

Yüksek Askeri Şura ve Hükümet - TSK İlişkileri

Tespitler - Öneriler

Temmuz 2011

Savunma ve Güvenlik Programı Koordinatörlüğü





SDE - STRATEJİK DÜŞÜNCE ENSTİTÜSÜ

Çetin Emeç Bulvarı Aşağı Öveçler Mh.

4. Cd. 1330. Sk. No: 12

06460 Çankaya / ANKARA

Tel. : +90 (312) 473 80 45

Faks : +90 (312) 473 80 46

E-Posta : sde@sde.org.tr

www.sde.org.tr

GRAFİK - BASKI

Başak Matbaacılık ve Tanıtım Hiz. Ltd. Şti.

Atatürk Bulvarı Meka Plaza No:5/15

Gimat / Yenimahalle - ANKARA

Tel. : +90 (312) 397 16 17

Faks : +90 (312) 397 03 07

E-Posta : basaktanitim@gmail.com

www.basakmatbaa.com

YÜKSEK ASKERİ ŞURA VE HÜKÜMET-TSK İLİŞKİLERİ ÇALIŞTAYI KATILIMCILAR (13 Temmuz 2011)

- Prof. Dr. Sacit ADALI, SDE Yüksek İstişare Kurulu Başkanı
- Prof. Dr. Yasin AKTAY, SDE Başkanı
- Aydın BOLAT, SDE Stratejik Planlama Kurulu Başkanı
- Prof. Dr. İhsan DAĞI, SDE Yüksek İstişare Kurulu Üyesi
- Prof. Dr. Aytekin GELERİ, SDE Savunma ve Güvenlik Programı Koordinatörü
- Lale KEMAL, Taraf Gazetesi Ankara Temsilcisi
- Doç. Dr. Levent KORKUT, SDE Danışmanı
- E. Yrb. Şenol ÖZBEK, Strateji Uzmanı
- Doç. Dr. Bekir Berat ÖZİPEK, SDE Danışmanı
- E. Kur. Bnb. Kemal ŞAHİN, ASDER Ankara Şb. Yönetim Kurulu Üyesi
- E. Askeri Hakim Faik TARIMCIOĞLU, SDE Yüksek İstişare Kurulu Üyesi
- Doç. Dr. Yusuf TEKİN, SDE İç Politika ve Demokratikleşme Programı Koordinatörü
- E. Kur. Alb. Mesut ÜLKER, Strateji Uzmanı
- Ahmet ÜNAL, SD Dergisi Yazı İşleri Müdürü

İçindekiler

Önsöz.....	5
Yönetici Özeti	8
Sunuş.....	11
A.YÜKSEK ASKERİ ŞURA’NIN YAPISI, KARAR ALMA USUL VE GÖREVLERİ.....	13
1. Yüksek Askeri Şura’nın Yapısı, Karar Alma Usulü ve Görevleri	13
2. YAŞ Kararlarının Yargı Denetimi.....	15
3. Ergenekon, Balyoz ve Diğer Davalar Sanık ve Tutuklularının Durumu.....	15
4. General/Amiral Terfi ve Atamaları	17
5. General ve Amirallerin Görev Sürelerinin Uzatılması	18
6. Subaylar Hakkında TSK’dan Ayırma İşleminin Yapılması	19
B.TÜRKİYE’DE ASKERİ BÜROKRASİ REFORMUNUN ANA ÇİZGİLERİ	21
Sonuç	23

Önsöz

Türkiye son zamanlarda hızlı bir değişim sürecinden geçmektedir. Bu değişimin bir yanı ekonomik kalkınma ve ekonomik alanda kaydedilen gözle görülür değişim, Türkiye’yi dünya ülkeleri arasında gelişmişlik veya büyüklük sıralamasında 16. sıraya taşımış bulunmaktadır. Ekonomik açıdan kaydedilen bu gelişmeye karşılık demokrasi ve insan hakları açısından da bir gelişme hissedilmektedir. Ancak bu gelişme ekonomideki gelişmeye paralel bir değer ifade etmiyor. Türkiye demokrasi ölçüm verilerine göre halen demokrasiyle yönetilmekte olan 110 ülke arasında 87. sırada yer alıyor. Demokratikleşme açısından kaydedilen değişimlere rağmen bu çelişki nasıl ortaya çıkıyor? Bunun en basit açıklaması demokratikleşme ölçümlerinde ilk bakılan noktalardan birinin asker-siyaset ilişkileri olmasıdır. Ne yazık ki bu alanda Türkiye’nin kaydettiği ilerleme hâlen yetersiz kalmakta, askerın sistem üzerindeki vesayetçi konumu demokratik ülkeler sıralamasında onu halen aşağılarda tutmaya devam etmektedir.

Askerin değişik yollarla siyaset üzerindeki vesayeti, ilgili ilgisiz birçok kurumda asker temsilcilerin bulunması üzerinden veya MGK’daki askeri varlığın ülkenin yine ilgili ilgisiz birçok konusu üzerinde bir denetim konumunda tutulması, demokrasi seviyesindeki düşüklüğün nedenlerinden sadece bir kaç. Hiç ilgisi olmayan hususlarda sürdürdüğü bu vesayet bir yandan TSK’yı kendi işleyişi itibariyle verimsizleştirmekte, kendi konularında dahi açık zaafllara düşürmektedir. Bugün daha açık bir toplumda bu tespitleri daha kolay dikkat çekilebilir örneklerle söyleyebiliyoruz.

Diğer önemli bir konu da YAŞ’taki yapılanma. 2010 yılı Ağustos Şurası dolayısıyla yaşananlar, YAŞ’ta tayin, terfi, ihraç gibi konularda “teamül” diye bahsedilen unsurların hiçbir ölçüsünün olmadığını gösterdi. YAŞ’ın bu tür hususlarda istişari bir organdan karar alıcı bir organa gelmesinin tarihi yine darbelerin tarihiyle yakından ilgili. Yine bir darbe ortamında askerler kendi terfi, atama ve kadrolaşmalarıyla ilgili bütün kuralları sivilleri tamamen devre dışı bırakacak tedbirleri alarak tesis etmişler. Demokratik bir ortamda bu durumun sürdürülmesi imkânsızdır.

En basitinden terfi mekanizmasının dayandığı mantık en basit örgüt sosyolojisi verileri açısından tespit edilebilen bir zaafın yansımasıdır. 926

Sayıli TSK Personel Kanununun 49/d maddesine göre: Hizmet ve görev ihtiyacı sebebiyle buldukları rütbede hizmete devam etmelerinde zaruret görülen general ve amirallerden her yıl en fazla 36 general ve amiral, Genelkurmay Başkanının teklifi ve YAŞ'ın üçte iki çoğunluğunun kararı ile bir yıl daha aynı rütbede hizmete devam edebilmektedir. Terfinin bir müktesep hak gibi değerlendirilmesi sonucu, üstelik hiçbir “zorunluluk hali” tanımlanmaksızın her yıl bu rakam fazlasıyla aşılmakta ve General-Amiral sayısı normalin (301) çok üstüne (363) çıkarılmaktadır. Gereksiz görev süresi uzatmaların alt kademelerde hiçbir kıstasa uymayan bir kadrolaşma algısı yaratması dolayısıyla kurum içinde de bir hoşnutsuzluğa sebep olmaktadır

Bu hantallaşmanın en somut görüntülerinden biri de bütün subay sayısının en az üçte birinin hâlihazırda Ankara’da görevli olması. Kuşkusuz bunun hantallaşma kadar Ankara’da hükümet üzerinde vesayeti sürdürme isteğiyle de ilgisi var.

TSK’nın halen soğuk savaş dönemlerinin ihtiyaçlarına ve iç-dış düşman-tehdit konseptlerine göre yapılanmış olması da raporda üzerinde durulan hususlardan biri. Oysa Yunanistan ve Rusya düşmanlıkları dolayısıyla birer ordu bulundurmanın mantığı yok artık. Hele tamamen “iç düşman” tanımına göre Ankara’da zırhlı birlikler bulundurmanın bugün izahı yok. Bunlar Türkiye’nin savunmasını güçlendirmiyor, aksine çok önemli zafiyetler oluşturuyor.

Burada açıkça ifade edilmesi gerekir ki, aranan TSK’nın zayıflatılması veya yıpratılması değil, daha verimli ve etkili bir yapılması için bir sistem arayışıdır. Doğrusu bugünkü haliyle TSK hem verimsizliğini ve hantallığını hem de demokratik bir ortama uygun olmadığını kanıtlamış durumda.

Yeni ve daha güçlü bir TSK için vakit geçiyor. Ama bunu kim ve nasıl yapacak? Bir soru da bu. Cevabın kesin olarak bilinen kısmı bu işin TSK’yı fazlasıyla aştığıdır. Hiçbir “asker ötekileştirmesi “mantığına dayanmıyor bu cevap, tamamen örgüt sosyolojisinin gerçekleri dolayısıyla, bu çapta bir kurumun reformu sadece o kurumun iç işleyişine bırakılamaz. Siyasi sorumluluğu ise tabii ki işin en önemli yanı.

Kurulduğu günden beri “Ortak insani değerler ve farklılıklara saygı temelinde özgürlük, demokrasi, barış ve adaletin egemen olduğu yeni bir Türkiye, yeni bir dünya” vizyonuyla yola çıkan Stratejik Düşünce Enstitüsü,

asker-siyaset ilişkilerini Türkiye'nin demokratikleşmesi ve daha güçlü bir ülke olması doğrultusunda halledilmesi gereken önemli bir sorun alanı olarak görüyor. Bu alanda yapılacak reformlara, atılacak adımlara kendi mütevazî katkısını sunmak üzere sürdürdüğü çalışmalar muvacehesinde YAŞ ve asker-siyaset ilişkileri üzerine konunun uzmanlarının katıldığı bir çalıştay düzenlendi. Elinizdeki çalışma bu çalıştayda ortaya konulan düşüncelerden derlenerek hazırlanmıştır. Hem çalıştaya bütün gün özveriyle katılan değerli uzmanlara hem bu raporun taslak metni üzerinde görüş ve önerilerini bizimle paylaşan SDE Yüksek İstişare Kurulu üyelerine teşekkür ederiz.

Bu raporun Türkiye'nin hak ettiği demokratikleşme seviyesine katkıda bulunması dileklerimizle.

Prof. Dr. Yasin Aktay
SDE Başkanı

YÖNETİCİ ÖZETİ

Türkiye özellikle son yıllarda gelişmiş batı demokrasileri standartlarına ulaşma yolunda her alanda çok önemli adımlar atmaktadır. 2010 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile halkın büyük bir çoğunluğu da atılan bu adımların, yapılan reformların arkasında olduğunu göstermiştir. Verilen destek bu zamana kadar yapılan çalışmaların ne denli doğru bir mecrada gittiğini göstermekle kalmamış aynı zamanda ileriye dönük yeni ve çok boyutlu değişim çabaları için de büyük bir motivasyon kaynağı olmuştur.

Reforma ihtiyaç duyan alanlardan biri de TSK'nın yeniden yapılandırılması, Sivil irade-TSK ilişkileri ve Yüksek Askeri Şura'nın (YAŞ) yapılanması ve işleyişidir. Kurulduğu günden bu yana askeri vesayetin siyaset, toplum ve askeri yapı üzerinde devamı konusunda çok katı bir yapı sergileyen YAŞ çok ilginçtir son yıllara kadar hemen hiç kimsenin dikkatini çekmemiştir. Geleneksel toplum yapısının hâkim olduğu Türkiye'de TSK'ya büyük bir güven ve saygı duyulması nedeniyle TSK tarafından yapılan her şey toplum ve siyasiler nezdinde sorgulanma ihtiyacı bile duymadan en üst seviyede kabul görmüştür. Ancak özellikle Hükümete ve TBMM'ye karşı yürütülen darbe girişimleri bağlamında açılan Ergenekon ve Balyoz davaları ile ortaya çıkan acı tablo toplumun her kesimini ve siyasi iradeyi derinden üzmüş ve hayal kırıklığına uğratmıştır. Bu davalarda haklarında çok ciddi suçlamalar bulunan ve bu nedenle de bağımsız mahkemeler tarafından tutuklanan subayların TSK üst kademeleri tarafından açıkça korunması ve YAŞ kararları ile terfi ettirmeye, görev sürelerinin uzatılmaya çalışılması hükümet ile TSK ilişkilerini dolayısıyla da YAŞ süreçlerini daha hassas bir hale getirmiştir. Bu genel perspektif çerçevesinde 2010 yılı YAŞ toplantısı oldukça sorunlu geçmiş, sivil irade tarihinde ilk defa YAŞ toplantılarını dikkatli bir şekilde yakın takibe almış, komuta kademesinin şekillenmesi konusuna kafa yormaya başlamıştır.

YAŞ, değişime acil ihtiyaç duyan sorunlu bir alan olarak karşımızda durmaktadır. Bu anlamda artık köklü değişiklikler kaçınılmaz hale gelmiş bulunmaktadır. Bu kaygılarla hareket eden SDE, **Yüksek Askeri Şura (YAŞ) ve Hükümet – TSK İlişkileri** konulu bir çalıştay gerçekleştirmiş,

burada ortaya konulan görüşleri de bir rapor halinde metin haline dönüştürmüş bulunmaktadır.

Bu çalışmada YAŞ'ın yapılanması, karar alma usulü ve görevleri, YAŞ kararlarının yargı denetimi, Ergenekon ve Balyoz Davası sanık ve tutuklularının durumu, General ve Amirallerin terfileri, atamaları ve görev sürelerinin uzatılması ile subaylar hakkında TSK'dan ayırma işlemlerinin yapılması konuları etraflıca ele alınıp değerlendirilmiştir. Konulara ilişkin yapılan tespitler ve öneriler aşağıda maddeler halinde özetlenmiştir:

- 1) Öncelikli olarak tayin, terfi, atama, görev süresini uzatma ve TSK'dan ayırma gibi işlemler YAŞ'ın görev ve sorumluluk alanından çıkarılarak YAŞ istisnai bir kurul haline dönüştürülmelidir. Bu çerçevede YAŞ, 1612 sayılı Yüksek Askeri Şuranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 3. Maddesinde sıralandığı üzere Askeri Stratejik Konseptin tespiti, TSK'nın modernizasyonu gibi konularda görüş bildirmekle görevli olmalıdır.

Buna paralel olarak aşağıda ifade edilen düzenlemeler yapılmalıdır:

- a. Albayların general ve amiralliğe yükseltilmeleri 926 sayılı TSK Personel Kanununun 121. Maddesi çerçevesinde müşterek kararname ile yapılmalıdır.
 - b. General ve amirallerin terfi ve atamaları ile görev sürelerinin uzatılması 926 sayılı TSK Personel Kanununun 121. Maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde müşterek kararname ile yapılmalıdır.
 - c. Kadrosuzluk, yetersizlik, disiplinsizlik, ahlaki durum ve kanunda belirtilen diğer nedenlerden dolayı TSK'dan ayırma işlemini yapma YAŞ'ın görev alanı dışına çıkarılmalıdır.
- 2) YAŞ'ın mevcut haliyle devam etmesi halinde YAŞ kararlarının Cumhurbaşkanı onayıyla yürürlüğe girmesini temin edecek düzenleme yapmak gerekmektedir. Aksi takdirde, bu güne kadar karşılaşılan sorunlar farklı şekillerde devam edecek, hükümet-TSK ilişkileri sorunlu bir alana mahkûm olacaktır. Bu açıdan;
 - a. 1612 sayılı Yüksek Askeri Şuranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5.maddesine; "Kararlar Cumhurbaşkanı'nın onayı ile yürürlüğe girer. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmayan

kararlar geçersiz sayılır. Bu durumda, general ve amiralliğe terfi ile general ve amirallerin terfi, atama, emeklilik ve görev sürelerinin uzatılması 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun 121. Maddesinde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde müşterek kararname ile yapılır.”

Fıkrası eklenmek suretiyle TSK komuta kademesinde yapılacak her türlü düzenlemede (terfi, atama, görev süresinin uzatılması ve TSK'dan ayırma) ileri demokrasilerde olduğu gibi sivil iradenin söz sahibi olması sağlanacak, bu konuda karşılaşılabilecek bütün olası sorunlar da giderilmiş olacaktır.

b. Anayasa'nın 125. Maddesinde değişiklik yapılmak suretiyle terfi işlemleri ve kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma da dâhil olmak üzere, YAŞ kararlarının tamamı yargı denetimine alınmalıdır.

3) Ergenekon, Balyoz ve diğer davaların şüpheli ve sanıkları hakkında yapılması önerilen işlemler ilişkin genel ilkeler:

a. Bu davalar nedeniyle tutuklu olan personelin terfi ettirilmesi hukuken mümkün değildir..

b. Söz konusu davalarda yargılanan ve rütbelerinde bekleme sürelerini dolduran (tutuklu-tutuksuz) personel emekli edilmelidir.

c. Bu davalarda yargılanan ve rütbelerinde bekleme süresini doldurmayan tutuklu personel açığa alınmalıdır.

d. Söz edilen davalarda tutuksuz yargılanan personel pasif görevlere getirilmelidir.

e. Ergenekon, Balyoz ve diğer davalarda yargılanan ve terfi ettirilemeyen general ve amirallerin görev sürelerinin uzatılması yoluna gidilmemelidir.

SUNUŞ

Günümüz dünyasında güçlü bir biçimde yer almak isteyen bütün ülkeler, siyasi, ekonomik ve hukuki sistem ve kurumlarını çağın gerekleri doğrultusunda yenilemek zorundadır.

Türkiye’de son on yılda demokratikleşme ve hukuk devletinin tesisi doğrultusunda atılan adımlar ve Avrupa Birliği sürecinde gerçekleştirilen reformlar, onun uluslararası gelişmişlik endekslerindeki sırasımı belirgin biçimde yukarıya taşımıştır.

Ancak aynı endeksler, demokratik hukuk devleti ilkesinin tesisi açısından Türkiye’nin büyüyen gücüne ve güçlenen ekonomisine yaraşır bir konumda olmadığını da göstermektedir. Hukuki, ekonomik ve siyasi sistemin yenilenmesine ilişkin reformlara rağmen, sivil-asker ilişkilerine ve bu kapsamda ordunun anayasal düzen içindeki konumuna ilişkin sorunlar devam etmektedir.

Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) çağın, demokratik hukuk devleti ilkesinin, etkinlik ve verimlilik ilkelerinin gerektirdiği kapsamlı bir reforma ihtiyaç duymaktadır. Bu reformun gecikmesi, ekonomik, hukuki ve diğer boyutlarıyla bütün bir sistemin başarısını da olumsuz yönde etkilemekte ve güçlü bir ülke olmanın önündeki kronik sorunlarımızın çözümünü de güçleştirmektedir.

Sivil irade-asker ilişkilerinin bugünkü sorunlu yapısının bir parçasını da Yüksek Askeri Şura (YAŞ) oluşturmaktadır. Türkiye, Ağustos 2011 YAŞ sürecine de, bu kurumun hukuki sistem içindeki yerinden üye yapısına ve pratikteki işleyişine kadar bir dizi sorunla birlikte girmektedir.

Pratikte özellikle aldığı kararlarla ve onları alma biçimiyle tartışılan ve ordunun sivil denetimi ilkesi bakımından çağdaş demokrasilerdeki benzerlerinden önemli ölçüde ayrılan bu kurumun, kısa vadede daha doğru bir işleyişe kavuşturulması, uzun vadede ise anayasal düzen içindeki yerinin, yapısının ve işlevinin günümüz demokratik hukuk devletlerindeki uygun biçimde yeniden düzenlenmesi, gelişen yeni Türkiye’nin artık erteleyemeyeceği bir zorunluluktur.

Stratejik Düşünce Enstitüsü (SDE), bu perspektif ve kaygılardan hareketle, gerek TSK'nın yeniden yapılandırılmasının ana çizgilerini somutlaştırma çabalarına katkıda bulunmak ve gerekse de yakında gerçekleşecek olan Ağustos Şurasına ışık tutmak amacıyla 13.07.2011 tarihinde “**Yüksek Askeri Şura (YAŞ) ve Hükümet – TSK İlişkileri**” konulu bir çalıştay gerçekleştirmiştir.

Elinizdeki rapor, işte bu toplantıda üretilen fikirlerden yola çıkılarak SDE tarafından hazırlanmış tespit ve önerilerden oluşmaktadır. Bu yönüyle katılımcıların değil, Enstitü'nün kurumsal görüşünü yansıtmaktadır.

Metnin birinci kısmında Yüksek Askeri Şura'nın mevcut yapısıyla ilgili altı sorunlu konu üzerinde durulmakta; ikinci kısmında ise genel olarak asker-sivil ilişkilerine dair, daha demokratik ve dinamik bir ülke vizyonu açısından sorunlu alanlara dair tespit ve alternatif önerilerde bulunmaktadır.

Bu raporun ülkemizde demokratikleşme ve sivilleşme sürecine bu kapsamda TSK reformuna ve YAŞ 2011 sürecine ilişkin perspektif geliştirme çabalarına katkıda bulunmasını umuyoruz.

A. YÜKSEK ASKERİ ŞURA'NIN YAPISI, KARAR ALMA USULÜ VE GÖREVLERİ

1. Yüksek Askeri Şura'nın Yapısı, Karar Alma Usulü ve Görevleri

Yüksek Askeri Şura (YAŞ), 1972 yılında çıkarılan 1612 sayılı “Yüksek Askeri Şuranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’a” göre çalışmaktadır. İlgili Kanunun 2. Maddesine göre üyeleri; Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma Bakanı, Kuvvet Komutanları, Ordu Komutanları, Jandarma Genel Komutanı, Donanma Komutanı ile Silahlı Kuvvetler kadrolarında bulunan orgeneral ve oramirallerdir. YAŞ'ın, o yılki orgeneral ve oramiral sayısına bağlı olarak 14-15 asker (Orgeneral ve Oramiral) ve 2 sivil (Başbakan ve Milli Savunma Bakanı) olmak üzere toplam 16-17 üyesi bulunmaktadır.

Yüksek Askeri Şuranın Başkanı Başbakandır. Başbakan bulunmadığında Genelkurmay Başkanı Yüksek Askeri Şuraya Başkanlık eder.

Yüksek Askeri Şura üyelerinin terfi işlemleri ile ilgili konulardaki oy hakkı ve değerlendirme notu eş değerdedir.

İlgili Kanunun 3. Maddesine göre YAŞ'ın görevleri şunlardır:

- a) Genelkurmay Başkanlığınca hazırlanan askeri stratejik ana fikrin (Konseptin) tespiti ve gerektiğinde yeniden gözden geçirilmesi hususlarında görüş bildirmek;
- b) Silahlı Kuvvetlerin ana program ve hedefleri ile ilgili konularda görüş bildirmek;
- c) Silahlı Kuvvetlerle ilgili olup önemli görülen kanun, tüzük ve yönetmelik taslaklarını inceleyip görüş bildirmek;
- d) Başbakan, Genelkurmay Başkanı veya Milli Savunma Bakanının lüzum gördükleri hallerde Silahlı Kuvvetlerle ilgili diğer konular hakkında görüş bildirmek;
- e) Diğer kanunlarla verilen görevleri yapmak,

YAŞ'ın görevlerine ilişkin madde içeriğine bakıldığında YAŞ'ın temel görevlerinin istişari özellik taşıdığı görülmektedir. Tayin, terfi ve atamalar konusunda doğrudan bir görev ve yetki verilmeyen YAŞ sadece Kanunun 3. Maddesinin e bendinde ifade edilen "Diğer kanunlarla verilen görevleri yapmak" hükmüne dayalı olarak 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun ilgili maddelerinde yapılan atflar sonucunda terfi, tayin, atama ve meslekten çıkarmalar konusunda idari ve hukuki düzenlemeler yapmaktadır.

1612 Sayılı Kanunun 5.maddesi gereğince YAŞ, bütün üyelerin katılması ile toplanır. Kararlar toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu ile alınır. Oylarda eşitlik halinde Başkanın katıldığı tarafın oyları geçerli sayılır. Oylama işlemi aksine bir karar alınmadıkça açık olarak yapılır.

Öneriler

YAŞ'ın mevcut yapısı çağdaş demokrasilerdeki sivil yönetimin üstünlüğü ilkesine uygun olmayan nitelik taşımaktadır. Sivil İradeyi temsilen Kurulda bulunan Başbakan ve Milli Savunma Bakanının 1'er oyu bulunmaktadır. YAŞ, bu yapısıyla Türkiye'de hem askeri bürokrasi hem de sivil siyaset üzerinde bir vesayet kurumu olarak varlığını sürdürmektedir. Bu durum YAŞ'ın oluşumunu, karar alma sürecini ve kararlarını tartışılır kılmaktadır. Bu durumda temelde izlenebilecek 2 yol bulunmaktadır. Bunlar YAŞ'ın terfi, atama, görev süresini uzatma ve TSK'dan ayırma gibi işlemlerden arındırılarak sadece istişari bir kurul olarak görev yapması ve ikincisi de YAŞ'ın mevcut yapısının devam ettirilmesidir. Bu çerçevede:

- 1) Bizim için öncelikli olan YAŞ'ın istişari bir kurul olarak kalması ve sadece Askeri Stratejik Konseptin tespiti, TSK'nın modernizasyonu gibi konularda görüş bildirmek ile görevli olmasıdır. Terfi, atama, görev süresini uzatma ve TSK'dan ayırma işlemleri YAŞ'ın görev alanı içinde olmamalıdır. Bu işlemler Genelkurmay Başkanlığı ve Milli Savunma Bakanlığı üzerinden 926 sayılı TSK Personel Kanununun 121. maddesi çerçevesinde müşterek kararname ile yapılmalıdır.*
- 2) Diğer taraftan, eğer YAŞ mevcut yapısı ve görev alanı ile varlığını sürdüreceyse bu durumda YAŞ kararları ancak Cumhurbaşkanı'nın onayı ile kesinlik kazanmalıdır. Bunun için, 1612 sayılı Yüksek Askeri Şuranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5.maddesine;*

"Kararlar Cumhurbaşkanı'nın onayı ile yürürlüğe girer. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmayan kararlar geçersiz sayılır. Bu durumda general ve amiralliğe terfi ile general ve amirallerin terfi, atama, emeklilik ve görev sürelerinin uzatılması 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun 121. Maddesinde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde müşterek kararname ile yapılır."

Fıkrası eklenmek suretiyle bu konuda karşılaşılabilecek bütün olası sorunlar baştan giderilmiş olacaktır.

YAŞ'ın mevcut yapısı gereği Hükümetin ve Genelkurmay Başkanı ile kuvvet komutanlarının general ve amirallere ilişkin yetkileri oldukça sınırlıdır. Bu yetkiler çok fazla sayıda orgeneral ve oramiralden oluşan bir şura ile birlikte eşit değerde oy hakkı ile kullanılmaktadır. Yukarıdaki şekilde yapılacak düzenlemeler ile başta sivil iradenin TSK komuta kademesinin oluşturulmasında daha etkin olması sağlanacağı gibi aynı zamanda Genelkurmay Başkanı ile kuvvet komutanlarının da komuta etkinliğini artıracak bir düzenleme ortaya çıkmış olacaktır.

2. YAŞ Kararlarının Yargı Denetimi

Yakın zamana kadar YAŞ'ın her türlü kararı yargı denetimi dışındaydı. Mayıs 2010'da Anayasa'nın 125. Maddesinde yapılan değişikliğe göre; Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şuranın kararları yargı denetimi dışındadır. Ancak, Yüksek Askerî Şuranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açık hale getirilmiştir.

Öneriler

- 1) YAŞ, istisnâî bir kurum olarak kalmalı, terfi, atama, görev süresini uzatma ve TSK'dan ayırma işlemleri YAŞ'ın görev alanından çıkarılarak TSK Personel Kanununun 121. Maddesindeki usul ve esaslar çerçevesinde düzenlenmelidir. Böylece, YAŞ'ın almış olduğu kararlar karşısında mağduriyeti olanlar bulunmayacağı için yargıya gidecek konular da olmayacaktır.
- 2) YAŞ'ın mevcut yapısını devam ettirmesi ve bu işlemleri yapmaya devam etmesi halinde ise, Anayasa'nın 125. Maddesinde değişiklik yapılmak suretiyle terfi işlemleri ve kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma da dâhil olmak üzere, kararlarının tamamı yargı denetimine alınmalıdır.

3. Ergenekon, Balyoz ve Diğer Davalar Sanık ve Tutuklularının Durumu

Son günlerde en çok konuşulan ve tartışılan konulardan biri de Ergenekon, Balyoz ve diğer davalarda yargılanan general ve amiraller hakkında YAŞ'ın nasıl bir yol izleyeceği. Bu davalar kapsamında 43

General Hasdal cezaevinde tutuklu bulunmaktadır. Tutuklu generallerden 14'ünün bu yılki terfi sırasının geldiği ifade edilmektedir.

926 sayılı TSK Personel Kanununun 65. Maddesinin (a) bendinde; Haklarında ölüm veya ağır hapis cezasını gerektiren veya yüz kızartıcı bir suçtan ya da taksirli suçlar hariç olmak üzere 5 yıl ve daha fazla hapis cezasını gerektiren bir cürümden veya emre itaatsizlikte ısrar, üste veya amire fiilen taarruz, üste veya amire hakaret, mukavemet suçlarından dolayı kamu davası açılanların mensup oldukları bakanlıklarca açığa çıkarılabileceği ifade edilmektedir.

Aynı kanunun 65. Maddesini (e) bendinde ise; Terfi sırasına girenlerden açıkta bulunanlar ile tutuklu bulunan ya da tahliye edilmekle beraber kovuşturma veya duruşması devam eden veya hakkında verilen hüküm henüz kesinleşmemiş bulunanların terfilerinin yapılamayacağı açık bir şekilde yer almaktadır.

Öneriler

Türkiye'deki demokratikleşme sürecinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesini sağlamak için TSK'da her türlü hukuksuzluğa ve demokrasi dışı girişimlere karşı sıfır tolerans politikası yürütülmelidir.

- 1) *Bu nedenle, söz konusu davalardan yargılanıp (tutuklu ve tutuksuz) da rütbelerinde bekleme sürelerini dolduran generaller TSK'dan emekli edilmelidir.*
- 2) *Söz konusu davalardan tutuklu olan ve emeklilikleri gelmeyen diğer personel açığa alınmalıdır.*
- 3) *Bu davalardan tutuksuz yargılanan diğer personel pasif görevlere getirilmelidir.*
- 4) *Tutuklu generallerin TSK'dan ilişkilerinin kesilmesinin bir görev zafiyeti oluşturmayacağı bilinmelidir. TSK soğuk savaş dönemi koşullarına göre olan yapılanmasını devam ettirmektedir. Kuvvet yapılanması, birlik sayıları, general başta olmak üzere subay ve diğer askeri personel sayısı ve genel toplamda asker sayısı normalin çok üstündedir. Zaten normalde yasal olarak 301 olması gereken mevcut general ve amiral sayısı "görev sürelerinin uzatılması yoluyla" yasal kadro aşılarak 363'e çıkarılmış durumdadır. Bu yüzden tutukluluk nedenleriyle TSK içerisinde görev ve etkinlik konusunda bir sorun yaşanacağına ilişkin düşünce ve iddialar gerçeği yansıtmamaktadır.*
- 5) *Bu davalardan yargılanan ve özellikle de tutuklu olan personelin görev süreleri uzatılmamalıdır.*

4. General/Amiral Terfi ve Atamaları

Hatırlanacağı üzere, 2010 yılı Ağustos ayı YAŞ toplantısı sonrasında yaşanan süreçte Hükümet karşı çıkmasına rağmen YAŞ, Balyoz Davası sanığı 3 generalin bir üst rütbeye terfisine karar vermişti. Bunun üzerine Hükümet ve Cumhurbaşkanı, adı geçen komutanların terfi ve atama kararlamalarını imzalamamıştı. Bu durumda ilgili komutanlar hakkında emeklilik işlemlerinin yapılması gerekirken bu da yapılmamıştı. Bu komutanlar “bir üst rütbeye terfi ettirilmeme işleminin iptali” için AYİM’e başvurmuşlardı. AYİM de “Balyoz Davası” sanığı 3 generalin terfi ettirilmesi yönünde karar vermişti. Kararda idari işlemin tesis edildikleri tarih itibarıyla hukuki denetime tabi tutulabilecekleri, işlem tarihi itibarıyla terfi konusunda yasal bir engel bulunmadığı, terfi kararının tüm YAŞ başkan ve üyelerince şerh düşülmeksizin imzalandığı, bu imzalı kararın hukuken geçerli olduğu ifade edilmişti.

Yani AYİM burada, YAŞ kararlarının geçerli olması için YAŞ Kanununun 5. Maddesine göre üyeler tarafından alınmış kararın yeterli olduğu, Cumhurbaşkanının onayının gerekli olmadığı ve bu nedenle de adı geçen komutanların terfi ettirilmesi gerektiği yönünde karar vermişti.

General ve amirallerin atanmaları 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun 121. Maddesinde açık bir şekilde düzenlenmiştir. Bu maddenin (b) ve (c) bentlerine göre; general ve amirallerin atanmaları, kuvvet komutanlarının lüzum görmesi ve Genelkurmay Başkanının teklifi üzerine Milli Savunma Bakanının inhası, Başbakanın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanının onaylayacağı kararname ile,

Kuvvet Komutanları ve Genelkurmay İkinci Başkanı general ve amirallerin atanmaları, Genelkurmay Başkanının teklifi, Milli Savunma Bakanının inhası, Başbakanın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanının onaylayacağı kararname ile yapılmaktadır.

(b) ve (c) bentlerinin uygulanmasında Genelkurmay Başkanının teklifi üzerine, Milli Savunma Bakanı inha işlemini yapmadığı takdirde, Genelkurmay Başkanı, talebini yazı ile Başbakana gönderir. Başbakan kararını yazı ile Milli Savunma Bakanına ve Genelkurmay Başkanına bildirir. Başbakanın bu kararına uyulması zorunludur.

Öneriler

Mevcut yasa maddelerine göre YAŞ, general ve amiraller hakkında terfi kararı almış olsa bile yukarıda açık bir şekilde belirtilen 926 sayılı TSK Personel Kanununun 121. Maddesindeki hukuki süreç işlemeden general ve amirallerin atanması mümkün değildir. Ancak bu açık hükümlere rağmen AYİM'in 2010 yılında terfi ettirilmeyen 3 general hakkında almış olduğu ve idareyi bağlayıcı olan yargı kararı dikkate alınmalıdır. Bu durumda;

- 1) YAŞ'ın istisari bir kurul olarak varlığını devam ettirmesi halinde; general ve amiralliğe terfi ile general ve amirallerin terfilerinin (atamalarında olduğu gibi) 926 sayılı TSK Personel Kanununun 121. Maddesinde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde müşterek kararname ile yapılmasına yönelik açık düzenleme yapılmalıdır.*
- 2) YAŞ'ın mevcut yapısını devam ettirmesi halinde ise, YAŞ kararlarının Cumhurbaşkanı'nun onayı ile yürürlüğe girmesini sağlayıcı (daha önceki konularda belirtildiği üzere) düzenleme yapılmalıdır.*

5. General ve Amirallerin Görev Sürelerinin Uzatılması

YAŞ kararlarında kamuoyunun pek bilmediği, farkında olmadığı sivil iradenin de gözünden kaçan en önemli konulardan birisi de YAŞ'ın, o yıl terfi ettiremediği ancak komuta kademesinde tutmak, ileri senelerde değerlendirmek istediği general ve amirallerin hizmet sürelerini uzatması uygulamasıdır.

926 Sayılı TSK Personel Kanununun 49/d maddesine göre: Hizmet ve görev ihtiyacı sebebiyle buldukları rütbede hizmete devam etmelerinde zaruret görülen general ve amirallerden her yıl en fazla 36 general ve amiral, Genelkurmay Başkanının teklifi ve Yüksek Askeri Şuranın üçte iki çoğunluğunun kararı ile bir yıl daha aynı rütbede hizmete devam edebilmektedirler.

Görev süreleri uzatılanlar müteakip yıl yeniden değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Normal rütbe bekleme süresi sonunda, görev süresi uzatılarak bir yıl daha hizmete devam edenler, aynı esaslara göre her yıl yeniden değerlendirilmek ve rütbeye mahsus yaş haddini geçmemek şartıyla üç yıl daha buldukları rütbede hizmete devam ettirilebilmektedirler. Zaruri hallerde hizmetin gereklerine göre Genelkurmay Başkanının teklifi ve

Yüksek Askeri Şuranın kararı ile hizmete devam ettirilen general ve amiral miktarı 47'ye kadar arttırılabilmektedir.

Bu uzatma (temdit) işlemlerinde ne hükümetin ne de Cumhurbaşkanı'nın hiçbir yetkisi bulunmamaktadır. Bu yönüyle önemle dikkate alınması ve üzerinde durulması gereken bir özelliğe sahiptir.

Günümüzde, general ve amiral sayısı mevcut kadroya (301) bağlı kalmadan çok kolay ve dolaylı bir şekilde şişirilmektedir. Bu yolla ayrıca YAŞ, sivil iradenin kontrolü ve denetimi dışında komuta kademesinde çok geniş bir esnekliğe ve hareket alanına sahip olmaktadır.

Öneriler

- 1) *Daha önce de ifade edildiği üzere, öncelikli olarak YAŞ sadece istişari bir kurul olarak varlığını devam ettirmelidir. Bu durumda, general ve amirallerin görev sürelerinin uzatılması 926 sayılı TSK Personel Kanununun 121. Maddesindeki usul ve esaslar çerçevesinde müşterek kararname ile yapılmalıdır.*
- 2) *YAŞ' da, Balyoz ve Ergenekon davalarında terfi sırası geldiği halde tutuklu bulunan generaller hakkında "görev sürelerinin 1 yıl uzatılması" gündeme gelebilir. Böyle bir girişimin hukuki dayanağının olmadığı bilinmelidir. Çünkü 926 sayılı TSK Personel Kanununun 49/d maddesine göre, ancak hizmet ve görev ihtiyacı sebebiyle buldukları rütbede hizmete devam etmelerinde zaruret görülen general ve amirallerin görev süreleri 1 yıl uzatılabilmektedir. Görev süresinin uzatılması bir hak değil istisnai bir durumdur. Bu nedenle, zaten fiilen görevde olmayan tutuklu general ve amirallerin hizmetlerine duyulan acil bir ihtiyacın olması söz konusu olamaz.*

6. Subaylar Hakkında TSK'dan Ayırma İşleminin Yapılması

926 sayılı TSK Personel Kanununun 50. maddesi kadrosuzluk, yetersizlik, disiplinsizlik, ahlaki durum veya bu maddenin (d) bendindeki suçlardan hükümlülük nedeni ile subaylar hakkında Silahlı Kuvvetlerden ayırma işleminin yapılmasını düzenlemektedir. Bu kapsamda değerlendirilen subaylardan durumlarının Yüksek Askeri Şura tarafından incelenmesi Genelkurmay Başkanlığınca gerekli görülenlerin Silahlı Kuvvetlerden ayırma işlemi, Yüksek Askeri Şura kararı ile yapılmaktadır.

Öneriler

- 1) YAŞ'ın istişari bir kurul olarak kalması halinde; Kadrosuzluk, yetersizlik, disiplinsizlik, ahlaki durum ve kanunda belirtilen diğer nedenlerden dolayı TSK'dan ayırma konusundaki işlemler YAŞ'ın görev alanı dışına çıkarılmalıdır.
- 2) YAŞ'ın mevcut yapısının devam etmesi halinde; 1612 sayılı Yüksek Askeri Şuranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5.maddesine daha önce söz edilen fıkra eklenmek suretiyle bu konu çözüme kavuşturulmalıdır.

B. TÜRKİYE'DE ASKERİ BÜROKRASI REFORMUNUN ANA ÇİZGİLERİ

Türkiye'de sivil-asker ilişkilerinin modern demokrasilerdeki örnekler doğrultusunda yeniden düzenlenmesi, bu konuda kapsamlı bir reformun zaman kaybedilmeksizin hayata geçirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu çerçevede, böyle bir reformun ana çizgilerinin neler olacağı konusunda tartışmak ve bir perspektif oluşturmak bakımından genel anlamda aşağıdaki önerilerin ortaya konulmasının yararlı olacağı düşünülmektedir:

1. Genelkurmay Başkanlığı Milli Savunma Bakanlığı'na (MSB) bağlanmalı, kuvvet komutanlıkları Genelkurmay içinde birimlere dönüştürülmelidir.
2. TSK esas görev alanı olan yurt dışı savunma konularına odaklanmalı, iç emniyet ve asayiş yükümlülüğünden çıkarılmalıdır.
3. Soğuk Savaş Dönemi koşullarındaki tehdit algılarına göre teşkilatlanan ancak tehdit sonrası önemli bir kuvvet indirimine gitmeyen TSK'nın yapısında fonksiyonel bir küçülme, yeniden yapılandırma ve modernizasyonunu sağlayacak köklü bir reform gerçekleştirilmelidir.
4. TSK'da görev yapan Albay sayısı 6,350'ye, general ve amiral sayısı da 363'e çıkmıştır. Bu durum ciddi bir hantal yapıyı da beraberinde getirmektedir. TSK'da terfi sistemi teamüller çerçevesinde değil rekabet ortamını teşvik eden, bilimsel ve mesleki performansı ön plana çıkaran bir yapıya kavuşturulmalıdır.
5. Milli Savunma Bakanı, Balyoz ve Ergenekon Davaları nedeniyle sanık konumunda bulunan askeri personeli, 926 sayılı TSK Personel Kanununun 65.maddesindeki yetkisiyle açığa almalıdır.
6. TSK harcamalarının Sayıştay denetimi önünde hiçbir hukuki ve fiili engel bulunmamalı, bu konuda tam bir şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkesi hâkim olmalıdır.
7. TSK'nın bütçe, eğitim ve personel politikası, hesap verebilir konuma gelecek şekilde yeniden düzenlenmelidir.

8. Askerlik Kanunu yeni ihtiyaçlar ve belirlenecek yeni vizyon kapsamında yeniden düzenlenmelidir.
9. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Askeri Yargıtay kaldırılmalı, askeri yargı sadece askeri disiplin suçlarına bakmalıdır.
10. Askeri eğitim kurumlarının müfredatları yeniden düzenlenmelidir. Bu kapsamda askeri liseler kapatılmalıdır.
11. “Terörle Mücadelede Konsepti” değiştirilmelidir. Bir aylık acemi eğitimi almış er ve erbaşlar, yıllarca dağda kalmış silahlı militanların karşısına çıkarılmamalıdır. Terörle Mücadelede inisiyatif kesinlikle İçişleri Bakanlığında olmalıdır. Bu mücadele, Jandarma ve Emniyet içinde özel kuvvetlerden oluşturulacak profesyonel ekiplerle yapılmalıdır.
12. Bu bağlamda Jandarma Genel Komutanlığı İçişleri Bakanlığına bağlanmalıdır. Zaman içerisinde ise Jandarma Teşkilatı sivilleştirilmeli ve Polis Teşkilatına paralel olarak profesyonel bir yapıya kavuşturulmalıdır.
13. TSK kademeli olarak profesyonel orduya geçmelidir.

SONUÇ

Bu raporda Türkiye’de uzun vadede sivil-asker ilişkilerinin, kısa vadede ise önümüzdeki YAŞ sürecinde yapılması gerekenlerin ana çerçevesi çizilmeye çalışılmıştır. Hiç kuşkusuz bu konu kapsamlı bir reforma ve çalışmaya ihtiyaç göstermektedir. Dünyanın olağanüstü bir hızla değiştiği, demokratikleşme ve sivilleşme gibi değerlerin egemen olduğu bir çağda, eski yapı ve işleyişi korumaya çalışmak, zaman kaybetmekten ve ülkeye zarar vermekten başka bir sonuç doğurmayacaktır.

Bu konuda yapılması gereken açıktır: Hukuki, ekonomik ve siyasi bağımlardan başarılı olan sistemlerin ki bunlar esas olarak Batı demokrasileridir, uzunca bir zaman içinde geliştirdiği evrensel tecrübeyi izlemek ve ona göre sistemi dönüştürmektir.

Somut olarak bunun anlamı, sivil yönetime tabi, seçilmiş iktidara bağlı ve hukuka karşı sorumluluğu sağlanmış, kendi görev alanının dışına çıkma seçeneği olmayan, küçük ama etkin çalışan, dinamik bir caydırıcı güç olarak silahlı bürokrasiyi yeniden yapılandırmaktır.

SDE, TSK’nın evrensel deneyim ve değerler ışığında başarılı bir reformun gerçekleşmesi için, topluma ve siyasa yapıcılara yönelik bilgi üretme, strateji geliştirme ve uygulama sürecini destekleme konusunda çalışmalarına devam edecektir.

NOTLAR
