

# 1921 Anayasasından Günümüze Türkiye’de Cumhurbaşkanının Güvenlik Politikalarındaki Rolü<sup>(\*)</sup>

## The Role of the President in Security Policies in Turkey from the 1921 Constitution to the Present

**Kübra ÖZTÜRK<sup>(\*\*)</sup>**  
**Doç. Dr. Fatih KIRIŞIK<sup>(\*\*\*)</sup>**  
**Arş. Gör. Muhammet DURDU<sup>(\*\*\*\*)</sup>**

### Öz:

Türkiye’de Cumhurbaşkanının siyasal sistemdeki rolü ve yetkileri neredeyse Cumhuriyet tarihi boyunca tartışma konusu olmuştur. Türkiye’de çoğunlukla uygulanan parlamenter sistemdeki çift başlı yürütmede siyasal sistemdeki sorunlara kaynaklık etmiştir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanının güvenlik politikalarındaki rolü de çok tartışılan bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Türkiye’de Cumhurbaşkanı güvenlik politikalarında önemli bir role sahip olmuştur. 1921 Anayasası, 1924 Anayasası, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası dönemlerinde ve yapılan anayasal değişikliklerle Cumhurbaşkanının güvenlik politikalarındaki rolü önemini daima korumuştur. Dönemin anayasasından, kanunlardan, çeşitli hukuk kurallarından ve uygulamadan kaynaklanan roller Cumhurbaşkanının güvenlik politikalarındaki etkinliğini artırmıştır. Cumhurbaşkanının olağanüstü dönemlerdeki rolü, Milli Güvenlik Kurulundaki etkinliği, başkomutanlık sıfatı, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile kurulan Cumhurbaşkanlığı Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu ve Cumhurbaşkanı başkanlığında yapılan güvenlik zirveleri, Cumhurbaşkanının güvenlik politikalarının oluşturulmasında çok önemli bir rol üstlenmesini sağlamıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte Cumhurbaşkanı-

<sup>(\*)</sup> Makale Hakem denetiminden geçmiştir.

Makalenin Editörlüğe Gönderildiği Tarih: 05.01.2022, Makalenin Kabul Tarihi: 08.01.2022.

İlk olarak 2015 yılında hazırlanan çalışma üzerinde değişiklikler yapılarak, 12-14 Eylül 2018 tarihlerinde Safranbolu/Karabük’te düzenlenen Business Organization Research Conference’te sözlü olarak sunulmuştur. Bu sözlü sunumdan sonra Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine göre çalışma üzerinde kapsamlı değişiklikler yapılarak geliştirilmiş ve güncellenmiştir.

<sup>(\*\*)</sup> Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Doktora Öğrencisi,  
E-posta: kbroztrk\_91@hotmail.com,  
Orcid No: <https://orcid.org/0000-0001-7554-0202>.

<sup>(\*\*\*)</sup> Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Hukuk Bilimleri Anabilim Dalı, Öğretim Üyesi,  
E-posta: fatih.kirisik@dpu.edu.tr,  
Orcid No: <https://orcid.org/0000-0002-9663-7502>.

<sup>(\*\*\*\*)</sup> Necmettin Erbakan Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Araştırma Görevlisi,  
E-posta: mdurdu@erbakan.edu.tr,  
Orcid No: <https://orcid.org/0000-0003-4912-4410>.

na milli güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri alma yetkisi de verilmiştir. Türkiye'de Cumhurbaşkanının siyasal sistemdeki gücü giderek artmıştır. Buna paralel olarak Cumhurbaşkanının güvenlik politikalarındaki rolü ve etkinliği de artmıştır.

#### **Anahtar Kelimeler:**

Cumhurbaşkanı, Güvenlik Politikası, Olağanüstü Dönemler, Milli Güvenlik Kurulu, Başkomutanlık, Cumhurbaşkanlığı Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Güvenlik Zirveleri.

#### **Abstract:**

The role and powers of the President in the political system in Turkey have been the subject of discussion throughout the history of the Republic. The double headed executive in the parliamentary system, which is mostly practiced in Turkey, has been a source of problems in the political system. In this context, the role of the President in security policies has emerged as a much debated issue. The President of Turkey has played an important role in security policies. The role of the President in security policies has always maintained its importance during the periods of the 1921 Constitution, the 1924 Constitution, the 1961 Constitution and the 1982 Constitution and with the constitutional amendments. The roles arising from the constitution of the period, laws, various legal rules and practices increased the President's effectiveness in security policies. The President's role in extraordinary times, his effectiveness in the National Security Council, his title as commander in chief, the Presidential Security and Foreign Policy Board established with the Presidential government system and the security summits held under the chairmanship of the President have enabled the President to assume a very important role in the creation of security policies. Along with the presidential government system, the President is also given the authority to determine national security policies and take necessary measures. In Turkey, the power of the President in the political system has gradually increased. Parallel to this, the role and effectiveness of the President in security policies has also increased.

#### **Keywords:**

President, Security Policy, Extraordinary Periods, National Security Council, Commander in Chief, Presidential Security and Foreign Policy Board, Security Summits.

## **GİRİŞ**

Uzun süredir dünyada devlet organları içerisinde, yürütme erkinin gücünü ve etkinliğini artırıcı bir gelişme gözlenmektedir. Türkiye'de de bu eğilim benimsenmiş, yürütme erki ve özellikle Cumhurbaşkanı tarihsel süreç içerisinde güçlendirilmiştir.<sup>1</sup> Bu sürecin bir devamı olarak, 1982 Anayasası'nda da yürütmeyi ve yürütmenin içerisindeki Cumhurbaşkanı'nı güçlendirmeye yönelik birçok hüküm ihdas edilmiştir. Bu hükümler ile Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri önemli ölçüde artırılmıştır.

1982 Anayasası'nın ilk halinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yürütme yetkisi ve görevinin yerine getirileceği ifade edilmektedir.

<sup>1</sup> Kırışık, Fatih: Devlet Kuvvetleri Arasında ve Yürütme Kuvveti İçerisindeki İlişkiler Boyutundan Bakanlar Kurulunda Karar Verme Sorunu, (Kırışık, Fatih / Önder, Özgür (Editör): Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme, 2. Baskı, Detay Yayıncılık, Ankara 2015, s. 67).

Anayasanın Cumhurbaşkanını, sembolik bir makam olarak tasarlamadığı, Bakanlar Kurulu ile birlikte yürütme yetkisi ve görevini yerine getirecek önemli bir yönetsel aktör olarak düzenlediği bu maddenin ifadelerinden anlaşılmaktadır.

1982 Anayasası 104. maddesinde Cumhurbaşkanına oldukça önemli görev ve yetkiler verilmiştir. Cumhurbaşkanının siyasal/yönetsel sistemdeki rolünün anlaşılması için bu maddenin detaylı incelenmesi önem taşımaktadır. Bu maddede; Cumhurbaşkanının “devletin başı” olduğu, “Türkiye Cumhuriyetini temsil” ettiği, “Türk Milletinin birliğini temsil” ettiği, “Anayasanın uygulanmasını gözeteyeceği”, “Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin edeceği” belirtilmiştir. 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanının siyasal/yönetsel sistemde konumlandırılmasına baktığımızda Cumhurbaşkanına oldukça etkili bir rol verildiği dikkati çekmektedir.

İlk olarak Cumhurbaşkanının “devletin başı” olarak ifade edilmesi, yasa/ yürütme/yargı alanında Cumhurbaşkanına bir siyasal/yönetsel liderlik rolünün verildiğini göstermektedir. Cumhurbaşkanına “Türkiye Cumhuriyetini temsil” görevinin verilmesi de “devletin başı” olma sıfatıyla uyumludur. Cumhurbaşkanının “Türkiye Cumhuriyetini temsil” etmesi Türkiye Cumhuriyeti’nin uluslararası alandaki en önemli aktörünün Cumhurbaşkanı olduğunu göstermektedir.

Cumhurbaşkanına Anayasa ile “Türk Milletinin birliğini temsil” etme görevi de, “devletin başı” olma ve “Türkiye Cumhuriyetini temsil” görevleriyle uyumlu bir görevdir. Ancak “Türk Milletinin birliğini temsil” etme görevinin farklı bir siyasal boyutu bulunmaktadır. Siyasal partilerin seçimler yoluyla iktidar olma konusunda rekabet içerisinde olmaları ve çoğunlukla kendisine oy veren seçmenlerle özdeşleştirilmeleri/özdeşleşmeleri karşısında Cumhurbaşkanının ülkenin bütün vatandaşlarını temsil etme özelliğine sahip olduğu belirtilmiştir. “Türk Milletinin birliğini temsil” etme görevi, Cumhurbaşkanı ile siyasal partileri, siyasal sistemde birbirinden farklı şekilde konumlandırmaktadır. Bu partiler üstü konumlandırmanın, Cumhurbaşkanının bütün görev ve yetkileri açısından siyasal/yönetsel sistemdeki etkinliğini artıran bir durum olduğu ifade edilebilir.

Cumhurbaşkanının “Anayasanın uygulanmasını temin etme” yetkisi, devlet kurumlarının Anayasaya uygun davranmalarının sağlanması anlamına gelmektedir. “Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin edeceği” ifadesi ile Anayasa, Cumhurbaşkanına yukarıda ifade edilen yetki ve görev-

leriyle uyumlu ve Cumhurbaşkanının yetki ve görev alanını daha da genişleten bir başka görev daha vermektedir. “Devlet organları” ifadesinden Anayasanın neyi kastettiğinin anlaşılması konunun tespiti açısından gereklidir. Devlet organları ifadesiyle Anayasanın iki amacının olduğu ifade edilebilir. Birincisi, genel olarak yasama/yürütme/yargı kuvvetleri/organları arasında; ikincisi, bu kuvvetler/organlar içerisinde yer alan devlet organlarının da birbirleriyle düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmenin Anayasa ile Cumhurbaşkanına bir görev olarak verildiği görülmektedir.

Cumhurbaşkanına Anayasa ile güvenlik alanında da önemli görev ve yetkilerin verildiği görülmektedir. Anayasa ile Cumhurbaşkanına; olağanüstü dönemlerde, Milli Güvenlik Kurulunda, silahlı kuvvetlerin kullanılmasıyla ilgili olarak, başkomutanlık sıfatının gereği olarak, Genelkurmay Başkanını atama konusunda önemli yetkiler verilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanı, Anayasa ve kanunlarda belirtilmese bile başkanlığı altında güvenlik zirveleri düzenlemektedir.

16 Nisan 2017 referandumuyla kabul edilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütme yetkisi ve görevi yalnızca Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Böylelikle Cumhurbaşkanının 1982 Anayasası'ndaki konumu daha da güçlendirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanına 1982 Anayasası'nın 104. maddesindeki görev ve yetkilerinin yanısıra yeni görev ve yetkilerde verilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise, Cumhurbaşkanının güvenlik alanında var olan görev ve yetkilerinde değişiklikler yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde sıkıyönetim hali kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Bakanlar Kurulu da kaldırılmış bulunduğu için olağanüstü hal ilanına Cumhurbaşkanı tarafından tek başına karar verilecektir. Cumhurbaşkanı ayrıca milli güvenlik politikalarını tespit etme ve tedbir alma yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile Cumhurbaşkanlığına bağlı, başkanı Cumhurbaşkanı olan Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu oluşturulmuştur.

Cumhurbaşkanının güvenlik politikalarındaki rolü ve konumu Türkiye'de tartışmalı bir konu olmuştur. Bu konu literatürde de yeterince ilgi görmemiştir. Tartışmalı olan bu konunun hukuk ve uygulama zemininde açıklığa kavuşturulması akademik önem taşımaktadır. Bu nedenle, güvenlik ile ilgili konularda Cumhurbaşkanına verilen görev ve yetkiler tarihsel süreç içerisinde karşılaştırılmalı olarak incelenerek, güvenlik politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında Cumhurbaşkanının rolü ve konumu tespit edilmeye çalışılacaktır.

## I. CUMHURBAŞKANININ OLAĞANÜSTÜ DÖNEMLERDEKİ ROLÜ

1921 Anayasası kısa bir anayasadır. Bu anayasada olağanüstü yönetim usulleri ile ilgili bir madde bulunmamaktadır. Bu dönemde 1923 yılına kadar Cumhurbaşkanı seçilmemiştir. 1921’den 1923’e Cumhurbaşkanı seçilinceye kadar TBMM yasama ve yürütme yetkisini kendinde toplamıştır. TBMM yasama yetkisini kendisi kullanmakta, yürütme yetkisini ise TBMM içerisinde seçtiği bakanlar vasıtasıyla yürütmektedir. Bakanlar kendi aralarında birini başkan olarak seçerler. 1921 Anayasası, 9. maddesinde Bakanlar Kurulunun (vekilleri heyeti) doğal başkanı olarak TBMM Başkanı belirlenmiştir. 1921 Anayasası, TBMM Başkanına Cumhurbaşkanı gibi bir rol vermiştir. 1921 Anayasası döneminde, 5 Ağustos 1921 tarihinde çıkarılan Başkumandanlık Kanunu ile meclis başkanı başkumandan sıfatı ile donatılmıştır. Başkumandanlık sıfatı ile savaş dönemi olağanüstü yönetim yetkileri kullanılmıştır. 29 Ekim 1923’te ilk Cumhurbaşkanı TBMM tarafından seçilmiş ve başkumandanlık yetkileri Cumhurbaşkanına geçmiştir.

1924 Anayasası 86. maddesinde olağanüstü yönetim usulü kapsamında genel bir düzenleme yapılmıştır. İdarei örfiye olarak adlandırılan bu yönetim usulü; savaş, savaşı gerektirecek durum, isyan veya vatan ve cumhuriyete karşı fiili ve kuvvetli teşebbüs halleriyle sınırlandırılmıştır. 1924 Anayasasındaki bu düzenlemede icra vekilleri heyeti olarak ifade edilen bakanlar kurulu ve yasama organı yetkilendirilmiştir. Olağanüstü yönetim usulleri konusunda Cumhurbaşkanına bir yetki ve görev tanımlaması yapılmamıştır.

1961 Anayasasında olağanüstü yönetim usulleri başlığı altında olağanüstü haller ve sıkıyönetimle ilgili 123 ve 124. maddeler düzenlenmiştir. 123. madde olağanüstü halleri düzenlemiştir. 1961 Anayasası olağanüstü haller ifadesi ile olağanüstü çeşitli durumlarda olağan dönemlerden farklı kuralların uygulanabileceğini kabul etmiş ama bunun düzenlenmesi konusunda yasama organına yetki vermiştir. 1961 Anayasası olağanüstü hallerle ilgili kurallar koyma konusunda yasama organını yetkilendirmiş, sıkıyönetim konusunda ise bakanlar kurulu ve yasama organına yetki vermiştir. 1961 Anayasası olağanüstü haller ve sıkıyönetim konusunda Cumhurbaşkanına herhangi bir yetki-görev tanımlamasında bulunmamıştır.

1982 Anayasasının ilk halinde 119, 120 ve 121. maddeler olmak üzere olağanüstü haller ile ilgili üç madde bulunmaktaydı. Anayasasının ilk halinde olağanüstü hallerin ikiye ayrıldığı görülmektedir. İlki Tabii afet ve ağır ekono-

mik bunalım sebebiyle olağanüstü hal olarak, ikincisi ise, Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddî şekilde bozulması sebepleriyle olağanüstü hal olarak ifade edilmiştir.<sup>2</sup>

Olağanüstü hallerle ilgili 25.10.1983 tarihinde kabul edilen 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu bulunmaktadır. Anayasada ve Olağanüstü Hal Kanununda olağanüstü hal ilan etme yetkisi Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna verilmekteydi. Meclis, olağanüstü hal süresini değiştirebilir.

1982 Anayasasının ilk halinde Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebebiyle olağanüstü hal ilan edebilmek için, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü alması gerekmektedir. Olağanüstü Hal Kanununa göre, şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle olağanüstü hal ilanı durumunda, olağanüstü halin süresinin uzatılmak veya kaldırılmak istenmesi durumunda Milli Güvenlik Kurulunun da görüşü alınmalıydı.

1982 Anayasasının sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali başlıklı 122. maddesinde sıkıyönetim ilan edilecek durumlara ilgili kurallar düzenlenmişti. Sıkıyönetim ilanı için de Bakanlar Kurulunun Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanması ve Milli Güvenlik Kurulunun görüşünü alması gerekmektedir.<sup>3</sup>

1982 Anayasası'nın ilk halinde 119, 120 ve 122. maddeleri gereği Cumhurbaşkanı, olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilanı kararını Bakanlar Kurulu ile birlikte almaktaydı. Cumhurbaşkanının olağanüstü dönemlerdeki Bakanlar Kurulu toplantılarının aktif bir üyesiydi.<sup>4</sup>

Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilan edildikten sonra, olağanüstü hal ve sıkıyönetimin gerekli kıldığı konularda yetki kanununa gerek duymaksızın, olağanüstü hal veya sıkıyönetim kanun hükmünde kararname çıkarabilirdi. Bu kararna-

<sup>2</sup> Özku, Fatih: 1982 Anayasasında Olağanüstü Dönem Kanun Hükmünde Kararnemelerinin Hukuki Serüveni, Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 3, 2020, ss. 195-233, s. 207.

<sup>3</sup> Sevinç, Murat: Milli güvenlik kurulu ve 1997 süreci, Birikim Dergisi, Sayı: 131, 2000, <https://birikimdergisi.com/dergiler/birikim/1/sayi-131-mart-2000/2324/milli-guvenlik-kurulu-ve-1997-sureci/5860>. (Erişim Tarihi: 15.08.2021).

<sup>4</sup> Kuzu, Burhan: Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 53, Sayı: 1-4, 1990, ss. 34-90, s. 63.

meler Resmi Gazete’de yayımlanır ve aynı gün TBMM’nin onayına sunulurdu. Olağanüstü dönemlerdeki kanun hükmünde kararnameler konusunda da Cumhurbaşkanına liderlik rolü verilmişti.

Cumhurbaşkanı, TBMM tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına acilen karar verilmesinin zorunlu olması halinde Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir. Bu yetki ilk defa 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanına verilmiştir. Daha önce bu yetki TBMM’ye aittir. Bu yetkide de görüldüğü gibi, 1982 Anayasası ilk halinden itibaren kritik güvenlik kararlarının verilmesinde Cumhurbaşkanını tercih etmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde sıkıyönetim hali kaldırılmış ve olağanüstü hal yönetimi tek maddede düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Bakanlar Kurulu kaldırıldığı için Cumhurbaşkanı olağanüstü hal ilanına tek başına karar verebilecektir.<sup>5</sup>

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde parlamenter sistemdeki Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan kanun hükmünde kararnameler kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanı olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir.<sup>6</sup>

## II. CUMHURBAŞKANI VE MİLLİ GÜVENLİK KURULU

Türkiye’de milli güvenlik yapılanmasında ilk adım 1933 yılında Yüksek Müdafaa Meclisi ve Umumi Katipliğinin kurulması ile atılmıştır. Yüksek Müdafaa Meclisi Başbakanın başkanlığında Genelkurmay Başkanı ve Bakanlar Kurulu üyelerinden oluşmaktaydı. Bu meclise dilediği takdirde Cumhurbaşkanı da başkanlık edebilmekteydi. Yüksek Müdafaa Meclisinin görevi milli seferberlik bakımından vekillere verilecek görevleri tespit ederek gerekli esasları hazırlamaktır.<sup>7</sup>

Yüksek Müdafaa Meclisinden sonra 1949 yılında ise Milli Savunma Yüksek Kurulu ve Genel Sekreterliği oluşturulmuştur. Milli Savunma Yüksek Kurulu, Başbakanın başkanlığında ve onun teklifi ile Bakanlar Kurulu tarafından seçilen bakanlar, Milli Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanından oluşmaktaydı. Cumhurbaşkanı bu kurulun tabii üyesiydi.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Temiz, Özgür / Güneş, Felemez: Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 24, Sayı: 2, 2020, ss. 959-979, s. 971.

<sup>6</sup> Özkul, s. 209.

<sup>7</sup> Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, <https://www.mgk.gov.tr/index.php/kurumsal/hakkimizda> (Erişim Tarihi: 07.02.2021).

<sup>8</sup> Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, 2021.



Milli Savunma Yüksek Kurulu, Başbakanın başkanlığında toplanmaktaydı. Bu kurulda Cumhurbaşkanına başkanlık görevi verilmemiştir. Cumhurbaşkanına, sadece kurulun tabi üyesi olarak rol verilmiştir. Bu durum milli savunma politikalarının belirlenmesinde Başbakan ve Bakanların etkili olduğunu, Cumhurbaşkanının yardımcı bir rolde bulunduğunu göstermektedir.

1961 Anayasası ile Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği getirilmiştir. Kurul anayasal bir kurum olarak Türk Devlet Teşkilatı içerisinde yer alması 1961 Anayasası ile olmuştur.<sup>9</sup>

1961 Anayasası'nda Milli Güvenlik Kurulu, kanunun gösterdiği Bakanlar ile Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet temsilcilerinden oluşmaktaydı. 1961 Anayasasında, 1971 yılında yapılan değişikliklerle Başbakanın kurul üyesi olduğu açıkça belirtilmiştir. 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanına, Milli Güvenlik Kurulu başkanı olarak güvenlik politikalarının belirlenmesinde oldukça etkili bir rol verilmiştir.

1961 Anayasası'nda Milli Güvenlik Kurulunun görevi milli güvenlikle ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna tavsiye etmektir.

1982 Anayasasıyla da Milli Güvenlik Kurulunun varlığı devam ettirilmiştir. 1982 Anayasası'nın ilk halinde Milli Güvenlik Kurulunun Cumhurbaşkanının başkanlığında Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz, Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından oluşmaktaydı.

1982 Anayasasında 2001 yılında yapılan değişiklikler ile söz konusu kurula Başbakan Yardımcıları ve Adalet Bakanı eklenmiştir.

1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı, Milli Güvenlik Kurulu Başkanı sıfatıyla güvenlik politikalarının belirlenmesinde oldukça etkili bir aktör olarak yetkilendirilmiştir. Milli Güvenlik Kurulunun tarihsel sürecine bakıldığında da Cumhurbaşkanının güçlü konumu dikkati çekmektedir.

1982 Anayasasının ilk halinde Milli Güvenlik Kurulu kararlarının bir kısmının Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınacağı düzenlenmiştir. 2001 değişikliği ile "öncelikle dikkate alınır" ifadesi değiştirilerek "değerlendirilir" ifadesi kullanılmıştır. Dikkate alınma ya da değerlendirme şeklinde ifade edil-

<sup>9</sup> Tunç, Hasan / Döner, Ayhan: MGK ve Milli Güvenlik Kavramı, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi, Sayı: 1, 1998, ss. 3-23, s. 8.



se bile Milli Güvenlik Kurulu kararları dönemin konjonktürüne göre değişik oranlarda etkili olmuştur.

Milli Güvenlik Kuruluna başkanlık etmesi Cumhurbaşkanını yürütme içerisinde öne çıkaran bir husustur. Nitekim Kurul, Türkiye’nin milli güvenliği ile alakalı kararlar almakta ve bu kararları uygulamakla yetkili Bakanlar Kurulu üzerinde ciddi bir etkisi bulunmaktaydı. 2014 yılında Kurula millet tarafından seçilen Cumhurbaşkanının başkanlık etmesi de bu etkiyi artırıcı bir unsur olmuştur. Zaten Cumhurbaşkanının geniş yetkilerle donatılması ve millet tarafından seçilmesi sebebiyle Bakanlar Kurulu üzerinde çok ciddi etkileri olduğu da belirtilmiştir.<sup>10</sup>

Milli Güvenlik Kurulunun gündeminin belirlenmesinde ve gerektiğinde Kurulun toplantıya çağrılmasında, Cumhurbaşkanı oldukça etkilidir. Ancak Kurul icrai kararlar vermemektedir, danışma kurulu niteliğindedir.<sup>11</sup> Türkiye’deki uygulama açısından, Kurul, icrai yetkileri olmayan bir danışma kurulu olmaktan öte, devletin milli güvenlik siyasetinin belirlendiği temel organ gibi faaliyet göstermektedir.<sup>12</sup> 2001 Anayasa değişikliği ve 2003 Kanun değişiklikleriyle Kurulun danışma organı olduğu vurgulansa dahi, Kurulun toplantıları ve basın bildirimleri ülke gündemini değiştirebilmektedir. Bu durumda Kurulun başkanı konumunda bulunan Cumhurbaşkanının güvenlik politikalarının belirlenmesindeki rolünü güçlendirmektedir.

24 Haziran 2018 seçimleriyle birlikte Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Milli Güvenlik Kurulu, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine göre yeniden yapılandırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Milli Güvenlik Kurulunun yapısı, işleyişi ve görev ve yetkileri hususunda önemli değişiklikler yapılmıştır.

Milli Güvenlik Kurulu, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde 15.07.2018 tarihinde çıkarılan 6 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yeniden düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Milli Güvenlik Kurulu Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Adalet, İçişleri, Dışişleri, Milli Savunma, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlarından oluşmaktadır.

---

<sup>10</sup> Kırıışık, s. 65.

<sup>11</sup> Sezen, Seriyeye: Milli Güvenlik Kurulu Üzerine, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 33, Sayı: 4, 2000, ss. 63-83, s. 79-80.

<sup>12</sup> Hakyemez, Yusuf Şevki: Demokratik Ülkelerde Milli Güvenlik Politikasının Belirlenmesi ve Türkiye, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: VII, Sayı: 3-4, 2003, ss. 285-308, s. 302; Özdemir, Hikmet: Rejim ve asker, Afa Yayıncılık, İstanbul 1989, s. 279; Sezen, s. 79-80.

Görüldüğü gibi Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kaldırılan Başbakan Yardımcıları makamının yerini Cumhurbaşkanı Yardımcıları almıştır. Ayrıca Jandarma Genel Komutanı da kurul üyeleri arasından çıkarılmıştır. Jandarma Genel Komutanının kurul üyeleri arasından çıkarılmasının nedeni ise, İçişleri Bakanına bağlı olması ve kurulda zaten İçişleri Bakanının mevcut bulunmasıdır.

Milli Güvenlik Kurulunun gündemi; Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca düzenleneceği ifade edilmiştir. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği benimsenmiştir.

1982 Anayasasının ilk halinden günümüze kadar Milli Güvenlik Kurulunun gündeminin belirlenmesinde Cumhurbaşkanının etkin rolü dikkati çekmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce Cumhurbaşkanının katılmadığı zamanlarda kurul başkanlığını Başbakan yapmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise Başbakanlık makamı kaldırıldığı için Cumhurbaşkanı'nın katılmadığı zamanlarda kurul başkanlığını Cumhurbaşkanı yardımcıları yapacaktır.

Milli Güvenlik Kurulu kararları Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce Bakanlar Kuruluna sunulmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise, Bakanlar Kurulu kaldırılmış bulunduğu için Milli Güvenlik Kurulu kararları Genel Sekreterlik tarafından Cumhurbaşkanına bildirilecektir.

Milli Güvenlik Kurulunun bazı kararlarının Cumhurbaşkanınca değerlendirileceği düzenlenmiştir. Burada dikkat çeken husus, Kurulun bütün kararlarının değil, önemli bazı kararlarının Cumhurbaşkanınca değerlendirileceği belirtilmiştir.

### III. CUMHURBAŞKANININ BAŞKOMUTANLIK SIFATI

1982 Anayasası'nın ilk halindeki 104. ve 117. maddeler gereği Cumhurbaşkanı, Başkomutanlığı TBMM adına temsil edecektir ve barış zamanında gereklerini yerine getirecektir. Savaş zamanında ise, Başkomutanlık sıfatının gerekleri Cumhurbaşkanı namına Genelkurmay Başkanlığı tarafından yerine getirilecektir. Başkomutanlık sıfatının görevleri olan milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, TBMM'ye karşı, Bakanlar Kurulu sorumlu olacaktır. Bu hükümlerden yola çıkarak Cumhurbaşkanının Başkomutanlık sıfatı olsa bile, bu sıfat sebebiyle herhangi bir herhangi bir yetki ve sorumluluğu olmadığı, bu sıfatın tamamen sembolik ol-

duğu iddia edilmektedir.<sup>13</sup> Ancak, Anayasa hükümlerinde sayılan bu yetki ve sorumluluk şemasına bir bütün olarak bakıldığında, Cumhurbaşkanının olağanüstü dönemlerdeki yetkileri, belli durumlarda Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilmesi, Milli Güvenlik Kuruluna başkanlık etmesi gibi yetkileri Başkomutanlık sıfatı ile alakalı yetkililerdir.

Başkomutanlık sıfatına ilişkin değerlendirmeler yaparken Başkomutanlık sıfatının tarihi kökenine bakmak gerekmektedir. Başkomutanlık sıfatından ilk olarak milli mücadele devrinde çıkarılan 05.08.1921 tarihli Başkumandanlık Kanununda söz edilmiştir. Bu kanun 5 maddeden ibaret kısa bir metindir.<sup>14</sup>

Başkumandanlık Kanununun ilk maddesi ile Meclis Başkanı Mustafa Kemal Paşa Başkumandan ilan edilmektedir. İkinci maddesiyle de TBMM’nin ordunun yönetimi ile ilgili bütün yetkileri fiilen Başkumandana devredilmektedir. Yani, Başkumandan ordunun yönetimi ile ilgili bütün yetkileri kendinde toplamıştır.

1921 Anayasası’nda Başkomutanlık ile ilgili bir hüküm yoktur. Ancak 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında Başkomutanlık ile ilgili hüküm bulunmaktadır. 1924 Anayasası 40. maddesinde Başkomutanlık ile ilgili olarak Başkomutanlık, TBMM’den ayrılmaz ve temsili Cumhurbaşkanı tarafından yapılır. Savaş kuvvetlerinin yönetimi barışta özel kanuna göre Genelkurmay Başkanlığına ve seferde Bakanlar Kurulunun teklif etmesi üzerine Cumhurbaşkanının belirlediği kimseye verilir, hükmü getirilmiştir.

1961 Anayasasında Başkomutanlığın Cumhurbaşkanı tarafından temsil edildiği belirtilmiştir. Ancak Meclise karşı, Bakanlar Kurulu sorumlu tutulmuştur.

1982 Anayasasının ilk halindeki 117. Maddesinde 1961 Anayasasındaki yukarıda belirtilen 110. maddesindeki hükümlerin tek farkla aynısı bulunmaktadır. İki madde arasındaki tek fark sadece 1982 Anayasasında bulunan, Genelkurmay Başkanının savaşta Başkomutanlık görevlerini Cumhurbaşkanlığı namına yerine getireceği hükmüdür.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte, Başkomutanlık konusunda da bazı değişiklikler yapılmıştır. 1982 Anayasasının Başkomutanlığı düzenleyen 117. maddesi Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bazı değişiklikler yapılmıştır.

---

<sup>13</sup> Özbudun, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara 2005, s. 314.

<sup>14</sup> Yaman, Ahmet Emin: Başkumandanlık Kanunu, Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 09, 1992, ss. 85-110, s. 85-86.

1982 Anayasasında, 2017 yılına kadar Silahlı Kuvvetlerin vatan savunmasına hazırlanmasından ve milli güvenliğin sağlanmasından Bakanlar Kurulu sorumluyken, 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının sorumlu olması benimsenmiştir. Burada Bakanlar Kurulunun sorumlu olduğu hükmü Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile kaldırılarak Cumhurbaşkanının sorumlu olduğu hükmü getirilmiştir. Bu değişiklikler ile 1982 Anayasasının 117. maddesindeki Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu arasında parçalanmış milli savunma ile ilgili görev, yetki ve sorumluluklar birleştirilerek Cumhurbaşkanında toplanmıştır. Bu gelişme ile birlikte, milli savunma alanında yürütme kuvveti içerisinde Cumhurbaşkanı ile Başbakan ve Bakanlar Kurulu arasında çatışma ve kargaşaya yol açan çok başlılık kaldırılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Genelkurmay Başkanı hususunda da bazı değişiklikler yapılmıştır. 1961 Anayasasında ve 1982 Anayasasının ilk halinde, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Genelkurmay Başkanını ataması yetkisi bulunmaktaydı. Bu atama bir tür hükümet kararnamesi yolu ile yapılmaktaydı. Cumhurbaşkanının, burada olduğu gibi, hükümet kararnamelerinde ve müşterek kararnamelerde imzası bulunmaktaydı. Bu işlemlerde de sorumluluk ilgili Bakan ve/veya Başbakana aittir. Cumhurbaşkanının buradaki imzası konusunda farklı görüşler<sup>15</sup> bulunmakla birlikte, Cumhurbaşkanı imzalamadığı zaman kararname yürürlüğe girmemektedir. Dolayısıyla bu durum da Genelkurmay Başkanı ataması konusunda Bakanlar Kurulunun tek başına yetkilendirilmediği, bu yetkisini Cumhurbaşkanı ile paylaşmak zorunda olduğunu göstermektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise Bakanlar Kurulu kaldırdığı için Cumhurbaşkanı, Genelkurmay Başkanını atama yetkisini tek başına kullanacağı düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının bu atama yetkisini Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre kullanmaktadır.

Genelkurmay Başkanı hususunda bir diğer değişiklik ise, 1982 Anayasası'nın ilk halinde Genelkurmay Başkanının görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenirken Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Genelkurmay Başkanının görev ve yetkilerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilmektedir.

<sup>15</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı. 27 Nisan 1993. E. 1992/37, K. 1993/18. <https://normkararlarbilgi-bankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/1993-18-nrm.pdf> (Erişim Tarihi 07.09.2021); Gözler, Kemal: İdare Hukuku Cilt 1, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2009, s. 248-249; Özbudun, s. 316.

#### IV. CUMHURBAŞKANLIĞI GÜVENLİK VE DIŞ POLİTİKALAR KURULU

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanlığı teşkilatında Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları oluşturulmuştur.<sup>16</sup> Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmiştir. Kurulların başkanlığını Cumhurbaşkanı yapmaktadır. Kurullar en az 3 üyeden oluşmaktadır. Kurul üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Cumhurbaşkanı kurul üyelerinden birini başkanvekil olarak görevlendirmektedir.<sup>17</sup> Politika kurulları kamu politikalarının oluşturulması ve geliştirilmesi amacıyla kurulmuştur.<sup>18</sup>

Kurullar Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmektedir. Politika kurullarından güvenlik alanında oluşturulan politika kurulu ise Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu’dur.

Güvenlik ve Dış Politikalar Kuruluşunun görev ve yetkileri şunlardır:<sup>19</sup>

- Türkiye’nin uluslararası ilişkileri ile ilgili politika önerileri geliştirmek,
- Türkiye’nin bölgesel etkinliğini yükseltmeye yönelik politikalar geliştirmek,
- Bölgesel problemlerin çözümüne ilişkin fikirler oluşturmak,
- Küresel analizler yaparak rapor hazırlamak,
- Güvenlik ortamındaki gelişmeleri analiz etmek, sınırları korumak, güvenliği sağlamak, Türkiye içinde ve uluslararası sahada işbirliğini geliştirmek, sınır yönetimi güvenliği politika önerileri oluşturmak,
- Türkiye’nin göç politikasını oluşturmak, uygulamayı takip etmek, göç uygulamalarını takip ederek öneriler geliştirmek, göç konusunda planlanan düzenlemeleri değerlendirmek, göç alanında dünyadaki gelişmeleri izlemek ve bu gelişmelerin Türkiye’ye etkilerini değerlendirmek ve rapor hazırlamak,

<sup>16</sup> Erol, Ömer Faruk: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt: 26, Sayı: 1, 2020, ss. 107-130, s. 114.

<sup>17</sup> 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> (Erişim Tarihi: 10.07.2021).

<sup>18</sup> Sobacı, Mehmet Zahid / Miş, Nebi / Köseoğlu, Özer: Türkiye’nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı, 2018, s. 3, <https://setav.org/assets/uploads/2018/06/206-t%C3%BCrkiyenin-Yeni-Y%C3%B6netim-Modeli.pdf> (Erişim Tarihi: 15.01.2021).

<sup>19</sup> 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md.26.

- Afet ve acil durumlar konusunda engelleme, etki etme ve daha iyi duruma getirme konularında politika önerileri oluşturmak,
- Sivil havacılığın güvenliği konusunda politikalar belirlemek için çalışmak,
- Siber güvenlik konusunda politika ve strateji geliştirmek,
- Havayolu, karayolu ve demiryolu trafik güvenliği konusunda politika geliştirmektedir.

Kurul toplantılarında Türkiye'nin güvenliğiyle ilgili konular ele alınmaktadır. Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, kurul başkanvekili İbrahim Kalın başkanlığında 2020 yılının değerlendirme toplantısı yapılmıştır. Toplantıda Türkiye'nin dış politika ve güvenlik stratejileri, küresel salgın tehdidi, FETÖ ile mücadele, AB ve ABD ilişkileri, Suriye ve Libya konusu, Doğu Akdeniz'deki durum, Karabağ savaşı, Türkiye'nin enerji alanındaki atılımları ve küresel ekonomik ilişkiler görüşülmüştür.<sup>20</sup>

Kurul tarafından görev alanıyla ilgili çalıştaylar da düzenlenmektedir. Kurul tarafından Libya mutakabati çerçevesinde Doğu Akdeniz'de stratejik denklem başlıklı çalıştay gerçekleştirilmiştir. Çalıştaya kurul üyeleri, ilgili resmi kurum temsilcileri, akademisyenler, düşünce kuruluşu temsilcileri ve uzmanlar katılmıştır.<sup>21</sup>

## V. CUMHURBAŞKANI BAŞKANLIĞINDA DÜZENLENEN GÜVENLİK ZİRVELERİ

2014 yılında Türkiye'de millet tarafından 12. Cumhurbaşkanı seçiminin ardından Cumhurbaşkanı başkanlığında Devletin zirvesinde belli aralıklarla güvenlik zirveleri toplanmaya başlamıştır. Türkiye'nin idari tarihinde bu uygulamaların benzerlerine nadiren rastlansa bile, Cumhurbaşkanı başkanlığında güvenlik konulu yapılan bu toplantılar yeni bir uygulamaya geçildiği izlenimi vermektedir. Nitekim daha önceki Cumhurbaşkanları dönemlerinde, Cumhurbaşkanı tarafından günümüzde olduğu gibi, sistematik ve bir program dâhilinde yapıldığı izlenimi veren bu tür güvenlik toplantılarına rastlanmamaktaydı. Bu toplantılar, devletin genel güvenliğinden sorumlu üst düzey seçilmişler ve atanmışların katılımıyla gerçekleştirildiği görülmekteydi. Toplan-

<sup>20</sup> Trthaber: Cumhurbaşkanlığı Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu Toplandı, 2020b, <https://www.trthaber.com/haber/gundem/cumhurbaskanligi-guvenlik-ve-dis-politikalar-kurulu-toplandi-542606.html> (Erişim Tarihi: 30.12.2020).

<sup>21</sup> Cnnturk: Cumhurbaşkanlığı Külliyesinde Doğu Akdeniz Çalıştayı, 2019, <https://www.cnnturk.com/turkiye/cumhurbaskanligi-kulliyesinde-dogu-akdeniz-calistayi> (Erişim Tarihi: 25.12.2019).

tılar Cumhurbaşkanı başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, İçişleri Bakanı ve Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanının katılımıyla yapılmaktaydı.<sup>22</sup> Ayrıca Dışişleri Bakanı, Milli Savunma Bakanı, Genelkurmay İkinci Başkanı ve diğer üst düzey seçilmişler ve atanmışların da, durum gerektirdiği takdirde toplantıya katıldıkları müşahede edilmektedir.<sup>23</sup>

Güvenlik zirveleri, önceden belirlenmiş bir takvim dâhilinde yapılan toplantılar değildir. Tamamen ihtiyaçlar çerçevesinde, güvenlikle ilgili önemli kararlar almak ve değerlendirmeler yapmak üzere yapılıyor olduğu gözlemlenmektedir. Son dönemde Türkiye ve çevresinde güvenlik problemlerinin çok fazla artması sebebiyle de ayda bir ya da iki ayda bir yapılabildiği müşahede edilmektedir. Nitekim basın organları da toplantıları sürpriz güvenlik zirvesi başlıklarıyla duyurmaktadır.<sup>24</sup>

Son dönemde artan güvenlik problemleri sebebiyle güvenlik üzerine yapılan toplantılar, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan güvenlik zirveleri ile sınırlı değildir. Başbakan başkanlığında ilgili Bakanlar ve bürokratların katılımıyla toplanan özel güvenlik zirvesi ismi de verilen güvenlik toplantıları da yapılmaktaydı.<sup>25</sup>

Cumhurbaşkanı başkanlığında yapılan güvenlik toplantılarının Türkiye’nin idari tarihinde fazla örneği bulunmamaktadır. Nitekim parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanı sorumsuz ve yetkisiz bir makam olduğu için güvenlik ile ilgili bu tür toplantıların Bakanlar Kurulu içerisinde yapılması olağan bir durumdur. Ancak Türkiye’de, 2014 yılında Cumhurbaşkanını milletin seçmesiyle birlikte sistem tartışmaları iyice yoğunlaşmış ve mevcut sistem konusunda öğretilerde görüş birliğine varılamamıştır.

Türkiye’nin idari tarihine bakıldığı zaman, günümüzde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan güvenlik zirvelerine en çok benzeyen toplantı 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel’in Cumhurbaşkanlığı döneminde yapılmıştır. O dönemde Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarının belirlenmesi için yapılan bu

<sup>22</sup> Anadolu Ajansı: Cumhurbaşkanlığı Külliyesinde Güvenlik Zirvesi Düzenlendi, 2016, <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/cumhurbaskanligi-kulliyesinde-guvenlik-zirvesi-duzenlendi/518623> (Erişim Tarihi: 09.02.2021).

<sup>23</sup> Demirel, Bahar: Güvenlik Zirvesi’nden Flaş IŞİD kararları, Hürriyet, 2014, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/guvenlik-zirvesinden-flas-isis-kararlari-27225507> (Erişim Tarihi: 09.02.2021).

<sup>24</sup> Haberler: Beştepe’de Sürpriz Güvenlik Zirvesi, 2016, <http://www.haberler.com/bestepe-desurpriz-guvenlik-zirvesi-8142455-haber/> (Erişim Tarihi: 09.02.2021).

<sup>25</sup> Ntv: Özel Güvenlik Zirvesi Sonrası Açıklama, 2015, <https://www.ntv.com.tr/turkiye/guvenlik-zirvesi-sonrasi-aciklama,1b0kKYy9k0-pjkSk3jF2MA> (Erişim Tarihi: 23.07.2021).



toplantılara Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Genelkurmay Başkanı katılmıştır.<sup>26</sup> Bundan başka, Cumhurbaşkanları 1982 Anayasası'nın 104. maddesinde düzenlenen "gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak" yetkisini kullanarak güvenlik ile ilgili önemli konular olduğu zaman Bakanlar Kuruluna başkanlık ettikleri görülmüştür.<sup>27</sup> Son dönemde de, bu geleneğe benzer şekilde, güncel güvenlik problemlerinin görüşüleceği Bakanlar Kurulu toplantısına Cumhurbaşkanı'nun başkanlık ettiği görülmektedir.<sup>28</sup>

Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan güvenlik zirvelerinde, ülkenin güvenlik politikalarıyla ilgili önemli kararlar alındığı görülmektedir. Ayrıca yapılan terör saldırılarının hemen arkasından da bu toplantıların yapıldığı müşahede edilmektedir.<sup>29</sup>

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan güvenlik zirveleri hususunda bazı değişiklikler olmuştur. Güvenlik zirvelerine katılım sağlayan Başbakan ve Başbakan Yardımcıları makamı kaldırılmıştır. Bu dönemde yapılan güvenlik zirvelerine Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanı ve Cumhurbaşkanlığı Sözcüsü de katılabilmektedir.<sup>30</sup>

Cumhurbaşkanı'nın güvenlik zirvelerine başkanlık etmesi, güvenlik politikalarının oluşturulması ve geliştirilmesinde Cumhurbaşkanın etkinliğini artıran bir unsurdur. Cumhurbaşkanı bu toplantılar ve diğer yetkileri ile ülkenin güvenlik politikalarının belirlenmesinde etkili olmaktadır.

## SONUÇ

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş süreçlerinden günümüze kadar Cumhurbaşkanının güvenlik politikalarındaki rolü ve bu rolde yaşanan hukuki ve fiili değişimler çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. 1921 Anayasasından

<sup>26</sup> Milliyet: MİT'in Yeni Patronu İçin Üçlü Zirve, 1998, <https://www.milliyet.com.tr/the-others/mitin-yeni-patronu-icin-uclu-zirve-5364517> (Erişim Tarihi: 13.01.2021).

<sup>27</sup> Karakuş, Kadir: Bakanlar Kurulu'na 5 Cumhurbaşkanı Başkanlık Etmisti, Anadolu Ajansı, 2014, <https://www.aa.com.tr/tr/politika/bakanlar-kuruluna-5-cumhurbaskani-baskanlik-etmistir/88315> (Erişim Tarihi: 25.12.2019).

<sup>28</sup> Kurban, Hakkı: 11 Şubat Masada angajman var, Akşam, 2016, <https://www.memurlar.net/haber/566640/masada-angajman-var.html> (Erişim Tarihi: 23.07.2021).

<sup>29</sup> Cnntürk: Beştepe'de Güvenlik Zirvesi Toplandı, 2015, <https://www.cnnturk.com/turkiye/bestepe-de-guvenlik-zirvesi-toplandi> (Erişim Tarihi: 07.09.2021).

<sup>30</sup> Trthaber: Cumhurbaşkanı Erdoğan Başkanlığında İstanbul'da Güvenlik Zirvesi Yapıldı, 2020a, <https://www.trthaber.com/haber/gundem/cumhurbaskani-erdogan-baskanliginda-istanbulda-guvenlik-zirvesi-yapildi-451508.html> (Erişim Tarihi: 03.01.2021).

İtibaren, günümüz Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine kadar Cumhurbaşkanının anayasa ve yasalardan kaynaklanan güvenlik rolleri incelenmiştir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanının olağanüstü dönemlerdeki rolü, Milli Güvenlik Kurulu, Cumhurbaşkanının Başkomutanlık sıfatı, Cumhurbaşkanlığı Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan güvenlik zirveleri analiz edilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle Bakanlar Kurulu kaldırılarak olağanüstü hal ilanına Cumhurbaşkanı tarafından karar verileceği düzenlenmiştir. Böylece Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine kadar gelen süreçte olağanüstü dönemlerdeki liderlik rolü Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle güçlendirilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı bu konuda tek yetkili makam olmayıp Cumhurbaşkanının olağanüstü hal ilanı kararı TBMM onayına sunulmaktadır.

Milli Güvenlik Kurulu, her ne kadar mevzuatta istişari kararlar alan nitelikte bir Kurul olduğu vurgulansa bile, kurulduğundan beri, Türkiye’nin milli güvenlik politikalarının belirlendiği bir kurul gibi faaliyet göstermiştir. Son dönemde etkisi zayıflasa da, geçmişte Bakanlar Kurulu kararları üzerinde oldukça etkili olmuştur. Bu durum hem hukuki hem de fiili olarak kendisini göstermiştir. Kurulun başkanı Cumhurbaşkanıdır. Kurulun tarihine baktığımızda asker üyelerin Kurulun en etkili üyeleri olduğu görülür. Ancak günümüzde, hukuki ve fiili olarak, Kurulun en etkili üyesi Cumhurbaşkanıdır. Bu durum Cumhurbaşkanına, ülkenin milli güvenlik politikalarının belirlenmesinde ciddi bir rol vermektedir.

Türkiye’de Başkomutanlık Kanunu ile getirilen ve anayasal düzeyde 1924 Anayasasından itibaren Cumhurbaşkanına verilen Başkomutanlık sıfatı da Cumhurbaşkanının güvenlik politikalarındaki etkin rolünü güçlendirmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından da Cumhurbaşkanı sorumlu kılınmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde oluşturulan Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu da güvenlik alanında Cumhurbaşkanı tarafından alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirerek Cumhurbaşkanının güvenlik politikalarındaki rolüne katkı sağlamaktadır.

Türkiye’de geçmişten günümüze gelen süreçte anayasalarda yer almayan ama uygulamada Cumhurbaşkanı başkanlığında yapılan güvenlik zirvelerinde

Cumhurbaşkanı, Bakanlar ve üst düzey bürokratlarla bir araya gelerek ülkenin güvenlik sorunlarını ve uygulanan/uygulanacak olan güvenlik politikalarını ele almaktadır. Cumhurbaşkanı bu zirvelerdeki rolü ile güvenlik politikalarını etkilemektedir.

1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanı sistem içerisinde güçlendirilmiş, bu durum güvenlik politikalarında da kendisini göstermiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının bu etkinliğini sağlayacak görev ve yetkilerine ek olarak milli güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri alma yetkisinin verilmesi de Cumhurbaşkanının bu rolünü güçlendirmiştir.

## KAYNAKÇA

- 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> (Erişim Tarihi: 10.07.2021).
- Anadolu Ajansı: Cumhurbaşkanlığı Külliyesinde Güvenlik Zirvesi Düzenlendi, 2016, <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/cumhurbaskanligi-kulliyesinde-guvenlik-zirvesi-duzenlendi/518623> (Erişim Tarihi: 09.02.2021).
- Anayasa Mahkemesi Kararı. 27 Nisan 1993. E. 1992/37, K. 1993/18. <https://norm-kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/1993-18-nrm.pdf> (Erişim Tarihi 07.09.2021).
- Cnnturk: Beştepe’de Güvenlik Zirvesi Toplandı, 2015, <https://www.cnnturk.com/turkiye/bestepede-guvenlik-zirvesi-toplandi> (Erişim Tarihi: 07.09.2021).
- Cnnturk: Cumhurbaşkanlığı Külliyesinde Doğu Akdeniz Çalıştayı, 2019, <https://www.cnnturk.com/turkiye/cumhurbaskanligi-kulliyesinde-dogu-akdeniz-calistayi> (Erişim Tarihi: 25.12.2019).
- Demirel, Bahar: Güvenlik Zirvesi’nden Flaş İşİD Kararları, Hürriyet, 2014, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/guvenlik-zirvesinden-flas-isisd-kararlari-27225507> (Erişim Tarihi: 09.02.2021).
- Erol, Ömer Faruk: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt: 26, Sayı: 1, 2020, ss. 107-130.
- Gözler, Kemal: İdare Hukuku, cilt 1, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2009.
- Haberler: Beştepe’de Sürpriz Güvenlik Zirvesi, 2016, <http://www.haberler.com/bestepe-de-surpriz-guvenlik-zirvesi-8142455-haberi/> (Erişim Tarihi: 09.02.2021).
- Hakyemez, Yusuf Şevki: Demokratik Ülkelerde Milli Güvenlik Politikasının Belirlenmesi ve Türkiye, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: VII, Sayı: 3-4, 2003, ss. 285-308.
- Karakuş, Kadir: Bakanlar Kurulu’na 5 Cumhurbaşkanı Başkanlık Etmisti, Anadolu Ajansı, 2014, <https://www.aa.com.tr/tr/politika/bakanlar-kuruluna-5-cumhurbaskani-baskanlik-etmisti/88315> (Erişim Tarihi: 25.12.2019).
- Kırışık, Fatih: Devlet Kuvvetleri Arasında ve Yürütme Kuvveti İçerisindeki İlişkiler Boyutundan Bakanlar Kurulunda Karar Verme Sorunu, (Kırışık, Fatih / Önder, Özgür (Editör): Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme, 2. Baskı, Detay Yayıncılık, Ankara 2015).
- Kurban, Hakkı: 11 Şubat Masada Angajman Var, Akşam, 2016, <https://www.memurlar.net/haber/566640/masada-angajman-var.html> (Erişim Tarihi: 23.07.2021).
- Kuzu, Burhan: Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında durum, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 53, Sayı: 1-4, 1990, ss. 34-90, s. 63.
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, <https://www.mgk.gov.tr/index.php/kurumsal/hakkimizda> (Erişim Tarihi: 07.02.2021).

- Milliyet: MiT'in Yeni Patronu İçin Üçlü Zirve, 1998, <https://www.milliyet.com.tr/the-others/mitin-yeni-patronu-icin-uclu-zirve-5364517> (Erişim Tarihi: 13.01.2021).
- Ntv: Özel Güvenlik Zirvesi Sonrası Açıklama, 2015, <https://www.ntv.com.tr/turkiye/guvenlik-zirvesi-sonrasi-aciklama,1b0kkYy9k0-pjkSk3jF2MA> (Erişim Tarihi: 23.07.2021).
- Özbudun, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara 2005.
- Özdemir, Hikmet: Rejim ve Asker, Afa Yayıncılık, İstanbul 1989.
- Özkul, Fatih: 1982 Anayasasında Olağanüstü Dönem Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Hukuki Serüveni, Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 3, 2020, ss. 195-233.
- Sevinç, Murat: Milli Güvenlik Kurulu ve 1997 Süreci, Birikim Dergisi, Sayı: 131, 2000, <https://birikimdergisi.com/dergiler/birikim/1/sayi-131-mart-2000/2324/milli-guvenlik-kurulu-ve-1997-sureci/5860>. (Erişim Tarihi: 15.08.2021).
- Sezen, Seriya: Milli Güvenlik Kurulu Üzerine, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 33, Sayı: 4, 2000, ss. 63-83, s. 79-80.
- Sobacı, Mehmet Zahid / Miş, Nebi / Köseoğlu, Özer: Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı, 2018, s. 3, <https://setav.org/assets/uploads/2018/06/206-t%C3%BCrkiyenin-Yeni-Y%C3%B6netim-Modeli.pdf> (Erişim Tarihi: 15.01.2021).
- Temiz, Özgür / Güneş, Felemez: Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliği, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 24, Sayı: 2, 2020, ss. 959-979.
- Trthaber: Cumhurbaşkanı Erdoğan Başkanlığında İstanbul'da Güvenlik Zirvesi Yapıldı, 2020a, <https://www.trthaber.com/haber/gundem/cumhurbaskani-erdogan-baskanliginda-istanbulda-guvenlik-zirvesi-yapildi-451508.html> (Erişim Tarihi: 03.01.2021).
- Trthaber: Cumhurbaşkanlığı Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu Toplandı, 2020b, <https://www.trthaber.com/haber/gundem/cumhurbaskanligi-guvenlik-ve-dis-politikalar-kurulu-toplandi-542606.html> (Erişim Tarihi: 30.12.2020).
- Tunç, Hasan / Döner, Ayhan: MGK ve Milli Güvenlik Kavramı, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi, Sayı: 1, 1998, ss. 3-23.
- Yaman, Ahmet Emin: Başkumandanlık Kanunu, Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 09, 1992, ss. 85-110, s. 85-86.