

ANAYASAL BİR KURULUŞ OLARAK MGK
CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE MGK'NIN
YERİ VE ALTERNATİF YENİ BİR KURUM: GÜVENLİK VE
DIŞ POLİTİKALAR KURULU

National Security Council as a Constitutional Institution

*The Place of NSC In the New Constitutional Order and A New
Alternative Institution: Security and Foreign Policy Committee*

Deniz ACARAY*

ÖZ

2017 yılında meydana gelen anayasal değişiklikler çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak tanımlanan yeni anayasal düzende 9.11.1983 tarihli ve 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu yürürlükten kaldırılmış, Anayasanın 118. Maddesi hükmü gereğince anayasal statüdeki MGK, 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanına bağlı olarak yeniden düzenlenmiştir. Bununla birlikte; yeni sistemin inşası sürecinde, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu adında bir kurul kurulmuştur. Bölgesel jeopolitik koşulların Türkiye'nin başta güvenlik olmak üzere demokratik devlet yapısını olumsuz etkilemesinden dolayı, MGK'nın bu süreçte geçirdiği kurumsal değişiklikler incelenmeye ve araştırılmaya değerdir. Söz konusu inceleme ve araştırma Genel Kamu Hukuku perspektifinden devletin kuruluş felsefesi ve ontolojik unsurları açısından yapılmakta olup; değişen yapısıyla MGK'nın etkinliği, yeni kurulan Güvenlik Ve Dış Politikalar Kurulu ile arasındaki ilişki de göz önüne alınarak değerlendirilmeye çalışılmaktadır. Öz olarak; Türkiye'nin milli güvenlik

Makalenin Geliş Tarihi: 15.07.2020, **Makalenin Kabul Tarihi:** 20.11.2020

* Dr. Öğretim Üyesi, Polis Akademisi Başkanlığı Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Ceza Adaleti ABD Öğretim Üyesi, denizacaray@yahoo.com, ORCID: 0000-0003-2675-9333.

alanında yaşadığı amansız yolculuğun daha çok uzun süreceği aşikâr iken, anayasal bir kuruluş olarak Milli Güvenlik Kurulu'nun, demokratik evrensel ve ülkesel tüm kazanımların bir göstergesi olarak ve en azından ilkesel olarak müstakil bir kanunla düzenlenmesi gerekliliği savunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Milli güvenlik, Milli Güvenlik Kurulu, Anayasal kuruluş, Cumhurbaşkanlığı hükümet Sistemi, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu.

ABSTRACT

Pursuant to 2017 Constitutional amendments; in the new constitutional order that called Presidential Government System; Law No. 2945 of 9 November 1983 of National Security Council and the Secretariat General of the NSC is annulled by force of the Presidential Decree No.6, dated 15 July 2018 and NSC, as a constitutional institution according to Article 118 of the Constitution is redefined by the Presidential Decree No: 6. In addition to this, in the process of reconstruction, a new committee called Security And Foreign Policy Committee is founded by Presidential Decree No. 1. Since the unfavorable effects of regional geopolitic facts influence the democratic state settlement of Turkey first and foremost security, the institutional change of NSC within the process is worth research and examination. The relevant research and examination is put in perspective of General Public Law in terms of founding philosophy and ontological base of state, by the way the efficiency of NSC with the new structure is evaluated having regard to the relation between Security And Foreign Policy Committee. In conclusion; whereas it is clear that the bitter journey of Turkey in the field of national security seems to take a long time, it is asserted that MGK as a constitutional institution must have a special law as a sure sign of national and universal democratic achievements at least principally.

Keywords: National security, National Security Council, Constitutional Institution, Presidential Government System, Security And Foreign Policy Committee.

GİRİŞ

Entelektüel, kendisini ilgilendirmeyen şeylere burnunu sokan insandır, demiş Jean Paul Sartre. Entelektüel olamasa bile, bir hukukçuyu ilgilendirmeyen pek az şey olsa gerekir. Hele hele çağdaş, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olma iddiasında olan bir devletin ülkesine Genel Kamu Hukuku penceresinden bakıldığında nelerin ilgi dışı bırakılması

gerektiği, muhtemelen, cevaplandırılması çok zor bir sorudur; ya da belki de çok kolay. İşbu nedenle; bu çalışmanın ilgi odağı, tarafımızdan üzerimize vazife addetmeyi arza cesaret ederek, milli güvenliğin sağlanmasında çok tartışılan bir kurum olan Milli Güvenlik Kurulu seçilmiştir.

Türkiye; kuruluşundan itibaren, bölgesindeki diğer devletlerden çok daha fazla ve sıklıkla güvenlik tehditleriyle karşı karşıya kalmış, insan ve toprak unsuru açısından her daim tetikte kalarak bu yönde ulusal ve uluslararası politikalar üretmiş ya da üretim süreçlerine aktif katılım sağlamış bir devlettir. Türkiye'nin jeopolitik konumu, bölgede ve dünyada güvenlik ve barışın sağlanması için proaktif bir devlet olmasını gerektirmekte olup, olabilmesi için de hem yetişmiş insan kaynağı hem de kendi kendine yetebilirliğin ötesinde doğal ve ekonomik kaynakları mevcuttur. Bu kaynakların verimli ve etkin yönetimi, ülkenin demokratik, laik, sosyal bir hukuk devleti olduğunun tesis edildiği anayasal yapısının korunması ve elbette demokratik kültür gelişiminin sağlıklı sürdürülebilirliği ile mümkündür.

Anayasal bir kuruluş olarak Milli Güvenlik Kurulu'nun ele alındığı bu çalışmada amaç; 2017 yılında gerçekleştirilen anayasal değişikliklerin, kurumun statüsünü ve işlevini nasıl etkilediğini açıklamaktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan yeni anayasal düzende MGK'nın etkinliği ele alınırken, Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulan yeni bir kuruma - Güvenlik Ve Dış Politikalar Kurulu'na da yer verilerek, değişikliğin amacı ve şimdiye kadarki süreç analiz edilmeye çalışılmaktadır. Tüm bu değerlendirmeler Genel Kamu Hukuku penceresinden bakılarak yapılmakta, devletin ontolojik anlamda bu süreçten nasıl etkilendiği ortaya koyulmaya çalışılmaktadır.

Hatırlanacağı üzere; önce "paralel devlet yapılanması" daha sonra "terör örgütü" olarak adlandırılan, başta güvenlik ve yargı kurumlarındaki kadrolaşma olmak üzere her toplumsal ve ekonomik kesime sızdığı bilinen ve 30 yıldan fazladır dikkat çekilen tehlikeli yapılanmanın (FETÖ/PDY) 15 Temmuz'da giriştiği darbe teşebbüsü sonrası ülkenin tamamında, 20 Temmuz 2016'dan 18 Temmuz 2018'e kadar süren, iki yıllık bir olağanüstü hal dönemi yaşanmıştır. Bu dönemde Türk anayasal devlet yapısında son derece önemli ve etkileyici değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak tanımlanan yeni bir anayasal düzen getiren bu değerşiklikler özellikle kuvvetler ayrılığı açısından değerlendirildiğinde, yürütme organını güçlendiren değerşiklikler olduğu görülmektedir. Bu değerşiklikler kapsamında 9.11.1983 tarihli ve 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu 703 sayılı KHK ile ilga edilmiş, Anayasanın 118. Maddesi hükmü gereğince anayasal statüdeki MGK, 6 sayılı

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanına bağlı olarak yeniden düzenlenmiştir. Anayasa Hukuku açısından çok kapsamlı bir inceleme ve çalışma alanı sunan bu sürecin, Genel Kamu Hukuku çerçevesinde ise devletin kuruluş felsefesi ve ontolojik unsurları açısından incelenmesi elzemdir. Şöyle ki; söz konusu anayasal değişikliklerin sadece 15 Temmuz darbe girişiminin bir sonucu ve zararlarının giderilmesi amaçlı değil, bölgesel jeopolitik koşulların bir gereği ve geçici olarak zorunluluktan kaynaklandığı düşünülmektedir. İki yıllık bir olağanüstü hal dönemi geride bırakılmakla beraber, bölgesel jeopolitik koşulların yarattığı olağanüstü durum devam etmekte, bölge barışının tehlike altında olması Türkiye'yi de doğrudan etkilemektedir.

Bölgede cereyan eden çatışma ve savaş koşulları; bu coğrafyada var olan hiçbir devletin demokratik devlet yapısını geliştirmesine müsaade etmemekle beraber, devletleri, kendilerini korumaya almak, bunun için de olağan yönetim usullerinden nispeten uzaklaşmak veya onları askıya almak zorunda bırakarak olağanüstü hal uygulamalarını hayata geçirmeye sevk etmektedir. Bu durum devletlerin bir meşru müdafaa içinde bulunması zorunluluğu yaratmaktadır. Denebilir ki; böyle bir coğrafyada bulunan her devlet - ama Türkiye için öncelikle geçerli olabilecek bir durum ortaya çıkmıştır: Hukuken (de jure) durum olağan bir görünüm arz etse bile, fiilen (de facto) olağanüstü hal devam etmektedir. Söz konusu anayasal değişikliklerin meşruiyeti ve insan hakları güvenceleri açısından halk ile hukuk nezdindeki karşılığı ayrı bir inceleme ve tartışma konusu olmakla birlikte, bu koşullar altında en çok öne çıkan olgu milli güvenlidir. Milli güvenliğin sağlanmasındaki hem tarihsel hem de kilit rolü bilinen Milli Güvenlik Kurulu'nun anayasal bir kurum olarak uğradığı değişikliklerin dikkatle etüt edilmesi gerekir. Devletin karşı karşıya kaldığı bu türbülans aşabilmek için güçlü bir yürütmeye ihtiyaç duyulması anlaşılabilir bir durum iken, güçlü yürütme ihtiyacının karşılanabilmesi yolunda kuvvetler dengesinde telafisi zor ya da imkânsız değişikliklerin olmaması için hassas ve dikkatli olunması gerekir.

Akademik çalışmalar incelendiğinde; milli güvenlik konusunun az sayıda ve uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi ve tarih gibi alanlardaki yayınlarda ele alındığı görülmekte, Kamu Hukuku alanında bir çalışma yapılması ihtiyacı dikkat çekmektedir. Bu çalışmayla da, Kamu Hukuku alanında söz konusu boşluğun doldurulmasına ufak bir katkı yapmak, özellikle Genel Kamu Hukuku literatürüne kaynak sağlanması amaçlanmaktadır.

1- Kavramsal ve Tarihsel Bakış

A) Milli Güvenlik Kavramı Ve Tarihsel Gelişimi: Dünya tarihi kendini bir başka açıdan savaşlar tarihi olarak okutur. İnsanların ister gönüllü olarak isterse zorunluluktan birarada yaşamaları ve birlikte yaşamanın getirdiği kaçınılmaz çatışma ve uyuşmazlıklar, tarih boyu pek çok güvenlik teşkilatlanmalarına yol açmıştır. Bu sefer de bu teşkilatlanmalar üzerinden devam eden çatışmaların durdurulamamasından dolayı dünyada uzun süreli ve yaygın bir coğrafyada geçerli olan bir barış döneminin hemen hemen hiç olmadığı bilinmektedir. Başta Birleşmiş Milletler nezdindekiler olmak üzere pek çok uluslararası sözleşmeye barış dönemi olarak geçen günümüz dünyasında bile; soğuk savaş, iki kutuplu dünya ve sonrasında başlayıp bölgesel ateş çemberleri oluşturan vekâlet savaşları ya da asimetrik savaşlar dünyada istikrarsızlık kaynağı olmaya devam etmektedir. Artan bu istikrarsızlık sürecinin hedefinin Çeçen'in ifade ettiğine göre, 200 devletli yapıdan 2000 devletli yeni bir dünya düzenine geçmek olduğu yönünde literatürde ciddi tartışmalar bulunmaktadır.¹ Küresel kapitalist sistemin, Eroğul'un deyişiyle mermer yekpareliğiyle bağdaşmadığı² ulus devletler üzerinde, onların bağımsızlık ve bütünlük iddialarıyla başa çıkmak uğruna kurduğu baskı ve sözde yerelleşme ve demokratikleşme görünümü ihraç ürünü bölme operasyonları pek çok hukuk ve insanlık birikiminin araçsallaştırılması³ sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle milli güvenlik, devletlerin bir numaralı öncelikleri arasında yer almaktadır. Kavramın temelinde yatan 'güvenlik' olgusu da işte bu binlerce yıllık öykünün içinde hava gibi görünmez ama en varoluşsal ihtiyaç olarak yerini ilk zamanlardan beri koruyarak, devletli toplumların birinci ve asli ontolojik unsuru olan insana millet ya da ulus olarak hasredilen ismiyle kol kola girerek, her iki dünya savaşının acılarının hala taze olduğu günümüzde devletlerin en temel meselesi olmuştur.

Çok genel ve tarihsel bir bilgi olarak denebilir ki; savaş olduğu sürece hukuk işlemez. Nasıl ki sabah erken saatte kapıyı çalanın sütçü olduğu güven duygusuyla kapıların rahatça açıldığı ülkelerde demokrasiden bahsedilirse,⁴ Lord Scrutton'un deyimiyle de Magna Carta ilkeleriyle savaş yürütülemez.⁵ Milli güvenlik ihlali de savaşların çıkmasına kıvılcım çakan en yaygın esas ya da lafzi gerekçedir. Pek çok devletin kuruluşunun ve vatandaşlarının temel

¹ ÇEÇEN, Anıl., Ulus Devlet Türkiye Cumhuriyeti, Kilit Yayınları, 2. Baskı 2009, s.211.

² EROĞUL, *Değişen Egemenlik Anlayışının Hak Ve Özgürlüklerin Korunmasına Ve Anayasa Yargısına Etkileri*” https://anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg20/erogul.pdf, s.1.

³ ALGAN, “Bülent, *Değişen Egemenlik Anlayışı Ve Küreselleşme Bağlamında İnsan Hakları*”, Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi, Hakemli Hukuk Dergisi, 2006, sayı:27-28, s.90.

⁴ Winston Churchill'in sözü.

⁵ Kapani, Münci, Kamu Hürriyetleri, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993, s. 239.

hak ve özgürlüklerinin düzenlendiği anayasalarında da; devletin en temel varoluşsal görevi ve temel hak ve özgürlüklerin de en sık rastlanan sınırlandırma sebebi milli güvenlik olarak yer alır. Hatta insan haklarına ilişkin uluslararası sözleşmelerde de taraf devletlere temel hak ve özgürlüklere ilişkin yükümlülüklerini askıya alabilmeleri için tanınan en başta gelen istisnadır.⁶ Bir diğer ifadeyle, savaş dönemlerinde olduğu gibi barış dönemlerinde de en fazla söz edilen ve hukuku en çok tedirgin eden olgudur, milli güvenlik.

Milli güvenlik kavramının tarihsel gelişimiyle ilgili eserler göstermektedir ki; bu kavram genellikle ‘milli savunma’ olarak ele alınarak⁷, daha ziyade devletlerin reaktif bir tutum ya da hareket sergilemesinin sebebi olarak anlaşılmıştır. Esasen savunma olgusunun başına ‘milli’ sıfatının konması da dünya tarihi açısından düşünüldüğünde çok yeni sayılmak gerekir. Bilindiği gibi; devletlerin ortaya çıkışı ile ilgili pek çok teori bulunmaktadır. Egemenliğin kaynağı ile ilgili de başta Bodin⁸ ve Rousseau’nun⁹ fikirleri hatırlandığında; kraldan halka geçmesi, dünya tarihi ölçeğinde düşünsel ve maddi anlamda çok yeni bir olgudur. Dolayısıyla bugün milli savunma olarak esas alınan kavram da, geçmişte devletlerde egemen unsura – mülk devletlerde kralın ya da mutlak iktidarların egemenlik alanlarına tehdit olarak kabul edilen bir olgudur. Demokrasinin ve ulus devlet anlayışının gelişmesiyle beraber de savunma ‘milli’(‘ulusal’) hale gelmiş, milli savunma da bugüne milli (ulusal) güvenlik olarak dönüşerek ulaşmıştır. Milli güvenlik kavramı pek çok çalışmada; ulus devletlerin ayırıcı özelliği olan halk egemenliğini ifade etmek için ‘ulusal güvenlik’ olarak yer alırken,¹⁰ bazı eserlerde ‘ulusal güvenlik’ kavramının kullanılmasının sebebi coğrafi açıdan

⁶ AİHS, 15. Madde: “1. Savaş veya ulusun varlığını tehdit eden başka bir genel tehlike halinde her Yüksek Sözleşmeci Taraf, durumun kesinlikle gerektirdiği ölçüde ve uluslararası hukuktan doğan başka yükümlülüklerle ters düşmemek koşuluyla, bu Sözleşme’de öngörülen yükümlülüklerle aykırı tedbirler alabilir...”

⁷ TUNÇ, H., DÖNER, A; “*MGK ve Milli Güvenlik Kavramı*”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi, 1 (1) , 3-23, s.3; <https://dergipark.org.tr/pub/selcuksbmyd/issue/11287/134881>.

ÇAYCI, Sadi; (2016). “*Türkiye’nin Milli Güvenliği*”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 65 (4) , 3327-3344, s. 3328. <https://dergipark.org.tr/pub/auhfd/issue/42360/510106>.

⁸ ZABUNOĞLU, Yahya K., (Bir Hukuk ve Siyasal Bilim Problemi Olarak) Devlet Kudretinin Sınırlandırılması, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1963, s.45.

⁹ ROUSSEAU, Jean Jacques, Toplum Sözleşmesi, 2. Kitap, I. Bölüm, 2010, s.67.

¹⁰ ERHAN, Çağrı, “*ABD’nin Ulusal Güvenlik Anlayışı*”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 2001, Cilt 56, Sayı: 04, s.79. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/474/5456.pdf>.

ülkesel bütünlüğü esas alması olabilmektedir.¹¹ Ülkemizde ise devletin egemenlik unsuru milli egemenlik olarak tarihsel gelişim seyretmekte, Türk Dil Kurumu iki kavramı birbiriyle eş anlamlı kabul etmekle birlikte, Anayasamızda ‘ulus’ yerine ‘millet’, ‘ulusal’ yerine ‘milli’ kavramının tercih edilmiş olduğu görülmektedir.

Savunma olgusunun içeriğinin genişlemesiyle milli güvenlik; devletlerin sadece dışardan yönelen tehdit ve tehlikelere karşı önlem olarak harekette bulunmasından, aynı zamanda sınırları içinde tehdit kapsamına giren her türlü unsur ya da dinamiği kapsayan bir eylem alanına kavuşmuştur. Milli güvenlik kavramını tanımlamaya ilişkin siyaset bilimi ve uluslararası ilişkiler alanında çok fazla girişimde bulunulmasıyla beraber; kavramın hukuki, siyasi, ekonomik, sosyal, kültürel, sağlık ve doğal boyutları olduğundan olsa gerek, üzerinde uzlaşılan bir tanıma henüz ulaşılabilmemiş değildir.¹² Doğru kabul edilebilecek bir tanıma ulaşabilmek için, milli güvenliğin temelinde yatan esas kavram olarak ‘güvenlik’ de müstakil olarak tanımlanmalıdır. Esasen güvenliğin de ihmal edilen bir kavram olduğu yolunda literatürde yorum ve değerlendirmeler bulunmaktadır. Baldwin; bu ihmalin iki gerekçesi olduğu görüşündedir. Ona göre bunlardan ilki; güvenliğin tüm girişimlere rağmen sivil özgürlüklerin askıya alınmasını, savaşları ya da kaynak mücadelelerini engelleyecek bir tanıma kavuşturulamaması, diğeri ise tarihsel çerçevede özgün bir araştırma derinliğinde ele alınmaması ve çeşitli aktörlerin elinde meşruiyet aracı olarak kullanılmış olmasıdır.¹³

Sözlüklerde genel olarak emniyette olmak¹⁴ şeklinde tanımlanmakla birlikte; bu makalede, hukukun sunduğu söz deryasında güvenliğin bir tanımı da tarafımızdan yapılmaya çalışılacaktır. Dar anlamda güvenlik; kişinin sahip olduğu duygusal ve bedensel bütünlüğü, maddi ve manevi varlığı ile ekonomik değer ve hukuki kazanımlarının rızası dışında zarara uğramasına yol açacak bir tehlikenin olmaması ya da söz konusu tehlikenin bertaraf edilmesi olarak tanımlanabilir. Bununla birlikte; kişinin algısı da güvenlikle

¹¹ TURAN, E., BAYRAKDAR, E., “Türkiye’nin Su Yönetim Politikaları: Ulusal Güvenlik Açısından Bir Değerlendirme”, Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi Ağustos 2020, Cilt. 6(2) 1-19, s.3.

¹² AKGÜNER, Tayfun, (2011), “Milli Güvenlik Kavramı Üzerine Bazı Düşünceler”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 6 (1-3) , 13-16, s.13 -14. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuihid/issue/1254/14730>.

¹³ Baldwin’dan aktaran; DEDEOĞLU, Çağdaş, Güvenliğin Doğası, Doğanın Güvenliği, Paraf Yayınları, 2013, s.44.

¹⁴ Türk Dil Kurumu, www.tdk.gov.tr; Yılmaz “endişeden uzak” anlamına gelen Latince “sine cura” kelimesini kaynak göstermektedir. YILMAZ, Sait., Uluslararası Güvenlik, Kaynak Yayınları, 2017, s.66.

ilgili atılabilecek adımları etkileyeceğinden, tehlikenin olmamasının yanı sıra kişinin kendini güvende hissetmesi de önemli bir ayırıcı husustur. Kişi üzerinden yapılan bu tanım elbette sayısal bakımdan çeşitli çoğunlukları da kapsayabilir.

Geniş anlamda güvenlik ise; devletlerin egemenlik alanları dâhilinde ekonomik, sosyal, kültürel, doğal her türlü zarar verici olayı ve bunlara yönelik harekât alanını kapsamaktadır. İki farklı tanımın arasında dikkat çekilmesi gereken husus, devletin varlığıdır. Öyle ki; günümüzde devlet iktidarları gerçek bir güvenlik tehdidi olmasa bile söz – eylem alanı olarak tanımlanan bir süreci takip ederek gerekli gördükleri eylem ve işlemleri güvenlik gereği yapıldığı yolunda kamuoyu oluşturarak meşrulaştırabilmektedirler. Adına güvenikleştirme teorisi denen bu yöntem Kopenhag Okulu tarafından literatüre kazandırılmıştır.¹⁵

Milli güvenlik kavramının dünyada 2. Dünya Savaşı sonrasına rastlayan dönemde ilk kez ABD’de¹⁶, ülkemizde ise 1961 Anayasası ile birlikte anayasal düzeyde kabul edildiği yönünde genel bir kabul vardır.¹⁷ Lafzi olarak anayasa ve kanunlarda epeyce yer bulan kavram, anlamı ve kapsamı bakımından Aybay’a göre ilk kez Danıştay 12. Dairesi tarafından MGK Genel Sekreterliği Yönetmeliğinin 3. Maddesinden hareketle; “*yurt ölçüsünde beliren iç ve dış tehlikelere karşı, Devlet tüzel kişiliğinin savunma ve güvenlik altına alınması*” şeklinde tanımlanmıştır.¹⁸

Anayasal düzeyde lafzi anlamda bu yönde bir değişikliğin yapılmasının altında yatan sebep, MGK’nın anayasal bir kurum olarak kurulmasından önce aynı işlevi Milli Savunma Yüksek Kurulu adlı yasal kuruluşun yerine getirmiş olmasıdır. Kurumsallaşma açısından bakıldığında MGK’nın anayasal bir kurum olarak ilk kez 1961 Anayasasında düzenlenmesi bu kabule kısmen haklılık kazandırmakla beraber, kavramsal olarak milli güvenliğin çok daha önce, hatta devlet kurulmadan evvel asli kurucu iktidarın söz ve eylem alanında yer bulduğu görülmektedir.

Bilindiği üzere; 1. Dünya Savaşının sonunda Osmanlı devletinin parçalanarak işgal edilmesi, Anadolu’da çoğunluğu Türk olan halkın silahlı

¹⁵ Yeni güvenlik çalışma alanlarında Kopenhag Okulunun yanı sıra Aberystwyth Ekolü ile Paris Okulu da gösterilmektedir. YILMAZ, 2017, s.88.

¹⁶ AYBAY, Rona, “*Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu*” Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 1978, 33 (01), DOI: 10.1501/SBFder_0000001333, s.13.

¹⁷ TORUN, Abdullah, “*Türkiye’de Ulusal Güvenliğin Yasal Ve Kurumsal Mekanizması: Milli Güvenlik Kurulu*” İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 2, (2017), s.45.

¹⁸ AYBAY, 1978, s. 69.

bir kurtuluş mücadelesi vermesini gerektirmiştir. Amasya Tamimi okunduğunda ilk göze çarpan husus milli güvenlik vurgusudur.¹⁹ Mustafa Kemal ve silah arkadaşlarının Samsun'a çıkışın ardından örgütleme başladıkları Anadolu ve Osmanlı bakiyesi Müslüman Türk nüfus için güvenlik tehdidinin varlığı, Kurtuluş Savaşına giden yolda en önemli itici güç ve motivasyon kaynağıdır.

Torun'un ifadesiyle 1961 Anayasası'nda MGK'nın kuruluşuyla birlikte 'milli savunma' anlayışından 'milli güvenlik' anlayışına geçilmiştir.²⁰ Aslında milli güvenlik kavramının savunma kavramından hareketle bugün genişlemiş olması dünyadaki teknolojik gelişmelerin ve askeri anlamda tehdit sayılabilecek unsur ve olguların çeşitlenmesinden kaynaklanmaktadır. Tarih boyunca insan ilişkilerinde meydana gelen uyuşmazlıkların çatışmaya dönüşmesi ve çatışmaların sonucunun belirleyicisinin de tarafların sahip oldukları şiddet potansiyeli ve şiddet performansı olduğu bilinmektedir. Bugün milli güvenlik kavramının geçmişe göre daha kapsamlı olarak ele alınmasının temelinde esasen, yine çatışan tarafların sahip oldukları şiddet potansiyelindeki çeşitlilik artışı olduğu düşünülmektedir.

Şiddet potansiyelinin çeşitliliğinde meydana gelen artış elbette teknolojinin ilerlemesiyle paralel bir çizgi çizmektedir. Devletlerin tarihsel gelişimleri de göz önüne alındığında mülk devlet anlayışından demokratik hukuk devletlerine evrilen süreçte insanların devletlerden beklentileri ve yönetimlerden talepleri artmış, devletlerin de bu beklentileri yerine getirmek üzere kapasitesindeki artış, şiddet potansiyelinde bir artış meydana getirmiştir. Bu durum da halk ile devlet arasında kamu hizmetlerinin görülmesinden kaynaklanan farklı kronik sorunların doğmasına yol açmıştır. Demokratik barışçıl tepkiler olarak başlayan pek çok toplumsal kitle hareketlerinin kamu düzeninin sağlanmasında ciddi sıkıntılar doğurarak iç barışın tehlikeye düşmesine yol açacak şekilde artış göstermesi, konunun milli güvenlik meselesi haline gelmesine yol açabilmektedir. Bu aşamada milli güvenlik kavramının biraz daha net anlaşılabilmesi için, kamu düzeninin iç barışın tehlikeye düşmesine yol açacak şekilde bozulması olgusuyla birlikte ele alınması doğru olacaktır.

Bilindiği gibi kamu düzeninin sağlanması ve hatta adaletli bir kamu düzeninin sağlanması her hukuk devletinin varoluş sebebidir. Devletler kamu düzenini olağan (demokratik) hukuk düzeni içinde kolluk kuvvetleri eliyle

¹⁹ Amasya Tamimi, 1.Madde:"Vatanın bütünlüğü, milletin bağımsızlığı tehlikededir." NUTUK, Vesikalar, Vesika 26.

²⁰ TORUN, 2017, s.43,46.

sağlayabiliyor ise, bu aşamada iç barış açısından milli güvenlik tehdidinden bahsetmek genel olarak söz konusu olmaz. Ne zaman ki; hızlı gelişen ve telafisi zor ya da imkânsız zararlar verebilecek olayların bunalım dönemi yaratacak şekilde baş göstermesi halinde, olayları yakından takip etmek ve etkili kararlar alarak uygulayabilmek gerekir; bu durumda olağan demokratik mekanizma bu hızlı ve etkili karar alıp sorun çözme işlevini yerine getiremeyebilir. Bu yüzden kuvvetler dengesinde bir değişiklik - yürütme güçlendirilerek, olağan hukuk yöntemlerinin dışında olağanüstü sayılacak tedbir ve uygulamalarla bu dönemler bertaraf edilir. Bilindiği gibi olağanüstü hal uygulamaları, temel hak ve özgürlüklerin demokratik hukuk devleti standartlarının gerisine düşülerek sınırlandırılmasını gerektirdiği için insan hakları güvenceleri bakımından istenmeyen bir araçtır. Ancak bu tür dönemlerin yaşanması her devletin kendi demokratik kültürünün gelişmişliği ile de ilgilidir.

Milli güvenlik kavramı ile olağanüstü hal arasındaki yakın ilişkiyi anlaşılır kılan uluslararası hukuk hükümleri ve bununla örtüşen AİHM kararları da vardır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin sözleşmede öngörülen yükümlülüklerle aykırı tedbirler alınabilmesini düzenleyen 15. Maddesinde "*Savaş veya milletin varlığını tehdit eden diğer genel bir tehlike halinde ..*" ibaresi ile; çok benzer şekilde BM Medeni Ve Siyasal Haklar Sözleşmesinin 4/1. Maddesinde de; "*istisnai bir tehlikenin ulusun mevcudiyetini tehdit ettiğinin resmi bir işlemle ilan edildiği durumlarda ...*" ifadesiyle milli güvenliğe gönderme yapılmaktadır.

AİHM, Lawless – İrlanda kararında, Sözleşmenin 15. Maddesinin uygulanma şartlarına ilişkin olarak şu açıklamayı getirmektedir:²¹

"Sözleşmenin 15. Maddesinin genel bağlamında 'ulusun yaşamını tehdit eden genel tehlike' ifadesinin olağan ve alışıldık anlamı yeterince açıktır. Bu ifade, toplumun bütününe etkileyen ve Devleti oluşturan insan topluluğunun düzenli yaşamına yönelik tehdit oluşturan kriz durumuna ve olağanüstü hale gönderme yapar."

Yunanistan davasında ise söz konusu tehlikenin gerçek ve yakın nitelikte olması gerekliliği vurgulanmaktadır: "

1- Tehlike gerçek ve yakın olmalıdır.

²¹ BOYAR, Oya, "Olağanüstü Yönetim Usullerinde Temel Hak Ve Özgürlüklere İlişkin Askıya Alma Rejimi", İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Ve Anayasa İçinde, Ed: Sibel İNCEOĞLU, Avrupa Konseyi, 2013, 1. Baskı, s. 101.

- 2- Tehlike tüm ulusu etkilemelidir.
- 3- Toplumun düzenli yaşamının sürekliliği tehdit altında olmalıdır.
- 4- Kriz ya da tehlike, kamu güvenliğinin, sağlığının ve düzeninin korunması için Sözleşmenin izin verdiği olağan önlem ve sınırlandırmaları etkisiz bırakır şekilde olağanüstü nitelikte olmalıdır.”²²

Şiddet potansiyelinin çeşitliliğinde meydana gelen artışın bir diğer sebebi, devletlerin insan unsuru olarak halkının etnik veya dini vb. yönden sahip olduğu çeşitlilik olarak söylenebilir. Günümüzde, etnik, dini, siyasi düşünce, cinsel yönelim vb. farklılıklardan dolayı işlenen ve literatüre nefret suçları²³ olarak geçen suçların işlenme oranlarındaki artışın, devletlerin iç barışının sağlanmasında ters oranda bir etki yarattığı bilinmektedir. Haziran 2020’de ABD’de siyahi bir vatandaşın polis şiddeti sonucu boğularak hayatını kaybetmesinin ardından tepki olarak başlayan ve kamu düzeninin bozulmasına varan toplumsal kitle hareketleri buna güncel bir örnektir.²⁴

Şiddet potansiyelinde meydana gelen artışa bir başka güncel örnek de sağlık konusunda verilebilir. Covid -19 pandemisi Mart 2020’den itibaren tüm dünyayı sarsarken, bu salgın hastalıkla mücadele için devletler ya resmi ya da gayri resmi bir şekilde olağan yönetim usullerinden kısmen veya tamamen uzaklaşmak zorunda kalmıştır.²⁵ Başta insan sağlığı olmak üzere devletlerin yükümlülük alanına giren pek çok alanda telafisi imkânsız ya da çok zor zararlara sebep olan bu salgın hastalık, alışık olunmayan bir olağanüstü hal sebebi olarak dünya tarihinde acı bir iz bırakmaktadır. Türkiye de Covid -19 ile mücadeleyi “*sorun küresel, mücadelemiz ulusal*”²⁶ düsturuyla yürütmüş, kamusal alanda bu şekilde farkındalık sağlamaya, kamuoyu oluşturmaya çalışmıştır. Şu halde görülmektedir ki; milli güvenlik, önceleri sınır güvenliği

²² BOYAR, 2013, s. 101.

²³ Nefret ve ayrımcılık başlıklı TCK’nun 122. Maddesi uyarınca; Dil, ırk, milliyet, renk, cinsiyet, engellilik, siyasi düşünce, felsefi inanç, din veya mezhep farklılığından kaynaklanan nefret nedeniyle; a) Bir kişiye kamuya arz edilmiş olan bir taşınır veya taşınmaz malın satılmasını, devrini veya kiraya verilmesini, b) Bir kişinin kamuya arz edilmiş belli bir hizmetten yararlanmasını, c) Bir kişinin işe alınmasını, d) Bir kişinin olağan bir ekonomik etkinlikte bulunmasını engelleyen kimse, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Türk hukuk mevzuatında buna benzer pek çok hüküm bulunmaktadır.

²⁴ <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/-abdde-bir-haftadir-gundeme-siyahi-floydun-olumu-damga-vurdu/1860527> Erişim Tarihi: 10.07.2020.

²⁵ <https://www.trthaber.com/haber/dunya/ulkeler-koronaviruse-karsi-ne-tur-onlemler-aldi-469472.html>. Erişim Tarihi: 01.07.2020.

²⁶ <https://www.saglik.gov.tr/TR,64342/sorun-kuresel-mucadelemiz-ulusal.html>. Erişim Tarihi: 01.07.2020.

(dar anlamda) kapsamında ele alınırken, bugün artık güvenlik kavramının hem kapsam alanı hem de anlam çerçevesi genişlemiştir.

Milli güvenliğe kavramsal ve tarihsel bakışı tamamlamak için 2549 sayılı mülga Milli Güvenlik Kurulu Ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunundaki tanıma da yer vermekte yarar vardır. Mezkûr mülga kanunun 2. Maddesinde milli güvenlik; “Devletin anayasal düzeninin, milli varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dâhil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanması” olarak tanımlanmakta, bu tanım, kanunun ilgasından sonra çıkartılan 6 sayılı Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 2. Maddesinde aynen korunmaktadır.

B) Türkiye’de Milli Güvenlik Kurumlarının Tarihsel Gelişimi (Arka Planı)

Türkiye’de milli güvenlik alanında ilk yapılanmanın, Milli Güvenlik Kurulunun resmi açıklamalarında, 1933’te kararname ile kurulan ve temel görevi milli seferberlik olarak belirlenen Yüksek Müdafaa Meclisi olduğu görülmektedir.²⁷ Bununla birlikte 14 Ocak 1922’de kurulan Harp Encümeninin de tarihsel arka planda hatırlanmasında yarar vardır. MGK’nın, bu kurumun ve ardından kurulanların bir devamı olarak görüldüğü eserlerde Harp Encümeni sadece ismen ve kuruluş yılı ile yer almaktadır.²⁸ Nutuk’ta bu konuda Atatürk’ün sunduğu bilgilere dikkat çekmekte isabet görülmektedir. Şöyle ki; Sakarya Meydan Savaşının kazanılmasının ardından Başkumandan Mustafa Kemal Paşa’ya Gazilik unvanı ile Mareşallik rütbesi verilmiştir. Büyük Taarruza hazırlandığı bu dönemde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde muhalif sesler yükselmeye devam etmektedir. Malta esaretinden kurtarıldıktan sonra Ankara’ya gelen ve Naifa (Bayındırlık) Vekili olan Rauf Bey’in başını çektiği bu direnişin Nutuk’ta ifadesini bulan sorusu şu şekildedir:

“*Takip olunan siyaset-i askeriye nedir?*”²⁹

Yine Aydemir’in Tek Adam’da daha geniş yer vererek meseleyi anlattığı görülmektedir. Refet ve Rauf Paşalar Mecliste doruğa çıkan Gazi

²⁷ <https://www.mgk.gov.tr/index.php/kurumsal/hakkimizda>. Erişim Tarihi: 01.07.2020.

²⁸ TORUN, s.43.

²⁹ NUTUK, YKY, s. 548-549.

aleyhtarlığının bizzat Müdafaa-i Hukuk Grubu içindeki sözcüleri durumunda aynı gün vekillik görevlerinden istifa ederler. Grupta şu formül ortaya atılır:

“Takip olunan askeri siyaset nedir? Bunu bilmeliyiz. ... Askerlerden veya filan filanlardan kurulacak bir encümende bu siyaset tartışılmalıdır. Bizim suallerimiz var. Cevap isteriz!..”³⁰

Aydemir’in ifade ettiği üzere; Rauf ve Refet Beylerin vekillik görevlerinden istifa etmelerinin sebebi Harp Encümeni toplanmadığı içindir.³¹

Atatürk Nutuk’ta:

“.. Ordu işleri iyi gitmiyormuş. Meclis bir harp encümeni teşkil ederek ordu vaziyetini tetkik etmeli imiş. Orduya müteallik yaptığımız işleri kontrol için, Meclisin bir encümen teşkil etmesinde bir beis görmem. Fakat bu encümen benim taht-ı riyasetimde olur. Fi’l-hakika, bu encümen dediğim tarzda teşekkül etti”³² demektedir.

Bu hususta yukarda sunulan tarihsel bilginin önemi şu açıdan büyüktür. Özellikle anayasal bir kuruluş olmasından itibaren demokrasi adına yapılan eleştirilerin odağında yer alan MGK, hemen hemen her eserde askerin sivilere baskı kurmasının meşru bir zemini olarak görülmüş³³ ve sivilleşme söylemleri çerçevesinde teşkilat yapısı ile görev ve yetkilerinde tenkise gidilmiştir. Bu süreç özellikle Avrupa Birliği adaylık sürecinde uyum yasaları çerçevesinde gerçekleşmiştir. Ancak görülmektedir ki; MGK’nın ilk nüvesi sayılan Harp Encümeni, en demokratik Meclis olarak kabul edilen 1. Meclisin muhalefet hareketlerinin en yoğun olduğu ve Büyük Taarruza hazırlanıldığı en kritik dönemde kurulmuştur. Dolayısıyla bugün MGK’ya yöneltilen eleştiri ve karşı çıkışların aksine askerin sivil üzerinde bir baskı kurması amacıyla değil, sivillerin askerler üzerindeki denetim (tetkik) amacına hizmet etmek üzere teşekkül ettiği anlaşılmaktadır.

1933 yılında ise bir kararname ile Yüksek Müdafaa Meclisi ve Umumi Kâtipliği kurulmuş; görevi, millî seferberlik bakımından vekilliklere (bakanlıklara) verilecek vazifeleri tespit etmek ve gerekli esasları hazırlamak olarak belirlenmiştir.³⁴

³⁰ AYDEMİR, Ş.Süreyya., Tek Adam, Cilt II., Remzi Kitabevi, 1999, s. 458 -459.

³¹ AYDEMİR, s. 459.

³² NUTUK, YKY, s.549.

³³ TORUN, s.46-48.

³⁴ <https://www.mgk.gov.tr/index.php/kurumsal/hakkimizda>, Erişim Tarihi: 01.07.2020.

2. Dünya Savaşının ardından 1947’de ABD’de Milli Güvenlik Kanunu ile Milli Güvenlik Konseyinin kurulmasının ardından pek çok ülkede benzer kurumların kurulduğu görülmektedir.³⁵ Türkiye’de de, 30 Mayıs 1949 tarihli ve 5399 sayılı Kanun ile ABD’dekine çok benzeyen yapısıyla³⁶ Milli Savunma Yüksek Kurulu kurulmuştur. Başbakanın başkanlığında ve onun teklifi ile Bakanlar Kurulu tarafından seçilecek Bakanlarla, Millî Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanından oluşan, Cumhurbaşkanının tabii üyesi olduğu bu Kurulun görevi;

“hükümetçe takip edilecek millî savunma politikasının esaslarını hazırlamak; bütün devlet teşkilatında, her türlü özel müessese ve teşekküllere ve vatandaşlara düşecek millî savunma ödev ve görevlerini tespit ile gereken kanuni ve idari tedbirleri almak üzere yetkili makamlara sunmak ve bu tedbirlerin uygulanmasını kovuşturmak; Topyekûn Millî Seferberlik Planı’nı barışta hazırlamak ve gereğinde tam olarak uygulanmasını sağlamak; yurt savunmasıyla ilgili işlerden Başbakanın lüzum gördüklerini inceleyerek mütalaasını bildirmek” olarak belirlenmiştir.³⁷

1961 Anayasası ile birlikte anayasal bir statüde teşekkül eden MGK, Anayasanın 111. Maddesinde düzenlenmiştir. Yukarıda da belirtildiği üzere 1961 Anayasası ile birlikte milli güvenlik, kavramsal ve kurumsal olarak normlar hiyerarşisinde en üst seviyede yer almaktadır. Bu anayasal düzenlemenin bir gereği olarak 11 Aralık 1962 gün ve 129 sayılı Kanunla kurulan MGK’nın görevleri;

“millî güvenlikle ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında Bakanlar Kurulu’na yardımcı olmak üzere; millî güvenlik politikasının esaslarının hazırlanması ve bu politikanın tadil ve tashihi; bu esasların uygulanmasıyla ilgili olarak millî güvenlik konularının her biri için millî plan ve programların hazırlanması, bunların tahakkuku için nihai ve ara hedeflerin tespiti ve bu konudaki faaliyetlerin ahenkleştirilmesi; bütün devlet teşkilatına, her türlü özel müessese ve teşekküllere ve vatandaşlara düşecek topyekûn savunma ve millî seferberlik hizmetlerinin ve sorumluluklarının tespiti ve bu konuda lazım gelen kanuni ve idari tedbirlerin alınması; bakanlıklar tarafından hazırlanacak Millî Seferberlik Planlarına (Sivil Olağanüstü Hal Planlarına) temel olacak esasların tespiti, bu planların ahenkleştirilmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi gibi millî güvenlikle

³⁵ AKGÜNER, s.13.

³⁶ AYBAY, s.73.

³⁷ <https://www.mgk.gov.tr/index.php/kurumsal/hakkimizda>, Erişim Tarihi: 01.07.2020.

ilgili temel görüşleri Bakanlar Kurulu'na bildirmek” olarak belirlenmiştir.³⁸

12 Eylül 1980 darbesinin ardından yürürlüğe giren 1982 Anayasasının 118. Maddesinde düzenlenen MGK, 01 Kasım 1983 gün ve 2945 sayılı Kanunla yeniden kurulmuş, 1961 Anayasası dönemine kıyasla görev ve yetkileri artmıştır. Özkaya'ya göre; 1982 Anayasası ile özerk kurumların hareket alanı daraltılırken, MGK askeri vesayeti güçlü bir şekilde temsil etmiştir.³⁹ Ancak Türkiye'nin AB üyelik sürecinde İlerleme Raporlarında sıklıkla dile getirilen MGK'nın yapısının değiştirilmesi yolundaki talepler üzerine, ilk olarak 2001 Anayasa değişiklikleri kapsamında, sonrasında ise 7. Uyum paketi kapsamında 07 Ağustos 2003'te 4963 sayılı Kanunla yeniden görev ve teşkilat yapısında değişiklikler yapılarak etkisinin azaltılması yoluna gidilmiştir.⁴⁰

1990'lı yıllar ve devamında 2000'li yılların başları; sık sık, askeri bürokrasinin siviller üzerinde ağırlığını artırarak kontrol ve etki gücü yarattığı, 2945 sayılı Kanunla özellikle 28 Şubat sonrası etkinliğini artıran ancak siyasi hiçbir sorumluluğu bulunmayan bir MGK ile devlette iki başlı bir devlet yapısının oluştuğu yönünde tartışmaların⁴¹ sivilleşme çağrılarına eşlik ettiği bir dönem olmuştur. Milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumlu olan Bakanlar Kuruluna⁴² yardımcı bir kuruluş olan MGK, bu tartışmaların öbeğinde görev ve yetkileri bakımından kapsamlı bir değişikliğe uğramıştır. Bu değişikliklere rağmen, 2017 yılı değişikliklerine kadar yürürlükteki halinde; şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle olağanüstü hal ilanını düzenleyen 120 ile; sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinin düzenlendiği 122. Maddelerde Bakanlar Kuruluna, olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilanından önce Milli Güvenlik Kurulunun görüşünü alma zorunluluğu getirilmekte idi.⁴³ Esasında denebilir ki; bu görüşünü alma zorunluluğu da usuli bir zorunluluk olup, mülga 121. Maddenin 3. Fıkrası uyarınca olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun, olağanüstü

³⁸ <https://www.mgk.gov.tr/index.php/kurumsal/hakkimizda>. Erişim Tarihi: 01.07.2020.

³⁹ ÖZKAYA, Ömer, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdarenin Bütünlüğü İlkesi, Adalet Yayınları, Ankara, 2019, s. 229.

⁴⁰ Örneğin; Anayasanın 118. Maddesinde Kurulun alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar için “öncelikle dikkate alınır” ibaresi, 3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanununun 32. maddesiyle “değerlendirilir” şeklinde değiştirilmiştir.

⁴¹ TORUN, s. 48.

⁴² 1982 Anayasası 117. Maddenin 2. Fıkrası ilk hali.

⁴³ 2017 Anayasa değişiklikleri çerçevesinde Olağanüstü hal ilanı için bu zorunluluk kaldırılmış, sıkıyönetim kurumu da 122. Maddenin ilgası ile anayasal düzenden çıkartılmıştır.

halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vardı. Anayasanın 148. Maddesinin 1. Fıkrası hükmü gereğince anayasaya uygunluk denetimi dışında olan bu kararnamelerin çıkartılması sürecinde MGK'nın hiçbir etkinliği ya da dahil olmadığından, anayasaya göre OHAL, tamamen sivil otoritenin kontrolünde gerçekleşebilecek bir yönetim dönemi idi. Nitekim; 20 Temmuz 2016'da Bakanlar Kurulu tarafından MGK tavsiyesi alındıktan sonra, 3 ay süreyle OHAL ilan edilmiş; süre bitiminde TBMM'de uzatılarak toplamda 2 yıl sürmüştür. Pek çok OHAL KHK'sinin çıkartıldığı, anayasanın değiştirilerek yeni bir hükümet sistemine geçildiği tüm bu süreçte MGK'nın yeri ve etkinliği; 15 Temmuz darbe girişiminin ardından OHAL ilanı için tavsiye kararı vermektan ibarettir. MGK, kamuoyunun bilgisine sunduğu 20 Temmuz 2016 tarihli toplantı belgesinde söz konusu tavsiyenin "*sadece ve sadece demokrasiye, hukuk devletine, hak ve özgürlüklere yönelik tehditlerin ortadan kaldırılması için yapılacak çalışmaları kolaylaştırma amacına yönelik*" olduğunu belirtmiştir.⁴⁴

MGK yapısının askerden arındırılarak kurulun sivil bir yapıya kavuşturulması talepleri demokrasi adına teknik ya da teorik olarak anlaşılabilir iken, bu değişikliğin sonrasında ortaya çıkan yeni kurumsal yapının kurumdan beklenen amaca uygun potansiyel ve performansı ortaya koyabilmesi gerekir. Yüzyıllara dayanan bir Anadolu geçmişi, binlerce yıllık da devlet geleneği ve devlet hafızası olan Türkiye'nin tehdit algısında çok kısa vadeli konjonktürel azalmalara güvenerek demokratikleşme ve sivilleşme adına kurumun potansiyelini ve performansını düşürmesi stratejik anlamda doğru bulunmamaktadır. Bu husus askeri bir değerlendirme gibi anlaşılabilir de; Genel Kamu Hukuku perspektifinden bakıldığında, ulus devletlerin demokratikleşme adına parçalanarak bölünmesi süreçlerinin ama barışçıl ama zorla gerçekleştiğini yakın tarih bizlere göstermektedir. Hâlbuki asli kurucu iradenin lider kadrosunun bıraktığı en hayati tembihlerden biridir; barış devri, savaşa hazırlanmaktan ibaret olan bir devirdir ve bu nedenle askerce savaşın ateşsiz olarak devamından başka bir şey gibi anlaşılmalıdır.⁴⁵ Nitekim 15 Temmuz darbe girişimi, yarım yüzyıla dayanan bir sızma ve örgütlenme çalışmalarının bir ürünüdür. Türkiye, sivilleşme ve demokratikleşme uğruna attığı tüm siyasi ve hukuki adımların karşılığında yine yüksek oranda milli güvenlik tehdidiyle baş başa kalmış, bu tehditleri bertaraf edebilmek için kuvvetler dengesinde yürütme lehine olacak değişiklikler yapmak zorunda kalmıştır. Bu değişiklikler demokratikleşme sürecinin bir parçası olarak yapılırken, darbe teşebbüsünde bulunanların bu demokratikleşme ikliminden

⁴⁴ <https://www.mgk.gov.tr/index.php/20-temmuz-2016-tarihli-toplanti>. Erişim Tarihi: 01.07.2020.

⁴⁵ Conker, Zabit ve kumandan, Atatürk, M.K. Zabit ve Kumandan ile Hasbihal içinde, s. 29.

yol bulduğu bilinmektedir. Geline aşamada kuvvetler dengesinde gerçekleşen bu kaymanın ise çağdaş demokratik bir devlet yönetimine kavuşma amacına uzun vadede ne kadar hizmet ettiği ayrı bir tartışma konusudur. Türkiye maalesef demokratik devlet olma yolunda yaklaşık yüz yıldır maruz kaldığı önce devlet olabilme, devlet olarak varlığını, ülkesel bütünlüğü ve Milletinin güvenliğiyle birlikte sağlayabilme sınavını tekrar tekrar vermek zorunda kalmaktadır. En doğal ve anlaşılabilir haliyle; önce devlet, sonra demokratik devlet olunabilir. Devleti olmayan ya da yıkılmış olan bir halkın demokratik bir devlete sahip olabilmesi için önce bir devlet kurması (yıkılan devleti yeniden kurması) gerekir.

2- Anayasal Bir Kuruluş Olarak MGK

A) Anayasal Bir Kuruluş Olmanın Anlamı Ve Önemi

Bu başlık altında cevabı aranan soru şudur: Anayasası olan her devletin anayasal devlet olmadığını hatıra getirerek; anayasal (olma iddiasında olan) bir devlette bir kurum, hangi sebeple ve hangi kapsamda anayasada düzenlenir? Bu bağlamda MGK'nın anayasada düzenlenen bir kurum olması ne anlama gelir?

Bu sorulara cevap bulabilmek için anayasa ile ilgili literatürdeki bilgileri kısaca hatırlamak yararlı olacaktır. Bilindiği gibi anayasa; hem siyasal hem de hukuksal açıdan en üstün belge olarak bir devletin teşkilatlanma sistemini, devlet yapısının ve güçlerinin, yurttaş hak ve görevlerinin temel bir tasarımını ifade eder.⁴⁶ İnsan hakları açısından ise anayasa; özgürlüklerin bir güvencesi, siyasi iktidarların devleti yönetirken sahip oldukları gücü kötüye kullanmamalarının bir teminatı olarak kabul edilir. Bu da ancak görev ve yetki dağılımının dengeli bir şekilde belirlenmesiyle mümkün olabilir. İnsan hakları alanında binlerce yıldır sürdürülen mücadele de, mutlak iktidarların sınırlandırılmasına karşı verildiğini göstermektedir. Nitekim; iktidarların keyfi davranma potansiyeli artık evrensel bir söylem haline gelmiş olan bir gerçektir.⁴⁷

Anayasayı; uygulandığı toplumdaki hâkim ideolojiyi yansıtan, siyasi iktidara meşruiyet kazandıran ve siyasi iktidarı organize eden üstün kurallar bütünü olarak tanımlayan Gönenç; anayasanın bu anlamıyla üç boyutu olduğunu belirtmektedir: “ideolojik manifesto, normatif şelale ve iktidar

⁴⁶ CANİKLİOĞLU, Meltem DİKMEN, Anayasal Devlette Meşruiyet, Yetkin Yayınları, 2010, s.72.

⁴⁷ ACARAY, İnsan Hakları, s.46.

şeması.”⁴⁸ Bir anayasanın tüm bu boyutlarıyla kendisinden beklenen işlevi görebilmesi de anayasanın üstünlüğü ilkesi ile mümkün olabilir. Özellikle siyasi iktidarların elde ettikleri süre boyunca devleti yönetirken anayasaya uygun davranmaları, anayasanın üstünlüğü ilkesinin hayat bulmasıyla ve de bunun siyasal kültür olarak benimsenmesiyle gerçekleşebilir. Anayasanın üstünlüğü ilkesi normlar hiyerarşisi bakımından da yasaların anayasaya uygunluğunu ve bu yolda yargısal denetimi gerekli kılar. Şu halde yönetenler, seçildikleri andan itibaren devleti yönetirken, eylem ve işlemlerinde anayasaya uygun hareket etmelidirler. Hem yasa yaparken, hem de yasaları uygularken bu tutarlılık sürdürülmelidir. Bu bağlamda anayasal düzenlemeler yasa koyuculara ve icra makamlarına temel bir rehber teşkil ederler. Anayasanın üstünlüğü ilkesinin uygulanabilirliği ölçüsünde de anayasal düzenlemeler, her üç kuvvetin işlevselliğinde en üstün hukuki güvencedirler. Bu anlamda anayasa, seçilmişler açısından özellikle yasama ve yürütme organlarındaki temsilcilerin keyfi davranma potansiyellerinin sınırlanmasını ve kontrol edilebilmesini sağlayan, diğer bir ifade ile senkronizasyonu sağlayan akort ayarı gibidir.

Yukarda sunulan açıklamalar çerçevesinde; milli güvenlik gibi bir konuda anayasal düzeyde bir tasarım yapılarak anayasal bir kurum oluşturulması, bu kurumun teşkilat yapısı ile görev ve yetkilerinin, seçilen iktidarlarca tek başlarına değiştirilemeyeceğini, değiştirilmemesi gerektiğini ifade eder. Bu hususta bir değişikliğe gidilmesine gerek ya da ihtiyaç görülürse, o zaman çoğulcu demokrasi anlayışına uygun olarak anayasayı değiştirme gücünü hem sayısal çoğunluk bakımından hem de meşruiyetini sağlayabilmek adına kamuoyu desteği bakımından sağlayabilmeleri gerekir.

Bir başka hukuki mesele ise; anayasadaki düzenlemeye uygun şekilde yasal düzenlemelerin yapılması gereğidir. Çoğu zaman sayısal anlamda yasa yapma gücünü parlamentolarda tek başına sağlayabilen iktidarlar, zaten bu güçlerini kötüye kullanmasınlar diye, anayasal güvenceye kavuşturulan hususlarda anayasal düzenlemeye uygun olacak şekilde yasalar çıkartmalıdırlar. Yürütme organı olarak da yasaya uygun eylem ve işlemler tesis ederek yönetmelidirler. Yasa yerine yasa gücünde kararname çıkartılması ise çok istisnai bir seçenektir. O halde bu aşamada yasama işlevine değinmek gerekmektedir.

⁴⁸ Levent GÖNENÇ, “Siyasi İktidar Kavramı Bağlamında Anayasa Çalışmaları İçin Bir Kavramsal Çerçeve Önerisi”, AÜHFD, 2007, C.56, s.155. Gonenç bu tanımı yaparken, söz konusu terimlerin Ivo. D. Duchacek’in kullandığı terimler olduğunu belirtmektedir.

Yasama işlevi; maddi ölçütü kabul edenler tarafından kural işlem, yani genel, sürekli, objektif ve kişisel olmayan (gayri şahsi) işlemler yapma olarak ifade edilmektedir.⁴⁹ Yasama işlevinin sağlıklı sonuç verebilmesi için genel kabul gören iki temel ilke vardır: Bunlardan ilki yasama yetkisinin genelliği, yürütme organına bırakılmış “mahfuz” bir düzenleme yetkisinin bulunmadığını da anlatır. Diğeri, yasama yetkisinin ikelliği (asliliği) ilkesidir. Bu ilke ise; yasama organının bir konuyu doğrudan doğruya, yani araya herhangi bir işlem girmeksizin düzenleyebilmesini ifade eder. Bu da şu demektir; yürütme organı doğrudan doğruya işlemler yapma yetkisine sahip değildir. Yürütme organının işlemleri, ister subjektif, ister düzenleyici işlem olsun, daima o alanı önceden düzenlemiş olan bir kanuna dayanmak zorundadır. Bu anlamda yürütme organının işlemleri, kanunu izleyen, kanundan kaynaklanan (secundum legem) işlemlerdir.⁵⁰ Bu kuralın temelinde demokratik teorinin genel ilkesi olan halk iradesi, egemenliğin halka ait olduğu düşüncesi yatmaktadır, denilebilir. İdare hukukunda da bu ilke karşımıza kanuni idare (yasal yönetim) ilkesi olarak çıkmaktadır.⁵¹ Türk idare hukuku alanındaki anayasal düzenlemelere bakıldığında da bu ilke çok açık bir şekilde görünür. 1982 Anayasasının 8. maddesi “*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanlığı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir*” ile 123.maddesinin ilk fıkrasındaki “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*” hükümleri kanuni idare ilkesinin anayasal dayanaklarını göstermektedir. Yasama yetkisinin genelliği ve asliliği ilkeleri ile kanuni idare ilkelerinin bir nevi sigortası olan bir başka ilke daha vardır ki o da yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesidir. Bu ilke de 1982 Anayasasının 7. maddesinde açıkça hüküm altına alınmıştır: “*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.*” Bilindiği gibi Anayasanın mülga 91. Maddesi bu hükmün bir istisnası idi. Anayasanın yürürlükteki halinde ise 73. Maddenin son fıkrası, 104. Maddenin 17. Fıkrası ile 167. Maddenin 2. Fıkralarında istisnaya yer verilerek, Cumhurbaşkanına yasa yerine geçecek kararname çıkarma yetkisi tanınmaktadır.

Kanuni idare ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkelerine istisna teşkil ettiği şeklinde değerlendirilen bu tür yeni anayasal düzenlemeler literatürde tartışma konusu olmaktadır. Yıldırım; Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin hukuki statüsünü Anayasanın 104. Maddesinin 17. Fıkrası çerçevesinde ele alırken, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanun gücünde

⁴⁹ ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 11. Baskı, 2010, s.188.

⁵⁰ ÖZBUDUN, s.207.

⁵¹ Metin GÜNDAY, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 6. Baskı, 2002, s.41.

olmadığını, kanunların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle değiştirilemeyeceğini iddia etmekte, ancak Cumhurbaşkanına doğrudan düzenleme yetkisi veren hükümleri istisna kabul ederek, bunlara dayanılarak çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yürürlükteki kanunlarda değişiklik yapılabileceğini ifade etmektedir. Yine de ona göre; Anayasada yapılan değişiklik, kamuoyunun önünde içi boş sloganlarla tartışılarak aceleye getirilmiş, bu nedenle de bu tür sorunlara yol açmıştır.⁵² Temiz ve Güneş ise aynı sorunu ele aldıkları eserlerinde bu konuda literatürdeki tartışmalara yer vermekte; yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasa gücünde olamayacağını ifade etmektedirler. Onlara göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya anayasadan aldığı sınırlı bir yetkiye dayanarak çıkarttığı, normlar hiyerarşisinde kanunların altında yönetmeliklerin üstünde olan düzenleyici işlemlerdir.⁵³

Yasa niye vardır? Hangi konularda yasa çıkartılmalıdır? Yasa yerine kararname çıkartılabilecek alan ve konular nelerdir? Bu alan ve konuların sınırları kimler tarafından belirlenir? Bu bir egemenlik sorunsalıdır. Ve bu egemenlik tartışması salt siyasal değil aynı zamanda hukuki bir çerçevede yani olan ile olması gereken durumların kabul edilebilir makul bir kesişme alanını, yani uzlaşma alanını bulma gereğidir. Egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu Anayasanın temel hükümlerinden 6. Madde ile demokratik devlet olmanın ve sıklıkla vurgu yapılan milli iradenin bir yansıması olarak, zaten parlamentoda genellikle yasa çıkartma çoğunluğuna sahip olduğu gerçeği de gözler önündeysen, en azından ilkesel olarak, yürütme, yasaları esas alarak yönetmelidir. Bu doğrultuda Anayasa Mahkemesi'nin de 7 Temmuz 1994 tarihli kararında;

“..kanun hükmünde kararnamelerin ancak ivedilik isteyen belli konularda, kısa süreli yetki yasaları temel alınarak etkin önlemler ve zorunlu düzenlemeler için yürürlüğe konulur. Sık sık bu yola başvurulması demokratik yapılanmanın temel organı yasama organını bir tür dışlamak ya da geri iterek ona ilişkin özgür haklara el atma niteliğini alır” denmektedir.

Anayasa Mahkemesinin Esasa ilişkin değerlendirmesinde, kanun hükmünde kararname çıkartılmasının ancak ivedilik gerektiren konularda geç kalınma endişesinden kaynaklanan bir müessese olduğu belirtilmektedir. Kararda Danışma Meclisinde geçen şu diyaloga yer verilmektedir:

⁵² Yıldırım, T, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi 23-2, s. 27-28.

⁵³ TEMİZ, Ö, GÜNEŞ, F. (2020). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği”, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 24 (2), s.962-969.

“Nitekim, maddenin Danışma Meclisi’nde görüşülmesi sırasında KHK çıkarabilmesi için Hükûmete yetki verilmesinin nedeni, Anayasa Komisyonu sözcüsü tarafından, “...çok acele hallerde hükümetin elinde uygulanacak seri bir kural olmadığı için, acele olarak çıkarılıp ve hemen olayın üstüne gidilmesi gereken hallerde çıkarılması için bu düzenleme getirilmiştir...” biçiminde açıklanmış; Anayasa Komisyonu Başkanı’da, “... Kanun kuvvetinde kararname, ...yasama meclisinin acil bir durumda kanun yapmak için geçecek sürede çıkartacağı, kanunun ihtiyaca, halledilmesi gereken meseleyi çözemeyeceği; o zaman çok geç kalınacağı endişesinden kaynaklanan bir müessesedir ve bu müessese bunun için konmuştur.”⁵⁴

Milli güvenliğin anayasal düzeyde kurumsallaşması; 1961 Anayasası ile birlikte demokrasinin, çok partili rejimin ve demokratik hukuk devletine geçişin bir gereği olarak ortaya çıkmıştır. Her halde; mutlak iktidar yapılarında MGK gibi bir kurumun anayasal düzeyde tesis edilmesi, o hukuk düzeninden beklentinin çok üst seviyede gerçekleşmesi olurdu. Ülkemizdeki gibi anayasa ile düzenlenmesi ise demokratik devlet olmanın bir gereği olarak Millete hesap verebilirliğin bir göstergesi, anayasaya uygun yasasının olması da bunun yukardaki açıklamalar ve Anayasa Mahkemesi kararındaki değerlendirmeler ışığında doğal bir uzantısı olarak değerlendirilmektedir.

B) 2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde MGK Yapısında Meydana Gelen Değişikliklerin Değerlendirilmesi

MGK’nın düzenlendiği Anayasanın 118. Maddesinde 2017 Anayasa değişiklikleri kapsamında iki kategoride değişiklik gerçekleştiği görülmektedir. Bunlardan ilki, genel değişiklik çerçevesinde ilişkili olduğu için yapılan değişikliklerdir. Yeni hükümet sisteminde Bakanlar Kurulu olmadığından ve Bakanlar Kurulu ile ilgili maddeler ilga edildiğinden dolayı, diğer ilişkili maddelerde Bakanlar Kurulu ibaresi yerine Cumhurbaşkanı, Başbakan ibaresi yerine de Cumhurbaşkanı yardımcılarını şeklinde usuli değişiklikler yapılmıştır. 118. Maddenin lafzında da buna uygun şekilde Bakanlar Kurulu yerine Cumhurbaşkanı, Başbakan yerine Cumhurbaşkanı yardımcılarını gelecek şekilde değişiklik yapılmış, Jandarma Genel Komutanı ise Kurul üyeliğinden çıkartılmıştır. Bu çalışmanın konusu bakımından önem arz eden değişiklik ise son fıkrasında meydana gelen esastan değişikliktir. 118. Maddenin *“Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri kanunla düzenlenir”* şeklindeki son fıkrası *“kanun”* yerine

⁵⁴ Anayasa Mahkemesi’nin 7 Temmuz 1994 tarih, E.1994/49, K.1994/45-2 sayılı kararı, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/55d9b012-8828-49d2-84d9-c924bd98dba7?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim tarihi: 26.06.2020.

“Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” gelecek şekilde değişikliğe uğramıştır. Söz konusu değişiklik, Anayasa Değişikliğine ilişkin Kanunun yürürlük maddesinde (18/a) belirtildiği üzere; birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarih olan 9 Temmuz 2018’de yürürlüğe girmiştir.⁵⁵

Söz konusu değişikliğin TBMM’de görüşülmesine ilişkin tutanaklar okunduğunda; Değişiklik Kanununun 19. Maddesinin B bendinde torba yasa usulüne göre pek çok kanundaki ibarenin topluca değiştirildiği, bu değişikliğin anayasa yapma tekniğine aykırı olduğu yönünde itirazların olduğu, ancak “kanunla düzenlenir” ibaresinin “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenir” şeklindeki değişikliğe herhangi bir itiraz yapılmadığı görülmektedir. Oysa ki; bu değişiklik TBMM’nin yasama alanını, yasama yetkisinin genelliği ve ilkeliği ilkelerinin varlığına rağmen daraltan bir değişikliktir. Anlaşılan o ki; Değişiklik Kanununun gerekçesinde 153. Madde ve benzerleri için sunulan “Bakanlar Kurulunun kaldırılması ve Bakanlar Kurulunca düzenlenen Kanun Hükmünde Kararnameye ilişkin hükümlerin yürürlükten kaldırılmasının öngörülmesine bağlı olarak, Anayasanın 153’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “kanun hükmünde kararname” ibaresinin “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” olarak değiştirilmesi öngörülmektedir” ifadesinin 118. Maddedeki değişiklik için de söz konusu olduğu yönünde sehven bir algı gelişmiş ya da bu esaslı değişiklik TBMM Genel Kurulundaki hararetli tartışmaların gölgesinde gözden kaçmıştır.⁵⁶ Böyle düşünülmesinin sebebi; değişiklik çerçevesinde 19. Madde ile, ilişkili hususlarda diğer maddelerde toptan; Bakanlar Kurulu yerine Cumhurbaşkanı, Kanun hükmünde kararnameler yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Başbakan yerine Cumhurbaşkanı yardımcıları gibi kısa ifade değişiklikleri yapılması ve bunun epeyce kapsamlı olmasındandır.⁵⁷ “Kanunla düzenlenir” ifadesi yerine “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir” şeklinde değişiklik ise 117. Maddedeki “kanunla düzenlenir” ifadesinin ilgası haricinde Devlet Denetleme Kurulunun düzenlendiği 108. Maddede dikkat çekmektedir.

⁵⁵ <http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/anayasadegisikligikanunteklifi.pdf>. Erişim Tarihi: 01.07.2020.

⁵⁶ https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1840. Erişim Tarihi: 01.07.2020.

⁵⁷ Söz konusu değişikliğin gerekçesi: MADDE 19- Madde ile önerilen hükümet sistemine uyum sağlamak amacıyla anayasanın farklı maddelerinde bulunan bazı ibareler değiştirilmekte, bazı maddelere yeni ibareler eklenmekte, bazı maddelerde de bir kısım ibareler metinden çıkarılmaktadır. Gerekçeli Anayasa: https://www.anayasa.gov.tr/media/6382/gerekceli_anayasa.pdf. Erişim Tarihi: 01.07.2020.

Ekonomik ve Sosyal Konsey'in düzenlendiği 166. maddede ise dikkate değer bir husus göze çarpmaktadır. “*Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında hükümete istişarî nitelikte görüş bildirmek amacıyla Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulur. Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş ve işleyişi kanunla düzenlenir*” hükmündeki ‘*hükümete*’ ibaresi ‘*Cumhurbaşkanına*’ şeklinde değiştirilmiş, fakat ‘*kanunla düzenlenir*’ ifadesi aynen kalmıştır. Ekonomik ve Sosyal Konsey de MGK gibi bir danışma organıdır. Demek ki; Ekonomik ve Sosyal Konsey'in kanunla düzenlenen yapısının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden düzenlenmesi gereği duyulmamıştır. Bir tali kurucu iktidar olarak anayasa değiştiren kadroların bu yöndeki tercihleri siyasi bir tercih olarak MGK değişikliği ile karşılaştırıldığında dikkat çekicidir. Bu anayasa değişikliklerinin ardından 9.11.1983 tarihli ve 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu, 9.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile ilga edilmiş, Anayasanın 118. Maddesi hükmü gereğince anayasal statüdeki MGK, 15.07.2018 tarih, 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanına bağlı olarak yeniden düzenlenmiştir.

Yapılan anayasal ve yasal değişiklikler incelendiğinde dikkat çeken hususlar şu şekildedir:

- 1- İlga edilen Kanunun adı “Milli Güvenlik Kurulu Ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu” iken, yerine ihdas edilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin adı “Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” dir.
- 2- İlga edilen Kanunun 1. Maddesi; “*Bu Kanunun amacı; Milli Güvenlik Kurulunun kuruluş, görev, çalışma esas ve usulleri ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilat, görev, yetki, çalışma esas ve usullerini düzenlemektir*” iken; yerine ihdas edilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. Maddesi: “*Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin amacı; Cumhurbaşkanına bağlı Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilat, görev, yetki, çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.*” Şeklindedir.
- 3- İlga edilen Kanun Milli Güvenlik Kurulu ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğini ayrı ayrı düzenlerken, 6 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi sadece Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğini düzenlemekte, 3. Maddede Kurulun toplanmasından bahsetmektedir.

Aralarında yukarıda belirtildiği üzere lafzi gibi görünen fakat esaslı olduğu düşünülen farklılıklar vardır. Şu durumda; anayasal bir kuruluş olan

MGK, 2945 sayılı Kanun ilga edilmeden önce yasal olarak kuruluşu ve teşkilatı düzenlenmiş iken, mevcut durumda sadece MGK Genel Sekreterliği Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Kurulun görevleri mülga kanunun 4. Maddesinde kapsamlı bir şekilde belirtilmiş iken, yürürlükteki Kararnamede Kurulun görevlerini düzenleyen bir madde bulunmamakta, sadece Kurulun toplanma süresi, gündeminin belirlenme usulü, karar alma usulü, görüşme tutanaklarının saklanması ilişkin maddeler bulunmaktadır.

1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi incelendiğinde ise; "Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum Ve Kuruluşlar" başlıklı 5. Kısımın altında 37. Maddenin (e) bendinde Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği olarak geçmektedir. Anayasada adı açıkça Milli Güvenlik Kurulu olarak geçen bu kurulun kendisi değil, Genel Sekreterliği Cumhurbaşkanına bağlanmış görülmektedir. Oysa Anayasanın 108. Maddesinde düzenlenen Devlet Denetleme Kurulu, 5. Kısımın altındaki 37. Maddenin (b) bendinde aynı isimle yer almıştır.

Tüm bu açıklamalar sonucunda ortaya çıkan kanaat şu şekildedir: Yürütme yetki ve görevi Anayasanın 8. Maddesi gereği anayasaya ve yasalara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir. Bu madde uyarınca belirtilmesi gereken husus, yürütmenin yasama ve yargıdan farklı olarak hem yetki kullandığı hem de görev ifa ettiğidir. Yasama ve yargı kuvvetlerinin anayasal anlamda yetkisinden bahsederken, yürütmenin aynı zamanda görevinden bahsetmektedir. Bu şu anlama gelir: yürütmenin yasa yapma yetkisi yoktur. Yasama, yasama yetkisinin asliliği ve ilkeliği ilkelerine uygun olarak yasa çıkartmalı, yürütme de çıkartılan bu (anayasaya uygun) yasalara göre yönetmeli, görev ifa etmelidir. Yürütme organının kararname çıkartma yetkisi zaten tahdidi olarak belirlenmiştir. Bu durumda TBMM'nin yasama yetkisinin doğal bir gereği olarak Milli Güvenlik Kurulu Kanunu çıkartması mevzuat alanındaki boşluğun doldurulması bakımından yerinde olacaktır. Ancak Atar; Anayasada münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleneceği belirtilen konularda Meclisin kanun çıkarmasının mümkün olmadığını savunmakta, bu hükmün, yürütme organına tanınmış bir "mahfuz yetki" olduğunu, ifade etmektedir.⁵⁸ Atar, bu tür "mahfuz yetki" tanınan açık hükme rağmen Meclisin aynı konuda kanunla düzenleme yapması halinde bu durumun Anayasaya aykırı olacağını savunurken, çatışan hükümlerden hangisinin uygulanacağı tartışması ortaya çıkacağını iddia etmektedir. Ona göre bu çatışma; Anayasada kanunlarla kararnameler arasında farklı hüküm

⁵⁸ ATAR, Yavuz, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Ve Anayasallık Denetimi", Anayasa Yargısı Dergisi, 2019, <https://ayam.anayasa.gov.tr/media/5902/yavuz-atar.pdf>, s.246.

bulunması halinde kanun hükmünün uygulanacağı şeklindeki kurala Anayasada bir istisna getirilmemesinden kaynaklanmaktadır. Atar; istisnai olarak tanınan “mahfuz yetki”ye Anayasanın 118. Maddesinin 6. Fıkrasındaki “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.” hükmünü örnekler arasında sunmaktadır.⁵⁹ Bu nedenle; Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleme alanıyla ilgili anayasa değişikliğinin kendisinin Anayasa Hukuku açısından ve anayasal devlet açısından doktrinde bir tartışma yarattığı görülmektedir. Anayasanın 117 ve 118. Maddeleri mezkûr değişiklikler çerçevesinde bağlantısı nedeniyle değişen hükümler olarak görünmekle birlikte, Anayasa hukuku açısından meselenin esastan değerlendirilmesinin yapılmasına muhtaçtır. Anayasa Mahkemesinin, Anayasanın 148. Maddesi gereğince anayasa değişikliklerini sadece şekil yönünden denetleme yetkisine sahip olduğu da nazara alındığında, bu hususta yeni ve açık bir anayasal düzenleme yapılmasının soruna kesin çözüm üreteceği düşünülmektedir. Ancak; bu çalışmanın konusu bakımından özellikle dikkat çekilmek istenen husus; Anayasanın 118/6 hükmünün MGK Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleriyle ilgili olduğu, MGK’nın görev ve yetkileriyle ilgili bir kanun çıkarılmasıyla ilgili anayasal bir engelin olmadığıdır. Bu durumda; MGK ile ilgili çıkartılacak kanunun, MGK Genel Sekreterliğini ya hiç düzenlememesi ya da düzenlemesi halinde 6 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile çatışma yaratmaması gerekmektedir.

C) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde MGK’nın Yeri Ve Etkinliği

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan yeni anayasal düzende; Anayasanın 104. Maddesinin 13. Fıkrası gereği Cumhurbaşkanı milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır. 117. Maddesi gereğince ise, milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı, Cumhurbaşkanı sorumludur. 118. Madde gereğince de; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Cumhurbaşkanı yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava kuvvetleri komutanlarından oluşan Milli Güvenlik Kurulu, Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Cumhurbaşkanına bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması

⁵⁹ ATAR, 2019, s.247.

hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Cumhurbaşkanınca değerlendirilir.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bu yeni dönemde sorumluluğu açısından tartışmalı bir durum oluşturan 117. maddenin yarattığı sorunsal, hem Anayasa Hukuku hem de Ceza Hukuku bakımından ve de siyaset bilimi bilgi birikimi içinde değerlendirilmeye ve çözüme kavuşturulmaya muhtaçtır. Halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanının siyaseten halka karşı sorumlu olduğu muhakkaktır. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ise Anayasanın 105. Maddesinde düzenlenmektedir. Bu durumda; Cumhurbaşkanının milli güvenliğin sağlanmasından TBMM'ye karşı sorumlu olmasının bir yaptırımını yok görünmektedir. Kaldı ki; 117. Maddenin "*Milli Savunma Bakanlığının, Genelkurmay Başkanlığı ve Kuvvet Komutanlıkları ile görev ilişkileri ve yetki alanı kanunla düzenlenir*" biçimindeki son fıkrasının kaldırılmasıyla beraber TBMM'nin yasama yetkisi de zayıflatılmış olmaktadır.⁶⁰ Milli güvenlik ile ilgili yapılan son değişiklikler neticesinde "*Milli Savunma Bakanlığının, Genelkurmay Başkanlığı ve Kuvvet Komutanlıkları ile görev ilişkileri ve yetki alanı*" ile ilgili yasa yapma imkânı zayıflayan bir TBMM, milli güvenliğin sağlanmasından dolayı Cumhurbaşkanının sorumluluğunu nasıl denetleyecektir, sorusu cevaplanmaya muhtaçtır. Zira; Esen'in de ifade ettiği gibi, Anayasanın 98. Maddesinde düzenlenen TBMM'nin bilgi alma ve denetleme yolları da, bu konuda pratikte bir çözüm üretecek işleve sahip görünmemektedir.

İstikrar ve milli irade adına yürütmenin güçlendirilmesi bölgesel jeopolitik koşulların etkisi devam ederken anlaşılabilir bir durum olmakla birlikte; kuvvetler dengesi bakımından bir değerlendirme yapmak gerekmektedir. Hem TBMM'ye karşı bir sorumluluk ihtiva eden hem de Meclisin yasa yapma yetkisinin zayıflatıldığı böyle bir durum, devlet teşkilatlanması bakımından kaotik bir durum arz etmektedir. MGK'nın kurumsal iletişim sayfasından anlaşıldığı üzere ise; Kurul, düzenli olarak toplanmaya ve milli güvenliği ilgilendiren konularda tavsiye kararları alarak kamuoyunu bilgilendirmeye devam etmektedir.

3- Yeni Bir Kurum: Güvenlik Ve Dış Politikalar Kurulu

1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde 4. Kısım başlığı altında Politika Kurulları kurulduğu ifade edilmektedir. Bu kapsamda; 9 Politika

⁶⁰ Selin ESEN, "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", Ankara Barosu Dergisi, 2016, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2016-4/3.pdf>, s.63.

Kurulu kurulduğu, 20. Maddede bunların isimleri, 22. Maddede de görev ve yetkileri şu şekilde düzenlenmektedir.

“MADDE 22-(1) Kurulların genel görev ve yetkileri şunlardır:

- a) *Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek.*
- b) *Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak.*
- c) *Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek,*
- ç) *Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek.*
- d) *Görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak.*
- e) *Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak.*
- f) *Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak.*
- g) *Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırtmak.*
- ğ) *Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.”*

Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulunun düzenlendiği 26. Maddede ise kurulun görev ve yetkileri şöyledir:

- a) *Türkiye'nin uluslararası ilişkilerine yönelik politika önerileri oluşturmak,*
- b) *Bölgesel etkinliği artırmaya yönelik politika önerileri oluşturmak,*
- c) *Bölgesel sorunlara çözüm önerileri geliştirmek,*
- ç) *Küresel gelişmeleri analiz ederek raporlamak,*

- d) *Değişen güvenlik ortamını analiz ederek, tehditlere, Türkiye Cumhuriyeti sınırlarının yasa-dışı faaliyetlere karşı korunması, güvenliğinin sağlanması, ülke içinde ve uluslararası alanda işbirliğinin geliştirilmesi ile sınır yönetimine ilişkin güvenlik politika önerileri geliştirmek,*
- e) *Türkiye'nin göç politika ve stratejilerini belirlemek, uygulanmasını takip etmek, göç uygulamalarını izlemek ve önerilerde bulunmak, göç alanında yapılması planlanan yeni düzenlemeleri değerlendirmek, göç politikaları ve hukuku alanında bölgesel ve uluslararası gelişmeleri takip etmek ve bu gelişmelerin Türkiye'ye yansımalarını değerlendirerek raporlamak.*
- f) *Afet ve acil durum halleri ile ilgili önleme, müdahale ve iyileştirme konularında politika önerileri geliştirmek,*
- g) *Sivil havacılık güvenliği ile ilgili politikaların belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak,*
- ğ) *Siber güvenlik ile ilgili politika ve strateji önerileri geliştirmek,*
- h) *Karayolu, demiryolu ve havayolu trafik güvenliği ile ilgili politika önerileri geliştirmektir.”*

Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak yeni kurulan kurulların çalışma alanlarıyla ilgili yetki karmaşasına ilişkin tartışmalar zaman zaman basına yansımaktadır. Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulunun görev ve yetkileri incelendiğinde görülmektedir ki; MGK ile ortak çalışma alanları vardır. Kurul üyeleri ise sivil kökenli akademisyenlerden oluşmaktadır. MGK'da da Cumhurbaşkanına danışmanlık -tavsiye hizmeti veren bir kurum olarak mevzuatı gereği sivil kökenli uzmanlardan yararlanılabilir iken, bu yasal imkânı kullanmak yerine başka bir kurum kurulması bu alanda bir çift başlılık uygulamasına kapı aralamaya müsait görülmektedir. Nitekim MGK, anayasal bir kurum olmasının yanı sıra, asker –sivil ilişkileri açısından da önem taşır.⁶¹ Her ikisi de doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı bu kurumların ortak çalışma alanları kapsamındaki konularda görev ve yetki çatışması yaşanması halinde sorunun nasıl çözüleceğine ilişkin bir yasal dayanağa ihtiyaç olmakla birlikte, bu tür sorunların varlığının devletin sunacağı güvenlik gibi hayati bir kamu hizmetinde zafiyet yaşanmasına ve güvenlik açığı oluşturmasına zemin yaratması muhtemeldir. Söz konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Koordinasyon Toplantıları başlıklı 32. Maddesinde “*Müşterek alanlardaki görev ve faaliyetlere ilişkin koordinasyonu sağlamak üzere ilgili bakanlar, kurum ve kuruluşların üst yöneticileri ile ilgili politika kurulunun*

⁶¹ GÜVEYİ, Ü., Anayasa Hukuku Boyutuyla Milli Güvenlik – Karşılaştırmalı Bir İnceleme, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019, s. 199.

başkanvekilinin katılımıyla koordinasyon toplantıları yapılabilir. Bu toplantılarda tespit edilen esaslar Cumhurbaşkanına sunulur.” şeklinde bir düzenleme vardır. Böyle bir düzenleme gereğince yapılacak koordinasyon toplantılarının ihtimal dâhilindeki görev ve yetki çatışmalarının çözümünde ne kadar etkili olacağı ise tartışma konusudur. Milli güvenlik gibi en hayati hususun çalışma alanında yaşanabilecek bu tür sorunların çözüme kavuşabilmesi için her şeyden önce yetkili ve görevli kurumlar nezdinde güven ilişkisinin sağlanması asli gerekliliktir.

SONUÇ

1- Türkiye'nin, sadece 15 Temmuz darbe girişiminden dolayı değil, aynı zamanda bölgesel jeopolitik dengelerdeki bozulmadan kaynaklanan tehdit algısı yüksek olduğundan, milli güvenlik en üst derecede dikkate alınması gereken bir durum yaratmaktadır. Milli Güvenlik Kurulu da danışma organı sıfatıyla anayasal statüdeki yerini korumalı ve Türkiye'nin milli güvenliğinin sağlanmasında bu alanda yetişmiş en donanımlı uzman personeli ile birlikte görev ifa etmesi sağlanmalıdır. Milli güvenliğin sağlanmasından demokratik teori gereği her ne kadar seçilmişler sorumlu tutulmakta iseler de, bu sorumluluğun gereği ancak, bu alanın uzmanlarının rehberliği ve desteğinde en iyi şekilde yerine getirilebilecektir. Sivil otoriteleri milli güvenlik konusundaki sorumluluklarını yerine getirmede tek başlarına bırakmak, dünya siyasi tarihi açısından değerlendirildiğinde bir hata olacağı düşünülmektedir.

2- TBMM; Anayasanın 6 ve 7. Maddelerinden doğan yasa yapma yetkisi ile yasama yetkisinin asliliği, genelliği ve 123. Maddenin 1. Fıkrasında yer bulan idarenin yasallığı ilkeleri gereğince MGK kuruluş ve görevleri hakkında bir kanun çıkarmalıdır.

3- Anayasanın 118. Maddesinin son hükmünde yer alan “*Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*” Hükmü TBMM'nin kanun çıkarmasına engel değildir. Bunun bir sebebi; 6 Sayılı Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Milli Güvenlik Kurulu hakkında müstakil bir kararname değil, MGK Genel Sekreterliği hakkında bir kararname olmasıdır. Diğer sebebi ise; Anayasanın 104. Maddesinin 17. Fıkrasının son cümlesinde “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir*” şeklindeki hüküm gereğince, herhangi bir konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılmış olması yasama organının kanun çıkaramayacağı anlamına gelmemektedir.

4- Anayasanın 104. Maddesinin 13. Fıkrası gereği; Cumhurbaşkanı milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır. 117. Maddesi gereği ise; Cumhurbaşkanı, milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludur. Bu durumda TBMM'ye karşı bu sorumluluğun bir gereği olarak anayasal statüsü açık olan MGK'nın TBMM tarafından yasasının çıkması hem genel mantık hem de evrensel hukuk ilkeleri açısından doğal ve gereklidir. TBMM Cumhurbaşkanının bu sorumluluğunun gereğini ihtiyaç hâsıl olması halinde Cumhurbaşkanı Kararnamesine göre değil, Türk Milleti adına kullandığı yasama yetkisinin bir sonucu olarak kendi çıkarttığı yasaya göre yerine getirmelidir.

21. yüzyılda insanların güven ve güvenlik içinde yaşamı, hukukun tesis edilebilmesine bağlıdır. MGK'nın kendisi hukuki açıdan güvende değilken, devletin ülkesi ve milletiyle birlikte güvende yaşaması için gerekli güvenlik önlemlerini geliştirip tehlike ve tehditleri algılayabilmesi ve çözüm önerileri geliştirebilmesi çok iyi niyetli bir beklentidir. Bu beklentilerin gerçekleşebilmesi anayasal değerlere bağlı (milli) ve bağımsız olabilmesiyle mümkündür.

MGK, demokrasi ve demokratikleşme özelemleri adına devletin ve milletin sırtında bir fazlalıkmiş gibi yıllarca süren küçültme ve kontrol girişimlerine / ataklarına maruz kalmış, kendisine ihtiyaç olunmayan, olunursa da zülfüyâre dokunmayan bir işlevsellikle varlığını sürdürmesine razı gelenebilecek bir kurum haline dönüştürülmüştür. Türkiye, güvenlik tehlikelerinin odağında yer alan bir ülke olmakla birlikte, bölgesindeki gelişmeler de yeni bir dünya savaşı yaşanması potansiyeli taşımaktadır. Bu nedenle; günümüz dünyasında şiddet ticaretinin yarattığı kaos ve bunalımlar nedeniyle "*insanı yaşat ki devlet yaşasın*" sözü, "*devleti yaşat ki insan yaşasın*" sözüyle ikame noktasına gelmiştir. Devletin insan unsuru olarak halkının güvenliğini sağlayabilmesi Türkiye gibi ülkelerde kendisinin ayakta kalabilmesine bağlıdır.

Türkiye; demokratik anayasal bir yapıda varlığını devam ettirebildiği sürece ülkesinde ve bölgesinde barışın teminatıdır. Türkiye'nin milli güvenliğinin tehlikede olması sadece kurumsal anlamda devlete değil, aynı zamanda bölgede yaşayan tüm halklara yönelen hayati bir tehlikedir. Nasıl ki demokrasilerde muhalefet, iktidarların dış politikada sıkıştıkları anlarda görünmez ama en yakın desteği olursa, MGK gibi bir kuruluş da demokratik bir devlette iktidarların en sağlam dayanağı olur. MGK'yı bir kambur olarak değil, devlet aklının ve hafızasının süzülüp geldiği bir adese olarak görmek daha anlamlı olacaktır. Hindistan'ın bağımsızlığını kazanmasının ardından

Hindistan Başbakanı'nın İngiliz Valiye yönelik söylediği “*Siz gidiyorsunuz ama arkanızda bir enkaz bıraktınız. Bizi bölerek, sömürerek, kaynaklarımızı yağmaladınız..*” dediğinde İngiliz Valinin verdiği cevap tüm bağımsız devletlere ibret olmalıdır: “*Evet yaptık, ama siz de çok müsaittiniz.*”

Bertrand Russell'ın “*fizikte enerji neyse, toplumda da iktidar odur; iktidar tıpkı enerji gibi her toplumda farklı biçimlerde karşımıza çıkar*”⁶² sözü ile “*iktidar boşluk kabul etmez, boşluk olması halinde bunu başka bir güç doldurur*” genel ilkesi⁶³ birlikte düşünüldüğünde; Türkiye gibi güvenlik tehdit algısı yüksek devletlerde savunma ve güvenlik tedbirlerinin anayasal düzeyde kurumsal yapıya kavuşturulması, demokratikleşme adına vazgeçilmemesi gereken bir düzenlemedir. Demokratikleşme, demokrasinin güçlenmesi sadece yürütme gücü ile değil, aynı zamanda yasama gücüyle gerçekleşebilir. Yasama iradesi yürütmeye uyumlu bir şekilde güçlenmeyen devletlerde otoriter yönetimlerin mutlak iktidar yapılarına evrilmesi kaçınılmazdır. Ayrıca milli güvenlik gibi çok hayati tehlikenin yönetim tarzlarında meydana getirdiği olağanüstülük algısının uzun sürmesinin, zihinlerde bir normalleşme sağlayarak demokratik kültür gelişimini sekteye uğratacağı muhakkaktır. Bununla birlikte, demokratik işleyişin de sağlıklı sürdürülebilirliği, güvenlik konusunda alınacak tüm üst düzey danışmanlık desteğinin yanı sıra siyasal kültür ile mümkündür. Kuruluşunun 100. Yılı kutladığımız ve idrak ettiğimiz TBMM'nin bu bağlamda tarihsel bir görevi bulunmaktadır. Aksi takdirde; demokratikleşememenin faturasını MGK gibi kurumlara kesmek, yokuşta yorulup düze kızmaktan başka bir şey olmayacaktır. Bu da tüm demokratik tarihsel gelişmenin kaderinin Sisifos'un kaderine benzemesine yol açacaktır.

Felsefi açıdan; sormak rahatsız edici bir eylemdir. Zor bir sorunun cevabının, içiçe geçen başka soruların cevaplarıyla birlikte arandığı bu çalışmada, Türkiye'nin milli güvenlik alanındaki anayasal sorularına açık ve net cevaplar aranmıştır. Bu arayış, başka soru soran insanların zihninde, dünya durdukça devam edecektir.

⁶² KAPANİ, 2008, s.49.

⁶³ ERGÜL, E., İbn Haldun'un Teorileri İle Karşılaştırmalı Genel Kamu Hukuku, Adalet Yayınevi, 2019, s.85.

KAYNAKÇA

- ACARAY, Deniz, İnsan Hakları, Polis Akademisi Yayınları, 3. Baskı, 2020.
- AKGÜNER, Tayfun, “*Milli Güvenlik Kavramı Üzerine Bazı Düşünceler*”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 6 (1-3), 13-16.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuihid/issue/1254/14730>.
- ALGAN, “*Bülent, Değişen Egemenlik Anlayışı Ve Küreselleşme Bağlamında İnsan Hakları*”, Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi, Hakemli Hukuk Dergisi, 2006, sayı:27-28.
- ATAR, Yavuz “*Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Ve Anayasallık Denetimi*”, <https://ayam.anayasa.gov.tr/media/5902/yavuz-atar.pdf>.
- ATATÜRK, M.K. Zabıt ve Kumandan ile Hasbihal, Türkiye İş Bankası Yayınları, 2006, 4. Baskı.
- ATATÜRK, Mustafa Kemal, NUTUK, YKY, 2011, 1. Baskı.
- AYBAY, Rona, “*Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu*”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 1978, 33 (01), DOI:10.1501/SBFder_0000001333
<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/36734>.
- AYDEMİR, Şevket Süreyya., Tek Adam, Cilt II., Remzi Kitabevi, 1999, 17. Basım.
- BOYAR, Oya, “*Olağanüstü Yönetim Usullerinde Temel Hak Ve Özgürlüklere İlişkin Askıya Alma Rejimi*”, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Ve Anayasa içinde, Ed: Sibel İNCEOĞLU, Avrupa Konseyi, 2013, 1. Baskı.
- CANIKLIOĞLU, Meltem DİKMEN, Anayasal Devlette Meşruiyet, Yetkin Yayınları, 2010.
- ÇAYCI, Sadi, “*Türkiye'nin Milli Güvenliği*”, Ankara Ün. Hukuk Fak. Dergisi, 65(4), 2016.
- ÇEÇEN, Anıl, Ulus Devlet Türkiye Cumhuriyeti, Kilit Yayınları, 2. Baskı, 2009.
- ÇINARLI, Gülden, Anayasal Bir Kurum Olarak Milli Güvenlik Kurulu, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2016.
- DEDEOĞLU, Çağdaş, Güvenliğin Doğası, Doğanın Güvenliği, Paraf Yayınları, 2013.
- ERGÜL, E., İbn Haldun'un Teorileri İle Karşılaştırmalı Genel Kamu Hukuku, Adalet Yayınevi, 2019.
- ERHAN, Ç., “*ABD'nin Ulusal Güvenlik Anlayışı*”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 2001, Cilt 56, Sayı: 04, s.79.
<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/474/5456.pdf>.

EROĞUL, “*Değişen Egemenlik Anlayışının Hak Ve Özgürlüklerin Korunmasına Ve Anayasa Yargısına Etkileri*”
https://anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg20/erogul.pdf.

ESEN, Selin, “*2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi*”, Ankara Barosu Dergisi, 2016,
<http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2016-4/3.pdf>.

GÖNENÇ, “*Levent Siyasi İktidar Kavramı Bağlamında Anayasa Çalışmaları İçin Bir Kavramsal Çerçeve Önerisi*”, AÜHFD, 2007, C.56.

GÜVEYİ, Ü., *Anayasa Hukuku Boyutuyla Milli Güvenlik – Karşılaştırmalı Bir İnceleme*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019.

Kapani, Münci, *Kamu Hürriyetleri*, Yetkin Yayınları, 7. Baskı, Ankara 1993.

Kapani, Münci, *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınları, 21. Baskı, 2008.

Metin GÜNDAY, *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, 6. Baskı, 2002.

ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 11. Baskı, 2010.

ÖZKAYA, Ö., *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdarenin Bütünlüğü İlkesi*, Adalet Yayınları, Ankara, 2019.

ROUSSEAU, Jean Jacques, *Toplum Sözleşmesi*, 2. Kitap, I. Bölüm, 2010.

TEMİZ, Ö., GÜNEŞ, F. (2020). “*Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği*”, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 24 (2), 959-979.

TORUN, Abdullah, “*Türkiye’de Ulusal Güvenliğin Yasal Ve Kurumsal Mekanizması: Milli Güvenlik Kurulu*”, İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 2, (2017).

TUNÇ, Hasan, DÖNER, Ayhan; “*MGK ve Milli Güvenlik Kavramı*”,
<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/116487>.

TURAN, E., BAYRAKDAR, E., “*Türkiye’nin Su Yönetim Politikaları: Ulusal Güvenlik Açısından Bir Değerlendirme*”, Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi Ağustos 2020, Cilt. 6(2) 1-19.

Yıldırım, T, “*Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi 23-2.

YILMAZ, Sait, *Uluslararası Güvenlik*, Kaynak Yayınları, 2017.

ZABUNOĞLU, Yahya K., (Bir Hukuk ve Siyasal Bilim Problemi Olarak) Devlet Kudretinin Sınırlandırılması), Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1963.

1961 Anayasası

1982 Anayasası

Gerekçeli Anayasa https://www.anayasa.gov.tr/media/6382/gerekceli_anayasa.pdf
Amasya Tamimi

AİHS

<https://www.saglik.gov.tr/TR,64342/sorun-kuresel-mucadelemiz-ulusal.html>. Erişim tarihi: 01.07.2020.

<https://www.mgk.gov.tr/index.php/kurumsal/hakkimizda>. Erişim Tarihi: 01.07.2020.

<https://www.mgk.gov.tr/index.php/20-temmuz-2016-tarihli-toplanti>. Erişim Tarihi: 01.07.2020.

<https://www.aa.com.tr/tr/dunya/-abdde-bir-haftadir-gundeme-siyahi-floydun-olumu-damga-vurdu/1860527>. Erişim tarihi: 10.07.2020.

<https://www.trthaber.com/haber/dunya/ulkeler-koronaviruse-karsi-ne-tur-onlemler-aldi-469472.html>. Erişim tarihi: 01.07.2020.

<http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/anayasadegisikligikanunteklifi.pdf>.
Erişim Tarihi: 01.07.2020.

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1840. Erişim Tarihi: 01.07.2020.

Anayasa Mahkemesi'nin 7 Temmuz 1994 tarih, E.1994/49, K.1994/45-2 sayılı kararı, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/55d9b012-8828-49d2-84d9-c924bd98dba7?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim tarihi: 26.06.2020.