

MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL  
SEKRETERLİĞİ'NİN TÜRK SİYASETİNDEKİ YERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Fatma YURTTAŞ

Enstitü Ana Bilim Dalı : KAMU YÖNETİMİ

Enstitü Bilim Dalı : SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER

Danışman

Doç. Dr. Davut DURSUN

148454

TEMMUZ 2004

T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL  
SEKRETERLİĞİ'NİN TÜRK SİYASETİNDEKİ YERİ

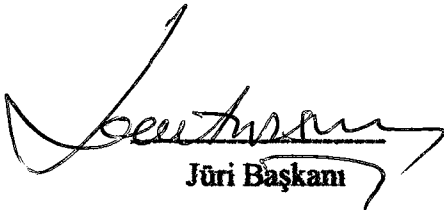
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Fatma YURTTAŞ

Enstitü Ana Bilim Dalı : KAMU YÖNETİMİ

Enstitü Bilim Dalı : SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER

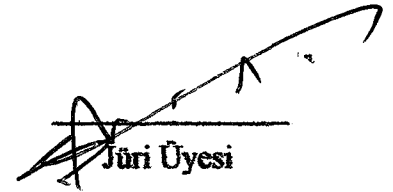
Bu tez 12.02/2004 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği / Oyçokluğu ile kabul edilmiştir.



Jüri Başkanı  
Doç. Dr.  
DAVUT DURSUN



Jüri Üyesi  
Yrd. Doç. Dr.  
USHMUT KATALLAY



Jüri Üyesi  
Yard. Doç. Dr.  
BURHANETTİN ÖZKAN

## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER .....	i
KISALTMALAR .....	iii
ÖZET .....	iv
SUMMARY .....	v
GİRİŞ .....	1

### Birinci Bölüm

#### MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMI VE DÜNYADAKİ MİLLİ GÜVENLİK KURULLARI

I. MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMI .....	4
A. MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMININ FARKLI YÖNLERİ .....	5
1. Milli Güvenlik Kavramının Hukuki Yönü .....	5
2. Milli Güvenlik Kavramının Ekonomik Yönü .....	6
3. Milli Güvenlik Kavramının Siyasi Yönü .....	8
B. MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMININ TANIMLANMASI .....	9
1. Mevzuata Göre Milli Güvenlik Kavramı .....	9
2. Milli Güvenlik Kavramı İle İlgili Yapılan Çeşitli Tanımlamalar .....	10
II. DÜNYADAKİ MİLLİ GÜVENLİK KURULLARI .....	13
A. YERLEŞİK (ESKİ) DEMOKRASİLERDE MİLLİ GÜVENLİK KURULLARI .....	15
B. GEÇİŞ SÜRECİNDEKİ (YENİ) DEMOKRASİLERDE MİLLİ GÜVENLİK KURULLARI .....	18
C. DEMOKRATİK OLMAYAN REJİMLERDE MİLLİ GÜVENLİK KURULLARI .....	20

### İkinci Bölüm

#### TÜRKİYE'DE MİLLİ GÜVENLİK KURULU VE GELİŞİMİ

I. 1960 ÖNCESİ DURUM .....	22
A. HARP ENCÜMENİ .....	23
B. YÜKSEK MÜDAFAA MECLİSİ VE UMUMİ KATIPLIĞI .....	26
C. MİLLİ SAVUNMA YÜKSEK KURULU VE GENEL SEKRETERLİĞİ .....	28
II. ANAYASALARDA MİLLİ GÜVENLİK KURULU .....	31
A. 1961 ANAYASASI'NDA MİLLİ GÜVENLİK KURULU .....	32
1. Türkiye'de Çok Partili Siyasal Hayata Geçiş .....	32
2. Sivil Yönetimin Tasfiyesi ve Askeri Yönetimin Kurulması .....	39

3. 1961 Anayasası'nın Genel Özellikleri ve Milli Güvenlik Kurulu .....	45
B. 12 MART 1971 MUHTIRASI VE ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ .....	51
1. 12 Mart 1971 Askeri Muhtırası .....	51
2. Anayasa Değişiklikleri ve Milli Güvenlik Kurulu'nun Yeni Konumu .....	54
C. 1982 ANAYASASI'NDA MİLLİ GÜVENLİK KURULU .....	59
1. 12 Eylül Askeri Müdahalesi ve Milli Güvenlik Konseyi Rejimi .....	59
2. 1982 Anayasası ve Milli Güvenlik Kurulu'nun Yetkilerinin Arttırılması .....	62

### Üçüncü Bölüm

#### MİLLİ GÜVENLİK KURULU VE

#### MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ

I. MİLLİ GÜVENLİK KURULU'NUN YAPISI, GÖREVLERİ VE KARARLARI....	70
A. MGK'NIN YAPISI .....	70
B. MGK'NIN GÖREVLERİ .....	71
C. MGK'NIN ÇALIŞMA USULÜ .....	75
D. MGK'NIN KARARLARI .....	75
II. MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ'NİN TÜRK SİYASETİNDEKİ YERİ .....	77
A. MGK GENEL SEKRETERLİĞİ'NİN YAPISI .....	77
B. MGK GENEL SEKRETERLİĞİ'NİN GÖREVLERİ VE YETKİLERİ .....	80
<b>SONUÇ</b> .....	<b>84</b>
<b>KAYNAKÇA</b> .....	<b>87</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ</b> .....	<b>96</b>

## KISALTMALAR

<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AY.</b>	: Anayasa
<b>Bkz.</b>	: Bakınız
<b>C.</b>	: Cilt
<b>CHP</b>	: Cumhuriyet Halk Partisi
<b>Der.</b>	: Derleyen
<b>DP</b>	: Demokrat Parti
<b>GCZ</b>	: Gizli Celse Zabıtları
<b>HP</b>	: Hürriyet Partisi
<b>MBK</b>	: Milli Birlik Komitesi
<b>md.</b>	: madde
<b>MGKTD</b>	: Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi
<b>MP</b>	: Millet Partisi
<b>MSYK</b>	: Milli Savunma Yüksek Kurulu
<b>NSC</b>	: National Security Council
<b>S.</b>	: Sayı
<b>SKB</b>	: Silahlı Kuvvetler Birliği
<b>ss.</b>	: sayfaları arasında
<b>TMTD</b>	: Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi
<b>TSK</b>	: Türk Silahlı Kuvvetleri
<b>Y.A.Ş.</b>	: Yüksek Askeri Şura

## ÖZET

**ANAHTAR KELİMELER:** Milli Güvenlik Kavramı, Milli Güvenlik Kurulu, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Türkiye’de Ordu ve Siyaset İlişkileri.

II. Dünya Savaşı sonrasında dünya yeni bir sürece girmiş ve Milli Savunma anlayışı terk edilerek, Milli Güvenlik kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Bu dönemde ilk olarak 1949 yılında Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD), bir Milli Güvenlik Kanunu çıkarılarak “National Security Council/Milli Güvenlik Konseyi” (NSC) kurulmuştur. NSC’nin kuruluşunu takiben, birçok ülkede benzeri Milli Güvenlik Kurulları oluşturulmuştur.

Türkiye’de Milli Güvenlik Kurulu’nun tarihi 1922 yılında oluşturulan Harp Encümeni’ne kadar uzanmaktadır. 1933 yılında oluşturulan Yüksek Müdafaa Meclisi ve Umumi Katipliği ve 1949 yılında oluşturulan Milli Savunma Yüksek Kurulu ve Genel Sekreterliği ile bu süreç devam ettirilmiştir. Ancak, Milli Savunma ile ilgili hizmetlerin yürütülmesinde görevli olan bu kurulların siyaset üzerindeki etkileri sınırlı kalmıştır. 1961 Anayasası ile bu durum değişmiş; anayasayı hazırlayan irade geçmişteki örneklerden farklı olarak Milli Güvenlik ile ilgili faaliyetlerin yürütülmesi için Milli Güvenlik Kurulu’nu (MGK) oluşturmuştur. 1971 anayasa değişiklikleri ile güçlendirilen MGK, 1982 Anayasası ile yeniden örgütlendirilerek daha da güçlendirilmiştir. Bu gelişmeler sonucunda askeri kesimin siyaset üzerindeki etkisi artmıştır.

MGK’nın temel organı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğidir. Ülkemizde Milli Güvenlik kavramının iç-dış güvenlik kapsamında düşünülmesi, zamana ve şartlara göre çoğu faaliyetin Milli Güvenlik tehdidi kapsamına sokulabilmesi bu sekreterliğin görev alanını genişletmiştir.

## SUMMARY

### PLACE OF THE GENERAL SECRETARIATE OF THE NATIONAL SECURITY COUNCIL IN TURKISH POLITICS

**KEYWORDS:** Concept of National Security, National Security Council, General Secretariate of the National Security Council, Relations Between Politics and Military in Turkey.

After the Second World War, the world entered to a new process and the concept of national security was used instead of national defence. USA was the first country which issued a National Security Act on the basis of which was established a National Security Council in 1949. After the creation of NSC, a lot of country followed USA by establishing NSC's.

History of National Security Council in Turkey goes as far back as to 1922 when a War Council was established. The process was continued with the framing of Higher Defence Assembly in 1933, and with foundation of National Defence Higher Council and General Secretarite in 1949. Nevertheless, those committees the resbonsibility of which covered the area of national defence had limited effect on politics. The situation changed with the 1961 Constitution and the will who prepared the 1961 Constitution created National Security Council the duty of which was to carry out activities related to the National Security. Constitutional ammendments in 1971 strenghten the National Security Council. With the 1982 Constitution, the National Security Council was more strenghtened and as a result of these developments, the affect of military on politics increased.

General Secretariete of the National Security Council is the main organ of The National Security Council. As the concept of national security is thought to cover internal-external security and by inclusion a lot of activities within the national security threat have expanded the scope of duty of the General Secretariete of the National Security Council.

## GİRİŞ

“Milli Güvenlik Kurulu” (MGK) ve “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği”nin yapısı, görevleri ve kararları Türk siyasi hayatında, her zaman için önemli bir tartışma sahası olmuştur. Ancak son birkaç yıldır bu tartışmaların daha da arttığı gözlenmektedir. Bu tartışmaların temelinde iki nedenin yattığı söylenebilir. Bunlardan ilki, MGK’nın 28 Şubat 1997 tarihinde aldığı kararlar ve bu kararların siyasi hayatta yarattığı sonuçlardır. İkincisi ise, Türkiye’nin Avrupa Birliği (AB) ile ilişkilerinin yeni bir döneme girmesi ve bu çerçevede MGK’nın ve MGK Genel Sekreterliği’nin yapısında ve görevlerinde bazı değişikliklerin yapılmasının gündeme gelmesidir.

Bilindiği üzere MGK belirli periyodlarla (yeni düzenleme ile iki ayda bir) toplanan, asker ve sivil üyeleri olan bir kuruldur. Ancak onun temelde sekreteryaya hizmetleri ile görevli olan fakat aynı zamanda bilgi toplayan, bu bilgileri değerlendiren ve daha sonra bunları MGK’ya sunan, ayrıca MGK’da alınan kararların uygulanmasını da takip eden bir Genel Sekreterliği vardır. Kısaca MGK’da tartışılan, görüşülen konular hakkında bilgi derleme işlevini ve karar haline gelen konuların takibini Genel Sekreterlik yürütmektedir. Ülkemizde MGK’nın yapısı, kararlarının niteliği üzerine tartışmalar yapılmıştır ve yapılmaktadır da, oysa MGK Genel Sekreterliği’nin yapısı ve görevleri hakkında fazla tartışma yapılmamıştır.

Bu çalışmada amaçlanan MGK Genel Sekreterliği’nin yapısını, görevlerini göz önünde bulundurarak, Türk siyasal hayatına etkilerini tartışmaktır. Bu amaç doğrultusunda, üç adet araştırma sorusu tasarlanmış ve araştırma bu sorular esas alınarak sürdürülmüştür. Bunlar; milli güvenlik kavramının nasıl tanımlandığı ve dünyada milli güvenlikle ilgili kuruluşların var olup olmadığı, varsa bunların yapıları ile Türkiye’deki yapılanma arasında ne gibi farklar veya benzerliklerin olduğu; Türkiye’de MGK ve MGK Genel Sekreterliği’nin tarihi geçmişi ile son olarak Türkiye’de MGK ve MGK Genel Sekreterliği’nin siyasi ve idari yapılanmadaki yeri ve etkisinin neresi olduğu şeklinde sıralanabilir.



Bu çerçevede, çalışma üç bölüm olarak tasarlanmıştır. Birinci bölümün ilk kısmında, kavramının dünyada ortaya çıkış sürecinden bahsedilmiş ve milli güvenlik kavramı ile ilgili yapılan çeşitli tanımlamalara yer verilmiştir. Ayrıca bu tanımlamalardan yola çıkılarak bir tanım oluşturulmaya çalışılmıştır. İkinci kısmında ise, iki numaralı araştırma sorusu çerçevesinde, diğer ülkelerdeki Milli Güvenlik Kurullarının yapısı, görevleri ve etkinlikleri ortaya konulmaya çalışılmış ve bunların Türkiye'deki yapılanmaya benzeyip benzemedikleri tartışılmıştır.

İkinci bölümde, Türkiye'de Milli Güvenlik Kurulu'nun aslında 1922 yılında oluşturulan "*Harp Encümeni*"ne kadar uzanan bir geçmişi olduğundan hareketle, tarihsel sürece eğilinmiş; aynı amaca hizmet eden "*Yüksek Müdafaa Meclisi ve Umumi Katipliği*" (1933) ve "*Milli Savunma Yüksek Kurulu ve Genel Sekreterliği*" (1949) üzerinde durulmuştur.

Ayrıca, MGK'nın, askeri bir müdahalenin ürünü olarak 1961 Anayasası ile anayasal bir statü kazanması sebebiyle, bu bölümde ordu-siyaset ilişkilerinin yoğunluk kazandığı 1950 sonrası dönem üzerinde de durulmuştur. Daha sonra da MGK'nın 1971 yılındaki anayasa değişiklikleri ve 1982 Anayasası ile yapısında ve görevlerinde meydana gelen değişikliklerden de bahsedilmiştir.

Son bölümde ise MGK ve MGK Genel Sekreterliği'nin yapısı, görevleri hakkında bilgi verilmeye çalışılmış ve Genel Sekreterliğin Türk siyasal hayatı üzerindeki etkileri incelenmeye çalışılmıştır.

Araştırma sırasında karşılaşılan en önemli sorun MGK ve MGK Genel Sekreterliği üzerinde yapılmış yeterli araştırmanın olmamasıdır. Yapılan sınırlı sayıdaki araştırma da Kurul'un daha çok anayasa ve yasalardaki durumunu ele almış, bu konuya siyasi bir değerlendirme getirmemiştir. Ayrıca ordu ve siyaset üzerine yapılan çalışmaların çoğunda da Kurul'un ve Genel Sekreterliği'nin siyasal hayata etkileri üzerinde durulmamıştır.

Bunların yanı sıra ülkemizde bugüne kadar yapılan çalışmalarda, üzerinde mutabakat sağlanan bir "Milli Güvenlik Kavramı" tanımı söz konusu değildir. Yapılan tanımlamalar da, daha çok hukuki bir bakış açısı hakim olduğu için eksiklikler

görülebilmektedir. Çünkü, uygulamada milli güvenlik kavramı iç ve dış güvenliği kapsayan oldukça geniş bir kavram konumundadır ve her türlü faaliyet milli güvenlik sorunu haline getirilebilmektedir. *Bu nedenle, çalışma süresince milli güvenlik kavramı sınırlandırılarak iç ve dış güvenliği kapsayan bir anlam çerçevesinde ele alınmıştır.*



**Birinci Bölüm**  
**MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMI VE**  
**DÜNYADAKİ MİLLİ GÜVENLİK KURULLARI**

**I. MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMI**

Milli güvenlik kavramının kesin bir tanımını yapmak güçtür. Bunun nedeni kavramın siyasal, ekonomik ve hukuki yönlere sahip olmasının yanında, kapsamının da zamana göre değişiklik göstermesidir. Milli güvenlik kavramı, İkinci Dünya Savaşı'ndan önce milli savunma ile sınırlı düşünülürken, savaş sonrasındaki dönemde daha geniş bir boyut kazanmıştır. Bu dönemde, bir ulusun ve ülkenin topyekün kaynaklarının milli güvenliği ilgilendirdiği kabul edilmiş ve bu yeni anlayışa göre çeşitli ülkeler milli güvenlikle ilgili örgütler kurmuşlardır.

Kavramın zamana göre içeriğinin değişmesi, farklı anlamlar kazanmasına neden olmuştur. Bu nedenle milli güvenlik kavramı bazen “dar” bazen de “geniş” olarak anlaşılmaktadır. milli güvenlik kavramı dar olarak düşünüldüğünde, sadece askeri sırların yerine getirilmesine indirgenmekte veya olağanüstü hallerde bir olağanüstü hal rejimi sonucunda alınacak önlemleri içermektedir. Geniş olarak düşünüldüğünde ise, kavramın içeriğini devlet düzenini korumak amacıyla alınan her türlü önlem oluşturmaktadır [Akgüner, 1983: 9-10]. Kavramın taşıdığı bu muğlaklık tanımlanmasını güçleştiren en önemli faktörlerdendir.

Milli güvenlik kavramının tam bir tanımı Türk Hukuk Mevzuatı'nda da yer almamıştır. Gerek 11.12.1962 tarih ve 129 sayılı Milli Güvenlik Kurulu Kanunu'nda [Resmi Gazete, 1962] ve 17.04.1963 tarihli Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği'nde [Resmi Gazete, 1963], gerekse 9 Kasım 1983 tarih ve 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nda [Resmi Gazete, 1983] yapılan “milli güvenlik” tanımları ise yeterli gözükmemektedir.

## A. MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMININ FARKLI YÖNLERİ

### 1. Millî Güvenlik Kavramının Hukuki Yönü

Millî güvenlik kavramı, Türk Hukuk Sisteminde genelde temel hak ve hürriyetleri sınırlama nedeni olarak öngörülmüştür ve gerek anayasalarda ve kanunlarda, gerekse yargı kararlarında bu kavrama sıklıkla yer verilmiştir. İnsan hakları belgelerinde de bu kavram insan haklarının sınırlandırılmasında istisnai bir durum olarak belirtilmiştir.<sup>1</sup> Bu durum kavramın hukuki yönünü ortaya koymaktadır.

1982 Anayasası'na göre; Basın Hürriyeti (md. 28), Dernek Kurma Hürriyeti (md. 33), Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Düzenleme Hakkı (md. 34) millî güvenlik gerekçesiyle sınırlandırılabilir.<sup>2</sup> Hürriyetlerin çerçevesini çizen bu anayasa maddeleri, yasa yapıcıya, hürriyetlerin kanunla düzenlenmesi yönünde yetkiler de vermiştir. Bu çerçevede çıkan birçok kanunda da millî güvenlik kavramı "hürriyeti sınırlayıcı unsur" olarak yer almaktadır. Örneğin; 15.07.1950 tarihli Basın Kanunu'nda [www.yargitay.gov.tr] yabancı yayınların Türkiye'ye girişi (md.31), 06.10.1993 tarihli Dernekler Kanunu'nda [www.idealhukuk.com] derneklerin kuruluşu (md. 5) ve ayrıca 06.10.1983 tarihli Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkındaki Kanunu'nda [www.idealhukuk.com] toplantı yapılması (md. 17) "millî güvenlik" gerekçesiyle yasaklanabilir.

Millî güvenlik kavramının hukuki yönünü ortaya koyan bir başka özelliği ise, onun iç ve dış güvenliği kapsayan bir kavram olmasıdır. Bilindiği üzere millî güvenlik kavramı iç ve dış güvenliği kapsar ve iç güvenliği sağlama görevi "Devlet Tüzel Kişisine" aittir. Bu örgütün kurulması, tüzel kişilik kazanması, yetki ve görevlere sahip oluşu ve kendisine verilen yetki ve görevler arasında güvenliği sağlama ve korumaya ilişkin unsurlar bulunması, özellikle İdare Hukukunu ilgilendiren alanlardır [Akgüner, 1983: 61]. Devletin iç güvenliği sağlamak amacıyla sıkıyönetim, olağanüstü hal veya

<sup>1</sup> Örneğin; Türkiye'nin de taraf olduğu İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 10. maddesinde "ifade özgürlüğü", 11. maddesinde de "dernek kurma ve toplantı özgürlüğü", ayrıca Birleşmiş Milletler Siyasi ve Medeni Haklar Sözleşmesi'nin 12. maddesinde "seyahat özgürlüğü", 19. maddesinde "ifade özgürlüğü", 21. maddesinde "toplama özgürlüğü" ve son olarak 22. maddesinde "örgütlenme özgürlüğü" nün "millî güvenlik gerekçesi ile" sınırlandırılacağı belirtilmiştir.

<sup>2</sup> 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı kanunla 1982 Anayasası'nda 13. maddede yer alan ve temel hak ve hürriyetlerin "Millî Güvenliğin korunması" amacı ile sınırlandırılmasını öngören hüküm kaldırılmıştır. Bu da Türkiye'nin İnsan Hakları hususunda kaydettiği önemli aşamalardan biridir.

seferberlik ilan etmesi ve bunu hukuki olarak yapması; aynı zamanda dış güvenliği sağlamak amacıyla birtakım organizasyonlara girmesi, bu organizasyonların getirdiği yükümlülüklerin yerine getirilmesi için yapılan her türlü hukuki çalışma bize, milli güvenliğin hukuki yönünün de olduğunu ifade etmektedir.

## **2. Milli Güvenlik Kavramının Ekonomik Yönü**

Milli güvenlik kavramı ile ekonomi ve maliye bilimleri arasında da yakın bir ilişki vardır. Bir ülkenin mevcut kaynaklarının dağılımı ve bu kaynakların ne kadarının, iç ve dış güvenliği sağlama amacı ile ayrılması gerektiği, bir ekonomi sorunudur ve milli güvenlikle yakından ilgilidir. Ancak ülkenin mevcut kaynaklarının akıllı ve ileriye dönük olarak kullanılmasının yanında, mevcut kaynaklara ek olarak yeni kaynakların da bulunması gerekir. Akgüner'e göre bu kaynakların başında "insan gücü" gelir. O ülkenin, enerji üretimi, teknolojik durumu, hammadde kaynakları, milli gelirinin düzeyi, nüfus artış hızı, vergi toplama ve ödeme oranı gibi kaynaklar bu kavram içine girer [Akgüner, 1983: 56-57].

Milli savunma anlayışının terk edilerek, milli güvenlik anlayışının benimsenmeye başlamasıyla, sadece savaş zamanlarında lüzum ve ihtiyaç duyulacak görevler için mevcut kaynakların birleştirilip kullanılması anlamına gelen "endüstriyel seferberlik" kavramı terk edilmiş; silahlı kuvvetlerin desteklenmesi amacıyla milletin bütün kaynaklarının milli hedeflerin sağlanmasına hizmet ve yardımcı olmak üzere organize, sevk ve idare edilmesi anlamına gelen "ekonomik seferberlik" kavramı kullanılmaya başlanmıştır.

Ekonomik seferberlik, savaş öncesi ve sonrası bütün hazırlıkları kapsamaktadır. Bu hazırlıkların içine teknolojik ilerlemeden morale, araştırma ve istatistikten insan gücüne, akaryakıtı kadar askeri gücü pekiştirecek her türlü faaliyet girmektedir. Burada iki temel anlayış vardır. Bunlardan ilki kuvvetli bir ekonomik durumun muhtemel tecavüzleri önleyici veya bu tür tecavüzlerden karşı tarafı vazgeçirici unsurlardan birini oluşturduğudur. İkincisi ise savaşın başlamasıyla girişilecek bir seferberliğin, olağan hallerde yapılan olağanüstü halleri önleyici seferberliğe kıyasla daha etkisiz olabileceği inancıdır [Tanyeli, 1965].

Böylece ekonomi, milli güvenlik amacıyla, kendi sınırları dışına taşmış ve dünya devletleri tarafından ekonominin bir ülkenin milli güvenliğini doğrudan doğruya tehdit edebilecek bir unsur olduğu gerçeği kabul edilmeye başlanmıştır. Bunun yanı sıra ülkeler “milli güvenlik” amacıyla birbirlerine ekonomik ambargo uygulama, ticaret ambargosu koyma, malları boykot etme gibi çeşitli yöntemlere başvurmaya başlamışlardır [Akgüner, 1983: 58-59].

Dünyada, 1970 yılından itibaren bazı ülkeler, ekonomilerini, milli güvenliklerini sağlamak amacıyla, aktif ve etkili bir biçimde kullanmaya başlamışlardır. Bu gelişmelerin üç nedeni olabilir: Bunlardan ilki, ekonomik kalkınmanın hep yüksek yüzdelerde gerçekleşmesi sonucu dünyada ortaya çıkan hammadde darlığı; ikincisi, OPEC<sup>3</sup> olarak adlandırılan örgütün petrolü ekonomik olduğu kadar politik bir silah olarak da kullanmaya başlaması; üçüncüsü ise, 1974 yılının Dünya Nüfus Yılı olarak ilan edilmesi ve nüfusun hızla arttığı ve buna karşılık dünya kaynaklarının kıtlığı konusunda yoğun bir propagandaya girişilmesidir.

Bütün bunların yanı sıra ülkeler milli güvenlik gerekçesiyle savunma politikaları oluşturmakta ve bu doğrultuda bütçeye büyük yük getiren harcamalar yapmaktadırlar. Nitekim ülkemizde 1994, 1998 ve 2001 yıllarında yaşanan krizlerden en az etkilenen ya da duruma göre hiç etkilenmeyen kalem savunma harcamaları kalemidir. Ayrıca 2001 yılında Türkiye'nin savunma harcaması 8,9 milyar \$'dır ve sınır komşusu Yunanistan'inkinden %35 daha yüksektir. Suriye'nin savunma harcaması ise Türkiye'ninkinin yarısı kadardır. Diğer komşu ülkelerin savunma harcamalarının parasal düzeyleri de oldukça düşüktür.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries) Türkçe açılımıyla Petrol İhracatçısı Ülkeler Örgütü, Suudi Arabistan, İran, Irak, Kuveyt ve Venezuela tarafından 1960 yılında kurulmuştur. Dünya petrol rezervlerinin % 77'sine sahip olan bu devletler, rezervlerinin % 12,7'sini rafine ederek petrol kartelini ellerinde bulundurmakta ve bunu stratejik olarak kullanmaktadırlar. Bu örgütün kuruluş amacı da petrol ihracatçısı ülkeler arasındaki birlik ve koordinasyonu arttırmaktır [Sönmezoğlu, 1996: 362].

<sup>4</sup> Türkiye'nin savunma harcamaları konusunda bilgi için bkz. Nurullah Altun, **Savunma Harcamaları ve Türkiye'deki Gelişme Seyri (1973-1998)**, Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul-1998; Gülay Günlük Şenesen, **1980-2001 Türkiye'de Savunma Harcamaları ve Ekonomik Etkileri**, TESEV Yayınları, İstanbul-Kasım 2002.

### 3. Milli Güvenlik Kavramının Siyasi Yönü

Hukuki olarak tam bir milli güvenlik tanımının yapılamamış olması, kavramın kapsamının her ülkenin mevcut koşullarına göre değişmesine neden olmaktadır; bu durum kavramın siyasi yönünü ortaya çıkarmaktadır [Aybay, 1978: 60]. Her ülkenin, kendi ulusal çıkarlarının, geçmişte bu konuda yaptığı tercihlerinin, gelecekteki beklentilerinin ve aynı zamanda o ülkenin vatandaşlarının, baskı gruplarının, bürokrasisinin vb. diğer kurum ve kuruluşlarının da etkisiyle hazırladığı bir “milli güvenlik siyaseti” vardır. Bu grupların her ülkede farklı yapıda ve görüşte olmaları da, belli bir milli güvenlik tanımının yapılmasını güçleştirmektedir [Akgüner, 1983: 11].

Özellikle üst düzey askeri komutanların yayınladıkları makalelerinde milli güvenlik siyaseti kavramı üzerinde tartışarak, bu kavramın içeriğini belirledikleri ve siyasal iktidarların milli güvenlik siyasetlerini belirlerken dikkat etmeleri gereken hususlar üzerinde durdukları görülmektedir.

Örneğin, N. Tursan’a göre [Tursan, 1965: 53], “Milli Güvenlik Siyaseti, bir milletin beka ve gelişmesi için elde edilmesi gereken topyekün milli gücün en verimli şekilde yürütülmesidir.” Ona göre milli güvenlik siyasetini belirlemek için önce milli hedefler tespit edilmelidir ve milli hedefler siyasi, iktisadi, askeri ve sosyo-kültürel olmak üzere dört ana kısımdan oluşmaktadır [Tursan, 1965: 54].

Lütfü Onganer ise milli güvenlik siyasetini, “milli politikaya bağlı olarak bir devletin hür, bağımsız, kudretli ve refah içerisinde yaşamasını ve ebedi olarak var olmasını hedef tutan, topyekün savunmayı da kapsayan, milli gücü daima milli hedefler istikametinde yönelten faaliyetlerin toplamı” olarak ifade etmektedir [Onganer, 1965: 40]. Onganer’e göre, tüm devletler, tabiki özellikle Türkiye Cumhuriyeti Devleti, milli güvenlik siyasetlerini belirlerken jeopolitik durumlarını da göz önünde bulundurmalıydılar.<sup>5</sup>

Emekli Tuğgeneral Halil Şimşek’e göre ise [Şimşek, 2002: 49], “Milli Güvenlik Siyasetinin temel öğeleri, ülkenin milletiyle bölünmez bütünlüğünü, ulusal bağımsızlığını ve millet egemenliğini, uluslar arası anlaşmalardan doğan haklarının

<sup>5</sup> Bu konuda ayrıca Lütfü Onganer, “Genel Olarak Geopolitik ve Geopolitik Durumun Milli Güvenlik Politikasına Etkileri I”. **Silahlı Kuvvetler Dergisi**, Yıl: 84, S. 215, Ankara-Eylül 1965; Lütfü Onganer, Genel Olarak Geopolitik ve Geopolitik Durumun Milli Güvenlik Politikasına Etkileri III”, **Silahlı Kuvvetler Dergisi**, Yıl:85, S. 217, Ankara-Mart 1966.

kullanılması ve korunması ile bölgede ve dünyada barışın tesisi ve idamesi prensibini esas alarak bütün ülkelerle dostluk ve işbirliği temeline dayalı ilişkilerini kurmak ve geliştirmektir.” Şimşek’in temel olarak Atatürk’ün “*Yurtta sulh, Cihanda sulh*” sözünden hareket ettiği ve milli güvenlik siyaseti belirlenirken bu çerçevede hareket edilmesini istediği görülmektedir.

Ülkemizde milli güvenlik siyaseti hukuki olarak ilk defa, gerek 1961 Anayasası’nın 111. md.’sinin gerekçesinde, gerekse 17.04.1963 tarihli Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği’nin 3. md.’sinin (f) fıkrasında “Milli Güvenlik Politikası” başlığı altında “milli güvenliğin sağlanması için takip edilmesi şart olan genel istikametlerin ifadesidir.” şeklinde tanımlanmıştır.

Günümüzde ise milli güvenlik siyaseti’ni tanımlamamıza yardımcı olacak kanun 09.11.1983 tarih ve 2945 sayılı MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu’nun 2. md.’sinin (b) fıkrasıdır. Bu fıkra göre;

“Devletin Milli Güvenlik Siyaseti; 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 siyaseti” ifade eder.

Yine Milli Güvenlik Kurulu’nun görevlerinin sayıldığı ve 30.07.2003 tarih ve 4963 sayılı kanunla [[www.rega.basbakanlik.gov.tr](http://www.rega.basbakanlik.gov.tr)] değiştirilen 4. maddeyle, milli güvenlik ve devletin milli güvenlik siyasetinin tespiti ve uygulamasıyla ilgili konularda tavsiye kararları alma ve gerekli koordinasyonun sağlanması için görüş tespit etme; bu tavsiye kararlarını ve görüşlerini Bakanlar Kurulu’na bildirme yetkisi Milli Güvenlik Kurulu’na verilmiştir.

## **B. MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMININ TANIMLANMASI**

### **1. Mevzuata Göre Milli Güvenlik Kavramı**

Milli güvenlik kavramını tanımlayan ilk mevzuat, 17.04.1963 tarihli “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği”dir. Bu yönetmelikte milli güvenlik, 3. maddenin a fıkrasında “Topyekün Milli Güvenlik” olarak yer almış ve şu şekilde tanımlanmıştır;



“Milli Güvenlik (Topyekün Milli Güvenlik): Dışardan ve içerden 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.”

Görüldüğü üzere bu tanım bütün ulusal güç ve faaliyetlerin kullanılmasını yalnız olağanüstü hallere indirgemektedir ve milli güvenliğin ilgili bulunduğu diğer alanları belirtmediği için eksiklik taşımaktadır.

O halde milli güvenlik kavramını 9 Kasım 1983 tarih ve 2945 sayılı kanunda yapılan tanımı ile aktarmak daha doğru olacaktır. Bu kanunun 2. maddesinin (a) fıkrasında milli güvenlik kavramı açıklanmıştır. Bu maddeye göre;

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

Bu maddeden anlaşılacağı üzere, 1963’ten 1983’e kadar önemli bir zihniyet değişikliği olmuş, milli güvenlik kavramının kapsamı da yasal çerçevede oldukça genişletilmiştir. 29.12.2003 tarihinde gizliliği kaldırılan MGK Genel Sekreterliği yönetmeliğinde (md. 3/a) yapılan milli güvenlik tanımına bakıldığında ise 2945 sayılı kanunun 2. maddesi ile aynı olduğu görülmektedir. [Resmi Gazete, 2004] Artık kavram yürütme organının bütün yetkilerini içermekte, daha da öteye giderek sosyal, kültürel, ekonomik, teknolojik iç gelişmeleri takip edilip yönlendirilecek, hatta müdahale edilecek milli güvenlik unsurları arasında sıralamaktadır [Bayramoğlu, 2004: 88].

## **2. Milli Güvenlik Kavramı İle İlgili Yapılan Çeşitli Tanımlamalar**

Milli güvenlik kavramının sosyal bilimler literatürü içerisinde tam bir tanımının yapılmamış olması önemli bir eksikliktir. Bu kavram daha çok hukuki olarak algılanmış ve Kamu Hukuku alanında çalışma yapan bazı hukukçular, mevzuatta yapılan tanımlamaların dışına çıkarak, yeni tanımlar üretmişlerdir. Fakat bu tanımlamalar da yeterli değildir.

Bunun belki de en önemli sebebi kavramın 1961 Anayasası ile Türk Kamu Hukukuna giren ve işlenen bir kavram olmasıdır. 1961 Anayasasının kabulünden önce ise “Milli

Emniyet”, “Umumi Güvenlik”, “Siyasi Emniyet” gibi terimler bir yerde “Milli Güvenliği” ifade için kullanılmıştır [Akgüner, 1983: 46]. Bu kısımda sınırlı sayıda da olsa bazı hukukçular tarafından yapılan milli güvenlik tanımlamalarına yer verilecektir.

Tayfun Akgüner’e göre [Akgüner, 1983: 96], milli güvenlik, devlet bağımsızlığı ve ülke bütünlüğü ile millet egemenliğinin, milli veya milletlerarası alanda gerçek ve yakın bir tehlikeye düştüğü zamanlarda, Anayasa’nın gösterdiği yetkili organ veya organlar tarafından, Devlet tüzel kişiliğinin korunması ve güvenlik altına alınmasıdır. Bu tanımlamadan hareketle Akgüner’in kavramı, iç ve dış güvenlik olarak iki yönlü algıladığı söylenebilir.

Pertev Bilgen’e göre [Bilgen, 1976: 70], milli güvenlik denilince akla iç ve dış güvenlik gelmektedir. Bilgen, dış güvenlik kavramını, devletin ve ülkenin savaşta ve barışta dış ülkelerden gelen tehlikelere karşı, devlet tüzel kişiliğinin korunması; iç güvenlik kavramını ise, devletin kendi içinde oluşabilecek silahlı ayaklanma ve yıkıcı eylemlere karşı korunması olarak tanımlamıştır.

Bilgen de kavramı iç ve dış güvenlik olarak açıklamış, ancak Akgüner’den farklı olarak, devlet tüzel kişiliğinin dış güçlere karşı sadece olağanüstü durumlarda değil olağan durumlarda da korunması gerektiğini belirtmiştir. Ancak günümüzde devlet iç güvenliği sadece silahlı ayaklanma ve yıkıcı eylemlere karşı korumamaktadır. Siyasal, sosyal ve kültürel faaliyetler de milli güvenlik tehdidi olarak algılanabilmektedir. Bu noktada P. Bilgen’in de tanımlamasında eksiklikler olduğu söylenebilir.

Tarık Zafer Tunaya ise milli güvenlik kavramını toplum yararı kavramı içinde düşünmüştür. Ona göre toplum yararı geniş bir kavramdır ve içinde genel ahlak, kamu düzeni, sosyal adalet ve milli güvenlik ölçülerini de barındırır [Tunaya, 1969: 340].

Bülent Tanör’e göre [Tanör, 1969: 145], tamlamanın başında yer alan “Milli” sıfatı hayli iddialı ve demagojiye elverişlidir ve milli güvenliği koruma gerekçesiyle yapılacak sınırlamalarda da adeta eskinin “memleketin âli menfaatleri” tamlamasını hatırlatır. Yine Tanör’e göre [Tanör, 1969: 146], milli güvenliğin korunması deyimiyle ifade edilmek istenen husus, bir devletin devlet olarak (yoksa, şu ya da bu siyasi rejim tipinin devleti olarak değil), ülkenin de ülke olarak (üzerinde şu ya da bu yönde bir

siyasi rejimin var olduğu bir ÷lke olarak değil) korunmasından, ayakta tutulmasından ibarettir. Bir başka deyişle milli güvenlik, belli bir ideoloji ya da siyasi prensibin zıt görüşlere karşı korunması değil, devletin ve ÷lkenin iç ve dış yıkıcı saldırılara karşı korunmasıdır.

Ayrıca B. Tanör'e göre [Tanör, 1970: 170], Eğer bir fiil veya davranış Devletin varlığına veya normal işleyişine yönelen büyük ölçüde ve uzun süreli ise milli güvenliği bozduğu gerekçesi ile engellenmelidir. Toplumun siyasi, sosyal ve iktisadi yapı ve mekanizmalarını yıkmayı, sarsmayı veya zedelemeyi amaç edinmeyen fiil ve davranışlar milli güvenlikle ilgili görülemez. Bu nedenle kamu düzenine dokunabilecek her yığın eyleminin peşin olarak milli güvenliği bozucu nitelik taşıdığını kabul etmek ve ona göre işlem yapmak doğru değildir.

Görüldüğü üzere B. Tanör, kavramı tanımlarken ne anlama geldiği değil de, ne anlama gelmesi gerektiği üzerinde durmuştur. Gerçekten de milli güvenlik kavramı oldukça geniş kullanılmakta zaten başındaki "Milli" sıfatı da bu kullanımın gerekçesi sayılmaktadır. Bu nedenle kavram sadece devletin bekasını korumak için değil, herhangi bir siyasi düşüncenin engellenmesi için de kullanılabilir. Böylece demokratik siyasal hayatın zedelendiği söylenebilir.

Yıldızhan Yayla, milli güvenlik kavramını "...Devletin ve ÷lkenin, savaşta ve barışta iç ve dış tehlikelerden korunması; yurt ölçüsünde beliren iç ve dış tehlikelere karşı Devlet tüzel kişiliğinin Savunma ve güvenlik altına alınması..." olarak tanımlamaktadır [Yayla, 1985: 41]. Ona göre, zamanın değişen koşulları sadece milli savunma hizmetleri ile uğraşan ordunun, geleneksel faaliyetlerinin yanında önem derecelerine göre, iç olaylarda da görevlendirilmesine neden olmuştur ve sonuç olarak bu yeni durum, milli savunma kavramından daha geniş olan, milli güvenlik kavramının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Lütfi Duran'a göre [Duran, 1982: 129], milli güvenlik kavramı hem askerlik hem de savunma konularını içermekle birlikte, bunlardan daha da geniş bir anlam ihtiva etmektedir. Bu nedenle milli güvenlik, sadece dıştan gelebilecek saldırı ve tehlikelere karşı değil, aynı zamanda içte çıkabilecek olay ve kargaşalıklara karşı korunmayı da ifade etmektedir. Ayrıca, bunların etkin bir biçimde sağlanabilmesi için önceden her

türlü olasılığı karşılayacak düzen, tertip ve imkanların hazırlanması için yürütülen her türlü faaliyet de milli güvenlik kavramı içerisinde değerlendirilebilir. Duran'ın bu tanımlamasının günümüzdeki anlayışa ve uygulamalara uygun olduğu söylenebilir. Çünkü günümüzde ülkelerin sadece var olan her türlü iç ve dış tehlikeye karşı mücadele ile yetinmekle kalmadığı, olması muhtemel olaylara karşı da önceden tedbir aldıkları söylenebilir.

Metin Günday ise milli güvenlik kavramını, içten veya dıştan gelen, ülke ve devletin birlik ve bütünlüğünü hedef alan saldırılardan ve tehlikelerden korunmak olarak ifade etmektedir [Günday, 1999: 296].

Bu tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere, milli güvenlik kavramı genel olarak iç güvenlik ve dış güvenlik olmak üzere iki temel boyutta açıklanmaktadır. Ülkenin dıştan gelebilecek saldırı ve tehditlere karşı korunması olarak nitelendirilebilecek milli savunma anlayışı kavramının dış güvenlik boyutunu; içten gelebilecek saldırı ve tehditlere karşı önceden tedbirler alınması, hazırlıklar yapılması gibi faaliyetler de kavramın iç güvenlik boyutunu oluşturmaktadır.

Bu bölümde yer verilen tanımlamalarda da görüleceği üzere temel endişe milli güvenlik kavramının siyasi olarak kullanılması ihtimalidir. Bu nedenle, henüz demokratik niteliklere sahip olmayan ülkeler, siyasal sorunlara demokratik çareler üretebilme konusunda başarılı olamadığından, her olayın milli güvenlik sorunu haline getirilmesinin ciddi sorunlara yol açtığı söylenebilir.

## **II. DÜNYADAKİ MİLLİ GÜVENLİK KURULLARI**

Birinci ve özellikle İkinci Dünya Savaşları'ndan sonra, büyük bir hızla ilerleyen teknolojik gelişmeler ve geliştirilen yeni silahlar, artık askeri konuların soyut bir biçimde ele alınamayacağı, harbin sadece silahlı kuvvetlerle sınırlı olmadığı, bütün milletin maddi ve manevi kuvvetleriyle sevk ve idare edilmesi gerektiği anlayışını ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle güvenlik işleri sadece askerlere ait bir sorun olarak algılanmaktan çıkmış, milletin tamamını ve devletin bütün mekanizmasını ilgilendiren bir yapıya bürünmüştür.

Milli savunma kavramının terk edilerek milli güvenlik anlayışının egemen olduğu bu dönemde ülkeler, milli güvenlikleri ile ilgili sorunlarda yerinde kararlar alabilmek için, bu sorunların çok yönlülüğüne uygun yeni düzenlemeler araştırmaya başlamışlardır. Sonuç olarak da bu düşünce etrafında yeni birtakım savunma ve güvenlik konseyleri oluşturulmuştur. Bu konseyler genel olarak, hükümet başkanları, hükümet üyelerinin bir kısmı ile Genelkurmay Başkanı ve bazı uzmanlardan oluşmaktadır. Ayrıca bunların laboratuvarları ve yürütme vasıtaları olarak görev yapan ve doğrudan doğruya hükümet başkanlarının otoriteleri altında olan “genel sekreterlikleri, komiteleri ve komisyonları” da vardır [Aybay, 1978: 60-61; Erendil, 1980: 15].

İsimleri, yapıları ve fonksiyonları birbirinden farklı olsa da hemen hemen bütün Avrupa ülkeleri, eski Doğu Bloku ülkeleri ve Ortadoğu ülkelerinde, anayasal ya da yasal dayanakları olan, bu tür kurullar bulunmaktadır. Ancak hiçbir ülkenin sosyal yapısı başka bir ülkeninki ile birebir benzerlik taşımaz. Bu tür kurulların oluşumunda, her ülkenin kendi tarihi, kültürel, siyasi ve ekonomik yapılarından kaynaklanan öznel güvenlik ve savunma algılamaları esas teşkil etmektedir. Bu açıdan bütün ülkeler için ortak bir model sunmak doğru olmayabilir.

Ancak yerleşik (eski) demokrasilerde, geçiş sürecindeki (yeni) demokrasilerde ve demokratik olmayan rejimlerde silahlı kuvvetlerin siyasi rejim içindeki etkilerinin farklılıklar taşıdığı göz önünde bulundurulursa bu tarz bir sınıflandırma yapmanın daha doğru olduğu söylenebilir.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Yarım yüzyıldan fazla bir zamandır –II. Dünya Savaşı’ndan 1980’lere kadar- sadece bir ayrımın yararlı olduğu konusunda genel bir birleşme vardı. Siyaset bilimciler, endüstriyel demokrasileri (aslında Batılı ülkeler kastediliyor) “Birinci Dünya” olarak, komünist devletleri “İkinci Dünya” olarak ve yeni bağımsızlıklarını kazanan Asya, Afrika ve Latin Amerika’daki fakir ülkeleri ise “Üçüncü Dünya” olarak nitelendirmekteydiler. Ancak günümüzde endüstrileri gelişmemiş Arjantin ve Zimbabwe gibi bazı ülkelerde demokratik rejimler kurulmuş, komünizmin yıkılması ile çoğu ülkeler demokratikleşme yönünde gelişmeler göstermiş ve son olarak da üçüncü dünya ülkesi olarak nitelendirilen Brezilya ve Meksika gibi ülkeler endüstrileşmeye ve ekonomik güç elde etmeye başlamışlardır. Bu nedenle yerleşik (eski) demokrasiler, geçiş sürecindeki (yeni) demokrasiler ve demokratik olmayan rejimler olmak üzere yeni bir ayrım ortaya atılmıştır. Bu konuda bkz. Mark Kesselman vd., **Introduction to Comparative Politics: Political Challenges and Changing Ideas**, Houghton Mifflin Company, Boston and New York-2000.

## A. YERLEŞİK (ESKİ) DEMOKRASİLERDE MİLLİ GÜVENLİK KURULLARI

En eski demokrasilerden biri olan Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) Milli Güvenlik Konseyi (National Security Council) adıyla faaliyet gösteren bir kurul vardır. Yapısı ve faaliyetleri bakımından bir danışma kurulu niteliğine sahip olan bu kurul, kuruluşundan kısa bir süre sonra diğer dünya devletlerine örnek olmuştur.

National Security Council (NSC)'in kurulmasındaki temel amaç, II. Dünya Savaşı sırasında ABD silahlı kuvvetlerinin çeşitli kademeleri ile siyasi makam ve otoriteleri arasındaki uyumsuzluk ve koordinasyon eksikliğinin giderilmesi ile silahlı kuvvetlerin tarafsızlığını sağlamak ve denetime yönelik mekanizma oluşturmaktır [Akgüner, 1983: 181]. Bu nedenlerle ABD kongresi, 1947 yılında "The National Security Act-Milli Güvenlik Kanunu"nu kabul etmiştir. Ancak bu kanun 1949 yılında "Yeniden Organizasyon Planı"nın bir parçası olarak değişikliklere uğramıştır [www.whitehouse.gov].

NSC'ye ABD Başkanı başkanlık eder. Konseyin anayasada belirtilen ve belirtilmeyen üyeleri vardır. Bunlar; İkinci (Yardımcı) Başkan, Dışişleri Bakanı, Hazine Bakanı, Savunma Bakanı, Başkanın Milli Güvenlik Danışmanıdır. Askeri personel Başkanı konseyin anayasal askeri danışmanı, Merkezi Haber Alma Dairesi (Central Intelligence Agency, CIA) Başkanı da konseyin istihbarat danışmanıdır. Başkanın Personel Şefi, Danışmanı ve Ekonomik Politika Asistanı, ayrıca Başsavcı ve Bütçe Dairesi Başkanı da kendi konuları ve sorumlulukları ile ilgili olarak konseye davet edilirler. Diğer yasal departman ve kuruluşların üst düzey yöneticileri de gerektiğinde NSC'nin toplantılarına davet edilirler [www.whitehouse.gov].

Görüldüğü üzere NSC, ABD Başkanı'nın üst düzey Milli Güvenlik Danışmanları ve kabine üyeleriyle birlikte toplanan bir organdır. Konsey toplantılarında Milli Güvenlik ve dış politika konuları ele alınır ve bu konularda Başkan'a danışmanlık hizmeti verilir. Bu nedenle Konsey'in yapısında ve etkinliğinde, her başkanın çalışma yöntemine ve anlayışına göre değişiklikler gözlenmiştir.

Örneğin; Truman, NSC'den çok güvenlik danışmanlarına danışmayı tercih etmiş ve Konseyi sadece Kore savaşı sırasında düzenli olarak kullanmıştır. Eisenhower

döneminde ise Konsey, askeri, ulusal ve uluslararası güvenlik işlerinde ilişkin siyasaların yürütülmesinde Başkanın sağ kolu olarak çalışmıştır. George Bush döneminde de, Sovyetler Birliği'nin çökmesi ve Körfez Savaşı gibi önemli gelişmelerde etkili olmuştur. Clinton döneminde ise, Konseyin bileşimi genişlemiş ve milli güvenlik politikalarının belirlenmesinde ekonomik konulara yapılan vurgu önem kazanmıştır [Sezen, 2000: 66].

Fransa'da ise milli güvenlik konusundaki hizmet ve faaliyetler, Milli Savunma Yüksek Kurulu ve Komiteleri (Comités Supérieurs de la Défense Nationale) tarafından yerine getirilir. 4 Ekim 1958 tarihli Fransız Anayasası'nın 15. md.'sine göre kurula Cumhurbaşkanı başkanlık eder. Yine anayasanın 21. maddesine göre Başbakan, Savunma Bakanlığı vasıtasıyla milli savunmadan sorumludur [Tanilli, 1976: 461; Gürbüz, 1981: 109; www.elysee.fr]. Başkan, nükleer politika gibi bazı önemli alanları kendi şahsi kararı içerisinde tutarken Fransız silahlı güçlerinin yönetimi büyük ölçüde Savunma Bakanlığı'na bırakılmıştır ve Dışişleri Bakanlığı da güvenlik ve dış politika yapımının koordinasyonu ve yürütülmesiyle görevlidir.

Fransa'da milli güvenlik stratejisinin belirlenmesinde daha çok şahsa ait nitelikler, kişisel menfaatler ve siyasal ilişkiler önemlidir. Genellikle eğer cumhurbaşkanı ve başbakan aynı siyasal düşüncedense ilişkiler, beşinci cumhuriyetten beri Fransa'nın iki kez tecrübe ettiği yönetim gücünün birleştirilmesi anlamına gelen kohabitasyon (cohabitation) durumundan daha az problemlidir. Kohabitasyon döneminde cumhurbaşkanı, son sözü söyleme hakkını elinde tutsa bile başbakanın güvenlik ve dış politika üzerindeki etkisi güçlendirilmiştir. Fransa'da, cumhurbaşkanı ve başbakan arasında paylaşılan sorumluluklarla ilgili anayasal gerekliliğin pratikte uygulanması ve silahlı güçlerin demokratik kontrolü konularında yaşanan tecrübeler yeni demokrasilere önemli bir örnek teşkil etmektedir [Joo, 1996: 6].

Almanya'da ise "Federal Güvenlik Konseyi" adlı bir kuruluş vardır. Federal Güvenlik Konseyi, hükümete bağlı olarak dış ve iç güvenlik konularının yanı sıra, milli seferberlik, savaş ve olağanüstü hallerde alınacak tedbirler konularında da, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamakla görevlidir. Başkanı Savunma Bakanı'dır, diğer daimi üyeleri ise Dışişleri, İçişleri ve Maliye Bakanları'dır.

Türkiye'deki uygulamada da olduğu gibi gerektiğinde diğer ilgili bakanlar da kurul toplantılarına katılabilir [Balcı, 1998: 242].

İtalya'da Milli Güvenlik konusundaki hizmet ve faaliyetleri yerine getirmek amacıyla "Yüksek Savunma Kurulu" oluşturulmuştur. 27 Aralık 1947 tarihli Anayasanın 87. md.'sine göre bu kurula başkanlık etmek Cumhurbaşkanı'nın görevidir [Tanilli, 1981: 498; Gürbüz, 1981: 147]. Yüksek Savunma Kurulu, faaliyetlerini 28 Temmuz 1950 tarihinde çıkarılan 624 sayılı "Yüksek Savunma Kurulu Kanunu" ile yerine getirir. Bu kanunda yine kurulun başkanının Cumhurbaşkanı olduğu belirtilmiştir. Kurulun diğer üyeleri; Başbakan, Başbakan Yardımcısı, Dışişleri, İçişleri, Hazine, Savunma, Sanayi, Ticaret Bakanları ve Genelkurmay Başkanı'dır. Bu kurul, iç ve dış güvenlik konuları ile milli seferberlik, olağanüstü hal ve savaş durumlarında alınacak tedbirleri belirler [Balcı, 1998: 242-243]. Yüksek Savunma Kurulu Kanunu'nda kurulun yılda iki kez toplanması öngörülmüş olmasına rağmen, son yıllarda bu kurulun toplandığı görülmemiştir [Muradoğlu, 2003].

Yunanistan'da da "Milli Savunma Yüksek Kurulu" adlı bir kuruluş vardır. Milli Savunma Yüksek Kurulu, anayasanın silahlı kuvvetlere ilişkin bölümünde yer alır ve 14 Aralık 1986'da çıkarılan özel bir yasa ile kurulmuştur. Başkanı Başbakandır. Kurulun diğer üyeleri ise, Başbakan Yardımcısı, İçişleri, Dışişleri, Savunma ve Koordinasyon Bakanlarının yanı sıra Genelkurmay Başkanı'dır. Savaşta ve seferberlikte bu kurul "Harp Meclisi" adını almaktadır. Ayrıca bu kurul, Genelkurmay Başkanı'nı, Kuvvet Komutanları'nı, Emniyet, Liman ve İtfaiye Kuruluş Başkanlarını da seçmektedir. Kurulun almış olduğu kararlar kesindir ve Bakanlıklar, kurul kararlarına uymak ve bu kararları uygulamak zorundadırlar [Balcı, 1998: 243].

Belçika'da da iç ve dış güvenlik konularının yanı sıra ülkenin savunması, seferberlik ve uluslararası ilişkilerle görevlendirilen "Bakanlıklararası Savunma Konseyi" adlı bir kurul vardır. Bu kurul anayasal değildir ve özel bir yasayla kurulmuştur. Bakanlıklararası Savunma Konseyi Başbakan'ın başkanlığında İçişleri, Dışişleri, Savunma, Adalet, Maliye ve Ekonomi Bakanlarından oluşur. Kurulun içinde yer alan askeri yetkililer, Savunma Bakanı'nın danışmanları niteliğindedir. Bakanlığa bağlı bu komite sürekli faaliyet göstermez [Balcı, 1998: 243; Muradoğlu, 2003].



Portekiz’de ise Milli Savunma Yüksek Kurulu (Conselho Superior de Defesa Nacional) Portekiz Anayasası’nın 274. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; Milli Savunma Yüksek Kurulu, Cumhurbaşkanı’nın başkanlığı altında toplanır, üyeleri Cumhuriyet Meclisi tarafından belirlenir ve kanunla düzenlenir. Kurul, Milli Savunma ile ilgili kararlar alan ve silahlı kuvvetlerin örgüt, işleyiş ve disiplini ile ilgili sorulara tavsiyede bulunan, bunları yaparken de kendisine kanunda verilen idari gücü kullanan bir organdır [www.presidencia.republica.pt; www.parlamento.pt].

Ulusal Savunma ve Silahlı Kuvvetler Yasası’na göre Kurul, Devlet Başkanı’nın başkanlığında, başbakan, gerektiğinde başkan yardımcısı, dışişleri, ulusal savunma, maliye, içişleri, altyapı ve ekonomi bakanları, yasama organınca seçilen iki parlamento üyesi, genelkurmay başkanı ile kara, deniz ve hava kuvvetleri komutanları, Maderia ve Azores (Portekiz’de bulunan iki özerk bölge) bölgesel hükümetleri başkanlarından oluşmaktadır.<sup>7</sup>

Görüldüğü üzere demokratik rejimlerde de güvenlik ve savunma konseyleri vardır. Ancak bu ülkelerde konseyler siyasal sistem üzerinde etkisizdir ve faaliyet alanları sivil iktidarlar tarafından belirlenmektedir. Bu konseyler büyük ölçüde savunma ağırlıklıdır ve düzenli olarak toplanmak yerine ihtiyaç dahilinde toplanmaktadırlar. Örneğin ABD’de Başkan gerekli gördüğü takdirde NSC’ye başvurur. Bu nedenle NSC bazı dönemlerde daha yoğun faaliyet gösterirken, bazı dönemlerde etkisiz bırakılmıştır. Belçika’da ve İtalya’da da kurullar sürekli olarak toplanmamaktadırlar.

## **B. GEÇİŞ SÜRECİNDEKİ (YENİ) DEMOKRASİLERDE MİLLİ GÜVENLİK KURULLARI**

Yeni bir demokrasi olan Brezilya’da, 1988 tarihli anayasanın 91. maddesinde Milli Savunma Konseyi (Do Conselho de Defesa Nacional) adlı bir konseyden söz edilmektedir. Milli Savunma Konseyi, milli egemenlik ve demokratik devletin

---

<sup>7</sup> Üniter bir devlet olan Portekiz’de, Maderia ve Azores takımadalarından oluşan iki özerk bölge bulunmaktadır. Devlet bu bölgelerde, devlet başkanı tarafından atanan birer “cumhuriyet bakanı” tarafından temsil edilmektedir. Cumhuriyet bakanları bölgelerde, bölgesel yasama kararlamalarını, bölgesel düzenleyici kararlamaları imzalamak, yayınlamak, veto etmek; seçim sonuçlarına göre bölgesel hükümet başkanının önerisi üzerine diğer hükümet üyelerini atamak veya görevden almak gibi yetkileri kullanmaktadırlar [Sezen, 2000: 64-65].

savunmasıyla ilgili meselelerde Cumhurbaşkanı'nın danışma birimi olarak hizmet etmektedir. Cumhurbaşkanı Vekili, Meclis Başkanı, Federal Devlet Başkanı, Adalet Bakanı, Savunma Bakanı, Dışişleri Bakanı ve Planlama Bakanı'ndan oluşmaktadır.

Milli Savunma Konseyi savaş ve barış ilan etme durumlarında savunma, kuşatma ve federal müdahale durumuna karar verme konusunda, ulusal toprakların güvenliği için kaçınılmaz olan alanların kullanımı kısıtları ve şartları konusunda teklifte bulunma ve özellikle hudut bölgelerinin etkin kullanımı ve her türlü doğal kaynağın korunması ve istismarı ile ilgili konularda fikir beyan etmekle ve son olarak da demokratik devletin ulusal bağımsızlığı ve savunmasını garanti etmek için gereken tedbirlerin gelişmesini incelemek, bu konuda teklifte bulunmak ve denetlemekle görevlidir. Ulusal Savunma Konseyinin örgütlenmesi ve faaliyet göstermesi kanunla düzenlenmiştir [www.senado.gov.br].

Polonya'da Milli Güvenlikle ilgili faaliyetleri yürütmek için 1991'de Milli Güvenlik Ofisi kurulmuştur. Milli Güvenlik Ofisi (Biura Bezpieczeństwa Narodowego), Cumhurbaşkanı'nın anayasal haklardan doğan silahlı kuvvetlere komuta etme, ülkenin güvenliğine, egemenliğine, sınırlarının bütünlüğü ve bağımsızlığına bekçilik etme gibi ülkenin güvenlik ve savunmasıyla ilgili görevlerini yerine getirir. Milli Güvenlik Ofisi, Milli Güvenlik Bürosunun Kabinesi, Milli Güvenlik Konseyi Departmanı ve Başkanın Silahlı Kuvvetler Komuta Departmanı'ndan oluşmaktadır. Milli Güvenlik Konseyi Departmanı, uluslararası ilişkiler ve iç ilişkiler analiz bölümlerinden oluşur ve Milli Güvenlik Bürosu'nun sekreterlik işlerini yürütür. Başkanın Silahlı Kuvvetleri Komuta Departmanı ise adından da anlaşılacağı üzere, ülkenin savaşta ve barışta askeri durumunu kontrol altında tutar [www.bbn.gov.pl].

Türkiye'yi ise ne yerleşik demokrasiler ne de yeni demokrasiler kategorisine yerleştiremeyiz. Çünkü Türkiye her iki kategorinin de özelliklerini taşımaktadır. Ancak burada Türkiye MGK'sı ile benzerlik kurulabilecek tek kurulun, yeni bir demokrasi örneği olan, Polonya'daki Milli Güvenlik Ofisi olduğu söylenebilir. Milli Güvenlik Ofisi'nin (MGO) de, ülkemizdeki MGK Genel Sekreterliği gibi, Milli Güvenlik Konseyi Departmanı adlı ofisin sekreteryası işlerini gören bir organı vardır. MGO'da da tıpkı MGK'da olduğu gibi milli güvenlik konularında kararlar alınabilmektedir. Alınan

bu kararlar ya doğrudan devlet başkanına ya da Devlet Güvenlik Konseyi Departmanı tarafından parlamento ve yürütme organlarına ulaştırılmaktadır.

### **C. DEMOKRATİK OLMAYAN REJİMLERDE MİLLİ GÜVENLİK KURULLARI**

İran'da da ülkemizdeki Milli Güvenlik Kurulu'na benzer bir şekilde savunma ve güvenlik konularından sorumlu Yüksek Milli Güvenlik Kurulu adlı bir kurul vardır. Farsça ismi ise "Şuray-ı Emniyet-i Âli" olan bu kurul, İran İslam Devrimi Rehberi'ne bağlı bir organdır. Üyeleri, Dini Rehber'in iki temsilcisi, Başbakan, Milli Savunma Bakanı, Genelkurmay Başkanı ve Devrim Muhafızları Başkomutanı'dır [Balcı, 1998: 245; Muradoğlu, 2003].

Konsey faaliyetlerini Anayasa'nın 177. maddesine göre sürdürmektedir. Bu maddeye göre, Yüksek Milli Güvenlik Kurulu, Başkan tarafından önerilen genel politikaların içinde, milli savunma/güvenlik politikasını belirlemek; genel savunma/güvenlik politikaları ile ilgili siyasi, istihbari, sosyal, kültürel ve ekonomik faaliyetleri koordine etmek; iç ve dış tehditlere karşı koymak için ülkenin maddi ve manevi kaynaklarını kullanmak faaliyetleri ile görevlidir.

Yüksek Milli Güvenlik Kurulu'nun görevleri ile orantılı olarak, savunma alt komisyonu, ve milli güvenlik alt komisyonu gibi alt komisyonlar oluşturulmuştur. Alt komisyonlara, başbakan tarafından ya da başbakanın atadığı Yüksek Milli Güvenlik Kurulu üyelerinden biri tarafından başkanlık edilmektedir. Alt komisyonların yetki ve görevlerinin sınırları kanunda belirtilmiştir ve örgütsel yapıları Kurul tarafından onaylanır. Yüksek Milli Güvenlik Kurulu'nun kararları ise Dini Lider'in onayından sonra uygulanır [www.netiran.com].

Çin Halk Cumhuriyeti'nde ise Merkez Askeri Komisyonu adlı ülkelerin silahlı kuvvetlerini yöneten bir komisyon vardır. Bu komisyon Başkan, Başkan Yardımcısı ve üyelerden oluşmaktadır ( AY. Md. 93). Merkez Askeri Komisyonunun Başkanı, Ulusal Halk Meclisi ve bunun Daimi Komisyonu'ndan sorumludur (AY. Md. 94). Merkez Askeri Komisyonunun görev süresi Ulusal Halk Meclisi Başkanı'nın görev süresi ile aynıdır [www.china.org.cn].

Cezayir’de de Milli Güvenlik hizmet ve faaliyetlerinden sorumlu bir kurul vardır. Bu kurulun adı “Yüksek Güvenlik Kurulu”dur. 1976 tarihli Anayasa’nın 125. md.’sine göre bu kurula Cumhurbaşkanı başkanlık eder. Yine bu anayasa maddesine göre; Yüksek Güvenlik Kurulu, Ulusal Güvenlikle ilgili bütün konularda Cumhurbaşkanı’na görüş bildirmekle yükümlüdür. Aynı zamanda, kuruluş ve işleyiş şekilleri de Cumhurbaşkanı tarafından saptanır [Gürbüz, 1981: 425].

Demokratik olmayan rejimlerde ise güvenlik konseylerinin genel olarak rejimi ve diktatörü korumak amacıyla yapılandırıldığı görülmektedir. Daha çok devlet başkanının direktifleri çerçevesinde faaliyet göstermektedirler.

Görüldüğü gibi, dünyada birçok ülkede milli güvenlik konularında faaliyet gösteren kuruluşlar mevcuttur. Ancak bu kurulların büyük bir çoğunluğu sadece sivil iktidara askeri konularda bir nevi danışmanlık hizmeti vermektedirler. Ayrıca bu tür kurulların bir kısmının işlevleri de sivil iktidarın başında bulunan kişiye göre artabilir ya da azalabilir. Türkiye’deki Milli Güvenlik Kurulu’nun ise gerek ortaya çıkışı, gerekse yapısı ve işlevleri diğer ülkelerden farklılıklar arz etmektedir.

## İkinci Bölüm

### TÜRKİYE'DE MİLLİ GÜVENLİK KURULU VE GELİŞİMİ

#### I. 1960 ÖNCESİ DURUM

17. yüzyılın sonlarından itibaren Osmanlı'nın savaş alanlarında hızla yenilgiye uğraması sonucunda devlet yetkilileri, çözümü düşmanın silah teknolojisini öğrenmekte ve orduyu yeniden düzenlemede bulmuşlardır. Sadece askeri alanla sınırlı kalan yenilikler yüzünden ülkede köklü ve yapısal değişikliklere gidilmesi yerine, yüzeysel ve parçalı önlemlerle yetinilmiştir. Bu süreçte ordunun yenilenmesi için başvurulan yabancı eğitim, pozitif bilimler ve bunun gibi giderek subayların bilinçlenmesine neden olan gelişmeler, askeri kadroların politize olmaları sonucunu doğurmuştur [Bozdemir, 1983: 2648-2649; Heper, 1998: 210; İzol, 2002: 196].

Ordunun siyasal hayata ilk müdahalesi 1876 Kanun-u Esasisi'nin ilanı ile olmuştur. Gerçi I. Meşrutiyet bir yıl geçmeden sona ermiş ve meclis kapatılmıştır, ancak ordunun siyaset üzerindeki etkisi de herkes tarafından görülmüştür. Daha sonra 1908 yılında II. Meşrutiyetin ilanı sırasında Jön Türk akımının eyleme geçirilmesinde de askerlerin payı vardır. Osmanlı tarihinde bir çok askeri ayaklanma yaşanmış olmasına rağmen, 1908 devrimi önekilere oranla çok daha güçlüydü ve en önemlisi de ideolojik kökenliydi. Bu devrim sonrasında, daha önce Osmanlı yönetim mekanizmasında yapısal bir önemi olan askerler, ilk defa ideolojik bir önem kazanmaya başlayarak, ağırlıklarını farklı bir açıdan sürdürmeye başlamışlardır [Örs, 1998: 1220].

Cumhuriyet kurulduğunda ise Atatürk askerinin siyasete karışmamasını istemiştir. Her ne kadar Kurtuluş Kayalı, Atatürk'ün bu fikri ileri sürerek birtakım kişi ve grupları tasfiye amacı güttüğünü söylese de [Kayalı, 2000: 40] ordunun politikadan uzaklaşması düşüncesinin Atatürk'te oldukça eski olduğu söylenebilir. Atatürk'ün yaşadığı İttihat ve Terakki tecrübesi, ona askerinin siyasete katılmasının doğru olmadığı düşüncesini benimsetmiştir. Atatürk, 1909 yılındaki parti toplantısında; "...askeri görevliler partide kaldığı sürece biz ne güçlü bir parti kurabiliriz ne de güçlü bir ordu..." demiştir.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Bu tarihten sonra Atatürk ve İsmet İnönü partiden istifa etmişler ve 1909 ile 1919 yılları arasında askerlik faaliyetleri ile uğraşmışlardır [Lerner and Robinson, 1971: 118].

Buradaki asıl amacın ordunun büyüyüp egemen sınıfa hakim olmasını engellemek olduğu söylenebilir. Türk siyasal hayatının gelişim çizgisinde ordu, politika karşıtı bir cenah oluşturmak mecburiyetindeydi. Ancak böyle yaparak etnik nedenli kopmalara ve sol ideolojilerin ortaya çıkmasıyla da komünizme meydan okuyabilirdi. En önemlisi ise devletin resmi ideolojisi olan Kemalizmin sunduğu ideolojiyi koruyup kollayabilirdi [Cizre, 1999: 63-66].

Bütün bu örnekler göz önüne alındığında Türkiye’de asker ve sivillerin bir arada bulunduğu bir kurul olan Milli Güvenlik Kurulu’nun varlığının bir tesadüf olmadığı anlaşılır. Milli Güvenlik Kurulu, 1961 Anayasası ile anayasal bir kurum olarak düzenlenmiş ise de kurulun tarihinin, Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşundan daha öncesine dayandığı söylenebilir.<sup>9</sup> MGK’nın tarihi gelişimini Harp Encümeni (1922), Yüksek Müdafaa Meclisi ve Umumi Katipliği (1933) ve Milli Savunma Yüksek Kurulu ve Genel Sekreterliği (1949) olarak sıralayabiliriz.

## A. HARP ENCÜMENİ

Harp Encümeni, Türkiye’de MGK’nın işlev ve esaslarını çağrıştıran ilk kuruldur ve 1922 yılında kurulmuştur; ancak kurulması öncesinde Büyük Millet Meclisi içerisinde önemli tartışmalar olmuştur.

8 Aralık 1921’deki Büyük Millet Meclisi gizli birleşiminde Başkanlığa sunulan üç önerge ile, milli savunma hizmetleri ve iç savaş hakkında gensoru açılması istenilmiştir.<sup>10</sup> 8 Aralık’taki oturumun sonunda bu üç önergenin birleştirilerek görüşülmesi kararlaştırılmış ve 12 Aralık’ta yapılan gizli oturum ile [GCZ, C.2, 1985: 454-466] görüşmelere başlanmıştır. Önergelere bakıldığında bu milletvekillerinin temel endişesinin, düşman saldırılarının bir an önce durdurulup, karşı saldırı ile düşmanın topraklardan çıkarılması ve ordunun giyimi, yiyecek ve içecek ihtiyacı ile mali ve askeri durumu üzerine olduğu görülür.

<sup>9</sup> Her ne kadar Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği’nin resmi web sitesinde, MGK’nın başlangıcı olarak Yüksek Müdafaa Meclisi ve Umumi Katipliği belirtilmiş olsa da, Milli Güvenlik Kurulu’nun teşkil tarzı ve görevleri bakımından 1922 tarihli Harp Encümeni’nin de göz önünde bulundurulması gerekir [www.mgk.gov.tr].

<sup>10</sup> Bu önergeler, Kars Mebusu Ali Rıza Bey, Erzurum Mebusu Hüseyin Avni Bey ve 17 arkadaşı ve yine Erzurum Mebusu Salih Efendi tarafından verilmiştir [GCZ, C.2, 1985: 444-451].

12 Aralık'taki oturumda Erkan-ı Harbiye Umumiye Reisi Fevzi Paşa bu konulardaki eleştirileri cevaplandırmış, bu tartışma ve görüşmeler 13 ve 14 Aralık'taki gizli oturumlarda da [GCZ, C.2, 1985: 468-509] devam etmiştir. Sonuç olarak bütün eleştiri konuları önerge haline dönüştürülmüş, içinde bulunulan durumu bütün ayrıntılarıyla inceleyerek bir sonuca bağlamak ve Genel Kurul'a arz etmek üzere özel bir komisyon kurulması kabul edilmiştir.

Özel komisyon, Milli Müdafaa, Dahiliye ve Hariciye Komisyonları Başkanları, sözcü ve bir kısım üyelerinin katılımı ile Celalettin Arif Bey'in başkanlığında toplanmış, önergelerde ileri sürülen önerileri de dikkate alarak görüşlerini 19 Aralık'ta Başkanlığa sunmuştur [GCZ, C.2, 1985: 512-519]. Buna göre, kurulacak "Harp Encümeni Fevkaladesi'nin memleket için lüzum göreceği bölgelerde yurdun savunmasının gerektirdiği bütün iş ve işlemleri, kendi arasından üye göndermek ya da Meclisten üye istemek suretiyle izlemesi ve denetlemesi, ayrıca, yurt içinde ve dışında Büyük Millet Meclisi'nin istek ve amaçlarını yaymak ve kamuoyunu aydınlatmak için Meclisten seçilecek beş üyeden oluşan bir "irşad özel komisyonu" kurulması öngörülmüştür [Çoker, C.1, 1994: 556-557; GCZ, C.2, 1985: 519].

Özel komisyonca bu ilkeler doğrultusunda hazırlanmış bu kanun tasarısı 27 Aralık gizli birleşimi ile birlikte beş gizli birleşimde görüşülmüştür.<sup>11</sup> Bu birleşimlerde özellikle İkinci Grup mensupları tasarımı ciddi şekilde eleştirmişlerdir. Bu grubun önemli isimlerinden Hüseyin Avni Bey (Ulaş), bu tasarının Devletin Teşkilatı Esasiye ve Kanunu Esasisi'ne tamamen aykırı olduğunu savunmuştur. Ona göre bu kanun, Encümeni oluşturacak üç beş kişinin memleketi idare etmesine neden olacak ve meclis hakimiyeti sona erecektir. Anlaşılacağı üzere Hüseyin Avni Bey ve arkadaşlarının verdiği önerge onların hiçbir zaman istemeyecekleri başka bir sorunu ortaya çıkarmıştır. Çünkü bu grup "Meclis Hakimiyeti"ni her şeyin üzerinde tutmakta, Başkomutanlık Yasası'na da "Meclis Hakimiyeti"ni zedelediği için karşı çıkmaktadır.

Sonuç olarak bu kanun tasarısı yasalaşamamış ve bir sonuca bağlanamadığı için de dönem sonuna kadar bir daha ele alınmamıştır. Ancak M. Kemal Paşa, Başkomutanlığın

<sup>11</sup> Bu oturumların tarihleri ve Gizli Celse Zabıtlarındaki yeri şöyledir: 27 Aralık 1921 tarihli oturum [GCZ, C.2, 1985: 550-563], 31 Aralık 1921 tarihli oturum [GCZ, C.2, 1985: 566-573 ], 3 Ocak 1922 tarihli oturum [GCZ, C.2, 1985: 576-583], 7 Ocak 1922 tarihli oturum [GCZ, C.2, 1985: 586-594], 9 Ocak 1922 tarihli oturum [GCZ, C.2, 1985: 596-610].

verdiği yetki ile, Başkomutanın başkanlığında Meclis İkinci Başkanı, Maliye ve Milli Müdafaa Vekilleri ile Erkan-ı Harbiye Umumiye Reisi ve Meclis Milli Müdafaa ve Muvazene-i Milliye (Bütçe Komisyonu) Başkanlarından oluşan bir “Harp Encümeni” teşkil ettiğini ve ilk toplantısını 22 Ocak’ta yapacağını 16 Ocak 1922 tarihli tezkere ile Meclis Genel Kurulu’na bildirmiştir.<sup>12</sup>

Bu bildiri 19 Ocak 1922 tarihli birleşimin açık oturumunda okunmuş ve fazla dikkate alınmayarak Başkomutanlığın bir sunuşu olarak kabul edilmiştir. Ancak 26 Ocak tarihli birleşimde okunan ve ordu geri hizmetlerinin bazı işlerinin gözetimi ve yardımı için yedi milletvekilinin görevlendirildiğini bildiren Başkomutanlık yazısı ciddi eleştiri ve tartışmalara neden olmuştur. Söz alan Muş milletvekili İlyas Sami Bey, Harp Encümeni Kanunu’nun Meclis’te çoğunlukla reddedildiği halde başka suretle kurulmasının garip bir şey olduğunu, Mersin Milletvekili Selahattin Bey, böyle bir görevlendirme için bu milletvekillerinin görüşlerinin hiç alınmamasının eleştirilmesi gerektiğini ve son olarak da Bitlis Milletvekili Yusuf Ziya Bey bu arkadaşlara böyle bir görev vermenin Yüce Meclis’e ait bir hak olduğunu belirtmiştir [TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, C.16, 1958: 142-143].

Bunun üzerine Başkan, Harp Encümenin Başkomutanlık kararı ile kurulduğunu, görüşülen tasarı ile bir ilgisi olmadığını, bazı hizmetler için görevlendirilen arkadaşların görevi kabul veya reddi için Meclis’in kararına ihtiyaç bulunmadığını söylemiştir [Çoker, C.1, 1994: 565].

Bu konu, 6 Mart 1922’de Başkomutanlığın doğu illerinden yedi milletvekilinin, bazı önemli vatan hizmetleri ile görevlendirildiğine dair yazısının Genel Kurul’da okunması ile tekrar gündeme gelmiştir [TBMM Zabıt Ceridesi, D.I, C.18, 1959: 73-74]. Yusuf Ziya Bey, bir gensoru önergesi vererek böyle bir görevlendirmenin “neden yapıldığının” ve “neden Meclis üyelerinden oluşan bir kurul oluştururken Yüce Meclis’e danışılmadığının” açıklanmasını istemiştir. Bunun üzerine söz alan M. Kemal Paşa, önergede bahis konusu olduğu gibi bir kurul gönderilmediğini, isimleri okunan

---

<sup>12</sup> “Heyeti Umumiyyeye: Başkumandan Riyasetinde Meclis Reيسانisi ve Maliye ve Müdafaa-i Milliye vekilleriyle Erkan-ı Harbiye Umumiye Reisi ve Müdafaa-i Milliye ve Muvazene-i Maliye encümenleri reislerinden mürekkebolmak üzere bir Harp Encümeni teşekkül ettiği ve ilk içtimain Kanunusanisinin yirmi ikinci Pazar günü inikadedeceği arz olunur.” [TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, C.16, 1958: 80].



arkadaşları, önemli saydığı görevler için memur ettiğini söylemiştir [Çoker, C.1, 1994: 56].

Bu durum Başkomutanlığın yetkilerinin Meclis Genel Kurulu tarafından bir kez daha anlaşılmasına neden olmuştur. Sonuçta İkinci Grup mensuplarının endişeleri haklı çıkmış, tasarıda Meclis içinden seçilecek ve Bakanlar Kurulu'nun dışında Meclis'in bir komisyonu gibi çalışacak bir kurul öngörülmüşken, Mustafa Kemal Paşa'nın tezkeresi ile kurulan Harp Encümeni, Başkomutanın emrinde, Meclis'e değil, Başkomutana karşı sorumlu bir "savaş kabinesi" olmuştur [Özdemir, 1993: 106].

Yapısı ve görevleri itibarıyla savaş koşulları için oluşturulan Harp Encümeni, zamanla bu koşulların sona ermesi ile işlevini yitirmiştir. Bu dönem sonrasında askeri konularda bir danışma organı olarak görev yapacak Yüksek Müdafaa Meclisi ve Umumi Katıplığı adında bir kabine oluşturulmuştur.

## **B. YÜKSEK MÜDAFAA MECLİSİ VE UMUMİ KATIPLIĞI**

Yüksek Müdafaa Meclisi Bakanlar Kurulu'nun 24 Nisan 1933 tarih ve 14443 sayılı kararname ile kurulmuştur. Bu kararnamede ana hatları ile belirtilen görevlerini bu tarihten kısa bir süre sonra 10 Ağustos 1933 tarihinde çıkarılan 14819 sayılı Kararnameye<sup>13</sup> ek, Talimatname ile yürütmeye başlamıştır. 24 Nisan 1933 tarihli ve 14443 sayılı talimatnameye göre Yüksek Müdafaa Meclisi'nin görevleri şunlardır [www.mgk.gov.tr]:

- a. Lüzum halinde aşağıda yazılı işlerle meşgul olmak üzere Büyük Erkan-ı Harbiye Reisliği'nin de iştiraki Başvekilin Riyasetinde İcra Vekilleri Heyeti (Yüksek Müdafaa Meclisi) adı altında toplanır,
- b. Bu meclise Reiscumhur Hazretleri de diledikleri zaman reislik ederler,
- c. Yüksek Müdafaa Meclisi milli seferberlik bakımından vekilliklere ayrılacak vazifeleri tespit eder ve lazım gelen esasları kararlaştırır,

<sup>13</sup> Reiscumhur Gazi M. Kemal imzasını taşıyan bu kararnamenin metni şöyledir: "24/04/1933 tarih ve 14443 numaralı kararname ile teşkil edilen "Yüksek Müdafaa Meclisi"nin müzakere mevzuu ile kararlarının tatbiki suretini göstermek üzere hazırlanan ilişik talimatnamenin meriyete konulması İcra Vekilleri Heyeti'nin 10 Ağustos 1933 toplantısında kabul olunmuştur." [www.mgk.gov.tr].

- d. Meclis bu işleri tespit için senenin muayyen zamanında birbiri ardı sıra toplantılar yapar,
- e. Lüzum görürse alelade zamanlarda da toplanabilir,
- f. Bu meclisin kararlarının tebliği ve evrak dosyalarının muhafazası için Milli Müdafaa Vekilligince umumi bir katip idaresinde tefrik edilecek memurlardan bir büro teşkil edilir,
- g. Bu büro milli seferberliğe ait işleri evvelden hazırlar, dairelerden sorulacak sualleri sorar, mütalaaları alır ve ona göre Yüksek Müdafaa Meclisi'ne arz eder ve meclisten çıkacak kararların icabını icra eder.
- h. Yüksek Müdafaa Meclisi'nin kararları ve bu meclise müteallik sorulacak suallere verilecek cevaplar süratle yerine getirilir.

Görüldüğü üzere, Yüksek Müdafaa Meclisi, Bakanlar Kurulu'na (İcra Vekilleri Heyeti) Genelkurmay Başkanı'nın (Erkan-ı Harbiye Reisi) da katılımıyla oluştuğundan aslında bir nevi "genişletilmiş Bakanlar Kurulu" dur ve aynı zamanda Cumhurbaşkanı'nın da istediği zaman kurula başkanlık yapacağı "hükümetten ayrı bir kabine"dir [Balcı, 1998: 46-47].

Özdemir'e göre; Yüksek Müdafaa Meclisi'nin, Fransa'da Birinci Dünya Savaşı öncesinde savaş gücü koordinasyonunu sağlamak amacıyla, Cumhurbaşkanının başkanlığında oluşturulmuş Milli Müdafaa Meclisi'nin 23 Şubat 1929 tarihli yeniden düzenlenmiş haline benzemekle beraber, esasında 1920'deki Genelkurmaylı hükümet modelinin bir devamı olduğu söylenebilir. Ayrıca bu Meclisin, 1949 tarihli Milli Savunma Yüksek Kurulu'ndan çok 1961'de Türk Anayasa Sistemine yerleştirilen Milli Güvenlik Kurulu'na benzediği söylenebilir [Özdemir, 1993: 107].

Talimatnameden de anlaşılacağı gibi, Yüksek Müdafaa Meclisi'nin kararlarının tebliği ve muhafazası için de bir umumi katip (genel sekreter) ve bu katibin idaresinde bir büro görevlendirilmiştir. Büro, milli seferberliğe ait işleri önceden hazırlar, ilgili dairelerden görüş ve öneri alırdı. Yüksek Müdafaa Meclisi'nden çıkacak kararların gereğinin yapılması Umumi Katibin idaresindeki büronun (Genel Sekreterliğin) görevidir. Aslında

bu görevler ve teşkilat tarzı da Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin görevleri ve teşkilat tarzına genel olarak benzemektedir.

### **C. MİLLİ SAVUNMA YÜKSEK KURULU VE GENEL SEKRETERLİĞİ**

II. Dünya Savaşı'ndan sonra topyekün savunma sorunlarının çözülmesi amacıyla, sivil otorite ile askeri yetkilileri teknik kurullarda bir araya getirmek adeta bir zorunluluk halini almıştır. Savaş sırasında yaşanan karışıklıklar ve savaş yönetiminin politika ve askerlik biliminin kesiştiği bir alanı oluşturması, ülkelerin kendi hukuk sistemlerinde yasal düzenlemeler yaparak milli savunma hizmetlerinin planlama ve koordinasyonundan sorumlu yeni organlar oluşturmalarına neden olmuştur.

Ülkemizde de bu süreçten etkilenilmiş ve Yüksek Müdafaa Meclisi bu konuda yeterli görülmeyerek "Topyekün Savunma Esaslı" bir kurul oluşturulması amaçlanmıştır. Türkiye'de 1949 yılında oluşturulan Milli Savunma Yüksek Kurulu'ndan önce, 1946 yılında Genelkurmay Başkanlığı tarafından topyekün Milli Savunma amaçlı bir kanun tasarısı hazırlanıp Başbakanlığa sunulmuştur. Ancak kanunun yürürlüğe konulamaması üzerine devreye Askeri Ali Şura<sup>14</sup> girmiş ve Şura tarafından 1949'daki yasanın esaslarını belirleyen yeni bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Daha sonra bu kanun tasarısı ve gerekçesi hükümet tarafından dikkate alınarak, Millet Meclisi'ne sunulmuştur. Milli Savunma Komisyonu tarafından görüşülen bu kanun üzerinde birtakım değişiklikler yapılarak kabul edilmiştir.<sup>15</sup>

Daha sonra bu kanun 3 Haziran 1949 tarihinde kabul edilmiş ve Milli Savunma hizmetlerini yürütmekle görevli olan, Milli Savunma Yüksek Kurulu (MSYK) kurulmuştur. [Resmi Gazete, 1949] Bu kanunun gerekçesine bakıldığında, MSYK'nın kurulmasına, II. Dünya Savaşı'nda topyekün harp esasına göre hazırlık yapan devletlerin başarılı olmaları ve böyle hareket etmeyenlerin ağır kayıplar vermeleri

<sup>14</sup> Ali Askeri Şura, 26 Şubat 1925 tarihli kanunla kurulmuştur ve savunma alanındaki "siyasi, idari, mali, sivil ve askeri" tüm unsurları görüşme ve karara bağlama yetkisi ile donatılmıştır. Şura'nın 16 üyesi vardır ve bunlarda Milli Müdafaa ve Bahriye Vekili sivil diğer üyeler ise askerdir. Ancak daha sonra Deniz Kuvvetleri Erkanı Harbiye'ye bağlanmış ve Bahriye Vekaleti uygulaması sona erdirilmiştir. Ali Askeri Şura'nın günümüzdeki Yüksek Askeri Şura'nın kanuni temellerini hazırladığı söylenebilir [Bayramoğlu, 2004: 34-35].

<sup>15</sup> Milli Savunma Komisyonu bu kanun tasarısının 1., 2., 7. ve 8. maddelerini değiştirmiştir. Milli Savunma Komisyonu raporu için bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem VIII, Toplantı 3. C. 19/2. S.Sayı 206. ss.3-4.

gerekçe olarak gösterilmiştir. Yine bu gerekçede topyekün Milli Savunma, "...milli varlığı tecavüze karşı korumak için Devletin ve milletin bütün maddi ve manevi kuvvetlerini savunma harbi için barışta hazırlamak, tecavüz vukuunda bunları birden seferber etmek ve savunma savaşını bütün kuvvetlerle yaparak zafere ulaşmak..." olarak tanımlanmaktadır.

Ayrıca bu gerekçede, ülkemizde topyekün Milli Savunma ile ilgili mevcut yönetmelikler (1931 tarihli Milli Seferberlik yönetmeliği gibi) tamamıyla eskimiş, yapılan çalışmalar da yetersiz olarak nitelendirilmektedir.<sup>16</sup>

Bu kanunun 1. md.'si MSYK'nın amacını şu şekilde belirtmektedir: "Devlet işlerinin en başında gelen topyekün Milli Savunma görevlerini yerine getirmek üzere... teşkil edilmiştir." Görüldüğü üzere o tarihte henüz Milli Güvenlik kavramı kullanılmaya başlanmamıştır.

Kanunun 2. md.'sine göre ise MSYK, Başbakanın başkanlığında ve onun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından seçilecek Bakanlarla, Milli Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanı'ndan oluşmaktaydı<sup>17</sup>. Savaş zamanında Harp Kuvvetleri Genel Komutanı (Başkomutan), bu kurulun tabii üyesi olduğu gibi (md. 2), Cumhurbaşkanı da MSYK'nın tabii başkanıydı (md. 1).

Kanunun 3. md.sinde ise MSYK'nın başlıca görevleri şu şekilde belirtilmektedir:

- a. Hükümetçe takip edilecek Milli Savunma Politikası'nın 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,

<sup>16</sup> Milli Savunma Yüksek Kurulu kanun tasarısı hakkında hükümetin 20 Nisan 1949 ve 71-772.6-1503 sayılı gerekçesi ve 1/539 sayılı Milli Savunma Bütçe Komisyonları raporları için bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**. Dönem VIII, Toplantı 3, C. 19/2, 206 Sevk Sayılı Belge.

<sup>17</sup> Bakanlar Kurulu'nun 1 Temmuz 1949 tarih ve 3/9548 sayılı kararı ile Milli Savunma Yüksek Kurulu üyeliğine seçilecek Bakanlar; 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 [www.mgk.gov.tr].

- d. Topyekün Milli Seferberlik Planı'nı barışta hazırlamak ve gereğinde tam olarak uygulanmasını sağlamak,
- e. Yurt savunmasıyla ilgili işlerden Başkanın lüzum gösterdiklerini inceleyerek mütalaasını bildirmek.

Kurul, 5399 sayılı kanuna göre, en az ayda bir defa toplanmaktaydı. MSYK'nın doğrudan doğruya yerine getirilebilecek kararları, Başbakan tarafından ilgili yerlere tebliğ edilmekte, Bakanlar Kurulu'nu ilgilendirenler ise, Bakanlar Kurulu'na sunulmaktaydı (md. 4).

Kanuna göre en az ayda bir kez toplanan bu kurulun (md. 5) çalışmalarını düzenlemek üzere (md.6) bir genel sekreterlik ihdas edilmiştir. Genel Sekreter, Genel Kurmay Başkanı'nın mütalaası alınarak Milli Savunma Bakanı tarafından yapılacak teklif üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla atanmaktaydı. Genel Sekreterliğin kadrosu, Başbakanın teklifi üzerine MSYK tarafından tespit edilmekte ve 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 tabi bulunmak üzere bakanlıklar ve katma bütçeli dairelerden ve devlet ekonomi kurumları memur ve hizmetlilerinden Başbakan tarafından atanmaktaydı. Milli Savunma Yüksek Kurulu Genel Sekreterliği çalışmalarını 10 Nisan 1950 gün ve 14 Sayılı Başbakanlık emriyle yayınlanan teşkilata ve talimata göre yürütmüştür [www.mgk.gov.tr].

Sadece Milli Savunma hizmeti ile yetkilendirilen bu kurul, 27 Mayıs 1960 ihtilali sonrası hazırlanan 1961 Anayasası'nın 111. maddesinde Milli Güvenlik Kurulu adı altında ve yetkileri daha da arttırılarak yeniden şekillendirilmiş ve anayasal bir organ haline getirilmiştir.

## II. ANAYASALARDA MİLLİ GÜVENLİK KURULU

Demokratikleşmekte olan ülkelerde, kriz dönemlerinde ordu, son çare olarak görülmektedir. Bunun temel nedeninin tıkanan siyasal mekanizmaya yeniden işlerlik kazandıracak yöntem ve kurumların gelişmemiş olması ileri sürülebilir. Bu nedenle demokratik bir ülkede başarısız bir hükümetin çaresi yeniden seçimlere gitmek iken demokrasinin henüz çok yeni olduğu ülkelerde kolaylıkla askeri bir darbe olabilir.

Çünkü bu ülkelerde sivil siyasal sürecin kendi başına ayakta durabileceği inancını kuvvetlendirecek demokratik kurumlar dizisi henüz yeterince gelişmemiş, sivil toplum örgütlenmemiş ve bir demokratik yöntem olarak çıkar çatışmalarının pazarlık ile çözümlenmesi geleneği yerleşmemiştir [Örs, 1998:1123]. Bu nedenle demokrasilerin karşılaştığı en önemli sorunların başında, silahlı kuvvetlerin siyasal iktidar ve yönetim üzerindeki etkisini önlemek ve onun sadece dış güvenlik yani milli savunma faaliyetlerini yürütmesini sağlamanın geldiği söylenebilir [Yılmaz, 2001: 235].

Bir çok demokrasi bu sorunu aşamamış ve askerler, fiilen güç kullanmak veya güç kullanma tehdidinde bulunmak suretiyle demokratik sürece müdahale girişimlerinde bulunmuşlardır ve bulunmaktadır da. Askerlerin, hakim bir siyasi rol oynadıkları bu tür siyasi rejimler “Praetoryen Rejimler” olarak adlandırılmaktadır. Praetoryen askerler, çoğu zaman ülkeyi “kaostan” veya siyasi “kilitlenme”den korumak gerekçesiyle harekete geçer ve fiili müdahalelerini bu şekilde haklı göstermeye çalışırlar [Erdoğan, 1998: 330-331].

Türkiye’de de durum böyle olmuş, askerler doğrudan ya da dolaylı bir şekilde yaptıkları her müdahale sonrası yayınladıkları bildirilerde hükümetlerin ülkeyi iyi yönetemediklerini ve ülkedeki her türlü olumsuzluğun kaynakları olduklarını önemle vurgulamışlardır. Bu durum, ülkemizde askerin siyasi iradeye duyduğu güvensizliğin en önemli göstergelerinden biridir.

Ancak Türkiye’de askeri müdahaleler kalıcı olmamış; yaşanan her müdahaleden sonra asker, yönetimi sivil idareye bırakmış ve demokratik hayata yeniden başlamıştır. Aslında bu düşünce bir yönden doğrudur; çünkü askeri müdahaleler sonrasında demokrasinin bir unsuru olan seçimler yapılmış ve yönetime siviller geçmiştir. Fakat

diğer bir yönden ise yanlıştır; çünkü askeri yönetim yerini sivillere bırakırken kendi konumunu gerek anayasal gerekse yasal düzenlemelerle adeta garanti altına almış ve bir çeşit “denetimli demokrasi” uygulamasına geçilmiştir.<sup>18</sup>

Askeri yönetimin bu refleksiyle 1961 Anayasası’nda, anayasal bir statü kazandırdığı en önemli kurum Milli Güvenlik Kurulu’dur. Bu bölümde ilk olarak, 1961 Anayasası öncesi Türk Siyasal Hayatında yaşanan önemli gelişmeler ve anayasanın hazırlanması süreci, ardından bu anayasada 1971 muhtırası sonrası yapılan değişikliklerle MGK’nın yapısının da değişmesi ve son olarak da 1982 Anayasası’nda Milli Güvenlik Kurulu incelenmeye çalışılacaktır.

## **A. 1961 ANAYASASI’NDA MİLLİ GÜVENLİK KURULU**

### **1. Türkiye’de Çok Partili Siyasal Hayata Geçiş**

II. Dünya Savaşı sonrasında tüm dünyada otoriter ve totaliter ideolojiler son bulmuş, bunun yerine liberal ve demokratik değerler yükselmiştir. Demokrasinin gelişimi hakkında çalışmalar yapan S. Huntington bu gelişmeyi ikinci demokratikleşme dalgası olarak adlandırmıştır.<sup>19</sup> Türkiye bu aşamada tam bir yol ayrımında kalmış ve seçimini demokratikleşme yolunda yapmıştır. Türkiye’de çok partili siyasal hayata geçişin ilk partisi 7 Temmuz 1945 tarihinde Nuri Demirağ’ın kurduğu Milli Kalkınma Partisi’dir. Ancak genelde çok partili siyasal hayata geçişin başlangıcı olarak 7 Ocak 1946’da Demokrat Parti’nin (DP) kurulması gösterilmektedir. Bunun sebeplerinden biri, DP’nin kurulmasıyla birlikte ülkede 1923’ten beri süregelen<sup>20</sup>, Cumhuriyet Halk Partisi’nin

<sup>18</sup> Erdoğan, Türkiye’de 1961-1965 ve 1983-1989 arası dönemleri denetimli demokrasi modeli içinde değerlendirmektedir. Aynı zamanda fiilen bir darbe olmamış olsa da 1971-1973 dönemini ve 28 Şubat 1997’de başlayan ve halen devam etmekte olan dönemi de “denetimli demokrasi” modeline örnek olarak göstermektedir [Erdoğan, 1998: 331; Mazıcı, 1989: 107].

<sup>19</sup> Huntington’a göre 1820’li yıllarda ABD’de erkek nüfusun büyük bir kısmına oy hakkı tanınması birinci dalga olarak adlandırılabilir. Bunun ters dalgası İtalya’da Mussolini’nin 1922’de İtalyan demokrasisini yıkmasıdır. İkinci dalga, İkinci Dünya Savaşı’nı demokratik ülkelerin kazanmasıyla başlar ve 1960’lı yılların başında Latin Amerika’da bazı Asya ülkelerinde diktatör rejimlerin doğmasıyla başlayan ters dalga sonucu sona erer. Üçüncü dalga ise 1974 yılında İspanya, Portekiz ve Yunanistan’da demokratik rejimlerin kurulmasıyla başlar; ancak bunun ters dalgası henüz bilinmemektedir. Bu konuda bkz. Samuel P. Huntington, **Üçüncü Dalga: Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma**, Çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara-1996.

<sup>20</sup> Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin kuruluş yıllarında da çok partili siyasal hayata geçiş denemeleri olmuş; ancak her biri başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Kasım 1924’te kurulan Terakkiperver Cumhuriyet

(CHP) devletçi ve monist yönetim anlayışının sona ermesi ve DP'nin parti politikasında yer alan liberal anlayışın ülke yönetimine hakim olmasıdır [Yazıcı, 1997: 52]. Diğer bir sebep ise DP'nin "çevre"nin desteğini de arkasına alarak, çok kısa zamanda iktidara gelmesidir.<sup>21</sup>

Hükümet tarafından Ocak 1945'te TBMM'ye gönderilen Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu tasarısının, Mayıs ayında görüşülmesi esnasında ciddi tartışmalar olmuş ve ilk muhalefet kendini göstermiştir. Meclis ikiye bölünmüştü, bir kesim alınacak önlemlerle Türkiye'yi bağımsız bir mülk sahibi köylüler cumhuriyetine dönüştürmek ve toprak sahipleri ile savaş zenginlerinin gücünü kırmak istemekteydi; diğer kesim ise buna karşı çıkmaktaydı. Tasarayı eleştirenler hükümete, biri ekonomik diğeri anayasal olan iki nedenle saldırmışlardır. Onlara göre toprak reformu bütün olumsuz sonuçlarıyla birlikte üretimde azalmaya yol açacaktı ve böylece anayasanın garanti altına aldığı özel mülkiyet ilkesi de ihlal edilecekti [Ahmad, 2002: 134]. Daha sonra 7 Haziran 1945'te CHP içerisinde verilen "Dörtlü Takrir"le muhalefet harekete geçtiğini belli etmiştir. Bu takriri veren milletvekilleri, Celal Bayar, Refik Koraltan, Adnan Menderes ve Fuat Köprülü'dür.

Takirde 1924 Anayasası'nın aslında demokratik niteliklere sahip olduğu; fakat harp zamanının şartları nedeniyle bu anayasada bazı sınırlamalara gidildiği belirtilmiştir. Ancak artık harp koşulları ortadan kalkmış ve dünya ülkelerinin bir çoğu demokratikleşmeye başlamıştır. Türkiye Cumhuriyeti de bu duruma kayıtsız kalamazdı ve bir an önce demokratik sistemin bir gereği olan çok partili siyasal hayata geçilmeliydi. Sonuç olarak, Dörtlü Takrir CHP Parti Meclisi'ne verildi ve burada reddedildi. Böylelikle bir bakıma, muhalefet partisinin kurulması da hızlandırılmış oldu [Ahmad, 1994: 26-27; Dursun, 2001: 14-15; Karpat, 1996: 130-131]. Önce Menderes,

---

Fırkası, Şeyh Sait İsyanı sonrası kapatılmış; daha sonra Ağustos 1930'da kurulan Serbest Cumhuriyet Fırkası da yine çıkan ayaklanma sonucu 17 Kasım 1930'da kendini feshetmiştir. Böylece CHP kurulduğu 1923'ten 1945'e kadar ülkede tek parti olarak hüküm sürmüştür.

<sup>21</sup> Türk siyasal hayatını merkez-çevre ilişkileri yönünde açıklamaya çalışan Şerif Mardin'e göre; DP'nin iktidara gelmesi bir bakıma siyaset sahnesinde çevrenin de etkili olmasına neden olmuştur. Burada, DP'nin din kurumuna verdiği önemin de onu iktidara taşımakta yadsınamaz bir gerçek olduğu unutulmamalıdır. DP'den sonra onun çizgisinde devam eden partiler bu misyonu devam ettirmişlerdir. Bu konuda bkz. Şerif Mardin, "Türk Siyasası'nı Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri". **Türkiye'de Toplum ve Siyaset, Makaleler 1**, Der. Mümtaz'er Türköne, Tuncay Önder, İletişim Yayınları, İstanbul-1995, ss.34-76.



Köprülü ve Koraltan partiden ihraç edildi, daha sonra da Bayar Meclis'teki görevinden istifa etti.

DP'nin parti programına bakıldığında, CHP'nin ki ile pek farkı olmadığı görülmektedir. DP'liler de Kemalizm'in altı ilkesini benimsemektedir. Ahmad'a göre [Ahmad, 1994: 28], DP'nin böyle bir tavır takınmasının altında CHP'nin aşırıların tepkisinin alınmaması ve partinin kapatılmaması düşünceleri yatmaktaydı. Ancak, DP halkın desteğini arkasına aldıkça, programında da değişimler yapmıştır.

Demokrat Parti kurulduktan sonra ilk aylarda yavaş bir gelişme seyretti. Ülkedeki mevcut altmış üç vilayetten on altısının vilayet merkeziyle, otuz altı kaza merkezinde ve sayısı belirsiz köyde şubeler açtı [Karpat, 1996: 135]. Bu gelişmeyi büyük bir dikkatle takip eden CHP, tek partili yönetim tarzına alışmış halkın DP'yi fazla desteklemeyeceğini düşünmüştür. Bu dönemde CHP ve DP arasındaki ilişkiler oldukça dostane bir şekilde ilerlemekteydi. Ancak CHP yanıldığını biraz geç de olsa anladı; çünkü DP kısa zamanda bütün muhalif hareketleri kendi bünyesinde topladı ve DP'nin yurt genelindeki şubeleri büyük bir hızla çoğalmaya başladı.

Bu durumdan endişe duymaya başlayan CHP, bazı tedbirler alma yolunu seçmiş ve 1947 yılında yapılacak olan yerel ve genel seçimleri bir yıl erkene almıştır. DP 26 Mayıs 1946 tarihinde yapılacak yerel seçimlere, antidemokratik kanunların kaldırılmamasını ve iktidarın gerçek bir muhalefetin gelişmesini önlemek niyetiyle hareket etmesini gerekçe göstererek katılmadı [Dursun, 2001: 16; Karpat, 1996: 138; Yazıcı, 1997: 55]. DP'nin kurulmasıyla birlikte çok fazla oy kaybeden Milli Kalkınma Partisi ise ilk önce yerel seçimlere katılma kararı almıştır; ancak bu parti de seçim günü hükümeti taraf tutmakla suçlayarak seçimlerden çekilmiştir [Karpat, 1996: 138].

Bunun yanı sıra DP, örgütlenmesini hâlâ tam olarak tamamlayamamış olmasına rağmen, 21 Temmuz 1946'da yapılan genel seçimlere katılmıştır. Buna mukabil, DP'nin liberal siyasi stratejisine kayıtsız kalamayan CHP, halka demokratikleşen bir CHP sunma gayreti ile bazı yeni düzenlemeler yapmıştır. Bunlar; tek dereceli seçim usulünün benimsenmesi, Basın Kanunu'nun hükümete gazete kapatma yetkisini veren hükmünün kaldırılması ve üniversitelere özerklik tanınmasını sağlayan yeniliklerdi [Ahmad, 1994: 53; Yazıcı, 1997: 55].

Seçimlerden bir süre önce çıkarılan 4918 sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanunu tek dereceli bir sistem öngörmekteydi. Yine bu kanuna göre oy verme açık, oyların tasnifi ise gizli yapılacak ve seçimler belediye meclisi üyelerinden oluşan seçim kurullarının denetiminde olacaktı. Cumhuriyet döneminde birden çok partinin katıldığı ilk genel seçimlere bu şartlar altında gidildi. Sonuçta, doğal olarak, CHP seçimleri kazandı; ancak DP de meclise 68 milletvekili göndererek büyük bir başarı gösterdi [Dursun, 2001: 17].

Türk siyasal hayatında 21 Temmuz 1946 ve 12 Temmuz 1946 tarihleri arasında geçen dönem tam bir iktidar-muhalefet çatışması çerçevesinde gerçekleşmiş zaman zaman tartışmalar oldukça sertleşmiştir. Ancak 12 Temmuz'da İsmet İnönü'nün, yayınladığı beyannamede çok partili siyasal hayatı destekleyici mahiyette düşüncelerini belirtmesi, gerginliklerin yumuşamasını sağlamış ve Celal Bayar da bu beyannameyi tarihi değeri olan bir iyi niyet ve ileri görüşlülük ifadesi olarak değerlendirmiştir.<sup>22</sup>

14 Mayıs 1950 genel seçimleri ise muhalefetin baskısıyla değiştirilen yeni seçim kanunu doğrultusunda yapılmıştır. Bu yeni düzenlemeye göre, seçimler yargı denetimi altında ve "gizli oy" "açık tasnif" yöntemi ile yapılacaktı. Sonuçta halkın büyük bir çoğunluğu oy verdi ve bu oyların %53,3'ünü alarak DP seçimi kazandı. CHP ise %39,9'da kaldı. Millet Partisi (MP) %3,1, bağımsızlar ise 4,8 oranlarında oy almışlardır. Meclis'te DP'nin 420 milletvekili, CHP'nin 69 milletvekili, MP'nin 1 milletvekili vardı ve 1 milletvekili de bağımsız olarak bulunmaktaydı [Dursun, 2002: 377].

Ezici çoğunlukla DP'li olan Meclis'te Celal Bayar Cumhurbaşkanı olarak seçildi ve o da Adnan Menderes'i Başbakan olarak atadı. Menderes Başkanlığındaki Demokrat Parti hükümeti, 29 Mayıs'ta programını Meclis'e sundu ve bunu eleştiri ve savunmaların izlediği tartışmalar takip etti. 2 Haziran'da Menderes kendine yönelik eleştirilere cevap verdi ve CHP'liler, Meclis işleyişini düzenleyen yönetmelik gereğince cevap hakkını kullanmak istediler. Fakat Meclis Başkanı Refik Koraltan, muhalefetin bu hakkını kullanma isteğini geri çevirdi. CHP'liler de, protesto için Meclisi terk etti. Hükümet, 192 çekimser oya karşın güvenoyu aldı [Ahmad, 1994: 54].

---

<sup>22</sup> Bu beyanname ile çok partili siyasal hayatın, artık Türkiye Cumhuriyeti Devleti için vazgeçilmez bir unsur haline geldiği gerçeği ortaya çıkmıştır. 12 Temmuz Beyannamesi'nin tam metni için bkz. [Karpuz, 1996: 104-106].

2 Haziran'da yaşanan bu olay sonrasında partilerin başlangıçtaki iyimser yaklaşımlarının aldatıcı olduğu sonucu çıkarılabilir. Özellikle basında, bu olayın, dört yıl önce, 14 Ağustos 1946'da gerçekleşen bir tartışmanın aynen tekrarı olduğu yönünde haberler çıkmaya başladı. O olayda, Recep Peker programını okumuş ve DP'liler, programı inceleyip eleştirmeleri için görüşmelerden önce bir süre talebinde bulunmuşlardır. Ancak Meclis başkanı talebi reddetmiş ve DP muhalefeti bir yürüyüş düzenlemiştir [Ahmad, 1994: 54-55]. Aslında bütün bu olaylar demokrasinin en önemli unsurlarından biri olan muhalefete, Türkiye'de fazla hoşgörü ile bakılmadığının bir göstergesidir.<sup>23</sup>

DP'nin en büyük endişesi ordunun sivil yönetime müdahale etmesiydi [Yazıcı, 1997: 57-58]. Nitekim DP'nin bu endişesinde bir gerçeklik payı vardır; çünkü DP seçimleri kazanınca zamanın kumandanları grup halinde İsmet İnönü'yü ziyaret etmişler; "Paşam ordu hizmetinizdedir..." demiş ve samimiyetle İnönü'den emir beklemişlerdir. İnönü de bu teklifleri reddetmiştir. Diğer taraftan da, bir başka subay grubu adına bir heyet Bayar ve Menderes'i ziyaret ederek; "Genç subaylar sizinle beraberdir, biz sizi desteklemeye hazırız. Eğer iktidar devrilmezse müdahale edeceğiz, hiçbir şeyden korkmayın..." şeklinde teminat vermişlerdir [Erkanlı, 1973: 7]. Bu iki olay Türkiye'de ordunun, bir şekilde, siyaset sahnesinde rol aldığı göstergesidir.

Yaşanan bu olaylar sonrasında 6 Haziran'da hükümet Genelkurmay Başkanı ve diğer yüksek rütbeli subayları görevden almış ve yerlerine CHP ile ilişkisi olmamış ve dolayısıyla siyasi olarak daha güvenilir bulunduğu kişileri getirmiştir [Ahmad, 1994: 55].

Ancak DP iktidarının başka önemli sorunları da vardı. CHP ile adeta bütünleşen bürokrasi, iktidarı devralan bu yeni siyasal elitten [Dursun, 2001: 22] hoşlanmamaktaydı ve tavrını açıkça belli etmekteydi. DP döneminde ekonomide ve siyasal alanlarda yürütülen liberalleşme politikaları devlet otoritesini gevşetti ve bazı

---

<sup>23</sup> Türkiye'de de siyasal seçkinlerin bir siyasal kültürü vardır. Bu siyasal kültürün temel özellikleri: muhalefete karşı duyulan hoşgörüsüzlük, ülkenin sürekli olarak ve hiçbir başka devletle kıyaslanamayacak kadar ciddi bir biçimde tehdit edildiği inancı, halkın kendi kendisini yönetmekten çok yönetilmeye muhtaç olduğu inancı ve vizyon sahibi devlet adamları olmadan Türkiye'nin yönetilemeyeceği inancıdır. Dolayısıyla ülkede muhalefet, iktidarın temsil ettiği iyi toplum imgesine karşı düşmanca eğilim içerisinde bulunan alternatif bir iyi toplum imgesi olarak algılanmaktadır. Sonuç olarak da iktidar partisi tüm iyiliklerin, muhalefet ise tüm kötülüklerin simgesi olarak algılanmaktadır.bu konudaki görüşleri için bkz. [Kalaycıoğlu, 1998: 38-40].

alanlarda yeni özgürlükler getirildi. DP iktidarına kadar yürütülen devlet merkezli siyasetin yerini parti merkezli siyasetin alması, sivil ve askeri bürokrasiyi endişelendirmiş ve bu nedenle bürokratlar, iktidara karşı muhalefeti temsil eden CHP'nin yanında yer almışlardır [Eryılmaz, 2002: 147]. Bürokrasinin bir yandan mali sıkıntıya düşmesi<sup>24</sup>, diğer yandan da tek parti dönemindeki itibarlı yıllarına duyduğu özlem de, ülkede (basının da katılmasıyla) iktidara muhalefeti arttırmıştır.

DP gerçekten de iktidara gelişinin ilk yıllarında bürokrasiye karşı ılımlı yaklaşmış; ancak zamanla muhalefetle sivil bürokrasinin dayanışmasını engellemek için bazı düzenlemelere gitmiştir. Özellikle 1954 seçimleri sonrasında yeniden iktidara gelmesiyle 21 Mayıs 1954 tarihli kanunda yapılan değişikliklerle, öğretim görevlilerinin 65 yaşına kadar çalışabilecekleri hükmü getirilmiştir. Diğer bir taraftan da aynı değişikliklerle hükümete, 25 yıllık görev süresi dolan Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay üyeleriyle üniversite öğretim görevlilerini res'en emekliye sevk etme yetkisi tanınmaktaydı. 5 Temmuz 1954'te çıkarılan başka bir kanunla da, hükümete tüm memurlar için azil yetkisi tanındı. Yürürlüğe koyulan bu yeni kanunlarla hükümet, 13 Temmuz 1954'te 3 yargıç ve 17 profesörü emekliye sevk etti. [Yazıcı, 1997: 60] Bu dönemde DP'nin baskıcı uygulamaları kendi içinden de bir muhalefetin çıkmasına neden olmuş; bu muhalif grup 25 Aralık 1955'te Hürriyet Partisi'ni (HP) kurmuştur [Ahmad, 1994: 75].

27 Ekim 1957 tarihli genel seçimler ise siyasi bir istikrar ve sükuneti sağlamak için yapılmış, sonuçta Mecliste ezici bir çoğunluk elde ederek DP (424 sandalye) seçimleri kazanmıştır. CHP 178, CMP ve HP dörder sandalye elde etmişlerdir. [Dursun, 2002; 379] Ancak seçimlere, göreceli olarak, daha az seçmen katılmıştır. Şöyle ki; 1950'de %89,06, 1954'te %88,75 olan seçmen katılım oranları, 1957 seçimlerinde ise bu oran %77,15'e gerilemiştir. DP'liler oyların %47,90'ını almışlardır; oysa 1950 ve 1954'te bu oran %50'den fazladır. CHP'nin oyları ise %36'dan %41'e yükselmiştir. [Ahmad, 1994:

---

<sup>24</sup> DP'nin iktidarda olduğu 1950-1954 yılları arasında ülkede ekonomik bir canlanma görülmüş yatırımlar artmış; ancak bu bahar havası kısa sürmüş ve 1955 yılında enflasyon bir önceki yıla göre % 100 artmıştır.başlanmıştır. Bunun yanı sıra Türk Lirası hiç devalüasyona uğramamış olmasına rağmen 1958'de %221,43 oranında devalüasyona uğramıştır. Enflasyonun hızla artması maaşlarının artmaması daha önce hayli iyi yaşam koşullarına sahip asker ve sivil bürokratları rahatsız etmiştir. 1950-1989 yılları arasındaki enflasyon ve devalüasyon oranları için bkz. [Örs, 1996: 189-191].

78]. Bu durum bize ekonomik durumu gittikçe bozulan halkın da DP hükümetine güveninin azaldığını göstermektedir.

CHP, oy oranının yükselmesine güvenerek, muhalefeti arttırmış ve ülkede tam bir iktidar-muhalefet çatışması baş göstermiştir. DP kanadında ise, uzlaşma sağlanacak yerde, ülke genelinde baskı artırılmış ve sıkıyönetim ilan edilerek muhalefet bastırılmak istenmiştir. Ayrıca DP'lilerin askeri müdahale sonrası yargulamalar esnasında sık sık karşılarına çıkacak olan Tahkikat Komisyonu'nun kurulması da bu zamana rastlamaktadır.

27 Mayıs'ı gerçekleştiren subaylardan biri olan Orhan Erkanlı hatıralarını anlattığı kitabında, 27 Mayıs darbesini yapan ve adını Milli Birlik Komitesi olarak açıklayan teşkilatın başlangıcını tam da bu yıllara yani DP iktidarının düşüşe geçtiği yıllara dayandırmaktadır. Ona göre; "memleket buhrana girdiği zaman orduda birbirinden habersiz örgütler kurulur, bunların bir kısmı tesadüflerle birleşir ve aksiyona geçer." [Erkanlı, 1973: 14].

Gerçekten de 27 Mayıs öncesi orduda birden çok gizli örgüt kurulmuş ve bu örgütlerden bir kısmı daha sonra "Atatürkçüler Cemiyeti" adı altında toplanmıştır. Ancak örgüt, 1958 yılının ilk aylarında "9 Subay Olayı" olarak adlandırılan olay sonrasında dağılmıştır. 1960'lı yıllarda tekrar bir araya gelen bu örgüt yeniden faaliyetlere başlamış ve sonuç olarak da 27 Mayıs askeri müdahalesini gerçekleştirmiştir.

27 Mayıs 1960 müdahalesinin aslında Türkiye'de kendi türünün son örneği olduğu söylenebilir. Çünkü bu darbe küçük rütbeli subaylar tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu yönüyle müdahalenin 1908 Jön Türk Devrimi geleneği içinde değerlendirilebileceği söylenebilir. Aslında 1960 müdahalesinin genç subaylar tarafından gerçekleştirilmesi hiç de tesadüf değildir. Çünkü 12 Mart 1972'de Truman Doktrini ve 1952'de NATO'ya girilmesi, silahlı kuvvetlerin niteliğinde önemli değişikliklere yol açmıştır. Ordu siyasi bakımdan gölgeden gün ışığına çıkmıştır. Özellikle Türk ordusu Kore Savaşı sırasında ve savaş sonrasında Türkiye'nin benimsediği bir dünya ideolojisinin sembolü haline gelmiştir.

Küçük rütbeli subaylar, özellikle kurmay subaylar, ordunun Almanlar tarafından modernize edildiği Jön Türk döneminden bu yana ilk defa önemli yeniliklerle karşılaşmışlardır. Modern savaş bilimini bu defa Amerikalı danışmanlardan öğreneceklerdir. Yeni teknolojiden anlamayan yaşlı generaller ise bu yıllarda arka planda kalmışlardır [Ahmad, 2002: 19-21].

## 2. Sivil Yönetimin Tasfiyesi ve Askeri Yönetimin Kurulması

27 Mayıs 1960'da yönetime el koyan ve daha sonra kendilerini Milli Birlik Komitesi (MBK) olarak adlandıran bir grup subay, aynı gün yayınladıkları bir bildiriyle, yapılan müdahalenin nedenlerini ve amacını halka duyurmuştur. Bu bildiri; Türk Silahlı Kuvvetleri'nin (TSK) memleket idaresini ele almasına, demokrasinin içine düştüğü buhran ve kardeş kavgasının önlenmesi gerekçe olarak gösterilmiştir. Yine bu bildiri en kısa zamanda yapılacak serbest ve adil seçimlerle iktidarın sivil yönetime bırakılacağı belirtilerek bazı endişeler giderilmeye çalışılmıştır. Ayrıca, Birleşmiş Milletler Anayasası'na ve insan hakları prensiplerine tamamı ile riayet edileceği, bunun yanı sıra NATO'ya ve CENTO'ya bağlı olduğu belirtilerek uluslararası alanda ortaya çıkabilecek endişelere de bir nevi cevap verilmiştir.<sup>25</sup>

Askeri müdahaleye ne içte ne de dışta herhangi bir karşı çıkış olmamıştır. DP'lilerin güç merkezi olan Ege Bölgesi'nde ve Ankara'da DP merkezinin önünde birtakım küçük ölçekli gösteriler olsa da bunlar kısa zamanda bastırılmıştır. Hiçbir Avrupa ülkesinden de, Türkiye'de askeri müdahale ile demokratik ilkelerin ihlal edildiğine dair bir ses çıkmamıştır [Hale, 1996: 109].

27 Mayıs akşamı Türkiye'nin her yerinde askeri yönetim, DP iktidarının yerini almış ve darbe tamamlanmıştır; ancak darbeyi gerçekleştirenler birbirini dahi tanımamaktadırlar. Gerçekten de Erkanlı, 29 Mayıs gecesi Ankara'da Başbakanlıkta çalışan komitenin toplantısına zorla girebilmiş ve birkaç arkadaşının dışında kimseyi tanımadığını fark etmiştir. Sonradan öğrendiğine göre; erken gelen ben komite üyesiymi demiş ve görev almak istemiştir. Daha sonra komitenin bu halde çalışamayacağı kararlaştırılmış ve komite üyelerinin sayısını ve isimlerini tespit etmek için çalışmalara başlanmıştır. Önce

<sup>25</sup> Bu bildirin tam metni için bkz. [Hale, 1996: 108-109].

sekiz kişilik bir komisyon kurulmuş; daha sonra da diğer üyeleri belirlemiştir. Herkes kendi arkadaşını almak gayesiyle hareket ettiğinden otuz sekiz kişilik bir liste (zoraki) tespit edilmiştir. Bu komite kendi içinden Cemal Gürsel'i Milli Birlik Komitesi'nin Başkanı seçmiştir.<sup>26</sup>

Milli Birlik Komitesi, yeni anayasayı hazırlama görevini İstanbul Üniversitesi Rektörü Sıddık Sami Onar'ın başkanlık ettiği bir profesör grubuna verildi. Bu Profesörler 12 Haziran 1960 tarihinde, 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun bazı hükümlerinin kaldırılması ve bazı hükümlerinin değiştirilmesi hakkında bir kanun çıkarttılar. Bu kanun 1 Sayılı Kanun olarak adlandırılır ve Erkanlı'nın ifadesiyle; “*bu kanun müşavir profesörlerin onlara ilk hediyesidir.*” [Erkanlı, 1973: 25]. Çünkü bu kanunun genel hükümler bölümüyle, eski iktidar mensuplarının kaderleri peşin olarak tayin edilmiş ve 1. madde ile komiteye sadece Anayasa ve seçim kanununu yapmak vazifesi verilmiştir.

Bu kanunun genel hükümler kısmı şöyledir [Kili ve Gözübüyük, 1985: 137-138; Tanilli, 1976: 91]:

“İktidar Partisi idarecileri tarafından Anayasa'nın çiğnenmesi, Türk Milletinin bütün fert ve insanlık hak ve hürriyetlerinin ortadan kaldırılması, muhalefet murakabesi işlemez hale getirilerek tek parti diktatoryası kurulması suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi fiilen bir parti gurubu durumuna düşürülmüş ve meşruluğunu kaybetmişti.

Ordu Dahili Hizmet Kanununun 34 üncü maddesi ile “Türk yurdunu ve Teşkilatı Esasiye Kanunu ile tayin edilmiş olan Türk Cumhuriyetini kollamak ve korumak” vazifesi kendisine verilmiş olan Türk Ordusu, vatandaşı birbirine düşürmek suretiyle Türk Vatanını ve millî varlığı tehlikeye koymuş olan eski iktidara karşı bu mukaddes kanuni vazifesini yerine getirmek ve Hukuk Devletini yeniden kurmak için, Türk Milleti adına harekete geçerek, Milleti temsil vasfını kaybetmiş olan Meclisi dağıtıp iktidarı, geçici olarak, Milli Birlik Komitesine emanet etmiştir.”

Görüldüğü üzere genel hükümler bölümünde DP iktidarı Anayasa'yı çiğnemek ve tek parti diktatoryası kurmakla suçlanmıştır. Ancak DP'yi Anayasa'yı çiğnemekle suçlayan bu profesörler, kendileri anayasanın bazı hükümlerini kaldırmış, bazılarını ise değiştirmişlerdir. Yine bu bölümde yapılan askeri müdahale Ordu Dahili Hizmet

<sup>26</sup> Daha önce Atatürkçüler Cemiyeti'nde yer alan fakat yurt dışında oldukları için komitede görevlendirilmeyen D. Seyhan, T. Aydemir ve S. Kocaş arkadaşlarını hiç affetmemişler ve daha sonra 22 Şubat ve 21 Mayıs ayaklanmalarını düzenlemişlerdir [Erkanlı, 1973: 20-23].

Kanunu'nun<sup>27</sup> 34. maddesine dayandırılarak, ona hukuki bir zemin kazandırılmak istenmiştir.

Bu kanunun 1. maddesi ise şu şekildedir [Kili ve Gözübüyük, 1985: 138; Tanilli, 1976: 91-92]:

“Milli Birlik Komitesi, yeni Anayasa ve Seçim Kanunu, demokratik usullere uygun olarak, kabul edilip buna göre en kısa zamanda yapılacak genel seçimlerle yeniden kurulacak olana Türkiye Büyük Millet Meclisine iktidarı devredeceği tarihe kadar Türk Milleti adına hakimiyet hakkını kullanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin Teşkilatı Esasiye Kanununa göre sahip olduğu bütün hak ve yetkiler, bu süre içinde Milli Birlik Komitesine aittir.”

Görüldüğü üzere bu madde ile de TBMM'nin bütün hak ve yetkileri seçimle iktidara gelmemiş bir gruba devredilmekte ve anti-demokratik bir rejim kurulmaktadır. Ayrıca bu kanunun 17. maddesi ile Milli Birlik Komitesi'nin başkanına, devlet başkanlığı ve Başkumandanlık görev ve yetkileri de verilmiştir. Dolayısıyla Cemal Gürsel, Atatürk'e dahi verilmeyen yetkilerin sahibi olmuştur.

Eylül'de MBK'nın yasama yetkisini kendisinden devralacak bir Kurucu Meclis oluşturulması sorunu tartışılmaya başlanmış ve Ekim sonundan bu tartışmalar şiddetini arttırmıştır. Aslında MBK'da en başında itibaren, mümkün olduğunca çabuk iktidarı yapılacak seçimlerle sivillere devretmek isteyenler ile devlet yapısında bazı değişiklikler öngören reformların yapılması sonrasında iktidarın devredilmesini isteyenler arasında anlaşmazlıklar vardı. Cemal Gürsel'in ve generallerin yönettiği birinci grup ılımlılar, albay ve daha aşağı rütbeli subaylardan oluşan grup ise radikaller ya da aşırıları olarak anılmıştır [Ahmad, 1994: 198]. İkinci grup içerisinde yer alan Erkanlı'ya göre; Gürsel'in asıl amacı bir an önce Cumhurbaşkanı olmak ve kendini güvenceye almaktı [Erkanlı, 1973: 30]. Sonuçta 13 Kasım 1960'ta komiteden 14 subay ihraç edilmiş ve çeşitli ülkelere sürgüne gönderilmiştir.

<sup>27</sup> 2771 Ordu Dahili Hizmet Kanunu, Milli Birlik Komitesi döneminde 4 Ocak 1961 tarihinde yürürlükten kaldırılmış ve yerine 211 sayılı “Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu” getirilmiştir. Ancak kaldırılan kanunun 34. maddesindeki “Silahlı Kuvvetlerin vazifesi, Türk yurdunu ve Anayasa ile tayin edilmiş olan Türkiye Cumhuriyetini kollamak ve korumaktır” hükmü yeni kanunun 35. maddesinde aynen yer almıştır. Böylelikle 12 Mart ve 12 Eylül askeri müdahaleleri de hukuki olarak bu kanuna dayandırılmıştır [Burçak, 1988: 37].



14'lerin tasfiyesinden sonra TSK içinde yeni komplocu gruplar oluştu. Üst rütbeli subaylar bu durumu engellemek için "bir şemsiye örgüt" kurmuşlardır. Silahlı Kuvvetler Birliği (SKB) adındaki bu örgüt, farklı rütbelerden general ve subaylarla birlikte, Birinci Ordu ve İstanbul Sıkıyönetim Komutanı Cemal Tural'ı da kapsamaktaydı. Daha sonra Genelkurmay Başkanı Cevdet Sunay, SKB'nin kendi denetimi dahilinde çalışmasını sağlayabilmek için örgütle bağlantı kurmaya karar vermiştir [Ahmad, 1994: 202; Hale, 1996: 126-128].

Kurucu Meclis'in kurulması ile ilgili 157 sayılı yasa [Kili ve Gözübüyük, 1985:143-155; Tanilli, 1976: 111-125] 13 Aralık 1960'ta yürürlüğe girmiştir. Bu durum sivil yönetime geçişin ilk adımı olarak nitelendirilebilir. Bu yasanın 1. md.sine göre; Kurucu Meclis, Milli Birlik Komitesi ile milletin en geniş şekilde temsil gayesini gözeterek oluşturulacak olan Temsilciler Meclisi'nden oluşacaktı. Aslında Temsilciler Meclisi'nin ne kadar temsil yeteneğine sahip olduğu oldukça tartışmaya açıktır.

Yine bu kanunun 4. md.sine göre; Temsilciler Meclisi Seçim Kanununa göre seçilecek olan temsilciler şu teşekküllerden oluşacaktı: Devlet Başkanı ve Milli Birlik Komitesi tarafından seçilecek temsilciler (Devlet Başkanı, Milli Birlik Komitesi), Bakanlar Kurulu üyeleri, İl Temsilcileri, Siyasi partiler temsilcileri (Cumhuriyet Halk Partisi, Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi), Diğer teşekküller ve kurumlar temsilcileri (Baro temsilcileri, Basın temsilcileri, Eski Muharıpler Birliği temsilcileri, Esnaf teşekkülleri temsilcileri, Gençlik temsilcileri, İşçi sendikaları temsilcileri, Odalar temsilcileri, Öğretmen teşekkülleri temsilcileri, Tarım teşekkülleri temsilcileri, Üniversite temsilcileri, Yargı organları temsilcileri).

Temsilcilerin seçimi ise 13 Aralık 1960 ve 158 sayılı kanuna [Kili ve Gözübüyük, 1985: 157-165; Tanilli, 1976: 125-139] göre yapılmıştır. Bu kanunun 2 md.sine göre; Temsilciler Meclisine Devlet Başkanı 10 temsilciyi, MBK Komitesi ise kendi içerisinde 18 temsilciyi seçecekti. Bunun yanı sıra, İllerden 75 temsilci, CHP'den 49, CKMP'den ise 25 temsilci, Barolardan 6 temsilci, Basından 12 temsilci, Eski Muharıpler Birliği'nden 2 temsilci, esnaf teşekküllerinden 6 temsilci, 1 tane Gençlik temsilcisi, İşçi Sendikalarından 6 temsilci, Odalardan 10 temsilci, Öğretmen teşekküllerinden 6 temsilci, Tarım teşekküllerinden 12 temsilci, Üniversitelerden 12 temsilci ve son olarak Yargı organlarından 12 temsilci seçilecekti.

Madde 3'e göre ise; Devlet Başkanı ve MBK temsilcileri seçimlerini bilim, sanat, eğitim, askerlik, diplomasi, siyaset, iktisat ve ticaret gibi alanlarda başarı gösterenler arasından yapacaktı.

Özellikle illerden gelen temsilciler arasında partili partisiz ayrımı kaldırıldığından, hemen hemen her yerde seçimleri CHP adayları kazanmıştır. Bunun yanı sıra Temsilciler Meclisi'nde CHP'ye ayrılan kontenjan da hesaba katıldığında CHP'nin Meclis'te çok fazla söz hakkı olduğu söylenebilir [Çavdar, 1996: 101; Dursun, 1999: 560]. Darbe sonrası kapatılan Demokrat Parti'nin ülkenin hemen hemen yarısını temsil ettiği de hesaba katılacak olursa; DP'nin hiçbir temsilcisinin olmadığı bu meclisin ne kadar "temsil" niteliğine sahip olduğunun da tartışmalı olduğu ortaya çıkar.

Sonuçta yarısı seçimle yarısı atamayla oluşturulan Kurucu Meclis 27 Mayıs 1961'de kabul ettiği anayasa tasarısını 9 Temmuz 1961'de halk oylamasına sunmuştur. Halk oylamasında 12.735.009 seçmenden 10.322.169'u oy vermiştir. Geçerli oy sayısı 10.282.561, evet oyu verenlerin sayısı 6.348.191, hayır oyu verenlerin ki ise 3.934.370'dir. Böylece yeni anayasa halk tarafından %61.7 oy oranı ile kabul edilmiştir [Çavdar, 1996: 102].

Halk oylamasının yapıldığı tarihte Milli Birlik Komitesi (MBK) yönetiminin hâlâ görevde olduğu ve MBK tarafından tasfiye edilen Demokrat Parti'nin eski seçmen ve taraftarlarının henüz yeterince örgütlenememiş olduğu düşünülürse, Anayasa tasarısının oylanması sırasında verilen % 40 yakın hayır oyunun oldukça anlamlı olduğu söylenebilir [Özbudun, 1998: 23; Hale, 1996: 129]. Gerek anayasanın hazırlanması aşamasında oluşturulan Temsilciler Meclisi'nde DP'lilere yer verilmemesi; gerekse hazırlanan tasarının yine bu büyük kitle tarafından kabul edilmemesi, yönetimin sivillere bırakılmasından sonra ciddi sorunlara yol açmıştır. Bu durum, DP çizgisinde kurulan ve daha sonra büyük bir destekle iktidara gelen Adalet Partisi döneminde de ciddi anayasa tartışmalarının yaşanmasına neden olmuştur.

1961 Anayasası'nın oylaması sırasında çıkan tablo, asıl niyeti iktidarı CHP'ye devretmek olan MBK yönetimini kaygılandırmıştır. Bu nedenle askeri yönetim 15 Ekim genel seçimlerinden önce seçimi CHP'nin kazanmasını sağlamak amacıyla yeni bir takım önlemlere başvurmuştur [Yazıcı, 1997: 72]. Seçimlerin yapılışı serbestlik ve

dürüstlük ilkelerine uygun olsa da, seçimlerden önce 5 Eylül’de partilere MBK tarafından zorla 27 Mayıs askeri müdahalesini ve DP’lilerin yargılanmasını seçim malzemesi yapmayacaklarına ilişkin bir protokol imzalatılmıştır.

Seçim sonuçlarına göre; CHP oyların %36,7’sini alarak mecliste 173 sandalyeye, CKMP ise oyların %14 ünü alarak 54 sandalyeye sahip olmuştur. DP çizgisinde kurulan AP %34,8 oy oranıyla 158 sandalyeye, YTP ise %13,7 oy oranıyla 65 sandalyeye sahip olmuştur [Dursun, 2002: 382]. Görüldüğü gibi, CHP tek başına iktidar olamamış ve dolayısıyla seçim sonuçları askerlerin beklediği gibi olmamıştır. 1961 Anayasası ile oluşturulan Cumhuriyet Senatosu’na AP’nin % 35,3 oy oranıyla 71 senatör göndermesi<sup>28</sup> de tam bir şok etkisi yaratmıştır.

Bu memnuniyetsizlik SKB mensuplarını rahatsız etmiş ve Talat Aydemir ve arkadaşları sonuçların “milli iradeyi” yansıtmadığını bahane ederek müdahalede bulunmaya karar vermişlerdir.<sup>29</sup> Sonuçta 21 Ekim 1961’de 7 general, 4 amiral ve 27 albay tarafından 21 Ekim Protokolü olarak bilinen bir belge imzalanmıştır. Bu belgede Silahlı Kuvvetlerin “yeni TBMM toplanmadan evvel duruma fiilen müdahale edeceğini iktidarın milletin hakiki ve ehliyetli müesseselerine tevdi edileceği”, “iktidarın milletin hakiki ve ehliyetli müesseselerine tevdi edileceği”, “bütün siyasi partilerin faaliyetten men edileceği” ve “seçim sonuçları ile MBK’nın feshedileceği” ilan edilmekteydi. Buna mukabil 24 Ekim’de Çankaya köşkünde parti liderlerine “gizli bir protokol” imzalatıldı ve CHP ile AP arasında zoraki bir koalisyon hükümeti kuruldu [Hale, 1996; 131-133]. Bu durumdan anlaşılacağı üzere; SKB dolayısıyla asker, CHP’nin dışarıda kalacağı hiçbir koalisyon hükümetine razı değildi.

Ayrıca 27 Ekim’de Cemal Gürsel Cumhurbaşkanlığı’na seçilmiş ve yeni hükümetin kurulmasıyla MBK feshedilmiştir. Türk siyasal hayatında MBK’lı dönem sona ererken, birkaç askerin sürekli müdahale girişiminde bulunduğu yeni bir dönem başlamıştır. Bahsedildiği üzere seçim sonuçlarından duyulan memnuniyetsizlik sonrasında başlayan bu dönem 1965 ve 1969 seçimleri sonrasında AP’nin tek başına iktidara girmesiyle hız

<sup>28</sup> Bu seçimlerde CHP %37 oy oranıyla 36, CKMP %13,4 oy oranıyla 16, YTP ise % 13,9 oy oranıyla 27 senatör kazanmıştır [Dursun, 2002: 383].

<sup>29</sup> Burçak’ın aşlında “Milli İrade”ye karşı yapıldığını savunduğu bu müdahalenin karakteristik özellikleri hakkında bkz.. [Burçak, 1988: 40-42].

kazanmış ve ülkede 12 Mart Askeri Muhtırası olarak bilinen sürecin yaşanmasına neden olmuştur.

### **3. 1961 Anayasası'nın Genel Özellikleri ve Milli Güvenlik Kurulu**

1961 Anayasası, darbe ile kesintiye uğrayan sistemde askeri dönemden sonra, yeniden anayasal düzene geçişi sağlaması bakımından önemlidir, ancak bu anayasa askeri otorite-sivil otorite ilişkileri açısından paradoksal [Erdoğan, 2003: 84] bir özelliğe sahiptir. Gerçekten de anayasa bir yandan temel hak ve özgürlükleri genişletmiş, diğer yandan da getirdiği yeni düzenlemelerle devlet iktidarını kontrol altında tutmak amacıyla bazı mekanizmalar geliştirmiştir.

1961 Anayasası'nın yapılışında, genellikle hukukta “kazuistik yöntem” denilen ve akla gelebilecek ve mümkün olabilecek her durumun düşünülüp bunlarla ilgili kuralların önceden konulduğu bir tutum hakim olmuştur. Burada, 1924 Anayasası'nın metninin kısa oluşu ve bu kısalığın keyfi tutumlar için kullanıldığı görüşünün etkili olduğu söylenebilir. 1961 Anayasası ile bu durum önlenmek istenmiştir [Soysal, 1997: 60].

Anayasanın Genel Esaslar kısmında 4. madde ile parlamenter üstünlük kayıt ve çekinceler altına alınmıştır; “Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir” ibaresine “Millet egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanır” ibaresi eklenmiştir. Burada, 1921 ve 1924 Anayasaları'nın “TBMM'nin milletin tek ve gerçek temsilcisi olduğu” ilkesi ve seçilmiş yasama meclisi ile halk iradesi arasındaki özdeşlik, doğrudan temsil ve tam vekalet ilkesi varsayımı terk edilerek; TBMM, yetkisini diğer devlet organları ile paylaşmak zorunda bırakılmıştır [Özbudun, 1998: 17].

Ayrıca 1961 Anayasası'nda, md. 8/2'de; “Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.” hükmü getirilmiştir. Böylece anayasa, TBMM dahil bütün organ ve kuruluşların üstüne çıkarılmış, “üstün ve bağlayıcı” ilan etmiştir. Bu üstünlük ve bağlayıcılığın gerçek bir anlam ifade etmesi için de, yasaların anayasaya uygunluğunu denetleyecek bir Anayasa Mahkemesi kurulmuştur. Bundan böyle, üstünlük şu ya da bu organa değil doğrudan doğruya anayasanın kendisine verilmiştir [Tanör, 1994: 20-21]. Anayasa

Mahkemesi'nin (Md. 145) kurulmasıyla, iktidara gelecek sivil otorite üzerinde hukuki bir denetim mekanizması oluşturulmak istenmiştir.

1961 Anayasası ile getirilen bir yenilik de 70. madde ile kurulan Cumhuriyet Senatosu'dur. Senato, yasama yetkisini Millet Meclisi ile paylaşmak üzere kontenjan senatörleri ve tabii üyelerden oluşturulmuştur. Ayrıca "kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış" kişilerin aday olabileceği Cumhuriyet Senatosu bu haliyle, bir tür "seçkinler meclisi" olarak nitelendirilebilir [Erdoğan, 2003: 91].

Anayasa yapıcı bu düzenlemeyle, daha yaşlı, daha olgun, daha okumuş bir ikinci meclis oluşturarak, Millet Meclisi'nin geçmişte eleştirilmiş olan davranışlarının dengelenebileceğini düşünmüştür [Soysal, 1997: 62]. Bu düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere 1961 Anayasa kanun koyucusu seçilmiş parlamento çoğunluklarına karşı güvensizlik duymaktadır. Böylece parlamenter üstünlük zayıflatılmıştır [Parla, 1993: 76-77].

Bunun yanı sıra Genelkurmay Başkanlığı Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olmaktan çıkarılarak Başbakanı karşı sorumlu hale getirilmiştir (md. 110/4). Böylece eskiden protokolde Milli Savunma Bakanlığı'ndan sonra gelen Genelkurmay Başkanlığı, yeni düzenleme ile Başbakanın arkasında yer alacaktı. Sonuçta Genelkurmay Başkanlığı nezdinde silahlı kuvvetler genel idareden bağımsızlaştırılmış ve adeta yarı özerk bir kurum özelliğine sahip olmuştur. Türkiye'de Genelkurmay Başkanlığı'nın tarihine bakıldığında, zamanın koşullarına göre, statüsünde önemli değişikliklerin yapıldığı görülmektedir.

İlk düzenleme 1920-1924 yılları arasında Türk ordusunu siyasetten uzak tutmak amacıyla Atatürk tarafından yapılmış ve Genelkurmay Başkanı ile Milli Savunma Bakanı aynı düzeyde tutulmuştur. 23 Nisan 1920'de TBMM'nin kurulmasından sonra, 2 Mayıs'ta seçilen Bakanlar Kurulu'nun 11 bakanından biri Milli Savunma Bakanı diğeri ise Genelkurmay Bakanı idi. Böylece Genelkurmay Başkanlığı (Erkan-ı harbiye Umumiye Vekaleti) ilk defa bir bakanlık olarak ortaya çıkmış oldu.

Mevcut durum 3 Mart 1924 tarihine kadar devam etmiş, bu tarihte çıkarılan 429 sayılı yasa ile Genelkurmaylık müessesesi Bakanlık niteliğini kaybetmiş ve Genelkurmay

Başkanlığı adını alarak bağımsızlaştırılmıştır. Kanuna göre, Başbakanın inhası ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanan Genelkurmay Başkanı, Cumhurbaşkanına "niyabeten" orduya emir ve komuta etmeye yetkiliydi.

Genelkurmay Bakanlığı uygulamasının kaldırılması ile Genelkurmay Bakanı'nın bir bakan olarak meclise karşı sorumlu olması durumunun ortadan kaldırıldığı, böylelikle askeri otoritenin tek merkezde yoğunlaştığı ve tek bir yetki mekanizmasına sahip olduğu söylenebilir.

Fakat 1944 yılında yapılan 4580 sayılı yasa ile Genelkurmay Başkanlığı'nın yetkileri kısıtlanmış ve Başbakanlığa bağlanmıştır. Yine bu dönemde çıkarılan "Genelkurmay Başkanlığı'nın Vazife ve Salahiyetleri Hakkında Kanun" ile kurum sivil otoritenin yetkisi altına alınmaya çalışılmıştır. Beş yıl sonra ise, 30 Mayıs 1949 tarihinde çıkarılan 5396 sayılı Milli Savunma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevlerine Dair Kanun'la kurumun statüsü yeniden değiştirilerek yetkileri kısıtlanmış ve Milli Savunma Bakanlığı'na bağlanmıştır. Asıl ilginç olan ise bu değişikliklere ordudan hiçbir tepki gelmemesidir. Bu duruma gerekçe olarak başta ordunun güvendiği bir ismin yani İsmet İnönü'nün bulunması gösterilebilir [Örs, 1998: 1212-1222; Erdoğan, 2002: 242-244; İba, 1998: 156-157]. Ancak çok partili hayata geçişle birlikte bu durum değişmiş ve ordunun sivil yönetime duyduğu güvensizlik sonucu 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesi gerçekleşmiştir. Sonuçta Genelkurmay Başkanı'nın statüsü ve yetkileri artırılmış ve böylelikle sivil yönetimin sürekli olarak denetim altında tutulması amaçlanmıştır.

1961 Anayasası ile yürütme yetkisi de oldukça dağıtılmıştır. Yürütmeye Bakanlar Kurulu'nun yanı sıra özerk kuruluşlar, devlet bürokrasisi ve özellikle MGK mekanizması ile de askeri bürokrasi ortak edilmiştir. 111. madde ile oluşturulan Milli Güvenlik Kurulu üzerinden asker her halükarda sivil yönetimi denetler duruma getirilmiştir.

Anayasa tasarısı hazırlamakla görevlendirilen ve Ankara Üniversitesi profesörlerinden oluşan Siyasal Bilgiler Fakültesi İlimler Enstitüsü'nün hazırladığı anayasa ön tasarısında<sup>30</sup> Milli Güvenlik Kurulu ya da benzer herhangi bir kurum öngörülmezken,

<sup>30</sup> Bu tasarının tam metni için bkz.[ Tanilli, 1976: 139-163].

İstanbul Üniversitesi Anayasa Komisyonu'nun anayasa ön tasarısında<sup>31</sup> “Devlete Yardımcı Kuruluşlar” başlığı altında 123. maddede, Milli Savunma Şurası adı altında bir kurulun oluşturulmasından bahsedilmektedir.

Bu kurul, Başbakan, Silahlı Kuvvetler Komutanı, Dışişleri, İçişleri, Maliye, Milli Savunma, Ulaştırma Bakanları ile kuvvet komutanlarından ve Yüksek Milli Savunma Genel Sekreterinden teşekkül edecekti. Yine bu kurul, Milli gücü meydana getirmek için gereken planları hazırlamak ve yurdun askeri ve sivil topyekün savunmasını sağlamak ve bu alanda gereken tedbirleri tespit ederek Bakanlar Kurulu'na tavsiyelerde bulunmakla görevli olacaktı.

Cumhurbaşkanı bu kurulun tabii başkanı olacak ve toplantıya katılmadığı zamanlarda, Kurula Başbakan başkanlık edecekti. Aynı zamanda Silahlı Kuvvetler Komutanı da Başkan vekili olacaktı. Topyekün Milli Savunmanın sağlanmasından ve bu konudaki tedbirlerin uygulanmasından ise Bakanlar Kurulu sorumlu olacaktı.

1961 Anayasası'nın hazırlanması sürecinde Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu'nun hazırladığı anayasa ön tasarısının 110. maddesinde de böyle bir kuruldun bahsedilmiş; bu maddenin gerekçesinde de, yurt müdafaasının genel prensiplerini ve siyasetini tespit etmek için ilgili Bakanlardan ve Genelkurmay Başkanından müteşekkil yüksek bir kurulun bütün modern devletlerde yer aldığı ve aslında bizde de 5399 sayılı kanunla böyle bir müessesenin kurulduğu belirtilmiştir. Bu gerekçeye göre yapılan, sadece “modern anayasa temayüllerine” uyularak bu müessesenin, bir Anayasa organı haline getirilmesidir [TMTD, C.1, 1961: 40]. Temsilciler Meclisi'nin hazırladığı 110. madde şu şekildeydi [Akgüner, 1983: 197];

“Milli Savunma Yüksek Kurulu, kanunun gösterdiği Bakanlar ile Genelkurmay Başkanlığından kurulur.

Milli Savunma Yüksek Kurulu'na Cumhurbaşkanı başkanlık eder; bulunmadığı zaman, bu görevi Başbakan yapar,

Milli Savunma Yüksek Kurulu, savunma ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcılık etmek üzere, gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna bildirir.”

<sup>31</sup> Bu tasarının tam metni için bkz. [Tanilli, 1976: 163-221].

Temsilciler Meclisi'nde yapılan görüşmelerde, Fahri Belen, bu tarz kurulların bütün memleketlerde var olduğunu, ülkemizde de bu kurulun özellikle anayasal bir kurul olarak düzenlenmesinin faydalı olacağını belirtmiştir. Belen, ülkemizde Milli Savunma Yüksek Kurulu'nun da bu tarz bir örgütlenme olduğunu belirtmiş, ancak gerek kurulun sadece Milli Savunma faaliyetlerini yürütmekle görevli olmasını gerekse her ay toplanması kanunen belirtilmesine rağmen sekiz ayda iki kez toplanmasını yeterli bulmamıştır [TMTD, C.3, 1961: 566].

Söz alan bazı üyeler de Kurula askeri kesimden sadece Genelkurmay Başkanı'nın katılmasını yeterli bulmamış ve gerek oylamada yalnız kalmamasını gerekse yükünün hafifletilmesini ileri sürerek kuvvet komutanlarının da kurula dahil edilmesini talep etmişlerdir [TMTD, C.3, 1961: 567].

Temsilciler Meclisi'nde yapılan İkinci Görüşme sırasında 110. madde yerine 111. maddede düzenlenen "Milli Savunma Yüksek Kurulu" (MSYK), verilen değişiklik önergelerinin reddinden sonra Anayasa Komisyonu'nun istediği şekilde Milli Birlik Komitesi'ne gitmiştir. Milli Birlik Komitesi ise, 111. maddenin Temsilciler Meclisi'nden gelen biçiminde "Milli Savunma Yüksek Kurulu" şeklinde anılan Kurulu, "Milli Güvenlik Kurulu" olarak değiştirmiş ve bu Kurula, Genelkurmay Başkanı'nın yanı sıra Kuvvet Temsilcileri'nin de katılmasını kararlaştırmıştır. MBK'nın yaptığı değişiklik üzerine Temsilciler Meclisi'nde yapılan son görüşmede, 111. madde, Milli Birlik Komitesi'nin kabul ettiği şekilde benimsenmiştir. 111. madde 1961 Anayasası'nın ilk halinde şu şekildedir [Akgüner, 1983: 197-198; Kili ve Gözübüyük, 1985: 204];

"Milli Güvenlik Kurulu, kanunun gösterdiği Bakanlar ile Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Temsilcilerinden oluşur,

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

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

Görüldüğü üzere daha önce MSYK Başbakan'ın başkanlığında toplanırken, burada Cumhurbaşkanı'nın asker kökenli olmasına güvenilerek olsa gerek, MGK'nın



Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanacağını belirtilmiştir.<sup>32</sup> İlginç olan nokta ise maddede Başbakan ile ilgili bir düzenlemenin olmamasıdır. Dolayısıyla Başbakan'ın Kurul toplantılarına katılıp katılmayacağı maddeden anlaşılmamaktadır. Bu nedenle 1971 yılında yapılan anayasa değişikliği ile maddeye Başbakan da ilave edilmiş ve önemli bir eksiklik giderilmiştir. Ayrıca 5399 sayılı Milli Savunma Yüksek Kurulu Kanunu'nda kuvvet temsilcileri tabiri yer almazken, asker üyelerin ağırlığının arttırılmak istenmesinden olsa gerek, 111. maddede böyle bir düzenleme yapılmıştır.

111. maddenin ilk fıkrasında da belirtildiği üzere, Kurul'un ve yapısının, görev ve işlevlerinin düzenlendiği bir kanun hazırlanmış ve 129 sayılı bu kanunun ilk maddesinde Kurul'u oluşturan üyeler daha açık bir şekilde sayılmıştır. Bu kanuna göre Kurul;

“Cumhurbaşkanı'nın hazır bulunmadığı zamanlarda Başbakan'ın başkanlığında Başbakan, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcıları, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Ulaştırma ve Çalışma Bakanları ile gündemle ilgili olarak Başbakan'ın davet edeceği diğer Bakanlardan ve Genelkurmay Başkanı ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlarından kurulur.”

İlk bakışta sivil üyelerin asker üyelere oranla daha fazla olduğu görülse de, sivillerin ne kadar etkili olacakları tartışma konusudur.

Sonuç olarak söylemek gerekirse, Milli Güvenlik Kurulu, Milli Savunma Yüksek Kurulu'nun bir devamı olarak nitelendirilse de arada önemli farklar vardır. Örneğin, Kurul'un adı sınırları kolayca çizilebilen “milli savunma” dan, oldukça muğlak bir kavram olan ve henüz tam bir tanımı dahi yapılamayan “milli güvenlik” kavramına doğru genişlemiştir. Diğer bir fark ise, hem Kurul'un hem de sayıları arttırılan asker üyelerin anayasal güvence altına alınmasıdır. Böylece hem Kurul'un hem de asker üyelerin yasama organının müdahale alanı dışına alınması sağlanmıştır [Sezen, 2000: 70-71; Tezkan, 2000: 25].

Görüldüğü üzere; 1960 Müdahalesi sonrası asker, yönetimi sivillere bıraksa da, anayasal bir organ olarak oluşturulan Milli Güvenlik Kurulu vasıtasıyla hükümet ile

<sup>32</sup> 111. maddede Kurul'a Cumhurbaşkanı'nın başkanlık edeceği belirtilse de; uygulamada Cumhurbaşkanı nadiren başkanlık etmiştir. Bu nedenle Milli Güvenlik Kurulu, devamlı olarak Başbakan'ın başkanlığı altında ve ilgili bakanların katılmasıyla toplanmıştır [Armağan, 1978: 81].

sürekli olarak diyalogun sağlanması ve ordunun görüş ve önerilerinin hükümete iletilmesini sağlamıştır. Böylece Türkiye’de sivil yönetim iş başına gelse de vesayet demokrasisi işlev kazanmıştır.

## **B. 12 MART 1971 MUHTIRASI VE ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ**

### **1. 12 Mart 1971 Askeri Muhtırası**

27 Mayıs darbesi sonrası 1924 Anayasası ile kurulan Birinci Cumhuriyetin kurumsal yapısı yıkılmış ve 1961 Anayasası ile yeni bir kurumsal yapı oluşturulmuştur. Ancak yeni anayasanın yapılış sürecindeki yanlışlıklar nedeniyle ciddi bir kurumsallaşma sorunu ortaya çıkmıştır [Dursun, 2003a: 13-14]. Gerek 1971 yılına gelindiğinde ülkede ekonomik koşulların kötüleşmesi, gerekse 1961 Anayasası’nın getirdiği özgürlüklerin çeşitli şekillerde suistimal edilmesi sonucunda ülkede bir kargaşa düzeni hakim olmuştur. Huzursuzluğun giderek artması ve son olarak da MGK bildirilerinin, hükümetin askerler tarafından desteklendiği izlenimini verecek şekilde kaleme alınması, 12 Mart Muhtırası’nın verilmesine neden olmuştur. Bu muhtıra, Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanları tarafından imzalanmış ve 12 Mart 1971’de Cumhurbaşkanı’na ve Meclis Başkanları’na verilmiştir [Öztürk, 1993: 80-81].

Muhtıra’nın metni şöyledir [Ahmad, 1994: 236; Hale, 1996: 160; Tanilli, 1976: 377-378]:

1. Parlamento ve hükümet süregelen tutum, görüş ve icraatı ile yurdumuzda anarşi, kardeş kavgası, sosyal ve ekonomik huzursuzluklar içine sokmuş, Atatürk’ün bize hedef verdiği çağdaş uygarlık seviyesine ulaşmak ümidini kamuoyunda yitirmiş ve Anayasanın öngördüğü reformları tahakkuk ettirmemiş olup, Türkiye Cumhuriyeti’nin geleceği ağır bir tehlike içine düşürülmüştür.
2. Türk milletinin ve sinesinden çıkan silahlı kuvvetlerin bu vahim ortam hakkında durduğu üzüntü ve ümitsizliği giderecek çarelerin partiler üstü bir anlayışla meclislerimizce değerlendirilerek mevcut anarşik durumu giderecek ve Anayasanın öngördüğü reformları Atatürkçü bir görüşle ele alacak ve inkılap kanunlarını uygulayacak ve inandırıcı bir hükümetin demokratik kurallar içinde teşkili zaruri görülmektedir.
3. Bu husus süratle tahakkuk ettirilmediği takdirde, Türk Silahlı Kuvvetleri kanunların kendisine vermiş olduğu Türkiye Cumhuriyeti’ni korumak ve

kollamak görevini yerine getirerek idareyi doğrudan doğruya almağa kararlıdır.

Altına Milli Güvenlik Kurulu'nun askeri üyelerinin<sup>33</sup> imza attığı bu muhtıranın, birinci maddesinden anlaşılacağı üzere, sorumluluk yine halkın seçimle meclise gönderdiği temsilcilerine yani parlamentoya yüklenmiştir. İkinci maddeyle de TSK yeni bir hükümetin idareyi ele almasını açık bir dille ifade etmektedir. Yine bu maddeyle Demirel Hükümeti, üstü kapalı da olsa, Atatürkçü bir görüşe sahip olmayan ve inkılap kanunlarını uygulamayan bir hükümet olarak nitelendirilmiştir. Son maddede ise TSK'nın aslında sadece kanunların kendisine verdiği yetkiyi yerine getirmekte olduğu belirtilerek muhtıra yasal bir dayanağa kavuşturulmuş ve isteklerinin yerine getirilmemesi halinde ordunun idareye el koyacağı belirtilmiştir.

Dönemin Başbakanı Süleyman Demirel de "1971 Buhranı ve Aydınlığa Doğru" adlı kitapta, bu muhtıranın farklı bir amaç taşıdığını belirtmiştir. 12 Mart'tan 46 gün önce (22 Ocak) yapılan Milli Güvenlik Kurulu toplantısında alınan kararlar [Demirel, 1973; 5] doğrultusunda ve Türkiye'nin içinde bulunduğu durumu açıklamaya yönelik bir bildiri hazırlanmıştır. Daha sonra bu bildiri o günkü MGK Genel Sekreteri Orgeneral Emin Alpkaya tarafından basına açıklanmıştır. Bu bildiri şu şekildedir [Demirel, 1973: 4]:

1. "Hükümet, parlamenter rejime her ne şekilde olursa olsun gölge düşürmek isteyen niyetleri, daima hüsrana uğratacak kudret ve kararlılık içindedir.
2. Üniversite özerkliği, "her türlü öğrenimin Devlet gözetim ve denetimi altında serbest olduğu" hakkındaki genel ve mutlak Anayasa hükmünü ortadan kaldıracak bir nitelik ve kapsam taşımamaktadır.
3. Demokratik rejimimizi hedef alan ve yurt bütünlüğünü bozmaya yönelik, güven ve kamu düzenine zararlı faaliyetlerin aşırı uçlardan geldiği ve büyük huzursuzluklar getirdiği gerçektir."

Görüldüğü gibi, 12 Mart sonrası yayınlanan muhtırada tamamen hükümet hedef alınırken ve anarşinin yaşanmasına sebep olarak gösterilirken; bir buçuk ay önce yayınlanan Milli Güvenlik Kurulu bildirisinde anarşinin sebebi olarak ülkedeki aşırı

---

<sup>33</sup> 12 Mart Muhtırası'nın altına imza atan ve aynı zamanda Milli Güvenlik Kurulu üyesi olan bu komutanlar; Genelkurmay Başkanı Orgeneral Memduh Tağmaç, Kara Kuvvetleri Komutanı Orgeneral Faruk Gürler, Deniz Kuvvetleri Komutanı Oramiral Celal Eyiceoğlu, Hava Kuvvetleri Komutanı Orgeneral Muhsin Batur'dur [Tanilli, 1976: 378].

uçlar gösterilmiştir. Ayrıca hükümetin de bu olumsuz durumu önlemek için kudret ve kararlılık içinde olduğu belirtilmiştir.

Bu değişimin altında yatan temel sebebin, 8 Martta yapılan bir parti meclisi toplantısında çıkan tartışmaların Demirel'e karşı partisinin güveninin azaldığını göstermesi ve bu durumun da Adalet Partisi içindeki güvenilir adamları aracılığıyla paşalar tarafından öğrenilmesi olduğu söylenebilir. İki gün sonra paşalar bir toplantı yapmış ve kendi partisinin bile desteğini kaybeden Demirel'in gitmesi gerektiğine karar vermişlerdir. Bunun sonucunda 12 Mart'ta bir muhtıra vermişler ve anayasanın öngördüğü reformları gerçekleştirebilecek, güçlü ve itibarlı bir hükümetin kurulmasını talep etmişlerdir. Demirel'i ise alternatifsiz bırakarak, hükümetin istifayı reddetmesi halinde iktidara el koyacakları tehdidinde bulunmuşlardır [Ahmad, 2002: 188].

Müdahalenin sebepleri gerçekten hayli karışıktı. W. Hale bu müdahalenin üç ögenin bir araya gelmesiyle gerçekleştirildiğini söylemektedir. Birincisi, üst düzey komutanların, Demirel'in iktidarını yitirdiği ve hükümetin ülkede karışıklığı gidermede yetersiz kaldığı yönündeki inançlara sahip olmalarıdır. Bu nedenle kanun ve düzenin sağlanması muhtıranın en önde gelen gerekçesidir. İkincisi, bir çok subayın hükümetin kabahati olarak gördükleri olayların sorumluluğunu üstlenmek istememeleridir. Üçüncü ve son olarak da, silahlı kuvvetler içinde liberal demokratik bir sistem içinde gerçek hiçbir ilerlemenin sağlanamayacağı sonucuna varan, sivil otoritelere güvenmeyen bazı grupların varlığıdır.

1960-1961 yılları arasında sürekli siyasete müdahale eden gruplar gibi bunlar da Türkiye'yi daha eşitlikçi, daha bağımsız ve daha modern yapacağına inandıkları otoriter bir rejimin kurulmasını savunmaktaydılar [Hale, 1996: 163-164]. Nitekim, muhtıranın verilmesinin ardından üst düzey komutanlar eylemlerini silahlı kuvvetlerdeki radikal unsurların çok daha aşırı ve zarar verici müdahalelerini engellemek amacıyla yaptıklarını açıklamışlardır.

Gerçekten de ordudaki bir kısım general, amiral ve subay, AP Hükümetini devirerek, köktenci bir reform programı uygulamaya hazırlanmışlar; Türkiye'yi, benzerlerine Cezayir ve Mısır'da rastlanan ve literatürde "milli devrimci gelişme" stratejisi olarak adlandırılan modele ve onun yönetimine doğru götürmek istemişlerdir. Bu bakımdan

düşünülecek olursa 12 Mart 1971 askeri müdahalesinin toplum, ekonomi ve siyaset alanlarında mevcut parlamento doğrultusunda rejimin pekiştirilmesi şeklinde yorumlanarak ve hükümet değişikliğini ise, iktidar bloğunun yönetici seçkinleri arasında nöbet değişimi olarak anlamak yanlış olmaz [Özdemir, 1995: 344-345].

Başbakan Demirel muhtıra sonrasında herhangi bir direniş göstermemiş ve hemen istifa etmiştir.<sup>34</sup> CHP Genel Başkanı İsmet İnönü ise, ilk başta bildiriye oldukça sert bir biçimde karşı çıkmış; fakat daha sonra hükümeti kurma görevinin kendi partisinden Nihat Erim'e verildiğini öğrenince onu desteklemiştir [Erdoğan, 2003: 116]. Erim hükümeti, ulusal bir hükümet olmaktan çok öte, çelişkili ve birlikten yoksun bir kabinedir. Erim, kabineyi reformları gerçekleştirecek teknokratlardan oluşan bir beyin takımı olarak niteledi; ancak bu durum, demokratik bir rejimde reformların gerçekleştirilemeyeceğinin üstü kapalı bir itirafıdır [Ahmad, 1994: 338].

12 Mart 1971'de muhtıranın okunması ile başlayan ve 14 Ekim 1973 tarihinde yapılan genel seçime kadar devam eden süreç, denetimli demokrasinin başka bir modeline örnek teşkil etmektedir. Çünkü bu dönemde Meclis açık olmakla birlikte asker baskı ve yönlendirme ile demokratik sürecin işleyişinde bir şekilde etkili olmuştur. Sonuçta yeni anayasal ve yasal düzenlemelere gidilmiş ve asker yine geri çekilse de siyasal hayatın içindeki konumunu daha da güçlendirmiştir.

## **2. Anayasa Değişiklikleri ve Milli Güvenlik Kurulu'nun Yeni Konumu**

1971-1973 yılları arasında yapılan anayasa değişiklikleri<sup>35</sup>, parlamentonun özgür iradesinin bir eseri değildir; TSK'nın mutlak isteği ve baskısı sonucu gerçekleştirilmiştir [Tanör, 1994: 53]. Bu anayasa değişiklikleri ile, 1961 Anayasası'nda genişçe yer verilen hürriyetler sınırlandırılmış, parti çoğunluğuna ve onun iktidarına hürriyetleri kısıtlama imkanı verilmiştir. Yine bu anayasa değişiklikleri çerçevesinde Devlet iktidarının yeniden düzenlenişi bakımından bazı değişikliklere gidilmiştir. Bu değişikliklerin ana yönleri şöyledir [Tanör, 1998: 412-418; Tanör, 1994: 54-61];

<sup>34</sup> Demirel. "Muhtırayı, Anayasa ve Hukuk Devleti anlayışı ile bağdaştırmak mümkün değil" sözleriyle bitirdiği istifa dilekçesini, muhtıranın yayınlandığı aynı gün saat 17.00'de Cumhurbaşkanı'na gönderilmiştir. Bkz. [Demirel, 1973: 7].

<sup>35</sup> Bu anayasa değişiklikleri, 22 Eylül 1971 tarih ve 1488 sayılı Kanun ile 30 Mart 1973 tarih ve 1699 sayılı kanunla yapılmıştır.

İlk olarak, siyasal karar organları üzerinde yargı denetimi gevşetilmiştir. Anayasa yargısında, anayasayı değiştiren yasaların sadece biçim yönünden denetlenebileceği öngörülmüş (md. 147/1); radikal partilerin etkili çalışmalarını önlemek gayesiyle olsa gerek, küçük siyasal partilerin Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilme olanakları kaldırılmıştır (md.149). Ayrıca Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kurularak (md.140), asker kişilerle ilgili idari eylem ve işlemlerin denetlenmesi yetkisi Danıştay'ın elinden alınmış, üyelerin atanması esnasında Bakanlar Kurulu tarafında da aday gösterilebilecek olan Devlet Güvenlik Mahkemesi (md. 136) kurulmuştur.<sup>36</sup>

İkinci olarak; siyasal karar organları arasındaki ilişkilerde yürütme güçlendirilmiş, fakat bu sefer de yasama organı zayıflatılmıştır. 1961 Anayasası'na, yürütme organının zayıflatıldığı yönündeki karşı çıkışlar bu değişikliklerle giderilmeye çalışılmıştır. Bakanlar Kurulu'na "vergi ödevinin" saptanması konusunda yetki verilmiş (md. 61/son); yine Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiş (md. 64); meclisin gensoru yetkisi ve bu yetkinin kullanılış şekli de sınırlandırılmıştır (md. 89). Üniversite özerkliği zayıflatılmış (md. 120); TRT'nin özerkliği ise kaldırılmıştır.

Üçüncü olarak; temel hak ve özgürlükler sınırlandırılmıştır. 11. maddede yapılan değişiklikle, bütün temel hak ve özgürlükler için geçerli genel bir sınırlandırma hükmü getirilmiş; bazı hak ve özgürlüklerin de sınırlandırma nedenleri çoğaltılmıştır.

Son olarak da; askeri otorite sivil otoriteden bazı tavizler koparmıştır. Bu eğilim "askeri alan"ın belli özerklikler kazanması, siyasal iktidar denetiminden kısmen de olsa sıyrılmaya başlaması ya da siyasal alanda birtakım görevler yüklenmesi gibi özellikler gösterir. Bunun en önemli göstergelerinden biri, daha önce de belirtildiği gibi, askeri yargının sivil yargı aleyhine genişletilerek, askeri kişilerle ilgili idari eylem ve işlemlerin yargı denetiminin Danıştay'dan alınması ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi adıyla oluşturulan yeni bir kuruluşa verilmesidir (md. 140/son).

---

<sup>36</sup> Anayasa'da böyle bir hüküm bulunmasına rağmen Devlet Güvenlik Mahkemeleri kurulmamıştır. Bu mahkemelerin kuruluşuna ilişkin olarak hazırlana bir kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş; TBMM'ye Anayasa'ya uygun bir kanun çıkarılması tanınan bir yıllık süre de geçirilmiştir [Demir ve Karatepe, 1994: 202].

Ayrıca sıkıyönetime geçişler kolaylaştırılmış (md. 124/1) ve sivillerin askeri nitelikte olmayan suçlardan dolayı yargılanmaları mümkün hale getirilmiştir (md. 138/2). Bunların yanı sıra, Silahlı Kuvvetlerin elindeki devlet mallarının normal ve aleni biçimde denetlenmesi usulünden vazgeçilmiş, söz konusu denetlemenin usullerinin “milli savunma hizmetlerinin” gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür (md. 127/3).

Yine 1971 Askeri Muhtırası sonrası askeri otorite ile sivil otorite, ilişkilerini düzenleyen Yüksek Askeri Şura adında bir başka kurul oluşturulmuştur. Yüksek Askeri Şura anayasayla değil, 1972 yılında çıkarılan 1612 sayılı kanunla düzenlenmiştir. Bu kanuna göre; Yüksek Askeri Şura (Y.A.Ş.), Genelkurmay Başkanlığı'nın yardımcı bir kuruluştur ve görevi barış zamanı ile sınırlıdır. Kanuna göre; Şura'nın başkanı Başbakandır. Genelkurmay Başkanı, Kuvvet Komutanları ve Donanma Komutanı ile bütün orgeneral ve oramiraller Y.A.Ş.'in üyesidir (md. 2).

Kanunda Y.A.Ş.'a Genelkurmay Başkanlığı tarafından hazırlanan askeri stratejik ana fikirle ilgili görüş bildirmek; silahlı kuvvetlerle ilgili önemli kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları hakkında görüş bildirmek ve son olarak da Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve Milli Savunma Bakanı'nın isteği üzerine görüş bildirmek üzere üç temel görev verilmiştir (md. 3). Y.A.Ş. olağan durumlarda yılda iki defa toplanır; ancak Genelkurmay Başkanı olağanüstü toplantı yapılmasına karar verebilir (md. 4). Bunların yanı sıra 926 sayılı Personel Kanunu'nda savaş halinde Şura'nın görev ve yetkilerinin Genelkurmay Başkanı'na geçebileceği öngörülmüştür (md. 54).

Anayasa'da ise 125. maddedeki düzenleme ile ise Şura'nın kararları yargı denetimi dışına çıkarılmıştır. Hangi subay ve astsubayların durumlarının Yüksek Askeri Şura'da inceleneceğine ise Genelkurmay Başkanlığı tarafından karar verilmektedir. Bu durum keyfi karar almalarına neden olabileceği ve herhangi bir şekilde hak aranmayacağı için hukuk devleti ilkesi ile bağdaştırılması imkansızdır.

Yüksek Askeri Şura oluşumu itibarıyla, Milli Güvenlik Kurulu'nun üyesi olmayan sivil siyasi makamlar ile silahlı kuvvetlerin üst kademe komutanlarının tanışmaları için elverişli bir ortam sağlamaktadır. Silahlı Kuvvetlerin yüksek komutanları da Şura

sayesinde Başbakan ve Milli Savunma Bakanı hakkında az çok kanaat sahibi olabilecek konuma sahip olmuşlardır [Erdoğan, 2002: 253].

MGK'nın statüsünde ise, ilk bakışta önemsiz görülen; ancak sonuçları bakımından oldukça önemli olan değişiklikler yapılmıştır. Bu çerçevede 111. maddenin son hali şu şekildedir [Kili ve Gözübüyük, 1985: 204; Öztürk, 1993: 218; Tanilli, 1976: 349]:

“Milli Güvenlik Kurulu, Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve kanunun gösterdiği Bakanlar ile Kuvvet Komutanlarından kuruludur.

Milli Güvenlik Kurulu'na Cumhurbaşkanı Başkanlık eder; bulunmadığı zaman, o görevi Başbakan yapar.

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

Bu maddenin gerekçesinde ise; birinci fıkraya “Başbakan”ın ilave edilmesiyle MGK'nın kuruluşuna açıklık verilmek istendiği ve Silahlı Kuvvetlerin bünyesi gereği, MGK'da kuvvet temsilciliği görevini Kuvvet Komutanları'nın yerine getirmeleri tabii bulunduğundan “Kuvvet Temsilcilerinden” yerine “Kuvvet Komutanlarından” ibaresinin konulduğu belirtilmiştir. Son fıkrada yapılan değişikliğin ise Milli Güvenlik Kurulu'nun kuruluş gayesine uygun olarak yapıldığı belirtilmiştir [Öztürk, 1993: 21-219].

Dışarıdan bakıldığında ise bu değişiklikleri temel olarak, biri kurulun oluşumunda diğeri de kurulun işlevinde olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Anayasanın ilk şeklinde bu kurula askeri kanattan sadece “kuvvet temsilcileri” katılmaktaydı. Ancak yapılan değişiklikle “kuvvet temsilcileri” yerine “kuvvet komutanları”nın MGK toplantılarında daimi üye olmaları öngörülmüştür.

Bu değişiklikle birlikte askeri bürokrasinin MGK üyeliği işlevini önemseydiği ve temsilcileri ile değil, orgeneral rütbesindeki kuvvet komutanları ile kurulda etkin olmak istediği sonucuna varabiliriz. Sonuçta bir askeri müdahaleden sonra daha askeri bürokrasi 1961 Anayasası ile kendisine açtığı zeminde durumunu yürütme organına karşı güçlendirmiştir [Kardaş, 2004: 299]. Ayrıca fıkranın yazılışına bakıldığında da ilk düzenlemede Bakanlardan sonra gelen Genelkurmay Başkanı'nın, yeni düzenleme ile Başbakan'dan sonra yer aldığı görülmektedir.



Kurulun işlevinde yapılan değişiklik ise tartışmaya oldukça açıktır. Çünkü maddenin ilk halinde MGK'nın sadece bir danışma kurulu ya da yardımcı kurul olduğunu belirtmek için “yardımcılık etmek üzere” şeklindeki bir ifade yer almaktaydı. Yapılan değişiklikle “yardımcılık etmek üzere” ibaresi metinden çıkarılmış ve Kurul artık Bakanlar Kurulu'na “görüş bildirmek”le değil “tavsiye”de bulunmakla yetkilendirilmiştir.

Rona Aybay, metne yerleştirilen “Milli Güvenlik Kurulu...gerekli temel görüşleri Bakanlar Kurulu'na tavsiye eder.” cümlesinin MGK'nın bir organ olarak “istişari” niteliğinde bir değişiklik yaratmadığını belirtmektedir [Aybay, 1978: 78].

Lütfi Duran ise; “görüş bildirme” nin, alışılmış ve yerleşmiş anlamı itibarıyla, bağlayıcı gücü olmayan “istişare” ya da “danışma”da bulunmaktan ibaret olduğunu ve genellikle yetkili organ veya makamın isteği üzerine gerçekleştiğini belirtmektedir. Oysa recommendation sözcüğünün karşılığı olan “tavsiye etmek” ise, en azından eşitlerin birbirine verdiği direktif anlamını içerir ve muhatabının serbestliğini az çok kısıtlar.

Bu nedenle, Milli Güvenlik Kurulu tarafından alınan tavsiye kararlarının, hukuki değilse de, siyasi ve moral etkileri bulunduğu kabul edilmelidir. Ne var ki uygulamada, örneğin sıkıyönetimin kurulması gibi, kaldırılması için de Milli Güvenlik Kurulu'nun tavsiyesine ihtiyaç duyulmakta, Kamu hukuku tekniğinin “aksine işlem” kuralı uyarınca, kararlarına hukuki sonuçlar da tanınmaktadır. Hatta ABD'nin Türkiye'ye yardımı kesme kararının 1975 Şubat ayı başlarında yürürlüğe girmesi üzerine, toplanan Milli Güvenlik Kurulu'nda varılan sonuçlar, Bakanlar Kurulu'ndan geçirilmeden, Başbakanın ağzı ile hükümet bildirisini olarak açıklanmıştır. Bu durum Milli Güvenlik Kurulu'nda alınan “tavsiye kararlarına” hukuki değer verildiğini ispatlamaktadır [Duran, 1982: 130].

Tayfun Akgüner de Duran'a benzer ifadeler kullanmakta ve MGK'nın tavsiye niteliğinde olan kararlarının, ilk bakışta hiçbir hukuki değeri yokmuş gibi algılandığını belirtmektedir. Çünkü, milli güvenlikle ilgili konularda son sözü Bakanlar Kurulu söyleyecektir. Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulu kararlarına aynen uymak ve bu kararlar doğrultusunda icrai kararlar vermek zorunda değildir. Fakat, alınan bu kararların hiçbir etkisinin bulunmadığını söylemek de doğru olmaz. Çünkü teorik

olarak, hukuki bakımdan etkisi bulunmayan bu kararların en azından, siyasi ve moral etkilerinin bulunduğu söylenebilir [Akgüner, 1983: 221].

Bülent Tanör'ün küçük fakat anlamlı bulduğu bu değişiklikler [Tanör, 1994: 55] görünüşte bağlayıcılığı olmayan önemsiz değişiklikler gibi görülse de gerçekte önemli hukuki ve siyasi sonuçlar doğurabilecek nitelikte değişikliklerdir. Her şeyden önce 111. maddede yapılan değişiklikle maddeye eklenen “tavsiye etmek” sözcüğü tartışmaya oldukça açık ve muğlak bir kavramdır. Çünkü Türk Dil Kurumu tavsiye etmek sözcüğünü, “*bir şeyin yapılmasını veya yapılmamasını öğütlemek, salık vermek*” olarak tanımlamaktadır. Bu da yeni düzenleme ile, askeri üyelerin çoğunlukta olmasa bile güç olarak etkin olduğu bir kurul olan Milli Güvenlik Kurulu'nun kararlarının bağlayıcılığının artmasına neden olmuştur. Böylelikle 1971 değişiklikleri sonucu demokratik ülkelerde görülmeyecek bir uygulama ile askerler de sivil hayatın içinde ağırlıklarını daha da hissedilir bir şekilde arttırmışlardır.

## **C. 1982 ANAYASASI'NDA MİLLİ GÜVENLİK KURULU**

### **1. 12 Eylül Askeri Müdahalesi ve Milli Güvenlik Konseyi Rejimi**

1971-1973 yılları arasındaki dolaylı askeri yönetimin başarısız deneyiminden sonra, Türkiye'de demokratik sivil bir yönetim kurma sürecine geri dönmüştür. 1973 ve 1977 yıllarında yapılan her iki genel seçimde de herhangi bir parti TBMM'de salt çoğunluk sağlayamadığından zayıf koalisyon hükümetleri dönemine girilmiştir. 1973 ile 1980 yılları arasında 10 hükümetin işbaşına gelmesi istikrarsızlığın en önemli göstergesidir. Bu dönemde Milli Güvenlik Kurulu vasıtasıyla siyaset üzerinde etkili olmaya çalışan ordunun, herhangi bir müdahalesi gözlenmemiştir. 1974 yılındaki Kıbrıs harekatinde elde edilen askeri başarı, sivil hükümete duyulan güveni de arttırmıştır; ancak sivil rejimin 1978 yılından sonra sendelemeye başlamasıyla müdahale planları yeniden ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak da 12 Eylül 1980'de asker ikinci kez doğrudan askeri müdahaleye girişmiştir [Hale, 1996: 185].

Bu müdahale 27 Mayıs'tan farklı olarak emir-komuta zinciri içerisinde gerçekleştirilmiş; askeri müdahaleyi gerçekleştiren Genel Kurmay Başkanı ile Kuvvet Komutanları Milli Güvenlik Konseyi'ni oluşturmuşlardır. Kenan Evren, 12 Eylül sabahı radyo ve televizyonlardan bu müdahaleyi Milli Güvenlik Konseyi'nin 1 numaralı bildirisini okuyarak halka duyurmuştur. Bu bildirin ikinci kısmında Evren, silahlı kuvvetlerin iç hizmet kanunun kendisine verdiği "Türkiye Cumhuriyetini koruma ve kollama" yetkisini kullanan silahlı kuvvetlerin yönetime el koyup parlamento ve hükümeti feshettiğini belirtmiştir. Bu bildiri 5 bildiri daha izlemiştir; ancak ilk olması ve müdahalenin sebeplerini anlatması bakımından 1 numaralı bildiri oldukça önemlidir.

Bu bildiri şu şekildedir [[www.belgenet.com](http://www.belgenet.com)]:

Yüce Türk Milleti;

Büyük Atatürk'ün bize emanet ettiği ülkesi ve milletiyle bir bütün olan, Türkiye Cumhuriyeti Devleti, son yıllarda, izlediğiniz gibi dış ve iç düşmanların tahriki ile, varlığına, rejimine ve bağımsızlığına yönelik fikri ve fiziki haince saldırılar içindedir.

Devlet, başlıca organlarıyla işlemez duruma getirilmiş, anayasal kuruluşlar tezat veya suskunluğa bürünmüş, siyasi partiler kısır çekişmeler ve uzlaşmaz tutumlarıyla devleti kurtaracak birlik ve beraberliği sağlayamamışlar ve lüzumlu tedbirleri alamamışlardır. Böylece yıkıcı ve bölücü mihraklar faaliyetlerini alabildiğine arttırmışlar ve vatandaşların can ve mal güvenliği tehlikeye düşürülmüştür.

Atatürkçülük yerine irticai ve diğer sapık ideolojik fikirler üretilerek, sistemli bir şekilde ve haince, ilkokullardan üniversitelere kadar eğitim kuruluşları, idare sistemi, yargı organları, iç güvenlik teşkilatı, işçi kuruluşları, siyasi partiler ve nihayet yurdumuzun en masum köşelerindeki yurttaşlarımız dahi saldırı ve baskı altında tutularak bölünme ve iç harbin eşiğine getirilmişlerdir. Kısaca devlet güçsüz bırakılmış ve acze düşürülmüştür.

Aziz Türk Milleti:

İşte bu ortam içinde Türk Silahlı Kuvvetleri, İç Hizmet Kanununun verdiği Türkiye Cumhuriyeti'ni kollama ve koruma görevini yüce Türk Milleti adına emir ve komuta zinciri içinde ve emirle yerine getirme kararı almış ve ülke yönetimine bütünüyle el koymuştur.

Girişilen hareketin amacı, ülke bütünlüğünü korumak, milli birlik ve beraberliği sağlamak, muhtemel iç savaşı ve kardeş kavgasını önlemek, devlet otoritesini ve varlığını yeniden tesis etmek ve demokratik düzenin işlemesine mani olan sebepleri ortadan kaldırmaktır.

Parlamento ve hükümet feshedilmiştir. Parlamento üyelerinin dokunulmazlığı kaldırılmıştır.

Bütün yurttta sıkıyönetim ilan edilmiştir.

Yurt dışına çıkışlar yasaklanmıştır.

Vatandaşların can ve mal güvenliğini süratle sağlamak bakımından saat 05'ten itibaren ikinci bir emre kadar sokağa çıkma yasağı konulmuştur.”

Görüldüğü gibi yine müdahale kanuni olarak İç hizmet kanununa dayandırılmıştır. Fakat Burçak'a göre ordunun bu tür müdahaleleri iç hizmet kanununa dayandırması yanlıştır. Çünkü İç hizmet kanunuyla orduya verilen, gerektiğinde siyasi hayat müdahale edip hükümeti ve parlamentoyu bertaraf etme yetkisi değil; ülkeyi tehdit eden tehlikeyi ortadan kaldırma, memleketi koruma görevidir. Bu görevin siyasi iktidara karşı yapılması asla söz konusu değildir. Bunun tam tersine olarak görev, iktidarın emrinde ve onunla birlikte yapılmalıdır [Burçak, 1988: 54].

Başından itibaren Evren, rejimi sivil yönetime devretmek istemiştir. Bunun iki göstergesi vardır. İlk olarak, 21 Eylül'de Bülent Ulusu başkanlığında kurulan ve sivillerden oluşan Bakanlar Kurulu 30 Eylül'de Milli Güvenlik Konseyi'nden güvenoyu alarak göreve başlamıştır [Yazıcı, 1997: 164-165]. İkinci olarak da yeni bir anayasa ve diğer kanunlar çıkarıldıktan sonra rejimin sivil yönetime bırakılacağı belirtilmiştir [Hale, 1996: 218]. Bu çerçevede 29 Mayıs 1981 tarihinde anayasayı ve siyasal partiler kanununu hazırlayacak olan Kurucu Meclis hakkında bir kanun çıkarılmıştır.<sup>37</sup>

Bu kanunun 1. maddesine göre Kurucu Meclis, Milli Güvenlik Konseyi üyeleri ile Danışma Meclisi'nden oluşacaktı. 3. maddede ise Danışma Meclisi'nin yapısı belirtilmiştir. Bu maddeye göre, Danışma Meclisi'nin 160 üyesi vardır ve bu üyelerden 120 tanesi belli bir oran dahilinde illere ayrılmıştı. Geride kalan 40 üye ise doğrudan doğruya Milli Güvenlik Konseyi tarafından belirlenecekti.

Danışma Meclisi'ne aday gösterilme şartları arasında 11 Eylül 1980 öncesine herhangi bir partiye üye olmama ve yüksek tahsil yapma gibi şartlar konulmuş; böylece toplumun tümünü temsil etmeyen adeta bir “seçkinler meclisi” oluşturulmuştur. Bunun yanı sıra Danışma Meclisi'nin hazırladığı anayasa tasarısı, Milli Güvenlik Konseyi tarafından

<sup>37</sup> Bu kanunun tam metni için bkz. [Kili ve Gözübüyük, 1985: 237-245].

büyük oranda değiştirilmiştir. Bu durum “kurucu iktidar” yetkisini Milli Güvenlik Konseyi’nin kullandığını, Danışma Meclisi’nin ise etkisiz bırakıldığını göstermektedir [Dursun, 1999: 561].

Görüldüğü gibi, 1961 Askeri Müdahalesi sonrasında yeni anayasayı hazırlamak için oluşturulan Temsilciler Meclisi, 1981’deki Danışma Meclisi’nden daha demokratiktir. Çünkü Temsilciler Meclisi’nin bir kısım üyesi seçimle belirlenirken; Danışma Meclisi’nin tüm üyeleri atamayla belirlenmiştir.

Danışma Meclisi, Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan yeni anayasayı, 24 Eylül 1982 gün ve 2707 sayılı kanunla 7 Kasım 1982’de halk oyuna sunmuş, halk oylaması sonucunda %90’ı aşan kabul oylarıyla yeni anayasa kabul edilmiştir. Yeni anayasanın kabulü ile birlikte bu anayasanın geçici 1. maddesine göre, Milli Güvenlik Konseyi ve aynı zamanda Genelkurmay Başkanı olan Orgeneral Kenan Evren Cumhurbaşkanı seçilmiştir.

Kısacası halk anayasayı oylarken Cumhurbaşkanı’ni da seçmiştir. Evren Cumhurbaşkanı seçilmesine rağmen 1 Temmuz 1983’e kadar aynı zamanda Genelkurmay Başkanlığı görevini de yürütmüştür. Ayrıca yeni anayasanın kabulüyle, Milli Güvenlik Konseyi’nin Evren dışında kalan üyeleri de 1982 Anayasası’nın geçici 2. maddesine göre 6 yıllık süre için Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyesi seçilmişlerdir. Bu gelişmelerden sonra, 6 Kasım 1983’te yapılan genel seçimlerle, Danışma Meclisi ve Milli Güvenlik Konseyi’nden oluşan Kurucu Meclis ortadan kalkmıştır [Öztürk, 1993: 87-89].

## **2. 1982 Anayasası ve Milli Güvenlik Kurulu’nun Yetkilerinin Arttırılması**

1982 Anayasası da tıpkı 1961 Anayasası gibi, hatta ondan daha da ileri olarak, kazuistik yöntemle hazırlanmıştır. Daha anlaşılır bir ifadeyle, bu anayasada da hürriyetçi demokrasilerin büyük bir çoğunluğunda yasalara ya da yasama meclisleri içtüzüklerine bırakılan bazı konular anayasa metninde düzenlenmiştir [Özbudun, 1998: 35-36]. Bu durum anayasanın değişen şartlara uyum sağlayacak şekilde yorumlanamamasına ve bu nedenle gerek günümüzde gerekse geçmişte sık sık anayasa değişikliği konularının gündeme gelmesine neden olmuştur.

Genel olarak bakıldığında, 1982 Anayasası'nın özünün, liberal anayasalardan ve 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, özgürlük ve demokrasi olmadığı; Anayasanın devlet ve otoriteden yana olduğu görülür. Bu çerçevede düşünüldüğünde Anayasanın işlevinin de toplumsal, siyasal hayatı kendi doğal akışı içinde kanalize etmek değil; bütün olanları global bir devlet ve toplum projesi içinde tutmak şeklinde düzenlediği anlaşılır. Bu yönüyle Anayasa, belli bir yönetim düzeni kurmadan öte, topyekün bir toplumsal-siyasal sitem oluşturmak ve bunu da dondurmaya çabası içindedir [Tanör, 1994: 154].

1961 Anayasası ile zayıflatılan yürütme organı ise, 1982 Anayasası ile güçlendirilmiştir; ancak tercih yürütmenin iki unsuru olan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'ndan, Cumhurbaşkanlığı makamı yönünde kullanılmıştır. [Özbudun, 1998: 39-40]. Bu doğrultuda asker, yönetimi sivillere bıraksa bile, Evren'in Cumhurbaşkanı olarak seçilmesi sonucu etkisini devam ettirebilecektir.

Şöyle ki, çeşitli devlet kuruluşlarına ve özellikle yargı organlarına yapılacak atamalar bakımından Cumhurbaşkanının yetkileri genişletilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işlemler yargı denetimi dışında tutulmuş ve Cumhurbaşkanı'nın yetkileri olağanüstü dönemler için arttırılmıştır.

Bütün bunların yanı sıra geçici 9. madde ile Cumhurbaşkanı'nın altı yıllık süre için Anayasa değişiklikleri üzerinde daha geniş bir denetleme yetkisi tanınmıştır. Böylece altı yıllık süre içinde Anayasa hükümlerinin değiştirilmesi güçleştirilmiştir. 175. maddenin son fıkrasıyla da Cumhurbaşkanı'na, anayasa değişikliklerini halkoyuna sunma yetkisi tanınmış; ancak Evren bu yetkilerini 12 Eylül öncesinde mevcut olan siyasal partilerin lider ve yöneticileri için beş ve on yıllık siyasi yasaklar öngören geçici 4. maddenin değiştirilmesi sırasında kullanmamıştır [Yazıcı, 1997: 178-179].

Cumhurbaşkanlığı makamı ile ilgili bir diğer düzenleme ise Cumhurbaşkanı'nın meclis dışından da aday gösterilmesine olanak tanıyan 101. maddedir. Aslında 1961 Anayasası'nda da meclis dışından aday gösterme yolu tam olarak kapalı değildi; Cumhurbaşkanlığı kontenjanında bulunan on beş Cumhuriyet Senatosu üyesinden birinin çekilmesi, boşalan üyeliğe işbaşında bulunan Cumhurbaşkanı tarafından ya da vekili tarafından yeni bir adayın getirilmesi, böylece Cumhurbaşkanlığı kontenjanından parlamento üyesi olan kimsenin Cumhurbaşkanlığındaki boşalma üzerine yeni

Cumhurbaşkanı olarak seçilmesi, onun da kendisinden boşalan Senatodaki kontenjan üyeliğine zamanında kendisine yer açmak üzere seçilmiş olan kişiyi yeniden seçmesi mümkündür. Nitekim 1961 Anayasası'na göre seçilen ikinci Cumhurbaşkanı olan Cevdet Sunay, Genelkurmay Başkanlığı'ndan Cumhurbaşkanlığı'na bu yöntemle seçilmiştir [Soysal, 1997: 216-217]. 1982 Anayasası ile yapılan yöntem en azından daha dürüstçe olmuş; bu gibi uygulamalara gerek kalmamıştır.

1961 Anayasası ile kurulan ve 1971 yılında yapılan anayasa değişiklikleri ile etkisi arttırılan Milli Güvenlik Kurulu'nda ise, 1982 Anayasası ile yapısal ve işlevsel önemli değişikliklere gidilmiştir. Bu madde Danışma Meclisi tarafından 126. maddede düzenlenmiş; fakat Milli Güvenlik Konseyi tarafından 118. maddede son şekli verilmiştir.

Danışma Meclisi tarafından hazırlanan gerekçe aslında Milli Güvenlik Kurulu'nun yeni yapısı hakkında bize önemli ipuçları vermektedir. Bu gerekçe şöyledir [Kocahanlıoğlu, 1993: 166]:

“Milli Güvenlik Kurulu; ülkenin belirlenmiş ve yürütülmekte olan genel siyaseti içinde; milli güvenlik siyasetinin tayin, tespit edilmesi ve uygulanması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusunda görüş ve tavsiyelerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Böylece Bakanlar Kurulunun takip edeceği genel siyasetin, milli güvenlik siyaseti kısmı oluşur.

Kuruluş, 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. Yakın geçmişimiz bu kararların uygulanmadığı zaman ne gibi durumlarla karşılaştığımızın acı örnekleri ile doludur.

Milli Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanının Başkanlığında; Başbakan ve güvenlik siyasetinde yakın ilgisi belirtilen Bakanlar Kurulu üyeleri ile Genelkurmay Başkanı, Kuvvet Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından teşekkül eder.

Gündemi Cumhurbaşkanınca düzenlenir. Cumhurbaşkanı gündemin tanziminde ülkenin o anda içinde bulunduğu durum ile ileride karşılaşacağı durumları ve iç ve dış tehditleri gözönünde bulundurduğu gibi; Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerilerini de dikkate alır. En önemli ve hassas konu alınan kararların uygulanması, ülkenin hal ve istikbalinin iyi değerlendirilmesidir.”

Bu gerekçede geçen “..Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması...” sözcükleri aslında Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin yeni “Milli Güvenlik” algılamasını ortaya koymaktadır. Bu muğlak “Milli Güvenlik” kavramı, artık özgürlükleri kısıtlayıcı bir kavram olarak her alanda karşımıza çıkacaktır.

Milli Güvenlik Konseyi tarafından hazırlanan gerekçe ise şöyledir [Kocahanlıoğlu, 1993: 166]:

“Danışma Meclisince kabul edilen 126 ncı madde 118 nci madde olarak düzenlenmiştir. Milli Güvenlik konularıyla doğrudan doğruya ilgili olan makam ve bakanlıkların Milli Güvenlik Kurulu Üyesi olmaları esası getirilmiştir. Gündemin özelliğine göre Kurul toplantılarına ilgili bakanlar veya kişiler de çağrılıp görüşleri alınabilecektir. Milli Güvenlik Kurulunun Başkan ve üyeleri maddenin birinci fıkrasında sayılanlardan ibaret olacaktır. İkinci fıkraya göre çağrılanların yalnızca görüşleri alınacaktır.

Ayrıca, maddeye yeni iki fıkra eklenerek Cumhurbaşkanı katılmadığı zamanlar Milli Güvenlik Kurulunun, Başbakanın başkanlığında toplanacağı da vurgulanmış ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.”

Anayasa’nın 118. maddesinde Milli Güvenlik Kurulu’nun oluşumu ve işlevleri yeniden tanımlanmıştır. Bu maddenin ilk fıkrasına göre;

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

Görüldüğü üzere, daha önce 1961 Anayasası’nda 111. maddede Kurul toplantılarına katılacak bakanların kanunla düzenleneceği belirtilirken, 1982 Anayasası’nda 118. maddede Bakanların açıkça sayılması yoluna gidilmiştir. Daha önce kanunda belirtilen ve Kurul toplantılarına katılan Devlet Bakanı, Başbakan yardımcıları, Maliye, Ulaştırma ve Çalışma Bakanı Kurul’un daimi üyeliğinden çıkarılmış ve dolayısıyla sivil üyeler azalmıştır. Bunun tersi bir düzenleme ise asker üyeler için söz konusudur. Çünkü bu yeni düzenleme ile Jandarma Genel Komutanı da Kurul’un daimi üyesi olma sıfatını kazanmıştır. Bu durumda 1982 Anayasası’nın 118. maddesi ile daha önceki düzenlemelerde daha fazla olan sivil sayısı azaltılmış; bunun aksine ise asker üye sayısı arttırılmıştır.



Daha sonra Anayasa'da Milli Güvenlik Kurulu'nun, AB'nin Kopenhag Kriterlerine uygun hale getirilmesi için 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı kanunla yapılan düzenleme ile 118. madde değiştirilmiştir. Maddenin son hali şu şekildedir;

“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.

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

Bu yeni düzenleme ile en azından sivil sayısında gözle görülür bir artış olduğu söylenebilir. Ancak bu tartışmalar öncesinde dönemin Genelkurmay Başkanı'nın “MGK'ya 100 sivilin daha alınabileceğini, MGK'da alınan kararların uzlaşma yoluyla, uyum içinde alındığını, oylama dahi yapılmadığını” söylemesi hayli düşündürücüdür ve MGK'da yapılan bu değişikliklerin Başbakan dahil hemen hemen tüm Bakanlar Kurulu tarafından desteklenmesi endişe verici bir durumdur [Kardaş, 2000].

2001 yılında yapılan diğer önemli değişiklik ise maddenin 3. fıkrasında yapılmıştır. Bu fıkra şu şekilde düzenlenmiştir;

“Milli Güvenlik Kurulu; Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulaması ile ilgili alınan tavsiye kararları 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 değerlendirilir.”

Daha önceki düzenlemede Milli Güvenlik Kurulu'nun “görüşlerini” Bakanlar Kurulu'na bildirmesi ve bu görüşlerin Bakanlar Kurulunca “öncelikle dikkate alması” kuralı varken bu kaldırılmıştır. Bu yeni düzenleme ile Milli Güvenlik Kurulu görüş bildiren bir kurul olmaktan çıkarılarak tavsiye kararı veren bir kurul haline getirilmiştir. Bunun yanı sıra MGK'da alınan kararlar Bakanlar Kurulu tarafından artık öncelikle dikkate alınmayacak, değerlendirilecektir.

Maddenin diğer fıkralarında ise değişiklik yapılmamıştır. Milli Güvenlik Kurulu'nun gündeminin Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanı tarafından düzenleneceği; Cumhurbaşkanı katılmadığı zamanlarda Milli Güvenlik Kurulu'nun Başbakanın başkanlığında toplanacağı ve son olarak da

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin teŖkilatı ve görevlerinin kanunla düzenleneceği hükme bađlanmıŖtır. Bu çerçevede 9 Kasım 1983 tarih ve 2945 sayılı "Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu" ıkarılmıŖtır.



## Üçüncü Bölüm

### MİLLİ GÜVENLİK KURULU VE

#### MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ

Robert Dahl'a göre [Dahl, 2001: 150], asker ve polis güçleri, demokratik yollarla seçilmiş resmi görevlilerin tam denetimi altında olmadığı sürece demokratik siyasi kurumların gelişmesi ya da varlığını sürdürmesi mümkün değildir. Türkiye tarihin hiçbir döneminde polisler tarafından yönetilmemiştir, ancak askerler gerek askeri darbe ve müdahalelerle gerekse bu darbe ve müdahaleler sonrasında elde ettikleri çıkış güvenceleri ile daima siyasal hayata müdahale etmiş ve siyasi kurumları açık veya üstü kapalı çeşitli yöntemlerle denetim altında tutmaya çalışmışlardır.

Aslında bu çıkış garantileri sadece askeri rejimlerde bulunmaz otoriter eğilimler taşıyan her rejimde bu çıkış güvencelerine rastlamak mümkün olur. Ancak ordunun bu yöntemi, kendi içinde sahip olduğu dayanışma sebebiyle, daha iyi kullandığını söylemek doğru olabilir. Genelde bu çıkış güvenceleri ilk serbest seçimlerden hemen önce çıkarılan yeni anayasaya dahil edilir. Bu güvenceler; vesayet yetkileri, mahfuz alanlar, seçim sürecinin manipülasyonu, askeri rejimdeki kararların geri alınmazlığı ve son olarak da sorumsuzluk yasaları olarak sıralanabilir [Özbudun, 2003: 97-98].

Vesayet yetkilerini anayasal olarak düşündüğümüzde, toprak bütünlüğü, milli güvenlik, kanun hakimiyeti, ve düzenin korunması, sosyalizm, sosyal adalet, laiklik gibi bazı temel değerlerin anayasaya dahil edildiği ve bunların adına vesayet yetkilerinin kullanıldığı görülmektedir [Özbudun, 2003: 97-98]. Türkiye'de de durum böyle olmuş ve her askeri darbe veya müdahale sonrasında asker kendisine çeşitli çıkış güvenceleri bulmuştur.

Aslında Türkiye'de temel sorunun, askerin kendisini ülkenin savunmasıyla görevli teknik bir aygıttan ibaret olarak görmemesi olduğu söylenebilir. Ülkemizde asker, kendisini devletin ideolojik karakterinin “bekçisi” ve sivil toplumun “alıp başını gitmesi”nin engellenme aracı olarak ifade etmektedir [Erdoğan, 1997: 313]. Bu nedenle

sivil siyasal iktidarlara tabi olduklarını söyleseler de siyasi gücü yetersiz gördüklerinde devreye girme konusunda da kendilerini yetkili görmektedirler.<sup>38</sup>

Türkiye’de askerın siyasete müdahalesinin tarihte örnekleri çoktur, ancak 1960 darbesi, demokratik yöntemle seçilmiş bir iktidara karşı yapılmış olması nedeniyle oldukça önemlidir. 1960 müdahalesi sonrası asker yeni bir anayasa yapımına gitmiş ve kendisine çıkış güvenceleri hazırlamadan yönetimi sivillere devretmemiştir. Askerin kendine çıkış güvencesi hazırlarken oluşturduğu en önemli ve etkili kurumun Milli Güvenlik Kurulu ve onun sekreteryaya hizmetlerini yürütmekle görevli olan Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği olduğu söylenebilir. Böylece asker görünüşte yönetimi sivillere bıraksa da daima siyasal faaliyetleri kontrol altında tutacaktır.

1961 Anayasası ile anayasal bir statü kazanan ve geçmişteki örneklerinden farklı olarak “milli güvenlik” anlayışı çerçevesinde oluşturulan Milli Güvenlik Kurulu’nun kuruluş, görev, çalışma ve usulleri ilk olarak 11 Aralık 1962 tarihli ve 129 sayılı “Milli Güvenlik Kurulu Kanunu”nda belirtilmiştir [Resmi Gazete, 1962]. Ayrıca bu kanun, 1971 Anayasa değişiklikleri sonucu değişime uğramıştır. Daha sonra 1982 Anayasası’yla MGK’nın anayasal statüsünde yapılan değişiklikler üzerine 9 Kasım 1983 tarih ve 2945 sayılı “Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu” [Resmi Gazete, 1983] adı altında yeni bir kanun oluşturulmuştur.

2945 sayılı kanun, 3 Ekim 2001 tarihli anayasa değişiklikleri paralelinde çıkarılan, 18 Ocak 2003 tarihinde Resmi Gazete’de [rega.basbakanlik.gov.tr] yer alan Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (15 Ocak 2003) ile yeniden düzenlenmiştir. Bu çerçevede bu kanunun, 1. maddesi ve 4. maddesinin (a) bendi ve 2. fıkrası değiştirilmiştir. Son olarak da Avrupa Birliği Uyum süreci içerisinde hazırlanan 7. uyum paketi çerçevesinde çıkarılan 4963 sayılı kanunla [rega.basbakanlik.gov.tr] da MGK’nın ve MGK Genel Sekreterliği’nin bazı maddelerinde değişiklikler yapılmış ve Genel Sekreterliğin kuruluş ve teşkilatını anlatan yönetmeliğin üzerindeki gizli olması koşulu kaldırılmıştır.

---

<sup>38</sup> Emekli bir general olan Muzaffer Erendil yazdığı makalesinde özet olarak: “askeri gücün siyasi gücün emrinde olduğunu ve bunların arasında millî çıkarların elde edilmesinde birbirini destekleyici rollerin olduğunu. Ancak gerçekte siyasi gücün emrinde olan askeri gücün, siyasi güç yetersiz kalınca devreye girebileceğini ve bunun kaçınılmaz olduğunu” belirtmektedir [Erendil, 1998].

Çalışmanın son ve esas konu başlığı olan bu bölümde, öncelikle Milli Güvenlik Kurulu'nun ve Genel Sekreterliği'nin yapısı, görevleri ve kararları incelenmeye çalışılacaktır. Bu değerlendirmeler yapılırken Genel Sekreterliğin Türk siyasal hayatı ve Türk demokrasisi içindeki yeri tartışılmaya çalışılacaktır.

## **I. MİLLİ GÜVENLİK KURULU'NUN YAPISI, GÖREVLERİ VE KARARLARI**

### **A. MGK'NIN YAPISI**

MGK'nın yapısı Anayasa'nın 118. maddesi esas alınarak 2945 sayılı kanunun 3. maddesinde belirtilmiştir. Ancak 3 Ekim 2001 tarihli Anayasa değişikliği çerçevesinde yapılan 15 Ocak 2003 tarihli yasa değişikliği ile MGK'nın yapısında önemli değişiklikler olmuştur.

Maddenin ilk fıkrasının son hali şöyledir;

“Milli Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından oluşur.”

Daha önce MGK toplantılarına Başbakan Yardımcıları ve Adalet Bakanı katılmazken yapılan değişiklikle bu bakanlar da kurul toplantılarına dahil edilmiştir. Görünüşte siviller çoğunluğu sağlasa da genel kanaat MGK içerisinde askerlerin her koşulda daha etkin olduğudur.

Asli görevi milli güvenlik olduğuna göre, toplantılara Jandarma veya Deniz kuvvetleri kadar önemli olan Emniyet Genel Müdürü ve Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanı'nın bulunmaması da önemli bir eksikliklerdir. Bu kuruluşların, İçişlerine veya Başbakanlığa bağlı olması dolayısıyla, temsillerinin Başbakanlık tarafından yerine getirildiği ileri sürülse de aynı iddia Jandarma Komutanı için söz konusu edilebilir. Zira Jandarma Komutanlığı da İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır. Ayrıca Kuvvet Komutanları da Genelkurmay Başkanı tarafından temsil edilebilir [Başbuğ, 1998: 1289]. Demokratikleşme yolunda yapılan değişikliklerde bu durumun da göz önüne alınması gerektiği söylenebilir.

129 sayılı yasada ise daha demokratik bir yapılanma vardır. Çünkü sivil üyelerin sayısı daha fazlaydı ve Jandarma Genel Komutanı Kurul üyeleri arasında yer almamaktaydı. Bu düzenleme 1982 Anayasası ile değiştirilmiş; Jandarma Genel Komutanı daimi üyelik sıfatı kazanmış, ancak Devlet Bakanı, Başbakan Yardımcıları, Maliye, Ulaştırma ve Çalışma Bakanları Kurul'un daimi üyeliğinden çıkarılmıştır. Dolayısıyla Kurul, 1982 yılından sonra 2001 yılında yapılan anayasa değişikliklerine kadar asker üyelerin ağırlıkta olduğu bir yapılanma ile faaliyetlerini sürdürmüştür. Bu durumun 1980 askeri darbesinin seçilmiş sivil siyasi iktidarlara bakış açısını gösteren önemli bir tespit olduğu ileri sürülebilir.

Maddenin ikinci fıkrasında da Kurul toplantılarına üyelerin dışında, gündemin özelliğine göre ilgili bakan ve kişilerin de çağrılabilmesi ve bunların bilgi ve görüşlerinin alınabileceği belirtilmiştir. Bu cümleden anlaşılacağı üzere, ilgili bakanların sadece görüşleri alınabilir; kısacası bu bakanlar kurul tartışmalarına kendilerini ilgilendiren bir konu dahi olsa katılamazlar.

Maddenin son fıkrasında ise Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri'nin de kurul toplantılarına katılabileceği, fakat oylamaya katılamayacağı belirtilmiştir.

## **B. MGK'NIN GÖREVLERİ**

MGK'nın görevlerinin belirtildiği 4. madde ise 4963 sayılı yasa ile birlikte önemli değişikliklere uğramıştır. Bu maddenin ilk halini değişikliklerin boyutunu anlamak açısından belirtmekte fayda olduğu söylenebilir. Maddenin ilk hali şu şekildedir:

“Milli Güvenlik Kurulu;

- a) Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili tavsiye kararları alır 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 yönünde güçlenmelerini sağlayacak temel esasları tespit eder;

yoluyla, uyum içinde alındığını, oylama dahi yapılmadığını” söylemiştir. Bu cümlelerin MGK toplantılarına kim katılırsa katılsın, askeri iradenin söz konusu yapı içerisindeki nitelik olarak üstünlüğünün istenilen fikir birliğini her durumda sağlayabileceği anlamına geldiği söylenebilir. Yine bu cümleden hiçbir hükümetin askerin görüşlerini ve tavsiyelerini dikkate almama cesareti gösteremeyeceği anlamı çıkarılabilir.

Ülkemizde 28 Şubat 1997’de hükümetin, MGK toplantısında alınan ve İslamcı örgütleri yok etmeyi hedefleyen 20 tavsiye kararını uygulamaktan çekinmesi ve Meclise göndermeme cesareti göstermesi hükümetten düşmesine neden olmuştur. Bu süreçte MGK bildiriyle, askerin açıkça hükümete bir program dayattığı söylenebilir. Bu tarihten sonra hükümet dönemin REFAHYOL hükümeti, MGK’nın gözetim ve denetimi altında toplantıda alınan kararları uygulamaya zorlanmıştır.<sup>40</sup>

Kurul kararları, Cumhurbaşkanı’na ve Bakanlar Kurulu’nda görüşülmek üzere Başbakanlığa Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği tarafından gönderilir. (md. 7) Milli Güvenlik Kurulu kararları, Başbakan tarafından Bakanlar Kurulu gündemine öncelikle alınmak suretiyle görüşülür (md.8).

MGK’nın “milli güvenlik” hususunda Bakanlar Kurulu’na bildireceği görüşler bir öneri niteliğinde olup, kesin ve bağlayıcı bir güce sahip değildir. Yani, bu öneriler Bakanlar Kurulu tarafından benimsendiği ölçüde hukuki bir değere sahip olacaklardır. Bu da iki yolla olur ya bu görüşler Bakanlar Kurulu tarafından karar haline getirilip uygulamaya konulur ya da Bakanlar Kurulu’nun teklifi ile TBMM’ce kanunlaştırılır.

Milli Güvenlik Kurulu’nun kesin ve bağlayıcı kararlar almamasının nedeni Anayasa’nın 117. maddesinin 2. fıkrasındaki hükümdür. Bu hükme göre; “Milli Güvenliğin sağlanmasından ve silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasında TBMM’ye karşı Bakanlar Kurulu sorumludur.” Bu nedenle Anayasa 118/3 deki “...Kurulun Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca değerlendirilir.” cümlesi, Milli Güvenlik Kurulu’nun bu konudaki

---

<sup>40</sup> Bu konuda bkz. Ali Bayramoğlu, **28 Şubat Bir Müdahalenin Güncesi**, Birey Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul-Haziran 2001.

kararlarının Bakanlar Kurulu için bağlayıcı olduğu izlenimini oluşturmakta ve Anayasa 117/2 ile çelişir görünmektedir.

MGK kararlarıyla ilgili Bakanlar Kurulu kararlarının dağıtımı da MGK Genel Sekreterliği tarafından yapılır. Kararlar MGK'nın vereceği karara göre açıklanabilir veya yayınlanabilir (md.10). Kararların Genel Sekreterlik tarafından açıklanması da bazı sakıncalar doğurmaktadır. Çünkü bu durum MGK'nın Bakanlar Kurulu üzerinde bir organ olduğu ve sadece danışma organı olmadığı anlamına gelir. Bu da kuvvetler ayrılığı ve dolayısıyla demokrasi açısından sakıncalıdır. Bakanlar Kurulu tarafından açıklanmayan MGK kararlarını kamuoyuna duyuran görevliler açıkça suç işlemektedirler.

## **II. MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ'NİN TÜRK SİYASETİNDEKİ YERİ**

### **A. MGK GENEL SEKRETERLİĞİ'NİN YAPISI**

MGK Genel Sekreterliği dolayısıyla Genel Sekreter Başbakana bağlıdır (md. 11). Milli Güvenlik Kurulu Başkanı Cumhurbaşkanı olmasına rağmen MGK Genel Sekreterliği'nin Başbakana bağlı olması dikkat çekici olabilir. Bu durum Danışma Meclisi'nin kanun tasarısı metninde, “bu tür bir bağlantıda gerek anayasa ve gerekse Genel Sekreterliğin görevleri yönünden zaruret bulunmaktadır. Anayasanın sistematigi Genel Sekreterliğin Cumhurbaşkanlığı'na bağlanmasına imkan vermemektedir.” şeklinde belirtilmiştir [MGKTD, C. 11, 1983: 5].

Buna gerekçe olarak, anayasanın yürütme başlıklı ikinci bölümünde (I) sıra numarası ile Cumhurbaşkanlığı'nın düzenlenmiş olması, bağlı kuruluşlar olarak da “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği” ile “Devlet Denetleme Kurulu”nun sayılmış olması gösterilmektedir. II. Sıra numarası ile ise Bakanlar Kurulu düzenlenmiş ve bölümde Bakanlar Kurulu'nun görev, yetki ve sorumlulukları belirtilmiştir. Bakanlar Kurulu'nun milli güvenlikten sorumlu olduğuna dair 117. madde bu bölümde olduğu gibi MGK ve MGK Genel Sekreterliği ile ilgili 118. madde de bu bölümdedir. Anayasadaki bu düzenleme MGK Genel Sekreterliği'nin yürütmenin ikinci kanadını



teşkil eden Bakanlar Kurulu ve dolayısıyla Başbakanlık bünyesinde olmasını öngörmektedir.

MGK Genel Sekreterliği'nin teşkilat yapısını 4963 sayılı yasa ve gizliliği kaldırılan MGK Genel Sekreterliği Yönetmeliği [Resmi Gazete, 2004] ile öğrenmekteyiz. Bu yönetmelik 29 Aralık 2003 tarihinde kabul edilmiş ancak 08 Ocak 2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Bu yönetmeliğin 5. maddesinde MGK Genel Sekreterliği'nin, Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcıları, Genel Sekreterlik Bürosu ile bazı alt birimlerden oluştuğu belirtilmiştir. Bu birimler;

- a. Hukuk Müşavirliği,
- b. Ana hizmet birimleri başkanlıkları,
- c. Personel ve İdari İşler Dairesi Başkanlığı,
- d. Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği olarak sıralanabilir.

MGK Genel Sekreteri, 2945 sayılı kanunun ilk halinde Orgeneral veya Oramiral rütbesinde Silahlı Kuvvetler mensupları arasından Genelkurmay Başkanı'nın inhası, Başbakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile atanırdı (md.15). Oysa yeni düzenleme ile Genel Sekreterin, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanması hükme bağlanmıştır. Eğer Genel Sekreter, Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları arasından atanacaksa, Genelkurmay Başkanı'nın da görüşü alınır (4963/md.27).

Görüldüğü üzere, son değişiklikle Genel Sekreterin sivil de olabileceği belirtilmiştir. Artık Genel Sekreterin atanmasında sadece TSK içerisinde bir kişi belirlendiğinde Genelkurmay Başkanı'nın görüşü alınacaktır. Tek sorun uygulamada sivil siyasal iktidarların bu konuda dirayetli olmaları ve Genel Sekreterin artık sivil olmasını sağlamalarıdır. Ancak MGK Genel Sekreteri'nin sivil olacağı hükme bağlanmış olsa da hala göreve atanacak kişinin hangi niteliklere sahip olacağı belirtilmemiştir. Uygulamada nasıl bir yol izleneceği ileriki dönemde görülecektir.

129 sayılı yasada ise Genel Sekreterin sivil veya asker olacağı konusunda herhangi bir hüküm yoktur. 1983 yılında kanun koyucu iradenin bu durumu özellikle kurala bağladığı, seçimini de askerlerden yana yaptığını söyleyebiliriz.

Yönetmelikte, Genel Sekreter yardımcılarının en fazla 3 üç kişi olması hükme bağlanmıştır (md.7). Genel Sekreterlik Bürosu ise, Genel Sekreterin çalışma programını, resmi ve özel yazışmalarını, protokol ve tören işlerini düzenlemek, yürütmek ve Genel Sekreterin vereceği, işleri yerine getirmek üzere yeteri kadar birim ve personelden oluşmaktadır (md.8).

Hukuk müşavirliği, MGK ve kanunlar tarafından Genel Sekreterliğe verilen görevlerle ilgili konularda, Başbakanlık ve Bakanlıklar ile Genel Sekreter ve Genel Sekreterlik birimleri tarafından gönderilen kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları ile diğer konular hakkında görüş bildirmekle görevlidir. Ayrıca, Genel Sekreterliğin menfaatlerini koruyucu, anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri almak ve adli ve idari davalarda gerekli bilgileri hazırlamanın yanı sıra, taraf olduğu davalarda Genel Sekreterliği temsil etmekle görevlidir (md.10).

Ana hizmet birimleri başkanlıkları ise şunlardır; Araştırma ve Değerlendirme Başkanlığı(md.11), Sekreteryaya Hizmetleri Dairesi Başkanlığı (md.12), Seferberlik ve Savaş Hazırlıkları Dairesi Başkanlığı (md.13). Araştırma ve Değerlendirme Başkanlığı'nın temel görevleri, MGK ve Genel Sekreterlik tarafından verilen görevler doğrultusunda araştırma ve değerlendirme yaparak dokümanlar hazırlamak ile basın ve yayınları takip etmektir.

Sekreteryaya Hizmetleri Daire Başkanlığı ise, MGK'nın gündemine girebilecek konuları tespit ederek Genel Sekretere sunmak, Cumhurbaşkanı'nın tespit ettiği gündemi Kurul üyelerine dağıtmak, Kurul toplantıları için toplantı yerinin hazırlanmasını sağlamak, Kurul toplantılarını usulüne göre tutmak, toplantı sonucunda alınan kararları basın bildirisi şeklinde hazırlamak ve ilgili kuruluşlar ile basın yayın organlarına dağıtmak, MGK'nın arşiv hizmetlerini yerine getirmek gibi sadece sekreteryaya hizmetlerini yürütmektedir. Seferberlik ve Savaş Planlama Dairesi ise, seferberlik ve savaş hali konusunda MGK ve kanunlar tarafında Genel Sekreterliğe verilen görevleri yerine getirmektedir.

Personel ve İdari İşler Daire Başkanlığı, Genel Sekreterliğin her türlü personel işlerini (atama, nakil terfi vb.) yürütmek, personelin eğitim planlarını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek ve Sekreterliğin her türlü idari ve mali işlerini yürütmekle görevlidir (md. 14). Basın ve Halkla ilişkiler Müşavirliği ise Genel Sekreterliğin medya organları ve halkla ilişkilerini düzenlemek ve medya yayınlarını takip ederek değerlendirmekle görevlidir (md.15).

Ayrıca Genel Sekreterlik bünyesinde Geçici Hizmet Birimleri ile Özel İhtisas ve Araştırma Komisyonları da vardır. Geçici Hizmet Birimleri, geçici nitelikte olan ve mevcut ana hizmet birimlerinin yerine getirmesi mümkün olmayan hizmetleri yürütmekle görevlidirler. Kuruluşları Genel Sekreterin teklifi ve Başbakanın onayı ile olur (md.16).

## **B. MGK GENEL SEKRETERLİĞİ'NİN GÖREVLERİ VE YETKİLERİ**

MGK Genel Sekreterliği üzerinde yürütülen tartışmalar iki yönlüdür. Bunlardan ilki MGK Genel Sekreterliği'nin sadece sekreteryaya hizmetleri yürüttüğü ve icra-i bir kuruluş olmadığı yönündedir. İkincisi ise MGK Genel Sekreterliğinin, sekreteryaya hizmetlerini yürütmekten öte bilgi toplayan bu bilgileri toplayan ve bu çerçevede faaliyetler yürütülmesini sağlayan icar-i bir kuruluş olarak nitelenmesi üzerinedir.

Bu duruma en iyi cevabı Danışma Meclisi'nin hazırladığı kanun tasarısı vermektedir. Bu tasarıda,

“MGK Genel Sekreterliği’ni sadece MGK’nın sekreteryaya hizmetlerini yerine getiren bir kuruluş olarak düşünmemek gerekir. Çünkü MGK Genel Sekreterliği, gerek milli güvenliği sağlanmasında ve gerekse Silahlı Kuvvetlerin savaşa hazırlanmasında Silahlı Kuvvetler, bakanlıklar ile diğer kurum ve kuruluşlar arasında bu görev ve hizmetleri üst düzeyde koordine, takip ve kontrol edecek bir kuruluş olarak faaliyet göstermektedir.” denilmektedir [MGKTD, C. 11, 1983: 6].

Görüldüğü üzere Genel Sekreterlikten beklenen faaliyetler sadece sekreteryaya hizmetlerinden ibaret değildir.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, 7. uyum pakedi çerçevesinde yapılan değişikliklerden önce oldukça fazla ve sık sık tartışmaya konu olan yetkilere ve

görevlere sahipti. Bu görevler; devletin milli güvenlik siyasetinin belirlenmesi ve belirlenen bu siyaset çerçevesinde yürütülecek faaliyetleri takip etmekten; devletin varlığı ve bağımsızlığının korunması, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda tedbirler alınmasına kadar bir çok alanı kapsamaktaydı.

Hatta 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 yapma ve koordinasyon sağlama konusunda da Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği görevliydi (md.13).

Radikal Gazetesi yazarı İsmet Berkan'ın Gizli Yönetmeliğe ait bazı maddeleri yayınlaması ile de Genel Sekreterin kanunda sayılan durumlara ek olarak, anayasal düzenin, milli birlik ve bütünlüğün korunması, Türk Milletinin Atatürkçü düşünce, Atatürk ilke ve inkılapları doğrultusunda ve milli ülkü ve değerler etrafında birleştirilmesi ve hedeflere yönlendirilmesinde gereken milli birlik ve bütünlüğü sağlayıcı her türlü tedbirin alınması gibi faaliyetlerin de Genel Sekreterin görev alanı dahilinde olduğunu ortaya çıkmıştır [Berkan, 2003a].

Bilindiği gibi bu yönetmelik de 1980 askeri müdahalesinin bir ürünüdür. Yönetmelikte Halk, üzerinde sürekli psikolojik baskı yapılması gereken ve her an devleti yıkmaya hazır olarak nitelendirilmiştir. Berkan'ın da belirttiği gibi asıl şaşırtıcı olan bu yönetmeliğin 20 yılı aşkın bir süredir hiçbir sivil siyasal irade tarafından değiştirilmek istenmemesi veya değiştirilmesinin gündeme getirilmemesidir. [Berkan, 2003b].

Kısaca ifade etmek gerekirse Genel Sekreterlik, anayasal kurumları yönlendiren temel siyasi bilgileri ve bilgi derlemesini tekelinde bulunduran, siyasi alanda icracı ve denetleyici bir yapıya sahiptir [Bayramoğlu, 2003]. Ayrıca Genel Sekreterlik, Başbakana bağlı olmakla birlikte, kendisine verilen görevlerin yerine getirilmesinde, izlenmesinde, denetlenmesinde, yönlendirilmesinde ve aynı zamanda eşgüdümlemesinde, verilen direktifler çerçevesinde Cumhurbaşkanı, Başbakan ve MGK adına yetkilidir. Kamu kurum ve kuruluşları için ise bunun anlamı, MGK Genel

Sekreteri'nin, bir isteğinin Cumhurbaşkanı ve Başbakanın talimatı ve gücünde olduğudur. [Sezen, 2000: 74].

MGK alt birimleri sadece bilgi üretmekle, derlemekle ve politika uygulamaları denetlemekle yetinmez, toplumun, ekonominin, siyasetin her yönüyle tümünü takip ve kontrol eder. Ayrıca Milli Güvenlik Siyaseti Başkanlığı'nın altında bulunan Özel Siyasetler Baş Müşavirliği, sosyal siyaset, ekonomi siyaseti, eğitim ve kültür siyaseti, bilim ve teknoloji siyaseti müşavirliklerinden oluşur. Aynı şekilde Toplumla İlişkiler Başkanlığı altında, Psikolojik Harekat Eğitim Müşavirliği, yazılı Medya Müşavirliği, Görsel ve İşitsel Medya Müşavirliği, İnternet Müşavirliği ve en ilginç olanı Sivil Toplum Örgütleri Müşavirliği bulunmaktadır [Bayramoğlu, 2004: 44-45].

Ayrıca MGK Genel Sekreterliği'nin görev ve yetkileri sadece 2945 sayılı yasa ile sınırlı değildir. "Krizle ilgili sorunları çözümlenmek ve krizi sona erdirmek üzere" 1997 yılında MGK Genel Sekreterliği bünyesinde kurulan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'nin yönetimi de MGK Genel Sekreteri'nin sorumluluğuna bırakılmıştır.<sup>41</sup> Bu çerçevede çıkarılan Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetmeliği'ne göre, MGK Genel Sekreteri, "kriz yönetim faaliyetlerini Başbakan (veya krizden sorumlu Devlet Bakanı) adına koordine etmekle Merkezin devamlı etkin halde tutulmasından, sistem içinde yer alan birimlerin bilgilendirilmesinden sorumludur.

Sonuç olarak, bu düzenleme ile yürütme organına danışmanlık yapmakla görevli olan bir kurulun sekreteryaya hizmetlerini yürütmekle görevli olan MGK Genel Sekreterliği'nin bu amaçtan uzaklaştığı ve bir "yürütme birimi"ne dönüştüğü söylenebilir [Sezen, 2000: 75]. Bu gibi görev ve faaliyetlerinden dolayı MGK Genel Sekreterliği "bir ikinci iktidar" olarak nitelendirilmektedir [İnsel, 2002: 15].

Bu durum MGK'nın anayasal statüsüne aykırı olarak "icrai-idari" bir makam olarak örgütlenmiş olduğunu göstermektedir. Çünkü bu tür bir faaliyeti gerçekleştirmek için Genel Sekreterliğin bütün ülkeyi kapsayan bir örgütlenme irtibatına sahip olması gerekir ki bu da resmi anayasaya bütünüyle aykırıdır. Anayasaya göre, kamu idaresini denetlemeye yetkili sadece iki organ vardır. Bunlar; Cumhurbaşkanı ve Başbakan'dır. Her ne kadar, yasada bu denetleme yetkisinin "Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Milli

<sup>41</sup> Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi 22872 sayılı yönetmelikle oluşturulmuştur [Resmi Gazete, 1997].

Güvenlik Kurulu adına kullanılacağı” belirtilmekteyse de örneğin başbakanın bu anayasal yetkisini (AY. Md. 112/3) kendi anayasal denetim yetkisinin kapsamı dahilinde yüzlerce kuruluştan birinin sekreteryasına [Erdoğan, 2000] devretmesi anayasal olarak mümkün değildir.

Çünkü burada söz konusu denetim yetkisinin en azından bakanlıklarla ilgili olanı, anayasal olarak Başbakanlığa değil Başbakan’ın şahsına aittir. Bunun dışında kamu kurumlarında kimlerin veya hangi organların denetim yetkisine sahip olduğu – Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurulu örneğinde olduğu gibi- anayasal olarak belli edilmiş bir konudur. Kaldı ki, başında bir asker bulunan ve personel yapısı bakımından ağırlıklı olarak askeri nitelikte olan bir kurumun sivil kamu idaresini denetlemesi zaten söz konusu olamaz.

Ancak gerek 7. uyum paketi çerçevesinde çıkarılan 4963 sayılı kanununun 26. maddesi ile gerekse MGK Genel Sekreterliği’nin yeni yönetmeliğinin 19. maddesi ile, Genel Sekreterliğin görevlerinin sadece MGK’nın sekreteryaya hizmetlerini yürütmek ve MGK ve kanunlar tarafından verilen görevleri yerine getirmekle sınırlandırıldığı söylenebilir. Uygulamada nasıl bir yöntem izleneceği ise zamanla görülecektir.

## SONUÇ

II. Dünya savaşı sonrasında dünyada milli savunma anlayışının yerine milli güvenlik anlayışının benimsenmesi ile yeni bir sürece girilmiştir. 1949 yılında ABD’de Milli Güvenlik Konseyi’nin kurulmasından sonra diğer ülkelerde de bu kuruluş örnek alınarak benzer kurullar oluşturulmuştur. Ancak bu kurulların tek tip olmadığı ve her ülkenin kendi tarihi, kültürel, siyasi ve ekonomik yapısına uygun bir yapı oluşturduğu görülmektedir.

Kullanımındaki yaygınlığına rağmen, milli güvenlik kavramının kesin bir tanımını yapmanın güç olduğu anlaşılmaktadır. Kavramın ekonomik, siyasi ve hukuki gibi birçok farklı yönleri bulunmakta ve bu faktörler, zaman ve mekana göre değişik boyutlar kazanabilmektedir. Türkiye’de milli güvenlik kavramının oldukça geniş bir yelpaze içinde algılandığı ve farklı anlamlarda kullanıldığı anlaşılmaktadır.

Türkiye’de de 1961 Anayasası ile, milli güvenlik hizmetlerini yürütmek için Milli Güvenlik Kurulu (MGK) adlı bir kurul oluşturulmuştur. Asker ve sivil üyelerden oluşan bu kurulun Türkiye Cumhuriyeti’nde bir ilk olduğu söylenemez. Çünkü 1922 yılında kurulan Harp Encümeni, 1933 yılında kurulan Yüksek Müdafaa Meclisi ve Umumi Katipliği ve 1949 yılında kurulan Milli Savunma Yüksek Kurulu ve Genel Sekreterliği aynı şekilde asker ve sivil üyelerin bir araya gelmesi ile oluşmaktaydı. Ancak bu kurulların MGK’dan önemli farklılıkları olmuştur. Zira MGK öncesindeki bu üç kurul sadece milli savunma hizmeti görmekte ve siyaset üzerinde önemli etkileri bulunmamakta idi.

1961 Anayasası ile MGK’nın anayasal bir organ olarak düzenlenmesi bazı tartışmalara yol açmıştır. Gerek bu anayasanın bir askeri müdahale sonrasında yapılmış olması, gerekse anayasayı hazırlayan Kurucu Meclis’in temsil yeteneğindeki sorunlar anayasanın ve bu anayasa ile siyasi hayata dahil olan kurumları tartışılır hale getirmiştir. Olağanüstü yönetim sonrasında askerler, idareyi sivil siyasal iktidara bıraksa da özellikle MGK vasıtasıyla kendi statüsünü garantiye almış ve adeta bir denetimli demokrasi modeli oluşturulmuştur.

Daha sonra 1971 Muhtırası ile sivil siyasal hayata bir kez daha müdahale edildiğinde ciddi denebilecek anayasal değişikliklere gidilmiştir. Bu değişikliklerle MGK artık

“görüş bildiren” değil “tavsiyede” bulunan bir kurul haline getirilmiştir. Buradaki tavsiye etmek kavramı MGK’yı bir danışma organı olmaktan çıkararak, direktif veren bir konuma yükseltmiştir.

1982 Anayasası ile MGK’nın yapısında ve yetkilerinde önemli değişikliklere gidilmiştir. Öncelikle MGK’daki sivil üyelerin sayısı azaltılmış buna karşılık, askeri üyelerin sayısı arttırılmıştır. Ayrıca MGK’da alınan kararların Bakanlar Kurulu tarafından öncelikle dikkate alınacağı hükmü getirilmiştir. Böylece MGK oluşumundan itibaren her askeri müdahale sonrası görev ve yetkileri daha da arttırılan bir kurul haline getirilmiştir.

Ayrıca MGK’nın bir sekreteryası vardır ve kurul bu sekreteryaya vasıtasıyla kurumlaşmaktadır. MGK Genel Sekreterliği, bilgi üreten, derleyen ve siyasaları denetleyen bir yapıya sahip olmuştur. Bu durum Genel Sekreterliğin, siyasal iktidarlar üzerinde de etkili olmasına ve demokratik sürecin sık sık üstü kapalı müdahalelere maruz kalmasına sebep olmaktadır.

Türkiye’de özellikle 1997 yılından sonra MGK ve MGK Genel Sekreterliği tartışılmaya başlanmıştır. 28 Şubat 1997 tarihinde MGK’nda alınan 28 Şubat kararlarının yol açtığı gelişmeler “postmodern darbe” olarak ifade edilmiştir. Bu kararların alınmasından sonra, başlayan olağanüstü dönemde seçimlerde en çok oyu alan siyasi partinin Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılması, yöneticilerinin siyasi yasaklı haline getirilmesi, bir takım yeni düzenlemelerin yapılması milli güvenlik kavramı ile birlikte MGK ve ordu-siyaset ilişkilerini tartışılır hale getirmiştir.

MGK ve MGK Genel Sekreterliği, Avrupa Birliği’ne (AB) üyelik sürecinde de önemli tartışılma konusu olmuş ve bu süreçte mevcut durum önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede, gerek 2001 yılında yapılan anayasa değişiklikleri, gerekse 2003 yılında kabul edilen 7. uyum paketi çerçevesinde yapılan değişikliklerle MGK ve MGK Genel Sekreterliği’nin yapısında ve görevlerinde önemli değişikliklere gidilmiştir. Bu değişiklikler sonrası MGK’nın yapısında sivil üyelerin sayısı artırılmış, ayda bir yapılan kurul toplantıları iki ayda bir çıkarılmış ve MGK ve MGK Genel Sekreterliği’nin görev alanları daraltılmıştır. Ayrıca MGK ve MGK Genel Sekreterliği kanununun uygulanmasına yönelik çıkarılacak yönetmeliğin gizli olması hususu da kaldırılmıştır.



Bu değişiklikler, bugüne kadar kurumsal yapısındaki yeni düzenleme ve değişikliklerde askeri darbelerin ya da müdahalelerin belirleyici olduğu MGK ve MGK Genel Sekreterliği'nin ilk defa olağan bir durumda düzenlemeye konu olması bakımından önemlidir. Ancak hala milli güvenlik ve milli güvenlik siyaseti kavramlarının sınırlarını ortaya koyan tam bir tanımın yapılamamış olmasının ve bu durumun yeni düzenlemelere de konu olmamasının önemli bir eksiklik olduğu söylenebilir.

Ülke güvenliği ile ilgili konularda sivil ve asker üyelerin fikir alışverişinde buldukları, tartıştıkları kurullar hemen hemen bütün Batı ülkelerinde vardır. Ancak bu kurumlar tamamen bir danışma organı gibi faaliyet göstermektedirler. Dolayısıyla dünyanın içine girdiği milli güvenlik kavramı odaklı yeni yapılanma sürecinden Türkiye'nin de etkilenmesinin normal olduğu söylenebilir. Ancak sorun ülkemizdeki yapılanmada MGK'nın bir danışma kurulu olmasının ötesine geçerek karar bildiren bir organ olmasıdır. Çünkü demokrasilerde atanmışların, seçilmişlere üstün olması ve siyaset üzerinde etkili olması normal karşılanacak bir durum değildir.

## KAYNAKÇA

### KİTAPLAR

- AHMAD, Feroz;** Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980), Hil Yayın, Çev., Ahmet Fethi, İstanbul, Ağustos 1994.
- AHMAD, Feroz;** Modern Türkiye'nin Oluşumu, Doruk Yayıncılık, 2.Baskı, Ankara-2002.
- AKGÜNER, Tayfun;** 1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu, İ.S.B.F. Yayınları, İstanbul-1983.
- ARMAĞAN, Servet;** 1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu, İstanbul-1978.
- BALCI, Muharrem;** MGK ve Demokrasi, Hukuk, Ordu, Siyaset, Yöneliş Yayınları, İstanbul-1998.
- BAYRAMOĞLU, Ali;** 28 Şubat Bir Müdahalenin Güncesi, Birey Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul-Haziran 2001.
- BİLGİN, Pertev;** 1961 Anayasası'na Göre Sıkıyönetim, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul-1976.
- BURÇAK, Rıfıkı Salim;** Türkiye'de Askeri Müdahalelerin Düşündürdükleri, Gazi Üniv. Basın-Yayın Yüksek Okulu Matbaası, Ankara-1988.
- CİZRE, Ümit;** Muktedirlerin Siyaseti, Merkez Sağ-Ordu-İslamcılık, İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul-1999.
- ÇAVDAR, Tefik;** Türkiye'nin Demokrasi Tarihi (1950-1995), İmge Kitabevi, Ankara-1996.
- ÇOKER, Fahri;** Türk Parlamento Tarihi 1919-1923, C.1,TBMM Vakfı Yayınları, Ankara-1994.
- DAHL, Robert;** Demokrasi Üstüne, Çev. Betül Kadioğlu, Phoenix Yayınevi, Ankara-2001.

- DEMİR, Fevzi ve Şükrü KARATEPE;** Anayasa Hukukuna Giriş, Aydın Yayınevi, İzmir-1994.
- DEMİREL, Süleyman;** 1971 Buhranı ve Aydınlığa Doğru, Doğu Matbaası, Ankara-1973.
- DURAN, Lütfi;** İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul-1982.
- DURSUN, Davut;** 27 Mayıs Darbesi, Şehir Yayınları, İstanbul- Şubat 2001.
- DURSUN, Davut;** Siyaset Bilimi, Beta Basım Yayım, İstanbul-Ekim 2002.
- DURSUN, Davut;** 12 Mart Darbesi, Şehir Yayınları, İstanbul-Ekim 2003.
- ERDOĞAN, Mustafa;** Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset, Liberte Yayınları, 4. Baskı, Ankara-2003.
- ERKANLI, Orhan;** Anılar, Sorunlar, Sorumlular, Baha Matbaası, İstanbul-1973.
- ERYILMAZ, Bilal;** Bürokrasi ve Siyaset, Alfa Yayınları, İstanbul-Haziran 2002.
- GÜNDAY, Metin;** İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara-1999.
- GÜRBÜZ, Yaşar;** Anayasalar, Filiz Kitabevi, İstanbul-1981.
- HALE, William;** Türkiye’de Ordu ve Siyaset, Hil Yayın, Çev., Ahmet Fethi, İstanbul-Ocak 1996.
- HUNTINGTON, Samuel P.;** Üçüncü Dalga:Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma, Çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara-1996.
- İBA, Şaban;** Ordu Devlet Siyaset, Çiviyazıları, İstanbul-1998.
- KARPAT, Kemal;** Türk Demokrasi Tarihi, Afa Yayınları, İstanbul-1996.
- KAYALI, Kurtuluş;** Ordu ve Siyaset, İletişim Yayınları, 2. Baskı, İstanbul- 2000.

- KESSELMAN, Mark vd.;** Introduction to Comperative Politics: Political Challenges and Changing Ideas, Houghton Mifflin Company, Boston and New York-2000.
- KİLİ, Suna ve Şeref GÖZÜBÜYÜK;** Türk Anayasa Metinleri: Sened-i İttifaktan Günümüze, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara-1985.
- KOCAHANLIOĞLU, Osman Selim;** Gerekçeli ve Açıklamalı Anayasa, Temel Yayınları, İstanbul-1993.
- MAZICI, Nursen;** Türkiye’de Askeri Darbeler ve Sivil Rejime Etkileri, Gür Yayınları, Birinci Baskı, Kasım 1989.
- ÖRS, Birsen;** Türkiye’de Askeri Müdahaleler (Bir Açıklama Modeli), Der Yayınları, İstanbul-1996.
- ÖZBUDUN, Ergun;** Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara-1998.
- ÖZBUDUN, Ergun;** Çağdaş Türk Politikası, Çev. Ali Resul Usul, Doğan Kitap, 1. Baskı, İstanbul-Şubat 2003.
- ÖZDEMİR, Hikmet;** Rejim ve Asker, İz Yayıncılık, İstanbul-1993.
- ÖZDEMİR, Hikmet;** Türkiye Cumhuriyeti, İz Yayıncılık, İstanbul-1995.
- ÖZTÜRK, O. Metin;** Ordu ve Politika, Gündoğan Yayınları, Ankara-Ekim 1993.
- PARLA, Taha;** Türkiye’nin Siyasal Rejimi (1980-1989), İletişim Yayınları, İstanbul-1993.
- SOYSAL, Mümtaz;** 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, İstanbul-1997.
- SÖNMEZOĞLU, Faruk (Der.);** Uluslararası İlişkiler Sözlüğü, Der Yayınları, İstanbul-1996.
- ŞENESEN, Gülay Günlük;** 1980-2001 Türkiye’de Savunma Harcamaları ve Ekonomik Etkileri, TESEV Yayınları, İstanbul-Kasım 2002.

**ŞİMŞEK, Halil;** Türkiye'nin Ulusal Güvenlik Stratejisi, IQ Kültür Sanat Yayıncılık, Birinci Basım, İstanbul-Mart 2002.

**TANİLLİ, Server;** Anayasalar ve Siyasal Belgeler, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul-1976.

**TANÖR, Bülent;** İki Anayasa (1961-1982), Beta Basım Yayım, İstanbul-Nisan 1994.

**TANÖR, Bülent;** Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul-Ekim 1998.

**TANÖR, Bülent;** Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Türk Anayasası, Öncü Kitabevi, İstanbul-1969.

**TEZKAN, Yılmaz;** Siyaset, Strateji ve Milli Güvenlik, Ülke Kitapları, Birinci Baskı, İstanbul-Temmuz 2000.

**TUNAYA, Tarık Zafer;** Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul-1969.

**YAZICI, Serap;** Türkiye'de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri, Yetkin Yayınları, Ankara-1997.

**YILDIZHAN, Yayla;** İdare Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul-1985.

**YILMAZ, Aytakin;** Çağdaş Siyasal Akımlar, Modern Demokraside Yeni Arayışlar, Vadi Yayınları, Ankara-Eylül 2001.

#### **MAKALELER**

**AYBAY, Rona;** "Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu", A.Ü.S.B.F.D., Cilt XXXIII, No:1-2, Mart-Haziran 1978, ss.59-82.

**BAŞBUĞ, Aydın;** "Ya Milli Güvenlik Kurulu Ya Demokratik Cumhuriyet", Yeni Türkiye, S.23-24, Ankara-Eylül-Aralık 1998, ss.1288-1292.

**BAYRAMOĞLU, Ali;** “Asker ve Siyaset”, Bir Zümre, Bir Parti, Türkiye’de Ordu, Der. Ahmet İnel ve Ali Bayramoğlu, Birikim Yayınları, 2. Baskı, İstanbul-2004, ss.59-118.

**BAYRAMOĞLU, Ali;** “Asker –Sivil İlişkisi (1)”,  
<http://www.yenisafak.com/arsiv/2003/agustos/05/bayramoglu.html>, (30 Ekim 2003).

**BERKAN, İsmet;** “Kendi Halkını Tehdit Görmek”,  
[http://www.radikal.com.tr/veriler/2003/08/27/haber\\_86587.php](http://www.radikal.com.tr/veriler/2003/08/27/haber_86587.php), (30 Ekim 2003a).

**BERKAN, İsmet;** “Psikolojik Harekat”,  
[http://www.radikal.com.tr/veriler/2003/08/28/haber\\_86746.php](http://www.radikal.com.tr/veriler/2003/08/28/haber_86746.php), (30 Ekim 2003b).

**BOZDEMİR, Mevlüt;** “Ordu-Siyaset İlişkileri”, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İletişim Yayınları, İstanbul-1983, ss.2648-2660.

**CİZRE, Ümit;** “Egemen İdeoloji ve Türk Silahlı Kuvvetleri”, Bir Zümre, Bir Parti Türkiye’de Ordu, Der. Ahmet İnel ve Ali Bayramoğlu, Birikim Yayınları, 2: Baskı, İstanbul-2004, ss.135-161.

**DURSUN, Davut;** “Anayasa Yapımında Temsil Sorunu”, Yeni Türkiye: Demokrasi Yeni Anayasa, S.29, Eylül-Ekim 1999, ss.557-563.

**DURSUN, Davut;** Sessiz Devrim”,  
<http://www.yenisafak.com/arsiv/2003/agustos/05/ddrusun.html>, (22 Eylül 2003).

**ERDOĞAN, Mustafa;** “Türkiye’de Siyasal Sistem ve Demokrasi”, Liberal Toplum, Liberal Siyaset, Siyasal Kitabevi, Ankara-1997, ss. 299-327.

**ERDOĞAN, Mustafa;** “Türkiye’de Asker ve Siyaset”, Liberal Toplum Liberal Siyaset, Siyasal Kitabevi, Ankara-1998, ss.329-342.

- ERDOĞAN, Mustafa;** “Silahlı Kuvvetlerin Türk Anayasa Düzeni İçindeki Yeri”, Anayasa ve Özgürlük, Yetkin Yayınları, Ankara-2002, ss.237-262.
- ERDOĞAN, Mustafa;** “Milli Güvenlik Anayasası” <http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Erdogan/me-milligüvenlik.html>, (30 Mayıs 2000).
- ERENDİL, Muzaffer;** “Psikolojik Harp ve Milli Güvenlik”, Silahlı Kuvvetler Dergisi, Yıl: 99, S.276, Ankara-Aralık 1980, ss.10-16.
- ERENDİL, Muzaffer;** “Askeri Güç İle Siyasi Gücün Karşılıklı Desteği”, Silahlı Kuvvetler Dergisi, Yıl, 117, S. 356, Ankara-Nisan 1998, ss.1-5.
- HEPER, Metin;** “Türkiye’de Devlet Demokrasi Geleneği ve Silahlı Kuvvetler”, Türkiye’de Yönetim Geleneği; Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları, Ed. Davut Dursun ve Hamza Al, İlke Yayıncılık, İstanbul-1998, ss. 209-233
- JOO, Rudolf;** “The Democratic Control Of Armed Forces”, <http://www.issueu.org/chailot/chai23e.html>, February 1996, (20 Temmuz 2004).
- KALAYCIOĞLU, Ersin;** “27 Mayıs 1960 İhtilaline Giden Yol: Nedenler ve Açıklamalar”, 27 Mayıs 1960 Devrimi Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası, Ed. Suna Kili, Boyut Yayınları, İstanbul-1998, ss.33-47.
- KARDAŞ, Ümit;** “MGK Tartışılmalı”, <http://www.milliyet.com.tr/2000/08/08/entel/entel.html>, (02 Nisan 2004).
- KARDAŞ, Ümit;** “Askeri Gücün Anayasal Bir Yargı Alanı Yaratması ve Yürütme Erkini Etkin Bir Şekilde Kullanması”, Bir Zümre, Bir Parti Türkiye’de Ordu, Der. Ahmet İnel ve Ali Bayramoğlu, Birikim Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul-2004, ss.295-310.
- İNSEL, Ahmet;** “MGK Hükümetleri ve Kesintisiz Darbe Rejimi”, Birikim, S.160-161, Ağustos-Eylül 2002, ss.15-18.

**İZOL, Ramazan;** “Türkiye’de Ordunun Varlık Sebepleri”, Mülkiye, C.XXVI, S. 235, Temmuz-Ağustos 2002, ss.193-215.

**LERNER, Daniel and Richard D. ROBINSON;** “Swords and Ploughshares: The Turkish Army as a Modernizing Force”, The Military and Modernization, Ed. Henry Bienen, Aldine Atherton, Chicago and New York-1971. ss. 117-148.

**MARDİN, Şerif;** “Türk Siyaseti’ni Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri”, Türkiye’de Toplum ve Siyaset, Makaleler 1, Der. Mümtaz’er Türköne, Tuncay Önder, İletişim Yayınları, İstanbul-1995, ss. 34-76.

**MURADOĞLU, Abdullah;** “Ulusal Güvenlik ve Dünya’da MGK’lar”, <http://www.yenisafak.com.tr/diziler/mgk/>, (26 Kasım 2003).

**ONGANER, Lütfü;** “Genel Olarak Geopolitik ve Geopolitik Durumun Milli Güvenlik Politikasına Etkileri I”, Silahlı Kuvvetler Dergisi, Yıl: 84, S. 215, Ankara-Eylül 1965, ss. 58-70.

**ONGANER, Lütfü;** “Genel Olarak Geopolitik ve Geopolitik Durumun Milli Güvenlik Politikasına Etkileri II”, Silahlı Kuvvetler Dergisi, Yıl:84, S. 216, Ankara-Aralık 1965, ss. 35-46.

**ONGANER, Lütfü;** Genel Olarak Geopolitik ve Geopolitik Durumun Milli Güvenlik Politikasına Etkileri III”, Silahlı Kuvvetler Dergisi, Yıl:85, S. 217, Ankara-Mart 1966, ss. 49-54.

**ÖRS, Birsen;** “Geç Modernleşen Ülkelerde Ordunun Rolü”, Yeni Türkiye Dergisi, S.23-24, Ankara-Eylül-Aralık 1998, ss.1216-1224.

**SEZEN, Seriyeye;** “Milli Güvenlik Kurulu Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, C.33, S.4, Ankara-Aralık 2000, ss.63-83.

**ŞARLAK, Zeynep;** “Atatürkçülükten Milli Güvenlik Rejimine: 1990’lar Türkiye’sine Bir Bakış”, Bir Zümre, Bir Parti Türkiye’de Ordu, Der. Ahmet İnel ve Ali Bayramoğlu, Birikim Yayınları, 2: Baskı, İstanbul-2004, ss.283-293.



**TANÖR, Bülent;** “Sosyal Hareketler ve Milli Güvenlik”, İktisat ve Maliye, C. XVII, S. 4, Temmuz 1970, s.170, ss.165-172.

**TANYELİ, Cevdet;** “Milli Güvenlikte Ekonomik Seferberliğin Rolü”, Silahlı Kuvvetler Dergisi, Yıl: 84, S.216, Ankara-Aralık 1965, ss.57-60.

**TURSAN, Nurettin;** “Milli Güvenlik Politikası, Milli Siyaset, Milli Strateji, Milli Hedef ve Türkiye'nin Milli Hedefleri”, Silahlı Kuvvetler Dergisi, Yıl:84, S. 216, Ankara-Aralık 1965, ss.53-56.

### **DİĞER KAYNAKLAR**

**ALTUN, Nurullah;** Savunma Harcamaları ve Türkiye'deki Gelişme Seyri (1973-1998), Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul-1998.

**Gizli Celse Zabıtları, C.2,** Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara-1985.

<http://rega.basbakanlik.gov.tr/> (18 Ocak 2003).

<http://www.bbn.gov.pl/eng/>,(25 Kasım 2003).

[http://www.belgenet.com/12eylul/12091980\\_01.html](http://www.belgenet.com/12eylul/12091980_01.html), (07 Aralık 2003).

<http://www.china.org.cn/english/features/89012.htm#8>, (22 Temmuz 2004).

[http://www.elysee.fr/ang/instit/text2\\_.htm](http://www.elysee.fr/ang/instit/text2_.htm), (08.Nisan.2004).

<http://www.idealhukuk.com/mevzuat/kanun/d16.htm>, (17 Aralık 2003).

<http://www.idealhukuk.com/mevzuat/kanun/t46.htm>, (17 Aralık 2003).

<http://www.mgk.gov.tr/>,(24 Kasım 2003).

<http://www.mgk.gov.tr/turkce/kurulus1html>, (24 Kasım 2003).

<http://www.mgk.gov.tr/turkce/kurulus2html>, (24 Kasım2003).

<http://www.netiran.com/statestructure.html>, (01 Nisan 2004).

[http://www.parlamento.pt/ingles/cons\\_leg/crp\\_ing/index.html](http://www.parlamento.pt/ingles/cons_leg/crp_ing/index.html), (01 Nisan 2004).

<http://www.presidenciarepublica.pt/en/main.html>, (01 Nisan 2004).

<http://www.senado.gov.br/bdtextual/const88/const88i.pdf>, (22 Temmuz 2004).

<http://www.whitehouse.gov/nsc/>, ( 9 Kasım 2003).

[http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun\\_liste/PC15680.HM3.frameset.html](http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun_liste/PC15680.HM3.frameset.html),

(09 Mayıs 2003).

**Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi**, C. 11, TBMM Basımevi, Ankara-1983.

**TBMM Zabıt Ceridesi**, Dönem I (1922), C.16, T.B.M.M. Matbaası, Ankara-1958.

**TBMM Zabıt Ceridesi**, Dönem I(1922), C.18, T.B.M.M. Matbaası, Ankara-1959.

**TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem VIII, Toplantı 3, C. 19/2, S.Sayısı 206.

**T.C. Resmi Gazete**, T.03.06.1949, S. 7223. .

**T.C. Resmi Gazete**, T. 19.12.1962, S.11286.

**T.C. Resmi Gazete**, T. 17.04.1963, S.11422.

**T.C. Resmi Gazete**, T. 09.11.1983, S.18218.

**T.C. Resmi Gazete**, T. 09.01.1997, S.22872.

**T.C. Resmi Gazete**, T.08.01.2004, S. 6688.

**Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, C.1, 34. Birleşim, T.30.03.1961.

**Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, C.3, 49. Birleşim, T. 20.04.1961.

## ÖZGEÇMİŞ

Fatma YURTTAŞ, 13 Ocak 1980 tarihinde Trabzon'un Maçka ilçesinde doğdu. İlköğrenimini Malatya Mustafa Necati İlkokulu'nda ve Sinop/Gerze Lisesi orta kısmında; Liseyi ise Sinop/Ayancık Lisesi'nde tamamladı. 1998 yılında Sakarya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde lisans eğitimine başladı ve 2002 yılında buradan mezun oldu. Aynı yıl Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Siyaset ve Sosyal Bilimler Bilim Dalı'nda yüksek lisansa başladı. Halen aynı bilim dalında yüksek lisans eğitimine devam etmektedir.

