

# Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Milli Güvenlik Kurulu Üzerindeki Etkileri

Osman NACAĞ\*

## ÖZ

Türkiye’de 2017 yılında kabul edilen 6771 sayılı Kanunla, uzun süredir uygulanmakta olan Parlamenter Hükümet Sistemi yerini Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine bırakmıştır. Hükümet sisteminde gerçekleşen bu değişim, Türk Kamu Yönetiminin hem yapılanmasında hem de işleyişinde oldukça önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Esas olarak merkezi yönetimin başkent teşkilatı üzerinde önemli etkileri olan hükümet sistemi değişikliğinin, başkent örgütüyle yakından ilişkisi olan diğer kuruluşları da büyük ölçüde etkilediği görülmektedir. Bu süreçte hükümet sistemi değişikliğinden etkilenen kuruluşlardan birisinin de merkezi yönetimin yardımcı kuruluşları arasında yer alan Milli Güvenlik Kurulu olduğu söylenebilir. Ancak literatürde bu konuda sınırlı sayıda çalışma olduğu görülmektedir. Bu nedenle çalışmanın konusu Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Milli Güvenlik Kurulu üzerindeki etkileridir. Çalışmanın amacı; parlamenter hükümet sisteminden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte Milli Güvenlik Kurulunun hem yapısında hem de işleyişinde meydana gelen değişikliklerin ayrıntılı bir biçimde analizidir. Çalışmada MGK’nın üyelerinde, toplantılarında, kararlarında, genel sekreterlik teşkilatında hangi değişikliklerin olduğu sorusuna cevap aranmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetimi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yardımcı Kuruluşlar, Milli Güvenlik Kurulu

**JEL Sınıflandırması:** H83, H10, H11, H19

## The Effects of the Presidential Government System on the National Security Council

### ABSTRACT

With Law No. 6771 adopted in Turkey in 2017, the Parliamentary Government System, which had been in force for a long time, was replaced by the Presidential Government System. This change in the government system has caused significant changes in both the structuring and the functioning of the Turkish Public Administration. It is extremely clear that the change in the government system, which has significant impacts on the capital organization of the central administration, has also affected other institutions in close contact with the capital organization. The National Security Council, which is among the subsidiary institutions of the central administration, can be said to be one of the institutions affected by the change in the government system. However, there are few studies on this subject in the literature. For this reason, the subject of this study is the effects of the Presidential government system on the National Security Council. This study aims to analyze in detail the changes that have taken place in both the structure and functioning of the National Security Council with the transition from the parliamentary government system to the Presidential government system. In the study, an answer is sought to the question of what changes have taken place in the members, meetings, decisions, and organization of the general secretariat of the NSC.

\* Dr. Öğretim Üyesi, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü. onacak@adu.edu.tr. ORCID Bilgisi: 0000-0002-2010-5059.

(Makale Gönderim Tarihi: 03.02.2022 / Yayına Kabul Tarihi: 18.03.2022)

Doi Number: 10.18657/yonveek.106772

Makale Türü: Araştırma Makalesi

**Key Words:** *Public Administration, Presidential Government System, Auxiliary Administration, National Security Council*

**JEL Classification:** *H83, H10, H11, H19*

## **GİRİŞ**

Kamu yönetiminin yapısını ve işleyişini etkileyen birçok faktör bulunmaktadır. Bu faktörlerden birisinin de hükümet sistemleri olduğunu söylemek mümkündür. Hükümet sistemleri esas olarak devletin üç ana organı olan yasama, yürütme ve yargının oluşumu ile birbirleri arasındaki ilişkiden meydana gelmektedir (Karatepe, 2013: 114). Hükümet sistemi değişikliğiyle özellikle yürütmenin oluşumunda, yapısında, işleyişinde ve diğer kuvvetlerle olan ilişkilerinde meydana gelen değişim, doğal olarak yürütmenin bir parçası olan kamu yönetimini de yakından ilgilendirmekte ve etkilemektedir. Bu nedenle bir ülkenin hükümet sisteminde gerçekleşen değişim, sadece yasama ve yürütmenin ortaya çıkışını ve birbirleri arasındaki ilişkiyi etkilemekle kalmamakta aynı zamanda yürütmenin bir parçası olan kamu yönetimi de önemli ölçüde etkilemektedir.

Türkiye’de, 2017 yılında kabul edilen 6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla” uzun yıllardır uygulanmakta olan parlamenter hükümet sisteminden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesine karar verilmiştir. Yeni hükümet sisteminin yürürlük tarihi birlikte yapılacak ilk TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri olarak belirlenmiştir. Ayrıca yeni hükümet sistemi yürürlüğe girmeden önce yeni hükümet sistemiyle uyum sağlanabilmesi için bazı düzenlemelerin yapılabilmesine de imkan sağlandığı görülmektedir. Bu bağlamda çıkarılan 09/07/2018 tarihli 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile pek çok değişikliğe gidilmiştir.

24 Haziran 2018’de ilk kez TBMM ile Cumhurbaşkanlığı seçimleri birlikte yapılmış ve seçimlerde yeterli çoğunluğu elde ederek seçimleri kazanan Cumhurbaşkanınının 9 Temmuz 2018 tarihinde yemin etmesiyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi resmi olarak başlamıştır. Yeni hükümet sistemiyle birlikte yürütmenin yapısında, oluşturulmasında, işleyişinde ve diğer kuvvetlerle olan ilişkilerinde pek çok değişiklik meydana gelmiştir. Yürütmede meydana gelen bu değişim, yürütmenin içinde yer alan kamu yönetimini, kamu yönetimi örgütünün de özellikle merkezi yönetim örgütünü derinden etkilemiştir. Yeni hükümet sisteminin ilk düzenlemesi olan 10/07/2018 tarihli 1 sayılı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile merkezi yönetimin başkent örgütlenmesi neredeyse baştan aşağı yeniden düzenlenmiştir.

Yeni hükümet sisteminin, merkezi yönetimin başkent örgütünü etkilediği gibi merkezi yönetimin yardımcı kuruluşlarını da önemli ölçüde etkilediği söylenebilir. Çünkü hükümet ve idarenin görevlerini yerine getirmesine yardımcı olmakla görevli olan yardımcı kuruluşların, hükümet ve idarede meydana gelen değişimlerden etkilenmemesi kesinlikle mümkün değildir. Bu bakımdan hükümet sistemi değişikliğinden önemli ölçüde etkilenen yardımcı kuruluşlardan birisininin

de Milli Güvenlik Kurulu olduğu söylenebilir. Bu nedenle çalışma, 2017 tarihli 6771 sayılı Anayasa Değişikliğine İlişkin Kanun ile anayasa değişikliğinin özünü oluşturan hükümet sistemi değişikliğinin MGK üzerindeki yapısal ve işlevsel etkilerine odaklanmakta, MGK'nın üyelerinde, toplantılarında, kararlarında ve MGK Genel Sekreterliği teşkilatında meydana gelen değişiklikleri analiz etmeye çalışmaktadır. Çalışma MGK'daki son dönem değişiklikleri tamamıyla hukuki ve idari perspektiften ele almakta, bu değişimin milli güvenlik siyaseti açısından önemini ve MGK'nın milli güvenlik siyaseti içindeki rolünü kapsamamaktadır.

Aslında 2017'de gerçekleştirilen anayasa değişikliğinden bu güne kadar literatürde, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve yeni hükümet sisteminin kamu yönetimi üzerindeki etkileri konusunda birçok çalışma yapılmıştır. Ancak bu çalışmaların önemli bir bölümünün kamu yönetiminin merkezi teşkilatı üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Ayrıca merkezi yönetim üzerine yapılan çalışmaların da daha çok başkent teşkilatı üzerine odaklandığını söylemek mümkündür. Ancak merkezi yönetim içinde yer almalarına, tavsiye, görüş ve önerileriyle hükümet ve idarenin işleyişinde önemli bir görev üstlenmiş olmalarına rağmen yeni hükümet sisteminin merkezi yönetimin yardımcı kuruluşları üzerindeki etkileri konusunda sınırlı sayıda çalışma olduğu görülmektedir. Bu bakımdan çalışma, literatürdeki bu eksikliği gidermeye çalışması bakımından önem taşımaktadır.

Çalışma genel olarak üç ana başlıktan meydana gelmektedir. Birinci başlık altında Türkiye'nin milli güvenlik siyasetinin oluşturulmasındaki önemli kuruluşlardan birisi olan MGK'nın ortaya çıkışı ve tarihsel süreç içindeki gelişimine kısaca yer verilmektedir. İkinci başlıkta Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve yeni sistemin yürütmenin yapısında meydana getirdiği değişikliklere değinilmektedir. Son başlıkta ise Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle MGK'da meydana gelen değişiklikler beş alt başlık halinde ayrıntılı bir biçimde analiz edilmeye çalışılmaktadır.

## **1. MİLLİ GÜVENLİK KURULUNUN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ**

Milli güvenlik konusu bütün devletlerin en önemli konularından birisidir. Zira her devlet, güvenliğini sağlamak ve güvenliğine yönelik tehditlere karşı gerekli tedbirleri almak zorundadır. Ancak 'milli güvenlik' kavramının tam olarak tanımlanabilmesi sanıldığı kadar kolay değildir. Çünkü kavramın sadece askeri değil aynı zamanda siyasi, hukuki ve ekonomik yönlerinin de olduğu ifade edilmektedir (Akgüner, 1985: 13-14). Bu nedenle henüz üzerinde uzlaşılabilmiş bir tanım bulunmamaktadır. Gerçekten de milli güvenlik kavramının II. Dünya Savaşına kadar daha çok 'milli savunma' şeklinde düşünüldüğünü ifade etmek mümkündür. Dolayısıyla bu dönemde kavramın dar anlamda sadece askeri yönüyle ele alındığı söylenebilir. Ancak II. Dünya Savaşı sonrasında 'milli güvenlik' kavramının yeniden tanımlanmaya çalışıldığı, iç ve dış güvenlik ile toplumsal hayata yönelik birçok konuyu kapsayacak bir biçimde genişletildiği görülmektedir. Dolayısıyla bu yeni tanımlamayla birlikte milli güvenlik kavramının kapsamı içinde askeri, siyasi, ekonomik, hukuki ve toplumsal bütün konuların yer aldığını,

bu nedenle de son derece önemli bir konu haline geldiğini söyleyebilmek mümkündür (Aybay, 1978: 60; Tunç ve Döner, 1998: 3; Gözübüyük, 2003: 84).

Ülkemizde de milli güvenlik kavramının Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren üzerinde hassasiyetle durulan bir konu olduğu görülmektedir. Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de milli güvenlik konusu hükümetin görev alanı içinde yer almaktadır. Zira ülkemizde milli güvenlik kavramının ilk resmi tanımlaması da 17 Nisan 1963 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla çıkarılan “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği”yle yapılmıştır (Gürpınar, 2013: 74). Milli güvenlik siyasetinin oluşturulması noktasında hükümetin en önemli yardımcı kuruluşlarından birisinin MGK olduğu görülmektedir. Devletin milli güvenlik siyasetinin oluşturulmasında günümüzün önemli kuruluşlarından birisi olan MGK’nın, Cumhuriyet döneminin başlarına kadar uzanan bir geçmişinin olduğunu söylemek mümkündür. Elbette ki 1961 Anayasası öncesinde ortaya çıkan bu yapılar, MGK’dan farklıdır. Ancak bu kuruluşların da aynı düşünceyle oluşturulduğu ve MGK’yla benzer işlevleri yerine getirmeye çalıştığı son derece açıktır (Şen ve Serdar, 2021: <https://www.hukukihaber.net>). Bu nedenle kısaca 1961 Anayasası öncesindeki bu kuruluşlara da bakmakta yarar vardır.

#### **A. Milli Güvenlik Kurulu Öncesindeki Yapılanmalar**

Ülkemizin milli güvenlik konusuna yönelik ilk yapılanması 1933 yılında kurulan Yüksek Müdafaa Meclisidir. 1933 tarihli 14443 sayılı Kararnameyle kurulan bu meclisinin esas görevi milli seferberliktir. Başbakanın başkanlığında toplanan meclisin üyeleri Genelkurmay Başkanı ile Bakanlar Kurulu üyeleridir (<https://www.mgk.gov.tr>). Bu kurul 1949 yılına kadar faaliyetlerini sürdürmüştür.

Milli güvenliğin korunması konusu, II. Dünya Savaşı sonrasında daha da önemli bir hale gelmiştir. Bu dönemde milli güvenlik kavramına ve buna ilişkin idari örgütlenmeye ilk önem veren ülke ABD’dir. 1947 yılında ABD’de “Milli Güvenlik Konseyi’nin” kurulmasıyla birlikte hemen her ülkede milli güvenlik siyasetinin tespitine yönelik bu tür yapılar oluşturulmaya başlanmıştır (Akgüner, 1985: 13; Acaray, 2020: 1306). Ülkemizde de 1949 yılında 5399 sayılı Kanunla, ABD’deki ‘Milli Güvenlik Konseyi’ örnek alınarak, “Milli Savunma Yüksek Kurulu (MSYK)” kurulmuştur. Kanunda kurulun, devletin en önemli görevlerinden birisi olan ‘milli savunma görevlerini’ yerine getirmek amacıyla kurulduğu ifade edilmektedir (5399 Sayılı Kanun, md. 1). Kanunda MSYK’nın görevleri beş başlık altında sayılmaktadır (md. 3). Buna göre MSYK’nın görevleri; hükümet tarafından izlenecek milli güvenlik politikasının ilkeleri ile milli seferberliğe yönelik planları hazırlamak ve milli güvenliğe yönelik Başbakanın incelenmesini istediği konuları inceleyerek görüşünü bildirmek şeklinde ifade edilebilir.

5399 sayılı Kanuna göre kurulun başkanı, milli savunma işlerinden sorumlu olan Başbakandır. Ancak kanunun 1. maddesinde Cumhurbaşkanının kurulun tabii başkanı olduğu ifade edilmektedir. Bu hükümden Cumhurbaşkanının dilediği veya lüzum gördüğü anda kurula başkanlık edebileceği sonucuna ulaşılmaktadır. Kurulun diğer üyeleri ise Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen bakanlar ile Milli Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanıdır. Ayrıca savaş durumunda Harb Kuvvetleri Genel Komutanı da kurulun üyelerinden birisi haline

gelmektedir (md. 2). Ayda en az bir kez toplanması öngörülen kurulun sekreteryaya faaliyetlerini yürütmek amacıyla MSYK Genel Sekreterliği kurulmuştur (5399 Sayılı Kanun, md. 6). Genel sekreter, Genelkurmay Başkanının görüşü, Milli Savunma Bakanının teklifi Bakanlar Kurulunun kararıyla atanmaktadır (5399 Sayılı Kanun, md. 7).

1949'dan 1961'e kadar yaklaşık 12 yıllık sürede 50'ye yakın karar alan MSYK'nın sadece bir kez Cumhurbaşkanının başkanlığında toplandığı, hatta genellikle Başbakanın da katılmaması nedeniyle çoğu kez toplantıların Milli Savunma Bakanı başkanlığında yapıldığı görülmektedir. Bu ve benzeri nedenlerden ötürü kurulun işlemediği, başarılı olamadığı ve beklentileri karşılayamadığı ifade edilmektedir (Torun, 2017: 45; Tunç ve Döner, 1998: 9).

### **B. 1961 Anayasasında Milli Güvenlik Kurulu**

1961 Anayasasına kadar oluşturulan yapıların kararname ya da kanunla düzenlendiği görülmektedir. İlk defa 1961 Anayasasıyla milli güvenlik konularında hükümete yardımcı olmakla görevli anayasal bir kuruluş oluşturulması girişiminde bulunulmuştur. Aslında Anayasa taslağının ilk halinde, herhangi bir değişiklik yapılmadan MSYK'ya anayasal bir nitelik verilmesi düşünülmüştür. Ancak anayasa çalışmalarının sonraki sürecinde kurulun yapısında ve işleyişinde önemli değişiklikler yapılmış, kurulun adı da Milli Güvenlik Kurulu şeklinde değiştirilerek anayasal yeni bir kurul oluşturulmuştur (Torun, 2017: 45-46; Aybay, 1978: 74-75). Üstelik kurulun görev alanı sadece milli savunma şeklinde dar anlamda değil ülkenin bütün milli güvenlik siyasetini kapsayacak bir biçimde genişletilmiştir. Bir diğer ifadeyle 1961 Anayasasında MGK'nın kurulmasıyla birlikte esasında 'milli savunma' anlayışından 'milli güvenlik' anlayışına geçildiği söylenebilir (Torun, 2017: 43; Tunç ve Döner, 1998: 9-10).

MGK, 1961 Anayasasının 111. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasaya göre MGK, milli güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında hükümete görüş bildirmekle yükümlüdür. Anayasanın 111. maddesinin ilk haline göre MGK; Cumhurbaşkanı, kanun tarafından belirlenen bakanlar, Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet temsilcilerinden meydana gelmektedir. Anayasaya göre MGK'ya Cumhurbaşkanı, bulunmaması halinde Başbakan başkanlık etmektedir (1961 Anayasası, md. 111). Esasında kurulun yapısının anayasada kesin olarak düzenlenmediği ve kurul üyelerinin tespiti konusunun kanuna bırakıldığı görülmektedir. MGK'yı düzenlemek amacıyla çıkarılan 1962 tarihli 129 sayılı "Milli Güvenlik Kurulu Kanunu'na" göre MGK; Cumhurbaşkanının başkanlığında Başbakan, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcıları, Milli Savunma Bakanı, İçişleri ve Dışişleri Bakanları, Maliye Bakanı, Ulaştırma Bakanı ve Çalışma Bakanı ile Genelkurmay Başkanı ve Kara, Deniz, Hava Kuvvetleri komutanlarından oluşmaktadır (md. 1).

**Resim 1:** 1962 tarihli 129 sayılı Milli Güvenlik Kanunu'nda MGK Üyeleri



**Kaynak:** Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, <https://www.mgk.gov.tr/index.php/kurumsal/hakimizda>

Resim 1'den de görüldüğü üzere MGK'nın üye yapısı, yerine kurulduğu MSYK'nın üye yapısından oldukça farklıdır. İlk fark MGK'nın başkanının doğrudan Cumhurbaşkanı olmasıdır. Bir diğer fark da MGK'da hangi bakanların yer alacağı konusunun kanunla düzenlenmesidir. Oysaki MSYK'da bu konu Bakanlar Kuruluna bırakılmıştı. Ayrıca kuruldaki askeri yönetici sayısının da artırıldığı görülmektedir. MSYK'da sadece Genelkurmay Başkanı olmak üzere bir askeri yönetici bulunmaktaydı. Savaş durumunda da Harb Kuvvetleri Genel Komutanı kurulun üyelerinden birisi haline gelmekteydi. Ancak MGK'da Genelkurmay Başkanının yanı sıra kuvvet komutanları da kurulun üyeleri arasına eklenmiş ve kurulun askeri yönetici sayısı artırılmıştır.

1961 Anayasasında MGK'nın görevi, milli güvenliğe yönelik kararların alınmasında ve gerekli koordinasyonun sağlanmasında görüşleri ile hükümete yardımcı olmak şeklinde düzenlenmiştir (md.111). Anayasada ana hatlarıyla düzenlenen MGK'nın görevlerinin, 129 sayılı Kanun'un 2. maddesinde dört alt başlık halinde daha ayrıntılı bir biçimde düzenlendiği görülmektedir. İlgili kanunun 2. maddesinde MGK'nın; milli güvenlik politikalarına ilişkin ilkelerin hazırlanması, milli güvenliğe yönelik plan ve programların hazırlanması, milli seferberlik ve savunma hizmetlerinin koordine edilmesi ve uyumlaştırılması gibi konularda hükümete görüş bildirmekle görevli olduğu ifade edilmektedir.

MGK ayda bir kez toplanmaktadır. Ancak başkanın çağrısıyla daha sık da toplanabilmesi mümkündür. Kurulun kararlarını çoğunluk yöntemiyle aldığı ve aldığı kararları Bakanlar Kuruluna bildirdiği görülmektedir. Kurulun sekretarya işlerini yürütmek amacıyla Başbakanlığa bağlı MGK Genel Sekreterliği kurulmuştur (md. 3). Genel sekreter, Genelkurmay Başkanının önerisi, Başbakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır (Md. 4). Genel sekreterliğin kuruluş, görev, yetki ve çalışma usullerinin Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmektedir (md. 7).

1961 Anayasasında, 30 Eylül 1971 tarihinde yapılan değişiklik sonrasında anayasanın MGK'yı düzenleyen 111. maddesi "*Milli Güvenlik Kurulu, Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve kanunun gösterdiği bakanlar ile Kuvvet Komutanlarından kuruludur*" şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Yapılan değişiklik sonrasında Başbakanın doğrudan kurulun anayasal bir üyesi haline getirildiği görülmektedir. Zira maddenin ilk halinde 'Başbakan' ifadesine yer verilmemekteydi. Kurulda hangi bakanların yer alacağı konusu ise yine kanuna bırakılmıştır. Diğer taraftan 'kuvvet temsilcileri' ifadesi yerine doğrudan 'Kuvvet Komutanları' ifadesi kullanılmış, bu konudaki muğlaklık da ortadan kaldırılmıştır. Metnin yazımında da bir değişikliğe gidildiği, Genelkurmay Başkanının metindeki yerinin değiştirildiği, başbakanından hemen sonra bakanlardan önce metinde yer aldığı görülmektedir.

### **C. 1982 Anayasasında Milli Güvenlik Kurulu**

MGK'nın, 1982 Anayasasında da doğrudan düzenlendiği ve anayasal bir kuruluş olma özelliğini devam ettirdiği görülmektedir. Esasında 1982 Anayasasında da, 1961 Anayasasının MGK için çizmiş olduğu genel çerçevenin büyük oranda korunduğu söylenebilir. Zira tıpkı 1961 Anayasasında olduğu gibi 1982 Anayasasında da MGK, hükümete yardımcı bir kuruluş şeklinde düzenlenmiştir (Tunç ve Döner, 1998: 11-12). Ancak 1982 Anayasasının, 1961 Anayasasından ayrılan yönleri de vardır. Örneğin, 1982 Anayasasında MGK'nın yapısı, 1961 Anayasasından farklı biçimde düzenlenmektedir. 1961 Anayasası döneminde daha ziyade kanunla düzenlenen kurul üyeleri, 1982 Anayasasında doğrudan anayasa tarafından sayma yöntemiyle düzenlenmektedir. Haliyle 1961 Anayasası döneminde kanunla belirlenmiş kurul üyelerinde kolaylıkla değişiklik yapılabilirken 1982 Anayasası döneminde kurul üyelerindeki değişikliğin oldukça zorlaştırıldığı söylenebilir. Çünkü kurul üyelerinde değişiklik yapılabilmesi için mutlaka anayasa değişikliği gerekmektedir. Ayrıca 1961 Anayasası döneminde kurulda yer alacak bakanlar kanunla belirlendiği için kurulda kaç bakanın bulunacağı ve bu bakanların hangileri olacağı ve dolayısıyla kuruldaki sivil yöneticilerin toplam sayısı kesin değildir. Oysa 1982 Anayasasıyla MGK'da, Başbakan haricinde üç bakanın olacağı ve bu bakanların hangileri olduğu açıkça düzenlenmiştir. Akgüner üyelerin sayma yöntemiyle belirlenmesini, MGK'ya katılacak üye sayısının sınırlandırılması isteği şeklinde ifade etmektedir (1985: 15).

1982 Anayasasının 118. maddenin üçüncü fıkrasıyla MGK'ya; millî güvenlik siyasetinin belirlenmesi, uygulanması, buna yönelik kararların alınması ve bu konudaki gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini hükümete bildirme görevi verilmiştir. Ayrıca MGK'nın, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, bölünmez bütünlüğü, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususlarında da hangi tedbirlerin alınması gerektiğine yönelik karar almakla görevli olduğu ifade edilmektedir. Üstelik MGK'nın bu kararlarının Bakanlar Kurulunca 'öncelikle dikkate alınacağı' belirtilmektedir.

1982 Anayasasının 118. maddesinin son fıkrasıyla MGK'nın sekreteryaya işlerini yürütmek amacıyla MGK Genel Sekreterliğinin kurulacağı ifade edilmektedir. Ancak bu başlıkta genel sekreterlik teşkilatı, genel sekreter ataması,

kurulun kararları ve kararların değerlendirilmesi gibi konulara tekrar olmaması için yer verilmeyecektir. Üçüncü başlık altında bu ve benzeri konular, karşılaştırmalı bir biçimde açıklanmaya çalışılmaktadır.

## 2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YÜRÜTMENİN YENİ YAPISI

2017 yılında 6771 sayılı Kanunla, 1982 Anayasasında yapılan değişiklikle parlamenter hükümet sisteminden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesine karar verilmiştir. Büyük ölçüde başkanlık sistemine benzeyen Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türkiye'ye özgü bir sistem olduğu ifade edilmektedir. Ancak başkanlık sisteminden ayrılan yönlerinin bulunması ve parlamenter hükümet sisteminin bazı özelliklerini de taşıyor olması nedeniyle literatürde 'Türk Tipi Başkanlık Sistemi' şeklinde de adlandırılabilir. Hükümet sisteminde yaşanan bu değişim, elbette ki hem yasama hem de yürütme organını önemli ölçüde etkilemiştir. Ancak esas etkinin yürütmenin yapı ve işleyişinde olduğu son derece açıktır.

Parlamenter hükümet sisteminin temel ve ayırıcı özelliklerinden birisi yürütmenin yapısının düalist (ikici) olmasıdır. İkili yürütmenin bir tarafında Devlet Başkanı/Cumhurbaşkanı diğer tarafında ise Bakanlar Kurulu/Hükümet yer almaktadır (Anayurt, 2020: 82; Eryılmaz, 2020: 139; Gözler, 2020: 245; Karatepe: 2013: 142). Bu durum, 1982 Anayasasının 8. maddesinde "yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, ... kullanılır ve yerine getirilir" şeklinde ifade edilmekteydi. Klasik parlamenter sistemde Devlet Başkanı/Cumhurbaşkanı daha çok sembolik görev ve yetkilere sahiptir<sup>1</sup>. Bu nedenle tamamıyla sorumsuzdur. Yürütmenin diğer tarafında Hükümet/Bakanlar Kurulu bulunmaktadır. Hükümet/Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakanların toplamından meydana gelmektedir. Hükümet/Bakanlar Kurulu; kamu hizmetlerini yerine getiren, toplumun talep ve ihtiyaçlarını karşılayan, toplumsal sorunlara çözüm bulan, kamu politikalarını oluşturan icracı görev ve yetkilere sahip kolektif bir yapıdır. Kurulda kararlar oy birliği esasıyla kolektif biçimde alınmaktadır (Anayurt, 2020: 82-83; Karatepe, 2013:143-146; Gözübüyük, 2003: 75; Özbudun, 2000: 329-330). Kolektif karar alma yönteminin her bakana oy hakkı vermesi, parlamenter hükümet sisteminde bakanların önemli ve etkin bir figür haline gelmelerine yol açmaktadır (Nacak, 2020: 146). Ancak her ne kadar Hükümet/Bakanlar Kurulu, kolektif biçimde hareket eden bir kurul olsa da kurulun içindeki Başbakanın önemli bir liderlik gücünün olduğunu söylemek gerekmektedir. Üstelik süreç içinde oldukça güçlenen başbakan, günümüzde

---

<sup>1</sup> 1982 Anayasasında parlamenter hükümet sistemi tercih edilmiştir. Cumhurbaşkanının sorumsuz olmasına rağmen sembolik değil son derece önemli görev ve yetkilere sahip olduğu görülmektedir (Eken ve Doğan, 2021: 6-7; Özbudun, 2000: 335). Öyle ki Anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanına verilen görev ve yetkiler, yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç alt başlıkta ayrıntılı bir biçimde sayma yoluyla düzenlenmiştir. Eken ve Doğan böylelikle Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının üstünde bir konuma taşındığını belirtmektedir (2021: 6). Ayrıca Cumhurbaşkanına, anayasanın 104. maddesinde sayılanların haricinde, anayasanın diğer maddeleri ve kanunlarla verilen görev ve yetkilerinin de olduğu görülmektedir.



hükümeti yöneten, hükümetin politikalarını belirleyen en etkin siyasal figür haline gelmiştir (Karatepe, 2013: 144).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin yapısı, tıpkı başkanlık sistemindeki gibi monisttir (tekçidir) ve sadece Cumhurbaşkanından meydana gelmektedir (Eryılmaz, 2020: 139; Gözler, 2020: 242-243; Karatepe; 2013: 122). Bu nedenle yeni hükümet sisteminde icracı yetkilere sahip olan Başbakan ile Bakanlar Kurulu kaldırılmış, 1982 Anayasasının 8. maddesi “*yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, ... kullanılır ve yerine getirilir*” şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Dolayısıyla parlamenter sistemde Başbakan ve Bakanlardan oluşan hükümet, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde sadece Cumhurbaşkanından oluşmaktadır. Ayrıca parlamenter sistemde Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu arasında paylaştırılan görev ve yetkiler, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde tümüyle Cumhurbaşkanında toplanmıştır. Dolayısıyla Başbakanlığı bağlı olan kurum ve kuruluşlar yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanına bağlanmıştır. Ayrıca Başbakan ile Bakanlar Kuruluna verilmiş olan milli güvenlik politikalarını belirleme ve bu amaçla gerekli tedbirleri alma gibi birçok yetki de Cumhurbaşkanına geçmiştir. Bir diğer ifadeyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde en önemli siyasal figür Cumhurbaşkanıdır. Bakanların siyasal figür olma rolü ise son derece sınırlandırılmış, bir anlamda başkanlık sisteminde olduğu gibi Cumhurbaşkanı adına hareket eden, Cumhurbaşkanına verilen görevleri onun adına yerine getiren, aldığı kararlar ve yaptığı işlerden dolayı Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan Cumhurbaşkanına yardımcı aktörler haline dönüşmüştür. Çünkü yürütmeye ilişkin tüm yetki Cumhurbaşkanında toplanmış olup, bakanların alınan kararlarda hukuken bir yetkisi kalmamıştır. Bakanlardan meydana gelen kurul, bakanlarının oyları ile kolektif karar alan bir kurul olmaktan çıkarak, karar alma yetkisi olmayan, tamamıyla istişari bir kurul haline dönüşmüştür. Yeni sistemde bu kurula Cumhurbaşkanı Kabinesi adı verilmektedir (Nacak, 2020: 140-149).

Parlamenter hükümet sisteminde yasama doğrudan halk tarafından seçimle belirlenmektedir. Yürütme ise yasamanın içinden doğmaktadır. Esasında bu yöntem, parlamenter hükümet sisteminin temel özelliğidir. Yürütmenin icracı kanadının başında bulunan Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından milletvekilleri arasından atanmaktadır. Bakanlar ise Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanının onayıyla atanmaktadır. Parlamenter sistemde Cumhurbaşkanının onayı ile hükümet kurulmuş olmaktadır. Ancak hükümetin kurulmuş olması göreve başlayabilmesi için yeterli değildir. Hükümetin göreve başlayabilmesi için mutlaka yasamanın güvenoyuna ihtiyacı vardır. Yasamadan güvenoyu alamayan hükümetin göreve başlayabilmesi mümkün değildir. Hükümetin yasamanın içinden doğması ve yine yasamanın güvenoyuna dayanması, hükümeti hem bireysel hem de kolektif olarak yasamaya karşı siyasi yönden sorumlu kılmaktadır. Bu sorumluluğun yansımaları olarak yasama, süresinden önce hükümeti düşürebilmektedir. Bu durum, parlamenter sistemde zaman zaman siyasi

sorunların yaşanmasına neden olabilmektedir (Anayurt, 2020: 83-84; Nacak, 2020: 143; Özbudun, 2000: 329-330).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde hem yasama hem de yürütme, tıpkı başkanlık sisteminde olduğu gibi doğrudan halk tarafından seçimle belirlenmektedir. Dolayısıyla her iki organın meşruiyeti doğrudan halka dayanmaktadır. Üstelik anayasa değişikliği sonrasında yasama ve yürütmenin seçimlerinin birlikte yapılması yöntemi benimsenmiştir. Seçimler tamamlandığında hem yasama hem de yürütme doğrudan ortaya çıkmaktadır. Seçim sonrasında hükümetin görevine başlayabilmesi için yasamanın güvenoyuna ihtiyacı yoktur. Bu bakımdan siyasi yönden yasama organına karşı sorumluluğu bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve yine doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabilmektedir (Nacak, 2020: 144).

Parlamentar hükümet sistemi kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanmaktadır. Bu bakımdan her iki organ, birbirlerinin işleyişine belirli ölçüde katılabilmektedir (Anayurt, 2020: 82). Bunun bir sonucu olarak anayasa değişikliği öncesinde yürütmenin kanun teklif etme, kanun hükmünde kararname ve tüzük çıkarabilme gibi yetkilerinin olduğu görülmektedir (Coşkun ve Pank, 2017: 12; Karatepe, 2013: 142). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ise kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan başkanlık sistemine benzemektedir (Nohutçu ve Ziyrek, 2021: 101). Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütme kesin bir biçimde birbirinden ayrılmaya çalışılmış (Ateş ve Ünal, 2021: 147-148), yürütmenin bütçe ve kesin hesap kanunu hariç kanun teklif edebilme, kanun hükmünde kararname ve tüzük çıkarabilme yetkileri kaldırılmıştır. Ancak yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanıya, yürütmeye ilişkin konuları daha hızlı düzenleyebilmesi için Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilme yetkisi verilmiştir. Yasama organını pasif hale getirebileceği gerekçesiyle eleştirilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin çerçevesinin doğrudan anayasa tarafından belirlendiği, normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer aldığı ve düzenleyici işlem niteliğinde olduğu ifade edilmektedir (Şahin ve Erdoğan, 2021: 55).

Hükümet sistemi değişikliğiyle yürütmenin yapısında köklü değişiklikler meydana gelmiş, düalist yapıdan monist yapıya geçilmiştir. Yürütmeye ilişkin bütün yetki ve görevler Cumhurbaşkanında toplanmıştır. Ayrıca yasama ve yürütme arasındaki ilişki yeniden düzenlenmiş ve her iki organ doğrudan halk tarafından belirlenmeye başlamıştır. Elbette ki yürütme de meydana gelen değişiklikler sadece bununla sınırlı değildir. Ancak çalışmanın konusunu oluşturan yeni hükümet sisteminin MGK üzerindeki etkilerinin özellikle yürütmedeki bu değişikliklerden kaynaklandığını söylemek mümkündür. Bu nedenle yürütmede meydana gelen diğer değişikliklere yer verilmemiştir.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yürütmenin yapısında meydana gelen değişiklikleri ayrıntılı bir biçimde incelemek için bkz; Nacak, O. (2020). *Parlamentar ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinden Hareketle Bakan ve Bakanlıkların Karşılaştırmalı Analizi. Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 18 (1). 138-157. <http://dx.doi.org/10.11611/yead.678462>.

### 3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE MİLLİ GÜVENLİK KURULU

İlk olarak 1961 Anayasasıyla anayasal bir kuruluş haline getirilen ve 1982 Anayasasında da bu özelliğini devam ettiren MGK, devletin milli güvenlik siyasetinin oluşturulmasında oldukça önemli bir yere sahiptir. Farklı ad ve biçimde olsa da Cumhuriyetin ilk yıllarından bu güne kadar varlığını devam ettiren MGK, sivil ve askeri yöneticilerin bir araya gelmesiyle meydana gelmektedir (Eryılmaz, 2020: 154). MGK, milli güvenlik siyasetinin belirlenmesi ve milli güvenlik politikalarının oluşturulması konularında hükümete yardımcı bir organ şeklinde düzenlenmiştir (Gözübüyük, 2003: 83). MGK'nın yapısında ve işleyişinde zaman içinde pek çok değişiklik olmuştur. Ancak MGK'nın, 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle gerçekleştirilen hükümet sistemi değişikliğinden önemli ölçüde etkilendiğini söylemek mümkündür. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte MGK'nın üyelerinde, toplantılarında, kararlarında ve MGK Genel Sekreterliği teşkilatında birçok değişiklik meydana gelmiştir.

#### A. Milli Güvenlik Kurulunun Üyelerinde Yaşanan Değişim

MGK üyeleri, 1982 Anayasasının 118. maddenin birinci fıkrasında sayma yoluyla doğrudan belirlenmektedir. Anayasanın 118. maddesinin ilk haline göre, MGK; Cumhurbaşkanı, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, İçişleri, Dışişleri ve Milli Savunma Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvet Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından meydana gelmekteydi. Ancak 2001 tarih 4709 sayılı Kanunla Anayasanın 118. maddesinin birinci fıkrası yeniden düzenlenmiştir. Anayasanın değişik 118. maddesine göre, MGK; Cumhurbaşkanı, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvet Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından meydana gelmekteydi. Anayasa değişikliğiyle MGK üyeleri arasına 'Adalet Bakanı' ile 'Başbakan Yardımcılarının' eklendiği görülmektedir. Esasında bu değişikliğin MGK'daki sivil yöneticilerin sayısında yeniden bir belirsizliğe yol açtığını söylemek mümkündür. Çünkü kurulun üyeleri arasına eklenen 'Başbakan Yardımcılarının' sayısı konusunda bir kesinlik bulunmamaktadır. Bakanlar Kurulunda kaç Başbakan Yardımcısının bulunacağı kanunla düzenlenmektedir. Dolayısıyla Başbakan Yardımcılarının sayısında, kanun değişikliği ile kolaylıkla değişikliğe gidilebilir. Diğer taraftan 2001 yılındaki anayasa değişikliğiyle MGK'nın sivil yönetici sayısı da arttırılmıştır. 1982 Anayasasının ilk halinde MGK'da, askeri yöneticiler daha ağırlıkta iken değişiklik sonrasında sivil yöneticilerin daha ağırlıklı hale geldiği görülmektedir.

2017 tarihli 6771 sayılı Kanunla, 1982 Anayasasının 118. maddesinin birinci fıkrasında yeniden değişiklik yapılmıştır. Esasında bu değişikliğin temelinde yeni hükümet sistemiyle uyum sağlama düşüncesi olduğu söylenebilir. Zira Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme sadece Cumhurbaşkanından meydana gelmektedir. Bir diğer ifadeyle düalist yürütmeden monist yürütmeye geçilmiştir. Bu nedenle yürütmedeki başbakan ve bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu kaldırılmıştır. Dolayısıyla yeni hükümet sisteminde başbakanlık makamı bulunmamaktadır. Başbakanlık makamı olmadığı için başbakan yardımcılığı

makamı da kaldırılmıştır. Diğer taraftan yine yeni hükümet sisteminde yürütme yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanına görevlerini yerine getirilmesinde yardımcı olmak amacıyla Cumhurbaşkanı yardımcısı makamı ihdas edilmiştir (6771 sayılı Kanun, md. 10). Yürütmeye meydana gelen bu değişim, MGK üyelerini de doğrudan etkilemiştir.

**Tablo 1:** Milli Güvenlik Kurulu Üyelerinde Yaşanan Değişim

Milli Güvenlik Kurulu Üyeleri		
1982 Anayasasının İlk Halinde MGK'nın Üyeleri	2001 Tarihli 4709 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu Sonrası MGK'nın Üyeleri	2017 tarihli 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu Sonrası MGK'nın Üyeleri
✓ Cumhurbaşkanı (Başkan)	✓ Cumhurbaşkanı (Başkan)	✓ Cumhurbaşkanı (Başkan)
✓ Başbakan	✓ Başbakan	✓ Cumhurbaşkanı
✓ Genelkurmay Başkanı	✓ Genelkurmay Başkanı	✓ Yardımcıları
✓ Milli Savunma Bakanı	✓ Başbakan Yardımcıları	✓ Adalet Bakanı
✓ İçişleri Bakanı	✓ Adalet Bakanı	✓ Milli Savunma Bakanı
✓ Dışişleri Bakanı	✓ Milli Savunma Bakanı	✓ İçişleri Bakanı
✓ Kara Kuvvetleri Komutanı	✓ İçişleri Bakanı	✓ Dışişleri Bakanı
✓ Hava Kuvvetleri Komutanı	✓ Dışişleri Bakanı	✓ Genelkurmay Başkanı
✓ Deniz Kuvvetleri Komutanı	✓ Kara Kuvvetleri Komutanı	✓ Kara Kuvvetleri Komutanı
✓ Jandarma Genel Komutanı	✓ Hava Kuvvetleri Komutanı	✓ Hava Kuvvetleri Komutanı
	✓ Deniz Kuvvetleri Komutanı	✓ Deniz Kuvvetleri Komutanı
	✓ Jandarma Genel Komutanı	

Tablo 1'de görüldüğü üzere hükümet sistemi değişikliğiyle birlikte kaldırılan Başbakan ve Başbakan yardımcıları kurul üyeliğinden çıkarılmıştır. Bunların yerine Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte kurulan Cumhurbaşkanı yardımcılığı kurul üyeleri arasına eklenmiştir. Ayrıca kurulun askeri yöneticilerinde de değişikliğe gidilmiş, Jandarma Genel Komutanı MGK üyeleri arasından çıkarılmıştır. Bu değişiklik sonrasında MGK'nın asker üyelerinin sayısı dörde inmiştir. Diğer taraftan MGK üyelerin yazım sıralamasında da değişikliğe gidilmiştir (6771 sayılı Kanun, md 16/B). Anayasa değişikliği öncesinde Başbakanın hemen ardında yer alan Genelkurmay Başkanının, değişiklik sonrasında bakanların ardında yer aldığı görülmektedir.

### **B. Milli Güvenlik Kurulunun Toplantılarında Yaşanan Değişim**

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle MGK'nın toplantılarında da önemli değişiklikler meydana gelmiştir. MGK olağan toplantılarını iki ayda bir gerçekleştirmektedir (2945 sayılı Kanun, md. 5: 6. Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 3). Ancak gerekli hallerde kurulun, olağan toplantılarının haricinde de toplanabilmesi mümkündür. Yeni hükümet sistemi öncesinde kurulun, olağan toplantılarının haricinde, Başbakanın teklifi üzerine ya da doğrudan Cumhurbaşkanının çağrısıyla toplanabilmesi mümkündür (2945 sayılı Kanun md. 5). Dolayısıyla eski düzenlemede başbakanın da bu konuda yetkili olduğu görülmektedir. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kurul, olağan toplantılarının haricinde sadece Cumhurbaşkanının çağrısıyla toplanabilmektedir (6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 3). Dolayısıyla yeni hükümet sistemiyle bu konudaki yetki tamamıyla Cumhurbaşkanına verilmiştir.

Anayasaya göre MGK'nın başkanı, Cumhurbaşkanıdır. Bu nedenle kurul, toplantılarını Cumhurbaşkanının başkanlığında gerçekleştirmektedir (1982 Anayasası, md. 118). Ancak herhangi bir nedenle Cumhurbaşkanının toplantıya

katılamaması halinde başbakan toplantıya başkanlık etmekteydi. Yeni hükümet sistemiyle bu konuda da değişikliğe gidilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının MGK toplantısına herhangi bir nedenle katılamaması halinde Cumhurbaşkanı Yardımcısı toplantıya başkanlık etmektedir (1982 Anayasası md. 118/5; 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 3). Bu noktada akla, hangi Cumhurbaşkanı yardımcısının kurula başkanlık edeceği sorusu gelmektedir. Çünkü Anayasanın 106. maddesine göre Cumhurbaşkanı, birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilmektedir. Yine Anayasanın 118. maddesinin birinci fıkrasına göre Cumhurbaşkanı yardımcılarının tamamının MGK'nın üyeleri arasında yer aldığı görülmektedir. Ancak ne anayasada ne de 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde konuya ilişkin bir düzenlemenin yapılmadığı dikkati çekmektedir. Bu nedenle 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 18. maddesinde düzenlenen şekliyle; Cumhurbaşkanlığı makamının çeşitli sebeplerle süresinden önce boşalması halinde en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısının, Cumhurbaşkanının yurtdışına çıkma, hastalanma gibi geçici sebeplerle görevinin başından ayrılması hallerinde ise görevlendirdiği Cumhurbaşkanı yardımcısının MGK'ya başkanlık etmesi gerektiğini söylemek mümkündür.

MGK toplantılarına ilişkin bir diğer değişiklik, gündeminin hazırlanması konusunda gerçekleşmiştir. Kurulun gündemi önceden olduğu gibi kurul başkanı olan Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanmaktadır. Fakat yeni hükümet sistemi öncesinde kurulun gündeminin oluşturulması konusunda Başbakan, Genelkurmay başkanı, kurul üyesi bakanlar ile diğer bakanların da gündem teklifinde bulunabilme yetkisi bulunmaktadır (2945 sayılı Kanun, md. 6). Ancak gündem teklifinde bulunabilme konusunda Başbakan ve Genelkurmay Başkanı ile bakanlar arasında bir ayrıma gidildiği görülmektedir. Kurul üyesi bakanlar ile diğer bakanların gündem önerileri Başbakanın da görüşü alınarak MGK Genel Sekreteri aracılığıyla Cumhurbaşkanına iletilmektedir. Bu noktada bu önerileri dikkate alıp almamak tamamıyla Cumhurbaşkanının iradesine bırakılmıştır. Fakat yine aynı madde de “gündemin hazırlanmasında Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınır” ifadesiyle Cumhurbaşkanının bu konudaki takdir yetkisinin kısmen de olsa sınırlandırıldığını söylemek mümkündür.

**Tablo 2:** Milli Güvenlik Kurulu Toplantılarında Yaşanan Değişim

	CHS Öncesi MGK Toplantıları	CHS'de MGK Toplantıları
<b>Olağan Toplantılar</b>	İki Ayda Bir	İki Ayda Bir
<b>Olağanüstü Toplantılar</b>	Başbakanın teklifi ya da doğrudan Cumhurbaşkanının çağrısıyla	Doğrudan Cumhurbaşkanının çağrısıyla
<b>Toplantı Başkanı</b>	Cumhurbaşkanı	Cumhurbaşkanı
<b>Başkanın Toplantıya Katılamaması Halinde</b>	Başbakan	Cumhurbaşkanı Yardımcısı
<b>Toplantı Gündemi</b>	Cumhurbaşkanı	Cumhurbaşkanı
<b>Gündem Önerisi</b>	Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Kurul üyesi Bakanlar ile Diğer Bakanlar (Gündemin hazırlanmasında Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınır)	Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Kurul üyesi Bakanlar ile Diğer Bakanların ve Genelkurmay Başkanının gündem önerileri MGK Genel Sekreteri aracılığıyla Cumhurbaşkanına iletilir.

Tablo 2’den de görüldüğü üzere Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde MGK’nın gündemi yine Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanmaktadır (6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi md. 4). Ayrıca Cumhurbaşkanı yardımcıları, kurul üyesi bakanlar ile diğer bakanların ve Genelkurmay Başkanının gündem önerilerini sadece MGK Genel Sekreteri aracılığıyla Cumhurbaşkanına iletebilme yetkisinin olduğu görülmektedir. Önceki düzenlemede yer alan ‘önerileri dikkate alınır’ şeklindeki bir ifadeye yeni düzenlemede yer verilmemiştir. Dolayısıyla yeni düzenleme sonrasında MGK toplantı gündemine ilişkin önerileri dikkate alıp almamak tamamıyla Cumhurbaşkanının iradesine bırakılmış, Cumhurbaşkanının gündem oluşturma yetkisindeki kısmi sınırlandırma tamamıyla kaldırılmıştır.

### **C. Milli Güvenlik Kurulunun Kararlarında Yaşanan Değişim**

MGK, milli güvenlik siyasetine ilişkin kararlar alan bir kuruldur. MGK’nın kararları ‘öneri’, ‘görüş bildirme’ niteliğindedir. Bir diğer ifadeyle MGK’nın kararları ‘istişari’ nitelikte olup, hükümet açısından ‘bağlayıcı’ değildir (Gözler, 2021: 166; Akyılmaz vd, 2018: 200; Gözübüyük, 2003: 85). Ancak ne var ki MGK’nın kararlarının niteliği zaman zaman kamuoyunda da tartışmalara yol açmakta ve yanlış algılara neden olmaktadır. Bu nedenle Anayasanın 118. maddesi 2001 tarih 4709 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle “*Milli Güvenlik Kurulu; Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir*” şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Dolayısıyla MGK’nın ‘aldığı kararlar’ ifadesi, ‘alınan tavsiye kararları’ şeklinde değiştirilerek kurulun kararlarının ‘öneri’, ‘görüş bildirme’ niteliğinde olduğu daha da kuvvetli bir biçimde vurgulanmaya çalışılmıştır. Ayrıca yine aynı fıkranın devamındaki ‘Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır’ ifadesinin ‘Bakanlar Kurulunca değerlendirilir’ şeklinde değiştirilmesinin de esasında bu amaçla yapılan bir değişiklik olduğunu söylemek mümkündür. Dolayısıyla ‘öneri’, ‘görüş bildirme’ niteliğindeki MGK kararlarının hukuksal açıdan değer taşıyabilmesi ancak hükümet tarafından benimsenmesiyle mümkün olabilmektedir. Böyle bir durumda da elbette ki sorumluluk tamamıyla hükümettedir (Gözübüyük, 2003: 83, 85). Ancak yine aynı maddedeki “*Kurulun, ... hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar ...*” ifadesi MGK’nın kararlarının niteliği konusundaki belirsizliğin ve tartışmaların devam etmesine yol açmaktadır. Üstelik benzer bir ifadenin 2945 sayılı Kanun’un 8. maddesinde de “*Milli Güvenlik Kurulu Kararları, Başbakan tarafından Bakanlar Kurulu gündemine öncelikle alınmak suretiyle görüşülür ve gerekli kararlar alır*” şeklinde de yer alması bu tartışmaları daha da yoğunlaştırmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte bu konuda da değişikliklerin yapıldığını ve MGK’nın kararlarının niteliğinin daha belirgin bir hale getirilmeye çalışıldığını söylemek mümkündür. Anayasa değişikliği sonrasında 2945 sayılı Kanun mülga edilmiş yerine 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yürürlüğe girmiştir. Kararnamenin ‘kararlar’ başlığını taşıyan 5. maddesinin son derece sade bir biçimde düzenlendiği görülmektedir. İlgili maddede MGK tarafından alınan kararların Genel Sekreterlik tarafından

Cumhurbaşkanına gönderileceği ifade edilmektedir. Madde metninde ‘öncelikle gündeme alınması ve değerlendirilmesi’ ya da ‘MGK kararlarına yönelik gerekli kararları alır’ şeklindeki ifadelere ise yer verilmemiştir. Dolayısıyla anayasa değişikliği sonrasında MGK’nın kararlarının tam olarak ‘öneri’ ve ‘görüş bildirme’ niteliğine büründüğü, kararların değerlendirilip değerlendirilmemesinin tamamen Cumhurbaşkanının iradesine bırakıldığı ve ancak Cumhurbaşkanı tarafından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da Cumhurbaşkanı kararı haline getirilmesi halinde hukuki bir değer taşıyacağı söylenebilir. Ancak diğer taraftan Anayasanın 118. maddesinin üçüncü fıkrasındaki “*Kurulun, ... hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar ...*” ifadesinin aynı şekilde korunduğu görülmektedir.

MGK, tavsiye kararlarını anayasa gereğince milli güvenliğin sağlanmasından sorumlu olan makama iletmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında MGK tarafından alınan kararların kime gönderileceği ve kim tarafından değerlendirileceği konusunda da değişikliğe gidilmiştir. Anayasanın değişiklik öncesi 118. maddesine göre MGK, tavsiye kararları ile görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirmekteydi. Yine aynı maddeye göre MGK’nın kararları Bakanlar Kurulu tarafından değerlendirilmekteydi. 2945 sayılı Kanunda ise MGK kararların, MGK Genel Sekreterliği tarafından Cumhurbaşkanına ve Başbakanına gönderileceği belirtilmekteydi. Cumhurbaşkanına gönderimin bildirim amaçlı, Başbakanına yapılan gönderimin ise Bakanlar Kurulunda görüşülmesi amacıyla yapıldığını söylemek mümkündür. Dolayısıyla her ne kadar kurul, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanmakta olsa da esas olarak Bakanlar Kurulu ile ilişkilendirilmişti. Bu durum, “kurul kararları, ... Bakanlar Kurulunda görüşülmek üzere başbakanlığa, ... gönderilir” ifadesinden de açıkça anlaşılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Başbakan ve Bakanlar Kurulunun bütün görevleri Cumhurbaşkanına geçmiştir. Çünkü yeni sistemde yürütme Cumhurbaşkanına aittir. Bu nedenle Anayasanın 118/3. maddesinin değişik haline göre MGK’nın görüşlerini Cumhurbaşkanına bildireceği ve kurul tarafından alınan tavsiye kararlarının yine Cumhurbaşkanı tarafından değerlendirileceği ifade edilmektedir. Dolayısıyla yeni hükümet sisteminde MGK’nın doğrudan Cumhurbaşkanı ile ilişkilendirildiğini söylemek mümkündür. Anayasanın 118. maddesinden hareketle çıkarılan 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ‘kararlar’ başlığını taşıyan 5. maddesinde de “kurul kararları, Genel Sekreterlik tarafından Cumhurbaşkanlığına gönderilir” ifadesine yer verilmiştir. Esasında bu değişikliğin, milli güvenlik siyasetinin oluşturulmasından sorumlu makamın değişmesinden kaynaklandığını söylemek mümkündür. Çünkü Anayasanın 117. maddesinin ikinci fıkrasına göre milli güvenlik siyasetinin oluşturulmasından Bakanlar Kurulu sorumluydu. Oysa anayasa değişikliği sonrasında milli güvenlik siyasetinin oluşturulmasından Cumhurbaşkanı sorumlu hale gelmiştir. Ayrıca milli güvenliğe ilişkin politikaları belirleme ve bu konuda gerekli bütün tedbirleri alma görevi yeni hükümet sisteminin doğal bir sonucu olarak Cumhurbaşkanına verilmiştir.

## **D. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Teşkilatında Yaşanan Değişim**

MGK'nın sekretarya işlerini MGK Genel Sekreterliği yerine getirmektedir. 1982 Anayasasının ilk halinde MGK Genel Sekreterliği teşkilatının ve bu teşkilatın görevlerinin 'kanunla' düzenlenmesi öngörülmektedir (md. 118). Bu hükümden hareketle 1983 yılında 2945 sayılı "Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu" çıkarılmıştır. Kanunun adından da anlaşılacağı üzere bu kanunla sadece MGK Genel Sekreterliğinin değil aynı zamanda MGK'nın da düzenlendiği görülmektedir. Kanunun birinci kısmında amaç ve tanım, ikinci kısmında MGK ve üçüncü kısmında da MGK Genel Sekreterliği düzenlenmektedir.

İlgili kanunda MGK Genel Sekreterliği, Başbakanlığa bağlı bir teşkilat şeklinde düzenlenmiştir (2945 Sayılı Kanun, md. 11). MGK Genel Sekreterliği teşkilatının; Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcıları ve Genel Sekreterlik bürosu ile yine kanunda belirtilen Hukuk Müşavirliği, Ana Hizmet Birimleri Başkanlıkları, Personel ve İdari İşler Daire Başkanlığından meydana geldiği görülmektedir. Ana hizmet birim başkanlıkları doğrudan kanunda belirtilmemiş, MGK Genel Sekreterinin önerisi üzerine Başbakanın kararıyla kurulacağı ifade edilmiştir (2945 Sayılı Kanun, md. 12). Dolayısıyla kanunla MGK Genel Sekreterine, ana hizmet birim başkanlıklarının belirlenmesi konusunda bir takdir yetkisinin verildiği söylenebilir. Ayrıca bunların haricinde ihtiyaç olması halinde yine MGK Genel Sekreterinin önerisi üzerine Başbakanın kararıyla araştırma komisyonları, özel ihtisas komisyonları, özel eğitim, planlama ve uygulama birimleri ile geçici hizmet birimleri de kurulabilmektedir. Ancak kuruluş aşamasında bunların görev ve hizmet süreleri belirtilmek zorundadır. Kanunda bu birimlerin görev ve yetkilerine yer verilmemekte olup, çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir. Ayrıca kanunda genel sekreterliğin görev ve yetkilerine, Genel Sekreter ile diğer personelin atanma usulüne, hak ve yükümlülüklerine, genel sekreterliğin çalışma düzenine de yer verildiği görülmektedir.

2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği sonrasında 118. maddenin son fıkrasında değişikliğe gidilmiş, MGK Genel Sekreterliği teşkilatı ile teşkilatın görevlerinin 'Cumhurbaşkanı Kararnamesiyle' düzenlenmesi öngörülmüştür. Bir diğer ifadeyle MGK Genel Sekreterliği teşkilatını düzenleme yetkisi yasama organından yürütme organına geçmiştir. Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi öngörülen dört konudan<sup>3</sup> birisinin MGK Genel Sekreterliği teşkilatı olduğu görülmektedir. Bu nedenle MGK ile MGK Genel Sekreterliği Teşkilatını düzenleyen 1983 tarihli 2945 sayılı Kanun, 2018 yılında yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile mülga edilmiştir. Bunun yerine 15/07/2018 tarihli 6 sayılı "Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle" MGK Genel Sekreterliği teşkilatı yeniden düzenlenmiştir.

<sup>3</sup> Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği ifade edilen diğer üç konudan birincisi üst kademe kamu yöneticilerinin atanması (md. 104), ikincisi bakanlıkların kurulması, kaldırılması ve teşkilatının düzenlenmesi (md. 106) ve üçüncüsü Devlet Denetleme Kuruludur (md. 108).



Değişikliğinin sadece bir kanun-kararname değişikliğinden ibaret olmadığı, MGK Genel Sekreteri ve MGK Genel Sekreterliği teşkilatına yönelik kapsamlı birçok değişikliği beraberinde getirdiği söylenebilir.

İki norm birlikte değerlendirildiğinde dikkati çeken ilk değişiklik, 2945 sayılı kanunda hem MGK hem de MGK Genel Sekreterliği düzenlenirken 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde sadece MGK Genel Sekreterliğinin düzenleniyor olmasıdır. Zira bu durum, iki normun amaç kısmından da açıkça anlaşılabilir. İkinci önemli farklılık, 2945 sayılı kanunun 4. maddesinde MGK'nın görevlerine yer verilirken 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde MGK'nın görevlerine yer verilmeyerek sadece MGK Genel Sekreterliği teşkilatının düzenlenmesidir. Ancak 6 sayılı Kararnamede her ne kadar MGK'nın görevlerine yer verilmemiş olsa da kurula ilişkin toplantı, gündem, kararlar ve görüşme tutanakları konularına yer verildiği görülmektedir. Esasında bunu, anayasanın 118. maddesinde yer verilmeyen konuların düzenlenmesi şeklinde değerlendirmek mümkündür.

Yeni hükümet sistemi sonrasında MGK Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kuruluş şeklinde düzenlenmiştir (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 37/e). Ayrıca MGK Genel Sekreterliği teşkilatında da önemli ölçüde değişikliklerin olduğu görülmektedir.

**Tablo 3:** Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Teşkilatında Yaşanan Değişim

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Teşkilatı	
CHS Öncesi MGK Genel Sekreterliği Teşkilatı	CHS'de MGK Genel Sekreterliği Teşkilatı
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Genel Sekreter,</li> <li>✓ Genel Sekreter Yardımcıları</li> <li>✓ Genel Sekreterlik Bürosu</li> <li>✓ Hukuk Müşavirliği,</li> <li>✓ Personel ve İdari İşler Daire Başkanlığı</li> <li>✓ Ana Hizmet Birim Başkanlıkları (Ana hizmet birim başkanlıkları kanunda doğrudan belirtilmemekte, ihtiyaca göre MGK Genel Sekreterinin önerisi Başbakanın kararıyla kurulmaktadır).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Genel Sekreter,</li> <li>✓ Genel Sekreter Yardımcıları</li> <li>✓ Hizmet birimleri; <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği,</li> <li>✓ Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı,</li> <li>✓ Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı,</li> <li>✓ Dış İlişkiler ve Stratejik Araştırmalar Dairesi Başkanlığı,</li> <li>✓ Hukuk Müşavirliği,</li> <li>✓ Kurul İşleri ve Kararları Dairesi Başkanlığı,</li> <li>✓ Personel Dairesi Başkanlığı,</li> <li>✓ Seferberlik ve Savaş Hazırlıkları Planlama Dairesi Başkanlığı,</li> <li>✓ Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı,</li> <li>✓ Özel Kalem Müdürlüğü</li> </ul> </li> </ul>

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde MGK Genel Sekreterliği teşkilatı; Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcıları ile hizmet birimlerinden meydana gelmektedir (6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 7). Ayrıca tablo 3'te de görüldüğü üzere MGK Genel Sekreterliği teşkilatının hizmet birimleri sayma yöntemiyle ayrıntılı bir biçimde yeniden düzenlenmiştir (6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 11). Üstelik her bir hizmet biriminin görevleri kararnameyle açıkça düzenlenmekte, ayrıca bir yönetmeliğe ihtiyaç duyulmamaktadır. Dolayısıyla yeni hükümet sistemiyle MGK Genel Sekreterinin,

MGK Genel Sekreterliği teşkilatındaki idari birimlerin oluşturulması konusundaki takdir yetkisinin büyük ölçüde sonlandırıldığı söylenebilir. Bir diğer ifadeyle MGK Genel sekreterliğinin teşkilat ve görevleri anayasada da belirttiği şekliyle Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenmektedir. Ayrıca kararnamede genel sekreterliğin görev ve yetkilerine, yöneticilerin yetki ve sorumlulukları ile yetki devrine, kadro, personel rejimi ve diğer kurumlardan yapılacak görevlendirmelere de yer verildiği görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında MGK'daki en önemli değişikliklerden birisi hiç kuşkusuz MGK Genel Sekreterinin atanma usulündeki değişikliktir. Esasında MGK Genel Sekreterinin atanması yöntemindeki değişiklik ilk değildir. 2003 yılında da bu konuda bir değişiklik yapılmıştır. 2003 yılı öncesinde MGK Genel Sekreteri, sadece Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) mensupları arasından atanabilmekteydi. Üstelik atanacak kişinin Orgeneral/Oramiral rütbesinde bulunması gerekmekteydi. MGK Genel Sekreteri, Genelkurmay Başkanının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile atanmaktaydı. Ancak 2003 tarihli 4693 sayılı Kanunla bu konuda değişikliğe gidilmiştir. Yapılan değişiklikle MGK Genel Sekreterliğine sadece askeri personellerden değil aynı zamanda sivillerden de atama yapılabilmesine imkan sağlanmıştır. Ayrıca atama usulünde de değişikliğe gidilmiş, MGK Genel Sekreterinin, Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanının onayı ile atanması usulüne geçilmiştir. Ancak atanacak kişinin TSK mensupları arasından yapılacak olması halinde Genelkurmay Başkanının 'olumlu görüşünün alınması' koşulu getirilmiştir (Gözübüyük, 2003: 84; 2945 Sayılı Kanun, md. 15). Dolayısıyla yapılan değişiklikle Genelkurmay Başkanının atama işlemindeki yetkisi sonlandırılmış, sadece TSK içinden yapılacak atamalardaki etkinliği devam ettirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle MGK Genel Sekreterinin atanma usulünde yeniden değişikliğe gidilmiştir. Yeni hükümet sisteminde MGK Genel Sekreterinin 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle değil üst düzey yöneticilerin atanmasına ilişkin çıkarılan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlendiği görülmektedir. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan MGK Genel Sekreteri, doğrudan Cumhurbaşkanı kararıyla atanmaktadır (md. 2/2). MGK Genel Sekreterinin atanması işlemindeki ön hazırlayıcı işlem şeklinde ifade edilen 'öneri usulü' tamamıyla kaldırılmıştır. Yeni düzenleme sonrasında Cumhurbaşkanı, atamayı doğrudan gerçekleştirebilmektedir. Üstelik MGK Genel Sekreterliğine yapılacak atamalardaki sivil-asker ayırımına da son verilmiştir. Ayrıca TSK içinden yapılacak atamalardaki Genelkurmay Başkanından 'olumlu görüş alma' usulü de kaldırılmıştır.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde MGK Genel Sekreterliğine atanabilmek için gereken şartlara da yer verilmektedir. Elbette ki bu şartlar, sadece MGK Genel sekreteri için değil (I) sayılı cetvelde yer alanların tamamı için geçerlidir. Buna göre MGK Genel Sekreterliğine atanabilmek için ilk olarak Devlet Memurları Kanunu'nda belirtilen devlet memuru olmaya ilişkin genel şartları taşımak gerekmektedir. Ayrıca en az dört yıllık yükseköğretim mezunu olma

zorunluluğu bulunmaktadır. Son olarak da kamuda beş yıl çalışma ya da sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla özel sektörde veya uluslararası kuruluşlarda beş yıl çalışma ya da serbest olarak beş yıl çalışma şartlarından birini sağlamak gerekmektedir (3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 3). Görev süresi belirtilmeyen MGK Genel Sekreteri, en fazla atandığı tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresi kadar görevde kalabilmektedir. Elbette ki Cumhurbaşkanı tarafından bu süreden daha önce de görevden alınabilmesi mümkündür. Ancak Cumhurbaşkanının görev süresi sonlandığında MGK Genel Sekreterinin görev süresi de sona ermektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanı tarafından görev süresi sona eren bir kişinin yeniden aynı göreve atanabilmesi mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında MGK Genel Sekreter yardımcılarının atanma usulünde de değişikliğe gidilmiştir. MGK Genel Sekreter yardımcılarını önceden müşterek kararnameyle atanmaktaydı (2945 sayılı Kanun, md. 16). Bir diğer ifadeyle MGK Genel Sekreter yardımcılarının atanmasında parlamenter yöntemde sıklıkla kullanılan ilgili Bakanın önerisi Başbakanın kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile gerçekleşen atama usulü kullanılmaktaydı. Ancak parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte müşterek kararname usulü de kaldırılmıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında MGK Genel Sekreter yardımcılarının da 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre atandıkları görülmektedir. MGK Genel Sekreter yardımcılarını tıpkı MGK Genel Sekreteri gibi 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ekli (I) sayılı cetvelinde yer almaktadır. Dolayısıyla MGK Genel Sekreter yardımcılarını da Cumhurbaşkanı kararı ile doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. MGK Genel Sekreteri gibi ekli (I) sayılı cetvelde yer almaları nedeniyle MGK Genel Sekreterinin tabi olduğu atama şartlarına tabidirler. Diğer taraftan görev süreleri ile süresinden önce görevden alınma gibi konular bakımında da MGK Genel Sekreteri ile aynı durumdadırlar.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında MGK Genel Sekreterliğinin görev ve yetkilerinde de değişikliğe gidilmiştir. MGK Genel Sekreterliğini düzenleyen 2945 sayılı Kanun'un 13. maddesinde genel sekreterliğin görevleri iki madde halinde düzenlenmekteydi. Buna göre MGK Genel Sekreterliği; kurulun sekretarya hizmetlerini yürütmek ve MGK tarafından ya da kanunla verilen görevleri yerine getirmekle yükümlüydü. Dolayısıyla kanunda MGK Genel Sekreterliğinin görevleri çok genel bir biçimde düzenlenmişti. Elbette ki bu durum, bazı muğlaklıkları da beraberinde getirmekteydi. Yeni hükümet sistemi sonrasında çıkarılan 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde ise MGK Genel Sekreterliğin görevlerinin çok daha ayrıntılı bir biçimde sayma yoluyla düzenlendiği görülmektedir. Buna göre MGK Genel Sekreterliğinin; gündem önerilerini Cumhurbaşkanına sunmak, kurulun gündemini üyelere iletmek, toplantı yerini hazırlamak, toplantı tutanaklarını Cumhurbaşkanının belirttiği usule göre tutmak, kurul kararları ile basın bildiri taslaklarını hazırlayarak kurula sunmak, ilgili taslakların kabul görmesi halinde üyeler tarafından imzalanmasını sağlamak ve Cumhurbaşkanına sunmak, kurul kararlarının arşivini tutmak, basın bildirimlerini yayın kuruluşlarına iletmek, kurulun evrak ve yazı işlerini gerçekleştirmek, MGK

tarafından verilen görevleri yürütmek, verilen görevlere ilişkin araştırma ve değerlendirme yapmak ya da yaptırmak, ilgili raporları kurul üyelerine sunmak, Milli Güvenlik Siyaseti Belgesinin hazırlanmasına ilişkin çalışmaları yürütmek, diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yerine getirmek gibi birçok görevi bulunmaktadır.

### **E. Milli Güvenlik Kurulunun Olağanüstü Yönetim Usullerine İlişkin Görevinde Yaşanan Değişim**

1982 Anayasasının ikinci bölümünün III. başlığı altında olağanüstü yönetim usulleri düzenlenmiştir. Olağanüstü hal ve sıkıyönetim şeklinde ifade edilen olağanüstü yönetim usullerinde MGK'ya 'görüş bildirme' görevi verilmekteydi. Anayasanın 120. maddesinde düzenlenen şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi biçimde bozulması halinde Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun, MGK'nın da görüşünü aldıktan sonra olağanüstü hal ilan edebileceği ifade edilmekteydi. Yine anayasanın 122. maddesinde Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun MGK'nın da görüşünü aldıktan sonra sıkıyönetim ilan edebileceği belirtilmekteydi. Her iki düzenlemede de MGK'nın görüşünün Bakanlar Kurulu açısından bağlayıcı olduğu ya da 'MGK'nın olumlu görüşü alındıktan sonra' olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilan edilebileceği şeklinde bir ifade bulunmamaktadır. Bu nedenle MGK'ya verilen yetkinin, olağanüstü yönetim usullerinin uygulanabilmesi bakımından bağlayıcı olmadığını, bir şekil (usul) şartı olduğunu söyleyebilmek mümkündür. Dolayısıyla MGK'nın görüşü tamamıyla istişari nitelikte olup, esasında bir şekil şartının tamamlanmasından ibarettir.

2017 tarihli 6771 sayılı Kanunla Anayasada yapılan değişiklikle olağanüstü hal yönetim usulleri yeniden düzenlenmiştir. Buna göre olağanüstü hal ve sıkıyönetim uygulamaları olağanüstü hal başlığı altında birleştirilmiş ve tek madde (119. madde) haline getirilmiştir. Ayrıca yapılan anayasa değişikliğiyle anayasada sayılan hallerde olağanüstü hal ilan etme yetkisi doğrudan Cumhurbaşkanına verilmiştir. Üstelik yapılan anayasa değişikliğiyle olağanüstü yönetim usullerinde bir şekil şartı şeklinde düzenlenmiş olan MGK'nın görüşünü alma usulü de tamamıyla kaldırılmıştır. Böylelikle MGK'nın olağanüstü yönetim usullerindeki görevi sona ermiştir.

### **SONUÇ**

Hükümet sisteminde yaşanan değişikliğin, Türk kamu yönetimini önemli ölçüde etkilediği ve değişimine yol açtığı aşikârdır. Hükümet sistemi değişiminden merkezi yönetimin yardımcı kuruluşları arasında yer alan MGK'nın da payına düşeni aldığı ve üyelerinde, toplantılarında, kararlarında ve MGK Genel Sekreterliği teşkilatında önemli değişikliklerin meydana geldiği görülmektedir. MGK'da meydana gelen bu değişimin, esas olarak hükümet sistemi değişikliğiyle yürütmenin yapısında meydana gelen değişimden kaynaklandığını ve yeni hükümet sistemiyle uyum sağlanabilmesi amacıyla gerçekleştirildiğini söylemek mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle MGK üyelerinde değişiklik olduğu görülmektedir. Esasında MGK üyelerindeki bu değişikliğin büyük ölçüde

zorunluluktan kaynaklandığı söylenebilir. Çünkü yeni hükümet sistemiyle Başbakan ile Başbakan yardımcıları sistemden kaldırılınca doğal olarak MGK üyeleri arasından da çıkarılmış, bunların yerine Cumhurbaşkanı yardımcılarını üyeler arasına eklenmiştir. Diğer taraftan 2001 Anayasa değişikliğiyle başlayan MGK'nın sivil üyelerinin ağırlığının artırılması çabalarının bu değişiklikte de kendini gösterdiğini söylemek mümkündür.

Cumhurbaşkanı hükümet sistemiyle kurulun toplantı gündeminin oluşturulmasında da değişikliğe gidilmiş, bu konuda Cumhurbaşkanı esas yetkili haline getirilmiştir. Diğer üyelerin gündem önerilerini, MGK Genel Sekreteri aracılığıyla Cumhurbaşkanına iletmesi mümkündür. Ancak bu önerileri dikkate alıp almamak tamamiyle Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanının toplantıya katılmaması halinde kurula, Cumhurbaşkanı yardımcısının başkanlık etmesi yöntemi getirilmiştir. Bununla birlikte Kurulun kararlarında da değişikliğe gidilmiş, MGK'nın kararlarının tavsiye niteliğinde olduğu ve Cumhurbaşkanı tarafından değerlendirilip Cumhurbaşkanı kararı veya kararnamesi haline getirilmesi halinde bağlayıcılığı olacağı vurgulanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında MGK'daki en önemli değişiklik esasında MGK Genel Sekreterliği teşkilatında gerçekleşmiştir. İlk olarak genel sekreterlik teşkilatının kanun yerine Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmesi hüküm altına alınmıştır. Bu nedenle MGK Genel Sekreterliği teşkilatını düzenleyen 2945 sayılı Kanun kaldırılmış, 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle MGK Genel Sekreterliği teşkilatı yeniden düzenlenmiştir. Yeni düzenlemeyle genel sekreterlik teşkilatı, genel sekreterlik teşkilatının görevleri, genel sekreter ve genel sekreter yardımcılarının atama usulü gibi birçok konuda köklü değişikliğe gidilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle MGK'nın olağanüstü yönetim usulündeki görevinin de sonlandırıldığı görülmektedir. Yapılan değişiklikle yeni sistemde olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanı öncesindeki MGK'nın görüşüne başvurma usulü kaldırılmıştır. Dolayısıyla yeni hükümet sistemiyle birlikte MGK'nın görevlerinde de bir azalma meydana gelmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle MGK'nın hem yapısında hem de işleyişinde köklü değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Ancak tüm bu değişikliklere rağmen MGK'ya ilişkin bazı belirsizliklerin hala devam ettiği de bir gerçektir. Bu belirsizliklerin büyük ölçüde anayasanın 118. maddesindeki düzenleme eksiklikleri ile muğlaklıklardan kaynaklandığını söylemek mümkündür. Örneğin anayasada kurulun işleyişine ilişkin düzenleme oldukça sınırlıdır. Diğer taraftan yine anayasada kurulun işleyişinin nasıl düzenleneceği de belirtilmemektedir. Bu nedenle sadece MGK Genel Sekreterliği teşkilatını düzenlemesi gereken Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle önceden de olduğu gibi MGK'nın da düzenlenmeye çalışıldığı görülmektedir. Dolayısıyla yapılacak anayasa değişikliğiyle bu belirsizliklerin de giderilmesinde yarar vardır.

## Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Makalenin tüm süreçlerinde Yönetim ve Ekonomi Dergisi'nin araştırma ve yayın etiği ilkelerine uygun olarak hareket edilmiştir.

## Yazarların Makaleye Katkı Oranları

Makalenin tamamı Dr. Öğretim Üyesi Osman NACAĞ tarafından kaleme alınmıştır.

## Çıkar Beyanı

Yazarın herhangi bir kişi ya da kuruluş ile çıkar çatışması yoktur.

## KAYNAKÇA

- Acaray, D. (2020). Anayasal Bir Kuruluş Olarak MGK – Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde MGK'nın Yeri ve Alternatif Yeni Bir Kurum: Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 69 (3), 1293-1326.
- Akgüner, T. (1985). Milli Güvenlik Kavramı Üzerine Bazı Düşünceler. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 6 (1-3), 13-16.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2018). Türk İdare Hukuku. Ankara: Savaş Yayınları.
- Anayasada Yapılan Değişikliklere Uygun Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. KHK No: 703. Resmi Gazete Tarihi: 09/07/2018. Resmi Gazete Sayısı: 30473 (Mükerrer).
- Anayurt, Ö. (2020). Anayasa Hukuku Temel Kavramlar ve Türk Anayasa Hukuku (3. Baskı). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Ateş, H. ve Ünal, S. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıklar. E. Akman (Ed.), *Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* içinde (137-177 ss.). Ankara: Nobel Yayınları.
- Aybay, R. (1978). Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 33 (1), 59-82.
- Coşkun, B. ve Pank, Ç. (2017). Başkanlık Sisteminde Başkanla İdari Yapı Arasındaki İlişki Türkiye İçin Değerlendirmeler. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (4), 1-12.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Kararname No: 1. Resmi Gazete Tarihi: 10/07/2018. Resmi Gazete Sayısı: 30474.
- Eken, M. ve Doğan, M. (2021). Yol Ayrımı: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş. E. Akman (Ed.), *Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* içinde (1-24 ss.). Ankara: Nobel Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2020). Kamu Yönetimi (13. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Gözler, K. (2020). Devletin Genel Teorisi. Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, K. (2021). İdare Hukuku Dersleri (23. Baskı). Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözübüyük, A., Ş. (2003). Yönetim Hukuku (18. Baskı). Ankara: Turhan Yayınları.
- Gürpınar, B. (2013). Milli Güvenlik Kurulu ve Dış Politika. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 10 (39), 73-104.
- Karatepe, Ş. (2013). Anayasa Hukuku. Ankara: Savaş Yayınları.
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Kararname No: 6. Resmi Gazete Tarihi: 15/07/2018. Resmi Gazete Sayısı: 30479.
- Milli Güvenlik Kurulu Kanunu. Kanun No: 129. Resmi Gazete Tarihi: 19/12/1962. Resmi Gazete No: 11286.
- Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu. Kanun No: 2975. Resmi Gazete Tarihi: 11/11/1983. Resmi Gazete Sayısı: 18218.
- Milli Savunma Yüksek Kurulu Kanunu. Kanun No: 5399. Resmi Gazete Tarihi: 03/07/1949. Resmi Gazete Sayısı: 7223.

- Nacak, O. (2020). Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinden Hareketle Bakan ve Bakanlıkların Karşılaştırmalı Analizi. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 18 (1), 138-157. <http://dx.doi.org/10.11611/yead.678462>.
- Nohutçu, A. ve Ziyrek, A. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yargı. E. Akman (Ed.), *Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* içinde (101-136 ss.). Ankara: Nobel Yayınları.
- Özbudun, E. (2000). Türk Anayasa Hukuku (6. Baskı). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Şahin, Y. ve Erdoğan, O. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme. E. Akman (Ed.), *Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* içinde (47-70 ss.). Ankara: Nobel Yayınları.
- Şen, E. ve Serdar, C. (2021). MGK Kararlarının Hukuki Niteliği. <https://www.hukukihaber.net/mgk-kararlarinin-hukuki-niteliği-makale.9433.html>. Erişim Tarihi: 12.01.2022.
- Torun, A. (2017). Türkiye’de Ulusal Güvenliğin Yasal ve Kurumsal Mekanizması: Milli Güvenlik Kurulu. *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (2), 42-60.
- Tunç, H. ve Döner, A. (1998). MGK ve Milli Güvenlik Kavramı. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi*, Sayı: 1, 3-23.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Kanun No: 2709. Resmi Gazete Tarihi: 09/1/1982. Resmi Gazete Sayısı: 17863 (Mükerrer).
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. Kanun No: 6771. Resmi Gazete Tarihi: 11/02/2017. Resmi Gazete Sayısı: 29976.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun. Kanun No: 4709. Resmi Gazete Tarihi: 17/10/2001. Resmi Gazete Sayısı: 24556 (mükerrer).
- Türkiye Cumhuriyeti Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, <https://www.mgk.gov.tr/index.php/kurumsal/hakkimizda>. Erişim Tarihi: 14.01.2022.
- Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Kararname No: 3. Resmi Gazete Tarihi: 10/07/2018. Resmi Gazete Sayısı: 30474.

## SUMMARY

There is a remarkably close relationship between the government system and public administration. Therefore, if the government system changes, changes also occur naturally in both the structure and functioning of public administration. With Law No. 6771 adopted in Turkey in 2017, the government system changed, and the Parliamentary Government System, which had been in force for a long time, was replaced by the Presidential Government System. This change in the government system has caused significant changes in both the structuring and the functioning of the Turkish Public Administration.

It is seen that the central administration organization of the Turkish Public Administration has been affected substantially by the change in the government system. Important changes have taken place in the central administration, particularly in the capital organization. It is extremely clear that the change in the government system, which has significant impacts on the capital organization of the central administration, has also affected other institutions in close contact with the capital organization. The National Security Council, which is among the subsidiary institutions of the central administration, can be said to be one of the institutions affected by the change in the government system. However, there are few studies on this subject in the literature. For this reason, the subject of this study is the effects of the Presidential government system on the National Security Council. This study aims to analyze in detail the changes that have taken place in

both the structure and functioning of the National Security Council with the transition from the parliamentary government system to the Presidential government system. In the study, an answer is sought to the question of what changes have taken place in the members, meetings, decisions, and organization of the general secretariat of the NSC.

Since the constitutional amendment in 2017, numerous studies have been conducted in the literature on the Presidential government system and the effects of the new government system on public administration. However, it is observed that a considerable part of these studies concentrates on the central organization of public administration. Moreover, studies on the central administration have focused more on the capital organization. A limited number of studies have addressed the effects of the new government system on the subsidiary institutions of the central administration, although they are included in the central administration and have assumed a significant role in the functioning of the government and administration with their recommendations, views, and suggestions. In this context, the study is important in terms of trying to fill this gap in the literature.

In general, the study is comprised of three main headings. Under the first heading, the emergence of the NSC, one of the most important institutions in the formation of Turkey's national security policy, and its development in the historical process are briefly discussed. Under the second heading, the Presidential government system and changes caused by the new system in the structure of the execution are mentioned. Under the last heading, changes that occurred in the NSC with the Presidential government system are tried to be analyzed in detail under five sub-headings.

In the study, it was concluded that amendments were made in the members of the NSC to be able to adapt to the new system, the number of military administrators in the NSC was reduced with the amendments, the NSC, which had been linked with the Prime Minister and the Council of Ministers in the parliamentary government system, was linked with the President due to the nature of the new government system, the decisions taken by the Council were evaluated by the President, amendments were made on issues such as the formation of the Council's meeting agenda and who would preside over the Council if the President could not attend, Law No. 2945 regulating the Organization of the NSC General Secretariat was repealed, and the organization of the General Secretariat was reorganized with Presidential Decree No. 6 to adapt to the new government system, amendments were made in many issues from the units in the NSC General Secretariat to the appointment of the NSC Secretary General after the new organization, the duty of the NSC in the extraordinary management procedures was terminated, and the change in the government system had quite significant effects on the NSC.