

Hukuk Fakültesi Dergisi

Ankara Hacı Bayram Veli University
Faculty of Law Review

ISSN: 2651-4141 e-ISSN: 2667-4068
Cilt / Volume XXVII Ocak / January 2023 Sayı / No. 1

CUMHURBAŞKANININ ANAYASAL YETKİSİ ÇERÇEVESİNDE MİLLİ GÜVENLİĞİ SAĞLAMA SORUMLULUĞU

THE RESPONSIBILITY OF THE PRESIDENT TO ENSURE NATIONAL
SECURITY WITHIN THE FRAMEWORK OF HIS CONSTITUTIONAL
AUTHORITY

Gülay KOÇAK*  

Özet

[10.34246/ahbvuhfd.1202145](https://doi.org/10.34246/ahbvuhfd.1202145) 

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte anayasada millî güvenlikle ilgili iki önemli değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerden ilki, anayasanın 104. maddesinin 13. fıkrasıyla Cumhurbaşkanına millî güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri alma yetkisinin verilmesi, diğeri ise anayasanın 117. maddesinin ikinci fıkrasıyla millî güvenliğin sağlanmasından TBMM'ye karşı Cumhurbaşkanının sorumlu tutulmasıdır. 2017 yılı sonrası kamu politikası konusu haline gelmiş olan millî güvenlik, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle çerçevesi belirlenen politika oluşturma sürecine dahil edilerek yeni politika aktörlerinin danışmanlığında Cumhurbaşkanınca tek başına belirlenen bir politika konusu haline gelmiştir. Ancak bu durum 1982 anayasasının hazırlık aşamasından bu yana millî güvenlik siyasetinin hazırlanmasında yürütme organına danışmanlık yapan MGK'nin millî güvenlik politikasının oluşturulmasında görevli olup olmadığı sorusunu gündeme getirmiştir. Öte yandan 117. maddede millî güvenliğin sağlanmasından TBMM'ye karşı Cumhurbaşkanının sorumlu olduğunun düzenlenmiş olması, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının TBMM'ye karşı sorumsuz olduğu olgusuna dayanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde, sorumluluk hükmünün uygulanabilirliği konusunda belirsizlik yaratmıştır.

* **Doktora Öğrencisi**, Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı/ ANKARA, **e-posta:** gulay.kocak@bilkent.edu.tr, **ORCID:** 0000-0001-9718-3998 **DOI:** 10.34246/ahbvuhfd.1202145

• **İntihal / Plagiarism:** Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. / *This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.*



Bu eser Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır

This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

Anahtar Kelimeler: Milli Güvenlik • Cumhurbaşkanını • Politika • Siyaset • Siyasi Sorumluluk

ABSTRACT

The transition to the Presidential Government System entailed two important amendments in the constitution regarding national security. By these amendments, the president is given the authority to determine the national security policies and to take the necessary measures through the 13th paragraph of article 104 of the constitution, and deemed responsible before the TBMM for the protection of national security through the second paragraph of article 117. In line with these amendments, national security, which has become a public policy issue after 2017, was included in the policy-making process, the framework of which was determined by the Presidential Decree No. 1, and became a policy issue determined by the President alone under the consultancy of new policy actors. However, this situation raised the question of whether the MGK, which has been advising the executive body in the preparation of national security politics since the preparation stage of the 1982 constitution, has any role in the formation of national security policy. On the other hand, since the Presidential Government system is based on the nonliability of the elected President before the TBMM the provision in Article 117 holding the President responsible before the TBMM for the protection of national security has created uncertainty about the applicability of the responsibility clause.

Keywords: National Security • President • Policy • Politics • Political Responsibility

EXTENDED ABSTRACT

With Law No. 6771 Amending the Constitution of the Republic of Turkey, the parliamentary government system was abandoned, and a new government system similar to the Presidential system was adopted. In this new system, which is called the Presidential Government System, the President has become the focal point; the President undertakes many duties and powers to be used alone as the head of the state and the executive organ. In 2017, two significant amendments to the constitution regarding national security were made. The first of these changes is to authorize the President to determine national security policies and take the necessary measures with the provision in paragraph 13 of Article 104 of the Constitution. The second amendment was made in Article 117 of the Constitution; according to the second paragraph of the relevant article, the President became responsible to the TBMM for ensuring national security.

The scope and limits of the authority, expressed as the authority to determine national security policies in Article 104 of the Constitution, should be explained concerning the meaning of the concept expressed as "national security policy" in the paragraph of

the article. Although the dictionary meanings of "politics" and "policy" are similar, they are two different concepts legally. Therefore, the concept of "national security policy" is different from the concept of "national security politics."

Since its preparation stage, the 1982 Constitution includes the concept of national security politics with the provision in article 118, which regulates that the MGK was established to assist the executive body in formulating national security politics. On the other hand, the concept of national security policy is a novelty brought about by the 2017 constitutional amendment. The concept is regulated in paragraph 13 of article 104 of the constitution so that the President will determine the national security policies and take the necessary measures.

It should be noted that the concept of "national security policy" is used instead of "national security politics" in Article 104, which is more than a simple verbal difference. In reality, this difference leads to the understanding that the President, who receives the opinions and recommendations of the MGK in determining national security politics, is solely authorized to determine national security policies and take the necessary measures, therefore the MGK is disabled in the process of determining national security policies.

On the other hand, the Policy Board to be assigned to carry out the necessary tasks during the determination of the national security policy by the President, who has the opportunity to get the consultancy of the Policy Boards within the Presidency Central Organization during the determination of public policies, is not clear in the new system. Moreover, no Policy Board was established in Presidential Decree No.1 to directly assist in the formation of national security policies; in other words, there is no board including the phrase "national security policies" in its job description. However, regarding the Policy Boards in the aforementioned Presidential Decree, some duties of the Security and Foreign Policy Board (GDPK) can be associated with some topics of the protection of national security. In addition, the duties of the GDPK overlap with MGK's subjects of activity, whose task is giving opinions to the President on issues related to the existence and independence of the state, the integrity and indivisibility of the country, and the protection of the peace and security of the society.

In 2017, the second paragraph of Article 117 of the Constitution was amended, regulating that the President is responsible to the TBMM for ensuring national security. When the responsibility provision in Article 117 is considered together with the basic rules and operating principles of the new government system, this amendment is not in line with the general rules of the new government system regarding the responsibility of the President. Because in the new government system, it does not seem technically possible for the TBMM to supervise whether responsibility for national security given to the President is fulfilled, except for the decision to renew the elections according to the 116th article of the constitution.

On the other hand, in the new government system, the President is authorized to take

necessary measures regarding national security and determine national security policies. In line with this authority, the President will be able to take some measures in the field of national security, employ the necessary means to prevent the endangerment of national security or to eliminate the danger, and may also make some decisions that will have legal consequences in order to implement the national security policy. In this direction, it has now become possible for the President to issue a Presidential Decree, Regulation, or Presidential Decision to determine the measures in the field of national security.

Within the framework of all these issues, the provision of national security in the new government system has ceased to be only a responsibility. It has also become an authority given to the President by the constitution. As a result, in the Presidential Government system, in the field of national security, the executive branch has been given broader powers than the parliamentary system.

GİRİŞ

1982 Anayasasında bugüne kadar yapılan en kapsamlı değişiklik 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun¹ ile gerçekleşmiştir. 18 maddeden oluşan ve anayasanın toplam 69 maddesinde değişiklik öngören 6771 sayılı Kanun, anayasanın 175. maddesi uyarınca halkoyuna sunulmuş, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylaması ile kabul edilmiştir. Değişiklikle Türk siyasi tarihinde yüzyıla yakın süredir uygulanan parlamenter hükümet sistemi terkedilmiş² bunun yerine Başkanlık sistemine benzer yeni bir hükümet sistemi kabul edilmiştir³.

¹ R.G. 11.02.2017, S. 29976

² Bkz. Ersoy Konaçlı, “Parlamenter Sistemden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler ve Bazı Değerlendirmeler”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 33(133), 2017, s. 11-60.

³ Bu yeni sistem Başkanlık sistemine benzemekle birlikte yeni sistemin Başkanlık sisteminde geçerli olamayacak bazı özellikleri bünyesinde barındırması sebebiyle, Başkanlık sistemi olarak kabul edilmesinin olanaklı olmadığı genel olarak kabul edilmektedir. Bunun sebebi olarak da Başkanlık sisteminde geçerli olan katı kuvvetler ayrılığı ve bu ayrılığın gereği olan frenleme ve denetleme mekanizmalarının yeni sistemde mevcut olmaması ya da başkanlık sistemi kadar işlevsel olmaması gösterilmektedir. Bkz. Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 18 Baskı, Yetkin Yayınevi, 2018, s. 321-322, Zafer Gören, “Erkler Ayrılığı İlkesi ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Benimsenen Hükümet Sistemi”, *İzmir Barosu Dergisi*, 84(3), 2017, s. 484, Ece Göztepe, “Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği”, *Güncel Hukuk Dergisi*, (159), 2017, s.46-49, Sevtap Yokuş, “Türkiye’de Yeni Anayasa Arayışları ve 2017 Anayasa Değişiklikleri”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, 6(12), 2018, s.677, Ömer Keskinsoy / Semih Batur Kaya, “2017 Anayasa Değişikliğinin. Demokratik Nitelik Sorunu”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 34(155), 2021, s.63-64, Bununla birlikte 2017

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan bu yeni sistemde Cumhurbaşkanı sistemin odak noktası haline gelmiş, devletin başı ve yürütme organı sıfatıyla tek başına kullanacağı pek çok görev ve yetkiye sahip olmuştur. Öte yandan Cumhurbaşkanı yeni hükümet sisteminde hem kamu politikalarını belirleme hem de bu politikaları hayata geçirme konusunda yetkilendirilmiştir. Bu kapsamda 2017 değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanı anayasanın 104. maddesinin 13.fıkrası uyarınca milli güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri almakla yetkilendirilmiştir. Bu hükümlerle milli güvenlik, kamu politikası konusu haline getirilmiş, bu suretle yeni hükümet sisteminin politika oluşturma sürecine dahil edilmiştir. 2017 yılında ayrıca anayasanın 117. maddesinde de değişiklik yapılmış, maddenin ikinci fıkrası Cumhurbaşkanının milli güvenliğin sağlanmasından TBMM’ye karşı sorumlu olduğu şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

Bu çerçevede, çalışmada milli güvenlik kavramı, kurumsal sorumluluk yönünden ele alınarak anayasanın 104. maddesinin 13. fıkrasındaki anayasal yetki kuralının işleyişi ile 117. maddenin 2. fıkrasındaki sorumluluk hükmünün uygulanabilirliğine ilişkin sorulara cevap aranacaktır.

Çalışma iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Cumhurbaşkanının milli güvenlik politikalarını belirleme ve gereken tedbirleri alma yetkisi, ikinci bölümde Cumhurbaşkanının milli güvenliği sağlama sorumluluğu yer almaktadır. Birinci bölüm, milli güvenlik politikasının belirlenmesi ve gerekli tedbirleri alma yetkisi, ikinci bölüm ise Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu ve milli güvenliği sağlama sorumluluğu şeklinde iki alt bölümden oluşmaktadır.

I. CUMHURBAŞKANININ MİLLİ GÜVENLİK POLİTİKALARINI BELİRLEME VE GEREKLİ TEDBİRLERİ ALMA YETKİSİ

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanının yetki ve görevlerinin sayıldığı 104. maddeye eklenen hükümlerle Cumhurbaşkanına milli güvenlik politikalarının belirlenmesi ve gerekli tedbirlerin alınması konusunda yetki verilmiştir.

yılında getirilen sistemin Başkanlık sistemi olduğu da savunulmakta buna gerekçe olarak da dünyadaki hiçbir sistemin diğerine benzemediği, bu sebeple 2017 yılında kabul edilen sistemin de kendine has özellikleri olduğu, ancak yürütme organının halk tarafından seçilmesi ve yasama organının güvenine ihtiyaç duymaması sebebiyle Başkanlık sisteminin temel unsuru ihtiva ettiği de öne sürülmektedir. Bkz. Merve Ünal Açıkgöz, *Anayasa Değişikliği Bağlamında Yürütmenin Denetlenmesi*, 1. Baskı, Yetkin Yayınevi, 2021,s.132.

Böylelikle Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde milli güvenliğin sağlanması sadece TBMM'ye karşı bir sorumluluk olmaktan çıkmış, aynı zamanda Cumhurbaşkanına anayasa ile verilmiş bir yetki haline gelmiştir. Bu durum yeni hükümet sisteminin milli güvenliğin sağlanması ve gerekli tedbirleri alınması konusunda yürütme organına önceki sisteme göre daha geniş bir alan açtığını göstermesi açısından önemli bir gelişmedir.

A. Milli Güvenlik Politikalarını Belirleme Yetkisi

Anayasanın 104. maddesinde milli güvenlik politikalarını belirleme yetkisi olarak ifade edilen yetki kuralının kapsam ve sınırlarının madde fıkrasında “milli güvenlik politikası” şeklinde ifade edilen kavramın anlamından hareketle açıklanması gerekir.

Milli güvenlik kavramıyla nitelenen “politika” sözcüğü, TDK Sözlüğünde⁴ “Devletin etkinliklerini amaç, yöntem ve içerik olarak düzenleme ve gerçekleştirme esaslarının bütünü, *siyaset*, *siyasa*” olarak tanımlanmıştır. “Politika” sözcüğünü “siyaset” ile eşanlamlı olarak açıklayan bu tanım bizi “milli güvenlik politikası” kavramının “milli güvenlik siyaseti” şeklinde de ifade edilebileceği sonucuna götürmeye elverişlidir. Ancak her ne kadar sözlük anlamları aynı olsa da, politika ve siyaset etimolojik kökenleri farklı iki kavramdır⁵.

Politika Antik Yunan'da “şehir” anlamına gelen “polis” kelimesinden türemiş bir kelime olup her şeyin başı ve sonu olan şehir devletini, yani siyasi bir topluluğu ifade etmektedir.⁶ Dolayısıyla “politika” kelimesi de bu şehir devleti ile ilgili tüm işler anlamına gelmektedir. Ayrıca İngilizcede “*policy*” kelimesinin karşılığında kullanılmakta olan politika, bir yönetim tarafından resmi bir şekilde oluşturulmuş yol haritası, eylem planı anlamında kullanılmakta, bu bağlamda kavramın çok geniş anlamları ihtiva edebileceği belirtilmektedir.⁷ En genel manada politika, toplumun bütün üyelerinin yararına

olabilecek bir düzen yaratma aracı, çatışma halindeki çıkarların uzlaştırılması faaliyeti veya toplumsal barış ve düzenin sağlanması için asgari anlaşma düzeyidir.⁸ Bu doğrultuda kamu politikası da, “kamusal alanda ortaya çıkan taleplerin politikaya dönüşmesi, kamunun ihtiyaçları doğrultusunda istenilen sonuca ulaşmak adına hükümetlerin gerçekleştirdiği-gerçekleştirmedikleri tercihli eylemler”⁹ veya “toplum yaşamına dair sorunların çözümünde devletin öngörme ve alternatif üretme ödevi kapsamında yürüttüğü faaliyetler”¹⁰ şeklinde tanımlanmaktadır. Kamu politikalarını oluşturmak devlet idaresi yönünden bir yönetim faaliyeti olup, bu suretle devlet, toplumsal sorunların ve taleplerin çözümü ve karşılanmasına ilişkin gerekli tedbir ve kararları almakta, kısa ve uzun döneme ilişkin ihtiyaç ve imkanları planlamaktadır.

Siyaset ise Arapça kökenli bir kelime olup kelime anlamı “*at eğitimi at bakımı*”na karşılıktır¹¹. Türk İslam devletlerinde uzunca bir süre cezalandırma anlamında olumsuz bir anlamda kullanılmış olan siyaset kavramı, zamanla bu olumsuz anlamından uzaklaşmış; önceleri eğitmek, yetiştirmek, düzenlemek anlamında yönetme bilgisi ve tekniği şeklinde, günümüzde ise, devleti yönetme sanatı veya devlet etrafında ortaya çıkan yönetim etkinliği olarak tanımlanmaktadır.¹² Sonuç olarak İngilizcede “*politics*” şeklinde ifade edilmekte olan siyaset kavramı en genel manada devletin sevk ve idaresi anlamına gelmektedir.

Devlet idaresinde geniş çapta yürütülecek faaliyet alanlarını, eylem planları ve stratejilerini daha soyut ve genel programları anlatan politika kavramına karşılık siyaset kavramı daha dar anlamla devlet işlerinin fiilen yürütülmesi, devleti sevk ve idare etme, yani hükümet etme eylemlerine karşılık gelmektedir.

Bu sebeple, siyaset ve politika kavramları sözlük anlamları aynı olmakla birlikte hukuki açıdan farklı iki kavramdır. Bu durum “milli güvenlik politikası” kavramının “milli güvenlik siyaseti” kavramından farklı olduğu sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Ancak, “milli güvenlik politikası” ve “milli güvenlik siyaseti” kavramlarının farklılığını sadece etimolojik kökenlere dayanarak

⁴ Bkz. Türk Dil Kurumu Sözlükleri, Güncel Türkçe Sözlük, “Politika”, < <https://sozluk.gov.tr/> > Erişim Tarihi 15 Eylül 2022.

⁵ Seçkin Aköz, “Politika Kavramının Siyaset Kavramı Yerine Kullanılması ve Bilimsellik Tartışmaları Bağlamında Devlet Olgusuyla İlişkisi”, *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(5), 2018, s. 164.

⁶ Dilan Mızrak / Özgür Temiz, “Hukuk ve Politika-Türkiye’de Yaşanan Olağanüstü Dönemlerin Edebiyat Eserleri Işığında İncelenmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 67(2), 2009, s. 79.

⁷ Ömer Faruk Erol, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 26(1), 2020, s. 109.

⁸ Münci Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, 60. Baskı, Serbest Akademi, 2021, s. 23-27.

⁹ Berat Akıncı, “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 9(16), 2018, s. 2130.

¹⁰ Erol, s.112.

¹¹ Aköz, s.163.

¹² Erol, s.109.

belirlemeye çalışmak kavramların işlevsel açıdan ne anlama geldiğini belirlemek açısından yetersizdir. Bu sebeple “millî güvenlik siyaseti” kavramı ile “millî güvenlik politikası” kavramlarının anayasanın uygulanmasında ne anlama geldiklerinin de açıklanması gerekir

1. Millî Güvenlik Politikası ve Millî Güvenlik Siyaseti Kavramları

Millî güvenlik siyaseti, 1961 Anayasasında yer almamış bir kavramdır. 1982 Anayasası ise hazırlık aşamasından bu yana millî güvenlik siyaseti kavramını içermektedir. Kavram ilk olarak Danışma Meclisinin 126. madde olarak kabul ettiği metinde MGK'nin görev ve fonksiyonun belirlendiği maddede yer almış, bu maddenin Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu tarafından 118. madde olarak anayasaya eklenmesi üzerine 118. maddenin üçüncü fıkrasında yerini almıştır.

1982 Anayasasının 118. maddesi süreç içerisinde pek çok kez değişikliğe uğramış, ancak maddenin üçüncü fıkrasında geçen millî güvenlik siyaseti ibaresi değişmemiştir. Nitekim maddeye ilişkin olarak en son 2017 yılında değişiklik yapılmış, bu değişiklikte de 3. fıkradaki millî güvenlik siyaseti ibaresi muhafaza edilmiştir

Millî güvenlik siyaseti kavramına yer veren anayasanın 118. maddesinin üçüncü fıkrasının orijinal hali¹³, “*Millî Güvenlik Kurulu; Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır*”¹⁴ şeklindedir. Düzenlemeye ilişkin Danışma Meclisinin gerekçesinde¹⁵, “*Millî Güvenlik Kurulu; ülkenin belirlenmiş ve yürütülmekte olan genel siyaseti içinde, millî güvenlik siyasetinin tayin, tespit edilmesi ve uygulanması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyon sağlanması konusunda görüş ve tavsiyelerini Bakanlar Kuruluna bildirir.*

Böylece Bakanlar Kurulunun takip edeceği genel siyasetin, millî güvenlik siyaseti kısmı oluşur.” şeklinde açıklama bulunmaktadır.

118. maddenin bahse konu üçüncü fıkrası, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uyum çerçevesinde 6771 sayılı Kanunun 16. maddesiyle değiştirilmiştir. Ancak bu değişiklik, fıkradaki “Bakanlar Kuruluna” ibaresinin “Cumhurbaşkanına” şeklinde, “Bakanlar Kurulunca” ibaresinin de “Cumhurbaşkanınca” şeklinde değiştirilmesiyle sınırlı kalmış, üçüncü fıkradaki millî güvenlik siyaseti kavramı muhafaza edilmiştir.

Anayasanın 118. maddesi ve bu maddeye ilişkin gerekçeden anlaşılan, millî güvenlik siyasetinin devletin genel siyaseti kapsamında bir siyaset alanı olduğudur. Bu sebeple de anayasa, millî güvenlik siyasetini belirleme yetkisini devletin genel siyasetini belirleme ve bu siyaseti yürütme yetkisine sahip devlet organına bırakmıştır.

Millî güvenlik siyasetini belirleme yetkisinin devletin genel siyasetini belirleyen yürütme organına bırakılmış olması, millî güvenlik kavramının siyasi yönünün bir uzantısıdır.¹⁶ Zira her devletin, millî varlığına, geleceğine ve güvenliğine yönelik tehditlere karşı tedbirler alması ve bu gereklilik doğrultusunda yürüteceği siyaseti belirlemesi gerekir.¹⁷ Devletlerin yüksek menfaatlerini korumak amacıyla alınacak bu kararlar siyasi tercihlere, mevcut siyasi duruma ve gelecekteki siyasi beklentilere göre şekillenmektedir. Öte yandan, millî güvenlik siyasetini belirleme yetkisinin devletin genel siyasetini belirlemek ve yürütmekten sorumlu olan yürütme organına bırakılmış olması millî güvenlik konusunun siyasi sorumluluk kapsamına alındığını göstermesi açısından da önemlidir. Millî güvenliğin korunması, hükümetlerin görev alanı içinde yer aldığından millî güvenliğin korunması konusunda her devletin sorumluluğu bulunmaktadır.¹⁸ Nitekim 1982 Anayasası da millî güvenliğin sağlanmasını TBMM'ye karşı bir sorumluluk olarak düzenlemiştir. Bu doğrultudaki 117. madde, millî güvenliğin sağlanması sorumluluğunu 2017 yılına kadar Bakanlar Kuruluna vermiş, 2017 yılı sonrasında ise millî güvenliğin sağlanmasından tek başına Cumhurbaşkanı sorumlu tutulmuştur.

¹³ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2021 s. 710. <https://www.anayasa.gov.tr/media/7465/gerekceli_anayasa_2021.pdf>, Erişim Tarihi 1 Eylül 2022.

¹⁴ Fıkradaki “Öncelikle dikkate alınır” ibaresi 3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanunla “değerlendirilir” olarak değiştirilmiştir.

¹⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), <https://www.anayasa.gov.tr/media/7465/gerekceli_anayasa_2021.pdf>, Erişim Tarihi 1 Eylül 2022, s. 712.

¹⁶ Tayfun Akgüner, 1961 Anayasasına Göre Millî Güvenlik Kavramı ve Millî Güvenlik Kurulu, 1. Baskı, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınevi, Yayın No:12, 1983. s.53.

¹⁷ Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, “Genel Bilgi”, <<https://www.mgk.gov.tr/index.php/milli-guvenlik-kurulu/genel-bilgi>>, Erişim Tarihi 30 Eylül 2022.

¹⁸ Osman Nacak, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Millî Güvenlik Kurulu Üzerindeki Etkileri”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 29(2), 2022, s. 368.

Milli güvenlik siyasetini belirlemek özel uzmanlık gerektiren bir konudur. Nitekim milli güvenlik, yurt savunması dahil devletin gerek ulusal gerekse uluslararası alandaki tüm menfaatlerinin her türlü tehdit ve tehlikelerden korunmasını gerektiren çok boyutlu bir kavramdır. Bu sebeple milli güvenlik siyasetini belirleyecek organın milli güvenliğin sağlanması amacıyla alınması gereken karar ve tedbirlere yönelik bir takım görüşlere, değerlendirmelere ve hatta bu konuda öneri ve yönlendirmelerine ihtiyaç duyması doğaldır.

Bu doğrultuda, milli güvenlik siyasetinin oluşturulmasında yürütme organına yardım—etmek üzere MGK kurulmuştur. MGK, devletin milli güvenliği ile ilgili sorunların en üst seviyede görüşüldüğü milli güvenlik alanında devletin en üst düzey istişare organıdır.¹⁹ İlk olarak 1961 Anayasasıyla anayasal bir kuruluş haline getirilen ve 1982 Anayasasında da bu özelliğini devam ettiren MGK, milli güvenlik siyasetinin oluşturulmasında önemli bir rol oynamaktadır.²⁰ Nitekim anayasanın 118. maddesinin 3. fıkrasında yer alan “Millî Güvenlik Kurulu; Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Cumhurbaşkanına bildirir.” şeklindeki hüküm de MGK’nin kurulma amacının, milli güvenlik siyasetinin oluşturulması ve uygulanması ile ilgili kararlarını devletin milli güvenliğini sağlamaktan sorumlu olan organına bildirmek olduğunu göstermektedir.

Milli güvenlik siyaseti ile MGK arasındaki yakın ilişki sebebiyle milli güvenlik siyasetine ilişkin ilk resmi tanım 1983 tarih ve 2945 sayılı Mülga MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanununda²¹ yapılmıştır. Mülga 2945 sayılı Kanunun Tanımlar başlıklı 2. maddesinin (b) bendinde, *milli güvenlik siyaseti, milli güvenliğin sağlanması ve milli hedeflere ulaşılması amacı ile Millî Güvenlik Kurulunun belirlediği görüşler dahilinde, Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilen iç, dış ve savunma hareket tarzlarına ait esasları kapsayan siyaset*, şeklinde tanımlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sonrası çıkarılan 15.07.2018 tarihli 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)²² ile 2945 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış,

bunun yerine 6 sayılı Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi²³ çıkarılmıştır. Bahse konu 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin “Tanımlar” başlıklı 2. maddesinin 1(a) bendinde milli güvenlik siyasetine ilişkin tanıma yer verilmiştir. Bu düzenlemede milli güvenlik siyaseti kavramı mülga 2945 sayılı Kanunla aynı şekilde “*Millî güvenliğin sağlanması ve millî hedeflere ulaşılması amacı ile Millî Güvenlik Kurulunun belirlediği görüşler dâhilinde, Cumhurbaşkanı tarafından tespit edilen iç, dış ve savunma hareket tarzlarına ait esasları kapsayan siyaset*, şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanım milli güvenlik siyasetinin oluşturulma sebebinin milli güvenliğin sağlanması olduğunu anlatmakla kalmamakta, aynı zamanda milli güvenlik siyasetinin oluşturulmasında MGK’nin önemli bir işleve sahip olduğunu da göstermektedir. Sonuç olarak milli güvenlik siyaseti, devleti hükümet etme yetkisine sahip yürütme organının milli güvenliği sağlama amacıyla belirlediği ve siyasi yönden sorumluluğunu üstlendiği siyasettir.

Millî güvenlik politikası kavramı ise 2017 anayasa değişikliğinin getirdiği bir yenilik olup kavram Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin sayıldığı 104. maddenin 13. fıkrasında “Cumhurbaşkanının milli güvenlik politikalarını belirleyeceği ve gerekli tedbirleri alacağı” şeklinde düzenlenmiştir.

Milli güvenlik politikası kavramı, 1961 Anayasasında yer almamakla birlikte bu dönem yürürlükte olan 11 Aralık 1962 tarihli 129 Sayılı Mülga Millî Güvenlik Kurulu Kanununun 2. maddesinde²⁴ milli güvenlik politikasının esaslarının MGK’ce belirleneceği şeklinde, yani MGK’nin görev ve faaliyetlerini belirlemek üzere düzenlenmiştir. Ayrıca yine 1961 Anayasası döneminde yürürlükte olan Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterlik Yönetmeliğinin 3. maddesinin (f) bendinde “milli güvenlik politikası, milli güvenliğin sağlanması için takip edilmesi şart olan genel

²³ R.G. 15.7.2018, S. 30479.

²⁴“Millî güvenlik politikasının esaslarının hazırlanması ve bu politikanın tadil ve tashihi, bu esasların uygulanması ile ilgili olarak Millî Güvenlik konularının her biri için milli plan ve programların hazırlanması, bunların tahakkuku için nihai ve çare hedeflerin tespiti ve bu konudaki faaliyetlerin ahenkleştirilmesi, bütün devlet teşkilatına her türlü özel müessese ve teşekküllere ve vatandaşlara düşecek top yekun savunma ve milli seferberlik hizmetlerinin ve sorumluluklarının tespiti ve bu konuda lazım gelen kanuni ve idare tedbirlerin alınması, Bakanlıklar tarafından hazırlanacak milli seferberlik planlarına temel olacak esasların tespiti bu planların ahenkleştirilmesi ve değerlendirilmesi gibi milli güvenlikle ilgili temel görüşleri Bakanlar Kurulu’na bildirir” .

¹⁹ Ersan Şen/ Cem Serdar, “MGK Kararlarının Hukuki Niteliği”, Ersan Şen, *Yorumluyorum* 25, Seçkin Yayınevi, 2022, s. 77-78.

²⁰ Nacak, s.375.

²¹ R.G. 11.11.1983, S. 18218.

²² Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G. 9.7.2018, S. 30473 (3. Mükerrer).

istikametlerin ifadesidir” şeklinde tanımlanmıştır.²⁵ Böylelikle 1961 Anayasası uygulamasında milli güvenlik politikası kavramı MGK’nin görev ve faaliyetleriyle ilişkili bir kavram olarak, milli güvenliğin sağlanması sorumluluğu kapsamında kullanılmıştır.

Belirtelim ki 1982 Anayasasına 2017 anayasa değişikliği ile ilk kez eklendiği belirtilen kavram “milli güvenlik politikası” kavramıdır. Politika kavramı ise Türk hukukunda yeni bir kavram değildir. Nitekim politika kavramı 2017 yılından önce de anayasada ve çeşitli kanunlarda yer almıştır. Örneğin Anayasanın Başlangıç kısmında “*Hiçbir faaliyetin ...Devlet işlerine ve politikaya kesinlikle karıştırılmayacağı*” düzenlenmiş, öte yandan anayasanın 73. maddesinde maliye politikasına, 166. maddesinde ekonomik ve sosyal politikaya yer verilmiştir. Anayasa dışında, 14/01/1970 tarih ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun çeşitli maddelerinde “para politikası” kavramına yer verilmiş, 04/04/2013 tarih ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda da “Göç Politikaları Kurulu” düzenlenmiştir.²⁶

Bu noktada, 2017 yılında kurucu iktidarın 104. maddeyi düzenlerken 1982 Anayasasının yapılış aşamasından bu yana 118. maddede MGK’nin görev ve faaliyetlerini belirlemek üzere kullanılmakta olan ve anlam ve içerik yönünden üzerinde uzlaşma bulunan “milli güvenlik siyaseti” kavramı yerine “milli güvenlik politikası” kavramını kullanmış olmasının dikkat çekici olduğunu belirtmek gerekir. Bu durumun sıradan bir ifade farklılığından ziyade kurucu iktidarın bilinçli bir tercihinin sonucu olduğu değerlendirilmektedir. Nitekim bu tercihle kurucu iktidar, yeni hükümet sistemindeki kamu politikalarının belirleme ve uygulama sürecine milli güvenliği de dahil ederek milli güvenliği kamu politikası konusu haline getirmiş, böylelikle Cumhurbaşkanını “milli güvenlik politikası” şeklinde betimlenen bir politikanın belirleyici aktörü olarak göstermiştir. Ancak kanımızca bu tercihin asıl önemli sonucu hatta belki de en önemli sebebi, 104. maddede düzenlenen milli güvenlik politikasını belirleme yetkisinin MGK’nin katılımı olmaksızın Cumhurbaşkanınca doğrudan kullanılabilmesi imkanını yaratmış olmasıdır.

Nitekim daha önce de belirtildiği üzere MGK, 1982 Anayasasının yapılış aşamasından bu yana görev ve faaliyetleri milli güvenlik siyaseti ile özgülünmüş yardımcı bir kuruluştur. 2017 yılında 118. maddede Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uyum çerçevesinde değişiklik yapılmış, ancak MGK’nin

milli güvenlik siyasetinin belirlenmesinde yardımcı kuruluş olma vasfı değiştirilmemiştir.

2017 yılında kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, kamu politikalarının Cumhurbaşkanınca belirleneceği temeli üzerine inşa edilmiş, bu amaçla Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı da yeni hükümet sisteminin politika gerekleri doğrultusunda yeniden oluşturulmuştur. Ancak yeni hükümet sistemi ile getirilen tüm yenilik ve uyumlaştırmalara rağmen kurucu iktidar, anayasanın 118. ve 104. maddelerini kavramsal açıdan uyumlu hale getirmemiş, aksine 104. maddeyi 118. maddeden farklı olarak, milli güvenlik politikalarının Cumhurbaşkanınca belirleneceği şeklinde düzenlemiştir.

2017 anayasa değişikliğinin yürürlüğü sonrası Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılmış olan 6 sayılı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Kuruluşu Hakkındaki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde “milli güvenlik siyaseti” kavramı mülga 2945 sayılı Kanunla aynı şekilde tanımlanmış, bu tanımda milli güvenlik siyasetinin milli güvenlik politikası kavramına karşılık geldiği şeklinde herhangi bir ibareye de yer verilmemiştir. Nitekim 2017 yılı anayasa değişikliği teklifinin gerekçesinde de milli güvenlik politikasının milli güvenlik siyaseti kavramına karşılık geldiği yönünde herhangi bir açıklama da bulunmamaktadır.

Tüm bu hususlar 2017 yılı anayasa değişikliğini gerçekleştiren kurucu iktidarın milli güvenlik politikası kavramını milli güvenlik siyaseti kavramından farklı bir olgu olarak ele aldığı sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Bu durum, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde milli güvenlik siyasetinin belirlenmesinde anayasanın 118. maddesindeki hüküm uyarınca MGK’nin görüş ve tavsiyelerini alan Cumhurbaşkanının, 104. madde uyarınca milli güvenlik politikalarını belirleme ve gereken tedbirleri alma sürecinde tek başına yetkili olduğu, dolayısıyla milli güvenlik politikalarının belirlenmesi sürecinde MGK’nin devre dışı bırakıldığı şeklinde anlaşılmalı müsaittir.

118. maddenin üçüncü fıkrasında MGK’nin devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlarının Cumhurbaşkanınca değerlendirileceği şeklinde hüküm bulunmaktadır. Ancak bu hüküm MGK’nin milli güvenlik politikalarının belirlenmesi aşamasında değil, bu politikalar gereği Cumhurbaşkanınca alınacak tedbirlerin belirlenmesi aşamasında MGK’nin devreye gireceğini düzenlemektedir. Sonuç olarak 2017 yılı anayasa değişikliği,

²⁵ Akgüner, s. 53.

²⁶ Erol, s. 109-110.

Cumhurbaşkanının milli güvenlik politikalarını belirlerken MGK'nin öneri ve görüşlerini alması gerektiği yönünde herhangi bir düzenleme getirmemiş, aksine milli güvenlik konusunu genel politika sürecine tabi tutarak tek başına Cumhurbaşkanını yetkili kılmıştır. Tüm bu sebeplerle ve yeni hükümet sisteminin özellikleri ve bu sistemde Cumhurbaşkanının konumu ve yetkileri göz önünde bulundurulduğunda, 1982 Anayasasına 2017 yılı değişikliğiyle eklenen milli güvenlik politikası kavramının milli güvenlik siyaseti kavramı ile eş anlamda kullanıldığını söylemek olanaklı görünmemektedir.

Belirtmek gerekir ki; her ne kadar milli güvenlik siyaseti kavramının milli güvenlik politikası kavramından farklı olduğu belirtilmiş ise de, hali hazırda milli güvenlik politikasının hangi kapsamda anlaşılması gerektiği yönünde mevzuatta resmi bir açıklama bulunmamaktadır. Kaldı ki bu iki kavramı birbirinden kesin çizgilerle ayıran objektif bir ölçüt de mevcut değildir. Bu belirsizlik, Cumhurbaşkanının MGK'yi devre dışı bırakarak alacağı milli güvenlikle ilgili bir kararın milli güvenlik politikası gereği mi, yoksa milli güvenlik siyasetinin bir sonucu mu olduğunun tespitini de güçleştirmektedir. Bu sebeple 2017 yılında milli güvenlik politikası kavramını anayasaya ekleyen kurucu iktidarın 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde milli güvenlik siyasetini tanımladığı gibi 104. maddedeki milli güvenlik politikası kavramına da hukuki bir tanım getirerek en azından bu iki kavramın aynı anlamda kullanılıp kullanılmadığı noktasında ortaya çıkan belirsizliği gidermesinin faydalı olacağını değerlendirmekteyiz.

Her ne kadar bütünsel anlamda üzerinde tartışılması gereken yönleri bulunsa da, 1982 Anayasası 2017 yılından itibaren milli güvenlik politikası kavramını ihtiva eden bir anayasa metni haline gelmiş, böylelikle milli güvenlik kamu politikası konusu olmuştur. Bu sebeple Cumhurbaşkanının anayasanın 104. maddesinin 13. fıkrasında düzenlenen milli güvenlik politikalarını belirleme yetkisinin, yeni hükümet sisteminde kamu politikası belirleme süreci kapsamında ele alınması gerekmektedir.

2. Milli Güvenlik Politikası Kapsamında Kamu Politikası Oluşturma Süreci

1982 Anayasasında parlamenter sistemin geçerli olduğu dönemde kamu politikalarını Bakanlar Kurulu belirlemekte ve bu politikalar sebebiyle Bakanlar Kurulu kolektif, bakanlar ise bireysel olarak sorumluydu. Bu dönemde yasama organı kamu politikalarının belirlenme ve uygulanma sürecine güvenoyu mekanizması ile katılmaktaydı. Ancak parlamenter sistemin yarattığı bazı

yönetmelik tikanıklar, toplumsal ihtiyaçların kamu politikasına dönüşmesi ve uygulanmasını zorlaştırmaktaydı.²⁷

2017 yılı sonrasında ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte kamu politikalarının belirleyicisi tek başına Cumhurbaşkanı olmuş, üstelik Cumhurbaşkanı belirlediği bu politikaları hayata geçirmek için gereken her türlü tedbiri alma konusunda da yetkilendirilmiştir. Bu durum artık tümüyle Cumhurbaşkanı bünyesinde toplanmış olan yürütme organının bundan sonra sınırları yasama organı tarafından belirlenmiş kısıtlı bir alanda görev yürüten bir organ olmadığını, bunun yerine devlet faaliyetlerine yön veren, bu doğrultuda gerekli stratejileri ve politikaları belirleyerek²⁸ bunları uygulamaya koyan etkin ve yetkili bir konuma gelmesinin bir sonucudur. Sonuç olarak yeni sistemde hem yürütmenin hem de devletin başı sıfatına sahip olan Cumhurbaşkanı, yasamadan bağımsız bir şekilde kamu politikalarını belirleme ve toplumsal sorunların çözümüne yönelik gerekli tedbirleri alma imkanını elde etmiştir.

Elbette ki bu durum politika süreçlerinin daha hızlı ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlayacak yönetsel bazı mekanizmaların sisteme kazandırılması ihtiyacını da ortaya çıkarmıştır. Şöyle ki; 2017 anayasa değişikliğinin yürürlüğü sonrası çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi²⁹ ile Cumhurbaşkanınca belirlenecek politikalarda yardımcı olmak üzere Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı bünyesinde Politika Kurulları ve Ofisler kurulmuş ayrıca Bakanlıkların da kamu politikalarının oluşturulmasındaki rolünde önemli değişiklikler yapılmıştır. Politika Kurulları, Ofisler ve Bakanlıklar şeklinde sıralanan bu yeni politika aktörlerinin görev ve yetkileri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde ayrı ayrı düzenlenmiştir. Genel olarak söylemek gerekir ise, Ofislerin politika ön araştırma ve hazırlık; Politika Kurullarının politika geliştirme ve oluşturma, Bakanlıkların ise politika uygulamaları ile görevlendirilmiştir.³⁰ Ancak yeni

²⁷ Akıncı, s. 2131.

²⁸ Ünal Açıkgöz, s. 139.

²⁹ R.G. 10.07.2018, S. 30474.

³⁰ Elvettin Akman, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri", *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15(1), 2019, s. 45, Işıtan Mehmet Taş, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Hukuki Niteliği ve İdari Örgütlenmedeki Yeri, 1. Baskı, Yetkin Yayınevi, 2021, s. 125, Çiğdem Akman, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme", *Route Educational and Social Science Journal*, 6(3), 2019, s. 663-664.

hükümet sisteminde kamu politikalarının belirlenmesinde birincil öncelik Politika Kurullarına verilmiş, bu kurulların politika süreçlerinin tamamında etkin olarak görev yapması öngörülmüştür.

Belirtmek gerekir ki, Politika Kurullarına benzer yapılar ABD’de de mevcuttur. Bu kurullar ABD’de “Başkanlık Yürütme Ofisi” (*Executive Office of the President/EOP*) şeklinde adlandırılmakta olup, genel olarak Ofis ya da Konsey şeklinde oluşturulmuştur.³¹ İlk olarak ABD Başkanı Roosevelt tarafından 1939 yılında çıkarılan bir Başkanlık Emri ile kurulmuş olan Başkanlık Yürütme Ofisi (EOP) kamu politikalarını daha hızlı oluşturmak ve Senatonun işlerini yavaşlatmasını engellemek amacıyla oluşturulmuştur.³² Bu yönüyle ABD’deki EOP’lerin Türkiye’deki Politika Kurulları ile benzer nedenlerle ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Öte yandan ABD’deki EOP’ler, politika hazırlama süreçlerine katkıları yönünden de Türkiye’deki Politika Kurullarıyla benzer özellikler taşımaktadır.³³ Ancak Türkiye’deki Politika Kurullarının tamamı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuş iken, ABD uygulamasında EOP’ler genel olarak Başkanlık Emirleri ile kurulmakla birlikte kanunlarla kurulan bazı kalıcı EOP’ler de bulunmaktadır. Örneğin ABD Ulusal Güvenlik Konseyi (*National Security Council/NSC*)³⁴ 1947 yılında çıkarılan Ulusal Güvenlik Kanunu (*National Security Act of 1947*) ile, ABD Çevre Kalite Konseyi (*The Council on Environmental Quality/CEQ*)³⁵ 1969 yılına çıkarılan Ulusal Çevresel Politikalar Kanunu (*National Environmental Policy Act/NEPA*) kurulmuştur.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 20. maddesi ile bilim, teknoloji, eğitim ve öğretim, ekonomi, güvenlik, dış politika, hukuk, kültür ve sanat, sağlık, sosyal ve yerel yönetimler gibi çeşitli konularda görevli toplam 9 adet politika kurulu oluşturulmuş³⁶ bu kurulların politika yapımında

³¹ Çiğdem Akman/ Ekrem Yaşar Akçay, “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: ABD ile Karşılaştırılması”, *Yasama Dergisi*, (40), 2019, s. 54 vd.

³² The White House, “Executive Office of the President”, <<https://www.whitehouse.gov/administration/executive-office-of-the-president/>>, Erişim Tarihi 30 Eylül 2022.

³³ Akman / Akçay, s. 53.

³⁴ The White House, “National Security Council”, <<https://www.whitehouse.gov/nsc/>>, Erişim Tarihi 30 Eylül 2022.

³⁵ <https://www.whitehouse.gov/ceq/> The White House, “The Council on Environmental Quality”, <<https://www.whitehouse.gov/ceq/>>, Erişim Tarihi 30 Eylül 2022.

³⁶ 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 20. maddesinde sayılan politika kurulları şunlardır: Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve

temel görev ve yetkileri Kararnemenin 22. maddesinde belirlenmiştir³⁷. Bu doğrultuda, politika kurulları, görevli oldukları konularda Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalar için gerekli olan strateji ve politika önerilerini geliştirmek (1 sayılı CK md.22/1-a ve c) ve bu politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak (1 sayılı CK md.22/1-b) gibi temel görev ve yetkilere sahiptir. Bu sebeple politika kurullarının “biret danışma birimi” şeklinde görev yaptığı kabul edilmekle birlikte, bu kurullara bakanlıklar ve kamu kurumlarının uygulanan politikaları ve gelişmeleri izleme (1 sayılı CK md.22/1-e,f) görevinin de verilmiş olması, bu kurulların sadece danışma birimi olarak değil, oluşturulan politikaların hayata geçirilmesi bakımından “icrai nitelikte birimler” olarak da kabulü mümkündür³⁸

3. Milli Güvenlik Politikasının Belirlenmesi

Yeni hükümet sisteminde kamu politikalarının belirlenme aşamasında merkez teşkilatı bünyesindeki politika kurullarının danışmanlığından yararlanma imkanına sahip olan Cumhurbaşkanının milli güvenlik politikasını belirleme aşamasında hangi politika kurulunu gerekli çalışmaları yapmak üzere görevlendireceği, bu kurulların 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenen görev alanlarından hareketle belirlenmesi gerekir.

Bu doğrultuda, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenen 9 adet politika kurulunun her birinin çalışma konuları ile görev ve yetkileri incelendiğinde (1 sayılı CK md.23-31) doğrudan milli güvenlik politikalarının

Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu, Yerel Yönetim Politikaları Kurulu.

³⁷ 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 22. maddesinde belirlenen genel görev ve yetkiler şunlardır: a) Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek, b) Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak, c) Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek, ç) Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek, d) Görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak, e) Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak, f) Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak, g) Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırmak, ğ) Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.

³⁸ Erol, s. 114.

oluşturulmasında yardımcı olmak üzere kurulmuş, diğer deyişle görev tanımının lafzında milli güvenlik politikaları ibaresi geçen bir politika kurulunun mevcut olmadığı görülmektedir. Bununla birlikte politika kurullarından Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu'nun (GDPK) görev konuları arasında milli güvenliğin korunmasıyla ilişkilendirilebilecek bazı başlıkların yer aldığı görülmektedir. Nitekim GDPK, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 26. maddesi uyarınca, uluslararası ilişkilere, ülkenin bölgesel etkinliği ve sorunları ile küresel gelişmelere yönelik politika önerileri oluşturmak (1 sayılı CK md.26/a,b,c,ç) ülkenin her türlü tehditlere ve yasa dışı sınır faaliyetlerine karşı korumak ve ülke güvenliğini ile sınır yönetimini sağlamak amaçlarıyla göç politika ve stratejilerini belirlemek(1 sayılı CK md.26/d,e) afet ve acil durum halleri ile sivil havacılık ve siber güvenlik konularında politika ve stratejileri belirlemek (1 sayılı CK md.26/f,g,ğ) bunların yanı sıra karayolu, demiryolu ve havayolu trafik güvenliği ile ilgili politika önerileri geliştirmek (1 sayılı CK md.26/h) ile yetkili ve görevlidir.

Belirtelim ki, GDPK'nin görev konuları arasında sayılan bazı görevler milli güvenlikten daha çok halkın yaşantısının güvenlik, sağlık, dirlik ve esenlik içinde sürdürülmesi anlamına gelen kamu düzenini sağlamaya yönelik konular kapsamındadır. Ancak, kamu güvenliği kapsamındaki bir tehlikenin bazı durumlarda milli güvenlik kapsamında değerlendirilebilmesi mümkündür. İşte böyle bir durumda mezkur tehdit veya tehlikeye yönelik geliştirilecek politika da milli güvenliği sağlamaya yönelik olacaktır. Bu sebeple GDPK'nin kamu düzeni ile ilgili olan bu görev konularının kimi durumda milli güvenlikle ilişkilendirilebilmesi olanaklıdır.

GDPK'nin görev konularının anayasanın 118. maddesi uyarınca devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması ile ilgili konularda Cumhurbaşkanına görüş bildirmekle görevli MGK'nin faaliyet konuları ile kesişen yönlerinin bulunduğu da bir gerçektir. Bu noktada, görev ve faaliyet konuları yönünden birbirine benzeyen GDPK ile MGK'nin Cumhurbaşkanına istişari görüş bildirme ve kurul halinde oluşmaları yönünden de birbirine benzediğini belirtmek gerekir. Ancak bu benzerliklere karşılık MGK milli güvenlik siyasetinin oluşturulmasında Cumhurbaşkanına yardımcı olmak üzere kurulmuş bir anayasal kurul iken, GDPK Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuş bir politika kuruludur. Yine MGK'nin kimlerden oluşacağı anayasa ile belirlenmiştir. Bu doğrultuda MGK devletin üst düzey yetkililerin katılımıyla toplanan anayasal bir kuruldur. GDPK ise üyelerinin kimlerden oluşacağı 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı

Kararnamesi uyarınca Cumhurbaşkanınca belirlenmektedir. Bu yönleriyle MGK ile GDPK'nin hiyerarşik anlamda birbirinden ayrıldığı, anayasal bir kurul olması sebebiyle MGK'nin GDPK'ye nazaran daha üst seviyede olduğu tartışmasızdır.

Aradaki hiyerarşik farklılığa karşılık her iki kurul da milli güvenlikle ilişkili konularda Cumhurbaşkanına istişari görüş bildirmekle görevli kılınmıştır. Ancak gerek MGK'nin gerek GDPK'nin görüş ve önerilerinin Cumhurbaşkanını yönünden herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bu sebeple, sadece hukuki sonuç odaklı bir değerlendirme yapıldığında istişari nitelikte bu görüş veya önerilerin milli güvenlik politikası haline getirilmesi konusunda nihai karar verme yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olması, bu iki kurul arasında görev çatışması çıkmayacağı sonucuna götürmektedir.³⁹ Ancak bu durum yeni hükümet sisteminde kamu politikalarının oluşturulma sürecinin işleyişi yönünden değerlendirildiğinde, MGK'nin anayasal konumunun GDPK karşısında zayıflatılmış olduğu gerçeği göze çarpmaktadır. Nitekim GDPK Cumhurbaşkanlığı bünyesinde politika kurulu olarak kurulmuş bir danışma kurulu olup bu sebeple kuruluş sebebi ve amacı diğer deyişle varlık sebebi Cumhurbaşkanınca belirlenecek politikalarla ilgili danışmanlık yapmaktır. Üstelik GDPK'nin tüm üyeleri doğrudan Cumhurbaşkanınca seçilmekte, öte yandan kurul üyeleri Cumhurbaşkanı ile birlikte çalışma ve hiyerarşik olarak Cumhurbaşkanına bağlı olma ayrıcalıklarına da sahiptir. Bu sebeple milli güvenlik politikalarının belirlenmesi aşamasında Cumhurbaşkanının kendi bünyesinde yer alan ve gerek idari gerekse fonksiyonel anlamda kendisine bağlı olan GDPK'nin görüş ve önerilerine öncelik vermesinin şaşırtıcı bir yönü bulunmamaktadır. Kaldı ki; kanımızca yeni hükümet sisteminde MGK'ye milli güvenlik politikalarının belirlenmesi aşamasında doğrudan bir görev de verilmemiştir. Aksine kurucu iktidar milli güvenlik politikasını yeni hükümet sisteminin politika oluşturma sürecine tabi tutarak bu yöndeki politikanın doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından belirleneceğini düzenlemiştir.

Belirtmek gerekir ki, milli güvenlik çok boyutlu bir kavramdır. Bu doğrultuda devletin varlığını, bağımsızlığını, anayasal düzenini ulusal ve uluslararası tüm alandaki menfaatlerini, her türlü tehdit ve tehlikelerden korunması amacını taşıyan milli güvenlik, ekonomiden siyasete, askeriyeden uluslararası ilişkilere, eğitimden sosyal alanlara, devletin tüm faaliyet alanlarını kapsamakta, milli gücü ile ilgili tüm konuları bünyesinde

³⁹ Taş, s. 135.

barındırmaktadır. Bu nedenle milli güvenlik politikasının oluşturulması çok boyutlu ve çeşitli alanlara ait konularla ilgili özel ve nitelikli çalışmalar yapılmasını gerektirmektedir. Milli güvenlik politikasının sadece GDPK özelinde yürütülen çalışmalar neticesinde belirleneceğini öne sürmek milli güvenlik kavramının çok boyutluluk ve çok yönlülük özelliği ile uyumlu olmayacaktır. Kaldı ki milli güvenlik politikasının belirlenmesi konusunda Cumhurbaşkanına danışmanlık yapacak olan kurulun GDPK olduğu da doktrin tarafından öne sürülen bir görüş olup, buna dayanak olarak da anılan kurula 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 26. maddesi ile verilen görev konularının milli güvenlikle ilgili olması gösterilmektedir⁴⁰ Doktrin dışında mevzuatta GDPK'nin milli güvenlik politikalarının belirlenmesinde danışmanlık yapacağını açıkça belirten herhangi bir düzenleme de bulunmamaktadır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin milli güvenlik politikaları ile ilgili açık bir düzenleme getirmemiş olması karşısında, mevcut hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının milli güvenlikle ilgili politikaların hazırlanması aşamasında gerekli çalışmaları yapmak üzere GDPK'yi görevlendirebileceği gibi gerektiğinde tüm politika kurullarını ya da gerekli gördüğü konularla ilgili politika kurullarını görevlendirmesinin de mümkün olacağı sonucu ortaya çıkmaktadır.

Konuya ilişkin olarak ABD uygulamasında 1947 tarihli Ulusal Güvenlik Yasası (*National Security Act/NSA*) ile ABD Başkanına milli güvenlik, savunma ve dış politika konularında danışmanlık yapmak ve milli güvenlikle ilgili federal makamlar nezdinde gerekli koordinasyonu sağlamak üzere Başkanlık Yürütme Ofisi (*Executive Office of the President/EOP*) bünyesinde Ulusal Güvenlik Konseyi (*National Security Counsel/NSC*)'nin kurulmuş olduğu⁴¹ bu doğrultuda NSC'nin yapısı ile görev ve fonksiyonu itibariyle doğrudan milli güvenlikle ilgili olduğu görülmektedir. Nitekim milli güvenlik kavramının günümüz karşılığıyla ilk kez yer aldığı hukuki düzenleme olan NSA'nın 101. maddesinde⁴² NSC'nin “milli güvenlikle ilgili iç, dış ve askeri

politikaların bütünleştirilmesi konusunda başkana tavsiyelerde bulunacağı” açıkça düzenlenmiştir. NSC, ABD'nin milli güvenlik politikalarının koordinasyonunu sağlama ve bu konuda Başkana tavsiyede bulunma konusunda yetkili en yüksek yürütme organıdır.⁴³ Bu doğrultuda NSC, ABD'nin küresel, rekabetçi ve istikrar temelli milli güvenlik anlayışının bir uzantısı olarak devletin askeriye, istihbarat ve diplomasi gibi pek çok alanında ABD Başkanına danışmanlık yapmaktadır. NSC, başında ABD Başkanı olmak üzere, Başkan Yardımcısı, Dışişleri Bakanı, Savunma Bakanı, Kara, Hava ve Donanma Bakanları gibi savunma ve güvenlik alanında devletin en üst kademedeki görevlilerinden meydana gelmekte, öte yandan bünyesinde istihbarat alanında danışmanlık yapmak üzere Merkez İstihbarat Kuruluşu (*Central Intelligence Agency-CIA*) da yer almaktadır. Böylelikle NSC, ABD Başkanına milli güvenlik politikasını belirlerken savunma, diplomasi ve istihbarat gibi milli güvenlikle doğrudan ilgili olan konularda yetkili en üst devlet görevlilerinin katılımıyla danışmanlık yapan bir üst kurul şeklinde oluşturulmuştur. Bu yönüyle NSC, GDPK'den daha çok milli güvenlik kuruluşu olarak MGK'ye benzemektedir.⁴⁴

Ancak, NSC'nin bünyesinde istihbari alanda danışmanlık yapmak üzere CIA yer alırken, Türkiye'de 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu⁴⁵ ile kurulan Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT) herhangi bir kurul ya da bir kurumla ilişkilendirilmemiştir. MİT, 1982 Anayasası uygulamasında ilk olarak Başbakanına bağlı olarak kurulmuş, 2017 yılında 2937 sayılı Kanunun 3. maddesinde 694 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname⁴⁶'nin 60. maddesi ile yapılan değişiklik sonucunda da Cumhurbaşkanına bağlanmıştır.⁴⁷ MİT halihazırda 2017 anayasa değişikliğinin yürürlüğü sonrası çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 37. maddesinin (f) bendi uyarınca Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar arasında yer almaktadır.

⁴³ R.Gordon Hoxie, “The National Security Council”, *Presidential Studies Quarterly*, 12(1), 1982, s.109.

⁴⁴ Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, “Diğer Ülkelerdeki Benzer Kuruluşlar”, <<https://www.mgk.gov.tr/index.php/kurumsal/diger-ulkelerdeki-benzer-kuruluslar>>, Erişim Tarihi 1 Ekim 2022.

⁴⁵ R.G. 3.11.1983, S. 830.

⁴⁶ R.G. 25.8.2017, S. 30165.

⁴⁷ 01.01.1984 tarihinde yürürlüğe giren 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanununun “Kuruluş” başlıklı 3. maddesinde, MİT'in Cumhurbaşkanına bağlı olarak kurulduğu düzenlenmektedir.

⁴⁰ Deniz Acaray, “Anayasal Bir Kuruluş Olarak MGK- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde MGK'nin Yeri ve Alternatif Yeni Bir Kurum: Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 69 (3), 2020, s. 1321 vd., Taş, s. 135.

⁴¹ The White House, “National Security Council”, <<https://www.whitehouse.gov/nsc/>>, Erişim Tarihi 1 Ekim 2022.

⁴² National Security Act of 1947, Section 101/a “to Advise the President with respect to the integration of domestic, foreign and military policies, relating to the national security”, “National Security Act Of 1947” <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1493/pdf/COMPS-1493.pdf>>, Erişim Tarihi 1 Ekim 2022.

MİT'in parlamenter sistemin geçerli olduğu 2017 yılı öncesi dönemde Başbakan'a, 2017 yılı sonrasında ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte Cumhurbaşkanına bağlanmış olması, bu dönemlerde 1982 Anayasasının bu organları devletin milli güvenliğini sağlamaktan sorumlu organı olarak belirlemiş olmasının bir sonucu olarak görülmelidir. Zira 2017 yılı öncesinde anayasanın 117. maddesindeki hüküm uyarınca milli güvenliğin sağlanmasından Başbakan sorumlu iken, 2017 yılı sonrasında milli güvenliğin sağlanmasından Cumhurbaşkanı sorumlu tutulmuştur. Bu durum istihbarat hizmetlerinin devletin milli güvenliğini sağlamaya yönelik bir faaliyet olduğunun da açık bir göstergesidir. 2017 yılı sonrasında doğrudan Cumhurbaşkanına bağlanan MİT, bu organik bağlılığın yanı sıra görev ve faaliyetleri yönünden de Cumhurbaşkanına hem danışmanlık yapmakta hem de istihbarat alanında Cumhurbaşkanı tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirmektedir. Nitekim 2937 sayılı Kanunun *Milli İstihbarat Teşkilatının görevleri* başlıklı 4. maddesinde MİT'in görevleri⁴⁸ sayılmış, bu görevler arasında Cumhurbaşkanı ile ilgili olarak; MİT'in, Devlet çapında oluşturduğu milli güvenlik istihbaratını Cumhurbaşkanına ulaştıracağı (md.4/a), milli güvenlik siyasetiyle ilgili planların hazırlanması ve yürütülmesinde Cumhurbaşkanının istihbarat istek ve ihtiyaçlarını karşılayacağı (md.4/b), kamu kurum ve kuruluşlarının istihbarat faaliyetlerinin yönlendirilmesi için Cumhurbaşkanına tekliflerde bulunacağı (md.4/c) ve dış güvenlik, terörle

mücadele ve millî güvenliğe ilişkin konularda Cumhurbaşkanınca verilen görevleri yerine getireceği (4. md/h) düzenlenmiştir.

Bu sebeplerle, Cumhurbaşkanı milli güvenlik politikalarını belirlerken 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan politika kurullarının yanı sıra istihbari alanda MİT'in görüş ve önerilerinden de yararlanacağı sonucu ortaya çıkmaktadır.

B. Milli Güvenlik Politikasının Gerektirdiği Tedbirlerin Alınması

Cumhurbaşkanı gerek milli güvenlik politikalarını belirlerken gerek milli güvenliği sağlama sorumluluğunu yerine getirirken bir takım kararlar alıp genel ve kural koyucu hukuki düzenlemeler yapmaya ihtiyaç duyabilir. Anayasanın 104. maddesinin 13. fıkrasında Cumhurbaşkanının milli güvenlik politikalarını belirleme ve gereken tedbirleri alma konusunda yetkili olduğu düzenlenmiş, öte yandan 118. maddenin 2. fıkrasında MGK'nin devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlarının Cumhurbaşkanınca değerlendirileceği belirtilmiş ise de, bu maddelerde Cumhurbaşkanının sadece tedbir belirleme yetkisinden bahsedilmekte, Cumhurbaşkanına bu alanda düzenleme yetkisi verildiğinden söz edilmemektedir. Anayasanın milli güvenlik alanında Cumhurbaşkanına açıkça düzenleme yetkisi verdiği tek konu anayasanın 118. maddesinin 6. fıkrasında yer alan "Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenir" şeklindeki hükümdür. Ancak bu hükmün MGK Genel Sekreterliğinin kuruluş ve görevleri ile sınırlı bir uygulama alanı olup, Cumhurbaşkanınca alınacak tedbirlere yönelik bir düzenleme içermemektedir.

Cumhurbaşkanına anayasanın 104/13. maddesiyle verilmiş olan "tedbir alma" yetkisinin içeriğini belirlemeye yönelik olarak "*tedbir*" kelimesinin önlem alma, bir işin arkasını düşünme, planlama, tasarlama anlamına geldiği, "*tedbir almak*" deyiminin ise istenmeyen bir şeyin gerçekleşmesini engellemek veya ortadan kaldırmak için gerekli yollara başvurmayı anlatmak üzere kullanıldığı görülmektedir.⁴⁹ Bu çerçevede devletin bir alanda tedbir alması, o alana ilişkin kuralları belirleyerek bu kurullarla nelerin yapıp yapılmayacağı hakkında bazı düzenlemeler yapmasını da zorunlu kılmaktadır. Bu sebeple tedbir alma yetkisinin genel, kişilik dışı ve objektif hukuk kuralları yapılması anlamına gelen düzenleme yetkisi kapsamında bir faaliyet olduğunu söylemek

⁴⁸ 2937 sayılı Kanunun *Milli İstihbarat Teşkilatının görevleri* başlıklı 4. maddesi şu şekildedir: "Milli İstihbarat Teşkilatının görevleri şunlardır; a) Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milleti ile bütünlüğüne, varlığına, bağımsızlığına, güvenliğine, Anayasal düzenine ve milli gücünü meydana getiren bütün unsurlarına karşı içten ve dıştan yöneltilen mevcut ve muhtemel faaliyetler hakkında milli güvenlik istihbaratını Devlet çapında oluşturmak ve bu istihbaratı Cumhurbaşkanı, Genelkurmay Başkanı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri ile gerekli kuruluşlara ulaştırmak. b) Devletin milli güvenlik siyasetiyle ilgili planların hazırlanması ve yürütülmesinde; Cumhurbaşkanı, Genelkurmay Başkanı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri ile ilgili bakanlıkların istihbarat istek ve ihtiyaçlarını karşılamak. c) Kamu kurum ve kuruluşlarının istihbarat faaliyetlerinin yönlendirilmesi için Cumhurbaşkanı ve Milli Güvenlik Kuruluna tekliflerde bulunmak. d) Kamu kurum ve kuruluşlarının istihbarat ve istihbarata karşı koyma faaliyetlerine teknik konularda müşavirlik yapmak ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcı olmak. e) Genelkurmay Başkanlığınca Silahlı Kuvvetler için lüzum görülecek haber ve istihbaratı, yapılacak protokole göre Genelkurmay Başkanlığına ulaştırmak. f) Milli Güvenlik Kurulunda belirlenecek diğer görevleri yapmak. g) İstihbarata karşı koymak. h) Dış güvenlik, terörle mücadele ve millî güvenliğe ilişkin konularda Cumhurbaşkanınca verilen görevleri yerine getirmek. i) Dış istihbarat, millî savunma, terörle mücadele ve uluslararası suçlar ile siber güvenlik konularında her türlü teknik istihbarat ve insan istihbaratı usul, araç ve sistemlerini kullanmak suretiyle bilgi, belge, haber ve veri toplamak, kaydetmek, analiz etmek ve üretilen istihbaratı gerekli kuruluşlara ulaştırmak. j) İstihbarat kapasitesini, niteliğini ve etkinliğini artırmak amacıyla çağdaş istihbarat usul ve yöntemlerini araştırmak, teknolojik gelişmeleri takip etmek ve uygun görülenleri temin etmek."

⁴⁹ Türk Dil Kurumu Sözlükleri, Güncel Türkçe Sözlük, "Tedbir" ve "Tedbir Almak", <https://sozluk.gov.tr/> Erişim Tarihi 1 Ekim 2022.

mümkündür. Tedbir alma yetkisi düzenleme yetkisinin bir kullanım biçimi olduğuna göre, Cumhurbaşkanı anayasanın 104. maddesinin 13. fıkrasındaki tedbir belirleme yetkisi uyarınca milli güvenlik alanında bazı önlemler alabilecek, milli güvenliğin tehlikeye düşmesini engellemek veya tehlikeyi ortadan kaldırmak için gereken yollara başvurabilecek ayrıca milli güvenlik politikasının hayata geçirilebilmesi amacıyla hukuki sonuç doğuracak bazı kararlar alabilecektir. Bu doğrultuda Cumhurbaşkanı anayasanın 104/13. maddesi uyarınca milli güvenlik alanında gereken tedbirleri belirleme yetkisini kullanırken, 2017 yılı sonrasında kendisine verilen düzenleme yetkisi çerçevesinde *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (m.104/17) veya *Yönetmelik* (m.104/18) çıkarması mümkün olduğu gibi, *Cumhurbaşkanı Kararı* şeklinde somut bazı kararlar da alabilecektir. Belirtmek gerekir ki, milli güvenlik alanında alınacak tedbirleri belirlemeye yönelik bu karar ve işlemler devletin varlığı, bağımsızlığı, bütünlüğü gibi devletin yüksek menfaatlerinin korunması ile ilgili olup bunlar Cumhurbaşkanının takdir yetkisini kullanarak aldığı siyasi yönü olan karar ve işlemlerdir. Bu haliyle Cumhurbaşkanının milli güvenlik alanındaki tedbirlere yönelik karar ve işlemlerini, yürütme organının idare olarak değil hükümet olma sıfatıyla ve devletin yüksek menfaatlerini korumak maksadıyla yaptığı işlemleri nitelemek üzere yargı mercilerince kullanılan *hükümet tasarrufu* kavramına veya *devletin egemenlik/hükümranlık yetkisini* kullanarak aldığı kararlara benzetmek mümkündür⁵⁰.

Öte yandan, bu işlemlerin milli güvenliği sağlamak amacıyla yapılması bunların temel hak ve özgürlükler üzerinde sınırlayıcı, kullanım alanını daraltıcı ya da ödev getirici nitelikte düzenlemeler içermesi ihtimalini de yükseltmektedir. Bu sebeple, Cumhurbaşkanının milli güvenlik politikası gereği alınmasını uygun gördüğü tedbirleri belirlemeye yönelik işlemlerinin bir yönü devletin bağımsızlığını, varlığını, bütünlüğünü, anayasal düzenini, ulusal ve uluslararası alandaki menfaatleri ve milli çıkarlarını korumak iken, diğer yönü temel hak ve özgürlükler alanındaki etkisi ile ilgilidir.

Anayasanın *Devletin temel amaç ve görevleri* başlıklı 5. maddesinde

⁵⁰Ragıp Sarıca, “Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre Hükümet Tasarrufları”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 8 (3-4), 1942, s. 457, <<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/97305>> Erişim Tarihi 25 Eylül 2022, İsmet Giritli, Türkiye’de ve Yabancı Memleketlerde Hükümet Tasarrufları, İstanbul Üniversitesi Yayınları No.770, 1958, s. 10, Cemil Kaya, “Danıştay İçtihatlarında Hükümet Tasarrufu Teorisinden Devletin Hükümranlık/Egemenlik Hakkı Teorisine”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 0(7), 2016, s. 638., Oğuzhan Güzel, “Danıştay Kararları Işığında Türk Hukukunda Hükümet Tasarrufları”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 25(2), 2017, s. 219.

Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumanın, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamanın devletin temel amaç ve görevi olduğu belirtilmiş, öte yandan devletin kişilerin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Böylelikle milli güvenliğin sağlanması ile temel hak ve özgürlükler arasında bir denge kurulması devlete yüklenmiş bir ödev olarak düzenlenmiştir Bu doğrultuda, milli güvenlikle ilgili alınacak tedbirlerin kapsam ve sınırlarının bu tedbirleri belirlemek amacıyla Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Yönetmelik ve Cumhurbaşkanı Kararı şeklindeki düzenlemelerin niteliğine göre belirlenmesi gerekir.

1. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Tedbir Belirleme

2017 değişikliği ile anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasına eklenen hükümlerle Cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarmaya yetkisi verilmiştir.⁵¹ Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemlerinin ilk sırasında yer almaktadır. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ilgili anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrası şu şekildedir: “*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.*”¹⁰⁴. maddedeki bu hükümlerle Cumhurbaşkanı kanuni bir dayanak veya yasamanın verdiği bir yetki olmaksızın yürütmeye ilişkin konularda doğrudan düzenleme yetkisine sahip olmuştur.⁵² Anayasa Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yürütme yetkisine

⁵¹ Hasan Tunç, “Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku Açısından Yasama Ve Yürütme Organlarının Oluşumu ve Yetkileri Kapsamında Başkanlık Sistemi Ve Türkiye”, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 14(2), 2019, s. 569-570.

⁵² M. Artuk Arıdoğan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 75(3), 2017, s. 25, Taylan Barın, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Uygulaması ve Hükümet Sisteminin

ilişkin konularda çıkarılacağını düzenlediğinden, yürütme yetkisi kapsamında bir konu olan milli güvenlik alanında da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleme yapılabilmesi mümkündür. Anayasa Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini olağan dönemde çıkarılan ve olağanüstü dönemde çıkarılanlar olmak üzere iki grupta düzenleyerek bunları farklı esaslara tabi kılmıştır. Dolayısıyla milli güvenlikle ilgili tedbirleri belirlemek üzere çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin kapsam ve sınırları, ilgili Kararnamenin olağan dönemde çıkarılıp çıkarılmadığına göre değişmektedir Anayasanın 104. maddesinin 17. bendi olağan dönemde çıkarılacak olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine ilişkin esasları belirlerken, olağanüstü dönemde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine ilişkin usul ve esaslar ise anayasanın 119. maddesinin 6. fıkrasında belirlenmiştir.

a. Olağan Dönem

Anayasa olağan dönemde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine konu bakımından bazı sınırlamalar getirmiştir. Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile anayasanın İkinci Kısmının Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin düzenlenmesi olanaklı değildir. Öte yandan anayasada kanunla düzenlenmesi öngörölmüş olan ya da anayasada bu yönde bir hüküm bulunmasa dahi kanunla açıkça düzenlenmiş olan konularda da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılmamaktadır.

Dolayısıyla olağan dönemde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile sadece anayasanın 41-65. maddelerinde yer alan⁵³ ve kullanılabilmesi için vatandaşların devletten bir davranış, hizmet veya yardım

Tahlili”, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, Prof. Dr. M. Fatih UŞAN’a Dekanlıkta 10. Yıl Anısına Teşekkür Armağanı, (2), 2022, s. 293.

⁵³ Ekonomik ve sosyal haklar ve ödevler şunlardır: Ailenin korunması(m. 41), eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi (m. 42), kıyılardan yararlanma (m. 43), toprak mülkiyeti (m. 44), tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması (m. 45), kamulaştırma (m. 46), devletleştirme ve özelleştirme (m. 47), çalışma ve sözleşme hürriyeti (m. 48), çalışma hakkı ve ödevi (m.49), çalışma şartları ve dinlenme hakkı (m. 50), sendika kurma hakkı (m.51), sendikal faaliyet (m. 52), toplu iş sözleşmesi hakkı (m. 53), grev hakkı ve lokavt (m. 54), ücrette adalet sağlanması (m. 55), sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması (m. 56), konut hakkı (m. 57), gençliğin korunması (m. 58), sporun geliştirilmesi (m. 59), sosyal güvenlik hakkı (m. 60), sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler (m. 61), yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşları (m. 62), tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması (m. 63), sanatın ve sanatçının korunması (m. 64) ve Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırları (m. 65).

beklediği, devletin olumlu bir edimine ihtiyaç duyulması sebebiyle de pozitif statü hakları olarak ifade edilen ekonomik ve sosyal haklar ve ödevler ile ilgili düzenleme yapılabilmesi mümkündür⁵⁴. Öte yandan temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasına ilişkin kurallar anayasanın 13. maddesinde belirlendiğinden ve bu maddeye göre de temel hak ve özgürlükler ancak “kanunla” sınırlanabildiğinden, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile herhangi bir hak veya özgürlüğe sınırlama getirilmesi olanaklı değildir. Bu sebeple temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasının yürütme yetkisi kapsamında bir konu olmadığını söylemek de mümkündür.⁵⁵ 2017 anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin şekil ve esas bakımından anayasaya uygunluğunu denetleme görev ve yetkisi Anayasa Mahkemesine verilmiştir. (md.148). Bu sebeple olağan dönemde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin anayasaya uygun olup olmadığı Anayasa Mahkemesi tarafından belirlenmektedir.

Bu çerçevede, olağan dönemde milli güvenlik politikaları gereği alınması gerekli görölen tedbirlerin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenmesi durumunda, alınacak tedbirin sadece ekonomik ve sosyal haklarla ilgili olması ve Kararnamenin ekonomik ve sosyal haklar üzerindeki etkisinin sınırlayıcı veya kullanım alanını daraltıcı mahiyette olmaması gerekmektedir. Milli güvenlik alanında gerekli tedbirleri belirlemek üzere çıkarılmış bir Kararnamenin ilgili hakka sınırlama getirip getirmediği Anayasa Mahkemesi

⁵⁴ Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle düzenlenebilecek haklar arasında ayırım yapan bu düzenleme 2017 öncesinde Bakanlar Kurulu tarafından olağan dönemde çıkarılan KHK’ler için de geçerliydi. Nitekim Anayasanın mülga 91. maddesi, KHK’lerle temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle siyasi hak ve ödevlerin düzenlenemeyeceğini hüküm altına almıştı. Dolayısıyla olağan dönemde sadece ekonomik ve sosyal hakların KHK’ler ile düzenlenmesi mümkündür. KHK’lerle düzenlenebilecek haklar arasında bu ayırımın yapılmasının nedenini Fazıl Sağlam, KHK’lerin işlevi ile bağlantılı olarak açıklamış, bu işlevin yerine getirilebilmesi bakımından en uygun hak kategorisinin, kullanılması için devletin olumlu bir ediminin gerektiği pozitif statü hakları olduğunu belirtmiştir. Sağlam göre KHK’lerin temel işlevi, devletin giderek artan ve karmaşıklaşan sosyal ve iktisadi ödevlerini yerine getirebilmesi için gerekli hızlığı sağlamak ve bu konuda uzman çalışmasına ağırlık kazandırmaktır. Bu temel işlevin yerine getirileceği alan, devletin olumlu bir edimi ile mümkün olan haklara ilişkin ödevleridir. İşte bu sebeple sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler KHK’lerle düzenlenmesi mümkün olmayan temel hak alanları dışında tutulmuştur. Bkz. Fazıl Sağlam, “Kanun Hükümünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”, *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 1984, <https://ayam.anayasa.gov.tr/media/6319/fazil_saglam.pdf>,s. 268.269. Erişim Tarihi 15 Eylül 2022.

Yavuz Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36 (1), 2019, s. 248.

⁵⁵ Ardiçoğlu, s. 39-40.

kararıyla netleşecektir.

Bu aşamada anayasanın 104. maddesinin 13. fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanınca gerekli tedbirleri belirlemek üzere çıkarılan ve ekonomik ve sosyal haklarla ilgili düzenlemeler getiren bir Kararnamenin özgürlükleri sınırlayıcı nitelikte düzenlemeler içerme olasılığını yüksek olduğunu söylemek gerekir Ancak bu durum Kararnamenin tedbir amacıyla çıkarılmış olmasından değil Kararnameyle getirilen tedbirin amacının milli güvenliğin sağlanması olmasından kaynaklanmaktadır. Zira anayasanın ekonomik ve sosyal haklarla ilgili bazı maddelerinde devletin bu alanda tedbir belirleyebileceği açıkça düzenlenmiştir. Örneğin, anayasanın *Ailenin korunması ve çocuk hakları* başlıklı 41. maddesinin ikinci fıkrasında, *Eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi* başlıklı 42. maddesinin 7. fıkrasında, *Çalışma ve Sözleşme Hürriyetinin* düzenlendiği 48. maddesinin ikinci fıkrasında ve *Çalışma hakkı ve ödevinin* düzenlendiği 49. maddesinin ikinci fıkrasında devletin gerekli tedbirleri alacağı düzenlenmiştir. Bu sebeple ekonomik ve sosyal haklarla devletin tedbir alma yetkisi arasında bir uyumsuzluk bağdaşmazlık bulunmamaktadır. Kaldı ki ekonomik ve sosyal haklarla ilgili devletin alacağı tedbir, ilgili hakkı güçlendirici, onun daha kolay ve etkin bir biçimde kullanılmasını sağlayıcı düzenlemeler yapması anlamına gelmekte nitekim bu sebeple ekonomik ve sosyal haklar *isteme hakkı* veya kullanılması için devletin olumlu edimi gereken *pozitif statü hakkı* olarak ifade edilmektedir. Sonuç olarak ekonomik ve sosyal haklar ile tedbir belirleme yetkisinin bağdaşmazlığı değil aksine birbirine bağlılığından bile söz edilebilir.

Anayasanın 104. maddesinin 13. fıkrası uyarınca milli güvenlik alanında alınması gerekli görülen tedbirler ise içerik olarak bu tedbirlerden farklıdır. Çünkü bu tedbirler devletin varlığını, bağımsızlığını, anayasal düzenini sağlamaya yöneliktir. Dolayısıyla özünde kişi özgürlüğünü değil devletin güvenliğini koruma amacını taşıyan düzenlemelerdir. Bu sebeple Kararnamenin anayasaya uygunluğunun denetiminde düzenlemenin ekonomik ve sosyal hak ve ödevler üzerinde sınırlama getirip getirmediğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Bu yöndeki denetimde yararlanacak norm ise anayasanın 5. maddesi olacaktır. Böylelikle milli güvenliğin sağlanması amacıyla alınan tedbirle devletin temel hak ve özgürlükler üzerindeki siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırma ödevi arasında adil bir denge kurulup kurulmadığı belirlenecek, bu dengenin hak ve özgürlükler aleyhine kurulmuş olduğunun tespiti durumunda ise, ilgili düzenlemenin bir sınırlama hükmü olduğuna, anayasanın 13. maddesi uyarınca temel hak ve özgürlüklerin ancak

kanunla sınırlanabileceği, bu sebeple 13. madde uyarınca kanunilik şartının gerçekleşmemiş olması sebebiyle ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin anayasaya aykırılığı gündeme gelecektir

b. Olağanüstü Dönem

Cumhurbaşkanının olağanüstü dönemlerde milli güvenliği sağlamak amacıyla düzenleme yetkisine daha sık başvuracağı açıktır. Nitekim 119. maddede olağanüstü halin *savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde* ilan edileceği düzenlenmiştir. 119. maddede sayılı bu hallerin tamamına yakınının milli güvenliği tehlikeye düşüren durum ve şartlar olarak kabul edilmesi olanaklıdır. 119. maddede sayılan bu durum ve şartlar milli güvenlikle ilgili olduğuna göre, maddede sayılı sebep ve şartların oluşması halinde Cumhurbaşkanının alacağı olağanüstü yönetime geçme kararının da yine milli güvenliğin korunması kapsamında alınan bir tedbir olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu doğrultuda, olağanüstü dönemlerde olağanüstü halin gerekli kıldığı konularla ilgili olarak çıkarılmış her Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin milli güvenlik alanında tedbir belirleme yetkisinin kullanılması olarak değerlendirilmesi mümkündür.

Olağanüstü dönemlerde çıkarılacak olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine ilişkin esaslar anayasanın 119. maddesinin 6 ve 7 fıkralarında⁵⁶ düzenlenmiştir. Buna göre, olağanüstü hallerde olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılacak olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile anayasanın

⁵⁶ 119. maddenin 6 ve 7. fıkrası:

“..Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.

Savaş ve müebir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.”

104. maddesinin 17. fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın tüm hak ve özgürlüklerle ilgili düzenleme yapılabilmesi mümkündür. Kanun hükmünde olduğu belirtilen bu Kararnamelere konu bakımından herhangi bir sınırlama getirilmemekle birlikte 119. madde olağanüstü dönemlerde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılacağını belirtmiştir. Bu sebeple olağanüstü dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin olağanüstü halin gerekli kıldığı konularla ilgili olması gerektiği yönünde bir sınırlamadan söz etmek mümkündür.⁵⁷

Olağanüstü dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri temel hak ve özgürlükler üzerindeki etkileri yönünden ise anayasanın olağanüstü dönemler için belirlediği sınırlama rejimi kurallarına tabidir. Bilindiği üzere anayasa olağanüstü dönemlerdeki sınırlama rejimi kurallarını Temel Hak ve Hürriyetlerin Kullanılmasının Durdurulması başlıklı 15. maddesinde⁵⁸ düzenlemiştir. 15. maddeye göre milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek ve ölçülülük ilkesine uymak kaydıyla olağanüstü dönemde temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması ve bunlar için anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirlerin alınması mümkündür. Bu çerçevede, Cumhurbaşkanı olağanüstü dönemde çıkaracağı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle anayasada düzenlenen tüm hak ve özgürlükler ile ilgili sınırlama getiren düzenlemeler çıkarılabilir, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükleri ihlal etmemek ve ölçülülük ilkesine uygun olmak kaydıyla hak ve özgürlükleri kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alabilir.

Ancak anayasanın 148. maddesinde yer alan yasak uyarınca olağanüstü dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine karşı anayasaya

⁵⁷Olağanüstü halin gerekli kıldığı konularla ilgili olma şartı 2017 yılı öncesinde OHAL KHK'leri için de öngörülmüştü.(mülga m.121/3 ve m.122/2-3).

⁵⁸Madde 15. Temel Hak Ve Hürriyetlerin Kullanılmasının Durdurulması
Savaş, seferberlik veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.

Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da, savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz.

aykırılık iddiasında bulunulması olanaklı değildir⁵⁹. Bu sebeple bu dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 119. ve 15. maddelerde belirtilen esaslara uygun olup olmadığını denetleyecek yargısal bir denetim mekanizması bulunmamaktadır Ancak 2017 yılı değişikliği ile 119. maddenin son fıkrasına eklenen hükümlerle savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülüp karara bağlanacağı aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin kendiliğinden yürürlükten kalkacağı düzenlenmiş, aynı doğrultuda Meclis İttüzüğünün 128. maddesinde de değişiklik yapılarak⁶⁰, üç ay içinde görüşülüp karara bağlanamayan olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin kendiliğinden yürürlükten kalkacağı hüküm altına alınmıştır. Bu sebeple olağanüstü dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri üzerinde 2017 yılı sonrası siyasi denetim mekanizması öngörüldüğünden her ne kadar anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde dava açılmasa da bu düzenlemeler üzerinde TBMM tarafından siyasi denetim mekanizmasının işletilmesi olanaklıdır.

2. Yönetmelikle Tedbir Belirleme

Yönetmelik yürütme organının tali düzenleme yetkisinin tipik bir örneğidir. Bu sebeple önceden kanunla düzenlenmemiş bir konunun yürütme organı tarafından Yönetmelik çıkarılarak düzenlenmesi mümkün değildir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte yürütme yetkisi ve görevine tek başına sahip olan Cumhurbaşkanına, kanunların

⁵⁹2017 yılı öncesinde Anayasa Mahkemesi 1991 yılında geliştirdiği içtihatla OHAL KHK'si olarak önüne gelen bir kanun hükmünde kararnamenin gerçekten olağanüstü hal kanun hükmünde kararname niteliğinde olup olmadığını araştırmış, bu kapsamda önündeki düzenlemenin olağanüstü halin gerekleri doğrultusunda çıkarılıp çıkarılmadığını belirleme konusundaki takdirin kendisinde olduğunu bu açıdan OHAL KHK'si niteliğinde görmediği KHK'leri olağan KHK olarak kabul ederek bu düzenlemeleri anayasa yargısı denetimine tabi tutmuştur. AYM, t. 10.01.1991, E. 1990/25, K. 1991/1, AYM, t. 3.7.1991, E. 1991/6, K. 1991/20, AYM, t. 22.05.2003, E. 2003/28, K. 2003/42, R.G. 16.3.2004, S. 25404. Ancak Anayasa Mahkemesi 2016 yılında bu içtihadını değiştirmiştir. 668 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin bazı maddelerine karşı açılan davada Mahkeme OHAL döneminde çıkarılan KHK'lerin hiçbir surette yargı denetimine tabi olmadığını belirtmiş ve davayı 148. Maddedeki yasak kapsamında gördüğünden reddetmiştir. AYM, t. 12.10.2016, E. 2016/166, K. 2016/159, R.G. 4.11.2016, S. 29878, benzer karar AYM, t. 02.11.2016, E. 2016/172, K. 2016/165 §.22,23.

⁶⁰ Türkiye Büyük Millet Meclisi İç Tüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair 9 Ekim 2018 tarihli, 1200 Sayılı Karar/m.22, R.G. 16.10.2018, S. 30567 (mükerrer).

uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, Yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir.(m.104/18) Bu sebeple olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için getirilen konu sınırlaması Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak Yönetmelikler için geçerli değildir. Nitekim bu hususu vurgulama için doktrinde, kişi hak ve ödevleri ile siyasi hak ve ödevler konusunda Cumhurbaşkanına tanınan yetkinin Yönetmelik çıkarmak ile sınırlı olduğu belirtilmiş⁶¹ böylece kişi hak ve ödevleri ile siyasi hak ve ödevleri dahil kanunla önceden düzenlenmiş her konunun Cumhurbaşkanlığı tarafından Yönetmelikle düzenlenmesine mani bir durum olmadığı vurgulanmıştır. Öte yandan Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı belirtilen işlemlerine karşı yargı yolunu kapatan anayasanın 125. maddesinin 1. fıkrasındaki hükmün 6771 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmış olması sebebiyle Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılmış olan Yönetmeliklere karşı iptal davası açılması mümkündür. 2018 yılında çıkarılan 703 sayılı KHK'nin 184. maddesiyle 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24/1-b bendinde yapılan değişiklik uyarınca Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılan Yönetmeliklere karşı açılan davalarda görevli yargı yeri ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'dır.

Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak Yönetmeliklere konu bakımından herhangi bir sınırlama getirilmediğine göre, milli güvenlik alanında gerekli görülen tedbirlerin de bir kanuna dayanmak şartıyla Cumhurbaşkanlığı tarafından Yönetmelikle belirlenmesine mani bir durum bulunmamaktadır. Belirtelim ki her ne kadar Cumhurbaşkanının milli güvenlik alanında gereken tedbirleri Yönetmelikle belirleyebilmesi için önceden çıkarılmış bir kanunun varlığına ihtiyacı bulunmakta ise de, milli güvenliğin sağlanması özel uzmanlık gerektiren bir konudur. Üstelik milli güvenliğin sağlanması konusundaki sorumluluğun Cumhurbaşkanına ait olması sebebiyle, milli güvenlik politikasını tek başına belirleme yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanının bu politika gereği alınması gereken tedbirleri de yine yürütme organı sıfatıyla tek başına belirleyebilmesi gerekir. Bu sebeple Cumhurbaşkanının yasama sürecinde yasama organını bilgilendirerek hatta gerektiğinde 104. maddenin 4. fıkrasında düzenlenen mesaj verme yetkisini de kullanarak, milli güvenlik politikasına uygun tedbirleri belirlemek üzere gerekli düzenlemeleri yapmak için kendisine kanunla yetki verilmesini sağlama imkanı da bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının milli güvenlikle ilgili gereken tedbirleri Yönetmelikle belirlemesinin en önemi sonucu çıkarılan Yönetmeliğin temel hak ve özgürlükler üzerindeki etkisidir. Nitekim milli güvenlik alanında çıkarılacak bir

Yönetmelikle hak ve özgürlükler üzerinde sınırlama niteliğinde düzenlemeler yapılması, anayasanın 13. maddesindeki kanunilik şartının ihlali anlamına gelecektir.

3. Cumhurbaşkanlığı Kararı ile Tedbir Belirleme

Cumhurbaşkanlığı Kararları, Cumhurbaşkanının kendisine verilen yetkiler doğrultusunda yürürlüğe koyduğu idari karar şeklindeki işlemler olarak tanımlanabilir.⁶² Anayasada Cumhurbaşkanlığı Kararı şeklinde bir işlem türü lafzi olarak yer almamakla birlikte, anayasanın muhtelif hükümlerinde Cumhurbaşkanının kararına bağlanan düzenlemeler yer almaktadır. Bu düzenlemeler çoğunlukla üst kademe kamu görevlilerini atamak gibi bireysel işlemlerdir. (örn.md.104/9,117/3,108/3,130/3,131/2,146/3) İdari karar niteliğindeki bu işlemler Cumhurbaşkanlığı tarafından Cumhurbaşkanlığı Kararı şeklinde tesis edilmektedir. Bireysel nitelikte Cumhurbaşkanlığı Kararlarının yanı sıra düzenleyici işlem niteliğinde Cumhurbaşkanlığı Kararları da mevcuttur. Bu nitelikteki Cumhurbaşkanlığı Kararları ise bir hukuki işlemin tesis edilmesi, bir kararın alınması gibi işlemlere yönelik kararlardır⁶³.

Öte yandan kanunlarla Cumhurbaşkanına verilmiş olan değerlendirme, karar verme, ilan etme gibi yetkiler de Cumhurbaşkanlığı Kararı şeklinde tesis edilmektedir. Bu nitelikteki işlemler çoğunlukla 2017 yılı öncesinde Bakanlar Kuruluna verilmiş olan ve Bakanlar Kurulu Kararı şeklinde tesis edilen işlemlerin yeni hükümet sistemindeki görünümüdür Bu doğrultuda, milli güvenliğin korunmasına yönelik olarak Cumhurbaşkanına kanunlarla verilmiş olan değerlendirme, karar verme yetkisinin Cumhurbaşkanının milli güvenlik alanında tedbir belirleme yetkisinin görünümü olarak nitelenmesi mümkündür. Örneğin 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun⁶⁴ 63. maddesi⁶⁵ uyarınca milli güvenliği bozucu nitelikteki bir grevin

⁶² Ünal Açıkgöz, s. 291-292, Yücel Özdemir, "Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Yargısal Denetimi", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 29(4), 2021, s. 3224, Mutlu Kağıtçıoğlu, "Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Kararları", <https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Mutlu_Katyolu.pdf> Erişim Tarihi 15 Ekim 2022, s. 4.

⁶³ Şeref İba / Yasin Söyler, "Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları", *Anayasa Yargısı*, 36(1), 2019, s. 200.

⁶⁴ R.G. 7.11.2012, S. 28460.

⁶⁵ "Karar verilmiş veya başlanmış olan kanuni bir grev veya lokavt; genel sağlığı veya milli güvenliği, bozucu nitelikte ise Cumhurbaşkanlığı bu uyuşmazlıkta grev ve lokavtı altmış gün süre ile erteleyebilir. "

⁶¹ Tunç, s. 571.

Cumhurbaşkanınca ertelenmesi⁶⁶, 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanununun⁶⁷ 23. maddesi⁶⁸ uyarınca milli güvenliğin açıkça gerekli kıldığı hallerde bir haber veya yayının Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bakan tarafından yasaklanması, 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Hakkında Kanunun⁶⁹ 2 ve 3. maddelerinde de kısmen dahi tahripleri milli güvenlik bakımından olumsuz sonuçlar doğurabilecek bölgelerde askeri güvenlik ve güvenlik bölgelerinin kurulması, kaldırılması ve diğer kullanım esaslarının Cumhurbaşkanınca belirleneceği⁷⁰ düzenlenmiştir.

II. CUMHURBAŞKANININ MİLLİ GÜVENLİĞİ SAĞLAMA SORUMLULUĞU

2017 yılında anayasanın 117. maddesinin 2. fıkrasında değişiklik yapılarak milli güvenliğin sağlanmasından TBMM'ye karşı Cumhurbaşkanının sorumlu olduğu düzenlenmiştir.

Bilindiği üzere anayasa hukukunda devlet organlarının sorumluluğu *hukuki, cezai ve siyasi* yönden olmak üzere 3 başlıkta ele alınmaktadır. Hukuki sorumluluk özel hukuk alanına ilişkin bir sorumluluk türü olup medeni hukuk, borçlar hukuku, ticaret hukuku gibi özel hukuk alanlarına ilişkin davalarda davalı konumunda olabilmek ve bu davalar sonucunda hukuki yaptırım uygulanabilmesi anlamına gelir.⁷¹ Cezai sorumluluk devlet organlarının görevi ile ilgili iş ve işlemleri sebebiyle suçlanabilmesidir. Siyasi sorumluluk ise ekonomik, sosyal, kültürel, askeri, iç ve dış politika gibi konularda bu politikaları belirleyen devlet organlarının bundan sorumlu olması bu sebeple yasama organı tarafından görevden alınabilmesi anlamına gelmektedir.

Anayasanın 117. maddesinde yer alan milli güvenliğin sağlanması sorumluluğu tür itibarıyla siyasi sorumluluk kapsamına girmektedir. Bu

⁶⁶ Örneğin Türkiye Şişe ve Cam Fabrikaları Anonim Şirketi ile Petrol İş Sendikasının almış olduğu grev kararları milli güvenliği bozucu mahiyette görülmesi sebebiyle 8 Ekim 2020 tarihli 3077 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile ertelenmiştir. R.G. 9.10.2020, S.31269.

⁶⁷ R.G. 14.11.1983, S.18221 (2.Mükerrer).

⁶⁸ “Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bakan, milli güvenliğin açıkça gerekli kıldığı hallerde, bir haber veya yayını menetmeye yetkilidir”.

⁶⁹ R.G. 22.12.1981, S.17552.

⁷⁰ 2. maddede Cumhurbaşkanınca askeri yasak bölgelerin kurulabileceği veya kaldırılabilmesi, 3. maddede Cumhurbaşkanınca kamu ve özel kuruluşların çevresindeki özel güvenlik bölgelerinin kurulabileceği ve kaldırılabilmesi düzenlenmiştir.

⁷¹ Bayram Doğan/ İdris Doğan, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(2), 2020, s. 470.

sebeple, 117. maddenin yeni halinin yeni hükümet sistemi çerçevesinde değerlendirilebilmesi için konunun Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu bağlamında ele alınarak, bu hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının siyasal açıdan sorumlu tutulmasının ne anlama geldiği, öte yandan siyasi sorumluluk kavramının hesap verebilmeyi gerektirmesi sebebiyle de, Cumhurbaşkanına verilen bir sorumluluğun yerine getirilip getirilmediğinin denetiminin ne şekilde gerçekleştirileceğinin belirlenmesi gerekir.

A. Milli Güvenliği Sağlama Sorumluluğu Kapsamında Cumhurbaşkanının Siyasi Sorumluluğu

1982 Anayasası parlamenter sistemin geçerli olduğu 2017 yılı öncesinde Cumhurbaşkanının sorumluluğunu hukuki, cezai ve siyasi olarak ele almıştı. Bu dönemde, Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili işlemlerden hukuki sorumluluğunun olmadığı, cezai sorumluluğunun ise vatana ihanetle sınırlı olduğu⁷² kabul edilmekteydi. Anayasa, Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunu ise parlamenter sisteme paralel şekilde⁷³ düzenlemişti. Nitekim 1982 Anayasasının parlamenter sistemin geçerli olduğu 2017 yılı öncesindeki halinde “Sorumluluk ve Sorumsuzluk hali” başlıklı 105. maddesinin 1. fıkrasında, “Cumhurbaşkanının, anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.” hükmüne yer verilmişti. Bu hüküm karşı imza kuralı gereği Cumhurbaşkanı tarafından yapılan işlemler dolayısıyla sorumluluğun Başbakan ve ilgili bakanda olduğunu göstermekteydi. Üstelik 105. madde karşı imza kuralına tabi olmayan Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği belirtilen bir işlem kategorisi de yaratmış, ancak parlamenter sistemde Cumhurbaşkanı karşı imza kuralına tabi olan işlemlerden siyasi olarak sorumlu tutulmadığı gibi Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerden de siyasi sorumluluğunun bulunmadığı genel olarak kabul edilmekteydi.⁷⁴ Sonuç olarak 2017 öncesi dönemde Cumhurbaşkanının yürütme alanında yetki ve sorumluluğu olmadığından bu dönemde Cumhurbaşkanının TBMM tarafından denetlenmesi ve bu denetim sonucundan görevden alınması mümkün değildi. Bu sebeple bu dönemde

⁷² Turgut Tan, *İdare Hukuku*, 7. Baskı, Turhan Kitabevi, 2018, s. 103-104.

⁷³ Doğan, Doğan, s. 471.

⁷⁴ Tan, s. 115.

Cumhurbaşkanı hakkında soru, genel görüşme, meclis araştırması ve gensoru gibi bilgi edinme ve denetim araçları kullanılamamaktaydı.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine gelindiğinde, 2017 yılında kabul edilen bu yeni hükümet sistemi, seçimle gelen tekçi (monist) yürütme yapılanmasına sahip olması yönünden Başkanlık sistemine benzemektedir. Bu sebeple Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu başkanlık hükümet sisteminden hareketle belirlenmelidir. Katı kuvvetler ayrılığına dayanan Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları, hem organik hem de fonksiyonel anlamda birbirlerinden bağımsızdır. Bu organlar birbirlerinden türemedikleri gibi birbirlerinin görevini de sona erdiremez.⁷⁵ Yürütme organının göreve gelişi ve görevi sürdürmesi yasama organından tamamen bağımsız olan başkanlık sisteminde, halk tarafından seçilen devlet başkanının sorumluluğu sadece halka karşı olup, yasama organına karşı siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu sebeple Başkanlık sisteminde yasama organının güvensizlik oyu vererek Başkanı görevden alması söz konusu değildir.⁷⁶

2017 yılında kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütme yetkisi tümüyle halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanına verilmiş, dolayısıyla Cumhurbaşkanı yürütme alanında tek başına yetkili olmuştur. Bu sebeple Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Başkanlık sisteminin mantığı gereği yürütme alanında tek başına yetki verdiği Cumhurbaşkanının TBMM karşısında kural olarak siyasi yönden sorumsuz olduğunu kabul etmiştir.⁷⁷ Dolayısıyla yeni hükümet sisteminde 5 yıllığına halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının, gerek TBMM gerek başkaca bir erk tarafından görevden alınması söz konusu değildir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kural, Cumhurbaşkanının

⁷⁵Zafer Gören, Erkler Ayrılığı İlkesi, s. 479, Abbas Kılıç, “Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (8), 2017, s. 280.

⁷⁶Bununla birlikte Başkanlık sisteminde yasama organının başkana karşı kullanabildiği en önemli denetim aracı olan ve kelime anlamı suçlama olan *impeachment* sayesinde anayasaya aykırı hareket eden Başkan anayasanın öngördüğü usul çerçevesinde görevinden alınabilmektedir. Ancak *impeachment* yolu bir suçlama olduğundan bu denetim aracı parlamenter sistemdeki Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu kapsamındaki vatana ihanet/anayasayı ihlal suçları ile sorumlu olmasına veya Bakanlar Kurulu üyelerinin Yüce Divana sevki uygulamalarına benzemekte, bu sebeple bu denetim aracının siyasal denetim mekanizması olmadığı genel kabul görmektedir. Bkz. Hasan Tunç/ Bülent Yavuz, “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (81), 2009, s. 13.

⁷⁷ Zafer Gören, Anayasa Hukuku, 4. Baskı, Yetkin Yayınları, 2019, s. 437, Özbudun, s. 308.

siyasi yönden TBMM’ye karşı sorumsuz olduğu ise de, yeni sistemde Cumhurbaşkanının siyasi yönden sorumluluğu ile ilişkilendirilen bazı düzenlemelere rastlamak mümkündür Şöyle ki; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Başkanlık sisteminde rastlanmayacak şekilde, hem yasama ve yürütme organının aynı gün yapılacak seçimle göreve geleceğini kabul etmiş, hem de her iki organa da karşılıklı olarak birbirlerinin görevlerini sona erdirmeye yetkisi tanımıştır. Anayasanın bu doğrultudaki 116. maddesi TBMM’nin üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimleri yenileme yetkisinin bulunduğunu, bu durumda milletvekili seçimleriyle Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenileceğini, aynı şekilde Cumhurbaşkanının da her zaman için TBMM seçimlerini yenileme yetkisinin olduğunu, Cumhurbaşkanının bu şekilde seçimleri yenileme kararı aldığı durumlarda Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin de yenileceğini düzenlemiştir. Böylelikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde TBMM, anayasanın 116. maddesinden aldığı yetkiye dayanarak henüz 5 yıllık görev süresini doldurmayan Cumhurbaşkanının görevini sona erdirmeye olanağı elde etmiştir. Bu sebeple de bu hüküm Cumhurbaşkanının TBMM’ye karşı siyasi yönden sorumlu olduğu şeklinde yorumlanmaktadır.⁷⁸

Belirtelim ki bu hüküm doktrinde, TBMM’nin seçimleri yenileme kararı alabilmesi için öngörülen beşte üç çoğunluğun elde edilmesi zor bir çoğunluk olduğu, Ayrıca Cumhurbaşkanına istediği her zaman seçimleri yenileme kararı alma yetkisi verilirken TBMM’ye yüksek çoğunlukta bir oran sağlaması gerektiğinin öngörülmüş olmasının, denetleme ve dengeleme mekanizmasında yürütme organı lehine bir eşitsizlik yarattığı şeklinde eleştirilmektedir.⁷⁹ Kaldı ki TBMM tarafından kullanılacak seçimleri yenileme yetkisi her ne kadar Cumhurbaşkanının görevine son vermesi bakımından teknik anlamda bir siyasal denetim olsa da, bu denetim gensoru gibi sadece yürütme organı üzerinde sonuç doğurmamakta, aynı zamanda TBMM’nin de görevini sona erdirmektedir Bu sebeple yeni sistemde TBMM tarafından gerçekleştirilecek siyasal denetim mahiyetindeki seçimleri yenileme yetkisi, yasamanın kendi görevinin sona ermesi pahasına kullandığı, karar çoğunluğu itibariyle de zorlaştırılmış bir denetleme olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Anayasada Cumhurbaşkanının siyasal yönden sorumluluğu ile

⁷⁸Doğan, Doğan, s. 472, Abdullah Yıldız, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu Meselesi”, *Kırkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), 2019, s. 6-7.

⁷⁹ Özbudun, s. 309, Ali Ersoy Kontacı / Levent Gönenç, “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama Yürütme İlişkileri”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (145), 2019, s. 68.

ilişkilendirilen bir diğer konu ise, yeni hükümet sisteminde TBMM'nin Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar hakkında kullanacağı bilgi edinme ve denetim araçlarının Cumhurbaşkanının siyasetine yönelik denetimi kapsayıp kapsamadığıdır. Hemen belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde sadece Cumhurbaşkanın değil, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanların da TBMM'ye karşı siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu sebeple yeni sistemde meclisin güvensizlik oyu vererek bu makamları da görevden alması mümkün değildir. Zira yeni sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumlu tutulmuştur. Cumhurbaşkanına karşı olan bu sorumluluk siyasi bir sorumluluk olup, Cumhurbaşkanı hiçbir gerekçe göstermeden kendi atadığı bir Bakanı veyahut Cumhurbaşkanı Yardımcısını yine kendi kararıyla görevden alabilmektedir. Her ne kadar yeni sistem Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanların sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğunu düzenlemiş ise de TBMM'ye de bu organlar üzerinde işletebilecek bazı denetim ve bilgi edinme yetkisi vermiştir. Bu doğrultuda, anayasanın 98. maddesinde TBMM'nin Cumhurbaşkanı Yardımcısı ve Bakanlar hakkında meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru araçlarını işletebileceği düzenlenmiştir.

Doktrinde, Cumhurbaşkanı Yardımcılarının ve Bakanların anayasanın 106/5. maddesi uyarınca cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğunun düzenlendiği, bu sebeple Cumhurbaşkanının iradesi çerçevesinde faaliyet yürüttükleri gerekçesine dayanılarak, bu makamlar hakkındaki denetim ve bilgi edinme araçlarının, yürütme organınca yürütülen bir siyasi faaliyetin yasama organının gündemine getirilerek mecliste ve dolayısıyla kamuoyunda tartışılması olanağı verdiği, bu sebeple bir anlamda Cumhurbaşkanının siyasetine yönelik bir denetimi kapsadığı öne sürülmektedir⁸⁰ Ancak bu görüşe karşılık ikinci görüş ise ,yeni sistemde TBMM'nin bilgi edinme ve denetim araçlarının yeterli etkinliğe sahip olmadığı, bu sebeple bu araçlarla Cumhurbaşkanının siyasal açıdan denetlenmesinin söz konusu olmadığı yönündedir.⁸¹ Ayrıca ikinci görüşü destekler mahiyette, yeni sistemde sözlü sorunun kaldırılarak sadece yazılı sorunun kalmış olması, öte yandan soru bilgi edinme aracının eski sistemde “Bakanlar Kurulu adına (...) cevaplanmak üzere Başbakan veya bakanlardan...” bilgi istenmesi şeklinde düzenlenmiş iken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yazılı sorunun yalnızca “... Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlara...” yöneltilebiliyor oluşunun, kamu

hukukunda yetki ve sorumlulukta paralellik ilkesine açıkça aykırı bir durum teşkil ettiği de belirtilmektedir. Nitekim yeni hükümet sisteminde yürütmeye ilişkin tüm yetkiler tek başına Cumhurbaşkanına ait olup Cumhurbaşkanı yürütme yetkisini tek başına kullanmaktadır. Yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcısı ve Bakanların ise siyasi karar alma yetkisi bulunmadığı gibi, görev ve faaliyetleri Cumhurbaşkanının siyasi kararlarının uygulanmasıyla sınırlıdır.⁸² Bu sebeplerle, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlara yöneltilen bir denetim veya bilgi edinme aracı vasıtasıyla Cumhurbaşkanının siyasetinin denetleneceğini iddia etmek, mevcut sistemin işleyiş mantığına uygun bir sonuç değildir. Kaldı ki TBMM'nin denetim ve bilgi edinme araçlarının etkinliğinin yeni sistemde azaltılmış diğer ifadeyle kullanımının zorlaştırılmış olduğu da göz önünde bulundurulduğunda, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar üzerinde dahi etkin bir denetim sağlayamayan bu araçlar vesilesiyle Cumhurbaşkanınca yürütülen siyasetin denetim konusunu yapıldığını iddia etmek, gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır.

B. Milli Güvenliği Sağlama Sorumluluğu

Anayasanın 117. maddesinde yer alan milli güvenliğin sağlama sorumluluğunun yürütme organının siyasi sorumluluğu kapsamında ele alınması gerektiği yukarıda belirtilmişti. Bu doğrultuda, anayasanın 117. maddesinin ilk halinde milli güvenliğin sağlanmasından TBMM'ye karşı Bakanlar Kurulunun sorumlu olduğu düzenlenmişti. Nitekim parlamenter sistemin geçerli olduğu 2017 yılı öncesi bu dönemde hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden anayasanın 112. maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu sorumlu tutulmuştu. Genel siyaset, ülkenin yüksek yönetimi biçiminde de ifade edilmekte olup, en genel manada devletin iç ve dış siyasetinin tayin ve tespiti olarak açıklanmaktadır.⁸³ Hükümetin genel siyasetinden Bakanlar Kurulunun sorumlu tutulmuş olması parlamenter sistemin de bir gereği idi. Nitekim parlamenter sistemde yürütme yetkilerini fiilen kullanan, ülkeyi yöneten, devlet faaliyetlerine belli bir yön vererek bunu gerçekleştiren Bakanlar Kuruludur. Öte yandan 1982 Anayasanın mülga 112. maddesi hükmü gereği genel siyasetin yürütülmesinden Bakanlar Kurulu *kolektif*, her bir bakan da *bireysel* olarak sorumluydu. Parlamenter sistemde Bakanlar Kurulunun siyasi yönden TBMM'ye karşı sorumlu tutulmuş olması sebebiyle

⁸²Mehmet Uçum, 16 Nisan, 15-16 Temmuzdan Cumhurbaşkanlığı Sistemine, 1. Baskı, Alfa Yayınları, 2018, s. 116.

⁸³ Faruk Bilir, “1982 Anayasası'nda Bakanlar Kurulu”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(1-2), 1999, s. 244.

⁸⁰ Yıldız, s. 6, aynı doğrultuda Ünal Açıkgöz, s. 195.

⁸¹ Konaç / Gönenç, s. 69-70.

de 1982 Anayasası 2017 yılı öncesi dönemde milli güvenliğin sağlanması sorumluluğunu Cumhurbaşkanına değil, yürütmenin yetkili ve sorumlu kanadı olan Bakanlar Kuruluna vermişti. Kaldı ki yine parlamenter sistemin geçerli olduğu 1961 Anayasası da 110. maddesindeki hükümlerle milli güvenliğin sağlanmasından Bakanlar Kurulunun sorumlu olduğunu düzenlemiş, üstelik her iki anayasa da bu sorumluluğun TBMM'ye karşı olduğunu belirtmişti. Bu çerçevede, 2017 yılı öncesi dönemde milli güvenliğin sağlanmasından sorumlu tutulan Bakanlar Kuruluna karşı TBMM, siyasal denetim mekanizmalarını işletebilmekte bu doğrultuda milli güvenlik politikalarını beğenmediği ya da bu politikalar sebebiyle artık güven duymadığı Bakanlar Kuruluna hesap sorarak gerektiğinde onu görevden alabilmekte diğer yandan yine Bakanlar Kuruluna karşı yönelttiği bilgi edinme araçlarıyla milli güvenlik politikaları hakkında bilgi edinebilmesi hukuki imkan dahilindeydi.⁸⁴

2017 yılında ise anayasanın 117. maddesinde değişiklik yapılarak milli güvenliğin sağlanmasından TBMM'ye karşı Cumhurbaşkanının sorumlu olduğu düzenlenmiştir. 2017 anayasa değişikliği teklifinin 19. maddesinde, aralarında 117. maddenin de bulunduğu anayasanın muhtelif maddelerinde Bakanlar Kurulu olarak geçen ibarenin Cumhurbaşkanı olarak değiştirildiği belirtilmiş, değişiklik teklifinin gerekçesinde ise bu husus, yeni hükümet sistemine uyum sağlamak amacıyla anayasanın bazı maddelerine yer alan ibarelerin değiştirildiği şeklinde ifade edilmiştir.⁸⁵ Anayasa değişikliği teklifinin bu gerekçesinden anlaşılan, 117. maddedeki değişikliğin kurucu iktidar tarafından şekli bir değişiklik olarak ele alındığı, bu sebeple de 117. maddenin önceki halinde Bakanlar Kurulu olarak geçen ibare Cumhurbaşkanı olarak değiştirildiğinde maddenin yeni hükümet sistemiyle uyumlaştırılmış olduğunun kabul edildiğidir. Ancak yeni hükümet sisteminin temel kuralları ve işleyiş esasları birlikte ele alındığında 117. maddede yapılan bu değişikliğin yeni hükümet sisteminin Cumhurbaşkanının sorumluluğu ile ilgili genel kuralları ile uyumlu olmadığı değerlendirilmektedir.

⁸⁴ Akgüner, s. 128.

⁸⁵ Türkiye Büyük Millet Meclisi, Yasama Dönemi 26, Yasama Yılı 2, Sıra Sayısı 447, "Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkanı İzmir Milletvekili Binali Yıldırım ve Grup Başkanvekilleri Kayseri Milletvekili Mustafa Elitaş, Amasya Milletvekili Mehmet Naci Bostancı, Aksaray Milletvekili İknur İnceöz, Çanakkale Milletvekili Bülent Turan ve İstanbul Milletvekili Mehmet Muş ile 310 Milletvekilinin Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1504) ve Anayasa Komisyonu Raporu", <<http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/anayasadegisikligikanunteklifi.pdf>> Erişim Tarihi 28 Eylül 2022.

Daha önce de belirtildiği üzere Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Başkanlık sisteminin mantığı gereği yürütme alanında tek başına yetki verdiği Cumhurbaşkanının TBMM karşısında kural olarak siyasi yönden sorumsuz olduğunu kabul etmiştir. Dolayısıyla yeni hükümet sisteminde 5 yıllığına halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının, gerek TBMM gerek başkaca bir erk tarafından görevden alınması söz konusu değildir. Bununla birlikte yukarıda da belirtildiği üzere yeni sistemde anayasanın 116. maddesiyle TBMM'ye Cumhurbaşkanı seçimlerini yenileme yetkisinin verilmiş olması, yeni sistemde Cumhurbaşkanını TBMM'ye karşı fiili olarak siyasi sorumlu hale getirdiği şeklinde yorumlanmaya müsaittir. Bu çerçevede, yeni hükümet sisteminde anayasanın 117. maddesindeki sorumluluk hükmünün anayasal anlamda uygulanabilirliğinin tek yolu, anayasanın 116. maddesi uyarınca TBMM'nin seçimleri yenileme kararı almasıdır. 116. madde dışında Cumhurbaşkanının milli güvenliği sağlama sorumluluğunu yerine getirip getirmediğini denetleyecek anayasal bir mekanizma bulunmamaktadır. Bu sebeple kanımızca 117. maddedeki sorumluluk hükmünün yeni anayasal sistemde fonksiyonel bir anlamı da kalmamıştır. Zira bir an için 117. maddedeki sorumluluk hükmünün anayasadan kaldırılmış olduğu düşünülse dahi TBMM'nin Cumhurbaşkanı yürütülen milli güvenlik politikasını gerekçe göstererek seçimleri yenileme kararı alması her zaman için imkan dahilindedir. Kaldı ki 116. maddedeki seçimleri yenileme yetkisinin kullanımı için TBMM'nin herhangi bir gerekçeye ya da sebebe ihtiyacı da bulunmayıp bu yetkinin kullanımı TBMM için sadece gereken çoğunluğun sağlanmış olması şartına bağlıdır. Ancak yine de 116. madde uyarınca TBMM'nin seçimleri yenileme kararı almasının akabinde Cumhurbaşkanının milli güvenliği sağlama sorumluluğunu seçmenler yönünden siyasi bir anlam taşıyacağı da bir gerçektir. Kaldı ki 116. maddenin sadece TBMM'ye değil Cumhurbaşkanına da seçimleri yenileme yetkisi verdiği, üstelik Cumhurbaşkanına verilen bu yetkinin herhangi bir şarta ve sebebe bağlı tutulmadığı da göz önünde tutulduğunda, Cumhurbaşkanının TBMM ile yaşayacağı herhangi bir uyumsuzlukta 116. maddedeki seçimleri yenileme yetkisini TBMM'ye karşı kullanması olasılığı da her zaman için mevcuttur.

Öte yandan, yeni hükümet sisteminde TBMM'nin Cumhurbaşkanı yardımcısı ve Bakanlara karşı yönelttiği bilgi edinme ve denetim araçlarıyla Cumhurbaşkanının milli güvenliği sağlama sorumluluğu kapsamında yürüttüğü iş ve işlemlerini denetleme ve bunlar hakkında bilgi edinmesi de kanımızca pek olanaklı değildir. Nitekim yeni hükümet sistemi milli güvenliğin sağlanması sorumluluğunu Cumhurbaşkanı Yardımcısı veya Bakanlara değil

doğrudan ve sadece Cumhurbaşkanına vermiştir. Yetki ve sorumlulukta paralellik ilkesi gereği olarak da sorumlulukları ve dolayısıyla da yetkileri olmayan milli güvenlik konusunda Cumhurbaşkanı Yardımcısı ve Bakanlara karşı bilgi edinme ve denetim yolunun kullanılmasının hukuk pratiğine uygun olmayacağı değerlendirilmektedir.

Tüm bu anlatılanların ışığında, yeni hükümet sisteminde anayasanın 117. maddesi ile Cumhurbaşkanına verilen milli güvenliği sağlama sorumluluğunun yerine getirilip getirilmediğinin, seçimleri yenileme kararı alınması dışında, TBMM’ce denetlenebilmesi teknik açıdan pek olanaklı görünmemektedir. Bununla birlikte, 117. maddedeki sorumluluk hükmünün anayasanın 104. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanına verilen ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında TBMM’ye mesaj verme yetkisinin Cumhurbaşkanınca daha etkin kullanılmasına imkan tanıyacağı değerlendirilmektedir. Nitekim Türk hukuk sistemine ilk kez 2017 değişiklikleri ile girmiş olan yürütme organının meclise mesaj verme yetkisi, Başkanlık sisteminin prototipi olan ABD’de iki yüzyılı aşkın bir süredir etkin bir şekilde kullanılmaktadır.⁸⁶ Çünkü ABD Anayasası Başkana, Kongreyi zaman zaman birliğin (*State of the Union*) durumu hakkında bilgilendirme ve gerekli gördüğü düzenlemeleri Kongreye tavsiye etme yetkisi vermiştir.⁸⁷ Günümüzde ABD Başkanları bu yetki aracılığıyla, Kongreye hem bilgi vermekte hem de yasama faaliyetinde Kongre için yönlendirici olmaktadır. Yürütmenin mesaj verme yetkisi katı kuvvetler ayrılığı ilkesinin geçerli olduğu ABD’de yürütmenin yasama ile etkileşim içinde olduğu konu olup, bu yetki aracılığıyla Başkan çıkmasını arzu ettiği yasalar hakkında Kongreye mesaj gönderebilmekte veya bir kongre üyesine kanun teklifi verdirebilmektedir.⁸⁸ Dolayısıyla Başkanın gönderdiği bazı mesajlar kanun tekliflerine kaynaklık edebilmektedir. Nitekim 11 Eylül saldırıları sonrası ABD Başkanı George W. Bush’un Kongre’ye gönderdiği mesajların büyük çoğunluğu iç ve dış terörizmle mücadeleye dair planların oluşturduğu, ABD Kongresi tarafından çıkarılmış olan yasaların büyük çoğunluğunu da Başkanın mesajlarında belirttiği güvenlik politikalarına uygun düzenlemeler olduğu bilinmektedir.⁸⁹ Yine bu dönemde birçok yasa teklifi de milli güvenliğe zarar vereceği gerekçesiyle Başkanlık Ofisi tarafından yapılan

resmi açıklamalarla eleştirilerek deyim yerindeyse veto ile tehdit edilmiş, Başkanlığın ihtiyaç duyduğu değişiklikler sayılmıştır⁹⁰

Bu itibarla, ülkenin iç ve dış siyaseti ile yakından ilgili bir kavram olan milli güvenliğin sağlanması, her ne kadar yürütme alanına ait bir faaliyet ise de, bu sorumluluk bazen yasama organının katılımını gerektiren kararların alınması ya da bu konuda bazı yasal düzenlemelerin çıkarılmasını gerektirebilir. Örneğin Cumhurbaşkanı anayasanın 104. maddesinin 13. fıkrası uyarınca milli güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri alma yetkisini kullanırken, temel hak ve özgürlükler veya siyasi hak ve ödevlere yönelik bazı düzenlemeler yapma ihtiyacı duyabilir. Hatta bu yönde hiçbir gereklilik oluşmasa bile Cumhurbaşkanı milli güvenliğin sağlanması amacıyla alacağı kararlarda yasama organı üzerinden vereceği mesajlarla halkın desteğini almaya ihtiyaç duyabilir. İşte bu gibi durumlarda Cumhurbaşkanı anayasanın 117. maddesi uyarınca kendisine milli güvenliğin sağlanması konusunda sorumluluk verildiğini gerekçe göstererek, yasama organını milli güvenliği sağlama sorumluluğu kapsamında alacağı karar ve yürüteceği politikalar doğrultusunda yönlendirmek amacıyla mesaj verme yetkisini kullanmasında anayasal anlamda herhangi bir engel bulunmamaktadır.

SONUÇ

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte anayasanın pek çok maddesi yeni hükümet sistemine uyum çerçevesinde değişmiş, öte yandan anayasanın çeşitli maddelerine de bazı yeni hükümler getirilmiştir. Bu kapsamda 2017 yılında milli güvenlikle ilgili anayasada iki önemli değişiklik gerçekleştirilmiştir. Bu değişikliklerden ilki daha önce anayasada mevcut olmayan Cumhurbaşkanına milli güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri alma konusunda yetki veren 104. maddenin 13. fıkrasındaki hükümdür. Bu hükümle milli güvenlik kamu politikası konusu haline gelerek 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile temel esasları belirlenen kamu politikası oluşturma sürecine dahil bir konu olmuştur. Ancak 104. maddede yer alan bu yetki kuralının kapsamını belirleyici mevzuatta herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Nitekim 104. maddede milli güvenlik politikası kavramının 118. maddedeki milli güvenlik siyaseti kavramı ile aynı anlamda kullanılıp kullanılmadığı konusunda da bir açıklık yoktur. Bu durum, milli güvenlik

⁸⁶ Şule Boyunsuz Özsoy, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, 1. Baskı, İmge Kitabevi, 2017, s.136.

⁸⁷ Bahadır Yeşilirmak, “Cumhurbaşkanının TBMM’ye Mesaj Verme Yetkisi”, *Yasama Dergisi*, (41), 2020, s.16-17.

⁸⁸ Yeşilirmak, s.18-19.

⁸⁹ Yeşilirmak, s.19.

⁹⁰ Konur Alp Koçak, “ABD Başkanlık Sistemi: “Ayrı” Ama “Birlikte” Çalışan Organlar”, Semra Gökçimen (Ed.), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri*, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, 2017, s. 67.

politikası belirleme sürecine MGK'nin dahil edilip edilmediği konusunda bir belirsizlik yaratmıştır. Mevcut durum milli güvenlik politikası kavramının milli güvenlik siyaseti kavramından farklı ve ondan çok daha geniş kapsamlı bir kavram olduğu sonucunu ortaya çikarmıştır. Bununla birlikte özel uzmanlığın yanı sıra kapsamlı bir tecrübe gerektiren milli güvenlikle ilgili politikaların MGK gibi konusunda uzman ve özel ihtisas sahibi kuruluşların rehberlik ve desteğinden de faydalanılarak belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Yeni hükümet sistemi yürütme alanındaki tüm yetkileri Devletin başı sıfatıyla Cumhurbaşkanına vermiş, Bakanlıklar dahil devletin stratejik alanlarında görevli tüm kurum ve kuruluşlar doğrudan Cumhurbaşkanına bağlanmıştır. Bu sebeple anayasal bir kuruluş olan ve yeni sistemde Cumhurbaşkanının üzerindeki etkinliği artırılmış olan MGK'nin istişari bir kuruluş olarak milli güvenlik politikalarının hazırlanması aşamasında Cumhurbaşkanı'nın ihtiyaç duyduğu her durumlarda görüş ve önerilerde bulunmasına da hukuki bir engel bulunmamaktadır. Diğer yandan Cumhurbaşkanına verilen milli güvenlik politikalarının gerektirdiği tedbirleri belirme yetkisinin de Cumhurbaşkanının düzenleme yetkisi çerçevesinde ele alınması gerekmektedir. Bu doğrultuda milli güvenlikle ilgili tedbirleri belirlemek üzere Cumhurbaşkanınca tesis edilecek işlemlerin temel hak ve özgürlükler üzerindeki etkisi alınan tedbirin anayasaya uygunluğunu belirleyecektir.

Milli güvenlikle ilgili diğer değişiklik ise, 117. maddenin ikinci fıkrasındaki hükümdür. Bu hüküm milli güvenliğin sağlanmasından TBMM'ye karşı Cumhurbaşkanının sorumlu olduğunu düzenlemiştir. Ancak 2017 anayasa değişikliğini gerçekleştiren kurucu iktidar 117. maddedeki sorumluluk hükmünün mevcut sistemde ne şekilde uygulanacağına yönelik herhangi bir düzenleme getirmemiştir. Nitekim Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Cumhurbaşkanının TBMM'ye karşı siyasi sorumsuzluğunu kabul etmiştir. Bu doğrultuda anayasada doğrudan Cumhurbaşkanına karşı işletilecek herhangi bir siyasi denetim aracı ya da bilgi edinme mekanizmasının bulunmaması 117. maddedeki sorumluluk hükmünün işleyişi ile ilgili soruları gündeme getirmektedir. Her ne kadar 116. maddedeki hüküm TBMM'ye yürütme organı üzerinde siyasi denetim imkanını verdiği şeklinde yorumlanmakta ise de, bunun etkin bir siyasal denetim sağlayamayacağı da bir gerçektir.

Sonuç olarak, parlamenter sistemde yasamanın denetiminden geçmek durumunda olan ve uygulanması güvenoyu mekanizmasına bağlanan milli güvenlik siyaseti, yeni sistemde Cumhurbaşkanının tek başına yetkili olduğu, yasamanın denetimine tabi olmayan bir kamu politikası haline gelmiştir.

Öte yandan yeni hükümet sisteminde milli güvenliğin sağlanması sadece bir sorumluluk olmaktan çıkmış, aynı zamanda Cumhurbaşkanına anayasa ile verilmiş bir yetki haline gelmiştir. Ayrıca yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Yönetmelik ve Cumhurbaşkanı Kararı şeklinde kullanabileceği düzenleme araçlarına da sahip olduğu düşünöldüğünde yeni hükümet sisteminin milli güvenliğin sağlanması ve gerekli tedbirlerin alınması konusunda yürütme organına parlamenter sisteme göre daha geniş yetkiler verdiği açıktır.

KAYNAKÇA

- Acaray D, “Anayasal Bir Kuruluş Olarak MGK- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde MGK’nın Yeri ve Alternatif Yeni Bir Kurum: Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 69(3), 2020, s. 1293-1326.
- Açıkgöz M Ü, *2017 Anayasa Değişikliği Bağlamında Yürütmenin Denetlenmesi*, 1.Bası, Adalet Yayınevi, 2021.
- Akgüner T, *1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Mili Güvenlik Kurulu*, 1. Bası, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınevi, Yayın No:12, 1983.
- Akıncı B, “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 9(16), 2018, s. 2128-2146.
- Akman Ç/ Akçay E Y, “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: ABD ile Karşılaştırılması”, *Yasama Dergisi*, (40), 2019, s. 33-59.
- Akman Ç, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme”, *Route Educational and Social Science Journal*, 37(2), 2017, s.659-676.
- Akman E, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri”, *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15(1), 2019, s. 35-54.
- Aköz S, “Politika Kavramının Siyaset Kavramı Yerine Kullanılması ve Bilimsellik Tartışmaları Bağlamında Devlet Olgusuyla İlişkisi”, *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(5), 2018, s. 160-180.
- Ardıçoğlu M A, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 75(3), 2017, s.19-51.
- Atar Y, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 2019, s. 241-259.
- Barın T, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Uygulaması Ve Hükümet Sisteminin Tahlili”, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi Prof. Dr. M. Fatih UŞAN’a Dekanlıkta 10. Yıl Anısına Teşekkür Armağanı* (2), 2022, s. 289-314.

- Bilir F, “1982 Anayasası’nda Bakanlar Kurulu”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(1-2), 199, s. 243-260.
- Boyunsuz Özsoy Ş, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, 1. Bası, İmge Kitabevi, 2017.
- Doğan B/Doğan İ, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(2), 2020, s. 468-483.
- Erol Ö F, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 26(1), 2020, s. 107-130.
- Giritli İ, *Türkiye’de ve Yabancı Memleketlerde Hükümet Tasarrufları*, İstanbul Üniversitesi Yayınları No.770, 1958.
- Gören Z, “Erkler Ayrılığı İlkesi ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Benimsenen Hükümet Sistemi”, *İzmir Barosu Dergisi*, 84(3), 2017, s. 469 - 490.
- Gören Z, *Anayasa Hukuku*, 4. Baskı, Yetkin Yayınları, 2019.
- Göztepe E, “Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği”, *Güncel Hukuk Dergisi*, (159), 2017, s. 46-51.
- Güzel O, “Danıştay Kararları Işığında Türk Hukukunda Hükümet Tasarrufları”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 25(2), 2017, s. 217-247.
- Hoxie R G, “The National Security Council”, *Presidential Studies Quarterly*, 12(1), 1982, s. 108-113.
- İba Ş/ Söyler Y, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, *Anayasa Yargısı*, 36(1), 2019, s. 195-223.
- Kağıtçıoğlu M, “Türk Hukukunda Cumhurbaşkanı Kararları”, <https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Mutlu_Katyolu.pdf>, Erişim Tarihi 15 Ekim 2022.
- Kapani M, *Politika Bilimine Giriş*, 60. Baskı, Serbest Akademi, 2019.
- Kaya C, “Danıştay İçtihatlarında Hükümet Tasarrufu Teorisinden Devletin Hükümranlık/Egemenlik Hakkı Teorisine”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (7), 2016, s. 637-663.
- Keskinsoy Ö/ Kaya S B, “2017 Anayasa Değişikliğinin Demokratik Nitelik

- Sorunu”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 34(155), 2021, s. 51-78.
- Kılıç A, “Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (8), 2017, s. 269-299.
- Koçak K A, “ABD Başkanlık Sistemi Ayrı Ama Birlikte Çalışan Organlar”, Semra Gökçimen (Ed.), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları*, 2017, s. 21-77.
- Kontacı A E/ Gönenç L, “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (145), 2019, s. 53-79.
- Kontacı A E, “Parlamenter Sistemden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler ve Bazı Değerlendirmeler”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 33(133), 2017, s. 11-60.
- Mızrak D/ Temiz Ö, “Hukuk ve Politika - Türkiye’de Yaşanan Olağanüstü Dönemlerin Edebiyat Eserleri Işığında İncelenmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 67(2), 2009, s. 77-97.
- Nacak O, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Milli Güvenlik Kurulu Üzerindeki Etkileri”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 29(2), 2022, s. 365-388.
- National Security Act Of 1947, <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1493/pdf/COMPS-1493.pdf>> Erişim Tarihi 1 Ekim 2022
- Özbudun E, *Türk Anayasa Hukuku*, 18. Baskı, Yetkin Yayınevi, 2018.
- Özdemir Y, “Cumhurbaşkanı Kararlarının Yargısal Denetimi”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 29(4), 2021, s. 3211-3256.
- Sarıca R, “Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre Hükümet Tasarrufları”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 8(3-4), 1942, s. 452-472. <<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/97305>> Erişim Tarihi 25 Eylül 2022.,
- Sağlam F, “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”, *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 1984, <https://ayam.anayasa.gov.tr/media/6319/fazil_saglam.pdf> Erişim Tarihi 15 Eylül 2022, s. 261-276.
- Şen E/ Serdar C, “MGK Kararlarının Hukuki Niteliği”, Ersan Şen, *Yorumluyorum 25*, Seçkin Yayınevi, 2022, s. 77-90.
- Tan T, *İdare Hukuku*, 7. Baskı, Turhan Kitabevi, 2018.
- Taş M I, *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Hukuki Niteliği Ve İdari Örgütlenmedeki Yeri*, 1. Bası, Yetkin Yayınevi, 2021.
- The White House, “The Council on Environmental Quality”, <<https://www.whitehouse.gov/ceq/>> Erişim Tarihi 30 Eylül 2022.
- The White House, “National Security Council”, <<https://www.whitehouse.gov/nsc/>> Erişim Tarihi 30 Eylül 2022.
- The White House, “Executive Office of the President”, <<https://www.whitehouse.gov/administration/executive-office-of-the-president/>> Erişim Tarihi 30 Eylül 2022.
- Tunç H, “Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku Açısından Yasama Ve Yürütme Organlarının Oluşumu Ve Yetkileri Kapsamında Başkanlık Sistemi Ve Türkiye”, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 14(2), 2019, s.555-602.
- Tunç H/ Yavuz B, “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 22(81), 2009, s.27-64.
- Türk Dil Kurumu Sözlükleri, Güncel Türkçe Sözlük, “Politika”, <<https://sozluk.gov.tr/>> Erişim Tarihi 15 Eylül 2022.
- Türk Dil Kurumu Sözlükleri, Güncel Türkçe Sözlük, “Tedbir” ve “Tedbir Almak”, <<https://sozluk.gov.tr/>> Erişim Tarihi 1 Ekim 2022
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2021 <https://www.anayasa.gov.tr/media/7465/gerekceli_anayasa_2021.pdf> Erişim Tarihi 1 Eylül 2022.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, “Genel Bilgi”, <<https://www.mgk.gov.tr/index.php/milli-guvenlik-kurulu/genel-bilgi>> Erişim Tarihi 30 Eylül 2022.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, “Diğer Ülkelerdeki Benzer Kuruluşlar”, <<https://www.>>

mgk.gov.tr/index.php/kurumsal/diger-ulkelerdeki-benzer-kuruluslar>
Erişim Tarihi 1 Ekim 2022.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, Yasama Dönemi 26, Yasama Yılı 2, Sıra Sayısı 447, “Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkanı İzmir Milletvekili Binali Yıldırım ve Grup Başkanvekilleri Kayseri Milletvekili Mustafa Elitaş, Amasya Milletvekili Mehmet Naci Bostancı, Aksaray Milletvekili İlknur İnceöz, Çanakkale Milletvekili Bülent Turan ve İstanbul Milletvekili Mehmet Muş ile 310 Milletvekilinin Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1504) ve Anayasa Komisyonu Raporu”, <<http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/anayasadegisikligikanunteklifipdf>> Erişim Tarihi 28 Eylül 2022.

Uçum M, *15-16 Temmuzdan Cumhurbaşkanlığı Sistemine*, 1. Bası, Alfa Yayınları, 2018.

Yeşilırmak B, “Cumhurbaşkanının TBMM’ye Mesaj Verme Yetkisi”, *Yasama Dergisi*, (41), 2020, s.11-38.

Yıldız A, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu Meselesi”, *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), 2019, s. 1-20.

Yokuş S, “Türkiye’de Yeni Anayasa Arayışları ve 2017 Anayasa Değişiklikleri”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, 6(12), 2018, s. 665-683.