

TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA MİLLİ GÜVENLİK KURULU*

*Arş Gör. Özlem ÇELİK***

GİRİŞ

Milli Güvenlik Kurulu (MGK), yürütme sistemi içerisinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na yardımcı, anayasal bir kuruluştur. 1982 Anayasasına göre MGK devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulaması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kurulu'na bildirmekle görevlidir (Anayasa m. 118/3). MGK asker ve sivillerden oluşan bir kuruldur. Kurula Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı bulunmadığı zamanlarda ise Başbakan başkanlık eder.

Milli Güvenlik Kurulu, milli güvenliğin sağlanmasında TBMM'ne karşı sorumlu olan Bakanlar Kurulu'na yardımcı olması için anayasa ile düzenlenen bir organdır. Ancak özellikle ülkemizde yaşanan askeri müdahalelerin etkisiyle Milli Güvenlik Kurulu, milli güvenlik konularında tek yetkili kurul gibi görünmeye başlamıştır. Özellikle siyasi krizlerin yaşandığı dönemlerde MGK'nın neredeyse hükümetin ve hatta parlamentonun üstünde bir organ olduğu izlenimi oluşmuştur. Gerek bu anlayışın etkisiyle gerekse yasal düzenlemelerde yer alan milli güvenlik tanımının oldukça geniş tutulması sebebiyle Kurul, milli güvenlik ile ilgili olmayan bir çok konuda da karar almıştır. Hatta Kurul kararlarına tavsiyenin ötesinde bir anlam yüklenilmiş ve uyulması zorunlu kararlar olarak değerlendirilmiştir. 2001 yılında Anayasa'da yapılan değişiklik ile "Başbakan yardımcıları" ve "Adalet Bakanı" da kurula dahil edilmek suretiyle Kurul'daki sivil üye sayısı artırılarak bu fiili durum kısmen de olsa düzeltilmeye çalışılmıştır. Aynı değişiklik ile "Milli Güvenlik Kurulu'nun aldığı kararlar" ifadesi "tavsiye kararları" olarak değiştirilmiş ve kurul kararlarının "öneri" niteliğinde olduğu pekiştirilmiştir. Milli Güvenlik Kurulu'nun görevleri daha önce MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu'nda sayma yoluyla belirlenmişken, 2003 yılında 4963 Sayılı Kanun

* Bu çalışma, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü bünyesinde hazırlanan yüksek lisans tezinin özeti şeklinde hazırlanmıştır.

* Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı.

ile yapılan değişiklikle, “Devletin ulusal güvenlik siyasetinin saptanması, belirlenmesi ve uygulanması ile ilgili konularda tavsiye kararları almak ve gerekli koordinasyonun sağlanması için görüş belirlemek ve bu tavsiye kararlarını Bakanlar Kurulu’na bildirmek” ile sınırlandırılmıştır. Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu’nda 4789, 4963 ve 5017 sayılı Kanunlarla değişiklikler yapılmıştır. Avrupa Birliği uyum sürecinde çıkarılan bu yasalarla Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği’nin yapısı önemli ölçüde değiştirilmiştir.

Yukarıda bahsedilen değişiklikler büyük ölçüde çalışmamızın kapsamını oluşturmakla birlikte, Milli Güvenlik Kurulu’nun görev alanının belirlenebilmesi için öncelikle milli güvenlik kavramının açıklanması da gerekmektedir. Bu nedenle çalışmamızda öncelikle milli güvenlik kavramı ve milli güvenlik politikası üzerinde durulacaktır. Ülkemizde Milli Güvenlik Kurulu ilk olarak 1961 Anayasası ile düzenlenmiştir. Ancak bu tarihten önce de MGK benzeri kuruluşlar oluşturulmuştur. Türk Anayasa tarihinde, savunma ve güvenlik konularında çalışmalar yapan bir kurul oluşturulması fikrinin temelleri 1920’li yıllara kadar uzanmaktadır. Bu nedenle Milli Güvenlik Kurulu’nun temelini oluşturan bu kurullara değindikten sonra, MGK’nın 1961 ve 1982 Anayasaları’ndaki yeri incelenecektir. Ayrıca uzun yıllar boyunca Türkiye’de çok önemli görevler üstlenen ve Yönetmeliği gizli olduğu için hakkındaki bilgilerin oldukça sınırlı olduğu Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği de inceleme konusu yapılacaktır.

I. MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMI

Milli Güvenlik Kurulunun görev alanının belirlenebilmesi açısından milli güvenlik kavramının tanımlanması gerekmektedir. Milli güvenlik kavramının bilimsel bir tanımını yapmak oldukça güçtür¹. Bu güçlüğü çok çeşitli nedenleri vardır. Milli güvenlik kavramının tanımını güçleştiren nedenlerin başında bu kavramın kapsamının zamana göre farklılık göstermesi gelmektedir. Milli güvenlik kavramı ilk defa ortaya çıktığında, bu kavram “savaş sırasında devletin güvenliğinin korunması” olarak anlaşılmıştır. Ancak zamanla savaş kavramı değişmeye başlamış ayrıca savaşlarda kullanılan araç ve gereçler de değişmiştir. Bu değişiklikler savaş stratejilerine de yansımış sonuçta milli güvenlik daha geniş boyutlara

¹ Aybay Rona, “Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu”, **A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: XXXIII, No: 1-4, Ankara 1979, s. 60; Akgüner, Tayfun, **1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu**, İstanbul 1983, s. 64; Duran, Lütfi, **İdare Hukuku** (Ders Notları), İstanbul 1981, s. 129.

ulaşmıştır². Ayrıca milli güvenlik kavramının ‘çeşitli yönlerinin bulunması’ da tanımının yapılmasını zorlaştıran sebeplerden biridir. Kavramın farklı yönleri ise siyasal, ekonomik ve hukuki yönlerdir. Bir ülkenin ekonomik durumunun ve kaynaklarının elverişliliğinin milli güvenlik kavramı ile yakından ilgisi olduğu gibi, her ülkenin kendine özgü bir milli güvenlik siyaseti bulunmaktadır. Ayrıca devletler milli güvenlik gerekçesi ve amacı ile hukuk kurallarında değişiklikler yaptığı için milli güvenlik kavramının hukuki yönü de oldukça önemlidir³. Dolayısı ile milli güvenlik kavramının muğlak ve oldukça geniş bir sahaya yayıldığını söylemek mümkündür. Milli güvenlik kavramının tanımının yapılmasını güçleştiren bir başka sebep ise, sadece askeri alanların değil askeri olmayan alanların da bu kavrama dahil edilmesidir. Milli savunmaya ilişkin önlemlerin yanı sıra, milli güvenliğin sağlanmasında önem arz eden enflasyon, kaynakların dağılımı gibi hususların bu kavramın askeri olmayan yönünü⁴ oluşturduğu kabul edildiğinde milli güvenlik kavramının kapsamı oldukça genişleyecektir.

Türk Hukuk Doktrinde milli güvenlik kavramı değişik şekillerde tanımlanmıştır⁵. *Tunaya*; açık bir tanım yapmamakla birlikte, “...toplum yararının en geniş kapsamı içinde ... milli güvenlik ölçüleri de vardır...” demek suretiyle milli güvenliği toplum yararı içinde değerlendirmiştir⁶. *Duran*; Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği, yargı organları uygulamaları ve doktrindeki görüşleri dikkate alarak milli güvenliği, “yurt ölçüsünde belirlenen iç ve dış tehlikelere karşı, devlet tüzel kişiliğinin savunma ve güvenlik altına alınması” şeklinde tanımlamış; iç ve dış tehlikelerden hangilerinin milli güvenliğe ilişkin bulunduğu, tehlikenin kapsam ve niteliğine ve memleketin içinde bulunduğu şartlara

² **Devletin Kavram ve Kapsamı**, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Ankara, 1990, s. 40.

³ Akgüner, s. 9.

⁴ Akgüner, s. 10-11.

⁵ Milli Güvenlik Kurulu tarafından yapılan bir çalışmada da milli güvenlik kavramı şu şekilde tanımlanmıştır; “Milli güvenlik, devletin hayati öneme haiz olan değerlerinin mevcut ve muhtemel, potansiyel ve dinamik iç ve dış tehdit ve tehlikelere karşı korunması ve geliştirilmesi için gerekli olan milli ve milletlerarası şartların (siyasi, kültürel, askeri vs.) yaratılması demektir”. **Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği**, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yayınları, Ankara, 1991, s. 4.

⁶ Tunaya, Tanık Zafer, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İstanbul, 1980, s. 171.

göre tayin ve takdir edileceğini belirtmiştir⁷. *Yayla* ise; milli güvenlik kavramını, “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” şeklinde tanımlamıştır⁸. *Akgüner*; milli güvenliği, “devlet bağımsızlığı ve ülke bütünlüğü ile millet egemenliğinin, milli ve milletlerarası alanda gerçek ve yakın bir tehlikeye düştüğü zamanlarda, Anayasa’nın gösterdiği yetkili organ veya organlar tarafından, devlet tüzel kişiliğinin korunması ve güven altına alınması” şeklinde tanımlamıştır⁹. *Tanör’e göre*; milli güvenlik belirli bir “ideoloji ya da siyasi prensibin zıt görüşlerine karşı korunması değil, devletin ve ülkenin iç ve dış yıkıcı saldırılara karşı korunmasıdır”. Ancak 1982 Anayasası’nda, milli güvenlik kavramının genişlediği, milli güvenliğin askeri ya da iç ve dış savunma ve güvenlik konularını aşan bir kapsam kazandığını ifade etmiştir¹⁰. *Abadan* da milli güvenlik kavramının ideolojik bir şekilde yorumlanamayacağını, sadece ülkenin milli sınırlarına yönelik mevcut bir tehlike, bir saldırı, toprak bütünlüğüne veya üzerinde yaşayan insanların hürriyet haklarına açık bir tecavüz halinde milli güvenlik ölçütünün söz konusu olabileceğini ifade etmektedir¹¹.

Mevzuat açısından bakıldığında milli güvenlik; gerek Anayasa’da gerekse çeşitli kanunlarda özgürlükleri kısıtlama ölçüsü olarak yer almış bir kavramdır¹². Ayrıca milli güvenlik kavramına yüklenen anlam büyük ölçüde Milli Güvenlik Kurulu’nun görev alanını da belirleyecektir. Ancak ne

⁷ Duran, Lütfi, “Sosyal Hareketler ve Milli Güvenlik”, **İktisat ve Maliye**, C. XVII, Temmuz 1970, s. 167.

⁸ Yayla, Yıldızhan, **İdare Hukuku I**, İstanbul, 1990, s. 37.

⁹ Akgüner, s. 96.

¹⁰ Tanör, Bülent, **İki Anayasa, 1961-1982**, İstanbul, 1991, s. 122; Tanör, Bülent, **Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Anayasası**, İstanbul, 1969, s. 16.

¹¹ Abadan, Nermin, **Türkiye’de İnsan Hakları Seminerleri; Tebliğler - Tartışmalar**, Ankara, 1970, s. 121.

¹² 1982 Anayasası’nda; 20. maddede (özel hayatın gizliliği), 21. maddede (konut dokunulmazlığı), 22. maddede (haberleşme hürriyeti), 26. maddede (düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti), 31. maddede (kamu tüzel kişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme araçlarından yararlanma hakkı), 33. maddede (dernek kurma hürriyeti), 34. maddede (toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı), 51. maddede (sendika kurma hakkı) milli güvenlik, özgürlükleri sınırlama ölçüsü olarak kullanılmıştır. 125. maddeye göre ise, yürütmenin durdurulması kararı verilmesi milli güvenlik gerekçesiyle kanunla sınırlandırılabilir.

1961 ne de 1982 Anayasası'nda milli güvenlik kavramı tanımlanmamıştır¹³. Bahsedilen önemi nedeniyle milli güvenlik kavramının ideolojik açıdan yorumlanmaması gerekmektedir. Milli güvenlik kavramının tanımlandığı mevcut mevzuat hükümleri ise kavramı kişisel yorumlamaya elverişli hale getirmiştir. Bu da hangi konuların milli güvenlik ile ilgili olduğunun tespiti konusunda yargı organlarına ve Milli Güvenlik Kurulu'na geniş bir takdir hakkı bırakmaktadır¹⁴.

Milli güvenlik kavramının tanımını yapan ilk mevzuat; 1961 Anayasası döneminde yürürlükte olan, "Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği"dir. Bu yönetmelikte milli güvenlik "topyekün milli güvenlik" olarak yer almış ve şu şekilde tanımlanmıştır: "Dışarıdan ve içeriden yapılabilecek her çeşit taarruzlara, bozguncu teşebbüslere, tabii afetlere ve büyük yangınlara azimle karşı koyabilmek, Devlet otoritesini muhafaza ve devam ettirmek ve bir savaştan galip çıkabilmek için, bütün milli kudret, gayret ve faaliyetlerin tam olarak kullanılmasıdır". Yönetmelikte yapılan bu tanım iç ve dış güvenlik konularını milli güvenlik kapsamına almış olmanın yanı sıra, doğal afet büyük yangın gibi durumları da bir milli güvenlik sorunu olarak değerlendirmiştir. Ancak *Akgüner* bu tanımları milli güvenliğin ilgili bulunduğu diğer alanları göz önünde tutmadığı ve alınacak önlemlere ilişkin bütün ulusal güç faaliyetlerinin kullanılmasını yalnız olağanüstü hallerde indirgeyen bir tanım olduğu için eksik olarak değerlendirmiştir¹⁵.

Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nda¹⁶ milli güvenlik; "Devletin anayasal düzeninin, milli varlığının ve bütünlüğünün milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü iç ve dış tehdide

¹³ Bu kavramın içeriğinin belirtilmeksizin Anayasa'ya alınmış bulunması, uyumsuzluk durumunda kuralı yorumlama görevinin hakime ve özellikle Anayasa Mahkemesi'ne verdiğinin açık bir belirtisidir. Kaneti, Selim, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'ndaki Boşlukların Anayasa Mahkemesi Tarafından Doldurulması", *Anayasa Yargısı*, S. 8, s. 79.

¹⁴ 29 Ocak 2002 tarihli Milli Güvenlik Kurulu toplantısından sonra yapılan basın bildirisinde; "Dış ticaretin geliştirilmesinin milli ekonomiye ve dolayısıyla milli güvenliğe katkılarına dikkat çekildiği" şeklinde bir ifade vardır. Dış ticaretin geliştirilmesi meselesinin, milli güvenliğe dahil edilmesi milli güvenlik kavramının oldukça geniş bir şekilde yorumlanabileceğinin de bir göstergesidir. Bu da Milli Güvenlik Kurulu'nun görev alanının genişlemesi sonucunu doğuracaktır.

¹⁵ *Akgüner*, s. 12-13.

¹⁶ 2945 SK, 11.11.1983 tarih ve 18218 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

karşı korunması ve kollanması” şeklinde tanımlanmıştır. Aynı tanım Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği’nde de yer almaktadır. Bu tanımlar, milli güvenlik kavramını oldukça genişletmektedir. Zira “anayasal düzeninin, milli varlığının ve bütünlüğünün milletlerarası alanda siyâsî, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin korunması” ifadesi ile birçok alan milli güvenlik kavramına dahil edilmiştir. Bunun sonucu olarak; Türkiye’de siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik tüm alanlarda Milli Güvenlik Kurulu’nun etkisi olduğu izlenimi doğmaktadır. Ayrıca devletin anayasal düzenini ilgilendiren her alan milli güvenlik kapsamında değerlendirilmektedir. Bu tanımlar göz önüne alındığında milli güvenlik kavramının çok geniş yorumladığı ve siyasal, ekonomik, kültürel, hukuksal alanda tüm sorunları kapsamına aldığı görülmektedir. Bu da Milli Güvenlik Kurulu’nun; ekonomi, bankaların durumu, finans piyasaları, özelleştirme, dış politika gibi bir çok konuda alınacak temel kararların belirlenmesinde etkili olması ile sonuçlanacaktır¹⁷.

Milli güvenlik kavramının somut içeriğinin Anayasa ve kanunlarda belirtilmemiş olması nedeniyle gerek Anayasa Mahkemesi gerekse Danıştay, önlerine gelen bazı davalarda, milli güvenlik kavramını tanımlamaya çalışmışlardır. Danıştay tarafından verilen kararlarda, milli güvenlik kavramını tanımlanmaya ve içeriğini belirlemeye çalışıldığı görülmektedir. Öğretmen boykotu ile ilgili her türlü haber ve yorumların radyo ve televizyonda yayınlanmasının yasaklanmasına dair Başbakanlık tarafından tesis edilen bir işlemin iptali istemi ile açılan bir davada Danıştay milli güvenliği; “genel bir deyimle yurt ölçüsünde beliren iç ve dış tehlikelere karşı, Devletin tüzel kişiliğinin savunma ve güvenlik altına alınması” şeklinde tanımlanmıştır¹⁸.

Anayasa Mahkemesi bir kararında, milli güvenlik kavramının yorum gerektiren bir kavram olduğunu kabul etmiş ve milli güvenliği “uygulayıcıların kişisel görüş ve anlayışlarına göre genişleyebilecek, öznel yorumlara elverişli, bu nedenle de keyfiliğe dek varabilir çeşitli ve aşamalı uygulamalara yol açacak genel bir kavram” olarak nitelendirmiştir¹⁹. Anayasa Mahkemesi diğer bir kararında ise milli güvenliği kısmen de olsa tanımlamış, milli güvenlik kavramının, kamu düzeni kavramının içinde

¹⁷ TÜSİAD Raporu, **Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasal Kriterleri**, Görüşler ve Öncelikler, İstanbul, 2001, s. 26.

¹⁸ Danıştay 12. Dairesi, 05.03.1970, E. 1969/4097 - K. 1970/426, **Danıştay Dergisi**, Y.1, S.1, 1971, s. 383, 384.

¹⁹ E.1973/41, K.1974/13, **AMKD**, c.12, s.145.

olduğunu ifade etmiştir²⁰. Başka bir kararında ise; kamu düzeni kavramının, “toplumun huzur ve sükûnunun sağlanmasını, devletin ve devlet teşkilâtının muhafazasını hedef tutan her şeyi ifade ettiği, bir başka deyimle cemiyetin her sahadaki düzeninin temelini teşkil eden bütün kuralları” kapsadığını belirtmiştir²¹. Ancak kamu düzeni ve milli güvenlik kavramları arasında farklılık vardır. Milli güvenlik devletin iç ve dış tehlike ve tecavüzlere karşı korunması anlamına gelmektedir. Kamu düzeni ise milli güvenliğin, iç güvenliği ilgilendiren kısmını ifade etmek için kullanılır²². Kamu düzenini bozan faaliyetler sonuçları itibariyle yerel düzeydedir ve olağan hukuk düzeninin kuralları ile bu faaliyetler önlenir. Ancak milli güvenliğe aykırı faaliyetler genellikle devletin varlığına yönelik, yoğun, sonuçları itibariyle geniş bir alanı kapsayan ve devletin olağan işleyişine yönelik hareketlerdir²³. Dolayısıyla milli güvenlik kavramı, kamu düzeni içerisinde değerlendirilirse bu takdirde MGK’nın görev alanı iç güvenlik konularından ibaret olacaktır.

Kanaatimizce, milli güvenlik kavramını milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin korunması biçiminde tanımlayan mevzuat hükümleri bu kavramın kapsamını oldukça genişletmektedir. Milli güvenlik sadece milli savunma ve ülkenin iç ve dış yıkıcı saldırılara karşı korunması şeklinde anlaşılmalıdır. Milli güvenlik herhangi bir ideolojinin ya da bir siyasi felsefenin korunması şeklinde de değerlendirilmemelidir. Ayrıca, demokratik bir ülkede güvenlik kurullarının işlevleri açısından bakıldığında, “milli güvenlik” kavramı yerine kapsamı biraz daha dar olan “milli savunma” kavramının kullanılması yerinde olacaktır. Zira, milli savunma, devletin dış tehlike ve tecavüzlere karşı korunması anlamına gelir ancak milli güvenlik, devletin yurtiçinden kaynaklanan tehlikelere karşı korunmasını da kapsamaktadır. Bu suretle MGK’nın görev alanı yalnızca devletin dış tehlike ve tecavüzlere karşı korunması ile sınırlandırılmış olacaktır. Böylece Türkiye’de siyasal iktidarın tüm kararlarında, Milli Güvenlik Kurulu’nun etkili olduğu izlenimi ortadan kalkmış olacaktır²⁴.

²⁰ E. 1975/200, K. 1976/9, **RG**, T. 10.5.1976, S. 15583.

²¹ E.1963/128, K. 1964/8, **AMKD**, c. 2, s. 43.

²² Akgüner, s. 69.

²³ Akgüner, s. 70-71; Duran, (1970), s. 170; Aslan, M. Yasin, “Milli Güvenlik Kurulu”, **Askeri Adalet Dergisi**, S. 92, Ocak 1995, s. 52.

²⁴ 7. Uyum paketi olarak adlandırılan 2945 sayılı yasayla Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu’nda değişiklikler yapılmış

II. MİLLİ GÜVENLİK KURULU'NUN TARİHSEL GELİŞİMİ

İkinci Dünya Savaşı yıllarında Amerika Birleşik Devletleri başta olmak üzere Batı ülkelerinde savunma ve güvenlik konularında çalışmalar yapan yüksek kurulların oluşturulması fikri gündeme gelmiştir. Bu sebeplerle Amerika Birleşik Devletleri sisteminde yer alan Milli Güvenlik Konseyi modeli diğer bazı ülkelerde de kullanılmaya başlanmıştır²⁵. Ülkemizde milli güvenlik kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu, 1961 Anayasası ile anayasal düzenlemeye kavuşturulmuştur. Ancak milli savunma hizmetlerini koordine etmek amacıyla hükümet dışında bir yüksek kurul oluşturma düşüncesi Türkiye’de İkinci Dünya Savaşı’ndan önce de tartışılmıştır²⁶. Örneğin 1922 yılında oluşturulan Harp Encümeni’nin savunma ve güvenlik konularında çalışmalar yapan bir organ olduğu görülmektedir. Bu konuda 1933 yılında oluşturulan Yüksek Müdafaa Meclisi Umumi Katipliği’nin de incelenmesinde fayda vardır. Yine 1949 yılında oluşturulan Milli Savunma Yüksek Kurulu yurt savunması ile ilgili işlerde yardımcılık etmek ve mütaala vermek üzere oluşturulmuştur (5399 sayılı Kanun²⁷, m. 3/e). Milli Savunma Yüksek Kurulu 1961 Anayasası ile düzenlenmiş ancak ismi Milli Güvenlik Kurulu olarak değiştirilmiştir. 1982 Anayasası da bazı değişiklikler yapmakla birlikte, Milli Güvenlik Kurulu’na yer vermiştir.

A. Harp Encümeni

Milli güvenlik siyasetini belirtmek ve uygulamaları yönlendirmek üzere kurulmuş bulunan Milli Güvenlik Kurulu’nun işlevi yönünden baktığımızda, Milli Güvenlik Kurulu’nu anımsatan ilk kurul 1922 yılında kurulan Harp encümenidir²⁸. 1921 yılının sonlarında Meclis’e sunulan “Harp Encümeni Fevkaladesi Kanunu” tasarısında; Meclis’de oluşturulmuş Müdafaa-i Milliye (Milli Savunma), Hariciye (Dışişleri), Dahiliye (İçişleri), Nafia (Bayındırlık), Sıhhiye (Sağlık), Muvazene-i Maliye ve İktisat encümenlerinde (komisyonlarında) görevli Milletvekilleri arasından seçilecek on üyeden

ancak kanunda yer alan muğlak milli güvenlik tanımı ve devletin milli güvenlik siyasetine ilişkin geniş tanım değiştirilmemiştir.

²⁵ Akgüner, s. 180; Aybay, Rona, “Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu”, *A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: XXXIII, No: 1-4, Ankara 1979, s. 60-61.

²⁶ TBMM’de 1920’li yıllarda bu konuda sert tartışmalar yaşanmıştır. Özdemir, Hikmet, *Rejim ve Asker*, İstanbul, 1989, s. 89-90.

²⁷ 30.05.1949 tarih ve 5399 sayılı Kanun, *RG*, 03.06.1949, 7223, Düstur III, C. 30, s. 1077.

²⁸ Balcı, s. 50.

oluşması öngörülmüştür. Buna göre Harp Encümeni, Meclis-i Ali adına hareket edebilen bir denetleme kuruldur²⁹.

Tasarı Meclis'te kanunlaşmadan M. Kemal Atatürk tarafından, Harp Encümeni atama yoluyla oluşturulmuştur. 1922 yılında Meclise devlet başkanınca gönderilen bir tezkere ile "Başkumandan başkanlığında, Meclis İkinci Başkanı ve Maliye ve Milli Savunma Bakanları ile, Genelkurmay Başkanı ve Muvazene-i Maliye Encümenleri reislerinden oluşmak üzere bir Harp Encümeni teşekkül ettiğini ve ilk toplantısını Ocak ayının yirmi ikinci günü yapacağı"³⁰ bildirilmiştir. Harp Encümeni, emir ve talimatla oluşturulmuş bir kuruldur. Sorumluluğu, meclise değil, Başkomutana karşıdır ve kurul Başkomutanın emrindedir³¹. Bu özellikleri ile günümüz demokrasi anlayışı ve Milli Güvenlik Kurulu ile bağdaşmamaktadır. Ancak Hükümet dışı bir organ olarak, savunma ve güvenlik konularında çalışması nedeniyle MGK ile benzeşmektedir.

B. Yüksek Müdafaa Meclisi Umumi Katipliği (1933-1949)

1930'lu yıllarda yaşanan dünya ekonomik bunalımı sonrasında oluşan siyasi ve ekonomik durum ülkeyi çevre ülkelerle çeşitli anlaşmalar yapmaya yöneltmiştir. Bir savaş öncesinden gerekli olan hazırlık ve stratejilerin belirleneceği bir kurul oluşturmak ve askeri, siyasi ve ekonomik alanda yaşanan gelişmelerle bağlantılı önlemler almak amacı ile 24 Nisan 1933 tarihinde 14443 Sayılı Karamame ile Yüksek Müdafaa Meclisi Umumi Katipliği kurulmuştur³². Yüksek Müdafaa Meclisi ile ilgili karamame, ileriki kısımlarda incelenecek diğer kurulların ve Milli Güvenlik Kurulu'nun yönetmelikleri gibi Resmi Gazete'de yayınlanmamıştır.

Yüksek Müdafaa Meclisi, Başbakanın başkanlığında, Genelkurmay Başkanı ve Bakanlar Kurulu üyelerinden oluşur. Cumhurbaşkanı dilediği takdirde Yüksek Müdafaa Meclisine başkanlık eder. Yüksek Müdafaa Meclisinin görevi, milli seferberlik bakımından vekilliklere verilecek görevleri tespit etmek ve gerekli esasları hazırlamaktır. Yüksek Müdafaa Meclisi bu görevi yerine getirebilmek için senenin belirli zamanlarında toplantılar yapar. Gerekli hallerde olağanüstü de toplanabilir. Yüksek Müdafaa Meclisi Umumi Katibi, Milli Savunma Bakanlığı tarafından tayin

²⁹ Özdemir, s. 104.

³⁰ Özdemir, s. 104.

³¹ Balcı, s. 52.

³² Atatüre, Süha, **Amerika Birleşik Devletleri ve Türkiye'de Ordu-Siyaset İlişkisi Milli Güvenlik Kurulları Örneği**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Ankara, 1994, s. 45.

edilir. Umumi Katibin, bu konudaki görevini yerine getirmesi için seçilmiş memurlardan oluşan bir bürosu vardır. Umumi Katip ve Bürosu'nun görevleri milli seferberliğe ait konuları önceden hazırlamak, ilgili kuruluşlarla koordine etmek ve mütalaalar almak, sonucu Yüksek Müdafaa Meclisine sunmak ve çıkacak kararları takip etmektir³³.

Doktrinde, Yüksek Müdafaa Meclisi'ni, Bakanlar Kurulu'na Genelkurmay Başkanı'nın da katılması ile toplanan bir nevi "Genişletilmiş Bakanlar Kurulu" olarak tanımlayanlar olduğu gibi³⁴; 1920'deki Genel Kurmay Başkanlığı hükümet modelinin bir devamı olduğunu ileri sürenler³⁵ de vardır. Balcı'ya göre ise³⁶ "Genelkurmaylı hükümetin, var olan asıl hükümetten ayrı bir kurul olduğu, dilediğinde Cumhurbaşkanı'nın da başkanlık yapacağı (Cumhurbaşkanı da asker) düşünüldüğünde, Genelkurmaylı hükümet modelinden değil, Genelkurmay vesayetinde bir hükümet modelinden" söz edilebilir.

C. Milli Savunma Yüksek Kurulu ve Genel Sekreterliği (1949 - 1962)

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından sivil otorite ile askeri yetkilileri, teknik kurulda bir araya getirmek adeta bir zorunluluk şeklinde düşünülmüştür. Zira savaş yönetiminin sadece askeri bilgi ve tecrübeye dayandırılması mümkün değildir. Askerlik ve politikanın bu şekilde kesişmesi, ülkeleri yasal düzenlemelerle milli savunma hizmetlerinin planlaması ve koordinasyonundan sorumlu yeni organlar oluşturmaya sevk etmiştir. Bu amaçla ülkemizde 1946 yılında Genelkurmay Başkanlığı tarafından hazırlanan bir öneri Başbakanlığa sunulmuş, bu da Milli Savunma Yüksek Kurulu Kanunu'nun temelini oluşturmuştur³⁷. Milli Savunma Yüksek Kurulu 3 Haziran 1949 gün ve 5399 Sayılı Kanunla kurulmuştur³⁸.

³³ http://www.mgk.gov.tr/Turkce/Yazdirilabilir%20Surum/Tarihce/Tarihce_1.pdf, erişim tarihi, 14.10.2010.

³⁴ Coşkun, s. 73.

³⁵ Özdemir, s. 94.

³⁶ Balcı, Muharrem, **MGK ve Demokrasi; Hukuk, Ordu, Siyaset**, İstanbul 2000, s. 53.

³⁷ Özdemir, s. 95.

³⁸ 5399 Sayılı Kanuna göre Milli Savunma Yüksek Kurulu'nun görevleri; "Hükümetçe takip edilecek Milli Savunma Politikası'nın esaslarını hazırlamak, bütün devlet teşkilatında her türlü özel müessese ve teşekküllere ve vatandaşlara düşecek milli savunma ödev ve görevlerini tespit ile gereken kanuni ve idari tedbirleri almak üzere yetkili makamlara sunmak, ve bu tedbirlerin uygulanmasını koordine etmek, topyekün Milli Seferberlik Planı'nı barışta hazırlamak ve gereğinde tam olarak uygulanmasını sağlamak, Yurt

Milli Savunma Yüksek Kurulu Başbakanın başkanlığında ve onun teklifi ile Bakanlar Kurulu tarafından seçilecek Bakanlarla, Milli Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanından oluşur. Cumhurbaşkanı bu kurulun tabii üyesidir. Bakanlar Kurulu'nun 1 Temmuz 1949 Gün ve 3/9548 sayılı kararı ile Milli Savunma Yüksek Kurulu Üyeliğine seçilecek Bakanlıklar; İçişleri, Dışişleri, Maliye, Bayındırlık, Ekonomi, Ticaret, Ulaştırma, Tarım ve İşletmeler Bakanları olup; seferde Harp Kuvvetleri Genel Komutanı Yüksek Kurulun tabii üyesidir. Kurul, gerektiğinde Askeri Şura üyelerini ve her türlü uzmanları istişare için çağırabilir.

Milli Savunma Yüksek Kurulu en az ayda bir defa toplanır. Milli Savunma Yüksek Kurulu'nun kararlarından doğrudan doğruya icra edilebilecek olanlar Başbakan tarafından ilgili yerlere tebliğ olunur. Bakanlar Kurulu kararını gerektirenler Bakanlar Kuruluna sunulur.

Milli Savunma Yüksek Kurulu Genel Sekreterliği ise; Milli Savunma Yüksek Kurulu'nun çalışmalarını düzenlemek üzere 5399 Sayılı Kanunun 6. maddesi gereğince oluşturulmuştur. Buna göre, Genel Sekreter, Genelkurmay Başkanının mütalaası alınarak Milli Savunma Bakanınca yapılacak teklif üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla atanır. Genel Sekreterliğin kadrosu, Başbakanın teklifi üzerine Milli Savunma Yüksek Kurulu tarafından tespit edilir. Bu kadroda çalıştırılacak personel, disiplin ve izin bakımından Başbakan'a tabi bulunmak üzere bakanlıklar ve katma bütçeli dairelerden ve devlet ekonomi kurumları memur ve hizmetlilerinden Başbakan tarafından atanır. Yüksek Kurulun oluşumunda dikkati çeken ilk nokta, Kanuna göre Başbakan'ın Kurul'a başkanlık etmesi ve sivil üyelerin çoğunlukta olmasıdır. Milli Savunma Yüksek Kurulu'nun görevleri incelendiğinde, Yüksek Müdafaa Meclisi'nin görev alanını teşkil eden seferberlik konularının yanı sıra, ülkenin milli savunma politikasını tespitle görevlendirildiği göze çarpmaktadır.

Başbakan'ın başkanlığında toplanan Milli Savunma Yüksek Kurulu'nu, tek bir asker üyesinin bulunması ve milli savunma politikalarının belirlenmesinde siyasi iradenin üstün konumda olması sebebiyle günümüz Milli Güvenlik Kurulu'nun dayanağı olarak değerlendirmektedir³⁹. Ancak özü itibarıyla bu iki organ arasında önemli farklılıklar vardır. Bunlar Milli Savunma Yüksek Kurulu'nun anayasa ile değil kanun ile düzenlenmesi,

savunmasıyla ilgili işlerden Başbakanın lüzum gösterdiklerini inceleyerek mütalaasını bildirmek", şeklindedir.

³⁹ Balcı, s. 54.

adının “milli güvenlik” değil çok daha sınırlı bir işlev olan “milli savunma” olması ve barışta bir tek asker üyesinin bulunmasıdır⁴⁰.

D. 1961 Anayasası'na Göre Milli Güvenlik Kurulu

Yukarıda da incelendiği gibi, 1949 yılından beri Türk devlet örgütü içinde yer alan Milli Savunma Yüksek Kurulu, 1961 Anayasası ile anayasal bir organ halini almıştır. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunca düzenlenen Anayasa Tasarısında, o zaman mevcut bulunan Milli Savunma Yüksek Kurulu'nda, herhangi bir değişiklik yapmaksızın bir anayasal statü verilmesi öngörülmüştür. Ancak, madde tasarısı, Milli Birlik Komitesi tarafından iki değişiklik yapılarak kabul edilmiştir. Milli Birlik Komitesi, bu maddede Milli Savunma Yüksek Kurulu terimini, Milli Güvenlik Kurulu olarak değiştirmiş ve Kurul'a Genel Kurmay Başkanı dışında kuvvet temsilcilerini de dahil etmiştir⁴¹. Böylece Milli Savunma Yüksek Kurulu'na kıyasla Milli Güvenlik Kurulu'nda asker üye sayısı artırılmıştır. Ayrıca “milli savunma” terimini yerine çok daha geniş bir anlam içeren “milli güvenlik” teriminin tercih edilmesi ile Kurul'un görev alanı da genişletilmiştir⁴².

Doktrinde Milli Güvenlik Kurulu'nun, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin gözetme görevini arttırmak ve aynı zamanda sivil hükümetlerle Türk Silahlı Kuvvetler arasında irtibatı sağlamak amacıyla 1961 Anayasası'na girmiş bir kurum olduğu ifade edilmiştir⁴³. Başka bir ifade ile 1961 Anayasası ile Milli Güvenlik Kurulu'nun, askerlere hükümetlerin izleyeceği politikaları her zaman için yönlendirme ve denetleme fırsatı veren bir organ olduğu ileri sürülmüştür⁴⁴.

1961 Anayasası'nın 111. maddesine göre, MGK üyeleri kanunun gösterdiği Bakanlar ile Genelkurmay Başkanı ve kuvvet temsilcilerinden oluşur, Kurul'a Cumhurbaşkanı başkanlık eder, Cumhurbaşkanının bulunmadığı zamanlarda bu görevi Başbakan yapar. MGK milli güvenlik ile ilgili konularda yardımcılık etmek üzere temel görüşlerini Bakanlar Kurulu'na bildirmekle görevlidir. Bu ifadeden de anlaşılacağı üzere

⁴⁰ TÜSİAD, **Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri**, İstanbul, 1997, s. 76.

⁴¹ Aybay, s. 73-74.

⁴² Milli savunma, devletin dış tehlike ve tecavüzlere karşı korunması anlamına gelir ancak milli güvenlik devletin yurtiçinden kaynaklanan tehlikelere karşı korunmasını da kapsamaktadır. Duran, (1970), s. 169.

⁴³ Öztürk, O. Metin, **Ordu ve Politika**, Ankara, 1993, s. 141.

⁴⁴ Fendoğlu, H. Tahsin, “Özgürlükçü Anayasa Üzerine”, Av. **Faruk Erem Armağanı**, Ankara, 1999, s. 267.

Kurul'un kararları "görüş bildirme" ile sınırlı olup tavsiye niteliğindedir. 1961 Anayasası'nın 111. maddesi gereği olarak çıkarılan 129 Sayılı Kanun⁴⁵ ve 1961 Anayasasının belirtilen maddelerine göre Milli Güvenlik Kurulu; Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcıları, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Ulaştırma ve Çalışma Bakanları ile Kuvvet Komutanlarından oluşur. Gerekli durumlarda Başbakanın daveti üzerine diğer Bakanlar ve kuruluşların uzman kişileri toplantıya katılırlar, fakat oylamaya iştirak edemezler. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri toplantılara katılır, fakat oylamaya katılamaz.

Sivil kesimden gelen üyeler, Cumhurbaşkanı, Başbakan, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcıları, Milli Savunma Bakanı, İçişleri Bakanı, Dışişleri Bakanı, Maliye Bakanı, Ulaştırma Bakanı, Çalışma Bakanı ve Başbakan'ın Milli Güvenlik Kurulu gündemi ile ilgili konularda davet edeceği diğer bakanlardır. Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcıları'nın sayısı ise ancak Bakanlar Kurulu oluşurken belli olacağı ve Başbakan'ın çağıracağı bakanın belli olmaması nedeniyle Kurul'un sivil üye sayısı farklılık göstermektedir. Asker üyeler ise, Genelkurmay Başkanı ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları olmak üzere belirli ve sabit dört kişidir⁴⁶. Görüldüğü gibi, Milli Güvenlik Kurulu'nda sivil kesimden gelen üyeler, asker kesimden gelen üyelere oranla çoğunlukta bulunmaktadır. Böylece, Milli Güvenlik Kurulu'nun sivil ve asker kesimden oluşan karma yapı bir heyet olduğu ortaya çıkmaktadır⁴⁷. Milli Güvenlik Kurulu, milli güvenlik ile ilgili kararların alınması ve koordinasyonun sağlanmasında Bakanlar Kurulu'na yardımcı olmak üzere kurulmuştur⁴⁸. Milli Güvenlik Kurulu, ayda bir kez

⁴⁵ 11 Aralık 1962 gün ve 129 Sayılı Kanun, **RG**, 19.12.1962-11286.

⁴⁶ Akgüner, s. 205.

⁴⁷ Akgüner, s. 205, 206.

⁴⁸ Milli Güvenlik Kurulu'nun görevleri 129 Sayılı Kanun'un 2. maddesinde şu şekilde sayılmıştır: "Milli Güvenlikle ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak üzere; Milli Güvenlik Politikası'nın esaslarının hazırlanması ve bu politikanın tadil ve tashihi, Bu esasların uygulanmasıyla ilgili olarak milli güvenlik konularının her biri için milli plan ve programların hazırlanması, bunların tahakkuku için, nihai ve ara hedeflerin tespiti ve bu konudaki faaliyetlerin ahenkleştirilmesi, bütün devlet teşkilatına, her türlü özel müessese ve teşekküllere ve vatandaşlara düşecek topyekün savunma ve milli seferberlik hizmetlerinin ve sorumluluklarının tespiti ve bu konuda lazım gelen kanuni ve idari tedbirlerin alınması, Bakanlıklar tarafından hazırlanacak Milli Seferberlik Planları'na (Sivil Olağanüstü Hal Planları'na) temel olacak esasların tespiti, bu planların ahenkleştirilmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesidir".

topllanır ve ayrıca Başbakanın göstereceği lüzum üzerine de toplanabilir. Kurulda yapılan görüşmeler sonucunda oylama yapılır ve kararlar çoğunlukla alınır. Eşitlik halinde ise Başbakanın bulunduğu tarafın oyuna itibar olunur. Milli Güvenlik Kurulu'nun yukarıda sıralanan görevleriyle ilgili çalışmaları ve incelemeleri yapmak ve teklifleri hazırlamak amacıyla, 129 Sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı olarak Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği kurulmuştur⁴⁹.

Milli Güvenlik Kurulu'nu düzenleyen 1961 Anayasası'nın 111. maddesi, 20 Eylül 1971 gün ve 1488 Sayılı Kanun ile yeniden düzenlenmiştir. Getirilen bu yeni düzenleme ile, hem kurulun oluşumunda hem de işlevinde değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler, Milli Güvenlik Kurulu'nun statüsünde küçük fakat anlamlı sayılabilecek değişikliklerdir⁵⁰.

1488 Sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile Başbakan kurul üyeleri arasında zikredilmiş, “yardımcılık etmek” ibaresi metinden çıkarılmış, “bildirir” ibaresi yerine de “tavsiye eder” ibaresi konulmuştur. Aynı maddedeki “Kuvvet temsilcileri” ibaresi de “Kuvvet Komutanları” olarak değiştirilmiştir⁵¹.

111. maddenin kurul üyelerini düzenleyen ilk halinin birinci fıkrasında, “Bakanlar, Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Temsilcileri” şeklinde bir sıra

⁴⁹ Kanun'un 7. maddesine göre; “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin kuruluş, görev, yetki ve çalışma usulleri, Milli Güvenlik Kurulunca hazırlayıp Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir yönetmelikle belirtilir”. Bu maddeye göre Milli Güvenlik Kurulu'nca hazırlanan Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği yürürlüğe konulmuştur. Yönetmelik “GİZLİ” gizlilik derecesinde olmadığından Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu yönetmelik 19.09.1977 tarih ve 7/14360 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlükten kaldırılmıştır.

⁵⁰ Tanör, (1991), s. 55.

⁵¹ 111. maddenin ilk hali şu şekildedir: “Milli Güvenlik Kurulu, Kanunun gösterdiği Bakanlar ile Genelkurmay Başkanı ve kuvvet temsilcilerinden kuruludur. Milli Güvenlik Kurulu'na Cumhurbaşkanı başkanlık eder; bulunmadığı zaman, bu görevi Başbakan yapar. Milli Güvenlik Kurulu, milli güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcı olmak üzere gerekli temel görüşleri Bakanlar Kurulu'na *bildirir*”. 1961 Anayasası'nın 111. maddesi, 1488 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra şu şekilde düzenlenmiştir: “Milli Güvenlik Kurulu Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve Kanun'un gösterdiği Bakanlar ile Kuvvet Komutanları'ndan kuruludur. Milli Güvenlik Kuruluna Cumhurbaşkanı başkanlık eder; bulunmadığı zaman, bu görevi Başbakan yapar. Milli Güvenlik Kurulu, milli güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında gerekli temel görüşleri Bakanlar Kurulu'na *tavsiye eder*”.

izlenirken; yapılan değişiklikle, “Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Bakanlar ve Kuvvet Komutanları” şeklinde bir sıraya yer vermiştir. Maddenin ilk fıkrasında yapılan daha önemli değişiklik, “Kuvvet Temsilcileri” yerine “Kuvvet Komutanları” ifadesine yer verilmesidir. Bu değişiklikle, Silahlı Kuvvetlerin Kurul’da en yüksek düzeyde temsili sağlanmış, böylece asker kesimin Kuruldaki ağırlığı artırılmıştır⁵². Bu değişiklik ile MGK kararlarının Bakanlar Kurulu üzerindeki etkisi de iyice kuvvetlendirilmiştir. İkinci ve asıl önemli değişiklik ise, eski metindeki “yardımcılık etmek üzere gerekli temel görüşleri Bakanlar Kurulu’na bildirir” hükmü yerine, “gerekli görüşleri Bakanlar Kurulu’na tavsiye eder” hükmünün getirilmesidir.

Doktrinde bazı yazarlar, 111. maddedeki değişikliğin Kurul kararlarının gücünü pekiştirmeyi amaçladığı ancak değişiklikten sonra da kurulun istişari niteliğinin devam ettiği konusunda birleşmektedir. Örneğin *Duran*’ göre, tavsiye kelimesi “en azından eşitlerin birbirine verdiği direktif anlamını içerir ve muhatabının serbestliğini az çok kısıtlar” demektedir ancak bu durumda bile, Milli Güvenlik Kurulu kararlarının hukuksal değil, ancak “siyasal ve moral” etkilerinin olabileceğini belirtmektedir⁵³. *Yazıcı*’ya göre ise “111. maddenin sözel vurgusunda yapılan değişiklik aslında asker üyelerin kuruldaki ağırlığını arttırmayı ve kurul kararlarının da hükümetler üzerindeki bağlayıcılığını güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Ne var ki, bu değişikliğe rağmen kurul kararlarının istişari niteliği değişmemiş, ancak Bakanlar Kurulu üzerindeki psikolojik etkisi güçlenmiştir⁵⁴”. 1971 değişikliği ile getirilen tavsiye etme sözünün görüş bildirmeye oranla biraz daha bağlayıcı olduğu düşünülebilir ise de bu işlevin niteliğindeki danışmacılık sözünü değiştirecek bir anlam taşımaz. Zira, Kurul’a emredici nitelikte kararlar alma yetkisini tanımak, Anayasanın kurmayı amaçladığı demokratik hukuk devleti ve TBMM önündeki siyasal sorumluluk ilkelerine ters düşer⁵⁵. *Soysal* 1961 Anayasası döneminde yapılan bazı MGK toplantılarının gerçekte Bakanlar Kurulu kararlarının yüksek rütbeli

⁵² Yazıcı, Serap, **Türkiye’de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri**, Ankara, 1997, s. 122.

⁵³ Duran (1981), s. 130. Aybay, bu değişiklikten sonra da Kurul kararlarının istişari niteliğinin devam ettiğini, ancak “bildirme” kelimesinin “tavsiye etme” olarak değiştirilmesi durumunda kanun koyucunun abesle iştigal edemeyeceği ilkesi uyarınca Duran’ın yorumunun kaçınılmaz olduğunu kabul etmektedir. Aybay, s. 78.

⁵⁴ Yazıcı, s. 124.

⁵⁵ Aybay, s. 79.

komutanlarca belirlendiği bir üst kabine niteliği kazandığını ifade etmektedir⁵⁶.

1961 Anayasası'nın 111. maddesindeki esaslara uygun olarak hazırlanan ve yürürlüğe giren 129 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu Kanunu'nun 5. maddesine göre; "Milli Güvenlik Kurulu, ayda bir defa toplanır. Ayrıca Başkanın göstereceği lüzum üzerine de toplanabilir. Kurul kararlarını çoğunlukla alır. Eşitlik halinde Başkanın bulunduğu tarafın oyuna itibar olunur. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri Kurul toplantılarına katılır, oya katılmaz. Başbakanlık Müsteşarı, Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreteri Başbakanın daveti ile kurul toplantılarına katılabilirler fakat oya katılmazlar. Kurul, gerektiğinde lüzum gördüğü vazifelileri ve uzmanları da istişare için çağırabilir. Kurul aldığı kararları Bakanlar Kurulu'na bildirir".

III. 1982 ANAYASASI'NA GÖRE MİLLİ GÜVENLİK KURULU

A. Milli Güvenlik Kurulu'nun Oluşumu, Görevleri ve Kararlarının Hukuki Niteliği

1961 Anayasası ile Bakanlar Kurulu'na yardımcı bir kurul olarak kurulan Milli Güvenlik Kurulu, 1982 Anayasası'nda da yerini almıştır. 1982 Anayasası'nın 118. maddesi, 1961 Anayasası'nın 111. maddesinden daha farklı ve daha ayrıntılı bir düzenleme yapmıştır. Bunlardan birincisi; Kurul'un statüsü ile ilgilidir. 1961 Anayasası'nda Kurul'a hangi Bakanların katılacağı belirtilmeyerek bu husus yasaya bırakılmışken, 1982 Anayasası'nda Kurul'a katılacak Bakanlar açıkça sayılmıştır. Ayrıca Jandarma Genel Komutanı da Kurul üyeliğine getirilmiştir. Bu düzenlemeye göre Kurul'daki asker üyelerin sayısı beş iken sivil üyelerin sayısı dördtür.

Bir diğer fark ise; kurulun görev ve yetkileri bakımındandır. 1961 Anayasası'nda, Kurulun milli güvenlik ile ilgili temel görüşleri Bakanlar Kurulu'na tavsiye edeceği öngörülmüşken; 1982 Anayasası'nda, Kurul kararlarının Bakanlar Kurulu'na bildirilmesi esası getirilmiştir. Ayrıca, "alınması zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır" şeklinde bir ifadeye yer verilmiştir. Bu konuda değinilmesi gereken bir diğer nokta ise, Kurul kararlarının istişari olma niteliğinin 1982 Anayasası ile de korunup korunmadığıdır. 118. maddenin 3. fıkrası Milli Güvenlik Kurulu'nun istişari bir organ olma niteliğinin 1982 Anayasası'nda da korunduğunu göstermektedir⁵⁷. Bu maddede geçen

⁵⁶ Soysal (1997), s. 235.

⁵⁷ Bu fıkraya göre: "Milli Güvenlik Kurulu; Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulaması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna

“görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir” ifadesinden kararların bağlayıcı niteliği olmadığı anlaşılmaktadır. Ancak “öncelikle dikkate alınır” ifadesinin bu niteliği zayıflattığı söylenebilir. Ancak demokrasilerin temel kurallarından biri olan “askeri otoritenin sivil otoriteye tabi sayılması” kuralı gereğince, bu değişikliklerden sonra yine de Milli Güvenlik Kurulu’nun yeri ve yetkileri bakımından istişari bir organ olduğu kabul edilmelidir. Milli Güvenlik Kurulu’nu hükümetin ve parlamentonun üstünde saymak Anayasa’da yer alan demokratik devlet ilkesine de aykırı düşer. Milli güvenlik ve savunma konularında alınacak kararların siyasi sorumluluğu Bakanlar Kurulu’na ait olduğuna göre, Milli Güvenlik Kurulu’nca belirtilen görüşlerin birer tavsiye niteliğini aşmaması temel kuraldır. Milli Güvenlik Kurulu ulusal güvenlik konularında daha uzman bilgilerle görüş belirtebilecek bir organ olduğuna göre, onun görüşlerinin dikkate alınması da doğaldır⁵⁸. Erdoğan’a göre; Milli Güvenlik Kurulu uygulamada istişari organ olma özelliğini aşarak adeta ikinci bir hükümet gibi işlev görmektedir. Bu durumun oluşmasında ise MGK’nın milli güvenlik konularında tek yetkili kurul gibi görünmesi ve milli güvenlik kavramının oldukça geniş kapsamlı olarak düzenlenmiş olmasının payı büyüktür⁵⁹. Tanör ise; 1982 Anayasası’nda Milli Güvenlik Kurulu’nun statüsü ile ilgili yapılan değişiklikler sonucu Anayasanın, askeri gücün adeta özerkleşmesi yolunda yeni adımlar attığı görüşündedir⁶⁰.

Anayasanın 117. maddesinin ikinci fıkrası ile milli güvenliğin sağlanması görevi açık bir şekilde Bakanlar Kurulu’na verilmiş ve bu konuda Bakanlar Kurulu TBMM’ye karşı sorumlu kılınmıştır. Durum böyle iken Milli Güvenlik Kurulu’nu, milli güvenliğin sağlanması konusunda icrai karar almaya yetkili makam olarak görmek Anayasa’ya aykırı olacaktır. Bu iddianın doğruluğu kabul edilse bile; sorumluluğu olan fakat yetkisi olmayan

bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır”.

⁵⁸ “Ancak zaman zaman siyasal yaşamın bunalımlı dönemlerinde yapılan Milli Güvenlik Kurulu toplantıları, Bakanlar Kurulu’na bildirilecek görüşlerin oluştuğu bir yer olmaktan çıkmış ve gerçekte Bakanlar Kurulu kararlarının yüksek rütbeli komutanlar ile birlikte alındığı bir üst kabine niteliği kazanmıştır”. Soysal, Mümtaz, **100 Soruda Anayasa’nın Anlamı**, İstanbul, 1997, s. 345-346; Tanilli, Server, **Devlet ve Demokrasi**, İstanbul, 2000, s. 473.

⁵⁹ Erdoğan, Mustafa, “Silahlı Kuvvetlerin Türk Anayasal Düzeni İçindeki Yeri”, **AÜSBF Dergisi**, C. XLV, No: 1-4, Yıl: 1990.

⁶⁰ Tanör, (1991), s. 122.

bir Bakanlar Kurulu, yetkisi olan fakat sorumluluğu olmayan bir Milli Güvenlik Kurulu oluşacaktır. Bu durumun da demokratik bir devlette asla kabul edilemeyeceği açıktır. 1982 Anayasası'nda Milli Güvenlik Kurulu'nun düzenleniş şekline ve görevlerine bakıldığında Kurul'un istişari bir organ niteliğinde olduğu görülmektedir. Ancak tarihsel gelişimi ve özellik askeri müdahaleler sonucu yapılan mevzuat değişiklikleri incelendiğinde MGK'nın devlet sistemi içindeki konumunun güçlendirilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır⁶¹. Ancak 1982 Anayasası'nın ilk halinde bile Kurul'un, devletin en yüksek karar organı olduğu yönündeki görünümü hukuki değil tamamıyla fiili bir durumdur.

1982 Anayasası ile, "toplumun huzur ve güvenliğinin korunması" konusu da Milli Güvenlik Kurulu'nun ilgi alanına sokulmak suretiyle milli güvenlik kavramının kapsamı genişletilmiştir (m. 118/3). Bu durumda Milli Güvenlik Kurulu'na dolayısıyla silahlı kuvvetlere, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması amacıyla toplumsal olayları denetlenme imkanı sağlanmıştır⁶². Bir başka ifade ile 1982 Anayasası'nda milli güvenlik kavramı oldukça geniş tutulmuş ve bu hali ile ülkenin genel politikasının belirlenmesinde silahlı kuvvetlere etkili bir rol verilmiştir⁶³. 1982 Anayasası'ndaki diğer bir fark ise, Kurul'un gündeminin Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanı tarafından belirleneceği esasının getirilmiş olmasıdır. 1982 Anayasası'na göre Genelkurmay Başkanı görev ve yetkilerinden dolayı Başbakan'a karşı sorumludur. Hal böyle iken Kurulun gündeminin belirlenmesinde Genelkurmay Başkanı'na Başbakan ile eşit statü verilmesi yerinde bir düzenleme değildir.

1982 Anayasası'nın Kurul üyeleri ile ilgili olarak, 1961 Anayasası'ndan farklı bir düzenleme içeren diğer bir ifadesi ise Genelkurmay Başkanı dışında Kurula katılan asker üyeleri 1961 Anayasası'nın "Kuvvet Temsilcileri" olarak ifade etmesine karşılık, 1982 Anayasası'nın tek tek Kuvvet Komutanlarından söz etmesidir. Yazıcı'ya göre bu "... 1971 anayasa değişikliklerinde Kuvvet Temsilcilikleri yerine Kuvvet Komutanları

⁶¹ Cizre'ye göre de son yirmi yılda ordu sivil otoritenin karar verme sürecine katılmak suretiyle geleneksel olarak sivil kontrolündeki alanlarda yetkilerini arttırmaya başlamıştır. Bu eğilimin ortadaki örneği olan kurum ise Milli Güvenlik Kurulu'dur. Cizre, Ümit, **Muktedirlerin Siyaseti**, Merkez Sağ – Ordu – İslamcılık, İstanbul, 1999, s. 69.

⁶² Tanör, (1991), s.123.

⁶³ Erdoğan, Mustafa, **Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler**, Ankara, 1993, s. 142.

ifadesinin benimsenmesi ile başlayan ve asker üyelerin kuruldaki etkisini güçlendirmeyi amaçlayan eğilimin devamı olarak⁶⁴ ” kabul edilebilir.

2001 yılında 4907 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 118. maddesinde değişiklik yapılmıştır⁶⁵. Bu değişikliklerden ilki Başbakan Yardımcıları'nın ve Adalet Bakanı'nın kurul üyelerine eklenmiş olmasıdır. Bu değişiklik ile Kuruldaki sivil üyelerin sayısı artırılmıştır⁶⁶. İkinci değişiklik ise; kurul kararlarının tavsiye niteliğinde olduğunun vurgulanmış olması ve “Bakanlar Kurulu tarafından öncelikle dikkate alınır” ifadesi yerine “Bakanlar Kurulunca değerlendirilir” ifadesinin yer almış olmasıdır. Maddedeki bu ifade nedeniyle Milli Güvenlik Kurulu'nun istişari bir organ olma niteliği konusundaki şüpheler de ortadan kalkmış olmaktadır. 2001 yılında değiştirilmeden önceki 118. maddenin ilk haline göre de Kurul kararları tavsiye niteliğindedir, ancak uygulamada yaşanan bazı sıkıntıları gidermek amacıyla ve Avrupa Birliğine uyum çerçevesinde bu niteliği vurgulamak gerekli olmuştur⁶⁷.

⁶⁴ Yazıcı, s. 185-186.

⁶⁵ 1982 Anayasası'nın 118 maddesi Milli Güvenlik Kurulu'nun görevlerini çok genel olarak şu şekilde ifade etmiştir: “(Değişik: 3.10.2001-4709/32 md.) Milli Güvenlik Kurulu; Devletin Milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonunun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca değerlendirilir”.

⁶⁶ Kurul'un, Avrupa Birliği standartlarına ve Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan siyasal kriterlere uygun bir duruma getirilmesi için Kurul'daki sivil üye sayısının artırılması şarttır. Genel Kurmay Başkanının, Silahlı Kuvvetleri temsilen Kurula tek başına katılması ve diğer Kuvvet Komutanların gündem gerektirdiği takdirde, Kurul toplantılarına katılabilmesinin sağlanması önerilmektedir. TÜSİAD, (2001), s. 26-27.

⁶⁷ Nitekim, Mart 2001'de onaylanan ve Avrupa Birliği üyesi ülkelerin dışişleri bakanlarından oluşan AB Genel İşler Konseyinin, 4 Aralık 2000 tarihinde Brüksel'de yaptığı toplantıda, son şeklini verdiği Katılım Ortaklığı Belgesinde (KOB), “Milli Güvenlik Kurulu'nun hükümete bir danışma organı niteliğindeki Anayasal rolünün Avrupa Birliği üye ülkelerinin uygulamalarına uyumlaştırılması” ifadesi bulunmaktadır. 26 Mart 2003 tarihinde onaylanarak yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgesinde ve 2001 Ulusal Programı'nda da benzer ifadeler yer almıştır. 24.07.2003 gün ve 25178 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (UP) “Siyasi Kriterler” bölümünde bu durum: “Milli Güvenlik Kurulu'nun (MGK) danışma organı niteliği, Anayasa ve ilgili yasa

2945 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununun 5. maddesine göre; Kurul ayda bir defa olağan toplanır. Ayrıca Cumhurbaşkanının gerekli gördüğü ve Başbakan veya Genelkurmay Başkanının önerilerini uygun bulduğu durumlarda olağanüstü olarak da toplanabilir. Kurul toplantıları Cumhurbaşkanının başkanlığında yapılır. Cumhurbaşkanının katılmadığı zamanlar Kurula Başbakan başkanlık eder. 2945 Sayılı Kanun'un gerekçesine göre olağanüstü toplantılar, Cumhurbaşkanının bizzat gerek gördüğü haller ile Kurulun gündeminin hazırlanmasında Anayasanın 118. maddesine göre öneride bulunma yetkisine sahip Başbakan ve Genelkurmay Başkanı'nın teklifleri ve bu tekliflerin Cumhurbaşkanınca uygun görülmesi halinde yapılabilir. Bu düzenleme 1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanı'na tanıdığı üstünlüğün de bir kanıtıdır⁶⁸.

2001 yılında Anayasa'da yapılan değişikliklere paralel olarak 2945 Sayılı Kanun'un ilgili maddeleri de değiştirilmiştir. Milli Güvenlik Kurulu toplantılarının ayda bir yapılacağına dair 5. maddenin ilk fıkrası 4963 sayılı Kanun'un⁶⁹ 25. maddesi ile yeniden düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; Kurul, iki ayda bir toplanır. Gerekteğinde Kurul, Başbakanın teklifi üzerine veya doğrudan Cumhurbaşkanının çağrısı ile de toplanır. Kurulun gündemi Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenir. Gündemin hazırlanmasında Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınır. Kurul üyesi bakanlar ile diğer bakanların gündeme girmesini istedikleri konular, Başbakanın da görüşünü alarak Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri vasıtasıyla Cumhurbaşkanına iletilir (m. 6). Kurul, kararlarını çoğunlukla alır. Eşitlik halinde Kurul Başkanının bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır (m.7/1). Kurul kararları, Cumhurbaşkanına ve Bakanlar Kurulunda görüşülmek üzere Başbakanlığa, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği tarafından gönderilir (m.7/2). Milli Güvenlik Kurulu kararları, Başbakan tarafından Bakanlar Kurulu gündemine öncelikle alınmak suretiyle görüşülür ve gerekli kararlar alınır (m. 8).

Anayasası'nın 118 maddesi Milli Güvenlik Kurulu'nun görevlerini çok genel olarak ifade etmiştir. 2945 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun 4. maddesinde ise Milli

değişiklikleriyle yeniden tanımlanmıştır. MGK'nın ve MGK Genel Sekreterliğinin işlevleri bu niteliklerle uyumlaştırılacaktır" şeklinde açıklanmıştır.

⁶⁸ Özdemir, s. 114.

⁶⁹ 30 Temmuz 2003 tarih ve 4963 sayılı Kanun, **RG**, 07.08.2003-25192.

Güvenlik Kurulu'nun görevleri tek tek sayılmıştır⁷⁰. Millî Güvenlik Kurulu ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun 4. maddesinde sıralanmış olan bu görevler; MGK'yı istişari bir organ olmaktan çıkarıp bir karar organı haline getirecek kadar kapsamlı olduğu görülmektedir. Madde metni içerisindeki kavramlar Millî Güvenlik Kurulu'nun görev ve yetki alanını belirlemektedir. Bu ifadeler incelendiğinde Kurul'un görev alanının millî güvenlik ile sınırlı tutulmadığı görülmektedir⁷¹. Örneğin "toplumun huzur ve güvenliğini" ve "anayasal düzenini" koruma, "millî birlik ve bütünlüğü sağlama", "Türk Milletini Atatürkçü düşünce, Atatürk ilke ve inkılapları doğrultusunda ve millî ülkü ve değerler etrafında birleştiren millî

⁷⁰ 2945 Sayılı Kanun'un 4. maddesine göre Millî Güvenlik Kurulu'nun görevleri şunlardır: a) Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konularında, görüş tespit eder; b) Devletin millî güvenlik siyaseti doğrultusunda tespit edilen millî hedeflerin ve hazırlanan millî plan ve programların gerçekleştirilmesine ilişkin tedbirleri belirler; c) Devletin millî güvenlik siyasetini etkileyecek millî güç unsurlarını ve ülkenin siyasi, sosyal, iktisadi, kültürel ve teknolojik durum ve gelişmelerini sürekli takip ederek değerlendirir, millî hedefler yönünde güçlenmelerini sağlayacak temel esasları tespit eder; d) Devletin varlığı, bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda zorunlu gördüğü tedbirleri tespit eder; e) Anayasal düzeni koruyucu, millî birlik ve bütünlüğü sağlayıcı, Türk Milletini Atatürkçü düşünce, Atatürk ilke ve inkılapları doğrultusunda ve millî ülkü ve değerler etrafında birleştirerek millî hedeflere yönlendirici gerekli tedbirleri belirler. Sayılan bu hususlara yönelmiş yurtiçi ve yurtdışı tehdide karşı koymak, bu tehdidi etkisiz kılmak için gereken strateji ve temel esaslar ile birlikte planlama ve uygulama hizmetleri konularında görüşleri, ihtiyaçları ve alınmasını lüzumlu gördüğü tedbirleri tespit eder; f) Olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik veya savaş hali ilanı için görüş tespit eder; g) Olağan hal ile savaş, savaşı gerektiren ve savaş sonrası hallerde, kamu ve özel kurum ve kuruluşlar ve vatandaşlara düşecek topyekün savunma, millî seferberlik ve diğer konularda hizmet ve yükümlülükler ile bu hususlarda yapılacak planlara temel teşkil edecek esasları tespit eder; h) Devletin millî güvenlik siyasetinin öngördüğü hususlar ve topluma yönelik hizmetler ile topyekün savunma hizmetlerinin gerektirdiği mali, ekonomik, sosyal, kültürel ve diğer konulara ilişkin tedbir ve ödeneklerin kalkınma plan, program ve yıllık bütçelerde yer almasını sağlamak üzere gerekli esasları tespit eder; i) Millî güvenlik kapsamına giren konularda yapılan ve yapılacak milletlerarası anlaşmalar hakkında görüş tespit eder. Millî Güvenlik Kurulu, tespit ettiği bu görüş, tedbir ve esasları kurul kararı halinde Bakanlar Kuruluna bildirir ve kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirir.

⁷¹ Erdoğan, Mustafa, **Anayasa ve Özgürlük**, Ankara 2002, s. 256; Özdemir, s. 120-121.

hedeflere yönlendirme” amacıyla gerekli tedbirleri belirleme şeklindeki görevler Kurul’un görev alanını oldukça genişletmektedir.

Milli güvenlik kavramının hükümet sorumluluğuna giren hemen hemen bütün konuları kapsayacak bir şekilde genişletilmesinin, Bakanlar Kurulu’na paralel fakat siyasal sorumluluk taşımayan yeni bir karma organ yaratılmasına neden olduğu ileri sürülmüştür⁷². Milli Güvenlik Kurulu’nu diğer ülkelerdeki örneklerinde olduğu gibi savunma ve güvenlik konularındaki görüşlerini yürütme organına açıklamalarını sağlamaya yönelik bir organ olarak değerlendirmek mümkündür. Ancak kanunda yer alan ifadeler, aslında Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak üzere kurulmuş olan MGK’yı bu işlevinden uzaklaştırmıştır. Şüphesiz ki MGK’yı neredeyse bir karar organı haline getiren bu gelişmelerin üzerinde askeri müdahalelerin de büyük rolü olmuştur.

Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununda Kurul’un görevlerini belirleyen 4. madde ilk olarak 4789 sayılı Kanun ile yapılsa da asıl önemli olan değişiklikler 4963 Sayılı Kanun ile yapılmıştır. Bu değişiklikler 2001 yılında Anayasa’da yapılan değişiklik çerçevesinde yapılmış düzenlemelerdir. 4789 sayılı Kanun ile Kurul üyelerine, Başbakan Yardımcıları ve Adalet Bakanı eklenmiştir. Ancak, bu değişiklikler Kurul kararlarının hükümet üzerindeki etkisini ortadan kaldıracak nitelikte değildir. 7. Uyum Paketi olarak da bilinen ve bazı yasalarda değişiklik öngören 4963 Sayılı Kanun ile 4. maddede yapılan değişikliklerden birisi Kurul’un görev ve yetkileri yeniden düzenlenmesidir. Ayrıca Kurul’un toplantılarının iki ayda bir yapılması ve gerektiğinde Başbakanın teklifi üzerine veya doğrudan Cumhurbaşkanının çağrısı ile de toplanmasına ilişkin hüküm de yer almıştır. Bu Kanun ile daha önce gizli bir yönetmelik ile düzenlenen Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği’nin görevleri de yeniden düzenlenmiş ve klasik sekreteryaya hizmetleri ile sınırlandırılmıştır. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanır. Söz konusu atamanın, “Türk Silâhlı Kuvvetleri mensupları arasından yapılmasının öngörülmesi hâlinde Genelkurmay Başkanının olumlu görüşü alınır” hükmü ile de Genel Sekreter’in siviller arasından atanabilmesine de imkan tanınmıştır. Ayrıca daha önce gizli nitelikte olan yönetmelik yerine Kanun’un yayımı tarihinden itibaren üç ay içinde yeni bir yönetmelik çıkarılması emredilmiştir.

2945 Sayılı Kanun’un 10 maddesine göre; Milli Güvenlik Kurulu toplantılarında yapılan görüşmeler, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği

⁷² Soysal, s. 346.

görevlileri tarafından usulüne uygun şekilde tutanakla tespit edilir. Kararların asılları ve görüşme tutanakları Genel Sekreterlikte saklanır. Tutanaklar ve görüşmeler açıklanamaz ve yayınlanamaz. Kararlar Milli Güvenlik Kurulu'nun vereceği karara göre açıklanabilir veya yayımlanabilir⁷³.

Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun 4. maddenin eski halinde yer alan görevleri nedeniyle Milli Güvenlik Kurulu; danışma organı niteliğinden uzaklaşmış, adeta bir karar organı haline gelmiştir. Bu sakıncanın giderilmesi açısından maddenin yeniden düzenlenmesi ve MGK'nın görev alanının daraltılması yerinde olmuştur. Ancak önemli olan bu değişikliklerin fiili duruma yansıtılabilmesidir. Milli Güvenlik konusu uzmanlık gerektiren bir konudur. Siyâsî iradenin de bu şekilde uzmanlardan oluşmuş bir kurulun görüşlerinden faydalanması gereklidir⁷⁴. Ancak bu durum görüş bildirmeden öteye gitmemelidir. Ülkemizde Milli Güvenlik Kurulu'nun bir uzmanlık komitesi olarak kabul edilmesi gerekir. Ayrıca, Milli Güvenlik Kurulu'nun Anayasal bir kurul olmaktan çıkarılması daha uygun olacaktır⁷⁵.

B. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği

1982 Anayasası'nın 118. maddesinde Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Buna göre 2945 Sayılı Kanun ile Başbakanlığa bağlı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği kurulmuştur. 1961 Anayasası'nın Milli Güvenlik Kurulu'nu düzenleyen 111. maddesinde Genel Sekreterlik ile ilgili herhangi bir kayıt bulunmazken; 1982 Anayasası 118. maddesinin devamına "Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin teşkilatı ve görevleri kanunla düzenlenir" ibaresi eklenmiştir.

⁷³ Balcı'ya göre; MGK kararlarının Genel Sekreterlik tarafından açıklanması Anayasa'ya aykırıdır. Milli Güvenlik Kurulu ve benzeri yardımcı organlar iştîşari organlar olduklarından kamuoyu ile doğrudan ilişki kuramazlar. Tüzel kişilikleri yoktur, bu nedenle sorumlulukları da yoktur. Sorumluluk Bakanlar Kurulu'na aittir. Bakanlar Kurulu tarafından açıklanmayan MGK kararlarını kamuoyuna duyuran görevliler açıkça suç işlemektedir. Bu suçun müeyyidesi TCK'nun 132. ve 137. maddelerinde belirtilmiş iken, bu kararları basına sızdıranlar ve neşredenler hakkında hiçbir takibat icra edilmemektedir. Balcı, s. 94-96.

⁷⁴ Ulusal güvenlik ve savunma konularında, asker ve sivil otoritelerin görüşlerini yan yana getirecek bir kurulun bulunmasını son derece yararlı olacağı konusunda bkz. Soysal, s. 346; Aybay, s. 81; Tanör, s. 122.

⁷⁵ MGK'nın anayasal bir kurum olmasının şart olmadığı yönündeki görüş için bkz., TÜSİAD, (1997), s. 79; Tanör, s. 122. Karşı görüş için bkz., TÜSİAD Raporu, (2001), s. 26.

Bu durum 1982 Anayasası ile Genel Sekreterlik makamına verilen özel önemi ortaya çıkmaktadır⁷⁶.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin kurum ve kuruluşlarla çalışma ve ilişkileri ayrı bir yönetmelikte düzenlenmiştir. 2945 Sayılı Kanun'un 21. maddesi uyarınca, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği tarafından hazırlanarak Milli Güvenlik Kurulu'nda görüşülen ve 10 Şubat 1984 gün ve 91/1436 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe giren bu yönetmelik "Gizli" gizlilik derecesinde olduğundan, içeriği hakkında bilgi sahibi olunamamıştır⁷⁷. 2945 Sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler de Yönetmeliğin yeniden hazırlanmasını zorunlu kılmıştır. Hazırlanan yeni yönetmelik Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir⁷⁸.

Türk hukukunda bütün yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanması şart değildir. Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanacağı kanun ile düzenlenir (Anayasa m. 124). Ancak Resmi Gazetede yayımlanmayan bir yönetmelik dahi gerektiğinde ulaşılabilir nitelikte olmalı, ilgililere duyurulmalıdır. Bu durum hukuk devleti ilkesinin zorunlu bir sonucudur⁷⁹. Çünkü; yönetmeliklerle yapılan düzenleyici işlemler kişilerin hak ve menfaatlerini etkileyebilmektedir. Bu nedenle yönetmeliklerin ulaşılabilir nitelikte olması ve yargı denetimine tabi olması şarttır. Milli Güvenlik

⁷⁶ Özdemir, s. 116.

⁷⁷ 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun 21. maddesinin birinci fıkrasına göre: "Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin esas ve usuller ile kanunda belirtilen konular Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği tarafından hazırlanarak, Milli Güvenlik Kurulunda görüşülen ve Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen "GİZLİ" gizlilik dereceli bir yönetmelikle düzenlenir". Ancak 27 Ağustos 2003 tarihli Radikal Gazetesi'nde yayınlanan bir haber ile birlikte bu gizlilik büyük ölçüde kalkmıştır. Berkan, İsmet "İşte En Gizli Yönetmelik", **Radikal Gazetesi**, 27 Ağustos 2003, s. 1. Gizli Yönetmeliğin basında geniş bir şekilde yer almasının üzerine MGK tarafından bir açıklama yayınlanmıştır. Yayınlanan bu açıklama ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin psikolojik hareket yürüttüğü kabul edilmekte ve bu durumun tartışılmasının anlamsız olduğu belirtilmektedir. Bkz. <http://www.ehaber.net/haberler1/b4262.shtml>, Erişim tarihi, 04.04.2004. 12.2003 tarih ve 5017 Sayılı "Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununun Bazı Hükümlerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun" ile ilgili maddede geçen "Gizli gizlilik dereceli" ibaresi yürürlükten kaldırılmıştır.

⁷⁸ 29.12.2003 tarih ve 6688 Sayılı Karar, **RG**, 08.01.2003-25340.

⁷⁹ Atar, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, Konya, 2002, s. 98.

Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği'nin gizliliğinin kaldırılması hukuk devleti açısından yerinde olmuştur.

Kanun'un değiştirilmeden önceki hali ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri'nin sivil kişiler arasından atanması söz konusu değildir. Aynı zamanda atamalar Resmi Gazete'de yayımlanmadığı için kadrolar gizli nitelikteydi. 4963 Sayılı Kanun'un 27. maddesi ile Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun 15. maddesi değiştirilmiştir⁸⁰. Yeni düzenlemeye göre "Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanır. Söz konusu atamanın, Türk Silâhlı Kuvvetleri mensupları arasından yapılmasının öngörülmesi halinde Genelkurmay Başkanının olumlu görüşü alınır". Bu değişiklik ile MGK Genel Sekreterliği görevine sivillerin de atanabilmesine imkan tanınmıştır. Bu suretle genel sekreterliğin yönetim olarak silahlı kuvvetlere fiili bağımlılığının da ortadan kaldırılması sağlanmıştır. Ayrıca Genelkurmay Başkanının inha yetkisi kaldırılarak, genel sekreterin atama usulü de değiştirilmiştir.

5017 Sayılı "Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununun Bazı Hükümlerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair" Kanun'un 1. maddesi ile 2945 Sayılı Kanun 16. maddesinin son fıkrasındaki "atamalar Resmi Gazete'de yayımlanmaz" hükmü yürürlükten kaldırılmıştır. Buna göre; Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği kadrolarına ilişkin gizlilik ortadan kalkmıştır, bu sayede Kurul daha demokratik bir yapıya kavuşturulmuştur.

2945 sayılı Kanun'un "Kararların dağıtım ve takibi" başlıklı 9. maddesine göre, MGK kararlarına ilişkin uygulamaları takip etme görevi MGK Genel Sekreteri'ne verilmiştir. Ayrıca yine bu madde gereğince genel sekretere, Bakanlar Kurulu kararı haline getirilmeyen MGK kararları hakkında, Cumhurbaşkanına Başbakana ve Milli Güvenlik Kuruluna bilgi sunma görevi de verilmiştir. Kanunda genel sekretere verilen bu görevler MGK'nın istişari bir organ olması ile bağdaşmamaktadır. Kanunun ifadesinden adeta MGK kararlarının Bakanlar Kurulu tarafından uygulanmasının zorunlu olduğu izlenimi doğmaktadır. Bu durum 4963 sayılı Kanun'un 24. maddesiyle değiştirilmiştir. Yeni düzenlemeye göre "Millî Güvenlik Kurulunun tavsiye kararlarının ve görüşlerinin değerlendirilmek

⁸⁰ 2945 sayılı Kanun'un 15. maddesi 4963 sayılı Kanun'un 27. maddesiyle değiştirilmeden önce, "Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri Orgeneral/Oramiral rütbesinde Silâhlı Kuvvetler Mensupları arasından Genelkurmay Başkanının inhası, Başbakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile atanır" şeklinde düzenlenmiştir.

üzere Bakanlar Kuruluna sunulması ve Bakanlar Kurulunda kabulü halinde bu tavsiye kararlarının uygulanmasının koordinasyonu ve izlenmesi için” Başbakan tarafından bir Başbakan yardımcısı görevlendirebilir.

4963 sayılı Kanun ile MGK Genel Sekreterliğin görevleri de değiştirilmiştir. Artık Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin görev ve yetkileri; Milli Güvenlik Kurulunun sekreterlik hizmetlerini yürütmek ve Milli Güvenlik Kurulunca ve kanunlarla verilen görevleri yerine getirmekten ibarettir. Milli Güvenlik Kurulu kararlarının hazırlanmasında ve bu kararlara ilişkin Bakanlar Kurulu kararlarının uygulanmasında, bakanlıklar ve ilgili kurum ve kuruluşlarla müşterek çalışmalar yapmak, uygulamaları takip ve kontrol etmek, düzenleyici, yönlendirici ve koordine edici işbirliğinde bulunmak; Milli güvenlik siyasetini tayin, tespit, uygulama ve gerektiğinde düzeltme ve değiştirme görevlerini doğrudan veya bakanlık, kurum ve kuruluşlarla da yapılacak müşterek çalışmalarla araştırmak, incelemek, planlar hazırlamak ve bu konudaki uygulamaları takip ve koordine etmek, yönlendirmek, sonuçları değerlendirmek; belirtilen konularda gerekli olan hizmet ve faaliyetleri planlamak, yürütmek ve ilgili bakanlık, kamu ve özel kurum ve kuruluşlardaki bu konulara ilişkin uygulamaları takip ve kontrol etmek, yönlendirmek ve koordine etmek; Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle ilan edilen olağanüstü halde alınacak tedbir, yapılacak iş ve işlemlerin tespit çalışmalarını yapmak, uygulamada işbirliğinin sağlanması için gerekli tedbirleri tespit etmek ve bu konudaki tekliflerini Başbakana sunmak gibi görevleri kaldırılmıştır.

SONUÇ

Milli Güvenlik Kurulu'nun Türk Anayasal sistemi içindeki yeri konusunda son yıllarda yanlış bir kanaat oluşmuştur. Uygulamaya bakıldığında Milli Güvenlik Kurulu kararlarının, dolayısıyla silahlı kuvvetlerin hükümet üzerinde büyük etkisi olduğu görülmektedir⁸¹. Kurul kararlarının birçoğunda da kararların “uyulması zorunlu” nitelikte olduğu izlenimi yaratılmıştır. Anayasal olmayan bu durum sonucu toplumda, Milli Güvenlik Kurulu'nun devletin tüm politikalarını belirleyen bir kurul olduğu yönünde yanlış bir kanaat oluşmuştur. Bu durumun oluşmasında yaşanan askeri müdahalelerin özellikle de 28 Şubat 1997 tarihinde toplanan MGK'dan çıkan bildirinin büyük bir payı vardır. Bu bildiri hükümete ve parlamentoya hitaben hem “alınması uygun görülen tedbirler” ibaresine yer verilmiş, hem de gereğinin yapılmaması durumunda “yeni yaptırımların” gündeme geleceği belirtilmiştir.

Milli Güvenlik Kurulu, yürütme sistemi içerisinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na yardımcı, anayasal bir kuruluştur. Kararları da tavsiye niteliğindedir. Aksi bir durum demokrasinin temel prensiplerinden olan seçilmişlerin atanmışlardan üstün olması kuralı ile de bağdaşmaz⁸². Ayrıca milli güvenliğin sağlanmasından sorumlu olan organ Bakanlar Kuruludur. Yetki ve sorumluluğun paralel olması temel kuralı karşısında da MGK kararlarının tavsiye niteliğinde olması bir zorunluluktur. MGK kararlarının bu niteliğini vurgulamak ve silahlı kuvvetlerin sivil otorite üzerindeki bu fiili etkisini ortadan kaldırmak amacı ile 2001 yılında Anayasa bazı değişiklikler yapılmıştır. Ardından Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nda da değişiklikler yapılmıştır. Ancak daha önce de belirtildiği gibi MGK'nın sivil otorite üzerindeki mevcut etkisi yasal veya anayasal düzenlemelerin bir sonucu değildir. Dolayısıyla mevcut durumun demokratikleşebilmesi ancak değişikliklerin uygulamaya yansıtılması ile mümkün olacaktır. Bu yönde atılacak adımlardan birisi de şüphesiz ki Genel Kurmay Başkanı'nın görev ve yetkilerinden dolayı Milli Savunma Bakanına karşı sorumlu tutulmasıdır.

⁸¹ Hale, William, **Türkiye'de Ordu ve Siyaset: 1989'dan Günümüze**, (Çeviren: Ahmet Fethi), İstanbul, 1996, s. 270.

⁸² Hatta bazı yazarlar, nihai karar alma yetkisinin tam olarak seçilmişlere ait olmadığı ülkeleri yarı-demokrasi olarak nitelendirmekte ve Türkiye'yi de bu gruba dahil etmektedir. bkz. Hague, Rod/Martin Harrop, **Comparative Government and Politics: An Introduction**, Hampshire&New York 2001, s. 28, aktaran Atar, s. 69.

Yapılan değişiklikler ile kanunda yer alan muğlak milli güvenlik tanımı ve devletin milli güvenlik siyasetine ilişkin geniş tanım değiştirilmemiştir. Niteliği gereği müphem ve siyasi taktire yer bırakan bir kavram olan milli güvenlik kavramının, Milli Güvenlik Kurulu'nun yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi açısından daha açık bir tanımının yapılması şarttır. Milli güvenliğin, herhangi bir ideolojinin veya belli bir siyaset felsefesinin korunup esirgenmesi gibi bir anlamı yoktur. Milli güvenlik kavramının kapsamı, devletin iç ve dış yıkıcı saldırılara karşı korunması olarak sınırlandırılmalıdır.

Milli Güvenlik Kurulu'nu sadece milli güvenlik konularında uzman bir kurul kabul etmek gerekir. Kurulun görev alanı ise milli güvenlik meseleleriyle sınırlıdır. Kurula, danışma organı olmasının ötesinde yetkilerle donatmak, siyasi iktidarın üzerinde bir vesayet makamı olarak görmek, Anayasa'da öngörülen demokrasi ve hukuk devleti ilkelerine aykırı düşen bir tasarruf olacaktır.

KAYNAKÇA

Abadan, Nermin, “Türkiye’de İnsan Hakları Seminerleri- Tebliğler - Tartışmalar”, Ankara, 1970.

Akgüner, Tayfun, 1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu, İstanbul 1983.

Aslan, M. Yasin, “Milli Güvenlik Kurulu”, Askeri Adalet Dergisi, S. 92, Ocak 1995.

Atar, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Konya, 2002.

Atatüre, Süha, Amerika Birleşik Devletleri ve Türkiye’de Ordu-Siyaset İlişkisi Milli Güvenlik Kurulları Örneği, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Ankara, 1994.

Aybay Rona, “Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu”, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: XXXIII, No: 1-4, Ankara 1979.

Balci, Muharrem, MGK ve Demokrasi; Hukuk, Ordu, Siyaset, İstanbul 2000.

Berkan, İsmet “İşte En Gizli Yönetmelik”, Radikal Gazetesi, 27 Ağustos 2003, s. 1.

Cizre, Ümit, Muktedirlerin Siyaseti, Merkez Sağ – Ordu – İslamcılık, İstanbul, 1999.

Devletin Kavram ve Kapsamı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Ankara, 1990.

Duran, Lütfi, “Sosyal Hareketler ve Milli Güvenlik”, İktisat ve Maliye, C. XVII, Temmuz 1970.

Duran, Lütfi, İdare Hukuku (Ders Notları), İstanbul 1981.

Erdoğan, Mustafa, “Silahlı Kuvvetlerin Türk Anayasal Düzeni İçindeki Yeri”, AÜSBF Dergisi, C. XLV, No: 1- 4, Yıl: 1990. (Erdoğan 1990)

Erdoğan, Mustafa, Anayasa ve Özgürlük, Ankara 2002. (Erdoğan 2002)

Erdoğan, Mustafa, Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler, Ankara, 1993. (Erdoğan 1993)

Fendoğlu, H. Tahsin, “Özgürlükçü Anayasa Üzerine”, Av. Faruk Erem Armağanı, Ankara, 1999.

Hale, William, Türkiye’de Ordu ve Siyaset: 1989’dan Günümüze, (Çeviren: Ahmet Fethi), İstanbul, 1996.

Kaneti, Selim, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’ndaki Boşlukların Anayasa Mahkemesi Tarafından Doldurulması”, Anayasa Yargısı, S. 8.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yayınları, Ankara, 1991.

Özdemir, Hikmet, Rejim ve Asker, İstanbul, 1989.

Öztürk, O. Metin, Ordu ve Politika, Ankara, 1993.

Soysal, Mümtaz, 100 Soruda Anayasa'nın Anlamı, İstanbul, 1997.

Tanilli, Server, Devlet ve Demokrasi, İstanbul, 2000.

Tanör, Bülent, İki Anayasa, 1961-1982, İstanbul, 1991. (Tanör 1991).

Tanör, Bülent, Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Anayasası, İstanbul, 1969. (Tanör 1969).

Tunaya, Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul, 1980.

TÜSİAD Raporu, Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasal Kriterleri, Görüşler ve Öncelikler, İstanbul, 2001, (TÜSİAD Raporu 2001)

TÜSİAD, Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri, İstanbul, 1997.

Yayla, Yıldızhan, İdare Hukuku I, İstanbul, 1990.

Yazıcı, Serap, Türkiye'de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri, Ankara, 1997.