



1982 Anayasasına Göre Kuvvet Kullanımında Yetkili Organlar

Aydın İPEK*

Özet: Kuvvet kullanımı devlet için hayati konulardan biridir. Bu nedenle kuvvet kullanımında yetkili organlar 1982 Anayasası tarafından düzenlenmiştir. Ancak bu düzenlemeler açık ve net olmadığı için yeni tartışmaları da gündeme getirmiştir. Bu tartışmaların ilkinin yasama ve yürütme arasındaki yetki tartışması oluştururken ikincisini yürütmenin kendi içindeki yetki kullanımı tartışması oluşturmaktadır. Özellikle Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi ilkesinin getirilmiş olması bu tartışmayı arttırmaktadır.

Anahtar Kelimeler: yetki, kuvvet kullanımı, yasama, yürütme, MGK

Authorized Institutions in Use of Force According to 1982 Constitution

Abstract: Use of force is one of the vital subjects for the state. Because of this fact, institutions that have the right to decide to use force are arranged by Constitution of 1982. However new discussions appeared because the arrangements were not clear and absolute. First subject is discussion of power between legislative and executive. Second one is usage of power among executive institutions. Especially the principle that brings the election of the president of republic by public votes promotes the discussion.

Keywords: power, use of force, legislative, executive, NSC

GİRİŞ

Yeni anayasa tartışmalarının yoğun bir şekilde yaşandığı ortadadır. Üzerinde tartışılan taslak metnin hazırlayıcıları tarafından ifade edilen, demokrasinin ve özgürlüklerin genişletildiği, insan haklarının daha çağdaş bir yapıya kavuşturulduğu ve parlamenter sistemle uyumlu olmayan hükümlerin değiştirildiğidir. Bu tartışmaların önemli bir bölümü, öncelikle siyasi sorumluluğu olmayan Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu yetkilerin azaltılması, parlamenter sistemle uyumlu hale getirilmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Ancak, 21 Ekim 2007 tarihli referandumla Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından ve iki defa seçilmesi ilkesinin getirilmiş olması parlamenter sistemle bağdaşmamaktadır. Bu durum kuvvet kullanımı konusundaki tartışmaların artmasına yol açabilir. Artık kendisini halka karşı sorumlu hisseden bir Cumhurbaşkanı'nın özellikle kuvvet kullanımı konusunda

* Yrd.Doç.Dr., DPÜ. İİBF. Kamu Yönetimi Bölümü

parlamerter sistemle ne kadar uyumlu çalışacağı da üzerinde önemle düşünülmesi gereken bir konudur.

Ayrıca 1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanı'nın hangi işlemleri karşı imza kuralına gereksinim duymadan tek başına yapabileceğini açıkça dzenlememesinden kaynaklanan anayasal sorunlar da bulunmaktadır. Bu sorunların daha iyi anlaşılabilmesi için kuvvet kullanımında yetkili kılınan organların sahip olduğu yetkiler üzerinde yapılan tartışmalara bakmakta yarar vardır. Bu çalışmanın amacı da kuvvet kullanımı üzerinden giderek tartışmalara katılmak ve üzüm nerileri getirmektir.

TBMM

Kuvvet kullanma deyimini ile kastedilen en geniş anlamıyla, uluslararası alanda, en geniş çaplı ve yoğun kuvvet kullanımı olan savaştan, abluka, ambargo, bombardıman gibi sınırlı zararlar-karşılık yollarına, geniş çaplı yada sınırlı olabilen değişik nedenlerle kuvvet kullanma yasağının hukuka uygun bir istisnasını oluşturan meşru savunma durumuna kadar her türlü zorlama yöntemleri olarak anlaşılmaktadır. (Keskin, 1998: 25)

Anayasaya göre, "savaş ilanına karar vermek" TBMM'nin yetkileri arasında yer alır (m.87). Yine Anayasanın 92. maddesine göre milletlerarası hukukun meşru saydığı hallerde savaş ilanına münhasıran TBMM yetkilidir. Silahlı kuvvetlerin yabancı ülkelere gönderilmesine yada yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verecek olan da TBMM'dir.

Savaş ilanı dışında "silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar verme", ya da "yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme" yetkisi konusunda gr birliği bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesinin oğunluk (7/11) yorumu, bu yetkinin Bakanlar Kurulunun için gereğini takdir ederek somutlaştıracağı "n izin" niteliğinde bir yetki olduğu ve münhasıran TBMM'ye ait olmadığı yönündedir. Ancak doktrinde Mahkemenin oğunluk yorumunun aksine yetkinin münhasıran TBMM'ye ait olduğu şeklinde bir yaklaşım da söz konusudur.(Uluşahin, 2003: 1047-1050; Erdil, 2001: 91; Tanör, 2001; 507)¹

Milli Güvenliğin sağlanması ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından Anayasanın 117. maddesine göre Bakanlar Kurulunun sorumlu olması, bu görevin TBMM'nin asli sahibi olması gerçeğini değiştirmez. Bu asli sahiplik anlayışı sadece, 117. maddenin 2. fıkrasındaki Bakanlar Kurulunun TBMM'ye karşı sorumlu oluşundan kaynaklanmamaktadır. Ayrıca TBMM'nin milli güvenliğin sağlanması ve

¹ Anayasa Mahkemesi, E. 1990/31- K. 1990/24, 24 Eylül 1990, **AMKD**, S: 26, 1992, s. 408.

korunması konusunda yapacağı düzenlemelerle Yürütmeye görev vermesi, milli güvenlik politikalarının uygulanması sırasında Bakanlar Kuruluna hesap sorması, Silahlı Kuvvetlerin kullanılmasına izin vermesi ve gerektiğinde de, Bakanlar için siyasal sorumluluk mekanizmasını işletmesinden kaynaklanmaktadır.(AKGÜNER, 1983: 128) Yine 117. maddenin ilk fıkrasında yer alan Başkomutanlığın Türkiye Büyük Millet Meclisinin manevi varlığından ayrılamayacağını öngören hükmü de TBMM'nin bu konudaki yetkisini desteklemektedir.

Anayasa 90. maddesi ile, uluslararası aktörlerle yapılan anlaşmaların Türkiye bakımından bağlayıcı olabilmesi için gerekli durumlarda Meclis tarafından uygunluk kararının alınması gerektiğini belirterek, Meclis'e yürütme kanadının dış politika taahhütlerini denetleme imkanı da vermektedir. Fakat bunlar dahil 92. madde hariç Anayasa'nın hiç bir maddesi, Türk dış politikasında kararların spesifik olarak hangi kişiler veya kurumlarca gerçekleştirileceğini açık şekilde belirtmemektedir. Bununla birlikte, dış politika kararlarının yapılması da Devletin genel işleyişi bakımından aynen iç politika kararlarının yapılmasına benzediği için, bu yetkinin Yürütme kanadına verildiği açıktır. Buna rağmen, Yürütme kanadının da çeşitli kişilerden ve kurumlardan oluşmasından dolayı, bunlar arasında nasıl bir rol dağılımının yapıldığını görebilmek için Anayasa'nın ilgili maddelerine bakmak gerekir.(Gözen, 1996: 289)

CUMHURBAŞKANI

1982 Anayasası, önceki anayasalardan 8. maddesinde yapmış olduğu yenilikle önemli bir şekilde ayrılmaktadır. Bu maddeye göre artık yürütme "yetki ve görev" olarak nitelendirilmekte, egemenliğin kullanılmasına ortak ve diğer erklerle eşit, onlarla "medeni bir işbölümü ve işbirliği" yapmış bir organ olmaktadır.(Oytan, 1984: 7) "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından ... kullanılır ve yerine getirilir" hükmündeki sıraya uyarak öncelikle Cumhurbaşkanının yetkilerinden başlayacağız.

1982 Anayasası, yasama organı karşısında yürütme organını, yürütme içinde de Cumhurbaşkanını güçlendirmiştir.(Kuzu, 1999: 172; Aykanat, 2003: 126) Anayasa, Cumhurbaşkanının rolünü artırarak, tek başına yapabileceği işlemlere yer vererek, sembolik bir konumdan çok daha güçlü, aktif ve yetkili bir konuma getirmiştir.(Erdoğan, 2003: 207)

Cumhurbaşkanının yetkisinde yapılan değişikliklerle Devletin başı olan Cumhurbaşkanı Yasama, Yürütme ve Yargı alanlarında daha da güçlendirilmiştir. Dış politika bakımından 104. Madde şu alanlarda Cumhurbaşkanına yetkiler vermektedir: Uluslararası anlaşmaları

onaylamak ve yayımlamak; Meclis adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek; Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek, Yabancı devletlere Türk devletinin temsilcilerini göndermek ve Türkiye Cumhuriyetine gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek. Yine, Başbakanın talebi üzerine, diğer bakanlar gibi Dış İşleri Bakanını atamak ve görevine son vermek, gerekli gördüğü durumlarda Bakanlar Kurulunu toplantıya çağırmak ve başkanlık etmek. Bu doğrudan ve dolaylı yetkiler, Cumhurbaşkanına Devletin karar alma mekanizmasının çalışmasında roller vererek, onu çok önemli bir karar alıcı pozisyonuna getirmektedir.(Demir, 2000: 66; Gözen, 1996: 291)

Parlamentar rejimin en temel özelliklerinden biri de Devlet Başkanı'nın siyasal açıdan sorumsuz olmasıdır. Kamu hukukunun en temel ilkelerinden biri olan yetki-sorumluluk paralelliği ilkesince de Devlet Başkanı'nın sorumsuzluğu demek, aslında onun yetkisizliği demektir.(Aykanat, 2003: 126) 1982 Anayasasının 105. maddesinin ilk fıkrasında "Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışında bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur" hükmü yer almaktadır. Bu hükümden kasıtlı karşı-imza kuralıdır.

"Karşı-imza (contresing, countersignature)", devlet başkanı (kral veya Cumhurbaşkanı)nın yazılı bir işlemde bulunması durumunda devlet başkanının imzasının altına, bu işlemde kaynaklanan sorumluluğun üstlenilmesine yönelik olarak başbakan veya bir bakanın attığı imzadır.(Gözler, 2000: 48) Bu nedenle siyasal sorumluluğu taşıyıcı hukuki bir mekanizmadır. Yürütmenin iki kanadı arasındaki ilişkinin de en temel kurgusudur. (İba, 2006: 208)

Anayasa hangi işlemlerin tek başına, hangilerinin karşı imza kuralına göre yapılabileceğini açık bir şekilde düzenlememiştir. Belirsizliği giderme görevi yargı organına kalmaktadır.(Soysal, 1997: 225-226) Ancak Cumhurbaşkanının tek başına imzaladığı kararlar aleyhine "Anayasa Mahkemesi dahil" yargı mercilerine başvurulamaması yargı organının tutumu açısından konuyu önemli kılmaktadır.

Cumhurbaşkanı, 1961 Anayasasında olmayan 1982 Anayasası'nın 92. maddesinin 2. fıkrasındaki bu yeniliğe göre, TBMM tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar vermesinin kaçınılmaz olması halinde, 104. maddede de belirtilen Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir. Öğretideki baskın görüş, demokratik egemenlik ilkesine dayalı bir parlamenter rejimin gereği olarak, Cumhurbaşkanı'nın bu işlemi, ortak imza

ya da diğerk bir deyişle karşı imza kuralına uygun bir şekilde yapabileceğı şeklidir. Anayasa Mahkemesi eski başkanı ÖZDEN, çoğunluk görüşünün aksine, Cumhurbaşkanı'nın bu işlemi tek imzalı bir kararname ile imzalaması gerektiğini savunmaktadır. Sonuç olarak, Anayasa'nın 92. maddesinin 2. fıkrasına dayalı kuvvet kullanımında, Cumhurbaşkanı'nın işleminin ortak imza kuralına uygun olması zorunludur denilebilir. Çünkü, dış politikanın diğerk konularında olduğu gibi, buradaki kritik karar alınmasında da sorumluluk Bakanlar Kurulundadır.(Oder, 2003: 449-450; Tanör, 2001: 504)

Nitelikleri itibariyle yargı denetiminin dışında kalabilecek ve idari-icrai nitelik taşımayan işlemlerin Cumhurbaşkanı'na tek başına imzalanabileceğini belirten(Yıldırım, 1993: 105) kimi yazarlar Anayasa'nın 92. maddesinin 2. fıkrasına dayalı kuvvet kullanımına karar vermeyi, Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapabileceğini iddia etmektedirler.(Yıldırım, 1993: 107) Maddede belirtilen silahlı saldırı durumunda angajman kurallarına göre silahlı kuvvetlerin kendini savunması söz konusu iken bunun da ötesinde bir silahlı kuvvetlerin kullanılması kanımızca idari-icrai niteliktedir. Bu nedenle Bakanlar Kurulunun sorumluluğundaki bir işlem olmasından dolayı karşı-imza kuralına uygun olarak yerine getirilmelidir. Demokratik egemenlik ilkesi gereğı siyasal sorumluluğı bulunan bir bakanın imzası zorunluluk taşımaktadır. Aksi takdirde siyasal sorumluluğı bulunmayan bir kişi tarafından oldukça önemli siyasi nitelik taşıyan bir kararın alınmasının önü açılmış olacaktır ki bu da demokratik egemenlik ilkesi ile çelişir.

Teziç, 1961 Anayasası için Anayasanın Cumhurbaşkanı'na tanıdığı yetkilerin istisnasız olarak ortak imzalı olarak yapılması gerektiğini belirtmektedir. Aldıkaçtı da 1961 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı'nın başbakan ve ilgili bakanın imzası olmadan kararname düzenleyemeyeceğini hukuken bunun sonuç doğurmaması gerektiğini belirtmektedir.(Turhan, 2003: 113) Yine Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek, olağanüstü halde ve sıkıyönetimde kanun hükmünde kararnameleri imzalamak yetkilerini niteliğı gereğı, ancak Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanılmaları gereken yetkiler olarak düşünmek gerekmektedir.(Turhan, 2003: 119)

Bu konuyu daha da açacak olursak bilindiğı üzere Anayasa göre, Cumhurbaşkanı'nın iki sıfatı vardır. Birinci sıfatı devletin başı olması, ikinci sıfatı da yürütmenin başı olmasıdır.(Eroğul: 1978: 41) Cumhurbaşkanı'nın devletin başı olarak yaptığı işlemlerle ilgili olarak serbest bir alan tanımak gerekir. Tarafsız devlet başkanı sıfatı nedeniyle kendisine tanınan yetkileri Cumhurbaşkanı tek başına kullanabilmelidir.(Turhan, 2003: 118) Tek başına yapabileceğı işlemler yürütmenin başı değil, devletin başı olması sıfatından kaynaklanmaktadır.(Demir, 2000: 67) Cumhurbaşkanı'nın Devletin başı olma

sıfatıyla değil de yürütme organının başı olma sıfatıyla tek başına yapacağı işlemlerin yargı denetimi dışında bırakılması hukuk devleti ilkesi ile uyumsuz. (Sezer, 2000: 9) Hukuk devleti ilkesinin demokratik egemenlik ilkesine bir güvence olarak getirildiği de unutulmamalıdır.(Sezer, 2000: 2)

Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanının yetkilerine ilişkin olarak vermiş olduğu bir kararda, 1982 Anayasasının parlamenter hükümet sistemini benimsediğini, bu nedenle Cumhurbaşkanı'nın yürütmenin başı olarak karşı-imza kuralı gereğince imzalayacağı kararnamelerin yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri ile sınırlı olarak anlaşılması gerektiğine hükmetmiştir. Ayrıca Mahkeme Cumhurbaşkanının devletin başı olması sıfatından kaynaklanan yetkilerini tek başına kullanacağında kuşku ve duraksamanın bulunmaması gerektiğini de belirtmiştir.²

Anayasanın 112. maddesine göre, Bakanlar Kurulu hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden sorumludur. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının, hükümetin genel siyasetinin saptanması ve yürütülmesi ile ilgili görevlerinin yürütmenin başı olma sıfatına bağlı olduğunu söyleyebiliriz.(Eroğul, 1978: 42) Bu işlemlerde ortak imza kuralı geçerli olmalıdır. Ancak bu konu doktrinde bir çözüme kavuşmamaktadır. Kimileri Cumhurbaşkanının Bakanlar kuruluna Başkanlık etmek, MGK'yı toplantıya çağırma ve başkanlık etmek yetkilerini törensel nitelikte yetkiler olarak kabul edip tek başına yapacağı işlemler olarak görürken(Turhan, 2003: 118-119) kimileri de bu yetkileri tam tersine yürütmenin başı olmasından kaynaklanan yetkiler olarak görmektedir.(Eroğul, 1978: 43) Özbudun, Cumhurbaşkanının törensel nitelikte olan yetkilerini tek başına kullanabileceğini belirtmektedir.(Gözler, 2000: 58)

Cumhurbaşkanın görelî gücü, devlet başkanı olma sıfatının sağlamış olduğu yetkilerden kaynaklanmaktadır.(Eroğul, 1978: 42) Gerçekten devlet başkanı olması nedeniyle kullanacağı yetkilerde kendisine bir ortak aramak anlamsız olacaktır. Cumhurbaşkanının yürütme içindeki konumunun 1982 Anayasası ile güçlendirildiği de hatırlanacak olursa bu durumun – devlet başkanı olarak yaptığı işlemlerde karşı imza kuralının geçerli olması - Anayasa açısından da istenmediği sonucuna varılabilir. Ancak siyasi sorumluluğu olmayan Cumhurbaşkanın devlet başkanı olması nedeniyle belli oranda siyasal sorumluluk gerektirebilecek yetkilere de tek başına sahip olması kimilerince düşünülebilirse de kabul edilebilir görülmemektedir.

Anayasa Mahkemesi ve doktrinin Cumhurbaşkanının devletin başı olma sıfatından kaynaklanan yetkileri tek başına kullanabileceği görüşü de

² Anayasa Mahkemesi, E. 1992/17, K. 1993/18, **AMKD.**, S. 31, C.1, ss.102-103.

eleştirilmekten kurtulamamıştır. Bu görüşü savunan Gözler'e (2000: 65-66) göre Cumhurbaşkanı'nın istisnasız bütün işlemleri karşı-imza kuralına tabidir. Cumhurbaşkanı'nın karşı-imza kuralına uygun olmayan tek başına yaptığı işlemler yok hükmündedir. Bu nedenle kamu makamları tarafından icra edilmemelidir.

Gözler, (2000: 67) Devlet Denetleme Kurulu'nun Başbakan veya ilgili bakanın imzalamadığı denetleme emrini dahi yerine getiremeyeceğini, kamu makamlarının bu denetlemeye izin vermemesi gerektiğini de iddia etmektedir. 19 Şubat 2001 krizinin arkasında, Devlet Denetleme Kurulu üzerinden yapılan tartışmaların olduğu hatırlanacak olursa Cumhurbaşkanı'nın da Gözler'in bu görüşünün aksine bu yetkiyi tek başına kullandığı bilinmektedir.³ Anayasanın Devlet Denetleme Kurulunu düzenleyen 108. maddesine göre Cumhurbaşkanı'nın bu yetkisi açık bir şekilde tek başına kullanması gereken bir yetkidir. Gözler'in yukarıda açıkladığımız düşüncesi, uygulama, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun varlığı ve Devlet Denetleme Kurulunun anayasal bir kuruluş olması ve denetleme alanı düşünüldüğünde kabul edilebilir görünmemektedir.

Gözler, hukuk mantığında yorum yoluyla istisna getirilemeyeceğini, çünkü istisnanın da ana kural gibi ve aynı düzeyde yer alan ikinci bir hukuk kuralı olması nedeniyle bir kurala istisnanın ancak kural koyucu tarafından getirilebileceğini belirtmektedir. Anayasa Mahkemesi ve doktrinin kural koymaya yetkili olmadıkları için mevcut bir kuralın istisnasını da belirleyemeyeceğini belirten Gözler (2000: 61), bu türlü yaklaşımı parlamenter hükümet sistemine, demokrasi ilkesine ve hukuk devleti ilkesine aykırılık olarak görmektedir.(Gözler, 2000: 60)⁴ Ancak 1982 Anayasası'nın monist parlamenter sistemi öngörmediğini aksine düalist parlamenter sistemi öngördüğünü Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinden hareketle söylemek, tartışmaların anlaşılması için önemli bir anahtar rol oynayacaktır.

Cumhurbaşkanı'nın Başkomutanlığı temsil etmesinin yanında (m. 117/1), 104. maddeye göre "gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırma" yetkisi ve Milli Güvenlik Kurulunu çağırma ve toplantıya başkanlık etme yetkileri Cumhurbaşkanı'nın milli güvenliğin sağlanması ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanması konusunda Yürütmeye ait

³ http://www.belgenet.com/2001/kriz_190201.html (28 Nisan 2007); Cumhurbaşkanı SEZER'in DDK'yı görevlendirmesi dönemin Devlet Bakanı Yüksel YALOVA tarafından da Cumhurbaşkanı'nın "Anayasa'da kendisine tanınan bir yetkiyi kullanması" olarak değerlendirilmiştir. Bkz: <http://webarsiv.hurriyet.com.tr/2001/02/18/295379.asp> (28 Nisan 2007)

⁴ GÖZLER, bir başka eserinde karşı-imza kuralının istisnalarını tespitte çalıştığı için kendisinin de hataya düştüğünü belirtmektedir. (Bkz: 2000: 58)

görevleri Bakanlar Kurulu ile paylaştığını göstermektedir.(Akgüner, 1983 129) Ayrıca, yürütmeyi oluşturan Cumhurbaşkanı'nın ve Bakanlar Kurulu'nun Devlet yönetimi ile ilgili kararlarda birbirinden bağımsız işlemler yapma yetkisi bulunmamaktadır. İşlemlerin geçerliliği açısından ortak hareket edilmesi zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.⁵ Bu ortak hareket etme zorunluluğu Anayasa'nın 8. maddesinden kaynaklanmaktadır. Cumhurbaşkanı'nın denetim ve dengeleme yetkisine sahip olması, bir siyasal partinin tek başına iktidar olduğu ve yasama organında çoğunluğu elinde bulundurduğu dönemlerde daha bir önem kazanmaktadır.⁶

Ayrıca, Cumhurbaşkanı, hem MGK toplantılarından hem de Hükümetin işleme usulünden kaynaklanan nedenlerden dolayı dış politika karar alma sürecine katılabilmektedir. Devletin en üst makamı olması nedeniyle, özellikle önemli dış politika konularında bu sürece katılması beklenen bir kişidir. Bunun yanında, Cumhurbaşkanı, dış politika kararlarının alınması sürecinde, yetkili kurulları kullanarak da dış politika kararlarının alınmasında etkili olabilir. Özellikle MGK'nın toplantılarının gündemini belirleyerek, onun toplantılarına başkanlık ederek ve burada alınan kararları Bakanlar Kuruluna "öncelikli tavsiye" şeklinde belirterek; yine Bakanlar Kurulunu toplantıya çağırıp, başkanlık ederek, Cumhurbaşkanı kendi görüşlerini empoze etme veya süreci etkileyici bir konuma gelme imkanı vardır.(Gözen, 1996: 291)

Devletin zirvesindeki yetkili anayasal kurumların ve kişilerin, anayasa ve kanunları algılama ve uygulama biçimi konusunda ihtilaf çıktığında, bir hakem aranmamakta, aransa da "meşru" bir hakem bulunmamaktadır. Dolayısıyla ortaya çıkan çatışmalar, kırıcı yöntemlerle "çözümte(!)dir. Bu tür sorunların ortaya çıkmaması için anayasa ve kanunların gerekli tedbirleri sağlamaları gerekmektedir.(Battal, 2001:81)

Anayasal tartışmayı sona erdirmek için, "egemenliği kullanan organlar" sıfatıyla yasama ve yürütme yetkilerinin ve aralarındaki ilişkinin 92. maddenin 2. fıkrasındaki durum ve koşulların varlığı halinde, açıkça düzenlenmesi yerinde olacaktır. Ayrıca Cumhurbaşkanı'nın ortak imza kuralına uyması istenebilir.⁷

21 Ekim referandumu sonrasında halk tarafından seçilen bir Cumhurbaşkanı'nın halkın görüşlerini dikkate alarak hareket etmek zorunda

⁵ Ahmet Necdet SEZER, "Sezer'in Anayasa Hukuku Kurultayı Konuşması", http://www.belgenet.com/2001/sezer_0901.html (29 Nisan 2007)

⁶ http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/30.03.2007-3738.html (29 Nisan 2007)

⁷ Daha geniş bilgi için bkz: (ODER, 2003: 450). Bonn Anayasası farklı durumlarda kimlerin yetkili olacağını açık bir şekilde düzenlemektedir.

olacağı bir gerçektir. Eğer bu Cumhurbaşkanı tekrar halk tarafından seçilmeyi de düşünüyorsa kamuoyu doğrultusunda daha aktif bir rol oynayacaktır denilebilir.

Görülüyor ki Cumhurbaşkanı, Anayasadan kaynaklanan önemli bir güce ve role sahiptir. Dış politika karar alma sürecinin işleyişinde, 1982 Anayasası Yürütmenin bir kanadı olan Cumhurbaşkanına gerçekten geniş yetkiler vermektedir. Bu yetkilere bir de halk tarafından seçilmenin vereceği güç algılaması da eklenmelidir. Her ne kadar bu yetkilerin kullanılması kendi başına bir değere sahipse de, bunun geçerliliği mevcut siyasal sistemdeki yapı ve güçler dengesine de yakından bağlıdır. Yani Meclis'in kompozisyonu, Hükümetin oluşumu ve toplumsal tepkilerin şiddeti, yani kamuoyunun görüşleri önemli birer belirleyicidir. Yine, karar alma sürecine katılan yetkili bireylerin kişisel özellikleri de dikkate alınması gereken bir noktadır. (Gözen, 1996: 301)

BAKANLAR KURULU

Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşan kolektif bir karar organı niteliğindedir. (Akgüner, 1983: 132; Turhan, 2003: 133) Çok genel olarak, 1982 Anayasasına ve geleneksel dış politika karar alma kurallarına göre, Yürütmenin en etkili kanadı olması nedeniyle, dış politika kararlarının Hükümet (yani Bakanlar Kurulu) tarafından yapılması beklenir. (Gözen, 1996: 289) Özellikle "Milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından TBMM"ye karşı, Bakanlar Kurulu sorumludur" diyen Anayasanın 117. maddesinin 2. fıkrası bu konudaki yetkiyi açık bir şekilde Bakanlar Kuruluna vermektedir.

Parlamentar sistemde Bakanlar Kurulu, aynı siyasi programı benimsemiş kişilerden oluşan türdeş ve dayanışma halinde bir organ olarak kabul edilmektedir. Bakanlar Kurulu üyeleri, hükümetin yürütmekle olduğu genel siyaseti ilgilendiren ve Bakanlar Kurulunda görüşülmüş olan herhangi bir konu dolayısıyla toplu olarak sorumludurlar. Bu sorumluluk kolektif sorumluluk olarak adlandırılmaktadır. Genel siyasetin yürütülmesi ile ilgili Bakanlar Kurulu kararlarında tüm bakanlar için ortak sorumluluk söz konusudur. (Tülen, 1999. 38) Ortak sorumluluk ilkesinin doğal bir sonucu olarak Bakanlar Kurulunda alınan bir karara katılmayan bakan, bakanlıktan çekilebilir, çekilmediği takdirde Bakanlar Kurulunda alınan karara karşı olduğunu ve katılmadığını ileri sürerek sorumluluktan kurtulamaz. (Soysal, 1997, 228; Tülen, 1999: 38)

Bakanlar Kurulunun milli güvenliğin sağlanmasından dolayı sorumluluğu Anayasanın 112. maddesinin ilk fıkrasındaki ortak sorumluluk türüne girer. Bu ortak sorumlulukta esas yük Başbakanda toplanmış olmakla birlikte milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına

hazırlanmasından bakanların hepsi sorumludur. Her bakan Bakanlar Kuruluna verilen bu görevin yerine getirilmesinden dolayı Başbakan ve diğer bakanlarla birlikte sorumludur. Bu siyasal sorumluluk yerine getirilmezse parlamento tarafından Bakanlar Kurulunun görevden düşürülmesi ya da çekilmesine yol açar.(Turhan, 2003: 154-155)

Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası döneminde verdiği bir kararda “Genel Kurmay Başkanı, silahlı kuvvetlerin komutanıdır”⁸ hükmünden yola çıkarak Anayasanın barışta ve savaşta silahlı kuvvetlerin hazırlanması ve idaresi görevini Genel Kurmay Başkanına verdiğini bunun karşılığında da Bakanlar Kurulu içinde Başbakana karşı sorumlu tuttuğunu belirtmektedir. Bu sorumluluk bağı nedeniyle Başbakana verilen işlerin yönetim ve denetimi görevi ile ilgili Başbakanın sorumluluğunun kişisel sorumluluk olduğunu karara bağlamıştır. Bakanlar Kurulunun, “Ordununun savaşa hazırlanması” konusundaki ortak sorumluluğunun -ki bu hüküm 1982 Anayasasında “Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanması” şeklindedir- Başbakanının Bakanlar Kuruluna sorumlu olması, Bakanlar Kurulunun da TBMM’ye karşı sorumlu olmasından kaynaklandığını da belirtmiştir.⁹ Ancak bu karar Başbakanın kişisel sorumluluğu olamayacağı nedeniyle eleştirilmiştir.(Turhan, 2003; 155) Başbakanın sorumluluğunun yaptırımı siyasidir ve Bakanlar Kurulunun iktidardan düşmesi demektir.(Akgüner, 1983: 132) Başbakanın sorumlu olması durumunda sorumluluk kişisel değil ortak sorumluluktur.(Armağan, 1978. 130)

Başbakan hükümet politikalarının belirlenmesinde lider ve şef stratejisttir. O taşra teşkilatlarının ve hükümet politikalarının en üstünde yer alan kişidir. Başbakan teknik olarak bürokrasinin başıdır. Önemli kamu görevlerinin atanmasında çok önemli rol oynar.(James, 1998: 90; Mcnaughton, 2004: 48) Her ne kadar bakanlıklar ve bütün bürokrasinin işleyişinde Başbakanın sorumluluğu günbegün mümkün olmasa da, onların tüm faaliyetlerinin yürütülmesinin sorumluluğu ona aittir. Bürokrasi etkisiz ve verimsiz olduğunda ve hatta yolsuzluklar olduğunda bütün işleri yoluna koyma sorumluluğu Başbakana aittir. (Mcnaughton, 2004: 48) Teoride Başbakan kendi bakanlarını seçme özgürlüğüne sahiptir. (James, 1998: 101)

Anayasanın 117. maddesinin 4.fıkrasına göre “Genelkurmay Başkanının görev ve yetkilerinden dolayı Başbakana karşı sorumlu” olduğu belirtilerek denetleme yetkisi de Bakanlar Kurulunun başı olan Başbakana verilmiştir. Başbakan yürütmenin köşe taşıdır ve bu sıfatıyla halkın ve yasama organının önünde hükümeti temsil eder. Bakanlar Kurulunun diğer üyelerini seçer, lideri bulunduğu partinin meclisteki gücüne göre yasama sürecini

⁸ Aynı hüküm 1982 Anayasasının 117. maddesinin 3. fıkrasında yer almaktadır.

⁹ Anayasa Mahkemesi, E.1963/67- K. 1966/19, 14 Nisan 1966, **AMKD.**, S: 4, 1992, s. 124.

yönlendirir.(Erdoğan, 1989: 229)

1982 Anayasası, Bakanlar Kurulu içinde Başbakanın pozisyonunu yükseltmiştir. Başbakan belirli konularda, aktif-uygulayıcı bir bakanlık yetkisine sahip kılınmıştır. (Oytan, 1984: 7) Başbakan, idare hukuku anlamıyla bakanların “hiyerarşik amiri” olmasa bile, “siyasi amiri” olarak kabul edilmektedir.(Kuzu, 1999: 173) Milli güvenlikle ilgili konularda zaman zaman seri hareket etmek gerektiğinde Başbakan bizzat girişimde bulunur ve bu girişimin ardından Bakanlar Kuruluna bilgi vermek durumunda kalabilir.(Erdoğan, 1989: 223) Başbakanın fiili gücü, sadece hukuki yetkilerinden doğmamaktadır. Savaş zamanında veya acil bir durum karşısında fiilen daha fazla yetki kullanabilir ve ülkenin kaderini eline alabilir. (Erdoğan, 1989: 234) Ancak başbakanın gücü birazda kişiliğine bağlıdır. (Erdoğan, 1989: 237)¹⁰

Ülkenin iç ve dış siyasetini belirleme yetkisine sahip olan Bakanlar Kurulu, kuvvet kullanımı konusunda da girişim önceliğine sahip bulunmaktadır. Kuvvet kullanımının gerekli olduğuna karar veren bakanlar kurulu, kuvvet kullanımı konusunda ki yetkilerini kullanmak için önceden meclisin iznini almak zorundadır. Bu konudaki takdir yetkisi Bakanlar Kuruluna, izin verip vermeme yetkisi de Meclise aittir.(Kanadoğlu, 2003: 419) Ancak iznin verilmesi ile TBMM'nin yetkisinin sona erdiği şeklinde bir düşünceye kapılmamalıdır. Meclis istediği zaman verdiği izni geri almaya ve kapsamını değiştirmeye yetkilidir. İzin olduğu sürece kuvvet kullanımında yetki Bakanlar Kuruluna aittir. İzin verme ya da vermeme kararı Meclise aittir.

Seferberlik ve savaş hali hazırlıkları bağlamında Bakanlar Kurulunun görev, yetki ve sorumlulukları 2941 sayılı Seferberlik ve Savaş Hali Kanununun 5. maddesinde belirtilmiştir. Bu madde gereğince TBMM tarafından Türk Silahlı Kuvvetlerinin yurt dışında kullanılmasına karar verilmesi durumunda, bu kuvvetlerle ilgili esasları belirlemek yetkisi Bakanlar Kuruluna aittir. Savaş durumunda Bakanlar Kurulu'nun görev, yetki ve sorumlulukları, yine aynı kanununun 15. maddesinde belirtilmiştir. Seferberlik ilan edilmeden savaşa girilmiş ve çatışma fiilen başlamış ise, kanunlarda yazılı savaş ve seferberliğe ait hükümler ile yine kanunlarda savaş hali, savaş zamanı, savaş esnası gibi hallerde uygulanacağı yazılı hükümlerden hangilerinin, nerelerde

¹⁰ Kıbrıs Barış Harekatında Başbakan olan Ecevit hemen akla gelirken, dönemin Cumhurbaşkanı olan Fahri Korutürk Başbakan Ecevit kadar akla gelmemektedir. Bunun tam tersine Birinci körfez krizinde dönemin Cumhurbaşkanı Turgut Özal hemen akla gelirken Başbakan Yıldırım Akbulut'ta Cumhurbaşkanı Özal kadar akla gelmemektedir. Son dönem İngiliz başbakanlarının kişisel niteliklerine ve dönemlerinde ortaya çıkan olaylar dikkate alındığında benzer bir durumla karşılaşılmaktadır. Daha geniş bilgi için bkz: (MCNAUGHTON, 2004. 101)

veya ne zaman uygulanacağı ve bunlardan ne suretle vazgeçileceği, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararı ile belirtilir. 16. maddeye göre savaş halinin kaldırılmasına TBMM karar verir.

MİLLİ GÜVENLİK KURULU

Milli güvenlik kavramı “siyasal – hukuki” nitelikli bir kavramdır. Kavramın siyasal niteliği, kapsamının ülkenin siyasal koşullarına bağlı olarak değişmesinden ileri gelirken, hukuki yönü ise Anayasa ve yasalarda yer almasından kaynaklanmaktadır.(Aybay, 1979: 60) Milli güvenlik kavramı mevzuatta şu şekilde tanımlanmaktadır. “Milli güvenlik, devletin anayasal düzeninin, mili varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukun her türlü iç ve dış tehditlere karşı korunması ve kollanmasını ifade etmektedir”.¹¹

Her ülkenin kendi yönetim sistemine uygun, yasal ve anayasal dayanağa sahip bir Milli Güvenlik Sistemi vardır. Genelde devletlerin tümünde özel olarak oluşturulmuş kuruluşlar tarafından Milli Güvenlik konuları (politikası ve stratejisi) ele alınmakta, ülkenin çıkarlarına göre kararlaştırılmakta ve uygulanmaktadır.¹² Bu bağlamda ABD’de 1947 yılında çıkarılan Milli Güvenlik Kanunu (National Security Act) ile kurulan Milli Güvenlik Konseyi (Aybay, 1979: 61-73), Fransız Anayasasının 15. maddesinde belirtilen Milli Savunma Yüksek Kurul ve Komitesi kendine has özellikler taşımakla birlikte, diğer devletlerde yer alan benzer kurumlara örnek olarak gösterilebilir.¹³ Özellikle ABD Milli (ulusal) Güvenlik Konseyi’nin (National Security Council) ulusal güvenlik kurullarının diğer ülkelerde de yaygınlaşmasına öncülük ettiği kabul edilmektedir.(Büyükavcıoğlu, 2005: 229) 25 AB üyesi ülkeden (Bulgaristan ve Romanya hariç)19’unda MGK benzeri kuruluş bulunmaktadır.¹⁴

Ülkemizde merkezdeki yüksek kurullar arasında yer alan ve bu kurullar içinde yürütme organı üzerinde etkinliği en yüksek olan kurul, Milli Güvenlik Kurulu’dur.(Sencer, 1986: 85) Milli Güvenlik Kurulu’nun (MGK) kökleri, 1949 yılında faaliyete başlayan “Milli Savunma Yüksek Kurulu”na

¹¹ 2954 Sayılı MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu, madde: 2. a)

¹² **Devlet’in Kavram ve Kapsamı**, Milli Güvenlik Kurulu Yayınlarından No: 1, Ankara, 1990, s.43.

¹³ İtalya’da, 1947 tarihli İtalyan Cumhuriyeti Anayasası’nın 87. maddesine göre, bir kanunla kurulan Yüksek Savunma Kurulu, 1977 tarihli Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Anayasasının 121. maddesinin 14. bendinde bulunan SSCB Savunma Konseyi; 1976 tarihli Cezayir Anayasasının 125. maddesinde öngörülen Yüksek Güvenlik Kurulu, 1974 tarihli Yugoslavya Anayasasının 331. maddesinde belirtilen Milli Savunma Konseyi ve 1972 tarihli Kore Cumhuriyeti Anayasasının 67. maddesinde yazılı bulunan Milli Güvenlik Konseyi örnek olarak verilebilir. Bu tür kuruluşların ortaya çıkmasında büyük ölçüde ABD’deki Milli Güvenlik Konseyinin model olduğu söylenebilir. Bkz: (AKGÜNER, 1983: 180)

¹⁴ <http://www.mgk.gov.tr/Turkçe/sss.html> (20 Şubat 2007)

dayanmaktadır. O dönemde yasa ile düzenlenmiş olmasına karşılık(Özgenç, 2004. 633; Sencer, 1986, 85) günümüzde Anayasa'da yer alan bir kurumdur. MGK'nın üyeleri Devletin en üst seviyedeki yöneticilerinden oluşan MGK, milli güvenlik ve dış politika kararlarının alınmasında ad hoc danışmanlık kurulu rolü oynar ve Hükümete "tavsiyelerde" bulunur. Bir danışmanlık kurulu olan MGK'nun esas görevi, hem iç hem de dış politika konularında hükümete yardımcı olmak olsa da, pratikte bu rolün üstünde bir etki kazanabilmektedir. Çünkü, Türkiye'nin siyasi, ekonomik, sosyal konularına "ülke bütünlüğü" gerekçesi ile müdahale edebilmektedir.(Gözen, 1996: 289) Demokratik egemenlik ilkesini göz önüne alacak olursak MGK'nın, mevcut yapısı ve uygulamadaki ağırlığıyla sorunlu bir alanı oluşturduğu görülmektedir. Temsili demokratik rejimlerde egemenliğin sahibi olan halk, egemenliğini yasama ve yürütme alanlarında, seçimle göreve gelen temsilcileri aracılığıyla kullanır. Ancak uygulamada atama ile göreve gelen kişilerin de içinde yer aldığı MGK'nın milli güvenlik politikasının oluşumunda ve uygulanmasında ciddi bir ağırlığından bahsetmek mümkündür. MGK'nın bu "rolü" demokratik teori ile çelişmektedir.(Hakyemez, 2004: 191-192)

Klasik demokrasi içindeki bütün devlet sistemlerinde temel kurallardan biri askeri otoritenin sivil otoriteye tabi olmasıdır. Dolayısıyla MGK'nın oynayacağı rol tavsiye niteliğini aşmamalıdır.(Soysal, 1997: 236) Ancak Türk siyasi hayatında zaman zaman hissedilen sivil ve askeri otoriteler arası uyuşmazlıkların MGK'nın varlığından bağımsız olduğu unutulmamalıdır. (Aybay, 1979: 82)

2001 değişikliği öncesinde, MGK kararları "öncelikle dikkate alınır" hükmü karşısında, hükümetlerin o dönem için MGK'da alınan kararlara uygun davranmaması ya da bu kararlarla çelişen politikalar izlemesi kimilerine imkansız görülmektedir.(Yazıcı, 2004: 239)¹⁵ Ancak, MGK kararları öncelikle dikkate alınsa da, 1982 Anayasası'nın milli güvenliğin sağlanmasından sorumlu olan kuruluşu Bakanlar Kurulu olarak belirttiği ve siyasal sorumluluğun da Bakanlar Kurulunda olduğu dikkate alındığında kanımızca bu iddia önemli olmakla birlikte çokta yerinde bir iddia olarak değerlendirilemez. Ayrıca MGK kararlarının Bakanlar Kurulu gündemine öncelikle alınmak suretiyle görüşüleceğini belirten 2945 sayılı kanunun 8. maddesi de görüşümüzü desteklemektedir.

Ancak yine de sağlanacak olan milli güvenliğin tayin, tespit ve uygulanması ile ilgili kararların MGK tarafından öncelikle ele alınıp tavsiye kararı şeklinde Bakanlar Kuruluna bildirilmesi MGK'nın önemli konumunu devam

¹⁵ Bu konudaki tartışmalar için bkz: (BÜYÜKAVCIOĞLU, 2005: 233; karşı görüş: GÖZLER, 2003: 257-258)

ettirdiğinin bir göstergesidir. Anayasa'nın 3 Kasım 2001 tarihli değiştirilen 118. maddesinin 3. fıkrasının yeni şekline göre MGK, "Devletin milli 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 değerlendirilir." hükmü getirilmiştir.(Yazıcı, 2004: 242)

Her ne kadar bu kararların tavsiye niteliğinde istişare kararı olduğu belirtilse de tavsiye edenlerin içinde Başbakan, Başbakan yardımcıları, Adalet, Milli Savunma, İçişleri ve Dışişleri Bakanının olması Bakanlar Kurulunun sorumluluğunda olan bir konunun pratikte ilk önce MGK'da ele alınması sonucunu doğurmaktadır. Bu durum konunun sorumluluğunu taşıyan üyelerin uzman görüşleri ile bilgilendirilmesi, fikirlerinin oluşumuna uzman kimselerinin katkılarının sağlanmasına yöneliktir. Ancak, Bakanlar Kurulunun MGK'da yer almayan fakat milli güvenliğin sağlanmasından sorumlu olan üyelerinin bir şekilde dışlanması da söz konusu olduğu söylenilebilir. MGK'da yer alan Bakanlar Kurulu üyelerinin MGK'da oluşan ve altında kendi imzalarının da yer aldığı MGK kararlarını Bakanlar Kurulunda değiştirmelerine hukuki bir engel yoktur. MGK'da yer alan Bakanlar Kurulu üyelerinin Bakanlar Kurulu ve MGK'da farklı davranması siyasi tutarlılık açısından eleştiri konusu olabilir. Ancak, MGK'da bulunan Bakanlar Kurulu üyelerinin sayısal çoğunluğu da unutulmamalıdır. MGK, kararlarını çoğunlukla alır. (2945 sayılı kanun m.7)

Tartışılması gereken bir diğer konu da siyasi sorumluluk taşıyan fakat MGK üyesi olmayan Bakanlar Kurulu üyelerinin gündemin özelliğine göre çağrılıp görüşlerinin alınması şeklindeki 2. fıkradaki düzenlemedir. Birinci olarak anayasal sorumluluk taşıyan bir bakanın görüşlerinin alınmasına rağmen oy kullanamaması, Anayasanın 2. maddesindeki demokratik devlet ilkesi açısından sorun niteliğindedir. Bu durumun düzeltilmesi için görüşlerine başvuru bakanların oy kullanmalarının sağlanması gerekir. Örneğin salgın hastalık nedeniyle görüşü alınan ve bu salgın hastalık konusunda başarısız olunursa istifa etmekle yüz yüze gelecek olan bir sağlık bakanının oy kullanması yerinde olacaktır. Ayrıca devletin ekonomik durumunun kurulda daha iyi değerlendirilmesi açısından ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı ya da Maliye Bakanı'nın da toplantılarda bulunmasında yarar vardır.¹⁶ Bunun

¹⁶ Ordu ile ilgili konularda kanun yapmak için devletin maliyesinden, siyasetinden ve daha çok şeylerden de anlamak gerekli olduğunu söyleyen Atatürk, ordu komutanlarının, ordulara etkili olabilecek bir komisyona seçilmemesinin eleştirilmesini eleştirmekte ve bu davranışı,

nedeni olarak hemen hemen tüm öneri ve tartışmaların mali bir yönünün bulunması ve mali yönün kurulda değerlendirilerek tartışmaların ve önerilerin sonuçlandırılması gereğinden söz edebiliriz.(Turhan, 2003: 137)¹⁷ Demokratik egemenlik ilkesine göre siyasi sorumluluk dolayısıyla da anayasal sorumluluk, egemenliğin kayıtsız şartsız sahibi olan millettten demokratik bir seçimle yetki alan TBMM'ye karşı sorumlu olan Bakanlar Kurulu'ndadır. Milli güvenliğin sağlanmasından TBMM'ye karşı Bakanlar Kurulu'nun sorumlu tutulması yerinde bir düzenlemedir. Yine demokratik egemenlik ilkesine bağlı bir ülkede hükümetin özellikle milli güvenlik politikasını oluşturma noktasında, kendi uzmanlık alanı olması nedeniyle askerlerin görüşlerinden "danışma" niteliğinde yararlanması da bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.(Hakyemez, 2004: 192)

Çağdaş devlet yönetiminin ve demokrasinin bir gereği ve gerçeği olan "askeri otoritelerin mülki otoritelere bağlı oluşu" ilkesinin uzun yıllardır tartışmasız olarak oybirliğiyle kabul edildiği ve benimsendiği bütün ülkelerde, askerlerin ülkenin savunma ve güvenlik politikası ile ilgili görüşlerinin saptanmasında, tartışılmasında ve değerlendirilmesinde ülke yararı olduğu haklı olarak ifade edilmektedir.(Giritli ve diğerleri, 2001: 202) MGK'da devletin sahip olduğu imkan ve yetenekler, en üst seviyede ve birlikte ele alınarak yüksek bir sinerji elde edilmekte, ulusal gücü oluşturan unsurların aynı yönde ve eş zamanlı olarak kullanımı sağlanmaktadır.(Öztürk, 2000, 72)

Uzmanlık gereken konularda siyasi sorumluluğu olanların yeterli ve gerekli görüş edinmeleri ancak uzman kimselerin yardımı ile mümkündür. Ancak bu yardımın demokrasiye uygun biçimde olması için karar alma ve bu kararların uygulanmasını isteme niteliğine bürünmemesi gerekir. Değerlendirmenin sorumluluk sahibi kişilerce yerine getirilmesinde uzman yardımlar sağlıklı değerlendirme için ön koşuldur.

AB müktesebatına uyum çerçevesinde Başbakanı bağlı bir teşkilat olan MGK Genel Sekreterliği ile ilgili önemli yasal değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu değişikliklerle MGK kararlarının uygulanmasının takibi yetkisi ve devlet çapında psikolojik hareketin planlanması görevleri MGK Genel Sekreterliğinden alınmıştır. Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarının her türlü bilgi ve belgeyi, gerektiğinde MGK Genel Sekreterliği'ne sağlaması yönündeki zorunluluk, personel kadroları ve

demokrasiye uygun olmayan bir davranış şekli olarak değerlendirmektedir. Bkz: (ATATÜRK, 1980: 516 - 518)

¹⁷ 1961 Anayasası döneminde 11.12.1962 tarih ve 129 sayılı "Milli Güvenlik Kurulu Kanunu"na göre, Maliye Bakanının da MGK'nın üyesi olduğu unutulmamalıdır. Bkz: (AKGÜNER, 1983: 204)

atamaları ile MGK Genel Sekreterliği yönetmeliğindeki gizlilik hükümleri kaldırılmıştır. Ayrıca MGK'nın iki ayda bir toplanması da hükme bağlanmıştır.¹⁸ Toplantıların iki ayda bir yapılması değişikliği ile MGK'nın siyasal yaşamdaki ağırlığına ilişkin eleştirileri ortadan kaldırmanın amaçlandığı söylenilebilir.(Yılmaz, 2005: 404)

MGK ile ilgili tartışmalar açısından MGK'nın Bakanlar Kurulunun alt uzmanlık komitesi olarak değerlendirilmesi tartışmalara son vermek açısından gereklidir. Bu kurula emredici nitelikte kararlar alma yetkisi tanımak Anayasanın kurmayı amaçladığı demokratik hukuk devleti, demokratik egemenlik ve TBMM önünde siyasi sorumluluk ilkelerine ters düşer.(Aybay, 1979: 79) Anayasal statüsü açısından MGK, istişari bir organdır ve icrai yetkiye de sahip değildir.(Erdoğan, 2003: 210)¹⁹ Ayrıca hükümet bu karma kurulda Anayasa değişikliği sonrası asker üyelerin tamamı muhalif kalsa da kendi milli güvenlik politikasını onaylatırabilir.(Aybay, 1979: 80)

MGK'nın Anayasa da yer alması çağdaş güvenlik sorunlarının kazandığı çok yönlülüğün ve öneminin bir sonucu olarak görülmelidir. Bu durumu, milli güvenliğin sağlanmasından ve silahlı kuvvetlerin savaşa hazırlanmasından Anayasaya göre Bakanlar Kurulunun sorumlu olması temel ilkesini değiştiren bir olgu olarak saymak, MGK'yı, yetki ve görevler bakımından Bakanlar Kurulunun üstüne çıkarmak Anayasaya aykırıdır. "Milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından TBMM'ye karşı, Bakanlar Kurulu sorumludur" diyen Anayasanın 117. maddesi uyarınca TBMM önünde; demokratik siyasal hayatın ve demokratik egemenliğin gereği olarak kamuoyu ve/veya vatandaşlar önünde milli güvenliğin sorumlusu Bakanlar Kuruludur.(Aybay, 1979: 81) MGK da Bakanlar Kurulunun işlerini kolaylaştırmak için düzenlenmiş önemli bir anayasal kurumdur.

SONUÇ

Cumhurbaşkanı bundan böyle halk tarafından seçilecektir. Ancak Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilip seçilmemesinin ötesinde tartışılması gereken parlamenter sistemin hayata geçirilip geçirilmeyeceğidir.

¹⁸ <http://www.mgk.gov.tr/Turkçe/sss.html> (20 Şubat 2007)

¹⁹ Ancak 2945 sayılı MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu, MGK Genel Sekreterliğine, Kurul kararlarının uygulanmasını takip ve kontrol etme yetkisi verdiği için icrai bir organ olarak örgütlendiği ve fiilen daha güçlü olduğu da iddia edilmektedir. Bkz: (Erdoğan, 2003: 210; İba, 2006: 230); 3 Kasım 2001 tarihinde, 1982 Anayasası'nın 118. maddesinde yapılan değişikliğin bir yansıması olarak, 2945 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle, Türkiye'nin sivilleşmesine ve demokratik esasların pekişmesine önemli katkılar da sağlanmıştır. Geniş bilgi için bkz: (Yazıcı, 2004: 243-246)

Bundan sonraki aşamada tartışılacak olan da eğer parlamenter sistem benimsenmişse parlamenter sistem içindeki Cumhurbaşkanının yetkilerinin ne olması gerektiğidir.

Halk tarafından seçilmemiş bir Cumhurbaşkanına sorumsuzluğu ile orantılı olamayan geniş yetkilerin tanınmış olması sakıncalıdır. Çünkü, yürütme organında yetkili fakat sorumsuz bir Cumhurbaşkanının yetkili ve sorumlu bir hükümetle bir arada olması, Cumhurbaşkanının hükümetle, başbakanla, muhalefetle, hatta kamuoyu ile zıtlaşmasına ve devlet yönetiminde krizlerin oluşmasına neden olabilir.(Kuzu, 1996: 272; Özyavuz: 1999: 597)

Bir diğer çözüm yöntemi de Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi olarak düşünülebilir. Ancak, bu durum seçilen kişinin meşruiyetini halktan alması, yasama organı tarafından görevinden alınamaması, ikinci kez seçilebilmesi ve kendisini halka karşı sorumlu hissetmesi ve devletle özdeşleştirmesi nedeniyle bu yetkilerini kötüye kullanmasına yol açabilir. İktidarı kötüye kullanan Cumhurbaşkanı'na karşı oluşan huzursuzluk, iç çatışma ve darbe ortamlarına yol açabilir.(Aykanat, 2003: 128) Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi parlamenter demokrasi ile de çelişir durumdadır. Bu yetkilerde değişikliğe gidilmeden Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçileceği ilkesinin getirilmiş olması durumu daha da karışık hale getirmiştir.

Bu haliyle 1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini düzenleyen hükümlerinin parlamenter sistemle sorun oluşturduğu görülmektedir. Bu sorunun giderilmesi için parlamenter sisteme uygun olarak Cumhurbaşkanı'nın yetkileri azaltılmalıdır. Ancak iki başlı yürütmeden kaçınmak için yeni anayasanın monist parlamenter sisteme uygun olarak düzenlenmesi ve monist parlamenter sistemin yeni anayasada belirtilmesi yararlı olacaktır.

Ayrıca yapılacak yeni anayasada siyasi sorumluluğu olmadığı için parlamenter sistemle uygun olmayan yetkilerinin budanacağı ifade edilen Cumhurbaşkanı'nın seçilmesi usulü kolaylaştırılarak Meclis tarafından seçilmesi de düşünülmelidir. Aksi takdirde halk tarafından seçilen ve ikinci defa da halk tarafından seçilmek isteyen bir Cumhurbaşkanı'nın Bakanlar Kurulu ile her zaman uyumlu çalışmayacağı da bilinmelidir. Özellikle de Bakanlar Kurulu'nun halkın isteklerine zıt bir tavır sergilediği kuvvet kullanımı noktasında bu durum daha belirgin olacaktır.

KAYNAKLAR

KİTAPLAR

AKGÜNER, T. (1983). *1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu*, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yay., No: 12

ARMAĞAN, S. (1978). *1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yay. No: 551

ATATÜRK, M. K. (1980). *Nutuk 2*, İstanbul: Kültür Bakanlığı Yay: 389, Atatürk Serisi: 2, İkinci Bası

Devlet'in Kavram ve Kapsamı, (1990). Ankara: Milli Güvenlik Kurulu Yayınlarından No: 1.

ERDOĞAN, M. (2003) *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, Ankara: Liberte Yay: 80

GİRİTLİ, İ., BİLGEN P. ve AKGÜNER, T. (2001). *İdare Hukuku*, İstanbul: Der Yay.

GÖZLER, K. (2000). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa: Ekin Kitabevi Yay., I. Baskı

GÖZLER, K. (2003) *İdare Hukuku*, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, Birinci Baskı.

HAKYEMEZ, Y. Ş. (2004). *Mutlak Monarşilerden Günümüze Egemenlik Kavramı*, Ankara: Seçkin Yay, Birinci Baskı

İBA, Ş. (2006). *Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 Soruda)*, Ankara: Turhan Kitabevi Yay.

JAMES, S. (1998) *British Cabinet Government*, London and New York: Routledge, Second Edition,

KESKİN, F. (1998). *Uluslararası Hukukta Kuvvet Kullanma: Savaş, Karışma ve Birleşmiş Milletler*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, No: 20

MCNAUGHTON, N. (2004). *The Prime Ministre and Cabinet Government*, London: The Bath Press

SOYSAL, M. (1997). *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 11 Baskı

TÜLEN, H. (1999). *Türk Anayasa Hukukunda Bakanların Cezai Sorumluluğu ve Meclis Soruşturması*, Konya: Mimoza Yay.

MAKALELER

AYBAY, R. (1979).“Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu”, *AÜSBFD*, C: 33, No: 1-2

AYKANAT, Ş. (2003). “Kurumsal ve Siyasal Yapısıyla Türkiye’de Parlamenter Rejim ve Başkanlık Rejiminin Değerlendirilmesi”, *Polis Dergisi*, Yıl: 9, Sayı: 36

BATTAL, A (2001)“Doç. Dr. Kemal GÖZLER’in ‘Cumhurbaşkanı-YÖK Çatışması’ Başlıklı Makalesi Üzerine Notlar” *Ankara Barosu Dergisi*, S: 2001/4

BÜYÜKAVCIOĞLU, P. (2005).“Egemenliğin Nihai Taşıyıcısı Olarak Milli Güvenlik Kurulu”, *Hukuk ve Adalet Dergisi*, Yıl: 2, Sayı: 6-7, Ekim

DEMİR, F. (2000) “Cumhuriyet Dönemi Türk Anayasaları ve Hükümet Sistemleri”, *Prof. Dr. Seyfullah Edis’e Armağan*, DEÜ. Yay.

ERDİL, K. (2001). “Türk Silahlı Kuvvetlerinin Sınır Ötesi Operasyonlarda Kullanılması”, *Ankara Barosu Dergisi*, S: 2001/4

ERDOĞAN, M. (1989). “Başbakanlık Hükümeti mi?”, *AÜSBFD.*, C: 44, No: 3-4

EROĞUL, C. (1978).“Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, *AÜSBFD.*, C: 33, No: 1-2

GÖZEN, R. (1996) “Türk Dış Politikasında Karar Alma Mekanizması, Turgut Özal ve Körfez Krizi”, *Yeni Türkiye*, S: 9

KANADOĞLU, O. K. (2003). “Silahlı Kuvvetlerin Kullanımının Parlamento Tarafından Denetimi”, *Bilgi Toplumunda Hukuk Ünal Tekinalp’e Armağan*, İstanbul: Beta Yayınları, Yayın No; 1395

KUZU, B. (1999). “Neden Başkanlık Hükümeti”, *Cumhuriyet’in 75. Yıl Armağanı*, İstanbul Üniversitesi Yay.

KUZU, B. (1996).“Türkiye İçin Başkanlık Sistemi”, *Halid Kemal Elbir’e Armağan*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Eğitim, Öğretim ve Yardımlaşma Vakfı Yay., Beta Basım Yay.

ODER, B. E. (2003).“Silahlı Kuvvet Gönderme ve Kullanma Bakımından Amerikan Anayasa Hukukunda Yasama-Yürütme İlişkileri ve Türkiye”, *Bilgi Toplumunda Hukuk Ünal Tekinalp’e Armağan*, İstanbul: Beta Yayınları, Yayın No: 1395

OYTAN, M. (1984). “1982 Anayasası’nda Yasama ve Yargı Erkleri Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme Organı ve Güçlendirilme Nedenleri”, *Türk İdare Dergisi*, S: 364, Eylül

ÖZGENÇ, B. (2004). “Türkiye’nin Demokratikleşmesinde Öncelikler”, *Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni - Prof. Dr. Sevin Toluner’e Armağan*, İstanbul: Beta BasımYay., S: 1-2.

ÖZTÜRK, O. (2000). “Kriz ve Kriz Yönetimi: Türkiye Örneği”, *Türk Hukuk Dünyası Dergisi*, Sayı:2, Ekim

ÖZYAVUZ, T. (1999). “Sistem Arayışlarında Yanlış Adres: Başkanlık Sistemi”, *Cumhuriyet’in 75. Yıl Armağanı*, İstanbul Üniversitesi Yay.

SENCER, M. (1986). “Türk Yönetiminde Merkez Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:19, Sayı: 1, Mart

SEZER, A. N. (2000). “Anayasa Mahkemesi Başkanı Ahmet Necdet SEZER’in Töreni Açış Konuşması”, *Anayasa Yargısı 17*

TANÖR, B. (2001). “Türkiye’de Dış İlişkilerin İç Hukuk Rejimi”, (Derleyen: SÖNMEZOĞLU Faruk), *Türk Dış Politikasının Analizi*, İstanbul: Der Yay., No: 137

TURHAN, M. (2003). “Değişen Egemenlik Anlayışının Hak ve Özgürlüklerin Korunmasına Etkileri ve Türk Anayasa Mahkemesi”, *Anayasa Yargısı 20*,

ULUŞAHİN, N. (2003). “Savaş Hali İlanı ve Silahlı Kuvvet Kullanılmasına İzin Verme Yetkisi ve Anayasa Mahkemesi’nin 24.9.1990 Tarihli Kararı”, *Prof. Dr. Turgut Kalpsüz’e Armağan*, Ankara: Turhan Kitabevi Yay.

YAZICI, S. (2004). “Türk Silahlı Kuvvetlerinin Yetki ve Ayrıcalıkları: Sivilleşmeye Yönelik Anayasal ve Yasal Reformlar”, *Hukuk ve Adalet Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 4, Ekim-Aralık

YILDIRIM, T. (1993). “1982 Anayasası’na Göre Cumhurbaşkanı”, *Facultatis Decima Anniversaria 10. Yıl Armağanı*, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yay, No: 6

YILMAZ, H. (2005). “Türk Silahlı Kuvvetleri ve Milli Savunma Hizmeti”, *AÜHFD. 80. Yıl Armağanı*, Cilt: 54, Sayı: 4.

http://www.belgenet.com/2001/kriz_190201.html (28 Nisan 2007);

<http://webarsiv.hurriyet.com.tr/2001/02/18/295379.asp> (28 Nisan 2007)

SEZER, A. N., “Sezer’in Anayasa Hukuku Kurultayı Konuşması”, http://www.belgenet.com/2001/sezer_0901.html (29 Nisan 2007)

http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/30.03.2007-3738.html (29 Nisan 2007)

<http://www.mgk.gov.tr/Turkçe/sss.html> (20 Şubat 2007)