



<https://dergipark.org.tr/tr/pub/saga>

Sivilleşme ve Demokratik Denetim Ekseninde Ulusal Güvenlik Kurulları: On Üç Ülke Mevzuatı Üzerinden Karşılaştırmalı Bir Çözümleme

National Security Councils on the Axis of Civilianization and Democratic Oversight: A Comparative Analysis Based on the Legislation of Thirteen Countries

Cihad İslam YILMAZ ^{1,*} 

¹GÜVENSAM, Genel Koordinatör

Makale Bilgisi

Araştırma makalesi
Başvuru: 24.06.2026
Düzeltilme: 23.09.2026
Kabul: 24.09.2026

Keywords

National security council,
Civil-military relations,
Democratic oversight,
Comparative public
administration,
Security governance.

Anahtar Kelimeler

Ulusal güvenlik
kurulu, Sivil-asker
ilişkileri, Demokratik
denetim,
Karşılaştırmalı kamu
yönetimi, Güvenlik
yönetişimi.

Özet

Ulusal güvenlik kurulları, yürütme erkinin güvenlik politikalarını eşgüdümlediği, tehdit değerlendirmesi yaptığı ve karar aldığı merkezî kurumsal yapılardır. Bu kurulların hukuki tasarımı, bir ülkenin sivil-asker ilişkileri paradigmasını ve demokratik denetim anlayışını yansıtan en açık göstergelerden biridir. Bu çalışma, başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter sistemlerden seçilen on üç ülkenin yürürlükteki güvenlik kurulu mevzuatını üç ölçüt üzerinden karşılaştırmaktadır: üyelik bileşiminde askerî unsurların ağırlığı, kurulun yürütme içindeki konumu ve yasamaya karşı hesap verebilirlik mekanizmalarının varlığı. Doküman analizi yöntemiyle yürütülen incelemede mevzuat metinleri birincil kaynak olarak ele alınmıştır. Bulgular, güvenlik kurullarının beş modele ayrıştığını göstermektedir: tümüyle sivil kabine-içi eşgüdüm kurulları, askerî üyeliği güvenceye bağlanmış karma kurullar, istihbarat odaklı bakanlararası komiteler, yasama temelli parlamenter denetim komiteleri ve devlet/hükümet başkanına bağlı güçlü yürütme kurulları. Karşılaştırma, askerî üyeliğin kurumsal olarak içerilmesiyle kurulun yürütmeye tabiyeti arasında doğrudan bir koşulluk bulunmadığını; demokratik denetimin esas belirleyicisinin üye kompozisyonundan çok kurulun yasamaya raporlama yükümlülüğü ve karar gücünün niteliği olduğunu ortaya koymaktadır. Türkiye örneğinde Milli Güvenlik Kurulu, askerî ağırlığın azaltıldığı ancak yasamaya doğrudan hesap verme mekanizmasının kurumsallaşmadığı melez bir konumda değerlendirilmektedir.

Abstract

National security councils are central institutional bodies through which the executive coordinates security policy, conducts threat assessment, and reaches decisions. The legal design of these councils is among the clearest indicators reflecting a country's civil-military relations paradigm and its understanding of democratic oversight. This study compares the security-council legislation in force in thirteen countries selected from presidential, semi-presidential, and parliamentary systems along three criteria: the weight of military elements in membership composition, the council's position within the executive, and accountability mechanisms toward the legislature. Conducted through document analysis, the study treats legislative texts as primary sources. The findings show that security councils diverge into five models: fully civilian intra-cabinet coordination councils, mixed councils whose military membership is guaranteed, intelligence-oriented inter-ministerial committees, legislature-based parliamentary oversight committees, and strong executive councils attached to the head of state or government. The comparison reveals no direct correlation between the institutional inclusion of military membership and subordination to the executive; rather, the decisive determinant of democratic oversight is not membership composition but the council's obligation to report to the legislature and the nature of its decision-making power. In the Turkish case, the National Security Council occupies a hybrid position in which military weight was reduced yet a direct mechanism of accountability to the legislature has not been institutionalized.

1. GİRİŞ

Modern devlette “ulusal güvenlik” kavramı; savunma, dış politika, iç güvenlik, istihbarat ve giderek ekonomik, çevresel, siber ve toplumsal alanları kapsayan bütünleşik bir politika sahasına işaret etmektedir. Bu sahanın bakanlıklar üstü bir düzeyde eşgüdümlemesi ihtiyacı, neredeyse tüm devletleri benzer bir kurumsal çözüme yöneltmiştir: yürütmenin en üst düzey aktörlerini bir araya getiren bir ulusal güvenlik kurulu. Kavramın siyasal yazına girişi, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Amerika Birleşik Devletleri’nin 1947 tarihli Ulusal Güvenlik Yasası ile gerçekleşmiş; bu belge, devlet kurumları arasında eşgüdümü sağlamayı amaçlayan tanımlayıcı bir çerçeve sunmuştur (Birdişli, 2011). Soğuk Savaş boyunca bu model, çok sayıda ülkenin kurumsal mimarisine uyarlanmış; ancak her ülke kendi anayasal düzenine, tehdit algısına ve sivil-asker ilişkileri geleneğine göre kurulları farklı biçimlerde tasarlamıştır.

Bu kurumsal çeşitliliğin ardında yatan en belirleyici değişkenlerden biri, sivil-asker ilişkileridir. Bir güvenlik kurulunun kimlerden oluştuğu, kim tarafından yönetildiği, kararlarının bağlayıcı mı yoksa istişari mi olduğu ve kurulun hangi organa hesap verdiği soruları, o ülkede askerî gücün siyasal alandaki konumuna ilişkin doğrudan ipuçları taşır (Uluçakar, 2018). Nitekim Millî Güvenlik Kurulu (MGK), uzun süre sivil-asker ilişkilerinin ve askerî vesayetin en görünür kurumsal düzlemi olarak ele alınmıştır (Torun, 2017). Bu nedenle güvenlik kurullarının karşılaştırmalı incelenmesi, yalnızca kamu yönetimi açısından değil; demokratikleşme, hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı tartışmaları açısından da önem taşımaktadır.

Türkçe literatürde ulusal güvenlik kurullarına ilişkin çalışmaların önemli bir bölümü, ya tek bir ülkeye (çoğunlukla Türkiye’ye) odaklanmakta ya da yabancı ülke uygulamalarını betimleyici düzeyde aktarmaktadır. Karşılaştırmalı çalışmaların çoğu ise ikincil kaynaklara dayanmakta; mevzuat metinlerini doğrudan ve sistematik biçimde çözümleyen incelemeler sınırlı kalmaktadır. Bu durum, hem yöntemsel hem de kavramsal bir boşluk doğurmaktadır: Bir yandan kurulların hukuki tasarımıyla ilişkin metne dayalı kanıt eksik kalmakta, öte yandan kurulları sınıflandıracak çok boyutlu bir analitik çerçeve geliştirilmemektedir.

Bu çalışma, söz konusu boşluğu doldurmayı amaçlamaktadır. Çalışmanın özgünlüğü iki yönlüdür. Birincisi, çalışma on üç ülkenin yürürlükteki birincil mevzuat metinlerini doğrudan inceleyerek üyelik bileşimlerini, karar gücünü ve denetim mekanizmalarını metne sadık biçimde çıkarmaktadır. İkincisi, çalışma kurulları yalnızca “asker var/yok” ikiliğiyle değil; askerî ağırlık, yürütmeye tabiyet ve yasamaya hesap verebilirlik olmak üzere üç boyutlu bir çerçevede konumlandırılan özgün bir tipoloji önermektedir.

Çalışmanın temel araştırma sorusu şudur: Bir ulusal güvenlik kurulunun demokratik niteliğini belirleyen asıl etken, üyelik bileşimindeki askerî ağırlık mıdır, yoksa kurulun yürütme içindeki konumu ve yasamaya karşı hesap verebilirliği midir? Bu temel soruya bağlı olarak üç alt soru incelenmektedir: (i) İncelenen ülkelerde güvenlik kurullarının üyelik bileşimleri askerî temsil bakımından nasıl

farklılaşmaktadır? (ii) Kurulların karar gücü (istişari/tavsiye edici ya da bağlayıcı/karar alıcı) ile üyelik bileşimi arasında bir ilişki var mıdır? (iii) Yasamaya raporlama ve hesap verebilirlik mekanizmaları hangi modellerde kurumsallaşmıştır?

Çalışmanın ileri sürdüğü temel sav, askerî üyeliğin azaltılmasının tek başına demokratik denetimi güvence altına almadığı; denetimin asıl olarak kurulun karar gücünün niteliği ve yasamaya raporlama yükümlülüğüyle ilişkili olduğudur. Bu sav, tümüyle sivil ancak yasamaya kapalı kurullar (örneğin Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa) ile askerî üye içeren ancak istişari nitelikli ve yasama temsilini barındıran kurullar (örneğin Brezilya ve Bulgaristan) arasındaki karşıtlık üzerinden sınanmaktadır.

Çalışma yedi bölümden oluşmaktadır. Girişi izleyen ikinci bölümde yöntem ve kapsam açıklanmakta; üçüncü bölümde güvenlik, sivilleşme ve demokratik denetim kavramları çerçevesinde kuramsal arka plan sunulmaktadır. Dördüncü bölüm, ulusal güvenlik kurullarının tarihsel doğuşunu ve yayılmasını ele almaktadır. Beşinci bölüm, on üç ülke mevzuatını beş model altında karşılaştırmalı olarak çözümlemekte; altıncı bölüm bulguları bir tablo ve tipoloji etrafında sentezlemektedir. Yedinci bölümde tartışma ve Türkiye örneğine ilişkin değerlendirmeler yer almakta, çalışma sonuç bölümüyle tamamlanmaktadır.

2. YÖNTEM

Çalışma, nitel araştırma desenlerinden doküman analizi yöntemiyle yürütülmüştür. Doküman analizi, araştırılan olguya ilişkin yazılı materyallerin sistematik biçimde incelenmesini içeren bir yöntemdir ve mevzuat gibi birincil kaynakların çözümlemesi için elverişlidir. Yöntem, hem var olan belgelerin içeriğinin kategorilere ayrılarak çözümlemesine hem de belgeler arası karşılaştırma yapılmasına olanak tanıdığı için, farklı ülkelerin hukuki düzenlemelerinin koşut ölçütler üzerinden incelenmesine uygundur.

2.1 Veri Kaynakları

İncelemenin birincil veri tabanını, on üç ülkenin yürürlükteki ulusal güvenlik kurulu mevzuatı oluşturmaktadır. Bu metinler; kanun, anayasa hükmü, kararname, yönetmelik veya kurul iç tüzüğü biçimindedir ve ilgili ülkelerin resmî gazete ya da resmî mevzuat veri tabanlarından elde edilmiştir. İncelenen başlıca metinler arasında Amerika Birleşik Devletleri'nin 1947 tarihli Ulusal Güvenlik Yasası, Fransa'nın Savunma Yasası (Code de la défense), İspanya'nın 36/2015 sayılı Ulusal Güvenlik Yasası, İtalya'nın 124/2007 sayılı Yasası, Almanya'nın 2025 tarihli Ulusal Güvenlik Konseyi İçtüzüğü, Avusturya'nın 122/2001 sayılı Yasası ve içtüzüğü, Brezilya'nın 8.183/1991 sayılı Yasası, Kanada'nın 2017 tarihli Yasası (Bill C-22), Malta'nın Güvenlik Servisi Yasası, Belçika'nın 22 Aralık 2020 tarihli Ulusal Güvenlik Konseyi Kraliyet Kararnamesi, Bulgaristan'ın İstişari Ulusal Güvenlik Konseyi Yasası, Malezya'nın 776 sayılı Ulusal Güvenlik Konseyi Yasası ve Ulusal Güvenlik Politikası belgesi ve Türkiye'nin Anayasa'nın 118. maddesi, 6771 sayılı Kanun'un 16. maddesi ve 1 ve 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yer almaktadır.

2.2 Ülke Seçimi

Karşılaştırmaya dahil edilen ülkeler, yönetim sistemi çeşitliliği gözetilerek amaçlı örnekleme yöntemiyle seçilmiştir: başkanlık sistemleri (Amerika Birleşik Devletleri, Brezilya, Türkiye), yarı-başkanlık sistemi (Fransa), parlamenter sistemler (Almanya, Avusturya, İspanya, İtalya, Belçika, Kanada, Malta) ve parlamenter sistemin farklı anayasal varyantları (Bulgaristan, Malezya). Bu çeşitlilik, üye kompozisyonu ile denetim mekanizmaları arasındaki ilişkinin yönetim sisteminden bağımsız olarak gözlemlenmesine olanak tanımaktadır. Seçimde ayrıca, mevzuatın erişilebilirliği ve güncelliği ölçütleri gözetilmiştir. Bulgaristan Anayasası'nın 1. maddesinin birinci fıkrası ülkeyi parlamenter hükümet sistemine sahip bir cumhuriyet olarak tanımlamakla birlikte, Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmekte (md. 93/1), Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanı olmakta ve statüsü kanunla belirlenen İstişari Ulusal Güvenlik Konseyi'ne başkanlık etmektedir (Constitution of the Republic of Bulgaria, 1991, art. 1(1), art. 93(1), art. 100(1), art. 100(3)). Malezya'da ise yürütme yetkisi Yang di-Pertuan Agong'a ait olmakla birlikte kural olarak Kabine'nin tavsiyesiyle kullanılmakta, Başbakan Temsilciler Meclisi çoğunluğunun güvenini taşıması muhtemel bir üye arasından atanmakta ve Kabine Parlamento'ya karşı müştereken sorumlu olmaktadır; Yang di-Pertuan Agong aynı zamanda Silahlı Kuvvetlerin Yüce Komutanı'dır (Federal Constitution, 2020, art. 39, art. 40(1), art. 41, art. 43(2)-(3)). Bu iki ülke, parlamenter hükümet sisteminin sırasıyla halkoyuyla seçilen bir devlet başkanı unsuru (Bulgaristan) ve monarşik başkomutanlık unsuru (Malezya) taşıyan varyantlarını temsil etmekte; dolayısıyla üye kompozisyonu ile denetim mekanizmaları arasındaki ilişkinin bu varyantlarda da gözlemlenmesine imkân vermektedir. Bu iki ülkenin örnekleme alınmasında, mevzuatın erişilebilirliği ve güncelliğinin yanı sıra, parlamenter sistemin farklı anayasal varyantlarını karşılaştırmaya dahil etme yönündeki kuramsal çeşitlilik ölçütü belirleyici olmuştur. Yazındaki sınıflandırmalar bakımından da bu iki ülkenin konumu farklılaşmaktadır: Elgie'nin, popüler seçimle gelen sabit dönemli bir cumhurbaşkanı ile yasamaya karşı müştereken sorumlu bir başbakan ve kabinenin bulunmasını arayan yarı-başkanlık tanımına göre Bulgaristan (1991'den itibaren) yarı-başkanlık listesinde yer alırken (Elgie, 2018), Malezya parlamenter monarşiler arasında sayılmaktadır (Elgie, t.y.). Aynı yarı-başkanlık listesinde bu çalışmada parlamenter sistemler arasında ele alınan Avusturya'nın da (1945'ten itibaren) bulunması (Elgie, 2018), hükümet sistemi ayrımının kullanılan ölçüte göre değişebildiğini göstermektedir.

2.3 Çözümleme Boyutları ve Kodlama

Her ülke mevzuatı üç çözümleyici boyut bakımından kodlanmıştır. Birinci boyut, üyelik bileşiminde askerî unsurların ağırlığıdır; burada genelkurmay başkanı, kuvvet komutanları veya muadili askerî makamların kurulun tabii (oy hakkına sahip) üyesi olup olmadığı, yoksa yalnızca davetle ve oy hakkı olmaksızın katılan iştirakçi olarak mı konumlandırıldığı incelenmiştir. İkinci boyut, kurulun yürütme içindeki konumu ve bağlılığıdır; kurula kimin başkanlık ettiği, kararlarının bağlayıcı mı istişari mi olduğu ve kurulun bir kabine komitesi mi yoksa devlet başkanına bağlı bir danışma organı mı olduğu değerlendirilmiştir. Üçüncü boyut, yasama organına karşı hesap verebilirliktir; kurulun veya kararlarının parlamentoya raporlanmasına ilişkin bir yükümlülük bulunup bulunmadığı, varsa bunun düzenli/yıllık

mı yoksa istisnai mi olduğu tespit edilmiştir. Modeller, kurulların biçimsel kurumsal tasarımı (üyelik bileşimi, yürütme veya yasama içindeki konumu ve işlev alanı) esas alınarak oluşturulmuş; yasamaya hesap verebilirlik ise sınıflandırma ölçütü olarak değil, modellerin içinde ve arasında değişen ve çalışmanın temel savının sınırlı boyut olarak ele alınmıştır.

2.4 Geçerlilik ve Sınırlılıklar

Çalışmanın geçerliliği, birincil mevzuat metinlerine doğrudan dayanmasıyla güçlendirilmiştir; her bulgu, ilgili maddeye atıfla belgelenmiştir. Bununla birlikte iki temel sınırlılık vurgulanmalıdır. Birincisi, inceleme kurulların hukuki tasarımına odaklanmakta; kurulların fiili işleyişine ilişkin saha verisi içermemektedir. Mevzuat metinleri kurumsal niyeti ve çerçeveyi gösterir, ancak gerçek karar dinamiklerini tek başına açıklamaz. İkincisi, mevzuatın güncellik tarihleri ülkeden ülkeye değişmektedir; özellikle Almanya örneğinde düzenleme 2025-2026 itibarıyla yürürlüğe giren çok yeni bir metindir ve uygulama deneyimi henüz oluşmamıştır. Bu sınırlılıklar, bulguların kurumsal tasarımın karşılaştırmalı çözümlemesi olarak okunmasını gerektirir. Yargısal denetim boyutu ise sistematik bir içtihat taraması yerine, kurulların gizlilik rejimi ile yasama denetimi ve hukuki nitelikleri arasındaki ilişkiyi doğrudan konu edinen iki yüksek mahkeme kararı (Almanya ve Türkiye) üzerinden örnekleyici düzeyde ele alınmıştır.

3. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

3.1 Ulusal Güvenlik Kavramının Evrimi

Ulusal güvenlik, siyasal yazına görece yeni girmiş, ancak içeriği siyaset biliminin temel kuramları tarafından biçimlendirilen bir kavramdır. Kavram, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ABD'nin uluslararası ilişkiler disiplindeki etkisiyle küresel ölçeğe yayılmış; başlangıçta devlet merkezli ve askerî bir bakış açısıyla, devletin yıkılmasını önlemek ve bekasını korumak anlamında dar biçimde tanımlanmıştır (Birdişli, 2011, ss. 150-153). Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte kavramın içeriği genişlemiş; güvenlik yalnızca askerî tehditlerle değil, sosyal, ekonomik, çevresel ve kültürel boyutlarla da ilişkilendirilmeye başlanmıştır (Torun, 2017). Bu genişleme, güvenliği yöneten kurumların da tek bir bakanlığın sınırlarını aşan, bakanlıklar üstü yapılar olmasını gerektirmiştir.

Kavramın bu çok boyutluluğu, ulusal güvenliğin nesnel bir veri olmaktan çok, tehditlerin, çıkarların ve önceliklerin tanımlanması yoluyla biçimlenen bir politika alanı olduğunu göstermektedir. Ulusal güvenlik politikasının bileşenleri; bir tehdit, bu tehdidi uzaklaştıracak güç, bu gücü ortaya koyacak eylem, eyleme yön veren çıkarlar ve tüm bunlara meşruiyet sağlayan politikadır (Birdişli, 2011, ss. 150-151). Bu çerçeve, hangi konuların ulusal güvenlik gündemine alınacağına karar veren kurumların -yani güvenlik kurullarının- aslında siyasal birer aktör olduğunu görünür kılar. Bir başka deyişle, güvenlik kurulu yalnızca teknik bir eşgüdüm organı değil; neyin tehdit sayılacağını ve hangi çıkarların önceleneceğini belirleyen siyasal bir özne konumundadır. Bu da kurulun bileşiminin ve denetiminin demokratik açıdan neden bu denli önemli olduğunu açıklar.

3.2 Sivil-Asker İlişkileri ve Sivilleşme

Sivil-asker ilişkileri yazını, demokrasilerde silahlı kuvvetlerin sivil siyasal iradeye tabi olması gerektiği ilkesinden hareket eder. Bu ilkenin kurumsal görünümlerinden biri, güvenlik politikalarının belirlendiği üst kurullarda askerî aktörlerin konumudur. Askerî makamların bir güvenlik kuruluna tabii üye olarak dahil edilmesi, ordunun siyasal karar süreçlerine kurumsallaşmış bir erişim kazanması veya askerî uzmanlığın sivil otoritenin emrine sunulduğu meşru bir istişare biçimidir. Bu ikilik, çalışmanın temel gerilimini oluşturmaktadır.

Türkiye bağlamında bu gerilim, askerî müdahaleler ve askerî vesayet tartışmaları çerçevesinde özel bir önem taşımıştır. Çeşitli çalışmalarda, silahlı kuvvetlerin askerî eğitim ve kurumsal kültür aracılığıyla siyasal alana etkisinin, demokratik bir gözetim modeliyle dengelenmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Uluçakar, 2018, s. 190). Bu çalışmada “sivilleşme”, bir kurulun üyelik bileşiminde askerî unsurların ağırlığının azalması ve kararların sivil siyasal iradeye bağlanması süreci olarak tanımlanmaktadır. Sivilleşme, tek başına bir amaç değil; demokratik güvenlik yönetişiminin yalnızca bir bileşenidir.

3.3 Demokratik Denetim ve Hesap Verebilirlik

Demokratik denetim kavramı, sivil-asker ilişkileriyle sınırlı değildir. Güvenlik sektörü reformu yaklaşımı, yalnızca silahlı kuvvetlerin sivil iradeye tabi kılınmasına değil; yurttaş merkezli bir çerçevede tüm güvenlik kurumları üzerinde demokratik denetim ve gözetim mekanizmaları kurulmasına odaklanır. Bu perspektiften bakıldığında, bir güvenlik kurulunun demokratik niteliği yalnızca üyelerinin sivil olup olmamasıyla değil; aynı zamanda kararlarının şeffaflığı, yasamaya hesap verebilirliği ve hukuki çerçevesinin öngörülebilirliğiyle ölçülmelidir.

Demokratik denetim çok katmanlı bir kavramdır. En azından üç katmandan söz edilebilir: yürütme içi denetim (kurulun bir üst makama ya da kabineye karşı sorumluluğu), yasama denetimi (kurulun veya kararlarının parlamentoya raporlanması ve parlamento tarafından incelenmesi) ve yargısal/bağımsız denetim (kurul kararlarının hukukiliğinin yargı veya bağımsız organlar tarafından gözetilmesi). Çalışmamız, özellikle yasama denetimi katmanına odaklanmaktadır; çünkü güvenlik kurullarının gizlilik içinde çalışması, yürütme içi denetimi yetersiz, yargısal denetimi ise sınırlı kılabilmektedir. Bu nedenle yasamaya raporlama, demokratik denetimin en kritik halkası olarak öne çıkmaktadır.

Sivilleşme ile demokratik denetimin birbirinden ayrı olgular olarak ele alınması, bu çalışmanın çözümleme stratejisinin temelini oluşturur. Bir kurulun üye bileşimi ile o kurulun yasamaya hesap verme biçimi her zaman aynı yönde ilerlemez; bu ayrımın izleyen bölümlerde her ülke örneğinde nasıl belirginleştiği gösterilecektir.

3.4 Güvenlik Kurullarının İşlevleri ve Kurumsal Konumu

Güvenlik kurullarının kurumsal konumu, üstlendikleri işlevlerle yakından ilişkilidir. Karşılaştırmalı incelemede en az dört temel işlev ayırt edilebilir. Birincisi, eşgüdüm işlevidir: kurullar, farklı bakanlık ve kurumların güvenlik politikalarını bütünleştirir ve aralarındaki çatışmaları giderir. İkincisi, tehdit değerlendirmesi işlevidir: kurullar, güvenliğe yönelik iç ve dış tehditleri analiz eder ve ortak bir durum

değerlendirmesi üretir. Üçüncüsü, stratejik yönlendirme işlevidir: kurullar, ulusal güvenlik stratejisinin temel önceliklerini belirler. Dördüncüsü, karar/onay işlevidir: kimi kurullar, belirli alanlarda (örneğin silah ihracatı veya istihbarat bütçesi) bağlayıcı kararlar alır.

Bu işlevlerin her birinin demokratik denetim açısından farklı sonuçları vardır. Yalnızca eşgüdüm ve danışma işlevi gören bir kurul, kararları başka bir organca (kabine ya da parlamento) alındığı için doğrudan denetim ihtiyacını azaltabilir. Buna karşılık bağlayıcı karar alan bir kurul, demokratik açıdan daha yoğun bir gözetim gerektirir; çünkü kararları doğrudan hukuki ve mali sonuçlar doğurur. Bu nedenle bir kurulun işlevsel profili, ona uygulanması gereken denetim biçimini de belirler. Çalışmanın izleyen bölümlerinde, her ülke örneği bu işlevsel ayrım gözetilerek incelenmektedir.

4. ULUSAL GÜVENLİK KURULLARININ DOĞUŞU VE YAYILMASI

Ulusal güvenlik kurullarının kurumsal modeli, Amerika Birleşik Devletleri'nin 1947 tarihli Ulusal Güvenlik Yasası ile doğmuştur. Bu yasa, İkinci Dünya Savaşı sırasında dağınık biçimde yürütülen savunma, dış politika ve istihbarat faaliyetlerini eşgüdümlemek üzere bir Ulusal Güvenlik Konseyi (National Security Council) kurmuştur. Yasaya göre Konsey'in işlevi, iç, dış ve askerî politikaların bütünleştirilmesi konusunda Başkana danışmanlık yapmak ve kurumlar arası işbirliğini kolaylaştırmaktır (National Security Act, 1947, Sec. 101). Bu çerçevede, kurulu bir karar organından çok, Başkanın hizmetinde bir eşgüdüm ve danışma mekanizması olarak konumlandırılmıştır (Baskın ve Tekin, 2024). Konsey'in başkan tarafından yönetildiği, başkan yardımcısı, dışişleri, hazine ve savunma bakanlarının düzenli katılımcı olduğu; Genelkurmay Başkanlığı'nın ise kurulun yasal askerî danışmanı (oy hakkı bulunmayan) konumunda sayıldığı belirtilmektedir (Baharçipek ve İnan, 2013; Baskın ve Tekin, 2024).

ABD modeli, Soğuk Savaş boyunca çok sayıda ülke tarafından örnek alınmıştır. Ancak bu yayılma tek biçimli olmamıştır. Kimi ülkeler kurulu devlet başkanına bağlı güçlü bir yürütme organı olarak tasarlarken; kimileri onu bir kabine komitesine, kimileri bir istihbarat eşgüdüm organına, kimileri ise bir parlamenter denetim aracına dönüştürmüştür (Çelik, 2010). Bu çeşitlenmenin temel nedeni, her ülkenin kendi anayasal düzenini, tehdit algısını ve sivil-asker ilişkileri geleneğini kurumsal tasarıma yansıtmasıdır.

Türkiye örneğinde bu uyarılma, kavramın hukuk sistemine girişiyle koşut ilerlemiştir. Türk hukukunda “millî güvenlik” kavramı ilk kez 1961 Anayasası ile, daha önce 1949'da 5399 sayılı Yasayla kurulan Millî Savunma Yüksek Kurulu'nun anayasal bir kuruma -Millî Güvenlik Kurulu'na- dönüştürülmesiyle sisteme girmiştir. Bu dönüşüm yalnızca kurumsal bir değişiklik değil; “millî savunma” anlayışından “millî güvenlik” anlayışına geçişi simgeleyen bir paradigma değişimidir.

Selefi olan Millî Savunma Yüksek Kurulu'nun tek askerî üyesi Genelkurmay Başkanı iken, 1961 Anayasası kuvvet komutanlarını da tabii üyeler arasına dahil ederek kurulun askerî bileşenini güçlendirmiş ve onu anayasal organ statüsüne yükseltmiştir (Torun, 2017, s. 46-50). 1982 Anayasası bu

eğilimi bir adım daha ileri taşımış; hangi bakanların MGK üyesi olduğu sınırlı biçimde belirlenmiş ve esasen bir kolluk gücü olan Jandarma Genel Komutanı da askerî üyeler arasına katılmıştır. Böylece kurulun kompozisyonundaki askerî ağırlık en yüksek düzeyine ulaşmıştır. Aynı dönemde, kurul kararlarının hükümete tavsiye niteliğinde olduğuna yönelik 1961 Anayasasındaki ifadenin metinden çıkarılması, kurulun konumunu istişari bir organdan daha güçlü bir yapıya dönüştürmesi bakımından önemli görülmüştür. (Nacak, 2022)

Bu militarist eğilimin en uç görünümü, 12 Eylül 1980 askerî darbesinin ardından kurulan ve 1980-1983 döneminde yasama ve yürütme yetkilerini fiilen elinde toplayan Millî Güvenlik Konseyi deneyimidir. Bu dönemde “millî güvenlik kurulu” adını taşıyan yapı, istişari bir organ olmaktan çıkıp doğrudan yönetim erkini kullanan bir cunta organına dönüşmüştür (Millî Güvenlik Konseyi Hakkında Kanun, 1980). Bu istisnai deneyim, bir güvenlik kurulunun kurumsal tasarımının, içinde bulunduğu siyasal rejimin niteliğinden bağımsız değerlendirilemeyeceğini göstermesi bakımından dikkat çekicidir.

Bu tarihsel arka plan, Türkiye örneğinin neden karşılaştırmalı bir incelemede özellikle aydınlatıcı olduğunu göstermektedir. MGK, hem askerî ağırlığın en yüksek olduğu dönemleri hem de kapsamlı bir sivilleşme sürecini aynı kurumsal çatı altında yaşamış; bu nedenle sivilleşme ve demokratik denetim ilişkisinin incelenmesi için zengin bir örnek sunmaktadır.

5. KARŞILAŞTIRMALI ÇÖZÜMLEME

5.1 Tümüyle Sivil Kabine-İçi Eşgüdüm Kurulları

Birinci model, kurulun bir kabine komitesi niteliği taşıdığı ve üyelerinin tümüyle sivil siyasetçilerden (başbakan/şansölye ve bakanlardan) oluştuğu ülkeleri kapsamaktadır. Bu modelin en güncel ve belirgin örneği Almanya’dır. 27 Ağustos 2025’te kabul edilen ve 1 Ocak 2026’da yürürlüğe giren içtüzükle kurulan Nationaler Sicherheitsrat, açıkça “federal hükümetin bir kabine komitesi” olarak tanımlanmaktadır (Nationaler Sicherheitsrat Geschäftsordnung, 2025, § 1, § 9). Kurula Federal Şansölye başkanlık eder; üyeleri maliye, içişleri, dışişleri, savunma, ekonomi ve enerji, adalet, dijitalleşme, ekonomik işbirliği ve kalkınma bakanları ile Şansölyelik Dairesi şefinden oluşur (Nationaler Sicherheitsrat Geschäftsordnung, 2025, § 2). Mevzuatta genelkurmaya tabii üyelik tanınmamış; askerî ve istihbari makamlar yalnızca toplantılara katılan ancak oy hakkı bulunmayan iştirakçiler olarak konumlandırılmıştır.

Almanya örneği, çalışmanın savı açısından özellikle aydınlatıcıdır. Yeni kurul, 1 Ocak 2026’da dağıtılan Federal Güvenlik Konseyi’nin (Bundessicherheitsrat) silah ihracatı denetimi görevlerini devralmakta ve bu kararların nihai onayına ilişkin olarak Federal Meclis’in (Bundestag) bilgilendirilmesi yükümlülüğünü içtüzüğüne taşımaktadır (Nationaler Sicherheitsrat Geschäftsordnung, 2025, § 8). Bu yükümlülük, genel kural olarak yazılı biçimde yerine getirilmekte ve onaylanan malların türü ve sayısı, alıcı ülke, başvuran şirketler ve işlemin toplam hacmi gibi bilgileri içermektedir. Böylece tümüyle sivil bir kurul, aynı zamanda belirli karar alanlarında yasamaya raporlama yükümlülüğüyle çevrelenmiştir. Bu, sivilleşme ile demokratik denetimin bir arada gerçekleştiği nadir ve güncel bir örnektir.

Bu bilgilendirme yükümlülüğünün anayasal çerçevesi, yargısal denetimle de şekillenmiştir. Federal Anayasa Mahkemesi, Leopard tanklarının Suudi Arabistan’a teslimine ilişkin parlamento sorularının yeterince yanıtlanmadığı iddiasıyla milletvekillerince açılan organ uyuşmazlığında, 21 Ekim 2014 tarihli ve 2 BvE 5/11 sayılı kararında iki yönlü bir denge kurmuştur. Bir yandan Mahkeme, Bundestag’ın Anayasa’nın 38. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile 20. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesinden doğan soru ve bilgi edinme hakkına karşılık Hükümetin cevap verme yükümlülüğü bulunduğunu, silah ihracatı denetiminin dış politikayla ilişkisi nedeniyle baştan parlamenter denetimin dışında tutulamayacağını ve Anayasa’nın 26. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesindeki yetki dağılımının tek başına parlamenter sorumluluktan bağışık bir yürütme alanı yaratmadığını belirtmiştir. Öte yandan Mahkeme, Federal Güvenlik Konseyi’nde yapılan müzakere ve karar almanın yürütmenin “özel sorumluluk çekirdeği” (Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung) içinde kaldığını kabul etmiş; bu nedenle Hükümetin, milletvekillerine yalnızca Konseyin silahın türü, sipariş hacmi ve alıcı ülke bakımından somutlaşmış belirli bir silah ihracatı işlemini onaylayıp onaylamadığını bildirmekle yükümlü olduğunu, bunun ötesindeki bilgilerin anayasal olarak zorunlu olmadığını, karara bağlanmamış başvurulara ilişkin bilginin ise devlet menfaati gerekçesiyle esirgenebileceğini belirtmiştir. Mahkeme ayrıca onaylanmış bir işlemin genel unsurları (silahın türü ve sayısı, alıcı ülke, katılan Alman şirketleri ve işlemin toplam hacmi) hakkında bilgi verilmesinin şirketlerin meslek özgürlüğüne müdahale bakımından genel olarak haklı görülebileceğini; bilgi vermeyi reddetmek isteyen Hükümetin ise ret gerekçesini açıklamakla yükümlü olduğunu hükme bağlamıştır (Bundesverfassungsgericht, 2014, Leitsätze 1, 2a-2d). Bu içerik, yukarıda aktarılan § 8 kapsamıyla örtüşmektedir. Karar dağıtılan Federal Güvenlik Konseyi’ne ilişkin olup, yeni Ulusal Güvenlik Konseyi bakımından benzer bir içtihat bu çalışmada ele alınmamıştır; ancak karar, gizlilik rejimi ile yasama denetimi arasındaki gerilimin yargısal denetimle asgari bir bilgilendirme çekirdeği çevresinde dengelendiğini göstermesi bakımından çalışmanın savını desteklemektedir.

Avusturya da benzer biçimde, kurula Federal Şansölye’nin başkanlık ettiği bir model benimsemiştir. 122/2001 sayılı Yasaya dayalı içtüzüğe göre kurulu Şansölye toplar ve yönetir; oy hakkına sahip üyeler arasında parti temsilcileri de yer alır ve her parti birer yedek üyeyi gözlemci olarak getirebilir (Nationaler-Sicherheitsrat-Gesetz, 2001; Geschäftsordnung, 2002). Kurulun kararları, bağlayıcı emirler değil, tavsiye biçimindeki önerilerdir; müzakereler gizlidir, ancak kurul bu gizliliği kaldırma yetkisine sahiptir (Avusturya NSR Geschäftsordnung, 2002, § 6, § 8). Parti temsilcilerinin kurula dahil edilmesi, Avusturya modelini çoğulcu bir istişare zemini olarak öne çıkarmakta; iktidar ve muhalefetin güvenlik gündemini birlikte değerlendirmesine olanak tanımaktadır.

5.2 Askerî Üyeliği Anayasal/Yasal Güvenceye Bağlanmış Karma Kurullar

İkinci model, genelkurmay başkanı veya kuvvet komutanları gibi askerî makamların kurulun tabii üyesi olduğu ülkeleri kapsar. Türkiye bu modelin en belirgin örneğidir. Dördüncü bölümde ele alınan tarihsel evrimin gösterdiği gibi, MGK askerî ağırlığın en yoğun olduğu 1982 düzenlemesinden, askerî üyeliğin kademeli olarak geriletildiği güncel yapıya doğru belirgin bir dönüşüm geçirmiştir.

2000’li yıllarda, Avrupa Birliği üyelik süreci çerçevesinde gerçekleştirilen anayasal ve yasal değişikliklerle MGK’nın askeri ağırlığı tersine çevrilmiş; 2001 ve 2003 düzenlemeleriyle kurulun sivil üye dengesi güçlendirilmiş ve bazı görev ve yetkilerinde kısıtlamaya gidilmiştir (Nacak, 2022; Torun, 2017). 2001 değişikliğiyle Başbakan yardımcıları ve Adalet Bakanı kurula dahil edilerek sivil üye sayısı artırılmış, kurul kararlarının “tavsiye” niteliği metinde pekiştirilmiş; 2003 yılında 4963 sayılı Kanunla da kurulun görevleri görüş bildirme ve tavsiyeyle sınırlandırılmıştır (Çelik, 2010). Bu değişikliklerin birincil mevzuat karşılığı şöyledir: 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun’un (kabul: 3 Ekim 2001; Resmî Gazete, 17 Ekim 2001, Sayı: 24556 mükerrer) 32. maddesi, Anayasa’nın 118. maddesini değiştirerek Kurulu Cumhurbaşkanlığı başkanlığında Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri ve Dışişleri bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri komutanları ile Jandarma Genel Komutanı’ndan kurulan bir organ olarak düzenlemiş, Kurulun aldığı kararları “tavsiye kararları” olarak Bakanlar Kurulu’na bildireceğini öngörmüş ve maddenin üçüncü fıkrasının son cümlesinde geçen “öncelikle dikkate alınır” ibaresini “değerlendirilir” olarak değiştirmiştir (4709 sayılı Kanun, 2001, md. 32). 2003 değişikliğini içeren 4963 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun’un (kabul: 30 Temmuz 2003; Resmî Gazete, 7 Ağustos 2003, Sayı: 25192) 24. maddesi ise 2945 sayılı Millî Güvenlik Kurulu ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu’nun 4. maddesini yeniden düzenleyerek Kurulun millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması konusunda “tavsiye kararları” alacağını ve bu kararlarla görüşlerini Bakanlar Kurulu’na bildireceğini hükme bağlamıştır; aynı Kanun’un 27. maddesi ise Genel Sekreter’in Başbakan’ın teklifi ve Cumhurbaşkanı’nın onayıyla atanmasını, atamanın Türk Silâhlı Kuvvetleri mensupları arasından yapılmasının öngörülmesi hâlinde Genelkurmay Başkanı’nın olumlu görüşünün alınmasını düzenlemektedir (4963 sayılı Kanun, 2003, md. 24, md. 27; 2945 sayılı Kanun, 1983, md. 4, md. 15). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte kurulun yapısı yeniden düzenlenmiş; Kurulun başkanlığı Cumhurbaşkanında kalmış, üyeler arasında yer alan bakanlar Anayasa’nın 118. maddesinde sayılmış ve Jandarma Genel Komutanı kurul üyeliğinden çıkarılarak askerî üye sayısı dörde indirilmiştir (6771 sayılı Kanun, 2017, md. 16/B; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, md. 118). Güncel düzenlemede MGK; Cumhurbaşkanı başkanlığında, cumhurbaşkanı yardımcısı, Adalet, Millî Savunma, İçişleri ve Dışişleri bakanları ile Genelkurmay Başkanı ve Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri komutanlarından oluşmaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, md. 118).

6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, kurulun işleyişine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içermektedir. Buna göre Kurul iki ayda bir, gerektiğinde ise doğrudan Cumhurbaşkanının çağrısıyla toplanır; kararlarını çoğunlukla alır ve oyların eşitliği halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır. Genel Sekreter toplantılara katılır, ancak oylamaya katılamaz (6 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018, md. 3, 5, 6). Görüşme tutanaklarının açıklanamayacağı ve yayımlanamayacağı, Kurul kararlarının ise Kurulun vereceği karara göre açıklanabileceği hükmü, kurulun gizlilik rejimini ve kamuoyuna karşı şeffaflığının sınırlarını ortaya koymaktadır. Bu çerçevede MGK, sivilleşme

yönünde belirgin biçimde ilerlemiş olmakla birlikte, kararlarının doğrudan yasamaya raporlanmasına ilişkin kurumsallaşmış bir mekanizmadan yoksundur. Bu istişari nitelik, Anayasa Mahkemesi kararında da teyit edilmiştir: Mahkeme, 6755 sayılı Kanun’un 37. maddesine eklenen (3) numaralı fıkradaki “...Milli Güvenlik Kurulunca...” ibaresinin iptali istemini incelediği 3 Haziran 2021 tarihli, E.2020/18, K.2021/38 sayılı kararında, Anayasa’nın 118. maddesi uyarınca MGK kararlarının tavsiye niteliğinde olduğunu, istişari nitelikte bir danışma organı olan MGK’nın icrai karar alma yetkisine sahip bulunmadığını ve Cumhurbaşkanınca ayrı bir kararla benimsenmemiş MGK kararlarına hukuki sonuç bağlanamayacağını belirterek anılan ibareyi Anayasa’ya aykırı bulmuş ve iptal etmiştir (Anayasa Mahkemesi, 2021, E.2020/18, K.2021/38). Böylece Türkiye örneğinde yargısal denetim, kurulun karar gücünün sınırlarını çizmekte; ancak bu denetim, kurulun yasamaya raporlanmasına ilişkin bir mekanizmanın yerini almamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte Türkiye’nin güvenlik kurumsal mimarisinde önemli bir başka değişiklik, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu’nun kurulmasıdır (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018, md. 20/1-ç; Acaray, 2020). Bu kurul, anayasal statüdeki MGK’dan farklı olarak, Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı bir politika kurulu niteliğindedir ve güvenlik ile dış politika alanında öneri geliştirme işlevi görür (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018, md. 21, 22, 26). Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, dış politikada karar verme süreçleri açısından bürokratik politika modeli çerçevesinde değerlendirilmekte; MGK’nın anayasal ağırlığı yanında daha esnek ve danışsal bir aktör olarak konumlandırılmaktadır (Gündoğdu, 2023). MGK ile Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulunun bir arada bulunması, Türkiye’nin güvenlik yönetiminde anayasal kurul ile yürütmeye bağlı politika kurulunun yan yana işlediği çok katmanlı bir yapı doğurmaktadır.

Brezilya, bu modelin bir başka örneğini sunar; ancak farklı bir denge taşır. 1991 tarihli 8.183 sayılı Yasayla düzenlenen Ulusal Savunma Konseyi (Conselho de Defesa Nacional), Cumhuriyet Başkanı başkanlığında toplanır ve egemenlik ile demokratik devletin savunulmasına ilişkin konularda Başkana danışmanlık yapar (Lei n° 8.183, 1991, art. 1-2). Konseyin tabii üyeleri arasında Başkan Yardımcısı, Temsilciler Meclisi ve Federal Senato başkanları gibi yasama liderleri ile Donanma, Kara ve Hava Kuvvetleri bakanları yer alır (Lei n° 8.183, 1991, art. 2). Konseyin askerî ağırlığı bu yönüyle belirgin; yasama organı başkanlarının tabii üye olarak kurula dahil edilmesi, Türkiye modelinde bulunmayan özgün bir kuvvetler arası temsil sağlamaktadır. Üstelik Anayasa’nın ilgili maddesi uyarınca Konsey’in işlevi savaş ilanı, barış akdi, olağanüstü hâl ve federal müdahale gibi hâllerde görüş bildirmek olarak tanımlanmıştır; yani kararları açıkça istişari niteliktedir.

Bulgaristan’ın İstişari Ulusal Güvenlik Konseyi de bu kategoride değerlendirilebilir. Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Konsey’in üyeleri arasında Meclis Başkanı, Başbakan, savunma, içişleri, dışişleri ve maliye bakanları, ilgili devlet ajanslarının başkanları, Savunma Şefi ve her parlamento grubunun birer temsilcisi yer alır (Consultative Council on National Security Act, 1994, art. 2). Kurulun

adındaki “istişari” nitelemesi ve görevlerinin görüş ve öneri üretmekle sınırlandırılması, kurulun karar gücünün bağlayıcı olmadığını açıkça ortaya koymaktadır (Consultative Council on National Security Act, 1994, art. 2, art. 4). Her parlamento grubunun temsil edilmesi, Bulgaristan modelini de çoğulcu istişare boyutuyla öne çıkarmaktadır. Konsey’in anayasal dayanağı ise Cumhurbaşkanı’nı Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanı olarak tanımlayan, Konsey’e başkanlık etme görevini Cumhurbaşkanı’na veren ve Konseyin statüsünü kanuna bırakan Anayasa’nın 100. maddesidir (Constitution of the Republic of Bulgaria, 1991, art. 100(1), art. 100(3)).

5.3 İstihbarat Odaklı Bakanlararası Komiteler

Üçüncü model, kurulun genel bir güvenlik eşgüdümünden çok istihbarat politikasının yönlendirilmesine odaklandığı ülkeleri kapsar. İtalya’nın 2007 tarihli 124 sayılı Yasayla düzenlenen Cumhuriyet Güvenliği İçin Bakanlararası Komitesi (CISR) bu modelin tipik örneğidir. Komite, Başbakanlık nezdinde kurulmuş olup istihbarat politikasının genel yönelimleri ve temel hedefleri konusunda danışma, öneri ve karar işlevleri görür (Legge n. 124, 2007, art. 5). Başbakan başkanlığında toplanan Komite’nin üyeleri, varsa yetkilendirilmiş makam ile dışişleri, içişleri, savunma, adalet, ekonomi-maliye ve ekonomik kalkınma bakanlarından oluşur.

Dikkat çekici biçimde, CISR’nin tabii üyeleri arasında hiçbir askerî makam bulunmaz. İstihbarat kurumlarının (AISE ve AISI) direktörleri ile gerekli görülen diğer sivil ve askerî otoriteler, yalnızca Başbakanın çağrısı üzerine ve oy hakkı olmaksızın toplantılara katılabilir (Legge n. 124, 2007, art. 5). Komite, istihbarat politikasının genel yönelimlerini belirler, DIS ile istihbarat servisleri arasında mali kaynakların dağıtımına karar verir ve bütçeleri onaylar; bu yönüyle yalnızca istişari değil, karar alıcı bir niteliğe sahiptir. İtalya modelinde askerî üyeliğin tümüyle dışlanması ve yürütmenin sivil kanadının öne çıkması, bu modeli sivilleşme ekseninde ileri bir konuma yerleştirmektedir. İtalya’da güvenlik servislerinin parlamenter denetimi ise CISR’den ayrı, özel bir parlamento komitesi (COPASIR) eliyle yürütülmektedir; bu, denetim işlevinin yürütme organından kurumsal olarak ayrıştırıldığını gösterir.

Belçika, üst düzey güvenlik organının doğrudan istihbarat politikasının yönlendirilmesiyle ilişkilendirildiği bir örnek olarak bu kategoride değerlendirilebilir. Ulusal Güvenlik Konseyi (Nationale Veiligheidsraad), 22 Aralık 2020 tarihli Kraliyet Kararnamesi ile Hükümet bünyesinde kurulmuş; bu düzenleme, 28 Ocak 2015 ve 2 Haziran 2015 tarihli önceki kararnameleri yürürlükten kaldırmıştır (Koninklijk Besluit, 2020, md. 1, md. 17). Konsey, Başbakan başkanlığında Adalet, Millî Savunma, İçişleri ve Dışişleri bakanları ile bu görevleri üstlenmeyen Başbakan yardımcılarında oluşmakta (md. 2); genel istihbarat ve güvenlik politikasının, ulusal güvenlik stratejisinin ve istihbarat ile güvenlik servislerinin önceliklerinin belirlenmesi, izlenmesi, koordinasyonu ve değerlendirilmesi ile kendi kararlarının koordineli uygulanmasının gözetilmesinden sorumlu tutulmaktadır (md. 3). Askerî makamlar Konsey üyeliğinde yer almamakta; Savunma Şefi ve Silahlı Kuvvetler Genel İstihbarat ve Güvenlik Servisi’nin şefi, Devlet Güvenliği Servisi’nin genel yöneticisi ve Federal Polis Genel Komiseri ile birlikte Koordinasyon Komitesi’nin daimi üyeleri arasında bulunmakta, bu Komite’nin başkanı ise

Konsey toplantılarına danışma oyuyla katılmaktadır (md. 2, md. 12 § 1). İstihbarat ve güvenlik servislerinin temel yasal çerçevesini 30 Kasım 1998 tarihli Organik Yasa (Loi organique des services de renseignement et de sécurité, L.R&S) oluşturmaktadır; Yasa'nın 11. maddesi Genel İstihbarat ve Güvenlik Servisi'nin (SGRS) görevlerini tanımlamakta, 20. maddesinin 4. fıkrası ise SGRS ile Devlet Güvenliği Servisi'nin (VSSE), yabancı istihbarat servislerinin faaliyetlerine ilişkin işbirliği anlaşmasını Ulusal Güvenlik Konseyi'nin (Conseil National de Sécurité, CNS) yönergeleri temelinde yapmasını öngörmektedir (L.R&S, 1998, md. 11, md. 20/4; Comité R/I, 2026). Nitekim Konsey, 2022 tarihli Ulusal İstihbarat Stratejik Planı'nda (PSNR), iki servisin ortak önerisi üzerine, yabancı istihbarat servislerinin Belçika çıkarlarına yönelik faaliyetlerinin tehdidin ya da hedefin askerî veya sivil niteliğinden bağımsız olarak ele alınmasına karar vermiştir (Comité R/I, 2026). Bu modelde üst düzey güvenlik organı, geniş bir ulusal güvenlik gündeminden çok istihbarat faaliyetinin siyasal yönlendirmesine odaklanır. Denetim işlevi ise Konsey'den ayrı bir yapıya bırakılmıştır: istihbarat servislerinin yasal denetimi Komite R/I (Comité R/I) tarafından yürütülmekte; Federal Parlamento bünyesindeki Takip Komisyonu (Commission d'accompagnement) ile bir parlamento soruşturma komisyonu bu Komite'ye denetim soruşturması yaptırma yetkisine sahip bulunmaktadır (Comité R/I, 2026). Bu ayrışma, İtalya örneğinde olduğu gibi, denetim işlevinin yürütme organından kurumsal olarak ayrıştırılması bakımından modeli demokratik denetim açısından görece elverişli kılmaktadır.

5.4 Yasama Temelli Parlamenter Denetim Komiteleri

Dördüncü model, diğer üçünden niteliksel olarak ayrışır: Bu kurullar yürütmenin eşgüdüm organları değil, yasamanın denetim araçlarıdır. Kanada'nın 2017 tarihli Yasayla (Bill C-22) kurduğu Ulusal Güvenlik ve İstihbarat Parlamenterler Komitesi (NSICOP) bu modelin öncü örneğidir. Komite, bir başkan ve en çok on üyeden oluşur; üyeler hem Senato hem de Avam Kamarası mensuplarından seçilir ve hükümet partisine mensup üyelerin sayısı yasayla sınırlandırılmıştır (Bill C-22, 2017, s. 4-6). Bu tasarım, komitenin yürütmeden bağımsız bir denetim işlevi görmesini güvence altına alır.

Komite'nin görev alanı yasada ayrıntılı biçimde tanımlanmıştır: ulusal güvenlik ve istihbaratın yasal, düzenleyici, politika, idari ve mali çerçevesini incelemek; bakanlıkların ulusal güvenlik veya istihbaratla ilgili faaliyetlerini gözden geçirmek ve bir bakan tarafından kendisine havale edilen her türlü güvenlik konusunu incelemek (Bill C-22, 2017, s. 8, s. 21). Komite, faaliyetleri hakkında yıllık bir rapor hazırlar; bu rapor önce Başbakana sunulur, ardından Parlamento'ya tevdi edilir. Devam eden operasyonların ulusal güvenliğe zarar verebileceği durumlarda ilgili bakanın inceleme yetkisini sınırlayabilmesi, denetim ile güvenlik arasındaki dengeyi gözetken bir mekanizma olarak öne çıkar. Kanada modeli, güvenlik organının iktidarın tekelinde değil; parlamentonun gözetimine açık bir biçimde tasarlandığını gösteren en gelişkin örneklerden biridir.

Malta'nın Güvenlik Servisi Yasası ile kurduğu Güvenlik Komitesi de benzer bir mantık taşır. Komite; Başbakan, ilgili bakan, dışişlerinden sorumlu bakan ve Muhalefet Lideri'nden oluşur ve Güvenlik Servisi'nin harcamalarını, idaresini ve politikasını incelemekle görevlidir (Security Service Act, 1996,

art. 14, art. 12). Muhalefet Lideri'nin komiteye yasayla dahil edilmesi ve komitenin yıllık raporunu hazırlayarak bu raporun Temsilciler Meclisi'ne sunulması yükümlülüğü, bu modeli demokratik denetim açısından ileri konuma yerleştirmektedir (Security Service Act, 1996, art. 14). Böylece gözetim yetkisi tek bir siyasal kanada bırakılmamış; iktidar ile muhalefet arasında paylaştırılmıştır. Kanada ve Malta örnekleri, üyelerinin sivil siyasetçilerden oluşmasına karşın, asıl ayırt edici özelliklerinin yürütmeden bağımsız denetim işlevi ve düzenli yasama raporlaması olduğunu göstermektedir.

5.5 Devlet/Hükümet Başkanına Bağlı Güçlü Yürütme Kurulları

Beşinci olarak, kurulun devlet veya hükümet başkanına bağlı güçlü bir yürütme organı olduğu örnekler ayrı bir küme oluşturur. Fransa'da Savunma ve Ulusal Güvenlik Konseyi (CDSN), Savunma Yasası'nda (Code de la défense) düzenlenmiştir ve Cumhurbaşkanı tarafından yönetilir; Cumhurbaşkanı yerine Başbakan vekâlet edebilir. Tam kurul bileşimine Cumhurbaşkanının yanı sıra Başbakan, savunma, içişleri, ekonomi, bütçe ve dışişleri bakanları dahildir (Code de la défense, 2009, art. R.*1122-1). Cumhurbaşkanı, gündeme göre konseyi sınırlı ya da uzmanlaşmış formasyonlarda toplayabilir ve uzmanlığı gereği herhangi bir kişiyi konseye davet edebilir (Code de la défense, 2009, art. R.*1122-2, R.*1122-4).

Fransa modelinin dikkat çekici bir özelliği, istihbarat yönelimlerini belirleyen Ulusal İstihbarat Konseyi'nin CDSN'nin uzmanlaşmış bir formasyonu olarak tasarlanmasıdır. Bu formasyon, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanır; Başbakan, ilgili bakanlar ve istihbarat servislerinin direktörleri ile ulusal istihbarat ve terörle mücadele koordinatörü katılır (Code de la défense, 2017, art. R.*1122-6, R.*1122-7). CDSN bileşiminde askerî makamlar tabii üye değildir; ancak konsey doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı, kapalı bir yürütme organıdır ve yasamaya düzenli raporlama yükümlülüğü zayıftır. Böylece Fransa, sivil bileşimine karşın demokratik denetim açısından ABD'ye yakın bir konumda yer alır.

Amerika Birleşik Devletleri'nin Ulusal Güvenlik Konseyi (NSC), tarihsel olarak tüm benzer kurulların öncüsüdür. Güncel düzenlemede konseyin tabii üyeleri Başkan, Başkan Yardımcısı, Dışişleri, Savunma, Enerji ve Hazine bakanları ile ilgili politika ofisi yöneticisinden oluşur (National Security Act, 1947, Sec. 101). Genelkurmay Başkanlığı Başkanı, Ulusal İstihbarat Direktörü, Ulusal Uyuşturucu Kontrol Politikası Direktörü ve Ulusal Siber Direktör gibi askerî ve istihbari makamlar ise yasada açıkça, Başkanın uygun gördüğünde toplantılara çağırabileceği danışman statüsünde sayılmıştır; yani tabii oy hakkı bulunmayan iştirakçilerdir (National Security Act, 1947, Sec. 101). Konseyin Başkan tarafından atanan bir icra sekreteri başkanlığında çalışan bir kadrosu vardır ve profesyonel personel sayısı yasayla iki yüz kişiyle sınırlandırılmıştır (National Security Act, 1947, Sec. 101). ABD modeli, askerî üyeyi tabii üyelikten dışlamasına karşın, kurulu doğrudan Başkana bağlı kapalı bir yürütme organı olarak tasarladığı için, sivil bileşimine rağmen güçlü bir yasama denetimine tabi değildir.

İspanya, parlamenter sistem içinde devlet başkanı yerine hükümet başkanına bağlı bir model sunar; ancak demokratik denetim bakımından yürütmeye bağlı kurullar içinde özgün bir konumdadır. 2015

tarihli 36 sayılı Ulusal Güvenlik Yasası ile düzenlenen Ulusal Güvenlik Konseyi, Hükümetin bir Yetkilendirilmiş Komisyonu (Comisión Delegada del Gobierno) olarak Hükümet Başkanına ulusal güvenlik politikasının yönetiminde yardımcı olur (Ley 36/2015, 2015, art. 17, art. 21). Konseyin geniş bakan bileşimi içinde Savunma Kurmay Başkanı (JEMAD) yer alsa da, konseyin ağırlığı sivil siyasal kanattadır.

İspanya modelinin asıl ayırt edici özelliği, yasamaya hesap verebilirliği kurumsallaştıran mekanizmalardır. Yasa, Konseyin Kral'ı yılda en az bir kez bilgilendirmesini ve Yıllık Ulusal Güvenlik Raporu'nun Genel Kortes'e (parlamentoya) sunulmadan önce onaylanmasını öngörmektedir (Ley 36/2015, 2015, art. 21, art. 13). Dahası, yasa parlamento bünyesinde bir Karma Kongre-Senato Ulusal Güvenlik Komisyonu kurulmasını ve Hükümetin bu komisyon önünde her yıl ulusal güvenliğin gelişimi hakkında bilgi vermesini düzenlemektedir. Bu yapı, İspanya'yı yürütmeye bağlı kurullar arasında demokratik denetime en açık örneklerden biri kılmakta; Almanya örneğinde gözlemlenen "sivil kurul + yasama köprüsü" bileşimini farklı bir biçimde tekrar etmektedir. Bu nedenle İspanya, yasamaya hesap verebilirlik bakımından işlevsel olarak Almanya'ya yaklaşmakla birlikte, çalışmanın dayandığı biçimsel ölçüt uyarınca -kurul bileşiminde Savunma Kurmay Başkanı'nın (JEMAD) yer alması ve kurulun Hükümet Başkanına bağlı bir Yetkilendirilmiş Komisyon olarak tasarlanması nedeniyle- tümüyle sivil bir kabine komitesi olarak tasarlanan Alman modelinden ayrılmakta ve bu kümede sınıflandırılmaktadır; bu durum, aynı biçimsel küme içinde hesap verebilirliğin farklılaşabildiğini göstermesi bakımından çalışmanın savını desteklemektedir.

Malezya ise Ulusal Güvenlik Konseyi'ni (Majlis Keselamatan Negara) 2016 tarihli 776 sayılı Ulusal Güvenlik Konseyi Yasası ile kuran, hükümet başkanına bağlı güçlü bir yürütme kurulu örneği sunar. Yasa, Konseyi Hükümetin millî güvenliğe ilişkin konuları ele alan merkezî makamı olarak tanımlamakta (National Security Council Act, 2016, md. 3/2); Konsey'e millî güvenlik politikalarını ve stratejik tedbirleri belirleme, uygulamayı izleme ve güvenlik bölgesi ilanı konusunda görüş bildirme görevlerini vermekte (md. 4); ayrıca diğer yazılı kanunlara bakılmaksızın Devlet birimlerini millî güvenlik operasyonlarında kontrol ve koordine etme ve bu birimlere yönerge verme yetkisini tanımaktadır (md. 5). Bu yetkiler, Konsey'i Bulgaristan örneğindeki gibi istişari nitelikteki kurullardan ayırmaktadır. Konsey; Başbakan (başkan), Başbakan Yardımcısı, Savunma, İçişleri ve İletişim ve Multimedya bakanları, Hükümet Baş Sekreteri, Savunma Kuvvetleri Komutanı ve Emniyet Genel Müfettişi'nden oluşmakta (md. 6), en az üç ayda bir toplanmakta (md. 7/1) ve toplantı yeter sayısı beş olarak belirlenmektedir (md. 8/3). Konsey üyelerinin, Konsey'in izin verdiği hâller dışında, görevleri sırasında edindikleri bilgileri açıklaması yasaklanmış olup ihlal iki yıla kadar hapis veya yüz bin ringgite kadar para cezası ile karşılanmaktadır (md. 37); Konsey ve üyeleri aleyhine, iyi niyetle yapılan işlemler nedeniyle dava açılmamaktadır (md. 38). Yasamaya hesap verebilirlik ise dar bir alanla sınırlıdır: Konsey'in tavsiyesi üzerine Başbakan'ın ilan ettiği güvenlik bölgesi beyanları Resmî Gazete'de yayımlanmakta ve Parlamento'ya sunulmakta, Parlamento'nun her iki Meclisi de beyanı iptal eden karar alırsa beyan etkisini yitirmektedir (md. 18/1, 18/6); bunun ötesinde Konseyin çalışmalarına ilişkin

periyodik bir raporlama hükmü Yasa’da yer almamaktadır. İlan edilen güvenlik bölgelerinde ise Operasyon Direktörü ve güvenlik güçleri, kişileri bölgeden çıkarma, sokağa çıkma yasağı ilan etme, mahkeme kararı olmaksızın tutuklama ve arama-el koyma gibi özel yetkilerle donatılmıştır (md. 22-26). Malezya ayrıca ulusal güvenlik politikasını bir politika belgesiyle ilan etmekte (Dasar Keselamatan Negara, t.y.); bu belge, güvenlik yönetişiminin yalnızca kurumsal bileşimle değil, ilan edilmiş stratejik önceliklerle de biçimlendiğini göstermektedir. Sonuç olarak Malezya örneği, askerî üyeliğin tek üyeyle (Savunma Kuvvetleri Komutanı) sınırlı olduğu bir kurulda dahi karar ve yönerge yetkisinin hükümet başkanında toplanabildiğini ve yasama denetiminin yalnızca olağanüstü bir yetkiyle (güvenlik bölgesi ilanı) sınırlı kalabildiğini göstermektedir; bu bulgu çalışmanın temel savıyla uyumludur.

6. BULGULARIN SENTEZİ

Aşağıdaki tablo, incelenen ülkelerin güvenlik kurullarını üç çözümleyici boyut bakımından özetlemektedir. Tablo, çalışmanın merkezî savını görsel olarak desteklemektedir: Askerî üyeliğin bulunup bulunmaması ile yasamaya hesap verebilirlik arasında düzenli bir koşutluk yoktur.

Tablo 1. Ulusal Güvenlik Kurullarının Üç Boyutlu Karşılaştırması

Ülke / Kurul	Başkan	Tabii askerî üye	Karar gücü	Yasamaya hesap verebilirlik
ABD – NSC	Başkan	Yok (danışman statüsünde)	Danışma/karar (Başkana bağlı)	Doğrudan parlamenter raporlama öngörülmemiş
Fransa – CDSN	Cumhurbaşkanı	Yok (davetle uzman)	Yönelim belirleyici	Doğrudan raporlama öngörülmemiş
Almanya – NSR (2026)	Şansölye	Yok (iştirakçi)	Kabine komitesi; ön karar/karar	Silah ihracatında Bundestag’a bilgilendirme
Avusturya – NSR	Şansölye	Yok	Öneri/istişare	Parti temsilcileri üye; çoğulcu istişare
İspanya – CSN	Hükümet Başkanı	JEMAD (kurmay başkanı)	Yönlendirme/koordinasyon	Yıllık Rapor + Karma Komisyon (Cortes)
İtalya – CISR	Başbakan	Yok	Karar (istihbarat politikası)	Parlamenter denetim ayrı organca (COPASIR)
Belçika – NVR	Başbakan	Yok (Savunma Şefi ve SGRS şefi Koordinasyon Komitesi’nde)	Koordinatör politika organı (istihbarat/güvenlik politikası ve öncelikler, md. 3)	Kararnamede raporlama öngörülmemiş; denetim ayrı organca (Komite R/I)
Brezilya – CDN	Cumhuriyet Başkanı	Kuvvet bakanları	İstişari (opina)	Yasama liderleri tabii üye (temsil)
Bulgaristan – KSNS	Cumhurbaşkanı	Savunma Şefi	İstişari (görüş/öneri)	Parlamento grupları üye
Türkiye – MGK	Cumhurbaşkanı	Gnkur. Bşk. + kuvvet kom.	Tavsiye/değerlendirme	Doğrudan parlamenter raporlama yok
Kanada – NSICOP	Komite başkanı	Yok (parlamenter komite)	Denetim/gözetim	Doğrudan parlamentoya yıllık rapor
Malta – Güvenlik Kom.	Başbakan	Yok	İnceleme/denetim	Muhalefet Lideri üye; Meclis’e yıllık rapor
Malezya – MKN (Act 776)	Başbakan	Savunma Kuvvetleri Komutanı	Politika belirleme; Devlet birimlerine yönerge (md. 4-5)	Güvenlik bölgesi beyanları Parlamento’ya sunulur; iki Meclis iptal edebilir (md. 18/6)

Kaynak: İlgili ülkelerin yürürlükteki mevzuat metinlerinden yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablodan çıkarılabilecek ilk gözlem, askerî üyeliğin yokluğunun demokratik denetimi garanti etmediğidir. ABD’nin NSC’si ve Fransa’nın CDSN’si askerî makamları tabii üyelikten dışlar; ancak her ikisi de doğrudan devlet başkanına bağlı, yasamaya raporlama yükümlülüğü zayıf olan kapalı yürütme

organlarıdır. Buna karşılık Brezilya ve Bulgaristan, askerî üyeler içermekle birlikte kararlarının açıkça istişari niteliğini koruyan ve yasama temsilcilerini bünyesine katan kurullara sahiptir. Bu karşıtlık, çalışmanın temel savını doğrudan desteklemektedir.

İkinci gözlem, demokratik denetimin asıl belirleyicisinin kurulun yasamaya raporlama yükümlülüğü ve karar gücünün niteliği olduğudur. Kanada ve Malta örnekleri, güvenlik organının yürütme tarafından değil yasama tarafından kurgulandığı, muhalefetin gözetime dahil edildiği ve düzenli raporlamanın yasal güvenceye bağlandığı modellerdir. İspanya ve Almanya ise yürütmeye bağlı kurullar olmakla birlikte, belirli alanlarda yasamaya raporlama köprüleri kurarak melez bir denetim alanı yaratmaktadır. Bu iki örnek, sivilleşme ile demokratik denetimin bir arada gerçekleştirilebileceğini göstermektedir.

Üçüncü gözlem, karar gücü ile üyelik bileşimi arasındaki ilişkiye dairdir. İncelenen örneklerde askerî üye içeren kurulların (Türkiye, Brezilya, Bulgaristan) kararları büyük ölçüde istişari/tavsiye edici nitelikte iken; tümüyle sivil bazı kurulların (İtalya CISR, kısmen Almanya) belirli alanlarda bağlayıcı karar alma yetkisine sahip olması dikkat çekicidir. Bu durum, askerî üyeliğin varlığının kurulu otomatik olarak daha güçlü ya da daha bağlayıcı kılmadığını; karar gücünün, üyelik bileşiminden bağımsız bir tasarım tercihi olduğunu göstermektedir.

Dördüncü gözlem, yönetim sistemi ile kurul tasarımı arasındaki ilişkiye dairdir. Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinde (ABD, Fransa, kısmen Türkiye) kurullar devlet başkanına bağlı, yürütme ağırlıklı organlar olarak biçimlenirken; parlamenter sistemlerde (Almanya, Avusturya, İspanya, Kanada, Malta) kurullar ya kabine komiteleri ya da parlamenter denetim araçları olarak tasarlanma eğilimindedir. Ancak bu eğilim mutlak değildir: parlamenter bir sistem olan İtalya'nın CISR'si güçlü bir yürütme organıdır; başkanlık sistemi olan Brezilya'nın Konseyi ise yasama liderlerini bünyesine katar. Bu nedenle yönetim sistemi, kurul tasarımı etkileyen ancak belirleyen tek değişken değildir.

Beşinci gözlem, sekretarya ve kurumsal kapasiteye dairdir. İncelenen kurulların çoğu, kendilerine bağlı bir sekretarya ya da genel sekreterlik eliyle çalışmaktadır (Türkiye'de MGK Genel Sekreterliği, Fransa'da Savunma ve Ulusal Güvenlik Genel Sekreterliği, İspanya'da Ulusal Güvenlik Departmanı, Almanya'da Şansölyelik bünyesindeki Stratejik Birim). Bu sekretaryaların büyüklüğü ve kurumsal kapasitesi ülkeden ülkeye önemli ölçüde değişmekte; bu da kurulların fiilî etkinliğini etkileyen bir başka değişken olarak öne çıkmaktadır. Sekretarya kapasitesi, kurulun yalnızca biçimsel bir toplantı organı mı yoksa sürekli çalışan bir politika üretim merkezi mi olduğunu belirler.

7. TARTIŞMA

Beşinci bölümde ortaya konulduğu üzere, MGK sivilleşme ekseninde belirgin biçimde ilerlemiş bir kuruldur. Ancak kurulun kararlarının doğrudan yasamaya raporlanmasına ilişkin kurumsallaşmış bir mekanizma bulunmamaktadır; görüşme tutanakları gizlidir ve kararların kamuoyuyla paylaşımı Kurulun takdirine bırakılmıştır (6 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018, md. 6). Bu nedenle

MGK, sivilleşme bakımından ileri, demokratik denetim bakımından ise kapalı yürütme organları kümesine daha yakın bir konumdadır.

Bu sivilleşme sürecinin iki evrede ele alınabilir. İlk evre, 2000’li yıllarda Avrupa Birliği uyum süreciyle başlayan ve askerî vesayet mekanizmalarının gevşetilmesini amaçlayan düzenlemelerdir; bu dönemde silahlı kuvvetlerin siyaset üzerindeki vesayet ve veto yetkileri önemli ölçüde gerilemiştir. (Gürsoy, 2014, s. 157-180). İkinci evre ise 15 Temmuz 2016 darbe girişiminin ardından gerçekleştirilen ve silahlı kuvvetler üzerindeki sivil siyasal otoritenin pekiştirilmesini amaçlayan güvenlik sektörü reformlarıdır; bu dönemde vesayet geleneğinin sivil-demokratik hayatın kurumsallaşmasıyla daha da zayıfladığı değerlendirilmektedir (Uslu, 2023).

Türkiye’de ordunun ve güvenlik kurumlarının parlamento tarafından denetimi, süregelen bir tartışma konusudur (Alabarda, 2016, s. 9-10). Bu noktada bir ayrımı vurgulamak gerekir: parlamentonun silahlı kuvvetler üzerindeki denetiminin en etkili aracı bütçe denetimidir ve yazında, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin yasama organının bu denetim yetkilerinde bir gerilemeye yol açmadığı tespit edilmektedir (Zengin, 2023). Ne var ki bu genel parlamenter denetim yetkisi, özel olarak güvenlik kurulunun kendisine dönük bir raporlama yükümlülüğünden farklıdır. İspanya’nın Yıllık Ulusal Güvenlik Raporu ve Karma Kongre-Senato Komisyonu modeli ile Kanada’nın parlamenter denetim komitesi modeli, MGK’nın sivilleşme kazanımlarını demokratik denetimle tamamlayacak kurumsal seçenekler olarak değerlendirilebilir (Ley 36/2015, 2015; Bill C-22, 2017). Böyle bir tamamlanma, kurulun gizlilik gereksinimini koruyarak yasamaya dönük periyodik ve özet nitelikli bir raporlama mekanizması biçiminde tasarlanabilir.

Yargısal denetim boyutu, bu çerçeveyi tamamlamaktadır. Almanya’da Federal Anayasa Mahkemesi, güvenlik kurulunun gizlilik alanı ile parlamentonun bilgi edinme hakkı arasında asgari bir bilgilendirme çekirdeği çizmiş; Türkiye’de Anayasa Mahkemesi ise MGK kararlarına, Cumhurbaşkanınca ayrıca benimsenmedikçe, kendiliğinden hukuki sonuç bağlanamayacağını belirterek kurulun karar gücünün sınırını belirlemiştir (Bundesverfassungsgericht, 2014; Anayasa Mahkemesi, 2021). Bu iki karar, yargısal denetimin kurulların hukuki niteliğini ve gizlilik sınırlarını belirlemede etkili olduğunu, ancak yasamaya raporlama yükümlülüğünün yerini almadığını göstermektedir.

Karşılaştırmalı bulgular, güvenlik kurulu tasarımına ilişkin birkaç politika çıkarımı sunmaktadır. İlk olarak, demokratik denetimi güçlendirmek için en etkili araç, üye bileşimini değiştirmekten çok, yasamaya dönük raporlama yükümlülüğü getirmektir. Almanya’nın silah ihracatı bilgilendirmesi, bu tür raporlama köprülerinin yürütmeye bağlı kurullarda dahi kurulabileceğini göstermektedir. Denetim işlevinin yürütme organından kurumsal olarak ayrıştırılması (İtalya’da COPASIR, Kanada’da NSICOP) denetimin bağımsızlığını güçlendirmektedir.

Bu çıkarımlar, tek bir “en iyi model” olmadığını da göstermektedir. Her ülke, kendi anayasal düzeni, tehdit algısı ve siyasal geleneği içinde farklı denetim mekanizmaları geliştirmiştir. Ancak ortak bir ilke öne çıkmaktadır: güvenliğin gerektirdiği gizlilik ile demokrasinin gerektirdiği hesap verebilirlik

arasındaki gerilim, bu iki değeri karşı karşıya getirmeden dengeleyen kurumsal tasarımlarla yönetilebilir. Gizlilik ve hesap verebilirlik, birbirini dışlayan değil; uygun mekanizmalarla bir arada gerçekleştirilebilen değerlerdir.

8. SONUÇ

Bu çalışma, on üç ülkenin yürürlükteki ulusal güvenlik kurulu mevzuatını sivilleşme ve demokratik denetim ekseninde karşılaştırarak, bu kurulların beş temel modele ayrıştığını ortaya koymuştur: tümüyle sivil kabine-içi eşgüdüm kurulları, askerî üyeliği güvenceye bağlanmış karma kurullar, istihbarat odaklı bakanlararası komiteler, yasama temelli parlamenter denetim komiteleri ve devlet/hükümet başkanına bağlı güçlü yürütme kurulları. Bu son kümede yasamaya hesap verebilirlik ABD ve Fransa’da zayıf, İspanya’da ise kurumsallaşmış düzeyde olduğundan, aynı biçimsel tasarımın farklı denetim sonuçları doğurabildiği görülmektedir.

Çalışmanın merkezî bulgusu, askerî üyeliğin kurumsal olarak içerilmesiyle kurulun demokratik niteliği arasında doğrudan bir koşutluk bulunmadığıdır. Tümüyle sivil bir kurul (ABD, Fransa örnekleri) yürütmenin kapalı bir aracı olabilirken; askerî üye içeren bir kurul (Brezilya, Bulgaristan örnekleri) istişari nitelik ve yasama temsiliyle çevrelenmiş olabilir. Demokratik denetimin asıl belirleyicisi, üye kompozisyonundan çok kurulun yasamaya raporlama yükümlülüğü ve karar gücünün niteliğidir. Bu bulgu, çalışmanın başında ileri sürülen savı doğrulamaktadır.

Türkiye’nin Millî Güvenlik Kurulu, bu çerçevede sivilleşme ekseninde belirgin biçimde ilerlemiş, ancak demokratik denetim bakımından melez bir konumda kalmış bir örnek olarak değerlendirilmiştir. Karşılaştırmalı deneyim, sivilleşme kazanımlarının yasamaya dönük raporlama mekanizmalarıyla tamamlanmasının, güvenlik yönetişiminin demokratik niteliğini güçlendirebileceğine işaret etmektedir. Böylece çalışma, güvenlik kurullarının tasarımına ilişkin tartışmaların “asker var mı, yok mu” ikiliğinin ötesine taşınması ve hesap verebilirlik temelinde yeniden çerçevelenmesi gerektiğini önermektedir. Demokratik bir güvenlik yönetişimi, yalnızca sivilleşmiş değil; aynı zamanda hesap verebilir kurullar gerektirir.

KAYNAKÇA

- 2945 sayılı Kanun. (1983). *Millî Güvenlik Kurulu ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu* (Kabul: 9 Kasım 1983; Resmî Gazete, 11 Kasım 1983, Sayı: 18218). Ankara.
- 4709 sayılı Kanun. (2001). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun* (Kabul: 3 Ekim 2001; Resmî Gazete, 17 Ekim 2001, Sayı: 24556 mükerrer). Ankara.
- 4963 sayılı Kanun. (2003). *Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun* (Kabul: 30 Temmuz 2003; Resmî Gazete, 7 Ağustos 2003, Sayı: 25192). Ankara.
- 6771 sayılı Kanun. (2017). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* (Kabul: 21 Ocak 2017; Resmî Gazete, 11.02.2017, Sayı: 29976), özellikle md. 16/B. Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm>

- 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Resmî Gazete, 10.07.2018, Sayı: 30474), özellikle md. 20-22, 26.
- 6 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Resmî Gazete, 15.07.2018, Sayı: 30479). Ankara.
- Acaray, D. (2020). Anayasal Bir Kuruluş Olarak MGK - Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde MGK'nın Yeri ve Alternatif Yeni Bir Kurum: Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 69(3), 1293-1326.
- Alabarda, Y. (2016). Demokratik Sivil-Asker İlişkileri Kapsamında TSK'nın Dönüşümü. *Liberal Düşünce Dergisi*, 21(84), 5-17.
- Anayasa Mahkemesi. (2021). E.2020/18, K.2021/38, 3 Haziran 2021 tarihli karar (Resmî Gazete, 23.09.2021, Sayı: 31607), özellikle para. 5-12. Erişim adresi: <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2021/38>
- Avusturya NSR Geschäftsordnung. (2002). *Geschäftsordnung des Nationalen Sicherheitsrates* (BGBl. II Nr. 98/2002). Viyana.
- Baharççek, A. ve İnan, C. E. (2013). Dış Politika'nın Belirlenmesinde Ulusal Güvenlik Algısının Rolü. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 4(1).
- Baskın, Y. Z. ve Tekin, F. (2024). ABD Ulusal Güvenlik Stratejilerinin Evrimi: Değişim Dinamikleri ve Stratejik Süreklilik. *International Journal of Politics and Security*, 6(2), 202-236.
- Bill C-22. (2017). *An Act to Establish the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians* (S.C. 2017, c. 15). Ottawa: Parliament of Canada.
- Birdişli, F. (2011). Ulusal Güvenlik Kavramının Tarihsel ve Düşünsel Temelleri. *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (Erciyes Üniversitesi)*, 31, 149-169.
- Bundesverfassungsgericht. (2014). *Urteil des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014 – 2 BvE 5/11*. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/10/es201410_21_2bve000511.html
- Code de la défense. (2009). *Partie réglementaire, art. R.*1122-1 vd.* (Décret n°2009-1657; Décret n°2017-1095). Paris.
- Comité R/I. (2026). *La cybercapacité au sein du service de renseignement militaire* (Numéro de notice 2025.317, 5 février 2026).
- Constitution of the Republic of Bulgaria. (1991). Prom. State Gazette No. 56/13 July 1991 (SG 12/6 Feb 2007 sayılı değişikliğe kadar).
- Consultative Council on National Security Act. (1994). *State Gazette No. 13/1994* (değişiklikleriyle). Sofya.
- Çelik, Ö. (2010). Türk Anayasa Hukukunda Milli Güvenlik Kurulu. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, V(1-2), 269-298.
- Dasar Keselamatan Negara. (t.y.). *National Security Policy*. Putrajaya: Majlis Keselamatan Negara.
- Elgie, R. (t.y.). *List of presidential, parliamentary and other countries*. The Semi-Presidential One. <http://www.semipresidentialism.com/list-of-presidential-parliamentary-and-other-countries/>
- Elgie, R. (2018). *Up-to-date list of semi-presidential countries with dates* (Son güncelleme: 28 Haziran 2018). The Semi-Presidential One. <http://www.semipresidentialism.com/up-to-date-list-of-semi-presidential-countries-with-dates/>
- Federal Constitution. (2020). *Federal Constitution* (Reprint as at 15 October 2020; en son değişiklik: Act A1603).
- Gündoğdu, S. (2023). Dış Politikada Karar Verme Süreci ve Modelleri Bağlamında Bürokratik Politika Modeli Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 59, 226-251.

- Gürsoy, Y. (2014). Türkiye’de Sivil-Asker İlişkilerinin Dönüşümünün Sebepleri. *Uluslararası İlişkiler*, 11(43), 157-180.
- Koninklijk Besluit tot oprichting van de Nationale Veiligheidsraad, het Strategisch Comité Inlichtingen en Veiligheid en het Coördinatiecomité Inlichtingen en Veiligheid. (2020). Belgisch Staatsblad, 29 Aralık 2020, s. 95769 (22 Aralık 2020 tarihli Kraliyet Kararnamesi; 26 Nisan 2024’e kadar yapılan değişikliklerle).
- L.R&S. (1998). *Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité*. Legge n. 124. (2007). *Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica* (G.U. n. 187, 13.08.2007; 133/2012 ile değişik). Roma.
- Lei nº 8.183. (1991). *Conselho de Defesa Nacional* (11 Nisan 1991). Brasília.
- Ley 36/2015. (2015). *Ley de Seguridad Nacional* (BOE-A-2015-10389, 28 Eylül 2015). Madrid.
- Millî Güvenlik Konseyi Hakkında Kanun. (1980). *Resmî Gazete* (12.12.1980, Sayı: 17188 mükerrer). Ankara.
- Nacak, O. (2022). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Milli Güvenlik Kurulu Üzerindeki Etkileri. *Yönetim ve Ekonomi*, 29(2). doi: <https://doi.org/10.18657/yonveek.1067772>
- National Security Act. (1947). *National Security Act of 1947*, 50 U.S.C. § 3021 (As Amended Through P.L. 119-60). Washington, D.C.
- National Security Council Act 2016. (2016). *Laws of Malaysia, Act 776* (Royal Assent: 18 Şubat 2016; Gazette: 7 Haziran 2016). Percetakan Nasional Malaysia Berhad.
- Nationaler Sicherheitsrat Geschäftsordnung. (2025). *Geschäftsordnung des Nationalen Sicherheitsrates* (Deutscher Bundestag Drucksache 21/1460, 02.09.2025). Berlin.
- Nationaler-Sicherheitsrat-Gesetz. (2001). *Bundesgesetz über die Errichtung eines Nationalen Sicherheitsrates* (BGBl. I Nr. 122/2001). Viyana.
- Security Service Act. (1996). *Security Service Act*, CAP. 391 (değişiklikleriyle). Valletta.
- Torun, A. (2017). Türkiye’de Ulusal Güvenliğin Yasal ve Kurumsal Mekanizması: Milli Güvenlik Kurulu. *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(2), 42-58.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası* (md. 118, Milli Güvenlik Kurulu). Ankara.
- Uluçakar, M. (2018). Türkiye’de Sivil-Asker İlişkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme. *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, 14(28), 187-227.
- Uslu, Y. (2023). Türkiye’nin Son Yüzyılındaki Demokratikleşme Sürecinde -Askeri Vesayet Üzerinden- Yaşanan Dönüşüm Üzerine Bir Değerlendirme. *Muhafazakâr Düşünce Dergisi*, 19(65), 108-131.
- Zengin, Ü. N. (2023). Türkiye’de Ordunun Parlamento Tarafından Denetimi. *Mevzu: Sosyal Bilimler Dergisi*, 10, 491-520.