



Ragıp Evren Aydoğan¹
Proje Yöneticisi
Şehir Çalışmaları Programı
Yönetişim Çalışmaları Merkezi

Asmin Kavas Urul²
Araştırmacı
Şehir Çalışmaları Programı
Bölge Çalışmaları Programı

TÜRKİYE'DE ORDUNUN DEMOKRATİK DENETİMİ³: BİR HATIRLATMA NOTU

Türkiye uzunca bir süredir, farklı bağlamlarda “güvenlik meselesini” konuşuyor. Aslında tarihimiz ve coğrafyamızın bir dayatması olarak güvenlik meselesi hep bizimle oldu. Bildik bileli dış ya da iç tehditler, genellikle ikisi birden, ülke meselelerin birinci gündem maddesi yapıldı; “güvenlik” geri kalan nerdeyse her şeye – eğitimden, sağlığa - damgasını vuran, belirleyen, ebedi ve ezeli bir varoluşsal mesele olarak hayatımızı kuşattı. Paradoks o ki, bu kadar belirleyici olmasına ve o kadar önemsenmesine rağmen bir türlü yeterli güvenliği sağlayamıyoruz. Muhtelif terör örgütleri büyük kentlerimizde planlı, organize, onlarca can alan eylemler yapabiliyorlar. Sınırlarımızın bir süredir oldukça geçirgen olduğu ortaya çıkıyor. İstihbaratımızın durumunun pek iç açıcı olmadığı ortada. Daha büyük paradoks ise güvenliği sağlamakla görevli kurumların bizatihi kendilerinin bir güvenlik sorunu haline gelmiş olması. Diğerlerini bir kenara bıraksak bile, ortalama 10-15 yılda bir farklı gerekçelerle, emrinde olması gereken hükümete darbe yapmaya çalışan, bazılarında ne yazık ki başarılı olan bir ordumuz var. Son darbe teşebbüsü ile ilgili olarak, biraz duman dağıldıkça ortaya çıkan bilgiler ışığında, bu defa da yalnızca ordunun içine sızmış olan bir grup üzerinden tartışma yapılıyor. Böyle bir yaklaşım, meselenin özünü kaçırmak, yapısal değişim gerekliliklerini ikinci plana atmak gibi bir potansiyel taşıyor. Bu durum, konuyu daha ciddi riskleri gündeme getiren bir bilinmeze dönüştürüyor.

¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1238/Ragip+Evren+Aydogan>

² <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1339/Asmin+Kavas+Urul>

³ Bu yazıda “ordu” kavramı, Hava, Deniz ve Kara Kuvvetleri ile Genelkurmay Başkanlığı’nı içeren silahlı kuvvetleri kapsayacak şekilde kullanılmıştır. Yazının tümünde görüleceği üzere, “demokratik denetim” kavramı ile ise parlamenter denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi kastedilmiş, salt bir “sivilleşme” argümanından çok parlamenter sitemin güvenlik politikalarını denetleyebilecek, izleyebilecek şekilde güçlendirilmesine vurgu yapılmıştır.

Bu kısır ve tehlikeli döngü, bir sarmala dönüşüp bizi Ortadoğu bataklığına çekmeden bu güvenlik sorunsalını nasıl kalıcı ve demokrasi ile tutarlı bir yapıya oturtabiliriz? Demokrasi dışındaki bütün çözümlerin, aslında sorunları ertelemekten ve ileride yeniden ve daha güçlü ortaya çıkmasını sağlamaktan başka hiçbir işe yaramadığı toplumların tarihinden çıkacak en önemli ders. Elbette bunu söylemek, yapmaktan daha kolay. En azından Tanzimat'tan bu yana bir bakıma sancılı ve inişli çıkışlı demokratikleşmenin tarihini bilmeden "güvenlik" meselesini anlamak zor. Kuşkusuz bu toprakların koşullarının ve tarihsel süreçlerin getirdiği karmaşık sorunları anlamak, bu tür meselelerin çözümü için çok elzem, ama şu anda acil bir görevle karşı karşıyayız: Güvenlik sektörümüzü, herhangi bir ciddi güvenlik zaafiyeti oluşturmadan, ya da daha doğrusu oluşan güvenlik zafiyetini kısa sürede gidererek nasıl etkin ve demokrasiye zarar vermeyecek şekilde işler hale getirebiliriz? Bu yazının amacı Türkiye'nin özellikle son on beş yılında bu konuda yapılan çalışmalar ışığında bunun için öneriler geliştirmek.

Dünyada ordunun demokratik denetimi konusunda oluşmuş standartlar ve iyi uygulamalar biliniyor⁴ ve bu konuda Türkiye'de de AB adaylık süreciyle birlikte yapılmış değerli çalışmalar var. Avrupa Birliği(AB) adaylık süreci bu konuları tabu olmaktan çıkartmış, kamuoyunda tartışılabilir kılmıştır. Özellikle TESEV'in bugüne kadar yayınlamış olduğu rapor ve araştırmalar bu konuda değerli bir referans oluşturmaktadır. Bu yazıda da ağırlıklı olarak TESEV'in bu konudaki çalışmalarından yararlanılmıştır.

İlk aşamada kendimizi ordunun demokratik denetimi ile sınırlandırıyoruz. Demokratik denetimin sivil denetim kavramından en büyük farkı parlamentoların bu süreçteki rolü ve aşağıda da göreceğiniz gibi ülkemizde bu konuda yapılması gereken birçok düzenleme var.

Yazıyı okumayı kolaylaştırması açısından bir yönetim döngüsü sırası ile ele almaya gayret ettik: Planlama ve karar alma, uygulama ve izleme, denetim ve yargı. Ayrıca Türkiye'nin AB üyelik süreciyle de ilişkisini kurmaya çalıştık. Elverdiğince de benzeri ülkeler kıyaslamasını yapmaya gayret ettik:

1- Planlama, karar alma ve uygulama süreçleri:

Bilindiği gibi, Genelkurmayı bir kenara bırakırsak, 1982 Anayasası ile kurulan anayasal düzende güvenlik meselelerine ilişkin planlama, karar alma, politika oluşturma süreçleri temel olarak iki organ eliyle yürütülüyor: Milli Güvenlik Kurulu (MGK) ve Yüksek Askeri Şura (YAŞ). Bu iki kurumun da yapısı ve karar alma süreçleri, Türkiye'nin 1999'da Avrupa Birliği'ne aday üye statüsü kazanması ile önemli değişikliklere uğradı.

Türkiye, 1999'dan itibaren AB'nin hukuksal, ekonomik ve sosyal yapıya ilişkin oluşturduğu ölçütleri hukuk sistemine entegre etmek ve uygulayabilmek için pek çok reform yaptı. Bu reformların önemli bir bölümü genel olarak Türkiye'nin güvenlik politikalarının, özel olarak da Türk Silahlı Kuvvetleri'nin (TSK) Türkiye'nin siyasal rejiminin içindeki konumunun değiştirilmesine ilişkin konuları içeriyordu. Bu konum değişikliği özünde, Türkiye siyasi tarihine ilişkin önemli bir kırılmayı temsil ediyordu. 1960 darbesi ile başlayan dönemden itibaren ordunun, güvenlik politikaları ve bunun aracılığıyla temel kamusal politikalar konusunda karar verme, yönlendirme, uygulama, harcama yapma gibi, modern demokrasilerde sivil siyasi yöneticilere ve parlamentolara ait olan yetkileri tek başına kullanmasının önüne geçilmek isteniyordu. Genel geçer deyişle, askeri vesayetın son bulması, askeri kurumların karar alma ve uygulama, atama, yargılama ve harcama yapma

⁴ Örneğin Cenevre Ordunun Demokratik Denetim Merkezi (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces - <http://www.dcaf.ch>) bu konudaki çalışmalarıyla öne çıkan bir STK.

gibi konularda demokratik yollarla seçilmiş hükümet ve parlamentolara tabi olması hedefleniyordu.⁵

Bu uzun reform sürecinden sonra dahi, TSK'nin etki ve yönlendirmesi ile Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan ve onaylanan, hiçbir parlamento ve sivil toplum denetimine açık olmayan güvenlik politikalarına ilişkin yapıların ve belgelerin sistem içindeki varlığının sorun yarattığı görülüyor. 15 Temmuz darbe teşebbüsünden önceki yapıya baktığımızda, Genelkurmay Başkanı, Anayasanın vermiş olduğu yetki çerçevesinde, Milli Savunma Bakanı ile eşit bir konuma sahip olacak şekilde Başbakana karşı sorumlu kılınmış ve bu durum Genelkurmay Başkanlığı'nı yönlendirici bir konuma yerleştirirken, Milli Savunma Bakanlığı da yardımcı bir role itilmişti. Hatta MSB görevlerinin büyük bir bölümünü, Genelkurmay Başkanlığı tarafından tespit olunacak ilke ve önceliklere göre yürütmekte ve ağırlıklı olarak koordinasyondan sorumlu bir kurum olarak karşımıza çıkmaktaydı. Bunun yanında YAŞ'ın yapısı ve karar alma süreçleri de ordunun devlet yapılanması içindeki konumuna ilişkin diğer bir sorun alanıydı. Şura'da, üyelerin çoğunluğu askerlerden oluşmakta ve askerler birçok önemli konuda, seçilmiş hükümetten bağımsız karar alabilecek konumda bulunmaktaydı. Milli Savunma Bakanı, devlet protokolü gereği Genelkurmay Başkanı'ndan sonra yer almakta ve Başbakana vekâlet yetkisi bulunmamaktaydı. Şura'da birçok yetki, seçilmiş olan ve dolayısıyla sorumlu ve yetkili konumda bulunması gereken Milli Savunma Bakanına değil, Genelkurmay Başkanı'na ait idi. Ayrıca Genelkurmay Başkanı, Başbakana vekâlet yetkisinin yanı sıra, bunun yanında bir sonraki toplantının tarihini belirleme ve Şura'yı acil toplantıya çağırma yetkisine de sahipti. YAŞ kapsamında kararlar toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile alınmakta ve kanuna göre eşitlik halinde Başbakanın katıldığı tarafın oyu geçerli olmakta, daha sonra Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak onaylanmaktaydı. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı engellemediği sürece, askerler birçok önemli konuda bağımsız karar alabilecek konumdaydı.

Parlamente demokrasilerde Genelkurmay Başkanları, Milli Savunma Bakanı'na bağlı olmalarına rağmen, Türkiye'de kabinenin başı olan Başbakan'a bağlıdır. Böylece MSB ve diğer bakanlarla eşit bir konum elde etmiş durumdalar. Buna karşın, idari tasarrufları ve siyasaları açısından bakanların tabii oldukları parlamento denetimine tabii değil, yalnızca Başbakan'a karşı sorumludurlar.⁶ OHAL kapsamında çıkan KHK'larla Kuvvet Komutanlıklarının MSB'ye bağlanması ancak Genelkurmayla ilgili düzenlemenin Anayasa değişikliği gerektirmesi nedeniyle ortaya çıkan durum iki başlı tuhaf bir yapı ortaya çıkartmıştır.

Kısacası, son 15 yıldır yapılan reformlara rağmen, TSK'nin siyasal sistem içerisinde özerk bir konuma sahip olmasının, demokratik denetim konusunda ciddi sorunlar yaratmaya devam ettiği görülüyor. Bu yapı, Türkiye'nin dış ve iç güvenlik önceliklerinin, son iki haftadır yaşadığımız süreçte de görüldüğü gibi, istemeden de olsa tüm toplum yararına değil belirli grupların çıkarları doğrultusunda belirlenebilmesinin yolunu açıyor.

Türkiye'yi bu açıdan diğer AB üyesi ülkeler ile karşılaştırdığımızda bazı farklılıklar göze çarpıyor. AB ülkelerinin hepsinde aynı sivil asker ilişkisinden bahsetmek zor olsa da ülkeler başkanlık, yarı-başkanlık sistemiyle yönetilenler ve parlamente sistemler şeklinde ayrılabilmekte ve bu farklılaşan siyasal rejimlere göre de ordunun demokratik denetimi konusundaki uygulamalar değişkenlik göstermektedir. Danimarka, Slovenya, İsveç ve Birleşik Krallık gibi parlamentonun hükümeti belirlediği ülkelerde genelkurmaylar, savunma

⁵ Türkiye'nin son 15 yıldır, AB adaylık sürecini boyunca, güvenlik sektörüne ilişkin yaptığı reformların bir özeti yazının sonundaki ekte bulunabilir.

⁶ Detaylı bilgi için bkz: Biriz Berksoy, Güvenlik Sektörü 4: "Türkiye'de Ordu, Polis ve İstihbarat Teşkilatları: Yakın Dönem Gelişmeler ve Reform İhtiyaçları", TESEV Yayınları, 2010.

bakanlıklarına bağlı bulunmaktadır. Önemli askeri görevler başbakan tarafından belirlenmektedir ve askeriye'nin yapısı ve teşkilatı savunma bakanlıklarının tasarrufuna bırakılmıştır. Bulgaristan, Finlandiya Polonya ve Romanya gibi başkanlık ve yarı-başkanlık sistemleriyle yönetilen ülkelerde genelde savunma bakanlıklarına bağlı olsa da direktifleri doğrudan başkandan aldığı ve savunma politikalarında daha etkili olduğu gözlemlenmiştir. Türkiye'ye en çok benzerlik gösteren AB örneği ise Fransa'da bulunmaktadır. Fransa'da 2008 yılında kurulan Savunma ve Milli Güvenlik Konseyi Türkiye'deki MGK'ya benzerdir. Bu açıdan Türkiye'deki sivil asker ilişkileri geleneksel olarak AB üyelerinin başkanlık ve yarı-başkanlık sistemleriyle yönetilen ülkelere daha fazla benzerlik göstermektedir.⁷

Ancak, Türkiye'nin anayasal rejimi, 1876'dan beri, parlamenter sisteme dayanarak gelişmiştir, kesintiler olsa da bu anlamda bir tarihsel devamlılık söz konusudur. Modern bürokrasinin kurulması, çağın gereklerine uygun ordu düzenine geçilmesi, laik eğitim kurumlarının açılması, güçler ayrılığına dayalı bir siyasal sistem hep bu tarihsel devamlılık içinde kendine yer bulmuştur.

Dolayısıyla, ordunun demokratik denetiminden bahsettiğimizde, Türkiye'nin parlamenter rejimin gereklerini yerine getirmesi beklenir. Peki, nedir bu gereklilikler? Kısaca açmakta fayda var. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki parlamenter siyasal rejimler, güçler ayrılığına dayanır. Yasama, yürütme ve yargı olarak tanımlanan bu güçlerin oluşturduğu siyasal yapılar, iki temel anayasal tasarım tercihi üzerinden tanımlanır: (i) seçim sistemi ve siyasal partilere ilişkin düzenlemeler ve (ii) "yönetimde istikrar, temsilde adalet" ilkeleri arasındaki dengenin kurulma biçimi.

Eğer birinci seçenekteki düzenlemeler, karar alma süreçlerinde vatandaş katılımının önünü açıyorsa, milletvekili adaylarının yerel halk tarafından yarışmacı bir şekilde belirlenmesine izin veriyorsa, parti genel merkezlerinin kararlarının ve harcamalarının şeffaf, hesap verebilir olmasını şart koşuyorsa ve tabii olağanüstü seçim barajları öngörmüyorsa, parlamentoyu (yasama) hükümetin (yürütme) karşısında önemli bir denetleyici güç olarak görebilmemiz mümkün olur. Seçilmiş milletvekillerinin, hangi partiden olursa olsunlar, seçmenlerine hesap verme kültürü gelişir ve parlamento kendini hükümetten başkaca bir güç olarak ortaya koyabilir. Benzer bir durum, ikinci seçenekte ifade edilen tercih için de geçerlidir; zaten bu iki tercih birbirlerini besler niteliktedir. Yönetimde istikrar ilkesi, kabaca, güçlü yürütme karşısında zayıf yasama ve idari yargı organları olacak şekilde tasarlanabilir. Bu durumda, hem dolaylı da olsa bir temsilde adalet sorunu ortaya çıkar, hem de yasama organının yürütmeyi etkin denetlemesi önüne engeller konulur.

Türkiye'de anayasal tasarım, ne yazık ki, bu iki temel tercihi de yaparken, güçlü yürütme ve yetkisiz, etkisiz yasama üzerine kurulmuştur. Bu yalnızca bir partinin meclis çoğunluğunu aldığı durumlarda da geçerli değildir üstelik; koalisyon dönemlerinde de siyasal partilerin, parlamentonun hükümeti denetim kapasitesini düşüren yapıları ön plana çıkar.

Bu bağlamda, TSK'nın da Başbakan'a bağlı olması ve etkin parlamento denetimine tabii olmaması bir istisnayı ifade etmez; çünkü Türkiye'de yürütme bir bütün olarak yasama tarafından gerektiği gibi denetlenmez. Yine yönetimde istikrar ve etkinlik gerekçeleri ile Sermaye Piyasası Kurulu gibi birtakım düzenleyici-denetleyici kurullar bile bir dönem Başbakan'a bağlı idi. Keza, Milli İstihbarat Teşkilatı da halihazırda öyle. Ezcümle, Türkiye'de parlamento pek çok alanda yürütmeyi denetleme kapasitesine sahip değildir, ordunun demokratik denetimine ilişkin kısıtlar da bu geniş çerçeve içinde düşünülmelidir.

⁷ Bu bilgileri TEPAV araştırmacısı Onuralp Aydın belirtilen eserden derlemiştir: Satana, Nil S. "Civil-military relations in Europe, the Middle East and Turkey." *Turkish Studies* 12.2 (2011): 279-292.

Buradan hareketle, ordunun parlamenter, demokratik denetiminin eksikliği üç temel neden üzerinden açıklayabiliriz: (i) Mevcut anayasa ve özellikle siyasi partiler ve seçim mevzuatı, TBMM'nin işleyen parlamenter demokrasilerde olduğu gibi bir denetim işlevi görememesine neden oluyor. Siyasal parti genel merkezlerine sıkışmış parlamento siyaseti, bırakalım ordu gibi gücünü tarihsel devamlılıktan alan bir örgütü, yürütmenin kendisinin bile denetlenmesini büyük ölçüde sınırlıyor. Bu genel çerçevenin yanı sıra, parlamentonun ordunun karar alma, planlama ve uygulama gibi süreçlerini denetleyebileceği mekanizmalar, yukarıda bahsedilen hukuksal ve siyasi sebeplerle, eksik ya da hiç düzenlenmemiş. Parlamentaoya ilişkin bu türden bir "yetki boşluğu", ordunun zaten belirsiz ve ucu açık tanımlanmış görev ve yetkileriyle bir araya geldiğinde, parlamenter siyasal sistemin içinde denetimden muaf güç adacıkları ortaya çıkarıyor. (ii) Parlamentaonun, güvenliğe ilişkin strateji, politika ve uygulamaları denetleyebilecek kapasiteye sahip olup olmadığı önemli bir soru işareti. TBMM Milli Savunma Komisyonu'nun aşağıda detaylandırılan yetkisizliğinin yanında, TBMM'yi güvenlik politikalarının analizi ve denetimi konusunda besleyecek yine TBMM tarafından seçilmiş bir bağımsız kurul ya da danışma kurulu mekanizması da mevcut değil. Aslında güvenlik ve askeri stratejiler konusunda genel olarak bir sivil kapasite eksikliğinden de söz edilebilir. (iii) Türkiye'de güvenlik politikaları geleneksel olarak "çok gizli", "devlet sırrı" gibi kavramlar kullanılarak dolaşıma sokulur. Özellikle hukuk sistemi içinde var olan devlet sırrı kavramının nasıl düzenlendiği, güvenlik politikalarına ilişkin parlamento ve sivil toplumu denetimi önündeki engellerden biridir.⁸

2. İzleme, denetim ve yargı:

Ordunun demokratik denetimi konusunda temel kurum olarak gördüğümüz parlamentaonun mevcut hukuksal ve yapısal çerçevedeki kısıtlarını yukarıda özetledik. Genelkurmay Başkanı'nın sistem içindeki konumu, MGK'nın ve YAŞ'ın yapısı ile birlikte düşündüğümüzde, ordunun demokratik denetiminin önündeki engeller belirginleşiyor.

Kimi gelişmiş ülkelerde ise bu durum farklılık gösteriyor. Bu ülkelerde ordu, askeri savunma ve güvenlik alanlarında ülke sayıştayları tarafından denetlenmekte ve sayıştaylar tarafından hazırlanan raporlar kamuoyu ile paylaşılmaktadır.⁹ Savunma harcamalarının denetlenmesi konusunda parlamentaonun görev ve yetki alanı yalnızca bütçe süreciyle sınırlı değildir. Parlamento, geçmiş yıl bütçelerinin başlangıçta öngörülen ve izin alınan kapsam dâhilinde kullanılıp kullanılmadığını müteakip yıllarda denetleme yetkisine de sahiptir.¹⁰ Çoğu ülkede bu amaçla ülkemizdeki Sayıştay benzeri merkezi denetim kuruluşlarından yararlanılmaktadır. Örneğin, İngiltere (Ulusal Denetim Dairesi) Sayıştay'ı (UK National Audit Office- NAO), Amerikan Sayıştay'ı (Government Accountability Office-GAO), ve Fransız Sayıştay'ı (Cour des Comptes), savunma ve güvenlikle ilgili konularda farklı konularda denetimler gerçekleştirmişlerdir.¹¹ Denetimler sonucunda gerek kamuoyu ile paylaşılan ve gerekse gizli oturumlarda ele alınan raporlar kamu kaynağının daha etkin ve verimli kullanılmasına farkındalığın artmasına katkı sağlamıştır. Bu sayıştaylar saydamlık ve hesap verme sorumluluğu çerçevesinde gerçekleştirdikleri denetimlerini kendi ülke menfaatleri ile gizlilik ve güvenlik kaygılarını dikkate alarak gerçekleştirmişlerdir. Gizlilik ve güvenlik kaygıları denetimlerin etkili bir şekilde gerçekleştirilmesine engel teşkil etmemiştir. Örneğin İngiltere'de NAO, Savunma Bakanlığı bütçesi üzerinde yaptığı rutin denetimlerin yanı sıra, savunma alanında yapılan projeleri de denetlemekte ve genellikle büyük savunma

⁸ <http://t24.com.tr/yazarlar/dogan-akin/20-soruda-yeni-devlet-sirri-duzeni,5283>

⁹ Hasan Altındal, "Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi Adına Sayıştay Tarafından Denetimi: Değişen Anayasa Ve Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Bir Değerlendirme", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 79, Aralık 2010, s.3-31.

¹⁰ Muhammad Asali, "Compulsory Military Service and Future Earnings: Evidence from a Quasi-Experiment", Tbilisi State University Discussion Paper, 2015.

¹¹ 2008 Yılı Savunma Alımlarına ilişkin GAO Açıklaması (GAO-10-350R), 2010. Balistik FüzeSavunma Sistemlerine ilişkin GAO Raporu (GAO-09-771), 2009, Gelecek Ordu Savaş Sistemlerine ilişkin GAO raporu (GAO-09-288), 2009.

projeleri hakkında her yıl bağımsız bir rapor üretmektedir. Bu raporlar, diğer denetim raporları gibi kurumsal internet siteleri aracılığıyla tüm dünya ile paylaşılmaktadır.

Burada, asıl dikkat çeken konu, pek çok ülkede parlamento adına denetim yapan sayıştayların askeri savunmaya ilişkin yetki alanına “performans denetiminin” de girmesidir.¹² Örneğin ABD’de sayıştay, ordunun harcamalarına ilişkin performans denetimi yapmakta ve raporlarını hem Temsilciler Meclisi’ne sunmakta hem de kendi internet sitesinde yayımlamaktadır. Söz konusu internet sitesinde Aralık 2009-Aralık 2010 arasındaki bir yıllık süre zarfında ulusal güvenlik konularıyla ilgili 122 rapor yayımlanmış olup bunlar, askerî personel yönetimine ilişkin sorunlardan farklı silah üretim süreçlerine ve ihale şartnamelerine dek son derece teknik ayrıntıları kapsamaktadır. Kuşkusuz, bu raporların hazırlanmasında en önemli etmenlerden biri savunma konusunda uzmanlaşmış pek çok görevliye sistem içerisinde yer verilmesidir. Bu raporlar, savunma hizmetlerinin yalnızca askerler tarafından bilinebilecek teknik sorunlar olduğu, sivillerin hem bu alanlarda derinlemesine bilgi sahibi olmayacakları hem de söz sahibi olmalarının ulusal güvenliğe zarar vereceği yönündeki basmakalıp tezleri zayıflatmaktadır.¹³ Tam tersine, raporlar aracılığıyla ordunun sürekli sivil denetim altında olduğu kamuoyuna hatırlatılmakta ve bu yolla ordunun güvenilirlik düzeyi artırılmaktadır.¹⁴

Türkiye’de ise ordunun hem parlamento eliyle denetimi hem de parlamento dışı kurumlarca denetimi oldukça sorunludur. Zira TSK, Devlet Denetleme Kurulunun denetimi dışında bırakılmış, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından ise sınırlı bir denetime tabi tutulmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu, TSK’nın yalnızca askerî olmayan faaliyetlerini denetler. TSK’nın askeri nitelikte olmayan faaliyetleri neredeyse yok denecek kadar az olduğu için, kurumun neredeyse tüm faaliyetlerini denetim dışı bırakacak niteliktedir. TSK’nın denetime ilişkin bu mekanizmalarında temel olarak iki sorun göze çarpmaktadır. İlk olarak, birçok ülkenin parlamentosunda olduğu gibi, TBMM içinde de güvenliğin askeri boyutlarından sorumlu bir komisyon bulunmaktadır. Ancak, Milli Savunma Komisyonu’nun (MSK) TBMM İç Tüzüğü gereği, TBMM Başkanlığı tarafından kendisine gönderilen yasa tasarılarını inceleme dışında güvenlik bütçesi, silah alımları ve MGSB başta olmak üzere güvenlik politikalarının belirlenmesinde herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Tüm bunlara ilaveten MSK, parlamento içerisinde toplantıları ve faaliyetleri tutanağa bağlanmayan tek komisyon niteliğindedir. MSK’nın yetkilerindeki bu kısıtlılık, güvenlik alanı ile meclis arasında sağlıklı bilgi akışını ve denetimde etkinliği sağlayacak bir kanalın olmamasına yol açmaktadır.

İkinci olarak, Türkiye’de savunma harcamalarına ilişkin bütçe Meclis Plan Bütçe Komisyonu tarafından incelenmekte ve Genel Kurul’da görüşüldükten sonra kabul edilmektedir. Ancak, bütçenin pek çok kalemine ilişkin hararetli tartışmaların döndüğü mecliste, hem MSK’da hem de Genel Kurul’da savunma harcamalarına ilişkin tekliflerde gerek iktidar gerekse muhalefet temsilcilerinin konuşmaları her defasında iyi niyet dilekleri ile TSK’nın önemine ve aslında TSK bütçesinin daha da büyük olması gerektiğine ilişkin vurgulardan ibarettir.¹⁵ Meclis, bütçe dışı harcamaları denetleyemediğinden, savunma harcamaları konusunda elindeki tek kontrol imkânını da kullanmaktan kaçınmaktadır.¹⁶ Soru, genel görüşme, meclis araştırması, gensoru ve meclis soruşturması gibi diğer mekanizmalar için de durum aynıdır. Mecliste son

¹² Yılmaz Karahan, “Türkiye’de Savunma Harcamalarının Denetimi”, Aydın Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2015.

¹³ Detaylı bilgi için bkz: “Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi: İlkeler, mekanizmalar ve uygulamalar”, TESEV Yayınları, 2003.

¹⁴ Hamit Emrah Beriş, “Türkiye’de Savunma Harcamalarının Demokratik Denetimi”, *Güvenlik Çalışmaları Dergisi*, Cilt:17, Sayı:2, 2015, S.15-34.

¹⁵ Detaylı bilgi için bkz: Biriz Berksoy, Güvenlik Sektörü 4: “Türkiye’de Ordu, Polis ve İstihbarat Teşkilatları: Yakın Dönem Gelişmeler ve Reform İhtiyaçları”, TESEV Yayınları, 2010.

¹⁶ Günlük-Şenesen, Gülay (2009), “Türkiye’nin Savunma Harcamaları: 2000’li Yıllar”, Ed. Ali Bayramoğlu, Ahmet İnsel, Almanak Türkiye 2006-2008 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, İstanbul: TESEV Yayınları.

dönemde denetim açısından göze çarpan tek olumlu unsur, Meclis İnsan Hakları İnceleme Komisyonu'nun raporlarıdır. Ancak Şemdinli olaylarına ilişkin raporun tamamının yayınlanmaması örneğinin gösterdiği gibi, meclisin çalışmaları da geniş güvenlik konseptinin bir sonucu olan yaygın gizlilik tedbirlerinden nasibini almaktadır. İkinci önemli mesele ise her ne kadar Sayıştay'ın "merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir-giderleri ile mallarını TBMM adına denetleme yetkisine" sahip olması nedeni ile TSK üzerinde bir denetleme yetkisi olsa da, 2010 yılına kadar TSK, Sayıştay'ın denetleme yetkisinden muaf tutulmuştur. 2010 yılında Sayıştay Kanunu'nda yapılan düzenleme ile orduevleri, askeri gazino, kantin ve kışlalarda denetim süreci başlatılmıştır.¹⁷ TBMM adına harcama denetimi yapan Sayıştay, orduevleri, askeri gazino, kantin, kışla gazinoları da içine alacak biçimde, başkanlık bünyesinde 'Güvenlik Sektörü' denetim grubu oluşturulmuş ve 2012 yılına kadar TSK harcamaları kamuoyu ile paylaşılmıştır.¹⁸ Ancak 2012 yılında Sayıştay Kanunu'nda yapılan bir düzenleme ile Sayıştay'ın kamu kurumlarının harcamalarını meclis ve kamuoyu adına denetim yetkisinin hukuka uygunlukla sınırlandırıldığı, harcamalarının içerik ve performans denetimine ilişkin yetkilerinin budandığını ve hukuka uygunluk denetiminin de kamu idarelerinin müdahalesine tabi tutulduğu görülmüştür.

Yani savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili kurumların mallarına ilişkin Sayıştay tarafından hazırlanacak olan raporların "gizlilik esasına" göre yapılması kararı alınmış ve böylece denetim sonuçlarının kamuoyundan gizlenmesinin yolu açılmış, yani hesapverebilirlik ilkesinin önü kapatılmıştır.¹⁹ Performans denetimi ise hiç yapılmamıştır.

Diğer bir sorun ise "idari özerklik" kapsamında askeri yargının da Genelkurmay Başkanlığı'na bağlı olmasıdır ve bu yargı yapısının gelişmiş ülke uygulamalarından farklı işlemesidir. Genel olarak askeri yargı, esasen milli savunma hizmetinin icrası sırasında hiyerarşik bir yapılanmanın zorunlu olduğu ordu içerisinde, askeri hiyerarşiyi korumaya ve askeri disiplini sağlamaya yönelik olarak konulmuş kuralların ihlali kovuşturur. Ancak bu mahkemelerin uygulamaları ülkeden ülkeye değişir.²⁰ Askeri mahkemelere sahip olan ülkelerin uygulamaları birbirinden farklı olsa da en önemli özellikleri, i) mahkemelerin verdikleri kararlara karşı istinaf yolu açık olduğu gibi, temyiz incelemesini üst mahkemenin yapması ve ii) sadece asker olan kişilerin bu mahkemelerde yargılanmasıdır. Japonya, Avusturya, Danimarka, İsveç, Norveç'te askeri yargı yoktur. Fransa'da askeri yargı sınırlı ve dar bir alanda yetkiye sahiptir. Barış ve savaş zamanlarında ya da ülke içinde ve dışında işlenmiş olmasına göre, askeri suçlar ile ilgili görev yapan çeşitli türde askeri mahkemeler bulunmaktadır. Ancak bu mahkemelerin verdikleri kararlara karşı istinaf yolu açık olduğu gibi, temyiz incelemesini de Yargıtay yapmaktadır. Buna göre Fransa'da ayrı bir askeri Yargıtay ve askeri yargı kolu yoktur. İtalya'da ise barış zamanlarında sadece askeri kişilerin askeri suçlarına bakan askeri mahkemeler olmakla birlikte, İtalya'da Askeri Yargıtay 1981 yılında kaldırılmıştır. İspanya'da da İtalya ve Fransa'da olduğu gibi bağımsız bir askeri yargı kolu yoktur. Askeri mahkemeye sahip olan ABD, Kanada ve İngiltere'de askeri mahkemeler, sadece askeri suçlara bakarlar.²¹ İngiltere'ye baktığımızda, bu ülkede genel nitelikteki askeri mahkemelerde (general court martial) bir sivil yargıç ile jüri görevini üstlenen beş subay bulunmaktadır. Ayrıca Lordlar Kamarası Başkanına (Lord chancellor) bağlı olan Askeri Adalet

¹⁷ Hale Akay, "Güvenlik Sektörü: Türkiye'de Güvenlik Sektörü: Sorular, Sorunlar ve Çözümler", TESEV Demokratikleşme Programı: Siyasa Raporları Serisi, Haziran 2010.

¹⁸ Şahin Binici ve Can Mustafa Türkyener, "Güvenlik Sektörünün Sayıştay Denetimi ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun Getirdiği Yenilikler", *Sayıştay Dergisi*, Mart 2011.

¹⁹ <http://www.milliyet.com.tr/sayistay-in-denetimi-etkisiz-hale/gundem/ydetay/1711558/default.htm>

²⁰ Sami Selçuk, "Askeri Yargı", *Time-Türk*, 2009.

²¹ Defence Financial Improvement and Audit Readiness Plan", Office Of Under Secretary Of Defense Comptroller In Collaboration With The Financial Improvement And Audit Readiness Committee, 2005.

İşleri Başkanlığınca seçilen sivil yargıçlar ve bölge askeri mahkemesi (district court martial) de bulunmaktadır. Bunların nezdinde görev yapan savcılar da sivildirler.²²

Türkiye’de ise, askeri yargı, 1961 Anayasası’ndan bu yana anayasal varlığını sürdürmektedir. Türkiye’de ordunun demokratik denetiminin önündeki en önemli engellerden biri, iki başlı bir yargı düzeyinin, iki başlı bir devlet sisteminin mevcudiyetidir. Yüksek Askeri İdare Mahkemesi’nin varlığı bu açıdan belirleyicidir. Bu mahkeme askeri Danıştay fonksiyonunu yerine getirmekte, bireyin devletle olan ilişkilerinde asker ile sivil birbirinden ayırmakta ve askeri yargı makamını Genelkurmay başkanına (sicil amiri) kılmaktadır.²³ Anayasanın 145. maddesi, olağan mahkemelerin yanı sıra askeri yargının askeri mahkemeler ve disiplin mahkemeleri tarafından yürütüleceğini hükme bağlar. Ancak 2013 yılında TSK Disiplin Kanunu’nda yapılan bir düzenleme ile barış zamanlarına Disiplin Mahkemeleri kaldırılmış, yerine disiplin kurulları teşkil edilmiştir. Ayrıca, askeri yargıya sahip ülkelerden en önemli farkı, asker olmayan kişilerin askeri mahkemelerde yargılanmalarına izin vermesi ve temyiz organının yani bir üst mahkemenin bulunmamasıdır.²⁴

Öneriler:

TSK’ya ilişkin özetlenen sorunlar bağlamında, ordunun siyasete müdahale edebilmesinin engellenmesi, parlamenter demokrasilerde geçerli olan sınırların gerisine çekilebilmesi, etkin bir demokratik denetime tabi tutulabilmesi için birtakım yasal ve kurumsal değişikliklere ihtiyaç vardır.²⁵ Bu değişikliklere ilişkin öneriler şöyle sıralanabilir:

- i) **Sorumlu olanın yetkili olması kuralı gereği olarak savunma politikasının üretimi, yürütülmesi ve orduya dair planlamalar ile ilgili olarak Milli Savunma Bakanı yetkili kılınmalıdır. Her türden politika üretim, planlama, karar alma, uygulama, harcama yapma süreci demokratik parlamenter denetime açık olmalı, güvenliğe ilişkin meseleler yürütme organı ve ordu eliyle kapalı devre yürütülmemelidir. Bu ilkeye ulaşmak için siyasal sistemde parlamentonun yerine ilişkin iki temel değişiklik yapılması gerekir: A. parlamentonun bu türden teknik belge, karar ve uygulamaları tetkik edebilecek kapasitesinin, ABD’dekine benzer bir şekilde, bağımsız, uzman kurullar tarafından desteklenmesi. B. yasalarda güvenlik politikalarına karar verme süreçlerine ilişkin boşlukların kaldırılması, hem uygulama hem denetim yapan organların tümünün nihai olarak TBMM onay ve denetime tabii olacağının anayasal ve yasal olarak net ifade edilmesi.**²⁶

Bu yapının kurumsal gerekleri, her ülkenin siyasal sistemine, tarihsel geçmişine ve günü ihtiyaçlarına göre değişiklik gösterir. Örneğin, parlamentonun savunma politikalarına ilişkin kararları ve harcamaları daha güçlü denetlemesinin yolunu

²² Erol Alpar, “Askeri Yüksek İdari Mahkemesinin Yargılama Yetkisi ve Sınırlandırılması”, TODAİE Yayınları, 2004.

²³ Ali Fahir Kayacan, “Hukuk Devleti Bağlamında Askeri Yargının Kimlik ve Bağımsızlık Mücadelesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2003 ve Biriz Berksoy, Güvenlik Sektörü 4: “Türkiye’de Ordu, Polis ve İstihbarat Teşkilatları: Yakın Dönem Gelişmeler ve Reform İhtiyaçları”, TESEV Yayınları, 2010.

²⁴ Ömer Faruk Tekin, “Türkiye’de Sivil-Asker İlişkilerinin Normalleşmesi ve Modern Devlet: 2000-2012 Yılları”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi Cilt:18 Sayı:1, 2015.

²⁵ Salih Akyürek, Serap Koydemir, Esra Atalay ve Aydan Bıçaksız, “Sivil-Asker İlişkileri ve Ordu-Toplum Meselesi”, BİLGESAM, Ankara, 2014 ve Biriz Berksoy, Güvenlik Sektörü 4: “Türkiye’de Ordu, Polis ve İstihbarat Teşkilatları: Yakın Dönem Gelişmeler ve Reform İhtiyaçları”, TESEV Yayınları, 2010.

²⁶ AB uyum paketleri yoluyla yapılan teknik değişikliklerin, ordunun parlamenter demokratik sistem tarafından denetlenmesinin yolunu açacak bir zihniyet ve yapılageliş değişimine vesile olması için Milli Güvenlik Strateji Belgesi gibi belgelerin hazırlanma ve uygulanma süreçleri de demokratikleştirilmelidir.

açmak için, İngiltere 2010 yılında kurumsal bir değişikliğe gitmiştir. Burada Ulusal Güvenlik Konseyi'nin danışmanlık görevleri yeniden tanımlanmış, kuvvet komutanları ve genelkurmaylar başkanlarının karar alma mekanizmasındaki konumu, Savunma Bakanı'na göre daha ikincil konuma getirilmiştir. Ancak kurumsal yapıyı değiştiren bu reform parlamentonun savunma komitesi üyeleri tarafından son beş yıldır izlenmekte ve işlerliği, etkililiği bir anlamda teste tabii tutulmaktadır.²⁷ Parlamenter, demokratik sistemlerin en gelişmiş örneği olan İngiltere'nin güvenlik politikalarına ilişkin karar alma sürecinde yer alan kurumlar daha kapsamlı başka bir yazının konusu olabilir. Bu yazının konusu ile doğrudan ilgili olan ise, güvenlik politikalarına ilişkin yürütme organı önemli kararlar alırken, bunları izleme ve denetleme kapasite ve yetkisiyle donatılmış parlamentonun, bu yetkisini belirli bir sistematik içinde kullanıyor olmasıdır.

Türkiye'de ise bu türden politika değişiklikleri her zaman kapalı devre yürüyor, yürütme pek de fazla yasamaya hesap vermek istemiyor; yasama da zaten o hesabı soracak güç de değil. Bu eskiden de böyleydi şimdi de böyle. Üstelik son bir aydır bir de olağanüstü bir durum yaşıyoruz. 15 Temmuz darbe teşebbüsünden sonra, 31 Temmuz 2016 tarihli Remi Gazete'de yayımlanan Kanun Hükmünde Kararname uyarınca²⁸, tüm kuvvet komutanlıkları MSB'ye bağlandı. Bunun yanında Cumhurbaşkanı ve Başbakan'ın da bu komutanlıklara doğrudan emir verebileceği hükmü eklendi. Ancak, Genelkurmay'ın, söz konusu KHK'ya aykırı olmayan ve diğer yasalarla belirlenmiş yetkileri de saklı tutuluyor. Bir yandan da Genelkurmay'ın doğrudan Cumhurbaşkanlığı'na bağlanması konuşuluyor. Kuvvet komutanlıklarının MSB'ye bağlanması yukarıda anlattıklarımız açısından doğru ancak ortada bir kafa karışıklığı var gibi görünüyor. Bugünkü durumun değiştiğini ve Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Milli Savunma Bakanı'nın farklı siyasal parti ve görüşlerden geldiğini bir an için varsayalım: Bu durumda kuvvet komutanlıkları kimden emir alacak ve ülkenin güvenlik politikasını oluşturacak, uygulayacak? Genelkurmay Başkanlığı, kuvvet komutanlıkları ile arasındaki emir-komuta zinciri koparıldığında nasıl bir işlev görecektir? Temel işlevi (kara, deniz ve hava kuvvetlerini eşgüdüm içinde yöneterek) ortaklaşa harekât düzenlemek olan bu kurum işlevsiz hale getirildiğinde, böyle bir harekâta ihtiyaç duyulacağı bir durumda hangi kurum planlama yapıp, eşgüdüm sağlayıp, uygulama yapacak?

Güvenlik politikasının oluşturulmasında ve uygulanmasında parlamentoya katkı sağlayacak danışma kurulları oluşturup, Milli Savunma Bakanı'nı bu politikanın uygulanmasından doğrudan meclise karşı sorumlu kılan bir yapı oluşturmak yerine, yürütmenin içinden üç ayrı "yetkili" tanımlamak, ordunun demokratik denetimine değil, aksine, daha çok bir güvenlik zafiyetleri silsilesine yol açabilir. Bu zafiyeti önlemek için, 15 Temmuz'da yaşadığımız darbe teşebbüsünün sorumlularının hukuka uygun ve hızlı bir şekilde sistemden ayıklanmasına ek olarak, kapsamlı reformlar yapılırken yukarıda sözünü ettiğimiz "darbeler tarihinin" göz önünde tutulması, ordunun demokratik denetiminin parlamenter rejimin yapısına göre düzenlenmesi yerinde olur. Aksi takdirde, hem sistemin yeniden bir darbe üretmesinin önüne geçmek hem de ülke savunmasını yapabilmek

²⁷ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmdfence/682/682.pdf>
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmdfence/682/68207.htm>
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/37026/AnnexB_First_Annual_Report.pdf

²⁸ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160731.pdf>

açısından ciddi sorunlarla karşılaşılabilir.²⁹

Bunun yanında, bir diğer önemli konu da ordunun görevinin nasıl tanımlandığıdır. Dünyadaki ve ülkemizdeki gelişmeler klasik tanımlardan giderek uzaklaşılmasına yol açmaktadır. Örneğin, ordunun yalnızca dış güvenlikten sorumlu olduğu görüşü, terörü bir siyasal araç olarak kullanan etkin grupların varlığı nedeniyle, tam doğru bir tanım olmayabilir. Ancak, bu durum ordunun hangi durumlarda yurt içinde kullanılabileceğine dair kuralların sağlam temellere dayanmasının önünde bir engel asla oluşturmamalıdır. Buradaki ölçülülük, orduyu iç güvenlikle ilgili görevlerden uzak tutma ilkesi ile gerektiğinde müdahale edebilmesinin sağlanması gerekliliğinin arasındaki denge gözetilerek yakalanabilir.

- ii) **Askeri yargı ile ilgili ilkeyi koyalım öncelikle: “Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kaldırılmalıdır. Bu düzenleme hayata geçene kadar, askeri yargılarda sadece askerler yargılanmalı ve mahkemelerin verdikleri kararlara karşı istinaf yolu açık olmalı ve temyiz incelemesi için bir üst mahkeme yetkili kılınmalıdır.”³⁰**

12 Eylül 2010 referandumu ile “devletin güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar” askeri yargı kapsamından çıkarılmıştır. Bu değişim, askeri mahkemenin savaş zamanları dışında sivilleri yargılamasının önünün kapatıldığı diğer madde ile birlikte düşünüldüğünde, askeri yargı açısından birtakım demokratik standartların yasal olarak mevcut olduğu söylenebilir.

Ek olarak, bu mahkemelerin tümüyle sistemden çıkarılmasına ilişkin çalışmalar 15 Temmuz öncesinde de sürüyordu. Geçen Aralık ayında Adalet Bakanı Askeri Yargıtay'ın kaldırılmasının gündemde olduğunu açıkladı.³¹ 12 Eylül 2010 referandumu sonrasında Yargıtay ve Danıştay üye sayılarının artırılması da Askeri Yüksek Mahkemelerin kaldırılması kapsamında düşünülmüyordu.

15 Temmuz sonrasında çıkan haberlere göre Askeri Yüksek Mahkemelerin kapatılması yine gündemde, bunun da bir anayasa değişikliği paketi ile parlamento uzlaşması yoluyla yapılacağı dillendiriliyor. Ordunun demokratik denetimi ilkesinin önemli ayaklarından bir olan askeri yargı ile kararı parlamento devretmek yazı boyunca savunulan ilkelere uygun bir adım olur.

- iii) **Güvenlik stratejilerinin ve harcamalarının demokratik denetimi kapsamında, hem Milli Savunma Komisyonu ve Plan Bütçe Komisyonu gibi parlamento içi komisyonlar, hem de Sayıştay, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Devlet Denetleme Kurulu gibi parlamento dışı kurumlar, şeffaf ve etkin bir denetim gerçekleştirebilecek (performans denetimi de dahil) yeterli yetkilerle ve kapasiteyle donatılmalıdır. Buna bağlı olarak, Sayıştay denetimi sonuç**

²⁹ Türkiye’de ordunun bir kurum olarak tarihini ve yapısını inceleyerek, bu sorun ihtimallerine karşı ordunun içinden nasıl önlem alınacağını tartışmak da ayrı bir değerlendirme notunun konusu. Bu konuda detaylı bir değerlendirme için bkz. Doğan Akyaz, “Askeri Müdahalelerin Orduya Etkisi, Hiyerarşi Dışı Örgütlenmeden Emir Komuta Zincirine”, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002.

³⁰ Hale Akay, “Güvenlik Sektörü: Türkiye’de Güvenlik Sektörü: Sorular, Sorunlar ve Çözümler”, TESEV Demokratikleşme Programı: Siyasa Raporları Serisi, Haziran 2010.

³¹ <http://www.haberler.com/bozdog-iki-askeri-mahkeme-kaldirilacak-8003754-haberi/>

raporları kamuoyu ile paylaşılmalı ve bu kapsamda gerekli yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.³²

Bu bağlamda, TBMM içindeki komisyonların hangi mekanizmalar yoluyla güçlendirileceğine dair ilkeler ortaya konmalıdır. Yalnızca yetenekli ve bilgili uzmanların raporları ile Komisyonları beslemek, çalışma ilkeleri ortaya konmadığında istenilen sonucu vermeyebilir. Bu nedenle, örneğin, “hangi bilgi ve belgeler, TBMM Komisyonlarına yardımcı olması için kurulacak bir uzmanlar kurulundan gizli olacaktır? Bu ‘gizli’ bilgilerin uzmanlarla paylaşılması durumunda, bu konular kamuoyu ile hangi yollarla paylaşılacaktır?” gibi sorulara açık yanıtlar verilmeden, TBMM’nin denetim kapasitesini artırmayı tartışmaya başlamak, eksik bir çaba olur.

Bitirirken hatırlamakta fayda var. Tarihsel süreç içinde, coğrafya, demografi, sınıf ilişkileri ve siyasal rejimlerin karakteri gibi değişkenlerin etkileşimleri ile oluşan tüm toplumsal sorunların olduğu gibi, ordunun demokratik denetimine ilişkin sorunların da bir kültürel boyutu var. Kâğıt üzerinde hangi tedbiri alırsanız alın bunların uygulanma biçimi, derinliği, hızı vb. aynı zamanda bu hâkim kültür ve zihniyet dünyası tarafından da şekillendiriliyor. Sadece bunlar da değil, demokratik kurumların niteliği, sağlamlığı, kalitesi de ortaya çıkan sonucu belirlemede etken. Bu sefer de öyle olması kaçınılmaz. Ama böyle olması atılması gereken adımların değerini azaltmıyor. Biz, son yıllarda iyice soru işaretleri oluşturan güvenlik politikalarının yeniden itibar kazanması için atılacak bu adımların parlamenter demokratik sistemin güçlendirilmesi yoluyla yapılması gerektiğini düşünüyoruz. İçinde bulunduğumuz coğrafyanın ve küfemizdeki tarihin bize bıraktığı tecrübeler de burayı işaret ediyor.

³² Mustafa Uluçakar, “Türkiye’de Sivil-Asker İlişkileri Ve Ordunun Demokratik Kontrolü”, (yayımlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı), 2013.

EK:

AB Müktesebatına Uyum Bağlamında Gerçekleştirilen ve Askerî Vesayet rejiminin Çözülme Sürecinde Kilit önemi Haiz Anayasal ve Yasal Değişiklikler³³³⁴

2001 yılında Anayasa'nın 118. maddesinde yapılan değişikliklerle, ordunun siyasete yaptığı müdahalelerin başat aracı olan MGK'nın sivil üye sayısı artırılmış ve kararlarının "Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınacağı" ifadesi "değerlendirilir" olarak değiştirilmiştir. 2003'te ise MGK ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nda yapılan değişikliklerle MGK Genel Sekreteri'nin siviller arasından seçilebilmesi mümkün hale gelmiş, MGK kararları doğrultusundaki uygulamaların "koordinasyonu ve izlenmesi" yetkisi MGK Genel Sekreteri'nden Başbakan Yardımcısı'na aktarılmıştır. Kurul toplantılarının her ay yerine iki ayda bir yapılması öngörülmüştür. MGK Genel Sekreterliğinin gizli yönetmeliği yürürlükten kaldırılmış ve yeni oluşturulan yönetmelik ile Genel Sekreterliğin görev ve yetkileri daraltılmıştır. Sivilleşmesi yönünde yapılan bu değişikliklere uygun olarak, 2004 yılında MGK Genel Sekreterliği, baş danışmanlığı ile daire başkanlıklarının bir bölümüne siviller atanmış ve sekreterliğin bünyesinde görev yapan 53 emekli askerden 20'sinin sözleşmeleri yenilenmemiştir. 2004 ve 2005 yıllarında, sırasıyla Yüksek Öğretim Kurumu (YÖK) ve Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) kanunlarında yapılan değişikliklerle, bu kurumlardaki asker üyeliklere son verilmiştir. 2006 yılında sivil kişilerin Askerî Ceza Kanunu'na tabi suçlarının, barış zamanında, adli yargıda görülmesine yönelik yasal düzenleme yapıldıktan sonra, 2010 referandumu ile askerî mahkemelerin yetki alanı asker kişilerin görevleriyle ilgili işledikleri askerî suçlar ile sınırlanmış ve Anayasal düzene karşı suçların adli mahkemeler tarafından görüleceği hükme bağlanmıştır. Ordunun yargı içindeki payandası olarak işlev gören Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK)³⁵ ve Anayasa Mahkemesi gibi kurumların yapısı dönüştürülmüş; Yüksek Askerî Şuranın (YAŞ) ilişik kesme kararları için yargı yoluna başvurma yolu açılmıştır. 12 Eylül, Ergenekon ve Balyoz davaları ile hem gerçekleştirilen hem de teşebbüs aşamasında kalan darbelerin sorumluları ve devlet içindeki paramiliter çeteler yargılanmaya başlanmıştır. Yine, 2010'da asayiş olaylarında askerî güçlerin devreye girişini sağlayan EMASYA protokolleri yürürlükten kaldırılmıştır. Aynı yıl içerisinde Milli Güvenlik Siyaset Belgesi'ni ağırlıklı olarak siyasi iktidar hazırlamaya başlamıştır.

³³ Biriz Berksoy, Güvenlik Sektörü 4: "Türkiye'de Ordu, Polis ve İstihbarat Teşkilatları: Yakın Dönem Gelişmeler ve Reform İhtiyaçları", TESEV Yayınları, 2010.

³⁴ Bu bilgiler, Hale Akay'ın "Türkiye'de Asker-Sivil ilişkileri: 2000-2011 Dönemine ilişkin Bir Değerlendirme" başlıklı metninden derlenmiştir. Bkz. Akay, Hale, "Türkiye'de Asker-Sivil ilişkileri: 2000-2011 Dönemine ilişkin Bir Değerlendirme", 2011, www.hyd.org.tr/staticfiles/files/asker_sivil_hale_akay.pdf, erişim 03.10.2012.

³⁵ HSYK'nın referandum sonrası geçirdiği dönüşümlere ilişkin detaylı analiz için bkz. "referandumdan Sonra HSYK: HSYK'nın Yeni Yapısı ve İşleyişine Dair bir Yuvarlak Masa Toplantısı", TESEV Yayınları, İstanbul, 2012.

KAYNAKÇA

“Audit Service in the Department of Army”, Headquarters Department of the Army Washington, DC, 2007.

“Defence Financial Improvement and Audit Readiness Plan”, Office Of Under Secretary Of Defense Comptroller In Collaboration With The Financial Improvement And Audit Readiness Committee, 2005.

“Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi: İlkeler, mekanizmalar ve uygulamalar”, TESEV Yayınları, 2003.

Biriz Berksoy, Güvenlik Sektörü 4: “Türkiye’de Ordu, Polis ve İstihbarat Teşkilatları: Yakın Dönem Gelişmeler ve Reform İhtiyaçları”, TESEV Yayınları, 2010.

Can Peker, Mehmet Dülger, Ümit Cizre ve Şerif Sayın, “Güvenlik Sektörü Yönetişi: Türkiye ve Dünya”, ed., Volkan Aytar, TESEV Demokratikleşme Programı: Siyasa Raporları Serisi, Mayıs 2008.

Decision-making in Defence Policy, House of Commons Defence Committee, 2015, Eleventh Report of Session 2014–15, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmdfence/682/682.pdf>

Doğan Akyaz, “Askeri Müdahalelerin Orduya Etkisi, Hiyerarşi Dışı Örgütlenmeden Emir Komuta Zincirine”, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002.

Erol Alpar, “Askeri Yüksek İdari Mahkemesinin Yargılama Yetkisi ve Sınırlandırılması”, TODAİE Yayınları, 2004.

Fazıl Hüsnü Erdem ve Vahap Coşkun, “Askeri Yargı ve Askeri Vesayet”, SETA Analizi, Temmuz 2009.

Günlük-Şenesen, Gülay (2009), “Türkiye’nin Savunma Harcamaları: 2000’li Yıllar”, Ed. Ali Bayramoğlu, Ahmet İnel, Almanak Türkiye 2006-2008 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, İstanbul: TESEV Yayınları.

Hale Akay, “Güvenlik Sektörü: Türkiye’de Güvenlik Sektörü: Sorular, Sorunlar ve Çözümler”, TESEV Demokratikleşme Programı: Siyasa Raporları Serisi, Haziran 2010.

Hamir Emrah Beriş, “Dünya’da ve Türkiye’de Savunma Harcamalarının Demokratik Denetimi”, SDE Analizi, Mart 2012.

İsmet Akça, “Türkiye’de Askeri İktisadi Yapı: Durum, Sorunlar, Çözümler, TESEV Demokratikleşme Programı: Siyasa Raporları Serisi, Kasım 2009.

Mahinur Gemici, “Birleşmiş Milletler Ordusu”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı), 2014.

Muhammad Asali, “Compulsory Military Service and Future Earnings: Evidence from a Quasi-Experiment”, Tbilisi State University Discussion Paper, 2015.

Mustafa Uluçakar, “Türkiye’de Sivil-Asker İlişkileri Ve Ordunun Demokratik Kontrolü”, (yayımlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı), 2013.

Niran Cansever, Türkiye’de 2000 Sonrası Ordunun Siyaset Üzerindeki Etkisi Ve Bunu Belirleyen Dinamikler”, yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesinde, Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı), 2013.

“Parliamentary Oversight Of The Security Sector”, Office for Promotion of Parliamentary Democracy, 2013.

Sami Selçuk, “Asker-i Yargı”, Time-Turk, 2009.

Süleyman Sezgin Mercan, “Avrupa Birliği Sürecinde Ordunun Türk Dış Politikası Üzerindeki Etkisi: Devamlılık Ve Değişim”, (Yayımlanmamış Doktora Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı), 2013.

“Türkiye’de Siyasette Ordunun Rolü: Asker-Sivil İlişkileri, Güvenlik Sektörü ve Sivil Denetim”, Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği, İstanbul, 2010.

Ümit Cizre ve İbrahim Cerrah, “Güvenlik Sektörü Yönetişimi: Türkiye ve Avrupa”, TESEV Demokratikleşme Programı: Siyasa Raporları Serisi, Mayıs 2008.

Volkan Aytar ve Ayşe Çavdar, “Medya ve Güvenlik Sektörü Gözetimi: Sınırlar ve İmkanlar”, TESEV Yayınları, 2009.

Volkan Aytar ve Ayşe Çavdar, “Sivil Toplum ve Güvenlik Sektörü Gözetimi: Sınırlar ve İmkanlar”, TESEV Yayınları 2009.