

MİLLÎ GÜVENLİK KAVRAMI
ve
MİLLÎ GÜVENLİK KURULU

Doç. Dr. Rona AYBAY
A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi

Plan

- I — Giriş - Millî Güvenlik Kavramını Tanımlamanın Güçlük-
leri**
- II — Anayasal Özgürlüklerin Kısıtlanma Nedeni Olarak Millî
Güvenlik**
- 1) Uluslararası İnsan Hakları Belgeleri İle Anayasa ve
Kanunlardaki Hükümler
 - 2) Danıştay Kararları.
- III — Devletin Anayasal Yapısına Eklenen Millî Güvenlik Orga-
nı : Millî Güvenlik Kurulu**
- 1) Bir Anayasal Organ Olarak M.G.K.
 - 2) M.G.K.nun Oluşumu, Yetki ve Görevleri
 - (i) Kurulun Oluşumu
 - (ii) Kurulun Görevleri
 - (iii) Kurulun Toplantı ve Karar Yöntemi
 - 3) 1971 Anayasa Değişikliği ve M.G.K.
 - 4) Anayasa Karşısında M.G.K.nun İşlevi Ne Olmalıdır?
- IV — SONUÇ**

I — Giriş - «Millî Güvenlik» Kavramını Tanımlamanın Güçlükleri

«Millî Güvenlik» kavramının «bilimsel» bir tanımının yapılması hayli güçtür. Çünkü, millî güvenlik doğa bilimlerindeki kavramlar anlamında «bilimsel» bir kavram değildir. Öte yandan, millî güvenlik sosyal bilimler alanında, üzerlerinde uzun süreler çalışılarak geliştirilmiş ve yerleşmiş fiyat, arz, talep, bürokrasi v.b. gibi bir nitelik de taşımamaktadır. Millî Güvenliğin, sözleşme, zaman aşımı, ödence (tazminat) v.b. gibi teknik anlamda hukukî bir kavram olduğu da söylenemez.

Bu durum karşısında, millî güvenliğin «siyasal-hukukî» nitelikte bir kavram olduğu düşünülebilir. Kavramın siyasal niteliği, yasalarda açık bir tanımının yapılmamış (ya da yapılamamış) olmasından ve kapsamının bir ülkenin siyasal koşullarına bağlı olarak değişmesinden ileri gelmektedir. Kavramın hukukî yönü ise, Anayasa ve diğer yasalarda yer almasından dolayı ortaya çıkmaktadır.

Millî Güvenlik, özellikle İkinci Dünya Savaşına kadar, siyasal ve askerî liderlerce «retorik» bir deyim olarak bir takım siyasal ve askerî amaçları belirtmek için kullanılmagelmiştir. Bu yolda kullanılan «millî güvenlik» deyimini, teknik olmaktan çok, siyasal ve psikolojik anlamlar taşımaktadır.

Ancak son 20-30 yıllık dönem, «Millî Güvenlik»in teknik bir sosyal bilim deyimini olarak kabul edilmesi ve bu amaçla da kapsam ve sınırının bilimsel çalışmalara konu olması yolunda bazı gelişmelere yol açmıştır. Millî güvenliğin akademik çalışmalara konu olmaya başlamasında en önemli etken, II. Dünya Savaşının deneyimleri ve bu savaştan sonra özellikle ABD.nde politika ve yönetim alanlarında millî güvenliğe ilişkin konularda yapılan yeni düzenlemelerdir. İkinci Dünya Savaşı sırasında, savaş çabalarının eşgüdümlü bir biçimde yürütülmesinde karşılaşılan zorluklar, bu alanda daha iyi bir örgütlenmenin gerekli olduğunu düşündürmüştür.

Savaştan sonra da büyük bir hızla süren teknolojik gelişmeler ve geliştirilen yeni silâhlar, askerî konuların soyut bir biçimde ele alınamayacağını; savaş ve savunma sorunlarının siyasal, ekonomik ve sosyal sorunlarla birarada düşünülmesi gerektiğini kesin bir açıklıkla ortaya çıkarmıştır. Millî güvenliğe ilişkin sorunlarda en isabetli kararların alınabilmesi için, bu sorunların çok yönlülüğü-

ne uygun yeni düzenlemelerin araştırılması ülkelerin siyasal-yönet-sel yapılarında da değişikliklere yol açmış, yeni örgütlenme biçimleri ortaya çıkmıştır.

A.B.D.nde 1947 yılında çıkarılan Millî Güvenlik Kanunu (*National Security Act*) bu yolda atılan adımların ilk örneği olmuştur. Bu kanunun amacı «Millî güvenlikle ilgili olarak, devletin çeşitli örgüt ve birimleri için bütünleştirilmiş (*integrated*) politikalar ve usuller sağlamak» biçiminde özetlenebilir. Bu kanunda belirtilmiş amaçların gerçekleştirilmesi için «Cumhurbaşkanına, millî güvenliğe ilişkin iç, dış ve askerî politikaların bütünleştirilmesi konusunda tavsiyelerde bulunmak» üzere bir Millî Güvenlik Konseyi kurulması da öngörülmüştü. Öte yandan, bir de Cumhurbaşkanının millî güvenlik işleri özel yardımcılığı makamı kurulmuş ve bu makama atanan kişi Başkanın yardımcılarının belki de en önemlisi olarak kabul edilmeye başlanmıştır. A.B.D.nde, Millî Güvenlik Konseyinin, politika oluşturma ve saptamada, Başkanlık Kabinesiyle rekabet edecek güce sahip olduğu söylenebilir (1).

Millî Güvenlik Kavramının kazandığı yeni ve kapsamlı anlam ile A.B.D.nde ve bu ülkeyi izleyen başka ülkelerde millî güvenlik konularıyla ilgili olarak kurulan yeni devlet örgütleri, bir takım siyasal ve hukukî sorunları da birlikte getirmiştir.

Bu sorunların iki ana başlık altında toplanabileceği kanısındayım :

- (i) Anayasal özgürlüklerin kısıtlanması için başvurulan bir ölçüt olarak «millî güvenlik»in anlamı;
- (ii) Devletin geleneksel yapısına eklenen yeni Millî Güvenlik organlarının diğer organlarla yetki ve sorumluluk ilişkileri.

Aşağıda bu sorunları, Türkiye açısından incelemeye çalışacağım.

II — Anayasal Özgürlüklerin Kısıtlanma Nedeni Olarak «Millî Güvenlik»

1) Uluslararası İnsan Hakları Belgeleri İle Anayasa ve Kanunlardaki Hükümler

«Millî güvenlik» kavramı, gerek uluslararası insan hakları

(1) Bkz. International Encyclopedia of the Social Sciences, **National Security** (vol. 11, s. 40 vd.).

belgelerinde, gerekse anayasa ve kanunlar gibi içhukuk belgelerinde bir özgürlük kısıtlama nedeni olarak kabul edilmektedir.

Örneğin, Avrupa Konseyine üye devletlerce onaylanmış İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya dair Sözleşme⁽²⁾, bazı özgürlüklerin millî güvenliği sağlama amacıyla kısıtlanabileceğini kabul etmiştir. Aynı Sözleşmeye Ek IV. Protokol da millî güvenliğe, bir özgürlük kısıtlama nedeni olarak yer vermiştir (madde 2).

Birleşmiş Milletler Genel Kurulunca kabul edilmiş Temel Haklar ve Siyasal Haklar Misakı³ da çeşitli maddelerinde, tanınmış özgürlüklerin millî güvenlik amacıyla kısıtlanabileceğini kabul etmiştir (madde 12, 13, 21 ve 22).

Türk hukukunda millî güvenlik; gerek Anayasanın metninde gerekse çeşitli kanunlarda özgürlük kısıtlama ölçüsü olarak yer almış bir kavramdır. Anayasa, özgürlüklerle ilgili genel hüküm olan 11. maddesinde «Temel hak ve hürriyetler ... millî güvenliğin ... korunması amacı ile ... sınırlanabilir.» demekle bunu açıkça belirttiği gibi çeşitli özgürlüklerle doğrudan doğruya ilgili maddelerinde de millî güvenlik kavramına sınırlama nedeni olarak yer vermiştir: m. 16 (konut dokunulmazlığı), m. 18 (Seyahat ve yerleşme özgürlüğü) m. 22 (Basın özgürlüğü) m. 29 (Dernek kurma hakkı), m. 46 (Sendika kurma hakkı).

Yukarıda da değindiğimiz gibi, millî güvenlik kavramı, bazı kanunlarda da doğrudan veya dolaylı biçimde yer almaktadır. Örneğin, Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu⁽⁴⁾ 21. maddesiyle Bakanlar Kuruluna «karar verilmiş veya başlamış olan kanunî bir grev veya lokavt, ... millî güvenliği bozucu nitelikte ise» bu-

(2) R.G. 19 Mart 1954 - 8662; D. III, c. 35, s. 1568; madde 8, 10 ve 11 (Metin için bakılabilecek bir kaynak: Nomer/Eskiyurt; Avrupa Sözleşmeleri, İstanbul 1975, s. 85 vd.).

(3) International Covenant on Civil and Political Rights, Resolution 2200 (XXI) 16 December 1966. General Assembly Official Records, Twenty. First Session, Supp. 16 (A/6316). 35 inci ülkenin onayından sonra 23 Mart 1976 da yürürlüğe girmiştir.

Bu belgenin adında geçen «Civil» sözcüğünün Türkçeye çevirisindeki güçlük için Bkz. Aybay, R; Yurt Dışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü, Ankara, 1975, s. 103.

(4) Kanun no. 275, Kabul t. 15 Temmuz 1963, R.G. 24 Temmuz 1963, 11462; D. V/2 s. 1673.

nu geciktirebilme yetkisini vermektedir (5).

Pasaport Kanununun (6) 22. maddesiyle kendilerine pasaport verilmeyeceği belirtilmiş olanlar arasında «memleketten ayrılmalarında siyasî emniyet bakımından mahzur bulunduğu İçişleri Bakanlığınca tespit edilenler» de vardır. Bu hükümde geçen «siyasî emniyet» sözü, Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin olarak 1963 de verdiği karardan (7) sonra «millî güvenlik» olarak anlaşılmalıdır (8).

Anayasa Mahkemesi, Dernekler Kanunu (9) ile ilgili kararında, Kanunun kimi maddelerini Anayasaya uygunluk denetiminden geçirirken «millî güvenlik» kavramına da başvurmuştur :

«4. maddenin incelenmesi gösterir ki dernek kurmada, amacı birden çok olan derneklere ilişkin alanın dışında kalan yasaklar anayasal düzene yönelebilecek tehdit ve tehlikeleri savmak, Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünü, **millî güvenliği**, kamu düzeni ve genel ahlâkı korumak kaygısı ile konulmuş sınırlamalardır» (10).

(5) Geciktirme süresi, ilki 30 ikincisi 90 gün olmak üzere toplam 120 güne kadar uzayabilmektedir.

Bakanlar Kuruluna tanınmış bu yetki, millî güvenlik nedeniyle anayasal bir özgürlüğün kısıtlanmasının uygulamada en sık rastlanan bir örneğidir. Örnekler için Bkz. R.G. 19 Kasım 1976, 15768; 8 Ocak 1977, 15813; 9 Şubat 1977, 15845; 7 Mart 1977, 15871; 15 Ekim 1977, 16085; 11 Kasım 1977, 16110; 12 Kasım 1977, 16111; 2 Aralık 1977, 16127; 3 Aralık 1977, 16128.

Bu konudaki Bakanlar Kurulu kararlarının hızla yürürlüğe girmesinin sağlanması için Resmî Gazetenin «mükerrer» sayılarının yayınlanması yoluna gidildiği de olmaktadır. Örneğin, R.G. 22 Temmuz 1975, 15303 (Mükerrer).

(6) Kanun no. 5682, Kabul t. 15 Temmuz 1950, R.G. 24 Temmuz 1950, 7564; D. III/31 s. 2243.

(7) E. 1963/190, K. 1963/100 Karar t. 29 Nisan 1963, AYMKD, sayı 1, s. 202.

(8) Bu konu ve «siyasi emniyet» ile «millî güvenlik» arasındaki ayırım için bkz. Aybay, 3. dipnotunda a.g.e., s. 166 v.d.

(9) Kanun no. 1630, Kabul t. 22 Kasım 1972, R.G. 2 Aralık 1974 14379, D. V/12, s. 123.

(10) E. 1973/3, K. 1973/37, Karar t. 18, 19 ve 20 Aralık 1973, AYMKD XI, s. 298 v.d. (s. 318).

Dernekler Kanununa ilişkin İçişleri Bakanlığı Önerisinde ve Hükümet Tasarısında, kurulması yasaklanan dernekler arasında «millî güvenlik, kamu düzeni ve genel ahlâka aykırı faaliyetlerde bulunmayı amaç edinen»ler de vardı. (Tasarı, m. 4/c) Tasarının bu hükmü, Ka-

Millî Güvenlik kavramına, T.R.T. (Türkiye Radyo Televizyon Kurumu) Kanununda da yer verilmiştir : «Yayın Esasları» arasında «millî güvenliğin gereklerini gözetmek» vardır. (değişik madde 2); «Başbakan veya görevlendireceği Bakan, Millî Güvenliğin açıkça gerekli kıldığı hallerde, bir haber veya yayını menetmeye yetkilidir» (m. 17); T.R.T. Genel Müdürü «Millî güvenliğin ... gerekli kıldığı ... hallerde ... gerekçesi açıkça gösterilerek, Bakanlar Kurulu kararnamesiyle görevinden alınır» (değişik madde 9/3) ⁽¹¹⁾.

Dernek kurma, grev, kamu görevi görmek, yolculuk (seyahat) etmek gibi çeşitli anayasal özgürlükleri sınırlamak ve kısıtlamak için başvuru olan «millî güvenlik» kavramının içeriği ve sınırları nedir? Bu konuda tam bir açıklığa kavuşulamamış olduğunu hemen belirtmemiz gerekir. Anayasa Mahkemesi bir kararında «kamu güvenliği» (âmme emniyeti), «kamu düzeni (âmme intizamı) ve «millî güvenlik» gibi «terimlerin anlamının yoruma muhtaç olduğundan ve kişilere göre değişebileceğinden söz edilerek ve bu gibi nedenlere dayanılarak kanun hükmünün Anayasa'ya aykırılığının ileri sürülmeyeceği şüphesiz bulunmaktadır» ⁽¹²⁾ demişse de bu kararın üze-

nuna değiştirilerek alınmış ve «millî güvenlik» deyimini çıkarılmıştır. (Metinler için Bkz. Doğanay, Ümit; Tüm Belgeleri ile ... Dernekler Kanunu, İstanbul 1972, s. 33).

(11) Kanun no. 359, Kabul t. 24 Aralık 1963 R.G. 2 Ocak 1964, 11596 (düzeltme R.G. 22 Mayıs 1964, 11982) D.V/3 s. 186. 2. ve 9. maddelerdeki değişiklikler 8 Mart 1972 günlü ve 14122 sayılı R.G. de yayınlanan 29 Şubat 1972 tarihli ve 1568 sayılı Kanunla yapılmıştır.

Bakanlar Kurulunun, değişik 9. maddenin 3. fıkrasına dayanarak bir T.R.T. Genel Müdürünü görevden alması, Türk siyasal hayatında çalkantılara yol açan bir olay olmuştur. (İlgili Bakanlar Kurulu Kararnamesi için Bkz. R.G. 17 Mayıs 1975, 15239). Bu karar, daha sonra Danıştayca iptal edilmiştir.

Danıştay, Anayasanın 121. maddesinin ilk biçiminin yürürlükte olduğu dönemde verdiği bir kararla «Turizm ve Tanıtma Bakanlığının 440 sayılı Kanununun 9 uncu maddesine istinaden TRT Kurumunun Millî Güvenlik hizmet ve faaliyetlerinin plan ve denetimi konularında yetkisi bulunmadığını» belirtmiştir. Danıştay Genel Kurulu, E. 1965/79, K. 1965/122 (Dinçer/Çırakman/Necipoglu; Danıştay Kararları, Ankara 1969 s. 399).

Bakanlar Kurulunca, TRT Kanununun 17. maddesine dayanılarak alınmış bir «haber veya yayını men» kararı ile ilgili Danıştay kararı için Bkz. ileride dipnotu 21.

(12) E. 1973/12. K. 1973/24, Karar t. 7 Haziran 1973, AYMKD XI s. 265 v.d. (s. 269) (T.C.K.nun 526. maddesiyle ilgili karar).

rinden bir yıl bile geçmeden verdiği başka bir kararında tam tersi bir görüşü yansıtmıştır :

«Millî Güvenlik' ve 'kamu düzeni' uygulayıcıların kişisel görüş ve anlayışlarına göre genişleyebilecek, öznel yorumlara elverişli, bu nedenle de keyfiliğe dek varabilir çeşitli ve aşamalı uygulamalara yol açacak genel kavramlardır» (13).

B. Tanör, «Siyasî Düşünce Hürriyeti ve 1961 Anayasası» adlı yapıtında millî güvenlik kavramı ile anayasal özgürlükler arasındaki ilişki konusunda şöyle yazmıştır :

«Millî güvenlik kavramı da, bilhassa fikir hürriyetleri (söz, basın ve yayın, haber alma...)nın düzenlenmesi konularında kendisine hayli kuşkuyla bakılan bir kavramdır. Tamamlamanın (terkip) başında yer alan «millî» sıfatının hayli iddialı ve demagojiye elverişli niteliği, «millî güvenliği korumak» gerekçesiyle yapılacak sınırlamalarda da, adeta eskinin «memleketin âli menfaatleri» mistifikasyonunu hatırlatır (14).

«Millî Güvenlik» kavramının gerek, millî güvenliği sağlamak amacıyla kurulmuş yeni organların yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi açısından gerekse anayasal özgürlüklerin sınırlanma nedeni olarak, tanımlanması, hiç kuşkusuz zordur. Millî Güvenlik, niteliği gereği müphem ve siyasî takdire yer bırakan bir kavramdır.

Anayasal özgürlüklerin kısıtlanması nedeni olarak millî güvenliğin, tanımını zor bir kavram olduğu; geniş ve dar çeşitli biçimlerde anlaşılabilmesi, Birleşmiş Milletlerin bir yayınında da belirtilmiştir. Bu dokümana göre millî güvenlik sadece «millî savunma»ya ilişkin sorunlara münhasır olarak (dar anlamda) anlaşılabil-

(13) E. 1973/4, K. 1974/13 Karar t. 25 Nisan 1974 AYMKD XII s. 145 v.d. (s. 152) (Polis Vazife ve Selâhiyet Kanununda değişiklik yapılmasına ilişkin 26.6.1973 günlü 1775 sayılı kanunla ilgili karar).

(14) Tanör, «millî güvenlik» nedeniyle özgürlüklerin sınırlanmasının, ilke olarak «olağanüstü zamanlar» için sözkonusu olması gerektiği görüşündedir. (Bkz. s. 147).

leceği gibi; kamu güvenliğiyle veya devletin iç ve dış güvenliğiyle ilgili her sorunu kapsayacak biçimde de (geniş anlamda) anlaşılabilir. Ancak yine aynı kaynakta belirtildiği üzere, millî güvenlik konusunda gösterilecek aşırı bir titizlik ve heyecan, özgürlüklerin ciddi bir biçimde ihlâl edilmesi sonucu doğurabilmektedir ⁽¹⁵⁾.

Prof. L. Duran'ın deyişiyle :

«... Millî Güvenlik toplumun kurulu düzeninin bütünü ile ve yüksek seviyede dışarıdan ve içeriden gelebilecek tehdit ve müdahalelerden masun tutulmasıdır. Millî Güvenliği bozucu fiil ve hareketler Devletin varlığına veya normal işleyişine yönelen büyük ölçüde ve uzun süreli yığın eylemleri olabilir. Toplumun siyasi, sosyal ve iktisadî yapı ve mekanizmalarını yıkmayı, sarsmayı veya zedelemeyi amaç edinmeyen fiil ve hareketler millî güvenlikle ilgili görülemez. Bu kavram toplulukların her çeşit eylemini kapsamına aldığı takdirde, normal hukuk kuralları ile düzenlenmesi ve korunması gereken kamu düzeni ile karıştırılmış ve hatta kaynaştırılmış olur (...) ⁽¹⁶⁾.

2) Danıştay Kararları

Kanunların Anayasaya, idarî işlemlerin kanunlara (ve dolayısıyla Anayasaya) uygunluğunun yargı yoluyla denetiminin sağlandığı Türk hukuk sisteminde anayasal özgürlüklerin kısıtlanma ve sınırlandırılma nedeni olarak millî güvenlikten ne anlaşılması gerektiği konusunda son söz, yargı organlarına düşmektedir. Anayasa Mahkemesi Türk hukukunda genel olarak geçerli olabilecek bir millî güvenlik kavramına ulaşmış olmamakla birlikte, Danıştayın bu konuya ilişkin ilginç bazı kararları vardır.

Danıştay Dava Daireleri Kurulu, Bakanlar Kurulunun 275 sayılı kanununun 21. maddesi uyarınca ^(16a) aldığı bir grev erteleme

(15) Ingles, José D.; Study of Discrimination in Respect of the Right of Everyone to Leave Any Country, Including His Own, and to Return to His Country, New York 1963, (U.N.Doc. E/CN 4 Sub. 2/229/Rec 1) s. 97 v.d.

(16) Duran, Lütfi; Sosyal Hareketler ve Millî Güvenlik, İktisat ve Maliye, cilt XVII, sayı 4 (Temmuz 1970), s. 170.

(16a) Bkz. Yukarıda dip notu 5.

kararının iptali istemiyle açılmış bir davada, anayasal özgürlükle millî güvenlik arasındaki dengeyi; konuya, ertelenen grevle millî güvenlik arasında gerçek bir ilişkinin bulunup bulunmadığı açısından bakarak sağlamış (17) ve sonuç olarak Bakanlar Kurulunun grev erteleme yolundaki işlemi hakkında önce yürütmeyi durdurma sonra da iptal kararı vermiştir.

Danıştay Dava Daireleri Kurulu 19 Eylül 1969 tarihli bu kararının gerekçesinde şunlar belirtilmiştir :

«Grev hakkının Anayasamızdaki yeri nazara alındığında, millî güvenlik veya memleket sağlığıyla, ertelenen grev arasındaki ilişkinin doğrudan doğruya bir ilişki olması, bir diğer deyişle, ertelenen grevin bizatihi millî sağlığa zararlı veya millî güvenliği bozucu nitelikte olması gerekmektedir.

Davalı idare savunma dilekçelerinde, ertelenen bu grevin, Nato (18) ortak tatbikatına katılacak Amerikan birliklerinin, tatbikata hiç katılmamaları yahut da gerektiği şekilde katılamamalarına sebep olabileceği, böylece ortak savunma planlarının en az iki yıllık bir gecikmeye uğrayabileceği ihtimalinin millî güvenliği bozucu nitelikte olduğunu beyanla erteleme yetkisinin yerinde kullanıldığını ifade etmektedir.

Görülüyor ki idare, millî güvenlikle doğrudan bir ilişki ve grevin bizatihi millî güvenliği bozucu nitelikte olduğunu tesbit ve tevsik etmeksizin, bazı ihtimallerin tahakkuk edebileceği düşüncesiyle erteleme yetkisini kullanmıştır.

(17) Davaya yol açan olayın özeti şudur :

«Türkiye'deki Amerikan birliklerinin, idariye lojistik her türlü desteği, ikmal ve iase maddelerinin yükleme, boşaltma, depolama, taşıma ve dağıtım gibi hizmetlerini yükümlenmiş bulunan the Tumpane Inc. Şirketinin işyerlerinde alınan ve bazı işyerlerinde de başlatılmış bulunan grev, Bakanlar Kurulu kararıyla millî güvenliği bozucu nitelikte görülerek 30 gün süreyle ertelenmiştir».

(18) Anayasa Mahkemesinin 1965 yılında verdiği bir kararda NATO'nun (Kuzey Atlantik Andlaşmasının) «Hür Dünyanın ve bu arada Türkiye'nin savunması bakımından önemi tartışılmıyacak kadar aşikâr olduğu» görüşü yer almıştır.

E. 1963/311, K. 1965/12 Karar t. 4 Mart 1965, AYKMD, III s. 56 v.d. (s. 61). (Yazarın notu).

(...) ve esasen greve katılacak işyerlerinin ve işçilerin niteliklerinin Amerikan birliklerinin tatbikata katılmalarını önleyecek mahiyette olmaması, böylece millî güvenlikle **dolaylı bir ilişkinin** dahi mevcut bulunmaması muvacehesinde Bakanlar Kurulunca grev erteleme yetkisinin 275 sayılı kanuna uygun bir şekilde kullanıldığını kabul etmek mümkün değildir» (19).

Görüldüğü gibi, Danıştay Dava Daireleri Kurulu, bu kararını verirken, idarenin, ertelenen grevle millî güvenlik arasından **doğrudan veya dolaylı bir ilişki** bulunduğunu kanıtlamasını beklemiş ve iptal kararı bu ilişkinin varlığının kanıtlanamamış olmasına dayanmıştır. D.D.K., anayasal özgürlükle millî güvenlik kaygılarının çatıştığı ileri sürülen bir durumda, millî güvenlik lehine aşırı bir heyecan gösterme eğiliminden uzak durmuş, (20) ağırlığı anayasal özgürlüğe vermiştir. Ancak, D.D.K. bu kararında, millî güvenlik kavramının kapsamının ve içeriğinin belirlenmesi ya da bu kavramın tanımlanması yolunda bir girişimde bulunmuş değildir.

Danıştay 12. Dairesinin 1970 yılında verilmiş bir kararında (21) ise, millî güvenlik kavramının kapsamının ve içeriğinin belirlenmesine ve giderek bu kavramın bir tanımının yapılmasına çalışıldığı görülmektedir. Bu önemli ve kanıma göre isabetli karara yol açan olay «TÖS ve İLKSEN tarafından düzenlenip 15.12.1969 günü uygulamaya konulan öğretmen boykotu ile ilgili her türlü haber ve yayınların 359 sayılı kanunun 17 nci maddesi (22) gereğince Türkiye Radyo ve Televizyonlarından yayınlanmasının men» edilmesidir (23).

(19) Danıştay D.D.K. E. 1967/711, K. 1969/652 Karar t. 19.9.1969.

(20) Bkz. yukarıda dipnotu 15.

(21) Danıştay 12. Da. E. 1969/4097, K. 1970/426, Karar t. 5 Mart 1970, Amme İdaresi Dergisi cilt 3, sayı 2, Haziran 1970, s. 249 v.d.

(22) Bkz. Yukarıda dip notu. 11.

(23) «Olayda TÖS ve İLKSEN'e bağlı öğretmenler tarafından, 4 gün devam etmek üzere 15.12.1969 günü başlatılan boykot hareketinin; davalı Bakanlıkça, kanunlara göre suç teşkil eden gayrimeşru bir grev niteliğinde bulunduğu ve ashında bütün kamu personelinin greve gitmelerini teşvik için siyasî ve ideolojik amaçlarla tertiplendiği ileri sürülerek neticeten kamu hizmetlerini felce uğratabilecek vasıfta görülen bu eylemin millî güvenliği ihlâle yönelik bir karakter taşıdığı kabul edildiği; bu durumda boykotun yurt sathına yayılmasının başlangıçtan itibaren önlenmesi, ayrıca söz konusu hareketi haklı göstermeye ma-

Başbakanlığın bu işlemi, «usul ve kanuna aykırı bulunduğundan» Danıştay 12. Dairesince iptal edilmiştir. 12. Daire, bu kararında, millî güvenliği «yurt ölçüsünde beliren iç ve dış tehlikelere karşı, Devlet tüzel kişiliğinin savunma ve güvenlik altına alınması» biçiminde tanımlamıştır :

«... millî güvenlik kavramını kesin sınırları ile belirleyecek bir hükme Anayasa ve kanunlarımızda yer verilmemiş bulunmaktadır. Sadece Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliğinin 3 üncü maddesinin (a) bendinde bu kavramın «Dışardan ve içerden yapılabilecek her çeşit taarruzlara, bozguncu teşebbüslere, tabii âfetlere ve büyük yangınlara azimle karşı koyabilmek, Devlet otoritesini muhafaza ve devam ettirmek ve bir savaştan galip çıkabilmek için bütün millî kudret, gayret ve faaliyetlerin tam olarak kullanılmasıdır» diye tarif olunmaktadır. Yönetmelikteki bu tarif ile yargı organlarının uygulamaları ve doktrindeki görüşler de nazara alınarak, Millî Güvenliği genel bir deyimle «yurt ölçüsünde beliren iç ve dış tehlikelere karşı, Devlet tüzel kişiliğinin savunma ve güvenlik altına alınması» şeklinde tanımlamanın mümkün olabileceği sonucuna varılmıştır. Şüphesiz iç ve dış tehlikelerden hangilerinin millî güvenliğe ilişkin bulunduğunu, tehlikenin kapsamı ve niteliğine ve memleketin içinde bulunduğu şartlara göre tayin ve takdir etmek gerekecektir...».

12 Daire, millî güvenlik kavramına böylece bir tanım getirdikten sonra, anayasal özgürlüklerin kısıtlanma nedeni olarak bu kavramın uygulamada nasıl anlaşılması gerektiği konusunda da şunları belirtmiştir :

«Bir eylemin mevzuata aykırı ve hatta suç vasfında olması, mutlaka Millî Güvenliği ihlâl matuf bulunduğu delili olamaz. Aksi halde Millî Güvenlik kavramının kapsamı Anayasa yapıcı'sının ve Kanun Koyucusunun amaç ve iradesine aykırı surette genişletilmiş olur. Suç teşkil eden bir eylem, aynı zamanda Devletin bütünlüğü-

tuf teşvik ve propagandaların TRT aracılığıyla yayınlanmasına engel olunması endişesiyle davaya konu yasaklama kararının alındığı anlaşılmaktadır.» (Karar metninden)

ne de yönelmiş bir nitelik taşıyor ise, ancak o takdirde eylemin Millî Güvenlikle ilişkisinden söz etmek mümkün bulunabilir...

... Bir Hukuk Devletinde kişilerin veya kitlelerin Anayasa çerçevesi içinde sorunlarını kanunî yollardan yetkililere duyurmak istemeleri tabiidir. Şüphesiz, özellikle kamu görevlilerinin kanunların tayin ettiği yol yerine, fiilî durum yaratmak suretiyle duyurmada bulunmaları tercih olunamaz. Ancak, herhalde fiili yolun tercih edilmesi de; bunun kapsamı amacı ve yapılaş şekli düşünülmezsizin, Millî Güvenliğin sağlanması gerekçeyle, bazı temel hak ve hürriyetlerin kısıtlanmasına vesile vermez.»

Millî güvenlik kavramını ve bu kavramın anayasal özgürlüklerin kısıtlama nedeni olarak nasıl anlaşılması gerektiğini hayli ayrıntılı bir biçimde açıklayan bu kararda; TRT kanununun 17. maddesiyle Başbakana veya görevlendireceği Bakana tanınmış, belirli bir konudaki haber ve yayınları men etme yetkisinin hangi koşullarda kullanılabileceği şöyle belirtilmiştir :

«... bir haber veya yayının TRT aracılığıyla yayınlanmasının yasaklanabilmesi için :

- a — Millî Güvenliği ihlâlê yöneldiği tereddütsüz kabul edilebilecek bir eylemin mevcut olması,
- b — Buna ilişkin haber ve yayınların Türkiye Radyo ve Televizyonlarından yayınlanması hâlinde, eylemin daha fazla genişleyeceğinin veya şiddetleneceğinin aşikâr bulunması gerekmektedir.»

Kararın incelenmesinden, haber ve yayınların men edilmesi yoluna gidilmeden önce Millî Güvenlik Kurulunun (veya hiç değilse Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin) görüşünün alınmamış olmasının da, Danıştayın iptal kararı üzerinde etkili olduğu anlaşılmaktadır (24). Öte yandan, idarenin, men kararını, kısa

(24) 12. Dairenin bu kararını ve D.D.K.nun, yukarıda 12 no.lu dipnotunda belirttiğim kararını «çok önemli ve ileri bir içtihat olarak övgü ve hayranlıkla karşılanabilir» nitelikte bulan Prof. Duran, kararı bu noktada eleştirmiştir:

«... ne Anayasa ne 359 numaralı TRT Kurumu Kanunu ne de 129

sayılabilecek bir süre sonra geri almış olması da etkili olmuştur : «Dava konusu yayın yasağının isabetsizliği, tesisinden itibaren 35 saat geçtikten sonra kaldırılmasıyla da sabit bulunmaktadır.»

Danıştayın bu kararında belirtilen görüşler, hiç kuşkusuz, millî güvenlik nedeniyle anayasal özgürlüklerin hiç bir biçimde kısıtlanamayacağı anlamına gelmemektedir. Nitekim kararı veren 12. Daire, bu davada, davacı tarafından ileri sürülen 359 sayılı kanunun 17. maddesinin Anayasaya aykırılığı iddiasını ciddi bulmamış ve yukarıda belirtilen iki koşulun gerçekleşmesi hâlinde, 17. madde uyarınca kullanılabilir men' yetkisinin, TRT nin özerkliğini düzenleyen Anayasanın (o tarihte yürürlükte bulunan) 121. maddesine aykırılığının düşünülmemeyeceğini belirtmiştir. «Millî Güvenliğin sağlanması veya başka bir deyimle Devletin bütünlüğünün korunması sözkonusu olduğunda, Devlet adına Hükümetçe alınacak meşru ve zaruri tedbirlere, bütün Devlet kurumları gibi TRT Kurumunun da uymak zorunda bulunduğu açıktır.»

Kanımızca, Danıştay 12. Dairesi bu kararıyla, millî güvenlik konusunda genel doğruları saptamak ve bunları belirli somut bir olaya uygulamakta, örnek ve başarılı bir karar vermiştir. Kararda bir yandan millî güvenlik nedeniyle belirli bazı koşullarda anayasal özgürlüklerin kısıtlanması gereği, öte yandan anayasal özgürlüklerin korunması gereği dengeli bir biçimde dikkate alınmıştır.

sayılı Millî Güvenlik Kurulu Kanunu, Başbakanın Radyo ve Televizyon yayınlarına yasak koyarken, karar vermeden önce, millî güvenlik kurulundan veya genel sekreterliğinden mütalâasını alması gereğini öngörmüştür. (...) asker kişilerin de yer aldığı bir Anayasa müessesesi olan Millî Güvenlik Kuruluna Kanunlarda öngörülmemiş yeni görev konularının içtihat yolu ile tanınması hukuk tekniği ve siyaseti açılarından acaba isabetli midir? Bu nedenle Danıştayın «TÖS» kararını dayandığı şekil ve usule ait son gerekçeye katılmıyoruz.» (Duran, 16. dip notunda belirtilen makale, s. 172).

Konuyla ilgili olarak Anayasa Mahkemesinin tutumunu yansıtmak bakımından, saptayabildiğimiz ilginç bir olay vardır :

Barış zamanındaki vazife malûllerine de harp malûllerine tanınan hakların verilmesini öngören 1145 sayılı kanunun iptali için açılan davada davacı parti, kanununun çıkarılmasında «Millî Güvenlik Kurulu'na danışılmadığı için Anayasanın 111. maddesine de aykırılık olduğunu» ileri sürmüştür. Kanunu başka gerekçelerle Anayasaya aykırı bularak iptal eden Anayasa Mahkemesi, davacının M.G.K.na danışılması gerektiği yolundaki iddiasını tartışmamıştır. (E. 1969/45, K. 1970/21, Karar t. 14.4.1970, AYMKD. Cilt VIII, s. 230).

Amerika Birleşik Devletleri Yüksek Mahkemesinin Haziran 1970 de verdiği ünlü Pentagon Belgeleri (Pentagon Papers) kararı, (25) anayasal özgürlüklerle millî güvenlik gerekleri arasındaki dengeyi saptamak bakımından, kendisinden 15 ay kadar önce verilmiş Danıştay 12. Daire kararına bazı benzerlikler göstermektedir. ABD. Yüksek Mahkemesinin bir Türk Mahkeme kararından esin-

(25) New York Times Co. v. United States, 403 U.S. 713, 91 S. ct. 2140, 29 L. Ed. 2d 822 (1971)

Gerek ABD'nde gerekse öteki ülkelerde kamuoyunun ilgisini toplayan Pentagon Belgeleri Olayı, N.Y. Times ve Washington Post gazetelerinin Vietnam Savaşına ilişkin bazı gizli belgeleri yayınlamaya girişmeleriyle başlamıştır. Hükümet bu yayınları *millî güvenlik* bakımından sakıncalı oldukları gerekçesiyle durdurmaya çalışmış fakat bu yolda alt mahkemelerden karar alabilmişse de sonuçta Yüksek Mahkeme ABD Anayasasının Birinci Ekiyle güvence altına alınmış haklar karşısında, bu belgelerin yayınlarına engel olunamayacağını belirtmiştir. ABD Yüksek Mahkemesinin bu kararının ayrıntılı bir incelemesine girişmeksizin karardan bazı cümleleri ve görüşleri karar hakkında kısa bir bilgi olarak sunuyorum :

«Basın, yönetenlerin değil yönetilenlerin hizmetinde olmalıdır». «Basın, hükümetin sırlarını açığa çıkarması ve halka bilgi vermesi için korunmuştur. Hükümetteki çarpıklıklar ancak özgür ve kısıtlanmaz bir basın yoluyla etkili bir biçimde açığa çıkarılabilir» «güvenlik sözcüğü, Birinci Ek'de belirtilmiş temel hukuku ortadan kaldırmak için başvurulamayacak; geniş ve müphem bir genellemedir. Askeri ve diplomatik sırları, bilgili kılınmış temsili hükümet (yönetim tarzı) pahasına korumak, Cumhuriyetimize hiç de gerçek bir güvenlik sağlamaz.» (Yargıç Black ve Yargıç Douglas).

Bazı yargıçlar da sonuçta çoğunluk kararına katılmış olmakla birlikte, gerekçelerinde daha ihtiyatlı bir dil kullanmayı yeğlemişler; uluslararası diplomasi ve uluslararası ilişkilerin mahremiyet ve gizlilik gerektiren yönlerine de dikkati çekmişlerdir: «Sırlarının saklanacağı konusunda güvence verilmezse, başka devletler bizimle karşılıklı güven ortamı içinde ilişki kurmakta zorluk çekeceklerdir... Temel ulusal savunma alanında mutlak bir gizliliğe sık sık ihtiyaç duyulabileceği apaçaktır.» (Yargıç Steward, Yargıç White).

Başyargıçla birlikte karara muhalif olan iki yargıç, dış ilişkilerle ilgili konuların yargısal değil siyasal nitelikte olduğu, yürütme organının bu alandaki faaliyetleri üzerinde yargı organının denetiminin çok sınırlı olduğu gibi noktalara değinmişlerdir. Muhalif yargıçlar, ayrıca, kararın yeterince inceleme yapılmasına zaman ayrılmadan, aceleyle getirilerek alındığı yolunda da görüş belirtmişlerdir. Gerçekten de 15 Haziran 1971 günü New York'taki bir mahkemenin verdiği kararla başlayan dava, çeşitli aşamalardan hızla geçerek 25 Haziranda Yüksek Mahkemeye gelmiş ve 30 Haziranda karara bağlanmıştır.

lenmiş olduğunu düşündürecek herhangi bir belirti bile bulunmadığına göre bunun bir rastlantıdan başka bir şey olmadığı açıktır. Ancak bu rastlantı hiç kuşkusuz yine de ilginçtir.

III — Devletin Anayasal Yapısına Eklenen Millî Güvenlik Organı : Millî Güvenlik Kurulu

1) Bir Anayasal Organ Olarak M.G.K.

Bir Anayasal organ olarak Millî Güvenlik Kurulu, 1961 Anayasası ile Türk devlet örgütüne girmiştir. Ama bu kurulun, anayasal düzeyde olmayan bir benzeri 12 yıl önce, 1949 da bir kanunla kurulmuş bulunuyordu. 30 Mayıs 1949 tarihli ⁽²⁶⁾ bu kanunla, bir Millî Savunma Yüksek Kurulunun kurulması öngörülüyordu. A.B.D.nde 1947 de oluşturulmuş bulunan Millî Güvenlik Konseyinden esinlenilerek kurulmuş benzeyen Millî Savunma Yüksek Kurulu ile günümüzün Millî Güvenlik Kurulu arasında; kuruluş, yetkiler ve görevler bakımından benzerlikler görülüyor. Bu benzerlik noktaları, özetle şunlardır : Cumhurbaşkanı M.S.Y.K. (Millî Savunma Yüksek Kurulu)nun «tabii başkanıdır,» «M.S.Y.K., Millî Savunma işlerini telif ve tanzim etmekle mükellef olan Başbakanın başkanlığı altında ve onun teklifiyle Bakanlar Kurulu tarafından seçilecek Bakanlar Millî Savunma Bakanı ve Genel Kurmay Başkanından teşekkül eder»; görevleri arasında «Hükümetçe takip edilecek Millî Savunma politikasının esaslarını hazırlamak» ve «Topyekûn millî seferberlik plânını barışta hazırlamak ve gereğinde tam olarak uygulanmasını sağlamak» vardır; «M.S.Y.K. en az ayda bir defa toplanır»; Bir M.S.Y.K. Genel Sekreterliği kurulmuştur, Genel Sekreter «Genelkurmay Başkanının mütalâası alınarak, Millî Savunma Bakanınca yapılacak teklif üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla tayin olunur.»

Yukarıda da belirttiğimiz gibi 1949 yılından beri Türk devlet örgütü içinde yer alan Millî Savunma Yüksek Kurulu, 1961 Anayasası ile bir anayasal organ durumu kazanmıştır. 1961 Anayasasının hazırlık çalışmaları sırasında, Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunca düzenlenen Anayasa Tasarısı, o zaman mevcut bulunan Millî Savunma Kuruluna, adını ve oluşumunu değiştirmeksizin bir

(26) Millî Savunma Yüksek Kurulu Kanunu, Kanun no. 5399, kabul t. 30 Mayıs 1949, R.G. 3 Haziran 1959, 7223, Düstur III, cilt 30, s. 1077.

anayasal statü verilmesini öngörmekteydi. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunun Anayasa Tasarısının 110. maddesine göre :

«Millî Savunma Yüksek Kurulu, kanunun gösterdiği Bakanlar ile Genelkurmay Başkanından kuruludur.

Millî Savunma Yüksek Kuruluna Cumhurbaşkanı başkanlık eder; bulunmadığı zaman, bu görevi Başbakan yapar.

Millî Savunma Yüksek Kurulu, Savunma ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcılık etmek üzere, gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna bildirir.»

Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunun, madde ile ilgili kısa gerekçesinde :

«Yurt müdafaasının genel prensiplerini ve siyasetini tespit etmek için ilgili Bakanlardan ve Genelkurmay Başkanından müteşekkil yüksek bir kurul bütün modern devletlerde yer almış bulunmaktadır.» (27) denilmiştir.

Madde tasarısı, Kurucu Meclisin Millî Birlik Komitesi kanadınca iki noktada değişiklik yapılarak kabul edilmiştir. Bu durum, Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunca şöyle özetlenmiştir :

«Millî Birlik Komitesi, bu maddede, «Millî Savunma Yüksek Kurulu» terimini «Millî Güvenlik Kurulu» olarak tadil etmiş ve bu kurula Genelkurmay Başkanından başka kuvvetler temsilcilerini de dahil etmiştir» (28).

Komisyon «kuvvetler temsilcilerinin, kuvvetlerin başında bulunan en yüksek rütbeli subaylar olacağını tabii mütahaza ederek, bu değişiklikleri uygun görmüş» ve metin M.B.K.nin değiştirgesine uygun bir biçimde Temsilciler Meclisinden geçerek kesinleşmiştir.

1961 Anayasasının ilk biçiminde, Millî Güvenlik Kuruluna ilişkin 111. madde sonuç olarak şöyle idi :

(27) Bkz. Öztürk, Kâzım; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (İzahlı Gerekçeli.....) cilt III, Ankara 1966, s. 3134.

(28) Öztürk, a.g.e. s. 3142.

«Millî Güvenlik Kurulu, kanununun gösterdiği Bakanlar ile Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet temsilcilerinden kuruludur.

Millî Güvenlik Kuruluna Cumhurbaşkanı Başkanlık eder; bulunmadığı zaman, bu görevi Başbakan yapar.

Millî Güvenlik Kurulu, millî güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonunun sağlanmasında yardımcı olmak üzere gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna bildirir.»

Madde, Anayasanın «yürütme» Bölümünün «Bakanlar Kurulu» alt-bölümünde ve «Millî Savunma» kenar başlığı altında yer almaktadır.

2) M.G.K.nun Oluşumu, Yetki ve Görevleri

Millî Güvenlik Kuruluna anayasal düzeyde bir yer veren 1961 Anayasasının yürürlüğe girmesinden kısa sayılabilecek bir süre sonra Millî Güvenlik Kurulu Kanunu (29) kabul edilmiş ve Kurula Anayasaya uygun yeni bir düzenleme getirilmiştir. Kanun, M.G.K.na katılacak bakanları, Kurulun görevlerini, toplantı ve karar yöntemini saptayan hükümleri kapsamaktadır. Millî Güvenlik Kurulu Kanunun'un önemli hükümleri şöyle özetlenebilir :

(i) Kuruluşun oluşumu :

Kurul üyeleri iki ana kategoriye ayrılabilir : Sivil (siyasal) üyeler ve asker üyeler. Asker üyeler Genelkurmay Başkanı ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları olmak üzere belirli ve sabit 4 kişidir. Buna karşılık sivil üyelerin sayısı değişkenlik göstermektedir.

Kurula Cumhurbaşkanı, onun bulunmaması halinde Başbakan başkanlık eder; Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcıları ile Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Ulaştırma ve Çalışma Bakanları ile gündemle ilgili olarak Başbakanın çağıracağı diğer bakanlar

(29) Kanun no. 129, Kabul t. 11 Aralık 1962, R.G. 19 Aralık 1962, 11286; D. V. t.c. 2, s. 325.

Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterlik Yönetmeliği için Bkz. R.G. 7 Haziran 1963, 11422.

da Kurul üyesidirler. Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılarının sayısı, sabit olmayıp Bakanlar Kurulunun oluşumu sırasında belirlendiği veya sonradan değiştirilebildiği için bu üyelerin sayısı değişkendir. Ayrıca, gündemdeki konuların niteliğine göre Başbakanın M.G.K.na katılmaya çağıracağı Bakanlar da, Kurulun üye sayısının değişken olması sonucunu doğurmaktadır.

(ii) Kurulun Görevleri :

M.G.K. Kanununa göre, Kurulun ana görevi «Millî Güvenlikle ilgili temel görüşleri Bakanlar Kuruluna bildirmek»tir. Kanun, 2. maddesinde bu görevlerin ayrıntısını 4 bent halinde belirtmiştir. Bunlar «Millî Güvenlik politikasının esaslarının hazırlanması ve bu politikanın tadil ve tashihi» biçiminde özetlenebilir. Kurul'un aldığı kararları Bakanlar Kuruluna bildireceği 5. maddenin son fıkrasında da yinelenmiştir.

(iii) Kurulun Toplantı ve Karar Yöntemi :

Kurul ayda bir defa toplanır. Ayrıca «Başbakanın göstereceği lüzum üzerine» de toplantı yapılabilir.

Kanun, M.G.K.nun görüşmeler sonucunda oylama yapılmasını öngörmektedir. «Kurul kararlarını çoğunlukla alır. Eşitlik halinde Başkanın bulunduğu tarafın oyuna itibar olunur» (madde 5/2). M. G.K. Genel Sekreteri Kurul toplantısına katılır, oya katılmaz (madde 5/3) Başbakanlık Müsteşarı, Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreteri Başbakanın çağrısı üzerine Kurul toplantılarına katılabilirler fakat oya katılamazlar. Kurul gerekli gördüğü görevlileri ve uzmanları da istişare için çağırabilir.

3) 1971 Anayasa Değişikliği ve M.G.K.

Eylül 1971 de yayımlanan «Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının bazı maddelerinin değiştirilmesi ve geçici maddeler eklenmesi hakkında Anayasa Değişikliği» (30) ile değiştirilen Anayasa maddeleri arasında, M.G.K.na ilişkin 111. madde de vardı. 111. maddenin bu yeni biçimi, 1961 Anayasasının ilk biçimine göre biri Kurulun olu-

(30) Kanun no. 1488, Kabul t. 20 Eylül 1971, R.G. 22 Eylül 1971, 13964, D.V.t.c. 10, s. 3380.

şumunda, biri de Kurulun işlevinde değişiklik yapmayı amaçlamış görünen iki noktada yeni düzenlemeler getirmiştir.

1971 değişikliği M.G.K.nun oluşumuna ilişkin olarak şu düzenlemeyi getirmiştir :

«Millî Güvenlik Kurulu, Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve kanunun gösterdiği bakanlar ile Kuvvet Komutanlarından kuruludur.»

Böylece, «Kuvvet temsilcileri» yerine «Kuvvet Komutanları»nın M.G.K.na üye olmaları öngörülmüş olmaktadır ⁽³¹⁾. Bu, gerçekte 1962 yılında kabul edilmiş M.G.K. Kanununun kabul ettiği düzenin Anayasaya yansıtılmasıdır. M.G.K. Kanunu, Kurulun oluşumunda «Kuvvet temsilcilerine» değil «Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlarına» yer vermektedir.

Anayasanın ilk biçimine göre, M.G.K.nun işlevinin özü «millî güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında» Bakanlar Kuruluna yardımcılık etmektir.

1971 Anayasa değişikliği, M.G.K.nun işlevinin özüne ilişkin bir değişiklik getirmiş değildir; «millî güvenlik ile ilgili kararların alınması ve koordinasyonun sağlanması» deyimleri yeni metne de aynen alınmıştır.

Değişiklik, bu işlerin yerine getiriliş yöntemine ilişkin deyimlerde kendini göstermektedir. 1961 metnine göre M.G.K. «... yardımcılık etmek üzere, gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna **bildirir** iken 1971 metnine göre «... gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna **tavsiye eder**».

Alışılmış ve yerleşmiş anlamıyla, bağlayıcı gücü olmayan bir işlem olan «görüş bildirme»nin yerine «tavsiye»nin konulmasının anlamı nedir? Prof. Duran «tavsiye»nin «en azından eşitlerin birbirine verdiği direktif anlamını içerir ve muhatabının serbestliğini az çok kısıtlar» bir özelliği olduğuna değinmekte ise de; bu durumda bile M.G.K. kararlarının hukukî değil ancak siyasal ve moral etki-

(31) Fıkranın yazılış düzeninde Genelkurmay Başkanına eski metin Bakanlardan sonra yer vermişken yeni metinde Genelkurmay Başkanı öne alınmıştır.

1971 metninin 1961 metninden ayrıldığı bir nokta da, «Bakanlar»ın küçük harfle başlıyarak yazılmış olmasıdır.

lerinin olabileceğini belirtmektedir⁽³²⁾. 1971 yılında Anayasayı değiştiren iradenin getirdiği «tavsiye» sözcüğüne «Kanunkoyucunun abesle iştigal etmeyeceği» ilkesi uyarınca, bir anlam verme zorunluğu karşısında bu yorum kaçınılmaz sayılabilir. Ancak, bu yorumun M.G.K.nun bir organ olarak danışmacı (istişari) niteliğinde bir değişiklik yaratmadığı da bir gerçektir.

4) Anayasa Karşısında M.G.K.nun İşlevi Ne Olmalıdır?

M.G.K.nun yetki ve görevlerinin niteliği, Türk Siyasal hayatında «12 Mart Muhtırası» diye bilinen ve Cumhurbaşkanı ile Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi Başkanlarına 12 Mart 1971 tarihinde verilen Muhtıra⁽³³⁾ nın öncesi ve sonrasında çok tartışılan bir konu olmuştur. Bu belgeyi imzalayan Genelkurmay Başkanı ile üç Kuvvet Komutanı, unvanlarına «Güvenlik Kurulu Üyesi» sıfatını da eklemeyi gerekli görmüşlerdi. Muhtıranın verilmesinden önceki dönemde M.G.K.nun kamuya duyuru niteliğinde bildiri çıkarması da bazı tepkilere yol açmış ve Kurul'u siyasal tartışmaların konusu haline getirmiştir⁽³⁴⁾. Bu tartışmalar ve tepkiler zaman zaman şiddetlenerek devam etmiş giderek M.G.K.nun anayasal düzen içinde gerekli bir organ olup olmadığının tartışılmasına bile yol açmıştır. Türkiye Barolar Birliğinin 17-19 Haziran 1977 günlerinde yapılan Olağanüstü Genel Kurulunda kabul edilen «Anayasa Değişikliği Öntsarısı»nda, M.G.K.na ilişkin Anayasa hükmünün Anayasadan çıkarılması gerektiği görüşü yer almıştır :

«Devlet güvenliğinin sağlanmasında Cumhurbaşkanı, parlamento, yürütme, idarî ve askerî kuruluşlar görevli ve yetkilidirler. Bunların koordinasyonu her zaman mümkündür. Ayrı bir anayasal kuruluş oluşturulması gereksiz görülmekle bu kurulun Anayasadan çıkarılması uygun görülmüştür»⁽³⁵⁾.

(32) Duran Lütfi; İdare Hukuku Ders Notları, (Çoğaltma), İstanbul 1977 s. 110.

(33) Bu Muhtıranın metni için Bkz. Öztürk, Kâzım; Son Değişiklikleriyle Gerekçeli Anayasa, Bilgi Yayınevi, 1971, s. 15. Ayrıca o tarihlerin günlük gazeteleri.

(34) Bkz. Tunaya, T. Zafer; Millî Güvenlik Kurulu ve Gerçekler, Milliyet, 4 Nisan 1970 s. 2.

(35) Türk Pozitif Hukukunun Demokratikleştirilmesine İlişkin TBB Öntsarı ve Raporları, İstanbul Barosu Dergisi Özel sayısı, 1977, s. 22.

Sorunun özü, hiç kuşkusuz, M.G.K.nun işlevinin niteliğinin ne olduğudur. Kurul'un muhatabının kim olduğu sorusu bu saptamaya göre cevaplandırılacaktır.

M.G.K. yürütmeye ilişkin (icrai) kararlar alabilen bir organ mıdır yoksa sadece danışmacı (istişari) bir nitelik mi taşır? Bu soruyu, M.G.K.nun danışmacı bir organ olduğu biçiminde cevaplamak gerekir. Çünkü : M.G.K.nun, Anayasanın 1961 metnine göre de 1971 değişikliğine göre de Bakanlar Kuruluna «görüş bildirme» veya «tavsiyede bulunma»nın ötesinde bir yetkisi yoktur. 1971 değişikliğiyle getirilen «tavsiye etme» sözünün «görüş bildirme»ye oranla biraz daha bağlayıcı olduğu düşünülebilirse de bu işlevin niteliğindeki danışmacılık özünü değiştirecek bir anlam taşımaz. Anayasanın sözü sadece böyle bir yoruma elverişli olduğu gibi genel sistematiği ve özü de bunu gerektirir. «Millî Güvenliğin sağlanmasından ve silâhlı kuvvetlerin savaşa hazırlanmasından T.B.M.M.ne karşı Bakanlar Kurulu sorumludur» (Anayasa m. 110/2) M.G.K. ise Anayasanın 102 maddeyle başlayan «Bakanlar Kurulu» alt bölümünde yer almıştır. Bu durumda, bazen kendisine verilmek istenilen bir «üst-kabine» görüntüsünü bir yana bırakıp, M.G.K.nu Bakanlar Kurulunun bir alt-uzmanlık komitesi olarak kabul etmek gerekir. Bu Kurula emredici nitelikte kararlar alma yetkisini tanımak Anayasanın kurmayı amaçladığı demokratik hukuk devleti ve T.B.M.M. önündeki siyasal sorumluluk ilkelerine ters düşer. Öte yandan, «hükümet Millî Güvenlik Kurulunun tavsiye kararları dolayısıyla, yetkilerini kullanmaktan çekinemez ya da mazur görülemez» (36).

Kurul üyelerinin sayısı ve bu sayı içinde Bakanların oluşturduğu büyük çoğunluk da bunu gerektirir. M.G.K.nda Bakanların sayısı değişken olmakla birlikte Başbakanla bir arada 10 un altına düşmemektedir. Buna karşılık asker üyesi sayısı her zaman 4 ten ibarettir. Bu durumda, M.G.K.nun Bakanlar Kuruluna belirli politikaların oluşturulmasında yardım eden bir alt uzmanlık komitesi niteliği, oluşumunun bir gereği olarak da karşımıza çıkmaktadır.

12 Mart Muhtırası denilen belgeye imza koyan Generallerin görev unvanlarına «Güvenlik Kurulu Üyesi» sözlerini eklemeye gerek görmeleri bu bakımdan ilginçtir. Bu ek unvanın kullanılması, ger-

(36) Duran, Lütfi; 32 no.lu dipnotunda a.g.e.s. 110.

çekte, M.G.K.nun Bakanlar Kurulunun egemenliğinde, olduğunu vurgulamaktadır. Muhtırayı imzalayan Generaller, M.G.K. üyesi olduklarını belirtmekle belki imzalarının daha ağırlık kazanacağını düşünmüş olabilirler. Fakat, bu bir anlamda, asker üyelerin M.G.K. nu kontrol altına almak ve kurula icrai bir nitelik kazandırmak olanağını bulamadıklarının da ifadesi sayılabilir.

«Kurul askerî bir organ değildir. En azından 10 Bakan ve ayrıca çağrılan Bakanların oyları, sivil ve siyasî kesimin her an ağır basabileceğini açıkça gösterir. Hükümet, kendi politikasını, bu karma kurulda, asker üyelerin tümü muhalif kalsalar bile, onaylatabilir»⁽³⁷⁾.

Burada, ilgili kanunla M.G.K. içinde yapılması öngörülmüş **oylamanın** niteliği üzerinde de kısaca durmamız gerekiyor. M.G.K. Kanununa göre «Kurul kararlarını çoğunlukla alır. Eşitlik hâlinde Başkanın bulunduğu tarafın oyuna itibar olunur» (madde 5/2) Yine aynı kanuna göre «Kurul, aldığı kararları Bakanlar Kuruluna bildirir.» (madde 5/son). Normal işleyen bir parlamenter hükümet sistemi içinde bu oylamanın fazla bir önem ve anlam taşıdığı söylenemez kanısındayım.

Anayasa gereğince hükümetin genel siyasetinden ve millî güvenliğin sağlanmasından TBMM ne karşı topluca sorumlu olan Bakanlar Kurulunun kararlarının oluşturulmasında oylamaya başvurulup, vurulmaması, eğer bu yola gidilirse sonucun Başbakan tarafından nasıl değerlendirileceği; kesin kurallara bağlanamayacak nitelikte esnek çözümler isteyen politik sorunlar sayılmak gerekir. Bu durum, 4 uzman (asker) üyenin de katılımıyla oluşan ama büyük çoğunluğunu Bakanların meydana getirdiği M.G.K. için de geçerli olmak gerekir.

M.G.K. yetki ve görev alanına giren konularda Bakanlar Kuruluna görüş ve tavsiye bildirmek durumunda bir alt uzmanlık komitesi olduğuna ve öyle olmak gerektiğine göre, muhatabı ancak Bakanlar Kuruludur. Kurulun Kamuya doğrudan doğruya hitap etmesi sözkonusu olmamak gerekir. Gerek görülüyorsa, Kurulun görüşleri ancak Bakanlar Kurulunca benimsendikten sonra ve hükümet görüşü olarak kamuya duyurulmalıdır.

(37) Bkz. Tunaya, 34 no.lu dipnotundaki makale.

IV — SONUÇ :

(i) Millî Güvenlik Kurulu, millî güvenliğin sağlanmasından T.B.M.M.-ne karşı sorumlu olan Bakanlar Kuruluna, bu konuda yardımcı olması öngörülmüş anayasal bir organdır. Kurul, bağlayıcı, emredici kararlar alması sözkonusu olmayan; işlevi, Bakanlar Kuruluna tavsiye edilecek görüşleri geliştirmekten ibaret bulunan danışmacı (istişari) bir kuruluştur. Bakan olmayan 4 üyeye karşılık en az 10 Bakanın katılmasıyla oluşmasına bakılarak, M.G.K.na Bakanlar Kurulunun bir alt uzmanlık komitesi de denilebilir. Bakan olmayan 4 asker üyenin M.G.K.na üye olarak katılması, Kurul'un uzmanlık niteliğini vurgulayan bir özellik sayılmalıdır.

(ii) M.G.K.na Anayasa metninde yer verilmiş olması, çağdaş güvenlik sorunlarının kazandığı çok yönlülüğün ve önemin bir sonucu olarak karşılanmalıdır. Bunu, millî güvenliğin sağlanmasından ve silâhli kuvvetlerin savaşa hazırlanmasından Anayasaya göre Bakanlar Kurulunun sorumlu olması temel ilkesini değiştiren bir olgu saymak yerinde değildir.

M.G.K.nun, yetki ve görevler bakımından Bakanlar Kurulunun üstüne çıkarılması çabaları yersiz ve anayasaya aykırıdır. Hele bu yola, hükümetlerin millî güvenliğe ilişkin sorumluluklarını üzerlerinden atma amacıyla başvurulması M.G.K.nun niteliği konusunda yanlış kanılar uyandırması bakımından çok sakıncalıdır. M.G.K.nun oluşumu, sivil-siyasal üyelerin büyük çoğunlukta olmasını gerektirmektedir, yani üyelerin çoğunluğu Bakanlık görevinde bulunmaktadırlar. Anayasa uyarınca TBMM önünde; demokratik siyasal hayatın gereği olarak da kamuoyu önünde millî güvenliğe ilişkin konuların sorumlusu Bakanlar Kuruludur.

(iii) M.G.K.nun Türk siyasal hayatında tartışmalara yol açmasının başlıca nedeni kurula atfen kamuya yapılan açıklamalar ve çıkarılan bildirimler olmuştur. Bu sakıncalı bir uygulamadır. Çünkü Kurul'un işlevi **Bakanlar Kuruluna** tavsiyede bulunmaktır. Hükümetin millî güvenliğe ilişkin her hangi bir karar almasından önce, konunun M.G.K.nda görüşülmüş olması doğaldır. Bunun ayrıca belirtilmesine gerek yoktur. Bakanlar Kurulu M.G.K.nun tavsiyesine uyan bir karar almışsa, o karar Bakanlar Kurulunun kararıdır. Eğer Bakanlar Kurulu, en az 10 üyesi kendi içinden giden kişilerden oluşan ve sadece 4 üyesi Bakan olmayan M.G.K.nun tavsiyesine uy-

mayı yerinde bulmuyorsa Bakanlar arasında derin bir görüş ayrılığı var demektir. Böyle bir hâlde Bakanlar Kurulunun kendi içindeki tutarlılığı sorunu gündeme gelmiş olur.

Bakanlar Kurulunca benimsenmiş olmayan bir açıklamanın, M.G.K.na atfen yapılması ise, hükümetin M.G.K.nun ve özellikle Kurulun asker üyelerinin arkasına saklanarak sorumluluktan sıyrılması girişimi anlamına gelir ki bu da Anayasanın öngördüğü siyasal sorumluluk ilkesiyle bağdaşmaz.

(iv) M.G.K.nun algılanmasında veya işleyişinde bazı aksaklıkların görülmüş olması, böyle bir Kurul'un gereksiz olduğu anlamına gelmez. Çağdaş bir devlet örgütü içinde, millî güvenlik sorunlarının çok yönlü niteliğine uygun bir düzenleme yapısında, M.G.K. gibi bir uzmanlık kuruluşunun bulunması zorunlu sayılmalıdır. M.G.K.nun gereksiz olduğu yolunda görüşlerin ortaya çıkması ve bu görüşlerin Türkiye Barolar Birliğince bile benimsenir hale gelmesi, gerçekte Türk siyasal hayatının çapraşık bir takım sorunlarıyla ilgili olarak M.G.K.na atfen yapılan açıklamaların bir sonucudur. Kanımca bu abartılmış bir tepkidir. Türk siyasal hayatının çapraşık bir takım sorunları ve zaman zaman hissölunan sivil ve askerî otoriteler arası uyuşmazlıklar, M.G.K.nun varlığından bağımsızdır. Öte yandan, M.G.K.nun varlığının, sivil ve askerî otoriteler arasında diyalogu kolaylaştıran ve uyuşmazlıkları gideren bir etkisi olabileceği de söylenebilir.