

DEMOKRATİK ÜLKELERDE MİLLİ GÜVENLİK POLİTİKASININ BELİRLENMESİ VE TÜRKİYE

*Yrd.Doç.Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ**

GİRİŞ

Demokratik ülkelerde silahlı kuvvetler ya da ordu olarak adlandırılan kamusal örgüt, milli güvenlik politikasını uygulama noktasında, özellikle yurt savunmasında hükümetin belirlemiş olduğu doğrultuda verilen görevleri yerine getirmektedir. Günümüzde silahlı kuvvetler artık profesyonelleşmiştir. Devletin milli güvenlik politikasından sorumlu olan hükümetler, demokratik ülkelerde, bu politikanın belirlenmesinde, alanında uzmanlaşmış olmaları nedeniyle sıkça askerlerin görüşüne başvurumaktadırlar.

Milli güvenlik politikasının belirlenmesi sürecinde, görüşüne başvurulmasının ötesinde, özellikle Türkiye gibi kimi ülkelerde ordu siyasal hayatta etkin rol oynamaktadır. Bu ülkelerde ordu, devletin milli güvenlik politikası ile ilgili görüşlerini, hem belirleme hem de uygulama noktasında daha bariz biçimde ortaya koyabilmekte ve bu konuyla ilgili olarak siyasal karar alma mercilerini etkileyebilmekte, hatta kimi durumlarda doğrudan yönlendirebilmektedir.

Oysa demokratik rejimlerde milli güvenlik politikasının uygulanmasından sorumlu olan askerler değil, yürütme organıdır. Bu rejimlerde askerler tamamen sivil-siyasal otoriteye bağlı durumdadırlar. Ancak bu ülkelerde milli güvenlik politikasının belirlenmesinde askerlerin de görüşüne başvurulduğu danışma niteliğinde birtakım örgütler bulunmaktadır. Bu biçimdeki örgütler, milli güvenlik politikasının belirlenmesi konusunda sadece hükümete yardımcı olmaktadır. Nihai olarak bu politikayı belirleme yetkisi siyasal iradenin elindedir.

Ülkemizde de bu anlamda ilk olarak 1949 yılında Milli Savunma Yüksek Kurulu kurulmuştur. Ancak, 27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesi sonrası oluşturulan yeni Anayasada bu örgüt Milli Güvenlik Kurulu adı altında Anayasal statüye kavuşturulmuştur. 1982 Anayasası'nda ise Milli Güvenlik Kurulunun hem oluşumu, hem de kararlarının özellikleri daha etkin biçimde düzenlen-

* KTÜ. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Bilimleri Öğretim Üyesi.

miştir. Anayasal gelişimine paralel olarak da bu Kurul 1961'den bu yana Türk siyasal hayatında önemli bir yere sahip olmuştur.

İşte bu çalışmada ülkemizde yaşanan bu gelişim çizgisinden yola çıkarak, değişik demokratik ülkelerde milli güvenlik politikasının belirlenmesi ile ilgili olarak öngörülmüş olan bu tür örgütlerin nasıl düzenlenmiş olduğu, bu ülkelerdeki uygulama ile ülkemizdeki arasında hangi noktalarda ne tür farklılık ve benzerliklerin bulunduğu ve ülkemizde bu konuda var olan sorunların çözümü noktasında ne tür önerilerin getirilebileceği ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Çalışmada ilk olarak, milli güvenlik kavramının ne anlama geldiği ve milli güvenlik politikasının askerlerle ilgili yönünün niçin önemli olduğu vurgulanmaya çalışılmıştır. Ardından, siyasal sorumluluk bağlamında, demokratik ülkelerde niçin askerlerin seçilmiş kişilerin emrinde olması gerektiği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Son olarak ise çeşitli ülkelerde ve ülkemizde milli güvenlik politikasının belirlenmesi konusunda kurulan örgütler ele alınmıştır. Özellikle son yıllarda Avrupa Birliğine girişin de etkilediği "siyasetin sivilleştirilmesi" olarak adlandırılabilir olan akımın etkisi ile askerlerin siyasal yaşam üzerindeki etkisini azaltmayı hedefleyen hukuksal reformların sonucunda ortaya çıkan durumun, ülkemizde bu konuda var olan sorunların çözümüne nasıl bir etki yaptığı da böylece değerlendirilmiş olacaktır.

I - Milli Güvenlik Kavramı

A - Tanım

Siyasal, hukuksal ve askeri yönleri bulunan milli güvenlik kavramı, bazen milli savunma, kamu düzeni ve bunun gibi birbirine benzeyen, ancak anlam olarak birbirinden farklı kavramlarla karıştırılmaktadır. Bu nedenle öncelikle milli güvenlik kavramının ne anlama geldiğini belirtmek gerekir.

Milli güvenlik kavramı, milli savunma ve askerlik ile ilgili konuları kapsamakla birlikte bundan daha geniş bir anlam taşımaktadır. Milli güvenlik, sadece dıştan gelecek saldırı ve tehlikelere karşı değil, aynı zamanda içte çıkabilecek olay ve kargaşalıklar dolayısıyla da savunma ve korunmayı gerektirir¹. Bu açıardan bakıldığında milli güvenlik kavramı, devletin iç ve dış güvenliği olarak algılanmaktadır. Savaşta ve barışta dış ülkelere gelen tehlikelere karşı devlet tüzel kişiliğinin korunması dış güvenlik olarak; dev-

¹ Lütfi DURAN, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1977, s. 108-109

letin silahlı ayaklanma ve yıkıcı eylemlere karşı korunması ise iç güvenlik olarak anlaşılmalıdır².

Türkiye’de bugüne kadar milli güvenlik kavramı konusunda en kapsamlı çalışmayı yapan Akgüner’e göre milli güvenlik, “devletin bağımsızlığı ve ülke bütünlüğü ile millet egemenliğinin, milli veya milletlerarası alanda gerçek ve yakın bir tehlikeye düştüğü zamanlarda, Anayasa’nın gösterdiği yetkili organ veya organlar tarafından Devlet tüzel kişiliğinin korunması ve güvenlik altına alınmasıdır”³.

Yapılan tanımlardan da fark edilebileceği gibi milli güvenlik, devletin iç ve dış güvenliğini içine alan geniş bir kavramdır. Bu nedenle bu kavram devletin bağımsızlığını dışa karşı korumayı ifade eden milli savunma kavramını da içine alacak genişliktedir.

Ülkemizde önemli bir yere sahip olan 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununun 2. maddesinde ise milli güvenlik, çok daha geniş bir biçimde şu şekilde tanımlanmıştır: “Milli Güvenlik; Devletin anayasal düzeninin, milli varlığının, bütünlüğünün milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanmasını ifade eder”⁴. Görüldüğü gibi bu kanunda milli güvenlik kavramı oldukça geniş bir alanı kapsayacak biçimde tanımlanmış ve kavramın içerisine devletin milli varlığı, bütünlüğü ve anayasal düzeninin yanı sıra, devletin siyasal, sosyal, kültürel ve ekonomik tüm menfaatleri de dahil edilmiştir. Milli güvenlik tanımı ile artık ülkemizde MGK’nın görev alanına girmeyen konu kalmadığı yorumları yapılmaya başlamıştır⁵. Bu durum, milli güvenlik kavramının, değişik zamanlarda farklı içerikle şekillenebileceğini göstermektedir. Nitekim Kanundaki milli güvenlik tanımının bu çok yönlü alanları kapsamayı dolayısıyla Milli Güvenlik Kurulu, ülkemizde farklı zamanlarda dış politika, ekonomi, eğitim, insan hakları gibi değişik konularda

2 Pertev BİLGİN, 1961 Anayasası’na Göre Sıkıyönetim, İstanbul, 1976, s. 70, 75

3 Tayfun AKGÜNER, 1961 Anayasası’na Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu, İÜSBF Yayınları, İstanbul, 1983, s. 96. Yayla’ya göre ise milli güvenlik, “Devletin ve ülkenin, savaşta ve barışta, iç ve dış tehlikelerden korunması; yurt ölçüsünde beliren iç ve dış tehlikelere karşı Devlet tüzel kişiliğinin savunma ve güvenlik altına alınması” biçiminde tanımlanabilir. Bkz. : Yıldızhan YAYLA, İdare Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1985, s. 41

4 2945 sayılı Kanun için bkz. 11-11-1983 tarih ve 18218 sayılı Resmî Gazete

5 Seriya SEZEN, “Milli Güvenlik Kurulu Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 33, Sayı: 4, Aralık 2000, s. 72

siyasal alanı etkileyebilecek kararlar almayı yetkisi dahilinde görebilmektedir.

Bir kavram olarak “milli güvenlik” kamu hukukunda, Aybay’ın belirttiği gibi, şu iki farklı alanda karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan biri, özgürlükler hukukunda temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında bir sınırlama nedeni olarak kullanılması, diğeri ise milli güvenlik politikası ve bu bağlamda Devlet içerisinde bu politikanın belirlenmesi ve uygulanması noktasındaki yetki ve sorumlulukla ilgilidir⁶. Bu çalışmada kavramın temel hak ve özgürlüklerle ilgili sınırlama nedeni olarak öngörülmüş olmasına değinilmeyecek, sadece diğeri yönü ile ilgili olan husus ele alınacaktır.

B - Milli Güvenlik Politikasının İki Boyutu

1- Siyasal Boyutu

Milli güvenlik politikasının belirlenmesi ve takip edilmesi (uygulanması) bu politikanın siyasal boyutu ile yakından ilişkilidir. Demokratik ülkelerde devletlerin milli güvenlik politikasının takip edilmesi seçimle gelen ve siyasal sorumluluğu bulunan yürütme organına aittir. Birçok demokratik ülke anayasasında devletin milli güvenlik politikasının sağlanmasından hükümetlerin sorumlu olduğu belirtilmektedir. 1982 Anayasasında da bu durum, “Milli güvenliğin sağlanmasından ve silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne karşı Bakanlar Kurulu sorumludur.” (madde: 117/2) biçiminde ifade edilmiştir.

Demokratik rejimlerde halkın hükümeti belirleyebilmesi ve gerekli durumlarda onu yasal yollardan değişik yöntemlerle denetleyebilmesi esas unsur olduğuna göre, milli güvenlik politikasının uygulanmasından dolayı Bakanlar Kurulunun sorumlu olması da demokratik ilkelere en uygun çözüm olarak kabul edilmelidir. Atanmış kişi statüsündeki askerlerin milli güvenlik konusunda yetkili olması halinde, onların halk tarafından denetlenmesi söz konusu olamayacağına göre, böyle bir durumda sorumluluk da bir anlam ifade etmeyecektir. Böyle bir durum demokratik yönetim ilkesi ile de çelişir. Bu bağlamda silahlı kuvvetlerin siyasal otoriteye bağlı olarak hareket etmesi demokrasi standardını değerlendirmede günümüzde temel bir koşul olarak aranmaktadır. Bu ölçüt, NATO gibi örgütlere üye olmada bir önkoşul olarak

⁶ Bkz. Rona AYBAY, “Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu”, AÜSBFD, Cilt: XXXIII, No: 1-2, Mart-Haziran 1978, s. 61.

görüldüğü gibi, dünyanın değişik bölgelerinde demokratikleşme standardını yükseltmede de etkin rol oynamaktadır⁷.

Milli güvenlik politikasının uygulanmasından sorumlu tutulması yanında, bu politikanın belirlenmesinde de yürütme organının söz sahibi olması demokratik yönetim ilkesine daha uygun düşmektedir. Bununla birlikte bu politikanın belirlenmesinde, danışma niteliğinde olmak koşulu ile silahlı kuvvetlerin üst düzeyindeki yetkililerden ve istihbarat örgütlerinden faydalanmak mümkün olmalıdır. Hatta, etkin bir milli güvenlik politikasının belirlenmesinde, yurt savunması noktasında konunun uzmanı sayılabilecek askerlerin görüşünden mutlaka faydalanmak gerekir.

2 - Askeri Boyutu

Yukarıda da ifade edildiği gibi milli güvenlik kavramı milli savunma kavramından daha geniş niteliktedir ve milli savunmayı da içine alır. Milli savunma hizmeti modern devletlerde özel olarak bu görevi yerine getirmek için kurulmuş olan düzenli ordular eliyle yürütülür. Bu nedenle modern devlette ülkenin milli güvenlik politikasının belirlenmesinde silahlı kuvvetlerin etkisini de göz önünde tutmak gerekir. Dolayısıyla bu noktada devletin milli güvenlik politikasının belirlenmesiyle ilgili olarak ordunun üst düzeyinde bulunan komutanların da, hükümete yardımcı olmak üzere kurulan danışma niteliğindeki bir kurula katılıp, kendi görüşlerini belirtmesine imkan tanıyan bir mekanizmanın oluşturulması gerekir.

Bununla birlikte demokratik rejimlerde silahlı kuvvetlerin daima sivil siyasetçilerin otoritesi altında bulunmaları bu rejimlerin en temel özelliklerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır⁸. Bu ilke gereği olarak Genelkurmay başkanlığı yürütme organına bağlanmakta, aynı biçimde başkomutanlık da prensip olarak yürütme organının en üst mercii tarafından temsil edilmektedir. Demokratik bir ülkede konuyla ilgili inisiyatifin sivil-siyasetçilerde olmasının nedeni, bunların halkın oyu ile göreve gelmesi ve dolayısıyla halka karşı sorumlu olmalarıyla açıklanabilir. Demokratik yönetimlerde askerlerin siyasilerin sorumluluğunda hareket etmeleri ve sivil yönetimler tarafından kontrol edilmesi önemlidir. Kohn'un belirttiği gibi, sivillerin bu politikayı belirleme yetkisine sahip olması sayesinde bir ulusun değerleri, siyasal kurumları ve iktidarın icraatları halkın görüşü doğrultusunda gerçekleşir; oysa

⁷ Richard H. KOHN, "How Democracies Control Military", *Journal of Democracy*, Vol: 8, No: 4, October 1997, s. 29.

⁸ J. R. DUTTON, "The Military Aspects of National Security", *National Security: A Modern Approach*, (Edited by Michael H. H. Louw), (Yayın yeri ve yılı belirtilmemiş), s. 114 ; Mustafa ERDOĞAN, "Silahlı Kuvvetlerin Türk Anayasa Düzeni İçindeki Yeri", *AÜSBFD*, Cilt: XLV, No : 1-4, Ocak-Aralık 1990, s. 317

askeri yöneticilerin tercihinde asıl hedef sürekli biçimde kamu düzenini ve dış güvenliğin sağlanması noktasına odaklanır⁹.

1776 tarihli Virginia İnsan Hakları Beyanname'si'nin 13. maddesinde, ordunun her durumda sivil otoritenin emri altında bulunması ve sivil otorite tarafından yönetilmesi gerektiği belirtilmiştir¹⁰. Nitekim 1787 tarihli ABD Anayasasında askerlerin sivil idarenin kontrolü altında olduğu benimsenmiş ve bu bağlamda ABD Başkanının ordu ve donanmanın en üst komutanı olduğu öngörülmüştür¹¹. 1947 tarihli İtalyan Cumhuriyeti Anayasası'nın 87/9. maddesinde silahlı kuvvetlerin Cumhurbaşkanı'nın emri altında olduğu belirtilmiştir¹². 1949 tarihli Federal Alman Cumhuriyeti Anayasası'nın 65 a. maddesine göre barış zamanında silahlı kuvvetlerin Federal Savunma Bakanı'na; 115 b. maddesine göre ise milli savunma halinin ilanıyla birlikte emir ve kumanda yetkisi bakımından Federal Başbakan'a bağlı olacakları belirtilmiştir¹³.

Ülkemizde de Genelkurmay Başkanlığı, 1944 yılında yapılan bir düzenlemeyle Başbakan'a bağlanmış, 1949 yılında çıkarılan 5398 sayılı kanunla Milli Savunma Bakanlığı'nın bir dairesi haline dönüştürülmüş ve buna uygun olarak da Genelkurmay Başkanı'nın, Milli Savunma Bakanı'nın teklifi üzerine atanması esası getirilmiştir. Ancak 1961 Anayasası ile bu konuda geri adım atılarak, Genelkurmay Başkanlığı için herhangi bir hiyerarşik bağlantı öngörülmemiş ve silahlı kuvvetlerin komutanı olarak Genelkurmay Başkanı'nın Başbakan'a karşı sorumlu olacağı ve Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı esası getirilmiştir¹⁴.

⁹ Kohn, s. 29

¹⁰ Bildiri için bkz. Aydoğan ÖZMAN, İnsan Hakları ile İlgili Temel Metinler, Ankara, 1967, s. 9

¹¹ Don M. SNIDER/Miranda A. CRALTON-CAREW, "The Current State of U. S. Civil-Military Relations: An Introduction", U. S. Civil-Military Relations, (Ed. : D. M. Snider/M. A. Cralton-Carew), The Center for Strategic and International Studies, Washington, 1995, s. 1-2.

¹² Bkz. Yaşar GÜRBÜZ, Anayasalar, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981, s. 147

¹³ Bkz. Federal Alman Cumhuriyeti Anayasası, (Çev: Şeref Ünal), Adalet Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1972, s. 29, 56

¹⁴ Tanör, Türkiye'de sivilleşme ile ilgili olarak Genelkurmay Başkanının Milli Savunma Bakanına bağlanması ve yine aynı Bakana karşı sorumlu olması gerektiğini önermektedir. Bkz. Bülent TANÖR, Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1997, s. 82-83.

C- Gelişmiş ve Azgelişmiş Ülkelerde Askerlerin Siyasete Etkisi Sorunu

Silahlı kuvvetlerin sivil yönetime bağlılığı ilkesi, genel olarak sosyal ve ekonomik gelişmişlikle yakından ilgilidir ve bu yerleşmiş demokrasilerde yer alan bir durumdur. Bununla birlikte her siyasal sistemde ordu siyasal hayatta belli ölçülerde de olsa bir etkiye sahiptir¹⁵. Bu durum ordunun geniş anlamda bir baskı grubu olmasıyla da açıklanabilir. Siyasetin ya da başka bir ifade ile siyasal kararların belirlenmesi ve uygulanması sendikalar, dernekler, vakıflar ve benzeri örgütlerin etkisiyle gerçekleşebildiği gibi, kimi siyasal kararlar ordu, yürütme organı, yargı organları ve hatta yasama organı gibi birtakım kamusal örgütlerin etkisiyle de alınabilir¹⁶. İşte bu noktada ordu da devlet kurumları içerisinde bir baskı grubu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Finer'e göre, ordunun, siyasal hayata, farklı yöntemlerle ve değişik derecelere varan müdahale biçimleri vardır. Bu müdahale biçimlerinin başında "etkileme" veya "tavsiye etme" biçiminde ifade edilebilen ve normal anayasal kurallardan yola çıkarak yapılan etkiler yer almaktadır. Bu yöntem ordunun müdahale yöntemlerinden en hafif olanıdır ve bunun mevcut pozitif kurallara aykırı bir yönü yoktur. Ordunun siyasal hayata müdahale biçimlerinden ikinci başlık altında ifade edilebilecek olanı ise "şantaj" biçiminde kendini gösterir. Sivil otoritelerin gözünü korkutma, sivillerle işbirliği yapmayı reddetme ve şiddet kullanma bu yöntemin temel özelliklerini ifade eder. Üçüncüsü ise "siyasal iktidarı değiştirme" veya onun "yerini alma" biçiminde gerçekleşir ve bu aşamada sivillere karşı açıkça zor ve şiddet kullanılabilir¹⁷.

Bu bağlamda askerlerin siyasal hayata müdahalelerinin kapsam ve biçimi o ülkenin siyasal kültür düzeyi ile yakından ilişkilidir. Köklü siyasal kültüre sahip toplumlarda askeri güçlerin sivil yönetimlere müdahalesi tavsiye sınırını aşmazken, daha düşük siyasal kültüre sahip toplumlarda bu durum

¹⁵ Tanık Zafer TUNAYA, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, V. Baskı, Araştırma Eğitim Ekin Yayınları, İstanbul, 1982, s. 325

¹⁶ Bu konuda bkz. Mehmet AKAD, *Baskı Gruplarının Siyasal İktidarla İlişkileri*, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1976, s. 58-59

¹⁷ S. E. FİNER, *The Man On Horseback: The Role Of Military In Politics*, Second Edition, Peguin Books, 1976, s. 127. Uygulamada bu tür müdahalelerin en hafif olanına örnek olarak, 1930'larda Japon siyasal hayatında ordunun, milletvekili adayı koymaksızın, adeta bir siyasal parti gibi hareket ederek, seçimde kazanması muhtemel olan adayları desteklemesi gösterilebilir. Nitekim sonuçta Hirohito Hükümeti de kendisini destekleyen ordunun kuklası gibi hareket ederek, bütçenin büyük bir bölümünü silahlı kuvvetlere ayırmıştı. Aynı eser, s. 132-133

şantaj, sivil iktidarı değiştirme denemeleri ve hatta iktidarı doğrudan ele geçirmeye kadar varabilir¹⁸.

Bir başka görüşe göre ise askeri müdahale ortamı ordunun örgütsel özellikleri, subayların siyasal ideolojileri, sivil güçlerin örgütsüzlüğü, tutarsızlığı ve inisiyatifi kullanamamalarından kaynaklanmaktadır¹⁹. Kanaatimizce böyle bir durumda, Finer'in sınıflandırmasında belirttiği gibi demokratik siyasal kültürden uzaklaşmayla birlikte askeri müdahale sayısı ve derecesi de artacaktır.

Olaya bir de gelişmiş-gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkeler bağlamında bakıldığında şöyle bir tablo ortaya çıkmaktadır: 1956-1976 tarihleri arasında dünyadaki 139 ülkeden 56 tanesinde askeri müdahale gerçekleşmiştir. Bu ülkelerin 2 tanesi Avrupa'da (tüm Avrupa ülkeleri içerisindeki yüzdesi % 7), 7 tanesi Ortadoğu'da (% 41), 10 tanesi Asya'da (% 45), 24 tanesi Afrika'da (% 53) ve 13 tanesi Latin Amerika'da (% 62) yer almaktaydı²⁰. Bu tablodan da anlaşılacağı gibi gelişmiş ülkelerin yer aldığı bölgelerde askeri müdahalelere pek rastlanmamaktadır. Bu durum ilk olarak bu ülkelerin sosyal ve ekonomik gelişmişlik düzeyi ve zengin demokratik siyasal kültürleri ile açıklanabilir. İkinci olarak bu biçimdeki bir sonuç gelişmiş ülkelerdeki silahlı kuvvetlerin etkisinin ekonomik yönü ile yakından ilgilidir ve bununla doğrudan bağlantılı olarak bu ülkelerdeki devlet politikaları da az gelişmiş ülkeler üzerinde ekonomik çıkar elde etme arzusuna dayanmaktadır²¹. Amerika Birleşik Devletleri'nin arka bahçesi sayılan Latin Amerika'daki askeri müdahalelerin Beyaz Saray'ın açık ya da gizli desteğiyle yapılmış olması bu görüşü açıkça desteklemektedir²². Bu durum gelişmiş ülkelerde silahlı kuvvetlerin etkisinin o ülkeye ekonomik katkı biçiminde gerçekleştiğini göstermektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde ordu ya cunta yoluyla ya da doğrudan doğruya otoriter yönetim kurarak iktidarı ele geçirebilir. Yönetime el koymasının gerekçeleri arasında kimi durumlarda ekonomik koşulların kötüye gitmesi bahanesi de olsa askeri yönetimler hiçbir zaman ekonomiyi kolay kolay dü-

¹⁸ Ibid, s. 126

¹⁹ M. JANOWITZ, *The Military In The Political Development Of New Nations*, Chicago, 1964: Aktaran: Osman ULAGAY, "Dünyamızda Askeri Yönetim Sorunu", Cumhuriyet, (5-14 Haziran 1978), 8 Aralık 1978, s. 7

²⁰ Finer, s. 274

²¹ Ulagay, "Dünyamızda Askeri Yönetim Sorunu", 7, s. 7

²² Eduardo GALEANO, *Latin Amerika'nın Kesik Damarları: Karşı Tarih*, (Çev: Atilla Tokatlı/Roza Hakman), Alan Yayıncılık, İstanbul, 1983, s. 246-254

zeltemezler²³. Çünkü bu iş uzmanlık gerektirmektedir. Bu nedenle de askeri müdahale yoluyla yönetimi eline geçirenler genel olarak kalıcı bir askeri yönetim kurma girişiminde bulunmazlar. Çünkü kalıcı askeri yönetimler özellikle ekonomik konularda başarılı olamamaktadırlar ve ayrıca bu yönetimler halk tarafından kolayca benimsenmemektedirler.

Nitekim ülkemizde de 27 Mayıs 1960 ve sonrası Türk siyasal hayatında, Milli Birlik Komitesi olarak yönetime el koyanların çoğunluğunun ana hedefi, kalıcı bir askeri yönetim kurmaktan ziyade, kendi görüşleri doğrultusundaki demokrasi anlayışının yeniden kurulması için gerekli değişikliklerin gerçekleştirilmesine kadar, geçici bir süre yönetimi elinde tutmak olmuştur²⁴. 12 Eylül 1980 Müdahalesi sonrasındaki askerlerin yönetimi ellerinde tuttuğu zaman dilimi daha uzun olmuştur. Ama sonuçta burada da yeni Anayasa yürürlüğe girdikten sonra askerler yönetimi sivillere bırakmışlardır.

Sonuç olarak, siyasal kültür düzeyi bakımından olgunlaşan, kurumsal yapısı yerleşip düzene giren ve tüm kamusal kurumlarının rol ve sorumlulukları herkes tarafından benimsenen ülkelerde siyasal sistemin işleyişi de kolay olacağından, bu durumda askerlerin siyasal hayata doğrudan müdahale etme olasılığı da asgariye düşecektir. Bu ülkelerdeki silahlı kuvvetlerin siyasal hayata etkisi hukuki düzenin dışına çıkmayacak biçimde mevcut kurallar çerçevesinde gerçekleşecektir. Ancak az gelişmiş ülkelerde, siyasal kurumların oturmamış olması, demokratik siyasal kültürün zayıflığı gibi iç nedenler ve çeşitli dış nedenlerin birleşmesi sonucu askerlerin devlet yönetimindeki etkisi daha baskın olmaktadır. Sonuçta gelişmiş ülkelerde her kurum gibi ordu da kendi görev alanı içerisinde faaliyet gösterirken; gelişmekte olan ülkelerde ordunun tutumu nedeniyle bir yandan siyasal iktidar “askerileşme”kte; diğer taraftan da ordu “siyasallaşma”ktadır²⁵.

II- Demokratik Ülkelerde Milli Güvenlik Politikasının Belirlenmesi Konusundaki Kuruluşlar

Dünyanın değişik bölgelerindeki devletler kendi milli güvenlik politikalarını oluşturma ve yürütme konusunda özellikle danışma niteliğinde çeşitli örgütler kurmuşlardır. Bu noktada öncelikle bu politikanın belirlenmesi ile yürütülmesi aşamalarını birbirinden ayırt etmek gerekir.

Tüm demokratik ülkelerde milli güvenlik politikalarının uygulanması ve bunun kontrolü yürütmenin elindedir. Yürütme organı parlamenter rejimler-

²³ Ulagay, “Dünyamızda Askeri Yönetim Sorunu”, s. 7

²⁴ C. H. DODD, *The Crisis Of Turkish Democracy*, The Eothen Press, North Yorkshire, 1983, s. 23

²⁵ Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, s. 324

de milli güvenlik politikasının yürütülmesinden dolayı yasama organına karşı sorumludur. Çünkü demokrasinin en temel özelliklerinde birisi etkin siyasal makamlarda bulunanların seçimle göreve gelmesi esasını gerektirir. Böyle bir koşulun gerçekleşmesi durumunda yürütme doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak seçimle göreve gelen kişilerden oluşmalıdır ve burada yer alan siyasal yönü bulunan kişiler ilgili devlet tarafından benimsenmiş olan hükümet sistemine bağlı olarak ya doğrudan doğruya halka ya da halkın temsilcilerinin yer aldığı parlamentoya karşı sorumludurlar. Yürütmenin tepesinde yer alan ve siyasal yönü olan bu kişiler de, Anayasa ve kanunların izin verdiği ölçüde, hükümet politikasını belirleyip uygulama yetkisini kullanabilirler. İşte bu politikanın bir uzantısı da milli güvenliktir. Hükümet bu noktada, milli eğitim, sağlık, ekonomi gibi milli güvenlik politikasını da bu konunun uzmanı olan bürokratların görüşlerinden de faydalanarak hazırlamakta, buna son şeklini kendi inisiyatifini kullanarak vermekte ve sonuçta uygulamaya soktuğu bu politikalardan dolayı siyasal açıdan sadece kendisi sorumlu tutulmaktadır. Günümüzde geline nokta bu durum demokratik yönetim olmanın bir gereği olarak kabul edilmektedir²⁶.

Milli güvenlik politikasının belirlenmesi konusunda da gelişmiş demokrasilerde bu noktada fazla bir sorun ortaya çıkmazken, özellikle ülkemiz gibi silahlı kuvvetlerin iç politikaya çok fazla karışabildiği ülkelerde, devletlerin milli güvenlik politikasını belirlemede yetkili organ ve kişiler konusunda teoride ve uygulamada bazı sorunlar söz konusu olabilmektedir.

Birçok devlette milli güvenlik politikasını belirleme noktasında yürütme organına yardımcı olmak üzere kurulmuş olan değişik örgütler mevcuttur. Daha ziyade "Milli Güvenlik Kurulu" ya da "Milli Savunma Kurulu" biçiminde adlandırılan bu kuruluşlar yetkili sivil ve askeri kişileri bir araya getirerek, milli güvenlik politikasının belirlenmesinde yürütme organına yardımcı olmaktadır. Bu özellikleri dolayısıyla bu kuruluşlar birer "danışma" organı konumundadırlar²⁷ ve demokratik bir ülkede bu özelliklerini de korumak zorundadırlar. Dolayısıyla bunlar "icrai" nitelikte bir karar alamazlar, sadece "istişari" karar alma yetkisine sahip olabilirler.

Yukarıda açıklanan özelliklere sahip kuruluşlar çeşitli ülkelerde mevcuttur. Kimi ülkeler bu kuruluşlara Anayasal düzeyde yer verirken, kimi ülkeler ise yasal yolla böyle bir kurulun kurulmasını gerçekleştirmişlerdir. Bu konuda en bariz örnek ABD'de karşımıza çıkmaktadır. Daha sonra belirtileceği gibi, her ne kadar zamanla çok farklı bir konuma gelse de, ülkemizde de ilk

²⁶ Kohn, s. 31.

²⁷ Vakur VERSAN, "Milli Güvenlik Kurulu ve Bildiri Forumu", Milliyet, 12-4-1970, s. 2

oluşturulduğunda ABD'de kurulmuş olan örgüt model olarak alınmaya çalışılmıştı.

Amerikan Anayasası'nda, milli güvenlik politikasının belirlenmesi ve bu konuda bir organın oluşturulması konusunda bir düzenleme yer almamaktadır. Bu konudaki yasal dayanak ise 1947 yılında çıkarılan Milli Güvenlik Kanunudur. Bu kanun bir Milli Güvenlik Kurulu (National Security Council) kurulmasını öngörmektedir. ABD'de II. Dünya Savaşı'na kadar devletin milli güvenlik politikasını belirlemek için oluşturulmuş yasal bir kuruluş yer almamaktaydı. 1947 tarihli Milli Güvenlik Kanunu çıkarılana dek Başkan, Dışişleri Bakanı ve ordunun üst düzey komutanları, yasal bir dayanak olmaksızın, bir araya gelerek, devletin milli güvenlik politikası ile ilgili görüşlerini ortaya koyuyorlardı²⁸. Ancak, II. Dünya Savaşı, birçok ülkenin milli güvenlik politikasını temelden değiştirdiği gibi bu ülkenin politikasında da değişikliklere yol açmıştır. Bu nedenle bu konunun ayrıntılı ve dikkatli bir biçimde yeniden ele alınması gerekiyordu.

Tam bu aşamada, II. Dünya Savaşı sonrasında çıkarılan Milli Güvenlik Kanunu ile üç şey gerçekleştirilmiştir: Birincisi, silahlı kuvvetleri (kara, deniz ve hava kuvvetleri) bir arada tutup idare etmeyi, tüm askeri faaliyetleri koordine etmeyi ve denetlemeyi amaçlayan Savunma Bakanlığı örgütü kurulmuştur. İkinci olarak ABD'nin milli güvenliği ile ilgili temel politikalarını oluşturma ve inceleme görevi ile görevlendirilmiş Milli Güvenlik Kurulu getirilmiştir. Üçüncü olarak da Hükümetin çeşitli alanlardaki haber alma işlevini tek elden yerine getirecek Merkezi Haberalma Örgütü (Central Intelligence Agency: CIA) kurulmuştur²⁹. Böylece değişen koşullar altında ülkenin milli güvenlik politikasını belirlemek için önemli bir örgüt ve bu örgüte gerekli bilgileri sağlayacak istihbarat organı kurulmuş oldu. Oluşturulan Milli Güvenlik Kurulu aracılığıyla ABD'de en üst düzeyde savunma ve dış politika konuları koordine edilmeye çalışılmakta ve bu konularda, karşılaşılan sorunlarda Başkana danışmanlık görevi yerine getirilmektedir³⁰.

Milli Güvenlik Kurulu, ABD Başkanı başkanlığında toplanır. Kanuna göre Kurula Başkan'ın yanında Başkan Yardımcısı, Savunma Bakanı ve Dışişleri Bakanı asıl üyeler olarak katılır. Merkezi Haberalma Örgütü (CIA)

28 Robert K. CARR/Marver H. BERNSTEIN/Donald H. MORRISON/Joseph E. McLEAN (Bundan sonra Carr vd. diye anılacaktır), *American Democracy In Theory And Practice*, Third Edition, New York, 1959, s. 784

29 Arnold M. ROSE, *The Power Structure: Political Process In American Society*, Oxford University Press, New York, 1967, s. 143

30 Bruce MIROFF/Raymond SEIDELMAN/Todd SWANSTROM, *Democratic Debate*, Houghton Mifflin Company, New Jersey, 1995, s. 554-555

Başkanı ve Genelkurmay Başkanı ise danışman sıfatı ile kurula katılırlar. Ayrıca Başkanlık Genel Sekreteri, Başkanın Ulusal Güvenlik Danışmanı, Maliye Bakanı ve diğer davet edilebilecek kişiler de toplantılara katılabilirler³¹. Başkan, ayrıca ABD'nin Birleşmiş Milletler Elçisini de toplantılara davet edebilir³². Milli Güvenlik Kurulu; ülkenin milli güvenliği ile ilgili olarak yerli, yabancı ve askeri konulardaki tüm bilgileri toplayıp bir bütün halinde Başkan'a sunar³³.

Bundan anlaşılması gereken Milli Güvenlik Kurulunun devletin milli güvenlik politikasını uygulamakla görevli olmadığıdır. Aksine, Kurul oluşturduğu plan ve programları ve geliştirdiği politikaları Başkan'a sunan istişari bir özelliğe sahiptir³⁴. Başkan, Milli Güvenlik Kurulunun kararlarını uygun ve yararlı bulduğu konularda kullanıp kullanmamakta serbesttir. Başkan, sadece bu Kurulun önüne hangi konuların getirileceğini ve Kurulda bunların nasıl ele alınacağını belirlemekle yükümlüdür. Örneğin Başkan Kennedy, Milli Güvenlik Kurulunu Başkan Eisenhower kadar sık ve düzenli toplamamış, sadece birtakım uzun vadeli politikalarla ilgili görüşlerini ve birkaç ülke ile ilgili temel ulusal politikalarını belirlerken bu Kuruldan yararlanmıştır. Buna karşılık Başkan Johnson sık sık Milli Güvenlik Kurulu'nu toplamıştır³⁵.

Görüldüğü gibi Milli Güvenlik Kurulu ABD'de milli güvenlikle ilgili konularda sivillerin üstünlüğünü sürdürmesinde önemli bir rol oynamaktadır³⁶. Bu Kurula asker üye olarak sadece Genelkurmay Başkanı'nın katılması da bu görüşü desteklemektedir. Bununla birlikte, II. Dünya Savaşı ve sonrasındaki soğuk savaş döneminin etkisi ile ABD'de askerlerin iç ve dış politikadaki önemi artmaya başlamıştır. Ülkenin milli güvenliği ile ilgili politikalarının artık daha ciddi biçimde araştırılıp oluşturulması gerekiyordu. Dolayısıyla milli güvenlik politikasının önemi de artmaktaydı. Bu noktada Milli Güvenlik Kurulu'nda askerlerin görüşlerine de ihtiyaç duyulmaktaydı. Bunu gerçekleştirmek için de Genelkurmay Başkanı bu Kurula katılmaktaydı. Bu noktada stratejik özelliği olan kritik programlar Başkan tarafından Milli Gü-

31 Ibid, s. 555; Carr vd. , s. 417.

32 W. EBENSTEIN/C. H. PRITCHETT/H. A. TURNER/D. MANN/P. MERKL (Bundan böyle Ebenstein vd. diye anılacaktır), American Democracy In World Perspective, Fifth Edition, New York, 1980, s. 295

33 Ibid ; Carr vd. , s. 417;

34 Marian D. IRISH/James W. PROTHRO, The Politics of American Democracy, Third Edition, Prentice-Hall Inc. , New Jersey, 1965, s. 400

35 Ibid, s. 400-401

36 Carr vd. , s. 787-788

venlik Kurulu'na hazırlattırılıyordu. Böylece bu programlar hakkında sivillerin yanında askerlerin görüşlerine de müracaat edilmiş oluyordu³⁷.

1947 tarihli Milli Güvenlik Kanunu ile oluşturulan Merkezi Haberalma Örgütü (CIA) sayesinde milli güvenlik politikasının belirlenmesinde tüm yabancı kaynaklara da daha kolay ulaşılmış ve bu bilgilerin derli toplu bir biçimde kullanılması sağlanmıştır. CIA aracılığıyla toplanan tüm bilgiler merkezi bir örgütte değerlendirilip Milli Güvenlik Kurulunun kullanımına sunulmaktadır. Oysa CIA kurulmadan önce ülkede, haber alma konusunda sadece silahlı kuvvetlerin istihbarat subaylarından faydalanılmaktaydı³⁸.

Görüldüğü gibi ABD'de Milli Güvenlik Kurulu; haber toplama konusunda özel olarak bu görevi yerine getirmek üzere kurulmuş olan CIA'nın oluşturduğu bilgiler doğrultusunda, yetkili en üst düzey kişilerin katılımıyla ülkenin milli güvenlik politikasını belirlemeye yardımcı olmaktadır. Fakat Kurul'un bu önerilerini benimseyip uygulamak tamamen ABD Başkanı'nın yetkisi dahilindedir.

Bir diğer demokratik ülke olarak Fransa'da Milli Savunma Yüksek Kurulu (Conseil Superieur de la Defence Nationale) adını taşıyan kurul, ülkenin milli güvenlik politikasının belirlenmesinde yürütme organına yardım etmektedir. 1958 Fransız Anayasası'nın 15. maddesine göre Cumhurbaşkanı, Milli Savunma Yüksek Kurulu ve Komitelerine başkanlık eder³⁹. Bu Kurul en yüksek yürütme organına bağlı olan bir danışma kuruludur⁴⁰. Anayasada, sadece Cumhurbaşkanı'nın bu Kurula başkanlık edeceği belirtilmiş, Kurulun oluşumu, çalışma şekli ve kararlarının özellikleri konusunda bir kurala yer verilmemiştir.

Benzer biçimde İngiltere'de Savunma Komitesi (Defense Committee) adı altında oluşturulan kurul, Birleşik Krallığın bütününde ve diğer ülkeler arasında kendi ülkesinin güvenlik politikasını belirlemede hükümete yardımcı olmaktadır⁴¹. En yüksek yürütme organına bağlı olan bu kurul bir danışma kuruludur. Bu nedenle de icrai yetkisi olmayıp, sadece hükümeti milli

37 Samuel P. HUNTINGTON, "Innovations Of Strategic Programs", Policy-Making In American Government, (Edited by Edward V. Scheiner), Yayın yeri ve yılı belirtilmemiş, s. 43-44

38 Patrica C. ACHESON, Amerikan Federal Hükümeti ve Çalışma Mekanizması, (Çev: Birol Egeren), Varlık Yayınları, İstanbul, 1961, s. 68-69

39 Bkz. Gürbüz, s. 109

40 Versan, "Milli Güvenlik Kurulu ve Bildiri Forumu", s. 2

41 W. Hardy WICKER, "Constitutional Government: The British Way", Foreign Governments: The Dynamics of Politics Abroad, (Editor : Morstein Marx), Second Edition, 1987, s. 142

güvenliğe ait meselelerde aydınlatmakla görevlidir. Yürütme organı benimsediği takdirde bu tavsiyeleri kendi kararı haline getirir ve uygular⁴².

Federal Alman Anayasası silahlı kuvvetlerin sivillere bağlılığını açıkça düzenlemiştir. Bunun gibi bir olağanüstü yönetim biçimi olan “milli savunma hali”ni de Federal Anayasa ayrıntılı biçimde düzenlemiş olmasına rağmen, Milli Güvenlik Kuruluna benzer bir kuruluşa Anayasada yer verilmemiştir. Kanaatimizce burada ülkenin geçmişte askerlerin de etkisi ile bir Nazi deneyimi yaşamış olmasının etkisi vardır. Anayasada böyle bir kurula yer vermemiş olmakla, bu tür kurullarda yer alan askerlerin siyasal hayat üzerindeki etkisini azaltmayı amaçlamış olduğu akla gelebilir. Nitekim II. Dünya Savaşı sonrası Batı Almanya, silahlı kuvvetlerini tamamen seçilmiş kimselerin kontrolüne bağlamış ve askerleri yeni rejime hiçbir biçimde karşı koyamayacak bir hukuki statüye sokmuştur⁴³.

Demokratik ülkelerde milli güvenlik politikasının belirlenmesi noktasında ele alınan bu ülke örneklerine bakıldığında tümünde ortaya çıkan temel sonuç, bu biçimdeki kurulların tamamen danışma niteliğinde görev yapmalarıdır. Bu noktada asıl yetkili örgüt siyasal sorumluluğu bulunan yürütme organıdır.

III - Ülkemizdeki Durum

A-1982 Anayasası Öncesindeki Durum

Ülkemizde ilk kez 1949 yılında çıkarılan 5399 sayılı Kanun ile bir Milli Savunma Yüksek Kurulu kurulmuştur⁴⁴. Bu Kurulun en önemli görevi Kanunun 3. maddesinde, Hükümetçe takip edilecek milli savunma politikasının esaslarını hazırlamak olarak belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanı bu Kurulun tabii başkanıydı. Kurul, Başbakan’ın başkanlığında ve onun teklifiyle Bakanlar Kurulu tarafından seçilen bakanlarla Milli Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanı’ndan oluşmaktaydı. Savaşta, Harp Kuvvetleri Genel Komutanı da Kurulun üyesi olarak kabul edilecekti. Bu nitelikleriyle Milli Savunma Yüksek Kurulu aslında önemli ölçüde esinlenmiş olduğu ABD’deki Milli Güvenlik Kuruluna benzemekteydi⁴⁵. Bu

42 Versan, “Milli Güvenlik Kurulu ve Bildiri Forumu”, s. 2

43 Lewis J. EDINGER, Politics in Germany: Attitudes And Processes, Boston, 1968, s. 325-326

44 5399 sayılı Kanun için bkz. Kabul tarihi: 30 Mayıs 1949, 3 Haziran 1949 tarih ve 7223 sayılı Resmi Gazete

45 Aybay, s. 73

Kurul 1961 Anayasası ile birlikte yerini günümüzde halen var olan Milli Güvenlik Kuruluna bırakmıştır.

1961 Anayasası'nın 111. maddesinde Milli Güvenlik Kurulunun kurulması öngörülmüştür. Bu kurul 1949'da oluşturulanın benzeri bir özelliğe sahipti. Zaten yeni Anayasa'nın hazırlanması esnasında Milli Birlik Komitesi'nin girişimiyle, Milli Savunma Yüksek Kurulu olarak önerilen bu Kurulun adı Milli Güvenlik Kurulu olarak değiştirilmiştir. "Milli güvenlik" kavramı "milli savunma"dan daha geniş kapsamlı olduğu için bu değişiklikten artık kurumun daha farklı konulara da el atma eğilimini taşıyacağı sezilebilir.

Madde gerekçesinde Anayasada düzenlenme nedeni olarak, böyle bir kurulun tüm modern devletlerde yer almış olduğu, bu nedenle modern Anayasa teamüllerine uyularak bu müessesenin bir Anayasa organı haline getirilmiş olduğu belirtilmiştir⁴⁶.

Milli Güvenlik Kurulunun, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanacağı ve kanunda gösterilen bakanlar ile Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet temsilcilerinden oluşacağı belirtilmektedir. Daha sonra çıkarılan 129 sayılı Kanuna göre Cumhurbaşkanı, Genelkurmay Başkanı ve Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları'nın yanında Başbakan, Başbakan Yardımcıları, Devlet Bakanı, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Ulaştırma ve Çalışma Bakanı'ndan oluşacağı belirtilmiştir. Gündemin özelliğine göre Başbakan diğer bakanları da toplantıya çağırabilir⁴⁷.

Anayasa'nın 111. maddesinin son fıkrasında bu Kurulun milli güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcılık etmek üzere gerekli görüşleri Bakanlar Kurulu'na bildireceği belirtilmiştir. Bu hükümden de anlaşılacağı gibi Milli Güvenlik Kurulu hükümete yardımcı bir kuruluş olma amacı taşımaktadır⁴⁸.

Bununla birlikte, bu Kurulun asker-sivil üyeleri arasındaki dengelemede ve Anayasal düzeyde bir kurul olarak kabul edilmesinin altında devletin milli güvenlik siyasetinin belirlenmesini de aşan bir amacın olduğu izlenimi ortaya çıkmaktadır. Nitekim MGK bir danışma organı statüsünde öngörülmüş olmakla birlikte, oluşumuna bakıldığında, diğer danışma organlarından farklı olarak hem Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanmaktadır; hem de güçlü ve geniş yetkileri olan MGK Genel Sekreterliği ile desteklenmektedir.

⁴⁶ Gerekçe için bkz. Kazım ÖZTÜRK, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, III. Cilt, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara, 1966, s. 3134

⁴⁷ 129 sayılı Kanun için bkz. 19 Aralık 1962 tarih ve 11286 sayılı Resmi Gazete

⁴⁸ Sıddık Sami ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, II. cilt, III. Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 767

Bu özellikleri dolayısıyla MGK bir kurul olmaktan çıkıp “kurum” haline dönüşmüştür⁴⁹.

Kurulun oluşumu ile ilgili düşüncede, asker-sivil karışımı karma yapıda olması dolayısıyla değişen politikalar karşısında bir set oluşturacağı düşünülmekteydi⁵⁰. Temsilciler Meclisi’ndeki görüşmede bu Kurula Genelkurmay Başkanı’nın yanında üç kuvvet komutanının da dahil edilmesi önerilmiş ve bu gerçekleştirilmiştir⁵¹. Böylece 1949’da kurulan Milli Savunma Yüksek Kurulu’ndan farklı olarak asker üye sayısı artmıştır. Nitekim bu sayı daha sonra 1982 Anayasası’nda sivil üyelerle eşit hale gelecektir.

Milli Güvenlik Kurulu gibi bir kurul Anayasada anılmış olmasına rağmen, hiçbir demokratik ülke anayasasında bizde olduğu gibi ayrıntılı bir biçimde düzenlenmemiştir. Oysa Temsilciler Meclisi’nde ve 111. maddenin gerekçesinde, benzer biçimde birçok Batılı ülkede Anayasal düzeyde ele alınmış olması dolayısıyla Milli Güvenlik Kurulunun Anayasada düzenlenmiş olduğu belirtilmekteydi⁵². Yukarıdaki ülke örneklerinde de görüldüğü gibi aslında bu durum madde gerekçesinde belirtildiği gibi değildir. Kanaatimizce bu gerekçenin dışında bu Kurulun Anayasada ve ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiş olmasının gerekçeleri, Akgüner’in de belirttiği gibi, Türk Silahlı Kuvvetleri’nin siyasal gelişmelerdeki rolünün ağırlığı, ordunun bir baskı grubu oluşu ve 1961 Anayasası’nın askeri bir müdahale sonrası gerçekleştirilmiş olması ile doğrudan bağlantılıdır⁵³. Özellikle burada sürekli olarak silahlı kuvvetlerin siyasal gelişmeler konusunda ağırlığını koymaya çalışması etkili olmaya devam etmiştir. Nitekim 1971 Anayasa değişiklikleri ve 1982 Anayasasında bu çok net biçimde sezilmektedir.

1971 yılında Anayasa’nın 111. maddesinde yapılan değişiklikle ilk olarak; Milli Güvenlik Kurulunun oluşumuna Anayasal düzeyde açıklık getirilmesi gerekçesiyle, Kurula katılacak üyeler arasında açıkça Başbakan’a yer verilmiş ve “kuvvet temsilcileri” yerine “kuvvet komutanları” ibaresi getirilmiştir. İkinci olarak Kurulun kararlarının niteliği değiştirilmiştir. 1961 Anayasası’nın ilk metnine göre, Milli Güvenlik Kurulu, “. . . yardımcılık etmek üzere gerekli temel görüşleri Bakanlar Kurulu’na bildirir”ken, 1971 değişiklikleri ile “. . . gerekli temel görüşleri Bakanlar Kurulu’na tavsiye

49 Sezen, s. 64.

50 Tanık Zafer TUNAYA, “Milli Güvenlik Kurulu ve Gerçekler”, Milliyet, 4 Nisan 1970, s. 2

51 Hüseyin ATAMAN’ın konuşması ve takriri için bkz. : Öztürk, s. 3136, 3138-3139

52 Ibid, s. 3134-3137

53 Akgüner, s. 189-192

eder” ifadesi getirilmiştir⁵⁴. Böylece MGK'nın Bakanlar Kurulu'na “yardımcı olma”dan daha etkili bir konuma kavuştuğu görülmektedir.

B- 1982 Anayasası

1982 Anayasasının 118. maddesinin ilk şekline göre Milli Güvenlik Kurulunun, Cumhurbaşkanı başkanlığında Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ile Jandarma Genel Komutanı'ndan oluşacağı belirtilmiştir. Görüldüğü gibi burada sivil-asker dengesi korunmuş, hatta Cumhurbaşkanı'nın asker olması durumunda ya da böyle bir koşulun bulunmaması durumunda bile konumu gereği tarafsız olması gerektiğinden, askerlerin daha etkili olma olasılığı ortaya çıkmaktadır. Zaten 1961 Anayasasından bu yana MGK'nın evriminde ülkede yaşanan askeri darbe ve müdahaleler etkili olmuş⁵⁵ ve askerler sürekli biçimde konumlarını kuvvetlendirme düşüncesini gerçekleştirmeye çalışmışlardır.

118. maddenin 3. fıkrasında ise, bu Kurulun devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili görüşlerini Bakanlar Kurulu'na bildireceği belirtildikten sonraki cümlede şöyle bir hüküm yer almaktadır: “Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulu'nca öncelikle dikkate alınır”. Madde gerekçesinde ise bu hükümlerle ilgili olarak, yakın geçmişimizin bu kararların uygulamaya sokulmadığı zamanlarda ne gibi durumlarla karşılaştığımızın acı örnekleri ile dolu olduğu belirtilmiştir⁵⁶.

1961-1971-1982 gelişiminde Milli Güvenlik Kurulunun kararları ile ilgili olarak, “görüş bildirme”, “tavsiye etme” ve “öncelikle dikkate alma” sürecinin gittikçe etkili hale gelen bir anlam ifade ettiği fark edilmektedir. Kuzu'nun belirttiği gibi “öncelikle dikkate alma”nın etkisi “tavsiye”den daha ötede olmakla birlikte tam bir bağlayıcılık ifade etmese bile ona yakın bir etkiye sahiptir⁵⁷. Böylece 1982 Anayasasının öngördüğü modele göre MGK

⁵⁴ Bağlayıcı etki açısından getirilen “tavsiye etme” ibaresi kaldırılan “görüş bildirme”ye oranla daha kuvvetlidir. Bkz. : Aybay, s. 79.

⁵⁵ Sezen, s. 69.

⁵⁶ Gerekçe için bkz. Mehmet AKAD/Abdullah DİNÇKOL, 1982 Anayasası: Madde Gerekçeleri ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, Alkım Yay. , İstanbul, 1998, s. 452

⁵⁷ Burhan KUZU, 1982 Anayasası'nın Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990, s. 110. Akgüner ve Erdoğan'a göre “öncelikle dikkate alma” ilk bakışta Bakanlar Kurulu'nun, Milli Güvenlik Kurulu'nun bu kararla bağlı olduğu izlenimini uyandırır bile, bunun sözkonusu kararların Bakanlar Kurulu gündemine alınmasının mecburi olduğu, ancak mutlaka görülsülecek olmakla birlikte nihai karar alma yetkisi-

milli güvenlik ile ilgili kararları alınması ve gerekli koordinasyonu sağlama-sında yardımcı bir kuruluş olmaktan öte, devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili kararların alınmasında “etkin” bir kuruluş konumundadır. Dolayısıyla 1982 Anayasası ile MGK kararlarının hukuken bağlayıcı etkisi olmasa bile, bu kararlar Bakanlar Kurulu’nu “en azından o doğrultuda bir karar almaya zorlayan” bir nitelik kazanmıştır⁵⁸.

1971 Askeri Muhtırası ve 1980 Askeri Müdahalesi’ni Milli Güvenlik Kurulunun asker üyelerinin gerçekleştirmiş olduğu düşünüldüğünde, askerle-rin Anayasal düzeyde kazanmış oldukları nüfuz daha iyi anlaşılabilir. Zaten 27 Mayıs 1960 ve 12 Eylül 1980 Askeri Müdahaleleri ve 12 Mart 1971 Muhtırası ile askerler siyasal iktidarın kullanım alanının sınırlarını belirleme noktasında da önemli rol oynamışlardır. Getirilen Anayasal yeniliklere bakıldığında bu durum rahatlıkla anlaşılabilir⁵⁹. Bunun dışında askerlerin ola-ğan dönemlerdeki konumuna bakıldığında ise şöyle bir tablonun olduğu görülebilir: Önceki Anayasada tavsiye niteliğinde olan Milli Güvenlik Kuru-lu kararları yeni Anayasaya göre artık Bakanlar Kurulu tarafından öncelikle dikkate alınacaktır. Böylece askerler, bir anlamda Milli Güvenlik Kurulu platformunu milli güvenlik ile ilgili konularda Bakanlar Kurulu’nu “uyarma vasıtası” olarak kullanabilmektedirler⁶⁰.

Dolayısıyla askerler siyasette de etkin bir konuma yerleşmiş olmaktadır-lar. 1961 yılında ilk kez Anayasaya giren Milli Güvenlik Kurulunun Türk siyasal hayatında, işçi eylemlerinden öğrenci olaylarına, hatta Anayasa ya-

nin yine de Bakanlar Kurulu’nda olduğu anlamına geldiğini belirtmektedirler. Bkz. Akgüner, s. 267; Erdoğan, s. 327. Buna karşın Yayla, hukuki açıdan bağlayıcılığın açık ol-madığını belirtmekle birlikte, Anayasa’nın bu madde ile ilgili gerekçesi de göz önünde tutulursa, Milli Güvenlik Kurulu’nun alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlerin Bakanlar Kurulu’nu bağlayacağını ileri sürmektedir. Bkz. Yayla, s. 45. Kanaatimizce, devletin milli güvenlik siyasetinden dolayı TBMM’ye karşı Bakanlar Kurulu’nun sorumlu olduğunu öngören Anayasa’nın 117/2. maddesi de göz önünde tutulduğunda, böyle bir bağlayıcılı-ğın olması Anayasa’nın ve parlamenter demokratik rejimin ruhu ile bağdaşmamaktadır.

58 Bülent TANÖR/Necmi YÜZBAŞIOĞLU, Türk Anayasa Hukuku, III. Baskı, Yapı Kredi Yay. , İstanbul, 2002, s. 338-339.

59 Bkz. William HALE, “The Turkish Army in Politics: 1960-1973”, Turkish State Turkish Society, (Ed: A. Finkel/N. Sırman), New York, 1990, s. 77.

60 Akgüner, s. 193. Akgüner, Milli Güvenlik Kurulu’nu bir bakıma asker kişilerin görüşleri-ni açıkladığı ve bu sayede Bakanlar Kurulu’nun asker kesimin görüşlerini öğrendiği bir yer olarak görmekte, dolayısıyla Milli Güvenlik Kurulu’nun ihtilalleri bir noktaya kadar önleyici bir işleve sahip olduğunu belirtmektedir. Bkz. Akgüner, s. 194 . Bize göre de askerlerin, milli güvenlik ile ilgili konularda hükümete karşı sorumlu olması ve onlara değişik platformlarda bilgi aktarması gerekir. Ancak bundan ayrı olarak askerlerin siyasal yaşamda söz sahibi olabilecek tavır içerisine girmesinin demokratik rejimin işleyişi aç-ısından önemli sorunlara yol açabileceği unutulmamalıdır.

pımına kadar birçok sorunu, “milli güvenlik” kavramının esnekliğinden⁶¹ de yararlanarak kendi görev alanı içerisinde görmesi dolayısıyla, ordu siyasal hayatta etkin bir rol oynamaya başlamıştır⁶². Milli Güvenlik Kurulunun ülkemizde tartışmalara neden olmasının bir nedeni de bu Kurulun Bakanlar Kurulu’ndan bağımsız olarak kamuoyuna açıklama yapmış olmasıdır. Nitekim, Milli Güvenlik Kurulunun 1970 yılında üniversitelerdeki eylemlerle ilgili olarak bu şekilde yapmış olduğu açıklama tartışmalara neden olmuştur. Anayasal konumu göz önünde tutulduğunda Bakanlar Kurulu’na tavsiyede bulunan bir organın böylesi bir açıklama yapması söz konusu edilemez⁶³. Milli Güvenlik Kurulu kararları ancak Bakanlar Kurulu tarafından gerekli görüldüğü durumlarda kamuoyuna açıklanabilir.

Buraya kadar olan gelişim sürecine bakıldığında, ülkemizde özellikle 1961 Anayasasından bu yana sürekli biçimde MGK’nın yürütme içerisindeki konumunun kuvvetlendirildiği ve Kurul içerisinde asker üyelerin sayısının artırıldığı ve Milli Güvenlik Kurulu kuruluş Kanundaki geniş kapsamlı milli güvenlik kavramı tanımı dolayısıyla da bu Kurulun adeta siyasetin içerisinde olduğu görülmektedir. Geline yeni aşamada MGK gerçekten çok önemli bir kurum olmuş, demokratik bir ülkede asıl önemli olan Bakanlar Kurulu toplantıları ve burada alınacak kararlar olması gerekirken, ülkemizde MGK toplantıları ve burada alınan kararlar siyaseti belirlemeye çalışmıştır. MGK’nın kanunun kendisine verdiği yetkileri kullandığı kimi durumlarda adeta Bakanlar Kuruluna denk konuma gelmesinde ayrıca sivil hükümetlerin kimi zamanlarda ciddi yönetim boşlukları doğurmuş olmalarının da etkisi vardır⁶⁴.

Ancak Türkiye’nin çok uzun zamandan beri gerçekleştirmeye çalıştığı Avrupa Birliğine giriş amacı bağlamında, özellikle son yıllarda siyasetin sivilleştirilmesi, askerinin siyasetin dışında tutulması bağlamında Milli Güven-

⁶¹ 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu’nda yapılan ve bu çalışmanın başında verilen milli güvenlik tanımı geniş bir alanı kapsamaktadır. Bu tanım Bakanlar Kurulu’nun sorumluluğunda bulunması gereken sosyal, ekonomik ve kültürel alanları da kapsamaktadır. Aslında bu durum Anayasa’nın ruhuna aykırıdır.

⁶² Dodd, s. 83

⁶³ Aybay, s. 81-82; Vakur VERSAN/Orhan ALDIKAÇTI/Aytekin ATAAY, “Milli Güvenlik Kurulu ve Bildiri Forumu”, Milliyet, 12-4-1970 s. 2, 9; Tarık Zafer TUNAYA, “Milli Güvenlik Kurulu ve Gerçekler”, s. 2; Bülent Nuri ESEN, “Büyük Hastalık”, Cumhuriyet, 6-4-1970, s. 2

⁶⁴ Benzer görüş olarak bkz. Tanör, s. 84; Çiler DURSUN, “Türkiye’de Askeri Darbelerin Simgesel Ekonomisi”, Doğu - Batı, Yıl: 6, Sayı: 21, Kasım Aralık Ocak 2002-2003, s. 124-127, 137.

lik Kurulu ve kararlarında da bazı değişikliklerin yapılması gündeme gelmiştir. Bu bağlamda konumuzla ilgili olarak 2001 yılında bir Anayasa değişikliği gerçekleştirilmiş ve yine 2003 yılında MGK Genel Sekreterliği ile ilgili yasal değişiklikler yapılmıştır.

Avrupa Birliği üyeliği noktasında önümüze konulan Kopenhag Kriterleri bağlamında, 2001 yılında, sivil demokrasiyi gerçekleştirmek düşüncesiyle Anayasada birçok maddede olduğu gibi MGK'nın düzenlendiği maddede de iki önemli değişiklik yapılmıştır. Bunlardan birincisine göre, Kurulun asker üyelerinin sayısı aynen kalmakla birlikte, sivil üyelere Başbakan Yardımcıları yanında Adalet Bakanı da dahil edilmiş ve böylece Kuruldaki sivil üye sayısı artırılmıştır. İkinci olarak da Kurul kararlarının etkisi azaltılmaya çalışılmış ve bu bağlamda önceki metinde yer alan "Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır" ifadesi yerine "Bakanlar Kurulunca değerlendirilir" ifadesi getirilmiştir ve yine almış olduğu kararların "tavsiye" niteliğinde olduğu açıkça öngörülmüştür⁶⁵.

Getirilen bu yenilikleri bir ölçüde olumlu karşılamak gerekir. Çünkü böylece Kurulda artık asker üyelerin karşısında siyasal sorumluluğu olan Hükümet üyeleri ağırlıkta olacaktır. Böylece alınan kararlarda da bunların açık etkisi olabilecektir. Ancak bunu çok fazla da abartmamak gerekir. Çünkü buradaki önemli bir sorun sivil üyelerin asker üyelerden fazla olması ile ilgili değil; daha ziyade askerlerin siyasal iktidar üzerindeki etkisi ile ilgilidir⁶⁶. Kurulda tek bir askerinin olması durumunda bile askerlerin etkisi kendisini gösterebilir. Kaldı ki şimdiye kadar olan uygulamada, hukuken oyçokluğu ile karar alması öngörülmüş olmasına rağmen, Kurulun hep oybirliği ile karar aldığı düşünülürken bu değişikliğin pratik bir farklılık doğuracağını söylemek zor olacaktır⁶⁷. O zaman önemli olan bu biçimdeki değişikliklerden ziyade, demokratik bir ülkedeki siyasetçilerin ve askerlerin olması gereken yetki sınırları dahilinde kalıp kalmadığıdır.

Yine MGK kararları konusunda "öncelikle dikkate alma" yerine tavsiye niteliğinde "bildirme" ibaresinin getirilmesi de olumlu yönde atılmış bir adım olarak görülebilir. Ancak bunu da çok fazla abartmamak gerekir⁶⁸.

⁶⁵ 4709 sayılı Kanunda yer alan bu Anayasa değişiklikleri için bkz. 17 Ekim 2001 tarih ve 24556 sayılı Resmi Gazete

⁶⁶ benzer görüş için bkz. : Sezen, s. 80.

⁶⁷ Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 344

⁶⁸ Nitekim bu değişiklik konusunda yapılan değerlendirmelerden birisinde bunun hukuksal olmaktan ziyade sadece edebi bir fark ortaya çıkardığı, çünkü her iki ifadenin de MGK kararlarının istisari düzeyde olduğunu gösterdiği yorumu yapılmıştır. Bkz. : Kemal

Çünkü Türkiye’de bu konuyla ilgili asıl sorun MGK’nın kararlarının niteliğinden ziyade askerinin bakış açısıyla ilgilidir. Zaten Kurulda sivil üyelerin sayısı fazla olduğuna göre Kuruldan Hükümet üyelerinin istemediği bir kararın çıkması zordur. Ancak askerlerin görüşü bu noktada farklı olduğunda, bu nedenle değişik yollardan Hükümet üzerinde etki yapmaya çalışılması asıl sorun olarak görülmelidir. Bu noktada önemli olan milli güvenlik konusunda askerinin görüşünden sadece danışma niteliğinde faydalanmaktır. Milli güvenlik politikasının belirlenmesi bağlamında karar alma yetkisini nihai olarak Bakanlar Kurulu kullanabiliyorsa ancak o zaman sorun aşılmış olabilir. Ancak böyle bir durumda Milli Güvenlik Kurulu sivil ve askeri otorite arasındaki diyalogu kolaylaştıran bir platform işlevi görebilir⁶⁹.

Yasal düzeyde ise 2003 yılı içerisinde, kamuoyunda “Yedinci Uyum Paketi” olarak anılan kanun değişiklikleri ile MGK Genel Sekreterliği konusunda bir dizi değişiklikler yapılmıştır⁷⁰. Yukarıda belirtilen milli güvenlik kavramının çok geniş bir tanımını da yapan 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununda Sekreterlik örgütünün oluşumu, görevleri ve yetkileri ile ilgili çok önemli düzenlemeler vardı. Özellikle 2003’teki değişiklik öncesi şekliyle Kanunun 4. maddesinde belirtilen görevler MGK’ya toplumsal yaşamın her alanının izleme sorumluluğu ve adeta “rejim bekçiliği” görevi vermekteydi⁷¹. Bunun yanında adından da anlaşılacağı üzere sadece sekreterlik görevini yerine getirmesi gerekirken, Kanunda MGK Genel Sekreterliğine bunu aşacak biçimde ve bizzat kendisinin uygulayacağı bazı icracı yetkiler de verilmiştir. Üstelik buradaki Sekreterin yine üst düzey asker olarak orgeneral ya da oramiral rütbesinden birisi olarak Genelkurmay Başkanının inhası, Başbakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından atanacağı öngörülmüştü. Yine Kanunda kendisine verilen görevleri yerine getirmesi için, genel bütçeye dahil olan Sekreterliğe ayrıca ödenek konulacağı hükme bağlanmıştı. Ancak bu örgütün hem çalışanları hem de çalışma esasları konusunda aleniyet de söz konusu olmayacaktı. Çünkü Kanuna göre Genel Sekreterlik kadroları gizlidir ve 2945 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelik de gizlilik dereceli olarak hazırlanacaktır⁷².

GÖZLER, Anayasa Değişikliği Gerekli Mi? 1982 Anayasası İçin Bir Savunma, Ekin Kitabevi Yay. , Bursa, 2001, s. 51

69 Aybay, s. 82.

70 4963 sayılı Kanunda bu konuda getirilen yenilikler için bkz. 7 Ağustos 2003 tarih ve 25192 sayılı Resmi Gazete.

71 Sezen, s. 73.

72 Bu konuda geniş bilgi için bkz. Ibid, s. 74-75.

2003 yılında 4963 sayılı Kanunla bu konularda şu yenilikler getirilmiştir:

Birinci olarak, Kanunun 4. maddesinde sıralanmış olan geniş görevler yerine, MGK'ya sadece Anayasada belirtilen biçimde milli güvenlik politikasının tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili tavsiye kararları alma ve bu kararları Bakanlar Kuruluna bildirme görevi verildi. Dolayısıyla Anayasayı aşacak biçimde kuruluş Kanunu ile MGK'ya verilen görevler artık bu örgütten alınmıştır. Üstelik artık bu kararlar konusunda MGK Genel Sekreterinin yetkileri de elinden alınmış ve Başbakanın görevlendireceği bir Başbakan Yardımcısına, MGK'nın tavsiye kararlarının ve görüşlerinin, değerlendirilmek üzere Bakanlar Kuruluna sunulması ve Bakanlar Kurulunun kabulü halinde bu tavsiye kararlarının uygulanmasının koordinasyonu ve izlenmesi görev olarak verilmiştir (madde: 2). Böylece MGK Genel Sekreteri icracı bir mevkide olmaktan çıkartılmış oldu. Gerçekten milli güvenlik politikasının uygulanmasından sorumlu olması gereken Hükümet olmasına rağmen, her MGK toplantısında önceki toplantılarda alınan kararların MGK Genel Sekreterinin takibi doğrultusunda uygulanma durumunun değerlendiriliyor olması aslında yürütme organı üzerinde moral düzeyde bir baskı yaratmaktaydı⁷³. Nitekim değişiklikle MGK Genel Sekreterinin sadece Kurulun sekreterlik hizmetlerini yürüteceği ve MGK tarafından ve kanunlarla verilen görevleri yerine getireceği öngörülmüştür (madde: 13).

İkinci olarak, eskiden genel kural olarak ayda bir toplanan Kurul artık, Başbakanın teklifi ya da Cumhurbaşkanının çağırısı olmadığı durumlarda, olağan toplantı olarak iki ayda bir toplanacaktır.

Üçüncüsü ise MGK Genel Sekreterliği görevine artık sivil kişiler de atanabilecektir. Buna göre, "Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanır. Söz konusu atamanın, Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları arasından yapılmasının öngörülmesi halinde Genelkurmay Başkanının olumlu görüşü alınır" (madde: 27).

73 Ibid, s. 79. Aslında MGK Genel Sekreterliği ilk bakışta MGK'nın sekreteryasını yapmakla görevli bir birim gibi algılsa da, sahip olduğu yetkilere bakıldığında bunun bu görevden daha fazla şeyleri yapma yetkisine sahip olduğu görülmektedir. MGK Genel Sekreterliğinin, Kanunda değişiklik yapıldığı sıralarda yapılan yorumlara bakıldığında, yüzlerce sivil-asker uzman çalıştıran, ayrı ayrı komisyonları bulunan, son derece geniş yetkilere sahip bir icracı organ olduğu belirtilmiştir. Bunun bu biçimde öngörülmüş olmasında "Türkiye'nin yönetimi sadece sivil hükümetlere bırakılamaz" düşüncesinin etkili olduğu belirtilmektedir. Bkz. Mehmet Ali BİRAND, "MGK Genel Sekreterliği Askeri Denetim Organı", Posta, 22-07-2003. Bir diğer yorumda ise MGK Genel Sekreterliğinin adeta devlet içinde devlet haline geldiği nitelenmesi yapılmıştır. Bkz. : Hasan CEMAL, "Asker Düşmanı", Milliyet, 30-08-2003.

Son olarak MGK Genel Sekreterliği konusunda bu değişikliklerin yayımı tarihinden itibaren üç ay içerisinde bir yönetmelik çıkarılması öngörülmüştür⁷⁴.

Böylece yapılan son yasal değişikliklerle MGK Genel Sekreterliğinde de sivil demokrasiyi gerçekleştirme konusunda yenilikler getirilmiştir. Dolayısıyla artık milli güvenlik politikası konusunda alınan "tavsiye" niteliğindeki kararların yine bu niteliklerine uygun biçimde siyasal irade tarafından takip edilmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak kanaatimizce pozitif hukukta yapılan bu değişikliklerin her zaman uygulamada bu biçimde sonuç vereceğini söylemek zordur. Bu noktada önemli olan siyasetçi ve askerlerin yetki ve sorumluluklarını demokratik standartları ölçüt alarak, demokratik bakış açısıyla kullanmasıdır.

Bununla birlikte, bir bütün olarak düşünüldüğünde 2001 ve 2003 yıllarında yapılan değişiklikler, aslında milli güvenlik politikasının belirlenmesi konusunda 1961 Anayasasından sonra ilk kez bir olağan dönemde, askerlerin müdahalesi olmaksızın tamamen sivil iradenin eseri olarak gerçekleşmesi nedeniyle önemlidir. Bu açılarda bakıldığında değişiklikler önemli bir yenilik ve başlangıç olarak kabul edilmelidirler.

SONUÇ

II. Dünya Savaşı sonrası oluşan yeni uluslararası düzen, devletlerin milli güvenlik politikalarını oluşturmalarını yeniden ele almayı gerektirmiştir. Bu nedenle çeşitli devletler, Anayasal ve yasal düzeyde kendi politikalarını belirlemekle görevli kurullar kurmaya başlamışlardır. Bu kurullar tamamen yürütme organına bağlı ve danışma niteliğine sahip olmuşlardır.

Bu noktada milli savunma hizmetini görmekle görevli silahlı kuvvetlerin etkisi de artmaya başlamıştır. Bu doğrultuda, oluşturulan milli güvenlik ku-

⁷⁴ Aslında MGK Genel Sekreterliğinin 12 Eylül Askeri Müdahalesinden sonra hazırlanan yönetmeliği çok değişik konularda sivil demokrasilerde söz konusu olamayacak nitelikte hükümler içermekteydi. Kamuoyunun, 7. Uyum Paketi ile MGK Kuruluş Kanununda yapılan ve bu çalışmada ele alınan değişikliklerin gerçekleştiği zamanlarda, Radikal Gazetesinde yayınlandığı ölçüde bilgi sahibi olduğu ve yeni Kanunun yürürlüğe girmesi ile hükmünü yitiren bu yönetmeliğe göre Genel Sekreterlik "psikolojik hareket" olarak adlandırılan faaliyetleri bile yapma yetkisine sahipti. Buna göre MGK Genel Sekreterliği, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliği ve anayasal rejimin korunması, milli birlik ve bütünlüğü koruyacak her türlü psikolojik tedbirlerin alınması gibi amaçları gerçekleştirmek üzere devlet çapında her türlü psikolojik hareket ihtiyacını tespit eder, değerlendirir, psikolojik istihbarat ihtiyacı için ilgili istihbarat organları ile koordinasyonda bulunur, psikolojik hareket planları hazırlar, Başbakan tarafından onaylanan planları ve bunların öngördüğü hareket tarzlarını uygular ve kontrol eder. Bkz. "İşte En Gizli Yönetmelik", Radikal, 27-08-2003.

rullarında askerlere de yer verilerek, onların milli güvenlikle ilgili konulardaki görüşlerinden faydalanma imkanı sağlanmıştır.

Oluşturulan bu kurulların esas görevi yürütme organına milli güvenlikle ilgili konularda yardımcı olmaktır. Dolayısıyla burada alınan kararlar uygulanabilir (icrai) niteliğe sahip değildir. Bu kararlar ancak yürütme organı benimserse "icrai" niteliğe sahip olabilirler. Demokratik ülkelerdeki uygulama bu doğrultudadır.

Ülkemizde, özellikle 1982 Anayasası'nın ilk şeklindeki "öncelikle dik-kate alma" biçimindeki ifade bu kararların sanki istişari kararlardan farklı özelliklere sahip olduğunu çağrıştırmaktaydı. Bu durum Silahlı Kuvvetlerin siyasal hayat üzerindeki gittikçe artan etkisi ile açıklanabilir. Türk Anayasalarında "askerler" in etkisi açıkça 1960 Askeri Müdahalesi ile gözükmeye başlamıştır. Askerler müdahale veya muhtıralarla bir yandan Anayasa yapım yöntemini etkilemişler, diğer yandan Anayasa'nın içeriğini belirlemede etkin rol oynamışlardır. Anayasa'nın içeriğini belirleme noktasında kendilerine istedikleri mevkiyi sağlamaktan da geri kalmamışlardır. Milli Güvenlik Kurulunun 1961 Anayasası'nda düzenlenmesi ve 1971-1982 Anayasal gelişim sürecinde gittikçe artan biçimde kararlarının etkisinin kuvvetlendirilmesi, üyeleri arasındaki askerlerin sayısının artması ve bu Kurulun siyasal hayat içerisindeki öneminin daha belirgin hale gelmesi de hep bunun sonucu olarak görülmelidir.

Ülkemizde siyasal sistem içerisinde halen önemli bir ağırlığı olan Milli Güvenlik Kurulu gibi bir Kurulun kanaatimizce Amerikan modelinde olduğu gibi yasal düzeyde ele alınan, tamamen yürütme organına bağlı ve sadece milli güvenlik politikasının belirlenmesi ile ilgili konularda yürütme organına görüş bildiren bir statüye kavuşturulması gerekir. 2001 ve 2003 yılında getirilen yenilikler bir ölçüde hukuksal düzeyde bunu sağlamaya çalışmaktadır. Ancak hukuksal düzenlemelere rağmen bunun uygulamada bu biçimde istenilen sonucu verebilmesi için ülkenin siyasal kültürünün hem sivil hem de askerler bakımından bugünkünden daha olgun bir düzeyde olması gerekir.