AKDENİZ İİBF DERGİSİ
Akdeniz İİBF Journal
https://dergipark.org.tr/tr/pub/auiibfd

e-ISSN 2667-7229 http://dx.doi.org/10.25294/auiibfd.827475

Türkiye'de Askeri Yönetim Alanının Anayasal Dönüşümü: Anayasal İktisat Kuramı Çerçevesinde Bir İnceleme

Constitutional Transformation of Military Administrative Domain in Turkey: An Examination within the Framework of Constitutional Economics Theory

Ahmet BARBAK[a]

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi	
Başvuru	14 Şubat 2020
Kabul	16 Temmuz 2020
Online Gösterim	20 Kasım 2020
Makale Türü	Araştırma Makalesi

Anahtar Kelimeler

Askeri Yönetim Alanı,
Anayasal İktisat,
Anayasal Dönüşüm,
Türkiye

ÖZ

Bu makalenin amacı, Türkiye'de askeri yönetim alanının anayasal dönüşümünü kamu tercihi kuramları içinde yer alan Anayasal İktisat Kuramı çerçevesinde değerlendirmektir. Türkiye'de askeri yönetim alanı, Türk Silahlı Kuvvetleri ile onun bağlı olduğu üst düzey karar alıcılardan oluşmakta; yasama, yürütme ve yargı erklerinin kesişme alanını oluşturmaktadır. Askeri yönetim alanında gerek siviller ve askerler gerekse yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki kurumsal ilişkiler anayasada düzenlenmektedir. Anayasal İktisat Kuramının ana araştırma sorusu, silahlı kuvvetlerin gücünün anayasal temelde nasıl sınırlanacağıdır. Türkiye'de 1982'de yürürlüğe giren anayasa 1987'den itibaren on dokuz kez değiştirilmiştir. Bunlardan 1999, 2001, 2004, 2007, 2010 ve 2017'de olanlar askeri yönetim alanı ile ilgilidir. Anayasa değişikliğinin askeri yönetim alanıyla ilgili düzenlemelerine genel olarak bakıldığında, yürütme organında yetki yoğunlaşması ve merkezileşmenin ortaya çıktığı, sivil yönetim ve yargı alanının genişlediği; askeri yönetim alanında sivillerin üstünlüğünde bir ilerleme olduğu ve askeri yargının sivil yargı lehine ortadan kalktığı görülmektedir.

ARTICLE INFO

Article History	
Received	14 February 2020
Accepted	16 July 2020
Available Online	20 November 2020
Article Type	Research Article

Keywords

Military Administrative Domain,
Constitutional Economics,
Constitutional Transformation,
Turkey.

ABSTRACT

This article aims to evaluate the constitutional transformation of military administrative domain in Turkey within the context of Constitutional Economics Theory which is included in the public choice theories. The military administrative domain in Turkey consists of the Turkish Armed Forces and its senior decision making bodies; it is the intersection area of the legislative, executive and judicial powers. Institutional relations between the civilians and military, as well as between the legislative, executive and judicial powers in the military administrative domain are primarily stipulated in the constitution. The main research question of Constitutional Economics Theory is how the power of the armed forces will be restricted on constitutional basis. Turkey's current Constitution, which was put into force in 1982, has been amended nineteen times since 1987. Of these, those in 1999, 2001, 2004, 2007, 2010 and 2017 have been directly related to the military administrative domain. It is observed that constitutional amendments have resulted in the concentration of authority and centralization in the executive branch, expansion of civilian administration and jurisdiction, superiority of civilians in the military administrative domain, and the abolishment of military judiciary in favor of civilian judiciary.

1. Giriş

2000'li yıllarda, Türkiye'nin siyasi ve idari yapısında köklü değişiklikler yapılmıştır. Bunların başında, devletin yapısını ve işleyiş biçimini yeniden oluşturan anayasa değişiklikleri yer almaktadır. Özünde siyasi metinler olan anayasalar ve bunlara ilişkin değişiklikler, kanunlar hiyerarşisinde en üstte yer almakta ve yasal-yönetsel düzenlemeleri de biçimlendirmektedir (Teziç, 2009: 144-145). Anayasa değişiklikleri kapsamında siyasi-idari otoritenin örgütlenme biçiminde ortaya çıkan değişim, hem yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki hem de her bir erkin kendi içindeki kurumlar arası ilişkileri etkilemektedir. Anayasa değişikliklerinin etkilediği alanlardan biri de askeri yönetim alanıdır. Türkiye'de, Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) ile onun bağlı olduğu ya da temsil edildiği üst düzey

[a] Dr. Öğr. Üyesi, İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, İzmir, **E-Posta:** abarbak01@gmail.com, **ORCID:** https://orcid.org/0000-0001-6573-6308

⚠ Yazar(lar) bu çalışmanın tüm süreçlerinin araştırma ve yayın etiğine uygun olduğunu, etik kurallara ve bilimsel atıf gösterme ilkelerine uyduğunu beyan etmiştir. Aksi bir durumda Akdeniz İİBF Dergisi sorumlu değildir.

karar alıcılar ve yapılardan oluşan askeri yönetim alanında (Güler, 2011) askerler yanında atanmış ve seçilmiş siviller de bulunmaktadır. Buna göre, askeri yönetim alanının demokratik niteliği, bileşenleri arasındaki kurumsal ilişkiler ile bu ilişkilere bağlı olarak oluşan otorite örgütlenmesi üzerinden kavranabilir.

Gerek sivil bürokrasi içindeki gerekse askeri ve sivil bürokrasiler arasındaki ilişkilerin yasal ve yönetsel değişimi aynı zamanda askeri yönetim alanındaki otorite dağılımının değişimini ifade etmektedir. Askeri yönetim alanı içinde sivil ve asker kesimler arasındaki ilişkilerin siyasi ve idari boyutları bulunur. Liberal demokrasilerde, demokratik sivil kontrol bu ilişkinin siyasi boyutunu; hiyerarşi, kontrol ve denetim gibi yönetsel ilkeler ise idari boyutunu oluşturmaktadır (Barbak, 2015). Devletlerin kurucu hukukunu oluşturan anayasalar, kavramsal bir temele bağlı olarak siyasi-idari örgütlenmenin çerçevesini çizerken aynı zamanda askeri yönetim alanının örgütlenme biçimini de ortaya koymaktadır. Anayasal İktisat Kuramı (AİK), burada devreye girmekte; hem devlet erklerinin kendi içinde hem aralarında silahlı kuvvetlerin kontrolüne ilişkin otorite dağılımının anayasal ölçekte nasıl oluşturulacağı ile ilgilenmektedir.

AİK açısından askeri yönetim alanı, demokrasi (demokratik sivil kontrol) ve devlet dışı alan (piyasa, sivil toplum, ulusüstü yapılar) arasındaki ilişkilerin nasıl inşa edildiği ve askeri yönetim alanında silahlı kuvvetlerin otoritesinin demokrasi ve devlet dışı alan lehine nasıl sınırlandırıldığı (sınırlama yöntemi) önem kazanmaktadır. Anayasal ölçekte bir inceleme yapılarak sınırlama yönteminin ortaya çıkarılması ise, değişimin yönünün belirlenmesine ve kavramsallaştırılmasına imkân verecektir. Türkiye'nin mevcut 1982 Anayasası, 12 Eylül 1980 askeri darbesinin ardından askeri yönetim tarafından hazırlanmış ve referandumda kabul edilmiştir. Bugüne kadar, askeri yönetim alanına ilişkin anayasa değişiklikleri 1999, 2001, 2004, 2007, 2010 ve 2017 yıllarında yapılmıştır. 2017 yılındaki değişiklik, başkanlık tipi idareye geçişi sağlaması yönünden önceki değişikliklerden ayrılmaktadır. Bu çalışmada, anayasa değişiklikleri sürecinde TSK'nin askeri yönetim alanında anayasal olarak nasıl sınırlandığı ortaya konulmakta ve konuya ilişkin sonraki çalışmalar için sınırlama yöntemine ait bir kavramsal çerçeve oluşturulması hedeflenmektedir.

2. Kuramsal Çerçeve: Anayasal İktisat

Özünde devletin meşruiyeti konusuna odaklanan AİK, köken olarak toplumsal sözleşmeci yaklaşıma dayanmaktadır. Devlet ve bireylerin karşılıklı hak ve yükümlülüklerini tanımlayan toplumsal sözleşmeci yaklaşım, devletin bireylerin güvenliğini sağlaması karşılığında bireylerin özgürlüklerinden belirli derecede vazgeçebildikleri bir siyasal, ekonomik ve toplumsal düzen öngörmekte; devlet gücünün birey karşısında sınırlanması yönüyle AİK'na zemin sağlamaktadır. Piyasa dışındaki karar süreçlerinin ekonomi biliminin araç ve yöntemleriyle analizini öngören Kamu Tercihi kuramları içinde 1970'lerden itibaren gelişen AİK, siyasal ve ekonomik aktörlerin tercihlerini ve eylemlerini sınırlayan yasal, kurumsal ve anayasal kurallar bütününü açıklamaya çalışmaktadır. AİK, bu aktörlerin belirli bir anayasal yapıdaki davranışlarını ve ilişkilerini açıklamakla yetinmeyerek ekonomi politik kararların etkilerini hesaba katmakta; siyasal karar verme süreçlerine, yapılarına ve bunlara ilişkin kurallara odaklanmaktadır (Kızılboğa, 2012). İlk kez 1982'de Amerikalı iktisatçı R. McKenzie tarafından kullanılan anayasal iktisat kavramı, J. Buchanan tarafından ekonomik ve siyasal karar almanın sözleşmeci ve anayasal temellerinin geliştirilmesi bağlamında yeni bir akademik alt disiplin olarak sunulmuştur. AİK, devlet gücünün ve yetkilerinin anayasal ölçekte sınırlandırılması üzerine odaklanmakta; aksi durumda diğer ölçeklerde (yasalar ve idari düzenlemelerle) devletin büyüyerek, otoriterleşerek ve yozlaşarak bireysel özgürlükler ile serbest piyasanın, demokrasinin ve yönetimin işleyişini olumsuz yönde etkileyeceğini savunmaktadır. Bu kapsamda, AİK'nın ana sorusunu söz konusu sınırlamanın nasıl yapılacağı oluşturmaktadır (Baysuğ, 2017).

AİK'nın pozitif ve normatif (kural koyucu) olmak üzere iki analiz yöntemi bulunmaktadır. Pozitif yöntemde karşılaştırmalı kurumsal analiz yapılmakta; öncelikle münferit girdilerin toplamının sonucunda geliştirilen belirli anayasal kuralların nasıl ortaya çıktığı incelenmektedir. Bundan sonra, anayasal kuralların bireysel ve kolektif etmenleri birbirlerinden ayırt edilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca, daha fazla anayasal değişiklik yapılmasının gerekli olup olmadığına bakılarak önerilen değişiklikler verimlilik ve eşitlik yönleriyle sorgulanmaktadır. Son olarak da, bu değişikliklerin ekonomik etkileri incelenmektedir (Rowley, 1997; Mueller, 2005). Normatif yöntem ise, fayda ve verimliliğin en iyi yolunun devletin ve eylemlerinin meşrulaştırılması olduğunu savunmakta ve verimliliği azamileştirecek (kolektif kararların sonuçlarının makul, adil ve verimli olması) siyasal sistemleri belirlemeye çalışmaktadır. Buna göre, siyasal verimlilik toplumdaki bireylerin siyasal yapılar konusunda fikir birliği içinde olması durumunda ortaya çıkmakta; piyasa işlemlerinde olduğu gibi siyasal alanda da hak ve yetkiler gönüllü ve karşılıklı kazanç değişimi (mübadele) temelinde gerçekleşmektedir (Buchanan, 1988; 1990). Her ne kadar anayasal iktisat ifadesini kullanmasa da, herhangi bir rejimin temel ölçütünün özgürlükler olması gerektiğini savunan F. Hayek için temsili anayasal demokrasi en iyi yönetim yapısıdır (Hayek, 1960; 1973). AİK fikrinin de, esasen bu çerçevede geliştiği görülmektedir.

AİK, kamu yararının gerçekleşmesinin olası olmadığını savunan ve bireylerin tercihlerini ve yararını kamusal olana önceleyen liberal bireyci yöntembilime dayanmakta; bireylerin kendi faydalarını azamileştirmeye yönelik akılcı tercihlerde bulunduğunu öne süren ussallık (homo economicus) varsayımı üzerinde yükselmektedir. Buna göre, siyasetçiler ve bürokratlar ile çıkar grupları kendi menfaatleri (daha fazla oy, yetki, bütçe ya da getirim) için çalışmaktadır. AİK, aynı zamanda piyasanın değiş tokuş olgusunu siyasi-idari alana taşıyarak siyasi mübadele durumunun varlığını kabul eder. Burada siyasi mübadele, bireylerin ve siyasi-idari örgütlenme içinde yer alan kişi ve kurumların hak, yetki ve sorumluluk alışverişinde olduğu ve kendi çıkarları doğrultusunda karar verdiği ve/veya eylemde bulunduğu bir durumu ifade etmektedir (Buchanan, 1987). Yönetimde keyfiliği önlemeyi amaçlayan AİK, bu amaca karar vericilere ekonomi (harcama, vergileme, borçlanma, para basma) ve özgürlükler alanında anayasal sınırlamalar getirerek ulaşılabileceğini savunmaktadır. Bu anlamda, anayasa değişiklikleri, karar süreçlerine etki eden belirli siyasal ve

ekonomik tercihleri göstermesi açısından AİK için başlıca inceleme nesneleri arasında yer almaktadır.

Örneğin, Birleşmiş Milletler (BM) anayasal çerçevelerin güçlendirilmesini anayasa yapımı (constitution-making) kavramı altında ele almaktadır. BM açısından anayasa yapımı, yeni anayasa oluşturulmasını ya da mevcut anayasaların iyileştirilmesini ifade etmektedir (United Nations, 2009). Demokratikleşme süreçlerinin merkezinde yer alan anayasa yapımı, belirli bir ülkenin koşulları, işlevsel ihtiyaçları ve toplumsal yapısı çerçevesinde liberal demokrasiye dayanan bir anayasacılık (anayasa hukukunun üstünlüğü) üzerinde bir siyasi uzlaşma durumuna işaret etmektedir. Bu da, devleti sınırlı ve hesapverebilir kılmayı, otoritenin belirli bir yerde yoğunlaşmasını önleyen güçler ayrılığını, hukukun üstünlüğünü ve buna uygun işleyen bir yargı sistemini ve genel olarak temel hak ve özgürlüklere dayalı devlet-toplum ilişkilerini içermektedir (Turhan, 1994; Fusaro, 2006; Adagbabiri, 2015). Son tahlilde, anayasacılığın temel tartışması devlet gücünün sınırlamalarla dengelenmesi ve etkililik-hesapverebilirlik ilişkisinde en uygun dengenin bulunmasıdır.

3. Türkiye'de Askeri Yönetim Alanının Anayasal Dönüşümü

Bu çalışmada, Türkiye'de askeri yönetim alanının AİK çerçevesinde öncelikle demokratik sivil kontrole anayasal olarak uyarlanmak amacıyla sivil alan karşısında sınırlandığı; daha sonra başkanlık tipi yönetim sistemine geçişle birlikte yönetim yapısı içinde anayasal olarak yeniden konumlandırıldığı ileri sürülmektedir. Bu kapsamda, bahsedilen dönüşümün gerçekleştiği yaklaşık 20 (yirmi) yıllık süredeki anayasal değişiklikler AİK'nın kavramsal çerçevesi (sınırlama yöntemi) üzerinden tartışılmaktadır. Türkiye'de anayasa değişiklikleri, silahlı kuvvetlerin askeri müdahaleleri takiben hazırlattığı anayasalarla nüfuzunu kurumsallaştırdığı, demokratik siyaset alanını daralttığı ve böylece siyasete ve topluma kapalı korunaklı alanlar (reserved domains) oluşturduğu gerekçesiyle sıklıkla gündeme gelmiştir (Serra, 2010; Özbudun, 2011). 1982 Anayasası da, 12 Eylül 1980 askeri darbesi sonrasında yürürlüğe girmiş; askeri yönetim alanına ilişkin anayasal düzenlemeler ise, 1999'da başlatılmıştır.[1]

Esasen, Soğuk Savaş sonrasında silahlı kuvvetlere ilişkin değişiklik (bütçe, personel ve işlev bağlamında küçültme) politikaları ve artan demokratikleşme taleplerinin ülkeleri etkilediği görülmektedir. Türkiye'nin Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO), Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT-OSCE) ve Avrupa Birliği ile ilişkilerinde öne sürülen şartlar (OSCE, 1994; UNDP, 2002; European Parliament, 2013); askeri vesayet olarak adlandırılan durumun kaldırılmasına yönelik talepler (TÜSİAD, 1995; 1997; 1999; TESEV, 2002; 2003) askeri yönetim alanına ilişkin anayasa değişikliklerinin içinde olduğu koşulları tarif etmektedir. Bu süreçte, 1999, 2001, 2004, 2007, 2010 ve 2017 yıllarında yapılan anayasa değişiklikleri askeri yönetim alanına ilişkin düzenlemeleri içermiştir. Buradan itibaren öncelikle, demokratik sivil kontrole geçiş sürecine ait anayasal değişim; daha sonra, 2017 yılında askeri yönetim alanının başkanlık tipi idareye göre anayasal olarak yeniden örgütlenmesi incelenmektedir.

3.1. Demokratik Sivil Kontrole Geçiş: Silahlı Kuvvetlerin Anayasal Sınırlanması

Türkiye'de askeri yönetim alanına ilişkin 2000'lerde gerçekleştirilen anayasal değişikliklerin öncüsü, adil yargılama, yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı ile insan hakları konularında eleştiri alan Devlet Güvenlik Mahkemeleri (DGM)'nin (Lawyers Committee for Human Rights, 1999) üye yapısını sivilleştirerek sivil üstünlüğü hedefleyen 1999 yılı anayasa değişikliği olmuştur.[2] DGM'ler, 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesinin ardından, devletin toprak bütünlüğüne ve milli birliğine, demokratik rejimine, iç ve dış güvenliğine yönelik suçlara ilişkin yargılamaları yapmak üzere oluşturulmuş; kararlarına karşı temyiz makamı ise Yargıtay olarak belirlenmiştir.[3] DGM'ler, üyelerinden biri askeri hizmete, hiyerarşiye ve disipline tabi bir askeri hâkim olan üç hâkim üyeden oluşmaktaydı. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, askeri hâkim üyenin silahlı kuvvetlere bağlılığı yanında silahlı kuvvetlerin iç güvenlik meselelerine karışmasına ve sivilleri yargılamasına imkân vermesi nedeniyle DGM'lerin varlığını eleştirmiştir (European Court of Human Rights, 1998). Askeri vesayetin ve devlet merkezli güvenlik anlayışının kendini gösterdiği başlıca yerlerden biri görülen DGM'ler, 2004 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle tamamen kaldırılmıştır.[4] Böylece, 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesinden sonra TSK'nin güvenlik ve yargı alanındaki gücü siviller lehine ilk kez sınırlandırılmıştır. Bunun ardından, 2001 yılından itibaren askeri yönetim alanına ilişkin anayasal düzenlemeler başlamış; bu kapsamda, TSK'nin yönetimin genelinde belirleyici olduğu alanın demokratik sivil kişi ve kurumlar lehine sınırlanmasına dayanan demokratik sivil kontrol durumuna geçiş amaçlanmıştır. Tablo 1'de, 2001-2010 dönemine ait düzenlemeler gösterilmektedir. 2001 yılı anayasa değişikliği, askeri ve güvenlik konularında üst düzey karar alıcı mekanizma olan ve esasen sivil hükümet üzerinde askeri vesayet kurumu olarak çift başlı bir yürütme ortaya çıkardığı ileri sürülen MGK'na (Gürsoy, 2011) odaklanmıştır.[5] Burada, öncelikle MGK'nda sivil üye sayısı arttırılmıştır. Değişiklik öncesinde, MGK Cumhurbaşkanlığı başkanlığında Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma Bakanı, İçişleri ve Dışişleri Bakanları, Kara, Hava ve Deniz Kuvvetleri Komutanları ile Jandarma Genel Komutanında oluşmaktaydı. Anayasa

[1] 1982 Anayasası, bu makalenin tamamlandığı tarih itibarıyla 1987, 1993, 1995, 1999 (Haziran ve Ağustos), 2001 (Ekim ve Aralık), 2002, 2004, 2005 (Haziran ve Kasım), 2006, 2007 (Mayıs ve Ekim), 2008, 2010, 2011, 2016, 2017 yıllarında olmak üzere toplam 19 kez değiştirilmiştir.

[2] 16 Haziran 1983 tarihli ve 2845 Sayılı Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun uyarınca, Devlet Güvenlik Mahkemeleri şu illerde kurulmuştur: Adana, Ankara, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir, Van.

[3] Bkz. 2845 Sayılı Kanun.

[4] Bkz. 18 Haziran 1999 tarihli ve 4388 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 143'üncü Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun ve 07 Mayıs 2004 tarihli ve 5170 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun.

[5] Bkz. 03 Ekim 2001 tarihli ve 4709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun 32'nci maddesi.

Tablo 1
2001-2010 Dönemi Anayasa Değişiklikleri

Düzenleme Alanı	Değişiklik	Kanun
Milli Güvenlik Kurulu (MGK)	Sivil-seçilmiş üye sayısı artırılmıştır.	2001/4709 Sayılı Kanun Md. 32
	Kararlara tavsiye niteliği verilmiştir.	
Yükseköğretim Kurulu	Genelkurmay Başkanının YÖK'e askeri üye seçme yetkisi kaldırılmıştır.	2004/5170 Sayılı Kanun Md. 8
Devlet Güvenlik Mahkemeleri	DGM'ler kaldırılmıştır.	2004/5170 Sayılı Kanun Md. 9
Sayıştay Denetimi	TSK elinde bulunan devlet mallarının denetiminin milli savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik çerçevesinde *kanunla* düzenlenmesi kaldırılmıştır.	2004/5170 Sayılı Kanun Md. 10
Başkomutanlık	Başkomutan olan Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilecektir.	2007/5678 Sayılı Kanun
Yüksek Askeri Şura (YAŞ)	YAŞ'ın terfi ve kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç tüm ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açılmıştır.	2010/5982 Md. 11
Askeri Yargı	Askeri yargı sadece asker kişilerin kendi aralarındaki ve/veya askerlik hizmetiyle ilgili suçlarına bakacaktır. Savaş hali hariç, siviller askeri mahkemede yargılanacaktır.	2010/5982 Md. 15, 20, 21
	Askeri yargı organlarının askeri yönetim alanıyla ilişkisinde *askerlik hizmetinin gerekleri* bir ölçüt olmaktan çıkarılmıştır.	
Askeri Seçkinlerin Yargılanması	Genelkurmay Başkanı, Kuvvet Komutanları ve Jandarma Genel Komutanı, *görevleriyle ilgili suçlarda* Anayasa Mahkemesinde yargılanacaktır.	2010/5982 Md. 18

değişikliğiyle MGK'na Başbakan yardımcıları ile Adalet Bakanının da katılması sağlanmıştır. Ayrıca, MGK kararlarının Bakanlar Kurulu tarafından zorunlu olarak dikkate alınacak değil, değerlendirilecek kararlar olacağı yönünde değişiklik yapılmış; böylece, hem MGK'nun Bakanlar Kurulu üzerindeki doğrudan otoritesi sınırlanmış hem de Bakanlar Kurulunun askeri yönetim yapısı içinde ve milli güvenlik alanında belirleyici gücü arttırılmıştır. MGK tipi yapılar, milli güvenlik politikasında sivil ve asker kesimleri bir araya getiren merkezi karar alma birimi olarak işlev göstermektedir. Bu tür yapıların politikaların etkinliğini arttırdığı kabul edilmekle birlikte, siyasi olarak hassas olmaları nedeniyle kamuoyu nezdindeki hesap verebilirliklerine vurgu yapılarak askeri uzmanlık ile demokratik sivil kontrol mekanizmaları arasında denge kurulması önerilmektedir (Bearne vd., 2005). Burada özellikle, hem milli güvenlik politikası hem de yönetimin genelinde ne dereceye kadar etkili olmalarının istendiğine dair tercihler, MGK tipi yapıların yönetimdeki hiyerarşik konumunda belirleyici olacaktır. Örneğin, bunlar Bakanlar Kurulu kararlarıyla kurulabilmekte ve üst düzey sivil ve askeri yetkililerin stratejik seviyede etkileşimde bulunduğu komiteler olarak çalışabilmektedir. Buralarda, yasama organı temsilcileri de bulunabilmektedir. MGK tipi yapılar, hesapverebilirlik, eşgüdüm ve müşterek karar verme mekanizmaları yanında bilgi paylaşımı, strateji geliştirme ve uygulamanın gözetimi yoluyla ulusal güvenlik politikasının demokratik kontrolünü sağlayabilmektedir (Bruneau vd., 2009; Law, 2010). Bu tür yapılanmalar arasındaki tercihin, belirli koşullar altında istenen sınırlama yöntemine ilişkin olacağı açıktır.

2004 yılı anayasa değişikliğinde, Yüksek Öğretim Kurulu, DGM ve Sayıştay denetimi olmak üzere üç ana konuda anayasal düzenleme yapmıştır.[6] Genelkurmay Başkanının Yükseköğretim Kuruluna asker üye seçme yetkisi kaldırılırken, DGM'ler 1999 yılındaki anayasa değişikliğinin devamı olarak lağvedilmiştir. Bunun yanında, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) adına mali denetim yapan Sayıştay'ın TSK'nin elindeki devlet mallarının denetimini sınırlayan gizlilik ilkesi ile denetimin kanunla düzenlenmesine yönelik yasama gücü yürütme lehine kaldırılmıştır. Burada, bir taraftan TBMM'nin askeri yönetim alanının mali boyutuna ilişkin sınırlandırılmış yetkisi genişletilirken diğer taraftan denetime ilişkin düzenleme yetkisi de yürütme organına verilmiş olmaktadır. Böylece, TBMM'nin mali denetim ve gözetim alanında, yürütme organının ise düzenleyici yetki ve TSK'nin sivil kontrolü bağlamında otoritesi arttırılmıştır. Askeri yönetim alanı üzerinden yasama-yürütme ilişkisinin de anayasal ölçekte yeniden düzenlendiği söylenebilir. 2007'de, aynı zamanda TSK'nin Başkomutanı olan Cumhurbaşkanının[7] doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören anayasa değişikliği gerçekleştirilmiştir.[8] Bu anayasa değişikliğiyle, halk tarafından doğrudan seçilen bir Başkomutanlık sistemine doğru bir değişim de söz konusu olmuştur. Burada, Başkomutanlık yetkisinin halk tarafından verilmesi ve TBMM adına kullanılması durumu söz konusu olmaktadır. Her iki kurumun yetkisinin halk tarafından verilmesi demokrasi kuramına uymakla birlikte, işleyiş bakımından TBMM-Cumhurbaşkanı ilişkisinin (özellikle yurt dışına asker gönderme ve savaş izni) yetki ve sorumlulukların kullanımı bağlamında tartışmaya açık hale geldiği ileri sürülebilir. Bu durum, başkanlık tipi sistemlere ilişkin tartışmalarda çift meşruluk olarak adlandırılan sorunun (Özbudun, 1997; Efe, 2015) askeri yönetim alanında bir örneğini oluşturmaktadır.

2010 yılı anayasa değişikliği; YAŞ, askeri yargı ve askeri seçkinlerin yargılanması olmak üzere üç alanda düzenleme yapmıştır.[9] Bu kapsamda, YAŞ'ın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açılarak askeri personelin disiplin mevzuatı kapsamına giren alanlarda dava açabilmesi imkânı getirilmiştir. Ayrıca, askeri yargının sadece asker kişilerin kendi aralarındaki ve/veya askerlik

[6] Bkz. 07 Mayıs 2004 tarihli ve 5170 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun 8'inci, 9'uncu ve 10'uncu maddeleri.
[7] Bkz. 1982 Anayasasının 31 Mayıs 2007'de yürürlükte olan 104'üncü maddesinin eski hali.
[8] Bkz. 31 Mayıs 2007 tarihli ve 5678 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
[9] Bkz. 07 Mayıs 2010 tarihli ve 5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

hizmetiyle ilgili suçlarına bakması, savaş hali hariç sivillerin askeri mahkemelerde yargılanmaması yönünde düzenleme yapılmıştır. Böylece, askeri ve sivil yargı alanlarının birbirlerinden ayrılması, askeri yargının sivil alanda ve sivillerin yargılanma süreçlerinde belirleyici gücünün olağanüstü koşullarla sınırlanması amaçlanmıştır. Buradaki sınırlama yönteminin, sivil ve asker kişiler/yargı alanları yanında olağan koşullar ile olağanüstü koşullar ve/veya savaş ve barış koşulları arasında ayrıma dayandırıldığı görülmektedir. Askeri yargı organlarının askeri yönetim alanıyla ilişkisinin düzenlenmesinde askerlik hizmetinin gerekleri bir ölçüt olmaktan da çıkarılmış; TSK'nin hizmet koşullarının yargı üzerindeki belirleyiciliği ile sınırlayıcı ya da kısıtlayıcı etkisinin kaldırılması yoluna gidilmiştir. Son olarak, Genelkurmay Başkanı, Kuvvet Komutanları ve Jandarma Genel Komutanının görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan olarak Anayasa Mahkemesinde yargılanması yolu getirilmiş; böylece, askeri seçkinler anayasal ölçekte yargı sürecine dâhil edilerek anayasa yargısının kapsamı genişletilmiştir. Son tahlilde, askeri yönetim alanındaki yetki ve sorumluluk alanları ile hiyerarşik bağlantıların sivil/siyasi kesim lehine düzenlendiği ve temel olarak askeri yönetim alanında sivil kontrolün amaçlandığı söylenebilir.

3.2. Başkanlık Tipi İdareye Geçiş: Askeri Yönetim Alanının Yeniden Örgütlenmesi

Çalışmanın bu bölümünde, 2017 anayasa değişikliği teklifinin kavramsal çerçevesi ile anayasa değişikliğinin askeri yönetim alanına ilişkin doğrudan ve dolaylı düzenlemeleri incelenmektedir. Kavramsal çerçeve, devletin hem kurucu aklını hem de toplumsal sözleşmeyi değiştiren anayasal düzenlemelerin düşünsel zemininin anlaşılması gerekliliğinden (Teziç, 2009: 156-176) dolayı ortaya konulmaktadır. Askeri yönetim alanına ilişkin doğrudan düzenlemeler, askeri yönetim alanını oluşturan sivil ve askeri kesimin yetki ve sorumlulukları ile kurumsal ilişkilerine odaklanarak tespit edilmekte; dolaylı düzenlemeler ise, başkanlık tipi idareye geçişe ilişkin genel düzenlemelerden askeri yönetim alanına tesir edenleri içermektedir.

3.2.1. 2017 Anayasa Değişikliği Teklifinin Kavramsal Çerçevesi

2017 yılındaki anayasa değişikliği amacı, kapsamı ve sonuçları bakımından önceki anayasa değişikliklerinden ayrılmaktadır. Türkiye'de yönetim sistemini başkanlık tipine dönüştürmesi; yasama, yürütme ve yargı organlarını ve bunların birbirleriyle olan kurumsal ilişkilerini yeniden örgütlemesi nedeniyle, bu anayasa değişikliği daha ayrıntılı bir inceleme gerektiriyor. Öncelikle, anayasa değişikliğinin askeri yönetim alanına bakışını anlamak için kavramsal çerçevesi üzerinde durulmalıdır. Anayasa değişikliği kanun teklifinin genel gerekçesinde, anayasaların devleti toplum lehine hukukla sınırlaması gereken toplumsal sözleşme metinleri oldukları belirtilmekte; bunun yanında bir demokrasi-bürokrasi tartışması öne çıkarılmaktadır. Bu çerçevede, 1982 Anayasasının bürokratik seçkinlerin üstünlüğüne göre hazırlandığı; bunun da demokrasi üzerinde bürokratik vesayet sistemi oluşturduğu vurgulanmaktadır. Aynı yaklaşımla, cumhurbaşkanının bürokrat değil siyasetçi kökenli bir kişi olması istenmektedir. Anayasa değişikliği kanun teklifinde istikrar kavramına yapılan vurgu da dikkati çekmektedir. Burada, mevcut parlamenter sistemin istikrarsızlık ürettiği savunularak, istikrarın sağlanması için yasama ve yürütme organlarının birbirinden tamamen ayrılması ve yürütme organının yasama organı karşısında güçlendirilmesi önerilmektedir. Son olarak, önerilen modelin dünyadaki hükümet sistemleri göz önünde bulundurularak geliştirilen rasyonel bir model olduğu belirtilmektedir. Buna göre, 2017 anayasa değişikliği teklifinin kavramsal çerçevesi Tablo 2'deki gibi oluşturulabilir

AİK'nın kavramsal çerçevesiyle örtüşen Tablo 2'deki kavramsal çerçeve askeri yönetim alanına uygulanırsa, anayasa değişikliğinin askeri yönetim alanına bakışını da ortaya koymak mümkün olabilecektir. Öncelikle, askeri yönetim alanının hukukla sınırlanması üzerinde durulmalıdır. Askeri yönetim alanının hukukla sınırlanması ne anlama gelir? Bu sorunun cevabı, AİK'nın hukukun üstünlüğü kavramıyla verilebilir. 1990'lardan itibaren ülkelerin askeri yönetim alanlarına yönelik reform programları demokratikleşme adı altında uygulamaya konulmuştur. Bu programlar temelde, askeri yönetim alanında demokratik sivil kontrolün sağlanmasına yönelik yasal ve yönetsel değişiklikleri içermiştir. Ancak reformlardan istenen sonuç elde edilememiş; bunun nedeninin ise, askeri yönetim alanında hukukun üstünlüğünün sağlanamaması olduğu belirlenmiştir. Carothers (1999), güvenlik örgütlerinin yeniden inşa edildiği ve esasen kapasite oluşturma ve arttırmaya odaklanan reform programları ile hukukun üstünlüğü ve demokrasi programları arasında bir öncelik sorunundan bahsetmekte; hangisine öncelik verileceğinin belirli bir zamandaki kaynaklarla (bütçe, insan, malzeme, bilgi) ilgili olduğunu savunmaktadır. Duffield (2001) ise, her iki tür reform programının birbirlerine bağımlı olduğu kadar birbirlerinin tamamlayıcısı olduğunu belirtmektedir. Burada kapasiteye dayanan etkililik ile hesap verebilirlik arasında bir tartışmanın varlığından söz edilebilir.

Günümüzde, AİK çerçevesinde bir taraftan güvenlik kuruluşlarının kapasitesine diğer taraftan güvenlik alanında devleti de içine alan bir hukukun üstünlüğüne vurgu yapılmaktadır (Bleiker ve Krupanski, 2012). Bu durum, hukukun üstünlüğüne yönelik özgürlükçü yaklaşım ile toplumsal sözleşmeci yaklaşımı uzlaştırma çabası olarak değerlendirilebilir. Brzoska (2006), hukukun üstünlüğünün güvenlik hizmeti sunumuna ilişkin reformların ana amaçlarından biri olduğunu ve hesapverebilirliğin sağlanması için güvenlik kuruluşlarının hukukun üstünlüğüne bağlı olması gerektiğini belirtmektedir. Askeri yönetim alanında hukukun üstünlüğü, demokratik sivil gözetimi, yargının kapasitesinin arttırılmasını ve bağımsızlığının sağlanmasını ve bunları temin eden bir yasal çerçeveyi gerektirmektedir (Hänggi, 2004; Rowena ve Layador, 2015). Güvenlik, hukukun üstünlüğü ve demokrasi iç içe geçmiş durumda olduğundan, bunların her birine ilişkin kararların diğerlerini olumlu ya da olumsuz etkileyebileceği kabul edilmektedir (Bernabéu, 2007). Örneğin, demokratik gelişmeler için belirli derecede güvenlik ve kamu düzeni gerekirken, güvenlik sorunlarıyla baş etmek için demokratik sistemden feragat edilerek güvenlik önlemi alınabilmektedir. Bu nedenle güvenlik ile hukukun üstünlüğü ve demokrasi arasındaki hassas dengenin korunması gerekmektedir. Peterson (2010), günümüzde hukukun üstünlüğüne bir amaç değil araç olarak yaklaşıldığını belirtmektedir. Bergling vd. (2012)

ise, hukukun üstünlüğü önlemlerinin güvenlik odaklı hale geldiğini; bu koşullarda, hukukun üstünlüğünün devlet gücünün hukuk tarafından kontrol edilmesi ve yurttaşların menfaatine göre sınırlanması anlamına geldiğini ifade etmektedir.

Tablo 2
2017 Anayasa Değişikliği Teklifinin Kavramsal Çerçevesi[10]

Kavram	Sav/Gerekçe	İlişkisel Bağlam
Anayasa Yaklaşımı	Anayasalar, devleti hukukla sınırlamalıdır.	Devlet-yurttaş ilişkisi
	Anayasalar toplumsal mutabakat metinleridir.	
Kuvvetler Ayrılığı	Yürütme organı yasama organından bağımsız hale getirilmelidir. Önerilen model, kuvvetler ayrılığını güçlendirmektedir.	Yasama-Yürütme İlişkisi
Demokrasi	Demokrasinin bürokrasi karşısında üstünlüğü sağlanmalıdır	Yönetim-Siyaset İlişkisi
	Darbeler bürokratik vesayeti desteklemektedir.	
İstikrar	Önerilen model siyasal istikrar sağlar.	
Rasyonellik	Önerilen model rasyoneldir.	Yönetim-Etkinlik İlişkisi
Ulusal-Uluslararası Birlikteliği	Önerilen yönetim modeli uluslararası hükümet sistemleri ve Türkiye'nin koşulları dikkate alınarak geliştirilmiştir	Ulusal-Uluslararası İlişkisi

Buna göre, askeri yönetim alanında hukukun üstünlüğü meşru kurumların güçlendirilmesi yanında zor ve şiddet kullanımına sınırlamalar getirilmesini de içermektedir (Schröder ve Kode, 2012). Hukukun üstünlüğü, esasen teknik niteliğe sahip bir takım yasal uygulamaları kapsarken günümüzde yerini yönetişim ve kurumsal reform meselelerini içeren disiplinler arası tarzdaki hukukun üstünlüğü programlarına bırakmıştır (Faundez ve Janse, 2012). Böylece, hukukun üstünlüğü, demokratikleşme süreçlerinin ana kavramı olarak çok boyutlu yapısıyla öne çıkmıştır. Hukukun üstünlüğü, bu yaklaşıma göre devlet ile toplum arasındaki etkileşime yönelik bir model ya da devlet-yurttaş ilişkisinin kurucu ilkesi olarak nitelenebilir (Heywood, 2012). Bir diğer deyişle, toplumsal sözleşme metinleri olarak anayasaların devlet-yurttaş ilişkisini hukukun üstünlüğü üzerinden kurması istenmektedir. Günümüzde devlet hukukun üstünlüğü çerçevesinde sınırlanmak istenirken bireylerin hukukun üstünlüğü (devlet) adına özgürlüklerinden kısmen vazgeçmelerinin istenmesi bir çelişki gibi görünebilir. Özellikle, güvenlik odaklı bir hukukun üstünlüğü yaklaşımı, devletin hukukla sınırlanmasına yönelik talepleri artırmaktadır.

Anayasa değişikliği teklifinin kavramsal çerçevesini oluşturan kavramlardan bir diğeri, kuvvetler ayrılığıdır. Modern devlet örgütlenmesinin temel ilkesi olan kuvvetler ayrılığı, kısaca yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirlerinden bağımsız olmasını; ayrı oluşmasını ve işlemesini ifade etmektedir. Anayasa değişikliği teklifinde kuvvetler ayrılığının güçlendirileceği belirtilmiştir. Kuvvetler ayrılığının sert olduğu yönetim sistemlerinde (başkanlık tipi), birbirlerinden kesin çizgilerle ayrılan yasama ve yürütme organları, gerek seçim ve varlığını sürdürme gerekse kaynakları bakımından birbirlerinden bağımsız olmaktadır (Gözler, 2010: 569; 574). Anayasa değişikliği teklifi, parlamenter sistemle karşılaştırıldığında askeri yönetim alanında yürütme organının düzenleme yetkisinin öne çıkarılarak daha belirleyici olduğu bir duruma işaret etmektedir. Düzenleme (regulation), hiyerarşi, denetim ya da kontrol gibi yönetsel bağların yanında belirli politika araçlarını gerekli kılar. Politika araçları ise, yürütme organının istenen sonuçlara ulaşmak için kullandığı ekonomik araçlardan (vergiler, harcamalar, teşvikler) ve düzenlemelerden (kuralları, yasakları, standartları vb. düzenleyen hukuki araçlar) oluşmaktadır (Hood, 1983; Salamon, 2002).

Burada, kamu yönetimi içinde kurumlara yetki ve sorumluluk devri (delegation) ile merkezi devlet yapısı dışındaki kuruluşlara işlev devri (devolution) (PUMA, 2001) uygulamaları üzerinden düşünülebilir. Buna göre, sert kuvvetler ayrılığı olan bir ülkede, yetki ve sorumluluk devri ile işlev devri araçlarının yasama mı yoksa yürütme tarafından mı kullanılacağı konusunda bir ikilem ortaya çıkacaktır. Bu çelişkinin aşılması içinse, yasama ve yürütme organlarının düzenleme yapmaya yönelik yetki alanlarının tanımlanması ihtiyacı olacaktır. Askeri yönetim alanına ilişkin bu durum, meşru şiddet kullanma tekeli ile ilgili olacağından, bu tekelin uygulanmasında yasamanın mı yoksa yürütmenin mi daha fazla güç sahibi (belirleyici) olacağının belirlenmesi gerekecektir. Bu çerçevede, yürütmenin tamamen yasama organından ayrılması halinde politika sürecinin işletilmesinde ve politika araçlarının seçimi ve kullanımında yürütme organında bir otorite yoğunlaşmasının ortaya çıkacağı ileri sürülebilir.

Bu yönüyle, kuvvetler ayrılığı, kamu politikası süreciyle de ilgilidir. Kuvvetler ayrılığı politika oluşturma ile politika uygulama arasında bir ayrım olarak ele alınırsa, politika sürecine hangi erkin ne derecede ve hangi yetki ve sorumluluklarla katıldığı; bir başka deyişle, kuvvetler ayrılığının yasama-yürütme ilişkisi bağlamında nasıl kurulduğu (Knill ve Tosun, 2020: 33-38; 232) önem kazanmaktadır. Günümüzde, politika oluşturma ve uygulama arasındaki bu ayrımın parlamenter sistemlerde bir kesinlikle uygulandığını söylemek mümkün değildir. Zira bu sistemlerde politika sürecinde hem yürütme hem de yasama organları iç içe geçmiş durumdadır. Anayasa değişikliği teklifinde yapılan kuvvetler ayrılığı vurgusu, kamu politikası oluşturma sürecinin parlamenter sistemden farklı olarak yürütme organı lehine yeniden düzenlenmesini ifade etmekte ve askeri yönetim alanına ilişkin politika sürecinde yürütme organına nispeten belirleyici bir konum vermektedir. Bu durumu, askeri yönetim alanına ilişkin politika alanının yürütme lehine genişlemesi ve/veya politika sürecinin yasama alanı daraltılarak kısaltılması olarak da nitelemek mümkündür.

Anayasa değişikliği teklifinin bir diğer kavramı demokrasidir. Burada demokrasi, demokrasi-bürokrasi ve askeri darbe-demokrasi-bürokrasi ilişkileri bağlamında ele alınmaktadır. Liberal demokrasi kuramının başlıca tartışmalarından birini demokratik ve bürokratik yapılar

[10] Tablo-2, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1504), 447 Sıra Sayılı Anayasa Komisyonu Raporu ve 09-21 Ocak 2017 tarihleri arasındaki TBMM Genel Kurul Görüşme Tutanaklarının kategorik içerik analizine göre incelenmesiyle hazırlanmıştır. Anayasa değişikliği kanun teklifinin TBMM Genel Kurul görüşmeleri, 09-21 Ocak 2017 tarihlerine ait TBMM Genel Kurul Tutanaklarından görülebilir.

arasındaki ilişkinin nasıl kurulacağı oluşturmaktadır (Thompson, 1983; Etzioni-Halevy, 1983; Peters, 2004). Buna göre, silahlı kuvvetlerin sivil demokratik yapılar tarafından kontrol altında tutulması, ancak demokratik sistemin işlediği ülkelerde mümkündür. Dahl (2001), demokrasinin koşullarından birinin de silahlı kuvvetlerin seçimle iş başına gelenler tarafından denetimi olduğunu, aksi takdirde demokratik siyasi kurumların gelişmesinin ve varlığını sürdürmesinin mümkün olmadığını savunur. Anayasa değişikliği tartışmalarında da, 1980 askeri darbesi sonrasında anayasal ve yasal düzenlemeler yoluyla demokratik yapılar üzerinde bürokratik vesayet sistemi kurulduğundan sıklıkla bahsedilmektedir (TBMM, 2017).

Demokrasi-bürokrasi ikilemi, demokratik süreç ve değerlerle yönetsel süreç ve değerler arasındaki ilişkileri anlamaya dayanan Waldocu bakış (Carroll, 1997) açısıyla ele alınabilir. Buna göre, bu iki olgu bazen birbirini desteklerken bazen de karşı karşıya gelmekte ve yönetim sorunlarının ortaya çıkmasına yol açmaktadır (Waldo, 1980). Özellikle, demokratik sistemde bürokratik ilkelerin ve değerlerin mi yoksa bürokraside demokratik değerlerin mi hâkim olacağı halen tartışılmakta ve bu iki değer sisteminin birbirleriyle uzlaşması önerilmektedir (Özer, 2014). Aynı şekilde, demokratik yapılar ile bürokratik yapılar arasındaki ilişkileri düzenlemek için liberal demokrasi kuramında üretilmiş demokratik kontrolün, ülkeden ülkeye ve zamandan zamana göre değişebileceği bilinmektedir (Schroeder, 2010). Pick vd. (1997), demokratik kontrolü silahlı kuvvetlerin gücünün siyasi kararlara onay verici konumda olmayacak şekilde sınırlanması olarak tanımlamıştır. Bu yönüyle, demokratik kontrol karar alma ve uygulama süreçlerini birbirinden ayırmaktadır. Waldocu bakışta yönetim-siyaset ayrımı uygulama ile karar vermeyi birbirinden ayırmak için kullanılmakta; bu ayrımın gerçek durumu yansıtmadığı da belirtilmektedir. Bu nedenle, demokrasinin kuvvetler arası rekabete değil işbirliği ve uzlaşmaya dayanması önerilmektedir (Özer, 2014).

Anayasa değişikliği teklifinde, istikrar kavramına da vurgu yapılmakta ve iki duruma işaret edilmektedir. Birincisi, hükümetlerin kısa süreli olması nedeniyle politikaların yürütülememesi ve politika sürecinde süreklilik sağlanamamasıdır. Diğeri ise, koalisyon gibi iktidar biçimleri nedeniyle karar alma sorunları yaşanmasıdır. Dolayısıyla, her ne kadar birbirinden ayrı ele almak mümkün değilse de, buradaki istikrar kavrayışının genel bir siyasi istikrardan ziyade yürütmenin sürekliliğine, sürdürülebilirliğine ve nihai olarak istikrarına (Özbudun, 2005; Fendoğlu, 2012) işaret ettiği görülmektedir. Temelde, önerilen model ile istikrar arasında olumlu yönde bir nedensellik ilişkisi kurulmaktadır. Bu model, yürütme organının tek otorite tarafından temsil edildiği, kararların alınması ve uygulanmasında siyasal görüş farklılıklarının rol almayacağı bir politika sürecine işaret etmektedir. Böylece, siyasi iktidarı elde etmeye dönük mücadelelerin demokratik seçim sonuçlarının alınmasıyla birlikte tamamlandığı bir siyasi-idari yapı tasarımı ortaya çıkmaktadır. Bu durum da, yönetim-siyaset ikiliğiyle ele alınabilir. Savunucularına göre, yönetim-siyaset ayrımının yapılabilmesi için bürokrasinin siyasi tarafsızlığının sağlanması gerekir. Ancak siyaset ile politika arasındaki ayrımın bulanık olması nedeniyle, yönetim-siyaset ikiliğinin siyasi partilere dayalı (yasama organında) politika süreci yerine siyasal iktidarın (yürütme organında) politika siyaseti ile aşılması önerilmektedir (Overeem, 2005; 2012). Anayasa değişikliği teklifinde de görülen bu durum, yönetim-siyaset ayrımının aşılması için yürütme lehine bir politika süreci tasarımı olarak görülebilir. Bu değişikliğin, askeri yönetim alanını da içeren politika alanının ve araçlarının belirlenen hedeflere göre genişlemesi biçiminde kendini göstermesi beklenmelidir.

Anayasa değişikliği teklifinde, önerilen başkanlık modelinin rasyonel olduğu da savunularak örgütsel/kurumsal rasyonellikten bahsedilmektedir. Burada, önerilen modelin daha hızlı karar almaya ve uygulamaya imkân vereceği; böylece, siyasal istikrarı en üst seviyeye çıkaracağı savlarıyla rasyonellik ve siyasal istikrar arasında olumlu yönde bir nedensellik ilişkisi kurulmaktadır. Ekonomi tabanlı rasyonel tercih kuramına göre, rasyonellik, çıkarların en üst seviyeye çıkarılması için çeşitli seçenekler arasında fayda ve maliyetlere göre değerlendirme yapılarak bir tercihte bulunulması şeklinde tanımlanabilir (Simon, 1972). Rasyonellik tartışması, klasik iktisat ve politika süreci yaklaşımının eleştirisine dayanan sınırlı rasyonellik kavramıyla başlamıştır. Kamu politikası sürecinde Lasswell'in rasyonel insanına (rational man) karşı idari insanı (administrative man) öneren Simon (1976)'a göre, örgütsel yapıların ilkeleri, kuralları ve hedefleri tarafından sınırlanmış bir insanın rasyonel olması mümkün değildir. Ayrıca, bireylerin kararlarında psikolojik etmenlerin (başta bilişsel kısıtların) belirleyici olduğu öznel (sınırlı) bir rasyonelliğin ortaya çıktığı da bilinmektedir. Bu nedenlerle, bireyler veya örgütler yetersiz bilgi ve/veya çevresel koşullardaki belirsizlikler nedeniyle en uygun tercihlerden ziyade tatmin edici tercihler yapmaktadır (Wandling, 2011).

Bununla birlikte, yukarıda belirtilen nesnel ve öznel rasyonellikleri içeren kamu politikası sürecinde, rasyonelliğin teknik ve ekonomik boyutları yanında siyasal boyutu öne çıkmaktadır. Kamu politikası sürecini seçenekler arasında tercih yapma olarak ele alan Lindblom (1959), rasyonel-kapsamlı politika yapma sürecini araçlar ve amaçlar arasında ilişki kuran ve bu ilişkiyi kurarken açık olarak belirlenmiş değerleri ve hedefleri dikkate alan bir karar verme süreci olarak görmektedir. Bir kuramsal çerçeveye göre analiz edilen bilginin biçimlendirdiği bu modelde, öncelikle amaçlar, daha sonra bu amaçlara ulaştırması beklenen araçlar tespit edilmektedir. Lindblom (1959), bunun yanında ardışık, karşılaştırmalı ve nispeten sınırlı kararlara dayanan artırımcı (incremental) politika yapma modelini de koymuştur. Politika tercihinin başarısı, rasyonel modelde başta kurama uygunluk olmak üzere değerlere ve hedeflere göre belirlenirken, artırımcı modelde ise politika sürecinin tarafları arasındaki uzlaşmaya göre belirlenmektedir. Politika kararlarının tamamen olgulara, kanıtlara ve verilere göre değil siyasallaşmış bir süreçte alındığını belirten Lindblom (1959), uzlaşma öngörmesi nedeniyle arttırımcı modelin çoğulcu (demokratik) siyasal sistemler için daha rasyonel olduğunu savunmuştur. Wildavsky (1966) ise, rasyonelliğe yalnız fayda-maliyet analizi temelinde bakılamayacağını; kamuoyu desteğinin sağlanması ve yeniden seçilme gibi amaçların şekillendirdiği bir siyasal rasyonelliğin olduğunu savunmuş ve farklı rasyonelliklerin birbirleriyle çelişebileceğini belirtmiştir. AİK açısından, bu durum, askeri yönetim alanındaki sınırlama yönteminin teknik ve siyasal

rasyonellikler arasında gelişebilecek ikilemler tarafından biçimleneceğine işaret etmektedir.

Anayasa değişikliği teklifinin rasyonellik iddiası da, siyasi istikrar anlayışı ile rasyonellik ve demokratik sistemin etkililiği (özellikle demokratik sivil kontrol) arasında kurulan ilişkiler üzerinden ele alınabilir. Siyasal sistemin ölçeği ile yurttaşların taleplerini karşılama kapasitesi ve demokratik kontrol arasındaki ilişkileri tartışan Dahl (1994), ölçek küçüldükçe yurttaşların sistemi daha etkili kontrol edebilmesine rağmen sistem kapasitesinin nispi sınırlılığı nedeniyle yurttaş taleplerinin yeterince karşılanamadığını belirtir. Buna göre, ölçek büyüdükçe demokratik kontrol imkânları sınırlanırken sistem kapasitesi yurttaş taleplerinin daha etkili olarak karşılanmasına imkân vermektedir. Yurttaşların yönetime etkili katılımı ile taleplerinin etkili olarak karşılanması arasında bir ikilem söz konusu olabilmekte; siyasal sistemin ölçeğine ilişkin düzenlemeler, beraberinde demokrasi-etkililik tartışmalarını getirmektedir. Anayasa değişikliği teklifinde de görüldüğü gibi (TBMM, 2017), bu tartışmalar demokratik sistemin katılımcılığı (siyasal yelpazenin çeşitliliği, temsil imkânları ve demokratik kontrol) ile bu sistem içinde oluşan hükümetlerin sürekliliği ile ilgili siyasal tercihlere yansıyabilmektedir. AİK açısından, bu durum, sınırlama yönteminin belirlenmesinde askeri yönetim alanının ölçeği (büyüklüğü) ile yasama tarafından demokratik kontrol derecesi/yöntemi arasındaki ilişkinin de bir değişken olarak ele alınabileceğini göstermektedir.

Anayasa değişikliği teklifinde, ekonomik-teknik rasyonellik hem siyasal rasyonelliğin hem de siyasal istikrarın ön koşulu olarak sunulmaktadır. Burada rasyonelliğin, politika tercihleri konusundaki bir uzlaşmadan ziyade hızlı karar alma ve uygulama ilkesi üzerinde bir uzlaşmaya dayandırıldığı anlaşılmaktadır. Ancak, hızlı karar ve uygulamanın maliyet-etkinlik açısından her zaman en uygun ilke ya da ölçüt olmadığı; karar vermede rasyonelliğin elde edilen sonuçlara göre araştırılabileceği de bilinmektedir (Eren, 2009: 198; 201-202). Ekonomik-teknik yönelimli bu siyasi istikrar-rasyonellik ilişkisi, esasen iki yönlü bir değişikliğe işaret etmektedir (TBMM, 2017): Birincisi, siyasal istikrara bakışla ilgilidir. Siyasal istikrar, yürütmenin siyasi kanadının yapısal-işlevsel bütünlüğü ve sürekliliğiyle ilişkilendirilmekte; tek başına iktidar olamayan siyasal partilerin gerek hükümet kuramaması gerekse kurdukları koalisyon hükümetlerinin politika tercihlerine ilişkin anlaşmazlıklar nedeniyle seçim dönemini tamamlayamaması siyasal istikrar açısından olumsuz nitelenmektedir. İkincisi ise, siyasi ve idari kararların alınmasında yürütmenin daha belirleyici olduğu ve daha kısa sürede tamamlanacak bir politika sürecinin oluşturulmasıdır.

Bu yaklaşım, yönetime ilişkin etkinlik kavrayışını da göstermektedir. Politika çevrelerinde ve alan yazında bu etkinlik anlayışı etkin devlet kavramıyla ifade edilmektedir. Devletin piyasaya müdahalesinin asgari seviyeye çekilmesine ve devletin piyasa lehine sınırlanmasına dayanan minimalist devlet yaklaşımı, 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren yerini etkin devlet kavramına bırakmıştır. Etkin devlet, siyasal olarak istikrarlı, öngörülebilir ve hızlı işleyen bir devlet olarak tanımlanmaktadır (Fritz ve Menocal, 2007). Etkin devlet anlayışı, minimalist devlete nazaran devletin ekonomik ve toplumsal rolünün arttırılmasını öngörmektedir (World Bank, 1997; 2005). Bu yaklaşımda devlet, doğrudan iktisadi faaliyetleri yerine getiren bir yapı olarak kabul edilmese de ekonomik ve toplumsal gelişmede bir ortak, katalizör ve kolaylaştırıcı olarak nitelenmektedir (World Bank, 1997). Buna göre, etkin devlet, özel kesimin faaliyetlerini sürdürmesi için yine özel kesimle ortaklık kuracak, ekonomik ve toplumsal süreçlerde katalizör ve kolaylaştırıcı olacaktır. Anayasa değişikliği teklifinde belirtilen istikrar ve rasyonellik kavramları da, etkin devletin boyutlarını oluşturmaktadır. Son olarak; anayasa değişikliğinin hazırlanmasında, uluslararası örnekler ile ulusal koşulların birlikte gözetildiği belirtilmektedir. Bu ifade, reform programlarında öne çıkan bir yaklaşımı temsil etmektedir. 1980'lerden itibaren uluslararası kuruluşlar (Birleşmiş Milletler, Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, Dünya Ticaret Örgütü, Avrupa Birliği vb.) yoluyla uygulamaya konulan tek tip reform programlarının her ülkede aynı sonuçları vermediği görülmüştür (World Bank, 1997; United Nations, 2015). Bu nedenle, günümüzde reformların ülkelerin özgün koşulları dikkate alınarak gerçekleştirilmesi gerektiği anlayışı gelişmiştir.

Anayasa değişikliği görüşmelerinde eleştiriler sıklıkla, yasamanın yürütme organını denetim mekanizmalarının oluşturulmadığı yönündedir (TBMM, 2017). Literatürde de, başkanlık tipi idareye geçişle birlikte yasama karşısında yürütmenin güçlendiği ve/veya yasama organının yürütme karşısında (denetim) kapasitesinin zayıfladığı yönünde sonuçlar ortaya konulmuştur (Ataay, 2017; Akman, 2019). Yasama organının (denetim) kapasitesinin zayıflatıldığına ilişkin eleştiri, siyasal iktidarın örgütlenme biçimine yani demokratik sistem içinde siyasal otoritenin yasama ve yürütme organları arasındaki bölünüşüne ilişkindir. Zira parlamenter ya da başkanlık tipi olsun, siyasal otorite örgütlenmesi esasen yasama organının yürütme organını kontrol ve denetimi yoluyla oluşturulmaktadır (Ackerman, 2000; Waldron, 2013). Anayasa değişikliğiyle, yasama organının yürütmeyi denetim mekanizmalarından güvenoyu ve gensoru kaldırılmış; bunlarla bağlantılı olan parlamentonun başta soru sorma olmak üzere diğer denetim yetkilerinin kullanımı da etkisizleştirilmiştir.[11] Böylece yürütme organının karar ve uygulamalarına ilişkin süreç öncesinde ve içinde denetim (güvenoyu ve gensoru) yerine nihai bir denetim (seçime gitme) biçiminin oluşturulduğu söylenebilir.

Bahsedilen denetim yolları kaldırılırken, hem yasama ve yürütme erkleri arasında karşılıklı nihai bir kontrol mekanizması hem de uzlaşmazlıkların çözülmemesi durumunda siyasi istikrarı sağlama amaçlı bir teşvik edici veya sonlandırma mekanizması olarak seçime gitme yolu (bir çeşit karşılıklı fesih durumu) getirilmiştir (Gözler, 2017a; 2017b). Başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin varlıklarına son veremediğinden bahsedilmişti. Özbudun (1997: 63)'a göre, başkanlık sistemlerinin zaaflarından biri de yasama ve yürütme

[11] Anayasanın önceki halinde, program veya icraatlarının başarısı konusunda yasama organının güvenoyunu (Bkz. Md. 110 ve 111) alamayan Bakanlar Kurulu fesih edilmiş olmaktaydı. Gensoru (Md. 98 ve 99) uygulamasında ise, Başbakan ya da bir Bakana yazılı soru sorulabilmekte; gensoru sonucunda güvensizlik kararı verilerek Bakanlar Kurulunun feshine kadar gidilebilmekteydi.

organları arasında sonlanmayan uzlaşmazlıklar için çözüm mekanizmalarının yokluğudur ve başkana yasama organını fesih yetkisi verilmesi buna bir çözüm olabilir. 2017 anayasa değişikliğinde, yasama ya da yürütmenin seçimleri yenileme kararı alması halinde sonuç olarak diğerinin de seçiminin yenilenmesine dayanan iki yönlü bir fesih yöntemi benimsenmiştir. Ancak, Cumhurbaşkanı seçimleri yenileme kararını tek başına daha kolay verebilecekken TBMM'nin üye tamsayısının en az beşte üçü (360 milletvekili) kadar çoğunlukla seçimleri yenileme kararı verebileceği unutulmamalıdır (Gözler, 2017a; Gönenç ve Kontacı, 2019). TBMM'nde nitelikli çoğunluğa dayalı böyle bir karar alınması milletvekilleri arasında yüksek oranda uzlaşı gerektirecektir. Cumhurbaşkanının TBMM'deki milletvekillerin en az beşte ikisinin (240 milletvekili) desteğine sahip olması ya da TBMM üyeleri arasında uzlaşı olmaması hallerinde, TBMM fesih yetkisini kullanamayacaktır. Parlamenter sistemde esasen TBMM'nin belirleyici olduğu seçimlerin yenilenmesine karar verebilme gücü (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2009: 202) başkanlık tipi idarede yürütme organına da verilmiştir.[12] Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve Bakanlar Kurulunun ortadan kaldırılmasının sonucu olarak, TBMM'nin seçimleri fesih yetkisi sınırlanmış; bunun karşısında, Cumhurbaşkanına tek taraflı ama sonuçları itibarıyla iki yönlü (hem kendisini hem TBMM'ni) bir fesih yetkisi verilmiştir. AİK açısından, bu durum, askeri yönetim alanında yasama gücünün sınırlanması anlamına gelmektedir.

3.2.2. 2017 Anayasa Değişikliğinin Askeri Yönetim Alanına İlişkin Düzenlemeleri

Kavramsal çerçeveye ilişkin yukarıdaki tartışmalardan sonra, buradan itibaren 2017 anayasa değişikliğinin içeriğine odaklanılmaktadır. Anayasa değişikliğinin askeri yönetim alanına ilişkin doğrudan düzenlemeleri Tablo 3'te gösterilmektedir.

Tablo 3'ten görüleceği üzere, milli güvenlik politikasını belirleme ve uygulama yetkisi ile TSK'nin yurt savunmasına hazırlanmasından TBMM'ye karşı olan sorumluluk Bakanlar Kurulunun ortadan kaldırılmasıyla Cumhurbaşkanına verilmiştir. Ayrıca, Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurulu'nun yetki ve sorumluluk kapsamına TSK de alınmıştır. Böylece, yürütmenin başı olarak düzenlenen Cumhurbaşkanının askeri yönetim alanı üzerindeki kontrol ve denetim otoritesi arttırılmıştır. Askeri yönetim alanında politika belirleme ve uygulama ile denetim otoritesinin birlikte Cumhurbaşkanında yoğunlaştığı bir örgütlenme oluşmaktadır. Burada üzerinde durulması gereken konu, önceki parlamenter sistemde kurumsal olarak bir siyasi partiyle ilişiği olmayan Cumhurbaşkanı yerine siyasi parti ile kurumsal/resmi ilişkisi devam eden bir Cumhurbaşkanı modeline geçilmiş olmasıdır. Bu durum, AİK açısından askeri yönetim alanında siyasi boyutun öne çıkarılarak bürokratik boyutun en üst düzeyde sınırlanması olarak yorumlanabilir. Bu bağlamda, daha geniş bir siyaset-bürokrasi ilişkisi bakışıyla yönetimin siyasi ve idari boyutlarının askeri yönetim alanı dâhil kurumsal/biçimsel olarak iç içe geçirildiği bir durumdan söz edilebilir.

OHAL yönetim usullerinde öngörülen değişim temelde iki alanda ortaya çıkmıştır. İlki, sıkıyönetimin kaldırılmasıdır. Sıkıyönetim kaldırılarak OHAL uygulaması, önceki sıkıyönetim koşullarını içerecek biçimde genişletilmiştir. Sıkıyönetimde otoritenin yoğunlaştığı yer Genelkurmay Başkanlığı idi. Tüm sivil-siyasi süreçlerin belirli bir süre için askıya alındığı sıkıyönetim uygulaması, sivil yönetimin karşıtı olarak askeri idare anlamına gelmektedir (Lieber, 1898). Anayasa değişikliğiyle öngörülen durum, öncekinden farklı olarak ulusal güvenliğe yönelik ciddi tehditlerin olması durumunda dahi idarenin sivil kesim elinde olmasını sağlamaya dönüktür. Diğer değişim ise, OHAL'e ilişkin yetki ve sorumlulukların yürütmenin tek başı haline gelen Cumhurbaşkanına devredilmesiyle ortaya çıkmaktadır. Buna göre, Cumhurbaşkanı süresi altı ayı geçmemek üzere ülkenin tamamında ya da bir bölgesinde OHAL ilan edebilecek; olağan koşullarda kanunla düzenlenmesi öngörülen temel haklar, kişi hak ve ödevleri ile siyasi hak ve ödevler alanında olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda kararname çıkarabilecektir. OHAL kararı ile OHAL'in süresinin kısaltılması, uzatılması ve kaldırılması TBMM'nin kabulüne tabidir.[13] İlaveten, Cumhurbaşkanının MGK'nun görüşünü alması da gerekmeyecektir. Sonuç olarak, olağanüstü hallere ilişkin sivil bir kişilik olan Cumhurbaşkanında otorite yoğunlaşması oluşmaktadır. Burada daha katı ve askeri bir idareyi temsil eden sıkıyönetim yerine OHAL yöntemi getirilmekte ve askeri alan sivil alan lehine daraltılmakta; OHAL yönetimiyle ilgili yetkinin sınırı ise temel hak ve özgürlüklerle çizilmektedir. Ayrıca, TSK'nin istisnai yönetim hallerindeki rolüne ilişkin mutlak bir sınırlama ortaya konulduğu da açıktır.

[12] Parlamenter sistemde, seçimlerin yenilenmesi hukuken üç halde gerçekleşebilmekteydi. Birincisi, seçim dönemi (5 yıl) dolmadan önce milletvekili seçimlerinin yenilenebilmesi için 1982 Anayasasının önceki 77'nci maddesi kapsamında TBMM'nin erken seçim kararı alabilmesidir. İkincisi, Anayasanın 116'ncı maddesi kapsamında Bakanlar Kurulunun kurulamaması ya da güvenoyu alamaması durumunda Cumhurbaşkanının *TBMM Başkanına danışarak* seçimlerin yenilenmesine karar verebilmesidir. Üçüncüsü ise, Anayasanın 102'nci maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı seçilemezse milletvekili seçimlerinin yenilenmesidir. İlk iki durum, iradeye bağlı bir işlem olarak belirlenmişken üçüncüsü başka bir koşula ya da iradeye bağlı olmaksızın gerçekleştirilmesi gereken bir işlemdir.

[13] Bkz. 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104'üncü maddesi ile Olağanüstü Hali düzenleyen 119'uncu maddesi.

Tablo 3
Askeri Yönetim Alanına İlişkin Doğrudan Düzenlemeler

Düzenleme Alanı	Konu	Değişiklik	Anayasa Maddesi
Cumhurbaşkanı	Milli Güvenlik Politikası	Milli güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri alma yetkisi verilmiştir.	104
	Sorumluluk	Millî güvenlikten ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, TBMM'ne karşı Cumhurbaşkanı sorumlu olacaktır.	104
	Silahlı Kuvvetlerin Denetimi	Devlet Denetleme Kurulu, TSK ile ilgili idari soruşturma ve denetleme yapabilecektir.	108
OHAL Yönetimi	Uygulama Usulleri	Sıkıyönetim düzenlemesi kaldırılmıştır.	122
		OHAL ilan etme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir.	119, 120, 121
		OHAL ilanında MGK görüşünün alınmasına yönelik düzenleme kaldırılmıştır.	
		OHAL ile ilgili kararname çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir.	
Askeri Yargı	Askeri Mahkemeler	Savaş halinde asker kişilerin görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakma hariç askeri mahkemeler kaldırılmıştır.	145
YAŞ	Kararlar	YAŞ kararlarının yargı denetimi dışında olduğunu düzenleyen ifade kaldırılmıştır. YAŞ'ın ilişik kesme kararlarına karşı (terfi ile kadrosuzluk nedeniyle emeklilik hariç) yargı yolu açılmıştır.	125
Askeri Seçkinler	Yargılanma	Jandarma Genel Komutanı, Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesinde yargılanacak askeri seçkinler arasından çıkarılmıştır.	148
	Atama	Genelkurmay Başkanı Cumhurbaşkanı tarafından atanacaktır.	104, 117
Milli Güvenlik Kurulu	Üyelik Yapısı	Jandarma Genel Komutanı üyelikten çıkarılmıştır.	118
	Kararlar	MGK, kararlarını Cumhurbaşkanının değerlendirmesine sunacaktır.	
	MGK Genel Sekreterliği Teşkilatı	Kanun yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecektir.	

Askeri yargı alanındaki değişiklik, savaş koşullarında asker kişileri askeri hizmetle ilgili konularda yargılama hariç olmak üzere askeri mahkemelerin kaldırılmasıdır. Bunun dışında, sivil kişilerin suçları ve/veya asker kişilerin askerlik hizmetiyle ilgili olmayan suçlarına ilişkin davalar sivil mahkemelerde görülecektir. Burada, askeri yargı alanının sivil yargı lehine üç yönden sınırlandığı görülmektedir. Öncelikle, askeri yargı savaş koşulları ile sınırlanmaktadır. Bunun yanı sıra, askeri mahkemeler sadece asker kişilerin askeri hizmetler ile ilgili suçlarına bakacaktır. Diğeri ise, sivillerin hiçbir koşul altında askeri mahkemelerde yargılanamayacak olmasıdır. YAŞ kararlarına ilişkin düzenleme de, sivil yargı kapsamının genişletilmesi olarak ele alınabilir. Anayasa değişikliğiyle, YAŞ kararlarının yargı denetimi dışında olduğu yönündeki düzenleme kaldırılmıştır. Demokratik kontrol açısından askerlerin sivil yargıya tabi olması genel kural olmakla birlikte, ayrı bir askeri yargının varlığı da seferberlikte askeri personelin itaatini sağlamak ve askeri kurumlarda disiplini tesis etmekle açıklanmaktadır (Sherman, 1969; Kohn, 1997). Ayrı bir askeri yargının varlığı, silahlı kuvvetlerin diğer kamu görevlilerinden ayrı işleyiş standartları ile başarı ölçütlerine bağlı olduğu savına dayanmakta (Walker, 1994); anayasal reform süreçleriyle dar bir sorumluluk alanına (görevle ve/veya seferberlik haliyle sınırlı olmak kaydıyla ve barış zamanında sadece disiplin mahkemeleriyle) sahip oluşturulmaktadır. Türkiye örneğinde de teyit edildiği gibi, AİK'nın askeri yargıya ilişkin sınırlama yöntemi barış ve savaş yanında görevle ilgili olan ve olmayan ayrımlarına göre yapılmıştır.

Anayasa değişikliğiyle Başbakan ve Bakanlar Kurulunun ortadan kaldırılması; 669, 671 ve 681 Sayılı KHK'lerle[14] Kuvvet Komutanlıklarının Milli Savunma Bakanlığına bağlanması ve askeri seçkin atamalarında Genelkurmay Başkanına danışsal işlev verilmesi sonrasında olmuştur. Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma Bakanı altında olsa da, Cumhurbaşkanına bağlı görev yapacak bir askeri seçkine dönüşmektedir. Diğer değişiklik, Jandarma Genel Komutanının Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi tarafından yargılanacaklar arasından çıkarılmasıdır. Jandarma Genel Komutanlığının tamamen İçişleri Bakanlığına bağlanması ve genel kolluk kuvvetine dönüştürülmesi[15] sonucunda, generaller arasından atanacak olmasına rağmen Jandarma Genel Komutanının askeri seçkin niteliği ortadan kalkmaktadır. Anayasal ölçekte de, buna uygun bir düzenleme yapıldığı anlaşılmaktadır. AİK açısından, hem jandarma teşkilatının İçişleri Bakanlığına bağlanması hem de Jandarma Genel Komutanının askeri seçkinler arasından çıkarılması, askeri yönetim alanının askeri gövdesinin işlevsel temelde (kolluk işlevi yerine getiren bileşenin ayrılması yoluyla) küçültüldüğü bir sınırlama yönteminden söz edilebilir.

[14] Bkz. 25 Temmuz 2016 Tarihli ve 669 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması ve Milli Savunma Üniversitesi Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK, 15 Ağustos 2016 Tarihli ve 671 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Kurum ve Kuruluşlara İlişkin Düzenleme Yapılması Hakkında KHK; 02 Ocak 2017 Tarihli ve 681 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Milli Savunma İle İlgili Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında KHK.

[15] Bkz. 25 Temmuz 2016 tarihli ve 668 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

MGK'na ilişkin düzenleme de temelde iki değişikliğe dayanmaktadır. Birincisi, Başbakan ve Bakanlar Kurulunun kaldırılması sonucunda MGK ile olan ilişkilerin Cumhurbaşkanı ile kurulmasıdır. MGK kararlarını Cumhurbaşkanına bildirirken, Cumhurbaşkanı da önceden kanun (TBMM) ile düzenlenen MGK Genel Sekreterliği teşkilatını kendi çıkardığı bir kararnameyle düzenlemiştir.[16] Bu çerçevede, Cumhurbaşkanının nispeten daha belirleyici olduğu bir üst düzey güvenlik örgütlenmesi oluşturulurken MGK Genel Sekreterliğinin kanun yerine kararnameyle düzenlenmesi yasama organından yürütme organına bir yetki aktarımı olarak değerlendirilebilir. MGK'na ilişkin diğer değişiklik, Jandarma Genel Komutanının üyelikten çıkarılmasıdır. Bu durum, yine Jandarma teşkilatının en üst yöneticisinin askeri seçkin niteliğinin değişimiyle de ilgilidir. Son tahlilde, doğrudan askeri yönetim alanına ilişkin anayasal düzenlemelere genel olarak bakıldığında; askeri kesim karşısında sivil kesimde, askeri idare karşısında sivil idarede, askeri yargı karşısında sivil yargıda, yasama karşısında da yürütme organında bir otorite yoğunlaşmasının ortaya çıktığını söylemek mümkündür.

Tablo 4'te gösterildiği gibi, 2017 yılı anayasa değişikliğinin askeri yönetim alanına yönelik dolaylı düzenleme ve etkilerinden de söz edilebilir.

Bunların ilki, Cumhurbaşkanına yönetmelik çıkarma yetkisi verilmesidir. Cumhurbaşkanı askeri yönetim alanıyla ilgili de yönetmelik çıkarabilecek ve bu yönetmeliklerde, yine askeri yönetim alanıyla ilgili çıkarmış olduğu kararnamelerin uygulanmasına yönelik idari ve mali düzenlemeler yapabilecektir. Yönetmelikler, Türk idare hukukunda idarenin düzenleyici işlemlerinden biridir (Gözler, 2009). Belirli bir şekil şartı bulunmayan yönetmeliklerin Danıştay incelemesinden geçmesi de gerekmemektedir. Ayrıca, her yönetmeliğin Resmî Gazetede yayımlanması da zorunlu değildir.[17] Bu kapsamda, özellikle milli güvenlik ile ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler Resmi Gazetede yayımlanmamaktadır. Askeri yönetim alanına ilişkin ikinci dolaylı düzenleme, milletvekili seçilme yeterliliği ile ilgilidir. Anayasa değişikliği kapsamında, milletvekili seçilebilmek için "yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar" yerine "askerlikle ilişiği olanlar" ifadesi getirilmiştir. Bu ifade, öncekine göre daha geniş bir kamu hukuku alanına işaret etmektedir. Buna göre, askerlik yükümlülüğünü yerine getirenler yanında herhangi bir sebeple (sağlık sorunları, emniyet teşkilatı kadrolarında görev yapma,[18] askerlik muafiyeti sağlayacak ilave düzenlemeler vb.) askerliğini yapamayanlara da milletvekili seçilme yeterliliği sağlanacaktır. Böylece, milletvekilliği için askerlik hizmetiyle ilgili bir kısıtlama kaldırılarak daha geniş ve esnek bir uygulamaya geçilmiş olmaktadır. AİK açısından, bu durum, yasama organı üyeliğine girişte askeri yönetim alanı tarafından konulan bir kısıtını kaldırmış olmakta ve milletvekilliğine giriş tabanını genişletmektedir.

Tablo 4
Askeri Yönetim Alanına İlişkin Dolaylı Düzenlemeler

Düzenleme Alanı	Konu	Değişiklik
Cumhurbaşkanı	Yönetmelik Çıkarma	Cumhurbaşkanı, askeri yönetim alanıyla ilgili yönetmelik çıkarabilecektir.
Milletvekili Seçilme Yeterliliği	Askerlik Hizmeti	Seçilme yeterliliği için askerlik hizmetini yapmış olma şartı yerine daha geniş bir toplum kesimini kapsayan askerlikle ilişiği olmama şartı getirilmiştir.
	Seçilme Yaşı	Askerlik yükümlüğü 20 yaşında başlarken seçilme yaşı 25'ten 18'e indirilmiştir.
TBMM'nin Denetim Yetkisi	Bakanların Denetlenmesi	TBMM'nin bakanları denetleme yetkisi kaldırılmıştır.
Bütçe	Bütçe Kanun Teklifi	Bütçe kanun teklifi Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulacaktır.
Cumhurbaşkanının Kurumsal Siyasi Kimliği/Rolü/İşlevi	Başkomutanlık	Doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı, TBMM adına Başkomutanlığı temsil edecek; ayrıca kurumsal siyasi kimliğini koruyacaktır

Milletvekili seçilme yeterliliğine ilişkin diğer değişiklik, seçilme yaşının 25'ten 18'e düşürülmesidir. Bu düzenleme de, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan her erkeğin askerlik yükümlülüğünün başladığı 20 yaşından önce milletvekili olabilmesine imkân vermektedir. 1982 Anayasasının "Vatan Hizmeti" başlıklı 72'nci maddesi, "Vatan hizmeti, her Türkün hakkı ve ödevidir. Bu hizmetin Silahlı Kuvvetlerde veya kamu kesiminde ne şekilde yerine getirileceği veya getirilmiş sayılacağı kanunla düzenlenir." hükmünü amirdir. Gerek önceki 1111 Sayılı Askerlik Kanununda gerekse Haziran 2019 ayında yürürlüğe giren 7179 Sayılı Askeralma Kanununda askerlik çağı erkekler için 20 (Yirmi) yaşında başlamaktadır. Askerlik yükümlülüğü başlamadan önce milletvekili seçilme imkânı sağlanmakta; ancak milletvekili seçilebilmek için askerlikle ilişiğin olmaması öngörülmektedir. Bu durumda, askerlik yükümlülüğü başlamamış bir erkeğin askerlik hizmetiyle ilişiğinin nasıl belirleneceğine ilişkin bir ikilem ortaya çıkmaktadır.

Anayasa değişikliği kapsamında TBMM'nin bakanlar üzerindeki doğrudan denetim yetkisi de kaldırılmakta; 2016-2018 dönemindeki OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri kapsamında askeri yönetim alanında belirleyici konuma gelen Milli Savunma Bakanı da diğer bakanlar gibi TBMM'nin doğrudan siyasi denetimi (yazılı soru hariç) dışında kalmakta ve esasen Cumhurbaşkanına bağlı ve ona karşı sorumlu olarak görev yapmaktadır (Kılıç, 2017; Gönenç ve Kontacı, 2019). Anayasa değişikliğiyle milli güvenlik politikası konusunda Cumhurbaşkanının yetkili ve sorumlu kılınması, bu denetimin TBMM-Cumhurbaşkanı ilişkisinde ortaya çıkacağını göstermektedir. Bu durum, yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanında birleşmesinin bir sonucu olarak ortaya

[16] Bkz. 15 Temmuz 2018 tarihli ve 30479 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

[17] Bkz. 24 Mayıs 1984 tarihli ve 3011 Sayılı Resmî Gazetede Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun.

[18] Bkz. 1111 Sayılı Askerlik Kanunu Madde 10 ve Ek Madde 7.

çıkmıştır. Yazılı soru sorma yoluyla TBMM'nin bakanlardan bilgi edinme yolu korunmasına karşın diğer politika alanlarından ayrı olarak milli güvenliğe ilişkin yetki ve sorumluluğun doğrudan Cumhurbaşkanına verilmiş olması nedeniyle milli güvenliğin siyasi denetimi Yurttaş-Cumhurbaşkanı ve TBMM-Cumhurbaşkanı ilişkileri üzerinden olmak üzere iki boyutta tanımlanmıştır. Dolayısıyla, belirli politikalar üzerinden birbirleriyle çelişebilecek olan bu iki ilişki (örneğin TSK'nin sınır dışı bir askeri harekâtına yurttaşlar destek verirken TBMM'nin vermemesi ya da tam tersi bir durumun oluşması) askeri yönetim alanındaki otorite örgütlenmesine ve sınırlama yöntemine birlikte etki edebilecektir.

Askeri bütçenin hazırlanması da Cumhurbaşkanının yetki ve sorumluluk alanına verilmiş; böylece, yürütme gücünün olmazsa olmazı olan bütçe konusunda Cumhurbaşkanı belirleyici olmuştur. Başkanlık tipi idarede, Cumhurbaşkanının askeri harcamalara ilişkin bütçe teklifi genel bütçe içinde TBMM'ye sunulmakta ve askeri harcamaların kontrol ve denetimi Cumhurbaşkanı-TBMM ilişkisi çerçevedsinde gerçekleşmektedir. Dolayısıyla, milli savunma bütçesinde Bakandan Cumhurbaşkanına doğru bir merkezileşmeden bahsedilebilir. Anayasa değişikliğinin askeri yönetim alanıyla ilgili doğrudan ve dolaylı düzenlemelerine genel olarak bakıldığında, yürütme organında (içinde ise Cumhurbaşkanına doğru) bir otorite yoğunlaşması ve merkezileşme ortaya çıktığı, sivil yönetim ve yargı alanının genişlediği; buna karşılık askeri yönetim alanında sivil kontrolde bir ilerleme olduğu ve askeri yargının sivil yargı lehine ortadan kalktığı söylenebilir.

Son olarak, TBMM-Başkomutanlık ilişkisinin 2007 yılı anayasa değişikliğiyle başlayan değişiminden bahsedilebilir. Anayasal olarak Başkomutanlık, silahlı kuvvetlerin barış ve savaş koşullarında en üst konumunu temsil etmektedir. 2007'de, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçimine yönelik düzenlemeyle birlikte seçilen Başkomutan sistemine de geçilmişti. 2017 anayasa değişikliğinde, bunun yanında Cumhurbaşkanının bir siyasi parti ile kurumsal olarak ilişkili kalabilme imkânı da getirilmiştir. Mevcut durumda, hem seçilen hem de kurumsal siyasi kişiliği olan bir Başkomutan modeli tercih edilirken, Cumhurbaşkanının Başkomutanlık görevini TBMM adına temsili de devam etmektedir. Böylece, TBMM'nin asli niteliği korunarak Başkomutan vekil/temsilci olarak belirlenmiştir. AİK açısından, bu durum, askeri yönetim alanında sınırlama yönteminin kanun-kararname ilişkisi yanında TBMM-Başkomutanlık ilişkisi üzerinden de TBMM (yasama) lehine kurulması anlamına gelmektedir.

4. Sonuç: Sınırlama Yöntemi Üzerine

Türkiye'de 2000'li yıllarda devlet kapsamlı bir dönüşüm içerisine girmiş; bu dönüşüm, yasal ve anayasa değişiklikleriyle yönetim yapısının yeniden örgütlenmesi biçiminde ortaya çıkmıştır. Anayasal değişikliklerin ana bileşenlerinden biri de askeri yönetim alanına ilişkin düzenlemelerdir. Burada, askeri yönetim alanına ilişkin genel yöntemin yürütme karşısında yasamanın, siyaset karşısında bürokrasinin, siviller (seçilmişler) karşısında askerlerin (atanmışlar), sivil yargı karşısında askeri yargının sınırlanması olduğunu söylemekle başlanabilir. Anayasal dönüşüm sürecinin genel eğiliminin ise, askeri yönetim alanında kurumsal olarak asker kesimin belirleyici olduğu bir yapıdan sivil (siyasi) kesimin belirleyici olduğu bir yapıya geçiş olduğu söylenebilir. Bu bağlamda, Türkiye'de askeri yönetim alanının anayasal dönüşümünün AİK'nin normatif çerçevesine uyduğu görülmektedir. Hem bu genel yöntemi hem de eğilimi ortaya çıkaran sınırlama yöntemi Tablo 5'te gösterilmektedir.

Tablo 5
Askeri Yönetim Alanında Sınırlama Yöntemi[19]

Sınırlama Alanı	Sınırlama Yöntemi
Siyaset-Bürokrasi İlişkisi	Devlet başkanının siyasetçi kökenli olması; Başkomutanın siyasetle ilişkili olması; atanmışlar karşısında seçilmişlerin üstünlüğünün kabul edilmesi; siyasete katılımda askerlik yapmak yerine daha geniş (esnek) bir koşul olan askerlikle ilişiğinin olmaması yönünde düzenleme yapılması; askeri liderlik yerine askeri uzmanlığın konulması.
Yasama-Yürütme İlişkisi	Kanun (yasama) karşısında kararname (yürütme) alanının genişletilmesi; yasamanın denetim yollarının sınırlanması; yasama denetiminin Cumhurbaşkanına bağlı kişilerle (Cumhurbaşkanı Yardımcısı ve Bakanlar) sınırlanması; yasama-yürütme uzlaşmazlıklarında bir çözüm (kontrol ve teşvik sağlama dâhil) mekanizması olarak birlikte seçime gitme (karşılıklı fesih); bütçe ile sınırlı olmak üzere Cumhurbaşkanına kanun teklifi verebilmesi; Başkomutan olarak TBMM'yi temsil eden Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve kurumsal siyasi kimliğini sürdürmesi.
Askeri Yargı	Askeri yargının barış koşullarında disiplin mevzuatı ve görevle ilgili olma koşuluyla sınırlanması; barış ve savaş koşulları arasında ayrım yapılması; sivil yargı karşısında askeri yargının kaldırılması; yargı yolu karşısında askerlik hizmetinin gereklerinin kısıt olmaktan çıkarılması.
OHAL Yönetimi	Asker yerine sivil idarenin belirleyici olduğu istisnai yönetim; istisnai yönetim hallerinde üst düzey askeri karar alması yapısının (MGK) görüşünün alınmasının kaldırılması.
Yönetimde Karar Verme Süreçleri	Üst düzey askeri karar alma yapılarında (MGK) üyelik yapısında sivil üye sayısının asker üye sayısı karşısında arttırılması; icrai karar yerine tavsiye kararlara geçiş; kararların yargı yoluna açılması; emeklilik ve terfi kararlarının yargı yoluna ilişkin istisna olarak belirlenmesi.
Üst Düzey Askeri Personelin Yetki Alanı	Üst düzey askeri personelin sivil yönetim yapılarına (RTÜK vb.) atama yetkilerinin kaldırılması.
Askeri Yönetim Alanının Denetimi	TSK'nin mali denetiminde gizlilik kuralının gevşetilmesi; gizlilik çerçevesinin belirlenmesinde yürütme organına yetki devri; yürütmede üst düzey denetim kapsamının TSK'ni içerecek biçimde genişletilmesi.

Tablo 5, 1990'lı yılların sonundan itibaren askeri yönetim alanının anayasal dönüşümünde izlenen sınırlama yöntemini ve bunun bileşenlerini göstermektedir. Bu sınırlama yöntemi, aynı zamanda AİK çerçevesinde yürütülen demokratik sivil kontrol reformlarının içeriğini yansıtmaktadır. Bu sınırlama yönteminin içeriği ve zaman içindeki gelişimi elbette Türkiye'nin özgün koşullarına göre oluşmuştur. Normatif içeriğe sahip olmakla birlikte, bu sınırlama yöntemini ilgili ülkenin kendine özgü koşullarından bağımsız tatbik etmeye çalışmak gerçekçi

[19] Tablo 5, bu çalışma kapsamında incelenen anayasal değişikliklerin AİK çerçevesinde kategorik içerik analizine tabi tutulmasıyla hazırlanmıştır.

olmayacaktır. Türkiye örneğinde, askeri yönetim alanının anayasal dönüşümü siyaset-bürokrasi ve yasama-yürütme ilişkileri çerçevesinde askeri yargı, OHAL, karar verme süreçleri, üst düzey askeri liderliğin yetki alanı ve askeri yönetim alanının denetiminde ortaya çıkmıştır. Bu çalışmada, askeri yönetim alanının yaklaşık 20 yıllık bir sürede gerçekleşen anayasal dönüşümü AİK çerçevesinde hem zamansal olarak hem de sınırlama yönteminin görünür kılınması için kategorik olarak gösterilmeye çalışılmıştır.

Bu çalışma kapsamında ortaya konulan ve askeri yönetim alanında yasama ve yürütme organları arasında kurulması öngörülen ilişkiye genel olarak bakıldığında, kamu politikası sürecinin ne kadar yasama (kanun) ya da yürütme (kararname) tarafından düzenlene(bile)ceği üzerinde durulması gerekmektedir. Burada, kamu politikası sürecini hangi erkin ne kadar yönlendireceği ya da biçimlendireceği; bir başka deyişle, asli düzenleme yetkisinin (kararname çıkarma) yürütmeye verilmiş olmasının yasamanın genelliğine (sınırlandırılmamış düzenleme yapabilme gücü) etkisi (Yeniay ve Yeniay, 2019; Gönenç ve Kontacı, 2019) bir tartışma alanı olarak ortaya çıkabilecektir. Hatta yasama ve yürütme organları arasında bir çatışma ya da rekabet ortamının oluşması da olasıdır (Horowitz, 1990; Linz, 1994; Hammond ve Butler, 2003). Bu durumda, yasama ve yürütme organları arasında kanunlarla açıkça düzenlenmiş olan konularda kararname çıkarılamaması ya da kanunun esas alınması yanında kamu politikası sürecinde işbölümünün yeniden belirlendiği bir görevler ayrımına yönelik düzenleme yapılması; böylece, müşterekliğe ve işbirliğine dayalı yasama-yürütme ilişkilerinin oluşturulması söz konusu olabilecektir (Kavanagh, 2016). Görev ayrımı (işbölümü), kamu politikası sürecinin konu ve/veya işlevsel olarak parçalara ayrılması biçiminde kendini gösterebilecektir. Bunun yanında, yasama ve yürütme arasındaki uyuşmazlıkların çözümünde Anayasa Mahkemesine bir işlev yüklenmesi (Entin, 1990; Brown ve Wise, 2004) gündeme gelebilecektir. Ayrıca, politika sürecinin hızlı değişen, çok girdili ve aktörlü yapısı, esnek ve süratli işleyen yönetsel süreçleri gerektirirken politika süreçlerine yasama organının katılımıyla temsili demokrasi değerlerinin de içinde olduğu (ancak nispeten kontollü ve yavaş işleyen) bir yönetim yapısı istenmektedir (Dahl, 1994; Born vd., 2003). AİK açısından, askeri yönetim alanında da yasama-yürütme ilişkisine ait belirleyici tartışmaların kanun-kararname ve etkililik-hesapverebilirlik ilişkileri bağlamında olacağı; askeri yönetim alanının bu tartışmalara bağlı olarak biçimleneceği ileri sürülebilir.

Askeri yargı alanı, disiplin hukuku ve barış zamanıyla sivil alan lehine sınırlanarak askeri-sivil suç/ceza ya da askeri görevle ilgili olan/olmayan ayrımları üzerinden biçimlendirilmiş; OHAL yönetiminin de askeri niteliği kaldırılmıştır. Bunun yanında, askeri yönetim alanına ilişkin üst düzey karar alma yapısına odaklanıldığı ve bu yapıda sivillerin sayıca üstünlüğü ve kararların niteliği üzerinden bir sınırlama yönteminin benimsendiği görülmektedir. Askeri yönetim alanını biçimlendiren üst düzey askeri personelin gerek yargıyla ilişkilerinde gerekse atama süreçlerindeki işlevlerinde de bir kısıtlamaya gidilerek yetki alanları daraltılmıştır. Son olarak, askeri yönetim alanında sivil denetim yetkisinin genişletilmesiyle yürütme organı içinde kalan ve esasen sivil kontrole dayanan bir sınırlama biçiminin tercih edildiği görülmektedir. Burada yasamanın, esasen mali kontrol ve gevşetilmiş bir gizlilik anlayışı üzerinden yürütmeyi ve TSK'ni sınırlaması tercih edilmiştir. Son tahlilde, askeri yönetim alanının bütçe ve TBMM-Başkomutanlık ilişkisi yanında kanun-kararname ve etkililik-hesapverebilirlik dengelerine göre gelişeceği söylenebilir. Konuya ilişkin sonraki çalışmalarda, bahsedilen alanlarda incelemelerin yapılması önerilmektedir.

Kaynakça

Ackerman, B. (2000). "The New Separation of Powers." Harvard Law Review, 113(3): 634-725.

Adagbabiri, M. (2015). "Constitutionalism and Democracy: A Critical Perspective." International Journal of Humanities and Social Science, 5(12): 108-114.

Akman, E. (2019). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri." PARADOKS Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, 15(1): 35-54.

Ataay, F. (2017). "Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişikliği: Parlamenter Sistemden Başkanlık Sistemine Geçiş." YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 10(2): 77-98.

Barbak, A. (2015). "Sivil Kontrol Kavramının 17'nci Yüzyıldan Günümüze Gelişimi." Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 70(4): 869-902.

Baysuğ, İ. (2017). "Anayasal İktisat ve Türkiye Ekonomisinde Anayasal İktisadın Uygulanabilirliği ile İlgili Bir Değerlendirme." Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 5(5): 89-97.

Bearne, S., Oliker, O., O'Brien, K. & Rathmell, A. (2005). National Security Decision-making Structures and Security Sector Reform. RAND Corporation, California.

Bergling, P., Wennerström, E. & Sannerholm, R. Z. (2012). "Rule of Law and Security Sector Reform: Casual Assumptions, Unintended Risks and the Need for Norms." Hague Journal on the Rule of Law, 4(1): 98-119.

Bernabéu, I. (2007). "Laying the Foundations of Democracy? Reconsidering Security Sector Reform under UN Auspices in Kosovo." Security Dialogue, 38(1): 71-92.

Bleiker, C. & Krupanski, M. (2012). The Rule of Law and Security Sector Reform: Conceptualising A Complex Relationship. DCAF, Geneva.

Born, H., Fluri, P. H. & Lunn, S. (2003) "Introduction: Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform." Introduction: Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform. H. Born, P. Fluri ve S. Lunn (drl.). The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva.

Brown, T. L. & Wise, C. R. (2004). "Constitutional Courts and Legislative-Executive Relations: The Case of Ukraine." Political Science Quarterly, 119(1): 143-169.

Bruneau, T. C., Matei, F. C. & Sakoda, S. (2009). "National Security Councils: Their Potential Functions in Democratic Civil-Military Relations." Defense & Security Analysis, 25(3): 255-269.

Brzoska, M. (2006). "Introduction: Criteria for Evaluating Post-conflict Reconstruction and Security Sector Reform in Peace Support Operations." International Peacekeeping, 13(1): 1-13.

Buchanan, J. M. (1987). "The Constitution of Economic Policy." The American Economic Review, 77(3): 243-250.

Buchanan, J. M. (1988). "Contractarian Political Economy and Constitutional Interpretation." The American Economic Review, 78(2): 135-39.

Buchanan, J. M. (1990). "The Domain of Constitutional Economics." Constitutional Political Economy, 1(1), 1-18.

Carothers, T. (1999). Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve. Carnegie Endowment for International Peace, Washington.

Carroll, J. D. (1997). "The Warfare on and over American Government in Waldonian Perspective." Public Administration Review, 57(3): 200-204.

Dahl, R. (1994). "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation" Political Science Quarterly, 109(1): 23-34.

Dahl, R. (2001). Demokrasi Üzerine. (Çev. B. Kadıoğlu), Phoenix Yayınevi, Ankara.

Duffield, M. (2001). Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security. Zed Books, London.

Efe, H. (2015). "Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği." Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 6(9): 65-94.

Entin, J. L. (1990). "Separation of Powers, the Political Branches, and the Limits of Judicial Review." Faculty Publications No. 367. https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1366&context=faculty_publications (erişim tarihi: 06.07.2020).

Eren, E. (2009). Yönetim ve Organizasyon (Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar). 9. Baskı. Beta Yayınları, İstanbul.

Etzioni-Halevy, E. (1993). The Elite Connection: Problems and Potential of Western Democracy. Polity Press, Cambridge.

European Parliament (2013). Assessing the EU's Approach to Security Sector Reform (SSR). European Parliament, Belgium.

European Court of Human Rights (1998). Case of Incal v. Turkey (41/1997/825/1031) Judgement. European Court of Human Rights, Strasbourg.

Faundez, J. & Janse, R. (2012). "Rule of Law Promotion and Security Sector Reform: Partners or Rivals?" Hague Journal on the Rule of Law, 4(1): 1-3.

Fendoğlu, H. T. (2012). "Başkanlık Sistem." İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2(2): 39-60.

Fritz, V. & Menocal, A. R. (2007). "Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for A New Aid Agenda" Development Policy Review, 25(5): 531-552.

Fusaro, C. (2006). "Constitutionalism in Africa and Constitutional Trends: Brief Notes from a European Perspective." Constitutionalism and Democratic Transitions: Lessons from South Africa. V. Federico ve C. Fusaro (drl.). Firenze University Press, Firenze.

Gönenç, L. & Kontacı, A. E. (2019). "2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama - Yürütme İlişkileri." Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 145: 53-79.

Gözler, K. (2009). İdare Hukuku. Ekin Kitabevi, Bursa.

Gözler, K. (2010). Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I. Ekin Kitabevi, Bursa.

Gözler, K. (2017a). Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017'de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler. Ekin Kitabevi, Bursa.

Gözler, K. (2017b). "Fesih" ve "Seçimlerin Yenilenmesi" Farklı Kavramlar mıdır? "Cumhurbaşkanının Meclisi Fesih Yetkisi Yoktur" İddiası Üzerine Bir İnceleme". http://www.anayasa.gen.tr/fesih-yenileme.html#_ftn27 (erişim tarihi: 06.07.2020).

Güler, B. A. (2011). Türkiye'nin Yönetimi: Yapı. İmge Kitabevi, Ankara.

Gürsoy, Y. (2011). "The Impact of EU-driven Reforms on the Political Autonomy of the Turkish Military." South European Society and Politics, 16(2): 293-308.

Hammond, T. H. & Butler, C. K. (2003). "Some Complex Answers to the Simple Question "Do Institutions Matter Policy Choice and Policy Change in Presidential and Parliamentary Systems." Journal of Theoretical Politics. 15(2): 145-200.

Hänggi, H. (2004). "Making Sense of Security Sector Governance." Challenges of Security Sector Governance. H. Hänggi ve T. Winkler (drl.). LIT, Münster.

Hayek, F. A. (1960). The Constitution of Liberty. The University of Chicago Press, Chicago.

Hayek, F. A. (1973). Law, Legislation, and Liberty. The University of Chicago Press, Chicago.

Heywood, A. (2014). Siyaset Teorisine Giriş. (Çev. H. M. Köse), Küre Yayınları, İstanbul.

Hood, C. (1983). The Tools of Government. Chatham House Publishers, NJ.

Horowitz, D. L. (1990). "Presidents vs. Parliaments: Comparing Democratic Systems." Journal of Democracy, 1(4): 73-79

Kavanagh, A. (2016). "The Constitutional Separation of Powers". The Philosophical Foundations of Constitutional Law. D. Dyzenhaus ve M. Thorburn (drl.). Oxford University Press, UK.

Kılıç, A. (2017). "Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi." Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 0(8): 269-299.

Kızılboğa, R. (2012). "Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi." Nevşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2(1): 91-109.

Knill, C. & Tosun, J. (2020). Public Policy A New Introduction. 2nd Edition. Red Globe Press, UK.

Kohn, R. H. (1997). "How Democracies Control the Military." Journal of Democracy, 8(4): 140-153.

Law, D. (2010). National Security Councils (and Related Bodies). DCAF, Geneva.

Lawyers Committee for Human Rights. (1998). "Justice on Trial: State Security Courts, Police Impunity, and the Intimidation of Human Rights Defenders in Turkey." Fordham International Law Journal, 22(5): 2129-2269.

Lieber, F. (1898). Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field. Government Printing Office, Washington.

Lindblom, C. E. (1959). "The Science of 'Muddling Through.'" Public Administration Review, 19(2): 79-88.

Linz, J. J. (1994). "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?". The Failure of Parliamentary Democracy. J. J. Linz ve A. Valenzuela (drl.). John Hopkins University Press, Baltimore.

Mueller, D. C. (2005). "Constitutional Political Economy in the European Union." Public Choice, 124(1/2): 57-73.

Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) (1994). Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security. OSCE, Budapest.

Overeem, P. (2005). "The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators." Administrative Theory&Praxis, 27(2): 311-329.

Overeem, P. (2012). The Politics-Administration Dichotomy: Toward a Constitutional Perspective. Taylor & Francis Group, USA.

Özbudun, E. (1997). "Kuvvetler Ayrılığı, Parlamenter Sistem, Başkanlık Sistemi ve Ara Sistemler." 82 Anayasası ile İlgili Düşünceler Anayasa Sempozyumu. Aydın Doğan Vakfı ve Toplumsal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı, İstanbul.

Özbudun, E. (2005). ''Başkanlık Sistemi Tartışmaları.'' T. Ergül (drl.). Başkanlık Sistemi. Türkiye Barolar Birliği, Ankara.

Özbudun, E. (2011). Turkey's Constitutional Reform and the 2010 Constitutional Referendum. European Institute of Mediterranean, Barcelona.

Özer, M. A. (2014). "Kamu Yönetiminde Değişim Sürecini Dwight Waldo ile Yeniden Düşünmek." Amme İdaresi Dergisi, 47(4): 1-30.

Peters, B. G. (2004). "Governance and Public Bureaucracy: New Forms of Democracy or New Forms of Control." Asia-Pacific Journal of Public Administration, 26(1): 3-15.

Peterson, J. H. (2010). "Rule of Law Initiatives and the Liberal Peace: The Impact of Politicised Reform in Post-conflict States." Disasters, 34(1): 15-39.

Pick, O., Sarvas, S. & Stach, S. (1997). Democratic Control over Security Policy and Armed Forces. Center for Security Studies, Zurich.

PUMA (2001). The Governance of the Wider State Sector: Principles for Control and Accountability of Delegated and Devolved Bodies. OECD Publishing, Paris.

Rowena, M. A. & Layador, L. G. (2015). "Falling Short in Security Sector Governance (SSG): Clans and Auxiliaries in Maguindanao Contributing to UN-Peace?." Philippine Political Science Journal, 36(1): 73-93.

Rowley, C. K. (1997). "The Relevance of Public Choice for Constitutional Political Economy." Public Choice, 90(1/4): 1-10

Salamon, L. M. (2002). The Tools of Government: A Guide to New Governance. Oxford University Press, UK.

Schroeder, U. C. (2010). Measuring Security Sector Governance-A Guide to Relevant Indicators. DCAF, Geneva.

Schröder, U. C. & Kode, J. (2012). "Rule of Law and Security Sector Reform in International State-Building: Dilemmas of Converging Agendas." Hague Journal on the Rule of Law, 4(1): 31-53.

Serra, N. (2010). The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces. (Çev. P. Bush), Cambridge University Press, Cambridge.

Sherman, E. F. (1969). Judicial Review of Military Determinations and the Exhaustion of Remedies Requirement. Indiana University, Bloomington.

Simon, H. A. (1972). "Theories of Bounded Rationality." Decision and Organization. C.B. MacGuire ve R. Radner (drl.). North Holland Publishing Company, Netherlands.

Simon, H. A. (1976). Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations. The Free Press, Newyork.

Tanör, B. & Yüzbaşıoğlu, N. (2009). 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku. Beta Yayıncılık, İstanbul.

Teziç, E. (2009). Anayasa Hukuku (Genel Esaslar). 13. Bası, Beta Yayınları, İstanbul.

Thompson, D. F. (1983). "Bureaucracy and Democracy." Democratic theory and practice. G. Duncan (drl.). Cambridge University Press, Cambridge.

Turhan, M. (1994). "Anayasa ve Anayasacılık." Amme İdaresi Dergisi, 27(3): 3-12.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) (2017). Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkanı İzmir Milletvekili Binali Yıldırım ve Grup Başkanvekilleri Kayseri Milletvekili Mustafa Elitaş, Amasya Milletvekili Mehmet Naci Bostancı, Aksaray Milletvekili İlknur İnceöz, Çanakkale Milletvekili Bülent Turan ve İstanbul Milletvekili Mehmet Muş ile 310 Milletvekilinin Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1504) ve Anayasa Komisyonu Raporu. https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss447.pdf (erişim tarihi: 02.07.2020).

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) (2002). 2001 Anayasa Değişiklikleri ve Siyasal Reform Önerileri. TESEV, İstanbul.

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) (2003). Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi: İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar, Parlamenterler için El Kitabı. TESEV, İstanbul.

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. TÜSİAD, İstanbul.

Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) (1997). Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri. TÜSİAD, İstanbul.

Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) (1999). Türkiye'de Demokratik Standartların Yükseltilmesi: Tartışmalar ve Son Gelişmeler. TÜSİAD, İstanbul.

United Nations (2009). United Nations Assistance to Constitution-making Processes (Guidance Note of the Secretary-General). United Nations, New York.

United Nations (2015). Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. United Nations, New York.

United Nations Development Programme (UNDP) (2002). Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World. Oxford University Press, New York.

Waldo, D. (1980). The Enterprise of Public Administration: A Summary View. Chandler & Sharp Publishers, USA.

Waldron, J. (2013). "Separation of Powers in Thought and Practice." Boston College Law Review, 54(2): 433-468.

Walker, J. (1994). "Military Justice: From Oxymoron to Aspiration." Osgoode Hall Law Journal, 32(1): 1-32.

Wandling, R. A. (2011). "Rationality and Rational Choice." 21st Century Political Science: A Reference Handbook. J. T. Ishiyama ve M. Breuning (drl.). SAGE Publications, USA.

Wildavsky, A. (1966). "The Political Economy of Efficiency: Cost Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting." Public Administration Review, 26(4): 292-310.

World Bank (1997). World Development Report 1997: The State in a Changing World. Oxford University Press, New York.

World Bank (2005). Building Effective States: Forging Engaged States. World Bank, Washington.

Yeniay, L. & Yeniay, G. (2019). "Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi." Anayasa Yargısı, 36(1): 105-138.