerin belirleyici olduğu karar süreçlerine bırakılmaktadır.**
- Savunma sanayii yönetiminde sivil-asker müşterek üst düzey karar alma yapılarının olduğu bir örgütlenme biçimi öne çıkmaktadır. 1980'lerden günümüze savunma sanayii yönetiminde karar alma yapılarının sivil seçilmişlerin lehine yönelik yeniden yapılandırıldığı görülmektedir. 2017'den itibaren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte, savunma sanayii yönetiminde Cumhurbaşkanı lehine otorite yoğunlaşması ve merkezileşme ortaya çıkmıştır.

- **Platon'dan günümüze kadar siyaset bilimciler güvenlik ve savunma konularında kafa yormuş ve toplumun savunması için organize ve zor kullanma yetkisine sahip bir grubun var olmasının gerekliliği konusunda birleşmişlerdir. Ancak konunun üzerinde uzlaşmaya varılan bir diğer boyutu da bu yetkilerle donatılmış olan grupların nasıl denetleneceği sorunu olmuştur.**
- Cumhuriyetin asker bir kadro önderliğinde kurulmuş olması ordunun kendini bu devletin asli unsuru olarak konumlandırmasına yol açmıştır. Askerlik mesleğine tarihsel süreç içerisinde toplum tarafından yüklenen kutsallık da düşünüldüğünde bu durumun ortaya çıkardığı sonuç 1960 sonrasında yaklaşık her on yılda bir yaşanan askeri müdahaleler ve buna rağmen toplumun orduya karşı duyduğu sarsılmaz güven duygusu olarak özetlenebilir.
- **Türk toplumunda askerlik mesleğine yüklenen anlam ve orduya atfedilen kutsallık asker-sivil ilişkilerinin de objektif bir şekilde tartışılabilmesini hatta bu konuda akademik çalışmalar yapılmasını bile uzun süre engellemiştir.**
- Toplumdaki örgütlü ve silahlı kuvvet olması, orduların siyasi alana yapacağı müdahalenin düzeyini de etkilemektedir.
- **Ordunun Türkiye'de de devletin kuruluşu sürecinde üstlenmiş olduğu öncülük rolü nedeniyle siyasi alana müdahale etmeyi bir hak olarak gördüğü bilinmektedir. Demokrasi anlayışının gelişimine paralel olarak ordunun da diğer kurumlar gibi görev alanının sınırlarında tutulması yönünde önemli adımlar atılmıştır. Türkiye vesayet odaklarıyla mücadele noktasında önemli gelişmeler sağlamış olsa da vesayet alışkanlıklarını devam ettirmeye çalışan bazı emekli veya muvazzaf askerlerin açıklamaları da görülmektedir. Bu durum meselenin sadece yasal değişikliklerle çözülemeyeceğini, zihinsel bir dönüşümün de gerekliliğine işaret etmektedir.**



Mayıs Darbesinin Türk Siyasal Hayatı Üzerindeki Kalıcı Hasarları

Yusuf Tekin, Ph.D.

Prof. Dr.,

*Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Rektörü
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi*

Darbe, askeri müdahale, muhtıra ve vesayet tartışmalarının sıkça yapıldığı Türk demokrasi tarihinde kuşkusuz en kalıcı hasarı yaratan süreç içinde bulunduğumuz mayıs ayında hep hatırladığımız, 27 Mayıs darbesi ve akabinde 1961 anayasasının yapılmasına ilişkin süreçtir. 27 Mayıs hem bir darbe olarak hem de siyasal hayat üzerinde anayasayla getirilen “daimi vesayet” sistemi olarak bu değerlendirmeyi haklı çıkartmaktadır. Özellikle darbe anayasası olarak tanımlayabileceğimiz 1961 Anayasasının yapılış süreci ve oluşturmaya çalıştığı kurumsal yapı bu tarz bir değerlendirmeye olanak sağlamaktadır.

1961 Darbe Anayasasının Yapılış Süreci

1961 Anayasasıyla ilgili olarak, “hem yapılış yöntemi ve hem de içerik itibarıyla, ülkemizin en demokratik ve en katılımcı anayasası” koşullandırması, lisans düzeyindeki ders kitaplarından entelektüel yayın ve tartışmalara değin her alanda biteviye bilincimize zerk edilmektedir. Hatta neredeyse bütün literatür bu ön kabul üzerine inşa edilmiştir.

Anayasanın yapılış sürecine şeklen bakıldığında gerçekten bu çağrışımı verecek bir sürecin söz konusu olduğu söylenebilir. Zira, 16 Aralık 1960 tarihinde çıkarılan ve yeni anayasayı yapmakla görevli Kurucu Meclis işlevini yerine getirecek olan Temsilciler Meclisi’ni oluşturan Seçim Kanunu, temsil açısından kimsenin dışarıda bırakılmadığı imajını vermektedir. Ancak, bahsi geçen Kanun metni dönemin siyasi konjonktürüyle birlikte okunduğunda realitenin tam tersi bir duruma işaret ettiği rahatlıkla görülebilir.

Yeni Anayasayı kimin hazırlayacağı; 16 Aralık 1960 tarih ve 10682 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, kabul tarihi 13 Aralık olarak belirtilen 157 sıra numaralı “1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanununun bazı hükümlerinin kaldırılması ve bazı hükümlerinin değiştirilmesi hakkındaki 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Geçici Kanuna ek «Kurucu Meclis Teşkili» hakkında Kanun” başlıklı metinle düzenlenmiştir.

Kanunun 4. Maddesi Temsilciler Meclisinin kimlerden oluşacağını şu şekilde sıralamaktadır: Devlet Başkanı, Milli Birlik Komitesi, Bakanlar Kurulu üyeleri, iller temsilcileri, Siyasi partiler temsilcileri (Cumhuriyet Halk Partisi ve Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi), Diğer teşekküller ve kurumlar temsilcileri (Barolar temsilcileri, Basın temsilcileri, Eski Muharipler Birliği temsilcileri, Esnaf teşekkülleri temsilcileri, Gençlik temsilcisi, işçi sendikaları temsilcileri, Odalar temsilcileri, öğretmen teşekkülleri temsilcileri, Tarım teşekkülleri temsilcileri, Üniversite temsilcileri, Yargı organları temsilcileri). Şeklen toplumun tüm kesimlerinin temsil edildiğine dair bir imaj veren kanunun 5. Maddesinde ise “Faaliyetleri, yayınları ve davranışları ile 27 Mayıs ihtilaline kadar Anayasaya, İnsan Haklarına aykırı icraat ve siyaseti desteklemekte devam etmiş olanlar, Temsilciler Meclisine üye seçilemezler” denmektedir.

Temsil düzeyi oldukça yüksek gibi gözüken bu tabloda iki temel problem bulunmaktadır: Bunlardan ilki sivil toplum alanındaki örgütlenmelerde Cumhuriyet Halk Partisi tabanlı bir yapılanmanın söz konusu oluşudur. Demokrat Parti tabanlı geçmiş dönemlerde yaşanan bazı olayların etkisiyle bu anlamda bir sivil toplum örgütlenmesi içine girmemiştir. Dolayısıyla seçilen sivil toplum örgütleri temsilcilerinin tamamına yakını köken itibarıyla CHP tabanına mensuptur.

Konuya ilişkin ikinci problemli durum ise bahsi geçen kanunun Türkiye tarihinde ilk defa bir siyasi partinin isminin yer aldığı bir kanun olmasından ileri gelmektedir. Kanunda siyasi parti temsilcilerinin Kurucu Mecliste yer alacağı belirtildikten sonra CHP’nin 49, CKMP’nin ise 25 üyeye bu mecliste temsil edileceği ifadesine yer verilmiştir.



Darbeden önceki son genel seçim olan 1957 seçimlerinin sonuçlarına bakıldığında (DP %48, CHP %41) halkın yaklaşık yarısının oyunu almış DP tabanının bu süreçte açıkça dışlandığı görülmektedir.

27 Mayıs Darbesinin Siyasal Sistem Üzerindeki En Kalıcı Hasarı

Türkiye’de demokratik siyasal yaşam üzerindeki kurumsallaşmış vesayet yapısının ana müsebbibinin 27 Mayıs darbesi ve akabinde yapılan darbe anayasası olduğu şüphe götürmez bir gerçektir. Kenar mahalleden gelenlerin iktidar olmasını istemeyen müesses nizamın ana unsurları, 14 Mayıs 1950 seçimleriyle oluşan tablonun yeniden ortaya çıkmaması için anayasal düzeyde gerekli “tedbirleri” almayı görev edinmiş ve bu mantıktan hareketle vesayeti kurumsallaştıracak düzenlemeleri metnin içine zerk etmişlerdir.

1961 Anayasası daha dördüncü maddesinde, 1924 Anayasasında yer alan halkın egemenliği kendi seçtiği TBMM tarafından kullanabileceğine ilişkin hükmü; “Millet, egemenliğini yetkili organlar eliyle kullanır.” biçiminde değiştirerek metnin içinde yer verecekleri vesayet müesseselerine meşruluk zemini oluşturmuşlardır.

Bu anlamda değerlendirebileceğimiz bir başka adım da aralarında önemli ölçüde atanmış üyelerin bulunduğu Cumhuriyet Senatosu’nun oluşturulması ve senatonun tamamını halkın seçtiği Millet Meclisi’nin kararları üzerinde bir vesayet kurumu olarak yerleştirilmesidir. Senatörlük için getirilen “üniversite mezunu olmak” şartı da dönemin koşulları açısından, atanmış üyelerin mevcudiyeti kadar önemli bir “tedbir”dir. Dönemin Türkiye’inde üniversite sayısının bir elin parmaklarını geçmediği ve üniversite öğrencisi olmanın bir ayrıcalık olduğu göz önünde bulundurulursa bu “tedbir”in taşıdığı kritik ehemmiyet daha rahat anlaşılacaktır.

Tüm bunların yanı sıra tamamı atanmış üyelerden oluşan Anayasa Mahkemesi de bir vesayet mekanizması olarak kurgudaki yerini almıştır. Muadillerinin birer insan hakları mahkemesi olarak tasarlanmasına karşın, 1961 Anayasasının 147. maddesiyle Anayasa Mahkemesine temel görev olarak kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemek misyonu yüklemesi, Anayasa Mahkemesinin de bu kurguya bir diğer vesayet mekanizması olarak dahil olduğunu göstermektedir. Ayrıca bir siyasi parti lehine (CHP) verdiği kararlarla da tartışma konusu olmuştur. Hatırlanacağı üzere Mahkemenin daha kurulur kurulmaz verdiği kararlardan biri Cumhuriyet Halk Partisi’nin haksız iktisaplarının hazineye devrine ilişkin 1953 yılında çıkartılan yasa iptal etmek olmuştur. Bahsi geçen yasa tek parti döneminde kamulaştırıldıktan sonra Hazineye devredilmesi gerekirken CHP’ye verilen bazı gayri

menkullerin, bu partiden alınarak asıl sahibi olan Hazineye devrine ilişkindi. Böylelikle Anayasa Mahkemesi bir taraftan siyasete müdahale edip bir siyasi partiyi korumuş olmakta, bir taraftan asıl koruması gereken Hazine mallarının bir siyasi partiye verilmesi yönünde tartışmalı bir karar vermiş olmakta bir taraftan da teknik olarak, süre açısından, bakamayacağı bir davayı görmüş olmaktadır. Nitekim Mahkeme ilerleyen yıllarda da parti kapatmalar dahil birçok konuda demokratik siyasetin üzerinde bir vesayet mekanizması işlevini yerine getirecektir.

27 Mayıs darbesi sonrası vesayetçi yapının kurumsallaşması açısından önemli bir husus da yargı organlarının siyasal kararlarının kurumsallaşmasıdır.

Darbe sonrasında dönemin önemli yargı ve hukuk adamlarının birçoğunun 1961 Anayasasını hazırlayacak komisyonda yer almak için yarıştığı ve Milli Birlik Komitesi’ne şirin gözükecek öneriler hazırladığı da tarihi bir gerçektir. Mesela Nail Kubalı’nın Orgeneral Cemal Gürsel ve MBK üyeleri için “vatansever, idealist, liberal ve memleketi gerçek demokrasi ve hukuk nizamı kurabilecek azimde insanlar. Onlarla tanışmaktan iftihar duyduk” ifadelerini kullandığı bilinmektedir. Darbe gerçekleştiğinde Yargıtay üyesi olan Amil Artus’un 1987 yılında Milliyet Gazetesi’nde yer alan, Cemal Paşa’ya “Emredersiniz Paşam” cümleleri ile hitap ettiğinin altını çizdiği mülakatındaki şu anekdot da dönemin atmosferini göstermesi bakımından önemlidir:

“Ertesi gün birkaç arkadaş Paşa’nın odasında toplandık. Durumu tekrar görüştük. Öğleye doğru benim Adalet Bakanlığı’na asaleten, Devlet Bakanlığı’na da vekaleten atandığıma ilişkin yazıyı tebliğ ettiler. Paşa’ya veda ederken bana aynen [şöyle söyledi]: “İlk aşamada senden üç şey istiyorum: Birincisi Demokrat Parti’yi kapattıracaksın, ikincisi, adı suçlar için bir af kanunu çıkartacaksın, üçüncüsü, Yassıada duruşmalarını bir an evvel başlatacağım!” (22 Mayıs 1987 tarihli Milliyet Gazetesi)

Amil Artus aynı zamanda 28 Mayıs sabahı Ankara’ya çağrılan hukukçularla birlikte ihtilale meşruluk(!) sağlayacak bildirinin hazırlayıcıları arasında yer almıştır. Bu ekipte yer alan hukukçulardan Ord. Prof. Dr. Sıddık Sami Onar’ın 27 Mayıs darbesini “meşru bir hakkın kullanılması” olarak tanımladığı, aynı ekipteki hukukçulardan Prof. Nail Kubalı’nın darbecilere “anayasa da dahil olmak üzere” tüm mevzuatta istedikleri değişiklikleri yapabileceklerine ilişkin fetva verdiğini de anımsamak gerek. Benzer bir biçimde Ord. Prof. Dr. Sulhi Dönmezer’in, ihtilal sonrasında ihtilalcilerin talepleri doğrultusunda “ceza kanunlarının sanık aleyhine nasıl geriye doğru yürütülebileceğine” ilişkin meşhur

hukuki fetvası da unutulmamalıdır. Ayrıca, Yassıada yargılamaları, bu yargılamalar sırasında Demokrat Partililere yönelik hakaret, iftira ve özellikle de sık sık dillendirilen “düşükler” şeklindeki hitaplar da bu kapsamda değerlendirilmelidir.

27 Mayıs darbesinin kurumsallaştırdığı vesayet mekanizmaları kuşkusuz sadece bunlar değildir. Bu hususta siyaset üzerinde bir baskı mekanizması olarak kurgulanan Milli Güvenlik Kurulu, siyasi partilere ilişkin getirilen sınırlayıcı düzenlemeler ve benzeri birçok örnek verilebilir.

Ezcümle şunu söylemek gerekir ki, 27 Mayıs darbesi salt siyasal iktidarı değiştiren bir olay değil, aynı zamanda

Türkiye’de demokratik sürecin üzerine vesayeti kurumsallaştıran önemli bir başlangıç noktasıdır. Darbeler konusunda yapılması gereken en kritik şey, kuşkusuz bir yandan ortaya çıkardığı bütün hasarları onarmak, diğer yandan da demokratik sürecin yeniden kesintiye uğramasını önleyecek tedbirlerin kurumsallaştırılmasıdır. Dolayısıyla içinde bulunduğumuz günlerde, yeni anayasa tartışmalarının güncelliği de göz önüne alınırsa, olması gereken şey bir tabula rasa yaparak vesayet organlarından arındırılmış bir anayasal sürecin hayata geçirilmesidir.





Demokratik Ülkelerde Silahlı Kuvvetlerin Sivil Denetimi

Hamit Emrah Beriş, Ph.D.

*Prof. Dr.,
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Polis Akademisi
Öğretim Üyesi
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi*

I. Demokratik Yönetimlerde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi

Demokratik yönetimlerde karar alma süreçleri halk tarafından seçilmiş ve yetkilendirilmiş siyasetçiler eliyle yürütülür. Önceden belirlenmiş anayasal ilkeler çerçevesinde vatandaşlar, belirli süreler için kendi adlarına karar almak üzere belirli kişileri görevlendirir. Elbette tüm yöneticilik pozisyonları yalnızca seçilmişlerden oluşmaz. Modern devlet, pek çok işlevin eşzamanlı olarak sürdürüldüğü bir mahiyete sahiptir. Dolayısıyla devlet yapılanması içinde toplumsal hayatın devamlılığını sağlamak üzere çok sayıda kurum oluşturulmuş ve bunlara belirli görevler verilmiştir. Söz konusu bürokratik kurumlar, bir bakıma, devletin devamlılığını da sağlarlar. Siyasetçilerin görev süreleri önceden belirlenmiş olmasına rağmen gayri şahsi bir nitelik gösteren bürokratik kurumlar süreklilik arz eder. Süreklilik olgusu, zaman içinde bürokratik mekanizmaların adeta özerk yapılar gibi bir görünüm kazanmasına sebebiyet verebilir. Kendilerini sistemin kalıcı unsurları olarak gören bürokratlar arasında dikey ve yatay düzlemlerde bağlar oluşur. Kamu hizmetlerinin etkili bir şekilde yürütmesi ve güvenlik başta olmak üzere devletin temel işlevlerini yerine getirebilmesi için bu tür bürokratik kurumların varlığı zorunludur. Bunlar, genelde belirli uzmanlıklara dayandığı için siyasetçilerin işbaşına geldikten sonra etkili bir yönetim sergileyebilmesi için bir bakıma danışmanlık da yaparlar. Başka bir ifadeyle siyasetçiler, bürokrasinin farklı konulara ilişkin

uzmanlıklarından yararlanır. Karşılaşılan sorunun teknik bir nitelik taşıması, bürokrasinin karar alma sürecinde siyaseti etkileme ihtimalini güçlendirecektir.

Buradan hareketle, bürokrasinin sistem içindeki en önemli güç merkezlerinden biri olduğu görülür. Kamu hizmetinin doğası göz önünde bulundurulduğunda bu oldukça anlaşılır bir durumdur. Ancak demokratik sistemlerde son sözü söyleme yetkisi doğrudan halk tarafından seçilmiş siyasetçilere ait olmalıdır. Nitekim halka hesap verecek olan yegâne unsur siyasetçilerdir. Buna karşılık, bürokratlar atama yoluyla işbaşına geldikleri için hesap verme yükümlülükleri halka değil, seçilmişlerle belirli kurumsal mekanizmalara dönüktür. Ancak bunun da sınırlı bir sorumluluk olduğu söylenebilir. Mali, idarî ve hukukî açıdan prosedürlere uygun olarak alınan bir karar yanlış olsa bile bürokrat açısından olumsuz bir sonuç doğurmayabilecektir. Oysa aynı özelliklere sahip bir karar, siyasetçinin seçimlerde halk tarafından cezalandırılmasına ve mevcut konumunu kaybetmesine neden olabilecektir.

Öte yandan bürokratik kurumların kendileri için sınırlar içinde kalmaya niyetli olmamalarıyla sıklıkla karşılaşılır. Siyasetçilerin geçici, kendilerinin kalıcı olduğunu, bu bakımdan devlet iktidarının gerçek yüzünü temsil ettiklerini, işleyişi siyasetçilerden çok daha iyi bildiklerini savunan bürokratlar kendi alanlarını genişletmeye çalışabilirler. Üstelik her bürokratik mekanizmanın bir hiyerarşiye dayanması bu açıdan atanmışların işini kolaylaştıran bir yüze sahiptir. Zira bürokratlar, uzun yıllar boyunca kendi tarafından yönetilen yapılara siyasetçilerden daha fazla hâkim olma imkânına sahiptir. Bu nedenle, anayasal sistem içinde kurumların görev ve yetkileri ne kadar iyi çizilirse çizilsin uygulamada bürokrasinin sınırlarını genişletme çabasıyla karşılaşabilmektedir. Dolayısıyla sorun, hukukî boyutundan daha çok uygulamaya yansıyan yüzüyle kendini gösterir.



II. Ordunun Siyasete Müdahalesine Yol Açan Etmenler

Silahlı Kuvvetler, günümüzde dünyanın hemen her yerinde ülke içindeki bürokratik kurumların en güçlüsüdür. Elbette hemen her ülkede personel sayısı veya bütçe bakımından ordudan daha büyük yapılanmalar bulunur. Ancak bunların hiçbirisi ülke yönetiminde belirli kararlar alma açısından silahlı kuvvetler kadar etkili olamaz. Bu durum, silahlı kuvvetlerin diğer organizasyonel yapılardan belirli açılardan sahip olduğu farklara dayanır. Bunun yanında, ülkelerin siyasal ve toplumsal kültürleri de ordunun sistem içindeki rolünün demokratik rejimlere göre daha fazla olmasını sağlayabilir. Bu bağlamda, ordunun sistem içinde etkisini ve ağırlığını belirleyen temel parametreler şu şekilde sıralanabilir.

a. Silahlı Kuvvetlerin İç Dinamiklerinden Kaynaklanan Etmenler:

1. Ordunun hiyerarşik yapısı ve disiplini diğer bürokratik kurumlarla kıyaslanamayacak ölçüde katı ve serttir. Askerlik mesleğinin doğası, ast-üst ilişkileri çerçevesinde emirlerin yukarıdan aşağıya doğru kesintisiz şekilde sorgulanmadan uygulanmasını zorunlu kılar. Böylece hiyerarşide altta kalan askerlerde üstlerine karşı mutlak bir itaat anlayışı yerleşir. Bu katı hiyerarşik ilişki, diğer tüm toplumsal kurumlardan farklı olarak askerlerin yukarıdan gelen emirler doğrultusunda bir bütün olarak hareket etmesini sağlar (Marquez, 2019).

2. Silahlı Kuvvetler mensupları büyük oranda aynı eğitim süreçlerinden geçmişlerdir. Bazı durumlarda ilk gençlik evrelerine dek inen eğitim belirli bir disiplin kültürünün erken yaşlardan itibaren içselleştirilmesini sağlar. Aynı süreçte, kapsamlı bir endoktrinasyon faaliyeti yürütülür. Bu tek yönlü eğitim herhangi bir siyasal soruna yönelik farklı bakış açılarının geliştirilmesini engeller. Bunun yanında, aynı eğitimi almış olma, ordu mensupları arasındaki ideolojik yönelimlerin benzer şekilde ortaya çıkmasına neden olur.

3. Aynı yatılı eğitim süreçlerinden geçmeleri, çalışmaya başladıktan sonra bazı dönemlerde günün yirmi dört saati bir arada bulunmaları askerler arasında diğer meslek gruplarından farklı dayanışma ağlarının oluşmasını beraberinde getirir. Bu durum, özellikle belirli sorunlar karşısında yekpare hareket edebilmelerini sağlar.

4. Sözü edilen eğitim, askerlerin vatan uğruna yaptıkları fedakârlık nedeniyle toplumun geri kalanından daha üstün oldukları düşüncesi üzerine oturur. Bu güvensizlik özellikle oy almak için esnek politikalar izlediklerini düşündükleri siyasetçilere karşı daha belirgin hale gelebilir. Askerler, ulusal güvenliğin başlıca koruyucusunun kendileri olduğunu, müdahale etmedikleri takdirde devletin bekasının tehlikeye gireceğini düşünür.

5. Ordu mensuplarının kışlalarda, tatbikatlarda, operasyonlarda ve savaşlarda birbirleriyle diğer meslek gruplarına göre daha fazla dayanışma içinde olmaları gerekir. Başka bir ifadeyle, askerlerin hayatları, kendi aralarındaki uyum, işbirliği ve dayanışmaya bağlıdır. Bu durum hem birliktelik duygusunun güçlenmesini hem de kendileri dışında kalan unsurlara karşı bir güvensizlik hissinin oluşmasını beraberinde getirir. Askerlik, belirli tehlikeler karşısında sürekli teyakkuzda bulunmayı gerektiren bir meslektir. Söz konusu yaklaşım, belirli bir süre sonra sivil otoritelerin farkında olmadığı tehditlerin bulunduğu ve bunlara karşı mücadelenin verilmediği yönünde bir algı üretebilir.

b. Toplumsal Yapı ve Siyasal Kültürle İlişkili Etmenler:

1. Özellikle dış politika süreçlerinde karar alma açısından askerlerin uzmanlık bilgilerine ihtiyaç duyulur. Herhangi bir ülkeyle yaşanan gerilim durumunda sahip olunan savunma imkânları kadar muarızların silah güçleri de askerler tarafından değerlendirilir. Dolayısıyla dış politika alanında atılacak adımların şekillenmesi açısından dünyanın her yerinde askerlerin bir bakıma siyasetçilere danışmanlık yaptıkları görülür. Bu durum, askerlerin kaçınılmaz şekilde ülkelerin dost-düşman algılarının belirlenmesinde etkili olmaları sonucunu doğurur.

2. Silahlı Kuvvetlerin sistem içinde ağırlığını doğuran muhtemelen en önemli unsur ise silahtır. Kuşkusuz bürokratik kurumlarla sivil toplum örgütleri sivil siyaseti etkilemek için belirli araçlar kullanırlar ve güçleri oranında kendi lehlerine sonuçlar da elde edebilirler. Buna karşılık, bunların iktidar üzerindeki baskıları daha çok manevî yönde etki doğurur. Oysa asker silaha sahiptir ve herhangi bir uzlaşmazlık durumunda bu silah gücünün kullanılması ya da en azından bu yönde bir tehditte bulunulması oldukça etkili olur.

3. Ordunun siyasete müdahalesini kolaylaştıran bir diğer etmen toplumun militerleşmesidir. Demokratik kültürün yeterince gelişmediği toplumsal yapılarda askerî zihniyetin toplumda belirleyici rol oynadığı görülür. Bu durum, büyük ekonomik ve siyasal sorunlar karşısında siyaset dışı aktörlerin özellikle askerlerin devreye girmesi yönünde bir beklenti meydana getirebilir. Militer zihniyet, demokratik yöntemlerle yüz yüze olan sorunların çözülemeyeceğini ve askerlerin sürece müdahil olmaları gerektiği anlayışını içerir. Askerler, özellikle darbe dönemlerinde oluşturulan vesayet kurumları aracılığıyla söz konusu militer anlayışın demokrasiye geçişten sonra da sistem üzerindeki etkilerini devam ettirme amacı güderler.

4. Askeri darbe veya otoriter rejim geçmişi bulunan pek çok ülkede demokrasiye geçiş sonrası yürürlükte olan anayasa eski düzene aittir. Dolayısıyla hukuk devletinin hâkim olduğu bir demokratik anlayış tesis etmek hemen mümkün olmaz. Bir taraftan sistem içindeki vesayetçi unsurların tasfiyesi diğer taraftan ise demokratikleştirici düzenlemelerin devreye sokulması gerekir. Bu süreç, ordunun müdahalesini kolaylaştırıcı bir etki yaratır.

5. Türkiye gibi katı bir modernleşme tecrübesinin yaşandığı ülkelerde ordu, Batılı reformların en önemli destekçisi durumunda olmuştur. Bu durum, hem askerlerin sistem içindeki ağırlığını güçlendirirken hem de toplumla olan mesafelerinin açılmasını beraberinde getirir. Böylece toplum modernleştirici iradenin yanında bulunan ilerlemeyi temsil eden kesimlerle “gericiler” arasında antagonistik bir yapıya bürünür. Askerler, kendilerini “ilerici” reformların yapılmasını kolaylaştırma misyonuna sahip olarak görebilirler.

Tüm bu farklı etmenlerin kesiştiği nokta askerlerin demokratik siyasete etki etme ihtimallerinin göz ardı edilemeyecek düzeyde olmasıdır. Nitekim yine bu etmenler dolayısıyla hemen tüm ülkelerde askerlerin ülke politikalarını şekillendirme ve yönetim kadrolarını belirleme yönünde etkili olmaya çalıştıkları görülür. Demokrasisi yeterince gelişmemiş ülkelerde bu etki iyiden iyiye artacağı gibi doğrudan yönetimin ordunun eline geçmesi sonucuyla karşılaşılabılır. Bu bakımdan, askeri darbeler aracılığıyla demokratik siyaset ortadan kalkıp cunta rejimleri işbaşına geçebilir. Darbe sonrası kurulan cunta yönetimleri demokratik sistemin dışına çıkar ve halka hesap verme yükümlülüğü duyulmadığı için ciddi insan hakları ihlalleri de dâhil olmak üzere çok sayıda

hukuksuz eyleme girişebilir. Üstelik yukarıda belirtildiği gibi askerlerin bakış açılarının sivilere göre farklı gelişmesi, yapılan tüm uygulamaların haklı ve gerekli olduğunu düşünmelerine de yol açar. Bunun en belirgin örneklerinden biri, Türkiye’de yaşanan hiçbir darbeden veya askerî müdahaleden sonra sürecin faillerinin yargılama sürecinde bile pişmanlık dile getirmemesidir.

III. Ordunun Siyasete Müdahale Yöntem ve Araçları

Askerlerin siyasete müdahalesi farklı şekillerde ortaya çıkabilir. Bu müdahalenin en katı şekli, silahlı kuvvetlerin doğrudan yönetimi kendi eline alması sonucunu doğuran askerî darbelerdir. Darbeler, cunta adı verilen bir grup askerin birlikte hareket edip devletin başındaki yöneticileri işbaşından uzaklaştırıp yöneticilik pozisyonlarını kendilerinin üstlenmesiyle ortaya çıkar. Askerî darbe sonrasında yaşanan gelişmeler ise tarih içinde oldukça farklılık göstermiştir. Bazı örneklerde darbe öncesindeki yöneticiler sert şekilde cezalandırılmış bazılarında bunların yönetimden uzaklaştırılmasıyla yetinilmiştir. Yine bu tür bir yönetim anlayışı, demokrasinin yanında temel insan hak ve özgürlüklerinin de ortadan kalkması anlamına gelir. Tarih boyunca tüm cunta yönetimleri, işkenceden faili meçhul cinayetlere kadar uzanan bir çizgide çok sayıda insan hakları ihlaline yol açmıştır. Bazı darbeler, cuntanın uzun süreli iktidarını beraberinde getirirken diğer başkalarında darbeciler demokrasiye yeniden geçiş sürecini kısa zaman içinde başlatır. Dolayısıyla tüm askerî darbelerin yönetim usulleri açısından tam bir genelleme yapılamaz. Ancak tüm darbelerin ortak özelliği demokratik işleyişin kesintiye uğraması ve sistem içine belirli vesayet unsurlarının yerleşmesidir. Askerlerin doğrudan ülke yönetimini ellerine aldıkları ve siyasal partiler dahil olmak üzere tüm sivil oluşumları engelledikleri bu yönetim şeklinin en uç örneklerinden biri 1973-1987 yılları arasında Şili’de görülen Pinochet diktatörlüğüdür (Svolik, 2012).

Diğer başka örneklerde müdahale, askerlerin doğrudan siyasal iktidarı ele geçirdiği bir aşamaya varmaz. Askerler, demokratik yönetim süreçlerine müdahale ederek seçim sonuçlarını dikkate almaksızın kendilerine daha yakın gördükleri siyasetçilerin hükümet etmesini sağlayabilirler. Bu örneklerde hükümet üzerinde darbe yapılacağı tehdidiyle bir baskı kurulur ve askerler tarafından onaylanan yöneticilerin işbaşına geçmesi sağlanır. Genellikle siyasal partilerle sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerine izin verilir. Türkiye’de 12 Mart 1971 Muhtırası’ndan sonra hükümetin istifa edip yerine teknokratlardan oluşan bir kabine kurulması bu durumun



örneğidir. Askerlerle yakın işbirliği içinde hareket eden tek parti rejimleri de aynı kapsamda değerlendirilebilir (Svolik, 2012).

Müdahalenin başka bir yolu, sistem içindeki vesayet mekanizmalarının kullanılmasıdır. Her darbe döneminden sonra karar alma süreçlerinde askerlerin sürekli etkili olmasını sağlayacak düzenlemeler hazırlanır ve kurumlar oluşturulur. Askerler siyaset dışı görünse de sistem için bu oluşumların karar alma süreçlerindeki etkisinden yararlanılır. Bu amaçla, ideolojik olarak askerlere yakın olan sivil bürokratlardan da yoğun şekilde yararlanılır.

Samuel P. Huntington, askerlerin siyasete müdahalesini ortaya çıkaran etmenlerden söz ettikten sonra bunu engelleyecek iki araçtan bahseder (Huntington, 1957). İlk araç subjektif denetim şeklinde nitelediği ordu üzerindeki sivil denetimin güçlendirilmesi anlayışına dayanır. Huntington'a göre izlenebilecek ikinci yöntem ise objektif denetim, yani ordunun profesyonellik düzeyinin artırılmasıdır (Huntington, 1957). Bu yaklaşım, ordu içinde yüksek düzeyli bir profesyonellik sağlanmasını, böylece askerlerle toplumun geri kalanı arasındaki mesafenin genişletilmesini hedefler. Silahlı kuvvetler mensupları kendi görev alanlarına yoğunlaştıkları zaman siyasete olan ilgilerinin azalacağını düşünür Huntington. Bunun yanında, askerlerin dış politika başta olmak üzere kendilerini ilgilendiren konularda daha fazla inisiyatif kazanmalarının iç siyasetten uzaklaşmaları sonucunu doğuracağını savunur. Huntington'a göre toplumda yükselen demokratik kültür, askerlerin iç siyasete karışmalarını zaten engelleyecektir. Ordu kendi içinde kurumsal denetimi sürekli olarak yapacağından ayrıca sivil denetim mekanizmalarının oluşmasına gerek yoktur.

Öte yandan tarihsel tecrübe, bu türden bir profesyonelleşmenin Huntington'ın bahsettiği türden olumlu sonuçlar üretmeyeceğini gösterir. Tam tersine, ordunun aşırı profesyonelleşmesi toplumla bağların zayıflamasına ve askerlerdeki üstünlük duygusunun pekişmesine yol açar. Kaldı ki sivil denetimin bulunmaması, ordunun özerk bir yapı gibi ortaya çıkması ve diğer bürokratik kurumların aksine sivil denetimin dışına çıkarılması demokratik toplum idealleriyle bağdaşmaz. Bu nedenle, yukarıda bahsedilen ilk araç olan sivil denetimin güçlendirilmesi üzerinde durmak gerekir.

IV. Demokratik Denetim Türleri ve Mekanizmaları

Devletin sürekli unsurlarının kendileri için çizilen görev alanı dışına çıkabilmesine yönelik kaygı, İlkçağ'dan itibaren hem siyaset felsefesinin hem de yönetim

pratiklerinin en önemli tartışma başlıklarından biri olmuştur. Platon'un bile kendi tasvir ettiği ideal devletin çöküşünü koruyucular sınıfında ortaya çıkacak yozlaşmayla ilişkilendirdiği hatırlandığında bu durum daha iyi anlaşılabilir. Modern dönemde orduların kurumsal yapılarının güçlenmesi, üstelik buna uzun bir ideolojik eğitim sürecinin de eşlik etmesi, askerlerde toplumun geri kalanından daha farklı ve üstün oldukları düşüncesini güçlendirmiştir. Dolayısıyla dünyanın pek çok yerinde siyasal iktidarlar bir taraftan ülkenin dış güvenliğini sağlamak için orduya ihtiyaç duyarken diğer taraftan da askerleri kendi kontrolleri altında tutmak için önemli çaba harcamıştır. Demokratik devlet modelinin yükselişiyle bu çaba da daha ileri bir aşamaya taşınır. Doğrudan halktan yetki alarak işbaşına gelen yöneticiler, hem kendilerini seçen insanlara hesap vermek hem de en baştan belirlenmiş bir yetki alanı içinde kalmak durumundadır. Bu durum, kaçınılmaz şekilde devlet organları arasında bir işlevsel farklılaşma sorununu ve sivil siyasetin bürokratik kurumlara üstünlüğü anlayışını zorunlu kılar. Nitekim Robert A. Dahl, askerlerle polisler, demokratik yollarla seçilmiş yetkililer tarafından denetlenmedikçe demokratik kurumlarının gelişmesinin veya varlıklarını sürdürmesinin mümkün olmadığını savunur. Bu bakımdan, demokrasinin ilk koşulu, devletin silahlı unsurlarının seçilmişlere tam anlamıyla tabi olmalarıdır (Dahl, 2010). Kısacası halkın seçilmiş temsilcisi durumunda olan siyasetçiler, bürokratik kurumları denetleme hakkına sahiptir (Beriş, 2020). Demokratik ülkelerde silahlı kuvvetler üzerinde devletin yasama, yürütme ve yargı güçlerinin her birinin farklı denetim yetkileri vardır.

1. Yasama Denetimi: Herhangi bir devlette bürokratik unsurların yetki alanını belirleyen güç yasamadır. Parlamentolar, yasal düzenlemeler aracılığıyla kamu hizmetlerinin kimler tarafından ne şekilde yürütüleceğinin temel esaslarını belirler. Bu bakımdan, Silahlı Kuvvetlerin kendi görev alanının dışına çıkmamasını sağlayacak ve aksi davranışları ciddi cezai yaptırımlara bağlayacak düzenlemeler yapılması önemlidir. Örneğin 1982 darbesini yapan cunta, TSK İç Hizmet Kanunu'nun "Silahlı Kuvvetlerin vazifesi; Türk yurdunu ve Anayasa ile tayin edilmiş olan Türkiye Cumhuriyeti'ni kollamak ve korumaktır." şeklindeki 35. maddesini dayanak olarak kullanmıştı. Elbette bu ifadenin darbe gerekçesi olarak görülmesi mümkün değildir. Ancak bu tür bir muğlak ifadenin temel görevi ülkeyi dışarıdan gelecek saldırılara karşı korumak olan silahlı kuvvetlerin görev alanını genişletecek şekilde yorumlanabileceği açıktır.

Bunun yanında, diğer tüm devlet organları gibi ordunun bütçesini belirleme yetkisi de parlamentoya aittir. Kuşkusuz bir güvenlik kurumunun faaliyet alanının genişliği, silahlarla diğer teçhizatı ve personel sayısı yapabileceği harcamalarla sınırlıdır. Bu bağlamda, meclis, sağladığı bütçe imkânlarıyla dolaylı şekilde ordunun sayısal büyüklüğü, sahip olacağı silahlara da karar verir. Buradan hareketle, savunma giderlerinin diğer tüm bütçe kalemleri gibi şeffaf şekilde tartışılması gerektiği söylenmelidir. Özellikle vesayetin güçlü olduğu ülkelerde savunma bütçesinin detaylı bir şekilde tartışılmadan kabul edildiği görülür. Oysa gerçek anlamda bir sivil denetim tesis edilebilmesi için harcamaların gerekçelendirilmesi ve demokratik süreçlerle işbaşına gelmiş siyasetçilerin belirlediği dış güvenlik konsepti doğrultusunda yapıldığının anlaşılması gerekir (Beriş, 2015). Savunma harcamaları, oldukça yüksek maliyetli bazı silah ve donanımların temini anlamına gelir. Bunların çoğunun gündelik hayatta bir karşılığı olmadığı için bunlara ne ölçüde ihtiyaç duyulduğunu tespit etmek ayrı bir uzmanlık bilgisini gerektirir. Buradan hareketle söz konusu harcamalar için onay verecek parlamenterlerin konuya ilişkin bilgilendirilmesi ve ikna edilmesi önemlidir.

Diğer taraftan, kuşkusuz yasal çerçevenin dikkatli şekilde düzenlenmesi tek başına yeterli değildir. Zira darbe ve askerî müdahale yapanlar genellikle olağan hukuk düzeninin dışına çıktıklarının farkındadır. Başka bir ifadeyle, darbe girişiminde bulunanlar hukukî açıdan karşılaşacakları sorunlar da dâhil olmak üzere tüm riskleri göze almışlardır. Dolayısıyla asıl yapılması gereken, bu tür girişimlerin hiç ortaya çıkmadan önlenmesidir. Bu durumu mümkün kılacak etmen ise yasama organının belirli mekanizmalar aracılığıyla sürekli denetim gerçekleştirmesidir.

Yasama denetiminin ilk aracı ihtisas komisyonlarıdır (Beriş, 2018). Tüm demokratik ülke parlamentolarında, yürütme organının kurumsal yapılanmasına paralel şekilde, ihtisas komisyonları oluşturulmuştur. Bu komisyonların en önemli faydası, zaman sorunu nedeniyle Genel Kurul gündemine gelemeyecek konuların uzun uzun müzakere edilmesine imkân sağlamasıdır. Komisyonlara seçilen üyeler konu başlığı üzerinde belirli ölçülerde bilgi sahibidir; ama zaten uzun yıllar burada görev yapmaları bilgi düzeylerinin artmasını sağlayacaktır. Bunun yanında, komisyonlarda konunun uzmanı olan bürokratlarla akademisyenler de görevlendirilir, ihtiyaç duyulduğunda konuyla ilgili kişilerin görüşlerine başvurulur.

Meclis yapısında belirli konuların araştırılmasına yönelik geçici komisyonlar da kurulabilir. Ülke

gündeminde yer eden bir sorun, bu şekilde, parlamenterlerin oluşturacağı bir grup tarafından derinlemesine incelenir. Bu komisyonlarda da uzmanlar görevlendirilebilir veya farklı kişilerin görüşlerine başvurulabilir. Söz konusu komisyonların en önemli örneklerinden biri, 2012 yılında TBMM’de kurulan “Darbe ve Muhtıraları Araştırma Komisyonu”dur. Komisyon tarafından hazırlanan rapor, 28 Kasım 2012’de Meclis Başkanlığına sunulmuş ve Genel Kurul’da görüşülmüştür. Bu tür raporların etki derecesi toplumun demokratik kültürünün gelişmişlik düzeyine ve parlamentonun sistem içindeki ağırlığına göre değişir.

Söz konusu komisyonlar dışında, TBMM’nin verdiği yetkiler çerçevesinde Sayıştay da malî konularda denetim yetkisini haizdir. Uzun yıllar boyunca silahlı kuvvetlere ait pek çok konu Sayıştay denetimi dışında tutulmasına rağmen 2010 yılında yürürlüğe giren 6085 sayılı yeni kanunla istisnalar büyük ölçüde kaldırılmıştır. Bu durumun etkili bir denetim için yararlı olduğu açıktır. Zira özellikle malî konuları kapsayan bu denetimde doğrudan sorumluluğu ortaya çıkar. Ancak bu yol, verimlilik, etkililik ve tutumluluk (VET) ile sınırlıdır ve “yerindelik” denetimini kapsamaz. Dolayısıyla biçimsel koşulların yerine getirilmiş olması denetim süreçlerinin tamamlanması açısından yeterli olabilmektedir.

2. Yürütme Denetimi: Silahlı Kuvvetler üzerindeki en etkili denetim yollarından bir diğeri yürütme organı tarafından gerçekleştirilir. Söz konusu denetimin ilk unsuru, diğer bürokratik mekanizmalar gibi ordu üst kademesine ilişkin atamaların da siyasetçiler tarafından yapılmasıdır. Katı bir hiyerarşiye sahip olan kurumlarda yöneticilik pozisyonlarının kurumun kendi iç dinamikleri doğrultusunda belirlenmesi gibi bir eğilim vardır. Bu durum, Silahlı Kuvvetler için çok daha belirgindir. Üstelik silahlı kuvvetlerdeki rütbe terfi sistemi, gelecekteki yöneticilerin de belirlenmesini sağlayacak bir nitelik gösterir.

Yürütmenin ordu üzerinde tam bir denetim sağlaması için Savunma Bakanlığı hayati bir önem taşır. Savunma Bakanlığı, ordunun bütçesi ve mevzuatı dâhil olmak üzere yetki alanının belirlendiği ve ülkenin dış güvenlik konseptinin şekillendiği birimdir. Askerler genelde kendi mesleklerinin teknik özellikleri nedeniyle sivillerin bu konuda yeterli uzmanlığa sahip olamayacağı iddiasıyla savunma bakanlıklarının askerî bir yapıda olması gerektiğini savunur. Bu durum, klasik askerî hiyerarşiye dâhil kişilerin bu bakanlıkta yöneticilik pozisyonlarına gelmesi sonucunu doğurur. Oysa Savunma Bakanlığı’nda askerlerin katı emir-komuta ilişkisi dışında bulunan sivil



bürokratların ağırlıkta olması demokratik denetimi mümkün kılar. Sivil bürokratlar askerlere göre kendilerini bu pozisyonlara atayan sivil siyasetçilere karşı daha güçlü bir bağlılık hisseder.

3. Yargı Denetimi: Yargı, kamu adına yetki kullanan görevlilerin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu denetler; gerekli gördüğü durumlarda hukuka aykırı davranışları cezalandırır. Bu süreçte yargı mensuplarının bağımsız ve tarafsız şekilde hareket edebilmesi önemlidir. Askeri suçların belirli özelliklerinden dolayı bu amaçla oluşturulmuş ve mensupları yine asker olan mahkemeler tarafından yargılanması uygulamada karşılaşılan örneklerdendir. Mesleğin disiplini merkez alan doğasının gereği, oldukça sınırlı birtakım fiiller için bu durum olağan görülebilir. Ancak askerlerin sivillerden ayrı hukuk sistemi içinde kalması ve yargılamalarının bu çerçevede yapılması, demokrasi ve hukuk devleti idealleri açısından kabul edilemez. Bu durum askerlerin toplumun geri kalanına göre ayrıcalıklı bir sınıf olmadığının gösterilmesi kadar bağımsız yargılanma haklarının korunması için de gereklidir.

Görüldüğü üzere silahlı kuvvetler üzerindeki sivil denetim farklı bileşenlerden oluşur ve bunlar eşzamanlı olarak ilerleyebilir. Burada asıl önem taşıyan nokta, savunma politikalarının belirlenmesinde ve uygulayıcıların denetlenmesinde temel sorumluluğun siyasetçilere ait olmasıdır.

V. Askerî Rejim Sonrası Sivilleşme ve Demokratikleşme Adımları

Yukarıda sıralanan tüm adımlar normal bir demokratik rejimde silahlı kuvvetlerin kendisi için belirlenen çizginin dışına çıkmamasını sağlamaya yöneliktir. Demokrasisi kurumsallaşmış ülkelerde belirtilen türde önlemlerin alınmasıyla asker ve siyaset ilişkisinin siviller lehine düzenlenebileceği açıktır. Elbette tüm ülkelerde silahlı kuvvetlerin kendi yetki alanını genişletmeye çalışmasının örnekleriyle karşılaşılır. Asıl önemli olan bunun sivil siyaset üzerinde doğrudan bir baskıya dönüşmemesidir. Ancak askeri darbe veya diktatörlük sonrası demokrasiye geçiş tecrübesi yaşayan ülkelerde genel kuralların ötesine geçen bir çaba harcanması gereklidir.

Askerî darbe sonrasında sistem içine farklı vesayet kurumları yerleştirilir, bunun yanında anayasa başta olmak üzere temel kanunlarda demokrasinin gerçek anlamda işlemlerini engelleyecek şekilde düzenlemeler yapılır. Örneğin 1982’de kabul edilen Anayasa, 1983 yılında çok partili hayata geçiş kararı alınsa da bunun tam anlamıyla hayata geçmesini engellemiştir. Bazı partiler ile çok sayıda kişinin seçime katılmasına izin verilmemiş ve

bunlar siyasi açıdan yasaklanmıştır (Albertus ve Menaldo, 2018). Dolayısıyla darbe dönemlerinden sonra demokrasiye geçiş, yalnızca belirli yasal veya kurumsal düzenlemeler yapılmasından ibaret değildir. Geçiş süreci, sistemdeki vesayet unsurlarının belirlenip etkisizleştirilmesine dönük bir dizi çabayı zorunlu kılar. 1961 Anayasası ile kurulan Millî Güvenlik Kurulu (MGK) gibi oluşumlar askerlerin iktidarlarını bıraktıktan sonra da siyaset üzerinde etkili olmalarına örnek verilebilir (Hale, 1996). Aynı sürecin toplum üzerinde neden olduğu bir diğer etki ise askerlik mesleğinin doğasında yer alan bakış açısının tüm topluma yayılması anlamına gelen militerleşmedir. Askerlerle sivillerin gündelik hayatta karşılaşılan olaylara ve siyasal gelişmelere farklı şekilde bakmaları doğaldır. Meslekleri gereği askerlerin tüm hayatlarına katı bir disiplin ve hiyerarşinin belirleyici olduğu bir yaklaşım hâkimdir. Sivil hayat ise bakış açılarının farklılığına ve insanların özgürce davranmalarına dayanır. Militerleşme, askerlikte geçerli olan kuralları toplumsal hayatın değişik veçhelerine taşır ve insanların sorgulamadan itaat etmeleri anlayışını içerir. Demokrasinin doğasındaki çeşitlilik ve özgürlük bu tür bir militer zihniyetin tam karşısında konumlanır. Bu bakımdan, demokratik kültürün ve siyasal özgürlüklerin genişlemesi militarizasyonun da etkisini kaybetmesi anlamına gelir. Ancak sistem içindeki vesayet kurumlarının temizlenmesi gibi militer zihniyetin terk edilmesi de uzun vadeli çabalar sonucunda gerçekleşir.

Buradan hareketle, askerî rejimlerden sonra demokratik hayata geçişin çok sayıda adımın eşzamanlı atılmasını gerektiren bir süreç olduğu söylenebilir. İspanya’da Franco rejimi sonrasında demokrasiye geçiş sürecinde Savunma Bakanlığı yapan Narcis Serra, bu çalışmaları demokrasiye geçiş ve demokrasinin konsolidasyonu olmak üzere iki temel aşamaya ayırır (Serra, 2011). İlk olarak demokratik seçimler aracılığıyla yönetim halkın seçilmiş temsilcilerine devredilmelidir. Bu aşamada, askerlerin demokratik yollardan seçilen sivillerin askerlerin siyaset yapımı sürecine müdahalesi engellendiği gibi seçilmişlerin kararlarını veto etme veya onları baskı altında tutma yönündeki tüm etkileri de ortadan kaldırılır (Serra, 2011). Ardından yasal ve kurumsal bazda ciddi bir ayıklama çabasına gidilerek vesayet unsurları tasfiye edilmelidir. Bunlara eğitim süreçlerine ve toplumsal hayatın diğer aşamalarına sinmiş militarist izlerin silinmesi eşlik etmelidir. Kuşkusuz tüm bu sürecin başarılı olması toplumda demokratik bilincin yükseltilmesiyle ve siyasal özgürlükleri esas alan bir anlayışın içselleştirilmesiyle mümkün olur. Anlaşılabileceği gibi, demokrasiye yeniden dönüş ve vesayetlin tasfiyesi oldukça kapsamlı bir süreçtir. Bu nedenle, daha en baştan silahlı kuvvetler üzerindeki

sivil denetim mekanizmalarının tesis edilmesi ve ordunun kendi görev alanının dışına çıkmasının engellenmesi gerekir.

Kaynaklar

Albertus, Michael ve Victor Menaldo. *Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

Beriş, Hamit Emrah. “Bürokrasinin Demokratik Denetimine İlişkin Temel Sorunlar”. Ed. Salih Zeki Haklı. *Bürokrasinin Demokratik Denetimi*. Ankara: Polis Akademisi Yayınları, 2018, ss. 17-39.

Beriş, Hamit Emrah. “Kolluğun Sivil Gözetimi ve Demokratik Denetimi”. Der. İbrahim İrdem. *İç Güvenlik Yönetimi ve Polislik*. Ankara: Polis Akademisi Yayınları, 2020, ss. 329-35.

Beriş, Hamit Emrah. “Türkiye’de Savunma Harcamalarının Demokratik Denetimi”. *Güvenlik Çalışmaları Dergisi*. Cilt 17, Sayı 2, 2015, ss. 15-36

Dahl, Robert A. *Demokrasi Üzerine*. Çev. Betül Kadioğlu. 2. Baskı. Ankara: Phoenix Yayınevi, 2010.

Hale, William. *1789’dan Günümüze Türkiye’de Ordu ve Siyaset*. Çev. Ahmet Fethi. İstanbul: Hil Yayınları, 1996.

Huntington Samuel P.. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press, 1957.

Marquez, Xavier. *Demokrasi Dışı Siyaset: Otoriterlik, Diktatörlük ve Demokratikleşme*. Çev. İsmail Çekem. İstanbul: İletişim Yayınları, 2019.

Serra, Narcis. *Demokratikleşme Sürecinde Ordu: Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Reformu Üzerine Düşünceler*. İstanbul: İletişim Yayınları, 2011.

Svolik, Milan V.. *The Politics of Authoritarian Rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.





Sivil Kontrolün Ekonomi Politikası: 1980'lerden Bugüne Türkiye'de Savunma Sanayii Yönetimi

Ahmet Barbak, Ph. D.

Doç. Dr.,

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi

Giriş

Orduların yönetim yapısı içinde seçilmiş sivil otoritelere kurumsal bağlılığı, liberal demokrasi kuramının ve pratiğinin ana bileşenlerinden biridir. Bu ilişkilerin demokratik niteliğine vurgu yapmak amacıyla *demokratik sivil kontrol* kavramı kullanılmaktadır. Sivil kontrol, sadece yürütme organı içinde yer alan seçilmiş sivililer ile ordu arasındaki ilişkiyi tanımlarken demokratik kontrol yürütme yanında ve daha geniş bir alanda yasama organı ve sivil toplumun gözetimini ifade etmektedir. Seçilmiş ve atanmış üst düzey karar alıcılarla kurumlardan oluşan askeri yönetim alanında sivil kontrole ilişkin tartışmalar siyasal boyuta odaklanmışsa da ekonomi politik bakış bizi bu ilişkileri ekonomik örgütlenme biçimlerine yakından bakmaya yöneltir.

Savunma sanayii yönetiminin sivil kontrol bağlamında incelenmesiyle, askeri yönetim alanındaki otorite örgütlenmesinin ekonomi boyutu (iktisadi kaynakların kontrolü ve bunlara ilişkin yetki ve sorumluluklar ile karar süreçleri) anlaşılabilir. Sivil kontrolün ekonomi boyutu genellikle askeri harcamaların miktarları ve bunların ekonomik büyüme ile ilişkileri üzerinden tartışlagelmiştir. Ancak ekonomi politik bir inceleme, doğrudan harcamaların miktarları ve dağılımı yerine bu harcamalara ilişkin otorite örgütlenmesine odaklanacaktır.

Savunma sanayii bünyesinde sadece kurumsal sivil-asker ilişkilerini değil, kamu ve özel, ulusal ve uluslararası olmak üzere çeşitli aktörleri içermekte ve bunların etkileşimleriyle şekil almaktadır. Savunma sanayii yönetimi ise, savunma sanayiinin kamu tarafını temsil etmekte ve askeri yönetim alanının ana bileşenlerinden birini oluşturmaktadır. Bir başka deyişle *savunma sanayii yönetimi*, yönetim yapısı içinde askeri ve/veya savunma harcamalarına ilişkin karar süreçleri ile bunlara ait otorite örgütlenmesidir.

1982 Anayasasının yürürlüğe girmesiyle, savunma sanayii yönetiminin yeniden yapılandırıldığı görülmektedir.¹ Bu süreçte, bir taraftan yeni anayasaya diğer taraftan 1980 sonrası kabul edilen ithal ikameci, sıkı maliye ve para politikacı ekonomik sisteme uygun bir savunma sanayii yönetimi kurulması amaçlanmıştır. Savunma sanayii yönetimi, 1990'lardan itibaren Türkiye'de yönetimin sivilleşmesi sürecinde çeşitli değişikliklere tabi olmuştur. Bu kapsamda çalışmamız, 1982 Anayasası döneminde savunma sanayii yönetiminde sivil kontrolün makro değişimini ekonomi politik bir bakışla ele almaktadır.

İşletilemeyen Mekanizma: Savunma Sanayii Yüksek Koordinasyon Kurulu

Savunma Sanayii Yüksek Koordinasyon Kurulu (SSYKK), yine 1980'lerde idarenin yeniden yapılandırılması sürecinde oluşturulan *yüksek kurul* tipi yapılardan biridir. Genel olarak yüksek kurul tipi yapılanma Başbakanlığa doğrudan bağlı olan üst düzey karar alıcı komiteleri ifade etmektedir. Buna göre Kurul; Başbakan'ın Başkanlığında, Genelkurmay Başkanı, ekonomik işlerle görevli Devlet Bakanı, Milli Savunma Bakanı, Dışişleri Bakanı, Maliye ve Gümrük Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı, Kuvvet Komutanları, Jandarma Genel Komutanı, Başbakanlık Müsteşarı,

¹ 1982 Anayasası döneminde 17 Haziran 1982 tarihli ve 2680 Sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin

Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu kapsamında savunma sanayii yönetimi de 1980'li yıllarda yeniden yapılandırılmıştır.



Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarından oluşturulmuştur.²

SSYKK, Bakanlar Kurulu'nun savunma sanayii politikasına uygun olarak faaliyet göstermekle yükümlü tutulmuş; bu kapsamda, *planlama, eşgüdüm, düzenleyici direktif verme ve savunma tedarik şeklini tespit etme* işlevlerini üstlenmiştir. Burada, Genelkurmay Başkanlığının Stratejik Hedef Planına uygunluk esas alınmıştır. Genel olarak, stratejik seviye kararlar alan bu yapıda sivillerin üstünlüğü görülmekte; askeri uzmanlık alanı içerisinde görülen Stratejik Hedef Planı ise bu niteliği ile tedarik kararlarını ve süreçlerini biçimlendirmektedir.

SSYKK, Bakanlar Kurulunun savunma politikasına ilişkin yasama organına karşı anayasal sorumluluğunu yerine getirmesinde yürütme organı içinde üst düzey (stratejik seviyede) atanmış ve seçilmiş siviller ile üst düzey askeri yetkililerden oluşturulan müşterek bir karar alıcı yapı olarak ortaya çıkmış görünmektedir. SSKK yönetimin bütününde savunma sanayii alanında bir eşgüdüm mekanizması olarak hedeflenmiştir. Zira savunma sanayii sadece askeri alanı değil diğer sektörleri ve kamu kurumları ile politika alanlarını da ihtiva etmekte ya da etkilemektedir. Aksi durumda, eşgüdüm sorunu ortaya çıkmakta ve birbirleriyle çelişebilen kararlar alınabilmekte ya da politikalar belirlenebilmektedir.

Ancak bu Kurul toplanamadığı için işlevsiz kalmıştır. Esasen Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu ile üst düzey askeri yetkilileri kapsayan bu Kurulun görevleri, başta Bakanlar Kurulu olmak üzere yürütme organı ve idare yapısı içinde mevcut yetki ve sorumluluklarla yerine getirilmiştir. Başbakan'ın başkanlık ettiği SSKK, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte kaldırılmış;³ böylece savunma sanayii yönetiminde işlevini yerine getiremeyen bir kademe azaltılmıştır. Esasen daha dar bir stratejik karar mekanizması olarak Savunma Sanayii İcra Komitesinin bu alanda daha belirleyici olduğu bir savunma sanayii yönetiminden bahsedilebilir.

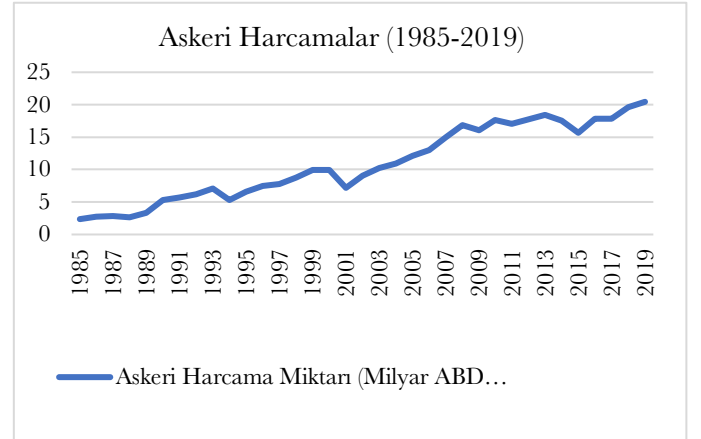
Sivil-Asker Stratejik Karar Organı: Savunma Sanayii İcra Komitesi

Savunma Sanayii İcra Komitesi (SSİK), yürütme organında sivil ve askeri üst düzey seçkinlerden

oluşturulan komite tipi müşterek bir örgütlenme biçimidir. Askeri yönetim alanında savunma sanayii için sivil üyelerin sayıca fazla olduğu *üst düzey karar alıcı* olarak kurulan SSİK, Başbakanın başkanlığında, Genelkurmay Başkanı ve Milli Savunma Bakanından oluşturulmuştur. Bu anlamda, SSİK'nin işlevsel olarak odaklı, üyeler bağlamında dar kapsamlı ve stratejik karar vermeye yönelik bir yapı olarak hedeflendiği anlaşılmaktadır.

SSİK'nin, *SSYKK kararları çerçevesinde* özetle şu işlevleri yerine getirmesi öngörülmüştür: (1) Silah, araç ve gereçlerin üretimi ile yurt içinde veya dışından tedariki, (2) özel sektörde savunma üretim tesislerinin kuruluşunun iştirak de dâhil olmak üzere desteklenmesi, (3) savunma sanayiine ilişkin Ar-Ge, sipariş ve ekonomik teşvikler ile savunma sanayii ihracat ve ithalatı ile Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nun (SSDF) kullanımı konularında kararlar alınması ve (4) savunma sanayii ile ilgili kuruluşlar arasında koordinasyon sağlanması.⁴

Savunma sanayiine ilişkin kritik önemdeki iktisadi kararları içeren bu işlevsel alanın, kamu gücünün yönlendirdiği ve hatta biçimlendirdiği bir savunma sanayiinin tasarlanmasına yönelik olduğu açıktır. Bu durumda, sivil kontrol bağlamında bu karar vericinin belirleyici olduğu ya da etki ettiği askeri harcamalar (Şekil 1)⁵, askeri harcamaların gayrisafi milli hâsıla içindeki payı (Şekil 2)⁶, savunma sanayii ihracatı (Şekil 3)⁷ ve ithalatı (Şekil 4)⁸ miktarları önem kazanmaktadır.



Şekil 1: Askeri Harcamalar (1985-2019)

² Bkz. 07 Kasım 1985 tarihli ve 3238 Sayılı Kanun.

³ Bkz. 02 Temmuz 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 121'inci maddesi.

⁴ Bkz. 07 Kasım 1985 tarihli ve 3238 Sayılı Kanun.

⁵ Bkz.

<https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CD?end=2019&locations=TR&start=1985&view=chart>, 18.05.2021.

⁶ Bkz.

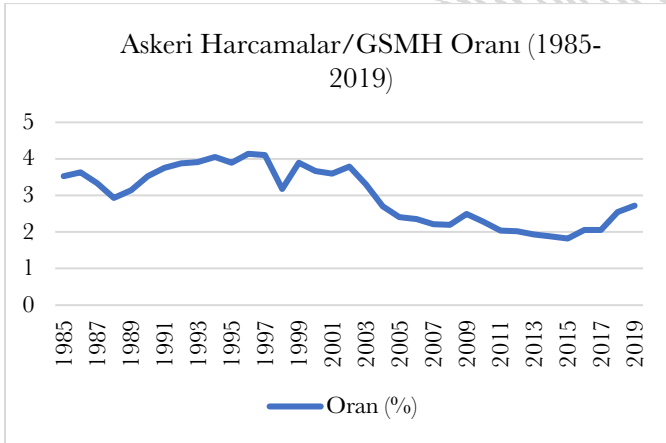
<https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2019&locations=TR&start=1985&view=chart>, 18.05.2021.

⁷ Bkz.

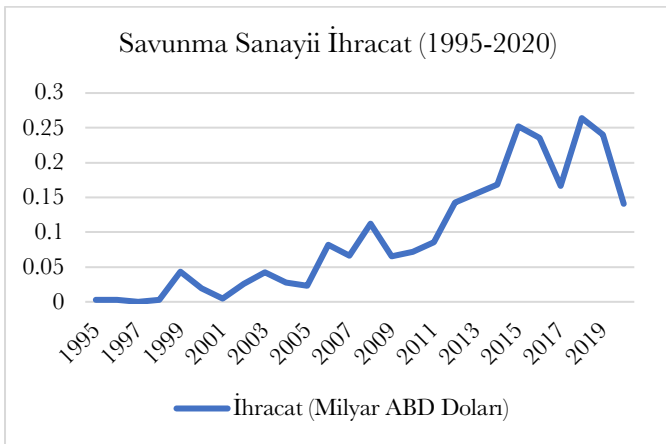
<https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPRT.KD?end=2019&locations=TR&start=1985&view=chart>, 18.05.2021.

⁸ Bkz.

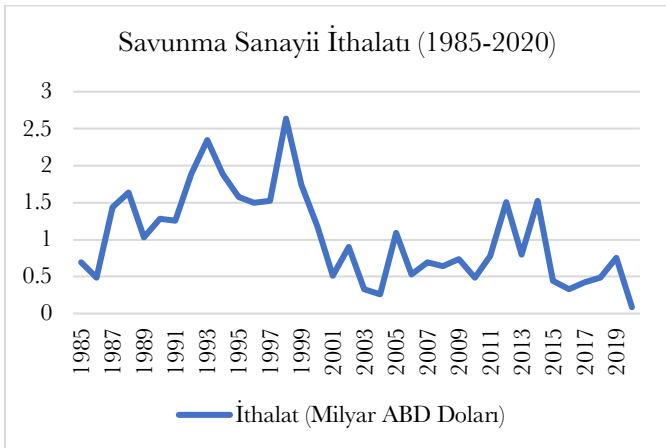
<https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.MPRT.KD?end=2019&locations=TR&start=1985&view=chart>, 18.05.2021



Şekil 2: Askeri Harcamalar/GSMH Oranı (1985-2019)



Şekil 3: Savunma Sanayii İhracatı (1995-2020)



Şekil 4: Savunma Sanayii İthalatı (1985-2020)

Bu kapsamda, savunma sanayii yönetimi inceleme döneminde ortalama **11 Milyar ABD doları** bir

kaynağı kontrol etmiştir. Bu kaynak miktarı sürekli bir artış eğilimi göstermektedir. Kontrol edilen kaynağın GSMH'ye oranı ise ortalama **%3** olarak gerçekleşmiştir. Bu oranın 2015 yılından itibaren artış eğilimine girdiği böylece savunma sanayii yönetiminin kontrol ettiği kaynağın GSMH içindeki payının artmaya devam ettiği görülmektedir. Son 15 yıl içinde ihracat, sınırlı bir artışla ortalama **0,094 Milyar ABD doları (94 Milyon dolar)** olmuştur. 1985-2020 döneminde ithalat ise, ortalama **1,038 Milyar ABD doları** olarak gerçekleşmiştir. Bahsedilen rakamların zaman içindeki değişimi, elbette ki savunma sanayii yönetiminin burada ortaya konulan değişimi ile birlikte değerlendirilmelidir.

2011'de kamu yönetiminin genelinde yapılan yeniden düzenlemelerde, Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT) ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nün güvenlik ve istihbarat ihtiyaçlarının da SSDF kaynaklarından karşılanabileceğine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Ancak, bunlara ilişkin SSDF kaynaklarının kullanım esaslarını belirlemesi yetkisi SSİK'nin (Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma Bakanı) yetki alanı dışında bırakılmıştır.⁹ Burada temel kaygının, sivil kontrol anlayışından bilindiği üzere, iç ve dış güvenlik alanlarının belirli çizgilerle birbirlerinden ayrılması yoluyla askeri yönetim alanında yetki yoğunlaşmasının önlenmesidir. Bu düzenleme sonucunda SSDF kaynaklarının kullanımı ve tedarik Savunma Sanayi Müsteşarının teklifi, Milli Savunma Bakanının uygun görüşü ve Başbakanın onayı ile Savunma Sanayi Müsteşarlığı tarafından yapılacak olsa da SSİK seviyesinde savunma ile iç güvenlik ve istihbarat alanında esas otorite ilgili kurumlara bırakılmıştır.

2017'de, savunma sanayii yönetiminde SSİK'ye doğru bir merkezileşme düzenlemesi yapılmıştır.¹⁰ Buna göre, Savunma Sanayii Müsteşarlığının yürüttüğü projelerde sözleşme imzalanacak firmanın SSİK kararıyla belirlenecek; bu yetki sınırlı olarak da SSİK üyelerine veya Savunma Sanayii Müsteşarına devredilebilecektir. Bunun yanı sıra, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş süreci de göz önünde tutularak SSİK üyelerinin sayısı artırılmıştır.

O güne kadar Başbakanın başkanlığında, Milli Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanı'dan oluşan SSİK, o günden sonra Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanacak, Başbakan, Milli Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanı yanında İçişleri Bakanı da üye olacaktır. SSİK'nin görev kapsamının 2011 yılından

⁹ Bkz. Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (R.G. Tarihi-Sayısı: 2 Kasım 2011 - 28103 (Mükerrer) Md. 43-44.

¹⁰ Bkz. 696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (R.G. Tarihi - Sayısı: 24 Aralık 2017 - 30280).

itibaren iç güvenliğe ilişkin tedarik süreçlerini de kapsamı nedeniyle bu yönde bir düzenleme yapıldığı görülmektedir.

Aynı kapsamda, SSİK'nin Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nün ihtiyaçlarının *İçişleri Bakanlığının güvenlik önceliklerine göre* karşılanmasına ilişkin kararlar da alacağı belirtilmiştir. Savunma sanayii alanı için insan kaynağı yetiştirilmesi konusunun da SSİK'nin yetki ve sorumluluk alanına dâhil edildiği görülmektedir.¹¹ Böylece 2017 yılına gelindiğinde Milli İstihbarat Teşkilatının, SSİK kapsamından çıkarıldığı da görülmektedir.

SSİK'nin yeniden yapılandırılması süreci, başkanlık tipi sisteme geçiş tartışmalarında gündeme gelmiş; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte, 2018 yılında *SSİK'nin kanun ile düzenlenmesine son verilmiştir*.¹² Böylece, savunma sanayii yönetiminin esasen yürütme organı tarafından şekillendirileceği bir düzene geçilmiştir. Temmuz 2018'de, SSİK Cumhurbaşkanının başkanlığında, Cumhurbaşkanı yardımcısı, İçişleri Bakanı, Milli Savunma Bakanı, Genelkurmay Başkanı ve Savunma Sanayii Başkanından oluşturulurken; üyeler arasına Ekim 2018 ayında Hazine ve Maliye Bakanı¹³, Mart 2021 ayında ise Sanayi ve Teknoloji Bakanı¹⁴ eklenmiştir.

Böylece bir taraftan savunma sanayii yönetimine ilişkin sivil alanın genişletildiği diğer taraftan da diğer politika alanlarıyla kurumsal olarak daha yakın bağlar kurulmaya başlandığı ve yaygın sorumluluk anlayışının üst düzey karar mekanizmasında tesis edildiği söylenebilir. Hatta SSİK'nin bu halinin SSİK ile SSYKKK arasında bir yerde örgütlenmeye doğru yöneldiği ileri sürülebilir. Bu kapsamda, SSİK toplantılarının gündeminin Cumhurbaşkanı tarafından belirleneceği de açık olarak ifade edilerek sivil kontrol en üst seviyede tesis edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne SSİK'nin görevleri özetle şöyle belirlenmiştir:

- *Savunma Sanayinin Desteklenmesi:* (1) Özel sektörde savunma sanayii üretim tesisleri kurulmasına iştirak dâhil olmak üzere destek verilmesi, (2) Savunma sanayiine ilişkin ar-ge, sipariş ve ekonomik teşviklere ilişkin kararlar alınması, (3) Savunma sanayii alanında ihtiyaç duyulan

insan kaynağının geliştirilmesi için eğitim desteği verilmesi,

- *Savunma Sanayii Eşgüdümü:* Savunma sanayii ile ilgili kuruluşlar arasında koordinasyon sağlanması,
- *Savunma Sanayii Dış Ticareti:* Savunma sanayii ihracat ve ithalatı ile ilgili kararlar alınması,
- *SSDF Kullanımı ve Finansal İşlemler:* SSDF'nin kullanımı konularında kararlar alınması,
- *Üretim ve Tedarik:* TSK Stratejik Hedef Planı yanında, İçişleri Bakanlığının güvenlik öncelikleri çerçevesinde Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü için silah, araç ve gereçlerin üretimi ve tedariki.¹⁵

Burada önceki görev tanımından farklı olarak başta İçişleri Bakanlığına bağlanan Jandarma ve Sahil Güvenlik teşkilatları olmak üzere iç güvenlik birimlerinin ihtiyaçları ile insan kaynağı yetiştirilmesine ilişkin görevlerin de SSİK'ye verildiği görülmektedir. Parlamenter sistemde SSYKK'ye ve nihai olarak Bakanlar Kuruluna sorumlu olan SSİK, bu dönemde Cumhurbaşkanına karşı sorumlu hale getirilmiştir.

Kamu-Özel Ortaklığı ve İcra Aygıtı: Savunma Sanayii Başkanlığı

Mevcut yönetim yapısında Cumhurbaşkanına bağlı olan Savunma Sanayii Başkanlığı, 1980'lerin Milli Savunma Bakanına bağlı Savunma Donatım İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve daha sonra Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığıdır. Savunma Donatım İşletmeleri Genel Müdürlüğü her ne kadar sonraki örgütlenme biçimlerinin nüvesi olmasa da önceli olduğu kesindir. Burada örgütlenme biçiminin hem genel idare aygıtı içinde hem de savunma sanayii yönetimi alanında sahip olacağı yetki ve sorumlulukların kapsama alanına yönelik tercihlerin belirleyici olduğu söylenebilir.

1990'lı yıllardan itibaren Milli Savunma Bakanına bağlı Savunma Sanayii Müsteşarlığı en uzun süreyle muhafaza edilen örgütlenme biçimi oldu. Örgütlenme biçimine genel olarak bakıldığında inceleme döneminin başı ve sonu itibarıyla Milli Savunma Bakanlığına bağlı bir Genel Müdürlükten Cumhurbaşkanına bağlı bir Başkanlığa

¹¹ Bu düzenleme, SSDF imkânlarından istifade etme tercihi yanında Jandarma Genel Komutanlığı ile Sahil Güvenlik Komutanlığının İçişleri Bakanlığına tamamen bağlanması sonrasındaki bir duruma da işaret etmektedir. Zira 2011 yılında SSDF kapsamına sadece Emniyet Genel Müdürlüğü alınmıştı.

¹² Bkz. 2 Temmuz 2018 tarihli ve 703 Sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Md. 121.

¹³ Bkz. Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (No. 18) Md. 1.

¹⁴ Bkz. 2 Mart 2021 tarihli ve 71 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1 inci maddesi.

¹⁵ Bkz. Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (No. 7) (R.G. Tarihi-Sayısı: 15 Temmuz 2018-30479).

doğru bir gelişim gözleniyor. Bu durum tek başına, yönetim yapısı içinde bu yapıya verilen önemi göstermektedir.

1982 Anayasası döneminin savunma sanayii yönetimine ilişkin ilk düzenlemesi sermayesinin tamamı devlete ait bir *kamu iktisadi kuruluşu* olarak tüzel kişiliğe sahip Savunma Donatım İşletmeleri Genel Müdürlüğü kurulması oldu.¹⁶ Bu Genel Müdürlük, Milli Savunma Bakanlığının *ilgili kuruluşu*¹⁷ olarak tanımlanmıştır. Kıbrıs Barış Harekâtı (1974) öncesinde ve sonrasında başta Amerika Birleşik Devletleri tarafından konulan silah ambargoları nedeniyle 1970'lerde başlayan yerli ve milli savunma sanayii hareketi, Hava, Deniz ve Kara Kuvvetlerini Güçlendirme Vakıflarının kurulmasına vesile olmuştur. Bu dönemde, 1970'te çıkarılan 1324 ve 1325 Sayılı Kanunlarla, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin (TSK) askeri ihtiyaçlarına ilişkin *ilke ve esasların belirlenmesi* yetkisi Genelkurmay Başkanlığına, bu çerçevede yapılacak *tedarik* görevi ise Milli Savunma Bakanlığına verilmiştir.¹⁸

1980'lere gelindiğinde, Savunma Donatım İşletmeleri Genel Müdürlüğü TSK'nin silah, teçhizat ve mühimmatına ilişkin imalat, bakım-onarım, yurt içi ve yurt dışı tedarik, satış ve pazarlama işlerini yürütmek üzere kurulmuştur. Esasen Milli Savunma Bakanlığının siparişlerini kısmen ya da tamamen mali yönetim (1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanunu) ve ihale kanunlarına (2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu) tabi olmaksızın karşılayacak olan Genel Müdürlük, vergi, resim ve harçlardan muaf tutulmuştur. Genel Müdürlük, Genelkurmay Başkanlığı tarafından belirlenecek esas ve miktarlara uygun savaş stoku yapma yetkisini de haiz olmuştur. Bununla birlikte, stokun kullanımı Milli Savunma Bakanlığının iznine bağlanmıştır.

Müesseseleri, iştirak ve bağlı ortaklıkları ile yurt dışındaki irtibat ofisleri vasıtasıyla piyasada ticari faaliyet gösterebilecek olan Genel Müdürlük, aynı zamanda üniversiteler ve sanayi kuruluşlarıyla araştırma ve geliştirme faaliyetleri de yapacaktır. Genel Müdürlüğün Yönetim Kurulu Milli Savunma Bakanı (3 Kişi) ve Maliye Bakanı (1 Kişi) tarafından önerilecek ve müşterek kararname (Başbakan, Maliye Bakanı, Milli Savunma Bakanı) ile atanacak dört kişiden oluşturulmuştur. Yönetim Kurulu, sektörel tecrübesi ve eğitimi olan sivil kişilerden oluşmuştur. Genel Müdürlüğün tesisleri Milli

Savunma Bakanlığı tarafından askeri yasak bölge ya da güvenlik bölgesi¹⁹ olarak koruma altına alınırken, pazarlama dışındaki tüm faaliyetleri *gizli* olarak tespit edilmiş, faaliyet raporlarının kamuoyuna açıklanması da yasaklanmıştır.

Sayıştay denetimi dışında kalan Genel Müdürlüğün denetiminin ise, 60 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname kapsamında Milli Savunma Bakanlığının gözetim ve denetimi yanında *Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu* tarafından yapılması öngörülmüştür. Buna göre, Genel Müdürlüğün yürütme organı içinde sivil denetim altında olmakla birlikte doğrudan kamuoyu denetimi ve yasama gözetimi dışında bırakıldığı görülmektedir.

1980'li yıllarda, savunma sanayiinin devlet tarafından düzenlenmesi savunma politikasının ana bileşenlerinden biridir. Bu politika elbette belirli varsayım ve ihtiyaçlara dayandırılmaktaydı. Bunların başında, özellikle yüksek teknolojiye dayanan silah sistemlerinin yurt içinde üretilerek dışa bağımlılığın azaltılmasıydı. Zira Kıbrıs Barış Harekâtı döneminde de tecrübe edildiği gibi, aksi takdirde ulusal savunma politikasının bağımsızlığı olumsuz etkilenmekteydi. Aynı zamanda ulusal savunma sanayiinin teknolojik seviyesinin yükseltilmesiyle hem uluslararası piyasalarda rekabet edebilirliğinin artacağı hem de diğer sektörlerle ivme kazandırarak ulusal kalkınmaya katkı sağlayacağı kabul edilmekteydi.

Dönemin Hükümetine göre: “*Böylece ileri teknoloji uygulamaları çok geniş kapsamlı olan savunma sanayii kuruluşlarının Millî Savunma Bakanlığı gibi köklü bir Bakanlığın himaye ve desteğine girmesi sağlanmıştır.*”²⁰ Bu maksatla, 1985 yılında, Millî Savunma Bakanlığına bağlı ve tüzel kişiliği haiz *Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı* (SSGDİB) kuruldu. Bu kapsamda, 1983 yılında kurulan Savunma Donatım İşletmeleri Genel Müdürlüğünün tüm mal varlığı SSGDİB'ye devredilmiştir. Esasen *SSİK kararlarını uygulamaya geçirmek amacıyla* kurulan bu Başkanlığa verilen görevler şöyle tasnif edilebilir:

- *Sözleşme Yönetimi*: Alım-satım sözleşmelerini yapmak ve yönetmek, kalite kontrol ve muayene süreçlerini yürütmek,
- *Savunma Sanayiinin Yeniden Yapılandırılması*: (1) Ulusal sanayii kollarını savunma sanayiine katkı sağlayacak

¹⁶ Bkz. 101 Sayılı Savunma Donatım İşletmeleri Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (R.G. Tarihi-Sayısı: 18 Kasım 1983 - 18225 Mükerrer).

¹⁷ Türk idare hukukuna göre, ilgili kuruluş; özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları şeklinde düzenlenir.

¹⁸ Bkz. 1324 Sayılı ve 1325 Sayılı Kanunlar.

¹⁹ Bkz. 2565 Sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu

²⁰ Bkz. Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığının Kurulması ile Millî Piyango Teşkiline Dair Kanunun İki Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Tasarısı ve Millî Savunma, Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/720).

biçimde yapılandırmak, (2) Devlet iştiraki de dâhil olmak üzere yeni teşebbüs ve yatırımları desteklemek, ekonomik teşvikler sağlamak (3) Özel ya da kamu işletmelerinde savunma sanayii ihtiyacına yönelik imalat planlaması yapmak, (4) Savunma sanayii alanında ar-ge faaliyetlerini yönetmek, (5) Savunma sanayii dış ticaretinin esgüdümünü sağlamak, (6) Şirket kurmak ya da ortaklık yapmak,

• *Finansal İşlemler:* (1) SSDF'ye ilişkin finansal işlemleri yürütmek, (2) Kredi almak veya vermek.

Görüldüğü üzere, SSGDİB savunma sanayii yönetiminin *icra aygıtı* olarak geniş bir faaliyet alanına yönelik oluşturulmuştur. Başkanlığın faaliyet alanının genişliği göz önünde bulundurulduğunda savunma sanayii yönetimindeki otorite örgütlenmesinin önemi daha açık hale gelmektedir. Peki, bu Başkanlığın üst yöneticisi nasıl atanacaktı? Zira üst düzey yöneticilerin atanmasına ilişkin yöntemler ile yetkilerin nasıl kurulduğu sivil kontrolün ana bileşenlerinden biridir.

Bu süreçlere yasama organının katılımı sivil kontrolün demokratik niteliğini güçlendirici niteliğe sahiptir. Bununla birlikte, bu süreçlerin yasama-yürütme ilişkileri açısından her zaman tartışma konusu olduğu da bir gerçektir. Bu dönemde, Başkanın *müşterek kararname* yoluyla atanması ve böylece atama süreçlerinin yürütme organı içinde tutulması öngörülmüştür. Bir başka deyişle, atama Milli Savunma Bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanının imzalarıyla yapılacaktır.²¹

SSGDİB bütçesinin azami %2 oranında olacak şekilde SSDF'den karşılanması, bu oranın gerektiğinde Bakanlar Kurulu tarafından %50 oranında artırılabilmesi kararlaştırılmıştır. Bu anlamda, Genel Bütçe ile doğrudan ilişkilendirilmeyen SSGDİB, bütçe yönünden Bakanlar Kurulunun genel sorumluluğu içinde bırakılmıştır. Bir başka deyişle, bütçe alanında sivil-siyasi idarenin belirleyici olduğu bir karar süreci oluşturulmuştur. SSGDİB aynı zamanda, o dönemde yürürlükte olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'ndan muaf tutulmuştur.

Ancak, SSGDİB'nin Başbakanlık, Milli Savunma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı temsilcilerinden oluşan bir denetleme kurulu tarafından denetlenmesi öngörülmüştür. Bu yönüyle denetimin yürütme organı

içinde sivil otoritelerin yetki alanında bırakıldığı, mali yönetim ve kontrol ile satma ve satın alma süreçleri kamu hukukunun dışında özel hukuk alanına ait bir alana taşınırken, diğer taraftan Başkanlığa %51'inden fazlasına sahip oldukları ortaklıkları *kamulaştırma yetkisi* verilmiştir.

1991 yılında, SSGDİB, Milli Savunma Bakanlığına bağlı bir Müsteşarlığa dönüştürülmüş ve yeni adı Savunma Sanayi Müsteşarlığı (SSM) olmuş; bununla birlikte tüzel kişiliği muhafaza edilmiştir.²² Bu değişikliğin gerekçesi, Başkanlığın *hizmetlerinin özelliği, yurt içi ve yurt dışı temaslarda gerekliliği ve esasen Müsteşarlık düzeyinde görev yapması* nedenleriyle Müsteşarlık olmasının gerektiğidir.²³ Bu dönemden itibaren, Müsteşarlık, en uzun süreli örgütlenme tipi olarak 2018 yılına kadar varlığını sürdürmüştür. Genel olarak Müsteşarlık döneminde köklü değişiklikler görülmemektedir.

Bununla birlikte, yasama organının mali kontrol ve denetim otoritesinin artırılmasına yönelik süreç kapsamında Sayıştay denetimi bağlamında önemli bir düzenleme dikkati çekmektedir. 2010 yılında yeni çıkarılan 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu²⁴ ile birlikte o güne kadar olan denetim muafiyetlerinin kaldırılmasıyla birlikte SSM Sayıştay denetimine tabi hale getirildi. Buna istinaden de Başbakanlık, Milli Savunma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı temsilcilerinin gerçekleştirdiği denetim mekanizması yine 2011 yılındaki düzenlemede kaldırılmıştır.²⁵

2011 yılında, SSM'nin görev kapsamı iç güvenlik ve istihbarat kurumlarının ihtiyaçlarını da kapsayacak biçimde genişletilmiştir. Bu kapsamda, "Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığının istihbarat ve güvenliğe ilişkin ihtiyaçları ile Emniyet Genel Müdürlüğü'nün istihbarat ve güvenliğe ilişkin *acil* ihtiyaçlarının Müsteşarın teklifi, Milli Savunma Bakanının uygun görüşü ve Başbakanın onayı ile Müsteşarlık tarafından SSDF kaynakları kullanılarak tedarik edilmesi öngörülmüştür. Burada ayrıca şunu belirtmekte fayda görünmektedir.

Yine aynı Kanunun "Raporların Kamuoyuna Duyurulması" başlıklı 44'üncü maddesine göre, "*Savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili kamu idarelerinin ellerinde bulunan devlet mallarının bu Kanun uyarınca yapılacak denetimi sonucunda hazırlanacak raporların kamuoyuna duyurulmasına ilişkin hususlar; ilgili kamu idarelerinin görüşleri alınarak Sayıştay tarafından hazırlanıp Cumhurbaşkanınca çıkarılacak bir yönetmelikle*

²¹ Bkz. 07 Kasım 1985 tarihli ve 3238 Sayılı Kanun.

²² Bkz. 20 Mart 1991 tarihli ve 3704 Sayılı Kanun (R.G. Tarihi-Sayısı: 24 Mart 1991-20824).

²³ Bkz. 07 Kasım 1985 tarihli ve 3238 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında 390 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Milli Savunma ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/637)

²⁴ Bkz. 3 Aralık 2010 tarihli ve 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu (R.G. Tarihi-Sayısı: 19 Aralık 2010-27790) Md. 82/c.

²⁵ Bkz. Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (R.G. Tarihi-Sayısı: 2 Kasım 2011 - 28103 (Mükerrer).

*düzenlenir.”*²⁶ Böylece bir taraftan yasamanın savunma sanayii fonları üzerindeki mali denetimi güçlendirilirken diğer taraftan bu süreçlere ait kamuoyu denetimi *gizlilik kuralı* çerçevesinde yürütme organı tarafından belirli sınırlara tabi tutulmuştur.

2014 yılında, istihbarata ait tedarik süreçlerinde (ve dolayısıyla kaynakların kullanımında) gizlilik çerçevesinin MİT lehine genişletilmesine yönelik bir başka düzenleme yapılmıştır. Buna göre MİT, Savunma Sanayii Destekleme Fonu kaynaklarını kullanarak ve kendi mevzuatı çerçevesinde doğrudan kendisinin tedarik yapabilecek; bu da MİT Müsteşarının teklifi, Milli Savunma Bakanının uygun görüşü ve Başbakanın onayıyla²⁷ olacaktır.

Böylece, Milli Savunma Bakanının uygun görüşü devam etse de savunma sanayii yönetimi kaynaklarından yapılacak istihbarata ilişkin alımlarda savunma ve istihbarat alanları arasında bir yetki ve sorumluluk ayırımı gidildiği açıktır.²⁸ Bir taraftan istihbarat teşkilatının savunma sanayii fonlarından istifade edebilmesi sağlanırken diğer taraftan tedarik ve kaynak kullanımı alanında savunma-istihbarat ayrımı üzerinden gizlilik ilkesine öncelik verildiği görülmektedir.

2017 yılında, savunma tedarikinde sözleşme imzalanacak firma seçiminde SSK'nın mutlak yetkisi SSİK'ye aktarılmış, böylece sözleşme yönetiminde bir merkezileşme yoluna gidilmiştir. Bunun yanında, SSM Milli Savunma Bakanlığı teşkilatından çıkarılarak Cumhurbaşkanına bağlanmış; bu kapsamda, Milli Savunma Bakanının Savunma Sanayii Destekleme Fonu kullanımına ilişkin –iç güvenlik ve istihbarat kurumlarına ilişkin olanlar dâhil- uygun görüş yetkileri kaldırılmıştır. SSM personelinin atamalarına ilişkin onay yetkisi de Cumhurbaşkanına verilmiştir.²⁹



Şekil 5: SSK'nın Bağlı Ortaklıkları ve İştirakleri

SSM, Temmuz 2018'e gelindiğinde tüzel kişiliği ve Cumhurbaşkanına hiyerarşik bağlılığı devam eden *Savunma Sanayii Başkanlığı*'na dönüştürülmüş; böylece, bu birimin kanun yerine kararname ile düzenlenmesine geçilmiştir.³⁰ Savunma Sanayii Başkanlığı, Müsteşarlık tipi örgütlenmeden devraldığı yetki ve sorumluluklarla ve kurumsal bağlılık ilişkileriyle varlığını sürdürmektedir.³¹ Kamu-özel ortaklığına imkân veren yapısıyla tüzel kişiliği olan SSK'nın mevcut bağlı ortaklıkları ve iştirakleri şunlardır³²:

Burada sivil kontrol açısından gözden kaçırılmaması gereken bir husus, savunma sanayii yönetiminde kamu-özel ortaklığı modellerinin aynı zamanda askeri yönetim alanında uygulanan/uygulanabilecek sivil kontrol modellerinden biri olma özelliğidir. Gerek SSM gerekse SSDF bu özellikleriyle öne çıkmaktadır.

Bütçe Dışı Finansman Mekanizması: Savunma Sanayii Destekleme Fonu

SSDF, savunma sanayii yönetiminin ana finansman kaynağı ve modeli olarak oluşturulmuştur. Fon tipi bir bütçe olarak mevzuatın genel hükümlerinden muafiyete dayalı bir *esneklik* anlayışına dayanan SSDF, işleyiş bakımından genel bütçe ile mali yönetim ve kontrol süreçlerinden ayrı tutulmuştur. Burada elbette savunma sanayii (yönetimi) ihtiyaçlarının daha kolay, daha kısa sürede ve daha az bürokrasi ile karşılanmasına yönelik düşünce yer almaktadır.

Bu bakımdan, 1980'li yıllarda gelişen kamu işletmeciliği anlayışına uygun bir yöntem olarak da ele alınabilir.

²⁶ Parlamenter sistemde Bakanlar Kurulu'na ait olan yönetmelik çıkarma yetkisi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte bu yetki Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bkz. 2 Temmuz 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 139'uncu maddesi.

²⁷ 15 Ağustos 2017 tarihli ve 694 sayılı KHK'nin 84 üncü maddesiyle, bu fıkra da yer alan "Başbakanın onayıyla" ibaresi "Cumhurbaşkanının onayıyla" şeklinde değiştirilmiştir.

²⁸ 17 Nisan 2014 Tarihli ve 6532 Sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

²⁹ Bkz. 696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (R.G. Tarihi-Sayısı: 24 Aralık 2017-30280).

³⁰ Bkz. Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (No.7) (R.G.: Tarihi – Sayısı: 15 Temmuz 2018 – 30479).

³¹ Bkz. Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (No.7) (R.G.: Tarihi – Sayısı: 15 Temmuz 2018 – 30479).

³² Bkz.

<https://www.ssb.gov.tr/Website/contentList.aspx?PageID=41&LangID=1>, 18.05.2021.

Ancak, fon tipi finansman kaynak ve modellerinin 1990'lı yıllarda gelişen *iyi yönetim* anlayışıyla birlikte özellikle şeffaflık ve hesap verebilirlik bağlamlarında bir yönetim sorunu olarak öne sürüldüğü de bilinmektedir.

SSDF, 1985 yılında SSGDİB ve SSİK ile birlikte, T.C. Merkez Bankası nezdinde kurulmuştur. Fonun kurulduğu zamanda belirlenen kaynakları şunlardan oluşmaktaydı: (1) Milli Savunma Bakanlığı dâhil olmak üzere bütçe ödeneklerinden yıllık olarak yapılacak aktarmalar, (2) Alkollü içki ve tütün satışlarına ait ambalaj bedelleri üzerinden imalatçı ve ithalatçılardan alınacak paylar, (3) Türk Silahlı Kuvvetlerini güçlendirmek amacıyla kurulmuş bulunan vakıflardan Fona yapılacak aktarmalar, (4) Milli Piyango gelirlerinden yapılacak aktarmalar, (5) Kültürel etkinlik yerleri (sinema, tiyatro, fuar, sirk vb.) ve bahis oyunlarından paylar, (6) Kanunla (vergi kanunları hariç) kurulan fonlardan Bakanlar Kurulunca belirlenecek miktarda yapılacak aktarmalar, (7) Akaryakıt harcamalarından alınacak paylar (1989 yılında kaldırılmıştır)³³, (8) Talih oyunlarının işletildiği yerlerden elde edilecek gayri safi hasılatlardan alınacak pay, (9) Fonun mal varlığından elde edilecek gelirler, (10) 1111 sayılı Askerlik Kanununun 10'uncu maddesi gereğince bedelli askerlikten elde edilecek gelirler, (11) Bağış ve yardımlar.³⁴

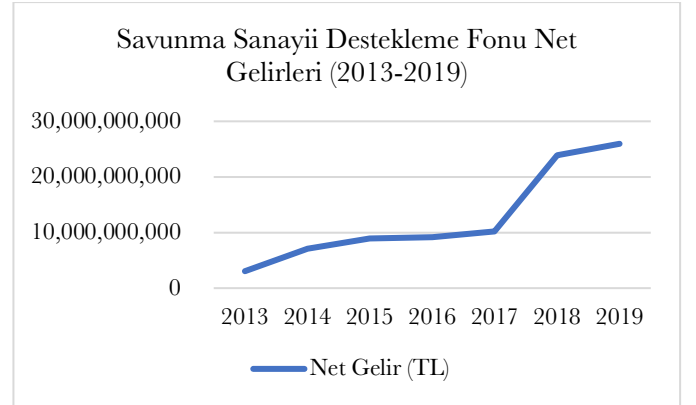
SSDF kaynaklarının kullanımı ve bu fona yapılacak katkılarda bazı *vergi muafiyetleri* de tanınmış; Fon kurumlar vergisinden, veraset ve intikal vergisinden, damga vergisinden ve banka ve sigorta muameleleri vergisinden muaf tutulmuştur. Bu dönemde, Sayıştay denetimi dışında tutulan SSDF'ye Başbakanlık, Milli Savunma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca oluşturulan bir kurul tarafından denetlenmesi öngörülmüştür.

SSDF'nin kurulmasıyla birlikte, 1970'li yıllarda Kuvvet Komutanlıklarını güçlendirmek amacıyla kurulan vakıfların çeşitli şirketlerdeki hisselerinin de SSDF'ye devredilmiştir. Hemen ertesi yıl, Bakanlar Kuruluna SSDF kaynaklarından harcanamayan kısmın tamamen ya da kısmen Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası dışında nemalandırılmasına yönelik yetki verilmiştir.³⁵

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle, bu yetki Cumhurbaşkanına devredilmiştir.³⁶ 1995 yılında, Dünya Bankası ile yürütülen Kamu Yönetiminin Yeniden

Yapılandırılması kapsamında bütçe dışı fonlara ilişkin talepler nedeniyle SSDF'den diğer fonlara pay ayrılmayacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır.³⁷ 2010 yılında 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu³⁸ ile birlikte o güne kadar olan denetim muafiyetlerinin kaldırılmasıyla birlikte SSDF, SSM kullanımında bir kaynak olarak Sayıştay denetimine tabi olmuştur.

Halen uygulamada olan SSDF'nin açık kaynaklardan erişilebilen Sayıştay denetim raporlarına göre net gelirleri (Şekil 6)³⁹ savunma sanayii yönetimi alanındaki yeri ve kamu-özel ortaklığı alanındaki durumu hakkında fikir verecektir. Buna göre, SSDF gelirlerinin sürekli artış eğiliminde olduğu ve 2020 yılına gelindiğinde 25 Milyar TL'nin üzerinde gerçekleştiği görülmektedir.



Şekil 6: SSDF Net Gelirleri (2013-2019)

Devlet-Toplum Ekseninde Vakıf Modeli: Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı

Vakıf modeli, bir taraftan devlet-toplum ilişkisi ekseninde bir etkileşim alanı oluşturmada diğer taraftan kamu-özel ortaklığının bir uygulama biçimini temsil etmektedir. Dolayısıyla hem bir finansman hem de iş yapma modelidir. Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı (TSKGV), 1987 yılında kuruldu⁴⁰ ve 1970'li yıllarda kurulan Kara, Deniz ve Hava Kuvvetlerini Güçlendirme Vakıflarının⁴¹ tüm malvarlıkları TSKGV'ye devredildi. Böylece, savunma sanayii alanında oluşturulan vakıf sisteminin tek çatı altında birleştirilmiş oldu. Bu dönemde, TSKGV kurucuları Milli Savunma Bakanı, Genelkurmay 2'nci Başkanı, Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarı ve Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanı olarak belirlenmiştir. Görüldüğü üzere, her ne

³³ Bkz. 14 Haziran 1989 tarihli ve 3571 Sayılı Kanun (R.G. Tarihi-Sayısı: 20.6.1989 - 20201).

³⁴ Bkz. 07 Kasım 1985 tarihli ve 3238 Sayılı Kanun.

³⁵ Bkz. 28 Mayıs 1986 tarihli ve 3291 Sayılı Kanun (R.G. Tarihi-Sayısı: 3 Haziran 1986 - 19126).

³⁶ Bkz. 02 Temmuz 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 121'inci maddesi.

³⁷ Bkz. 07 Kasım 1995 tarihli ve 4120 Sayılı Kanun.

³⁸ Bkz. 3 Aralık 2010 tarihli ve 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu (R.G. Tarihi-Sayısı: 19 Aralık 2010-27790) Md. 82/c.

³⁹ Bkz. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=103>, 18.05.2021.

⁴⁰ Bkz. 17 Haziran 1987 tarihli ve 3388 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı Kanunu (R.G. Tarihi-Sayısı: 25.6.1987-19498).

⁴¹ 1970 yılında Hava Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı, 1972 yılında Deniz Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı, 1974 yılında ise Kara Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı kuruldu.

kadar vakıf niteliğinde olsa da kurucuları savunma sanayii yönetiminde yer alan sivil-asker üst düzey kamu görevlileridir.

Bu aynı zamanda ilgili Kuvvet Komutanlıklarının üst düzey yöneticileri tarafından kurulmuş ve onların kontrolünde olan üçlü vakıf sisteminin Genelkurmay Başkanlığının tespit edeceği ilke ve öncelikler çerçevesinde ancak nispeten sivil idare altında birleştirilmesi anlamına da gelmektedir. Mevcut Vakıflara bağış ve yardımda bulunanlar, gerek Kıbrıs Barış Harekâtı (1974) öncesinde ABD'nin ambargosu (1964 Johnson Mektubu) nedeniyle Hava Kuvvetlerinde ortaya çıkan eksiklik gerekse hava silah sistemlerinin nispeten daha pahalı olması nedeniyle ekseriyetle Hava Kuvvetlerini seçmekte; bu Kuvvetler arası kaynak dağılımında bir farklılık oluşturmaktadır. Zira kişiler istediği Kuvvet Vakfını kendileri seçmektedir. 1980'lerde bu durumun Hava Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı lehine olduğu anlaşılmaktadır.

Esasen buradaki kaygı, bağış ve yardımlar yoluyla toplanan kaynakların bir havuz haline getirilmesi ve kaynak dağıtım şeklinin, usulünün ve önceliklerin savunma sanayii yönetimi tarafından belirlenmesine geçiştir. Zira Hükümetin sunduğu TSKGV'nin ana kuruluş gerekçeleri arasında gerek bağış ve yardımların dağılımı gerekse yatırımların finansmanında mevcut üçlü vakıf sisteminde zaman içinde gelişen finansman dengesizlikleri yer almıştır.⁴² Burada, farklı miktarlarda ve genellikle Hava Kuvvetleri lehine olan bağış ve yardımların toplanmasının ve kontrolünün merkezi olarak sağlanması isteği kendini göstermektedir.⁴³ Vakıfların lağvedilerek varlıklarının devri konusu 1985 yılında SSGDİB kurulurken de gündeme gelmiş, ancak Kuvvet Vakıfları kendilerini fesih kararı almadıkları için bu yapılamamıştır.

Bu birleştirme, anayasal ve yasal açıdan temel hak ve özgürlükler yanında vakıfların kuruluş ve lağv esasları açılarından tartışmalı olmasına rağmen kanun gücüyle gerçekleştirilmiştir. Özellikle bunların vakıf olarak *özel hukuk tüzel kişisi* olmasına rağmen savunma gibi hassas bir alanında faaliyet göstermeleri ve kurucuları olan üst düzey askeri yöneticiler üzerinden Kuvvet Komutanlıklarına da

bağlılığı gelişmiş olan bu vakıfların niteliği kanuni temeli olmasa da sivil-seçilmiş yöneticiler tarafından da diğer vakıflardan farklı ele alınmıştır. Ancak bu durumda, kaynakların Kuvvet Komutanlıklarına merkezi olarak paylaştırılmasında Kuvvetler arası rekabet ve öncelik farklılıkları nedenleriyle Genelkurmay Başkanlığının güçlükler yaşayacağı da tartışmalarda yer almıştır.

Bu dönemde, Kuvvet Komutanlıklarının hiyerarşik olarak bağlı olduğu Genelkurmay Başkanlığı, gayret ve komuta birliği sağlaması amacıyla bu vakıfların birleştirilmesini istemiştir. Özellikle bu vakıfların benzer alanlarda yatırım yaparak şirket kurmaları (Örneğin: ASELSAN ve HAVELSAN) istenmeyen bir durum olarak nitelenmiştir.⁴⁴ Burada esasen savunma sanayii yönetimi alanında *askeri emir-komuta yapısı ile vakıf sistemine ilişkin anayasal-yasal çerçeve arasında gelişen bir uyumsuzluğun* askeri emir-komuta yapısı lehine ortadan kaldırıldığı da ileri sürülebilir. Vakıfların birleştirilmesi yine 1982 Anayasasının "Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması" başlıklı 13'üncü ve Mülkiyet Hakkı başlıklı 35'inci maddesiyle savunulmuştur.⁴⁵

TSKGV'nin kurumsal yapısında, işleyişinde ve karar süreçlerinde 2017'ye kadar yasal ölçekte bir değişiklik yapılmamıştır. 2017'ye gelindiğinde, öncelikle TSKGV'nin mevcut varlıklarının, başka varlıklarla değiştirilebilmesine veya paraya çevrilebilmesine imkân veren düzenleme yapılmıştır. Böylece TSKGV'nin varlıklarının likidite düzeyinin artırılmasına imkân verilerek serbest finansal rejime dayanan bir mali yapıya geçilmiştir. TSKGV'nin organları *Vakıf Başkanı, Mütevelli Heyet, Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlük*'ten oluşmaktadır. Mütevelli Heyet, TSKGV'nin *en yüksek karar organı* olarak 2017 yılında kurulmuştur. Vakfın ve Mütevelli Heyetin Başkanı Cumhurbaşkanındır. Mütevelli Heyeti, Cumhurbaşkanı başkanlığında, Cumhurbaşkanı yardımcısı, Milli Savunma Bakanı, Genelkurmay Başkanı ve Savunma Sanayii Başkanından oluşmaktadır.⁴⁶

TSKGV'nin *icra organı* olan Yönetim Kurulu, Mütevelli Heyet tarafından seçilen en az üç, en fazla yedi üyeden

⁴² Bkz. Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı Kanunu Tasarısı ve Adalet, Millî Savunma; Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/841), Dönem: 17, Yasama Yılı: 4, S. Sayısı: 588.

⁴³ Bkz. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 17, Cilt: 42, Yasama Yılı: 4, 118 inci Birleşim, 17 Haziran 1987.

⁴⁴ Bkz. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 17, Cilt: 42, Yasama Yılı: 4, 118 inci Birleşim, 17 Haziran 1987.

⁴⁵ 1982 Anayasası **Madde 13 (Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması)**: "Temel hak ve hürriyetler, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, millî egemenliğin, Cumhuriyetin, millî güvenliğin (...), Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabilir. Temel hak ve hürriyetlerle ilgili

genel ve özel sınırlamalar demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamaz ve öngörüldükleri amaç dışında kullanılamaz. Bu maddede yer alan genel sınırlama sebepleri temel hak ve hürriyetlerin tümü için geçerlidir." **Madde 35 (Mülkiyet Hakkı)**: Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.

⁴⁶ Bkz. 696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (R.G. Tarihi – Sayısı: 24 Aralık 2017 – 30280) Md. 64-65.

- Hükmünde Kararname ve Millî Savunma ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/637)
- 07 Kasım 1995 tarihli ve 4120 Sayılı Kanun.
- 101 Sayılı Savunma Donatım İşletmeleri Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (R.G. Tarihi-Sayısı: 18 Kasım 1983-18225 Mükerrer).
- 14 Haziran 1989 tarihli ve 3571 Sayılı Kanun (R.G. Tarihi-Sayısı: 20. 6. 1989-20201).
- 17 Haziran 1987 tarihli ve 3388 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı Kanunu (R.G. Tarihi-Sayısı: 25.6.1987-19498).
- 17 Nisan 2014 Tarihli ve 6532 Sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- 2 Mart 2021 tarihli ve 71 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.
- 2 Temmuz 2018 tarihli ve 703 Sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
- 20 Mart 1991 tarihli ve 3704 Sayılı Kanun (R.G. Tarihi-Sayısı: 24 Mar t 1991-20824).
- 2565 Sayılı Askerî Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu.
- 28 Mayıs 1986 tarihli ve 3291 Sayılı Kanun (R.G. Tarihi-Sayısı: 3 Haziran 1986 – 19126).
- 3 Aralık 2010 tarihli ve 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu (R.G. Tarihi-Sayısı: 19 Aralık 2010-27790).
- 696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (R.G. Tarihi – Sayısı: 24 Aralık 2017 – 30280).
- Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (R.G. Tarihi-Sayısı: 2 Kasım 2011-28103 (Mükerrer).
- <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.MPR.T.KD?end=2019&locations=TR&start=1985&view=chart>, 18.05.2021
- <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CD?end=2019&locations=TR&start=1985&view=chart>, 18.05.2021.
- <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2019&locations=TR&start=1985&view=chart>, 18.05.2021.
- <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPRT.KD?end=2019&locations=TR&start=1985&view=chart>, 18.05.2021.
- <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=103>, 18.05.2021.
- <https://www.ssb.gov.tr/Website/contentList.aspx?PageID=41&LangID=1>, 18.05.2021.
- <https://www.tskgv.org.tr/files/documents/mali-tablolar-mali-tablolar-2018-2019-yili-karsilastirmali-gelir-tablosu-110620201500238619.pdf>, 18.05.2021.
- <https://www.tskgv.org.tr/tr/hakimizda/denetlemeler>, 18.05.2021.
- <https://www.tskgv.org.tr/tr/vakif-senedi>, 16.05.2021.
- Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (No.7) (R.G.: Tarihi – Sayısı: 15 Temmuz 2018 – 30479).
- Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (No. 18).
- Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığının Kurulması ile Millî Piyango Teşkiline Dair Kanunun İki Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Tasarısı ve Millî Savunma, Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/720).
- TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 17, Cilt: 42, Yasama Yılı: 4, 118 inci Birleşim, 17 Haziran 1987.
- TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 17, Cilt: 42, Yasama Yılı: 4, 118 inci Birleşim, 17 Haziran 1987.
- Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı Kanunu Tasarısı ve Adalet; Millî Savunma; Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/841), Dönem: 17, Yasama Yılı: 4, S. Sayısı: 588.





Türkiye’de Ordunun Sivil Denetimi: Kronolojik Bir Bakış

Ülkü Nur Zengin, Ph. D.

*Dr. Öğr. Görevlisi,
Polis Akademisi*

Güvenlik ve savunma insanlık tarihinin başlangıcından itibaren insanlar için en önemli sorunlardan olagelmıştır. Platon’dan günümüze kadar siyaset bilimciler bu konuda kafa yormuş ve toplumun savunması için organize ve zor kullanma yetkisine sahip bir grubun var olmasının gerekliliği konusunda birleşmişlerdir. Ancak konunun üzerinde uzlaşmaya varılan bir diğer boyutu da bu yetkilerle donatılmış olan grupların nasıl denetleneceği sorunu olmuştur. Romalı şair Juvenal’in M.S. 1. Yüzyılda yazdığı şiirinde geçen “Muhafızları kim muhafaza edecek?” ifadesi belki de problemin en veciz şekilde dile getirilişine bir örnektir (Alabarda, 2016: 6).

Türk siyasi hayatına bakıldığında ise askerî gücün kontrol altına alınması sorunu bir başka boyut daha kazanmıştır. Cumhuriyetin asker bir kadro önderliğinde kurulmuş olması ordunun kendini bu devletin aslı unsuru olarak konumlandırmasına yol açmıştır. Askerlik mesleğine tarihsel süreç içerisinde toplum tarafından yüklenen kutsallık da düşünüldüğünde bu durumun ortaya çıkardığı sonuç 1960 sonrasında yaklaşık her on yılda bir yaşanan askeri müdahaleler ve buna rağmen toplumun orduya karşı duyduğu sarsılmaz güven duygusu olarak özetlenebilir.

Türk toplumunda askerlik mesleğine yüklenen anlam ve orduya atfedilen kutsallık asker-sivil ilişkilerinin de objektif bir şekilde tartışılabilmesini hatta bu konuda akademik çalışmalar yapılmasını bile uzun süre engellemiştir. Nitekim özellikle ordunun sivil denetimi konusunda Türkiye’deki gelişim sürecinin demokratik ülkeler ile karşılaştırıldığında görülen gecikme de bu durumun bir sonucu olmuştur.

Ordunun sivil denetimi konusu 1950’li yıllarda ABD’de yapılan çalışmalar ile literatüre girmiştir. Konunun ilk çalışmaları Huntington ve Janowitz tarafından ortaya konulmuştur. Devletin desteklediği askeri sosyoloji

alanında yürütülen çalışmalar doğal olarak ABD ordusu üzerinden yürütülmüştür. Askeri sosyoloji çalışmaları ABD politik sistemi içerisindeki askerin rolünü ve denetim mekanizmalarının ne olması gerektiğini irdlemiştir. Bu nedenle geliştirilen kuramlar da diğer ülkelerdeki süreçleri ve sistemleri açıklama konusunda yetersiz kalmıştır. Özellikle gelişmekte olan ve gelişmemiş ülkelerde özgün çalışmaların yapılması için gerekli bilimsel ve teknik altyapının olmayışı bu konudaki gelişmelerin önündeki engellerden birisi olagelmıştır.

Türkiye’de Ordunun Sivil Denetiminde İlk Tartışmalar

Türkiye’de ordunun sivil kontrolü, ABD ve Avrupa ülkelerine göre oldukça geç bir dönemde konuşulmaya başlanmıştır. 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz sistem içerisinde baskın bir role sahip olan ordunun yetkilerinin tartışılması için başlangıç teşkil etmiştir. Bu dönemde kamu harcamalarında Cumhuriyet tarihinin en büyük açığı görülmüş ve bu açık, enflasyon ve likidite sorununu sonuç vermiştir. 5 Nisan 1994 tarihinde açıklanan Ekonomik İstikrar Programı ile temelde kamu gelirlerinin artırılmasının yanında giderlerin azaltılması hedeflenmiştir. Bu program, Türkiye’de devletin piyasaya müdahalesi olarak görülen üretim ve sübvansiyon rolleri yerine yönetişimin gereği olarak görülen “düzenleyici devlet” yapısına geçişin başlangıcı olmuştur (Köse, 2002: 122).

Bu süreçte, sermaye kesimini temsil eden Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), “en uygun devlet” anlamında kullanılan “optimal devlet” kavramıyla hem kamu ekonomisinde hem de kamu yönetiminde yeniden yapılanma talebini ifade etmiştir. 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 yapısının önemli bir parçası olan ordu da elbette bu yaklaşım dâhilinde değerlendirilmiştir. Ordunun sivil kontrolüne yönelik TÜSİAD’ın ilk politika önerileri, demokratikleşme söylemini temel almıştır (TÜSİAD, 1997). Bu dönemde kamu ekonomisi sorunlarından



hareket eden TÜSİAD, ekonominin önündeki en büyük engelin siyasi istikrarsızlık olduğunu ileri sürmüştür. Piyasanın sürdürülebilir başarısı için ön koşul olarak görülen demokratik yönetim sisteminin de ancak müdahaleci ve belirleyici devlet anlayışının hâkim olduğu bir toplumsal yapı yerine piyasa ve sivil toplumun da yönetime katıldığı bir yapı olduğunu savunmuştur. Bu bağlamda TÜSİAD'ın tartışmaya açtığı ilk konu ordunun yönetim yapısındaki konumudur.

Türkiye'nin AB üyelik süreci nedeniyle siyasal istikrarın ve demokratikleşmenin sağlanmasının gerekliliğine vurgu yapılan 1997 tarihli raporda 1982 Anayasasıyla Türkiye'de kurulmuş olan *milli güvenlik devletinin* bu hedeflerin gerçekleşmesinin önündeki engel olduğu belirtilmiştir. *Milli güvenlik devleti* anlayışının doğal bir sonucu olarak Türkiye'de sivilleşme sorununun bulunduğu ve bu sorunun çözümü için askeri otoritenin sivil otoriteye tabi olması ile iç ve dış güvenliğinin birbirinden ayrılmasının gerekliliği raporda yer alan diğer önemli tespitler olmuştur. Böylece ordunun sivil denetimi sağlanmış olacak ve sadece dış güvenlikten sorumlu olan ordunun yetki ve görünürlük alanı daraltılacaktır (TÜSİAD, 1997).

AB Uyum Paketleri Dönemi

Ordunun sivil denetimi konusunda atılan adımlarda en önemli itici güçlerden birisinin AB üyelik süreci olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Özellikle Türkiye'ye aday ülke statüsü verilen Helsinki Zirvesi'nin ardından Katılım Ortaklığı Belgesi'nin kabulü ile Türk siyasal hayatındaki demokratikleşme ve modernleşme çabaları ivme kazanmıştır. Bu bağlamda özellikle anayasal alanda düzenlemelere gidilmiştir. 2002 Kopenhag Zirvesi'nde, Türkiye'ye vaat edilen üyelik müzakerelerinin başlamasının ön şartı olan 'Kopenhag siyasi kriterlerinin yerine getirilmesi' ise bu dönemde reform sürecine yol açan en önemli etken olmuştur (Aydın ve Keyman, 2004: 16). 2001-2004 yılları arasında bu kapsamda yapılan düzenlemeler ile Anayasa'nın yaklaşık üçte biri değiştirilmiştir.

Uyum paketleri çerçevesinde yasal düzenlemeler yanında uygulamaya dönük adımlar da atılmıştır. 28 Şubat darbesiyle ordunun devletin bütün kurumlarına sirayet ettiği vesayet uygulamalarının kaldırılması yönünde atılan adımlar bunlardandır. 1999 yılında DGM'lerde görev yapan askeri hâkimlerin görevlerine son verilmiş, 2001 yılında MGK'da bulunan sivil üyelerin sayısı artırılmış, MGK kararlarının Bakanlar Kurulu tarafından öncelikli olarak ele alınacağı hükmü kaldırılmıştır. 2003 yılında Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanunu'nda yapılan değişikliklerle denetim konusundaki sınırlama sebepleri azaltılmış, Denetleme

Kurulu'nun oluşumundan Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği çıkartılmıştır.

Ağustos 2003'te yürürlüğe giren 'yedinci uyum paketi' ise ordu üzerinde sivil kontrolü amaç edinmesiyle dikkat çeker (Aydın ve Keyman, 2004: 16). Kamu harcamalarında şeffaflığın sağlanmasına yönelik olarak Sayıştay Kanunu'na eklenen madde ile Silahlı Kuvvetlerin elinde bulunan devlet mallarının denetlenmesi ile ilgili esas ve usullerin de Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilecek bir yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmış, böylece parlamentonun Türk Silahlı Kuvvetleri'nin elindeki malları denetleyebilmesinin yolu açılmıştır. 2003 yılında kabul edilerek 2005 yılının Ocak ayında yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, TSK'ya gerek MSB yoluyla tahsis edilen askerî bütçenin gerekse bütçe dışında savunmaya ayrılan kaynakların Sayıştay yoluyla TBMM tarafından denetimini öngörmüş ve bu alanda önemli bir adım olmuştur. Bu yasaya istinaden Şubat 2004 tarihinde kabul edilen bir yönetmelikle TBMM Başkanının talebi ile Sayıştay'ın, askerî harcama ve bütçe dışı savunma harcamalarını denetlemesinin önü açılmıştır. Askerî harcamaların sivil otoritece denetimini öngören bir diğer düzenleme ise Anayasa'da yapılan değişiklik ile gerçekleşmiştir. Kamuoyunda 8. Uyum Paketi olarak bilinen yasal düzenleme ile 7 Mayıs 2004 tarihinde Anayasa'nın 160. maddesi son fıkrasında değişiklik yapılarak TSK'nın elinde bulunan devlet mallarının TBMM adına Sayıştay tarafından denetlenmesi ilkesi getirilmiştir. Söz konusu değişiklik, bu konudaki gizlilik perdesinin kalkmasına doğru atılan bir adım olmuştur (Sarıbrahimoğlu, 2006: 54).

Yapılan bu değişikliklerin uygulamaya ne derece yansıdığı ise tartışmalıdır. Sarıbrahimoğlu'nun (2006: 54) bu konuda verdiği örnek dikkate değerdir: Bu dönemde TBMM, silah tedarikinde yolsuzluk iddialarının araştırılması için bir girişimde bulunmuştur. TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu, erken uyarı ve kontrol uçakları AEW&C'lerin alımında devletin 180 milyon dolar zarara uğratıldığı iddiasıyla ilgili olarak soruşturma açmıştır. Soruşturma bir sonuca ulaşılmadan kapatılmış ve hükümet 1,5 milyar dolarlık dört adet AEW&C'nin alımını onaylamıştır. Böylece askeri konularda hem parlamentonun hem de hükümetin çekingenliği bir kez daha gözlenmiştir.

Türkiye'de 2010 yılında yapılan yasal değişikliğe kadar askeri harcamalar gerçek anlamda Sayıştay denetimine tabi olmamıştır. 2010 tarihinde kabul edilen ve kamu harcamalarında şeffaflığı amaçlayan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, askerler üzerindeki sivil denetimin artması açısından önemli bir gelişme olmuştur (Önder ve Zengin,



2018: 140). 6085 sayılı kanunla daha önce yapılamayan performans, proje ve program denetimleri bu kanunun 03.12.2010 tarihinde yürürlüğe girmesi ile zorunlu hale gelmiş, yani askeri harcamaların denetim kapsamı genişletilmiştir. Bu kanun ile Sayıştay, TSK denetiminde düzenlilik denetimi adı altında mali tabloları, gelir, gider ve malların yasal düzenlemeler ile uygunluk ve kamu denetimini, diğer kamu kurumlarında olduğu gibi yapmaktadır. Denetçiler, hesapların ve belgelerin kanunlara ve mevzuatlara uygunluğunu incelemektedir. Fakat savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili kamu idarelerinin sahip oldukları devlet mallarının denetleyerek ve bu denetim sonucunda raporlar hazırlayarak kamuoyuna duyurulmasına ilişkin esaslar ilgili kamu kurumlarının görüşleri alınarak Sayıştay tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulu'nca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenecektir. Yeni getirilen düzenleme ile TSK içinde döner sermaye birimleri de dış denetim altına alınmıştır. 2012 itibarıyla ordu evleri, askeri gazinolar, askeri kamplar, askeri kantinler ve benzeri kuruluşların Sayıştay tarafından denetlenmesi zorunlu hale gelmiştir (Köylü, Tellioglu, Gökçe, 2015: 96).

Yedinci uyum paketiyle askeri mahkemelerin sivil şahıslara ilişkin yetki alanı da daraltılmıştır. Askeri yargı ile ilgili arama ve el koyma kararlarına dair durumlar ve usuller yeniden düzenlenmiştir. Bu alanda gözaltı süresi en çok dört güne indirilmiş; yakalama ve tutuklama hallerinde derhal yakalananın ya da tutuklananın yakınlarına haber verilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Yasalara aykırı olarak elde edilen bulguların delil olarak kabul edilmemesi de bu uyum paketi çerçevesinde getirilen bir düzenlemedir. Kültürel haklar bağlamında Türk vatandaşlarının günlük hayatta kullandıkları farklı dil ve lehçeleri öğrenmelerinin önünü açan düzenlemeler yapılmış, bu dillerin tespitinde MGK'nın görüşünün alınmasına ilişkin hüküm, madde metninden çıkarılmıştır (BABGS, 2007: 20).

Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun 4. maddesi değiştirilerek, Kurulun görev alanı yeniden tanımlanmıştır. 'Ayda bir toplanır' hükmü 'iki ayda bir toplanır' şeklinde değiştirilmiş, Kurul'un Başbakan veya Cumhurbaşkanı'nın talebi üzerine de toplanabileceği karara bağlanmıştır. MGK Genel Sekreteri'nin atanmasının Başbakan'ın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile olacağı, atanacak kişinin Silahlı Kuvvetlerden olması halinde Genel Kurmay Başkanı'nın görüşünün alınacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca, "Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile özel hukuk tüzel kişileri Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'ne gerekli olan açık ve her derecede gizli bilgi ve belgeleri sürekli veya istenildiğinde vermek zorundadırlar" şeklindeki 19.

madde hükmü yürürlükten kaldırılmıştır (BABGS, 2007: 20).

MGK ve MGK Genel Sekreterliği'nin yapısı ve işleyişine dair yapılan bu değişiklikler Türkiye'deki asker-sivil ilişkilerinin tarihsel süreci de göz önünde bulundurularak irdelenmelidir. 1960 darbesiyle Türk siyasetinde başat bir rol üstlenen ordu bu üstünlüğü kaybetmemek için sürekli vesayet organlarının kurulması yoluna gitmiştir. 1971, 1980 ve 1997 müdahaleleri ile de bu etkilerini hem genişletmek hem de derinleştirmek fırsatı bulmuşlardır. Nitekim MGK ve MGK Genel Sekreterliği bu anlamda en etkin işletilen kurumların başında gelmektedir. Bu perspektiften bakıldığında adeta sivilin 'hesaba çekildiği' toplantılara dönüştürülen MGK toplantılarının ayda bir yerine iki ayda bir yapılması bile hükümetler üzerindeki baskının azaltılması için önemli bir adımdır. Bütün kurumları MGK'yı bilgilendirmek zorunda bırakan 19. maddenin demokratik devlet düzeni ile ne denli uyummadığı da açıktır. Bütün bu değişimler demokratikleşme adına atılmış önemli adımlardır. Bu düzenlemelerle MGK'nın yürütme yetkisi elinden alınmıştır.

14 Temmuz 2004 tarihli 'sekizinci uyum paketi' de asker-sivil ilişkilerine etki eden yeni düzenlemeler içermektedir. Bu pakette Yüksek Öğretim Kanunu'nda yapılan değişikliklerle, Yükseköğretim Kurulu'na Genelkurmay Başkanlığı'nca bir üye seçilmesine ilişkin hüküm yürürlükten kaldırılmıştır. Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunda yapılan değişikliklerle, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyeliğine MGK Genel Sekreterliğince aday gösterilmesine dair hüküm yürürlükten kaldırılmıştır. Telsiz Kanunu'nda yapılan değişikliklerle, MGK Genel Sekreteri, Haberleşme Yüksek Kurulu üyeliğinden çıkarılmıştır. Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kanununda yapılan değişikliklerle, yetkili kurula MGK tarafından bir üye seçilmesine dair hüküm yürürlükten kaldırılmıştır (BABGS, 2007: 21).

Görüldüğü gibi düzenlemeler öncesinde bütün karar alma süreçlerinde üye bulundurmamak suretiyle ordu adeta bir 'gölge hükümet' gibi davranmıştır. Ordu elbette bu gücün kaybedilmesine yönelik atılan idari ve siyasi adımları kolaylıkla kabul etmemiştir. Özellikle 2007 yılında Cumhurbaşkanlığı seçimi döneminde yaşanan asker-sivil gerginliği bu tavrın somut bir göstergesi olmuştur. Öncesinde Atatürkçü Düşünce Derneği'nin öncülük ettiği bazı STK'lar eliyle ve ordunun desteğiyle düzenlenen "Cumhuriyetine Sahip Çık" mitingleri, ardından 27 Nisan gecesi verilen e-muhtıra ile ordu vesayet gücünü kaybetmemek için mücadele etmiştir. Ancak e-muhtıra karşısında sivil otoritenin kararlı tavrı da



ordunun sivil denetimi alanında atılmış tarihi bir adım olmuştur. Zira bu kararlılık 15 Temmuz 2016 tarihinde yaşanacak darbe girişiminde halkın sivil otoriteye olan güveninin ve birlikte demokrasi mücadelesi verme motivasyonunun da temelini oluşturmuştur.

2010 Referandum Dönemi

2010 yılı ordunun sivil denetimi açısından dikkate değer gelişmelerin yaşandığı bir yıl olmuştur. Öncelikle şubat ayında 28 Şubat döneminde sivil idare üzerinde asker etkisini artırmak için uygulamaya konulmuş EMASYA protokolü kaldırılmıştır (Barbak, 2018: 61). Ardından Eylül ayında yapılan referandum ile bu alanda yeni düzenlemeler getirilmiştir. 2010 referandumu ile ordunun sivil denetimini etkileyen düzenlemelerden en önemlisi askeri yargı ile ilgili olandır.

Türk siyasal hayatı içerisinde ordu, kendini vasi olarak konumlandırmış ve gerekli gördüğü her durumda sisteme müdahale etmeyi bir hak olarak görmüştür. Ancak bu hakkın kullanılabilmesi ve kurumsallaşabilmesi, ordunun eylem ve müdahalelerinin yargı denetimine tabi olmamasına bağlıdır. Bu amaca yönelik olarak 1961 Anayasası ile ayrı bir askeri yargı sistemi oluşturulmuştur. 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği referandumuna kadar askerler kendileri için sağlanmış olan bu ayrıcalıklardan azami derecede yararlanmıştır. Bu anlamda 2010 adeta bir dönüm noktasıdır. Referandum ile askeri yargının alanının sınırlandırılmasına yönelik olarak Anayasa'nın 145. Maddesi'nde değişikliğe gidilmiştir. Askeri mahkemelerin yetki alanı asker kişilerin askerlik hizmeti ve görevleriyle ilgili işledikleri askeri suçlar ile sınırlanmıştır. Önceki uygulamanın aksine Anayasal düzene karşı işlenen suçların adliye mahkemeleri tarafından görüleceği hükme bağlanmıştır. Yine aynı maddede yapılan değişiklikle askeri hâkim ve savcılarının bağımsızlığına yönelik düzenleme getirilmiştir. Askeri Yargıtay'ın kuruluşu, işleyişi, mensuplarının disiplin ve özlük işlerine ilişkin düzenlemelerden “askerlik hizmetinin gerekleri” ibaresi çıkarılmıştır.

2010 referandumu ile Anayasa'nın 148. Maddesinde değişiklik yapılmış ve Genel Kurmay Başkanı, Kara, Deniz, Hava Kuvvetleri Komutanları ile Jandarma Genel Komutanı'nın Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi'nde yargılanmaları hükme bağlanmıştır.

Yüksek Askeri Şura (YAŞ), askeri vesayetin önemli kurumlarından birisi olduğu gerekçesiyle her zaman eleştirilen bir kurum olmuştur. Özellikle AB uyum paketleri gereği Milli Güvenlik Kurumu'nun yapısının sivilleştirilmesi ve şeffaflaştırılması sonrasında askerin YAŞ kararları üzerinden sesini yükselttiği şeklinde bir algı oluşmuştur. 2010 yılına kadar YAŞ kararlarına karşı yargı

yolunun kapalı olması da askerin bir özerklik alanı olarak YAŞ kararlarını kullanmasına zemin hazırlamıştır. Referandum ile YAŞ kararları yargı denetimine açılmıştır. 125'inci maddede yapılan değişiklik ile ‘kadrosuzluk nedeniyle emeklilik ve terfi işlemleri’ haricindeki ilişik kesme kararlarına karşı yargıya başvurulabileceği hükme bağlanmıştır. Böylece 28 Şubat sürecinde olduğu gibi “irticai faaliyette bulunma” gibi soyut ve çoğu defa mesnetsiz suçlamalarla ordudan atılmaların önüne geçilmesi hedeflenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildikten sonra YAŞ'ın yapısı ve görevlerinde de değişiklik yapılmıştır. 1612 sayılı Yüksek Askeri Şuranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun 703 No'lu KHK ile kaldırılmış, 8 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile YAŞ üyeleri ve teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Adalet Bakanı, Dışişleri Bakanı, İçişleri Bakanı, Hazine ve Maliye Bakanı, Milli Eğitim Bakanı, Milli Savunma Bakanı ve Kuvvet Komutanları üye olarak belirlenmiştir. Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Hazine ve Maliye Bakanı ile Milli Eğitim Bakanı eski sistemde YAŞ üyesi olmadıkları halde bu yeni düzenleme ile YAŞ üyesi olmuşlardır. Daha önce Başbakanın başkanlık ettiği ve Genel Kurmay Başkanı'nın adeta “eş başkan” konumunda olduğu Şura'nın başkanlığı yeni sistemde Cumhurbaşkanına bırakılan bir yetki olmuştur. Genel Kurmay Başkanını ve Şura üyesi bakanların tamamını atama yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğu düşünüldüğünde YAŞ'ın Cumhurbaşkanı için bir danışma kurulu olarak tasarlandığı söylenebilecektir. Nitekim görevlerinin tanımlandığı CBK'da da YAŞ'ın sadece görüş bildirebileceği, kararlarının bağlayıcı olmadığı hükmü yer almaktadır. Yaş kararları Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak tamamlanmış olmaktadır (8 Nolu CBK, 2018).

Türkiye’de askerler her müdahale döneminin ardından Anayasa’ya kendilerini güvenceye alacak hükümler eklemiştir. 1980 Anayasası’nın geçici 15. maddesi de bu amaca hizmet eden düzenlemelerdendir. 12 Eylül 1980 darbesini gerçekleştirenler, yönetim sivilere devredilene kadar yasama ve yürütme yetkisini elinde bulunduranlar ve kullananların tasarruflarına ilişkin yargı yoluna gidilemeyeceğini düzenlemiştir. Referandum ile bu madde de kaldırılmıştır. Darbe yapan askerlerin yargılanmasının önünü açan bu değişiklik, sembolik anlamda büyük bir öneme sahiptir. Nitekim bu sayede 32 yıl sonra darbeciler yargı karşısında hesap vermişlerdir.

2010 referandumunun ardından askerin siyaset üzerindeki etkisinin azaldığını gösteren bir gelişme de devletin iç ve dış tehdit algılarını içeren Milli Güvenlik ve Siyaset Belgesi’nin yenilenmesidir. Uzun süre



askerler tarafından MGK toplantılarında hazırlanan belgede bu defa sivil iktidar belirleyici olmuştur.

2013 yılına gelindiğinde 211 Sayılı İç Hizmet Kanunu'nda yapılan değişiklikle askerlik tanımı "harp sanatını öğrenmek ve yapmak mükellefiyeti" olarak değiştirilmiştir. Böylece askerlik tanımı daraltılarak sadece teknik bir anlam yüklenmiştir. Aynı yasanın 35. maddesinde de değişikliğe gidilmiştir. **"Silahlı kuvvetlerin vazifesi; Türk yurdunu ve anayasa ile tayin edilmiş olan Türkiye Cumhuriyeti'ni kollamak ve korumaktır"** ifadesi, **"Silahlı kuvvetlerin vazifesi; yurtdışından gelecek tehdit ve tehlikelere karşı Türk vatanını savunmak, caydırıcılık sağlayacak şekilde askeri gücün muhafazasını ve güçlendirilmesini sağlamak, TBMM kararıyla yurtdışında verilen görevleri yapmak ve uluslararası barışın sağlanmasına yardımcı olmaktır"** şeklinde değiştirilmiştir. Böylece askerin sivil yönetime müdahale için dayanak olarak gördüğü görev tanımı daraltılmıştır. Yine İç Hizmet Kanununun 43'üncü maddesinde "TSK mensupları siyasi faaliyette bulunamaz" şeklindeki düzenleme ile de askerin siyaset ile ilgilenme yasağı yasal bir temele oturtulmuştur. Bu değişiklikler ordunun yönetim yapısı içerisindeki konumunda kökten sayılabilecek bir değişimin başlangıcı olmuştur (Barbak, 2018: 47).

15 Temmuz Darbe Girişimi Sonrası Reformlar

15 Temmuz darbe girişimi Türkiye'de her on yılda bir gerçekleşen darbe ve darbe girişimlerinin son halkasını oluşturmaktadır. Planlanması ve yürütülmesinde bir terörist grubun öncülük etmiş olması nedeniyle diğer darbelerden ayrılan bu girişim, ordu ile ilgili sorunların net bir şekilde görülmesini sağlaması açısından önemlidir. Zira diğer darbeler başarılı olduğu için sonrasında bir reform süreci yaşanmadığı gibi o zamana kadar elde edilmiş demokratik kazanımlarda da geriye gidiler olmuştur. Oysa 15 Temmuz sonrası yayımlanan KHK'lar ile ordunun yapı ve işleyişine dair oldukça büyük çapta değişiklikler yapılmıştır. Bu dönemde yapılan reformları ana hatlarıyla şöyle sıralamak mümkündür:

- Askeri liseler ve Harp Akademileri kapatılarak Milli Savunma Üniversitesi kurulmuş, Harp Okulları ve Astsubay Meslek Yüksek Okulları bu üniversiteye bağlanmıştır. Ayrıca Harp Akademisi eğitimlerinin Milli Savunma Üniversitesi bünyesinde verilmesi düzenlenmiştir. Bu şekilde yıllardır yapılmaya çalışılan askerin zihinsel dönüşümü için gerekli olan bir adım da gerçekleştirilmiştir.
- GATA ve bütün askeri sağlık kurumları Sağlık Bakanlığı bünyesine alınmıştır. Ordunun toplum

içerisinde özerk bir alan olarak gördüğü askeri sağlık yapılanmasının sona ermesi ordunun üst kadroları ile toplum arasında görülen uzaklaşmanın önüne geçecek bir düzenleme olması nedeniyle de anlamlıdır.

- Askeri okullara girişteki lise tipi sınırlaması kaldırılarak tüm liselerden mezun olanlar için askeri okullara girme hakkı getirilmiştir. Kamu hizmetlerine girme hakkının herkese açık olması gerektiği yönündeki anayasal düzenlemeye aykırı olan bu sınırlandırmanın kaldırılmasıyla askeri lider kadrosunun çeşitlilik kazanmasının da yolu açılmıştır.
- Askeri fabrika ve tersaneler MSB'ye bağlanmıştır.
- MSB kadroları Genelkurmay Başkanlığı bünyesinden çıkarılarak bu kadroların hangisine askeri personel atanacağı kararı Milli Savunma Bakanı'nın yetkisine verilmiştir.
- Milli Savunma Bakanlığı'nın teşkilat yapısı değiştirilmiş, MSB Müsteşarlığı başta olmak üzere yönetici kadrolara sivillerin atanması düzenlenmiştir.
- Subay ve astsubay atamalarının Kuvvet Komutanlıklarının teklifi üzerine Milli Savunma Bakanı'nın onayı ile yapılması usulü getirilmiştir.
- Büyükşehirlerin içinde yer alan kırsal alanlar şehir dışına çıkarılması karara bağlanmıştır. Böylelikle şehirlerdeki görünürlüğünün azaltılmasına hizmet edecek bu düzenleme ile ordunun darbe durumlarında hızlı ve etkili müdahale kabiliyetinin kısıtlanması amaçlanmıştır.
- Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Askeri Yargıtay kaldırılmış ve yargıdaki çift başlılığa son verilmiştir. Savaş hali dışında askeri yargının varlığına tamamen son veren bu düzenleme ile askerin sivil denetimi alanında önemli bir adım atılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kapsamında Yapılan Değişiklikler

2018 yılı itibarıyla uygulanmaya başlayan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kapsamında bütün kurumların hem teşkilat yapıları hem de birbirleri ile olan ilişkileri anlamında değişiklikler yaşanmıştır. Ordu ve ordunun sivil denetiminde etkili olan kurumlara ilişkin düzenlemeler de bu çerçevede ele alınmalıdır. Sistem değişikliği sonrası yaşanan ve ordunun sivil denetimini etkileyen düzenlemeler şöyle özetlenebilir:

- Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren askerin devlet yapılanmasındaki etkinliğinin hem nedeni hem de sonucu olarak değerlendirilen meselelerden birisi de Genel Kurmay Başkanlığı'nın statüsü olmuştur. Genelkurmay Başkanları, 1960 darbesinin ardından

1961 Anayasası ile Milli Savunma Bakanı yerine Başbakana karşı sorumlu oldukları bir statüye yükselmiştir. Genelkurmay Başkanı'nın kendini bakanlarla aynı statüde konumlandırmasına ve karar alıcıların belirlediği politikaları uygulamak yerine politika belirleme rolünü üstlenmeye çalışmasına neden olan bu durum yeni sistemle birlikte değişmiştir. Genelkurmay başkanı ile kuvvet komutanları Milli Savunma Bakanı'na ayrı ayrı bağlı ve sorumlu olacak şekilde düzenleme yapılmıştır. Genelkurmay Başkanlığı ile kuvvet komutanlıklarının teşkilat yapısı Milli Savunma Bakanlığı kadro ve kuruluşuna dâhil edilmiştir (1 No.lu CBK, 2018: m. 338).

- Silahlı gücün tek elde toplanmasının önüne geçmek amacıyla Genelkurmay Başkanlığı ve Kuvvet Komutanlıkları Milli Savunma Bakanlığı'na, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı ise İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır.

- Silah tedariki ile ilgili yetkili kurum olan Savunma Sanayi Müsteşarlığı yeni sistemde diğer müsteşarlıklar ile birlikte kaldırılmıştır. CB hükümet sistemi ile yapılan düzenlemeyle Savunma Sanayi Başkanlığı'na dönüşen birim doğrudan Cumhurbaşkanına bağlanmıştır.

- CB hükümet sistemi ile kuvvetler ayrılığı ilkesi parlamenter sistemdeki yumuşak kuvvetler ayrılığına göre daha sert bir görünüm kazanmış, bakanların TBMM içerisinden atanması uygulaması son bulmuştur. Bu durumun sistem açısından etkinliği artıran yönü, alandaki uzman kişilerin milletvekili seçilmiş olma zorunluluğu olmaksızın bakan olabilmesinin yolunun açılması olmuştur. Nitekim Milli Savunma Bakanlığı'na atanan eski Genelkurmay Başkanı Hulusi Akar'ın atanması bu sayede mümkün olabilmektedir. Yıllarca asker-sivil ilişkilerinin başlıca sorun alanlarından birisi olan uzman-bakan çatışmasının bu yolla önüne geçilebilmiştir. Askerin tecrübe ve uzmanlığına güvendiği bir ismin bakan oluşu bu dönemde yaşanan özellikle sınır ötesi operasyonlarda etkili ve güvene dayalı bir organizasyonu mümkün kılmıştır. Bu durum askerin sivil kontrolü ile ilgili sivil yöneticilerin yeterliliğinin önemini de ortaya koymuştur.

- Parlamenter sistemde YAŞ'a Başbakan'ın başkanlık etmesine rağmen Genelkurmay başkanı eş başkan gibi bir konuma sahip olmuştur. Sistem değişikliği ile birlikte YAŞ toplantılarına Cumhurbaşkanı'nın başkanlık etmesi öngörülmüştür.

- Askeri yapının tartışmasız üstün olduğu YAŞ'ın yapısı değiştirilerek sivil üye sayısı artırılmıştır. Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Hazine ve Maliye Bakanı ile Milli Eğitim Bakanı eski sistemde YAŞ üyesi

olmadıkları halde bu yeni düzenleme ile YAŞ üyesi olmuşlardır. Ayrıca Jandarma Genel Komutanı, Donanma Komutanı, Ordu Komutanları ve diğer orgeneral ve oramirallerin kurul üyelikleri de kaldırılmıştır. YAŞ'ın sekreteryaya hizmetlerinin yürütülmesi işi Genelkurmay Başkanlığından alınarak Milli Savunma Bakanlığı'na verilmiştir. Sivil katılımcı sayısı artırılan kurul Cumhurbaşkanı için bir danışma kurulu olarak düzenlenmiştir.

- Önceki uygulamada sadece kuvvet komutanlığı yapmış olan orgeneral ve oramiraller arasından Bakanlar Kurulu'nun önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanan Genelkurmay Başkanı'nın atama usulünde de değişikliğe gidilmiştir. Genelkurmay başkanı ordudaki bütün orgeneral ve oramiraller arasından Bakanlar Kurulu'nun önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanmaya başlamıştır.

- MGK Genel Sekreterliği'nin yetkileri sınırlandırılarak sistem içerisindeki rolü danışma kurulu seviyesine çekilmiştir.

Sonuç

Modern ordu siyasi bir kurum olarak ortaya çıkmıştır. Avrupa'da ulus devletlerin kurulmasıyla birlikte yurttaş ordular kurulmuş, vatandaşlar için askere alınma dönemi başlamıştır. Aynı zamanda orduları politize eden bu süreç sonucunda ordular artık sadece sınırları koruyan kurumlar değil ulus inşasında da öncü olan kurumlara dönüşmüştür. Böyle bir role sahip orduların tamamı olmasa da bazıları sadece sınırları koruyan değil zaman zaman ülkelerin politikaları üzerinde de etkili olan kurumlara dönüşmüşlerdir. Orduların yaşamış olduğu bu misyon değişikliği sivil denetimi gerekli kılmıştır. Toplumdaki örgütlü ve silahlı kuvvet olması, orduların siyasi alana yapacağı müdahalenin düzeyini de etkilemektedir.

Ordunun sahip olduğu yetkiler de sivil denetimi gerekli kılan ikinci faktördür. Toplumda meşru zor kullanma tekeline sahip olan güvenlik birimlerine kişi hak ve özgürlüklerine müdahale niteliği taşıyan yetkiler verilmiştir. Bu yetkileri kullanan birimlerin ve personelin hem politika oluşturma düzeyinde hem de bireysel işlem ve eylemleri düzeyinde kontrol edilmesi önemlidir. İnsan haklarının ve özgürlüklerinin korunması ve demokratik hakların geliştirilmesi için bu alanlara müdahale yetkisi bulunan güvenlik aktörlerinin sivil otoritelerce denetimi gerekmektedir.

Ordunun Türkiye'de de devletin kuruluşu sürecinde üstlenmiş olduğu öncülük rolü nedeniyle siyasi alana müdahale etmeyi bir hak olarak gördüğü bilinmektedir. Demokrasi anlayışının gelişimine paralel olarak ordunun



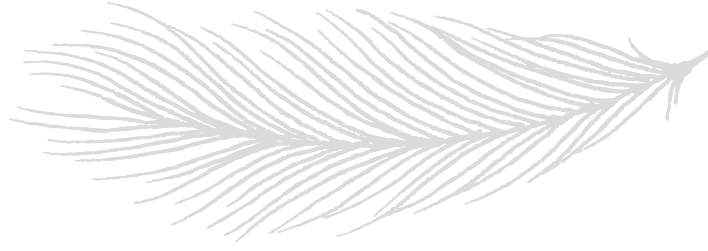
da diğer kurumlar gibi görev alanının sınırlarında tutulması yönünde adımlar atılmıştır. Türkiye vesayet odaklarıyla mücadele noktasında önemli gelişmeler sağlamış olsa da vesayet alışkanlıklarını devam ettirmeye çalışan bazı emekli veya muvazzaf askerlerin açıklamaları da görülmektedir. Bu durum meselenin sadece yasal değişikliklerle çözülemeyeceğini, zihinsel bir dönüşümün de gerekliliğine işaret etmektedir.

Kaynaklar

- 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). T.C. Resmi Gazete, 30474, 10 Temmuz 2018.
- 8 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). T.C. Resmi Gazete, 30479, 15 Temmuz 2018.
- Alabarda, Y. (2016). "Demokratik Sivil-Asker İlişkileri Kapsamında TSK'nın Dönüşümü". *Liberal Düşünce Dergisi*, Sayı: 84, 5-17.
- Aydın, S., Keyman E. F. (2004). "European Integration and the Transformation of Turkish Democracy". *Center for European Policy Studies*, August 2, <http://www.ceps.be/ceps/download/995>, 06.10.2018.
- BABGS (Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği) (2007). *Türkiye'de Siyasi Reform Uyum Paketleri ve Güncel Gelişmeler*. Ankara: Dumat Ofset Matbaası.
- Barbak, A. (2018). "Türkiye'de Yönetimin Sivilleşmesi: Ordunun Siyasal Kontrol Süreci Üzerine Bir İnceleme". *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 1, 31-66.
- Köse, H. Ö. (2004). "Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Denetimin Artan Önemi ve Kamusal Denetimin Uluslararasılaşması Sorunu". *Amme İdaresi Dergisi*, V: 37, No: 3, 37-62.
- Köylü, K. M.; Tellioglu, T.; Gökçe, N. (2015). "Türk Silahlı Kuvvetleri'nde Uygulanan Denetim Sistemi ve Amerika Birleşik Devletleri Örneği". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 44, 92-98.
- Önder, M.; Zengin, Ü. N. (2018). "AK Parti Döneminde Asker-Sivil İlişkileri" (Bildiri). Hasan Yaylı (Ed.). *12. Uluslararası Kamu Yönetimi Bildirileri*, 25-27 Ekim 2018 (134-145). Kırıkkale: Kırıkkale Üniversitesi Yayınları.
- Sarıbrahimoğlu, L. (2006). "Türk Silahlı Kuvvetleri". Ümit Cizre (Ed.), *Almanak Türkiye 2005 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim* (52-81), İstanbul: TESEV Yayınları.

- Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) (1995). 21. Yüzyıl için Yeni bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet-Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler, İstanbul.
- Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) (1997). Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri, İstanbul.





ULİSA12, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Uluslararası İlişkiler ve Stratejik Araştırmalar (ULİSA) Enstitüsü'nün aylık politika notu yayınıdır. Her konu bir sayı editörü rehberliğinde ele alınmaktadır. Yazarların görüşleri kendilerini bağlar. Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi ve ULİSA yazarların görüşlerinden dolayı sorumlu tutulamaz.

Adres: Güvenevler Mah.
Cinnah Cad. No: 16
Çankaya/ANKARA
Tel : 0(312)906-1313
e-posta : ulisa@ybu.edu.tr
Web Sayfası : www.ybu.edu.tr/yulisa/

©2020-2021 ULİSA

