

## MGK VE MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMI

*Doç. Dr. Hasan TUNÇ \**

*Arş. Gör. Ayhan DÖNER \*\**

### GİRİŞ

Eskiden beri devletlerin temel endişesi kendilerini dışa karşı korumak olmuştur. Bu amaçla düzenli silahlı kuvvetler oluşturma yoluna gitmişlerdir. ancak iki dünya savaşı ve askeri teknolojinin hızla gelişerek savaşların boyutlarının değişmesi göstermiştir ki başlıbaşına silahlı kuvvetlerinin varlığı devletlerin güvenliğinin sağlanmasında yeterli değildir. Bu sebeple devletler özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra idari teşkilatlanma açısından yeniden yapılanmaya başlamışlardır. Teşkilatlanmanın en önemli sonuçlarından biri olarak da ülkemizde MGK benzeri kuruluşlar devlet teşkilatlarında yerini almıştır.

Devlet teşkilatlanmalarındaki bu gelişmeye paralel bir biçimde milli güvenlik kavramı uluslararası metinlerde gerekse, iç hukuk metinlerinde daha çok yer almaya başlamıştır.

### I- MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMI VE KAPSAMI

Milli güvenlik kavramı dar veya geniş olarak ele alındığında farklı anlamları ortaya çıkan bir kavramdır. Dar anlamda milli güvenlik, sadece "*milli savunma*" ile ilgili sorunları içine alır ve olağanüstü hallerde bir olağanüstü hal rejimi sonucunda alınacak önlemleri içerir. Milli güvenlik kavramı geniş olarak ele alındığında ise, toplumsal hayatta neredeyse herşey milli güvenlik konusu içerisinde sokulabilir<sup>1</sup>. Bu açıdan bakıldığında milli güvenlik kavramının siyasi, ekonomik ve hukuki yönleri sahip bulunduğu göze çarpmaktadır.

Milli güvenlik kavramını siyasi yönü, ekonomik ve hukuki yönlerine göre daha ağırlıklıdır. Bir ülkeni iç ve dış tehlikelerden korunması ancak ileriye yönelik planlı ve programlı bir milli güvenlik siyasetinin tesbiti ile mümkündür. Milli güvenlik siyasetini saptamak da siyasi yönü ağır basan bir uzmanlık işidir ve bir ülkenin geçmişte bu konuda yapmış olduğu tercihlerle, gelecekteki beklentileriyle yakından ilgilidir. "*Ülkenin milli güvenliğinin sağlanması, özellikle*

\* S.Ü. Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

\*\* A.Ü. Erzincan hukuk Fakültesi

1 Duran, Lütfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s. 129; Akgüner, Tayfun, *1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu*, İÜSBF Yay. No. 12, İstanbul 1983, s. 10.

uluslararası düzeyde, tek başına mı, yoksa bir kollektif savunma düzeni içinde mi olacağı hususu veya olağan ve olağanüstü hallerde değişken bir Milli Güvenlik siyasetini saptama ve değişken koşullara göre, bu Milli Güvenlik siyasetinde gerekli düzelme ve değişimin nasıl yapılacağı bir siyasi tercih veya siyasi tercihler dizisinin kabulü ile olanaklı olur<sup>2</sup>.

Demokratik rejimler açısından konuya bakıldığında da milli güvenlik kavramının siyasi yönü göze çarpmaktadır. Demokratik rejimlerle milli güvenliğin sağlanması yürütme organının sorumluluğu altındadır ve buna paralel olarak da askeri otorite sivil otoriteye tabi kılınmıştır<sup>3</sup>. Bizde de bu görev 1982 Anayasası tarafından yürütme organına verilmiştir. Anayasanın 117. maddesine göre: "Milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı Bakanlar Kurulu sorumludur."

Milli güvenliğin ileriye dönük planlama ve kaynak ayırma ile sağlanabilmesi açısından bu kavramın ekonomi ve maliye ile de ilişkisi vardır. Ülke kaynaklarının belirlenmesi ve bu kaynakların ne kadarının milli güvenliğin sağlanmasına tahsis edileceği, hangi ülkelerde ne ölçüde milli güvenlikle alakalı ekonomik ilişkilere girileceği konuları milli güvenlik kavramının ekonomik yönünü ortaya koyar<sup>4</sup>.

Milli güvenlik kavramının gerek uluslararası belgelerde gerekse devletlerin iç hukuk metinlerinde özgürlüklerin sınırlandırılması nedeni olarak kabul edilmesi bu kavramın hukuki yönünün bir ifadesidir.

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda 16.11.1966'da hiçbir itirazla karşılaşmadan kabul edilen ve 1976'da yürürlüğe giren **Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Milletlerarası Sözleşme**'nin çeşitli maddelerinde(12,13,14,19,21 ve 22. maddeler) tanınan hakların diğer sebepler yanında milli güvenlik sebebiyle de sınırlandırabileceği düzenlenmiştir<sup>5</sup>.

Aynı şekilde **Avrupa İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşme** de değişik maddelerinde (6,8,10 ve 11. maddeler)<sup>6</sup> milli güvenlik sebebiyle özgürlüklerin sınırlandırılabilmesi kabul edilmiştir.

2 Akgüner, a.g.e., s. 54-55.

3 Kabaalioğlu, Haluk A. ve Yıldırım, Turan, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, Kazancı Hukuk Yayınları: 147, İstanbul, 1995, s. 76; Özdemir, Hikmet, Silahlı Kuvvetler Sivil Otorite İlişkisinin Yeniden Düzenlenmesi, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı, 1991, s. 11.

4 Milli güvenlik kavramının ekonomik yönü açısından ayrıntılı bilgi için bkz. Akgüner, a.g.e., s. 56 vd.

5 Sözleşmenin tam metni için bkz., Gündüz, Aslan, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Teşkilatlar İle İlgili Temel metinler, Beta Basım Yayım Dağıtım AŞ, İstanbul 1987, s. 216 vd.

6 Sözleşmenin tam metni için bkz., Gündüz, a.g.e., s. 241 vd.

1982 Anayasasına bakıldığında da milli güvenlik kavramının özgürlüklerin sınırlanması sebebi olarak kabul edildiği görülür. Anayasayı özgürlüklerin sınırlanmasına ilişkin genel hükmü olan 13. maddesinde konuya ilişkin şu ifadelerle yer verilmiştir: “*Temel hak ve hürriyetler... milli güvenliğin... korunması amacı ile... Anayasanın sözüne ve ruhuна uygun olarak kanunla sınırlanabilir.*” Bunun yanında özel olarak özgürlüklerin düzenlendiği değişik maddelerde de milli güvenlik ilgili özgürlük bakımından bir sınırlandırma sebebi olarak öngörülmüştür. Bu maddeler aşağıdaki özgürlükleri kapsamaktadır. 28. m. Basın hürriyeti, 30. m. Basın araçlarının korunması, 33. m. Dernek kurma hürriyeti, 34. m. Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı.

Milli güvenlik, kapsam itibariyle “**dış güvenlik**” ve “**iç güvenlik**” konularını içine almaktadır. Dış güvenlik bir devletin uluslararası ilişkileriyle yakından alakalı bir kavramdır. Devletin bağımsızlığını ilgilendiren dış güvenlik, “*başka devletlerin ve kuruluşların emir, gözetim ve denetimi altında olmama, yabancı devletlerin saldırı ve saldırı tehlikesinden uzak bulunma ve bunlara karşı korunma demektir*”<sup>7</sup>.

Milli güvenliğin ikinci ayağını oluşturan iç-güvenlik ve bunu tehlikeye düşüren haller bir ülkenin siyasi şartlarına ve zamana göre değişebileceği gibi, iç ve dış nedenlerin etkisiyle de ortaya çıkabilir. Ayaklanma olması, yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması gibi iç sebeplerden dolayı iç güvenlik tehlikeye düşebileceği gibi, bir devletin savaş ilan etmesi gibi bir nedenle de tehlikeye düşebilir.

1982 Anayasası'nın 120 ve 122. maddelerinde sayılan, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan edilebilmesinin sebeplerini oluşturan “*yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkmasını, savaş hali ve savaş gerektirecek bir durumun başgöstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten ve dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması*” hallerini bunlarla sınırlı olmamak kaydıyla iç güvenliği bozan veya tehlikeye düşüren nedenler arasında sayabiliriz<sup>8</sup>.

Dış güvenlik ile iç güvenlik arasında yakın bir ilişki vardır. Birinin tehlikeye düşmesi veya ortadan kalkması halinde diğ erinin de bu durumdan etkilenmesi

7 Akgüner, a.g.e., s. 83.

8 Yayla, Yıldızhan, *İdare Hukuku I*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1990, s. 40.

söz konusu olur. Dış güvenliği ilgilendiren bir gelişmenin başgöstermesi halinde iç güvenliğe yönelik tedbirler arttırılabilecektir. Yine iç güvenliğin sağlanması bakımından özgürlüklere çeşitli sınırlandırmalar getirilebilecektir. Bunun aksi de mümkündür. İç güvenliğin bozulması nedeniyle devletin dış güvenliği tehlikeye girebilir. Mesela bir başka devlet lehine ayaklanmalarda durum böyledir<sup>9</sup>.

## II- ÇEŞİTLİ ÜLKELERDEKİ MİLLİ GÜVENLİK İLE İLGİLİ KURULUŞLAR

### a) Genel Olarak

Milli güvenlikle ilgili kuruluşların diğer ülkelerde II. Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıktığı ve bu tip kuruluşlara büyük ölçüde **ABD Milli Güvenlik Konseyi'nin (National Security Council-NSC)** örnek teşkil ettiği görülmektedir. Bunun sebebi, II. Dünya Savaşı sırasında savaş faaliyetlerinin organize bir şekilde yürütülememesi, özellikle askeri kuvvetler ile sivil otorite arasında görülen uyumsuzluk ve koordinasyon bozukluklarıdır<sup>10</sup>.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra da, teknolojinin gelişmesine paralel olarak askeri sanayinin de gelişmesi ile milli güvenliğe ilişkin sorunlar daha da artmıştır. Devletlerin anılan sorunları çözme çabaları ve "*sorunlarda en isabetli kararların alınabilmesi için, bu sorunların çok yönlülüğüne uygun yeni düzenlemelerin araştırılması ülkelerin siyasal-yönetsel yapılarında da değişikliğe yol açmış, yeni örgütlenme biçimleri ortaya çıkarmıştır*"<sup>11</sup>.

İhtiyaçların ortaya çıkardığı bu kuruluşlara genel olarak bakıldığında, bu kuruluşların hemen her ülkede yürütme organına milli güvenlikle ilgili konularda yardımcı bir kuruluş olarak öngörüldüğünü, yine hemen her ülkede hükümetten bazı bakan veya yardımcıların ve askeri kesimden gelen temsilciler ile istihbaratla ilgili temsilcilerin katıldığını görmekteyiz<sup>12</sup>.

### b) Çeşitli Ülkelerdeki İlgili Kuruluşlar

Belirtildiği gibi milli güvenlikle ilgili kuruluşların ilki ABD Milli Güvenlik Konseyi'dir. 1947 yılında **The National Security Act (Milli Güvenlik Kanunu)** ile kurulan ABD Milli Güvenlik konseyi şu üyelerden oluşmaktadır. Başkan, Başkan Yardımcısı, Dışişleri Bakanı, Savunma Bakanı asil üye olarak Milli Güvenlik

9 Akgüner, a.g.e., s. 83.

10 Aybay, Rona, Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu, AÜSBFD. C.XXXIII, S. 1-2, Ankara, 1978, s. 60.

11 Aybay, a.g.e., s. 60-61.

12 Akgüner, a.g.e., s. 179.

Danışmanı, Milli Güvenlik Danışman Yardımcısı, Konsey Genel Sekreteri ve CIA Başkanı danışman sıfatıyla katılır. Gerekli hallerde konuyla ilgili olan bakanlar veya yardımcıları veya FBI Başkanı gibi diğer kamu görevlileri NSC'nin toplantılarına katılırlar<sup>13</sup>.

NSC Başkanın gerekli hallerde başvurabileceği danışma organı niteliğinde bir yardımcı kuruluştur. Görevi, milli güvenlikle ilgili konularda gerekli istihbaratı yaparak bunları değerlendirmek ve Başkana bu bilgiler ışığında tavsiyelerde bulunmaktır. *NSC icrai nitelikte karar veren idari bir makam veya Milli Güvenlik Politikasını doğrudan saptayan bir kuruluş*<sup>14</sup> değil, Başkanın milli güvenlikle ilgili tek başına verebileceği kararlara tavsiyeleriyle yardımcı olan bir kuruluştur<sup>15</sup>.

Uygulamada ABD Başkanlığı yapan kişilerin hepsi NSC'den aynı oranda faydalanmamışlardır. Mesela F. Kennedy ve Lyndon Johnson NSC'ye kriz dönemleri dışında pek başvurmazken, Richard Nixon ve Ronald Reagan bu kuruluşu sık kullanmıştır<sup>16</sup>.

ABD dışında diğer ülkelerin milli güvenlikle ilgili kuruluşlarına baktığımızda bazı ülkelerin bu kuruluşları doğrudan anayasalarında yer vererek düzenlediğini, bazılarının ise bu kuruluşları sadece kanunlarla düzenlediğini görürüz.

Federal Almanya'da Anayasanın 87/b maddesinin başlığı "**Federal güvenlik Konseyi**"dir<sup>17</sup>. Konseyin başkanı Savunma Bakanıdır. Diğer üyeleri ise Dışişleri, İçişleri ve Maliye Bakanlarıdır. Gerekli hallerde konuyla ilgili bakanlar kurul toplantılarına katılırlar. Kurul bakanlar kurulunun bir komitesi olarak çalışır. Görevi, milli güvenlik konusunda özellikle savaş ve olağanüstü hallerde çeşitli kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamaktır<sup>18</sup>.

Fransa'da milli güvenlikle alakalı hizmetler 1958 tarihli Fransız Cumhuriyeti Anayasası'nın 15. maddesinde yer alan ve başkanı Cumhurbaşkanı olan "**Milli Savunma Yüksek Kurulu ve Komiteleri**" tarafından yürütülmektedir<sup>19</sup>.

13 Balcı, Mustafa, *MGK ve Demokrasi*, Yöneliş Yayınları: 38, İstanbul, 1997, s. 241; Akgüner, a.g.e., s. 183.

14- Akgüner, a.g.e., s. 183.

15 Balcı, a.g.e., s. 241.

16 Değişik ABD Başkanlarının bu kuruldan ne kadar faydalandığı konusunda bkz. Akgüner, a.g.e., s. 186.

17 Federal Alman Cumhuriyeti Anayasası için bkz. Gürbüz, Yaşar, *Anayasalar*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1981, s. 46 vd.

18 Balcı, a.g.e., s. 242.

19 Fransız Cumhuriyeti Anayasası için bkz., Gürbüz, a.g.e., s. 106 vd.

İtalya'da Anayasa'nın Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin bir bölümünü sayan 87. maddesinin konu ile ilgili hükmü şu şekildedir: "*Cumhurbaşkanı... yasa ile kurulan **Yüksek Savunma Kuruluna Başkanlık eder***<sup>20</sup>." Bu hükme paralel olarak İtalya'da 28 Temmuz 1950 tarihinde **Yüksek Savunma Kurulu Kanunu** çıkarılmıştır. Bu kanuna göre, iç ve dış güvenlik konuları ile seferberlik, olağanüstü hal ve savaş hallerinde ne gibi önlemler alınabileceği kurulun görev alanındadır. Başkanı Cumhurbaşkanı olan kurulun diğer üyeleri ise şunlardır: Başbakan, Başbakan Yardımcısı, İçişleri, Dışişleri, Savunma, Sanayi, Ticaret ve Hazine Bakanları ile Genelkurmay Başkanıdır<sup>21</sup>.

Rusya Federasyonu'nda 1992 yılında Devlet Başkanı'na bağlı olarak çalışan "**Güvenlik Kurulu**" bir kanun ile kurulmuştur. Kanuna göre, Kurul ayda bir defa toplanır ve kişi hak ve özgürlüklerinin korunması ile iç ve dış güvenlik konularında değerlendirmeler yaparak bu konularda alınması gereken önlemleri bildirir ve Başbakanın onayı ile bu kararlar yürürlüğe girer<sup>22</sup>.

### III- TÜRKİYE'DE MİLLİ GÜVENLİK ve MGK

#### a) 1961 Anayasası Öncesi Durum

MGK'nın ilk defa Anayasal bir kurum olarak Türk Devlet teşkilatı içerisinde yer alması 1961 Anayasası ile olmuştur. Ancak daha önceleri devlet teşkilatımızda anayasal düzeyde olmasa da MGK ile aralarında gerek kuruluş ve gerekse yetkiler bakımından benzerlikler olan **Milli Savunma Yüksek Kurulu** bulunuyordu.

Milli Savunma Yüksek Kurulu diğer ülkelerde bulunan benzerleri gibi ABD Milli Güvenlik Konseyi örnek alınarak oluşturulmaya çalışılan bir kuruluştur. Bu kurul, 30.5.1949 tarih ve 5899 sayılı **Milli Savunma Yüksek Kurulu Kanunu**<sup>23</sup> ile kurulmuştur. Bu kanunun birinci maddesine göre MSYK (Milli Savunma Yüksek Kurulu) "*Devlet işlerinin en başında gelen topyekün Milli Savunma görevlerini yerine getirmek üzere... teşkil edilmiştir*".

Kanunun 3. maddesi MSYK'nın başlıca görevlerini "*Hükümetçe takip edilecek Milli Savunma politikasının esaslarını hazırlamak*" ve "*Topyekün milli seferberlik planını barışta hazırlamak ve gereğinde tam olarak uygulanmasını sağlamak*" olarak düzenlemiştir.

20-İtalyan Cumhuriyeti Anayasası için bkz., Gürbüz, a.g.e., s. 129 vd.

21 Balcı, a.g.e., s. 242-243.

22 Balcı, a.g.e., s. 244.

23 RG, T. 3.6.1949, S. 7223.

Kanuna göre MSYK, Başbakanın başkanlığında çalışır. Cumhurbaşkanı MSYK'nın tabii başkanıdır. Diğer üyeleri ise Başbakanın teklifi ile Bakanlar Kurulunun seçmiş olduğu bakanlar ile Milli Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanıdır., Ayrıca savaş halinde "Harp Kuvvetleri Genel Komutanı" kurulun toplantılarına tabii üye olarak katılır.

Kurulun bir genel sekreterliği vardır. Sekreterliğin görevi "*Başbakanın direktiflerine göre Kurulun çalışmalarını hazırlamak ve her türlü yazı işlerini yürütmek*"tir<sup>24</sup>. Kanuna göre Genel Sekreter Genelkurmay Başkanının görüşü alınarak, Milli Savunma Bakanı'nın teklifi ve Bakanlar kurulunun kararıyla seçilir.

Kanun kurulun ayda bir defa toplanacağını düzenlemiştir. Ancak uygulamada kurulun düzenli olarak her ay toplandığı görülmemiştir. Bunun nedeni Cumhurbaşkanı ve hükümetlerin kurula gereken önemi vermemesi ve Genelkurmayın da böyle bir kurulda bulunma yönündeki isteksizliğidir<sup>25</sup>.

Kurulun almış olduğu "*doğrudan doğruya yerine getirilebilecek kararları, Başbakan tarafından ilgili yerlere tebliğ olunur, Bakanlar Kurulunu ilgilendirenler ise Bakanlar Kuruluna sunulur*"<sup>26</sup>.

Sonuç olarak MSYK hakkında şunlar söylenebilir; MSYK tamamen sivil insiyatifin iradesi altında olan ve Duranın da belirttiği gibi "*kanunla teşkil edilmiş, görev konusu belli ve sınırlı, yetkisi istişari nitelikte, daha çok askeri teknik bir örgüt idi*"<sup>27</sup>.

### **b) 1961 Anayasası Düzenlemesi**

MSYK görevi milli savunma ile ilgili olan ve bir kanunla belirlenmiş kurul iken, 1961 Anayasası bu kurul yerine doğrudan Anayasada düzenlediği (böylece anayasal bir kuruluş haline getirdiği) ve görev alanını sadece milli güvenliğin dış boyutunu ilgilendiren milli savunmadan milli güvenliğe genişlettiği Milli Güvenlik Kurulunu getirmiştir.

1961 Anayasasının Milli Güvenlik Kurulu'nu düzenleyen 111. madesinin ilk hali şu şekilde idi:

*"Milli Güvenlik Kurulu, kanunun gösterdiği Bakanlar ile Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet temsilcilerinden kuruludur.*

24 Akgüner, a.g.e., s. 188..

25 Balcı, a.g.e., s. 49.

26 Akgüner, a.g.e., s. 188.

27 Duran, a.g.e., s. 128.

*Milli Güvenlik kuruluna 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 Kuruluna bildirir."*

30 Eylül 1971'de kabul edilen Anayasa değişikliğinden sonra ise madde şu şekli almıştır:

*"Milli Güvenlik Kurulu, Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve kanunun gösterdiği bakanlar ile Kuvvet komutanlarından 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 Kuruluna tavsiye eder."*

Görüldüğü gibi, 1971 değişikliği 111. maddeye iki noktada değişiklik getirmiştir. Bunlardan biri kurulun oluşumuna, diğeri ise kurulun işlevine ilişkindir<sup>28</sup>. Maddenin yeni şekline bakıldığında, 1. fıkradaki "*Kuvvet temsilcilerinden*" ibaresi, "*Kuvvet Komutanlarından*" olarak değiştirilmiştir. Aybay bu fıkrada yapılan değişikliklerde şu noktaya dikkati çekmektedir: "*Fıkranın yazılış düzeninde Genelkurmay Başkanına eski metin bakanlardan sonra yer vermişken, yeni metinde Genelkurmay Başkanı öne alınmıştır. 1971 metninin 1961 metninden ayrıldığı diğer bir nokta "Bakanlar"ın küçük harflerle başlayarak yazılmış olmasıdır*"<sup>29</sup>.

111. maddenin 2. fıkrasında herhangi bir değişiklik yapılmamış ancak, 3. fıkrada hukuki anlamda değilse de siyasi ve psikolojik anlamda MGK'nın siyasi iradenin altında ve yardımcı bir kuruluş olarak görev yaptığı durumunu tamamen etkileyecek bir değişiklik yapılmıştır. Değişiklik şu noktalardadır: Birinci olarak, fıkrada yer alan "*yardımcılık etmek üzere*" ifadesi fıkradan çıkarılmış ve yerine herhangi birşey konulmamıştır. İkinci olarak, fıkradaki "*...gerekli görüşleri Bakanlar Kuruluna bildirir*" ibaresindeki "*bildirir*" kelimesi "*tavsiye eder*" şeklinde değiştirilmiştir. Duran, bildirir kelimesinin tavsiye eder şeklinde değiştirilmesini şu

<sup>28</sup> Aybay, a.g.e., s. 77-78.

<sup>29</sup> Aybay, a.g.e., s. 77, dipnot. 31.



şekilde yoruluyor: "Görüş bildirme, alışılmış ve yerleşmiş anlamıyla, bağlayıcı gücü olmayan 'istişare' ya da 'danışma'da bulunmaktan ibarettir ve genellikle yetkili organ veya makamın isteği üzerine vuku bulur... 'tavsiye' ise en azından eşitlerin birbirine verdiği direktif anlamını içerir ve muhatabın serbestliğini az çok kısıtlar."<sup>30</sup>.

Sonuç olarak bu değişiklikler MGK'nın almış olduğu kararların hukuki değilse de siyasi ve moral gücünü arttırmıştır. Ancak siyasi ve moral güç MGK'nın yardımcı bir kuruluş olduğu sonucunu değiştirmemiştir<sup>31</sup>.

1961 Anayasasının 111. maddesi MGK'ya katılacak üyelerin bir kısmını sayarken diğer kısmını da bu hükme paralel olarak çıkartılacak kanuna bırakmıştır. Daha sonra 11.12.1969 tarih ve 129 sayılı kanun<sup>32</sup> çıkartılarak MGK'ya katılacak üyeler 1. maddesinde şu şekilde belirlenmiştir:

"...Milli Güvenlik Kurulu, Cumhurbaşkanının, hazır bulunmadığı zaman Başbakanın başkanlığında Başbakan, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcıları, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, maliye, Ulaştırma ve Çalışma Bakanları ile gündemle ilgili diğer bakanlardan ve;

Genelkurmay Başkanı ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlarından kurulur."

Görüldüğü gibi, MGK sivil ve askeri üyelerden oluşmaktadır. Sivil üyelerin sayısı, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılarının Bakanlar Kurulunun oluşumu sırasında belirleneceği ve Başbakanın daveti üzerine hangi bakanın kurula katılacağına belirli olmaması sebebiyle değişkendir. Asker üyeler ise 4 tane dir. Kurula yine bir asker olan Kurul Genel Sekreteri katılmakla birlikte bunun oy hakkı yoktur. Bu haliyle kurul siyasi üyeleri askeri üyelere oranla çoğunlukta olan **sivil-asker** karışımı bir kuruluş görüntüsü arz etmektedir<sup>33</sup>.

### c) 1982 Anayasası Düzenlemesi

1982 Anayasası milli güvenlik ve Milli Güvenlik Kurulu konularında 1961 Anayasası'nın getirmiş olduğu düzeni genel hatlarıyla korumuştur<sup>34</sup>. 1982 Ana-

30 Duran, a.g.e., s. 130.

31 1961 Anayasası döneminde MGK'nın devlet teşkilatındaki yeri için bkz., TC Devlet Teşkilatı Rehberi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 1972, s. 139 vd.

32 RG, T. 19.12.1962, S. 11286.

33 Duran, a.g.e., s. 131; Aybay, a.g.e., s. 75-76.

34 Soysal, Mümtaz, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1987, s. 349; Akgüner, a.g.e., s. 252.

yasası düzeninde de MGK, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi merkezdeki yardımcı kuruluşlar içinde yer almaktadır<sup>35</sup>. Merkezdeki yardımcı kuruluşlar "...asil olarak hükümet ve bakanlıklara görevlerinde yardımcı olmak, görüş bildirmek üzere kurulmuştur"<sup>36</sup>.

Anayasanın 118. maddesi de bunu şu şekilde belirtmektedir. "*Milli Güvenlik Kurulu; Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulaması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir*". Bu fıkradan çıkan sonuç fıkrada belirtilen konularda kararlar almak ve koordinasyonu sağlamak Bakanlar Kurulunun yetkisi dahilindedir. MGK bu konulara ilişkin yetki kullanımı sırasında Bakanlar Kuruluna yardımcı bir kuruluş olarak görüş bildirecektir.

### 1- MGK'ya Katılanlar

MGK'nın üyeleri ve üyeleri dışında kurula katılacaklar, gerek Anayasanın 118. maddesinin 1. fıkrasında gerekse 118. madde hükmüne göre çıkartılan 9 Kasım 1983 tarih ve 2945 sayılı **Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu**'nun<sup>37</sup> 3. maddesinde belirlenmiştir. 118. madde hükmüne göre:

*"Milli Güvenlik Kurulu, Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından kurulur.*

*Gündemin özelliğine göre kurul toplantılarına ilgili bakan ve kişiler çağrılıp görüşleri alınabilir."*

2945 sayılı kanunun 3. maddesine göre Kurulun toplantılarına MGK Genel Sekreteri de katılır.

Görüldüğü gibi Kurula katılacaklar konusunda 1982 Anayasası 1961 Anayasasından farklı bir düzenleme getirmiştir. Yukarıda belirtildiği üzere 1961 Anayasası Kurula katılacakları saymayarak bu konuyu kanuna bırakmışken, 1982 Anayasası katılacakların sayısını kesin bir şekilde belirlemiştir<sup>38</sup>. 1982 Ana-

35 Bu konuda genel olarak bkz. Gözübüyük, A. Şeref, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 1996, s. 84 vd; Özay, İl Han, Günışığında Yönetim, Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1996, s. 195; Giritli, İsmet, Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli, Filiz Kitabevi, İstanbul 1983, s. 141.

36 Gözübüyük, a.g.e., s. 84.

37 RG, T. 11.11.1983, S. 18218.

38 Kuzu, Burhan, 1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler, Filiz Kitabevi, İstanbul 1990, s. 110.

yasası'nın getirmiş olduğu bu düzenleme ile MGK'daki siviller ile askerler arasındaki denge askerler lehine bozulmuştur. Bunun yaratabileceği en önemli sonuç, kurulun yetkili olduğu konularda, sivil çözümler yerine askeri çözümleri benimseme olasılığını güçlendirmesidir<sup>39</sup>.

Üyeler konusunda değinilmesi gereken diğer bir sorun da 1982 Anayasası, anen 1961 Anayasası'nın 1971 değişikliğinde olduğu gibi, Genelkurmay Başkanını Başbakanıdan sonra bakanlardan önce saymıştır. Turhan haklı olarak bu durumu şu şekilde eleştirmiştir: "*Genelkurmay Başkanının görevi ne denli önemli olursa olsun bu sıralanış biçimine katılabilmek olanaksızdır. Genelkurmay Başkanı sivil yönetimin emrindedir. Sivil iktidarı kullanan bakanlar Genelkurmay Başkanının atanma ve görevden alınması hakkındaki Bakanlar Kurulu Kararnamelerini imzalarlar. Bakanlardan herhangi birinin imzası olmazsa Genelkurmay Başkanı atanamaz. Durum böyle olunca Genelkurmay Başkanının bakanlardan önce yer almasının açıklaması yapılamaz*"<sup>40</sup>.

1982 Anayasasının kurula katılanlar noktasında getirmiş olduğu diğer bir yenilik, 1961 Anayasasında kurulda yer almayan ve iç güvenlik açısından bir eksiklik olan *Jandarma Genel Komutanı*'nın kurula alınmasıdır<sup>41</sup>.

## 2- Görev ve Yetkileri

MGK'nın görev ve yetkileri, genel olarak Anayasanın 118.maddesinin 3. fıkrasında belirlenmiştir. Buna göre; "*Milli Güvenlik Kurulu; Devletin milli ve güvenlik siyasetinin*<sup>42</sup> *tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirmektir.*" Görüldüğü gibi, bu hüküm 1961 Anayasasının ilgili hükmüne göre hem daha ayrıntılı hem de daha kapsamlıdır. Buna göre MGK'nın görevi, **milli güvenlikle ilgili konularda görüş tesbit etmek**, yetkisi ise, **tespit ettiği bu görüşleri Bakanlar Kuruluna bildirmektir.**

39 Yazıcı, serap, *Türkiye'de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri*, Yetkin Yayınları, Ankara 1997, s. 185.

40 Turhan, Mehmet, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, DÜHF Yay. No. 9, Diyarbakır, 1989, s. 157-158.

41 Erdoğan, Mustafa, *Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler*, Siyasal kitabevi, Ankara 1993, Erdoğan, Jandarma Genel Komutanının kurula üye olarak alınması yanında ülke genel güvenliğiyle ilgili bulunan Emniyet Genel Müdürünün de Kurula katılmasının uygun olacağını belirtmektedir. s. 158, dipnot 38.

42 Devletin milli güvenlik siyaseti kavramını 2945 sayılı kanun 2. maddesinde şu şekilde tanımlamıştır: "*...milli güvenliğin sağlanması ve Milli Güvenlik Kurulunun belirlediği görüşler dahilinde, Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilen iç, dış ve savunma hareketi tarzlarına ait esasları kapsayan siyaseti ifade eder.*"

Bu genel hüküm yanında 120 ve 122. maddeler ile olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanı konularında MGK'ya yetki verilmiştir. 1961 Anayasasında öngörülmeyp<sup>43</sup> 1982 Anayasası'na da Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunca ilave edilen bu düzene göre, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu duruma göre olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilan ederken MGK'nın da görüşünü almak zorundadır<sup>44</sup>.

2945 sayılı kanunun 4. maddesi MGK'nın görevlerini ayrıntılı olarak belirlemiştir. Görevler başlığını taşıyan maddeye göre;

*"Milli Güvenlik Kurulu;*

*a) Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konularında görüş tespit eder;*

*b) Devletin milli güvenlik siyaseti doğrultusunda tespit edilen milli hedeflerin ve hazırlanan milli plan ve programların gerçekleştirilmesine ilişkin tedbirleri belirler;*

*c) Devletin milli güvenlik siyasetini etkileyecek milli güç unsurlarını ve ülkenin siyasi, sosyal, iktisadi, kültürel ve teknolojik durum ve gelişmelerini sürekli takip ederek değerlendirir, milli 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, milli birlik ve bütünlüğü sağlayıcı, Türk Milletini Atatürkçü düşünce, Atatürk ilke ve inkılapları doğrultusunda ve milli ülkü ve değerler etrafında birleştirerek milli 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;*

43 1961 Anayasasında olağanüstü hal rejimleri konusunda bkz. Hazır, Hayati, Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Olağanüstü Hal Rejimlerinde Kamu Hürriyetlerinin Sınırlanması (1961 Anayasa Rejimi) SÜHF Yay. No. 9, Konya 1991, s. 75 vd.

44 Kuzu, Burhan, Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi, Kazancı Hukuk Yayınları, No. 128, İstanbul 1993, s. 215. vd.

f) Olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, 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, milli seferberlik ve diğer konularda hizmet ve yükümlülükler ile bu hususlarda yapılacak planlara temel teşkil edecek esasları tespit eder;

h) Devletin milli 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 planı, program ve yıllık bütçelerde yer almasını sağlamak üzere gerekli esasları tespit eder;

i) Milli güvenlik kapsamına giren konularda yapılan ve yapılacak milletlerarası anlaşmalar hakkında görüş tespit eder.”

Milli Güvenlik Kurulu, tespit ettiği bu görüş, tedbir ve esasları kurul kararı halinde Bakanlar Kuruluna bildirir ve kanunlarda verilen diğer görevleri yerine getirir.

Dikkat edilirse kanun milli güvenlik kavramına çok geniş anlam vererek MGK'nın görev alanını ona göre belirlemiştir<sup>45</sup>. Bu durumda MGK kanunda (ve ilgili diğer kanunlarda) belirtilen konularda bir görev olarak görüşünü tespit edecek, görüş bildirme niteliğindeki yetkisini kullanarak da tespit ettiği görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirecektir.

### 3- Çalışma Usulü

MGK'nın çalışma usulü Anayasanın 118. maddesi ve bu doğrultuda düzenlemeler getiren 2945 sayılı kanunun 5. ve devamındaki maddelerde belirlenmiştir.

2945 sayılı kanuna göre, MGK, Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı olmadığı zaman Başbakanın başkanlığında ayda bir defa toplanır. Ayrıca Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü ve Başbakan veya Genelkurmay Başkanının önerilerini uygun bulduğu hallerde olağanüstü olarak da toplanabilir (m.5). Kurul toplantılarına MGK Genel Sekreteri ve gündemin özelliğine göre ilgili bakan ve kişiler de çağrılarak katılır, bunların oy kullanma hakları yoktur (m.3).

Kurulun gündemi, Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri de dikkate alınarak Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenir. Kurul üyesi bakanlar ile

45 Erdoğan, a.g.e., s. 142.

diğer bakanların gündeme girmesini istedikleri konular, Başbakanın de görüşü alınarak MGK Genel Sekreteri vasıtasıyla Cumhurbaşkanına iletilir (m.6).

Kurul kararlarını oy çokluğuyla alır. Eşitlik halinde Kurul Başkanının bulunduğu taraf oy çokluğunu sağlamış olur. Kurul kararları Cumhurbaşkanına ve Bakanlar Kurulunda görüşülmek üzere Başbakanlığa MGK Genel Sekreterliği tarafından gönderilir (m.7). 8. maddeye göre, kararlar Başbakan tarafından Bakanlar kurulu gündemine öncelikle alınmak suretiyle görüşülür ve gerekli kararlar alınır.

8. madde ile getirilmiş olan bu düzenleme, Anayasanın 118. maddesine uygun bir düzenleme değildir. Çünkü, 118. madde MGK'nın almış olduğu tüm kararların değil, sadece "...Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınması zorunlu tedbirlere ait..." konularda almış olduğu kararların öncelikle dikkate alınacağını öngörmektedir. "Anayasa koyucu abesle iştigal etmez ilkesi" gereğince de bunu böyle algılamamız gerekir. Zira Anayasa koyucu isteseydi sadece sayılan konularda alınan kararların değil, MGK'ca alınmış olan tüm kararların Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınacağını açıkça Anayasada öngörürdü. Kaldı ki, Anayasayı gerekçesinde de sadece sayılan konularda alınan kararların Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınacağına yönelik bir açıklama vardır<sup>46</sup>

MGK kararları ile ilgili Bakanlar Kurulu kararlarının dağıtımı MGK Genel Sekreterliği tarafından yapılır. Bu kararlara ilişkin uygulamalar ve Bakanlar Kurulu kararı haline getirilmeyen MGK kararları ile bu kararlara ilişkin gelişmeler Genel Sekreterlikçe takip edilerek Cumhurbaşkanına, Başbakana ve MGK'ya bilgi verilir(m.9). MGK toplantılarında yapılan görüşmeler Genel Sekreterlik tarafından tutanakla tespit edilir ve saklanır. Tutanaklar ve görüşmeler açıklanamaz ve yayınlanamaz. Kararlar ancak MGK'nın vereceği kârara göre açıklanabilir ve yayınlanabilir.

#### 4- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği ve Personeli

2945 sayılı kanunun 11. maddesine göre Başbakanlığa bağlı *MGK Genel Sekreterliği* kurulmuştur. Genel Sekreterlik; Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcıları, Genel Sekreterlik bürosu ile şu birimlerden oluşur: Hukuk Müşavirliği, Ana Hizmet Birimleri Başkanlıkları, Personel ve İdari İşler Dairesi Başkanlığı.

46 Gereke için bkz. Kuzu, Burhan, Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat, Filiz Kitabevi, İstanbul 1993, s. 150-151.

Ana Hizmet birimleri dışında Genel Sekreterin teklifi ve Başbakanın onayı ile geçici hizmet birimleri, özel ihtisas ve araştırma komisyonları, Genel Sekreterlik içinde veya dışında özel eğitim, planlama ve uygulama birimleri kurulabilir(m.2).

MGK Genel Sekreteri Orgeneral/Oramiral rütbesinde Silahlı Kuvvetler mensupları arasından Genelkurmay Başkanının inhası, Başbakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile atanır (m.15).

Diğer personel;

a) Genel Sekreterlik kadrosuna atanacaklardan,

b) Sözleşmeli personelden,

c) Silahlı Kuvvetlerden Genel Sekreterlikte görevlendirileceklerden,

d) 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkındaki Kanunun<sup>47</sup> 4. maddesi kapsamına giren kurum ve kuruluşların personelinden, Genel Sekreterin teklifi ve Başbakanın onayı ile görevlendirilenlerden oluşur (m.16).

MGK Genel Sekreterliği, 2945 sayılı kanun ile diğer kanun ve mevzuatla verilen görevleri kendi teşkilatı ve gerektiğinde diğer bakanlık, kurum ve kuruluşlarla da ortaklaşa yürütür (m.18)

Genel Sekreterliğin görevleri 13. maddede sayılmıştır. Bunlardan birkaçı şu şekildedir:

a) MGK'nın 4. maddede sayılan görevleriyle ilgili olarak; gerekli her türlü çalışma, araştırma, inceleme ve değerlendirmeleri yapar, bunların sonuçlarını teklifleri ile birlikte Cumhurbaşkanı, Başbakan ve MGK'ya sunar.

b) Bakanlar Kurulunun milli güvenliğin sağlanması sorumluluğuna ilişkin olarak; devletin savunma siyaseti dışında milli güvenlik siyasetini tayin, tespit, uygulama ve gerektiğinde düzeltme ve değiştirme görevlerini doğrudan veya bakanlık, kurum ve kuruluşlarla da yapılacak müşterek çalışmalarla araştırır, inceler, planlar, hazırlar ve bu konudaki uygulamaları takip ve koordine eder, yönlendirir, sonuçları değerlendirir.

c) Cumhurbaşkanı, Başbakan ve MGK'ca ve kanunlarla verilen diğer görevleri yürütür.

47 RG. T. 17.12.1960, S. 10683, Bu kanun 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 1984 yılında kaldırılmıştır. RG. T. 18.6.1984, S. 18435-Mükerrerre 1.

#### IV- MGK KARARLARININ NİTELİĞİ

1961 Anayasası dönemini incelerken belirtildiği gibi, 1961 Anayasasının 111. maddesinin 3. fıkrasında MGK'nın milli güvenlikle ilgili konularda Bakanlar Kuruluna **görüş bildirir** hükmü 1971 değişikliğiyle **tavsiye eder** şeklinde değiştirilmişti. 1982 Anayasası 118. maddesi ile tekrar 1961 Anayasasının ilk şeklindeki **görüş bildirir** ifadesini benimsemekle birlikte bazı konulardaki MGK kararlarının Bakanlar Kurulunca **öncelikle dikkate alınacağını** da belirtmiştir.

Gerçekten 118. maddenin 3. fıkrasına tekrar bakacak olursak, 3. fıkra şu şekildedir: "*Milli Güvenlik Kurulu; ...görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını sorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar kurulunca öncelikle dikkate alınır.*"

Fıkarda yer alan "**görüş bildirir**" ifadesinden, Bakanlar Kurulunun kendisine bildirilen bu görüşlerden bağımsız olarak kararlar alıp milli güvenlik siyasetini serbestçe belirleyebileceği çıkartılabilmekle birlikte birliktedir. Fakat fıkranın devamında yer alan "**öncelikle dikkate alınır**" ifadesi Bakanlar Kurulunun böyle bir serbestiye sahip olup olmadığı noktasında şüpheler uyandırmaktadır<sup>48</sup>. Nitekim gerek Kuzu gerekse Soysal "**öncelikle dikkate alınır**" ifadesinin tam bir bağlayıcılık ifade etmese bile ona yakın ve "**tavsiye**"den daha öte bir etkiye sahip olduğunu belirtmektedirler<sup>49</sup>.

Fıkradaki ifade ne kadar güçlü bir etkiye sahip olursa olsun bu etkinin hukuki değil, sadece siyasi ve moral açıdan olduğunu kabul etmek zorundayız. Zira, yukarıda belirttiğimiz gibi, gerek 118. maddenin 3. fıkrasından, gerekse Anayasanın genel yapısından çıkarılacak sonuç, MGK'nın Bakanlar Kuruluna yardımcı ve onun altında istişari bir organ olduğudur<sup>50</sup>.

Gerçekten Anayasanın sistematığıne baktığımızda MGK'nın 109. madde ile başlayan "Bakanlar Kurulu" alt bölümünde yer aldığı görülmektedir<sup>51</sup>. Yine Anayasanın 117. maddesine göre de "*milli güvenliğin sağlanmasından... Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı Bakanlar Kurulu sorumludur.*" O halde MGK'nın kararları siyasi ve moral bakımından ne kadar güçlü olursa olsun, hukuki baki-

48 Yazıcı, a.g.e., s. 186.

49 Kuzu, 1982 Anayasası..., s. 110; Soysal, a.g.e., s. 349-350.

50 Erdoğan, Mustafa, Olağanüstülüğün Olağanlaşması ve Refah, 10.7.1997 tarihli Yeni Şafak Gazetesi.

51 Aybay, a.g.e., s. 79.



mından ne kadar güçlü olursa olsun, hukuki bakımdan milli güvenlik konusunda son sözü söylemek Bakanlar Kurulunun yetkisi dahilindedir. Bakanlar Kurulu, siyasi sorumluluk dışında MGK'nın kararlarına aynen uymak ve bu kararlar doğrultusunda hareket etmek zorunda değildir<sup>52</sup>.

Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğu da sadece TBMM'ye karşıdır. MGK'nın almış olduğu kararlara Bakanlar Kurulunun uymaması ve bunun sonucunda milli güvenliğin bozulması halinde TBMM Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğunu gündeme getirebilir.

Burada değinilmesi gereken diğer bir konu da MGK'nın kararlarının Kurulun yapısından dolayı bağlayıcı olarak algılanması sorunudur. Kurulun oluşumunu hatırlarsak kurul, Cumhurbaşkanı dahil beş Bakanlar kurulu üyesi ve beş askerden oluşmaktadır. Kurul bu haliyle (özellikle siyasi krizlerin yaşandığı dönemlerde), Bakanlar Kuruluna görüş bildiren bir yer olmak yerine, yüksek rütbeli komutanlarla Bakanlar Kurulu kararlarının alındığı bir **üst kabine** görüntüsü arz etmektedir<sup>53</sup>.

Bunun sebebi milli güvenlik kavramının geniş yorumlanarak toplumsal yaşamdaki herşeyin milli güvenlik kavramı içine sokulması ve milli güvenlikle ilgili en önemli bakanlıkların başındaki Bakanlar Kurulu üyelerinin aynı zamanda MGK üyesi olmasıdır. Bu durum karşısında Bakanlar Kurulunun başı olan Başbakanın ve bu kurulun en önemli bakanlıklarından olan İçişleri, Dışişleri ve Milli Savunma Bakanlarının katıldığı bir MGK kararına, diğer bakanların katılmaması ve bu kararları bağlayıcı olarak kabul etmemesi mümkün görülmemektedir<sup>54</sup>.

Bunun yanında MGK'nın her ay yaptığı toplantılar sonunda almış olduğu kararlarının kamuoyu önünde Bakanlar kuruluna bildirilmesi ve bazı Bakanlar Kurulu üyelerini MGK'nın aldığı kararlar henüz Bakanlar kurulu tarafından benimsenmeden, bu kararların gereklerinin yerine getirileceği yönündeki basın açıklamaları toplumda MGK kararlarının bağlayıcı olduğu ve MGK'nın Bakanlar Kurulunun üstünde bir organ olduğu kanaatini oluşturmaktadır<sup>55</sup>.

Tüm bu nedenlerle ve özellikle (demokratik ilkelere uygun olmayan bir biçimde) toplumda varolan MGK hakkındaki üst bir organ olma inancının ortadan kaldırılması için, Bakanlar Kurulunun gerektiğinde görüşünü alabileceği ve

52 Akgüner, a.g.e., s. 272; aksi görüş için bkz., Yayla, a.g.e., s. 41.

53 Soysal, a.g.e., s. 349.

54 Aynı görüş için bkz, Erdoğan, Anayasacılık..., s. 144-145; Yazıcı, a.g.e., s. 186-187.

55 Erdoğan, Anayasacılık..., s. 144.

ona karşı sorumlu olan, Milli Savunma Bakanının başkanlığında sivil ve asker uzmanlardan oluşan bir kurulun Milli Güvenlik Kurulu veya başka bir adla kurulması "sivil yönetim ilkesi" açısından daha uygun olacaktır<sup>56</sup>.

## SONUÇ

Milli güvenlikle ilgili kuruluşlar ihtiyaçların sonucu II. Dünya Savaşı'ndan sonra hemen her devlet teşkilatı içerisinde yer almıştır. Bu kuruluşlar, demokratik ilkeler doğrultusunda yürütme organına yardımcı kurulmuşlar olarak düzenlenmiştir.

Bizde de MGK 1961 Anayasası ile birlikte devlet teşkilatımızda "anayasal bir organ" olarak yerini almıştır. Gerek 1961, gerekse 1982 Anayasası, MGK'yı milli güvenliğin sağlanmasından TBMM'ne karşı sorumlu olan Bakanlar kuruluna yardımcı bir kuruluş olarak düzenlemiştir. Bu sebeple MGK'nın varlığı, Bakanlar kurulunun sorumluluğunda olan milli güvenliğin sağlanmasının getirmiş olduğu yetkileri MGK'ya devredilmesi değildir.

MGK'nın görev ve yetkilerinin belirlenmesi milli güvenlik kavramına verilecek anlam ile doğrudan orantılıdır. Türkiye'nin gerek 1971 Anayasa değişiklikleri gerekse 1982 Anayasası'nı getirmiş olduğu düzenleme ile yaşamış olduğu süreç bize milli güvenlik kavramına daha geniş bir anlam verme eğiliminin varlığını göstermiştir. Bunun sonucu özellikle kriz dönemlerinde MGK'nın bir çeşit "üst kabine" görüntüsünü arz ettiği gözlemlenmiştir.

Son olarak şu unutulmamalıdır ki, milli güvenlik kavramına ne kadar geniş anlam verilirse verilsin, MGK Anayasa gereği yardımcı bir kuruluştur ve milli güvenlikle ilgili konularda son söz Bakanlar Kuruluna aittir. O da TBMM'ye karşı siyasi olarak sorumludur.

56 Değişik bir çözüm önerisi için bkz. Özdemir, a.g.e., s. 14.

**BİBLİYOGRAFYA**

- Akgüner, Tayfun, 1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu, İÜSBF Yay. No. 12, İstanbul 1983.
- Aybay, Rona, Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu, AÜSBFD, C.XXXIII, S. 1-2, Ankara, 1978.
- Balcı, Mustafa, MGK ve Demokrasi, Yöneliş Yayınları: 38, İstanbul 1997.
- Duran, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982.
- Erdoğan, Mustafa, Olağanüstülüğün Olağanlaşması ve Refah, 10.7.1997 tarihli Yeni Şafak Gazetesi.
- Erdoğan, Mustafa, Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993.
- Giritli, İsmet, Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1983.
- Gözübüyük, A. Şeref, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 1996.
- Gündüz, Aslan, Milletlerarası Hukuk ve milletlerarası Teşkilatlar İle İlgili temel Metinler, Beta Basım Yayım Dağıtım AŞ. İstanbul 1987.
- Gürbüz, Yaşar, Anayasalar, Filiz Kitabevi, İstanbul 1981.
- Hazır, Hayati, Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Olağanüstü Hal Rejimlerinde Kamu Hürriyetlerinin Sınırlanması (1961 Anayasa Rejimi), SÜHF Yay. No. 9, Konya 1991.
- Kabaalioğlu, Haluk A. ve Yıldırım, Turan, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, Kazancı Hukuk Yayınları: 147, İstanbul 1995.
- Kuzu, Burhan, 1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler, Filiz Kitabevi, İstanbul 1990.
- Kuzu, Burhan, Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi, Kazancı Hukuk Yayınları No. 128, İstanbul 1993.
- Kuzu, Burhan, Türk Anayasa Metinleri İle İlgili Mevzuat, Filiz Kitabevi, İstanbul 1993.
- Özay, İl Han, Günişliğinde Yönetim, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 1996.
- Özdemir, Hikmet, Silahlı Kuvvetler Sivil Otorite İlişkinin Yeniden Düzenlenmesi, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı, 1991.

Soysal, Mümtaz, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1987.

TC Devlet Teşkilatı Rehberi, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara 1972.

Turhan, Mehmet, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, DÜHF Yay. No. 9, Diyarbakır 1989.

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

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