

TÜRKİYE’DE ULUSAL GÜVENLİĞİN YASAL VE KURUMSAL MEKANİZMASI: MİLLİ GÜVENLİK KURULU*

Abdullah TORUN

İnönü Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü
abdullah.torun@inonu.edu.tr

ÖZET

Türkiye’nin ulusal güvenlik sisteminin merkezini oluşturan Milli Güvenlik Kurulu(MGK), konjonktürel olarak etki derecesi değişmekle birlikte, gerek iç gerekse dış politika bağlamında kurumsal bir aktör olarak etkinliğini sürdürmektedir. Ulusal güvenlik sisteminin kurumsal mekanizmasını oluşturan MGK’nın yasal statüsü ve kurumsal biçimselliği, Türkiye’nin iç ve dış politikadaki amaçları, sorunları ve tehdit algılamasına göre değişiklikler göstermiştir. 1949 yılında 5399 sayılı yasa ile kurulan Milli Savunma Yüksek Kurulu’nun, 1961 Anayasa’sında anayasal bir kurum haline dönüştürülerek MGK adını alması ile Türkiye’de ilk kez bir kavram olarak “milli güvenlik” kavramı Türk hukuk sistemine dahil olmuştur. Bu dönüşüm sadece ulusal güvenlik sisteminin hukuksal statüsünde ve kurumsal mimarisinde yapılan bir dönüşümü değil, Türkiye’nin güvenlik paradigmasında da bir dönüşümün başlangıcını oluşturmuştur. 2000’li yıllara kadar devam eden süreçte, Türkiye’nin güvenlik sistemi militarist bir yapıda sürdürülmüştür. 2000’li yıllarda gerek iç siyasi yapıda meydana gelen değişiklikler, gerekse de Avrupa Birliği’ne (AB) tam üyelik sürecinde Türkiye’nin karşılaştığı zorunluluklar, MGK’nın militaristleştirilme sürecini durdurmuştur. Bu çalışmada, MGK’nın tarihsel süreci ve hukuksal statüsü incelenerek, süreç içerisinde yapılan değişiklikler ve bu değişiklikleri etkileyen parametreler analiz edilmeye çalışılmaktadır.

Anahtar kelimeler: Milli Güvenlik Kurulu, ulusal güvenlik, tehdit, Avrupa Birliği,Türkiye.

NATIONAL SECURITY COUNCIL: THE LEGAL AND INSTITUTIONAL MECHANISM OF NATIONAL SECURITY IN TURKEY

ABSTRACT

National Security Council (NSC), constituting the center of the national security system of Turkey, maintains its efficiency in contexts of both domestic and foreign policy, even its level of efficiency varies cyclically. The legal status and institutional formality of NSC that constitutes institutional mechanism of national security system, have differed according to Turkey’s goals for local and foreign policies, problems and threat perception. In 1949 National Security High Council was established with the Act of 5393. The council has become a Constitutional institution with 1961 Constitution and its name has been turned into NSC. With 1961 Constitution the concept of “national security” has been included into Turkish legal system. This transition is not only a transition at legal status and institutional architecture of national security system, it is also a beginning of a transition at security paradigm of Turkey. In the process continued till 2000s, security system of Turkey has been pursued with a militarist structure. In 2000s, both changes at domestic political structure and

* Bu makale, 2012 yılında Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı’nda Prof. Dr. İlhan Uzgel danışmanlığında hazırlanan “Ulusal Güvenlik ve Küreselleşme: Türkiye’nin Ulusal Güvenlik Politikasının Dönüşümünde Küreselleşmenin Rolü,” başlıklı doktora tezinden türetilmiştir.

difficulties Turkey faced on the way to membership to European Union (EU), has stopped militarization of NSC. At this study, historical process and legal status of NSC have been analyzed and the changes within the process and parameters affecting these changes have been tried to be analyzed.

Keywords: National Security Council, national security, threat, European Union, Turkey.

GİRİŞ

Türkiye’de ulusal güvenlik sisteminin kurumsal mekanizmasını MGK oluşturmaktadır. 1961 yılında anayasal bir kurum olarak oluşturulan MGK, statüsü ve fonksiyonları olsa da, 1922 Harp Encümeni, 1933 Yüksek Müdafaa Meclisi Umumi ve 1949 yılında kurulan Milli Savunma Yüksek Kurulu gibi kurumların devamı niteliğinde görülebilir. Ancak önceki kurumların gerek hukuksal statüleri, gerekse kuruluş amaçları MGK’dan farklıdır. Öncelikle bu kurumlar kararname veya kanunla kurulmuşlardır. Dolayısıyla anayasal statüye sahip değildir. İşlevsel olarak ise, bu kurumları kuruluş amaçları, ulusal güvenlik değil ulusal savunmadır.

1961 Anayasa’sı ile MGK’nın oluşturulması ve böylece Türkiye’de milli savunma anlayışından milli güvenlik anlayışına geçiş, sadece paradigmatik bir dönüşümün değil, devlet yönetiminde çift başlılık anlayışının da kurumsallaşmasında önemli bir süreci ifade eder. Bu dönüşümün temel nedeni ise, Türkiye’nin söz konusu dönemde artan iç veya dış tehdit algısı değil, askeri bürokrasinin sivil siyasete ve bürokrasiye karşı duyduğu güvensizlik olmuştur. Gerek MGK içerisinde askeri bürokrasinin, gerekse MGK’nın devlet yönetiminde etkisinin giderek arttığı süreç 1990’ların sonlarına kadar devam etmiştir.

1990’ların sonlarına kadar Türkiye, uluslararası sistemin aksine, iç ve dış politikayı daha Realist ve askeri güvenlikçi perspektiften değerlendirmiştir. 1990’ların sonlarında iç ve bölgesel güvenlik sorunların görece istikrara kavuşması ve 1999 AB Helsinki Zirve kararları sonrası MGK’nın yapısında değişiklikler yapılması gündeme gelmiştir. Bu kapsamda 2000’li yıllarda gerek 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Sekreterliği Kanunu’nda, gerekse 1982 Anayasası’nın 118. Maddesi’nde yapılan değişikliklerle MGK’nın sivilleştirilme süreci başlatılmıştır. 2000’li yıllarda yapılan değişiklikler Türkiye’nin iç ve dış tehdit algılamasındaki değişikliklerden kaynaklanma birlikte, AB 7. Uyum Paketi kapsamında yapılması öngörülen değişiklikler bu süreçte belirleyici olmuştur.

2000’li yıllarda MGK üyeleri arasındaki sivil üye sayısının artırılması, Genel Sekter’in sivil bir kişi olarak atanması ve 2945 sayılı yasanın kimi bölümlerinin değiştirilmesi veya kaldırılması MGK içindeki askeri bürokrasinin etkisinin azalmasına, hem de bir kurum olarak MGK’nın devlet yapılanmasındaki rolünün azalmasına neden olmuştur. Ancak, yapılan düzenlemeler evrensel demokratik standartları karşılayabilmekten uzaktır. Çünkü MGK hala hukuksal anlamda anayasal statüsünü korumakta ve MGK üyeleri arasında askeri bürokrasi temsil gücünü devam ettirmektedir. Dolayısıyla, Türkiye ulusal güvenlik sisteminin hukuksal statüsünü ve kurumsal mekanizmasını demokratik düzeye taşıyabilecek yeni bir dönüşüme ihtiyaç duymaktadır.

Tarihsel Arka Plan ve Hukuksal Statü

2945 sayılı MGK (Milli Güvenlik Kurulu) ve MGK Genel Sekreterliği Kanununun 2. maddesinde ulusal güvenlik şu şekilde tanımlanmıştır:¹

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

Anayasa'nın 117. maddesine göre de; milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı, Bakanlar Kurulu sorumludur. Fakat, ulusal güvenlik kapsamına dahil edilecek sorunların tespiti MGK'ya verilmiştir. Dolayısıyla, Türkiye'de ulusal güvenliğin yasal ve kurumsal sistematığı MGK üzerinden kurulmuştur.

Mili Savunma Bakanlığı'na göre, MGK uzun bir tarihsel geçmişe sahiptir.² İlk olarak 1933 yılında bir kararname ile Yüksek Müdafaa Meclisi Umumi kurulmuştur. Yüksek Müdafaa Meclisinin görev alanı, milli seferberlik olarak tayin edilmiştir. 1949 yılında çıkarılan bir kanunla teşkil edilen Milli Savunma Yüksek Kurulu ve Genel Sekreterliği'nin görev kapsamına Milli Savunma Politikası'nın hazırlanması da dahil edilmiştir. Daha sonra, MGK 1961 Anayasası ile anayasal kurum haline getirilmiştir.

Türkiye'deki birçok kurum gibi MGK'da kendi kuruluşunu uzun tarihsel süreçlerle açıklama geleneğine sahiptir. Oysa Yüksek Müdafaa Meclisi Umumi'nin MGK ile tarihsel ve işlevsel olarak herhangi bir ilişkisi bulunmamaktadır.³ Çünkü Yüksek Müdafaa Meclisi Umumi Bakanlar Kurulu kararnamesiyle kurulmuş, Başbakan'ın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'na Genelkurmay Başkanı'nın katılması ile oluşmaktaydı. Yüksek Müdafaa Meclisi Umumi'nin görevi topyekun savaşta belirecek sorunları ortadan kaldırmaktı. Hükümet ile Genelkurmay Başkanlığı arasındaki ilişkileri güçlendirmek amacıyla kurulmuştu. Milli Savunma Yüksek Kurulu gibi yapılar ise İkinci Dünya Savaşı sonrası, önce ABD'de daha sonra NATO üyesi diğer ülkelerde kurulmaya başlanmıştır.⁴ ABD'de 1947 yılında oluşturulan Ulusal Güvenlik Konseyinden esinlenerek kurulan⁵ Milli Savunma Yüksek Kurulu'nun kurumsal yapısı itibariyle bugünkü MGK'dan farklılıklar gösterse de görevleri itibariyle benzer fonksiyonlara sahip olduğu görülmektedir. 30 Mayıs 1949 tarih ve 5399 sayılı yasaya

¹ “2945 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Sekreterliği Kanunu,” *Resmi Gazete*, 11 Kasım 1983.

² Milli Savunma Bakanlığı, *Beyaz Kitap*, Ankara, 2000, s. 29.

³ Şaban İba, *Milli Güvenlik Devleti*, Çivi Yazıları, İstanbul, 1999, s. 177; Yüksek Müdafaa Meclisi'nden önce 1922 yılında Harp Encümeni adı altında bir kurum oluşturulmuştur. TBMM üyeleri arasından seçilen milletvekillerinden oluşan bu organın, meclise talimat gönderme yetkisine sahip olması nedeniyle, meclisin üstünde bir konumda olduğu düşünülmüştür. Harp Encümeni modelinin dikkat çeken en önemli tarafı, Türkiye'de milli savunma görevlerinin koordinasyonunu hükümet dışı birimlere bırakma yöntemi için bir başlangıç olmasıdır. Hikmet Özdemir, *Rejim ve Asker*, Alfa Yayınları, İstanbul, 1989, s. 91.

⁴ ABD Kongresi'nden 1947 yılında çıkartılan Ulusal Güvenlik Yasası (National Security Act of 1947) ile Ulusal Güvenlik Konseyi (National Security Council) ve CIA- (Central Intelligence Agency- Merkezi İstihbarat Teşkilatı) kurulmuştur.

⁵ Rona Aybay, “Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu,” *Ankara Üniversitesi SiyasalBilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 33, 1978, s. 73.

göre kurulan Milli Savunma Yüksek Kurulu, milli savunma görevlerini yerine getirmek üzere kurulmuştu.⁶

Yasanın 2. maddesine göre Milli Savunma Yüksek Kurulu, Başbakan'ın başkanlığında ve onun teklifiyle Bakanlar Kurulu tarafından seçilecek bakanlarla, Milli Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanı'ndan oluşmaktaydı. Cumhurbaşkanı ise kurulun doğal başkanıydı. Yasanın 6. maddesine göre, kurulun en az ayda bir toplanması öngörülmüş ve Başbakan'ın direktiflerine göre kurulun çalışmalarını hazırlamak ve her tür işlerini yürütmek üzere bir Milli Savunma Yüksek Kurulu oluşturulmuştu. Yasanın 5. maddesine göre de kurulun doğrudan yerine getirilebilecek kararları Başbakan tarafından ilgili yerlere bildirilirdi.

Kurulduğu 1949 yılından 1961 yılına kadar 50'ye yakın karar alan bu kurulun yerleşmiş bir kadrosu veya uzman yardımcıları bulunmamaktaydı. 12 yıllık dönemde Cumhurbaşkanları bir kez bu kurula başkanlık etmişti. Başbakanlar da genellikle kurula başkanlık etmeyip bu görevi Milli Savunma Bakanları'na bırakıyordu. Bu yapısı nedeniyle Milli Savunma Yüksek Kurulu siyasi iradenin gücü altında çalışıyordu. Fakat 1961 Anayasası'nın Temsilciler Meclisindeki görüşmeleri sırasında bu kurulun işlemediğinden sıkça söz edilmişti.⁷

Milli Güvenlik Kurulu ve bir kavram olarak "milli güvenlik" Türkiye Cumhuriyeti kanunlarına 1961 Anayasası ile girmiştir. Şöyle ki, 1961 Anayasası'nın hazırlık çalışmaları sırasında Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu hazırlamış olduğu Anayasa Tasarısı'nın 110. maddesiyle Milli Savunma Yüksek Kurulu'nun adını ve kuruluş şeklini değiştirmeden bu Kurul'a anayasal bir organ statüsü kazandırmayı amaçlamıştı.⁸ Temsilciler Meclisi'nde yapılan görüşmeler sırasında 110. madde yerine 111. madde ile düzenlenen Milli Savunma Yüksek Kurulu, verilen değişiklik önergelerinin reddinden sonra Anayasa Komisyonu'nun istediği şekilde Milli Birlik Komitesi'ne gönderilmiştir. Milli Birlik Komitesi ise, Kurul'un adını Milli Güvenlik Kurulu olarak değiştirmiş ve Kurul'a Genelkurmay Başkanı'ndan başka Kuvvet Temsilcilerinin de katılmasını kararlaştırmıştır. Temsilciler Meclisi'nde yeniden görüşülen teklif, Milli Birlik Komitesi'nden gelen son şekliyle kabul edilmiştir.⁹ 1961

⁶ 5399 sayılı yasanın 3. maddesine göre kurulun görevleri şunlardı:

- a- Hükümetçe takip edilecek milli savunma politikasının esaslarını hazırlamak.
 - b- Bütün devlet teşkilatına 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.
 - c- b fıkrasında yazılı tedbirlerin uygulanmasını kovuşturmak.
 - d- Topyekun milli seferberlik planını barışta hazırlamak ve gereğinde tam olarak uygulanmasını sağlamak.
 - e- Yurt savunmasıyla ilgili işlerden Başbakanın lüzum gösterdiklerini inceleyerek mütalaasını bildirmek.
- "Milli Savunma Yüksek Kurulu Kanunu," *Resmî Gazete*, 3 Haziran 1949.

⁷ İba, 1999, s. 179.

⁸ Söz konusu 110. maddeye göre: "Milli Savunma Yüksek Kurulu, kanunun gösterdiği Bakanlar ile Genelkurmay Başkanı'ndan oluşur. Kurul'a Cumhurbaşkanı başkanlık eder, bulunmadığı zaman bu görevi Başbakan yapar. Kurul, savunma ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcılık etmek üzere, gerekli temel görüşleri Bakanlar Kurulu'na bildirir" ifadeleri yer almaktaydı. Ibid., s. 179.

⁹ 1961 Anayasası'nın 111. maddesinde MGK, "Kanunun gösterdiği Bakanlar ile Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Temsilcilerinden kuruludur. Milli Güvenlik Kurulu'na Cumhurbaşkanı başkanlık eder, bulunmadığı zaman bu görevi Başbakan yapar. Milli Güvenlik Kurulu, mili güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcılık etmek üzere, gerekli temel görüşleri Bakanlar Kurulu'na bildirir."

Anayasası'nın 111. maddesinde dikkat çeken bir husus; Cumhurbaşkanı'nın bulunmadığı hallerde MGK'ya Başbakanın başkanlık edeceği belirtilmiş olmasına rağmen, Başbakanın kurul üyeleri arasında gösterilmemesidir. Daha sonra çıkarılan 129 sayılı kanunla Başbakan ve diğer bazı bakanlar kurul üyeleri arasına dahil edilmiştir.¹⁰

1961 Anayasasıyla oluşturulan MGK ile Türkiye'nin güvenlik anlayışında paradigma değişimi yaşanmış, “*milli savunma anlayışından*” “*milli güvenlik anlayışına*” geçiş sağlanmıştır. 1961 Anayasası ile MGK'nın anayasal bir kurum statüsüne geçirilmesinin ve Türkiye'nin güvenlik anlayışının milli savunmadan milli güvenliğe geçişinin en önemli gerekçesi, Türkiye'nin güvenliğini tehdit eden herhangi bir dış tehdit veya risk algılaması değildi. 1961 Anayasası ile yapılan Türkiye'nin güvenlik yapılanmasındaki dönüşümün temel nedeni, halkın seçmiş olduğu siyasal iktidarlara ve siyasal partilere karşı askeri bürokrasinin duyduğu güvensizliğin yanında,¹¹ askeri bürokrasinin devlet otoritesini siyasal iktidarla paylaşmak istemesidir.¹² Bu amaçlarla askeri bürokrasinin fikir ve eylemlerinin kabul göreceği meşru bir zemin yaratılmış oldu.

MGK'nın oluşumuyla birlikte NATO gereklerini de ihmal etmeyen, fakat ağırlıklı biçimde devlet ve siyaset inşasına yön vermeye çalışan bir güvenlik yapılanması ortaya çıkmıştır. Bu tarihten sonra MGK, sivil otoritenin bir parçası olmaktan ziyade, askeri yapının sivil otoriteyi kontrol edebileceği bir mekanizmaya dönüşmüştür.¹³ “Milli savunma” kavramından daha geniş bir anlam ve içeriğe sahip olan “mili güvenlik” kavramına geçiş, MGK'nın ve dolayısıyla ordunun daha geniş alanlardaki konulara müdahale edebileceği ve askeri bürokrasinin devlet otoritesini siyasal iktidarla paylaşmak istemesinin bir sonucu olarak MGK'nın oluşturulduğu endişesini yaratmıştır. Yaşanan gelişmeler Türkiye'de milli güvenlikçi devlet anlayışının egemen kılınmak istendiği yönünde yorumlara neden olmuştur.¹⁴

12 Mart 1971 askeri müdahalesinin ardından hem askeri bürokrasinin MGK içindeki rolü hem de MGK'nın güvenlik yapılanmasındaki işlevi ve kurumsal gücü artırılmıştır. Zaten 12 Mart Muhtıra belgesini imzalayan Genelkurmay Başkanı ve üç Kuvvet Komutanının unvanlarına MGK üyesi sıfatını eklemeleri, Kurulun yalnızca bir “danışma” organı olmadığı gerçeğini ortaya çıkarmış ve Kurulun anayasal düzen içinde gerekli olup olmadığı yönünde tartışmalara neden olmuştur.¹⁵ 12

¹⁰ 129 sayılı kanuna göre MGK; Cumhurbaşkanı, Genelkurmay Başkanı ve Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları'nın yanında Başbakan, Başbakan Yardımcıları, Devlet Bakanı, Milli Savunma, İçişleri, Maliye, Ulaştırma ve Çalışma Bakanı'ndan oluşacağı, gündemin özeliğine göre Başbakanın diğer bakanları da toplantıya çağırabileceği belirtilmiştir. “Milli Güvenlik Kurulu Kanunu,” *Resmi Gazete*, 19 Aralık 1962.

¹¹ Özdemir, 1989, s. 107.

¹² Ali Bayramoğlu, “Asker ve Siyaset,” Ahmet İnsel ve Ali Bayramoğlu, der., *Türkiye'de Ordu*, 3. Baskı, Birikim Yayınları, İstanbul, 2006, s. 78.

¹³ Özdemir, 1989, 241.

¹⁴ Ibid., s. 110.

¹⁵ Aybay, 1978, s. 78; sonraki yıllarda devam eden tartışmalarda da MGK'nın anayasal konumu eleştirilmiş, Kurulun Anayasa'dan çıkartılması yönünde görüşler oluşmaya başlamıştır. Örneğin, Türkiye Barolar Birliği'nin 17-19 Haziran 1977 tarihlerinde yapılan Olağanüstü Genel Kurulu'nda kabul edilen; “Anayasa Değişikliği Öntasarısı”nda, MGK'ya ilişkin anayasa hükmünün anayasadan çıkarılması görüşü yer almış ve şu sonuca varılmıştır: “Devlet güvenliğinin sağlanmasında Cumhurbaşkanı, parlamento, yürütme, idari ve askeri kuruluşlar görevli ve yetkilidirler. Bunların koordinasyonu her zaman mümkündür. Ayrı bir anayasal kuruluşun oluşturulması gereksiz görülmele bu kurulun Anayasa'dan çıkarılması uygun görülmüştür.”

Mart askeri müdahalesinin ardından yapılan anayasa değişikliği ile eski metindeki “Kuvvet Temsilcileri”nin yerine “Kuvvet Komutanları” konulmuştur.¹⁶ Böylece MGK’da Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanları düzeyinde temsil, bireysel temsil yerine, kendi içinde hiyerarşiye tabi, kurumsal bir temsil yapılanmasına dönüşmüştür. Ayrıca, “yardımcılık etmek üzere” gerekli temel görüşleri Bakanlar Kurulu’na “bildirir” şeklinde yer alan ifade değiştirilerek “yardımcılık etmek üzere” ibaresi çıkartılmış, yerine başka bir ibare konmamış, “bildirir” şeklindeki kelime “tavsiye” şeklinde değiştirilmiştir.

12 Eylül 1980 Askeri Darbe Sonrası MGK

MGK ile ilgili köklü değişim 12 Eylül 1980 darbesiyle kurulan askeri rejim döneminde yapıldı. Askeri yönetim tarafından hazırlanan Anayasa’nın 118. maddesi ile MGK’nın yetkileri genişletildi.¹⁷ 1982 Anayasası uyarınca 9.11.1983 tarih ve 2945 sayılı Kanun ile bugünkü MGK oluşturuldu. Anılan kanunun 4. maddesi kapsamında MGK’nın görevleri tanımlanmış,¹⁸ böylelikle MGK sahip olduğu

“Türk Pozitif Hukukunun Demokratikleştirilmesine İlişkin TBB Öntasarı ve Raporları,” *İstanbul Barosu Dergisi*, Özel Sayı, 1977, s. 22’den aktaran, Aybay, 1978, s. 78; 1971 Muhtarısı öncesinde de, MGK, öğrenci olayları nedeniyle yayınladığı bir bildiri nedeniyle eleştiri konusu olmuştu. Kurulun istişari (danışmacı) bir yapıda olması nedeniyle, kamu güvenliğini ilgilendiren bir konuda MGK’nın bu tür bir bildiri yayınlamasının Anayasa’ya aykırı olduğu yönünde görüşler oluşmuştur. Bkz., Tarık Zafer Tunaya, “Milli Güvenlik Kurulu ve Gerçekler,” *Milliyet*, 4 Nisan 1970.

¹⁶ 12 Mart 1971 müdahalesinin ardından yapılan anayasa değişikliği sonrası 111. madde: “Milli Güvenlik Kurulu, Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve kanunun gösterdiği Bakanlar ile Kuvvet Komutanları’ndan kuruludur. Milli Güvenlik Kurulu’na 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 kuruluna tavsiye eder” biçimini almıştır.

¹⁷ 1982 Anayasası’nın 118. maddesi: “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.”

¹⁸ 9.11.1983’te kabul edilen 2945 sayılı kanunun 4. maddesinde belirtildiği üzere MGK’nın görevleri:

- a) Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konularında görüş tespit eder.
- 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 yönünden 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 Milleti’ni Atatürkçü Düşünce, Atatürk İlke ve İnkılapları 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 hale kılmak için gereken strateji ve temel esaslar ile birlikte planlama ve uygulama hizmetleri konularında görüşleri, ihtiyaçları ve alınması lüzumlu gördüğü tedbirleri tespit eder.
- f) Olağanüstü hal, sıkıyönetim, seferberlik veya savaş hali için görüş tespit eder.
- g) Olağan hal ile savaş, savaş gerektiren ve savaş sonrası hallerde, kamu ve özel kurum ve kuruluşlar ile vatandaşlara düşecek topyekun savunma, milli seferberlik ve diğer konulara ilişkin tedbir ve ödeneklerin kalkınma plan, program ve yıllık bütçelerde yer almasını sağlamak üzere gerekli esasları tespit eder.

kurumsal yapısı itibariyle siyaseti ve devlet işleyişini yönlendiren ve takip eden bir birim haline gelmiştir.¹⁹ 2945 sayılı kanunla askeri gücün devlet içindeki özerkliğinin genişlemesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. Ulusal güvenlik kavramı ideolojik düzeyde ele alınarak ve kavramın anlam ve sınırlarının genişletilerek ekonomik, sosyal, kültürel ve diğer konuları kapsamaması nedeniyle, TSK'nın iç ve dış politika alanları başta olmak üzere siyasal ve toplumsal yaşam üzerinde kontrol ve etkinlik gücü artmıştır.²⁰ 27 Mayıs'la başlayan ulusal güvenlik kavramını militaristleştirme ideolojisi, 12 Eylül müdahalesiyle "güçlü devlet-otoriter yönetim" uygulamasıyla somutlaşarak sürdürülmüştür.

Görüldüğü gibi, hem MGK içerisinde askeri kanadın etkisi hem de MGK'nın devlet yapılanmasındaki kurumsal ağırlığının artması olağan dönemlerde oluşmamış, 27 Mayıs, 12 Mart ve 12 Eylül müdahaleleri sonucunda yapılan yasal ve anayasal değişiklikler sonucu gerçekleştirilmiştir. Bu müdahaleler sonucu siyasetin ve devlet yapısının militaristleşmesi doğal olarak ordunun MGK içindeki rolünü ve MGK'nın siyasi ve bürokratik sistemdeki konumunu ağırlaştırmıştır. 1961 Anayasası ile başlayan ve 1982 Anayasası ile en üst seviyeye ulaşan MGK'nın ve dolayısıyla ordunun ulusal güvenlik siyaseti üzerindeki etkisi, Türkiye'nin dünya ekonomisine eklemlenme sürecinde sıkıntılar yaşadığı ve ulusal güvenliğine yönelik iç tehdit algılamasının doruk noktasına ulaştığı 1990'lı yıllarda giderek artmış, 28 Şubat süreci ile daha dolaysız bir hale gelmiştir. Öyle ki, 1996 Martı'nda MGK bünyesinde oluşturulan Kriz Yönetim Birimi, 28 Şubat'tan sonra işlerlik kazanmış, ülkede ortaya çıkan veya oluşabilecek her türlü kriz yönetim veya çözümü MGK'ya devredilmiştir. Böylece ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel ve askeri her türlü karar öncelikle MGK'da alınırken, hükümetlere ancak MGK'da alınan kararları uygulamak kalıyordu. Sonuçta Türkiye'de "fonksiyonsuz", ancak "yasal" tasarruf yetkisine sahip bir siyasal iktidar ile gerçekte "yasal" olmayan, fakat icra "fonksiyonunu elinde bulunduran, buna karşılık herhangi bir siyasal sorumluluğu bulunmayan MGK'dan oluşan iki başlı bir devlet yapısı ortaya çıkmıştı.²¹

1999 AB Helsinki Zirvesi'nden Sonra MGK'nın Yeniden Yapılandırılması: Ulusal Güvenlik Sisteminde "Sivilleşme" Çabası

Neoliberal küreselleşme projesinin uygulamaya koyduğu devletin iç mimarisinin yeniden yapılandırılmasına koşut olarak, AB'nin Aralık 1999 Helsinki Zirvesi'nden sonra Türkiye'de ulusal güvenlik sistemini ve politikalarını "demokratik" ve "sivil" bir yapıya kavuşturmayı amaçlayan düzenlemeler yapıldı. Türkiye'nin ulusal güvenlik sisteminde önemli değişiklikler hedefleyen, bir anlamda "normalleşme" ve "sivilleşme" süreci başlatan yasal düzenlemeler üç aşamada

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 uluslararası antlaşmalar hakkında görüş tespit eder. MGK, tespit ettiği bu görüş, tedbir ve esasları kurul kararı halinde Bakanlar Kuruluna bildirir ve kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirir." *Resmî Gazete*, 11 Kasım 1983.

¹⁹ Bayramoğlu, 2006, s. 87.

²⁰ Cizre, 1997, s. 157.

²¹ Tülin Öngen, "Türkiye'de Siyasal Kriz ve Krize Müdahale Stratejileri: "Düşük Yoğunluklu Çatışma"dan "Düşük Yoğunluklu Uzlaşma" Rejimine," Neşecan Balkan ve Sungur Savran, der., *Sürekli Kriz Politikaları*, Metis Yayınları, 2004, İstanbul, s. 94.

gerçekleştirilmiştir. Ancak bu aşamalara geçmeden önce şunu belirtelim ki; Türkiye’de parlamentonun hiç bilmediği, yürütme erkinin ise kısmen bildiği varsayılan ulusal güvenliğin bir tabu olmaktan çıkarılıp, kamuoyu önünde tartışılması yönündeki ilk siyasi girişim, 2001 yılında ANAP Genel Başkanı ve 57. Hükümette Başbakan Yardımcısı olan Mesut Yılmaz’ın partisinin 7. Olağan Kongresinde yapmış olduğu konuşma ile gerçekleşmiştir.²² Yılmaz’ın ulusal güvenlik siyasetinin tartışılması gerektiğine ilişkin açıklaması, Genelkurmay Başkanlığı tarafından talihsiz bir konuşma olarak değerlendirilmiş ve çok sert ifadelerle eleştirilmiştir.²³ O dönemde yapılan ulusal güvenlik tartışmasına TUSİAD da katılmış, “*demokrasilerde, her konu her zeminde tartışılır. Karar, Meclis iradesiyle tecelli eder. Yürütmede yetki ve sorumluluk hükümetindir*”²⁴ yorumunda bulunarak, ulusal güvenliğin sivil iradenin yetki ve sorumluluğunda olduğunu savunmuştur.

27 Mayıs ile başlayan ve 12 Eylül darbesi ile doruk noktasına ulaşan ulusal güvenlik sistemini ve MGK’yı askerileştirme trendi, 2001 yılında hazırlanan Ulusal Program’ın gereği olarak, 3 Ekim 2001 tarihinde gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile durdurulmuştur. Aralık 1999 Helsinki Zirvesi sonrası ulusal güvenlik sistemini sivilleştirmeyi amaçlayan hukuksal düzenlemelerin ilk aşamasında Anayasa’nın 118. maddesi değiştirilmiştir. MGK’ya danışma organı olma niteliği kazandırmayı amaçlayan değişiklikle; 118. maddenin önceki biçiminde yer almayan “tavsiye” ibaresi metne konulmuş ve önceki biçimde son cümle de yer alan “*Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır*” ibaresi “*Bakanlar kurulunca değerlendirilir*” şekline dönüştürülmüştür.²⁵ Yapılan değişiklikle MGK’daki sivil üye sayısı artırıldı. Başbakan yardımcıları ve Adalet Bakanı MGK üyesi oldular. MGK’nın görev ve yetkilerinde yapılan söz konusu değişiklikler, MGK’yı karar organı görüntüsünden uzaklaştırmak ve danışma organı sıfatı kazandırmak amacıyla gerçekleştirilmiştir. 2001 yılında gerçekleşen ve hem askeri bürokrasinin MGK içindeki temsil ağırlığını azaltmayı hem de MGK’nın askeri görüntüsünü zayıflatarak sivilleşmeyi amaçlayan anayasal değişikliğin, parlamenter demokratik sistemin kriterlerine uygun hale getirildiğini söylemek ise zordur. Çünkü Anayasa’nın 118. maddesinde yer alan “*toplumun huzur ve güvenliğinin korunması*” ibaresi MGK’ya hem bunu

²² Mesut Yılmaz 2001 yılındaki konuşmasında şunları söylemiştir: “AB uyum çalışmalarındaki engelleyici rolü konusunda herkesin az çok bilgi sahibi olduğu, ancak üç maymunları oynadığı bir tabu var. Ulusal güvenlik gerekleri, ya da daha doğru bir isimlendirmeye ulusal güvenlik sendromu. Bu tabunun üzerindeki perdeyi çekip almanın zamanı geldi. Devletin bekasını sağlayacak bir kavramı, devletin can damarlarını keser hale getirmeyi dünya üzerinde yalnız Türkiye becerebilirdi. Geçmişte her yeniliği, ‘din elden gidiyor’ diye önmeye çalışmak, ülkeye de, dine de büyük zarar vermiştir. Her açılımın önünün, ulusal güvenlik elden gidiyor gerekçesiyle kesilmesi, ülkemizin geleceğine ve ulusal güvenliğimize zarar verecektir.” *Radikal*, “Ulusal Güvenlik Tartışılmalı,” 5 Ağustos 2001.

²³ Genelkurmay, Mesut Yılmaz’ın sözlerine karşılık şu ifadelerde bulunmuştur: “Ekonomi iflas noktasındaysa, ekonomiyi bu hale getirenler için en ufak işlem yapılmıyorsa, soygun düzeni normal davranış olmuşsa, siyasi istikrar kişisel ihtiraslar yüzünden sağlanamıyorsa, bunların nedeni ulusal güvenlik kavramı ile örtülemez.” *Milliyet*, “Kışladan Siyasi Çıkış,” 8 Ağustos 2001.

²⁴ *Milliyet*, “TUSİAD: Sorumluluk Hükümetin,” 9 Ağustos 2001.

²⁵ 3 Ekim 2001 tarihinde gerçekleştirilen değişiklik sonucu, Anayasa’nın 118. maddesine göre Milli Güvenlik Kurulu; “Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Kurulun, devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca değerlendirilir.” *Resmî Gazete*, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”, 17 Ekim 2001.

bozabilecek her türlü eyleme karşı müdahale hakkı vermekte hem de toplumsal meşruiyetini sağlamaktadır. Ayrıca, ulusal güvenliğin tespit ve uygulaması görevinin siyasal iktidar yerine MGK'ya ait olduğunun sürdürülmesi nedeniyle, yapılan değişikliğin simgesel önemi olmakla birlikte demokratik yeterliğe sahip olduğu söylenemez.

MGK'yı sivilleştirme ve kurumsal yapısını yeniden yapılandırma sürecinde ikinci adım AKP döneminde atılmıştır. 7 Ağustos 2003 tarihinde, 7. Uyum Paketi kapsamında 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun çeşitli hükümleri değiştirilmiş veya kaldırılmıştır. 2003 tarihinde yapılan değişiklikler içerisinde en kritik olan 2945 sayılı kanunun 4. maddesinde MGK'nın görevlerini düzenleyen kısmıdır.²⁶ 4. maddede yapılan değişiklikle MGK'nın görev alanı büyük ölçüde daraltılmış oldu. 4. maddenin önceki biçiminde MGK'nın bir icra organı gibi çalışmasına neden olan hükümler kaldırılarak, görevleri itibariyle danışma organı niteliği kazandırılmaya çalışılmıştır.

7. Uyum Paketi kapsamında yapılan düzenlemeler içerisinde, MGK'nın çalışma usullerini düzenleyen 5. maddenin birinci fıkrasında yapılan değişiklikle: *“Kurul, iki ayda bir toplanır. Gerekliğinde Kurul, Başbakanın teklifi üzerine veya doğrudan Cumhurbaşkanının çağrısı ile toplanır”* hükmü getirilmiş, böylece MGK'nın ayda bir yerine iki ayda bir toplanması kararlaştırılmış ve olağanüstü toplanmaya ilişkin olarak Genelkurmay Başkanı'nın önerisi maddeden çıkartılmıştır. 2945 sayılı kanunun Genel Sekreterin görevlerini düzenleyen 13. maddesinde²⁷ olağanüstü yetkilerle

²⁶ 7 Ağustos 2003 tarihinde gerçekleşen değişiklik sonucu Kurulun görev alanını yeniden tanımlayan MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu'nun 4. maddesi şöyledir: “Milli Güvenlik Kurulu 2'nci madde de 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 Kurulunun 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 görevlendirir.” *Resmî Gazete*, “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun,” 7 Ağustos 2003.

²⁷ 2945 sayılı kanunun Genel Sekreterin görevlerini belirleyen 13. maddenin değişiklikten önceki biçimi şöyledir:

- a) Milli Güvenlik Kurulunun 4. maddede sayılan görevleriyle ilgili olarak; gerekli her türlü çalışma, araştırma, inceleme ve değerlendirmeleri yapar, bunların sonuçlarını teklifleri ile birlikte Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Mili Güvenlik Kuruluna sunar;
- b) Milli Güvenlik Kurulu kararlarının hazırlanmasında ve bu kararlara ilişkin Bakanlar Kurulu kararlarının uygulanmasında, bakanlıklar ve ilgili kurum kuruluşlarla müşterek çalışmalara 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 yapacağı müşterek çalışmalarla araştırır, inceler, planlar hazırlar ve bu konudaki uygulamaları takip ve kontrol eder, yönlendirir, sonuçları değerlendirir;
- e) Milli Güvenlik Kurulu kararları ile onlara 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

donatılan kısmı değiştirilerek, yasanın önceki halinde uzunca bir görev alanı bulunan Milli Güvenlik Kurulu Sekreterliği yapılan düzenlemeyle; a) MGK'nın sekreterlik hizmetlerini yürütür, b) MGK tarafından ve kanunlara verilen görevleri yerine getirir, halini almıştır. MGK Genel Sekreterinin atanması usulünü düzenleyen 15. madde²⁸ değiştirilerek aşağıdaki biçimi almıştır:

“Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanır. Söz konusu atanmanın, Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları arasından yapılmasının öngörülmesi halinde Genelkurmay Başkanının olumlu görüşü alınır.”

Böylece MGK Genel Sekreterliği görevine sivil üyelerin atanabilmesi sağlanmış, nitekim 2004 yılında MGK Sekreterliği görevine ilk kez bir sivil (Atina Büyükelçisi Yiğit Alpogan) atanmıştır.

7. Uyum Paketi kapsamında yapılan değişikliklerin dışında, 2945 sayılı kanunun bazı maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. MGK'ya Kurul kararlarının dağıtım ve takibi yetkisini veren 9. madde,²⁹ Genel Sekreterliğin yetkilerini düzenleyen 14. madde³⁰ ve Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile özel hukuk tüzel kişilerin her türlü bilgi ve belgeyi istenildiğinde MGK'ya verilmesi gerektiğini düzenleyen 19. madde³¹ iptal edilerek yürürlükten kaldırılmıştır.

Türkiye'nin ulusal güvenlik sistemini sivil bir yapıya kavuşturma amacıyla yapılan düzenlemelerin üçüncü aşaması, MGK Genel Sekreterliğinin görev ve çalışma esaslarını düzenleyen

-
- 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 topyekun savunma sivil hizmetleri yönünden kamu ve özel kuruluşlara düşecek görev ve yükümlülükler için 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 Başbakana sunar;
- h) Milli güvenlik siyasetinin öngördüğü tedbirlerin alınması ve hizmetlerin yürütülmesi ile topluma yönelik hizmetler ve topyekun savunma sivil hizmetlerinin gerektirdiği mali, 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 kanunlarla verilen diğer görevleri yürütür.”
- Resmî Gazete*, 11 Kasım 1983.

²⁸ MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu'nun 15. maddesinin değişiklikten önceki biçimi: “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri Orgeneral/Oramiral rütbesinde Silahlı Kuvvetler mensupları arasından Genelkurmay Başkanının inhası, Başbakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından atanır.” *Resmî Gazete*, 11 Kasım 1983.

²⁹ Yürürlükten kaldırılan MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu'nun 9. maddesi: “Milli Güvenlik Kurulu kararlarıyla ilgili Bakanlar Kurulu kararlarının dağıtımını Milli Güvenlik Kurulu Sekreterliği tarafından yapılır. Bu Kararlara ilişkin uygulamalar Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği tarafından takip edilerek sonuçları hakkında Başbakan, Cumhurbaşkanı ve Milli Güvenlik Kuruluna belli süreler içinde bilgi verilir.” *Resmî Gazete*, 11 Kasım 1983.

³⁰ Yürürlükten kaldırılan MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu'nun 14. maddesi: “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, 13. 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.” *Resmî Gazete*, 11 Kasım 1983.

³¹ Yürürlükten kaldırılan MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu'nun 19. maddesi: “Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile özel hukuk tüzel kişileri Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğine gerekli olan açık ve her derecede gizli bilgi ve belgeleri sürekli veya istenildiğinde vermek zorundadır.” *Resmî Gazete*, 11 Kasım 1983.

gizli yönetmeliğin, Bakanlar Kurulunun 29Aralık 2003 tarihli ve 6688 sayılı kararı ile yayımlanan yeni bir yönetmeliğin yürürlüğe girmesi nedeniyle kaldırılmasıdır. 2945 sayılı kanuna eklenen geçici 4. maddenin öngördüğü şekilde; kanunun yayımı tarihinden üç ay içinde MGK Genel Sekreterliğine ilişkin esas ve usulleri düzenleyen yeni yönetmelik çıkartılması hükme bağlanmıştı. Yeni yönetmelik çerçevesinde Genel Sekreterliğin görev ve yetkileri önemli ölçüde daraltılarak; Milli Güvenlik Siyaseti Başkanlığı, Bilgi Toplama ve Değerlendirme Grup Başkanlığı ile Toplumla İlişkiler Başkanlığının görevlerine son verilmiş, ayrıca psikolojik hareket planları üretmek ve uygulamak görevini yürüten Toplumla İlişkiler Başkanlığının 3 milyon Dolarlık bütçesi Başbakanlığa devredilmiştir.³² Gizli yönetmeliğin kaldırılarak MGK'yı sivilleştirme yolunda önemli uygulama olarak değerlendirilen³³ yeni yönetmeliğin belirtilen tarihte yürürlüğe girmesinden sonra Hükümet, Kurul ile ilgili yapılan düzenlemelerin yeterli olduğu kanaati uyandırmıştır. Örneğin, Mili Savunma Bakanı Vecdi Gönül bir dergiye verdiği röportajda, MGK'yı sivilleştirme amacıyla yapılan düzenlemelerin sona erdiği izlenimini vermiştir. Gönül söz konusu röportajda şu yorumda bulunmuştur:

“Katılım Ortaklığı Belgesi’nde de, MGK’ye yönelik kısa ve orta vadede herhangi talep bulunmamaktadır. Dolayısıyla, AB’nin MGK konusunda yapılanları yeterli gördüğünü kıymetlendirmekteyim.”³⁴

Oysa, Türkiye’nin AB’ye entegrasyon kapsamında ulusal güvenlik sisteminde gerçekleştirdiği reformlar AB nezdinde de yeterince kabul görmeyerek eleştirilmiştir. AB Komisyonu tarafından hazırlanan Türkiye hakkındaki İlerleme Raporları’nda ulusal güvenlik stratejilerinin belirlenmesi ve uygulanmasında sivil otoritelerin asker üzerindeki denetleme işlevinin AB üye devletlerinin uygulamaları ile uyumlaştırılması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, Milli Güvenlik Kurulu Kanunu’nun ulusal güvenliği tanımlayan 2. maddesinin TSK’ya hemen her politika alanını kapsayacak geniş bir hareket alanı tanıdığı yönünde eleştirilerde bulunulmuştur.³⁵

2003 yılında MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu’nda yapılan değişiklikler sonucu Genel Sekreter’in yetkilerini kısıtlayan düzenlemeler, hem askeri bürokrasinin MGK içindeki temsil gücünü hem de MGK’nın devlet hiyerarşisindeki üstün konumunu zayıflatıp, MGK’nın artık bir danışma organı niteliği kazandığı ve yapılan düzenlemelerin sivilleşme yönünde atılmış önemli adımlar olarak

³² Zeynep Şarlak, “Milli Güvenlik Kurulu,” der., Ahmet İnel ve Ali Bayramoğlu, *Almanak Türkiye 2006-2008: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2009, s. 103.

³³ Örneğin, Gencer Özcan Genel Sekretere olağanüstü yetkiler tanıyarak özerk bir yürütme organı gibi davranma olanağı sağlayan gizli yönetmeliğin yürürlükten kaldırılmış olmasını siyasal rejimin şeffaflaşması doğrultusunda atılan önemli bir adım olarak değerlendirir. Gencer Özcan, “Milli Güvenlik Kurulu,” Ümit Cizre, der., *Almanak Türkiye 2005: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2006, s. 32.

³⁴ *Tempo*, “Gönül: ‘Savunma ve Güvenlik Genelkurmay’ın İşidir,” 11 Şubat 2006’dan aktaran, Şarlak, 2009, s. 104.

³⁵ Geçmiş yıllarda hazırlanan Türkiye İlerleme Raporları’nda olduğu gibi, 2009 yılında hazırlanan raporda hem MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanununun ulusal güvenliği tanımlayan maddesi hem de TSK’nın ulusal güvenlik sistemi içindeki belirleyici rolü eleştiri konusu olmuştur. Bkz., Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2009 İlerleme Raporu*, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, (Erişim tarihi: 22. 05. 2010); Avrupa Komisyonu’nun 2010 yılında hazırladığı İlerleme Raporu’nda, güvenlik güçlerinin sivil denetimi konusunda ilerleme sağlanmış olmakla birlikte bunun yeterli olmadığı vurgulanmıştır. Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2010 İlerleme Raporu*, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, (Erişim tarihi: 21.11.2011).

değerlendirilmiştir.³⁶ AB'ye uyum yasaları çerçevesinde yapılan bu değişikliklerle, ilk bakışta Kurulun kararlarının bağlayıcılık vasfı ve yetkilerinin daraltılarak, askeri bürokrasinin etkisinin azaltılmaya çalışıldığı söylenebilir. Ancak, yapılan düzenlemeler askeri vesayetin kurumsal dayanaklarını zayıflatmış olmakla birlikte, bu alanda gerçekleşen düzenlemelerin getirdiği sivil denetim siyasal iktidarla sınırlı kalmış, parlamento ve parlamento içi birimler bu sürece dahil edilmemiştir.³⁷ Bu alanda başlayan çözülme sürecine rağmen, askeri bürokrasinin ulusal güvenlik sisteminde belirleyici olma meşruiyeti bütünüyle ortadan kalkmamıştır. Ayrıca, uyum yasaları kapsamında gerçekleştirilen ve ulusal güvenlik sistemini sivilleşirmeyi amaçlayan değişikliklerin, en azından günümüz itibarıyla, bu alanda demokratikleşmeyi de sağlayamadığını belirtmeliyiz. Çünkü ulusal güvenlik sisteminde askeri bürokrasinin etkisini azaltarak sağlanılmaya çalışılan sivilleşmeden öte bir anlam ifade eden ulusal güvenlik sisteminin demokratikleşmesi, temelde halkın taleplerini ve güvenliğini dikkate almayı gerektirir. Yapılan değişiklikler ordunun “Cumhuriyet’i koruma, kollama adına resen üstlendiği “misyon” a dayanarak kullandığı siyasal ağırlığın terk edildiği anlamına da gelmemektedir.³⁸ Çünkü MGK içindeki yapılanmada ordunun yasal statüsü ve temsil gücü hala devam etmektedir. Dolayısıyla, MGK’nın demokratik standartlara uygun bir kuruma dönüşebilmesi için anayasal statüden çıkartılmalı, askerlerin üyelikleri sonlandırılmalı, Genelkurmay Başkanı’nın Kurul’daki görevi askeri konularla ilgili danışmanlıkla sınırlandırılmalı, parlamento içi ve dışı siyasal partiler ile sivil toplum kuruluşları sürece dahil edilmelidir.

Ulusal Güvenlik Sisteminde Ordunun Yeri

2000’li yıllara kadar TSK, Türkiye’nin ulusal güvenlik politikasında tek belirleyici aktör olma özelliğini korumuştur. Bu durumun çeşitli tarihi ve siyasi nedenleri bulunmaktaydı. Birincisi, Osmanlı İmparatorluğu’ndan alınan mirasın sonucu olarak ordunun siyasal karar mekanizması içindeki etkinliği ve bu etkinliğin Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşunda belirleyici rol oynamasıdır. Bu noktada, William Hale, Türk ordusunun tarihsel mirasının üç ana ögesinin bulunduğunu belirtmektedir.³⁹ Birincisi, Osmanlı’nın yükselme döneminden itibaren ordunun neredeyse bütünüyle devletle özdeşleşmiş hale gelmesi. İkincisi, Osmanlı İmparatorluğu’nun çöküş sürecine girdiği 19. yüzyılın reform hareketlerinden itibaren ordunun Batı tekniklerinin ve düşünce kalıplarının benimsenmesine dayalı yeni aydınlanmanın öncüsü olduğuna dair oluşan inanç. Üçüncüsü ise, Cumhuriyet’in kuruluş yıllarından itibaren ordunun devlet güvenliğinin tehlikeye düşmesi halinde açıkça siyasete müdahale edebileceği yeni bir geleneği de miras olarak almış olmasıydı.

³⁶ Dışişleri Bakanı Abdullah Gül, MGK’ da yapılan sivilleşme çabaları sonucu birkaç yıl önce “gölge hükümet” gibi davranan MGK’nın artık bir danışma organı haline geldiğini açıklamıştır. *Milliyet*, “MGK Gölge Hükümeti,” 29 Eylül 2004.

³⁷ Özlem Kaygusuz, “Soğuk Savaş Sonrası Dönemde Türkiye’de Sivil-Asker İlişkilerinin Dönüşümüne Bir Bakış: Küresel Eğilimler, AB Süreci ve Kürt Sorunu’nun Etkileri,” *Mülkiye*, Cilt: XXXIV, Sayı: 268, (Güz/2010), s. 199.

³⁸ Ömer Laçiner, “ ‘Ordular: İlk Hedefiniz Piyasa’mı Oluyor?,” Ahmet İnsel ve Ali Bayramoğlu, der., *Türkiye’de Ordu*, 3. Baskı, Birikim Yayınları, İstanbul, 2006, s. 30.

³⁹ William Hale, *Türkiye’de Ordu ve Siyaset*, çev., Ahmet Fethi, Hil Yayınları, İstanbul, 1996, s. 14.

Ordunun ulusal güvenlik politikasında tek belirleyici aktör olmasının ikinci nedeni, TSK'nın ulusal güvenlik politikasının oluşumuna katılımı yönünde gösterdiği istek, irade ve kararlılığın yanında, bu sürecin sivillere bırakılmayacak kadar önemli olduğu düşüncesiydi. Bu düşünce MGK'nın bir yayınında açıkça savunulmaktadır. MGK'nın yayınında; aslında ulusal güvenlik konularının siyasal iktidarların sorumluluğunda olduğu, ancak çeşitli baskı gruplarının etkisine maruz kalmaması gereken ve gizlilik, ivedilik, hayatiyet ve hassasiyet arzeden milli güvenlikle ilgili karar ve uygulamalarda siyasal iktidarların gizlilik, ivedilik, hayatiyet ve hassasiyet olgularını zedeleyebileceği ve milli menfaatlere hanel getirebileceği iddia edilmektedir.⁴⁰ Söz konusu MGK yayınına göre:

“Milli güvenliğin (devletin hayati öneme haiz değerlerinin) korunması ve kollanması maksadıyla araştırma, inceleme, değerlendirme, karar alma, uygulama vb. işlemlerinin; demokratik düzen içinde ve fakat daha kısa yoldan, gizliliğine hanel gelmeyecek tarzda ve özelliği dolayısıyla ihtisas kuralına daha fazla uymayı sağlayan bir sistemle oluşturulması gerekmektedir. Bu sistem milli güvenlik sistemi olmaktadır.”⁴¹

MGK'nın yayını, açık bir şekilde, ulusal güvenlik konularının siyasal sorumluluk taşıyan iktidarlar tarafından tespit edilip uygulanmasının bazı riskler taşıdığını ve siyasi iktidarların devletin hayati öneme haiz değerlerine ilişkin politikaların sürdürülmesinde beceriksiz davranabileceklerini iddia ediyordu. Dolayısıyla, devletin hayati öneme haiz konularının halka karşı sorumluluğu bulunan “beceriksiz siyasal iktidarlar” yerine “milli güvenlik sistemi” adı verilen bir yapı içerisinde belirlenip uygulanması gerekmektedir.

Ordunun ulusal güvenlik politikasının tespit ve uygulanmasında tek belirleyici konumda olmasının üçüncü nedeni, bu durumun siyasal iktidarlar tarafından da kabul ve destek görmüş olmasıydı.⁴² Askeri bürokrasinin bu alandaki üstünlüğü siyasal iktidarlara rağmen oluşmamakta, siyasal iktidarlar kendi rızaları ile bu alanı askeri bürokrasiye bırakmaktaydılar.⁴³ Sivil iradenin güvenlik kültürünün oluşumunda orduyu öne plana çıkarmasının temelinde, kamuoyu nezdinde daha fazla destek veya meşruiyet kazanmak yatmaktadır. Çünkü Türk toplumu orduya büyük bir saygı ve güven duymakta ve sivil irade ordu aracılığıyla bu destek ve güveni sağlamak istemekteydi.⁴⁴ Sivil iktidarlar tarafından bağımsızlığın ve var olmanın tek dayanağı olarak görülen TSK'nın bu rolü üstlenmesi, bir anlamda siyasal iktidarların bu alandaki sorumluluklarının ve hesap verebilirliklerini ortadan kaldırıyordu. Dolayısıyla, bu alanda bir boşluk ortaya çıkmakta ve bu boşluk askeri bürokrasi tarafından doldurulmaktaydı.

⁴⁰ Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, *Devlet'in Kavram ve Kapsamı*, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yayını, No:1, Ankara, 1990, s. 43.

⁴¹ Ibid., s. 44.

⁴² Ali L. Karaosmanoğlu, “The Evolution of the National Security Culture and the Military in Turkey,” *International Affairs*, Cilt: 54, Sayı: 1, (Güz/2000), s. 214–215.

⁴³ Gencer Özcan, “Türkiye’de Siyasal Rejim ve Dış Politika: 1983–1993,” Faruk Sönmezoğlu, der., *Türk Dış Politikasının Analizi*, 2. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2001, s. 523.

⁴⁴ Mustafa Aydın, “Securitization of History and Geography: Understanding of Security in Turkey,” *Southeast European and Black Sea Studies*, Cilt:3, Sayı:2, (Mayıs /2003),s. 173.

1990'ların sonlarından itibaren tarafından ordunun güvenlik sistemindeki belirleyici konumu değişmeye başladı. İleride inceleyeceğimiz gibi, özellikle AB Aralık 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin aday ülke ilan edilmesinden sonra gerek Türkiye kamuoyunda gerekse AB nezdinde ordunun siyasal sistem içerisindeki konumuna yönelik eleştiriler artmaya başladı. Ordunun ulusal güvenliğin tespit ve uygulanmasındaki tek belirleyici aktör olma konumunun zayıfladığı yeni bir çözüme sürecine girildi.

Bazı Ülkelerde Ulusal Güvenlik Kuruluşları

Kurumsal yapıları ve yönetim şekillerine göre değişiklik gösteren birçok ülkede isimleri, hukuksal dayanakları, fonksiyonları ve örgütlenme biçimleri açısından farklılıklar olsa da MGK türü güvenlik yapılanmaları mevcuttur. Danimarka, Finlandiya, İsveç ve Lüksemburg gibi ülkelerde ise MGK gibi güvenlik kuruluşları bulunmamaktadır.⁴⁵ Ancak, genel uygulama açısından MGK türü yapıların bulunduğu görülmektedir. Bu örneklerden bazılarını bakacak olursak:

Daha önce bahsedildiği gibi, ABD Kongresi'nden 1947 yılında çıkartılan Ulusal Güvenlik Yasası ile bugünkü ulusal güvenlik kuruluşlarının öncülü konumunda olan ABD Ulusal Güvenlik Kurulu (National Security Council-NSC) kurulmuştu. Kurul ilk yıllarında Başkan, dışişleri ve savunma bakanları, Genelkurmay Başkanı, kara, hava ve deniz kuvvetleri komutanlarından oluşuyordu. 1949 yılında yapılan değişiklikle kuvvet komutanlarının üyelikleri sonlandırılmış, Başkan Yardımcısı Kurul'a katılmış ve Genelkurmay Başkanı Kurulun daimi askeri danışmanı olmuştu. 1953 yılında ise Ulusal Güvenlik Danışmanlığı kurulmuştu.⁴⁶ Bugünkü yapısı ile Kurul; Başkan, Başkan Yardımcısı, dışişleri ve savunma bakanlarından oluşmaktadır. Genelkurmay Başkanı Kurulun askeri danışmanı, Merkezi Haberalma Örgütü (CIA) Başkanı da istihbarat danışmanlığını yürütmektedir. Kurulun temel görevi ulusal güvenlik ve dış politika konuları hakkında Başkana yardımcı olmak ve kurumlar arası koordinasyonu sağlamaktır.

RF Güvenlik Kurulu ise ulusal güvenlik politikasını koordine etmek amacıyla, bir forum niteliğinde 1992 yılında Başkanlık kararnamesi ile kurulmuştur. 2008 yılında kurumsal yapısı yeniden düzenlenen 25 üyeli RF Güvenlik Kurulu daimi üyeler ve diğer üyeler olmak üzere ikili üyelik sistemine sahiptir. Kurulun başkanlığını Devlet Başkanı yürütmekte; Başbakan, dışişleri, içişleri ve savunma bakanlarının yanında Federal Meclis ve Duma başkanları ile İstihbarat Başkanı ve Kurulun Genel Sekreteri daimi üyeler arasında yer almakta ancak bu üyeler arasında Genelkurmay Başkanı bulunmamaktadır. RF'nin ulusal güvenlik konseptlerini hazırlayan Kurulun temel fonksiyonları arasında; devletin egemenliğinin korunması, siyasal ve toplumsal istikrarın sürdürülmesi ve vatandaşların hak ve özgürlüklerinin garanti altına alınması gibi hedefler bulunmaktadır.⁴⁷

⁴⁵ Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, "Diğer Ülkelerdeki 'Milli Güvenlik Kurulu' Benzeri Kuruluşlar," <http://www.mgk.gov.tr/Turkce/benzerkuruluslar.html>, (Erişim tarihi: 22.05.2009).

⁴⁶ "Records of the National Security Council," <http://www.archives.gov/research/guide-fed-records/groups/273.html>, (Erişim tarihi: 21.10.2011).

⁴⁷ "Security Council of the Russian Federation," <http://www.agentura.ru/english/dossier/sovbez/>, (Erişim tarihi: 21.10.2011); "Members of the Security Council of the Russian Federation,"

Fransa’da 1906 yılında kurulan Mili Savunma Yüksek Kurulu, bugünkü adıyla Savunma ve Ulusal Güvenlik Sekreterliği (The General Secretariat for Defence and National Security –SGDSN) Başbakanın kontrolünde 2009 yılına kadar savunma ve ulusal güvenlik konularında hükümete destek veren ve kurumlar arası koordinasyonu sağlayan bir kurum olarak görevini sürdürdü.⁴⁸ 2008 yılında Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy tarafından görevlendirilen bir komisyonun hazırladığı yeni ulusal güvenlik stratejisinde (*White Paper 2008*) Savunma ve Ulusal Güvenlik Kurulu oluşturulması kararı alınmıştır.⁴⁹ 24 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren kanunla Savunma ve Ulusal Güvenlik Kurulu kurulmuştur. Savunma ve ulusal güvenlik konularını içeren bütün kamu politikaları Kurulun görev alanı olarak belirtilmiştir. Daha önce Başbakanın kontrolünde olan ulusal güvenlik yönetimi, Savunma ve Ulusal Güvenlik Kurulunun yeni yapısı ile Cumhurbaşkanı’na merkezi bir rol vermiştir.⁵⁰ Kurul; Cumhurbaşkanı, Başbakan, dışişleri, içişleri, savunma, ekonomi ve hazine bakanlıklarından oluşmaktadır.

Fransa kadar olmasa da, İsrail’de de ulusal güvenlik kurulunun oluşturulması yakın bir geçmişe dayanır. 1999 yılında Hükümet Kararnamesi ile İsrail Ulusal Güvenlik Kurulu kurulmuş ve 2008 yılında çıkarılan Ulusal Güvenlik Yasası ile kanunlaşmıştır. Kurul ulusal güvenlik sorunları üzerinde Başbakan ve Hükümetin ulusal güvenlik sorunlarını tartışabilecekleri bir forum niteliğinde kurulmuştur.⁵¹ Kurul Başbakana bağlıdır ve Kurulun aldığı kararlar doğrudan Başbakana sunulur. Kurulun sekreteryası general rütbesindeki askerler tarafından yürütülmektedir. İsrail Ulusal Güvenlik Kurulu yapısı itibariyle yukarıdaki örneklerden ve Türkiye’deki uygulamadan farklıdır. Kurul asker ve sivil bürokratlardan oluşmakta ve dış politika, güvenlik, strateji ve terörle mücadele gibi alt birimler bulunmaktadır. Esasında bu Kurul Türkiye’deki Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği’ne karşılık gelmektedir. İsrail’de Milli Güvenlik Kurulu’na karşılık gelen yapı ise, “The Kitchen Cabinet” olarak da bilinen İsrail Güvenlik Kabinesi (Security Cabinet of Israel) dir. Güvenlik Kabinesi; Başbakan, dışişleri, maliye, savunma, iç güvenlik ve adalet bakanlıklarından oluşmaktadır. Dolayısıyla İsrail Ulusal Güvenlik Kurulu, Güvenlik Kabinesi’ne destek sağlayan bir organ konumundadır.

Yunanistan’da ise Milli Güvenlik Kurulu bulunmazken, buna karşılık gelen kurum Dışişleri ve Savunma Konseyi’dir. Konseyin yasal dayanağını Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanlığı

http://smsr-senclub.ru/en/russia/index.php?SECTION_ID=&ELEMENT_ID=1977,
(Erişim tarihi: 21.10.2011).

⁴⁸ “General Secretariat for Defence and National Security (France),”
http://www.sgdsn.gouv.fr/site_lang_en.html,
(Erişim tarihi: 21.10.2011).

⁴⁹ *The French White Paper on Defence and National Security*,
http://www.ambafrance-ca.org/IMG/pdf/Livre_blan_Press_kit_english_version.pdf,
(Erişim tarihi: 20.10.2011).

⁵⁰ Fabio Liberti ve Camille Blain, “France’s National Security Strategy (WP),” *Working Paper: Real Instituto Elcano*, 2011,
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/f12d1a004573358284abc75e7489e10f/WP3-2011_LibertiBlain_France_National_Security_Strategy.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f12d1a004573358284abc75e7489e10f,
(Erişim tarihi: 20.10.2011).

⁵¹ “National Security Council of Israel,”
<http://www.nsc.gov.il/NSCWeb/TemplatesEnglish/HomePageEN.aspx>,
(Erişim tarihi: 22.10.2011).

kararnamesi oluşturur.⁵² Konseyin görevi, ulusal savunma ve güvenlik konularında hükümete yardımcı olmaktır. Konsey; Başbakan, savunma, içişleri, dışişleri, ekonomi, maliye ve çevre bakanlıkları gibi çeşitli temsilcilerden oluşmaktadır. Savunma konularının görüşüldüğü toplantılara Genelkurmay Başkanı da katılabilmekte fakat oy hakkı bulunmamaktadır.

Bu örneklerin dışında, Türkiye'deki gibi anayasal statüye sahip ve asker üyelerin karar organlarında yer aldığı ulusal güvenlik kuruluşları da mevcuttur. Anayasal statüye sahip İran ulusal güvenlik kurulu ve kanunla kurulan Pakistan ulusal güvenlik kurulu bu ülkeler arasındadır.

İran'da bulunan Yüksek Ulusal Güvenlik Kurulu, Anayasa'nın 117. maddesi ile düzenlenmiştir.⁵³ Anayasa Kurulunun ulusal çıkarları, İslam Devrimini, toprak bütünlüğünü ve ulusal egemenliği korumak amacıyla kurulduğunu belirtir. Anayasaya göre Kurulunun görevleri şunlardır: Genel çerçevesi Lider tarafından oluşturulan ulusal güvenlik ve savunma politikalarını belirlemek; genel savunma ve güvenlik politikalarıyla ilgili siyasal, sosyal, kültürel ve ekonomik alanlar ve istihbarat faaliyetleri ile ilgili koordinasyon sağlamak; ülkenin iç ve dış tehditlerine karşı maddi ve diğer kaynakları kullanmak. Kurul; yasama, yürütme ve yargı organları başkanları, Silahlı Kuvvetler Yüksek Komuta Konseyi Başkanı, plan ve bütçe temsilcisi, Lider tarafından belirlenen iki temsilci, dışişleri, içişleri ve enformasyon bakanları, Silahlı Kuvvetler ve İslam Devrimi Muhafızlarının en yüksek temsilcilerinden oluşmaktadır. Kurulunun kararları Lider tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girmektedir.⁵⁴

Pakistan Ulusal Güvenlik Kurulu ise 2004 yılında bir kanunla kurulmuştur. Devlet Başkanı Kurulunun başkanlığını yürütmektedir. Başbakan, Senato Başkanı, Ulusal Meclis Başkanı, Ana Muhalefet Partisi Başkanı ve eyalet başbakanlarının yanında Genelkurmay Başkanı, kara, hava ve deniz kuvvetleri komutanları Kurulunun üyeleri arasındadır. Kurulunun görevi; devletin egemenliği, güvenliği, bütünlüğü ve kriz yönetimi gibi konuları kapsayan ulusal güvenlik sorunlarıyla ilgili Devlet Başkanı ve hükümete tavsiyelerde bulunmak olarak tasarlanmıştır.⁵⁵

İncelenen bazı ülkelerdeki ulusal güvenlik kuruluşlarından İran ve Pakistan'ın Türkiye ile benzer yapıda olduğu görülmektedir. Diğer ülkelerdeki ulusal güvenlik kuruluşları Türkiye'deki MGK uygulamasından çeşitli yönleriyle farklıdır. Öncelikle, Pakistan da dahil olmak üzere bu ülkelerdeki ulusal güvenlik kuruluşları anayasal statüye sahip değildir. Ya bir kanunla ya da bir kararname ile kurulmuşlardır. İran ve Pakistan'da asker üyeler karar organlarında yer alırken, diğer ülkelerdeki

⁵² "Government Council for Foreign Affairs and Defence," <http://antiproedros.gov.gr/en/2010/01/01/120>, (Erişim tarihi: 23.10.2011).

⁵³ *Islamic Republic of Iran Constitution*, <http://www.iranonline.com/iran/iran-info/government/constitution.html>, (Erişim tarihi: 22.10.2011)

⁵⁴ "Pakistan National Security Council," <http://www.infopak.gov.pk/nationalsecurity.aspx>, (Erişim tarihi: 22.10.2011).

⁵⁵ Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency, "National Security Council: A Comparative Study of Pakistan and Other Selected Countries," 2005, <http://www.fespk.org/publications/969-558-015-7.pdf>, (Erişim tarihi: 22.10.2011).

ulusal güvenlik kuruluşlarının karar organlarında asker üyeler bulunmamakta, kurulların üyeleri sivillerden oluşmaktadır. Bu ülkelerdeki ulusal güvenlik kuruluşları devlet ya da hükümet başkanlarına ulusal güvenlik konuları hakkında görüş sağlayan, tamamen istişari nitelikte organlardır. İran ve Pakistan dışında, incelenen ülkelerdeki ulusal güvenlik kuruluşları, Türkiye’de MGK’nın 2003 yılına kadar koruduğu ve hala kısmen sürdürülen devletin temel birimi ve bel kemiği olmak gibi özelliklerinin bulunmadığı anlaşılmaktadır.

SONUÇ

Türkiye’de ulusal güvenlik sisteminin kurumsal mekanizmasını oluşturan MGK, anayasal bir kurum olarak varlığını devam ettirmektedir. 1922 yılında TBMM üyeleri arasından seçilen milletvekillerin oluşturduğu Harp Encümeni, 1993 yılında çıkarılan bir kararname ile Yüksek Müdafaa Meclisi Umumi’ye, 1949 yılında çıkarılan bir kanunla Milli Savunma Yüksek Kurulu ve Genel Sekreterliği adını almıştır. 1961 Anayasa’sı ile MGK anayasal bir kurum niteliği kazanmıştır.

12 Mart 1971 askeri müdahalesi ile gerek askeri bürokrasinin MGK içindeki etkisi, gerekse MGK’nın bir kurum olarak güvenlik sistemi sistemindeki ağırlığı artmıştır. 6 Kasım 1983 seçimlerinin ardından, 9 Kasım 1983 tarihinde çıkarılan 2945 sayılı yasa ile MGK, Türkiye’de iç ve dış siyaseti kontrol edebilen bir kurum haline dönüştürülmüştür. 1990’larda da devam eden MGK’nın ulusal güvenlik sistemindeki artan etkisi, Aralık 199 AB Helsinki Zirve’si kararları ile Türkiye’nin aday ülke statüsü kazanmasının ardından azalmaya başlamıştır. 2000’li yıllardan itibaren MGK’yı sivilleştirme süreci başlamıştır.

2000’li yıllarla kadar olan dönemde, MGK’nın hukuksal statüsü ve kurumsal mekanizmasında değişiklik yapılan tarihlerin ortak özelliği; Türkiye’nin bir siyasal/ekonomik kriz veya yönetim sorunları yaşadığı süreçlerde gerçekleştirilmiş olmasıdır. Türkiye’nin 2000’li yıllarda başlattığı MGK’yı sivilleştirme girişimi, demokratikleştirme sürecine henüz evrilememiştir.

KAYNAKÇA

- Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2009 İlerleme Raporu*,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf,
Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2010 İlerleme Raporu*,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf,
Aydın, Mustafa, “Securitization of History and Geography: Understanding of Security in Turkey,” *Southeast European and Black Sea Studies*, Cilt:3, Sayı:2, (Mayıs /2003), ss. 163-184.
Bayramoğlu ,Ali, “Asker ve Siyaset,” Ahmet İnsel ve Ali Bayramoğlu, der., *Türkiye’de Ordu*, 3. Baskı, Birikim Yayınları, İstanbul, 2006, ss. 59-118.
Gencer Özcan, “Milli Güvenlik Kurulu,” Ümit Cizre, der., *Almanak Türkiye 2005: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2006, ss. 32-45.
Gencer Özcan, “Türkiye’de Siyasal Rejim ve Dış Politika: 1983–1993,” Faruk Sönmezoğlu, der., *Türk Dış Politikasının Analizi*, 2. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2001, ss. 511–534.
“General Secretariat for Defence and National Security (France),
”http://www.sgdsn.gouv.fr/site_lang_en.html,
“Government Council for Foreign Affairs and Defence,”
<http://antiproedros.gov.gr/en>.

- Hale, William, *Türkiye’de Ordu ve Siyaset*, çev., Ahmet Fethi, Hil Yayınları, İstanbul, 1996.
- İba, Şaban, *Milli Güvenlik Devleti*, Çivi Yazıları, İstanbul, 1999,
- Islamic Republic of Iran Constitution*,
<http://www.iranonline.com/iran/iran-info/government/constitution.html>
- “Pakistan National Security Council,”
<http://www.infopak.gov.pk/nationalsecurity.aspx>
- Karaosmanoğlu, Ali L., “The Evolution of the National Security Culture and the Military in Turkey,”
International Affairs, Cilt: 54, Sayı: 1, (Güz/2000), ss. 199–216.
- Kaygusuz, Özlem, “Soğuk Savaş Sonrası Dönemde Türkiye’de Sivil-Asker İlişkilerinin Dönüşümüne Bir Bakış: Küresel Eğilimler, AB Süreci ve Kürt Sorunu’nun Etkileri,” *Mülkiye*, Cilt: XXXIV, Sayı: 268, (Güz/2010), ss. 185–208.
- Laçiner, Ömer, “ ‘Ordular: İlk Hedefiniz Piyasa’mı Oluyor?,” Ahmet İnsel ve Ali Bayramoğlu, der., *Türkiye’de Ordu*, 3. Baskı, Birikim Yayınları, İstanbul, 2006, ss. 29-39.
- Liberti, Fabio ve Camille Blain, “France’s National Security Strategy (WP),” *Working Paper: Real Instituto Elcano*, 2011.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/f12d1a004573358284abc75e7489e10f/WP32011_Liberti_Blain_France_National_Security_Strategy.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f12d1a004573358284abc75e7489e10f.
- Members of the Security Council of the Russian Federation*,
http://smsr-senclub.ru/en/russia/index.php?SECTION_ID=&ELEMENT_ID=1977
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, *Devlet’in Kavram ve Kapsamı*, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yayını, No:1, Ankara, 1990.
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği*, “Diğer Ülkelerdeki ‘Milli Güvenlik Kurulu Benzeri Kuruluşlar,”
<http://www.mgk.gov.tr/Turkce/benzerkuruluslar.html>.
- Milli Savunma Bakanlığı, *Beyaz Kitap*, Ankara, 2000.
- Milliyet*, “Kışladan Siyasi Çıkış,” 8 Ağustos 2001.
- Milliyet*, “TÜSİAD: Sorumluluk Hükümetin,” 9 Ağustos 2001.
- Milliyet*, “MGK Gölge Hükümeti,” 29 Eylül 2004.
- National Security Council of Israel*
<http://www.nsc.gov.il/NSCWeb/TemplatesEnglish/HomePageEN.aspx>
- Öngen, Tülin, “Türkiye’de Siyasal Kriz ve Krize Müdahale Stratejileri: “Düşük Yoğunluklu Çatışma”dan “Düşük Yoğunluklu Uzlaşma” Rejimine,” Neşecan Balkan ve Sungur Savran, der., *Sürekli Kriz Politikaları*, Metis Yayınları, 2004, İstanbul, ss. 76-104.
- Özdemir, Hikmet, *Rejim ve Asker*, Alfa Yayınları, İstanbul, 1989.
- Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency, “National Security Council: A Comparative Study of Pakistan and Other Selected Countries,” 2005,
<http://www.fespk.org/publications/969-558-015-7.pdf>
- Radikal*, “Ulusal Güvenlik Tartışılmalı” 5 Ağustos 2001.
- “Records of the National Security Council,”
<http://www.archives.gov/research/guide-fed-records/groups/273.html>
- Rona Aybay, “Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu,” *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 33, 1978, ss. 59–82.
- Resmi Gazete*, “Milli Savunma Yüksek Kurulu Kanunu,” 3 Haziran 1949.
- Resmi Gazete*, “Milli Güvenlik Kurulu Kanunu,” 19 Aralık 1962.
- Resmi Gazete*, “2945 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Sekreterliği Kanunu,” 11 Kasım 1983.
- Resmi Gazete*, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”, 17 Ekim 2001.
- Resmi Gazete*, “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun,” 7 Ağustos 2003.
- Security Council of the Russian Federation*,
<http://www.agentura.ru/english/dossier/sovbez>

Şarlak, Zeynep, “Milli Güvenlik Kurulu,” der., Ahmet İnel ve Ali Bayramoğlu, *Almanak Türkiye 2006-2008: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2009, ss. 99-114.

The French White Paper on Defence and National Security,

http://www.ambafrance-ca.org/IMG/pdf/Livre_blanc_Press_kit_english_version.pdf.

Tunaya, Tarık Zafer, “Milli Güvenlik Kurulu ve Gerçekler,” *Milliyet*, 4 Nisan 1970.