

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

**TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA
MİLLİ GÜVENLİK KURULU**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Danışman
Prof. Dr. Yavuz ATAR

Hazırlayan
Özlem ŞENTÜRK

KONYA-2004

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR.....	iii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMI VE MİLLİ GÜVENLİK POLİTİKASI

I. MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMI.....	3
A. TANIM	3
1. Tanımlamadaki Güçlükler.....	3
2. Doktrinde Yapılan Tanımlar	5
3. Mevzuatta Yapılan Tanımlar.....	7
4. Yargı Kararlarında Yapılan Tanımlar	11
B. MİLLİ GÜVENLİĞİN KAPSAMI.....	13
1. İç Güvenlik.....	14
2. Dış Güvenlik.....	15
II. MİLLİ GÜVENLİK POLİTİKASI VE MİLLİ GÜVENLİK SİSTEMİ.....	16
A. MİLLİ GÜVENLİK POLİTİKASI.....	16
B. TÜRKİYE'DE MİLLİ GÜVENLİK SİYASETİNİN OLUŞTURULMA USULLERİ.....	18

İKİNCİ BÖLÜM

MİLLİ GÜVENLİK KURULU

I. TARİHİ GELİŞİMİ.....	21
A.HARP ENCÜMENİ.....	22
B.YÜKSEK MÜDAFAA MECLİSİ UMUMİ KATIPLIĞI DÖNEMİ (1933-1949).....	23
C.MİLLİ SAVUNMA YÜKSEK KURULU ve GENEL SEKRETERLİĞİ DÖNEMİ (1949 - 1962).....	24
II. MİLLİ GÜVENLİK KURULU'NUN ANAYASALARDAKİ YERİ.....	26
A. 1961 ANAYASASINA GÖRE MİLLİ GÜVENLİK KURULU (1962-1983)....	26
1. Yapısı.....	27
2. Görevleri.....	28
3. Çalışma Biçimi	29
4. 1971 Anayasa Değişikliği ve Milli Güvenlik Kurulu	29
B. 1982 ANAYASASI'NA GÖRE MİLLİ GÜVENLİK KURULU.....	31

1. 2001 Anayasa Değişikliklerinden Önceki Durum.....	31
2. 2001 Anayasa Değişikliklerinden Sonraki Durum.....	34
C. AVRUPA BİRLİĞİ İLERLEME RAPORLARINDA MİLLİ GÜVENLİK KURULU	39
III. MİLLİ GÜVENLİK KURULU VE MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ KANUNU	41
A. MİLLİ GÜVENLİK KURULU'NUN KURULUŞ AMACI.....	41
B. MİLLİ GÜVENLİK KURULU'NUN YAPISI.....	44
C. MİLLİ GÜVENLİK KURULU'NUN ÇALIŞMA USULLERİ.....	45
D. MİLLİ GÜVENLİK KURULU'NUN GÖREVLERİ.....	47
E. MİLLİ GÜVENLİK KURULU KARARLARI.....	51
1. Hukuki Niteliği	51
2. Kararların Gizliliği	55
F. MİLLİ GÜVENLİK KURULU'NUN DEVLET SİSTEMİNDEKİ YERİ.....	56
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ	
I. KURULUŞ ve TEŞKİLATI.....	63
A. MİLLİ GÜVENLİK KURULU VE MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ KANUNU'NDA 5017 SAYILI KANUN İLE YAPILAN DEĞİŞİKLİKTEN ÖNCEKİ DURUM.....	63
B. MİLLİ GÜVENLİK KURULU VE MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ KANUNU'NDA 5017 SAYILI KANUN İLE YAPILAN DEĞİŞİKLİKTEN SONRAKİ DURUM.....	67
II. MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ PERSONELİ.....	72
III. MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ'NİN GÖREV VE YETKİLERİ.....	75
A. 4963 SAYILI KANUN İLE DEĞİŞTİRİLMEDEN ÖNCEKİ DURUM.....	75
B. 4963 SAYILI KANUN İLE DEĞİŞTİRİLDİKTEN SONRAKİ DURUM.....	81
C. MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİNİN ÇALIŞMA USUL VE ESASLARI.....	83
SONUÇ	86
KAYNAKÇA.....	91

KISALTMALAR

AMKD	Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
AYMK	Anayasa Mahkemesi Kararı
bkz.	Bakınız
c.	Cilt
E.	Esas
E.t.	Erişim tarihi
İÜSBF	İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi
m.	Madde
MGK	Milli Güvenlik Kurulu
RG.	Resmi Gazete
s.	Sayfa
S.	Sayı
SK.	Sayı Kanun
T.	Tarih
TBB	Türkiye Barolar Birliği
TCK	Türk Ceza Kanunu
TİB	Toplumla İlişkiler Daire Başkanlığı

GİRİŞ

Milli Güvenlik Kurulu, yürütme sistemi içerisinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na yardımcı, anayasal bir kuruluştur. Anayasanın 118. maddesi uyarınca, MGK “Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulaması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kurulu'na bildirir”.

MGK asker ve sivillerden oluşan bir kuruldur. Kurula Cumhurbaşkanı, bulunmadığı zaman Başbakan, başkanlık eder. Kurulun gündemi Cumhurbaşkanınca hazırlanır. Gündemin hazırlanmasında Başbakan ve Genelkurmay Başkanı'nın önerileri de dikkate alınır. 2001 yılında Anayasa'da yapılan değişiklik ile “Başbakan yardımcıları” ve “Adalet Bakanı” da kurula dahil edilmiştir. Aynı değişiklik ile “Milli Güvenlik Kurulu'nun aldığı kararlar” ifadesi “tavsiye kararları” olarak değiştirilmiş ve kurul kararlarının “öneri” niteliğinde olduğu pekiştirilmiştir.

Milli Güvenlik Kurulu'nun görev alanının belirlenebilmesi için öncelikle milli güvenlik kavramının açıklanması gerekmektedir. Milli güvenlik kavramına, devletin iç ve dış saldırılara, yıkıcı eylemlere ve milli savunmaya zarar verecek davranışlara karşı korunmasının ötesinde bir anlam yüklemek yanlış olacaktır. Milli güvenliğin, herhangi bir ideolojinin, belli bir siyaset felsefesinin korunup esirgenmesi gibi bir anlamı yoktur. Belli birtakım ideolojik tenkit ya da tercihlerin açığa vurulmasıyla milli güvenliğin zarar göreceği yolunda bir iddiada bulunmak, yanlış ve demokrasi açısından son derece tehlikeli olacaktır.

Milli Güvenlik Kurulu'nun görevleri daha önce MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu'nda sayma yoluyla belirlenmişken, 2003 yılında 4963 Sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle, “Devletin ulusal güvenlik siyasetinin saptanması, belirlenmesi ve uygulanması ile ilgili konularda tavsiye kararları almak ve gerekli koordinasyonun sağlanması için görüş belirlemek ve bu tavsiye kararlarını Bakanlar Kurulu'na bildirmek” olarak tanımlanmıştır.

Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nda 4789, 4963ve 5017 Sayılı Kanunlar'la değişiklikler yapılmıştır. Avrupa Birliği uyum sürecinde çıkarılan bu yasalarla Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin yapısında önemli değişiklikler yapılmıştır.

Çalışmamızın birinci bölümünde milli güvenlik kavramı ve milli güvenlik politikası üzerinde durulacaktır.

İkinci bölümde ise, Milli Güvenlik Kurulu'nun tarihi gelişimi anlatıldıktan sonra 1961 ve 1982 Anayasaları'ndaki yeri incelenecektir. Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Kanunu'nda yapılan değişiklikler de bu bölümde yer alacaktır.

Üçüncü bölümde ise, uzun yıllar boyunca Türkiye'de çok önemli görevler üstlenen ve Yönetmeliği gizli olduğu için hakkındaki bilgilerin oldukça sınırlı olduğu Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği incelenecektir.



BİRİNCİ BÖLÜM

MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMI VE MİLLİ GÜVENLİK POLİTİKASI

I. MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMI

A. TANIM

1. Tanımlamadaki Güçlükler

Milli güvenlik kavramının bilimsel bir tanımını yapmak esasında oldukça güçtür. Bu güçlüğü çok çeşitli nedenleri vardır. Milli güvenlik kavramının tanımını güçleştiren nedenlerin başında bu kavramın kapsamının zamana göre farklılık göstermesi gelmektedir. Milli güvenlik kavramı ilk defa ortaya atıldığında düşünülen husus; devletin güvenliğinin bir topyekün savaş sırasında korunması olmuştur. Bunun yapılabilmesi için de, barış devresinden itibaren çeşitli faaliyet alanlarında savaşa yönelik hazırlıklar doğrudan silahlı gücü etkileyecek şekilde yapılmıştır. Bu suretle, milli güvenlik kavramı, bugünkü etkileme alanına göre dar kapsamlı tutulmuş ve tüm hazırlıklar silahlı güçlerin direniş ve dayanma kabiliyetini arttırmaya yönelmiştir¹.

Harp silah, araç ve gereçlerindeki gelişmeler süratle oluşurken, strateji ve kavramlarda da değişiklikler olmuş ve milli güvenlik daha geniş boyutlara ulaşmıştır. Böylece milli güvenlik, milli güç faktörlerini doğrudan etkileyen alanlardan, bu alanları etkileyen alt etki alanlarına yönelmiş; bu suretle milli güvenlik devlet teşkilatının ve konularının tümünde hakim unsur olmuştur². Zaman içinde milli güvenlik kavramında meydana gelen bu değişiklik, aslında kavramın tanımlanmasını güçleştiren nedenlerden birini yani 'çeşitli yönlerinin bulunması' durumunu ortaya çıkarmıştır. Bu yönler ise siyasal, ekonomik ve hukuki yönlerdir. Bir ülkenin ekonomik durumunun ve kaynaklarının elverişliliğinin milli güvenlik kavramı ile yakından ilgisi olduğu gibi, her ülkenin kendine özgü bir milli güvenlik siyaseti bulunmaktadır. Ayrıca milli güvenlik kavramının hukuki yönü de önemlidir ve üzerinde durulması gereklidir. Çünkü devletler milli güvenlik gerekçesi ve amacı ile, hukuk alanında değişiklikler yaratan, çeşitli tür

¹ Devletin Kavram ve Kapsamı, (Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yayınları), Ankara, 1990, s. 40.

² Devletin Kavram ve Kapsamı, s. 40.

ve biçimde işlem ve eylemler gerçekleştirmektedir³. Dolayısı ile milli güvenlik kavramının muğlak ve oldukça geniş bir sahaya yayıldığını söylemek mümkündür.

MGK Eski Genel Sekreteri Doğan Beyazıt da Milli Güvenlik kavramının soğuk savaş döneminde genişletildiğini belirterek, soğuk savaştan önce milli güvenlik kavramının salt savunma anlamında kullanıldığını vurgulamıştır. II Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan koşulların kavramın içeriğini genişlettiğini belirten Beyazıt'a göre 'soğuk savaş', 'hedef ülke'nin siyasi, askeri, ekonomik ve sosyo-kültürel gücünü zayıflatarak coğrafi ve veya sosyal bütünlüğünün zayıflatılması veya parçalanması için kullanılan tüm metotları kapsayan örtülü bir savaş türüdür. Dost görünen ülkeler arasında bile, sosyo-kültürel alandaki zafiyetler körüklenmek suretiyle siyasi alandaki avantajlar baltalanarak, ekonomik alanda iç ve dış ticaret askıya alınarak, askeri ihtiyaçların temininde güçlükler yaratarak perde arkasından yürütülen faaliyetler de soğuk savaş metotlarıdır. Beyazıt, "Durum böyle olunca, ülkelerin milli güvenlik kavramı, iç ve dış tehdide karşı alınacak polisiye veya askeri tedbirlerden, siyasi ekonomik ve sosyo-kültürel boyutlara genişledi. Eski kavrama göre, sadece polisiye ve askeri tedbirler ile ilgili birimleri kapsayan milli güvenlik kurum ve kuruluşları yerini o ülkenin yeni kavrama göre milli güvenliğini en çok ilgilendiren siyasi, askeri, ekonomik ve sosyo-kültürel ağırlıklı kurullara bıraktı. Her ülke kendine yönelik tehdidin boyutlarını dikkate alarak kendi kurullarını oluşturdu, kurul bağlantılarını buna göre kurdu" demek suretiyle milli güvenlik kavramının tanımlanmasındaki güçlükleri de açıklamıştır⁴.

Tanımının güç oluşunun bir başka nedeni ise, bu kavramın askeri olan ve olmayan yönlerinin bulunuşudur. Milli savunmaya ilişkin önlemleri milli güvenlik içinde düşündüğümüzde, kavramın askeri yönü adeta kendiliğinden ortaya çıkarken; milli güvenliğin sağlanmasında önem arz eden enflasyon, kaynakların dağılımı gibi hususlar da bu kavramın askeri olmayan yönünü oluşturmaktadır⁵.

Milli güvenlik kavramının niteliği gereği tanımlamada karşılaşılan bu güçlükler, kavramı kişisel yorumlamaya elverişli hale getirmiştir. Önemi gereği ideolojik açıdan

³ AKGÜNER, Tayfun, "1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu" İÜSBF Yayınları, İstanbul, 1983, s. 9.

⁴MURADOĞLU, Abdullah, "Ulusal Güvenlik ve Dünyada Milli Güvenlik Kuruluşları - 2", <http://www.yenisafak.com.tr/diziler/mgk/index/html>. E.t. 07.08.2004.

⁵ AKGÜNER, s. 10-11.

yorumlanmaması gereken bu kavramın tanımı çoğu ülke mevzuatlarında olduğu gibi Türk Mevzuatında da yapılmamıştır. Bu da yorumun yargı organlarına bırakıldığını göstermektedir.

29 Ocak 2002 tarihli Milli Güvenlik Kurulu toplantısından sonra yapılan basın bildirisinde; “Dış ticaretin geliştirilmesinin milli ekonomiye ve dolayısıyla milli güvenliğe katkılarına dikkat çekildiği” şeklinde bir ifade vardır. Bu ifade milli güvenlik kavramının oldukça geniş bir şekilde yorumlanabileceğinin de bir göstergesidir. Dış ticaretin geliştirilmesi meselesinin, milli güvenliğe dahil edilmesi ile, kavram oldukça geniş bir şekilde yorumlanmıştır. Bu da Milli Güvenlik Kurulu’nun görev alanı genişletmiştir.

Türkiye açısından bakacak olursak, bir tanımlama yapabilmek için milli güvenlik kavramını özellikle Türk Silahlı Kuvvetleri’nin yapısı ve tarihi ile birlikte değerlendirmek gerekecektir. Bu nedenle Silahlı Kuvvetlerin Anayasal konumu ve asker-siyasi iktidar ilişkilerine değinilecektir.

2. Doktrinde Yapılan Tanımlar

Türk Hukuk Doktrinde milli güvenlik kavramı değişik şekillerde tanımlanmıştır.

Tunaya; açık bir tanım yapmamakla birlikte, “...toplum yararının en geniş kapsamı içinde ... milli güvenlik ölçüleri de vardır...” demek suretiyle milli güvenliği toplum yararı içinde değerlendirmiştir⁶.

Abadan’a göre; “...milli güvenlik kriterini tamamen ortadan kaldırmak mümkün değil, çünkü her toplumun biri barış diğeri de savaş içinde bir durumu vardır, yahut hakikaten bir savaş tehlikesinin belirebileceği bir ara durum da olabilir. Böyle hallerde icap ederse sıkıyönetim yoluna gitmek yahut ona gitmeksizin milli güvenlik gibi bir ölçü ile belirli haberleri kısıtlama zorunluluğu ortaya çıkabilir. Ama bu hiçbir zaman ideolojik olamaz. Bu, doğrudan doğruya o ülkenin milli sınırlarının aktüel bir

⁶ TUNAYA, Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, (Fakülteler Matbaası), İstanbul, 1980, s. 171.

tehlîke karşısında kalması, bir saldırıya karşı olması, toprak bütünlüğüne veya üzerinde yaşayan insanların hürriyet haklarına açık bir tecavüz halinde bahis konusu olabilir⁷.”

Duran; Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği, yargı organları uygulamaları ve doktrinindeki görüşleri dikkate alarak milli güvenliği, “yurt ölçüsünde belirlenen iç ve dış tehlikelere karşı, devlet tüzel kişiliğinin savunma ve güvenlik altına alınması” şeklinde tanımlamış; iç ve dış tehlikelerden hangilerinin milli güvenliğe ilişkin bulunduğunun, tehlikenin kapsam ve niteliğine ve memleketin içinde bulunduğu şartlara göre tayin ve takdir edileceğini belirtmiştir⁸.

Yayla ise; milli güvenlik kavramını, “devletin ve ülkenin, savaşta ve barışta, iç ve dış tehlikelerden korunması; yurt ölçüsünde beliren iç ve dış tehlikelere karşı devlet tüzel kişiliğinin savunma ve güvenlik altına alınması” şeklinde tanımlamıştır⁹.

Tanör; 1962 Anayasası döneminde milli güvenliği, “milli güvenlik,...ideoloji yada siyasi prensibin zıt görüşlerine karşı korunması değil, devletin ve ülkenin iç ve dış yıkıcı saldırılara karşı korunmasıdır...” şeklinde tanımlarken¹⁰; 1982 Anayasası’nda, milli güvenlik kavramının genişlediği, milli güvenliğin askeri yada iç ve dış savunma ve güvenlik konularını aşan bir kapsam kazandığı görüşündedir¹¹.

Tanör, milli güvenlik kavramına ideolojik olarak bakmanın mümkün olmayacağını belirtmekte ve kavramın Batı’da nasıl algılandığını ifade ederken: “Milli güvenlik kavramının ne anlama geldiği ve ne anlama gelmediği konusundaki bu açıklamalar göstermektedir ki, Batılı bir demokratik anlayış ve uygulama içerisinde milli güvenlik kavramına ideolojik bir muhteva vermeye imkan yoktur. Milli güvenliğin, herhangi bir ideolojinin, belli bir siyaset felsefesinin korunup esirgenmesi gibi bir anlamı katıyen mevcut bulunmamaktadır. Milli güvenlikten anlaşılması gereken sadece, devletin iç ve dış saldırılara, yıkıcı eylemlere milli savunmaya zarar verecek davranışlara karşı korunmasıdır; yoksa belli birtakım ideolojik tenkit yada tercihlerin açığa vurulmasıyla milli güvenliğin zarar göreceği yolunda bir iddiaya

⁷ ABADAN, Nermin, “Türkiye’de İnsan Hakları Seminerleri - Tebliğler - Tartışmalar”, Ankara, 1970, s. 121.

⁸ DURAN, Lütfi, “Sosyal Hareketler ve Milli Güvenlik”, İktisat ve Maliye, C: XVII, Temmuz 1970, s.167.

⁹ YAYLA, Yıldızhan, İdare Hukuku 1, 2. Baskı, İstanbul, 1990, s. 37.

¹⁰ Bkz., AKGÜNER, s.52.

¹¹ TANÖR, Bülent, İki Anayasa 1961-1982, (Beta Yayınları), İstanbul, 1991, s. 122.

rastlanmamaktadır¹²” diyerek milli güvenlik kavramına ideolojik anlamlar yüklenilmesini eleştirmektedir.

Akgüner; Milli Güvenliği, devlet bağımsızlığı ve ülke bütünlüğü ile millet egemenliğinin, milli ve milletlerarası alanda gerçek ve yakın bir tehlikeye düştüğü zamanlarda, Anayasa'nın gösterdiği yetkili organ veya organlar tarafından, devlet tüzel kişiliğinin korunması ve güven altına alınması şeklinde tanımlamıştır¹³.

Milli Güvenlik Kurulu tarafından yapılan bir çalışmada da milli güvenlik kavramı şu şekilde tanımlanmıştır; “Milli güvenlik, devletin hayati öneme haiz olan değerlerinin mevcut ve muhtemel, potansiyel ve dinamik iç ve dış tehdit ve tehlikelere karşı korunması ve geliştirilmesi için gerekli olan milli ve milletlerarası şartların (siyasi, kültürel, askeri vs.) yaratılması demektir¹⁴”.

Bize göre; milli güvenlik kavramı, devletin iç ve dış yıkıcı saldırılara karşı korunması şeklinde tanımlanabilir. Ancak bu kavram, herhangi bir ideolojinin ya da bir siyaset felsefesinin korunup esirgenmesi şeklinde değerlendirilmemelidir.

3. Mevzuatta Yapılan Tanımlar

Yukarıda da belirtildiği gibi, milli güvenlik kavramının çok çeşitli yönlerinin bulunuşu, zamana göre kapsamının değişir nitelikte oluşu gibi nedenlerle, Türk Hukuk Mevzuatı da dahil, belirli bir tanım yapılamamıştır.

Türk hukukunda milli güvenlik; gerek Anayasa'da gerekse çeşitli kanunlarda özgürlükleri kısıtlama ölçüsü olarak yer almış bir kavramdır.

1982 Anayasası'nda; 20. maddede (özel hayatın gizliliği), 21. maddede (konut dokunulmazlığı), 22. maddede (haberleşme hürriyeti), 26. maddede (düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti), 31. maddede (kamu tüzel kişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme araçlarından yararlanma hakkı), 33. maddede (dernek kurma hürriyeti), 34. maddede (toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı), 51. maddede (sendika kurma hakkı) milli güvenlik, özgürlükleri sınırlama ölçüsü olarak kullanılmıştır.

¹² TANÖR, Bülent, Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Anayasası, (Öncü Kitapevi), İstanbul, 1969, s. 16.

¹³ AKGÜNER, s. 96.

¹⁴ Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yayınları, Ankara, 1991, s. 4.

1961 ve 1982 Anayasaları'nda Milli Güvenlik Kurulu'nun düzenlenmesine rağmen milli güvenlik kavramı tanımlanmamıştır.

9 KASIM 1983 tarih ve 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununda¹⁵ şu tanım yer almıştır:

Milli Güvenlik; "Devletin anayasal düzeninin, milli varlığının ve bütünlüğünün milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü iç ve dış tehdide karşı korunması ve kollanması"dır.

Aynı Kanun milli güvenlik siyasetini; "Milli Güvenliğin sağlanması ve milli hedeflere ulaşılması amacı ile Milli Güvenlik Kurulu'nun belirlediği görüşler dahilinde; Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilen iç, dış ve savunma hareket tarzlarına ait esasları kapsayan siyasettir" şeklinde tanımlamıştır.

Milli güvenlik kavramının tanımında geçen ifadeler MGK Genel Sekreterliği tarafından şu şekilde açıklanmıştır¹⁶.

Anayasal düzen; Anayasa'nın temel ilke, esas ve hükümlerine göre kurulmuş olan düzendir.

Milli Varlık kavramı, "Devletin kendi hayatietini", kara, deniz ve hava sınırları ile bunlara bitişik ve devletler hukuku esaslarına göre devletin hüküm ve tasarrufuna giren ekonomik ve stratejik alanları da içine alan hükümler alanını (vatani), bunların sahip bulunduğu her türlü kaynak ve zenginlik gibi ekonomik kıymetleri, bu sahalarda yaşayan tarih gibi maddi ve manevi değerleri, ekonomik, sosyal, kültürel, bilimsel, teknolojik, askeri ve diğer sistem ve birikimlerin tümünü kapsamaktadır.

Milli Bütünlük; toprak bütünlüğü ile birlikte esas olarak; milli şuur, milli birlik ve beraberlik ruhunu, milli ahlak ve fazilet değerleri gibi manevi değerleri de kapsamaktadır.

Ahdi hukuk: Devletler Genel Hukuku'na göre; bir devletin var olması, bağımsızlığı, egemenlik hakkı, sınırları hakkında bir veya birden fazla devletle birlikte yaptığı ve karşılıklı beyan ve kabulleri ihtiva eden anlaşma veya anlaşmalarla

¹⁵ R.G; 11.11.1983 - 18218.

¹⁶ Bkz. <http://www.mgk.gov.tr/tukce/merakedilenler.html>. E.t. 12.07.2004

gerçekleşen hukuktur. Lozan ve Montrö Anlaşmaları, Türkiye Cumhuriyeti'nin bağımsızlık ve hükümlerliğini belirleyen ahdi hukukuna örnek olarak verilebilir.

2945 Sayılı Kanunun tarifinden de anlaşıldığı gibi devletin Anayasal düzenini ilgilendiren her alan milli güvenlik kapsamında değerlendirilmektedir. Anayasa'nın 5. maddesinde "Devletin Temel Amaç ve Görevleri" başlığı altında "toplumun refah ve huzurunun sağlanması", da milli güvenlik kapsamına alınmış bulunmaktadır. "Toplumun huzur ve güvenliği teriminin Türk siyaset ve kamu hukuku resmi literatüründe, olağanüstü rejim dönemleri başta olmak üzere, siyasal ve sosyal çelişki ve çatışmaların bastırılması anlamında kullanıldığı burada hatırlanmalıdır¹⁷".

Bu düzenleme aynı zamanda tüm devlet organlarının, Anayasa'da ifadesini bulan milli güvenlik kavramına göre düzenlendiği gerçeğini de ortaya çıkarmaktadır¹⁸.

Milli güvenlik kavramının tanımını yapan ilk mevzuat; 6/1645 sayılı ve 17.04.1963 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konan "Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği"dir. Bu yönetmelikte milli güvenlik "Topyekün Milli Güvenlik" olarak yer almış ve şöyle tanımlanmıştır¹⁹:

"Dışarıdan ve içeriden yapılabilecek her çeşit taarruzlara, bozguncu teşebbüslere, tabii afetlere ve büyük yangınlara azimle karşı koyabilmek, Devlet otoritesini muhafaza ve devam ettirmek ve bir savaştan galip çıkabilmek için, bütün milli kudret, gayret ve faaliyetlerin tam olarak kullanılmasıdır".

Yönetmelikte yapılan bu tanım milli güvenliğin ilgili bulunduğu diğer alanları göz önünde tutmadığı gibi, alınacak önlemlere ilişkin bütün ulusal güç faaliyetlerinin kullanılmasını yalnız olağanüstü hallere indirgeyen bir tanım olmuştur²⁰.

2945 sayılı Kanunun 12 ve 21 inci maddelerine göre, Bakanlar Kurulu'nca 29/12/2003 tarihinde yürürlüğe konması kararlaştırılan Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği'nde²¹ de bir tanım yapılmıştır. Bu tanıma göre milli güvenlik:

¹⁷ TANÖR, (1991), s.122.

¹⁸ BALCI, Muharrem, MGK ve Demokrasi; Hukuk, Ordu, Siyaset, (Yöneliş Yayınları), İstanbul, 2000. s. 39.

¹⁹ AKGÜNER, s. 12.

²⁰ AKGÜNER, s. 13.

²¹ R.G: 08.01.2004 - 25340.

“Devletin anayasal düzeninin, milli varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanması” dır.

Devletin Milli Güvenlik Siyaseti ise; “milli güvenliğin sağlanması ve milli hedeflere ulaşılması amacıyla Milli Güvenlik Kurulu’nun belirlediği görüşler dahilinde, Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilen; iç, dış ve savunma hareket tarzlarına ait esasları kapsayan siyaseti” ifade etmektedir.

Tanımlardan da anlaşıldığı gibi yeni yönetmelik milli güvenlik ve milli güvenlik siyaseti kavramlarını tıpkı 2945 Sayılı Kanun’daki şekli ile tanımlamış, herhangi bir değişiklik getirmemiştir.

Ancak yeni yönetmelikteki tanım, eski yönetmelikte yapılmış olan tanımdan farklıdır. Yeni yönetmelikte yapılan tanım milli güvenlik kavramını oldukça genişletmektedir. Zira “anayasal düzeninin, milli varlığının ve bütünlüğünün milletlerarası alanda siyâsî, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin korunması” ifadesi ile birçok alan milli güvenlik kavramına dahil edilmiştir. Bunun sonucu olarak; Türkiye’de siyâsî, sosyal, kültürel ve ekonomik tüm alanlarda Milli Güvenlik Kurulu’nun etkisi olduğu izlenimi doğmaktadır. Kanaatimizce kanunda ve yönetmelikte bulunan bu tanımın değişmesi Milli Güvenlik Kurulu’nun görevlerinin belirlenmesi açısından gereklidir.

TÜSİAD’ın “Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasal Kriterleri Görüşler ve Öncelikler” başlıklı raporunda; ...gerek 9.11.1983 tarih ve 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kumlu Genel Sekreterliği Kanunu, gerekse de uygulama göz önüne alındığında, söz konusu Kurulun, “milli güvenlik kavramını” çok geniş yorumladığı ve siyasal, ekonomik, kültürel, hukuksal alanda tüm sorunlarla ilgilendiği ortadadır. Nitekim, ekonomi, bankaların durumu, finans piyasaları, özelleştirme, dış politika gibi bir çok konudaki temel siyasetin belirlenmesinde Milli Güvenlik Kurulu’nun etkili olduğu muhakkaktır, demek suretiyle

2945 Sayılı kanunda milli güvenlik kavramının oldukça geniş bir alanı kapsayacak şekilde tanımlandığı ifade edilmiştir²².

Raporda çözüm olarak; “2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununun değiştirilmesi gereklidir. Bu hususta, özellikle Kanun’un 1. maddesinin a bendindeki milli güvenlik kavramının, şimdiki düzenlemede olduğu gibi, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin korunması biçiminde çok geniş bir alanı kapsamasını engelleyecek bir tanım getirilmelidir. Ve sadece, milli savunma ve ülkenin bütünlüğünü hedef alan terör faaliyetleri, Kurul gündemine girmelidir” fikri önerilmektedir. Bunun dışında yer alan konuların, milli güvenlik kavramının geniş tutulması yolu ile, Kurul gündeminde yer almasını, sadece uluslararası platformda değil, Türkiye’de dahi siyasal iktidarın siyasal, sosyal, ekonomik tüm kararlarında, Milli Güvenlik Kurulu’nun etkili olduğu görünümünü verdiği ve bu beklentiyi yarattığı ifade edilmektedir²³.

7. Uyum paketi olarak adlandırılan yasayla 2945 Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu’nda değişiklikler yapılmış ancak kanunda yer alan muğlak milli güvenlik tanımı ve devletin milli güvenlik siyasetine ilişkin geniş tanım değiştirilmemiştir.

4. Yargı Kararlarında Yapılan Tanımlar

1982 Anayasası’nda, temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması nedeni olarak yer alan milli güvenlik kavramının somut içeriği, Anayasa’da belirtilmemiştir. Anayasa koyucunun bu kavramın içeriğini belirtmeksizin Anayasa’ya almış bulunması, uyuşmazlık durumunda kuralı somutlama görevini hakime ve özellikle Anayasa Mahkemesi’ne verdiği açık bir belirtisidir²⁴. Bu nedenlerden dolayı gerek Anayasa Mahkemesi gerekse Danıştay, önlerine gelen bazı davalarda, milli güvenlik kavramını tanımlamaya çalışmışlardır.

²² TÜSİAD Raporu, “Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasal Kriterleri Görüşler ve Öncelikler”, 21 Mayıs 2001. Bkz. http://www.belgenet.com/rapor/tusiadrapor_052001.html, E.t. 02.02.2004

²³ TÜSİAD Raporu, (Mayıs 2001).

²⁴ KANETİ, Selim, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’ndaki Boşlukların Anayasa Mahkemesi Tarafından Doldurulması”, Anayasa Yargısı 8, s.79.

Anayasa Mahkemesi bir kararında²⁵, milli güvenlik kavramının yorum gerektiren bir kavram olduğunu kabul etmiş ve “...milli güvenlik uygulayıcıların kişisel görüş ve anlayışlarına göre genişleyebilecek, öznel yorumlara elverişli, bu nedenle de keyfiliğe dek varabilir çeşitli ve aşamalı uygulamalara yol açacak genel bir kavramdır” şeklinde ifade etmiştir.

Ancak Anayasa Mahkemesi diğer bir kararında milli güvenlik kavramını kısmen de olsa tanımlamıştır. Kararda²⁶; kamu düzeni kavramının, “... toplumun dirlik ve düzeninin sağlanmasını, Devletin ve devlet kuruluşunun korunmasını hedef tutan her şeyi ifade ettiği, bir başka deyimle toplumun her sahadaki düzeninin temelini oluşturan bütün kuralları kapsadığı kuşkusuzdur” şeklinde tanımladıktan sonra bir başka kararında²⁷ da milli güvenlik kavramının, kamu düzeni kavramının içinde olduğunu ifade etmiştir.

1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu'nun 95. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendinde yer alan, hakkı ve ödevi olmadığı halde askeri işlemler hakkında birlikte şikayette bulunmayı yasaklayan kuralın Anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile açılan bir davada Anayasa Mahkemesi gerekçesinde²⁸, “... bu sınırlama ise, Silahlı Kuvvetler için çok önemli olan ve yurt savunması ile yakın ilgisi bulunan ordu disiplininin bu tür davranışlarla zedelenmesini önlemek ve dolayısıyla milli güvenliği korumak amacıyla yapılmıştır. Açıklanan nedenlerden dolayı itiraz konusu kural Anayasa'ya aykırı değildir” diyerek milli güvenlik kavramının diğer bir boyutuna işaret etmiştir.

Danıştay tarafından verilen kararlarda ise milli güvenlik kavramının daha kapsamlı tanımlandığı görülmektedir. Nitekim Danıştay, 1970 yılında verdiği bir kararında, milli güvenlik kavramının tanımını yapma ve içeriğini belirleme çabası içine girmiştir²⁹.

Danıştay, öğretmen boykotu ile ilgili her türlü haber ve yorumların radyo ve televizyonda yayınlanmasının yasaklanmasına dair Başbakanlık tarafından tesis edilen bir işlemin iptali istemi ile açılan bir davada; “... milli güvenlik kavramını kesin sınırları ile belirleyecek bir hükme Anayasa ve Kanunlarımızda yer verilmemiştir.

²⁵ AYMK, E.1973/41, K.1974/3, R.G: 14.09.1974-15006, AMKD, c.12, s.145.

²⁶ AYMK, E.1963/128, K. 1964/8, R.G: 17.04.1964-11685, AMKD, c.2, s. 43.

²⁷ AYMK, E.1973/42, K. 1976/48, R.G: 10.05.1977-15933, AMKD, c.14, s. 301.

²⁸ AYMK, E.1975/200, K. 1976/9, R.G: 10.05.1976-15583, AMKD, c.14, s. 39.

²⁹ AKGÜNER, s.41.

Sadece, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği'nin 3. maddesinin (a) bendinde bu kavram; dışardan ve içeriden yapılabilecek her çeşit taarruzlara, bozguncu teşebbüslere, tabii afetlere ve büyük yangınlara azimle karşı koyabilmek, Devlet otoritesini muhafaza ve devam ettirmek ve bir savaştan galip çıkabilmek için bütün milli kudret, gayret ve faaliyetlerin tam olarak kullanılmasıdır, şeklinde tanımlanmıştır; kararın devamında Danıştay milli güvenliği; genel bir deyimle yurt ölçüsünde beliren iç ve dış tehlikelere karşı, Devletin tüzel kişiliğinin savunma ve güvenlik altına alınması şeklinde tanımlanmıştır³⁰.

B. MİLLİ GÜVENLİĞİN KAPSAMI

Milli güvenlik kavramı, sadece dıştan gelebilecek saldırı ve tehlikelerden korunmayı (dış güvenlik) ifade etmemekte, aynı zamanda ülkenin içinde çıkabilecek kargaşa ve tehlikelerden korunmayı da (iç güvenlik) kapsamaktadır. Ancak ülkenin içinde ortaya çıkabilecek herhangi bir kargaşanın, milli güvenlik kavramına dahil edilebilmesi için bu kargaşanın ülke ve devletin birlik ve bütünlüğüne yönelik olması gerekir. Nitekim milli güvenlik, 2945 Sayılı Kanun'un 2. maddesinde, dış ve iç güvenliği kapsayacak şekilde tanımlanmıştır³¹.

Bu bölümde öncelikle, milli güvenliğin kapsamını oluşturan iç güvenlik ve dış güvenlik konularının bir unsuru olan, tehdit konusu üzerinde duracağız. Tehdidi Üç açıdan ele almak gerekir³²:

“Birincisi; iç ve dışta mevcut güçlerin kendi emelleri veya milli siyasetleri gereği devleti korkutmak, yıldırma, tehlikeli bir durum yaratarak veya güç kullanarak devletin hayati öneme haiz değerlerini zarara ve ziyana uğratmak, karakterini bozmak için aldıkları tertip ve tedbirler,

İkincisi; devletin kendi güvenlik siyaseti gereği milli güvenliğini sağlamak ve milli hedeflere ulaşabilmek için aldığı tedbirleri ve seçtiği hareket tarzlarını uygularken, iç ve dış güçlerin kendi emelleri veya askeri siyasetleri gereği bunlara mani olucu şekilde ortaya koyacakları muhtemel engeller,

³⁰ D.12.D., 05.03.1970, E. 1969/4097 - K. 1970/426, Danıştay Dergisi, Y.1, S.1, 1971, s.383,384.

³¹ ASLAN, M. Yasin, “Milli Güvenlik Kurulu”, Askeri Adalet Dergisi, S.92, Ocak 1995, s.52.

³² COŞKUN, Orhan, Milli Güvenlik Kavramı ve Türkiye Cumhuriyeti'nde Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Ankara, 2000, s. 23, (Yayınlanmamış Doktora Tezi).

Üçüncüsü ise; yukarıda sayılan iki tip tehdidin dışında fakat milli güvenliğin sağlanması ve milli hedeflere ulaşabilmek için tespit edilen milli siyaset esaslarını uygulayan sistemlerde (milli kalkınma, eğitim, sanayi, kültür, milli savunma vb.) meydana gelen bozulmalar, duraklamalar, imkansızlıklar ve doğal büyük afetlerdir”.

Beliren iç ve dış tehditlere karşı koyabilmek için tedbirler alınmasındaki en büyük neden ise şüphesiz ki milli güvenlik ihtiyacıdır. Milli güvenlik ise içeriği bakımından, “iç güvenlik” ve “dış güvenlik” konularını kapsadığından, bu konuların incelenmesinde yarar vardır.

1. İç Güvenlik

Devletlerin başta gelen görevlerinin arasında kendi iç güvenliklerini sağlamaları gelir. İç güvenliği sağlama devlet tüzel kişisinin görevidir. Bu görevi Devlet adına ve namına hiçbir organize kuruluş veya örgüt yapamaz. Ayrıca iç güvenliği sağlama, başka devletlerin ve uluslararası kuruluşların işi de değildir³³.

Devletin iç güvenliğini tehlikeye düşüren halleri, somut olarak sıralamaya olanak yoktur. Bu haller belli bir zamana göre değişebileceği gibi, iç ve dış nedenlerin yol açtığı değişik birçok sebepten kaynaklanabilir. Örneğin, bir devletin savaş ilanı veya ülkenin tamamının veya bir kısmının işgali, bir ülke içinde bir başka ülke yararına ayaklanma olması gibi nedenler, iç güvenliği bozan nedenler olarak gösterilebilir³⁴.

İç tehditler olarak adlandırılacak bu nedenlerin belirlenmesi daha zor veya naziktir. Çünkü, yapılacak değerlendirme hataları iç siyasette tartışmalara yol açacak; yetkili ve sorumlu idare makamları ile yargı yerlerini, farklı yorum ve uygulamalar yüzünden karşı karşıya getirebilecektir. Bununla birlikte, 1982 Anayasası'nın 120. maddesinde şiddet olayları sebebiyle olağanüstü hal ilanını ve 122. maddesinde aynı gerekçeye dayanan sıkıyönetim ilanını öngören hükümleri, milli güvenliği tehdit edecek iç tehditler olarak sayılmış denebilir³⁵.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği tarafından hazırlanan bir yayında iç güvenliği etkileyen tehditler şu şekilde sıralanmıştır³⁶:

³³ AKGÜNER, s. 83.

³⁴ AKGÜNER, s. 84.

³⁵ YAYLA, s.40-41.

³⁶ Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, (1991), s. 2.

“Ekonomik büyümede durgunluk, verimlilikte azalma, tabii kaynakların israfı, etnik çatışmalarla ülke içi dayanışmanın kaybolması, aile, din, vatan bağlarında zayıflama, eğitim sistemindeki bozukluklar, çalışma ahlakında düşüşler, fakirler, yaşlılar ve azınlık gruplar kesimindeki terk edilmişlik duygusu, milli politik liderliğe güvenin azalması veya kaybolması”.

Son dönemde ülkemizde Genelkurmay Başkanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve iç ve dış güvenlikle ilgili bulunan bakanlıklar ile yapılan değerlendirmeler sonucu; iç güvenliği tehdit eden tehdit öncelikleri şöyle sıralanmıştır³⁷:

“Bölücü ve irticai faaliyetler, Siyasal İslam, Türk Milliyetçiliğinin ırkçılığa dönüştürmek istenmesi ve bundan yararlanmak isteyen ülkücü mafya, aşırı sol kesimlerin faaliyetleri, adalet ve devletin yönetim sistemindeki eksiklik ve aksaklıklar”.

28 Şubat 1997 tarihindeki Milli Güvenlik Kurulu toplantısından sonra, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin iç tehdit stratejisinin, bölücü terör örgütü olan PKK teröründen irticaya yöneldiği yönünde görüşler de oluşmaya başlamıştır³⁸.

2. Dış Güvenlik

Devletin bağımsızlığını korumaya yönelik bulunan dış güvenlik, milli güvenlik kavramının kapsamı içinde yer alır.

Dış güvenlik uluslararası sistem ve uluslar arası ilişkilerin yürütülmesi ile yakından ilgilidir. Her ülke bütünlüğünü ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için, kimi uluslar arası alanda engelleme yapan, sorun yaratan, savaş çıkartan, kimi ise işbirliği içinde hareket eden bir çok devlet ile ilişki halinde bulunur. Dış güvenlik, bir devletin diplomatik ve askeri ilişkilerini içine almaktadır. Tanımlamak gerekirse, dış güvenlik, “başka devletlerin ve kuruluşların emir, gözetim, ve denetimi altında olmama, yabancı devletlerin saldırı ve saldırı tehlikesinden uzak bulunma ve bunlara karşı korunma demektir³⁹.”

³⁷ SEVİNÇ, Murat, “Milli Güvenlik Kurulu ve 1997 Süreci”, Birikim Dergisi, Mart 2000, s. 68.

³⁸ CEVİZOĞLU, Hulki, 28 Şubat Bir Hükümeti Nasıl Devirdi?, İstanbul, 1998, s. 135.

³⁹ AKGÜNER, s. 81-83.

Dış güvenliği etkileyen dış tehlikelerin başında ise savaş veya savaş tehlikesi vardır. Dış tehlike, önceden kolay kestirilemeyecek, olayların özelliklerine göre değerlendirilecek ve geliştirilecek bir kavramdır⁴⁰.

Dış Güvenliği etkileyen tehditleri örnek olarak; Enerji üretiminde yüksek maliyet ve istikrarsızlık, terörizm, nüfus hareketlerinin yoğun olduğu komşu bölgelerdeki istikrarsızlık, Dünyanın pek çok yerinde baş gösteren açlık, büyük ölçüde ticaret yapılan ülkelerdeki mahalli savaşlar, ileri endüstri ülkelerindeki politik ve ekonomik başarısızlıklardan ötürü muntazam bir şekilde devam eden uluslararası ekonomik ve mali düzenlemelerdeki bozukluklar, politik ve askeri mahiyette uluslararası tehditler, nükleer taarruz tehdidi, diğer ülkelerin ekonomik rekabeti, enerji ve petrol krizi, ikili ve çok taraflı ittifaklardan dolayı yansiyabilecek politik, askeri, ekonomik ve sosyal tehditler, verilebilir⁴¹.

II. MİLLİ GÜVENLİK POLİTİKASI VE MİLLİ GÜVENLİK SİSTEMİ

A. MİLLİ GÜVENLİK POLİTİKASI

Her devlet, kendi varlığına yönelik, devamlılığını ve bütünlüğünü hedef alan iç ve dış tehditlere karşı; varoluşundan itibaren bir Milli Güvenlik Politikası tespit etmek ve bunu uygulamak durumundadır. Milli Güvenlik Politikasının tespitinde; ulusal, bölgesel ve uluslararası konjonktürdeki değişimler ve gelişmeler dikkate alınırken, önceden belirlenmiş olan milli menfaat ve milli hedefin veya hedeflerin de göz önünde bulundurulması gerekir. Ancak bölgesel ve özellikle uluslararası ilişkilerdeki çağdaş değişiklikler ve gelişmeler de gözden uzak tutulmamalıdır. Bu nedenle özünde, ülkenin milli menfaatini zedelemeyen, fakat değişikliklere ve gelişmelere açık ve ona göre şekillendirilmiş bir Milli Güvenlik Politikası'nın belirlenmesi, akılcı bir yöntemle yapılmalıdır. Uluslararası ilişkilerdeki değişikliklerin ve yeni oluşumların değerlendirilmesinde ve Milli Güvenlik Politikası'nın buna göre belirlenmesinde; evrensel değerlerin ve kriterlerin etkisi de göz ardı edilmemelidir. Çağdaş devlet anlayışının bütünüyle hakim olacağı bir Milli Güvenlik Politikası ile Ülke; uluslararası ilişkilerde saygın ve güvenilir bir yere sahip olurken; milli varlığın ve bütünlüğün, uluslararası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve

⁴⁰ YAYLA, s.39.

⁴¹ SATIR, Ziya, "Milli Güvenlik ve Milli Güvenlik Siyaseti", SKD, Yıl:110, S.327, Ankara, 1991, s. 60.

ahdi hukukun her türlü iç ve dış tehditlere karşı da korunmasının dengesi sağlanmış olmalıdır. Yönetim sistemi nasıl olursa olsun, her ülkenin kendi çıkarlarına göre tespit ettiği bu politikanın; uygulamasını biçimleyen asıl ve metodlarını ortaya koyan, milli güvenlik hedeflerinin gerçekleşmesini sağlayacak olan bir stratejinin de belirlenmesi gerekir. Milli Güvenlik stratejisi denilen bu stratejinin uygulanmasında, içinde bulunulan şartlar dikkate alınarak ve onlara uydurularak lüzumlu değişikliklere uğraması, başarılı sonuçlar alınması bakımından önemli sayılmalıdır⁴².

Bugünkü anlamda milli güvenlik kavramının, ülke toraklarının fiziksel tecavüze karşı korunmasına ilave olarak ekonomik, sosyal, politik menfaatlerin korunması ile devletin ve milletin hayatiyetini ve hayati öneme haiz değerlerini tehdit eden zararlı unsurlara karşı korunması gibi geniş boyutları olduğu düşünüldüğünde, bu kadar geniş boyutları olan bir konunun siyasetinin de geniş boyutta olması doğaldır⁴³.

Akgüner'e göre; milli güvenlik siyaseti, "devlet bağımsızlığının ve millet egemenliğinin korunması için gerektiğinde bir devletin zor kullanmasını temin eden siyasettir"⁴⁴.

Özdemir'e göre ise; milli güvenlik siyaseti denince, sadece askeri politikadan ve dış politikadan ibaret meseleler anlaşılmalı, sağlık, ticaret politikası ile ilgili meseleler, sanayi, tarım, ulaştırma, bayındırlık politikası ile ilgili meselelerde bunlara dahil edilmelidir⁴⁵.

Kanaatimizce Özdemir'in bu ifadesi Milli Güvenlik kavramını oldukça genişletmektedir. Bütün bu meseleler milli güvenlik siyaseti içinde değerlendirildiği takdirde tam anlamıyla bir "Milli Güvenlik Devleti" ortaya çıkacaktır.

Milli güvenlik siyaseti deyimi, 1982 Anayasasının Milli Güvenlik Kurulu'nu düzenleyen 118. maddesinde geçmektedir. Bu maddede; "...Milli Güvenlik Kurulu devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulaması ile ilgili kararlarının alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir..." ifadesi yer almaktadır.

⁴² Milli Güvenlik Siyaseti ve Stratejisi, Harp Akademileri Komutanlığı Yayınları, İstanbul, 1996, s.31-32.

⁴³ SATIR, s. 62.

⁴⁴ AKGÜNER, s. 95.

⁴⁵ ÖZDEMİR, Hikmet, "Rejim ve Asker", İz Yayıncılık, İstanbul, 1989, s. 109-110.

Milli güvenlik siyasetinin tanımı ise, 2945 sayılı Kanunun 2. maddesinin (b) bendinde yapılmıştır. Bu maddede milli güvenlik siyaseti; “milli güvenliğin sağlanması ve Milli Güvenlik Kurulu’nun belirlediği görüşler dahilinde, Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilen iç, dış ve savunma hareket tarzlarına ait esasları kapsayan siyaseti ifade eder” şeklinde tanımlanmıştır.

B. TÜRKİYE’DE MİLLİ GÜVENLİK SİYASETİNİN OLUŞTURULMA USULLERİ

1982 Anayasası’nın 117. ve 118. maddelerinde belirtildiği üzere, milli güvenlik siyasetinin tayin, tespit ve uygulanması ile ilgili kararların alınması görevi Bakanlar Kuruluna verilmiştir.

2945 sayılı Kanunun 4. maddesi ile ise; Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konularında görüş tespiti görevi, Milli Güvenlik Kurulu’na verilmiştir.

Esasen milli güvenlik siyasetinin tanımı içinde de milli güvenlik siyasetinin unsurlarının tayini hususunda Milli Güvenlik Kurulu’nun görüşlerinin Bakanlar Kurulu’na bildirilmesi ve Bakanlar Kurulu’nun da bunları dikkate alarak milli güvenlik siyasetini tayin edeceği hususu belirtilmiş bulunmaktadır. Bütün bunlar dikkate alınarak uygulanan usul şöyledir⁴⁶:

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, milli güvenlik siyasetinin üzerinde çalışarak bir format taslak hazırlar. Bilahare ilgili bakanlık ve kurumların temsilcilerinden oluşan bir çalışma grubunda bu format üzerinde çalışılarak milli güvenlik siyasetinin ilk taslağı hazırlanır. Bu ilk taslak ilgili bakanlık ve kurumlara gönderilerek bakanlık ve kurumların görüşleri alınır ve bu görüşler dikkate alınarak Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği tarafından ikinci taslak hazırlanır. Bu ikinci taslak, Milli Güvenlik Kurulu’nda üyesi bulunan bakanlık ve kurumlara tamamen, diğerlerine yalnız kendilerini ilgilendiren kısımları olmak üzere gönderilerek, bakanlık ve kurumların Bakan veya Başkanlarının bizzat görüşleri istenir. Bu görüşlerde alındıktan sonra nihai taslak hazırlanır ve Milli Güvenlik Kurulu gündemine alınması

⁴⁶ Milli Güvenlik Siyasetinin Oluşturulması, Harp Akademileri Komutanlığı Yayınları, İstanbul, 1994, s. 73-75.

için Cumhurbaşkanı'na sunulur. Taslak; Milli Güvenlik Kurulu'nda görüşülüp, Kurulun onayı alındıktan sonra Bakanlar Kurulu'na gönderilir⁴⁷.

Bakanlar Kurulu onayladığı takdirde "Milli Güvenlik Siyaseti Belgesi" adını alır ve yürürlüğe girer. "Devletin Genel Siyaseti" demek olan bu belge bu haliyle Anayasanın 118. maddesinde belirtilen "Hükümetin Genel Siyaseti"nin de genel dayanağını teşkil etmektedir. Milli Güvenlik Siyaseti Belgesinin uygulanmasından Bakanlar Kurulu sorumludur.

Milli Güvenlik Siyasetinin işlevi ise şu şekilde açıklanabilir⁴⁸:

Milli Güvenlik Siyaseti Belgesi'nin son şeklini almasını müteakip bu belge esas alınarak "Özel Milli Siyaset Belgeleri" Kalkınma Planları, bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarının planları ile ilgili çalışmalar yapılır ve sonuçlandırılır. 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun 4. maddesi (h) bendinde "Devletin Milli Güvenlik Siyasetinin öngördüğü hususlar ve topluma yönelik hizmetler ile topyekün savunma hizmetlerinin gerektirdiği mali, ekonomik, sosyal, kültürel ve diğer konulara ilişkin tedbir ve ödeneklerin kalkınma plan, program ve yıllık bütçelerde yer almasını sağlamak üzere gerekli esasları tespit eder" demek suretiyle kanun koyucunun; Milli Güvenlik Siyasetinin Kapsadığı hususların her yönü ile kalkınma planlarına, yıllık plan, program ve bütçelere aktarılmasını teminen Bakanlar Kurulu'na Milli Güvenlik Kurulu tarafından bildirilmesini belirterek bu konuda bir çifte sigorta sistemi kurmak istediği anlaşılmaktadır.

2945 sayılı Kanunun 13.üncü maddesinin (h) bendi; "Milli Güvenlik Siyasetinin öngördüğü tedbirlerin alınması ve hizmetlerin yürütülmesi ile topluma yönelik hizmetler ve topyekün savunma sivil hizmetlerinin gerektirdiği mali, ekonomik, sosyal ve diğer tedbirlerin kalkınma plan ve programlarında yer alması, yıllık bütçelerde bunlar için ödenek ayrılması konularında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT) ile işbirliği ve koordinasyonda bulunur" demek suretiyle kanun koyucu kalkınma plan ve programları ile yıllık bütçelerin hazırlık safhasında, bu hususların da hesap edilmesi ve dikkate alınması için Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğine işbirliği ve koordinasyon görevi vermiş bulunmaktadır.

⁴⁷ Bkz. <http://www.mgk.gov.tr/turkce/merakedilenler.html>.

⁴⁸ COŞKUN, s. 166-168.

Konu ile ilgili olarak Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin üçüncü bölümü, 21. maddesinde; “Bakanların görev ve sorumluluklarını sayarken; Bakanlık hizmetlerini mevzuata, Hükümetin Genel Siyasetine, Devletin Milli Güvenlik Siyasetine, Kalkınma Planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle...”Bakanları görevli ve Başbakana karşı sorumlu kılmıştır.

Ayrıca 176 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bakanlıkların teker teker teşkilat ve görevleri ile ilgili bölümlerinde her bakanlığın görevleri ve Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlıkları görevleri yazılırken, Milli Güvenlik ve Milli Güvenlik Siyaseti çerçevesinde ve ona uygun şekilde hizmet ve faaliyetlerin planlanıp yürütüleceği belirtilmiştir.



İKİNCİ BÖLÜM

MİLLİ GÜVENLİK KURULU

I. TARİHİ GELİŞİMİ

Ülkemizde milli güvenlik kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu, 1961 Anayasası ile yasal düzenlemeye kavuşturulmuştur. Akgüner'e göre⁴⁹, bu şekilde uzman bir kurulun oluşturulmasında iç ve dış gelişmeler etkili olmuştur. Amerika Birleşik Devletleri başta olmak üzere Batı ülkelerinde savunma ve güvenlik konularında çalışmalar yapan yüksek kurulların oluşturulması, İkinci Dünya Savaşı yıllarında gündeme gelmiştir. Başlangıçta askeri yanı ağır basan savunma düşüncesi, soğuk savaşın etkisi ile yerini iç güvenlik sorunlarına bırakmıştır. Tüm bu nedenler Amerika Birleşik Devletleri sisteminde yer alan Milli Güvenlik Konseyi modelinin diğer bazı ülkelere de aktarılmasına neden olmuştur.

Milli Güvenlik Kurulu veya benzeri kuruluşların oluşmasında, İkinci Dünya Savaşı yıllarındaki şartların yanında, bu kuruluşların mevcut olduğu, ülkelere özgü birtakım nedenler vardır. Türkiye için düşünüldüğünde bunlar⁵⁰:

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin gelişmelerdeki aktif rolü,

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin, siyasi yaşamda önemli rolü olması nedeni ile ordunun Türkiye'de bir baskı grubu olması,

Milli Güvenlik Kurulu'ndan önce, Milli Savunma Yüksek Kurulu adı altında faaliyet gösteren bir kuruluşun bulunması,

Milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin savaşa hazırlanmasından Bakanlar Kurulu sorumlu ise de; askeri konular uzmanlık işi olduğundan, Bakanlar Kurulu'na, bu konuda karar vermeden önce önerilerde bulunacak bir kurula duyulan ihtiyaç,

Topyekün savunma kavramının ortaya çıkardığı zorunluluk,

Milli Güvenlik Kurulu'nun, iktidardaki siyasi partinin güvenliği ile milli güvenliğin özdeş olmadığını vurgulayıcı işlevi şeklinde sıralanabilir.

⁴⁹ AKGÜNER, s. 180.

⁵⁰ AKGÜNER, s. 189-195

Özdemir'e göre ise, milli savunma hizmetlerini koordine etmek amacıyla hükümet dışında yüksek kurul oluşturmak düşüncesi ve uygulaması Türkiye' de ikinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkmış bir olgu değildir. Esaslı bir askeri geleneğe sahip Türkiye'nin, 1920'li yılları başındaki parlamentosunda bu konuda sert tartışmalar yapılmıştır⁵¹.

Milli güvenlik siyasetini belirtmek ve uygulamaları yönlendirmek üzere kurulmuş bulunan Milli Güvenlik Kurulu'nun işlevi yönünden batığımızda, Milli Güvenlik Kurulunu çağrıştıran ilk kurul 1922 yılında kurulan Harp encümeni olarak görülmektedir⁵². Bu bölümde öncelikle Harp Encümeni'ni takiben Yüksek Müdafaa Meclisi Umumi Katipliği ve Milli Savunma Yüksek Kurulu ve Genel Sekreterliği incelenecektir. Daha sonra 1961 ve 1982 Anayasaları'nda düzenlenmiş bulunan Milli Güvenlik Kurulu incelenecektir.

A. HARP ENCÜMENİ

Milli Güvenlik Kurulu'nun işlev ve esaslarını anımsatan ilk kurul 1922 yılında Harp Encümeni adıyla kurulmuştur. 1921 yılının sonlarında Meclis'e sunulan "Harp Encümeni Fevkaladesi Kanunu" tasarısı ile; Millet Meclisi'nde oluşturulmuş Müdafaa-i Milliye (Milli Savunma), Hariciye (Dışişleri), Dahiliye (İçişleri), Nafia (Bayındırlık), Sıhhiye (Sağlık), Muvazene-i Maliye ve İktisat encümenlerinde (komisyonlarında) görevli Milletvekilleri arasından seçilecek on üyeden oluşması, kısa adıyla Harp Encümeni'nin Meclis-i Ali adına hareket edebilen bir denetleme kurulu şeklinde çalışması öngörülmüştür⁵³.

Tasarı üzerindeki tartışmalar Meclis'te henüz tamamlanmışken, Mustafa Kemal Paşa, bizzat kendisi Harp Encümeni'ni atama yoluna gitmiş ve Meclise 16.01.1922 tarihinde bir tezkere göndererek, "Başkumandan başkanlığında, Meclis İkinci Başkanı ve Maliye ve Milli Savunma Bakanları ile, Genelkurmay başkanı ve Muvazene-i Maliye Encümenleri reislerinden oluşmak üzere bir Harp Encümeni teşekkül ettiğini ve ilk toplantısını Ocak ayının yirmi ikinci günü yapacağını"⁵⁴ arzetmiştir

⁵¹ ÖZDEMİR, s. 89, 90.

⁵² BALCI, s. 50.

⁵³ ÖZDEMİR, s.104.

⁵⁴ ÖZDEMİR, s.104.

Özdemir'e göre, Harp Encümeni modeli, Türkiye'de milli savunma hizmetlerinin koordinasyonunu hükümet dışı organlara bırakma eğiliminin başlangıcıdır. İfa ettiği fonksiyonlar dikkate alındığında, Meclis tarafından seçilen kişilerden oluşmakla birlikte Meclis'e talimat gönderebilen bir "savaş kabinesi"⁵⁵ dir.

Harp Encümeni, emir ve talimatla oluşturulmuş bir kuruldur. Sorumluluğu, meclise değil, Başkomutana karşıdır ve kurul Başkomutanın emrindedir⁵⁶. Bu özellikleri ile günümüz demokrasi anlayışı ve Milli Güvenlik Kurulu ile bağdaşmamaktadır. Ancak Hükümet dışı bir organ olarak, savunma ve güvenlik konularında çalışmalar yapması dolayısıyla MGK ile benzeşmektedir.

B. YÜKSEK MÜDAFAA MECLİSİ UMUMİ KATIPLIĞI DÖNEMİ (1933-1949)

1930'lu yıllarda yaşanan dünya ekonomik bunalımı, ülkemizde bir yandan yönetimi zorlarken, öte yandan da geleceğinin güvencede görülmemesi çevre ülkelerle çeşitli siyasi, bölgesel anlaşmalar yapmaya itmiştir. Bir savaş öncesinden gerekli olan hazırlık ve stratejilerin belirleneceği bir kurulun eksikliği hissedilmiş ve gelişen dünya olayları çerçevesinde askeri, siyasi ve ekonomik önlemlerin alınabilmesi amacı ile 24 Nisan 1933 tarihinde 14443 Sayılı Kararname ile Yüksek Müdafaa Meclisi Umumi Katipliği kurulmuştur⁵⁷.

Yüksek müdafaa Meclisi'nin ve Umumi Katipliğin teşkilat tarzı ve görevleri aşağıdaki gibidir⁵⁸ :

Yüksek Müdafaa Meclisi, Başbakanın başkanlığında, Genelkurmay Başkanı ve Bakanlar Kurulu üyelerinden oluşur. Yüksek Müdafaa Meclisine dilediği takdirde Cumhurbaşkanı başkanlık eder.

Yüksek Müdafaa Meclisinin görevi, milli seferberlik bakımından vekilliklere verilecek vazifeleri tespit etmek ve gerekli esasları hazırlamaktır. Yüksek Müdafaa Meclisi bu görevi yerine getirebilmek için senenin muayyen zamanında birbiri ardı sıra toplantılar yapar. Lüzumu halinde olağanüstü de toplanabilir.

⁵⁵ ÖZDEMİR, s.105.

⁵⁶ BALCI, s. 52.

⁵⁷ ATATÜRE, Süha, "Amerika Birleşik Devletleri ve Türkiye'de Ordu-Siyaset İlişkisi Milli Güvenlik Kurulları Örneği, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Ankara, 1994, s. 45.

⁵⁸ Bkz. <http://www.mgk.gov.tr/turkce/indextr.htm>.

Yüksek Müdafaa Meclisi Umumi Katibi, Milli Savunma Bakanlığınca tayin edilir. Umumi Katibin, bu konudaki görevini icra etmesi için seçilmiş memurlardan oluşan bir bürosu vardır. Umumi Katip ve Bürosu milli seferberliğe ait konuları önceden hazırlamak, ilgili kuruluşlarla koordine etmek ve mütalaalar almak, sonucu Yüksek Müdafaa Meclisine sunmak ve çıkacak kararları takip etmekle görevlendirilmiştir.

Doktrinde, Yüksek Müdafaa Meclisi'ni, Bakanlar Kurulu'na Genelkurmay Başkanı'nın da katılması ile toplanan bir nevi "Genişletilmiş Bakanlar Kurulu" olarak tanımlayanlar olduğu gibi⁵⁹; 1920'deki Genel Kurmay Başkanlığı hükümet modelinin bir devamı olduğunu ileri sürenler⁶⁰ de vardır. Balcı'ya göre ise⁶¹ "Genelkurmaylı hükümetin, var olan asıl hükümetten ayrı bir kurul olduğu, dilediğinde Cumhurbaşkanı'nın da başkanlık yapacağı (Cumhurbaşkanı da asker) düşünüldüğünde, Genelkurmaylı hükümet modelinden değil, Genelkurmay vesayetinde bir hükümet modelinden" söz edilebilir.

Yüksek Müdafaa Meclisi ile ilgili kararname, ileriki kısımlarda incelenecek diğer kurulların ve Milli Güvenlik Kurulu'nun yönetmelikleri gibi Resmi Gazete'de yayınlanmamıştır.

C. MİLLİ SAVUNMA YÜKSEK KURULU ve GENEL SEKRETERLİĞİ DÖNEMİ (1949 - 1962)

İkinci Dünya Savaşı'ndan sora topyekün savunma sorunlarını çözmek amacıyla sivil otorite ile askeri yetkilileri, teknik kurulda bir araya getirmek adeta bir zorunluluk şeklinde düşünülmüş; savaş sırasında yaşanan karışıklıklar ve savaş yönetiminin politika ile askerlik biliminin kesiştiği bir alanı oluşturması, ülkelerin kendi hukuk sistemlerinde yasal düzenlemeler yaparak milli savunma hizmetlerinin planlama ve koordinasyonundan sorumlu yeni organlar oluşturmalarına yol açmıştır. Bu amaçla ülkemizde de çalışmalara başlanmış, ilk teklif 1946 yılında Genelkurmay Başkanlığı tarafından hazırlanarak Başbakanlığa sunulmuş; bu teklifteki hususlar, Milli Savunma Yüksek Kurulu Kanunu'nun temelini oluşturmuştur⁶². Milli Savunma Yüksek Kurulu 3

⁵⁹ COŞKUN, s. 73.

⁶⁰ ÖZDEMİR, s. 94.

⁶¹ BALCI, s.53.

⁶² ÖZDEMİR, s. 95.

Haziran 1949 gün ve 5399 Sayılı Kanunla kurulmuştur. Teşkil tarzı ve görevleri⁶³ şu şekildedir:

Başbakanın başkanlığında ve onun teklifi ile Bakanlar Kurulu tarafından seçilecek Bakanlarla, Milli Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanından oluşur. Cumhurbaşkanı bu kurulun tabii üyesidir. Bakanlar Kurulu'nun 1 Temmuz 1949 Gün ve 3/9548 sayılı kararı ile Milli Savunma Yüksek Kurulu Üyeliğine seçilecek Bakanlıklar; İçişleri, Dışişleri, Maliye, Bayındırlık, Ekonomi, Ticaret, Ulaştırma, Tarım ve İşletmeler Bakanları olup; seferde Harp Kuvvetleri Genel Komutanı Yüksek Kurulun tabii üyesidir. Kurul, gerektiğinde Askeri Şura üyelerini ve her türlü uzmanları istişare için çağırabilir.

5399 Sayılı Kanuna göre Milli Savunma Yüksek Kurulu'nun görevleri; “Hükümetçe takip edilecek Milli Savunma Politikası'nın esaslarını hazırlamak, bütün devlet teşkilatında her türlü özel müessese ve teşekküllere ve vatandaşlara düşecek milli savunma ödev ve görevlerini tespit ile gereken kanuni ve idari tedbirleri almak üzere yetkili makamlara sunmak, ve bu tedbirlerin uygulanmasını kovuşturmak, topyekün Milli Seferberlik Planı'nı barışta hazırlamak ve gereğinde tam olarak uygulanmasını sağlamak, Yurt savunmasıyla ilgili işlerden Başbakanın lüzum gösterdiklerini inceleyerek mütalaasını bildirmek”, şeklindedir.

Milli Savunma Yüksek Kurulu bu görevleri yerine getirmek için en az ayda bir defa toplanır. Milli Savunma Yüksek Kurulu'nun kararlarından doğrudan doğruya icra edilebilecek olanlar Başbakan tarafından ilgili yerlere tebliğ olunur. Bakanlar Kurulu kararını gerektirenler Bakanlar Kuruluna sunulur.

Milli Savunma Yüksek Kurulu Genel Sekreterliği ise; Milli Savunma Yüksek Kurulu'nun çalışmalarını düzenlemek üzere 5399 Sayılı Kanunun 6. maddesi gereğince ihdas edilmiştir. Genel Sekreter, Genelkurmay Başkanının mütalaası alınarak Milli Savunma Bakanınca yapılacak teklif üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla atanır.

Genel Sekreterliğin kadrosu, Başbakanın teklifi üzerine Milli Savunma Yüksek Kurulu tarafından tespit edilir. Bu kadroda çalıştırılacak personel, daireleri ile bağlılıkları saklı kalmak, özlük haklarına ve terfilerine ilişkin işlemleri mensup buldukları bakanlık ve dairelere ait olmak, disiplin ve izin bakımından Başbakan'a

⁶³ Bkz. <http://www.mgk.gov.tr/turkce/indextr.htm>

tabi bulunmak üzere bakanlıklar ve katma bütçeli dairelerden ve devlet ekonomi kurumları memur ve hizmetlilerinden Başbakan tarafından atanır.

Yüksek Kurulun oluşumunda dikkati çeken ilk nokta, kanuna göre Başbakan'ın kurula başkanlık etmesi ve sivil üyelerin çoğunlukta olmasıdır.

Milli Savunma Yüksek Kurulu'nun görevleri incelendiğinde, Yüksek Müdafaa Meclisi'nin görev ağırlığını teşkil eden seferberlik konularının yanı sıra, ülkenin milli savunma politikasını tespitle görevlendirildiği göze çarpmaktadır.

Milli Savunma Yüksek Kurulu'nun, Başbakan'ın başkanlığında, tek bir asker üyenin orduyu temsilen katıldığı, siyasi iradenin milli savunma politikalarını belirleyeceği bir kurul olması, onun günümüz Milli Güvenlik Kurulu'nun dayanağı olmasının yegane sebebidir⁶⁴.

II. MİLLİ GÜVENLİK KURULU'NUN ANAYASALARDAKİ YERİ

Yukarıda da incelendiği gibi, 1949 yılından beri Türk devlet örgütü içinde yer alan Milli Savunma Yüksek Kurulu, 1961 Anayasası ile Anayasal bir organ halini almıştır. Milli Güvenlik Kurulu olarak Anayasa'ya giren bu kurulu düzenleyen 1961 Anayasası'nın 111. maddesi, 1971'de çıkarılan 1488 Sayılı Kanun ile değişikliğe uğratılmıştır.

Milli Güvenlik Kurulu, 1982 Anayasası'nda 118. maddede yer almıştır. Bu madde 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanun ile değişikliğe uğratılmıştır. Bu başlık altında 1961 ve 1982 Anayasaları'ndaki MGK ile ilgili düzenlemeler incelenecektir.

A. 1961 ANAYASASINA GÖRE MİLLİ GÜVENLİK KURULU (1962-1983)

1961 Anayasası'nın 111. maddesine göre, MGK üyeleri kanunun gösterdiği Bakanlar ile Genelkurmay Başkanı ve kuvvet temsilcilerinden oluşur, MGK'ya Cumhurbaşkanı başkanlık eder. Cumhurbaşkanı bulunmadığı zamanlarda bu görevi Başbakan yapar, MGK'nın milli güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcılık etmek üzere temel görüşleri Bakanlar Kurulu'na bildirir.

⁶⁴ BALCI, s.54.

Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunca düzenlenen Anayasa Tasarısında, o zaman mevcut bulunan Milli Savunma Yüksek Kuruluna, adını ve oluşumunu değiştirmeksizin bir anayasal statü verilmesi öngörülmüştür. Ancak, madde tasarısı, Kurucu Meclisin Milli Birlik Komitesi kanadınca iki noktada değişiklik yapılarak kabul edilmiştir. Milli Birlik Komitesi, bu maddede Milli Savunma Yüksek Kurulu terimini, Milli Güvenlik Kurulu olarak değiştirmiş ve kurula Genel Kurmay Başkanı dışında kuvvet temsilcilerini de dahil etmiştir⁶⁵.

Doktrinde bu düzenleme eleştirilmiş ve Milli Güvenlik Kurulu'nun, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin gözetme görevini arttırmak ve aynı zamanda sivil hükümetlerle Türk Silahlı Kuvvetleri arasında irtibatı sağlamak amacıyla 1961 Anayasası'na girmiş bir kurum olduğu ifade edilmiştir⁶⁶. Başka bir ifade ile 1961 Anayasası ile Milli Güvenlik Kurulu'nun, askerlere hükümetlerin izleyeceği politikaları her zaman için yönlendirme ve denetleme fırsatı veren bir organ olduğu ileri sürülmüştür⁶⁷.

1. Yapısı

Milli Güvenlik Kurulu 1961 Anayasası'nın 111. maddesi gereği olarak çıkarılan 11 Aralık 1962 gün ve 129 Sayılı Kanunla⁶⁸ kurulmuştur. 1961 Anayasasının belirtilen maddelerine ve 129 Sayılı Kanuna göre Milli Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanının, hazır bulunmadığı zaman Başbakanın başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcıları, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Ulaştırma ve Çalışma Bakanları ile Kuvvet Komutanlarından teşekkül eder. Lüzumu halinde Başbakanın daveti üzerine diğer Bakanlar ve kuruluşların uzman kişileri toplantıya katılırlar, fakat oylamaya iştirak edemezler. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri toplantılara katılır, fakat oylamaya katılamaz.

⁶⁵ AYBAY, s. 73.

⁶⁶ ÖZTÜRK, O. Metin, Ordu ve Politika, (Gündoğan Yayınları), Ankara, 1993, s. 141.

⁶⁷ Aynı yönde bkz., FENDOĞLU, H. Tahsin, "Özgürlükçü Anayasa Üzerine", Av. Faruk Erem Armağanı, (TBB Yayınları), Ankara, 1999, s. 267.

⁶⁸ R.G; 19.12.1962-11286.

Sivil kesimden gelen üyeler, Cumhurbaşkanı, Başbakan, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcıları, Milli Savunma Bakanı, İçişleri Bakanı, Dışişleri Bakanı, Maliye Bakanı, Ulaştırma Bakanı, Çalışma Bakanı ve Başbakan'ın Milli Güvenlik Kurulu gündemi ile ilgili konularda davet edeceği diğer bakanlardan oluşacağından; Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcıları'nın sayısının ancak Bakanlar Kurulu oluşurken belli olması ve Başbakan'ın çağıracağı bakanın belli olmaması nedeniyle Kurul'un sivil üye sayısı değişkenlik göstermektedir. Asker üyeler ise, Genelkurmay Başkanı ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları olmak üzere belirli ve sabit dört kişidir⁶⁹.

Görüldüğü gibi, Milli Güvenlik Kurulu'nda sivil kesimden gelen üyeler, asker kesimden gelen üyelere oranla çoğunlukta bulunmaktadır. Böylece, Milli Güvenlik Kurulu'nun sivil ve asker kesimden oluşan karma yapılı bir heyet olduğu ortaya çıkmaktadır⁷⁰.

2. Görevleri

Milli Güvenlik Kurulu, milli güvenlik ile ilgili kararların alınması ve koordinasyonun sağlanmasında Bakanlar Kurulu'na yardımcılık etmek üzere kurulmuştur. Görevleri 129 Sayılı Kanun'un 2. maddesinde şu şekilde sayılmıştır:

“Milli Güvenlikle ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında Bakanlar Kuruluna yardımcılık etmek üzere;

Milli Güvenlik Politikası'nın esaslarının hazırlanması ve bu politikanın tadil ve tashihi,

Bu esasların uygulanmasıyla ilgili olarak milli güvenlik konularının her biri için milli plan ve programların hazırlanması, bunların tahakkuku için, nihai ve ara hedeflerin tespiti ve bu konudaki faaliyetlerin ahenkleştirilmesi,

⁶⁹ AKGÜNER, s. 205.

⁷⁰ AKGÜNER, s. 205, 206.

Bütün devlet teşkilatına, her türlü özel müessese ve teşekküllere ve vatandaşlara düşecek topyekün savunma ve milli seferberlik hizmetlerinin ve sorumluluklarının tespiti ve bu konuda lazım gelen kanuni ve idari tedbirlerin alınması,

Bakanlıklar tarafından hazırlanacak Milli Seferberlik Planları'na (Sivil Olağanüstü Hal Planları'na) temel olacak esasların tespiti, bu planların ahenkleştirilmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesidir”.

3. Çalışma Biçimi

Milli Güvenlik Kurulu, ayda bir kez toplanır ve ayrıca Başbakanın göstereceği lüzum üzerine de toplanabilir. Kurulda yapılan görüşmeler sonucunda oylama yapılır ve kararlar çoğunlukla alınır. Eşitlik halinde ise Başbakanın bulunduğu tarafın oyuna itibar olunur.

Milli Güvenlik Kurulu'nun yukarıda sıralanan görevleriyle ilgili çalışmalarını ve incelemelerini yapmak ve teklifleri hazırlamak amacıyla, 11 Aralık 1962 gün ve 129 Sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı olarak Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği kurulmuştur. Ayrıca bu dönemde ilk kez Milli İstihbarat teşkilatı ve Devlet Planlama Teşkilatı da, Genel Sekreterlik içinde temsil edilmeye başlanmıştır.

4. 1971 Anayasa Değişikliği ve Milli Güvenlik Kurulu

Milli Güvenlik Kurulu'nu düzenleyen 1961 Anayasası'nın 111. maddesi, 20 Eylül 1971 gün ve 1488 Sayılı Kanun ile yeniden düzenlenmiştir. Getirilen bu yeni düzenleme ile, hem kurulun oluşumunda hem de işlevinde değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler, Milli Güvenlik Kurulu'nun statüsünde küçük fakat anlamlı sayılabilecek değişikliklerdir⁷¹.

111. maddenin ilk hali şu şekildedir:

“Milli Güvenlik Kurulu, Kanunun gösterdiği Bakanlar ile Genelkurmay Başkanı ve kuvvet temsilcilerinden kuruludur.

Milli Güvenlik Kurulu'na Cumhurbaşkanı başkanlık eder; bulunmadığı zaman, bu görevi Başbakan yapar.

⁷¹ TANÖR, (1991), s.55.

Milli Güvenlik Kurulu, milli güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcılık etmek üzere gerekli temel görüşleri Bakanlar Kurulu'na bildirir".

1961 Anayasası'nın 111. maddesi, 1488 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra şu şekilde düzenlenmiştir:

"Milli Güvenlik Kurulu Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve Kanun'un gösterdiği Bakanlar ile Kuvvet Komutanları'ndan kuruludur.

Milli Güvenlik Kuruluna Cumhurbaşkanı başkanlık eder; bulunmadığı zaman, bu görevi Başbakan yapar.

Milli Güvenlik Kurulu, milli güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında gerekli temel görüşleri Bakanlar Kurulu'na tavsiye eder".

1488 Sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile Başbakan kurul üyeleri arasında zikredilmiş, "yardımcılık etmek" ibaresi metinden çıkarılmış, "bildirir" ibaresi yerine de "tavsiye eder" ibaresi konulmuştur. Aynı maddedeki "Kuvvet temsilcileri" ibaresi de "Kuvvet Komutanları" olarak değiştirilmiştir.

111. maddenin kurul üyelerini düzenleyen ilk halinin birinci fıkrasında, "Bakanlar, Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Temsilcileri" şeklinde bir sıra izlenirken; yapılan değişiklikle, "Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Bakanlar ve Kuvvet Komutanları" şeklinde bir sıraya yer vermiştir. Başbakan'a, Genelkurmay Başkanı'ndan önce, bakanlara da Kuvvet Komutanlarından önce yer verilmesi, sivil ve askeri hiyerarşi kuralları dikkate alınarak yapılan bu sıralamada önceliğin, sivil üyelere verildiğini göstermektedir. Maddenin ilk fıkrasında yapılan daha önemli değişiklik, "Kuvvet Temsilcileri" yerine "Kuvvet Komutanları" ifadesine yer verilmesidir. Bu değişiklikle, Silahlı Kuvvetlerin Kurul'da en yüksek düzeyde temsili sağlanmış, böylece asker kesimin Kuruldaki ağırlığı artırılmıştır⁷². Bu değişiklik, Kurulun yapısında asker üyelerin ağırlığını artırıcı niteliktedir. Öte yandan aynı değişiklik ile MGK kararlarının Bakanlar Kurulu üzerindeki etkisi de iyice kuvvetlendirmiştir⁷³.

⁷² YAZICI, Serap, "Türkiye'de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri", (Yetkin Yayınları), Ankara, 1997, s. 122.

⁷³ MURADOĞLU, (3).

İkinci ve asıl önemli değişiklik ise, eski metindeki “yardımcılık etmek üzere gerekli temel görüşleri Bakanlar Kurulu’na bildirir” hükmü yerine, “gerekli görüşleri Bakanlar Kurulu’na tavsiye eder” hükmünün getirilmesidir.

Doktrinde yazarlar, 111. maddedeki değişikliğin kurul kararlarının gücünü pekiştirmeyi amaçladığı ancak değişiklikten sonra da kurulun istişari niteliğinin devam ettiği konusunda birleşmektedir.

Örneğin Duran, “tavsiyenin en azından eşitlerin birbirine verdiği direktif anlamını içerir ve muhatabının serbestliğini az çok kısıtlar” demekte ancak bu durumda bile, Milli Güvenlik Kurulu kararlarının hukuksal değil, ancak “siyasal ve moral” etkilerinin olabileceğini belirtmektedir⁷⁴.

Aybay ise, “1971 değişikliği ile getirilen tavsiye etme sözünün görüş bildirmeye oranla daha bağlayıcı olduğuna” değinerek değişiklikten sonra da MGK’nın bir organ olarak istişari niteliğinin devam ettiğini belirtmektedir. Ancak yazar “kanun koyucunun abesle iştiğal edemeyeceği ilkesi uyarınca (...) Duran’ın yorumunun kaçınılmaz⁷⁵ olduğuna yer vermektedir.

Yazıcı’ya göre ise “111. maddenin sözel vurgusunda yapılan değişiklik aslında asker üyelerin kuruldaki ağırlığını arttırmayı ve kurul kararlarının da hükümetler üzerindeki bağlayıcılığını güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Ne var ki, bu değişikliğe rağmen kurul kararlarının istişari niteliği değişmemiş, ancak Bakanlar Kurulu üzerindeki psikolojik etkisi güçlenmiştir⁷⁶.

B. 1982 ANAYASASI’NA GÖRE MİLLİ GÜVENLİK KURULU

1. 2001 Anayasa Değişikliklerinden Önceki Durum

1961 Anayasası ile Devlete yardımcı bir kurul olarak kurulan Milli Güvenlik Kurulu, 1982 Anayasası’nda da yerini almıştır. 1982 Anayasası’nın 118. maddesinin ilk halinde şu şekilde düzenlenmiştir:

⁷⁴ DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, aktaran TANİLLİ Server, Devlet ve Demokrasi (Adam Yayınları), İstanbul, 2000, s. 494.

⁷⁵ AYBAY, s. 77-78.

⁷⁶ YAZICI, s. 124.

“Milli Güvenlik Kurulu, Cumhurbaşkanı’nın başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz, Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanı’ndan kurulur.

Gündemin özelliğine göre kurul toplantılarına ilgili bakan ve kişiler çağrılıp görüşleri alınabilir.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri toplantılara katılır, fakat oylamaya katılamaz.

Milli Güvenlik Kurulu;¹Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulaması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır.

Milli Güvenlik Kurulu’nun gündemi, Başbakan veya Genelkurmay Başkanı’nın önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanı’nca düzenlenir.

Cumhurbaşkanı katılmadığı zamanlar Milli Güvenlik Kurulu Başbakanın başkanlığında toplanır.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği’nin teşkilatı ve görevleri kanun ile düzenlenir”.

1982 Anayasası’nın 118. maddesi, 1961 Anayasası’nın 111. maddesinden daha farklı ve daha ayrıntılı bir düzenleme yapmıştır. Bunlardan birincisi; Kurul’un statüsü ile ilgilidir. 1961 Anayasası’nda kurula hangi Bakanların katılacağı belirtilmeyerek bu husus yasaya bırakılmışken, 1982 Anayasası’nda kurula katılacak Bakanlar açıkça sayılmıştır. Ayrıca Jandarma Genel Komutanı da Kurul üyeliğine getirilmiştir. Bu düzenleme ile kuruldaki asker üyelerin sayısı beş iken sivil üyelerin sayısı dördür. 2945 Sayılı Kanunun 7. maddesi gereğince kararlar çoğunlukla alınır. Eşitlik halinde ise Kurul Başkanının bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış bulunacaktır. Bu halde ise Cumhurbaşkanı’nın oyu önem kazanmaktadır. Bu da, kurul kararlarında askeri çözümlerin benimsenmesi ihtimalini artırmaktadır. Balcı’ya göre⁷⁷, “Cumhurbaşkanının

⁷⁷ BALCI, s. 61.

tarafsızlığı ilkesi esas alınmak kaydı ile bakıldığında, bu hüküm kendi içinde çok açık bir şekilde Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığı ilkesini ihlal etmektedir. Asker ile sivil üyeler arasında, milli güvenlik ve devletin milli güvenlik siyasetinde görüş ayrılığı ortaya çıkması halinde Cumhurbaşkanı taraf olmaktadır”.

Bir diğer fark ise; kurulun görev ve yetkileri bakımındandır. 1961 Anayasası'nda, Kurulun milli güvenlik ile ilgili temel görüşleri Bakanlar Kurulu'na tavsiye edeceği öngörülmüşken; 1982 Anayasası'nda, Kurul kararlarının Bakanlar Kurulu'na bildirilmesi esası getirilmiştir. Ayrıca, “alınması zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır” şeklinde bir ifadeye yer verilmiştir. 1982 Anayasası'ndaki diğer bir fark ise, Kurulun gündemini Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanı tarafından düzenleneceği esasının getirilmiş olmasıdır.

1982 Anayasası ile, “toplumun huzur ve güvenliğinin korunması” konusu da Milli Güvenlik Kurulu'nun ilgi alanına sokulmuştur. Böylece, milli güvenlik kavramının genişletilmesi ile, Milli Güvenlik Kurulu'na dolayısıyla Silahlı Kuvvetlere, devlet çıkarının ve toplum olaylarının denetlenmesinde daha büyük olanaklar sağlanmıştır⁷⁸. Bir başka ifade ile 1982 Anayasası'nda milli güvenlik kavramı oldukça geniş tutulmuş ve bu hali ile ülkenin genel politikasının belirlenmesinde Silahlı Kuvvetlere etkili bir rol verilmiştir⁷⁹.

1982 Anayasası'nın kurul üyeleri ile ilgili olarak, 1961 Anayasası'ndan farklı bir düzenleme içeren diğer bir ifadesi ise Genelkurmay Başkanı dışında Kurula katılan asker üyeleri 1961 Anayasası'nın “Kuvvet Temsilcileri” olarak ifade etmesine karşılık, 1982 Anayasası'nın tek tek Kuvvet Komutanlarından söz etmesidir. Yazıcı'ya göre bu “...1971 anayasa değişikliklerinde Kuvvet Temsilcilikleri yerine Kuvvet Komutanları ifadesinin benimsenmesi ile başlayan ve asker üyelerin kuruldaki etkisini güçlendirmeyi amaçlayan eğilimin devamı olarak⁸⁰” kabul edilebilir.

Değinilmesi gereken bir diğer nokta ise, Kurul kararlarının istişari olma niteliğinin 1982 Anayasası ile de korunup korunmadığıdır. 118. maddenin 3. fıkrası

⁷⁸ TANÖR, (1991), s.123.

⁷⁹ ERDOĞAN, Mustafa, Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler, (Siyasal Kitapevi), Ankara, 1993, s. 142.

⁸⁰ YAZICI, s. 185-186.

Milli Güvenlik Kurulu'nun istişari bir organ olma niteliğinin 1982 Anayasası'nda da korunduğunu göstermektedir. Bu fikraya göre;

“Milli Güvenlik Kurulu; Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulaması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır”.

Bu maddede geçen “görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir” ifadesinden kararların bağlayıcı niteliği olmadığı anlaşılmaktadır. Ancak “öncelikle dikkate alınır” ifadesinin bu niteliği zayıflattığı söylenebilir.

Soysal'a göre ise, Anayasa'nın daha doğrusu klasik demokrasi içindeki bütün devlet sistemlerinin, temel kurallarından, biri “askeri otoritenin sivil otoriteye tabi sayılması” olduğuna göre, bütün bu değişikliklerden sonra yine de Milli Güvenlik Kurulu'nun yeri ve yetkileri bakımından yanılığa düşmemek gerekir. Milli Güvenlik Kurulu'nu hükümetin ve parlamentonun üstünde saymak Anayasa'nın getirdiği devlet felsefesine aykırı düşer. Ulusal güvenlik ve savunma konularında alınacak kararların siyasal sorumluluğunu hükümet taşıyacağına göre, Milli Güvenlik Kurulu'nca belirtilen görüşlerin birer tavsiye niteliğini aşmaması temel kuraldır. Milli Güvenlik Kurulu ulusal güvenlik konularında daha uzmanca ve daha yakından bilgilerle görüş belirtebilecek bir organ olduğuna göre dikkate alınması da doğaldır⁸¹.

2. 2001 Anayasa Değişikliklerinden Sonraki Durum

3.10.2001 tarih ve 4709 Sayılı Kanununun 32. maddesi ile Anayasa'nın 118. maddesinde yapılan değişiklikle şu düzenleme yapılmıştır:

“Milli Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından kurulur.

⁸¹ SOYSAL, Mümtaz, 100 Soruda Anayasa'nın Anlamı, (Gerçek Yayınevi), İstanbul, 1997, s. 346.

Gündemin özelliğine göre Kurul toplantılarına ilgili bakan ve kişiler çağırılıp görüşleri alınabilir.

Milli Güvenlik Kurulu; Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonunun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca değerlendirilir.

Milli Güvenlik Kurulu'nun gündemi; Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca düzenlenir.

Cumhurbaşkanı katılmadığı zamanlar Milli Güvenlik Kurulu Başbakanın başkanlığında toplanır.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri kanunla düzenlenir”.

4907 Sayılı Kanun ile Anayasa'nın 118. maddesinde yapılan ilk değişiklik Başbakan Yardımcıları'nın ve Adalet Bakanı'nın kurul üyelerine eklenmiş olmasıdır. Bu değişiklik ile Kuruldaki sivil üyelerin sayısı artırılmıştır.

İkinci değişiklik ise; kurul kararlarının tavsiye niteliğinde olduğunun vurgulanmış olması ve “Bakanlar Kurulu tarafından öncelikle dikkate alınır” ifadesi yerine “Bakanlar Kurulunca değerlendirilir” ifadesinin yer almış olmasıdır. Bu değişiklik ile maddedeki bu ifade nedeniyle Milli Güvenlik Kurulu'nun istişari bir organ olma niteliği konusundaki şüpheler de ortadan kalkmış olmaktadır.

Abdullah Muradoğlu'na göre; Askerlerin geniş kapsamlı milli güvenlik siyasetinin belirlenmesindeki ağırlığını dengeleyecek ya da azaltacak bir nitelik taşımıyor. Söz konusu değişiklikte Başbakan Yardımcıları ve Adalet Bakanı da İçişleri, Milli Savunma ve Dışişleri Bakanları gibi MGK'nın tabii üyeleri yapıldı. TBMM'de Anayasa'nın Milli Güvenlik Kurulu'nu düzenleyen 118. maddesinde yapılan “öncelikle dikkate alınır” ibaresi “değerlendirilir” ibaresiyle değiştirildi. Milli Güvenlik Kurulu'nun yapısına ilişkin tartışmalar sırasında “MGK'ya yüz sivil de gelse, bir şey

değişmez” şeklindeki açıklamalar askerlerin sivil siyaset üzerindeki denetimlerini MGK aracılığıyla devam ettireceklerini gösteriyordu⁸².

Bize göre de; daha önceki metne göre de kurul kararları tavsiye niteliğindedir, ancak uygulamada yaşanan bazı sıkıntıları gidermek amacıyla ve Avrupa Birliğine uyum çerçevesinde bu niteliği vurgulamak gerekli olmuştur. Nitekim, Mart 2001’de onaylanan ve Avrupa Birliği üyesi ülkelerin dışişleri bakanlarından oluşan AB Genel İşler Konseyinin, 4 Aralık 2000 tarihinde Brüksel’de yaptığı toplantıda, son şeklini verdiği Katılım Ortaklığı Belgesinde (KOB), “Milli Güvenlik Kurulu’nun hükümete bir danışma organı niteliğindeki Anayasal rolünün Avrupa Birliği üye ülkelerinin uygulamalarına uyumlulaştırılması” ifadesi bulunmaktadır.

26 Mart 2003 tarihinde onaylanarak yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgesinde de benzer bir şekilde “ Milli Güvenlik Kurulu’nun işleyişinin Birliğe üye ülkelerdeki askeri işlerin sivil kontrolüne ilişkin uygulamalarla uyumlu olacak şekilde uyarlanması” şeklinde bir ifade vardır.

2001 Ulusal Programı’nda “Anayasal bir kuruluş olan Milli Güvenlik Kurulu, ulusal güvenliği ilgilendiren alanlarda bir danışma organı niteliğindedir. Anayasa ve Yasanın ilgili maddeleri, Kurul’un yapısı ve işlevini daha açık bir biçimde tanımlayacak şekilde orta vadede gözden geçirilecektir” şeklinde ifade edilmiştir. 2001 Anayasa değişiklikleri ile de kurulun “danışma organı niteliğinde oluşu” vurgulanmıştır.

24 Temmuz 2003’te Resmi Gazetede yayımlanan, AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı⁸³ (UP) “Siyasi Kriterler” bölümünde: “Milli Güvenlik Kurulu’nun (MGK) danışma organı niteliği, Anayasa ve ilgili yasa değişiklikleriyle yeniden tanımlanmıştır. MGK’nın ve MGK Genel Sekreterliğinin işlevleri bu niteliklerle uyumlaştırılacaktır” şeklinde açıklanmıştır.

TÜSİAD tarafından hazırlanan 21 Mayıs 2001 tarihli “Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasal Kriterleri Görüşler ve Öncelikler” başlıklı raporda; Kurul’un, Avrupa Birliği standartlarına ve Katılım Ortaklığı Belgesi’nde yer alan siyasal kriterlere uygun bir duruma getirilmelidir. Bu uyarılama için, her şeyden önce, Kurul’un sivil üye sayısının artırılması mutlaka

⁸² MURADOĞLU, (1).

⁸³ R.G: 24.07.2003-25178.

sağlanmalıdır. Bu suretle, en azından, Kurum ve siyasi kadro üzerindeki vesayet görüntüsü ve iddiaları ortadan kaldırılmalıdır. Bu çerçevede, Genel Kurmay Başkanının, Silahlı Kuvvetlerin komutan sıfatıyla, tüm silahlı kuvvetleri temsilen, Kurul'a tek başına katılması ve milli güvenlik, milli savunma konularında görüş ve bilgilerini aktarması öngörülebilir. Bunun dışında, gündem gerektirdiği takdirde, Kurul toplantılarına ilgili Bakanlar, diğer Kuvvet Komutanları ve ilgili kişiler de çağrılabilirlerdir. Ancak, sivil üye adedinin arttırılmasına yönelik bu düzenleme önemli olmakla birlikte yeterli değildir. Bunun yanı sıra, Anayasa'nın 118. maddesinin değiştirilmesi ve danışma Kurulu niteliğinin vurgulanması gereklidir. Bu suretle, Kurul'un fiili konumu, Türk siyasetindeki yeri bir yana bırakılıp, hukuksal konumunun bile, bugünkü görünümü ile olduğu gibi, Avrupa Birliği standartlarının dışında kalması engellenmiş olacaktır. TÜSİAD raporunda; Anayasa'nın 118. maddesinin 3. fıkrasının şu şekilde değiştirilmesi önerilmektedir: "Milli Güvenlik Kurulu, milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili kararların alınması ve ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliğinin korunması konularında, Bakanlar Kurulu'na görüş bildirir".

Görüldüğü gibi Anayasa'nın 118. maddesinde; Katılım Ortaklığı Belgesinde, Ulusal Programda öngörülen değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Ancak önemli olan bu değişikliklerin uygulamada bir farklılık yaratmasıdır. Nitekim Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanan ve 9 Ekim 2002'de açıklanan Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon Düzenli Raporu⁸⁴'nda: "Milli Güvenlik Kurulu oluşumu ve rolü ile ilgili değişikliklerin uygulamada bir değişiklik yaratmadığı" ifade edilmektedir.

Ayrıca, 2003 yılı İlerleme Raporu'na⁸⁵ göre; "Milli Güvenlik Konseyi'nin (MGK) görev, yetki ve işleyişi ile ilgili önemli reformlar sivil-ordu ilişkilerini AB uygulamalarına yakınlaştırmıştır. Ancak, MGK temsilcilerinin RTÜK ve YÖK gibi sivil kurumlarda yer alması ve askeri harcamaların onay ve denetiminde parlamento yetkisi konuları" da ele alınmalıdır. Avrupa Komisyonu raporunda⁸⁶, yasal değişiklikler gereği MGK'nın bir danışma kurulu haline geldiğini, ama siyasetteki ağırlığının devam ettiği

⁸⁴ http://www.belgenet.com/arsiv/ab/ab_rapor02_1.html. E.t.04.04.2004.

⁸⁵ http://www.belgenet.com/arsiv/ab/ab_rapor03_1.html. E.t.04.04.2004.

⁸⁶ <http://www.ntvmsnbc.com/avrupabirligi/ilerlemeraporu>. E.t.04.04.2004.

belirtilmiş MGK'nın, siyasetteki tartışmalı konularda ön planda olmaya devam ettiğine de dikkat çekilmiştir.

Erdoğan Anayasa'nın 118. maddesindeki değişikle ilgili olarak; Milli Güvenlik Kurulu'nun statüsünde değişiklik konusu önemli olmakla beraber, ilgili 118. maddede yapılan düzeltme yüzeysel olduğu, bunun rejimin işleyişinde demokratikleşme yönünde ciddi bir değişiklik yaratması ihtimali olmadığı görüşündedir. Çünkü, MGK'nın halihazırdaki işlevsel konumunu zaten anayasal değil fiili bir durumdur. Nitekim, MGK'nın Türkiye'nin anayasal sisteminde hakim konuma yükselmiş olması da askerlerin hakimiyetinde işlemesi de (yabancıların deyimiyle; "military-dominated" nitelikte olması) esas itibarıyla onun anayasal statüsünden kaynaklanmamaktadır. Anayasal açıdan bakıldığında, 118. maddenin demokratik espriyi zorlayan ifade biçimine rağmen, yine de MGK askeri bir organ veya kurum değil, sivil yönetimin (hükümetin) bir yardımcı kuruluşudur ve dolayısıyla onun inisiyatifindedir. MGK milli güvenlikle ilgili kararları almaya yetkili bir organ olmayıp, Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanının bu konularda silahlı kuvvetlerin komuta kademesinin teknik görüşünü aldıkları bir platformdur. Çünkü, Anayasaya göre (m. 117/2) milli güvenlik siyasetinin tespiti ve uygulanmasıyla ilgili kararları almaya yetkili olan Bakanlar Kurulu'dur. Eğer MGK bu modele uygun olarak işlemiyorsa, bu anayasal düzenlemenin kendisinden değil, devlet içindeki fiili güç ilişkilerinden ve sivil siyasetçilerin bu iradeyi göstermedeki aczlerinden kaynaklanmaktadır. Bu nedendir ki, Anayasa'nın 118. maddesinin yeni şekli kendi başına MGK'nın fiili işleyişinde ve sistem içindeki konumunda söz konusu olan sorunu çözemez⁸⁷.

Kanaatimizce Anayasa değişiklikleri yapılmadan önce de Kurul kararları tavsiye niteliğindedir. Bunun Anayasa'da farklı yorumları kaldıracak şekilde yeniden düzenlenmesinin nedeni, daha demokratik ve Avrupa Birliği ülkeleri ile daha uyumlu bir MGK oluşturmaktır. Bunun uygulamaya daha iyi yansiyabilmesi için ise, öncelikle "Silahlı Kuvvetlerin sivil idareye tabi olması gerektiği" gerçeğinin toplum ve uygulayıcılar tarafından benimsenmesi gerekmektedir.

⁸⁷ ERDOĞAN, Mustafa, "Anayasa Değişiklikleri Ne Getiriyor", http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Erdogan/me_anayasa2.html. E.t.06.06.2004.

C. AVRUPA BİRLİĞİ İLERLEME RAPORLARINDA MİLLİ GÜVENLİK KURULU

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 1998 Düzenli Raporu'nda ilk olarak 1961 Anayasası ile kurulmuş olan Milli Güvenlik Kurulu'nun Milli güvenlik politikasının oluşturulması ve uygulanmasında çok önemli bir rol oynadığı ve ayrıca geniş kapsamda siyasî konuları ele alındığı vurgulanmıştır. MGK'nın kararlarının, hukuken bağlayıcı olmadığı, fakat hükümetin siyaseti üzerinde çok etkili olduğu üzerinde durulmuştur. Bu kurumun varlığı, temel bir demokratik yapıya rağmen, Türk Anayasası'nın, ordunun sivil bir rol oynamasına ve siyasî hayatın her alanına müdahale etmesine imkan verdiği ifade edilmiştir.

Raporda özetle; Türkiye'de kamu otoritelerinin örgütlenişi, demokratik bir sistemin temel özelliklerinin çoğuna sahiptir. Otoriteler, genel olarak, Topluluk müktesebatıyla uyumlu mevzuat hazırlama ve uygulama kabiliyetinde olan ehil bir idareye sahiptirler. Ancak, çeşitli faktörler, bu otoritelerin, Avrupa Birliği'nin üye devletlerindeki gibi işlenmesine engel olmaktadır. Milli Güvenlik Kurulu, ordunun siyasî hayatta oynadığı büyük rolü gösterir. Ordu sivil denetime tabi değildir ve hattâ bazen, büyük çaplı bazı baskı uygulayıcı askerî operasyonlar gerçekleştirdiğinde, hükümetin bilgisi olmaksızın hareket ettiği görülmektedir. Adli sistem içinde, demokratik bir sistemle bağdaşmayan ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin ilkelerine aykırı olan olağanüstü hal mahkemeleri (Devlet Güvenlik Mahkemeleri) vardır⁸⁸. Yargının gerçekten bağımsız olmasını sağlamak ve hukukun üstünlüğüne uygun biçimde işlemesi için ihtiyaç duyduğu insani ve maddi kaynakları yargı sistemine vermek amacıyla büyük çabalar sarf edilmesi gereklidir, denilmektedir.

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 1999 Düzenli Raporu'nda da Milli Güvenlik Kurulu kanalıyla askeriye siyasi yaşamın pek çok alanında önemli bir etki sahibi olmaya devam ettiği vurgulanmıştır.

⁸⁸ Bu raporun yayınlandığı dönemde DGM'ler kaldırılmamıştı.

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 2000 Düzenli Raporu'nda ise; Türkiye'nin siyasal yaşamında Milli Güvenlik Kurulu'nun oynadığı rolde herhangi bir değişiklik olmadığı ifade edilmiştir. Radikal İslamcı ve ayrılıkçı hareketler ile bağlantılı olduklarından şüphe edilen devlet memurlarının işten atılması konusunda son zamanlarda cereyan eden tartışmada görüldüğü gibi, Kurul'un kararları, açıklamaları veya tavsiyeleri, siyasal süreci güçlü bir şekilde etkilemeye devam etmektedir. Ayrıca, Kurul'un görüşlerinin pratikte hükümetçe oynanan rolü ciddi şekilde sınırladığı görülmektedir. Bunun yanında, savunma ve güvenlik konularında Parlamento'ya karşı pek az sorumluluk olduğu anlaşılmaktadır. Milli Güvenlik Kurulu'nun sivil üye sayısını artırma imkanının siyasî ve askeri çevrelerde tartışılmakta olduğu not edilmiştir.

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 2001 Düzenli Raporu'nda Anayasa değişikliklerinin üzerinde durulmuştur. Raporda bu anayasal değişikliğin ordu üzerindeki sivil denetimi ne ölçüde arttıracaklarını izlemek gerekecektir, denilmektedir.

Son düzenli rapordan bu yana, Milli Güvenlik Kurulu'nun, çeşitli devlet işleri ve politikaları hakkında, örneğin Kıbrıs konusu, Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası, laikliğe karşı faaliyetler ile mücadele etmeye yönelik tedbirler, temel öğretimde zorunlu yaş sınırının yükseltilmesi, çeşitli illerde olağanüstü hâl, devlet şirketlerinin (örneğin Türk Telekom) özelleştirilmesi, son toplumsal ve ekonomik gelişmeler ve anayasal reform paketi konularında görüşlerini bildirilmesi ve MGK'nın, "sosyal huzursuzluk" riskine karşı da uyarıda bulunmuş olmasından bahsedilmiştir.

Milli Güvenlik Kurulu tarafından tasarlanan Güneydoğu için eylem planının, açıkça ilan edilmediği fakat sivil makamlarca uygulanmakta olduğu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'na Milli Güvenlik Kurulu'nun bir temsilcisinin atanmasını öngören yasanın yeni şeklinin Avrupa standartlarına uygun olması konularının üzerinde durulmuştur.

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 2002 Düzenli Raporu'nda ise Milli Güvenlik Kurulu oluşumu ve rolü ile ilgili değişiklikler uygulamada bir değişiklik yaratmadığı ifade edilmiştir.

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 2003 Düzenli Raporu'nda ise Milli Güvenlik Konseyi'nin (MGK) görev, yetki ve işleyişi ile ilgili önemli reformlar sivil-ordu ilişkilerini AB uygulamalarına yakınlaştığı, ancak, MGK temsilcilerinin RTÜK ve YÖK gibi sivil kurumlarda yer alması ve askeri harcamaların onay ve denetiminde parlamento yetkisi konularının ele alınması gerektiği ifade edilmiştir.

III. MİLLİ GÜVENLİK KURULU VE MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ KANUNU

A. MİLLİ GÜVENLİK KURULU'NUN KURULUŞ AMACI

Harp Akademileri Komutanlığı tarafından yayınlanan bir eserde milli güvenlik sistemine duyulan ihtiyaç şu şekilde anlatılmıştır: Sadece Anayasal hak ve hürriyetleri kısıtlayıcı bir sistem olduğu zannedilen Milli Güvenlik Sistemi, esasında bugün en ileri demokrasilerde bile karmaşık ve çok yönlü devlet hizmetlerinin eksiksiz bir koordinasyon ve işbirliği halinde devletin ve milletin yasal nizami ve refahı ile bölünmez bütünlüğünün her çeşit iç ve dış, potansiyel ve fiziki, dolaylı ve dolaysız, tabii ve suni tehlikelere karşı korunmasının ve hayatiyetinin dinamik olarak devamının zorunlu bir unsuru sayılmaktadır. Aslında devletin hayati önemi haiz değerlerinin (milli güvenlik konularının) korunması ve kollanması iktidarlara düşen en hayati ve ulvi görev olmaktadır. Bu görevin icrasında gizlilik ihlali, gerileme, zafiyet, engelleme gibi hususlar telafisi devlete ve millete çok pahalıya mal olan ve bazen imkansızlaşan milli değer kayıplarını sona erdirebilir. Bu nedenle milli güvenliğin (devletin hayati önemi haiz değerlerinin) korunması ve kollanması maksadıyla, araştırma, inceleme, değerlendirme, karar alma; uygulama vb. işlemlerin demokratik düzen içinde ve fakat daha kısa yoldan, gizliliğe hanel gelmeyecek tarzda ve özelliği dolayısıyla ihtisas kurallarına daha fazla riayeti sağlayan bir sistemle oluşturulması gerekmektedir. Bu sistem milli güvenlik sistemidir⁸⁹.

Milli güvenliğin kapsamını teşkil eden "Anayasa, düzen, milli varlık, milli bütünlük, menfaatler ve ahdi hukuk" unsurları devletin hayati önemi haiz değerleridir. Bu değerlerin korunması ve kollanması T.C. Devletin hayati bakımından çok hassas,

⁸⁹ "Milli Güvenlik Sisteminin Oluşturulması", Harp Akademileri Komutanlığı Yayınlarından, Harp Akademileri Basım Evi, İstanbul, 1994, s. 49-50.

çok hayati, bir konu olup ivediliği ve gizliliği gerektirmektedir. Tabii bu değerlerin iç ve dış, mevcut ve muhtemel tehditlere karşı korunması ve kollanması demek, mutlaka tehditlerin dinamikleşmesini, fizikleşmesini beklemek değildir. Tehditleri önceden hissedip, değerlendirip onu kaynağında eritici ve/veya mevcudiyeti halinde tesirsiz kılıcı önlemleri de ifade etmektedir. Bu bakımdan hem acil hem de gizlidir.

İşte yukarıda niteliği sayılan bu önlemleri zamanında alabilmek ve uygulayabilmek için hiçbir etki altında kalmadan ve doğru bir şekilde demokratik düzen içinde normal bürokrasiyi en aza indiren ve fakat çeşitli baskı gruplarının, siyasal tercihlerin, kişisel, grup, bölge ve parti çıkarlarının etkisinde kalmayan bir sistemin oluşturulması gerekli görülmektedir.

Milli Güvenlik Kurulu'nun ortaya çıkmasındaki etkenlerin başında Türkiye'nin jeopolitik konumu yer almaktadır. Buna ek olarak, Türkiye'nin kendine özgü birtakım nedenler vardır. Burada saptanabildiği kadarı ile Türkiye'de, Milli Güvenlik Kurulu'nun oluşmasında etken olan çeşitli nedenlere kısaca değinmekte fayda vardır. Çünkü bu nedenlerin her birisi ayrı ayrı çalışmalara konu teşkil edecek derecede uzun ve kapsamlıdır.

Bu nedenler şu şekilde özetlenebilir⁹⁰:

Türk Silahlı Kuvvetlerinin siyasi gelişmelerdeki rolü: Kural olarak, askeri kuvvetlerin sivil idareye tabi olması gerekir. Bu kural tarihi gerçeklerden doğmuş ve bugün demokrasi ile idare edilen batılı ülkeler tarafından tartışılmaz kabul edilmiştir. Ancak Türk Silahlı Kuvvetlerinin Türk siyasal yaşamı ve anayasal gelişmeleri üzerindeki aktif rolü de yadsınamayacağı ve bu rolün Türkiye'nin siyasi ve idari yapısına olan etkilerinin ve sonuçlarının ayrı bir araştırma konusu oluşturacak boyutlarda bulunduğu da bir gerçektir⁹¹.

Hale eserinde "... genç subaylar bir yönetim biçimi olarak Demokrasiye biçimsel bir onay verirler ve siyasete bulaşmaları kesinlikle yasaktır; fakat devletin ve Atatürk ilkelerinin tehlikede olduklarına inandıklarında da müdahaleyi meşru görürler. Bu durum, Türk ordusunun siyasete bulaştığı, fakat büyük ölçüde hakem ya da muhafız

⁹⁰ AKGÜNER, s. 189.

⁹¹ COŞKUN, s. 128-129.

gibi davrandığı şeklindeki savı doğruluyor⁹²” demekte ve ordunun Türk Siyasi hayatındaki rolünü örneklendirmektedir⁹³

Bu rol Milli Güvenlik Kurulu'nun oluşturulmasında etken olan nedenlerden biri olarak değerlendirilmektedir.

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin bir baskı grubu oluşu: Türkiye bakımından yukarıda saptanan, Türk Silahlı Kuvvetlerinin siyasi yaşamda önemli rolünün bulunuşu olgusu, bizi aynı zamanda ordunun bir baskı grubu olduğu sonucuna götürmektedir.

Tarihi nedenler: Milli Güvenlik Kurulu 1961 Anayasası ile Anayasal bir organ olmasına rağmen, yukarıda tarihçe bölümünde de incelendiği gibi Harp Encümeni ile başlayan ve Milli Savunma Yüksek Kurulu ile devam eden kurullardan da kaynaklanmaktadır. Bu yüzden Milli Güvenlik Kurulu'nun kuruluşuna neden olan etkenler arasında Milli Savunma Yüksek Kurulu uygulamasını da saymak gerekir.

Milli güvenlik konusunun siyasi yönü ağır basan bir uzmanlık işi oluşu: Her ne kadar Milli Güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin savaşa hazırlanmasından Bakanlar Kurulu sorumlu ise de, Bakanlar Kuruluna bu siyasi yönü ağır basan görevini yerine getirirken özellikle askeri konularda uzmanların yardım etmesi yararlı olur. Bu yardımı da Türk Silahlı Kuvvetlerinin sorumlu mevkilerinde bulunan Kuvvet Komutanlarının ve Genelkurmay Başkanının sağlaması modern kamu yönetimi ilkelerine uygun düşer. Bu kişiler, aynı zamanda askeri bilgilere sahip üst düzeyde uzmandırlar. Bu bakımdan Milli Güvenlik konusunda karar vermek durumunda bulunan Bakanlar Kurulu'na, bu konuda karar vermeden önce önerilerde bulunacak Kurula uzman kişilerin de dahil edilmesi yerindedir⁹⁴.

Topyekün savunma kavramının ortaya çıkardığı zorunluluk: Günümüzde Milli Savunma, Devleti oluşturan bütün organların, halkın tamamının ve ülkenin kaynaklarının hepsinin bir araya gelmesiyle ve bunların ortak hareketi ile bir topyekün savunma şekline dönüşmüş bulunmaktadır. Bu nedenle, “Topyekün savunma

⁹² HALE, William, Türkiye'de Ordu ve Siyaset, (Hil Yayınları), İstanbul, 1996, s.270.

⁹³ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz.: ÖZDEMİR, Hikmet, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde Ordunun Olağandışı Rolü, (İz Yayıncılık), İstanbul, 1994; ÖZDAĞ, Ümit, Ordu Siyaset İlişkileri, (Gündoğan Yayınları), Ankara, 1991; ÖZTÜRK, O. Metin, Ordu ve Politika, (Gündoğan Yayınları), Ankara, 1993.

⁹⁴ COŞKUN, s. 130.

kavramının ortaya çıkardığı ana ihtiyaçları...” Anayasanın 111. maddesinde yer alan “Milli Güvenlik Kurulu” karşılamaktadır⁹⁵.

Milli Güvenlik Kurulu’nun yürütmenin takdir yetkisini sınırlayıcı işlevi

Milli Güvenlik Kurulu’nun iktidardaki siyasi partinin güvenlik anlayışı ile milli güvenliğin özdeş olmadığını vurgulayıcı işlevi.

B. MİLLİ GÜVENLİK KURULU’NUN YAPISI

Milli Güvenlik Kurulu 1961 Anayasası’nın ilk metnine göre; “Milli güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcı olmak üzere, gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna bildirme” görevi ile kurulmuştur.

129 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu’nun, 14 Şubat 1962 tarihli gerekçesinde özetle; “Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin gelecekteki güvenliğini sağlamak maksadı ile açık ve kapsamlı bir program meydana getirmek milli güvenlik ile ilgili amme idareleri ve hükümet vazifeleri için müşterek usuller açıklamak ve siyasetleri birleştirmek, Silahlı Kuvvetlerin stratejik idaresini arzu edilir şekilde planlamak ve uygulamak amacı ile” Milli Güvenlik Kurulu Kanunu tasarısı hazırlanmıştır.

1982 Anayasası’nda ise 118. maddenin (c) bendindeki ifadede Milli Güvenlik Kurulu’nun kuruluş amacını çıkarmak mümkündür. Buna göre “Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kurulu’na bildirmek” tir.

1961 Anayasası’nın Milli Güvenlik Kurulunu düzenleyen 111. maddesinde; Kurulun Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve Kanunun gösterdiği Bakanlar ile Kuvvet Komutanlarından kurulacağı belirtilmiş ve hangi Bakanların Kurula dahil olacağı Anayasa’da belirtilmişken; 1982 Anayasası’nın 118. maddesinde bu husus 1961 Anayasası’na göre daha ayrıntılı düzenlenmiş, ayrıca Jandarma Genel Komutanı kurula dahil edilerek, Kuvvet Komutanları da tek tek sayılmıştır⁹⁶.

3.10.2001 tarih ve 4709 Sayılı Kanununun 32. maddesi ile Anayasa’nın 118. maddesinde yapılan değişikliğe göre; Başbakan Yardımcıları ve Adalet Bakanı da kurul

⁹⁵ COŞKUN, s. 131.

⁹⁶ ÖZDEMİR, s.113.

üyelerine dahil edilmiştir. Bu değişikliğe paralel olarak Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununda 15 Ocak 2003 tarih ve 4789 Sayılı Kanun⁹⁷ ile değişiklik yapılmıştır. Buna göre:

“Milli Güvenlik Kurulu, Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanı’ndan oluşur”.

Gündemin özelliğine göre Kurul toplantılarına ilgili bakan ve kişiler çağırılıp görüşleri alınabilir.

Kurul üyelerine, Başbakan Yardımcıları ve Adalet Bakanı’nın eklenmesi ile kuruldaki sivil üyelerin sayısı artırılmıştır. Ancak, bu değişiklikler kurul kararlarının hükümet üzerindeki etkisini ortadan kaldıracabilecek nitelikte değildir.

C. MİLLİ GÜVENLİK KURULU’NUN ÇALIŞMA USULLERİ

1961 Anayasası’nın 111. maddesindeki esaslara uygun olarak hazırlanan ve yürürlüğe giren 129 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu Kanunu’nun 5. maddesine göre; Milli Güvenlik Kurulu, ayda bir defa toplanır. Ayrıca Başkanın göstereceği lüzum üzerine de toplanabilir. Kurul kararlarını çoğunlukla alır. Eşitlik halinde Başkanın bulunduğu tarafın oyuna itibar olunur. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri Kurul toplantılarına katılır, oya katılmaz. Başbakanlık Müsteşarı, Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreteri Başbakanın daveti ile kurul toplantılarına katılabilirler fakat oya katılmazlar. Kurul, gerektiğinde lüzum gördüğü vazifelileri ve uzmanları da istişare için çağırabilir. Kurul aldığı kararları Bakanlar Kurulu’na bildirir.

Aynı Kanun’un 7. maddesine göre; “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin kuruluş, görev, yetki ve çalışma usulleri, Milli Güvenlik Kurulunca hazırlayıp Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir yönetmelikle belirtilir”. Bu maddeye göre Milli Güvenlik Kurulu’nca hazırlanan Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği⁹⁸ yürürlüğe konulmuştur. Yönetmelik “GİZLİ” gizlilik derecesinde olmadığından Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu yönetmelik 19.09.1977 tarih ve 7/14360 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlükten kaldırılmıştır.

⁹⁷ R.G; 18.01.2002-24997.

⁹⁸ 17.04.1963 tarih ve 6/1645 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı; RG; 07.06.1963-11422.

Milli Güvenlik Kurulu'nun çalışma usulleri, 2945 Sayılı Kanun'da ise ikinci kısmının ikinci bölümünde, 5. ve 10. maddeleri arasında düzenlenmiştir.

Kanunun 5. maddesine göre; Kurul ayda bir defa olağan toplantıdır. Ayrıca Cumhurbaşkanının gerekli gördüğü ve Başbakan veya Genelkurmay Başkanının önerilerini uygun bulduğu hallerde olağanüstü de toplanabilir.

Kurul toplantıları Cumhurbaşkanının başkanlığında yapılır. Cumhurbaşkanının katılmadığı zamanlar Kurula Başbakan başkanlık eder.

2945 Sayılı Kanun'un gerekçesindeki anlatımla olağanüstü toplantılar, Cumhurbaşkanının bizzat gerek gördüğü haller ile Kurulun gündeminin hazırlanmasında Anayasanın 118. maddesine göre öneride bulunma yetkisine sahip Başbakan ve Genelkurmay Başkanı'nın teklifleri ve bu tekliflerin Cumhurbaşkanınca uygun görülmesi halinde yapılacaktır. Bu düzenleme 1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanı'na tanıdığı üstünlüğün kanıtıdır⁹⁹.

Milli Güvenlik Kurulu toplantılarının ayda bir yapılacağına dair 5. maddenin ilk fıkrası 30 Temmuz 2003 tarih ve 4963 sayılı Kanun¹⁰⁰'ün 25. maddesi ile yeniden düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; Kurul, iki ayda bir toplantıdır. Gerektiğinde Kurul, Başbakanın teklifi üzerine veya doğrudan Cumhurbaşkanının çağrısı ile de toplanır.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği görevi icabı ve takip ettiği ve gündeme alınmasını lüzumlu gördüğü konuları taslak gündem olarak Cumhurbaşkanına sunar. Cumhurbaşkanı taslak üzerindeki direktiflerini Genel Sekreterliğe bildirir ve bu nihai gündem Genel Sekreterlikçe Kurul üyelerine yayınlanır. İlgili Bakanlık ve kuruluşlar gündemdeki kendi kuruluşlarını ilgilendiren konuları takdim metni halinde hazırlayarak yeterli miktarda surette çıkararak Genel Sekreterliğe verirler. Gündem konuları Genel Sekreterlikte, Kurulun toplantısından bir süre önce prova edilir. Bu provada ilgili makamların görüşlerine hâlel gelmeyecek şekilde zaman ve konu bakımından koordinasyon sağlanır. Bundan sonra Genel Sekreterlik tarafından her konunun özeti çıkarılarak ve her maddeye Genel Sekreterliğin o konudaki görüşleri de belirtilerek bir memorandum hazırlanır ve Cumhurbaşkanı'na takdim edilir. Ayrıca

⁹⁹ ÖZDEMİR, s. 114.

¹⁰⁰ R.G; 07.08.2003-25192.

Kurul üyesi kadar dosya hazırlanarak toplantıdan önce Kurul üyelerine takdim edilir¹⁰¹”.

Kurulun gündemi Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenir. Gündemin hazırlanmasında Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınır. Kurul üyesi bakanlar ile diğer bakanların gündeme girmesini istedikleri konular; Başbakanın da görüşünü alarak Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri vasıtasıyla Cumhurbaşkanıya iletilir. (m. 6)

Kurul, kararlarını çoğunlukla alır. Eşitlik halinde Kurul Başkanının bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır. (m.7/1)

Kurul kararları, Cumhurbaşkanıya ve Bakanlar Kurulunda görüşülmek üzere Başbakanlığa, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği tarafından gönderilir. (m.7/2)

Milli Güvenlik Kurulu kararları, Başbakan tarafından Bakanlar Kurulu gündemine öncelikle alınmak suretiyle görüşülür ve gerekli kararlar alınır. (m. 8)

D. MİLLİ GÜVENLİK KURULU'NUN GÖREVLERİ

1982 Anayasası'nın 118 maddesi Milli Güvenlik Kurulu'nun görevlerini çok genel olarak şöyle ifade etmiştir:

“(Değişik: 3.10.2001-4709/32 md.) Milli Güvenlik Kurulu; Devletin Milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonunun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca değerlendirilir”.

2945 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun 4. maddesinde, Milli Güvenlik Kurulu'nun görevleri tek tek sayılmıştır. Buna göre Milli Güvenlik Kurulu:

a) Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konularında, görüş tespit eder;

¹⁰¹ Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, (1991), s.16.

b) Devletin milli güvenlik siyaseti doğrultusunda tespit edilen milli hedeflerin ve hazırlanan milli plan ve programların gerçekleştirilmesine ilişkin tedbirleri belirler;

c) Devletin milli güvenlik siyasetini etkileyecek milli güç unsurlarını ve ülkenin siyasi, sosyal, iktisadi, kültürel ve teknolojik durum ve gelişmelerini sürekli takip ederek değerlendirir, milli hedefler yönünde güçlenmelerini sağlayacak temel esasları tespit eder;

d) Devletin varlığı, bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda zorunlu gördüğü tedbirleri tespit eder;

e) Anayasal düzeni koruyucu, milli birlik ve bütünlüğü sağlayıcı, Türk Milletini Atatürkçü düşünce, Atatürk ilke ve inkılapları doğrultusunda ve milli ülkü ve değerler etrafında birleştirerek milli hedeflere yönlendirici gerekli tedbirleri belirler. Sayılan bu hususlara yönelmiş yurtiçi ve yurtdışı tehdide karşı koymak, bu tehdidi etkisiz kılmak için gereken strateji ve temel esaslar ile birlikte planlama ve uygulama hizmetleri konularında görüşleri, ihtiyaçları ve alınmasını lüzumlu gördüğü tedbirleri tespit eder;

f) Olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik veya savaş hali ilanı için görüş tespit eder;

g) Olağan hal ile savaş, savaşı gerektiren ve savaş sonrası hallerde, kamu ve özel kurum ve kuruluşlar ve vatandaşlara düşecek topyekün savunma, milli seferberlik ve diğer konularda hizmet ve yükümlülükler ile bu hususlarda yapılacak planlara temel teşkil edecek esasları tespit eder;

h) Devletin milli güvenlik siyasetinin öngördüğü hususlar ve topluma yönelik hizmetler ile topyekün savunma hizmetlerinin gerektirdiği mali, ekonomik, sosyal, kültürel ve diğer konulara ilişkin tedbir ve ödeneklerin kalkınma plan, program ve yıllık bütçelerde yer almasını sağlamak üzere gerekli esasları tespit eder;

i) Milli güvenlik kapsamına giren konularda yapılan ve yapılacak milletlerarası anlaşmalar hakkında görüş tespit eder.

Milli Güvenlik Kurulu, tespit ettiği bu görüş, tedbir ve esasları kurul kararı halinde Bakanlar Kuruluna bildirir ve kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirir.

Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununun 4. maddesinde sıralanmış olan bu görevler; MGK'yı istişari bir organ olmaktan çıkarıp bir karar organı haline getirmiştir. MGK bu yetkilerle, ülkenin en önemli stratejilerinin hazırlanmasından, en ücra köşesinde vuku bulacak bir önemsiz olaya müdahaleye kadar her türlü karar ve işlemi üstlenme etmeye müsait bir donanıma kavuşturulmuş durumdadır¹⁰².

Madde metni içerisindeki kavramların açıklanmasında çizilen sınırlar, Milli Güvenlik Kurulu'nun görev ve yetki alanını belirlemektedir. Dikkat edilirse, Kurulun görev alanı alabildiğine geniş tutulmuştur¹⁰³.

Doktrinde, milli güvenlik kavramını bu denli geniş bir biçimde, hükümet sorumluluğuna giren hemen hemen bütün konuları kapsayacak bir yaklaşımla ele alınması ve böylesine geniş yorumlanmasının, Bakanlar Kurulu'na paralel fakat siyasal sorumluluk taşımayan yeni bir karma organ yaratılmasına neden olduğu ileri sürülmüştür¹⁰⁴.

Öztürk de eserinde bu duruma işaret ederek: "Milli Güvenlik Kurulu'nun diğer bazı ülkelerdeki benzeri kurullar gibi askerlere, savunma ve güvenlik konularındaki görüşlerini açıklamaları ve bu konulardaki hükümet politikasının belirlenmesine katılmaları imkanı sağlamaya yönelik olarak kurulmuş olması gerekli iken; devletin Anayasal düzeninin, ulusal varlığının, maddi ve manevi bütün çıkarlarının her türlü iç ve dış tehditlere karşı korunması ve kollanması konusunda Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak üzere kurulmuş Anayasal organ olarak, MGK'nın ulusal sistem içinde yerine getirdiği resmi ve resmi olmayan işlevler bakımından, diğer ülkelerdeki benzer kurumlardan ayrıldığı ileri sürülmüştür. Askeri ve siyasal elitten oluşan; başka bir ifade ile devlet memuru durumundaki Generallerle, seçimle işbaşına gelmiş hükümet üyelerinden oluşan MGK'nın istişari nitelikte olması gereken yetkileri, zaman içinde giderek arttırılmıştır ve MGK neredeyse bir karar organı haline getirilmiştir. Bu yöndeki gelişim üzerinde askeri müdahalelerin büyük rolü olmuştur" demektedir.

¹⁰² BALCI, s. 87.

¹⁰³ ÖZDEMİR, s. 120-121.

¹⁰⁴ SOYSAL, s. 346.

15.1.2003 tarih ve 4789 Sayılı Kanun ile; 2945 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ve ikinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili tavsiye kararları alır ve gerekli koordinasyonun sağlanması konularında görüş tespit eder;

Milli Güvenlik Kurulu, tespit ettiği bu görüş, tedbir ve esaslar ile tavsiye kararlarını Bakanlar Kuruluna bildirir ve kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirir”.

Bu değişiklik ile Milli Güvenlik Kurulu'nun Görevleri ile ilgili olarak (a) bendinde bulunan; Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili “kararların alınması” ifadesi “tavsiye kararları” şeklinde değiştirilmiştir. İkinci fıkrasındaki “Milli Güvenlik Kurulu, tespit ettiği bu görüş, tedbir ve esasları” ifadesi “tespit ettiği bu görüş, tedbir ve esaslar ile tavsiye kararlarını” şeklinde değiştirilmiştir.

Bu değişiklikler 2001 yılında Anayasa'da yapılan değişikliklere paralel olarak yapılmış düzenlemelerdir.

7. Uyum Paketi çerçevesinde bazı yasalarda değişiklik öngören 30.7.2003 tarih ve 4963 Sayılı Kanun ile 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununun 4 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Milli Güvenlik Kurulu, 2. maddede belirtilen milli güvenlik ve Devletin milli güvenlik siyasetine ilişkin tanımlar çerçevesinde Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili konularda tavsiye kararları alır ve gerekli koordinasyonun sağlanması için görüş tespit eder; bu tavsiye kararlarını ve görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir ve kanunlarla verilen görevleri yerine getirir.

Başbakan, Milli Güvenlik Kurulu'nun tavsiye kararlarının ve görüşlerinin değerlendirilmek üzere Bakanlar Kuruluna sunulması ve Bakanlar Kurulunda kabulü halinde bu tavsiye kararlarının uygulanmasının koordinasyonu ve izlenmesi için bir ‘başbakan yardımcısını görevlendirebilir”.

6. ve 7. Uyum Paketi olarak bilinen 4789 ve 4963 Sayılı Kanunlarla yapılan değişiklikler iki amaca yöneliktir. Bunlardan ilki Kurulun Türk Silahlı Kuvvetleri'nin

parçası gibi yapılanmasına son vermek, ikinci istikamet MGK'nın icracı yetkilerine ve işlevlerine son vermektir. Bu çerçevede ise dört önemli değişiklik yapılmıştır¹⁰⁵.

MGK Genel Sekreteri'nin siviller arasından da tayin edilebilmesi ve bu yolla genel sekreterliğin yönetim olarak orduya fiili bağımlılığının ortadan kaldırılması öngörülmüş, MGK Genel Sekreteri'nin atama koşulları değiştirilmiştir. Bunu takiben kurulun ayda bir yapılan toplantıları iki aylık periyodlara çevrilmiş ve MGK'nın gündem belirlemedeki ağırlığı hafifletilmiştir. MGK Yasası'nın iki ayrı maddesinde yapılan değişikle kurulun ve genel sekreterin yetkileri sınırlandırılmıştır¹⁰⁶.

4. maddenin eski halinde yer alan görevleri nedeniyle Milli Güvenlik Kurulu; danışma organı niteliğinden uzaklaşmış, adeta bir karar organı haline gelmiştir. Bu sakıncanın giderilmesi açısından maddenin yeniden düzenlenmesi ve MGK'nın görev alanının daraltılması yerinde olmuştur.

E. MİLLİ GÜVENLİK KURULU KARARLARI

1. Hukuki Niteliği

1961 Anayasası'nın 111. maddesinin eski sekinde “görüş bildirme” olan Milli Güvenlik Kurulu'nun görevlerini yerine getirirken aldığı kararların niteliği, 1971 değişikliğinden sonra “tavsiye” şeklini almıştır. Böylece teorik olarak hukuki bakımdan etkisi bulunmayan bu kararlar en azından siyasi ve moral bakımından etkili hale gelmiştir¹⁰⁷.

1971 değişikliği ile getirilen tavsiye etme sözünün görüş bildirmeye oranla biraz daha bağlayıcı olduğu düşünülebilir ise de bu işlevin niteliğindeki danışmacılık sözünü değiştirecek bir anlam taşımaz. Zira, Kurul'a emredici nitelikte kararlar alma yetkisini tanımak, Anayasanın kurmayı amaçladığı demokratik hukuk devleti ve TBMM önündeki siyasal sorumluluk ilkelerine ters düşer¹⁰⁸.

1982 Anayasası'nın 118. maddesi ilk hali ile; “Milli Güvenlik Kurulu; Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini,görüşlerini Bakanlar Kurulu'na bildirir. Kurulun Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve

¹⁰⁵ BAYRAMOĞLU, Ali, “Asker-Sivil İlişkisi-2”, Yeni Şafak, 06.08.2003.

¹⁰⁶ Milli güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği hakkında yapılan değişiklikler aşağıda ilgili bölümlerde inceleneceği için burada değinilmemiştir.

¹⁰⁷ AKGÜNER, s. 220-221.

¹⁰⁸ AYBAY, s. 79.

güvenliliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır” şeklindedir.

Madde metninden de anlaşılacağı üzere, Milli Güvenlik Kurulu'nun kararları öneri niteliğindedir. Bunlar ancak Bakanlar Kurulunca benimsendiği ölçüde hukuksal değer kazanacaktır. Anayasa'da “...Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır” hükmü de Milli Güvenlik Kurulu kararlarının öneri niteliğini değiştirmemektedir. Bu deyim, Milli Güvenlik Kurulu'nun bildirdiği görüşlere bağlayıcı nitelik kazandırmayıp Bakanlar Kurulu için konunun incelenmesi yükümlülüğü getirdiğini kabul etmek gerekir. Ancak sonuçta, Anayasamızda Bakanlar Kurulu'nun bir danışma organı olan Milli Güvenlik Kurulu kararlarına uyup uymaması hükümetin takdirine bırakılmıştır.

Bununla birlikte doktrinde, Bakanlar Kurulu'nun karar alma sürecinde, Milli Güvenlik Kurulu'nun yerini ve fonksiyonunu düzenleyen Anayasa hükmünün geçirdiği evrim incelendiğinde, anayasa koyucunun gerçek niyeti konusunda kuşklar olduğu da ileri sürülmüştür¹⁰⁹.

Ancak, ulusal güvenlik ve savunma konularında alınacak kararların siyasal sorumluluğunu hükümetin taşıyacağı görüşünden hareketle, Milli Güvenlik Kurulunca belirtilen görüşlerin birer tavsiye niteliğini aşmamasının temel kural olması gerektiği de tartışmasızdır¹¹⁰.

2001 yılında yapılan Anayasa değişikliklerinden sonra Milli Güvenlik Kurulu'nun görevleri; Devletin Milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonunun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kurulu'na bildirmektir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca değerlendirilir.

Bu değişiklikler ile Milli Güvenlik Kurulu kararlarının tavsiye niteliğinde olduğu vurgulanmıştır. Erdoğan'a göre MGK'nın anayasal statüsü bakımından icrai yetkisi olmayan istişari bir organ olmakla beraber; bir yandan Bakanlar Kurulu'na gündem empoze etme yetkisi ile donatılmış olması, diğer yandan kuruluş kanunuyla

¹⁰⁹ ÖZDEMİR, s. 272 - 274.

¹¹⁰ SOYSAL, s. 346.

görev ve yetkilerini son derece geniş tutulmuş ve icrai bir kurum gibi örgütlendirilmiş olması sayesinde devlet sistemi içinde son derece etkili bir fiili konuma geldiğine işaret etmektedir¹¹¹.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği tarafından hazırlanan bir çalışmada bu konu şu şekilde değerlendirilmiştir: Anayasanın 118. maddesinde yer alan, “Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır” ifade şeklinin Anayasa’nın sadece bu maddesine ve konuya münhasır kaldığı ve Anayasanın başka hiçbir yerinde böyle bir hükme rastlanmadığı dikkate alındığında; Anayasa koyucunun milli güvenlik konusunda özellikle, Bakanlar Kurulu’nun tercihine pek imkan bırakmamayı tercih ettiği görüşünü kuvvetlendirmektedir. Kaldı ki, Milli Güvenlik Kurulu’nun milli güvenliğin sağlanmasından TBMM’ne karşı sorumlu olan Bakanlar Kurulu’nun Başbakan dahil dört üyesini devamlı olarak ihtiva etmesi suretiyle, buradan çıkacak kararların, Bakanlar Kurulu’nca tasvip ve kabul görmesini sağlama yönünden isabetli bir yapıya kavuşturulmak istenmiştir. Milli Güvenlik Kurulu’nda karar alınmak üzere müzakere edilecek bir konu, daha önce Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği’nce yapılan koordinasyon ve işbirliği sonucu ilgili bakanlıkların ve ilgili kuruluşların konu üzerindeki müşterek görüşlerini ihtiva etmekte olduğundan, normal demokratik prosedürü tamamlamış bir konu olduğuna şüphe yoktur. Burada bu sistemin getiriliş nedeni, milli güvenlik konularının gizlilik derecesi, ivedilik derecesi gereklerinin yerine getirilmesi, her türlü iç ve dış çeşitli çıkar gruplarının etkisinin asgariye indirilmesi, geniş ve çok yönlü koordinasyonun sağlanması gibi hususların gerçekleştirilmesi gereğidir¹¹².

Kanaatimizce, Genel Sekreterliğin bu değerlendirmesi tamamıyla yanlıştır ve demokrasi anlayışı ile bağdaşmamaktadır. Anayasanın 117. maddesinin ikinci fıkrası ile milli güvenliğin sağlanması görevi açık bir şekilde Bakanlar Kurulu’na verilmiştir ve bu konuda Bakanlar Kurulu TBMM’ye karşı sorumlu kılınmıştır. Durum böyle iken Milli Güvenlik Kurulu’nu, milli güvenliğin sağlanması konusunda tek yetkili makam olarak görmek Anayasa’ya aykırı olacaktır. Bu iddianın doğruluğu kabul edilse bile; sorumluluğu olan fakat yetkisi olmayan bir Bakanlar Kurulu, yetkisi olan fakat

¹¹¹ MURADOĞLU, (3).

¹¹² Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, (1991), s. 17 – 18.

sorumluluğu olmayan bir Milli Güvenlik Kurulu oluşacaktır. Bu durumun da demokratik bir devlette asla kabul edilemeyeceği açıktır.

MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu incelendiğinde MGK kararlarının Bakanlar Kurulu'nca uygulanmasının adeta zorunlu olduğu anlaşılmaktadır. Emekli Tümgeneral Yılmaz Tezkan "Siyaset, Strateji ve Milli Güvenlik" isimli kitabında bu durumu, "Kanunun 2. maddesinde devletin Milli Güvenlik Siyaseti tarif edilirken MGK'nın belirlediği görüşler dahilinde Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilen iç ve dış savunma hareket tarzlarını kapsayan siyaset denerek bu görüşlere bağlayıcılık getirilmiştir. İkinci husus ise Devletin varlığı ve bağımsızlığı ile iç güvenliğe yönelik tedbirlerin mecburi görülmesi ve bu tedbirlerin Bakanlar Kurulu'nca öncelikle dikkate alınması keyfiyetidir. Bu ifade, Bakanlar Kurulu'nu bağlayıcı ve Kurulu, Bakanlar Kurulu iradesinin üzerinde gören bir görüşe işaret etmektedir" sözleriyle açıklıyor.

Anayasa'da yapılan bu değişikliklere paralel olarak 2945 Sayılı Kanun'un ilgili maddeleri de değiştirilmiştir. Ancak bu değişikliklerin fiili duruma yansıtılabilmesi sorunu ortaya çıkmaktadır. Çünkü son yirmi yılda ordu sivil otoritenin karar verme sürecine katılmak suretiyle geleneksel olarak sivil kontrolündeki alanlarda yetkilerini arttırmaya başlamıştır. Bu eğilimin ortadaki örneği olan kurum ise Milli Güvenlik Kurulu'dur¹¹³.

Milli Güvenlik Kurulu'nun Türk Anayasal sistemi içindeki yeri konusunda son yıllarda yanlış bir kanaat oluşmuştur. Bunda, 28 Şubat 1997 ve sonrasında meydana gelen olayların bariz bir etkisi vardır. Bu tarihte toplanan MGK'dan çıkan bildiriye hükümete ve parlamentoya hitaben hem "alınması uygun görülen tedbirler" ibaresine yer verilmiş, hem de gereğinin yapılmaması durumunda "yeni yaptırımların" gündeme geleceği belirtilmiştir. Erdoğan bu durumu; "Başta bu ifade tarzı olmak üzere, daha sonraki birçok MGK toplantısını takiben yayımlanan bildirilerde hakim olan talimat verme ve hesap sorma üslubu, siyasetin gelişiminde ve devletin işleyişinde bu doğrultuda başka bilinen olayların yaşanması ile birleşince MGK'nın Türkiye'nin en

¹¹³ CİZRE, Ümit, Muktedirlerin Siyaseti, Merkez Sağ – Ordu – İslamcılık, (İletişim Yayınları), İstanbul, 1999, s. 69.

üstün anayasal kuruluşu olduğu düşüncesi yurttaşların kafasında yer etti. Bugün de hala MGK'nın kararlarının uygulanmasından söz edilmektedir, şeklinde açıklamaktadır¹¹⁴.

Milli Güvenlik Kurulu kararlarının geniş bir alanı kapladığı meselesine değinen Erdoğan'a göre; Kurulun görev alanının milli güvenlik ile sınırlı olduğu daima hatırdan tutması anayasal bir zorunluluktur. Milli güvenlik ise ulusal siyasetin -belki önemli, ama- sadece bir yanını oluşturur. Bu nedenle, MGK'nın ilgi alanının ulusal siyasetin ve sivil idari işlerin neredeyse tümünü kuşatması yönündeki cari uygulama da, antidemokratik olması bir yana, anayasaya açıkça aykırıdır. Hatta uygulamada, askerlerin inisiyatifıyla olsa gerek, bu meselede o kadar ileri gidilmiştir ki, sivil toplum alanına ilişkin olarak bile MGK'da kararlar alınmaktadır.

Milli Güvenlik Kurulu'ndan çıkan bazı kararlar incelendiğinde, Milli güvenlik kavramı çok geniş bir alanı kapsayacak biçimde yorumlandığı, hemen her konu milli güvenlik ile ilişkilendirilerek kurulun gündemine alınabildiği görülmektedir. Örneğin¹¹⁵; okullarda müfredat belirlenmesi, televizyon kanallarının yayın saatlerinin düzenlenmesi, bazı hapisane ve televizyon kanallarının kapatılması, Güneydoğuda Bayındırlık Bakanlığı'nın görevlilerinin atanması gibi konular Kurul kararları arasında yer almaktadır.

2. Kararların Gizliliği

2945 Sayılı Kanun'un 10 maddesine göre; Milli Güvenlik Kurulu toplantılarında yapılan görüşmeler, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği görevlileri tarafından usulüne uygun şekilde tutanakla tespit edilir. Kararların asılları ve görüşme tutanakları Genel Sekreterlikte saklanır. Tutanaklar ve görüşmeler açıklanamaz ve yayınlanamaz. Kararlar Milli Güvenlik Kurulu'nun vereceği karara göre açıklanabilir veya yayınlanabilir.

Milli Güvenlik Kurulu'nun kararlarının açıklanması konusu iki yönden incelenmeye tabi tutulmalıdır. Birincisi kararların Genel Sekreterlik tarafından açıklanması, ikincisi ise kararların üçüncü şahıslar tarafından açıklanmasıdır. Kararların Genel Sekreterlik tarafından açıklanması öncelikle Anayasa'ya aykırıdır. Milli Güvenlik Kurulu ve benzeri yardımcı organlar işişari organlar olduklarından kamuoyu ile

¹¹⁴ ERDOĞAN, Mustafa, "MGK Kararlarını Uygulamak". Bkz. http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Erdogan/me_mgk.htm. E.t.06.06.2004.

¹¹⁵ CİZRE, s. 70.

doğrudan ilişki kuramazlar. Tüzel kişilikleri yoktur, bu nedenle sorumlulukları da yoktur. Sorumluluk Bakanlar Kurulu'na aittir¹¹⁶.

Bacı'ya göre; Bakanlar Kurulu tarafından açıklanmayan MGK kararlarını kamuoyuna duyuran görevliler açıkça suç işlemektedir. Bu suçun müeyyidesi TCK'nun 132. ve 137. maddelerinde belirtilmiş iken, bu kararları basına sızdıranlar ve neşredenler hakkında hiçbir takibat icra edilmemektedir¹¹⁷.

F. MİLLİ GÜVENLİK KURULU'NUN DEVLET SİSTEMİNDEKİ YERİ

Milli Güvenlik Kurulu, yürütme sistemi içerisinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na yardımcı, anayasal bir kuruluştur.

Doktrinde ise bu konu ile ilgili olarak çeşitli görüşler vardır:

Erdoğan'a göre; Milli Güvenlik Kurulu her şeyden önce hükümete yardımcı bir organ olarak öngörülmüş ve bu bakımdan Bakanlar Kurulu'nun dışında bir alt kuruluş özelliği göstermesi beklenir ise de; Milli Güvenlik Kurulu ile Bakanlar Kurulu adeta iç içe geçmiş durumdadır. Bu durumda, bir bakıma, hükümet kendi kendine görüş bildirmektedir. Milli Güvenlik Kurulu, (milli güvenlik konularında tek yetkili kurul gibi görüldüğü ve bu kavramın oldukça geniş kapsamlı olarak düzenlenmiş olduğu da düşünülürse) adeta ikinci bir hükümet gibi işlev görmektedir¹¹⁸.

Özdemir ise; "Bakanlar Kurulu'nun karar alma sürecinde Milli Güvenlik Kurulu'nun yerini ve fonksiyonunu düzenleyen anayasa hükmünün yaşadığı evrim incelendiğinde; Milli Güvenlik Kurulu'nun konumu konusunda Anayasa koyucunun gerçek niyetinin ne olduğu kuşkuludur ve tarihsel süreç sonucunda 1982 Anayasası ile, siyaset yaşamında adeta Devletin en yüksek karar organı olduğu iddia edilebilecek bir mekanizma¹¹⁹" oluşturulduğu görüşündedir.

Aybay'a göre; "Milli Güvenlik Kurulu, milli güvenliğin sağlanmasında TBMM'ne karşı sorumlu olan Bakanlar Kurulu'na, bu konuda yardımcı olması için öngörülmüş bir anayasal organdır. Milli Güvenlik Kurulu, Bakanlar Kurulu'na yardımcı

¹¹⁶ BALCI, s. 94.

¹¹⁷ Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz., BALCI, s. 96.

¹¹⁸ ERDOĞAN, Mustafa, "Silahlı Kuvvetlerin Türk Anayasal Düzeni İçindeki Yeri", AÜSBF Dergisi, C.XLV, No: 1- 4, Yıl: 1990.

¹¹⁹ ÖZDEMİR, s. 273-274.

olan bir alt uzmanlık komitesi olup, Bakanlar Kurulu'nun danışma organı olması ötesinde bir konumu yoktur¹²⁰”.

Tanör ise; 1982 Anayasası'nda Milli Güvenlik Kurulu'nun statüsü ile ilgili yapılan değişiklikler sonucu Anayasanın, askeri gücün adeta özerkleşmesi yolunda yeni adımlar attığı görüşündedir¹²¹”.

Soysal; Anayasa'nın daha doğrusu klasik demokrasi içindeki bütün Devlet sistemlerinin temel konularından biri askeri otoritenin sivil otoriteye tabi sayılması kuralından hareketle; 1982 Anayasa değişikliklerinden sonra yine; de Milli Güvenlik Kurulu'nun yeri ve yetkileri bakımından yanılığa düşülmemesi gerektiğini ifade etmiş; “Milli Güvenlik Kurulu'nu. hükümetin ve parlamentonun üstünde saymak, Anayasanın getirdiği Devlet felsefesine aykırı düşer. Ancak zaman zaman siyasal yaşamın bunalımlı dönemlerinde yapılan Milli Güvenlik Kurulu toplantıları, Bakanlar Kurulu'na bildirilecek görüşlerin olduğu bir yer olmaktan çıkmış ve gerçekte Bakanlar Kurulu kararlarının yüksek rütbeli komutanlar ile birlikte alındığı bir üst kabine niteliği kazanmıştır¹²²” görüşünü savunmuştur.

Tanilli'ye göre; Milli Güvenlik Kurulu, hiçbir kuşkuya yer bırakmayacak biçimde, danışmacı bir organ niteliğindedir. Milli Güvenlik Kurulu'nun, Anayasa'nın 1961 metnine göre de, 1971 değişikliğine göre de, Bakanlar Kurulu'na görüş bildirme ya da tavsiyede bulunmanın ötesinde bir yetkisi yoktur. 1982 Anayasası'nda da Milli Güvenlik Kurulu, Anayasanın 102. maddesiyle başlayan Bakanlar Kurulu alt bölümünde yer almıştır. Bu durumda, bazen kendisine verilmek istenen bir üst kabine görüntüsünü bir yana bırakıp, Milli Güvenlik Kurulu'nu Bakanlar Kurulu'nun bir alt uzmanlık komitesi olarak kabul etmek gerekir. Bu Kurula, emredici nitelikte karar alma yetkisi tanımak Anayasanın kurmayı amaçladığı demokratik hukuk devleti ve hükümetin, TBMM önündeki siyasal sorumluluğu ilkelerine ters düşer¹²³.

Doktrinde, Milli Güvenlik Kurulu'nun gerekliliği ve oluşturulma biçimi konuları da tartışılmıştır:

¹²⁰ AYBAY, s. 81.

¹²¹ TANÖR, (1991), s. 122.

¹²² SOYSAL, s. 345.

¹²³ TANİLLİ, s. 473.

Erdoğan, 2001 yılında Anayasa'nın 118. maddesinde yapılan değişiklikleri yorumlarken; "Milli Güvenlik Kurulu'nun statüsünde değişiklik konusu önemli olmakla beraber, ilgili 118. maddede yapılan düzeltme yüzeysel olup, bunun rejimin işleyişinde demokratikleşme yönünde ciddi bir değişiklik yaratması ihtimali ne yazık ki yoktur" demektedir ve nihai çözümün MGK'nın kaldırılması veya en azından anayasal bir kurum olmaktan çıkarılması olduğunu ifade etmektedir¹²⁴.

Tanör; Milli Güvenlik Kurulu'nun anayasal bir kurum olmasının şart olmadığını; hükümetlerin dar anlamda askeri konularda danışabilecekleri bir kurulun varlığına ihtiyaç bulunduğunu; 1960 öncesindeki benzer bir Kurulun varlığının yeterli olduğunu savunmaktadır¹²⁵.

Aybay'a göre; Milli Güvenlik Kurulu'nun algılanmasında veya işleyişinde bazı aksaklıkların görülmüş olması böyle bir kurulun gereksiz olduğu anlamına gelmemelidir. Çağdaş bir devlet örgütü içinde, milli güvenlik sorunlarının çok yönlü niteliğine uygun bir düzenleme yapılmasında, Milli Güvenlik Kurulu gibi bir uzmanlık kuruluşunun bulunması zorunlu sayılmalıdır. Milli Güvenlik Kurulu'nun gereksiz olduğu yolunda görüşler, gerçekte Türk siyasal hayatının çapraşık bir takım sorunlarıyla ilgili olarak Milli Güvenlik Kurulu'na atfen yapılan açıklamaların bir sonucudur. Milli Güvenlik Kurulu ile, sivil ve askeri otoriteler arasında diyalog kolaylaşır ve uyuşmazlıklar kolaylıkla giderilir¹²⁶.

Sevinç; Milli Güvenlik Kurulu'nun sivillerin çoğunlukla olduğu bir kurum haline getirilmesi gerektiğini; görev ve yetkilerinin milli savunma ile sınırlandırılmasını; Kurul'un görüşlerinin öneri niteliğini aşmaması gerektiğini ve Kurul'un Devletin en yüksek karar organı olma iddiası taşımayan bir kurum haline getirilmesi gerektiğini ifade etmektedir¹²⁷.

Soysal; ulusal güvenlik ve savunma konularında, asker ve sivil otoritelerin görüşlerini yan yana getirecek bir kurulun bulunmasını son derece yararlı olacağı görüşündedir¹²⁸.

¹²⁴ ERDOĞAN, (5), s. 4-5.

¹²⁵ TANÖR, s. 122.

¹²⁶ AYBAY, s. 81.

¹²⁷ SEVİNÇ, s. 71.

¹²⁸ SOYSAL, s. 346.

Bize göre ise; Milli Güvenlik konusu uzmanlık gerektiren bir konudur. Siyâsi iradenin de bu şekilde uzmanlardan oluşmuş bir kurulun görüşlerinden faydalanması gereklidir. Ancak bu durum görüş bildirmeden öteye gitmemelidir. Ülkemizde Milli Güvenlik Kurulu'nun bir uzmanlık komitesi olarak kabul edilmesi gerekir. Ayrıca, Milli Güvenlik Kurulu'nun Anayasal bir kurul olmaktan çıkarılması daha uygun olacaktır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ

1982 Anayasası'nın 118. maddesinde Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Buna göre 2945 Sayılı Kanun ile Başbakanlığa bağlı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği kurulmuştur.

1961 Anayasası'nın Milli Güvenlik Kurulu'nu düzenleyen 111 .maddesinde Genel Sekreterlik ile ilgili herhangi bir kayıt bulunmazken; 1982 Anayasası'nın 118. maddesinin altına "Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin teşkilatı ve görevleri kanunla düzenlenir" ibaresi eklenmiştir. Buradan, Genel Sekreterlik makamına verilen özel önem ortaya çıkmaktadır¹²⁹.

2945 Sayılı Kanun'un 11. maddesi. "Başbakana bağlı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği teşkilatı kurulmuştur" hükmünü içermektedir.

2945 Sayılı Kanunun tasarısında, bunun gerekçesi şöyle açıklanmıştır¹³⁰

"Milli Güvenlik Kurulu Başkanı Cumhurbaşkanı olmasına rağmen, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin Başbakana bağlı olması dikkat çekici olabilir. Ancak bu tür bir bağlantıda gerek Anayasa ve gerekse Genel Sekreterliğin görevleri yönünden zaruret bulunmaktadır. Anayasanın sistematığı Genel Sekreterliğin Cumhurbaşkanlığına bağlanmasına imkan vermemektedir.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin görevleri iki yönlüdür. Bir kısım görevleri Milli Güvenlik Kurulu'na, diğer görevleri ise Bakanlar Kurulu ve Başbakana yöneliktir".

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin kurum ve kuruluşlarla çalışma ve ilişkileri ayrı bir yönetmelikte düzenlenmiştir. 2945 Sayılı Kanun'un 21. maddesi uyarınca, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği tarafından hazırlanarak Milli Güvenlik Kurulu'nda görüşülen ve 10 Şubat 1984 gün ve 91/1436 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe giren bu yönetmelik "Gizli" gizlilik derecesinde olduğundan, içeriği hakkında bilgi sahibi olunamamıştır.

¹²⁹ ÖZDEMİR, s. 116.

¹³⁰ ÖZDEMİR, s. 116-117.

Ancak 27 Ağustos 2003 tarihli Radikal Gazetesi'nde "İşte En Gizli Yönetmelik"¹³¹ başlıklı haberin yayınlanmasının ardından bu gizlilik büyük ölçüde kalkmıştır. 2945 Sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler de Yönetmeliğin yeniden hazırlanmasını zorunlu kılmıştır. Hazırlanan yeni yönetmelik Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir¹³².

Milli güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği'ne atıf yapılarak yayınlanan haber sonrasında, Yönetmeliğin "gizli" olması ile ilgili olarak şu yorumlar yapılmıştır¹³³:

Bakır Çağlar'a göre; Bu tür düzenlemeler Latin Amerika otoriter rejimlerinde geliştirilen, ulusal güvenlik doktrininin hukuk planına yansımadır. Bunun ilk örneğine 18 Aralık 1968 tarihli Brezilya Kurucu Yasası'nda rastlanmaktadır. Bu tür düzenlemeler, sistemi otoriterleştirerek ve kriz hukukunu yaygınlaştırarak ortaya çıkar. Bu anlayış Türkiye'ye 12 Mart rejimiyle girmiş ve 12 Eylül rejiminin resmi ideolojisi olmuştur. Bu yönetmeliğin özelliği milli ülkü etrafında homojen bir toplum yaratmaktır. Bunun amacı toplumu siyasi anlamda hareketsiz hale getirmektir. Bunun için kullanılan teknik cihazın adı ise psikolojik harekâttir. Bu yönetmelik bir anlamda az güvenli toplumun anayasasıdır. Barışın sağlanmasında zorluk çeken toplumlarda bu tür yönetmelikler vardır.

Necmi Yüzbaşıoğlu'na göre; Yönetmeliklerin hepsinin Resmi Gazete'de yayımlanması şart değildir. Kurumların iç işleyişleriyle ilgili yönetmelikler yayımlanmayabilir. Ancak yönetmeliklerin üçüncü şahıslar üzerinde etkisi varsa yayımlanması gerekir. Bu nedenle bu yönetmeliğin de Resmi Gazete'de yayımlanması gerekirdi.

Zafer Üskül'e göre ise; Hukuk devleti anlayışının geçerli olduğu kabul ediliyorsa, herhangi bir düzenleyici işlemin ya da kural koyan herhangi bir metnin -bu, yasa, tüzük ya da yönetmelik olabilir- gizli olması kabul edilemez. Bütün bu metinler kendi içlerinde hukuk kuralları hiyerarşisi içinde bir üstteki kurala uygun olmak zorundadır. Bir yönetmeliğin, yasaya uygun olup olmadığını bilmek için o yönetmeliğin metnini bilmek gerekir. Kanunu bilmemek mazeret sayılmaz. Kanun, yönetmelik ya da

¹³¹ BERKAN, İsmet "İşte En Gizli Yönetmelik", Radikal Gazetesi, 27 Ağustos 2003, s. 1.

¹³² 29.12.2003 tarih ve 6688 Sayılı Karar, R.G; 08.01.2003-25340.

¹³³ Radikal Gazetesi, 30.08.2003.

tüzük gizli tutulmuşsa, bunu öğrenme olanağı olmayan yurttaş ne yapacaktır? Bilmediği bir kurala uygun davranmayı nasıl gerçekleştirecek? Ya da bilmediği bir kuralı çiğnediğinde hakkını nasıl arayacak? Bütün bu nedenlerle yasaların, yönetmelik ya da tüzüklerin, özelde de MGK Genel Sekreterliği Yönetmeliği'nin gizliliği hukuk devleti anlayışıyla bağdaşmaz. Gizli olan mevzuat açıklanmalı ve açıklandığı tarih itibarıyla yargı denetimine açık olmalıdır.

Danıştay Başkanı Alan'a göre; Hukuk devletinde kamu düzeninin korunması için gizli bilgi-belge bulunması doğaldır. İdari Usul Yasası'nda da bu kabul edilmiştir. Ancak 'gizli yönetmelik' olmaz. Resmi Gazete'de yayımlanmayabilecek mevzuatla ilgili yasanın izin verdiği kurallar çerçevesinde yayımlanmamış yönetmelik olabilir. Ancak bu yönetmelik dahi gerektiğinde ulaşılabilir nitelikte olmalıdır. Hiç kimsenin bilgisi olmadan ilgili makamlar arasında böyle bir düzenleme yapılamaz. Çünkü bunlar kişilerin hak ve menfaatlerini ihlal edebilir. Resmi Gazete'de yayımlanmama istisnası da geniş yorumlanmamalıdır. Somutlaştırmak gerekirse; kurumlar arasında bir bilgilendirme yazısı gizli olabilir, bunun gizli olması o belgede yazılabilir. Örneğin Emniyet gizli kaydıyla kendine bağlı birimlere talimat gönderebilir. Ama bunların hiçbiri yönetmelik niteliğinde olmaz. Gizli damgalı olsa da, bu durum o yönetmeliğin yargısal denetimine engel değildir¹³⁴.

Gizli Yönetmeliğin yayınlanmasının ardından, basında yer alan diğer yorumların üzerine MGK tarafından bir açıklama yayınlanmıştır¹³⁵. Yayınlanan bu açıklama ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin psikolojik hareket yürüttüğü kabul edilmekte ve bu durumun tartışılmasının anlamsız olduğu iddia edilmektedir.

¹³⁴ "Danıştay: Gizlilik Bitsin", Radikal Gazetesi, 26.09.2003.

¹³⁵ Açıklama özetle şu şekildedir: Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın başlangıç bölümünde ve Anayasa'nın 2. maddesinde ifade edilen Cumhuriyet'in temel niteliklerinin korunması maksadıyla yürütülecek devlet çapındaki psikolojik hareketin koordinasyon görevi, dünyanın birçok ülkesinde de görülebileceği gibi, söz konusu kanun ve yönetmelik ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'ne verilmiştir.

Devletlerin bekasına yönelik yıkıcı ve bölücü faaliyetlere karşı gerekli tedbirlerin alınmasının ve bu kapsamda psikolojik hareket faaliyetlerinin yürütülmesine gerek olmadığına ortaya atılmasını ve bu faaliyetlerin neden açık olarak yürütülmediğinin sorgulanmasını anlamakta güçlük çekilmektedir.

Son 20 yılını yıkıcı ve bölücü terör tehdidi altında geçiren ve geçirmekte olan ülkemizde bu şekildeki düşüncelerin yıkıcı ve bölücü faaliyetlerle mücadeleye katkı sağlamayacağı aşikârdır. Anılan yönetmelikte, psikolojik hareketin koordinatörlük görevi Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'ne verilmiş olup, planlar ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşların katılımıyla genel sekreterliğin koordinatörlüğünde hazırlanmakta, Başbakan'ın planları onayını müteakip ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşlarca uygulanmaktadır. Bkz. <http://www.ehaber.net/haberler/1/b4262.shtml>. E.t: 04.04.2004.

I. KURULUŞ ve TEŞKİLATI

A. MİLLİ GÜVENLİK KURULU VE MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ KANUNU'NDA 5017 SAYILI KANUN İLE YAPILAN DEĞİŞİKLİKTEN ÖNCEKİ DURUM

2945 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun 11. maddesine göre; Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği teşkilatı Başbakan'a bağlı olarak kurulmuştur.

Milli Güvenlik Kurulu ile Bakanlar Kurulu arasında koordinasyon merkezi olan Genel Sekreterlik, 2945 Sayılı Kanun'un 12. maddesine göre: Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği; Genel Sekreter, Genel Sekreter yardımcıları, Genel Sekreterlik bürosu ile Hukuk Müşavirliği, Ana Hizmet Birimleri başkanlıkları, Personel ve İdari İşler Dairesi Başkanlığı birimlerinden oluşur.

Ana Hizmet Birimleri başkanlıkları Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterinin teklifi ve Başbakanın onayı ile kurulur. (m. 12 / 2)

Ana Hizmet Birimleri dışında gerekli görüldüğünde görevleri ve hizmet süreleri belirtilmek kaydıyla Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterinin teklifi ve Başbakanın onayı ile geçici hizmet birimleri, özel ihtisas ve araştırma komisyonları, Genel Sekreterlik Teşkilatı içinde veya dışında özel eğitim, planlama ve uygulama birimleri kurulabilir. Bunların hizmet ve çalışma sürelerinin uzatılması aynı usule bağlıdır. (m. 12 / 3)

Genel Sekreterlik birimlerinin kuruluş, görev ve yetkileri ile diğer hususlar yönetmelikle düzenlenir. (m. 12 / 4)

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Orgeneral/Oramiral rütbesinde Silahlı Kuvvetler mensupları arasından Genelkurmay Başkanı'nın inhası, Başbakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile atanır. (m. 15)

Özdemir'e göre; Genel sekreter atamalarında Genelkurmay Başkanı'na inha yetkisi verilmesi. Genel Sekreter'in Orgeneral/Oramiral rütbesinde Silahlı Kuvvetler mensuplarından olma zorunluluğu, söz konusu makamın askeri bir görev şeklinde anlaşıldığının göstergesidir. Önceki yasada Genel sekreterin Silahlı Kuvvetler

mensupları arasından atanacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Sadece Genelkurmay Başkanı'na inha yetkisi tanınmıştır¹³⁶.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği birimlerinin ayrıntılı açılımı ise şu şekildedir¹³⁷:

a) Bilgi Toplama Araştırma ve Değerlendirme Başkanlığı ve Genel Sekreter Yardımcılığı:

İdari İşler Memurluğu, Yurt İçi Bilgi Toplama ve Değerlendirme Müşavirliği, Yurt Dışı Bilgi Toplama ve Değerlendirme Müşavirliği, Arşiv.

b) Milli Güvenlik Siyaseti Başkanlığı ve Genel Sekreter Yardımcılığı:

Emir Subayı, Baş Müşavir İdari İşler Memurluğu, Plan, Koordinasyon ve Uygulama Takip Müşavirliği, Savunma Siyaseti Müşavirliği, Dış Siyaset Müşavirliği, İç Güvenlik, Kamu Yönetimi, Eğitim ve Kültür Siyaseti Grup Başkanlığı, Ekonomi ve Sosyal Siyaseti Grup Başkanlığı.

c) Toplumla İlişkiler Başkanlığı ve Genel Sekreter Yardımcılığı:

Emir Subayı, Baş Müşavir, Sekreter, Koordinatörlük, Haberleşme ve Özel Faaliyetler Şube Müdürlüğü, İnceleme ve Araştırma Grup Başkanlığı, Planlama ve Yönlendirme Grup Başkanlığı, Kurum ve Kuruluşlar ile İlişkiler Grup Başkanlığı.

d) Topyekün Sivil Savunma Hizmetleri Başkanlığı ve Genel Sekreter Yardımcılığı:

Emir Subayı, Baş Müşavir, İdari İşler Memurluğu, Eğitim Müşavirliği, Topyekün Sivil Savunma Hizmetleri Plan Koordinasyon Grup Başkanlığı, Sivil/Asker İşbirliği Grup Başkanlığı.

e) Personel ve İdari İşler Dairesi Başkanlığı:

Personel Şube Müdürlüğü, Maliye ve Levazım Şube Müdürlüğü, İdari İşler Şube Müdürlüğü.

Basında "İşte En Gizli Yönetmelik¹³⁸" başlığı ile yayınlanan habere göre; MGK Genel Sekreterliği, eski yasaya göre dokuz başlıkta toplanan görevleriyle

¹³⁶ ÖZDEMİR, s. 117.

¹³⁷ Milli Güvenlik Siyasetinin Oluşturulması, (1994), s. 56 - 61.

¹³⁸ Radikal Gazetesi, 27 Ağustos 2003.

Cumhurbaşkanı, MGK ve Başbakan adına sahip olduğu yetkileri nedeniyle devasa bir teşkilata sahiptir. Teşkilatın hukuk müşavirliği, personel dairesi, sekreterlik bürosu ve bilgi toplama-değerlendirme grup başkanlığı dışında üç önemli ana hizmet birimi var. Bu birimler:

Milli Güvenlik Siyaseti Başkanlığı (MGSB), Toplumla İlişkiler Başkanlığı (TİB), Topyekün Savunma Sivil Hizmetleri Başkanlığı (TSSHB) dır. Söz konusu bu üç birimde Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği bünyesinde kadrolu personel, sözleşmeli personel ve Genelkurmay Başkanlığı'ndan görevlendirilen askerler çalışmaktadır. Milli Güvenlik Siyaseti Başkanlığı, Plan Koordinasyon ve Uygulama Takibi, Savunma Siyaseti ve Dış Siyaset Müşavirlikleri'yle, İç Güvenlik-Kamu Yönetimi-Eğitim ve Kültür Siyaseti ile Ekonomi ve Sosyal Siyaset Grup Başkanlıkları'ndan oluşmaktadır. Bu başkanlıklarda her konu başkanlığı için ayrı bir müşavirlik bulunmaktadır.

MGK Genel Sekreterliği'nin yaşamın her alanına nüfuz etmesinde en büyük rolü olan Toplumla İlişkiler Başkanlığı, koordinatörlüğün yanı sıra, Haberleşme ve Özel Faaliyetler Şube Müdürlüğü ile İnceleme ve Araştırma, Planlama ve Yönlendirme ve Kurum ve Kuruluşlarla İlişkiler Grup Başkanlıkları'ndan oluşmaktadır. Toplumla İlişkiler Başkanlığı'nda ana birimlerin yanı sıra ayrıca Genel Sekreter'in teklifi ve Başbakan'ın onayı ile geçici hizmet birimleri, özel ihtisas ve araştırma komisyonları, özel eğitim, planlama ve uygulama birimleri de kurulabilmektedir.

Toplumla İlişkiler Başkanlığı'na bağlı dört başmüsavirlik bulunmaktadır. Bunlardan birisi Kültür, Eğitim, Tanıtım Başmüsavirliği'dir. Bu başmüsavirlik iki müşavirlikten oluşur: Sivil Toplum Örgütleri müşavirliği ve Psikolojik Harekat Eğitimi müşavirliği. Bir diğeri İletişim Başmüsavirliği'dir. Buna bağlı müşavirlikler ise; Yazılı medya müşavirliği, Görsel-İşitsel Medya Müşavirliği ve İnternet Müşavirliği'dir. Aynı şekilde Milli Güvenlik Siyaseti Başkanlığı'na bağlı bir Özel Siyasetler Başmüsavirliği ile ona bağlı dört müşavirlik vardır, bunlar; Sosyal Siyaset, Ekonomi Siyaseti, Eğitim ve Kültür Siyaseti, Bilgi ve Teknoloji Siyaseti'dir. Bu faaliyet alanları MGK Genel Sekreterliği'nin mevcut yetkilerini nerelere kadar uzattığını, ekonomi siyasetinden sivil toplum örgütlerine ne denli her noktayı planlayıp, kontrol ettiğini göstermektedir¹³⁹.

¹³⁹ BAYRAMOĞLU, Ali, "MGK Tartışmaları", Yeni Şafak Gazetesi, 28.08.2003.

İçişleri Bakanlığı 22 Mayıs 2003'te 81 ilin valiliğine Bakanlık bünyesinde daha önce 28 ilde kurulan Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı'nın Toplumla İlişkiler Başkanlığı adıyla 81 ilde yaygınlaştırılmasına dair bir genelge göndermiştir. Bu genelge gizli olmasına rağmen bir bölümü Basında yer almıştır¹⁴⁰.

Basında MGK Genel Sekreterliği bünyesindeki Toplumla İlişkiler Başkanlığı'nın İçişleri Bakanlığı bünyesine alınmasına ve Toplumla İlişkiler Bürosu (TİB) adı altında tüm illere yaygınlaşmasına, MGK kararıyla geçildiği şeklinde haberler yayınlanmıştır¹⁴¹.

Basında yer alan bu haberler dolayısıyla bu konuda TBMM'de yazılı bir soru önergesi verilmiştir. Önergeyi İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu cevaplamıştır¹⁴².

¹⁴⁰ 23 Ekim 2003 tarihli haberde yayınlanan metin şöyledir: Ülkemiz menfaatlerinin gerektirdiği konularda belirlenen siyaset ilkelerinin psikolojik savaş ile desteklenmesi gerektiği malumdur. Günümüzde bu konunun önemi daha da artmıştır.

Bu konularda belirlenen psikolojik hareket programlarında Bakanlığımıza çok önemli görevler düşmektedir. Bu görevlerin yerine getirilmesindeki etkinliği ve verimliliği arttırmak için söz konusu faaliyetlere verilen desteğin daha güçlü bir hale getirilmesi gerekmektedir. Bu sebeple; Bakanlığımızda Psikolojik Harekat icra ünitesi olarak görev yapmakta olan Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı'nın faaliyetlerini, 'Toplumla İlişkiler Daire Başkanlığı' adı altında yürütmesi Bakanlık Makamınca uygun görülmüş ve 81 ilde Toplumla İlişkiler Büroları oluşturulması görevi bu birime verilmiştir. Merkezde Toplumla İlişkiler Daire Başkanlığının ve illerde Toplumla ilişkiler bürolarının teşkilatlandırılması amacıyla hazırlanan 'İçişleri Bakanlığı Toplumla İlişkiler Daire Başkanlığı ve İl Toplumla İlişkiler Büroları Kuruluş ve Görev ve Çalışma Yönergesi' ...onaylanarak illerdeki yapılanmanın tamamlanabilmesi için gönderilmiştir.

MGK Genel Sekreterliğince hazırlanan icracı ve koordinasyon makamı olarak Bakanlığımıza verilen görevlerin Valiliklerin farklı birimlerinde izlenmesi ve bu görevlerin bir kısmının tüm illeri kapsamı dolayısıyla, daha önce 09.10.2000 tarihli makam onayı ile 28 ilde (OHAL- Mücavir-Hassas) kurulması Personel Genel Müdürlüğünce tamim edilen Toplumla ilişkiler Büroları onayın sınırlı ve yetersiz kalması görevin ifasında etkinlik ve verimliliği azaltmıştır.

Bu sebeple 28 ili kapsayan onay iptal edilerek, uygulamada birlik ve etkinliği sağlamak üzere 81 ilde yeni bir yapılanmaya gidilmesi uygun görülmüştür. Radikal Gazetesi, 23 Ekim 2003, s. 1.

¹⁴¹ Radikal Gazetesi, "Sivil TİB MGK Tavsiyesi", 24.10.2003.

¹⁴² Cevap metni şu şekildedir: "...Türkiye, nitelikleri Anayasamızda da yazılı demokratik bir hukuk devletidir. Dolayısıyla, karar organları olan Yüce Meclisinde halk tarafından doğrudan seçildiği ülkemizde, Meclisin içinden çıkan ve güvenoyu almış Cumhuriyet Hükümetlerinin, ülke yararı gözeterek, anayasal ve yasal dayanakları mevcut olan konularda "Milli Siyaseti" ve onun ilkelerini belirlemesini doğal karşılamak gerekmektedir. Tabiatıyla da, hükümetlerin herhangi bir icraatının hukuka uygunluk denetimi nasıl yapılıyor ise, soruya konu hususlarda da denetim aynı metotlarla yapılacaktır. Bu konunun TBMM'de konuşulması ya da tartışılması Meclisin yetkisindedir. Bir başka deyişle Yüce Meclis kendi gündemine hakimdir.

Toplumla İlişkiler Daire Başkanlığının kuruluşuna ilişkin olarak Bakanlığımızda bir kanun çalışması yürütülmektedir. Ancak yasa çatışması "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" kapsamında yeniden değerlendirilecektir.

Öte yandan, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanuna göre, İçişleri Bakanlığı bünyesindeki her birimi, yine sözü edilen yasanın verdiği yetkiye göre ve Kanunda yazılı şekilde denetlenmektedir". E.7/1374, Başkanlığa geliş tarihi; 24.10.2003, 22. Dönem, 2. Yasama Yılı.

İçişleri Bakanlığı'nın web sitesinde, Toplumla İlişkiler Daire Başkanlığı'na 'teşkilatlar' bölümünde yer vermiştir. Ancak, teşkilat yapısı ve görevleri hakkında bilgi verilmemiştir.

B. MİLLİ GÜVENLİK KURULU VE MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ KANUNU'NDA 5017 SAYILI KANUN İLE YAPILAN DEĞİŞİKLİKTEN SONRAKİ DURUM

4963 Sayılı Kanun'un geçici 4. maddesi: "Bu Kanunla 9.11.1983 tarihli ve 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununda öngörülen düzenlemelere uygun olarak, 2945 sayılı Kanunun 21 inci maddesinde gösterilen esaslar çerçevesinde bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren üç ay içinde yönetmelik çıkarılır" hükmünü içermektedir.

10.12.2003 tarih ve 5017 Sayılı "Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununun Bazı Hükümlerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun" ile; "Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin esas ve usuller ile kanunda belirtilen konular Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği tarafından hazırlanarak, Milli Güvenlik Kurulunda görüşülen ve Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen "GİZLİ" gizlilik dereceli bir yönetmelikle düzenlenir" şeklindeki 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununun 21 inci maddesinin birinci fıkrasında geçen "Gizli gizlilik dereceli" ibaresi yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu ibarenin kaldırılması ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği'nin gizlilik niteliği de ortadan kalkmıştır. Kanaatimizce, yönetmeliklerin hepsinin Resmi Gazete'de yayımlanması şart değildir. Ancak Resmi Gazete'de yayımlanmayan yönetmelikler de gerektiğinde ulaşılabilir nitelikte olmalıdır. Bir yönetmeliğin gizli olması hukuk devleti anlayışıyla bağdaşmaz. Çünkü; yönetmeliklerle yapılan düzenleyici işlemler kişilerin hak ve menfaatlerini etkileyebilmektedir. Bu nedenle yönetmeliklerin ulaşılabilir nitelikte olması ve yargı denetimine tabi olması şarttır. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği'nin gizliliğinin kaldırılması hukuk devleti açısından yerinde olmuştur.

Yeni hazırlanan MGK Genel Sekreterliği Yönetmeliği¹⁴³ 08.01.2003 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmeliğe göre; Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Başbakana bağlı bir kuruluştur. (m. 4)

Yönetmeliğin 5. maddesine göre Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği: Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcıları, Genel Sekreterlik Bürosu ile Hukuk Müşavirliği, Ana Hizmet Birimleri Başkanlıkları, Personel ve İdari İşler Dairesi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği'nden oluşur. Ana Hizmet Birimleri Başkanlıkları ise; Araştırma ve Değerlendirme Başkanlığı, Sekreteryaya Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Seferberlik ve Savaş Hazırlıkları Planlama Dairesi Başkanlığı'ndan oluşur.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Genel Sekreterliğin en üst amiri olup Genel Sekreterliğin görevlerinin mevzuata uygun olarak yürütülmesinden Başbakana karşı sorumludur. Genel Sekreter, emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumlu ve Genel Sekreterlik teşkilatının faaliyetlerini, işlem ve eylemleri ile hesaplarını denetlemekle görevlidir. (m. 6)

Genel Sekretere bağlı en fazla üç Genel Sekreter Yardımcısı görevlendirilir. Yardımcıların görev, yetki ve sorumlulukları ile nitelikleri yönerge ile tespit edilir. (m.7)

Yönetmeliğe göre; Genel Sekreterin çalışma programını, resmi ve özel yazışmalarını, protokol ve tören işlerini düzenlemek, yürütmek ve Genel Sekretere vereceği diğer işleri yerine getirmek üzere yeteri kadar birim ve personelden oluşan bir "Genel Sekreterlik Bürosu" vardır. (m. 8)

Genel Sekreterlikte önem ve öncelik taşıyan konularda Genel Sekretere yardımcı olmak üzere yeteri kadar Genel Sekreter Başmüşaviri ve müşaviri görevlendirilebilir. (m. 9)

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği'nin 10 maddesine göre, Hukuk Müşavirliği:

"Milli Güvenlik Kurulunca ve kanunlarla Genel Sekreterliğe verilen görevlerle ilgili konularda hukuki görüş tespit etmek,

¹⁴³ R.G; 08.01.2003-25340.

Başbakanlık ve bakanlıklar ile Genel Sekreter ve Genel Sekreterlik birimleri tarafından gönderilen kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları ile diğer hukuki konular hakkında görüş bildirmek,

Genel Sekreterliğin menfaatlerini koruyucu, anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri zamanında almak, anlaşma ve sözleşmelerin bu esaslara uygun olarak yapılmasına yardımcı olmak,

08.01.1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanun hükümlerine göre adli ve idari davalarda gerekli bilgileri hazırlamak, taraf olduğu idari davalarda Genel Sekreterliği temsil etmek” görevlerini yapar.

Araştırma ve Değerlendirme Başkanlığının görevleri şunlardır (m.11):

“Milli Güvenlik Kurulunca ve kanunlarla Genel Sekreterliğe verilen görevler doğrultusunda araştırma ve değerlendirme yaparak dokümanlar hazırlamak,

Bu konularla ilgili veri ve dokümantasyon merkezi oluşturmak,

Basın ve yayınları takip etmek, Genel Sekreterin vereceği diğer görevleri yapmak.

Sekreteryaya Hizmetleri Dairesi Başkanlığının görevleri şunlardır (m. 12):

Milli Güvenlik Kurulunun gündemine girebilecek konuları tespit ederek Genel Sekretere sunmak,

Cumhurbaşkanının tespit ettiği gündemi Kurul üyelerine dağıtmak,

Kurul toplantıları için toplantı yerinin hazırlanmasını sağlamak,

Kurul toplantı tutanaklarını usulüne göre tutmak,

Toplantı sonucunda alınacak karar ve basın bildirisini taslağını hazırlayarak Kurul tarafından tasvibini müteakip Kurul kararlarını beş nüsha olarak imzalatmak; kararların bir nüshasını Cumhurbaşkanına, iki nüshasını Başbakanlığa, bir nüshasını da Genelkurmay Başkanlığına göndermek; bir nüshası ile görüşme tutanaklarını Genel Sekreterlik arşivinde muhafaza etmek,

Basın bildirisini basın ve yayın organlarına dağıtmak,

Kurulun her türlü yazı işlerini yürütmek,

Milli Güvenlik Kurulu toplantıları ile ilgili bütün belgeleri, kararları ve tutanakları gizlilik derecelerine uygun olarak tespit etmek, dosyalamak, koruyucu ve düzenleyici arşiv hizmetlerini yürütmek,

Genel Sekreterin vereceği diğer görevleri yapmak”.

Seferberlik ve Savaş Hazırlıkları Planlama Dairesi Başkanlığı, seferberlik ve savaş hali konusunda Milli Güvenlik Kurulunca ve kanunlarla Genel Sekreterliğe verilen görevleri yapar. (m. 13)

Personel ve İdari İşler Dairesi Başkanlığının görevleri şunlardır (m. 14):

“Genel Sekreterliğin insan gücü politikası ve planlaması konusunda çalışmalar yapmak ve tekliflerde bulunmak,

Genel Sekreterlik personelinin atama, nakil, terfi, ücret, emeklilik ve benzeri özlük işlemlerini yürütmek,

Genel Sekreterlik teşkilatının eğitim planını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek,

Satın alma, kiralama; bakım ve onarım, arşiv, sağlık ve benzeri her türlü idari ve mali hizmetleri yürütmek,

Genel Sekreterliğin bütçesinin hazırlanması, gerçekleşmesi ve ödeneklerin sarfi ile ilgili işlemleri yerine getirmek,

Genel Sekreterliğin bilgi işlem sisteminin kurulması, bakım ve onarım, yazılım, program üretme işlemleri ile internet faaliyetleri ve bu konudaki teknik hizmetleri yerine getirmek,

Genel Sekreterlik nöbet, koruyucu güvenlik ve İstihbarata Karşı Koyma hizmetlerini düzenlemek, takip ve kontrol etmek,

Genel Sekreterin vereceği diğer görevleri yapmak”.

Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Genel Sekreterliğin medya organları ve halkla ilişkilerini düzenler, medya yayınlarını takip ederek değerlendirir ve bu konudaki diğer görevleri yerine getirir. (m. 15)

“Geçici nitelikte ve mevcut ana hizmet birimleri tarafından yerine getirilmesi mümkün olmayan hizmetleri yürütmek üzere ana hizmet birimleri dışında, görevleri ve

hizmet süreleri belirtilmek kaydıyla, Genel Sekreterin teklifi ve Başbakanın onayı ile geçici hizmet birimleri kurulabilir. Bunların hizmet ve çalışma sürelerinin uzatılması aynı usule bağlıdır. Bu birimlerin kuruluş, görev, yetki ve bağlantılar ile çalışma süreleri onayda belirtilir”. (m. 16)

“Milli Güvenlik Kurulunun veya Genel Sekreterliğin görevleri ile ilgili konularda çalışmak üzere, görevleri ve hizmet süreleri belirtilmek kaydıyla, Genel Sekreterin teklifi ve Başbakanın onayıyla geçici ihtisas ve araştırma komisyonları ile özel eğitim, planlama ve uygulama birimleri kurulabilir. Komisyonlara katılacaklar ile birimlerde görev alacaklar Genel Sekreterin teklifi ve Başbakanın onayı ile belirlenir. Çalışma süresi dolduğu halde görevi bitmeyen komisyonların ve birimlerin hizmet ve çalışma süreleri aynı usulle uzatılır”. (m. 17)

MGK Genel Sekreterliği bünyesinde ilk kez kurulan bazı birimler vardır, bunlar; Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Seferberlik ve Savaş Hazırlıkları Planlama Dairesi Başkanlığı ile Araştırma ve Değerlendirme Başkanlığı (ADB) dir.

Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği'nin görevi Genel Sekreterliğin medya organları ve halkla ilişkilerini düzenleyecek ve medya yayınlarını takip ederek değerlendirmektir. Araştırma ve Değerlendirme Başkanlığı'nın görevi; MGK'nın ve MGK Genel Sekreterliği'nin verdiği görevler doğrultusunda araştırma ve değerlendirme yapmak, bu konularda Veri ve Dokümantasyon Merkezi oluşturmak, basın ve yayınları takip etmektir¹⁴⁴.

MGK Genel Sekreterliği'nin, halka karşı kullanıldığı gerekçesiyle en çok eleştirilen “psikolojik harekât” yetkisine yeni yönetmelik ile son verilmiştir. Önceki yönetmelikte kullanılan “psikolojik hareket” ibaresi yeni yönetmelikte yer almamıştır. Psikolojik hareket planlamak ve uygulamakla görevli birimler de kaldırılmıştır. “Toplumla İlişkiler Başkanlığı”, “Topyekün Savunma Sivil Hizmetleri Başkanlığı” ve “Bilgi Toplama ve Değerlendirme Başkanlığı” kaldırılmıştır.

Bize göre bu birimlerin kaldırılması ile sekreterlik teşkilatı daraltılmış ve sekreterlik hizmetleri dışında da faaliyet yürüten tüm tartışmalı birimlerin varlığına son verilmiştir.

¹⁴⁴ Radikal Gazetesi, “En Gizliden En Şeffafa”, 09.01.2004.

II. MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETELİĞİ PERSONELİ

2945 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun 4963 Sayılı Kanun ile değiştirilmeden önceki 15. maddesine göre; Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri Orgeneral/Oramiral rütbesinde Silahlı Kuvvetler mensupları arasından Genelkurmay Başkanı'nın inhası, Başbakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

2945 Sayılı Kanun'un 16. maddesine göre, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği teşkilatında görev alacak personel;

- a) Genel Sekreterlik kadrolarına atanacaklardan,
- b) Sözleşmeli personelden,
- c) Silahlı Kuvvetlerden Genel Sekreterlikte görevlendirileceklerden,

d) 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanununun 4 üncü maddesi kapsamına giren kurum ve kuruluşların personelinden, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterinin teklifi ve Başbakanın onayı ile Genel Sekreterlikte görevlendirilenlerden oluşur.

Genel Sekreterlikte birinci derece kadrolara Genel Sekreterin inhası üzerine ortak kararlar, 2 - 4 üncü derece kadrolara Genel Sekreterin teklifi üzerine Başbakanın onayı ile, 5 - 15 inci derece kadrolara Genel Sekreterin onayı ile atama yapılır.

Genel Sekreterlik kadrolarında görevli personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına atanmasına ihtiyaç duyulması halinde atamaya ilişkin talep Başbakanlığa bildirilir. Başbakanlık bunların atanacakları kurum ve kuruluşları tespit eder. İlgili kurum ve kuruluşlar atama işlemlerini genel hükümlere göre yaparlar.

Kanunun değiştirilmeden önceki hali ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri'nin sivil olması söz konusu değildir. Aynı zamanda atamalar Resmi Gazete'de yayımlanmadığı için kadrolar gizli nitelikteydi. 4963 Sayılı Kanun'un 27. maddesi ile Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun 15. maddesi değiştirilmiştir.

Yeni düzenlemeye göre "Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanır. Söz konusu atamanın, Türk Silahlı

Kuvvetleri mensupları arasından yapılmasının öngörülmesi halinde Genelkurmay Başkanının olumlu görüşü alınır”.

Bu değişiklik ile MGK Genel Sekreterliği görevine sivillerin de atanabilmesi sağlanmıştır. Bu yolla genel sekreterliğin yönetim olarak orduya fiili bağımlılığının ortadan kaldırılması sağlanmıştır.

5017 Sayılı “Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununun Bazı Hükümlerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair” Kanun’un 1. maddesi ile 2945 Sayılı Kanun 16. maddesinin son fıkrasındaki “atamalar Resmi Gazete’de yayımlanmaz” hükmü yürürlükten kaldırılmıştır. Buna göre; Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği kadrolarına ilişkin gizlilik ortadan kalkmıştır, bu sayede Kurul daha demokratik bir yapıya kavuşturulmuştur.

08.01.2003 tarihli Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği’nin 20. maddesine göre; Genel Sekreterlik kadrolarında görevlendirilecek personel;

- a) Genel Sekreterlik kadrolarına atanacaklardan,
- b) Sözleşmeli personelden,
- c) Türk Silahlı Kuvvetlerinden Genel Sekreterlikte görevlendirileceklerden,
- d) 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesi kapsamına giren kurum ve kuruluşların personelinden Genel Sekreterlikte görevlendirileceklerden” oluşur.

Yönetmeliğin 21. maddesine göre;

“Genel Sekreterlikte birinci derece kadrolara Genel Sekreterin teklifi üzerine müşterek kararla; iki ila dördüncü derece kadrolara Genel Sekreterin teklifi üzerine Başbakanın onayı ile; beş ila onbeşinci derece kadrolara Genel Sekreterin onayı ile atama yapılır. Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarından Genel Sekreterlikte görevlendirilecek personel, Genelkurmay Başkanlığı ve Genel Sekreterlik tarafından müştereken tespit edilir ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununa göre görevlendirilir. 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesi kapsamına giren kurum ve kuruluşların personelinden Genel Sekreterlikte çalışmalarına ihtiyaç duyulanlar, Genel Sekreterin teklifi ve Başbakanın onayı ile görevlendirilir”.

Personelin Diğer Kurum ve Kuruluşlara Atanması ise 22. maddede düzenlenmiştir. Genel Sekreterlik kadrolarında görevli personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına atanmasına ihtiyaç duyulması halinde atamaya ilişkin talep Genel Sekreterlik tarafından Başbakanın onayına sunulur. Uygun görülen personelin atanacağı kurum ve kuruluşlar Başbakanlık tarafından tespit edilir. Tespit edilen kurum ve kuruluşlar atama işlemlerini genel hükümlere göre yapar.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği kadrolarının tahsis edildiği görevlerin hepsinde bu kadrolar karşılık gösterilmek suretiyle Başbakanın onayı ile sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Ayrıca özel uzmanlık isteyen konularda, kadro karşılığı olmaksızın, tam gün veya kısmi gün veya belli bir konu veya proje bazında, konu veya projenin süresi ile sınırlı olmak koşuluyla sözleşmeli personel çalıştırılabilir.

Yönetmelin 24. maddesine göre; Genel Sekreterlik personeli özel hükümler dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir. Genel Sekreterlik personeli alınmış farkı gözetilmeksizin ne şekilde temin edilmiş olursa olsun 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu ile bu Yönetmelik hükümleri uyarınca aynı hak ve yetkiler ile görevlerinin gerektirdiği sorumluluğa sahiptir. Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarından Genel Sekreterlikte görevlendirilenler Genel Sekreterlik mevzuatı ile birlikte Türk Silahlı Kuvvetleri mevzuatına da tabidir. Bunlar Genel Sekreterlikte çalıştıkları sürece Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında çalışmış sayılırlar.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği kadroları, Genel Sekreterin teklifi ve Başbakanın onayı ile ihdas edilir veya kaldırılır.

Genel Sekreterlikte görevli personelin birinci ve ikinci sicil amirleri ile sicil işlemleri Genel Sekreter tarafından yürürlüğe konulacak yönerge ile tespit edilir. (m. 25)

Genel Sekreterlik personelinin birinci sicil amirleri aynı zamanda bunların disiplin amirleridir. Personelin disiplin işlemleri ile görevli;

a) Genel Sekreterlik Disiplin Kurulu, Genel Sekreterce görevlendirilecek bir Genel Sekreter Yardımcısının başkanlığında Hukuk Müşaviri ile Genel Sekreterce belirlenecek bir ana hizmet birimi başkanından,

b) Genel Sekreterlik Yüksek Disiplin Kurulu, Genel Sekreterin başkanlığında Birinci Hukuk Müşaviri ile Genel Sekreterce görevlendirilecek bir Genel Sekreter Yardımcısından, oluşur.

Kurulların çalışma ve karar usulleri, Genel Sekreter tarafından yürürlüğe konulacak yönerge ile tespit olunur. (m. 27)

III. MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ'NİN GÖREV VE YETKİLERİ

A. 4963 SAYILI KANUN İLE DEĞİŞTİRİLMEYEN ÖNCEKİ DURUM

2945 Sayılı Kanun'un 13. maddesine göre Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğin görevleri şunlardır:

a) Milli Güvenlik Kurulunun 4 üncü maddede sayılan görevleriyle ilgili olarak; gerekli her türlü çalışma, araştırma, inceleme ve değerlendirmeleri yapar, bunların sonuçlarını teklifleri ile birlikte Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Milli Güvenlik Kuruluna sunar;

b) Milli Güvenlik Kurulu kararlarının hazırlanmasında ve bu kararlara ilişkin Bakanlar Kurulu kararlarının uygulanmasında, bakanlıklar ve ilgili kurum ve kuruluşlarla müşterek çalışmalar yapar, uygulamaları takip ve kontrol eder, düzenleyici, yönlendirici ve koordine edici işbirliğinde bulunur;

c) Milli Güvenlik Kurulunun sekreterlik hizmetlerini yürütür;

d) Bakanlar Kurulunun milli güvenliğin sağlanması sorumluluğuna ilişkin olarak: Devletin savunma siyaseti dışında milli güvenlik siyasetini tayin, tespit, uygulama ve gerektiğinde düzeltme ve değiştirme görevlerini doğrudan veya bakanlık, kurum ve kuruluşlarla da yapılacak müşterek çalışmalarla araştırır, inceler, planlar hazırlar ve bu konudaki uygulamaları takip ve koordine eder, yönlendirir, sonuçları değerlendirir;

e) Milli Güvenlik Kurulu kararları ile bunlara ilişkin Bakanlar Kurulu kararları doğrultusunda, 4. maddenin birinci fıkrasının (d) ve (e) bentlerinde belirtilen konularda gerekli olan hizmet ve faaliyetleri planlar, yürütür ve ilgili bakanlık, kamu ve özel kurum ve kuruluşlardaki bu konulara ilişkin uygulamaları takip ve kontrol eder, yönlendirir ve koordine eder;

f) Silahlı Kuvvetler görev alanı dışında kalan topyekün savunma hizmetlerini koordine eder ve bu konudaki düzenlemeleri takip eder. Bu hizmetlerle ilgili plan ve esasların tespiti, düzeltilmeleri ve değişiklik işlemlerini yürütür. Bu esaslara göre, bakanlık, kurum ve kuruluşların yapacakları planların gerçekleşmesini ve uygulamalarını temin ve takip eder. Milletlerarası antlaşma ve anlaşmalar gereğince aynı konu ile ilgili hizmetleri yerine getirir ve getirilmesini sağlar. Olağan hal ve savaş, savaş gerektiren ve savaş sonrası hallerde topyekün savunma sivil hizmetleri yönünden kamu ve özel kuruluşlara düşecek görev ve yükümlülüklerle ait kanuni ve idari tedbirleri tespit ederek gerçekleşmesi için faaliyette bulunur;

g) Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle ilan edilen olağanüstü halde alınacak tedbir, yapılacak iş ve işlemlerin tespit çalışmalarını yapar, uygulamada işbirliğinin sağlanması için gerekli tedbirleri tespit eder ve bu konudaki tekliflerini Başbakanına sunar;

h) Milli güvenlik siyasetinin öngördüğü tedbirlerin alınması ve hizmetlerin yürütülmesi ile topluma yönelik hizmetler ve topyekün savunma sivil hizmetlerinin gerektirdiği mali, ekonomik, sosyal ve diğer tedbirlerin kalkınma, plan ve programlarında yer alması, yıllık bütçelerde bunlar için ödenek ayrılması konularında, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile işbirliği ve koordinasyonda bulunur.

i) Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Milli Güvenlik Kurulunca ve kanunlarla verilen diğer görevleri yürütür.

14. madde ise Milli Güvenlik Kurulu Genel sekreterliği'nin yetkilerini düzenlemiştir:

“Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, 13 üncü maddede belirtilen görevlerin yerine getirilmesinde, takip ve kontrol edilmesinde, yönlendirilmesinde, koordine edilmesinde ve denetlenmesinde verilen direktifler çerçevesinde Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Milli Güvenlik Kurulu adına yetkilidir”.

13. maddede sayılan yetkilerle, MGK Genel Sekreterliği ve genel sekreterinin “anayasal kurumları yönlendiren temel siyasi bilgi ve bilgi derlemesi tekeli elinde tutan, siyasi alanda icracı ve denetleyici bir yapı”¹⁴⁵ olduğu, Türkiye’de Milli Güvenlik

¹⁴⁵ BAYRAMOĞLU, Ali, “Asker Sivil İlişkisi - 1”, Yeni Şafak Gazetesi, 05.08.2003.

Kurulu'ndan habersiz herhangi bir devlet hizmeti yapılamayacağı¹⁴⁶, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri'nin bir tür "gölge başbakan" işlevi¹⁴⁷ gördüğü ileri sürülmüştür.

Berkan'a göre; MGK Genel Sekreterliği, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin ve hükümetlerin güvenlik konularını konuştukları, koordine ettikleri kurul olan Milli Güvenlik Kurulu'na sekreteryaya hizmetleri vermesi için oluşturulmuştur. Kanunda MGK Genel Sekreteri'ne Cumhurbaşkanı ve Başbakan adına denetleme yetkisi verilmiştir. Her başbakan her yıl yenilediği bir genelge ile MGK Genel Sekreteri'ne yetki devretmektedir ve bu genelge de gizlidir. MGK Genel Sekreterliği, zaman zaman güvenlik konularının hayli dışına taşan konularda da görevler üstlenmektedir. Mesela, yakın zamana kadar Kültür Bakanlığı bünyesindeki sansür kurulunda MGK'dan temsilci vardı. Pasaport Yasası değişikliği önerisi MGK Genel Sekreterliği'nden gelmişti. MGK Genel Sekreterliği sekreteryaya olmanın çok ötesine geçmiş, zaman içinde kendi özgün kurumsallaşmasını da ilerletip ciddi bir büyüklüğe erişmiş bir kurumdur¹⁴⁸.

2945 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun 9. maddesinde kararların dağıtımı ile ilgili olarak Genel Sekreterlik görevlendirilmiştir. Bu maddeye göre; kararlara ilişkin uygulamalar Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği tarafından takip edilerek sonuçları hakkında Başbakana, Cumhurbaşkanı ve Milli Güvenlik Kuruluna belli süreler içinde bilgi verilir. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği ayrıca Bakanlar Kurulu kararı haline getirilemeyen Milli Güvenlik Kurulu kararları ile bu kararlara ilişkin gelişmeler hakkında da Cumhurbaşkanı Başbakanın ve Milli Güvenlik Kuruluna bilgi sunar.

Yine 2945 Sayılı Kanun'un 10. maddesi gereğince; Milli Güvenlik Kurulu toplantılarında yapılan görüşmeler, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği görevlileri tarafından usulüne uygun şekilde tutanakla tespit edilir. Kararların asılları ve görüşme tutanakları Genel Sekreterlikte saklanır. Tutanaklar ve görüşmeler açıklanamaz ve yayınlanamaz. Kararlar Milli Güvenlik Kurulunun vereceği karara göre açıklanabilir veya yayınlanabilir.

MGK Genel Sekreterliği'nin görev ve yetkilerinin başında MGK toplantılarına ilişkin açıklama metni hazırlama, metinleri basına dağıtma, toplantı organizasyonunun

¹⁴⁶ BERKAN, İsmet, "Milli Güvenlik Kurulu Her İşi Yapar", Radikal Gazetesi, 23.06.2000.

¹⁴⁷ GÖNÜLTAŞ, Nuh, "Milli Güvenlik Rejimi", Zaman Gazetesi, 11.03.1993.

¹⁴⁸ BERKAN, İsmet, "MGK Genel Sekreterliği", Radikal Gazetesi, 14.07.2003.

yapılması gibi genel sekreterlik hizmetleri yer almaktadır. Ancak 4963 Sayılı Kanun öncesinde geçerli olan yönetmelik, sekreteryaya hizmetlerine araştırma, inceleme ve değerlendirmeleri doğrudan ya da ilgili kurumlarla birlikte yapma hakkı vermektedir. Genel Sekreterliğin genel ve bünyesindeki ana birimlerin görev ve yetkileri şöyledir: Genel Sekreterlik ve ana hizmet birimlerinin görevleri (doğrudan ya da ilgili kurum ve kuruluşlarla birlikte): Uygulama sonuçlarını değerlendirir, iç ve dış tehditlerde gerçekleşen değişiklikleri, uygulamadan elde edilen sonuçları dikkate alarak siyaset esaslarının düzeltilmesi, değiştirilmesi ve yeniden tespiti çalışmalarını yapar. Milli Güvenlik Kurulu'nun sekreterlik işlerini gerçekleştirir. Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliği ve anayasal rejimin korunması; Türk toplumunun Atatürkçü düşünce, Atatürk ilke ve inkılapları, milli ülkü ve değerler etrafında birleşerek milli hedeflere yönlendirilmesinde gereken milli birlik ve bütünlüğü sağlayıcı her türlü psikolojik tedbirlerin alınması, yurtiçi ve dışında bu hususlara karşı oluşan tehdidin bertaraf edilmesi veya etkisiz kılınması amacıyla tedbirler belirler, planlar yapar, hareket tarzlarını hizmet ve faaliyetlerinin yürürlüğe konulması için girişimde bulunur, devlet çapında her türlü psikolojik harekât ihtiyacını tespit eder, değerlendirir, psikolojik istihbarat ihtiyacı için ilgili istihbarat organları ile koordinasyonda bulunur, psikolojik harekât planları hazırlar, Başbakan tarafından onaylanan planları ve bunların öngördüğü hareket tarzlarını uygular, takip-kontrol ve koordine eder¹⁴⁹.

Savaş gerektiren, savaş ve savaş sonrası hallerle ilgili planlama hizmetinin barıştan itibaren, muhtemel bir savaşta yerli ve etkili bir tarzda uygulanmasını sağlayacak şekilde gerçekleşmesini ve bu konudaki kaynakların tespiti ve planların hazırlanmasını izler, koordine ve kontrol eder. İlan edildiği takdirde Olağanüstü Hal'le ilgili olarak genel değerlendirmeler yapar, tehdidin yok edilmesi için gerekli her türlü tedbiri tespit eder. Silahlı Kuvvetler hariç olmak üzere Milli Güvenlik Siyaseti'nin öngördüğü tedbirlerin alınması çalışmalarında gerekli mali, ekonomik, sosyal ve diğer tedbirlerin kalkınma planlarında yer alması, bütçenin uygun şekilde düzenlenmesi çalışmalarında Devlet Planlama Teşkilatı'yla birlikte çalışır. Milli güvenlikle ilgili gelen her türlü belge, bilgi ve istihbaratı değerlendirerek iç ve dış tehditlerin durumunu sürekli izler. İstihbarat niteliğinde olmayan bilgi ve belgeleri Genel Sekreterliğin konuyla ilgili

¹⁴⁹ BERKAN, (1), s. 1.

görev ve hizmetlerinde kullanır. Gerektiğinde Başbakanlık'ta, Bakanlar Kurulu'nda veya TBMM'deki ilgili komisyonlarda Devlet Planlama Teşkilatı yetkilileriyle birlikte temsilci bulundurur. Bilgi toplama ve değerlendirme grup başkanlığı, ilgili kurumlardan gelen istihbaratları toplar, değerlendirir, tehdit veya tehdit olması muhtemel unsurların kuvvetli ve zayıf yönlerini belirler. Sonuçları ve alınması gereken tedbirleri ilgili başkanlıklara dağıtır. Başkanlıkların istihbarat ihtiyacını tespit edip ilgili kurum ve kuruluşlardan ister. İstihbarat arzı toplantılarına katılır. İç ve dış basını takip eder. MGSB, MGK kararlarının Bakanlar Kurulu tarafından hayata geçirilip geçirilmediğini takip eder. Uygulamaların sonuçlarını değerlendirerek karardan beklenen sonucun alınıp alınmadığını tespit eder. Milli Güvenlik Belgesi'nin hazırlanması, kabulünü takiben belgede mevcut uygulama esaslarına göre yürürlüğe girmesi için gerekli faaliyeti yapar. Kararları uygulayacak bakanlıkların Başbakanlık direktiflerini hazırlar. Direktif doğrultusunda yapılacakları takip, kontrol ve koordine eder. Uygulamada siyaset esaslarından sapmalar ve bu esaslara uymama ile hazırlık ve tedbirlerde gecikme halinin tespitinde durumu Genel Sekreter'e sunar. Değişikliğe göre siyaset esaslarının düzeltilmesi ya da yeniden tespiti çalışmalarını yürütür. TİB, devlet çapında her türlü psikolojik hareket ihtiyaçlarını tespit eder. Milli siyaset hedefleri doğrultusunda uzun, orta ve kısa vadeli psikolojik hareket planlarını geliştirir, onaylanmış psikolojik hareket planlarını yürütür, icracı birimler tarafından yapılan uygulamaları kontrol ve koordine eder ve yönlendirir. Psikolojik harekate ilişkin uygulamaları izler ve kontrol eder. Karar içeriğine uygun olarak yapılması gereken iş veya işlemlerin gerçekleşmesi için her türlü girişimde bulunur. Kararların beklenen sonuçlarının alınıp alınmadığını belirler. Ayrıca Milli Güvenlik konularında siyaset oluşturma çalışmalarına katılır, psikolojik tehditle ilgili ihtiyaçları tespit eder. Durum ve hedef analizi yapar, TRT ve diğer kamu yayın organlarına kendi görevleri içerisine giren hususlarda Genel Sekreter'in onayıyla gerekli yardımı sağlar. Topyekün Sivil Savunma Hizmetleri Başkanlığı; savaş, savaş gerektiren ve savaş sonrası hallerde ilgili planları yapar ve uygulanmasını sağlar. Sivil savunma ve koruyucu güvenlik hizmetlerinin ülke düzeyinde koordineli, etkili ve yeterli gerçekleşmesini sağlar. Başbakanlık Alarm Sistemi yönergesini hazırlar. Sivil güç kaynaklarına ilgili bilgileri tespit eder, Silahlı Kuvvetleri destekleyecek sivil destek planları hazırlar, destek sağlar¹⁵⁰.

¹⁵⁰ BERKAN, (1) s. 1.

2945 sayılı Kanun'daki ve gizli yönetmelikteki yetkilerle, MGK Genel Sekreteri devlet bilgisini süzgecinden geçirip derler, alınan siyasi kararları ve çıkarılan yasaları ya da yasama faaliyetlerini takip eder, Milli Güvenlik Siyaset Belgesi'ndeki esasların uygulanması için tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla başbakan adına ilişkiler kurar, bu kurumlardan düzenli bilgi talep eder, MGK'da birleştirilen bilgi ve istihbaratlar çerçevesinde milli güvenlik esas ve uygulamalarını onlara bildirir, bu yönde planlar hazırlar ve bu konudaki uygulamaları takip ve kontrol eder, düzenler, yönlendirir ve koordine eder. Bunları yaparken başbakan adına yetkilidir. Nitekim çeşitli devlet kurumlarından gelen, bu kurumlara ısmarlanan bilgilere son şekli, siyasi vurgularıyla birlikte MGK Genel Sekreterliği tarafından verilmekte, başka bir deyişle, asayiş ve güvenlik mantığı çerçevesinde yoğrulmaktadır.

Bu noktada Türkiye'de devlet sisteminin ve ona bağlı olarak siyasal sisteminin ruhunu oluşturan çok önemli dört özellik ortaya çıkar. Birincisi; MGK Genel Sekreterliği'nin her türlü bilginin aktığı, ısmarlandığı, değerlendirildiği ve koordine edildiği 'devlet hafıza ve eylem merkezi'ni oluşturmasıdır. MGK bu bilgi derlemesi çerçevesinde TRT, RTÜK, DPT, YÖK, valilikler ve bakanlıklar gibi devlet kurumlarıyla doğrudan ilişkiye geçer, yönlendirme yapar, en önemlisi taleplerde bulunur. İkincisi; Siyasetin ve siyasetçinin bu bilgiler tarafından kuşatılmasıdır. Üçüncüsü; MGK alt birimleri sadece bilgiyi üretmekle, derlemekle ve politika uygulamalarını denetlemekle yetinmemesi toplumun, ekonominin, siyasetin her yönüyle tümünü takip ve kontrol etmesidir. Dördüncüsü; Bilgi tekeli oluşturmak ve toplumu yönlendirmek, gibi faaliyetlerin askerin siyasi ve ideolojik kontrolü altında olmasıdır. MGK Genel Sekreteri, ordu komuta kademesinin 15 üyesinden birisidir ve MGK onun üzerinden fiilen Genelkurmay karargâhının bir parçası olur. En az bunun kadar önemli olan diğer bir husus, MGK'nın diğer personelinin asker ya da asker kökenli olmasıdır. 1999 itibarıyla, MGK'nın lojistik destek grupları dışında kalan dört ana biriminde 116 personel çalışmaktadır. Başkan, başkan yardımcısı, baş müşavir, müşavir, uzman ve uzman yardımcısından oluşan bu personelin, uzman ve uzman yardımcılarını dışındaki hemen hemen tüm kadrosu asker ve asker kökenli kişilerden oluşmaktadır. Söz konusu

özellikler nedeniyle, sorumsuz yetkili birimler ile yetkisi olmayan sorumlu birimler yapılanmasını üst noktalara çıkararak demokrasinin işleyiş şemasını zedelenmektedir¹⁵¹.

B. 4963 SAYILI KANUN İLE DEĞİŞTİRİLDİKTEN SONRAKİ DURUM

4963 Sayılı Kanun 26. maddesi ile, 2945 sayılı Kanunun 13 üncü maddesi başlığı ile birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“Genel Sekreterliğin görev ve yetkileri

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği;

a) Milli Güvenlik Kurulunun sekreterlik hizmetlerini yürütür,

b) Milli Güvenlik Kurulunca ve kanunlarla verilen görevleri yerine getirir”.

Görüldüğü gibi değişiklikten önce dokuz bent halinde sayılan Genel sekreterliğin görevleri sekreterlik hizmetlerini yürütmek ve Milli Güvenlik Kurulunca ve kanunlarla verilen görevleri yerine getirmekle sınırlandırılmıştır. Buna göre Genel Sekreterliğin;

“Milli Güvenlik Kurulu kararlarının hazırlanmasında ve bu kararlara ilişkin Bakanlar Kurulu kararlarının uygulanmasında, bakanlıklar ve ilgili kurum ve kuruluşlarla müşterek çalışmalar yapmak, uygulamaları takip ve kontrol etmek, düzenleyici, yönlendirici ve koordine edici işbirliğinde bulunmak; Milli güvenlik siyasetini tayin, tespit, uygulama ve gerektiğinde düzeltme ve değiştirme görevlerini doğrudan veya bakanlık, kurum ve kuruluşlarla da yapılacak müşterek çalışmalarla araştırmak, incelemek, planlar hazırlamak ve bu konudaki uygulamaları takip ve koordine etmek, yönlendirmek, sonuçları değerlendirmek; belirtilen konularda gerekli olan hizmet ve faaliyetleri planlamak, yürütmek ve ilgili bakanlık, kamu ve özel kurum ve kuruluşlardaki bu konulara ilişkin uygulamaları takip ve kontrol etmek, yönlendirmek ve koordine etmek; Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle ilan edilen olağanüstü halde alınacak tedbir, yapılacak iş ve işlemlerin tespit çalışmalarını yapmak, uygulamada işbirliğinin sağlanması için gerekli tedbirleri tespit etmek ve bu konudaki tekliflerini Başbakana sunmak” gibi görevleri kaldırılmıştır.

¹⁵¹ BAYRAMOĞLU, (2), s. 10.

Ayrıca; 4963 Sayılı Kanun ile değişik, 2945 Sayılı Kanun'un; Milli Güvenlik Kurulu'nun görevlerini düzenleyen 4. maddesi ile MGK'nın tavsiye niteliğindeki kararlarının izleme görevi MGK Genel Sekreteri'nden alınarak bir başbakan yardımcısına verilmiştir. Bu maddeye göre; Başbakan, Milli Güvenlik Kurulu'nun tavsiye kararlarının ve görüşlerinin değerlendirilmek üzere Bakanlar Kuruluna sunulması ve Bakanlar Kurulunda kabulü halinde bu tavsiye kararlarının uygulanmasının koordinasyonu ve izlenmesi için bir başbakan yardımcısını görevlendirebilir.

4963 Sayılı Kanun'un 35. maddesinin (c) bendi ile, MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu'nun 9. ve 14. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu hükmün kaldırılması ile, Milli Güvenlik Kurulu Sekreterliği'nin tartışılan yetkilerinden biri olan, "Cumhurbaşkanı ve Başbakan adına denetleme yapma" yetkisine son verilmiştir.

Yürürlükten kaldırılan ve kararların dağıtımını ile ilgili olan 9. madde ise şu şekildedir:

"Milli Güvenlik Kurulu kararlarıyla ilgili Bakanlar Kurulu kararlarının dağıtımını Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği tarafından yapılır.

Bu kararlara ilişkin uygulamalar Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği tarafından takip edilerek sonuçları hakkında Başbakana, Cumhurbaşkanına ve Milli Güvenlik Kuruluna belli süreler içinde bilgi verilir.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği ayrıca Bakanlar Kurulu kararı haline getirilemeyen Milli Güvenlik Kurulu kararları ile bu kararlara ilişkin gelişmeler hakkında da Cumhurbaşkanına Başbakanın ve Milli Güvenlik Kuruluna bilgi sunar".

MGK Genel Sekreterliği Yönetmeliği'nde ise; Genel Sekreterliğin Görev ve Yetkileri 19. maddede sayılmıştır:

"a) Başbakanın ve Genelkurmay Başkanının Milli Güvenlik Kurulunun gündemine ilişkin önerilerini; Kurul üyesi bakanlar ile diğer bakanların gündeme girmesini istedikleri konuları Başbakanın görüşünü alarak Cumhurbaşkanına sunmak,

b) Cumhurbaşkanınca düzenlenen gündemi Kurul üyelerine dağıtmak,

c) Kurul toplantıları için toplantı yerinin hazırlanmasını sağlamak; toplantı tutanaklarını Kurul Başkanının belirleyeceği usule göre tutmak; toplantı sonucunda alınacak karar ve basın bildirisi taslağını hazırlayarak Kurula sunmak ve Kurul tarafından onaylanmasının ardından Kurul kararlarını beş nüsha halinde imzalatılarak bir nüshasını Cumhurbaşkanına, iki nüshasını Bakanlar Kurulunda görüşülmek ve Devlet arşivinde muhafaza edilmek üzere Başbakanlığa, bir nüshasını da Genelkurmay Başkanlığına göndermek, bir nüshası ile görüşme tutanaklarını ise Genel Sekreterlik arşivinde muhafaza etmek; basın bildirisini basın ve yayın organlarına dağıtmak,

d) Kurulun her türlü yazı işlerini yürütmek,

e) Milli Güvenlik Kurulu tarafından verilen görevleri yerine getirmek; bu çerçevede söz konusu görevlerle bağlantılı olarak araştırma ve değerlendirme yapmak, bu araştırma ve değerlendirme sonuçlarını Kurul üyelerine ulaştırmak ve bu konuları kapsayan bir dokümantasyon merkezi oluşturmak,

f) Diğer kanunlarla Genel Sekreterliğe verilen görevleri yerine getirmek,

g) Başbakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak”.

Yeni yönetmeliğe göre Genel Sekreterlik; Milli Güvenlik Kurulu kararlarının, Kurul tarafından onaylanmasının ardından, beş nüsha halinde imzalatılarak bir nüshasını Cumhurbaşkanına, iki nüshasını Bakanlar Kurulunda görüşülmek ve Devlet arşivinde muhafaza edilmek üzere Başbakanlığa, bir nüshasını da Genelkurmay Başkanlığına göndermekle, bir nüshası ile görüşme tutanaklarını ise Genel Sekreterlik arşivinde muhafaza etmekle görevlidir.

Kanaatimizce 4963 Sayılı Kanun ile Sekreterliğin görevlerinde yapılan değişiklikler ve kaldırılan yetkiler ile, MGK Genel Sekreterliği daha demokratik bir yapıya kavuşturulmuş, icracı bir organ olma özelliğine de son verilmiştir. Yeni hazırlanan yönetmelik sayesinde de Genel Sekreterlik ile ilgili tüm gizlilik ortadan kaldırılmıştır.

C. MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİNİN ÇALIŞMA USUL VE ESASLARI

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin çalışma düzeni 2945 sayılı Kanun'un 18. maddesinde şu şekilde açıklanmıştır.

“Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, bu Kanun ile diğer kanun ve mevzuatla verilen görevleri kendi teşkilatı ve gerektiğinde diğer bakanlık, kurum ve kuruluşlarla da müştereken yürütür.

İç çalışma düzeni ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin bakanlık, kurum ve kuruluşlarla çalışma ve ilişkileri yönetmelikle düzenlenir”.

Yine 2945 sayılı Kanun'un 19 maddesi gereğince; “Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile özel hukuk tüzelkişileri Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğine gerekli olan açık ve her derecede gizli bilgi ve belgeleri sürekli veya istenildiğinde vermek zorundadırlar”. Ancak bu hüküm 4963 Sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Kanaatimizce bu hükmün kaldırılması ile Genel Sekreterliğin bilgi toplama ve bunları değerlendirme yetkisine son verilmiştir.

Genel Sekreterlik bütçesi ise 2945 sayılı Kanun'un 20. maddesi ile düzenlenmiştir. Buna göre;

“Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Genel Bütçeye dahildir. Gizli hizmet giderleri için bütçeye ayrıca ödenek konulur. Genel Sekreter bu ödeneğin sarfindan Başbakana karşı sorumludur”.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği'nde ise çalışma usul ve esasları şu şekilde düzenlenmiştir:

“Genel Sekreterlik birimleri kanunlarla ve bu Yönetmelikle verilen görevlerini, birbirleriyle yakın işbirliği ve koordinasyon içinde yürütür. Bu Yönetmelikte birimlere verilen görevlerin ifası sırasında ve ihtiyaç halinde birimlerin her seviyedeki personeli, kadro ve unvanları şahıslarına bağlı kalarak Genel Sekreter tarafından aynı veya başka birimlerin hizmetlerinde vekaleten veya ilgili hizmeti yürütmek üzere geçici olarak görevlendirilebilir”. (m. 28)

Mali işlemler ise 29. maddede düzenlenmiştir. Maddeye göre:

“Genel Sekreterliğin yıllık bütçesinin hazırlanması, Başbakanlık ve Maliye Bakanlığı nezdinde yapılacak işlemler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında bütçe görüşmelerine katılma genel usul ve hükümlere göre yapılır. Bütçenin sarfinda kamu maliyesinin öngördüğü işlemler zamanında ve usulüne uygun olarak yürütülür.

Genel Sekreter gizli hizmet ödeneğinin sarfindan Başbakana karşı sorumludur. Gizli hizmet ödeneğinin sarfi konusunda tutulacak kayıt, nakit paranın korunması ve harcanması usulleri 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununun 77. maddesine uygun olarak Genel Sekreterce belirlenen esaslar çerçevesinde yürütülür.



SONUÇ

Milli Güvenlik Kurulu'nun işlevinin ve görevlerinin anlaşılabilmesi için öncelikle milli güvenlik kavramının anlaşılması gerekmektedir. Çünkü bu kavrama verilen anlam aynı zaman Milli Güvenlik Kurulu'nun görev alanını da belirleyecektir.

Milli güvenlik kavramının bir tanımının yapılabilmesi esasen oldukça güçtür. Bu güçlüğün çok çeşitli nedenleri vardır. Milli güvenlik kavramının tanımını güçleştiren nedenlerin başında bu kavramın kapsamının zamana göre farklılık göstermesi gelmektedir. Kavramın siyasal, ekonomik ve hukuki yönlerinin yanı sıra askeri olan - olmayan yönleri de vardır. Kavramın çeşitli yönlerinin bulunması da tanımını güçleştirmektedir.

Milli güvenlik politikasının oluşturulmasında her ülkenin ulusal çıkarlarının rol oynamasının yanı sıra, ülkedeki bireylerin, baskı gruplarının, toplumun farklı yapı ve görüşlerdeki kısımlarının da etkisin olduğu kabul edilmelidir. Bütün bu farklılıklar da bir tanım yapılmasını güçleştirmektedir.

Sonuç olarak; niteliği gereği müphem ve siyasi taktire yer bırakan bir kavram olan milli güvenlik kavramının, gerek milli güvenliği sağlamak amacı ile kurulmuş organların yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi açısından, gerekse Anayasal özgürlüklerin sınırlanma nedeni olması nedeniyle tanımlanması şarttır¹⁵².

Kanaatimizce, milli güvenlik, devletin iç ve dış yıkıcı saldırılara karşı korunmasıdır. Bununla birlikte milli güvenliğin, herhangi bir ideolojinin veya belli bir siyaset felsefesinin korunup esirgenmesi gibi bir anlamı yoktur.

2945 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu, milli güvenlik kavramını tanımlamıştır.

2945 sayılı Kanununun 12 ve 21 inci maddelerine göre, Bakanlar Kurulu'nca 29/12/2003 tarihinde yürürlüğe konması kararlaştırılan Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği'nde de aynı tanımlama yapılmıştır.

7. Uyum paketi olarak adlandırılan yasayla 2945 Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nda değişiklikler yapılmış ancak

¹⁵² AYBAY, s. 65.

kanunda yer alan muğlak milli güvenlik tanımı ve devletin milli güvenlik siyasetine ilişkin geniş tanım değiştirilmemiştir.

Bu tanım milli güvenlik kavramının tanımını oldukça genişletmektedir. Zira “anayasal düzeninin, milli varlığının ve bütünlüğünün milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin korunması” ifadesi ile bir çok alan milli güvenlik kavramına dahil edilmiştir. Bu da şüphesiz ki Milli Güvenlik Kurulu’nun görev alanını genişletmekte, “dış ticaretin genişletilmesi” meselesi dahi MGK’nın gündemine alınabilmektedir. Aynı zamanda bu tanım hem uluslararası platformlarda hem de Türkiye’de; Ülkemizdeki siyâsî, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil tüm alanlarda Milli Güvenlik Kurulu’nun etkisi olduğu izlenimini yaratmaktadır. Kanaatimizce kanun ve yönetmelikte bulunan bu tanımın değiştirilmesi gerekmektedir.

1982 Anayasası’nın 117. ve 118. maddelerinde belirtildiği üzere, milli güvenlik siyasetinin tayin, tespit ve uygulanması ile ilgili kararların alınması görevi Bakanlar Kuruluna verilmiştir.

2945 sayılı Kanununun 4. maddesi ile ise; Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konularında görüş tespiti görevi, Milli Güvenlik Kurulu’na verilmiştir

Ülkemizde milli güvenlik kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu, 1961 Anayasası ile yasal düzenlemeye kavuşturulmuştur. Ancak, hem 1961 Anayasası hem de 1982 Anayasası döneminde Milli Güvenlik Kurulu’nun görevleri ve kararlarının hukuki niteliği konusunda tartışmalar olmuştur.

Uygulamalara bakıldığında Milli Güvenlik Kurulu kararlarının hükümet üzerinde büyük etkisi olduğu görülmektedir. Kurul kararlarının birçoğunda da kararların “uyulması zorunlu” nitelikte olduğu izlenimi yaratılmıştır. Anayasal olmayan bu durum sonucu toplumda, Milli Güvenlik Kurulu’nun devletin tüm politikalarını belirleyen bir kurul olduğu yönünde yanlış bir kanaat oluşmuştur. Bu fiili durum Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesi’nde ve ilerleme raporlarında da belirtilmiş ve MGK’nın Avrupa Birliği Müktesebatına uygun hale getirilmesi önerilmiştir.

Bu çerçevede 03.10.2001 tarihinde Anayasa’nın 118. maddesinde değişiklikler yapılmıştır. Başbakan Yardımcıları ve Adalet Bakanı kurul üyelerine eklenerek kuruldaki sivil üyelerin sayısı artırılmıştır. İkinci olarak da; Kurul kararlarının tavsiye

niteliğinde olduğu vurgulanmış ve “Bakanlar Kurulu tarafından öncelikle dikkate alınır” ifadesi yerine “Bakanlar Kurulunca değerlendirilir” ifadesine yer verilmiştir. Bu değişiklik ile maddedeki bu ifade nedeniyle Milli Güvenlik Kurulu’nun istişari bir organ olma niteliğini konusundaki şüpheler de ortadan kalkmış olmaktadır.

Kanaatimizce Anayasa’da yapılan bu değişiklikler tek başına düşünüldüğünde Milli Güvenlik Kurulu’nun hükümet üzerindeki etkisini azaltacak nitelikte değildir.

Yine aynı amaçla; Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu’nda; 4789, 4963, 5017 Sayılı Kanunlar ile değişiklikler yapılmıştır.

4989 Sayılı Kanun ile Anayasa’da 2001 yılında yapılan değişikliklere paralel olarak Milli Güvenlik Kurulu kararlarının tavsiye niteliğinde olduğu vurgulanmış ve Adalet Bakanı, Başbakan Yardımcıları Kurul üyeleri arasına alınmıştır.

4963 sayılı Kanun ile ise daha geniş değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler ile 2945 sayılı Kanun’un 4. maddesinde sayılan Milli Güvenlik Kurulu’nun görevleri değiştirilmiştir. Değişikliklerden önce oldukça geniş ve kapsamlı olan görevler sınırlandırılmıştır.

Ayrıca; 4963 Sayılı Kanun ile değişik, 2945 Sayılı Kanun’un; Milli Güvenlik Kurulu’nun görevlerini düzenleyen 4. maddesi ile MGK’nın tavsiye niteliğindeki kararlarının izleme görevi MGK Genel Sekreteri’nden alınarak bir başbakan yardımcısına verilmiştir.

Kurulun toplantılarının ayda bir defa yapılacağına dair 5. maddesi değiştirilmiştir. Yeni düzenlemeye göre Kurul iki ayda bir olağan toplanmaktadır. Daha önce Kurul, Cumhurbaşkanının gerekli gördüğü ve Başbakan veya Genelkurmay Başkanının önerilerini uygun bulduğu hallerde olağanüstü toplanabilirken, değişiklikten sonra Başbakanın teklifi üzerine veya doğrudan Cumhurbaşkanının çağrısı ile olağanüstü toplanabilmektedir.

4963 sayılı Kanun ile MGK Genel Sekreterliğin görevleri de değiştirilmiştir. Artık Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği’nin görev ve yetkileri; Milli Güvenlik Kurulunun sekreterlik hizmetlerini yürütmek ve Milli Güvenlik Kurulunca ve kanunlarla verilen görevleri yerine getirmekten ibarettir. Milli Güvenlik Kurulu kararlarının hazırlanmasında ve bu kararlara ilişkin Bakanlar Kurulu kararlarının

uygulanmasında, bakanlıklar ve ilgili kurum ve kuruluşlarla müşterek çalışmalar yapmak, uygulamaları takip ve kontrol etmek, düzenleyici, yönlendirici ve koordine edici işbirliğinde bulunmak; Milli güvenlik siyasetini tayin, tespit, uygulama ve gerektiğinde düzeltme ve değiştirme görevlerini doğrudan veya bakanlık, kurum ve kuruluşlarla da yapılacak müşterek çalışmalarla araştırmak, incelemek, planlar hazırlamak ve bu konudaki uygulamaları takip ve koordine etmek, yönlendirmek, sonuçları değerlendirmek; belirtilen konularda gerekli olan hizmet ve faaliyetleri planlamak, yürütmek ve ilgili bakanlık, kamu ve özel kurum ve kuruluşlardaki bu konulara ilişkin uygulamaları takip ve kontrol etmek, yönlendirmek ve koordine etmek; Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle ilan edilen olağanüstü halde alınacak tedbir, yapılacak iş ve işlemlerin tespit çalışmalarını yapmak, uygulamada işbirliğinin sağlanması için gerekli tedbirleri tespit etmek ve bu konudaki tekliflerini Başbakan'a sunmak gibi görevleri kaldırılmıştır.

Mili Güvenlik Kurulu Sekreterliği'nin tartışılan yetkilerinden biri olan, "Cumhurbaşkanı ve Başbakan adına denetleme yapma" yetkisine son verilmiştir.

4963 Sayılı Kanun ile Sekreterliğin görevlerinde yapılan değişiklikler ve kaldırılan yetkiler ile, MGK Genel Sekreterliği daha demokratik bir yapıya kavuşturulmuş, icracı bir organ olma özelliğine de son verilmiştir.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterinin 'Orgeneral/Oramiral rütbesinde Silahlı Kuvvetler mensupları arasından atanmasına dair hüküm değiştirilmiştir. Böylece MGK Sekreterinin sivil olabilmesinin yolu açılmış ve MGK Sekreterliği yönetiminin ordu ile fiili bağılılığı ortadan kaldırılmıştır.

"Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile özel hukuk tüzelkişileri Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğine gerekli olan açık ve her derecede gizli bilgi ve belgeleri sürekli veya istenildiğinde vermek zorundadırlar" şeklindeki hüküm de tamamıyla kaldırılmıştır.

5017 sayılı Kanun ile Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nda yeniden değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerle; Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği kadrolarının gizliliği kaldırılmıştır.

Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin esas ve usuller ile kanunda belirtilen konular; Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği tarafından hazırlanan, Milli Güvenlik

Kurulunda görüŖülen ve Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen “GİZLİ” gizlilik dereceli bir yönetmelikle düzenlenirken, 5017 Sayılı Kanun ile bu gizlilik kaldırılmıştır. Bunun ardından yeni yönetmelik hazırlanmış ve Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Yeni yönetmelik ile; MGK Genel Sekreterliği’nin, halka karşı kullanıldığı gerekçesiyle en çok eleştirilen “psikolojik harekât” yetkisine son verilmiştir. Önceki yönetmelikte kullanılan “psikolojik hareket” ibaresi yeni yönetmelikte yer almamıştır. Psikolojik hareket planlamak ve uygulamakla görevli birimler de kaldırılmıştır.

MGK Genel Sekreterliği bünyesinde ilk kez; Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Seferberlik ve Savaş Hazırlıkları Planlama Dairesi Başkanlığı ile Araştırma ve Değerlendirme Başkanlığı (ADB) birimleri kurulmuştur.

Milli Güvenlik ve Devletin Milli Güvenlik Siyaseti tanımlarını aynen koruyan yeni yönetmelikte Özel Milli Siyaset, Milli Menfaat, Milli Hedef ve Milli Güç tanımları da yer almamıştır.

Milli Güvenlik Kurulu, milli güvenlik meselelerinin değerlendirilmesinde uzmanların da görüşünün alındığı hükümete yardımcı bir organ olarak düşünülmüştür. Anayasa ve kanunlarda yapılan değişikliklerle de Kurul bu niteliğine ve Avrupa Birliği müktesebatına uygun hale getirilmiştir.

Ancak yine de, Milli Güvenlik Kurulu’nun Anayasal bir kurum olmaktan çıkarılması gerektiği kanaatindeyiz.

Sonuç olarak; Milli Güvenlik Kurulu sadece milli güvenlik konularında uzman bir kurul kabul etmek gerekir. Kurulun görev alanı ise milli güvenlik meseleleriyle sınırlıdır. Kurula, danışma organı olmasının ötesinde yetkilerle donatmak, siyasi iktidarın üzerinde bir vesayet makamı olarak görmek, Anayasa’da öngörülen sosyal hukuk devletinin ilkelerine aykırı düşen bir tasarruf olacaktır.

Kurulunda görüŖülen ve Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen “GİZLİ” gizlilik dereceli bir yönetmelikle düzenlenirken, 5017 Sayılı Kanun ile bu gizlilik kaldırılmıştır. Bunun ardından yeni yönetmelik hazırlanmış ve Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Yeni yönetmelik ile; MGK Genel Sekreterliği’nin, halka karşı kullanıldığı gerekçesiyle en çok eleştirilen “psikolojik harekât” yetkisine son verilmiştir. Önceki yönetmelikte kullanılan “psikolojik hareket” ibaresi yeni yönetmelikte yer almamıştır. Psikolojik hareket planlamak ve uygulamakla görevli birimler de kaldırılmıştır.

MGK Genel Sekreterliği bünyesinde ilk kez; Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Seferberlik ve Savaş Hazırlıkları Planlama Dairesi Başkanlığı ile Araştırma ve Değerlendirme Başkanlığı (ADB) birimleri kurulmuştur.

Milli Güvenlik ve Devletin Milli Güvenlik Siyaseti tanımlarını aynen koruyan yeni yönetmelikte Özel Milli Siyaset, Milli Menfaat, Milli Hedef ve Milli Güç tanımları da yer almamıştır.

Milli Güvenlik Kurulu, milli güvenlik meselelerinin değerlendirilmesinde uzmanların da görüşünün alındığı hükümete yardımcı bir organ olarak düşünülmüştür. Anayasa ve kanunlarda yapılan değişikliklerle de Kurul bu niteliğine ve Avrupa Birliği müktesebatına uygun hale getirilmiştir.

Ancak yine de, Milli Güvenlik Kurulu’nun Anayasal bir kurum olmaktan çıkarılması gerektiği kanaatindeyiz.

Sonuç olarak; Milli Güvenlik Kurulu sadece milli güvenlik konularında uzman bir kurul kabul etmek gerekir. Kurulun görev alanı ise milli güvenlik meseleleriyle sınırlıdır. Kurula, danışma organı olmasının ötesinde yetkilerle donatmak, siyasi iktidarın üzerinde bir vesayet makamı olarak görmek, Anayasa’da öngörülen sosyal hukuk devletinin ilkelerine aykırı düşen bir tasarruf olacaktır.

KAYNAKÇA

- ABADAN Nermin, "Türkiye'de İnsan Hakları Seminerleri-Tebliğler-Tartışmalar", Ankara, 1970.
- AHMET Dinçyürek, **Milli Güvenlik Siyaseti ve Stratejisi**, Konya, 2002.
- AKGÜNER Tayfun, **1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu**, İÜSBF Yayınları, 1983.
- ASLAN M. Yasin, "Milli Güvenlik Kurulu", Askeri Adalet Dergisi, S.92, Ocak 1995.
- ATAR Yavuz, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve Önceki Anayasalar**, Mimoza Yayınları, Konya 2002.
- ATATÜRE Süha, **ABD ve Türkiye'de Ordu-Siyaset İlişkisi Milli Güvenlik Kurulları Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 1994.
- AYBAY Rona, "Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu", A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: XXXIII, No: 1-2, Ankara 1979.
- BALCI Muharrem, **MGK ve Demokrasi; Hukuk, Ordu, Siyaset, Yöneliş** Yayınları, İstanbul 2000.
- BAYRAMOĞLU Ali, "MGK Tartışmaları", Yeni Şafak Gazetesi, 28.08.2003.
(BAYRAMOĞLU - 1)
- BAYRAMOĞLU Ali, "Asker-Sivil İlişkisi-1, 2, 3", Yeni Şafak, 05.08.2003, 06.08.2003, 07.08.2003. (BAYRAMOĞLU - 2)
- BERKAN İsmet, "İşte En Gizli Yönetmelik", Radikal Gazetesi, 27 Ağustos 2003.
(BERKAN-1)
- BERKAN İsmet, "Milli Güvenlik Kurulu Her İş Yapar", Radikal Gazetesi, 23.06.2000.
(BERKAN-2)
- BERKAN İsmet, "MGK Genel Sekreterliği", Radikal Gazetesi, 14.07.2003.
- CEVİZOĞLU Hulki, **28 Şubat Bir Hükümeti Nasıl Devirdi?**, İstanbul, 1998.
- CİZRE Ümit, **Muktedirlerin Siyaseti, Merkez Sağ -Ordu -İslamcılık**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1999.
- COŞKUN Orhan, **Milli Güvenlik Kavramı ve Türkiye Cumhuriyeti'nde Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2000.

- COŞKUN Vahap, "Liberal Demokrasi ve Silahlı Kuvvetler". http://www.liberal_dt.org.tr/guncel/vahapcoskun/ve_libdem.htm. E.t. 04.04.2004.
- Devletin Kavram ve Kapsamı**, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yayınları, Ankara 1990.
- DURAN Lütfi, "Sosyal Hareketler ve Milli Güvenlik", İktisat ve Maliye, C: XVII, Temmuz 1970.
- DOĞRU Osman, **27 Mayıs Rejimi-Bir Darbenin Hukuki Anatomisi**, İmge Kitapevi, Ankara, 1998.
- ERDOĞAN Mustafa, "Asker ve Siyaset", http://www.liberal_dt.org.tr/guncel/erdogan/me_mgk1.htm. E.t.06.06.2004. (ERDOĞAN-1)
- ERDOĞAN Mustafa, "MGK Kararlarını Uygulamak" http://www.liberal_dt.org.tr/guncel/erdogan/me_mgk.htm.E.t.06.06.2004. (ERDOĞAN-2).
- ERDOĞAN Mustafa, "Milli Güvenlik Anayasası" http://www.liberal_dt.org.tr/guncel/erdogan/me_mg.htm. E.t.06.06.2004. (ERDOĞAN-3)
- ERDOĞAN Mustafa, "Silahlı Kuvvetlerin Türk Anayasal Düzeni İçindeki Yeri", AÜSBF Dergisi, C.XLV, No: 1- 4, Yıl: 1990. (ERDOĞAN-1990).
- ERDOĞAN Mustafa, **Anayasalcılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler**, Siyasal Kitabevi, Ankara 1993. (ERDOĞAN-1993).
- ERDOĞAN Mustafa, "Anayasa Değişiklikleri Ne Getiriyor?", http://www.liberaldt.org.tr/guncel/Erdogan/me_anayasa2.html. E.t.06.06.2004. (ERDOĞAN-5).
- ERDOĞAN Mustafa, **Liberal Toplum Liberal Siyaset**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1998. (ERDOĞAN-1998).
- FENDOĞLU H. Tahsin, "Özgürlükçü Anayasa Üzerine", (Av. Faruk Erem Armağanı), TBB Yayınları, Ankara, 1999.
- GÖNÜLTAŞ Nuh, "Milli Güvenlik Rejimi", Zaman Gazetesi, 11.03.1993.
- GÖZÜBÜYÜK Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2003.
- HALE William, **Türkiye'de Ordu ve Siyaset**, Çeviren: Ahmet Fethi, Hil Yayınları, İstanbul 1996.

- KAYALI Kurtuluş, **Ordu ve Siyaset (27 Mayıs-12 Mart)**, İletişim Yayınları, İstanbul 1996.
- KANETİ Selim, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’ndaki Boşlukların Anayasa Mahkemesi Tarafından Doldurulması”, Anayasa Yargısı 8.
- KOÇAK Levent, **Demokrasi Sorunu ve Türk Demokrasisi**, Derleyen: Davut Dursun, “Türkiye’de Ordu Siyaset İlişkileri ve Askeri Müdahaleler”, Şehir Yayınları, İstanbul 2001.
- KIRCA COŞKUN, “Rejimin Supaplarını Yok Etmek”, Akşam Gazetesi, 5 Ekim 2001.
- Milli Güvenlik Siyasetinin Oluşturulması**, Harp Akademileri Komutanlığı Yayınlarından, Harp Akademileri Basım Evi, İstanbul, 1994.
- Milli Güvenlik Siyaseti ve Stratejisi**, Harp Akademileri Komutanlığı Yayınları, İstanbul, 1996.
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği**, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yayınları, Ankara, 1991.
- MURADOĞLU Abdullah, “Ulusal Güvenlik ve Dünyada Milli Güvenlik Kuruluşları 1, 2, 3, 4”, <http://www.yenisafak.com.tr/diziler/mgk/index/htm>. E.t.07.08.2004.
- ÖZDAĞ Ümit, **Ordu ve Siyaset İlişkisi**, Gündoğan Yayınları, Ankara 1991.
- ÖZDEMİR Hikmet, **Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinde Ordunun Olağandışı Rolü- Türkiye Örneği**, İz Yayıncılık, İstanbul, 1994.
- ÖZDEMİR Hikmet, **Rejim ve Asker**, İz Yayıncılık, İstanbul, 1989.
- ÖZTÜRK O. Metin, **Ordu ve Politika**, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1993.
- SATIR Ziya, “Milli Güvenlik ve Milli Güvenlik Siyaseti”, SKD, Yıl:110, S.327, Ankara, 1991.
- SEVİNÇ Murat, “Milli Güvenlik Kurulu ve 1997 Süreci”, Birikim Dergisi, Mart 2000.
- SOYSAL Mümtaz, **100 Soruda Anayasa’nın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997.
- TANİLLİ Server, **Devlet ve Demokrasi**, Adam Yayınları, İstanbul, 2000.
- TANÖR Bülent, **İki Anayasa 1961-1982**, Beta Yayınları, İstanbul, 1991. (TANÖR-1991).

TANÖR Bülent, **Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Anayasası**, Öncü Kitapevi, İstanbul, 1969. (TANÖR-1969).

TUNAYA Tarık Zafer, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980.

YAMAN Murat, **Türk Silahlı Kuvvetlerinin Anayasal Konumu ve Milli Güvenlik Kavramı Işığında Türkiye’de Milli Güvenlik Kurulu**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2001.

YAYLA Atilla, “Milli Güvenlik Tartışmaları ve Genelkurmay Bildirisi”.
http://www.liberal_dt.org.tr/guncel/yayla/ay_milligüvenlik.htm.

YAYLA Yıldızhan, **İdare Hukuku 1, 2**. Baskı, İstanbul, 1990.

YAZICI Serap, **Türkiye’de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

Radikal Gazetesi, “Danıştay: Gizlilik Bitsin”, 26.09.2003.

Radikal Gazetesi, “Sivil TİB MGK Tavsiyesi”, 24.10.2003.

Radikal Gazetesi, “En Gizliden En Şeffafa”, 09.01.2004.

Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 1998-1999-2000-2001-2002-2003 Düzenli Raporları (<http://www.belgenet.com/arsiv/ab/ab/html>.) E.t.02.02.2004.

TÜSİAD Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasal Kriterleri Görüşler ve Öncelikler, 21 Mayıs 2001.
(http://www.belgenet.com/rapor/tusiadrapor_052001.html.)
E.t.02.02.2004.

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı
RG: 4.07.2003-25178.

Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi, 26 Mart 2003. (<http://www.belgenet.com/arsiv/ab/kob2003-1.html>.) E.t.02.02.2004.

<http://www.ntvmsnbc.com/avrupabirliği/ilerlemeraporu>. E.t.04.04.2004.

<http://www.ehaber.net/haberler1/b4262.shtml>. E.t.04.04.2004.

<http://www.mgk.gov.tr/tukce/merakedilenler.html>. E.t.12.07.2004.