

**T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
ULUSLARARASI İLİŞKİLER  
ANABİLİM DALI**

**PARLAMENTO VE DIŞ POLİTİKA**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Çınar Bahçacı**

**Tez Danışmanı  
Prof. Dr. Ersin Onulduran**

**Ankara-2006**

## İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
I.BÖLÜM: GİRİŞ.....	1
1. KAVRAMLAR.....	7
a) Dış Politika.....	7
b) Parlamento.....	8
II. BÖLÜM: ÇOK PARTİLİ SİYASAL HAYAT VE DIŞ POLİTİKA.....	9
1. Dış Politikanın Gizliliği Anlayışı.....	9
2. 1924 Anayasası Bağlamında TBMM Yetkisi.....	11
3. Çok Partili Dönem.....	13
a) DP Dönemi, Kore Savaşı, TBMM ve Dış Politika.....	13
4. 1961 Anayasası'nın Getirdikleri.....	18
5. DP Dönemi Kıbrıs Gelişmeleri ve TBMM'ye Yansımaları.....	20
6. 1982 Anayasası ve Getirdikleri.....	23
III. BÖLÜM: DIŞ DÜNYA.....	26
1. Disiplinsiz İki Partili Sistem: ABD.....	26
a) Partiler.....	28
b) Senato-Temsilciler Meclisi ve Başkan'ın Dış Politikada Oluşum, Uygulama ve Denetimdeki Rolü.....	33
i) Senato Dışilişkiler Komitesi.....	40
ii) Temsilciler Meclisi Dışişleri Komitesi.....	43
c) Anayasal Prosedür.....	44
i) Üçte İki Çoğunluk.....	46
d) Kamuoyunun Dış Politikaya Duyarlılığı.....	50
2. Disiplinli İki Partili Sistem: İngiltere.....	56
a) Anayasasız Çerçeve Dış Politika Teamülleri.....	56
i) Savaş İlanı.....	57
ii) Andlaşmalar.....	58

b) Lordlar Kamarası.....	61
i) Dışışleri Komisyonu.....	62
c) Partiler.....	63
d) Muhalefet (Gölge Kabine).....	67
3. Çok Partili Batı Avrupa Parlamentoları: Fransa.....	72
a) Siyasal Partiler ve Parti Sistemi.....	82
b) Denetim İmkanları.....	87
c) Komisyonlar.....	88
IV. BÖLÜM: DEVLET İDARESİNDE GÜÇLER AYRILIĞI VE PARTİ MEKANİZMASI.....	91
1. Muhalefet ve Dış Politika.....	94
2. Parlamentoların Dış Politikada Klasik Denetim Usulleri.....	97
V. BÖLÜM: SON ÖRNEK.....	100
1. Körfez Krizi, TBMM, Cumhurbaşkanlığı ve Dış Politikada Yetki Kavgası.....	100
VI. BÖLÜM: SONUÇ.....	114
1. Dış Politikada Parlametonun Yeni Rolü.....	114
2. Dış Politikada Karar Almada Parlametonun Rolüne Yeni Yaklaşımlar.....	116
3. Dış Politika İle İlgili Atamalarda Parlametonun Rolü.....	121
4. Dış Politikanın Kontrolünde Parlametonun Rolü ve Öneriler.....	122
5. Dışilişkilerde Gözardı Edilen Bir Boyut: Uluslararası Parlamenter Bağlantıların Dış Politikada Önemi.....	123
TÜRKÇE ÖZET.....	130
İNGİLİZCE ÖZET.....	132
KAYNAKÇA.....	135

# DIŞ POLİTİKA VE PARLAMENTO

## I. BÖLÜM: GİRİŞ

Dış politikanın tespiti, yürütülmesi ve denetlenmesi konuları, ülkemizde bugüne kadar gözardı edilmiş; iktidarların tekelinde görülen bu konuların devlet hayatına etkileri üzerinde durulmamıştır.

Her ülkenin kendi siyasi kültürü, gelenekleri, parlamentolarının dış politikaya bakışlarında, etkilerinde, denetimlerinde farklı uygulamalara yolaçmıştır. Bu çalışmada, devlet sistemlerinin karşılaştırmalı anlatımından ziyade, ülkemizde geçerli dış politika yapımı ve onun kontrolü üzerinde durulması uygun görülmüştür. Dış dünyadaki uygulamanın ne olduğu ve dış politikanın oluşumu sürecinde ortaya çıkan yeni yaklaşımlar, asıl amacı aşmayacak şekilde, Türkiye'deki durumun tespitine yardımcı olması açısından, anlatılmaktadır.

Dış politika gibi millet hayatını sonuçları bakımından doğrudan etkileyebilen bir konuda, halkın yürütme erki ve bürokrasi üzerinde parlamento eliyle denetimi sağlayabilmesi önem taşımaktadır. Parlamento'nun bu müdahalesi, modern

dünyadaki parlamenter-demokratik gelişmelere ayak uydurmak açısından olduğu kadar, parlamento-yürütme erki ilişkilerinin dış politikada belli normlara oturtularak, kurumsallaşmanın sağlanması için de gereklidir.

Dış politika kararları üzerinde mümkün olan en yüksek oydaşma oranının sağlanması, yani parlamentonun karar alma sürecine sokulması yoluyla, halkın kendi kaderinin bir azınlık grubunun eline bırakılmaması gereği de burada amaçlanan noktalardan birisidir.

Bugüne kadar bu konuyu ele alan çalışmalarda dış politika, iktidarı elinde tutanların en çok serbest oldukları bir alan olarak kabul edilmektedir. Dış politikanın gerektirdiği hızlı, bazen gizli karar alma ve net tavır koyma gibi durumlar ağır basmıştır bu kabullenişte.

Türkiye dahil bir çok ülkede idarenin dış politika alanındaki lider rolü, Anayasa'da açıkça bildirilmekte; yasa, iç tüzük ve uygulamalarla da desteklenmektedir. Parlamentolar, sahip oldukları yasal ve bütçeye dair yetkileri gibi geleneksel güç alanlarının bir sonucu olarak, dış politikada karar alma mekanizması aracılığıyla bir role sahip olmuşlardır. Uluslararası

antlaşmaların uygun bulma kanunu ile iç hukuka geçirilmesi yetkisi buna örnektir.

Parlamento'nun varolan ve/veya kullanılmayan kontrol araçlarıyla güçlendirilmesinin yararlarını ve gerekliliğini gösterme çabası, bu çalışmanın her yerinde hissedilmektedir.

Sonuçta , ülkemizde pratikte yürütme erkinin ağır bastığı gerçeği kabul edilmiş olsa bile, 1946 çok partili hayata geçişten bugüne geçen zamanda, DP dönemi Meclisi'nin "Kıbrıs'ta şehit olanlara saygı duruşu"<sup>1</sup> ile sınırlı olan dış politikaya katılımına göre, artık iktidarların dış politik kararlarda sınırsız bir serbestlik hissine sahip olmadıkları kuşkusuzdur.

Yine parlamento müdahalesinin muhalefete, yani azınlığa bırakılması da dış politikada parlamento kontrolünü kabul etmemenin bir başka ifadesidir. Sonradan yapılacak bir denetim ve Anayasal çerçeve olan "Antlaşmaların onaylanması" gibi Türk sisteminde rutin işlemlerden ibaret olan klasik yetkiler yeterli görülmektedir, teoriyle uğraşanlarca.

---

<sup>1</sup> Hüseyin Bağcı, "DP Dönemi Dış Politikası", İmge Yayınları, Ankara, 1990, s.11.

Halbuki, burada amaç açısından önemli olan, devlet hayatında son derece önem taşıyan bir konuda, yürütmenin işlerindeki davranışı dışişlerinde de göstermesinin sakıncalarını ortaya koymak; mümkün olduğu kadar büyük bir halk kesimini alınan kararlarda buluşturabilmektir.

Dış politikada karar alma sistemleri arasındaki farklılıklara rağmen, her ülkede anahtar aktörün ve karar alıcının yürütme organı olması ortak özellik olarak karşımıza çıkmaktadır. Sistemler bu araçların kimin elinde olduğuna bağlı olarak (görev ve sorumlulukların bölündüğü devlet veya hükümet başkanı veya sadece devlet başkanı) farklılıklar gösterir. Parlamenter etkinin gücüne göre, örneğin, İngiltere’de parlamentonun etkilediği lider rolü oynayan hükümetler bulunmakta; Almanya ve İspanya’da Devlet Başkanı resmi yetkilerini genişletebilmekte, fakat fiili güç, yine de parlamentoya karşı sorumlu olan hükümetin elinde olmaktadır<sup>2</sup>. Bunun yanında, ABD, Fransa ve Rusya’da Başkan, özellikle dış politika konularında öncü role sahiptir.

Parlamentolar, dış politika konularının hazırlanmasında genelde resmi bir rol oynamazlar. Öte yandan, parlamentolar genel

---

<sup>2</sup> Seppo Tiitinen, “Parlamentolararası Birlik Toplantısı Konferans Tebliği, (İstanbul-1995), TBMM Dışişler Müdürlüğü, Ankara.

parlamentar müdahale araçlarını (Yazılı-sözlü soru, gensoru vb.) kullanarak, hazırlık devresinde dış politika konularıyla ilgili istedikleri bilgileri temin ederler. Çoğu ülkede, parlamento dış ilişkiler komisyonları, bu hazırlık evresinde konuların denetlenmesinde anahtar bir rol oynarlar.

Türkiye’de tek parti döneminden gelen, dış politika konularında ulusal bir konsensüs geleneğinin korunmasını ve siyasi grupların karşı karşıya gelmelerinden kaçınmayı amaçlayan devlet politikası artık aşınmış olsa da, bugün hala etkisini parlamento üzerinde devam ettirmektedir.

Parlamentonun görevi, daha ziyade kendisine gönderilen antlaşmaları onaylamak veya Almanya’da olduğu gibi, daha az olmak üzere onamaya direkt karar vermektir. Genelde ise, müzakereler sona erdikten ve taraflar imzaladıktan sonra antlaşmalar, parlamentoya sunulur. Parlamentoların antlaşma metinlerini değiştirmekte çok fazla şansları yoktur. Ya muvafakat verirler veya vermezler ya da antlaşmayı yeniden görüşmek üzere hükümete gönderirler<sup>3</sup>.

Parlamentolar, genellikle dış politika idaresindeki atamalarla ilgili rol oynamazlar. İstisna olarak, Rusya (Duma) ve ABD’de

---

<sup>3</sup> -----, “Röportaj”, Sedat Aloglu, TBMM Dışişleri Komisyonu, Ankara, 4.6.1996.



(Senato) en azından dış politika üst düzey görevlilerin atanmasında meclislerin belli bir rolü vardır.

Parlamento ve hükümet arasındaki güven, dış politika dahil tüm faaliyetlerin kontrolünün doğal temellerini oluşturur. Çeşitli parlamenter araçlar, yıllık olağan politik tartışmalar, bütçenin geçişi, hükümet raporları, yazılı-sözlü sorular gibi araçlar, dış politikanın parlamento tarafından kontrolü için etkin araçlardır. Gündem dışı konuşmalar da dış politikanın denetiminde etkin parlamenter araçlardan birisidir.

Dış politikanın süratle hazırlanması ve gecikilmeden, bazen de gizli eyleme girişilmesi gereği, hemen her ülkede aynı sonucu doğuruyor: Yasama organları Anayasa yetkilerini gerektiği gibi kullanamıyorlar; yürütme organları ise şu ya da bu yoldan bu çeşit yetkilerini daha da genişleterek, dış politikayı kontrollerine alıyorlar. Yetkilerin yürütme organında toplanması ile güçler ayrılığının suistimale uğraması, bugün devletlerin dış politikada karşılaştıkları önemli sorunlardan biri olarak görülmektedir<sup>4</sup>.

Dış politika konularıyla yakından ilgili olan gizlilik, güvenlik ve acele davranma gereği, aslında, parlamentonun dış politikadaki rolüne özel bir engel olarak görülmemelidir. Yazılı

---

<sup>4</sup> Mehmet Gönlübol, "Dış Politika", Ankara, 1969.

kurallar temelinde parlamentolar, kapalı veya gizli genel kurul ve komisyon toplantıları ile her türlü dış politika bilgisine ulaşma imkanına sahiptirler. Burada asıl sorun, parlamentonun bu tür bir iradeyi yani, dış politika konusunu öğrenme, araştırma iradesini ortaya koyamama ve bundan daha önemlisi, dış politika genelde varolan parlamenter bilgisizliğini giderme çabasının olmamasıdır.

### 1- Kavramlar

Genel olarak, bu çalışmanın iki temel ayağını oluşturan “Dış Politika” ve “Parlamento” terimlerini tanımlamak, yararlı olacaktır.

#### a) Dış Politika

Dış politika, aslında hükümetler tarafından güdülen genel politika içinde bir parçadır. Hükümetler, iktidar imkanlarını kullanırken bazı temel amaçlara göre hareket etmektedirler. Bu hareketlerin dış dünyaya taşan kısmı ‘Dış Politika’yı oluşturmaktadır<sup>5</sup>. Dış politikayı resmen yürüten hükümetler olmasına rağmen; en az iktidarlar kadar önemli olan siyasi partiler, baskı grupları, basın gibi faktörlerin etkileri gözardı edilir. Hangisinin ağır bastığı, iktidarı elinde tutanlara, dönemlere, dış politik olayların niteliğine göre farklılık gösterir. Bu çalışmada, dış politikanın şekillenmesine etki eden farklı unsurlar arasında

---

<sup>5</sup> Mümtaz Soysal, “Dış Politika ve Parlamento”, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1964, s.5.

Ülkemiz açısından ağırlığın nerede olduğu da, doğrudan amaçlanmış olmasa bile, ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Bugün, dış politika, geçmişte olduğu gibi devletlerarası bir konu olmaktan çıkmış; global ve bölgesel uluslararası resmi ve gönüllü kuruluşların ağırlığını daha çok hissettirdiği bir uluslararası ilişkiler düzeninde, devletler, yeni dış politika araçları bulma sorunu ile karşı karşıya kalmışlardır. İleride değineceğimiz parlamenter demokrasi, bu yeni uluslararası düzende kendini hiç olmadığı kadar geliştirme ve söz sahibi olma şansını parlamentolara tanımıştır.

#### b) Parlamento

Bir ülkede geçerli olan devlet düzeni ve parti sistemi, yasama-yürütme ilişkisinin açıklanmasında önem taşır. Tek partili meclislerin, disiplinli iki partili, disiplinsiz iki partili ve çok partili sistemlerin hepsinin temel ortak özelliği, yasaların sınırını çizdiği yürütme yetkisini kullanan ‘İktidar’ın varlığıdır<sup>6</sup>. Dış politika grcvinin parlamento ve hükümet arasında ülkeden ülkeye değişen paylaşımını, devlet organlarının dış politika ile ilgili konumlarını belirlemek, bu konu üzerinde çaba harcayanların temel ereğidir.

---

<sup>6</sup> İbid., sf. 7

Bu araştırmada, parlamento teriminden, ele alınan ülke örneklerinden de anlaşılacağı gibi, halkın seçme-seçilme hakkını kullanabildiği demokrasilerdeki parlamentolar anlaşılmalıdır. Bundan daha önemlisi, “Halkın dış politikaya yasama organı vasıtasıyla katılması, i politikadaki katılmaya oranla ne durumdadır?” sorusunun bu gerçek demokrasilerdeki cevabının ortaya konulmasıdır.

## II.BÖLÜM: ÇOK PARTİLİ SİYASİ HAYAT VE DIş POLİTİKA

### 1- Dış Politikanın Gizliliği Anlayışı

Tarihte Roma İmparatorluğu döneminden günümüze kadar, dış politikanın devlet idaresinde ayrı bir yeri ve önemi olmuştur. Dış politikanın tespiti, uygulanması iktidardaki küçük ve dar bir vrenin dışına taşmamış; parlamentoların güçlendiği dönemlerde dahi, bu dar vre, alınan dış politika kararlarına uyulması için parlamentolara baskı yapmaktan geri kalmamıştır.

“Milli dış politika” gibi dış politikada tek sesin olmasını ngren Türkiye uygulamaları da bu gizli, saklı ve tek elden, müdahale kabul etmeyen anlayışın sonucudur. Osmanlı mutlakiyetçiliği, tek parti döneminde dış politikada devam ettirilmiştir.

İmparatorlukların, krallıkların daha sonra da ulus-devletlerin 20.yy'a kadar en önemli sorunu devletin varlığını idame ettirebilmektir. Ansızın çıkan savaşlar, bir anda yıkılan yönetimler, iktidarı elinde tutanların mesailerinin büyük bölümünün dış politikada harcanmasına yolaçmıştır. Halkın 'teba' olduğu bir dönemde, dış politikayı da iktidarı elinde tutan küçük bir grup belirliyordu ve halktan çok kendi geleceklerine yönelik tehditlerdi önemli olan.

Ancak, son iki yüz yıldır devam eden demokratikleşme süreci, bu dönemin arkasındaki yüzlerce yıllık otokratik rejimlerin, özellikle dışilişkilerin yürütülmesinde bıraktığı tortuları henüz giderememiştir. Demokrasi uygulamaları, içte başarıyla hayata geçirilirken, dış politikanın demokratikleştirilebilmesi için aynı şeyi söyleyebilmek mümkün değildir.

İktidara katılma ve iktidarın paylaşımı hangi ölçülerde olursa olsun dışilişkilerin yürütülmesinin devletin en tepesindeki makama bırakılması bugün de devam etmektedir. Türkiye dahil bir çok ülkede büyükelçilerin atanması, devletin dışarıya karşı temsili devlet başkanının uhdesindedir.

Türkiye açısından da, son 50 yılın demokrasi uygulamalarının getirdiği özgür basın, sivil toplum kuruluşları gibi

faktörlerin etkisiyle, dış politika yapımcılarıyla bu aktörler arasında gönüllü-gönülsüz bir bilgi alışverişi doğmuştur. Anayasa'nın, sınırları ve konuları belirli de olsa hala gizli anlaşmalar yapmaya hükümetleri yetkili kılan hükümlerinin varlığına rağmen, en azından dış politikayı iç politikadan ayıran perde aralanabilmiştir.

Bu gelişmeye ayak uyduramayan, devlet idaresindeki önemine rağmen, geleneksel usullerle çalışmaya devam eden parlamento olmuştur.

## 2- 1924 Anayasası Bağlamında TBMM Yetkisi

1924 Anayasası'nın geçerli olduğu devreyi siyasal gelişmeler açısından ikiye ayırmak gerekir: 1924-46 ve 1946-61 yılları arası. Ancak, yasama-yürütme ilişkileri bakımından her iki devre arasında önemli bir fark yoktur. İktidarın paylaşımında, tek parti dönemindeki Meclis yapısı dolayısıyla ağırlığın yürütme organına geçmesi beklenen bir sonuçtu. Çünkü, Meclis'teki tek partiye hakim olanlar, aynı zamanda iktidarı da ellerinde tutuyorlardı<sup>7</sup>. Aslında, tek parti dönemi, resmi bir iktidar doktrinine dayanmıyordu, SSCB örneğinde olduğu gibi. 1924 Anayasası'nda tek partiye atıf dahi yoktur<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Gönlübol, op.cit., s.23.

<sup>8</sup> Soysal, op.cit., s.101.

1946-61 arası dönemde de parti mekanizması ve parlamentoda alınan oy'un çok üzerinde bir temsil hakkı sağlayan seçim sistemleri nedeniyle, yürütme organı yasama karşısında kesin bir üstünlük elde etmişti. Parlamento içindeki muhalefet grubu, yasama yetkilerine sahip çıkmış ve haklarını yürütme organına karşı savunmaya çalışmıştır.

Aslında çok partili sistemlerde ve günümüzde de parti mekanizması ve hükümetlerin arkasındaki aritmetik meclis çoğunluğu, yürütmeyi yasamanın önüne geçirmektedir.

1924 Anayasası, 5. ve 7. maddeleri gibi, bir 'meclis hükümeti' sistemini çağrıştıran ve Milli Mücadele döneminden etkilenmiş maddeler içermişse de; TBMM, uygulamada, kendini yürütme organı yerine koymamış, icra gücünün Cumhurbaşkanı ve onun atayacağı Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacağına dair kararıyla, yasama-yürütme ayrımını kabul etmiştir.

24 Anayasası'nın 37. maddesindeki, "Cumhurbaşkanı'nın yabancı devletlere elçi atama ve bu ülkelerin elçilerini kabul etme" gibi, sonraki Anayasa'larda da yer alan sembolik yetkinin ötesinde, tek partinin de başı olan Cumhurbaşkanı, fiilen dış politikayı belirliyordu. II. Dünya savaşı esnasında yapılan Adana ve Kahire

toplantıları gibi hayati olaylarda dönemin Cumhurbaşkanı'nın tek başına inisiyatif aldığını görürüz.

1924-46 arası dönemde, dış politikanın tek elden yönetimi örneklerinin çokluğuna rağmen; iktidar, önemli konuları Meclis önüne getirmeye de dikkat etmiştir<sup>9</sup>.

### 3- Çok Partili Dönem

#### a) DP Dönemi, Kore Savaşı, TBMM ve Dış Politika

Türkiye'nin ilk çok partili meclislerinde dış politika ile ilgili iki temel sorun vardı: İlki, yasama-yürütme arasında hukuk normlarına uyma sorunu, diğeri de yasama organının dış politika alanında bilgisiz ve habersiz bırakılmasının muhalefetçe sürekli eleştirilmesi idi<sup>10</sup>.

Bu dönemde ilk ciddi sorun, Kore Savaşı için Hükümet'in asker gönderme kararı ile ortaya çıktı. Türkiye'nin Kore Savaşı'na katılması, Cumhuriyet tarihinde istisnai bir durumdur. Yeni seçilmiş Menderes Hükümeti için de cesaretli, radikal ve yeni bir adımdı. Bu karar, 61 İhtilali'ne kadar, gerek Orta Doğu politikaları gerekse Kıbrıs Sorunu nedeniyle sürekli aktif olacak Demokrat Parti dış politikasının da ilk belirtisiydi.

---

<sup>9</sup> Soysal , op.cit., s.105

<sup>10</sup> Soysal , op.cit., s.105.



27 Haziran 1950 tarihli, BM'nin Güney Kore'ye yardım çağrısına, Menderes Hükümeti, 18 Temmuz 1950 tarihinde 4500 kişilik bir savaş birliği göndererek cevap verdi. Kore'ye asker gönderme kararının TBMM'ye danışılıp tartışılmadan alınmış olması nedeniyle, muhalefetteki CHP, 'Anayasa'ya aykırılık' itirazında bulundu<sup>11</sup>. Bugün dahi muğlak olan bu konuda DP de CHP de farklı tezler ileri sürdü. DP Hükümeti muhalefetin ve basının bu itirazına bir müddet kulak asmadı. Cumhurbaşkanı da TBMM'yi açış konuşmasında, "Türkiye Kore'ye asker göndermekle üzerine düşen vecibeyi yerine getirmiştir"<sup>12</sup> demekle yetinmişti. Muhalefet, karardan haberdar edilmemiş olmasından dolayı da Hükümet'i suçluyordu.

Buna rağmen, Türk birliğinin göreve başlamasıyla, Meclis'te Hükümet'in beklediği 'birlik havası' da kendini göstermişti. Hatta, 27 Aralık 1950'de "Kore'de savaşan subay ve erlere TBMM'nin selam ve sevgilerinin bildirilmesine" dair önerge, oybirliğiyle kabul edilmişti<sup>13</sup>.

Menderes'in asker gönderme kararı, muhalefetin baskısıyla ve TBMM'ye verilen bir önerge neticesinde, 6-11 Aralık 1950'de

---

<sup>11</sup> Ş. Süreyya Aydemir, İkinci Adam, III.Cilt , s.293.

<sup>12</sup> -----"TBMM Tutanak Dergisi", IX.Dönem, II.cilt, s.10 (01.1.1950).

<sup>13</sup> -----"TBMM Tutanak Dergisi", IX.Dönem, II.cilt, s. 214.

Meclis'te görüşülmeye başlandı. Hükümet, savaş ilan etme, dışarıya asker göndermeyi düzenleyen Anayasa'nın 26. md.'sini ihlal etmekle suçlanıyordu<sup>14</sup>.

Dışişleri Bakanı F.KÖPRÜLÜ, konu hakkında yeterince bilgilendirilmediği için, bu Hükümet Kararı'na dair sorulara Başbakan Menderes cevap vermek zorunda kalmıştı. Bu nokta da, dış politika kararlarında bir Dışişleri Bakanı'nın dahi atlanabileceğini göstermesi açısından önem taşımaktadır. Kararı, Menderes'in iç kabinesi Yalova'da almıştı.

Muhalefetin önergesi TBMM'de 39'a karşı 311 oyla reddedildi. Kore'ye niçin asker gönderildiğini o zaman açıklamayan Başbakan Menderes, 1 yıl sonra Vatan Gazetesi'ne yaptığı açıklamada şu ilginç sözleri söylüyordu:

“Bir hükümet için kriz anında karar alınırken, aynı sorumluluğu paylaşan muhalefete de danışmaktan daha cazip başka ne olabilirdi? Bizim, Kore'ye asker gönderme kararında muhalefete neden danışmadığımıza gelince; biz gördük ki , ülkemizin selameti uzun vadede sayısız riski göze almada ve dış politikadaki inisiyatiflerimizi korumada yatmaktadır. Tüm hür insanlığın güvenliği için, Kore'de saldırgana meydan okuyan

---

<sup>14</sup> Aydemir, op.cit., sf.301-303.

Amerika'yı yalnız bırakamazdık... Bu kararımız ve onu uygulama biçimimiz, bir saldırıya maruz kaldığımızda onunla nasıl mücadele etmemiz gerektiğinin canlı bir örneğini verdi. NATO'ya dahil edilişimiz, bu yoldaki çabalarımızın sonucudur. Türkiye'nin adı uluslararası alanda 'büyük bir güç' olarak geçmektedir"<sup>15</sup>.

Gerçekte, CHP de Kore'ye asker göndermenin karşısında değildi. DP iktidarının çoğu dış politika kararı, muhalefetçe desteklenmiştir. Burada, CHP'nin itirazının nedeni, dış politikada hiç bir dönem eksik olmayan iktidar-muhalefet tartışması yani, 'bilgilendirilmeme, haberdar edilmeme' ve daha az olarak 'Meclis onayına başvurulmaması'dır.

1924 Anayasası uyarınca bütün uluslararası antlaşmaların TBMM'nin onayına sunulması gerekiyordu. Hatta, Hükümet daha önceden yasayla anlaşma yapmak için izin almış dahi olsa, bu yetkiye göre yapılan anlaşmaları Meclis önüne getirmek durumundaydı<sup>16</sup>. Tek partili dönemde yürütme organına ticari-iktisadi içerikli antlaşmaları daha sonra Meclis onayına sunmak üzere hemen yürürlüğe koyması yönünde daha önce verilmiş yetkiler, çok partili dönemde de genişletilerek devam ettirilmiştir. 3 Temmuz 1953'te kabul edilen, Türkiye ile uluslararası kuruluşlar

---

<sup>15</sup> Bağcı, op.cit., s.131.

<sup>16</sup> Suat Bilge, "İcra Antlaşmaları", SBF Dergisi, cilt:XII, sayı:4, Aralık-1957, s.141.

arasında teknik yardımlaşmayı öngören kanuna göre, asıl anlaşmaya aykırı olmaması ve 3 ay içerisinde TBMM'nin tasvibine sunulması şartıyla, Hükümet ek anlaşmalar tesis edebilecekti. Yine, 1 Şubat 1956 tarihinde kabul edilen 6653 sayılı kanun, “Yabancı memleketlerle muvakkat mahiyette... iki veya çok taraflı ticaret ve tediye anlaşmaları akdi” için Hükümet'i mezun kılıyor; aynı kanunun 3. maddesi de bu geçici anlaşmaların 3 ay içerisinde TBMM'nin onayına arzını zorunlu tutuyordu<sup>17</sup>.

DP Hükümetleri'nin acil dış kredi ihtiyaçları da Anayasa'nın yukarıda yeralan örneklerdeki gibi yetki yasalarıyla zorlanmasına yolaçtı. Dışişleri Bakanı F.R. Zorlu'nun, 18 Mayıs 1959'da TBMM'ye verdiği önergesinde, “..Kanun layihasının halen zuhur eden bazı acil vaziyetleri karşılamak ve bilhassa Avrupa İskan Fonu'ndan sağlanacak 1.5 milyon dolarlık kredi anlaşmasının akdini mümkün kılmak maksadıyla takdimen ve müstecaliyetle müzakeresini teklif ve arz ederim.” sözleri, hükümetin kredi, yardım ve ödeme anlaşmaları akdine yetkili kılınmak istenmesinin bir örneğidir<sup>18</sup>.

Anayasa, anlaşma akdetmek yetkisini TBMM'ye tanıdığı halde, yetki kanunları, bu yetkiyi yürütme organına vermekte ve

---

<sup>17</sup> ----- “TBMM Tutanak Dergisi”, X.Dönem, cilt:10, s.17.

<sup>18</sup> ----- “TBMM Tutanak Dergisi”, X.Dönem, cilt:10, s.17

belli bir süre içinde Meclis onayına sunma zorunluluğu getirmekteydi. TBMM İhtisas Komisyonları'nda bunun Anayasa'ya aykırı olduğunu öne süren muhalefet, Genel Kurul'dan yetki yasasının geçmesine ses çıkarmamıştır. Burada önemli olan bir ayrıntı, bu yetki yasalarının öngörülen süreler içinde TBMM onayına sunulmamış, geciktirilmiş olmasıdır<sup>19</sup>.

#### 4- 1961 Anayasası'nın Getirdikleri

Kore'ye asker gönderme kararının ortaya çıkardığı Anayasal tereddütler, 61 ihtilali sonrası yeni Anayasa çalışmalarında giderilmeye çalışılmıştır. 61 Anayasası'nın, silahlı kuvvetlerin kullanılmasına izin veren 66. maddesi, Kore tecrübesinden sonra, şu şekilde ortaya çıkmıştır:

Madde-66: "Milletlerarası hukukun meşru saydığı savaş hali ilanına ve Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası andlaşmaların veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği haller dışında, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin yabancı memleketlere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir."<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Soysal, op.cit., s.207

<sup>20</sup> 1961 Anayasası, md.66

Bundan sonra, Kore'ye asker göndermeye benzer bir karar için mutlaka TBMM izni gerekecektir. Gerçi, Kore Kararı'nın neden olduğu tartışmalardan sonra, başka hiç bir iktidar TBMM'ce desteklenmeyen bu tür bir kararı almaya kalkışmamıştır. Aslında, tek parti döneminde bile, özellikle II. Dünya Savaşı boyunca, Hükümet, aldığı bir çok insiyatifte, TBMM'yi arkasında görmek zorunluluğunu hissetmişti. Menderes'in Cumhurbaşkanı ve Savunma Bakanı ile Yalova'da gizli karar alıp, Bakanlar Kurulu'nun ılımlı üyelerinin çağırıldığı bir toplantıda Kore'ye asker gönderme kararını geçirmesi; muhtemelen bu kararı TBMM'ye getirdiğinde çıkartamayacağından duyduğu endişe idi. İlginçtir, Menderes'in bu atak dış politika manevraları, Yassıada Duruşmaları'nda hiç dava konusu edilmemiştir.

Antlaşmaların onaylanması bakımından 61 Anayasası'nda, 24 Anayasası'na göre, yürütme organına daha fazla serbestlik sağlanmaktadır. 61 Anayasası, onaylama ve onaylamayı uygun bulma süreçlerini birbirinden ayırmakta; 97. madde, onaylamayı Cumhurbaşkanı'na verirken, 65. madde de onaylamayı uygun bulmayı TBMM'ye bırakmaktadır. Burada önemli bir fark olarak, TBMM'ce bir anlaşma için uygun bulma kanunu çıkarılmış olması, onu iç hukukta geçerli kılmamakta; Cumhurbaşkanı'nın onayı aranmaktadır. Bunun önemi, yürütmenin bir antlaşmayı

kendisince en uygun zamanda yürürlüğe sokabilme imkanı bulmuş olmasındır<sup>21</sup>.

61 sistemi, dış politikanın TBMM tarafından denetimi için, antlaşmaların uygun bulunması dışında, başka kurumlar getirmiş değildir. Anayasa'nın, dış politikada yasama-yürütme ilişkilerinin savaş ilanı ve antlaşmalarla ilgili maddeleri olabildiğince siyasi hayatın gerçeklerine yaklaştırılmaya çalışılmıştır.

#### 5- DP Dönemi Kıbrıs Gelişmeleri ve TBMM'ye Yansımaları

TBMM açısından Kıbrıs sorununun bir başlangıç noktası aranırsa, 23 Ocak 1950 tarihli TBMM Genel Kurul toplantısını gösterebiliriz. O gün, CHP milletvekili Cevdet K. İncedayı, Kıbrıs'ta kan döküldüğünü, Kıbrıs Türkleri'nin yaşamsal sorunlarını Hükümet'in görmezden geldiğini ileri sürmüştü.

TBMM, Kıbrıs'ın Yunanistan'ın egemenliğine girme tehlikesini algılamaya başlamıştı. Dışişleri Bakanı Necmettin Sadak, cevap vermek için geldiği kürsüde şunları söylüyordu:

---

<sup>21</sup> Seha L. Meray, "Türk Anayasa Sisteminde Antlaşmaların Görülmesi", AÜ SBF Dergisi, cilt : XIX, No:1, s.75.

“Beyler Kıbrıs Sorunu diye bir şey yoktur. Çünkü, bu ada İngiltere’nin hükümrânlığı altındadır... İngiltere’nin ada üzerindeki haklarını başkasına devretmek gibi bir niyetinin olmadığını biliyoruz... Kıbrıs’taki kışkırtmalar bu durumu değiştirmez.”<sup>22</sup>. TBMM bir daha Kıbrıs sorunu üzerinde tartışmadı.

14 Mayıs 1950’de iktidara gelen Demokrat Parti’nin Hükümet Programı’nda da Kıbrıs’tan sözedilmiyordu. DP’nin ilk Dışişleri Bakanı Fuat Köprülü de Kıbrıs Sorunu’nu reddediyordu. Sonraları çok eleştirilen bu açıklamalarda gerçek payı da yok değildi. O zamana kadar Menderes Hükümeti bir Kıbrıs Sorunu ile karşılaşmamıştı. Kimse o dönemde, bu sorunun yakında Türkiye’nin tüm iç ve dış politikalarını değiştireceğini tahmin etmemişti.

Menderes Hükümeti’nin daha sonraları, basının eleştirilerine rağmen Kıbrıs Sorunu’nu görmezden gelmesi, Türkiye’nin Yunanistan ile NATO içerisindeki askeri işbirliğini, Balkan işbirliği çerçevesinde de devam ettirmek istemesiyle açıklanabilir.

---

<sup>22</sup> Bağcı, op.cit., s.101.



Bugünden bakıldığında, Menderes Hükümeti için, “Kıbrıs Sorunu yoktur” yargısından, gerçekten bir başarı olan 1960 Londra Antlaşması’na gelinmesi de şaşırtıcıdır.

Muhalefet, 6-7 Eylül’de İstanbul’da Kıbrıs Rumları’nı tel’in mitingi dolayısıyla Hükümeti eleştirmesi dışında; genelde Kıbrıs konusunda duyarlı davranmış, Hükümet’in telkin ettiği milli dış politikayı destekler görünmüştür.

TBMM’de İngiliz birlikleri veya Kıbrıslı Rum EOKA Grupları ile olan çatışmalarda ölen “Kıbrıs Şehitleri” için 3 dakikalık saygı duruşunda bulunuluyordu.

Başbakan Menderes’in İnönü’nün yakın çalışma arkadaşı Nihat Erim’i Kıbrıs Sorunu ile ilgili temsilci olarak görevlendirmesi de Kıbrıs Sorunu’nda Meclis’te uzlaşma ve milli birlik arayışı bağlamında değerlendirilmelidir.

07 Temmuz 1960’ta imzalanan Londra Antlaşması öncesinde, 2-4 Mart 1959’da Hükümet’in kabul ettiği Antlaşma TBMM’de tartışılmaya başlandı. Muhalefet partisi CHP, Ada’ya barış geldiği için memnuniyetini belirtmiş, Türk-Yunan düşmanlığının giderilmesini dilemiş ancak, Hükümet’e güvenoyu vermemişti. CHP, kendilerine bilgi verilmediğini, antlaşmayı

okuyup değerlendiremediklerini, antlaşmayı yeterince güvenilir bulmadıklarını gerekçe olarak gösteriyordu<sup>23</sup>.

Antlaşma, 138 red oyuna karşı 347 evet oyuyla onaylanırken, muhalefet lideri İnönü, o zamana kadar ısrarla takip edilen “Adanın taksimi” politikasından neden vazgeçildiği konusunda açıklama istiyor; bunun ENOSİS’e giden yolu açtığını ileri sürüyordu<sup>24</sup>. Menderes ve Zorlu ise, tam aksine bu antlaşma ile ENOSİS yolunun tamamen tıkanıdığı görüşündelerdi.

Antlaşma 7 Temmuz 1960’ta Lefkoşa’da imzalanıp, 16 Ağustos 1960’ta Kıbrıs’ın bağımsız bir devlet olduğu ilan edilirken; 27 Mayıs 1960 Darbesi sonucu DP Hükümeti’nin düşürülmesiyle, Antlaşma’nın mimarları Menderes ve Zorlu düzenlenen törenlere katılamamışlardı.

#### 6- 1982 Anayasası ve Getirdikleri

1961 Anayasası ile yetki bakımından bir nebze önü açılan yürütme, 1982 Anayasası ile daha da güçlendirilmiştir. Yürütme organı içinde de Cumhurbaşkanlığı makamı sembolik denemeyecek yetkilerle donatılmış; adeta yeni Anayasal düzenin bekçiliği Cumhurbaşkanı’na verilmiştir.

---

<sup>23</sup> Nazım Güvenç, “Kıbrıs Sorunu, Yunanistan ve Türkiye,” İstanbul, 1984, s.128.

<sup>24</sup> Ibid., s.129.

Temelde, 61 Anayasası da 82 Anayasası da uluslararası antlaşmalarla ilgili olarak, ‘Antlaşmaların bir kanunla uygun bulunmasını’ öngörmektedir. Ancak, istisnalara bakıldığında 82 Anayasası’nın 90. maddesinde konunun daha ayrıntılı ve daha sofistike olarak düzenlendiğini görürüz.

61 Anayasası’nda uluslararası antlaşmalarla ilgili prosedürü düzenleyen 65. madde istisna olarak, iktisadi, teknik ve ticari ilişkileri düzenleyen ve 1 yılı aşmayan antlaşmalar için uygun bulma kanunu çıkarma zorunluluğu aramamış; yayımlanmak suretiyle yürürlük kazanacağını belirtmiş, yani yasama organı bypass edilmiş; ancak, kişi hallerine, Türkler’in dışarıdaki mülklerine hanel getirmemesi ve devlet maliyesine yük getirmemesi şartını koşmuştu. Bu istisna, daha önce yapılmış bir milletlerarası antlaşmaya dayanan antlaşmalar için de geçerliydi.

1982 Anayasası da uluslararası antlaşmalar için 61 Anayasası’nın bu lafzını hemen aynen benimsemiştir. Yukarıdaki paragraftaki istisnaya ek olarak;

“..Bu takdirde, antlaşmalar yayımlarından başlayarak 2 ay içinde TBMM’nin bilgisine sunulur.” ibaresi eklenmiştir.

Yine, 90. madde, daha önceki onaylanmış bir antlaşmaya dayanılarak yapılan ekonomik, ticari ve teknik antlaşmaların ticari ve özel kişilerin haklarını ilgilendirmesi durumunda, yayımlanmasını şart koştur.

82 Anayasası'na göre, Cumhurbaşkanı ancak, uluslararası antlaşmanın TBMM'ce uygun bulma kanunu çıkarılmasından sonra onaylama yetkisini elde etmiş olur<sup>25</sup>. Fakat, onaylama bütün devleti bağlayıcı ağır bir sorumluluk getirdiği için, onaylama sorumluluğu bir Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile Hükümet tarafından da paylaşılır.

61 Anayasası'nın kabul ettiği yasama-yürütme ilişkileri sistemine göre de , dış politikada da olsa, sorumsuz Cumhurbaşkanı sorumlu görevlilerin imzası olmadan karar yetkisine sahip değildi. 31 Mayıs 1963 tarihli 244 sayılı kanun, yürütme yetkisini paylaşan Bakanlar Kurulu ile Cumhurbaşkanı arasındaki yetki karmaşasını gidermek için, Cumhurbaşkanı yetkilerinin aslında yürütme organı yetkileri olduğunu vurgulamakta ve bununla yetinmeyip, antlaşmaların onaylanması için Bakanlar Kurulu Kararnamesi çıkarılmasını zorunlu

---

<sup>25</sup> Mümtaz Soysal, "100 Soruda Anayasanın Anlamı", Gerçek Yayınevi, İstanbul, Kasım-1992, s.325.

kılmaktaydı. Böylece, onay sorumluluğuna yürütmenin iki ayağının da katılması sağlanmıştı<sup>26</sup>.

Silahlı kuvvetlerin kullanılmasına izin verme konusunda da gerek 61 Anayasası'nın 66. maddesi, gerekse 82 Anayasası'nın 92. maddesinin 1. paragrafı içerik bakımından aynıdır. Tek fark, 82 Anayasası'nın 92. maddesinin ikinci paragrafının buna ek olarak, "Ülkenin silahlı saldırıya uğraması durumunda, TBMM'nin tatilde olması halinde, silahlı kuvvetleri kullanma yetkisi Cumhurbaşkanı'nındır." ibaresini getirmesidir.

### III. BÖLÜM: DIŞ DÜNYA

#### 1. Disiplinsiz İki Partili Sistem: ABD

ABD'deki devlet sisteminden bahsedildiği zaman hemen akla gelen ilke kuvvetler ayrılığı ilkesidir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi Amerikan sisteminin temelini teşkil etmektedir. Yasama, yürütme ve yargı yetkileri ayrı ve bağımsız organlar arasında dağıtılmıştır. Sistem bu güçler arasında güçlü bir kontrol ve dengeye dayanmaktadır.<sup>27</sup> Oysa, Amerikan sisteminin, gerek anayasa yapısı, gerekse işleyişi, bu ilkenin genel olarak anlaşılan şeklinden

---

<sup>26</sup> Soysal, op.cit., s.209.

<sup>27</sup> Elner Pliscinke, "Contemporary US Foreign Policy Documents", Greenwood Press Public Inc., 1991, s.45.

hayli farklıdır. Aslında, ABD’de organların kesin ayrılığına rağmen kuvvetlerin harman edilişinden<sup>28</sup> bahsetmek daha doğru olur. ABD’deki karışık sistemi kuranlar, kuvvetli devlet kavramından korktuklarından devleti denetim altına almak için bir çoğunluğun devlete hakim olmasını engellemek ve devlet idaresini her safhada sınırlamak yolunu seçmişlerdir.Devletin çeşitli birimleri birbirlerine karşı bağımsız değil birbirlerine bağlı durumdadırlar.

Organlar arasında özellikle yürütme ve yasama kuvvetlerinin kullanışı bakımından ortak değinme noktaları çoktur. Sadece Anayasa metnine bakılsa bile, mesela milletlerarası antlaşmaların yapılışı bakımından, bu karşılıklı katılmayı görmek mümkündür.

Oysa politik hayatın gelişmesi, kuvvetler arasındaki değinme noktalarını anayasa ile öngörülen ölçülerin çok ötesine götürmüştür. Belki de bunun en açık belirtisi dış politika alanında bulunabilir. Dış politika görevinin önemi, yasama-yürütme ilişkileri bakımından anayasa ile konulan kalıpların hayli geride bırakılmasına yol açmış, başka alanlarda az çok temel niteliklerini muhafaza eden ayrıntılar, bu konuda önemsiz kalmıştır. Bu bölüm

---

<sup>28</sup> Manfred C. Vernon, “Devlet Sistemleri: Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş”, Çev. Mümtaz Soysal, AÜ SBF Yay. no:676.103, Sevinç Matbaası, s.122.

boyunca görüleceği gibi, dış politika görevinin niteliği Amerikan sistemini bu konuda parlamenter sisteme yaklaştırmakla kalmamış, organlar arasındaki işbirliğini parlamenter sistemlerin ölçülerinden de daha ileri ve değişik safhaya ulaştırmıştır. Bu bakımdan dış politikadaki yasama yürütme ilişkilerinin gerçek niteliğini araştırırken, ABD'deki durumu gözden geçirmekle oldukça aydınlatıcı sonuçlar elde edilmiş olacaktır.

a) Partiler:

ABD, İngiliz çift parti sisteminden çok farklı olmakla beraber bir çift parti sistemine sahiptir. Kadro partisi görüntüsünde ve bütün ülkeye yayılmış iki büyük siyasi parti (Cumhuriyetçi Parti ve Demokrat Parti) sistemin temel taşı olup canlılığı sağlamaktadır.<sup>29</sup>

İkinci dünya savaşı içinde ve sonrasında ABD'nin dünya politikasında önemli görevler üstlenmesi, bazı çevreleri, bu rolün ağır sorumluluğunu yüklenmiş olan yürütme organına destek sağlama telaşına düşürmüştür.

Başka bir deyimle, partilerden biri, sırf dış politikayı yürütmekle görevli Başkan ve Dışişleri Bakanı öbür partiden diye,

---

<sup>29</sup> Esat Çam, "Devlet Sistemleri", İ.Ü. Yay. No:1513, 1970, s.180.

dış ilişkilerdeki resmi tutumu tenkit etmeye uğraşmamalı görüşü önem kazanmaya başlamıştır. Bu ilk anlaşılan şekliyle, dış politikadaki partilerarası birliğe neden olmuştur. Partiler arası birliğin esası şudur: Dış politika bakımından sorumlu durumda bulunmayan partiler, önce resmi tutumunun makul ve milli menfaatlere uygun olup olmadığını iyice tartacaklar; beğenirlerse hükümeti destekleyecekler, beğenmezlerse tenkit edeceklerdi. ABD'nin dünyadaki yeni rolü, 'muhalefet için muhalefeti' artık zararlı hale getirmişti.

Tabii, partilerarası birlik kavramı, başlangıçtaki bu basit ilkeyle kalmadı. Sonradan çeşitli birlik anlayışları görülmeye başlandı. Mesela ilkenin tabii bir sonucu olarak, yürütme organındaki sorumlulara Kongre'deki parti önderleri ile devamlı temas halinde bulunmaları, onlara bilgi vermeleri, kendilerini dinleyip bilgi almaları gerektiği söylendi. Böylece, muhalefet de dış politikanın saptanmasına ve yürütülmesine katılmış olacaktı. Partilerarası birlik modasının başka sonuçları da oldu. 1944 ve 1948 seçim kampanyalarında Cumhuriyetçi önderlerin bazı konularda daha ölçülü konuşmaları, bazı meselelere hiç dokunmamaları istendi. Bunun içinde Başkan kendilerini davet



ederek 'mahremane' görüştü.<sup>30</sup> Daha da ileri gidilerek, bazı dış görevlere her iki partiden de sırayla tayinler yapılmaya başlandı.

Dış politikadaki partilerarası birlik kavramı şiddetli eleştirilere de uğramıştır. Böyle bir tutumun milli birlik uğruna, partileri çeşitli alternatifler ortaya koymak ve bunları serbestçe tartışmaktan alıkoyduğu ileri sürülmüştür.

Partilerarası birlik, başlangıçtaki anlayışla kalsaydı, belki zararlı olmazdı; ama, şimdi, hükümetin politikası açıkca hatalı olsa bile, bazı hallerde birliği bozmamak endişesi muhalefetin tenkitçi davranmasını engellemektedir.<sup>31</sup> Buna karşılık, temel konularda partilerin işbirliği yapmalarıyla tek başlarına demagojiye sapmak isteyen senatörlere fırsat verilmediği veya bu çeşit demagoglar için artık peşlerinden bütün bir parti çoğunluğunu sürükleyebilmek imkanının kalmadığı belirtiliyordu.<sup>32</sup> Yalnız, partiler arasındaki dayanışmanın, demagojik değeri pek fazla olan bazı konularda tam anlamıyla işlemediğini hatırlamak gerekir. Bu durum dış politika konularının iç politika amaçları için kullanılmasında daha sık görülmektedir.

---

<sup>30</sup> Richard c. Synder and Edgar Furniss, "American Foreign Policy", N.Y., Rinehart and Co. 1954, s.497.

<sup>31</sup> Hans Morgenthau, "Dilemmas of Politics" The University of Chicago Press, 1958, s.191.

<sup>32</sup> Robert Dahl, "Congress and Foreign Policy", N.Y., Harcourt, Brace and Co., 1950, s.225.

Mesela, özellikle Başkan Franklin D. Roosevelt'in son yıllarından itibaren, halktaki bazı endişelerden faydalanmak maharetini gösteren demagoglar, Truman, Eisenhower ve hatta Kennedy zamanında, yürütme organının dış politikada 'yumuşak' davrandığını ve daha sert bir tutumun lüzumlu olduğunu söylemişlerdir. Çok zayıf parti disiplini, her iki partinin de bünyelerinde ortaya çıkan bu çeşit kimseleri önderlik kademesince tespit edilen resmi tutumun sınırları içinde tutmaya yetmemiştir. Bu suretle, bir çok hallerde, partilerin, aralarındaki dış politika birliği nedeniyle milli menfaat için tenkit görevlerini tam bir serbestlikle göremeyecek şekilde belli politikalara daha önceden kendilerini bağlamaları, tenkidin sorumsuz, ölçüsüz ve disiplinsiz ağızlara düşmesine yol açmış; halk kitleleri karşılarında, iyi belirtilmiş, derinlemesine işlenmiş ve güvenilebilir kimselerin desteğiyle ortaya konmuş esaslı alternatifler bulamamıştır. Başka ülkelerin sert parti disiplini koşulları altında zararlı sonuçlar verebilecek olan partilerarası dış politika birliği gayretleri, Amerikan iç politikasındaki renklilik ve çeşitlilik yüzünden tam bir etki gösterememekte, sadece açık ve seçik şıkların ortaya konmasına yol açmakla kalmaktadır.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Mümtaz Soysal, "Dış Politika ve Parlamento", AÜ SBF Yay., No:123-165, 1964, s.150.

ABD'de başka yerlerle karşılaştırılmayacak kadar kuvvetli olan “bölgecilik” eğilimi de, dış politika yoluyla iç meselelerin tartışılmasına geçmeyi kolaylaştırmıştır.

Bu ülkede senatörlerin dış politikadaki davranışları ile temsil ettikleri bölgenin temel düşünce tarzı arasında yakın bir bağlantı bulmak mümkündür. Hatta, denilebilir ki, bir çok hallerde, bölge ayrılıkları parti ayrılıklarının ötesine de geçmekte ve Senato'da çeşitli çoğunluk ve azınlık kombinezonlarına rastlamak mümkün olmaktadır. Örneğin ABD'nin Atlantik kıyısındaki eyaletlerinden ve özellikle 'Yeni İngiltere' bölgesinden gelen senatörlerin uluslararası ilişkilerde daha açık bir zihniyetle hareket ettikleri, dünya politikasında daha faal davranılmasına taraftar oldukları göze çarpmaktadır.

Bölgeciliğin yanısıra Amerikan halkındaki etnik farklılıkların ve sınıf ayrılıklarının da etkisiyle, ABD'deki parti kavramını politik görüşlerin ötesinde, sosyolojik anlamıyla düşünmek gerekmektedir. Yasama ve yürütme organlarına ayrı ayrı partiler hakim olsalar bile, belli konular ve tutumlar çerçevesinde toplanan çoğunlukların, parti duvarlarını aşarak ve bu konular bakımından özel gruplanmalar meydana getirerek iki organın da birlikte çalışabilmesine imkan verdiğini görmek mümkündür.

b) Senato-Temsilciler Meclisi ve Başkan'ın Dış  
Politikanın Oluşum, Uygulama ve Denetimindeki Rolü

Dışilişkiler konusunda yetkiler Amerikan Anayasası'na göre dağıtılmıştır. Bazıları Başkan'a, bazıları Kongre'ye, bazıları Başkan ve Kongre'ye birlikte verilmiştir.

Dış politikadaki yasama-yürütme ilişkileri bakımından üzerinde dikkatle durulması gereken husus yürütme organının serbestliği ile ilgilidir. ABD Başkanı dış politikanın belli başlı iki aracına, yani dışişleri mensupları ile silahlı kuvvetlere tamamiyle hakim durumdadır. Antlaşmalar için teşebbüse geçen, bunların görüşmelerini yöneten ve nihayet antlaşmayı sona erdiren O'dur. Ancak Başkan tarafından yapılan atamaların Senato tarafından onaylanması ve antlaşmaların da Senato tarafından uygun bulunması şarttır.<sup>34</sup>

Oldukça güç bir oylama koşulu altında bütün milletlerarası antlaşmaları Senato önüne getirmek, görevlerin genişliği gittikçe artan yürütme organını fazla bağlamış olmayacak mıdır? İşte bu endişe ve aynı zamanda olayların zorlaması ABD'de yürütme organının, dışilişkiler bakımından, adeta Kongre'den bir nevi vekalet almasına ve 'yürütme antlaşmaları' denen bir kısım

---

<sup>34</sup> Vernon, op. cit., s.136.

milletlerarası antlaşmaları Senato'ya getirmeden imzalayabilmesine yol açmıştır.<sup>35</sup> Yürütme antlaşmaları Senato'nun uygun bulmasına ihtiyaç göstermedikleri halde, yine de Başkan'ın bu konuda Kongre ile yakın işbirliği halinde çalışması gerekir. Bir defa, bunlardan büyük bir kısmının yapılabilmesi için, mesela ticaret, posta ve dış yardım işleri konusunda, yasama organından açıkca yetki alınmış olmasına ihtiyaç vardır. İkincisi, yürütme antlaşmalarının pek çoğu, Kongre tarafından gerekli ödenekler veya uygulama kanunları çıkarılmadıkça fazla bir değer ifade etmemektedir.

Yapılan antlaşmaların %50'den daha fazlası yürütme antlaşması şeklindedir. Şimdiye kadar tutulan kayıtlar, yürütme antlaşmalarının % 85'inin şu veya bu şekilde Kongre'nin katılmasına lüzum gösterdiğini ortaya koymuştur.<sup>36</sup>

Başkanları, yürütme antlaşmaları ile tanınan imkanlardan sadece teknik teferruat için faydalanmakla yetinmeyip çok önemli bazı dış sözleşmeleri de bu yoldan yapmak eğilimi göstermişlerdir. Yürütme Antlaşmaları yalnızca ABD'nin UNESCO'ya, Milletlerarası Para Fonu'na ve Milletlerarası Sağlık Teşkilatı'na girişi için kullanılmamış, 1943'deki Tahran, 1945'deki Yalta ve

---

<sup>35</sup> Daha ayrıntılı bilgi için bkz.: Suat Bilge, "İcra Antlaşmaları", SBF Dergisi, cilt:12.

<sup>36</sup> W.Philip Buck and Martin B. Travis Jr., "Control of Foreign Relations in Modern Nations", NY, W.W. Norton and Co.Inc, 1957, s.74.

Postdam Sözlüşmeleri de yürütme antlaşmaları kategorisi içinde sayılmıştır. Bu bakımdan, Başkan'ın yürütme antlaşmaları imzalanırken çok dikkatli davranması ve bunlarla mevcut kanunlar ve Kongre'ce benimsenmiş genel politika arasında bir çatışmanın ortaya çıkmaması için itina göstermesi gerekir. Aksi takdirde, Kongre, yürütme antlaşmalarının Başkan'a verilmiş olan genel yetkiyi aştığına hükmedebilecektir. Kongre'yi bu konuda uyanık olmaya sevk eden nokta, yürütme antlaşmalarının, iç ve dış hukukta tıpkı antlaşmalar gibi hüküm ifade etmesidir. ABD Yüce Mahkemesi de, şimdiye kadar kararlarında, yürütme antlaşmalarının, antlaşmalarla aynı kuvvette olduğu ve mesela, daha önceki bir antlaşmayı yürürlükten kaldırabileceği yolunda hüküm vermiştir.<sup>37</sup>

ABD'de dış politika sorumluluğu, daha doğrusu dış politika görevini, karar ve yürütme safhalarıyla yerine getirme yükü, Anayasa'nın açık ifadesiyle Başkan'dadır; ama Kongre'nin böyle bir yük taşımaması veya bu sorumluluğa ancak antlaşmaları uygun bulma yahut gerekli ödenekleri verme yoluyla katılması, dış politikanın gerek tespitinde, gerekse yürütülmesinde Kongre'ce oynanan rolün önemini azaltmıyor. Aksine, hukuki kurallardan sıyrılıp da durum daha yakından incelendiği zaman Kongre, dış politika mekanizmasının temel unsurlarından biri olarak ortaya

---

<sup>37</sup> Ibid, s.99.

çıkılmaktadır. Bir bakıma bunun böyle olmasını tabii karşılamak lazım. Organlar, kendi yetki alanları içine kapanıp kalsalardı, parlamenter sistemdeki kolaylıklara sahip bulunmayan Amerikan sisteminin zaman zaman çıkmaza girmesi ve organ çekişmeleri yüzünden işleyemez hale gelmesi gerekirdi. Fakat organlar arasındaki karşılıklı yetki ve nüfuz karışımları nedeniyle, sistemin en elverişsiz şartlar altında kaldığı hallerde, son derece gelişmiş olan başka imkanlar imdada yetişmektedir. Mesela, kendisine hasım bir kongre ile karşılaşan Başkan, radyo, televizyon gibi yollarla doğrudan doğruya halka uzanabilmekte, kitlelerden gelecek tepkilerin Kongre üyeleri üzerinde etki göstermesine güvenebilmektedir.

İkinci dünya savaşı ile birlikte Kongre'nin dış politika alanına iyice girmesi, bu alandaki yetki yarışında Başkan'ın yenildiği şekilde de anlaşılmalıdır. Çekişme her iki tarafı da dış politikada daha faal hale getirmiştir. Ama terazide Başkan tarafındaki kefe hala ağır basmaktadır. Herşeyden önce, önemli bir yetki olarak, yürütme organı, hem de Anayasa'ya göre 'ortak' sayılan bir alanda, yani milletlerarası andlaşmaların yapılmasında 'insiyatif' yetkisini muhafaza etmiş ve kuvvetlendirmiştir. Milletlerarası görüşmeleri başlatmak ve bunları yürütmek Başkanlığın yetkisi olarak tanınmıştır. Ama, bütün Başkanlar, bunun mutlak bir yetki olmadığını da pek iyi bilirler. Çünkü

eninde sonunda Kongre önüne çıkmak, görüşmelerin sonucunu ve varılan metni Senato'ya, hatta bazan bütün Kongre'ye beğendirmek gerekecektir. Bunun içindir ki, akıllı davranan Başkanlar, görüşmeleri yürütecek olan heyetlere Kongre'den üye katmak, ve böylece gelecekteki meydan muhaberelelerinin, bu köprübaşları sayesinde, daha az şiddetli olmasını sağlamak yoluna giderler.

Buna karşılık, Kongre'nin yürütme organının hareketleri üzerinde etki gösterebilmek için başvurduğu bazı yollar vardır. Şüphesiz, bunların başında 'resolution' denilen 'karar suretleri' gelir. Karar suretlerini yürütme organının faaliyetleri üzerinde, faaliyetlerden sonra kullanılan denetleme yollarıyla karıştırmamalıdır. Karar suretlerinin bu şekilde kullanışı pek ender olur. Kongre dış politikada yürütme organınca atılan önemli bir adımı desteklediğini göstermek isterse, bu isteğini bir 'karar sureti' yoluyla belirtebilir. Fakat, bunun dışında, karar suretleri, ya yürütme organına belli bir konuda ihtarda bulunmak, Kongre'nin belli bir meseleyle yakından ilgilendiğini belirtmek veya yürütme organınca 'atılacak' önemli bir dış politika adımının destekleneceğini önceden söylemek için kullanılır. Bazen de bu ikisinin ortasında bir tutum olarak, Kongre yürütme organının bir hareketini, ancak ileride belli bir şekilde davranılması şartıyla



uygun gördüğünü ortaya koymak için karar sureti yoluna başvurabilir.

Dış politika konusundaki denetleme bakımından, hukuken olduğu gibi fiilen de, Senato'nun Kongre içinde sivrildiği ve Temsilciler Meclisi'ni hayli geride bıraktığı hemen göze çarpıyor. Aslına bakılırsa, Amerikan Anayasası'nı yapanlar, Senato'yu eyalet devletlerinin tam yetkili temsilcilerinden meydana gelmiş bir 'diplomatik' kuruluş şeklinde düşünmüşlerdi. Ama tıpkı 'Yüce Mahkeme'nin' kendi kendine yetkiler edinmesi gibi, Senato'da böyle bir kuruluş olmaktan çıktı zamanla adeta 'Başkanlık üzerine vesayet' organı haline geldi. Bu vesayetin en açık örneğine antlaşmaların Senato'da görüşülmesi sırasında rastlanır. Başkan tarafından yapılmış antlaşmaları incelemek Senato için öylesine önemli bir iştir ki, bunu yaparken mutad genel kurul usulleri bir tarafa bırakılır ve Senato, daha basit kurallarla, adeta bir büyük komisyon şeklinde çalışır; tıpkı İngiliz Avam Kamarası'nın veya Amerikan Temsilciler Meclisi'nin mali tasarıları görüşürken yaptıkları gibi.

Üçte iki çoğunluk kuralı, bu ciddi vesayetin önemini daha da arttırıyor. Anayasa'nın sadece bulunan üyelerin üçte ikisinden bahsetmiş olması meseleye hayli kritik bir görünüş vermektedir. Bugün Senato'da, nazari olarak, sadece 18 üyenin Başkan

tarafından yapılmış bir antlaşmanın uygun bulunmasına engel olabilmesi mümkündür: 50 eyalet devletinin ikişer senatöründen meydana gelen 100 üyeli Senato'da 51 üye ile görüşmelere başlanabilmektedir; antlaşmanın uygun bulunması için de bunlardan 34'ünün lehte oy vermesi şart ama muhaliflerin sayısı 17'den 18'e çıktığı takdirde antlaşma reddedilecektir. Senato epeyce antlaşmayı, hem de önemlilerini geri çevirmiştir. Örneğin Versailles Antlaşması. Senato'nun muhalefeti yüzünden Başkanların bazı antlaşmaları daha görüşme safhasında kestikleri veya Senato'ya sundukları antlaşmaları geri aldıkları olmuştur.<sup>38</sup>

Tabii ki yürütme organı, bu değişiklikler ve kayıtlar karşısında hareket serbestliğini kullanacak, beğenmediği metinleri yürürlüğe koymak zorunda kalmıyacaktır. Bazen, antlaşmaların reddedilmesi dolayısıyla kapanan kapılar yukarıda sözü edilen 'yürütme andlaşmaları' yoluyla açılabilir.

Savaş ilan etme yetkisi Anayasa da Kongre'ye tanınmıştır. Fakat tarih Kongre'nin bu yetkiyi ancak Başkan'ın acil isteği üzerine kullandığını göstermiştir.<sup>39</sup> Başkan ayrıca, çeşitli sebeblere dayanarak ve resmen savaş ilan etmeden, askeri harekate

---

<sup>38</sup> Ibid., s.193.

<sup>39</sup> Vernon, op. cit., s.137.

girişilmesini emredebilir. Başkan'lar 150'den fazla durumda bu imkandan faydalanmışlardır.

Kongre, dış ilişkilerde egemenlikten kaynaklanan yasal güce sahiptir. Bu nedenle dışilişkileri ve ABD'nin dış diplomatik faaliyetlerinin idaresinin korunması ve düzenlenmesi ile ilgili yasal düzenlemeler yapabilir.

Kongre'nin mali fon sağlama yetkisi de bulunmaktadır. Kongre bu nedenle Başkan'ın, yetkilerini çok aştığını düşündüğü durumlarda gerekli mali fonları tahsis etmeyi reddedebilir.<sup>40</sup> Bu nedenle Kongre icrai dış politikalarda kritik rol üstlenmektedir. Halka daha yakın ve halkı daha çok temsil eden Kongre'nin bu rolü üstlenmesi yararlı olmaktadır. Vietnam Savaşı ve Watergate Skandalı sonrasında yeni bir dış politika konsensüsü aranmaya başlamıştır. Bu arayışlarda Kongre'nin desteği hayati önem taşımaya başlamıştır. Çünkü Kongre, yürütmeyi, icraatları hakkında kamuoyunu aydınlatma zorlayabilmektedir.

#### i) Senato Dışilişkiler Komitesi:

Amerikan sistemindeki kuvvetler ayrılığı Senato'ya Amerikan dış politikasının oluşmasında bir rol vermiştir.

---

<sup>40</sup> Marion D. Irish and James Prothro, "The Politics of American Democracy", N.Y., 1990, s.155.

Senato'nun son yıllarda bu gücünü artırıcı adımlar atmasında Dışilişkiler Komitesi'nin de önemli katkıları olmuştur.<sup>41</sup>

Dışilişkiler Komitesi'nin önemini, bu komite başkanının Kongre'de sahip olduğu itibara bakarak da ölçmek mümkündür. Komite başkanının Kongre içinde en itibarlı önderlerinden biri, hatta bazen birincisi olduğunu söylemek mümkündür. Antlaşmaları baltalamak veya olduğu gibi kabul ettirmek ve böylece yürütme organının işini güçleştirip kolaylaştırmak, geniş ölçüde Komite başkanının tutumuna bağlıdır. Komitenin yalnız başkanlığı değil üyeliği de çok itibarlı sayılır. Öyle ki başka önemli komitelerin başkanı bulunan politikacıların bile bir de Dışilişkiler Komitesi'ne üye olabilmek için hayli uğraştıkları görülür. Komite'nin 15 üyesi vardır ve bunların çoğunluğunu, öbür komitelerde olduğu gibi hukukçular teşkil etmektedir.<sup>42</sup>

Geniş bir yardımcı ve araştırmacı kadrosu da Komite'ye yardım etmektedir.<sup>43</sup> Sayıları Komite'nin üye sayısına yaklaşan bu yardımcıları, bir de senatörlerin kendi kişisel yardımcılarını ve Kongre kitaplığındaki Yasama Referansları Servisi'nin dış ilişkilerle ilgili araştırma şubesinin üyelerini katmak gerekir.

---

<sup>41</sup> Antonio Cassese, "Parliamentary Foreign Affairs Committees The National Settings", Oceana Public Inc., N.Y., 1982, s.288.

<sup>42</sup> Ibid., s.312.

<sup>43</sup> Dahl, op. cit. s.147 ve Buck and Travis, op. cit. s.107.

Böylece Komite tarafından yapılan çalışmalar basit bir faaliyet olmaktan çıkmakta, zaman zaman ciddi bir inceleme mahiyeti kazanmaktadır.

Komite'nin kendi içindeki görev dağıtımını da ilgi çekici; 15 üye kendi aralarında tam 19 alt komite kurmak yolunu bulmuşlardır. Üyelerin aynı zamanda birden fazla alt komiteye üye olabilmeleri buna imkan vermektedir. Bir başkan ve iki üyeden meydana gelen alt komiteler, aşağı yukarı Dışişleri Bakanlığı'ndaki dairelere tekabül etmekte<sup>44</sup> ve böylece federal hükümete paralel olarak, federal yasama organında da faaliyet alanlarına göre bir örgütlenme olmaktadır. Bu alt-komitelerin kuruluşunda çoğunluğun Senato'daki parti çoğunluğuna göre ayarlanmasına dikkat edilmekte<sup>45</sup> ve böylece komite yahut Senato genel kurullarında ortaya çıkabilecek çatışmalar, mümkün olduğu ölçüde, daha bu safhada önlenilmeye çalışılmaktadır. Atanmaları komite başkanları tarafından yapılan alt-komiteler, her ay en az bir defa Dışişleri Bakanlığı'ndaki ilgili daire müdürünü toplantılara çağırmakta ve kendi alanlarına giren meseleleri bir de onunla tartışmaktadırlar.

---

<sup>44</sup> Syner and Furniss Jr., op.cit. s.419-420.

<sup>45</sup> Max Beloff, "Foreign Policy and The Democratic Process", Baltimore, The John Hopkins Univ. Press, 1955, s.74-75.

Görüldüğü gibi, Dışilişkiler Komitesi, Anayasa ile Senato'ya tanınmış olan yetkilerden azami şekilde faydalanabilmek için elindeki bütün imkanları kullanmaktadır. Senato adına yürütme organı üzerinde yapılan denetlemenin, parlamenter sistemlerdeki örnekleri hayli geride bıraktığına şüphe yok. Mesela günlerce komite karşısına çıkıp her soruya inceden inceye cevap vermek zorunda kalan Amerikan Dışişleri Bakanı ile parlamentodaki soruları kolayca atlatmak imkanına sahip bulunan İngiliz Dışişleri Bakanı arasında epeyce büyük bir fark görmek mümkündür.

ii) Temsilciler Meclisi Dışişleri Komitesi:

ABD'nin dünyadaki rolü ile ilgili olaylarda birincil derecede etkili komitedir. Buna rağmen komite, ABD'nin dış politikasının yönlendirilmesinde Senato Dışişleri Komisyonu ile karşılaştırıldığında nisbeten daha az etkiye sahiptir. Aslında bu Senato ile Temsilciler Meclisi'nin dış politikadaki rolleri arasında Anayasa'nın oluşturduğu karşıtlığı gösterir. Anayasa Senato'ya uluslararası antlaşmalar üzerinde kontrol yetkisi vermekte, komite ana uluslararası olayların tartışma merkezi haline gelmektedir.

Temsilciler Meclisi'nin Dışişleri Komitesi'nin bu konudaki en önemli işlevi dış yardım programlarıdır. Özellikle 1980'lerden sonra bu yolla komitenin önemi oldukça artmıştır.

c) Anayasal prosedür:

Dış politika bakımından Anayasa ile yasama ve yürütme organlarına tanınmış olan yetkiler oldukça karışık bir sistem halini almaktadır. Yetkilerden bazıları organlarca ayrı ayrı kullanılabilmekte, bazen de yetkilerin birlikte kullanılması gerekmektedir. Bu arada milletlerarası antlaşmaların yapılması ve yetkilerin bu bakımdan düzenlenmesi özel bir önem kazanmaktadır. Çünkü, bütün federal sistemlerde olduğu gibi burada da milletlerarası antlaşmalar federe devletlerle federal devletler arasındaki ilişkileri değiştirebilecek bir nitelik kazanmaktadır.

Dış politika konusundaki temel hükümler 1787 Anayasası'nın iki maddesi arasında dağıtılmış durumdadır. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür:<sup>46</sup>

“Kongre...harp ilan etmek, müsadere ve misilleme müsaadeleri vermek ve karadaki ve denizdeki yakalamalarla ilgili kuralları koymak yetkisine sahiptir.” (Madde: 1, Bölüm: 8/11)

“Yürütme gücü Amerika Birleşik Devletleri Başkanı'nındır.” (Madde: II, Bölüm: I)

---

<sup>46</sup> Syner and Furniss Jr., op. cit., s.420 ve Buck and Travis, op. cit., s.107.

“Başkan... Birleşik Devletler Kara ve Deniz Kuvvetleri'nin ve fiilen Birleşik Devletler hizmetine çağrıldıkları takdirde, çeşitli eyalet milislerinin Başkomutanı'dır.” (Madde: II, Bölüm: 2/1)

“Başkan... Senato'nun mütealası ve rızası üzerine ve onun mütalaasını ve rızasını alarak, hazır bulunan senatörlerden üçte ikisinin leyhte olması şartıyla, antlaşmalar yapmak... büyükelçileri, başka kamu elçilerini, konsolosları... inha etmek ve Senato'nun mütaalasını ve rızası üzerine ve onun mütaalasını ve rızasını alarak bunları tayin etmek... yetkisine sahiptir. “ (Madde II, Bölüm 2/2)

Görüldüğü gibi Anayasa bütün yürütme yetkisini Başkan'a vermiştir. Başkan, 'yürütme organının sembolik başı' sıfatıyla değil, sadece 'Başkan' olmak sıfatıyla dış politikayı yürütme yetkisine sahip bulunmaktadır. Başka bir deyimle, Başkan kimse adına hareket etmemektedir. Aksine, yürütme organı ve bu organ içindeki Dışişleri Bakanlığı tarafından yapılan işler Başkan adına yapılmaktadır. Ancak, dikkat edilecek olursa, Anayasa antlaşma yapma yetkisini tam anlamıyla bir yürütme işi saymamakta ve Senato'nun 'mütalaa ve rıza'sından bahsederek bu görevi yasama görevine hayli yaklaştırmaktadır. Ama bu karıştırma, antlaşmalar konusundaki temel sorumluluğun Başkan'a ait olduğunu



unutturmamalıdır. Anayasa'nın Kongreye ait yetkiler bakımından kullandığı deyimler 'mütalaa ve rıza' dan ibarettir.

Başka bir deyimle, burada da tıpkı parlamenter sistemlerin çoğunluğunda olduğu gibi, yasama organının onaylaması aslında onaylamaya izin verme mahiyetini taşımakta, antlaşmalar devletler hukuku bakımından Başkan'ın imzasını taşıyan onaylama belgesinin verişimi veya bırakımı ile hüküm ifade etmeye başlamaktadır.

i) Üçte iki çoğunluk:

Antlaşmaların yasama organlarınca onaylanmasını veya uygun bulunmasını koşul sayan anayasaların hiçbirinde 2/3 gibi yüksek bir oy sayısına rastlanmamaktadır. Amerikan Anayasası'na neden bu çeşit bir hükmün girdiğini anlayabilmek için Philadelphia Convention'u sırasında cereyan etmiş olan 'büyük pazarlığı' hatırlamak gerekmektedir. Anayasanın yapılışı büyük eyalet devletleri ile küçük eyalet devletlerinin menfaatlerini uzlaştırmak için bulunan türlü uzlaşmalarla mümkün olmuştu. Bütün anayasanın sistemine hakim olan ve 'büyük pazarlık' adını taşıyan bu uzlaşmanın etkisini antlaşmalar konusunda da görmek mümkündür.

Bütün bu eyaletler girdikleri sistem içinde, bir gün, kendi haklarına yeter derecede saygı göstermeyen rastgele bir çoğunluğun sakıncalı antlaşmalar yapmasını önlemek için antlaşmalar bakımından böyle bir koşul konulmasına çalışmışlar, başka bir deyimle gelecek çoğunlukların elini kolunu biraz daha bağlamışlardır.<sup>47</sup> Sonradan bu koşulu değiştirmek ve antlaşmaların yapılmasında her yerde görülen normal çoğunluk usulünü kabul ettirmek için uğraşılmıştır. Bu bakımdan en son önemli teşebbüs 1945 yılında oldu. ‘Keauver-Swabe Değiştirgesi’,<sup>48</sup> adını taşıyan teklif, antlaşmaların yalnız Senato’da değil, Temsilciler Meclisi’nde de uygun bulunmasını istemekte, fakat bu uygun bulunma için her iki Mecliste de salt çoğunluğu yeter saymaktaydı. Bu teklifi desteklemek için şimdiki durumla ilgili olarak ileri sürülen gerekçeler hayli ilgi çekicidir: Her iki meclisteki basit çoğunlukların oyu ile savaşa girmek mümkünken, savaştan çıkmak daha güç olmakta, barış antlaşması için Senato’daki üçte iki çoğunluğun oyunu almak gerekmektedir; antlaşmalar yürürlükteki bir kanunun yerine geçebileceğine göre, bu yoldan Temsilciler Meclisi’nin yasama yetkisine darbe vurmak mümkün olmaktadır; Temsilciler Meclisi yapılışına hiç katılmadığı antlaşmaların yürütülmesi için teklif edilen ödenek kanunlarına oy vermek zorunda kalmaktadır ve nihayet üçte iki çoğunluk koşulu

---

<sup>47</sup> ABD Anayasası.

<sup>48</sup> Dahl, op. cit., s.224.

yüzünden Başkan, Kongre'ye mümkün olduğu kadar az iş düşürmeğe ve dış politika konularını yasama organının katılması olmadan yürütmeğe çalışmaktadır.<sup>49</sup> Tabii, Temsilciler Meclisi'nce benimsenen teklif Senato'dan geçmek imkanı bulmamıştır. Senato üçte iki çoğunluk kuralının devamı pahasına da olsa, dış politika konusundaki tekeli bırakmak istememektedir.

Aslında bu tekelin tam bir tekel olmadığını belirtmek gerekir. Dış politika da dahil olmak üzere bütün alanlardaki hükümet faaliyetlerinin asıl denetleme yolu, yasama organlarının elinde bulunan mali yetkilerden geçmektedir. ABD'de ise bu mali yetkiler her iki meclis tarafından paylaşılmaktadır. Temsilciler Meclisi'ndeki mali denetleme yetkisinin Senato'nun yetkisinden daha ağır bastığını söylemek mümkündür. Hatta hukuki bir zorunluluk olmadığı halde, zaman zaman büyük mali yükümlülükleri gerektiren milletlerarası antlaşmaların ayrıca Temilciler Meclisi tarafından incelenmesi normal sayılmaktadır.<sup>50</sup>

Hukuki durum bakımından, bir de eyalet devletlerinin dış politika alanındaki yetkileri üzerinde durmak gerekir. Anayasa, eyalet devletlerinin 'herhangi bir antlaşmaya, ittifaka ve

---

<sup>49</sup> "Değiştirge" sözcüğü "Amendment" kelimesinin karşılığı olarak kullanılmıştır. ABD Anayasası'nın ana metni değiştirilmemekte, değişiklikler asıl metnin sonuna eklenmektedir.

<sup>50</sup> Synder and Furnish Jr., op. cit., s.415.

konfederasyona giremeyeceklerini' belirtmekle, (Madde: I, Bölüm: 10/1) dış politika bakımından tek yetkili organ olarak federal devleti gördüğünü açıkca ortaya koymuştur.

Daha önce de görüldüğü gibi, Anayasa'ya göre 'savaş ilan etmek' yetkisi doğrudan doğruya Kongre'nindir. Bu hüküm de, hukuken dış antlaşmalar bakımından bazı ilgi çekici sonuçlar doğurmuştur. Mesela Kuzey Atlantik Andlaşması'nın esasları daha henüz nihai şeklini almadan Senato önüne geldiği zaman 5. maddedeki 'saldırma karşısında otomatik yardım' usulü bazı üyelerin şiddetli itirazlarına uğramıştı. ABD'nin otomatik şekilde savaşa girmesi, Anayasa'daki kuralın ihlali demek olacaktı. Bunun üzerinedir ki, Amerikan Hükümeti, Antlaşma'nın 5. maddesindeki ifadeyi “.. taraflardan her birinin... silahlı kuvvet kullanımı da dahil olmak üzere, lüzum göreceği harekete ... hemen tevessül etmek suretiyle... yardım eylemesi” şeklinde değiştirmeye çalışmıştır.<sup>51</sup>

Nihayet , dış politikadaki hukuki çerçeve bakımından belirtilmesi gereken son bir nokta da yabancı devletleri tanıma görevinin, tam anlamıyla bir yürütme görevi sayılarak Başkan'a bırakılmış olmasıdır. Bazen Kongre'nin de bu göreve katılmasının

---

<sup>51</sup> Buck and Travis Jr., op. cit., s.73.

doğru olacağı ileri sürülmüştür ama, dünyanın her tarafındaki teamül ABD’de de kabul edilmiş ve yetki Başkan’a kalmıştır.

d) Kamuoyunun Dış Politikaya Duyarlılığı:

Kamuoyunun ABD Başkanı’nın dış politika kararları üzerinde baskı kurması seyrek görülen bir durumdur. Halkın çoğunluğu bu kararlara ilgisiz kalmakta, zaman zaman yöneltilen eleştiriler de o kadar çeşitli ve birlikten uzaktır ki ne Başkan’a ne de Kongre’ye açık bir görüş ulaştırmamaktadır. Bu nedenle karar vericiler kamuoyu görüşlerinden ziyade kişisel görüşlerine dayanarak karar vermektedirler.

1935 yılından bu yana Gallup şirketinin ABD’nin karşı karşıya bulunduğu en önemli problemin ne olduğu konusunda yaptığı kamuoyu anketleri savaş, barış ve ekonomik meselelerin ilk sırayı aldığını göstermiştir. 1938-1941 arasında yapılan ankette savaş dışı kalmak, 1941-1945 arasında savaşı kazanmak, 1951-1952 ‘de Kore savaşı, 1964-1972 arasında Vietnam Savaşı, 1991’de de Körfez Savaşı<sup>52</sup> halkın en önemli gördüğü sorunlardır. Görüldüğü üzere ABD’nin doğrudan yer aldığı askeri çatışmalar ve savaşlar halkın dikkatini dış politikaya çekmektedir.

---

<sup>52</sup> Burdeau, op. cit., cilt:VII., s.223.

Vietnam Savaşı sonrasında savaşın kötü sonuçlarının halkın üzerinde etki göstermesi kamuoyunun dış politika konusunda yönetim üzerinde tepkisine neden olmuştur. Devam eden Vietnam Savaşı'nda herhangi bir başarı kazanılamaması ve ekonomik durumun giderek kötüleşmesi bu tepkilerin iki temel sebebi olarak gösterilebilir.

Başarılı askeri müdahalelerin Başkanların oylarını artırdığı görülmektedir. Bu konuda önemli olan askeri gücün hangi durumlarda kullanılmasının halk üzerinde olumlu etki yarattığıdır. Araştırmalar, ABD'nin ülkesi ve vatandaşları üzerinde bir tehdidin olduğu zamanlarda sorun uluslararası bir yapıda ise ve ABD'yi doğrudan ilgilendiriyorsa halkın çoğunlukla Başkan'ı desteklediğini göstermiştir. Reagan'ın Venezuela'nın kuzeyindeki Grenada'ya komünist güçlere karşı çıkarma yapması, Bush'un Irak'a karşı giriştiği operasyon, Somali'ye gönderilen insani yardım güçleri kamuoyu anketlerine Başkanlar lehine artı puanlar olarak yansımıştır. ABD'ye ve vatandaşlarına yönelik bir tehdit algılanması durumu, kamuoyunun yurttaşlık duygularını artırmakta ve Başkan'ın etrafında kenetlenmeye yol açmaktadır.<sup>53</sup>

Bazı esaslar üzerinde Amerikan milletinin bütünüyle oy birliği halinde oluşu Amerikan yazarları da dahil olmak üzere dış

---

<sup>53</sup> Cassese, op. cit., s.220.

politika konularında inceleme yapan herkesin dikkatini çekmektedir. Şüphesiz bu oy birliği tek bir partinin resmi kanallarında devamlı şekilde tekrarlanan bir resmi doktrinin sonucu değildir. Amerikan toplumunun başka alanlarda da göze çarpan yeknesaklık ve konformizm belirtileri dış politika alanında temel meselelerde de kendini göstermektedir. Aslında kaynakları bakımından hayli değişik ve renkli olan Amerikan kültürü, benliğini bulduktan sonra farklılıklara karşı tahammülsüzleşmekte toplumun oluşmasında büyük rol oynamış olan bazı temel değerlerin etkisi altında kalmaktadır. Milli davranışlardaki bu standartlaşmanın dış politika konularında da kendini göstermesi tabidir. Mesela Çin Halk Cumhuriyeti'nin BM örgütünün alınıp alınmaması konusunda İngiltere de birbirinden farklı görüşlere rastlamak mümkün olduğu halde Amerikan halkının ortak inançlarından meydana gelen ideolojik davranış, bu konuda ABD'nin her tarafında ve her tabakasinda giriş kararı aleyhinde bir temel tutumun ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

İdeolojik davranışların Amerikan dış politikası üzerinde gerek muhteva gerekse usul bakımından gitgide artan bir etki göstermeye başlaması, dış politika üzerinde düşünmek ve dış politikayı tartışmak lüzumunu daha geniş kitleler tarafından duyulmasında da doğmaktadır. Son zamanlara gelinceye kadar Amerikan toplumu Monroe ve Taylor zamanlarında kalma bir iki

doktrinin rahatlığı içinde dünya politikasının entrikaları ve fırtınalarından uzak yaşayabiliyordu. Fakat ABD'deki dünya politika sahnesinde birdenbire fırlayışı Amerikan halkının da yine birdenbire dış politika meselelerinin ortasına attı. Bütün bunların gerisinde, yine temellerini milli ideolojide bulan bir güvensizlik duygusunun izlerini görmek de mümkün. Amerikan vatandaşı dış politika konusunda gereği kadar enerjik davranmadığı bir şeyler yapılmadığı takdirde üstünlüğüne inandığı bütün nimetleri ve değerleri kendisine sağlayan bir sistemi gitgide güç kazanan dış kuvvetler karşısında tehlikeye düşeceğine inanmaktadır. Kendi günlük hayatıyla ve geleceğiyle ülkenin dış davranışları arasında bu derece yakın bir bağlantı gören Amerika'lı ister istemez dış politika konularına karşı en azından iç politika konuları hakkında duyduğu ilgiyi duymağa doğru daha çok itilecektir.

Amerikan halkı, hükümetin dış politikası üzerindeki görüşlerini çeşitli yollarla duyurur. Kamuoyu araştırmaları, protesto gösterileri, mektuplar ve seçimler gibi... Fakat görünen odur ki, halkın dış politika üzerindeki görüşleri kendi görüşlerini iletmek ve çıkarlarını korumak için bir araya gelen gruplar kadar etkili olamamaktadır. Dışişleri Bakanlığı yetkililerinin bu gruplarla düzenli olarak görüştüğü de düşünülürse, bu etki daha kolay anlaşılacaktır. Ülke içinde başka bir ülkeye yakınlık duyan ve ortak çıkarları olan gruplar vardır. Bunlar hedeflerine ulaşmakta



uzman ve ikna kabiliyetleri yüksek ve Kongre'yi etkileyerek kendilerini dinletebilecek mali kaynaklara sahip gruplardır.

Bu gruplar içinde en etkilisi Yahudi lobisidir. Ülke içinde 47 benzer organizasyonu yönetimi altında toplayan büyük Amerikan Yahudileri Başkanlık Konseyi 1991 yılında 12 milyon dolarlık bir bütçeye sahipti.<sup>54</sup> Konsey önemli Kongre üyelerinin, özellikle dış ilişkiler ve ödemelerle ilgili komitelerde görev alanların, seçim kampanyalarını finanse etmekte ve böylece İsrail'e karşı uygulanacak politikalar ve yapılacak yardım ve bağışların sınırlarını çizmektedir. Aynı şekilde Yunan ve belli konularda Japon lobisi de Amerika'da faaliyet gösteren etkin gruplar arasındadır.

Ülke içinde faaliyet gösteren yerel baskı gruplarına örnek olarak ise entellektüel kapasitesi yüksek bir elitler klübü sayılan Dışilişkiler Konseyi gösterilebilir. 1921'de kurulan Konsey yayınladıkları raporlar, çalışmalar ve yayın organları olan 'Foreign Affairs' dergisi ile Amerikan dış politikasına dışarıdan yön veren önemli bir kuruluştur.

Lobi faaliyetleri kadar dikkat çeken bir başka unsur devlet dışı aktörlerin özellikle de çok uluslu şirketler ve uluslararası

---

<sup>54</sup> "Israel's Force in Washington", The Washington Post, June-24-30,1996, s.8.

organizasyonların dış ilişkiler de artan bir öneme sahip olmasıdır. Başkan Nixon döneminde, çok uluslu bir şirket olan ITT, Şili'deki mal varlığının devletleştirileceği bahanesi ile hükümete baskı yaparak sosyalist lider Allende'nin devrilmesine yolaçmıştır.<sup>55</sup>

Bireyler toplumun bir üyesi, bir grubun veya yönetimden sorumlu bir görevli olarak Amerikan dış politikası üzerinde bir etkiye sahiptir. Mikro düzeyde bireylerin görüşleri önemliyse de makro düzeyde bireylerin toplamından oluşan kamuoyu, politikacılar tarafından pek de dikkate alınmamaktadır. Bunun nedeni, Başkan ve Kongre üyelerinin kendilerini seçmenleri adına en doğru ve adil kararları verebilecek olan insanlar olarak görmesidir.

Gerek halkın doğru bilgi kaynaklarına yeterince ulaşamaması gerekse kamuoyunun genel görüşünü yansıtan araştırma ve görüşlerin birbiri ile çatışıyor olması yöneticilerin kişisel değerlendirmeler yapmasını ve kararlarını bu şekilde almasını zorunlu kılmaktadır. Organize grupların dış politika sistemine girmesi ile yönetim bu gruplarında ihtiyaçlarına cevap vermek durumunda kalmıştır. Dış politika çıkarları olan büyük kuruluşlar kendi yaklaşımları geliştirebilmekte hatta başka bir ülkenin kaderini bile tayin edebilmektedir. Günümüzde çoğulcu

---

<sup>55</sup> Johnson Loch, "America as a World Power", Mc. Graw-Hill Inc., 1995, s.236-37.

demokrasi örneğini veren ABD’de, kendi amaçlarını gerçekleştirmek için dış politikayı şekillendirmeyi amaçlayan, kendi mesajlarını açıklıkla ileten ve kamu görevlilerin seçimlerine bile karışabilecek kadar etkili baskı grupları vardır.

## 2. Disiplinli İki Partili Sistem: İngiltere

### a) Anayasasız Çerçeve Dış Politika Teamülleri:

Birleşik Krallığın yazılı bir Anayasası yoktur. Magna Carta Birleşik Krallığın Anayasası'nın temelini oluşturan belgedir ve yazıldıktan sonra önemi, onu yazanların tahmin edebileceğinden daha fazla olmuş ve sürekli geliştirilmiştir.

Birleşik Krallık Anayasası, çok sayıda tarihi fermanlardan, temel yasalardan ve dilekçelerden, Parlamento tarafından çıkarılan ve anayasa gibi etki gösteren kanunlardan meydana gelir. Ayrıca, parlamento tasarruflarının mahkemelerdeki yorumlarını ve müşterek hukukdan doğan hakları da hesaba katmak gerekir. Nihayet, memleketin siyasi hayatında, herkesçe saygı gösterilen gelenekler de vardır. Şekli kanunlar, emsaller ve gelenekler arasındaki bu birleşmeyi anladıktan sonra<sup>56</sup> Anayasa'nın işleyişi anlaşılabilir.

---

<sup>56</sup> Manfred C. Vernon, “Devlet Sistemleri”, Çev. Mümtaz Soysal, Sevinç Basımevi, Ankara, 1961, s.11.

Birleşik Krallık Anayasası incelendiğinde (fermanlar, metinler, ana kanunlar ve gelenekler) , dış politikayı belirleme ve yürütme yetkisinin hukuken 'Taç'a<sup>57</sup> ait olduğu görülür. Aslında tüm yürütme yetkileri Taç'da toplanmıştır. Kralın antlaşma yapma, harp ilan etme ve barış imzalama imtiyazları vardır. Aslında Kral sadece hükümdarlık eder, hükmetmez. Uygulamada, Kral'ın yürütme görevi, kendi sorumlu bakanlarının kararlaştırdığı konuları yerine getirmektir.

Yürütme yetkilerinin fiilen Parlamento'daki çoğunluk partisine geçişi sırasında, en son el değiştiren yetki, dış politika görevini yürütme yetkisi olmuştur.

i) Savaş ilanı:

Büyük Britanya'da savaş ilan etme yetkisi Taç'a aittir ve parlamento ancak mali gerekçelerle bu yetkiye karışmak imkanı bulabilmektedir. Başka ülkelerde olduğu gibi, savaş ilan etme konusunda parlamentoların yetkileri ne derece genişlerse genişlesin, teşebbüsün yürütme organından yasama organına geçmesi imkansızdır ve yetkinin doğrudan doğruya yasama organına tanındığı ülkelerde bile, yapılan iş, yürütme organınca

---

<sup>57</sup> Taç yalnız Kral ve Kraliçe'yi değil, yürütme organının bütününe ifade eder. Taç denildiği zaman, hukuken Bakanlar'ın tavsiyesi üzerine hareket eden Hükümdar kastedilmektedir ve sorumlu olan da Hükümdar değil tavsiyeyi yapan Bakanlar'dır.

alınmış bir kararı ister istemez onaylamaktan öteye geçmemektedir. Büyük Britanya'da Parlamento gerekli kaynakları sağlamadıkça veya hükümetin genel politikasını desteklemedikçe, Taç tarafından alınmış bir savaş kararı bir şey ifade etmez. Parlamento'nun çoğunluğunun uygun bulmayacağı bir karar hükümetin aleyhinedir.

ii)Antlaşmalar:

Büyük Britanya Anayasa hukukuna göre, milletlerarası antlaşmaların görüşülmesi ve imzalanması için tam yetki vermek, onaylamanın gerekli olduğu hallerde antlaşmaları onaylamak<sup>58</sup> Taç'a tanınmış ayrıcalıklardandır. Dünyadaki başka parlamentoların aksine, Büyük Britanya'da uluslararası antlaşmaların Parlamento tarafından uygun bulunması gerekmemektedir. Böyle bir Anayasa kuralı yoktur. Ancak burada gözden kaçırılmaması gereken bir husus vardır. Uygun bulunma zorunluluğunun olmaması, uluslararası antlaşmaların birer hukuki metin olarak dışa karşı hüküm ifade etmemesi bakımındandır. Antlaşmaların İngiliz vatandaşlarını bağlaması ve Büyük Britanya'da yürürlükte olabilmesi ancak Parlamento'nun işe karışmasıyla mümkündür. Çünkü, ABD'de olduğu gibi bütün

---

<sup>58</sup> Lord Mc. Nair, "The Law of Treaties", Oxford, The Clarendon Press, 1961, s.69.

uluslararası antlaşmaları ülkenin kanunu sayan bir Anayasa kuralı İngiltere'de yoktur.<sup>59</sup>

Antlaşmaların Parlamento'ya getirilmesi ve uygulama gücü kazanması bakımından şu ayrımlar yapılabilir:<sup>60</sup>

1.Aşağıdaki üç durumda, uluslararası antlaşmaların ülke içinde hüküm ifade edebilmesi bunların parlamentoca bir kanunla uygun bulunmasına bağlıdır:

a.Yürütölmeleri ve uygulanmaları için mahkemelerde uygulanmakta olan kanunlarda bir değişiklik veya bunlara bir ekleme yapılmasını gerektiren antlaşmalar. (Savaş hukukunu düzenlemek için yapılmış antlaşmalar, savaş ilanı yetkisinin Krallık ayrıcalığı sayılmasından ötürü, bu kuralın dışında kalır; aynı şekilde diplomasi ve konsolosluk dokunulmazlıkları konusundaki antlaşmaların da bu kurala istisna teşkil edip etmeyeceği pek kesin olarak belli değildir.)

b.Büyük Britanya'da uygulanabilmeleri için Taç'ın daha önce sahip olmadığı bazı yetkilere sahip olmasını gerektiren antlaşmalar.

---

<sup>59</sup> Mümtaz Soysal, "Parlamento ve Dış Politika", Sevinç Matbaası, Ankara, 1964, s.159.

<sup>60</sup> Ibid., s.83-110.

c.Büyük Britanya için doğrudan doğruya veya bir olasılık olarak mali yük getiren antlaşmalar.

2. Artık az çok bağlayıcı bir Anayasa geleneği sayılması gereken bir geleneğe göre, İngiliz topraklarının bırakılmasıyla ilgili antlaşmalar uygun bulunmak üzere Parlamento'ya sunulmalı ve bu uygun bulunma kanunu ile olmalıdır.

3. Taç, Parlamento'ca uygun bulmayı, bir antlaşmanın hüküm ifade etmesi için gerekli koşullardan biri olarak kabul etmişse, antlaşmanın metni Parlamento'dan geçer.

4. Bazı durumlarda önemli dış politika tutumlarıyla ilgili antlaşmalarda, Taç, ya antlaşmanın imzasından önce, ya da imzadan sonra, fakat onaylama safhasından önce Parlamento'ya danışır. Bunun tipik örneği, 16 Ekim 1925'de parafe edilip 18 Kasım 1925'de, Dışişleri Bakanı'nın önergesi üzerine, onaylanması Avam Kamarası'nca uygun görülen Locarno Karşılıklı Teminat Antlaşmasıdır. Antlaşma Lordlar Kamarası'nda da görüşülmüştür ama, Avam Kamarası'nda olduğu gibi bir önerge üzerinde oylama yoluna gidilmemiştir.

5. Teknik nitelik taşıyan önemsiz andlaşmalar dışında, bütün andlaşmaların, onaylanmadan önce, yirmi bir gün süre ile

Avam Kamarası'nın dikkatine sunulmuş olarak bekletilmesi ve bundan sonra onaylanması, 1924'den beri genel olarak uygulanan bir kuraldır. Amaç antlaşmalarda açıklık sağlamak ve istenirse bunların Parlamento'da tartışma konusu yapılmasına imkan vermektir. Anayasa koşulu sayılmayan bu yöntem, hala yürürlüktedir, ancak hükümetler özel durumlar gerektirdiği takdirde bunu bir yana bırakıp antlaşmaların hemen onaylanması yoluna gidebilmektedirler.

b) Lordlar Kamarası:

Lordlar Kamarası'nın da, dış politikada, öbür konulardaki rolünden daha faal bir rol oynadığını söylemek gerekir. Bir defa, Lordlar Kamarası'nın vakti dış politika konularını derinlemesine tartışılabilmesi için daha elverişlidir. Ayrıca üyelerinin çoğu, vaktiyle devletin dış görevlerinde veya Hükümet içinde önemli görevler almış insanlar olduğundan, dış politikaya karşı olan ilgi, Avam Kamarası'ndakine oranla daha fazladır. Doğal olarak tartışmaların derinliği ve ilginin genişliği ile Hükümet'in politikası üzerindeki etki oranını birbirinden ayırmak gerekir. Bu nedenle hukuki yetkileri bulunmayan Lordlar Kamarası üyeleri, bazen Hükümet çevresindeki nüfuzları sayesinde dış politika üzerinde etkili olabilirler.



i) Dışışleri Komisyonu:

Yasama-Yürütme ilişkileri bakımından belki de evrensel bir kural olarak kabul edilebilecek bir nokta da belli konulardaki komisyonların o konular üzerindeki Parlamento üstünlüğünü arttırıcı bir rol oynadıklarıdır.<sup>61</sup> Büyük Britanya'da 1979'a kadar sırf dış politika konularıyla uğraşan bir komisyonun bulunmaması, Parlamento'yu ister istemez, bu alanı Hükümet'in inisiyatifine terketmeye itmekteydi. 1979'dan beri Avam Kamarası hem dış politika hem savunma konularında iki komisyon oluşturmuştur. Bunlar küçük fakat araştırma ve rapor etme gibi büyük yetkileri olan komisyonlardır.

Büyük Britanya Avam Kamarası Dışışleri Komisyonu, seçilmiş komisyonların tüm yetkilerine sahiptir. Periyodik raporlar verir. Gerektiğinde, rapor ve doküman gönderir, uzmanlar atar. Aynı niteliklere sahip bir alt komite de atayabilir, deliller toplar. Hangi uluslararası antlaşmanın, yetkisi dahilinde olup olmadığına yine kendisi karar verir. Ancak, Britanya sisteminde Kraliyet'in imtiyazı altında antlaşmayı yapan hükümettir. Parlamento onayına gerek yoktur.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Ibid, s.166.

<sup>62</sup> Antonio Cassese, "Parliamentary Foreign Affairs Committees", The National Oceana Publications Inc., N.Y., 1982, s.85.

Parlamento dışında, elit kurumlarında dış politika oluşumunda etkileri vardır. "Royal Institute of International Affairs, The International Institute of Strategic Studies, the Royal United Services Institution"<sup>63</sup> bunlar arasındadır. Ayrıca çeşitli uluslararası firmaların etkileri de yadsınamaz. China Association, the Sino-British Trade Council, South Africa Club... Bu firma ve kuruluşların İngiliz dış politikasını görünenden çok etkilediği, bu etkininde ekonomik çıkarlarla yakın ilişkisi olduğu bilinmektedir.

c) Partiler:

Dış politika konusunda yasama ve yürütme ilişkileri incelendiğinde İngiltere'nin dış politika tutumu üzerinde ne etkiler doğurduğu anlaşılabilir. Britanya sisteminde dış politika ile ilgili görevlerin fazla dağılmadan bir elde toplanması, dış politika ile ilgili doğal bir süreklilik sağlamaktadır. Dış politika sorumluluğunu taşıyan şahıslar ABD sisteminde olduğu gibi karmaşık yasama ilişkilerine ya da liderlerin dış politika tavırlarını önceden tahmine gerek duymamaktadırlar. İngiltere yararına gördükleri konulara istikrarlı eğilmekte dirler. Bu partilerin dış politika konusunda aralarında antlaşmalarından ortaya çıkmamaktadır. Britanya sistemi yasama-yürütme ilişkileri nedeniyle sorumlu devlet adamları istikrarlı politikalar

---

<sup>63</sup> Anthony E. Birch, "The British System of Government", 8. Edith, Published by Unwin Hyman Ltd., 1990, s.213.

izleyebilmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Muhafazakar Parti ve İşçi Partisi dış politika konusunda birbirine benzer tutumlar sergileyebilmiştir.<sup>64</sup>

Bu parti disiplini ve parti oligarşisi ile açıklanmaktadır. Britanya sisteminde, büyük partilerde olduğu gibi aşırı kanatlarda olanların parti liderliğini ele geçirmeleri olanaksızdır. Böylece parti liderliklerini ılımlı kişiler işgal etmekte ve iktidar değişikliği dış politika üzerinde derin değişikliklere yol açmamaktadır. Tabii, buna dış politika konusunda profesyonel grubun politik grup üzerindeki yadsınamaz etkilerini eklemek gerekir.

Britanya'da Dışişleri Bakanlığı, Hazine Bakanlığı'ndan sonra ikinci büyük öneme sahip Bakanlık'tır. Bu iki Bakanlık Tarım ve Sağlık Bakanlıkları gibi düşük politika değil, yüksek politika yaparlar.<sup>65</sup> İngiltere'deki memurların davranışları açısından temel kuralı iktidardaki hükümet ve felsefeye hizmettir. Ancak İngiliz dış politikası ülke konuları içinde özel öneme sahip olduğu için Dışişleri Bakanlığı görevlileri de ülkenin en nitelikli bürokratlarından seçilir. Dışişleri Ofisi kendini "crème de la crème" diye nitelendirirler.

---

<sup>64</sup> Harold J. Laski, "Reflections on the Constitution", Manchester Univ. Press., 1951, s.168-70.

<sup>65</sup> Birch, op. cit. s.210.

Dışışleri politikasını Başbakan bizzat yürütmekle birlikte 19. yüzyılda Palmerston, Lord John Russel gibi Bakanlar dış politikayı Başbakan'dan bağımsız yürütmüşlerdir. 20. yüzyılın başında Başbakan'lar dış politikaya ağırlıklarını koymuşlardır.

Başbakanların dış politikayı saptarken kendi çalışma grubunu oluşturdukları da görülmektedir. Margareth Thatcher'a kadar 10 numarada Dışışleri Bakanlığı kökenli küçük bir grup çalışırken, Thatcher dış politika konuları için kendi danışmanlarını getirmiştir.

Kuruluşunda ve başlangıcındaki muhalefet yıllarında, yürütme organının dış politikadaki tekelinden yakınan ve demokratik denetlemeyi kuvvetlendirmek için mutlaka birşeyler yapmasını isteyen İşçi Partisi'nin, iktidara geldikten ve dış politika sorumluluğu ile fiilen karşılaştıktan sonra, yerleşmiş eski tutumların varlığına inanmış olması yukarıda anlatılan etkilerden kaynaklanmaktadır.

1925 yılında İşçi Partisi Hükümeti imzalanan bütün andlaşmaları Parlamento'ya getireceğini ve dış politika konularının hepsini milletvekillerinin önüne sereceğini söylemiştir.<sup>66</sup> Tabi burada gözden kaçırılmaması gereken bir nokta

---

<sup>66</sup> Padelford and Lincoln, "International Politics", N.Y., The Mc. Millan Co., 1954, s.376.

da Ramsey Mc Donald liderliğindeki bu kabine bir azınlık hükümetiydi ve Liberallerin desteği ile iktidardaydı. Bu durumda Hükümet kendisini Parlamento çoğunluğunun güvencesi altında göremez ve hususları sık sık Parlamento'ya sorma ihtiyacı hisseder. Böylece politik hayatın yarattığı güçlükleri, İşçi Partisi bir fedakarlık yaparak değil, bir zorunluluğu yerine getirerek aşmıştır. Sonradan daha kuvvetli çoğunluklarla iktidara geçen İşçi Partisi önderleri, yasama organının kendi görevlerine aynı ölçüde katılmasını pek lüzumlu görmediler.

Her iki partinin tutumları karşılaştırıldığında, Muhafazakar Parti içinde, önderler zümresinin yol göstericilik ve karar vericilik rolleri daha fazladır. Örneğin yıllık kongrelerin genel kurullarında dış politika için karar alındığı görülmez. Dış politika sadece tartışılır. Oysa, İşçi Partisi, iç yapısı dolayısıyla, aşağı kademelerdeki birimlerin ve sendika kuruluşlarının sesini daha fazla dinlemek durumundadır. Partinin yıllık kongresi, dış politika da dahil olmak üzere, önemli meselelerde temel kararların alındığı yerdir. Muhafazakar Parti'de karar mekanizmasındaki ağırlık merkezinin hükümetteki önderlerde toplanmasına karşılık, İşçi Partisi'nde yıllık kongre ile Milli Yönetim Kurulu'nu da önemli karar unsurları olarak hesaba katmak gerekir.

Partilerdeki iç yapı ayrılıkları yasama-yürütme ilişkilerine de yansımaktadır. İşçi Partisi'nin iktidarda bulunduğu zamanlarda Parlamento'ya getirilen dış politika, Parti'nin kendi içinde daha çok tartışılmış ve belli esaslara bağlanmış olan bir politikadır. Bu bakımdan hükümeti destekleyen çoğunluğun dağılması beklenemez. Muhafazakar bir hükümetin Parlamento'ya getirdiği dış politika ise, Parti bünyesi içinde aynı derinlikde tartışılmış veya karara bağlanmış bir tutumu temsil etmemektedir. Belli ilkelere uymaktan çok, günün gereklerini yerine getirmeye çalışan bir hükümetin, arkasındaki çoğunluğu parçalamak tehlikesi daha fazladır.

d) Muhalefet (Gölge Kabine):

Büyük Britanya sisteminde iyi teşkilatlanmış bir muhalefet olması istenir. Böylece iktidar, günlük tartışmalar, sorunlar ve eleştirilerle tetikte kalır. Bir gün, tenkitçilerin tenkit kurbanlarıyla yer değiştirmeleri ve iktidar görevini omuzlamaları<sup>67</sup> beklenir. Normal dönemlerde muhalefet adeta yedek bir hükümet olarak varsayılır. Nitekim 1937'de muhalefet önderine resmi maaş bağlanmıştır. Muhalefet partisinin önderleri yani gelecek hükümetin önderleri "Gölge Kabine'yi" meydana getirirler. Başlıca görevleri hükümet sıralarında oturan rakiplerini gözlemektir.

---

<sup>67</sup> Ibid., s.84.

Büyük Britanya'da dış politikayı saptamak ve yürütmek kesin olarak Başbakan ve kabinesine bırakılmış bir görevdir. Örneğin, mali konularda görülen katılmanın ve o konularda Parlamento'ya tanınmış olan yetkilerin benzerini dış politika alanında bulmak mümkün değildir. Dış politika tam anlamıyla bir hükümet etme görevi sayılmakta ve bu görevin, Parlamento içinde, yasama ile yürütme arasında paylaşılması sırasında, ağırlık merkezi, yürütme organında bulunmaktadır. Yalnız, görevin yürütme organına bırakılmasında bazı temel kayıtlamaların varlığını da unutmamak gerekir: Kabinenin dış politika alanındaki yetkilerini Parlamento'daki çoğunluk tarafından çizilmiş sınırlar içinde kullanabileceği göz ardı edilmemelidir. Bu genel sınırlar içinde kalındıkça Parlamento güdülen dış politikayı ince eleyip sık dokuyarak Kabine işlerine karışacak değildir.<sup>68</sup>

Parlamento'nun bir karar organı olarak değil de açıkça bir denetleme ve tartışma organı olarak çalışması, dış politikada bu organ tarafından oynanabilecek rolün de daha kesin şekilde belirlenmesini kolaylaştırmıştır. Yürütme organının dış politika konularını Parlamento önüne getirişi, alınacak kararlara Parlamento'yu da katmak için değildir, Hükümetin amacı, güttüğü

<sup>68</sup> Arthur C. Turner, "Control of Foreign Relations in the UK.", Der. Philip W. Buck and Martin B. Travis Jr., N.Y., W.W. Norton and Co. Inc., 1957, s.466.

politikayı parlamento da tartışmak ve arkasındaki çoğunluğun bu politika ile birlikte olup olmadığını bilmektir. Muhalefet de dış politikanın parlamento da tartışılması sırasında kendi teklif ettiği politika şıklarını halka açıklamak ve geleceğin hükümeti olarak meseleler karşısındaki tutumunu bir defa daha belirtmek fırsatını bulabilecektir.

Muhalefetin hükümeti dış politikada denetleme yolları iç politika yolları ile aynıdır. (soru, görüşme, Bakan'ı istifaya zorlayan baskılar, dış ilişkiler konusunda gensoru) Muhalefet çok nadir olarak hükümetin dış politikası ile aynı fikirde olmaz. Muhalefet ile iktidar iki konuda birbirinden ayrılmıştır. Bunlardan birincisi 1956 Süveyş çıkartması, ikincisi ise 1971-73 Avrupa Ekonomik Topluluğu'na giriştir.

Parlamento görüşmeleri için yerleşmiş olan ve kıta Avrupa'sı usullerinden hayli farklı olan genel usul, dış politika meselelerine de kolaylıkla uygulanabilmektedir. Tartışma, ya bir kanun tasarısı ya da bir karar teklifi üzerine olur. Parlamento Başkanı (Speaker) kendisine sunulmuş olan tasarı veya teklifin lehinde ya da aleyhinde bir görüşü ortaya koyan önergeyi bir temel tartışma sorusu olarak ileri sürer. Gerekirse bu soruyu başka sorularla değiştirmek mümkündür. Tartışma sonunda Parlamento lehte ve aleyhte olanlar şeklinde ikiye bölündüğü zaman sorunun



kaderi de tayin edilmiş olur. Hükümet bu yöntemle Parlamento'nun görüşünü öğrenmiş olur.

Bu koşullar içinde yapılan bir dış politika görüşmesinin, bazen bir iki gün sürmesi mümkündür. Uzunluk çoğu zaman meselenin önemine bağlıdır. Bazen hangi meselenin Parlamento'ya getirilmesinin doğru olacağına iktidar ve muhalefet kendi aralarında oluşturdukları gruplarla (whip) saptar. Görüşmelerin sıklığı bakımından kesin bir şey söylenemez. Yılın dış politika açısından hareketli olup olmaması bunda rol oynar. Bazen üç dört haftada bir<sup>69</sup> dış politika görüşmesi olduğu gibi bazen de bütün yıl boyunca ancak dört kere hatta daha az görüşme olması normaldir.<sup>70</sup> Kriz dönemlerinde Parlamento'daki tartışmalar derinlemesine olur. Kriz gündemdeyken Dışişleri Bakanı ve Savunma Bakanı her gün sorulara cevap verir. İngiltere'de dış politikayı denetleme de en çok kullanılan yol, genel görüşmedir.<sup>71</sup>

Genel olarak, hükümetin arkasındaki çoğunluk vasıtası ile Parlamento çalışmalarına hakim olması elbette dış politika konusundaki davranışlarda da kendini gösterir. Hükümeti, dış

---

<sup>69</sup> Leon D. Epstein, "British Foreign Policy in World Politics", Der. Roy C. Macridis, 2. Edith, Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall Inc., 1962, s.38.

<sup>70</sup> Padelford and Lincoln, op.cit., s.380.

<sup>71</sup> Giuseppe Codacci-Pisonelli, "Parliaments", Published by IPU, London, s.287.

politikada istemediği bir duruma dūřürmek ve çekilmek zorunda bırakmak hemen hemen imkansız gibidir. Bunun için tek imkan, hükümetin arkasındaki çoğunluğu parçalamaktır. İngiltere'deki parti disiplininin buna olanak vermeyeceği muhakkaktır. Eđer Parlamento'nun eleştirileri hükümetin dış politikasını zayıflatıp hareket kabiliyetini azaltırsa, Dışışleri Bakanı istifa etmek durumunda kalabilir. Arjantin'in Falkland Adaları'nı işgalini öngöremeyen Lord Carrington istifa etmiştir. Bu kendi hatası olmasa da kişisel sorumluluğu olarak görölmüştür.

Bu arada, bütçe görüşmelerinin başka konularda olduğu gibi dış ilişkiler konusunda da tartışmalar yapılmasına imkan hazırlamaktadır. Bütçe görüşmeleri sırasında en çok başvurulan yöntem, bütçede bir miktar indirim önerip, bu konudan başka konulara sıçramaktır. Bu usul dış politika için de kullanılır. Önemli mali tasarıların formalitelerden uzaklaşılarak görüşüldüğu hallerde gündemde dış politika ile ilgili bir taraf varsa, muhalefet kendi görüşünü ortaya koyabilmek fırsatı bulacaktır. Aynı fırsat toplantı yılı başında "Taht Nutku" okunurken de ortaya çıkar.<sup>72</sup> Bu aslında hükümet programıdır. Haftanın dört günü birer saatlik soru sorarak dış politikayı denetlemek çok zordur. Çünkü Hükümet cevapları geçiştirerek yada kısa tutarak sorulardan kurtulabilir. Fakat aldığı cevapla tatmin olmaya milletvekilinin birleşim sonu

---

<sup>72</sup> Campion and Lidderdale, op.cit., s.225.

veya toplantı sonu önergeleri<sup>73</sup> yoluyla sorusunda ısrar etmesi ve Başbakan'ı yahut Dışişleri Bakanı'nı sıkıştırması mümkündür. Ancak bu takdirde meselenin tüm muhalefet tarafından benimsenmesi ve usul bakımından kuvvetli oy desteği bulması gerektiği için dava tek bir üyenin davası olmaktan çıkacak bütün bir partiye malolacaktır.

### 3) Çok Partili Sistem: Batı Avrupa Parlamentoları: Fransa:

Fransız siyasi sisteminin, çok partili sistemin uygulandığı diğer ülkelere tercih edilmesinin nedeni, müesseselerinin kendine özgü nitelikleri yanında, toplumdaki kültür ve siyasi fikir hareketleriyle, bir buçuk yüzyıldan beri devamlı olarak bir kısım dünya devletlerine esinlenme kaynağı olmasına dayanmaktadır.<sup>74</sup>

Fransız parlamentarizmi, İngiliz parlamentarizminden sadece görünüşte esinlenmiştir. Çünkü, ihtilalden sonra devamlı bir şekilde De Gaulle'e kadar, yasama organına üstün bir durum verilmiştir. Fransa ihtilal dönemindeki I. ve II. Cumhuriyet'lerden sonra II. Dünya Savaşı'na kadar süren ve en uzun süreli III. Cumhuriyet'i gerçekleştirmiştir.

---

<sup>73</sup> Padelford and Lincoln, op.cit., s.380.

<sup>74</sup> DrEsat Çam, "Devlet Sistemleri", Yst., 1970, s.181.

Fransız ihtilalinin özelliklerinden biri 1789 Meclisi tarafından kabul edilen 'İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi' olmuştur. 1789 Meclisi, milli hakimiyet, temsili rejim ve kuvvetler ayrımı prensiplerini içeren 1791 Anayasası'nı hazırlamış ve Kral'a kabul ettirmiştir. Anayasa'nın başlangıç kısmına 'milli hakimiyet tek olup bölünmez, devredilmez ve dokunulmaz niteliği ile millete aittir.' ifadesi konmuştur. Temsili rejim prensibi ile, yasama organı ve krala milletin temsilcileri sıfatı verilmiş; yasama organı kanunları yapma, kral da yürütme fonksiyonu ile görevlendirilmiştir. Yasama herşeye muktedir kılınmış; kral, teorik olarak eşit olmakla beraber, fiilen ikinci planda kalmıştır.

1791 Anayasası ile başlayarak, Fransa devamlı bir şekilde yazılı anayasalara dayanan rejimler tanımıştır. Bu Anayasa sınırlı monarşi sisteminin esaslarını öngörmüştür. 1792 tarihindeki ayaklanma ile Kral'ın bütün yetkileri elinden alınmış ve böylece bütün kudreti elinde toplayan Meclis ile fiilen I. Cumhuriyet başlamıştır. Genel oy ile seçilen Milli Meclis'in ilk yaptığı hareket krallığı ilga ederek, I. Cumhuriyeti resmen ilan etmek olmuştur.

1793 Anayasası'nın genel prensipleri inkar edilmeden Kurucu Meclis çeşitli ilavelerle 1794'te tamamıyla yeni bir Anayasa ortaya koymuştur. Anayasa yapıcıları, 1793-94 yılları olaylarının etkisi altında ve bir reaksiyon olarak, yürütme organına

kendine özgü bir yer vermek suretiyle kuvvetler ayrımını benimsemiş ve yasama organında da kanunların yapımında mutedilliği sağlamak amacıyla iki Meclis öngörmüştür.

I. Cumhuriyet devri 1799'da Napolyon'un hükümet darbesiyle son bulmuştur. Napolyon'un otoriter iktidar devri, Fransa için hukuki ve idari yönden müesseselerin geliştirildiği, medeni kanunun yapıldığı devir olmuş ve bugün bile Fransız müesseselerinin bir kısmı, Napolyon'un yapmış olduğu kanunlara dayanmıştır.<sup>75</sup>

1848'de yeni bir Anayasa ile II. Cumhuriyet ilan edilmiştir. II. Cumhuriyet Anayasası'nda, 1791 Anayasası prensipleri benimsenmiş ve temsili rejim, kuvvetler ayrımı ile başlangıç bölümünde sosyal haklara büyük önem verilmiştir. Yasama organı için halk hakimiyetine dayanan ve halk tarafından genel oy ile seçilen tek bir Meclis, yürütmeye ise, halkı temsil eden ve halkın dört yıl süre için seçtiği bir Cumhurbaşkanı öngörülmüştür. Yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler, kuvvetler ayrımı prensibi dahilinde ihmal edilmemiş ve düzenlenmiştir.

III. Cumhuriyet, monarşistlerle cumhuriyetçiler arasındaki çekişmelerden sonra, 24, 25 Şubat ve 16 Temmuz 1875

---

<sup>75</sup> Ibid, s.189.

tarihlerinde kabul edilen kanunlarla teşekkül eden ve uzlaşma görüntüsünü taşıyan 1875 Anayasası'na dayanmıştır. Anayasa'ya göre, yaratılan müesseselerden Cumhurbaşkanı, 7 yıl süre için iki meclisin ortak toplantısında çoğunlukla seçilen ve yürütme kudretini elinde toplayan devlet şefi olarak tanımlanmıştır. Cumhurbaşkanı, sorumluluk taşımayıp yürütme faaliyetlerinde kendisine yardımcı olan bakanların iki meclis önünde sorumluluğu kabul edilmiştir. Yasama kudreti iki meclise bırakılmıştır.

III. Cumhuriyet 70 yıl sürmüş ve çok basit ve kolay değiştirme imkanlarına rağmen 1879, 1884 ve 1926 tarihlerinde üç defa kısmi ve önemsiz değişmelere maruz kalmıştır.

III. Cumhuriyetin uzun süren hayatının değerlendirilmesi, devirlere göre farklılık göstermiştir ancak genel olarak iki özelliği tesbit edilmiştir. Bunlardan ilki parlamenter hakimiyetin olması, diğeri ise I. Dünya Savaşı sonunda II. Dünya Savaşı'nın sonuna kadar ortalama altı ay faaliyette bulunan hükümetlerle yaratılan hükümet istikrarsızlığı olmuştur.<sup>76</sup>

1940'ta Meclis ve Senato ortak oturumunda Anayasa'nın yeniden baştan aşağı gözden geçirilmesi kararı alınmış ve 'bütün

---

<sup>76</sup> Ibid., s.192.

kudretleri, Konsey Başkanı'nın otorite ve imzası altında cumhuriyet hükümetine bırakan' teklif kabul edilmiştir.

Fransa'yı savaş boyunca iki ayrı otorite; Vichy hükümeti ile De Gaulle'un hükümeti temsil etmiştir.<sup>77</sup>

1945 tarihinde seçimler yapılmıştır. 1946 tarihinde yeni Anayasa ilan edilmiş ve IV. Cumhuriyet başlamıştır. Anılan Anayasa, Parlamenter bir rejim yaratmış ve meclis ağırlık merkezi olmuştur. Parlamento, seçim şekilleri ve yetkiler farklı iki meclisten meydana gelmiştir. Hükümet, sadece Millet Meclisi önünde sorumlu tutulmuştur. IV. Cumhuriyet Anayasası, Millet Meclisi'ni sadece hukuken değil, fiili yönden de mutlak hakim yapmıştır. Ancak bu hakimiyetin etkinlik derecesi, meclisteki çoğunluğun bünyesine sıkı bir şekilde bağlı kalmıştır. Çoğunluk dengesinin parti çokluğu nedeniyle, hassas olduğu durumlarda meclis hareketsizliğe sürüklenmiş ve hükümeti düşürme ve Bakan olma hevesleri gibi oyunların sahnesi olmuştur. Bu durum, IV. Cumhuriyet'in son bulmasında en önemli rolü oynamıştır.

Cezayir'deki olaylar sonucu 13 Mayıs 1958'de yapılan bir askeri darbe tesiriyle IV. Cumhuriyet'in Parlamento'su, 1 Haziran 1958'de 329 olumlu oya karşı 224 olumsuz oyla De Gaulle'un

---

<sup>77</sup> Soysal, op.cit, s.173.

başkanlığındaki bir hükümete rejimi değiştirme görevini vermek zorunda kalmış ve De Gaulle'e üstün yetkiler tevdi edilmiştir. De Gaulle yasama organı karşısında, aynı derecede kudretli bir yürütme organının bulunmasını istediğinden, üç ay içinde hazırlanan Anayasa tasarısı bu görüşü yansıtarak, yürütmeyi kudretli kılmıştır. Halkın benimsediği Anayasa 4 Ekim 1958'de yayınlanarak resmen V. Cumhuriyet'in Anayasa'sı olmuştur.

Fransız halkının De Gaulle'e itimadının bir sonucu olarak kabul edilen Anayasa, kendisinin 1969 referandum yenilgisiyle istifa etmesine rağmen, halen Fransız siyasi sisteminin temelini teşkil etmektedir.

1958 Anayasası'nın Cumhurbaşkanı seçimi ile ilgili 6. ve 7. maddeleri, 28 Ekim 1962'de yapılan bir referandumdan sonra 6 Kasım 1962'de Anayasa değişikliğinin ilan edilmesiyle değiştirilmiştir. 1963 yılında yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanı'nın seçimi genel oylu direkt bir görüntü kazanmaktadır. Bu sistemle doğrudan halk tarafından seçildiğinden, milletin temsilcisi sıfatıyla milli hakimiyete, millet meclisi gibi iştirak etmektedir.

Bütün felsefesini Cumhurbaşkanlığı'nın özel durumuna dayandıran 1958 Anayasası'nın 52. maddesi ile, antlaşmalar ve



milletlerarası görüşmeler bakımından Cumhurbaşkanı'nın durumu, IV. Cumhuriyet zamanındaki esaslara bağlı kalınarak, fakat çok daha açık bir şekilde belirtilmiştir. Ama, Cumhurbaşkanı'nın dış politika konusundaki yetkiler bundan ibaret değildir. Özellikle Anayasa'nın 5. maddesi, Cumhurbaşkanı'nı 'milli bağımsızlığın, toprak bütünlüğünün, Fransız Milletler Topluluğu Antlaşmaları'nın ve diğer antlaşmaların teminatı' saymakla, kendisine dış politika alanında geniş yetkilerin kapısını açmaktadır; çünkü önemli olan nokta, bu yetkilerin sembolik kalmamasıdır; çünkü V. Cumhuriyet'in Cumhurbaşkanı, III. ve IV. Cumhuriyet'tekilerden farklı olarak, yürütme organının faal unsurlarından biri, hatta birincisi durumuna getirilmiştir. Bu bakımdan, 1958 sisteminde, yürütme organının gücü arttıkça, Cumhurbaşkanı'nın bu organ içindeki özel yeri daha da önem kazanmaktadır.

V. Cumhuriyet Anayasası, yasama-yürütme ilişkilerinde değişen dengeyi iyice belirtebilmek için, Cumhurbaşkanı'nın yeni durumunu ortaya koymakla yetinmiyor; her türlü tereddütü önlemek amacıyla, 'milletin politikasını hükümet saptar ve yöneltir' demek lüzumunu duyuyor. Böylece, mesela dış politikanın saptanmasına katılabilmek bakımından Parlamento çevrelerinde beslenebilecek olan ümitler, baştan, açıkça önlenmiş olmaktadır.

Aslına bakılırsa, bütün bu hükümlerde İngiltere’de fiilen yürürlükte bulunan esasların tekrarlanmasından başka birşey yoktur; ancak Parlamento hegemonyasını takip eden bir devrede bu çeşit formüller ister istemez dikkati çekiyor. İngiltere’deki esaslardan ayrılış, burada değil, Cumhurbaşkanı’nın yürütme organı içindeki durumundadır. Dış politika, artık, tam anlamıyla, Parlamento içinden çıkmış bir hükümet eliyle yürütülmemektedir; bambaşka yollardan seçilen ve geniş yetkileriyle devletin kaderi üzerine hükmedebilecek bir durumda bulunan Cumhurbaşkanı, bütün işlerde olduğu gibi, hatta bütün işlerden de fazla, Fransız ulusunun dış politikasına hakim olabilmektedir. Gerçekten, 1958’den beri Fransa’nın dış politikasında bir tek adamın, yani General de Gaulle’ün damgasını açıkça görmek mümkündür. Cumhurbaşkanı, yeni sistemin fiili işleyişinde Anayasa hükümlerinden de ileri gitmek, dış politika alanından Parlamento’yu büsbütün uzaklaştırmak istemiştir. 1958’den beri Parlamento’da cereyan eden dış politika tartışmalarının sönük ve önmesiz geçmesi için ne mümkünse yapılmıştır. Hükümet, bu konuda, sadece tenkitleri dinlemekle yetinmekte, bazan tartışmalardan sonra oya başvurmayı bile lüzumlu saymamaktadır.<sup>78</sup> Ancak, sistemin ve koşulların elverişsizliğine

---

<sup>78</sup> Çam, op.cit., s.193.

rağmen, Parlamento'nun dış politikadaki denetleme imkanlarını sonuna kadar kullanabilmek için uğraştığını da belirtmek gerekir.

Cumhurbaşkanı'nın; hükümete, idari teşkilata ve Parlamento'ya karşı olan yetkileri, kazai yetkisi ve referandum yetkisi gibi normal yetkileri yanında milli bağımsızlık, ülke bütünlüğü ve milletlerarası taahhütlerin uygulanması hemen ve ciddi bir şekilde tehdit edildiği ve kamu kudretlerinin düzenli çalışması durdurulduğu vakit bu şartların gerektirdiği tedbirleri almak gibi olağanüstü yetkileri vardır. Ancak, Cumhurbaşkanı'nın olağanüstü yetkilerine dayanan tedbirleri almadan önce, Başbakan, iki meclisin ve Anayasa Konseyi'nin görüşünü almaktadır. Bu danışma şekli bir görüntüye sahiptir.

Cumhurbaşkanı, normal ve olağanüstü yetkilerini kullanırken, vatana ihanet durumu dışında, mutlak bir sorumsuzluk taşımaktadır.

Devlet şefi olan Cumhurbaşkanı'nın yanında, Başbakan ile Bakan'lar ve müsteşarlardan oluşan hükümetin bünyesi, üyelerin statüsü, yetki ve sorumlulukları Anayasa'nın 20-23. maddeleriyle düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı'nın üstünlüğü yanında Başbakan'a hükümet üyeleri arasında tanınan önemli rol, yürütmeye iki başlı bir görüntü kazandırmaktadır. Ancak hükümet

şefi sıfatı, Bakanlar Konseyi'ne başkanlık eden Cumhurbaşkanı'nda kalmaktadır.

V.Cumhuriyet'in Parlamento'su III. ve IV.Cumhuriyetler'in Parlamentoları'na kıyasla yetki yönünden daha zayıf bir görüntüye sahip bulunmaktadır. Parlamento'nun kanun yapma ve hükümeti kontrol etme şeklinde iki ana yetkisi bulunmaktadır.

Parlamento, yasama fonksiyonu ile hükümeti devirmeye kadar gidebilen, hükümeti kontrol etme yetkisi yanında, iktidara ikazlarda bulunarak yol gösterme ve kamuoyuna milli sorunların mahiyeti ile ilgili açıklamalarda bulunma fonksiyonlarını da gerçekleştirmektedir.

Sistemin bugünkü işleyişi; şahsileşmiş iktidar görüntüsünün hafiflemesiyle, Cumhurbaşkanı, Hükümet ve Parlamento arasında kuvvetler ayrımı prensibi dahilinde, işbirliğine dayamaktadır. Sistem, milletin itimadını taşıyan Cumhurbaşkanı vasıtasıyla kararlarda çabukluk ve tesirlilik yanında hükümet istikrarını sağlamaktadır.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Soysal, op.cit., s.174.

Anayasa, Cumhurbaşkanı, Hükümet ve Parlamento yanında hukuki ve istişari hüviyetli müesseseler de öngörmektedir: Anayasa Konseyi, Sosyal ve İktisadi Konsey, Yüksek Şura gibi.

Anayasa Konseyi, genel hatlarıyla, Parlamento temsilcileri ile Cumhurbaşkanı seçimlerinin, referandumların ve kanunların Anayasa'ya uygunluğunu kontrol yetkisini taşımakta ve bünyesinde tayinli üyeler yanında tabii üyeler bulunmaktadır.

a) Siyasi Partiler ve Parti Sistemi:

Fransız Millet Meclisi'nde devamlı bir şekilde çok sayıda siyasi grupların teşekkül ettiği görülmektedir. Anayasa'nın 4. maddesi milli hakimiyet ve demokrasi prensiplerine saygılı olma zorunluluğu altında, siyasi partilere ve gruplara serbest bir şekilde teşekkül ederek faaliyette bulunma hakkı vermektedir. Bölgesel hüviyetli küçük partiler dışında ülke çapında teşkilatlanmış altı parti vardır: Yeni Cumhuriyet için Birlik (UNR), Fransız Komünist Partisi (PCF), Sosyalist Parti İşçi Enternasyonalisi'nin Fransız Seksiyonu (SFIO), Radikal Parti (PR), Cumhuriyetçi Halk Hareketi (MRP).

Aşırı sağ, sağ, merkez, sol, aşırı sol siyasi akımlarını temsil eden partilerin çokluğu, Fransa'da daima koalisyon hükümetlerinin teşekkülüne sebep olmuştur. Ancak partiler

arasında toplumun temel problemleri karşısında ikili kutuplaşma eğilimi genellikle ağır basmaktadır.

Bu partilerin başlıca özellikleri; üye sayısının azlığı, PCF-Bağımsızlar. SFIO dışında kadro partisi görüntüsünü taşımaları, parti teşkilatlarının zayıf olması, belirli bir siyasi eğilimi temsil eden parti içinde kolaylıkla parçalanmanın olması ve küçük partilerin çokluğu şeklinde tesbit etmek mümkündür. Ancak Cumhurbaşkanı seçiminin genel oy ile yapılmasına başlandığından beri, özellikle 1965 yılı seçimi ile, partilerin çokluğu partilerarası gruplaşmalarla, potansiyel olarak azalma eğilimi taşımaktadır. Ayrıca, Cumhurbaşkanı'nın genel oy ile seçilmesi için Anayasa'da yapılan değişiklikten sonra, Fransa'da parlamentarizmden ziyade başkanlık rejimine yaklaşan, parlamenter çoğunluklu yarı-başkanlık sistemi işlemektedir.<sup>80</sup> Klasik parlamenter sistemde Cumhurbaşkanı sembolik görevleri yüklenmiş olduğu halde V. Cumhuriyet'in yarı-başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanı başkanlık rejimindeki şefin görüntüsünü kazanmıştır. 1962 yılında yerleşen yarı-başkanlık sistemi gittikçe kuvvetlenmiştir. Bu sistemin iyi çalışabilmesinde, Cumhurbaşkanı ile milletvekilleri çoğunluğunun aynı siyasi eğilimi benimsemiş olmaları en önemli faktör olarak görülmektedir. Parlamento'da çoğunluk sağlanmadan sistemin işlemesi, Cumhurbaşkanı ile Meclis arasında çıkabilecek ihtilaflar nedeniyle çok güçtür.

---

<sup>80</sup> Antonio Cassese, "Parliamentary Control Over Foreign Policy", 1980, s.18.

Beşinci Cumhuriyet Anayasası dış ilişkiler bakımından iki yenilik getirmiştir. Birinci yenilik, milletlerarası antlaşmalar konusunda, yasama ve yürütme organlarının, Anayasa Konseyi vasıtasıyla birbirlerini denetleyebilmek imkanlarıdır.<sup>81</sup>

Anayasa'nın 54. maddesine göre, Cumhurbaşkanı, Başbakan veya meclislerden birinin başkanı, herhangi bir milletlerarası antlaşmanın Anayasa'ya aykırı bir hüküm ihtiva ettiği iddiasıyla Anayasa Konseyi'ne başvurur ve Konsey bu iddiayı haklı görürse, antlaşmanın uygun bulunması veya onaylanması, ancak Anayasa'yı değiştirmekle mümkün olacaktır. Bunun, fiili durumu değiştirmekten çok, karşılıklı yetkilerin kullanılması sırasında sağlam bir gerekçe elde etmeye yarayan bir yol olduğunu belirtmek gerekir; çünkü Parlamento'nun bir antlaşmayı uygun bulmaması veya Cumhurbaşkanı'nın bir antlaşmayı, Parlamento tarafından uygun bulduktan sonra da olsa, onaylamaması her zaman mümkündür. Araya Anayasa Konseyi'nin katılması, bu uygun bulmamanın veya onaylamaktan kaçınmanın hukuki sebeplerinden ileri geldiği hallerde, dış dünyaya gösterilecek gerekçenin sağlamlaştırılmasını sağlayacaktır.

---

<sup>81</sup> Soysal, op.cit., s.174.

1958 Anayasası'nın getirdiği ikinci yenilik de, 'ilgili hakların rızasını almadan', yani referandum veya plebisit yapmadan, 'toprak ilhakı, terki veya mübadelesi'ne girişmenin imkansız kılınmasıdır. Ayrıca, 11. maddeye göre, Cumhurbaşkanı, 'Anayasa'ya aykırı olmamakla birlikte', mevcut Anayasa kurumlarının 'işleyişi üzerinde etki gösterebilecek' antlaşmaları da referanduma sunabilecektir. Bu imkan, Fransız Milletler Topluluğu ilişkilerini düzenleyen antlaşmalar için de tanınmıştır. Görülüyor ki, 1958 Anayasası'nın özelliklerinden birini teşkil eden "Parlamento çoğunluklarının gerisindeki halk kitlelerine doğrudan doğruya hitabedebilme" imkanı, dış ilişkiler konusunda da Cumhurbaşkanı'na tanınmış olmakta ve böylece Parlamento'nun dış politikadaki rolü biraz daha zayıflatılmış bulunmaktadır.<sup>82</sup> Yalnız, 'şekli' yetkilerden olan 'savaş ilanı' veya 'savaş ilanına izin verme' yetkisi yine Parlamento'da bırakılmaktadır. 35. madde, 'savaş ilanı yetkisini Parlamento verir' diyor; başka bir deyimle, hükümet, harp kararını resmen ilan etmeden önce, Parlamento'dan bu yolda yetki almış olmalıdır. Bu bakımdan, Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet'lere nisbetle değişmiş bir şey yoktur. Tabii, devrin koşulları içinde, bu yetkinin artık tamamiyle sembolik bir nitelik kazandığı da unutulmamalıdır.

---

<sup>82</sup> Jack Hayward, "De Gaulle to Mitterand", Hurst and Company, London, s.155.



Antlaşmaların Parlamento'da uygun bulunuşu sırasında izlenilecek usul bakımından, Beşinci Cumhuriyet herhangi bir yenilik getirmemiştir. Mesela, ABD'nde mevcut olan 'değiştirme' veya 'ihtirazi kayıtlarla uygun bulma' gibi imkanlar Fransa'da yoktur. Parlamento, antlaşmanın bütünü hakkında karar vermek durumundadır. Antlaşmanın herhangi bir maddesine itiraz eden milletvekili, vereceği önergeyle, olsa olsa o kısmın Dışişleri Komisyonu tarafından tekrar incelenmesini isteyebilir. Dışişleri Komisyonu, bu incelemeden sonra da, raporunu bütün antlaşmanın uygun bulunması veya bulunmaması şeklinde yazar. Antlaşma uygun bulunmamışsa, bu tam bir red kararı değil, 'onaylama iznini sonraya bırakma' kararıdır. Karar, gerekçeli bir önergenin kabulüyle olur; önergede, "Hükümetin dikkatini, bir kere daha, antlaşmadaki... madde üzerine çeken Meclis, onaylama yetkisini vermeyi sonraya bırakmıştır." şeklinde bir ifadenin kullanılması gerekir.<sup>83</sup> Şimdiye kadar, 'kısmi onaylama' için bütün Cumhuriyet'ler boyunca gösterilebilecek tek misal, zenci esir ticareti hakkındaki 1890 Bruxelles Antlaşması'dır.

Bugün Fransız Parlamentoşu dış politikayı yirmi yıl öncekinden daha az kontrol etmektedir. Bu azalma dış politika

---

<sup>83</sup> D.W.S. Lidderdale, "The Parliament of France", London, The Hansard Society, 1951, s.202.

açısından önemlidir. Dış politika tartışmaları Parlamento üyeleri için ilgi çekici bir canlılık göstermemektedir.<sup>84</sup>

#### b) Denetim İmkanları

Yürütme organına tanıdığı bütün üstünlüklere rağmen, V. Cumhuriyet Anayasası'nın hükümet üzerindeki Parlamento denetlemesini temelinden kaldırmadığı da bir gerçektir. Asıl kural, yani hükümetin Parlamento, daha doğrusu Milli Meclis önünde sorumlu olması kuralı yine mevcuttur ve birçok yazara göre, rejimin hala parlamenter niteliğini muhafaza edebilmesi ancak bu sayededir. Bazı kayıtlamalarla da olsa, soru<sup>85</sup>, gensoru, hükümetin güven oyu istemesi veya üyelerin güvensizlik önergesi vermeleri gibi usuller devam etmektedir. Asıl önemli olan, yukarıda belirtilen ve daha çok antlaşmalarla ilgili bulunan Anayasa hükümleri ötesinde, dış politikanın denetlenmesi bakımından yasama-yürütme ilişkilerine özellik getiren bir hükmün bulunmamasıdır. Fakat, daha önce de belirtildiği gibi, yürütme organı içinde Cumhurbaşkanı'nın hakim durumu, bu konudaki fiili denetleme imkanlarını hayli azaltmaktadır. Denilebilir ki, Cumhurbaşkanı'nın bu özel durumu yüzünden, dış politikadaki denetleme imkanları başka alanlardaki imkanlardan da daha dardır.

---

<sup>84</sup> Cassese, op.cit., s.11.

<sup>85</sup> Önemli bir nokta, Fransa'da Soru usulünün ilk defa dış politika üzerindeki denetimi pratikleştirmek amacıyla kabul edilmiş olmasıdır.

Dış politika üzerindeki Parlamento denetlemesinin derecesi ne olursa olsun, Fransa'da, ABD'ndeki durumdan farklı olan ve İngiltere'deki gibi parlamenter sistemin özelliğini teşkil eden şu noktayı belirtmek gerekir.

Parlamento, dış politika kararlarının alınmasında, dış politikanın saptanmasında ve yürütülmesinde, hükümet görevine karışmak ve katılmak eğilimi göstermemektedir: veya gösterse bile, başarı kazanamamaktadır; her üç Cumhuriyet'te de, yapılan parlamento denetlemesi, bir 'sonradan' denetleme niteliğini taşımaktadır. Başlangıçta Parlamento'nun hükümetteki yürütme görevine müdahale eder tarzda davranışları da olmamış değildir. Mesela, daha 1895 yılında bile, "Meclis, hükümeti şu nitelikteki bir andlaşmanın imzalanması için... ile mümkün olduğu kadar çabuk görüşmelere başlamaya davet eder" şeklinde önergelere rastlamak mümkündür.

c) Komisyonlar:

Hiç şüphesiz, Parlamento'nun yürütme görevine katılmak veya karışmak bakımından en fazla eğilim gösterdiği haller, komisyon çalışmaları sırasında olmaktadır ve belki de, dış politikadaki yasama-yürütme ilişkilerinde İngiliz ve Fransız

sistemleri arasında görülen en önemli farklardan biri burada ortaya çıkmaktadır.<sup>86</sup>

Fransa'daki Parlamento çalışması, belli konulara göre uzmanlaşmış komisyonlar sayesinde, yürütme faaliyetlerinin teferruatına kadar inebilmekte ve bazen, yürütme organındaki her birime karşılık, yasama organında da aynı nitelikte faaliyetlere girişmeye veya karar almaya çalışan komisyonlara rastlanmaktadır. V. Cumhuriyet Anayasası'nı hazırlayanlar III. ve IV. Cumhuriyet'lerde yürütme çalışmaları üzerindeki Parlamento hegemonyasının başlıca sebeplerinden birini komisyon sisteminde gördükleri için, 43. maddeyle, her iki meclisteki sürekli komisyon sayısının altıdan fazla olmasını imkansızlaştırmışlardır.

Böylece, eskiden Parlamento kendi içtüzüğüne tamamıyla hakim olduğu halde, 1958 Anayasası'yla içtüzüklere sınırlamalar konmakta ve önemli sınırlamalardan biri olarak da komisyon sayısı azaltılmaktadır. Üstelik, komisyonların güçlerini azaltmak için bir başka kayıtlama daha getirilmiştir. Eskiden, meclislerdeki görüşmeler komisyon raporları esas alınarak başlardı; oysa, şimdi, Anayasa'nın 42. maddesi gereğince, Hükümet tarafından teklif edilen metnin esas alınması gerekmektedir. Anayasa ile

---

<sup>86</sup> Antonio Cassese, "Parliamentary Foreign Affairs Committees The National Setting", N.Y., 1982, s.18.

kurulmasına müsaade edilen altı sürekli komisyonun hangi komisyonlar olacağı meclislerin kendi içtüzüklerine bırakılmıştı; ‘Dışişleri Komisyonu’, böylece kurulan yeni sürekli komisyonlardan biridir.

Dışişleri Komisyonu haftada bir kez toplanan ve çeşitli konular üzerinde tartışma yapılan, nezaketin hakim olduğu bir dostluk ortamı içinde cereyan eder. Toplantılara katılmayan Fransız politik hayatının önemli şahsiyetleri ile toplantılara katılan genç birkaç parlamenterden oluşan Komite, geleneksel bir prestije sahiptir. Komite, her dönemde bir kez yani yılda iki kez olmak üzere Dışişleri Bakanı ile görüşmeler yapar. Komite dostluk antlaşmaları gibi, çok fazla siyasi değeri olmayan antlaşmalar ile ekonomik ve teknik antlaşmalarla ilişkilidir.

General De Gaulle’e göre, dış politika devletin başının özel bir işidir ve böylece politik tartışmalar teşvik edilmemelidir. Bu tartışmaları parlamenter arenadan dışarı çekmeyi başarmıştır. De Gaulle’e göre, Fransa için muhtemel tek bir dış politika vardır; o da dış politikanın tartışılmamasıdır.<sup>87</sup>

Milli Meclis’teki Dışişleri Komisyonu’nun üye sayısı altmış kişi olarak tesbit edilmiştir; bu kadar kalabalık bir kurulun, hele

---

<sup>87</sup> Cassese, op.cit., s.13-15.

Anayasa'daki kayıtlamalar çerçevesinde, gerçekten etkili bir rol oynayabilmesine imkan kalmamıştır.

#### IV. BÖLÜM: DEVLET İDARESİNDE GÜÇLER AYRILIĞI VE PARTİ MEKANİZMASI

Yasama ile yürütmenin oluşturdukları topluluk içinde, eğer gerçek ağırlık noktası yürütmenin tarafındaysa, bu durum, herhangi bir tarihi veya teokratik iktidar kalıntısı sebebiyle değil; yine, yasama organı içinde işleyen parti mekanizması sayesinde olmaktadır.

Parlamentar demokrasinin vazgeçilmez unsurları olan siyasal partiler, yasama ve yürütme gücünü kullanan organları kendi bünyelerinde biraraya getirmekte, bu organlar arasındaki ayrılığı açık bir biçimde ortadan kaldırmaktadırlar. Devlet idaresinin temelini oluşturan güçler ayrılığı dolayısıyla organlar arasındaki hukuki ve resmi bakımlardan varolan görev farklılaşması, uygulamada önemini tamamen yitirmekte; bunun yerine parti gerçeği yüzünden, bir görev birliği doğmaktadır. Yürütme organının fiili yetki merkezi olan kabine, parlamentoda çoğunluğu temsil eden gruptan çıkmakta, Başkanlık sisteminde olduğu gibi doğrudan halk tarafından seçilmemektedir.

Yani, kabinenin kendisi, parlamentodaki çoğunluğun açık bir unsurudur ve iktidar bu iki organ arasında ortaklaşa kullanılmakta, aralarında sadece bir işbölümü bulunmaktadır. Özellikle parti içinde yukarıdan aşağıya denetimin ve kontrolün kuvvetli olduğu ülkelerde yasama ve yürütme arasındaki farklılaşmanın yerine, bu iki organ arasındaki birlikten söz etmek daha doğru olur. Bu açıdan Anayasa'nın 7. maddesinde yer alan "Yasama yetkisi TBMM'nindir. Bu yetki devredilemez" ibaresi, sembolik bir değer taşımaktan, toplumu düzenleme yetkisinin kaynağını göstermekten ve yasama organının temel görevini belirtmekten öteye geçememektedir.<sup>88</sup>

Hangi sistemde olursa olsun, yasama-yürütme ayrılığını bir iktidar bölünmesi olarak değil, aynı iktidar mekanizması içindeki organlar arasında hukuki bir yetki ve görev ayrılığı biçiminde düşünmek gerekir. Burada, yasama organı, geniş anlamdaki iktidarı çok kaba çizgileriyle; yürütme ise tüm ayrıntıları ile ve topluma temas ederek kullanmaktadır. Organların kullandıkları iktidar, değişik bir iktidar değil, ama tek bir iktidarın değişik yönlerinden ibarettir.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Mehmet Gönlübol, "Dış Politika", Ulusal Basımevi, Ankara, 1969, s.41.

<sup>89</sup> Soysal, op.cit., s.247.

Parti mekanizması nedeniyle parlamentoların yasama ve denetleme görevlerinin önemsiz gibi görünmesi, bu organın tamamen faydasız olduğu şeklinde anlaşılmamalıdır. İktidarın yasama organındaki çoğunluğun içinden çıkıyor olması, temsili sistemlerde parlamenter denetiminin olmadığını göstermez. Buradaki ayrıntı, genelde söylendiği gibi, yasamanın yürütmeyi desteklemesi biçiminde değil, muhalefetin iktidarı denetlemesi biçiminde olduğudur.

Bu yüzden, bir yasama-yürütme ikiliği değil, bir muhalefet-iktidar ikiliği sözkonusudur. Aslında, parlamento bir bütün olarak, iktidarı durdurmak olanaklarına sahip olduğu halde, azınlıktaki muhalefetin iktidarı ancak frenlemeye çalışması, asgari amaçlar için uğraşması sözkonusu olabilir. Topluma genel bir yön verebilmek için, yasama organının gücü ancak bazı tasarruflara yetebilmekte; belli bir derinliğe kadar inebilmekte, ötesi, yürütmeye bırakılmaktadır.

Dış politikadaki yasama-yürütme ilişkileri bakımından asıl önemli olan nokta, organların karşılıklı yetkileri ve durumları değil, iktidarla muhalefetin görevlerinin ve rollerinin nasıl bir şekil alması gerektiğidir.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Ibid, s.258



Yani, asıl önemli olan bir kanun veya bir antlaşmanın yasama organından geçmesi değildir -ki zaten hükümetin içinden çıktığı parlamento çoğunluğu gereken sayısal desteği vermektedir, o kanun veya antlaşma dolayısıyla yasama organında, iktidar ile muhalefet arasında çıkan tartışmalardır, diyalogdur, bilgi alışverişidir. Bunun ötesinde, dış politikada yürütme gücünün yetkilerinin hukuken yeterince sınırlandırılmış olduğunu kabul edersek, hukuki normlara uygunluğun sağlanmasıyla dış politikanın denetiminin yapılmış olduğu da düşünülmemelidir. Dış politika görevinin klasik diplomasi sorunlarından uzaklaşıp ulusların günlük hayatlarında etkiler uyandıran, bazen temelden etkileyen bir görev olduğu anlaşıldıkça; dış politikanın denetiminin de özel usul ve yollardan sıyrılacağı, yasama-yürütme ilişkilerindeki genel kalıplara gireceği düşünülmelidir. Yasama organı, dış politikanın oluşum ve denetiminde, süreci olumsuz yönde etkilemeyecek araçlarla ve yetkiler donatılmalıdır.

### 1- Muhalefet ve Dış Politika

Çok partili siyasal hayata geçilmesinden itibaren, dış politikayla ilgili olarak en sık rastlanan tema, muhalefetin bilgisiz ve habersiz bırakılma şikayetleri olmuştur. 1950'den sonra, dış politikada muhalefetin bu yöndeki şikayetleri ile dış politikanın Meclis'e getirilmeyişi ve bu alanda Parlamento'nun görüşüne

başvurulmayışı yolunda yapılan Şikayetleri birbirinden ayırmak kolay değildir.

Her d6nemde, muhalefet kendisinin ve kamuoyunun aydınlatılması için en iyi yol olarak, olayların Meclis 6n6ne getirilmesini g6r6rken, h6k6metler de belki iktidar olmanın bir farkı olarak, bilgileri saklama, olayların 6st6n6 6rtme yoluna gitmektedirler. “Milli dış politikası” adı altında alınan dış politik kararları herkesin onaylamasını isteyen h6k6metlerin bu davranışı buna 6rnektir. B6t6n dış politik kararlarının “Milli kararlar” olması gerektiği, dış politikanın tenkitinin zararlı olabileceği, dış politikanın, diğer konulardan farkı olarak, 6zerinde iktidar-muhalefet birlikteliğine ihtiyaç g6sterdiği t6r6nden d6Ő6nceler g6n6m6zde de dile getirilmektedir.

H6k6metler, dış politikada verilecek bilginin sınırlarını ve geniŐlięini tayin etmedeki yetkisini en geniş biçimiyle kullanmaktadırlar. Çok partili T6rk parlamentolarında, dış politikada bilgi alıp verme bakımından, muhalefet ve iktidar arasında derin g6r6Ő ayrılıkları olmuştur. Bir taraf, verilebilecek b6t6n bilgileri verdiğini iddia ederken, 6b6r taraf da kendisinin karanlıkta bırakıldığını ileri s6rm6Őt6r.<sup>91</sup> Aslında, muhalefetin dış politikada bilgi edinmek için tek bilgi kaynağı da h6k6met

---

<sup>91</sup> Ibid, s.222.

değildir. Muhalefet, soru, bütçe müzakereleri, genel görüşme, gensoru, andlaşmaların onaylanması gibi normal süreçlerden aldığı bilgiler dışında, iç ve dış bilgi kaynaklarından da kendi çabasıyla bilgilenme yükümlülüğü altında hissetmelidir kendisini. Ancak, ülkemizde siyasal partilerin genelde bu yönde teşkilatlanma çabaları eksiktir, bireysel çabalardan öteye giden bir yapılanmadan sözedilemez.

Dış politikanın iç politikadan farklı olarak, uzmanlık, dikkat, istihbarat isteyen özellikleri nedeniyle, muhalefetin habersiz bırakılma şikayetlerini, dış politika sorunları karşısında kesin tavır alamamak ve alternatif ortaya koyamamak için bir taktik olarak görenler de vardır. Muhalefetin hem uygulanan dış politikayı beğenmeyip, eleştirmesi, ve hem de yerine alternatif getirmeksizin, bilgilendirilmeme bahanesine sığınması durumunda bu kabul edilebilir.

Günümüzde, dış politikanın önemini arttıran bir olgu olan, milletlerin iç hayatlarını dış ilişkilerden soyutlamanın imkansızlaşması nedeniyle, dış politikanın iktidar ve muhalefet arasında iç politika malzemesi yapılmasına sıkça rastlanmaktadır. Bu konuda en kısa ifadesiyle, dış politika konularının kolayca iç siyasi mesele haline çevrilmek suretiyle, partilerin yükümlülüklerini yerine getirmekten kaçtıklarını söylemek

mümkündür. Sonuçta nasılsa birileri dış politika ile ilgili inisiyatifleri almaktadır.

## 2- Parlamentoların Dış Politikada Klasik Denetim Usulleri

Türk siyasal sisteminde, dış politikanın TBMM’ce denetiminde “İleri Denetim Usulleri” diye adlandırılabilen kontrol mekanizmaları geliştirilmemiştir.

Bütün parlamenter sistemlerde, yürütme organının icraatları parlamentonun denetimine açıktır. İktidarın konuları yasama organının önüne getirmekten kaçındığı hallerde de parlamentonun yazılı/sözlü soru, gensoru gibi yollarla, mesela uygun bulma kanunu için önüne getirilmeyen bir uluslararası antlaşmayı gündemine alması her zaman mümkündür.

Burada önemli olan husus, yasama organının, daha önemlisi muhalefetin klasik denetleme yollarını dış politikada ne kadar başarıyla kullandığıdır.

Rutin denetleme yollarının başında bütçe görüşmeleri gelir. Ülkemizde gerek Plan-Bütçe Komisyonu’nda ve gerekse Genel Kurul’da Dışişleri Bakanlığı bütçesi üzerinde yapılan konuşmalarda, Dışişleri Bakanı, Bakanlığı’nın politikalarını açıklama fırsatını kullanırken; parti grupları da lehte/aleyhte

Hükümet'in dış politika tasarıflarını irdeleme olanağı bulmuş olurlar. TBMM'de Dışişleri Bakanı'nın Bakanlığı'nın bütçesi üzerindeki konuşmasının, Dışişleri bürokratlarının hazırlamış olduğu bir konuşma metnini aynen okuması suretiyle olması da, artık gelenekselleşmiş, önemli bir ayrıntıdır. Burada, irticalen veya siyasi mülahazalarla hazırlanmış bir konuşmanın yaratabileceği diplomatik hatalara engel olabilmek amaçlanırken; politikacının bürokrata teslimiyetçiliğini göstermesi açısından da kayda değerdir.

TBMM'nin dış politikaya ilgisi açısından değerlendirilecek olursa, parti gruplarına nazaran bireysel parlamenter ilginin daha çok olduğu söylenebilir. Gerçekten de, dışilişkilerde ortaya çıkan olaylarda, krizlerde sayıları çok az da olsa dış politikaya duyarlı milletvekillerinin basın toplantıları, yazılı/sözlü sorular, gündem dışı söz talepleri yoluyla, konuları hemen Meclis gündemine taşıdıkları görülmektedir. Parti gruplarının, genelde Hükümet'in söz konusu olayla ilgili ilk tepkilerini bekledikleri, akabinde etkiye tepki kabilinden tavır koydukları bilinmektedir.

Milletvekillerinin bilgi ihtiyaçlarını gidermede kullanılan en eski yollardan biri de yazılı/sözlü soru önergesi verilmesi mekanizmasıdır. Burada, parlamenterler her konuda ilgili Hükümet üyelerine soru sorabilirler. Meclis içtüzüğüne göre, ilgili

Bakan veya Başbakan, yazılı soruları 15 gün içinde cevaplamak durumundadır. Sözlü sorular gündemde sırası geldiğinde ilgili Bakan o anda Genel Kurul'da bulunuyorsa Bakan tarafından sözlü olarak yanıtlanır. Sorulara ayrılan üç birleşimde soru cevaplanmazsa sözlü soru yazılı soruya çevrilir.<sup>92</sup>

Özellikle dış politika açısından yazılı/sözlü sorularla bilgi ve denetim yapabilme olanağını yakalamak, bu sorulara genellikle 'geç cevap verilmesi' nedeniyle zordur. Günlük hatta anlık yaşanan dış politik gelişmelerde Hükümet'i denetim altında tutmak bakımından soru usulü tatmin edici olamamaktadır. Hükümet üyeleri, sorulan soruları bir süre bekletip kendilerince daha uygun zamanlarda cevaplama yoluna gitmektedirler ki, bu durum sorudan beklenen faydayı ortadan kaldırmakta veya azaltmaktadır.

Yazılı/sözlü önergeleri yoluyla esaslı bir denetleme sağlamanın zorluğu muhalefet partilerini dış ilişkilerle ilgili 'genel görüşme' mekanizmasını kullanmaya itmiştir. Niteliği itibarıyla soru ile gensoru arasında yer alan genel görüşme, belli bir sorunun veya genel bir konunun derinlemesine görüşülebilmesine olanak sağlamaktadır. Soru, ilgili parlamenter ile ilgili Bakan'ı ilgilendirirken; genel görüşmeye herkes katılabilmekte, ancak

---

<sup>92</sup> TBMM İçtüzüğü, TBMM Basımevi, Ankara, s.55-56.

sonuçta gensorudaki gibi bir oylama da yer almamaktadır. Güvenoyu olmaması, gensorudan kaçınan iktidarın genel görüşmeye evet demesine de yolaçmaktadır.

#### IV. BÖLÜM: SON ÖRNEK

##### 1- Körfez Krizi, TBMM, Hükümet, Cumhurbaşkanlığı ve Dış Politikada Yetki Kavgası

Körfez Krizi'nin ortaya çıkmasından bu yana 6 yıl geçti. Irak'ın cezalandırılma süreci ise devam ediyor. Türkiye'nin bu uluslararası sorunda izlediği dış politika, hiç şüphesiz, Türk idare geleneklerinde yeniliklere yolaçmıştır.

1961 Anayasası'nda gerçekten sembolik olan Cumhurbaşkanlığı makamı, 82 Anayasası'nda güçlendirilmiştir. Anayasa'nın tanıdığı yeni yetkileri kullanmaya kalkan ve 30 yıl aradan sonra seçilen ilk sivil Cumhurbaşkanı, uzun süren bir kriz dönemi boyunca özellikle dış politikaya etkin müdahalesiyle, iki başlı yürütme organı olgusunu siyasal sisteme yerleştirmiştir.

Türkiye, NATO üyesi olmasına rağmen, 1960'lardan itibaren Körfez Krizi'ne kadar özellikle Orta Doğu'da oluşan düşmanca kutuplaşmaların dışında kalmaya özen gösterdi. Bunda

başarılı da oldu. Arap-İsrail sürtüşmesinin, kanayan Lübnan Sorunu'nun ve nihayet İran-Irak Savaşı'nın dışında kalması Türkiye'ye prestij ve güven getirdi. Türk diplomasisi, bu politikaya 'Aktif tarafsızlık' adını verdi.<sup>93</sup>

1990-91 yılları, Türkiye'nin Orta Doğu'da izlediği bu aktif tarafsızlık politikasını geçici olarak terkettiği yıllar oldu. Aynı çizgide birleşen Yürütme'nin iki ayrı başından Cumhurbaşkanı, Meclis ve Hükümet üzerindeki karizması ve uluslararası alandaki kişisel ilişkilerini aktif olarak kullanması nedeniyle, 1950'deki Kore Savaşı'ndan beri hiç görülmeyen bir şekilde, dış politikada TBMM'deki muhalefet ile Hükümet'i karşıkarşıya getirmiştir.

Muhalefet-iktidar çatışmasında temel argüman yine aynıdır: Tehlikeli bir dönemde, hızlı karar alma ve ülkenin güvenliğini koruma savunmasını yapan Cumhurbaşkanı yönetimindeki iktidara karşı dönemin muhalefeti, bilgisiz bırakılma ve haberdar edilmeme şikayetlerini yapagelmiştir.

Burada, o dönemin muhalefet-iktidar ilişkileri, TBMM'deki tartışmalar ve basında yeralan makaleler ışığında, Parlamento'nun olaylar karşısında etkin olmasa da aktif olduğu bir devre incelenmektedir.

---

<sup>93</sup> Doğu Ergil, "Körfez Bunalımı", Gündoğan Yay., 1990, s.61.



Körfez Krizi'nin iktidar-muhalefet ilişkilerini gerginleştirdiği ilk olay, Cumhurbaşkanı'nın tüm liderleri Köşk'e toplantıya çağırmasıyla ortaya çıktı. Muhalefetin Cumhurbaşkanı'nı boykot etmesi de başlamış oldu. Anamuhalefet lideri bu çağrı nedeniyle şunları söylüyordu:

“..Cumhurbaşkanı'nın bu davetine olumlu cevap veremeyeceğimi anlatan bir mektup göndereceğim... Sn.Cumhurbaşkanı, seçilişinden bugüne kadar Anayasa'nın öngördüğü davranışı göstermemiştir...Başbakan, Dışişleri Bakanı gibi davranması, kendi başına karar alması, bunları uygulatması Anayasa'da yok...Biz bunun yanlış olduğunu, fiili başkanlık sistemi uygulanmasının ülkeyi kargaşaya götürdüğünü söylüyoruz... Türkiye'nin dış politikası nasıl yönetiliyor? Gördüğümüze göre Sn.Cumhurbaşkanı şunu yapıyor: Telefonlarla, telgraflarla Türkiye'nin dış politikasını yürütüyor. Ama, bu arada muhalefete hiç bir şey sormuyor. ABD Başkanı'nı rahatlıkla arayabiliyor... Cumhurbaşkanı isterse benimle veya DYP lideriyle de telefonda konuşabilir. Ama, buna gerek yok, çünkü Sayın Cumhurbaşkanı'nın böyle bir görevi yok... Suudi Kralı ile, ABD Başkanı ile görüştüm diyor, ama onların hepsi anayasalarına göre yetkili insanlar... Türkiye'de sorunu olan Başbakan'dır... Asıl yapılması gereken şey Meclis'i toplamaktır... Bu, muhalefetin

tatmin olması meselesi değil. Bu, Türkiye'nin ulusal çıkarlarının korunması sorunudur...<sup>94</sup>

Parlamentonun dış politika başta olmak üzere devletin her faaliyetini denetleme görevini yerine getirmesinde yine en temel sorunlar, parlamenter sistemin doğasından kaynaklanıyor.

Devletin işleyişinde parlamentoyu bir anlamda hareketsiz kabul etmek gerekir. Gerçekten de, güçler ayrılığı ilkesine göre işbölümünün gerçekleştiği Türkiye'de yürütme gücünü elinde tutan Hükümet, Anayasa ve yasalardan doğan yetkileri ile devlet çarkını döndürür.

Hükümet icraatlarının ne olduğu, bir alandaki politika belirlenip uygulandıktan sonra veya bir yetki yasası gerektiğinde, TBMM'de nihai görüşme yapılırken, kısıtlı zaman ve bilgi ile parlamenterler tarafından öğrenilmektedir.

Demokratik parlamenter sistemde, hükümetler parlamentodaki çoğunluğa dayanarak icraat yapabilirler. Yani, hükümet parlamentonun güvenini almıştır. Pratikte böyle olmasa da parlamento her an bu güvenoyunu geri alarak hükümeti düşürebilir, yürütmeyi yeni ellere verebilir.

---

<sup>94</sup> Erdal İnönü, "Körfez Krizi ve SHP", SHP Gen.Mrk. Yay., Ankara, Nisan-91, s.10-13.

Tek bir partinin Meclis'te çoğunluğu oluşturmak suretiyle güçlü bir hükümetin teşkil edilebildiği dönemlerde, Türkiye'de bir müddet sonra Anayasal yetki aşımına dayanan şikayetler başgöstermiştir. Menderes liderliğindeki DP dönemi, sonra Özal dönemi, yakın tarihimizde istikrarlı, kararlı, cesur politikaların uygulandığı; bunun yanında da sonuçta darbelere, idamlara, suikastlara maruz kalan tek adamların, iktidarın sınırsız ve yozlaştırıcı gücünü kullanarak, ülkenin iç ve dış politikalarına hakim oldukları devreler olmuştur.

Körfez Krizi'nde dış politikanın idaresinde ortaya çıkan itirazların temelinde, zayıf Başbakan, güçlü Cumhurbaşkanı ve onları destekleyen, ve Başbakan'ı 'Vekil' gören, Cumhurbaşkanı'nın içinden çıktığı Parlamento çoğunluğu vardır.

Direkt ordudan gelmediği için sivil sayılabilecek olan Celal Bayar'la ara verilen sivil Cumhurbaşkanları dönemini tekrar başlatan Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanlığı süresince devamlı üzerinde durduğu konu, 82 Anayasası'nın güçlendirdiği Cumhurbaşkanlığı makamınının 104. maddede sayılan görev ve yetkilerinin en geniş yorumunun ortaya çıkarılması olmuştur. Yürütme gücünün Anayasal açıdan zayıf ayağını oluşturan Cumhurbaşkanı, yetkilerini aşan durumlarda aldığı kararları

Başbakan ve Meclis çoğunluğu eliyle uygulama imkanı bulmuştu. Körfez Krizi'nin ortaya çıkardığı savaş seferberliğine yakın koşullarda Cumhurbaşkanı, kaynağı, meşruluğu ne olursa olsun kararları bazen tek başına almış, bunları Hükümet eliyle uygulamış ve Parlamento çoğunluğu da fiili güvenoyuyla yasama organının dış politikayı yerinde ve zamanında denetlemesini engelleyebilmiştir.

Bu durum, bu çalışmanın temel olgularından biri olarak aldığı, “Parlamento denetiminin muhalefete, yani Parlamento azınlığına, dolayısıyla olaylar oluştuktan sonraya bırakılmasının” doğal sonucudur. Parlamentodaki çoğunluk, her koşul altında güvenoyu verdiği Yürütme'nin başı olan liderine -ki burada önceki Başbakanları olan Cumhurbaşkanı'dır, arka çıkmak, muhalefete karşı kalkan olmak durumundadır. Bu tespit, bu olaya özgü olmayıp, parlamenter sisteme tabi hemen her ülkede görülen bir olgudur.

Anayasal sınırları zorlamayan asker Cumhurbaşkanları'ndan sonra, aktif bir Cumhurbaşkanı ile karşılaşan kamuoyu da Parlamento'daki bölünmeye benzer kamplaşmaya gitmiştir. Cumhurbaşkanı'nı bir “Başkan” gibi görenler yanında, “İndirilmesini” savunanlar uç noktaları teşkil etmiştir.

Parlamento'daki çoğunluk desteğini kaybedinceye kadar, iç ve dış politikada inisiyatif elinde tutan dönemin Cumhurbaşkanı, Körfez Krizi'nde üzerine gelen baskılara şu karşılığı veriyordu:

“...‘Ben bunlara hiç karışmasaydım’ diyorlar. Ben vazife icabı buna karışmaya mecburdum. Türkiye Cumhuriyeti'nin başı olarak ve bu meselelerdeki tecrübemi de nazarı itibara alarak karışmasam, ben vazifeme yapmamış olurdum. Manevi olarak da bunun sorumluluğunu hissederdim. Çünkü, bu konunun çok ağır olarak analizini biliyorum. 6 sene Başbakanlığım var. Daha öncesi var. Şöyle bakarsanız, Batı'yı 10 senedir tanıyışım, Batı'daki bir çok insanları tanıyışım gibi bir çok faktörler var bu işin içerisinde. Bu o kadar basit bir konu değil. Bu işin içerisinde devamlı bulunmak mecburiyeti vardır.”<sup>95</sup>

Cumhurbaşkanı, Parlamento üzerindeki psikolojik gücünün de farkında olarak, muhalefetten gelen baskı ve şikayetlere, kendisini boykot etmelerine aldırılmamış, doğru bildiği yolda Kriz boyunca ilerlemiştir. Sonraları tek şikayeti, dışarıya asker gönderme ve ülkeye yabancı silahlı kuvvet kabul etme konusunda Meclis'ten izin istenmesi esnasında, buna karşı çıkan muhalefeti,

idraksızlık, cahillik ve ülke yararını görmemekte suçlamasıyla olmuştur.

---

<sup>95</sup> Turgut Özal, “Körfez Krizi Basın Toplantısı”, Cumhurbaşkanlığı Yayını, Ankara, 18.08.1990, s.36.

idraksızlık, cahillik ve ülke yararını görmemekte suçlamasıyla olmuştur.

Körfez Krizi'nde ABD'nin siyasetini onaylayan Türk kamuoyu, Türkiye'nin savaşa girmesine ise karşı çıkmıştır. Cumhurbaşkanı'nın da Körfez'e en azından bir birlik gönderilmesi yönünde Hükümet ve Genel Kurmay'a baskıları olduğu biliniyor. Hatta, bu baskı dönemin Genel Kurmay Başkanı Org.Necip Torumtay'ı istifaya götürmüştür.

Cumhurbaşkanı'nın savaşa fiilen katılma düşüncesi, kendi isteği ile Hükümet'in Meclis'e sevkettiği ilk yetki tasarısında, savaş hali ilanı gibi, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin yabancı ülkelere gönderilmesi ve yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'ye kabulü de Türkiye'nin bir saldırıya uğraması şartına bağlanmıştı. Bu şart, kanun metnine muhalefetin ve bir grup iktidar milletvekilinin ısrarı ile girmişti. Bundan sonra olanlar ise, parlamentonun dış politikada denetim yetkisine açık bir müdahalenin tarihi bir örneği olmuştur.

Cumhurbaşkanı, kanun metnine saldırı şartının girmesini uygun görmemiş; Meclis'e bizzat gelip kararın düzeltilmesini istemiştir. Bunun üzerine, yeni çıkartılan TBMM Kararı'nda,

dışarıya asker gönderilmesi ve Türkiye'ye yabancı asker kabulünde saldırıya uğrama şartı kaldırılmıştır.<sup>96</sup>

Eylül-91'de ABD, iki ülke arasındaki 'Üsler Antlaşması'na göre, 2 Amerikan filosunun konuşlandırılmasıyla sınırlı İncirlik Üssü'nde daha fazla uçak bulundurma izni istemiş; ancak Türk Dışişleri bunu reddetmişti. Bu kez, ABD Büyükelçisi Abromowitz'in Cumhurbaşkanı'nın onayını almasıyla, 'Eğitim uçuşları' adı altında imzalanan gizli protokolden Meclis'in haberi dahi olmamıştı.

Körfez Krizi süresince alınan dış politika kararları sadece Meclis'ten değil, aynı zamanda kamuoyundan da gizlemiş oluyordu. Cumhurbaşkanı, kriz boyunca bir ulusal uzlaşma sağlama çabası içinde olmamış, aldığı kararları kamuoyuna izah etme noktasında yavaş hareket etmişti. İncirlik'in Amerikan uçaklarının kullanılması, yabancı basında yeralırken, Türk kamuoyu önünde bu durum ısrarla uzun süre reddedilmişti.

ABD'de Başkan, Kongre'yi aktif bir şekilde karar alma sürecinin içine sokarken; Türkiye'de Parlamento, yukarıdan empoze edilen kararların iktidar çoğunluğunca onaylanması dışında tümüyle devre dışı olmuş, ulusal çıkarların tanımlanması

---

<sup>96</sup> Coşkun Kırca, "Körfez, Özal,ve Muhalefet", Milliyet Gazetesi, 11.03.1991.

işlevini yerine getirmemişti. Bu durum, iktidar-muhalefet ilişkilerine yalnızca tırmanma getirdi.<sup>97</sup>

Türkiye'den Irak'a karşı askeri kolaylıklar isteyen ABD Kongresi'nde, son derece demokratik bir tartışma ortamı içerisinde, savaşa girme eğilimi ağır basmış; Amerikan halkının temsilcileri Başkan'a savaşa girmesi için yetki vermişlerdi. Amerikan demokrasisi, savaş kararı alırken dahi gücünü ortaya koymuştu.<sup>98</sup>

Aslında, ABD'deki bu politika yapımı sürecine Türkiye de yabancı değildi. Parlamenter demokrasi bize Atatürk dönemi ile gelmemiş olsa bile, 'Meşruiyet' kavramı o dönemde kazanılmıştır. Ulusal Kurtuluş Savaşı'nın her aşamasında alınan kararlar, Meclis'in onayından geçirilmişti. En kritik anlarda, top seslerinin Ankara'dan duyulduğu zamanda bile, toplanabilen bir Meclis vardı. Bu anlamda, 1991'de savaşın eşiğindeki Türkiye'de Parlamento'nun devre dışı kalması yadırganmıştır.

Ulusal irade açısından da , örneğini, Kıbrıs Harekatı'nda Türk Halkı savaşa iktidarı, basını, toplumun tüm kesimleri yekvücut olarak girmiştir. Körfez Krizi'nde ise, benzeri bir

---

<sup>97</sup> Sedat Ergin, "Körfez Krizi'nden 3 Sahne", Hürriyet Gazetesi, 07.03.1991.

<sup>98</sup> Sedat Ergin, "Körfez Krizi'nin Muhasebesi", Hürriyet Gazetesi, 04.03.1991.



kenetlenmeden sözedilebilmesi zordur. Cumhurbaşkanı'nın bizzat uyguladığı politikanın doğruları ve yanlışları bir yana, ulusal konsensusu temsil etmediği, bir azınlık görüşü olduğu söylenebilir.

Salt hukuksal açıdan bakıldığında, 107,108 ve 126 sayılı TBMM Kararları'yla Meclis'e ait 'münhasır' bir yetki Hükümet'e devredilmiştir. Oysa, Anayasa'nın 92. maddesine göre, savaş ilanına karar verme yetkisi, Meclis'e ait bir yasama yetkisidir. Savaş ilanına karar vermek, bir ülkeye asker göndermek veya başka ülkelerin askerlerini ülkeye kabul etmek, yalnız TBMM'nin işidir. Hükümet, ancak böyle bir kararı uygulamakla yükümlü olabilir. Yoksa, TBMM'nin soyut bir kararıyla Bakanlar Kurulu'na 'izin' verilemez. Sözkonusu kararlarla yapılan iş, bir yetki devridir ve Anayasa'ya aykırıdır. Yine, böyle bir Meclis Kararı başka ülkenin silahlı kuvvetlerinin bir başka ülkeye karşı, bizim topraklarımızı kullanmasına izin vermez.<sup>99</sup>

Cumhurbaşkanı'nın uyguladığı politikaların meşruluğu tartışması bir yana bırakılacak olursa, Körfez Krizi'nde özellikle ana muhalefetin tavrı, kendilerini olaydan soyutlatacak ölçüde, sadece Cumhurbaşkanı'na karşıtlık noktasında toplanmıştı. Cumhurbaşkanı'nın dış politikası, Türkiye'nin kriz karşısındaki

---

<sup>99</sup> Turgut Kazan, "Körfez Savaşı'nın Hukuksal Durumu", Cumhuriyet Gazetesi, 11.02.1991.

davranış biçiminin yarar/zarar muhasebesi açısından değil, muhalefetin iç politika tasarrufları bakımından ele alınmıştır.

Körfez Krizi'nde Türkiye açısından en büyük talihsizlik, Kriz'in Türkiye'deki bir rejim bunalımı ile içiçe yaşanmış olmasıdır. Bunun sonucu, daha ilk günden itibaren doğrularla yanlışlar birbirine karışmıştır. Cumhurbaşkanı'nın meşruluğu, iktidarın arkasındaki halk desteği gibi, iç politika malzemelerini muhalefetin yoğun olarak kullanması, Yürütme'nin her iki kanadının da Meclis'i dışlaması sonucunu vermiştir.

Her halükarda, muhalefetin, özellikle ana muhalefetin bu krizde çok özel koşulların biraraya geldiğini zamanında teşhis edip, politikalarını buna göre uyarlayamadıkları ortadaydı. Yürütülen her strateji, Cumhurbaşkanı'nın her dediğini eleştirmek şeklinde belirince ve Cumhurbaşkanı'nın bazı hesapları da tutunca, muhalefet de kendi kendisini köşeye sıkıştırmıştı.<sup>100</sup>

Karizmatik bir Cumhurbaşkanı ve arkasında güçlü TBMM çoğunluğu karşısında, tersi ne kadar mümkün olabilirdi bilinmez ama, bu olayda muhalefet partileri gerek TBMM'yi çalıştırmakta ve gerekse yapıcı muhalefet yapmakta yetersiz kalmışlardır.

---

<sup>100</sup> Sedat Ergin, "Savaş Kararı ve Ulusal Çıkarları Tanımlama Gereği", Hürriyet Gazetesi, 14.01.1991.

Deniz Baykal, mensubu olduğu ana muhalefet partisinin müstafî genel sekreteri olarak, açıkladığı iki ayrı görüşüyle olayı özetlemişti:

“Türkiye’de muhalefet, Körfez Krizi’ndeki politikanın TBMM’de tartışılmadan, Çankaya’da oluşturulduğu eleştirisini yapmaktadır ki, %100 doğrudur. Bu kadar kritik kararların ülkedeki bütün meşru siyasi güçleri de içine alan geniş bir uzlaşma tabanında oluşturulması gerekirdi.” sözleriyle Baykal, bir gerçeği dile getirirken; başka bir görüşüyle de muhalefeti eleştiriyordu:

“İncirlik’i kullandırma kararı alan iktidarın bu tutumuna karşı düşmanlık yapma hakkını kendimde bulamıyorum. Dahası, BM Kararı’na uymak, Saddam’ın tecavüzünün ortadan kaldırılmasına dönük girişimlere destek vermek elbette doğrudur. Ana muhalefet, politikalarıyla, Saddam’a sempatik bakan bir izlenim vermektedir. Bizim barış özlemimizin, Irak liderine destek olma anlamına gelecek duruma dönüştürülmesine kesinlikle izin vermememiz gerekir. Barış isteğimiz, Saddam’ın emrivakisini, hegemonyasını, ihtirasını onaylamak anlamına gelmemelidir.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Ertuğrul Özkök, “Baykal’ın Körfez Politikası”, Hürriyet Gazetesi, 03.02.1991.

Cumhurbaşkanı'nın şu sözleri ise, Körfez Krizi'nde ne kadar rahat davranışlar içerisinde olabildiğini göstermektedir:

“...Hayır, ben yetki istemedim. Yalnız, ‘Yetki alın ki, flexibilitemiz, manevra kabiliyetimiz olsun.’ dedim. Yoksa, orada harp ilanını kimse düşünmüyor. Zaten, o yetki de benim bildiğime göre devredilmesi mümkün olmayan bir yetkidir. İzin alınıyor ama, harp ilanı izni olamaz. Meclis’e gitmesi lazım... Başkan Bush ile daha ilk konuşmamızda bana ‘ Boru Hatları..’ dedi. Benim devamlı telkin ettiğim şudur: ‘Ambargo kararı alın Birleşmiş Milletler’den, o zaman belki düşünebiliriz.. Şimdi burada güç göndermenin en önemli tarafı Araplar’ı tatmin etmektir. Ama, bunu ambargo gibi önceden yapmak lazımdı...92. madde de pek anlaşılmıyor. Şöyle mi yoksa böyle mi yorumlanır? Çünkü, mesela Cumhurbaşkanı’na verilen yetki, 92.maddede ‘Türkiye bir hücumu uğrarsa...’ diye. Bugün alınan karar gibi aşağı yukarı... Zaten, vurmak fiiline ne ben karar verebilirim ne de başkası. Ona ancak askeri otoriterler karar verir; yoksa, ne bana verilmiş bu yetki, ne de Bakanlar Kurulu’na. Böyle düşünülmesi lazım...”<sup>102</sup>

Cumhurbaşkanı'nın bu örneklerde görülen davranışı, tek karar verici konumunu alenen ve kriz boyunca sürdürmesi, bir açıdan yetki zorlaması veya aşımı olarak görülse de; bu duruma

---

<sup>102</sup> Özal, op.cit., s.27-29.

yol açan nedenlerin başında, muhalefetin yukarıda anılan tutumu ve hareketsizliği, aşırı karşıt tavrı gelmektedir.

Genelde olduğu gibi, bu örnekte de Meclis'i temsil durumunda olan muhalefet mensupları, politikalarıyla iktidarı yalnız bırakmışlardır. Kritik bir dönemde halk adına yetki kullanılan TBMM'de, uzlaşmacı ve yapıcı muhalefet olanaklarıyla, birlik görüntüsü verilmesinin psikolojik faydasını gözardı etmişlerdir.

Sonuç olarak, Kurtuluş Savaşı'nda, Kore'de ve en son da Kıbrıs Davası'nda görülen ulusal birlik görüntüsü ve TBMM insiyatifi, savaşın eşiğinden dönülen Körfez Krizi'nde yokolmuş; ülkenin en tecrübeli ve yaşlı siyasal eliti şahsi kaygılar, iç politik hesaplar ve kısır çekişmeler içinde sıkışıp kalmışlar, ülkenin önünü açacak basireti gösterememişlerdir.

## V. BÖLÜM: SONUÇ

### 1- Dış Politikada Parlamantonun Yeni Rolü

Tarihi gelişme içinde parlamento, idare edilenlerin haklarını idare edenlere karşı savunmak, yönetenleri önemli konularda idare edilenlerin rızalarını almaya zorlamak göreviyle ortaya çıkmıştı.

Ortada, idare edilenlerle idare edenler ikiliğine dayanan bir yasama-yürütme çekişmesi vardı. Bugün, yasama-yürütme ikiliğinin yerini iktidar-muhalefet çekişmesi almıştır. Doğal olarak, bütün yasama organının yerine getirmeye çalıştığı denetleme görevinde, fiilen muhalefet denetimine doğru bir kayma meydana gelmiştir. Bugün, politik anlamda iktidar, yürütme organı ile yasama organı içindeki hükümet çoğunluğunu kapsamaktadır. Bu çoğunluk, hükümet etme görevine katıldığı için hükümet tasarruflarını parlamentonun değiştirme olanağı yoktur. İktidar çoğunluklarını parçalamadan, muhalefetin bir kanun teklifini geçirmesi neredeyse olanaksızdır.

Dış politikanın yasama organlarında da tartışılmaya başlamasından bu yana, dış politika görevinin yasama organına daha fazla katılma imkanı veren bir görev haline gelmesi ve dışilişkileri örten perdelerin daha fazla aralanması yolundaki umutlar genelde boşa çıkmıştır. Yasama organlarının değeri, toplumu ilgilendiren her türlü tartışmanın yapılabilirdiği bir forum görevini başarılı bir şekilde yerine getirip getirmemeleri, toplumu tatmin edecek düzeyde bir diyalog kurup kurmamaları açısından ölçülmektedir. Genel kabul gören bu görüş, parlamentonun öneminin çarpıtılması ve görevlerinin önemsizleştirilmesi olarak görülmemelidir.

Dış politikanın belirlenmesi, uygulanması ve denetiminde parlamentonun yeni usullerle, yeni araçlarla donatılması gerekmektedir. TBMM, geleneksel yetkileri dışında, dış dünyada ortaya çıkan yeni kontrol araçlarını ve varolan organların yetkilerini artıran uygulamaları izlemek ve uygun olanları bünyesine adapte etmek çabasında olmalıdır. Bu bölümde zikredilen, başka ülkelerin parlamentolarının dış politikaya müdahalesinde ve denetiminde kullandıkları, TBMM’de olmayan farklı kurum ve araçlar, yazarın TBMM’nin dış politikayı etkin kontrolü için bir tavsiyesi olarak görülmelidir.

## 2- Dış Politikada Karar Almada Parlamentonun Rolüne Yeni Yaklaşımlar<sup>103</sup>

Dış politikanın “Geleneksel olarak ve hala istisnasız idarenin sorumluluklarının bir parçası” olduğu, uygulamada bir gerçek olarak önümüze gelmektedir. Çoğu ülkede ve Türkiye’de de idarenin dış politika alanındaki lider rolü, anayasalarda açıkça belirtilmekte ve daha düşük düzeydeki yasama ve uygulama ile de desteklenmektedir.

Parlamentolar dış politika konularının hazırlanmasında genelde resmi bir rol oynamazlar. Öte yandan, parlamentolar genel

---

<sup>103</sup> Bu bölümün yazılmasında, 1995 yılı Parlamentolararası Birlik İstanbul Toplantısı tutanaklarından yararlanılmıştır.

parlamenter müdahale araçlarını (yazılı/sözlü soru, gensoru vb.) kullanarak hazırlık evresinde dış politika meseleleriyle ilgili istedikleri bilgileri temin ederler. Çoğu parlamentoda dışişleri komisyonları hazırlık evresinde konuların denetlenmesinde anahtar bir rol oynar.

Türkiye’de tek parti döneminden gelen, dış politika konularında ulusal bir konsensus geleneğinin korunmasını ve siyasi partilerin karşı karşıya gelmesinden kaçınmayı amaçlayan devlet politikası aşınmış olsa da, bugün hala etkisini parlamento üzerinde devam ettirmektedir. Başka ülkelerde de bu amacı yönelik prosedürler vardır. Örneğin, Danimarka Anayasası’na göre Hükümet, konular hazırlanırken ve dış politikayla ilgili önemli bir karar alınmadan önce dışişleri komisyonuna danışmak zorundadır. Fin Parlamentosu Dışişleri Komisyonu da, dış politika konularına dair resmi raporları kendi talebiyle alma ve Hükümet’i bağlamayan siyasi bir bildiri yayınlama yetkisine sahiptir. Yine, örneğin BM Barış Gücü operasyonlarına katılım konusunda Hükümet, Parlamento Dışilişkiler Komisyonu’nun onayını aldıktan sonra karar verebilmektedir.

Polonya’da da Dışişleri Komisyonu yanında ayrıca bir “Genişletilmiş Dışişleri Komisyonu” vardır. Bu Komisyon, Dışilişkiler Komisyonu üyeleri, Parlamento Başkanı ve yardımcısı,



Savunma Komisyonu Başkanı ve diğer 11 üyeden oluşur. Bu genişletilmiş komisyonun görevi, dışışleri ile ilgili nihai kararların alınmasından önce bu konuları Hükümet’le müzakere etmektir. İsveç’te ise, genişletilmiş komisyona ek olarak bir ‘Dışışleri Danışma Konseyi’ vardır. Hükümet, devletin dışışleri ile ilgili icraatından Konsey’i haberdar etmek ve önemli konuları önceden Konsey’le görüşmek zorundadır. Konsey’in ayrıca bazı durumlarda Genel Kurul adına acil konularda karar alma yetkisi de vardır.

İsviçre Federal Hükümeti’nin dış politika konularının hazırlanması aşamasında izlenecek ilkeler hususunda, meclislerdeki dışışleri komitelerini bilgilendirme ve onlara danışma zorunluluğu vardır. Ancak, bu birlikte karar alma anlamına gelmez. Sonuçta, yine Hükümet alınan kararda nihai otoriteye ve sorumluluğa sahiptir.

Bu örnekleri sıralamanın amacı, Türk devlet idaresinin geleneklerinin korunması yanında, parlamenter demokrasinin dünyada gelişimine uygun adımların da yine dış dünyadaki gelişmeler paralelinde atılarak, bünyemize başarılı bir şekilde adapte edilmesi gereğini vurgulamaktır.

İtalya'da her iki Meclis de dış politikada önemli role sahiptir. Hükümet'ten rapor isteme ve faaliyetlerini yönlendirme konusunda geniş yetkileri vardır. Hükümet üyelerinden herhangi bir zamanda komisyonlara gelmelerini isteyebilirler. Mesela, BM Barış Gücü'ne katılım kararının alınmasında, Hükümet karar vermeden önce, Meclis Genel Kurulu'nda Dışişleri Komitesi raporuna istinaden görüşmeler yapılır. Almanya'da da Federal Hükümet, prensipte silahlı kuvvetlerin dış göreve gitmelerinde Bundestag'dan izin almak zorundadır.

ABD Senatosu veya Kongresi, bazen yasama sürecinde resmi müzakere önerebilir. Başkanlık, uygun Kongre üyelerine veya komitelerine önemli yeni anlaşmaları müzakere etmesini ve kendilerine antlaşmaların yapısı ile ilgili olarak danışılmasını tavsiye etmekle yükümlüdür. Bu tarz bir mekanizma, Kongre üyelerine gereken zamanı kazandırır. Kongre NAFTA, GATT gibi önemli antlaşmaları tasdik eder ve müzakereler esnasında Kongre ile dayanışma içinde olunmasını ister.

Günümüz sorunlarında karar mekanizması, her yerde yürütmenin yetkisinde gibi görünmektedir. Savaş ve barış, sınırların belirlenmesi, yabancı askeri güç kabulü ve dışarıya asker gönderilmesi gibi konularda parlamentoların yetkisi ve onayını gerektiren özel hükümler vardır.

Parlamentoların görevi, daha ziyade kendisine gönderilen antlaşmaları onaylamak veya Almanya'da olduğu gibi daha az görülen şekliyle, "Onamaya direkt karar vermektir." Genelde ise, görüşmeler sona erdikten ve taraflar imzaladıktan sonra antlaşmalar parlamento'ya sunulur. Parlamentoların antlaşma metnini değiştirmekte çok fazla şansları yoktur. Ya muvafakat verirler veya vermezler ya da yeniden görüşmek üzere hükümete geri gönderirler. Genelde, parlamentolar antlaşmaları bir uygun bulma yasası ile iç hukuka geçirirler.

Amerikan Senatosu'nun başlıca görevi, tamamlanmış antlaşmaların Birleşik Devletler tarafından onaylanması ve onaylanmadan önce, herhangi bir nihai koşul gerektirip gerektirmediği hususunda görüş bildirmektir.

Kural olarak, antlaşma ile ilgili konularda kararlar oyçokluğu ile alınabilmektedir. ABD'de bununla beraber, Senato'nun 2/3 çoğunlukla onayı gereklidir. İngiliz Parlamentosu'nun antlaşmalar konusunda uzlaşmaya varılması konusunda resmi bir rolü bulunmamaktadır. Normal süreçte, "Pansonby Rule", sıradan Anayasal uygulamayı gerçekleştirmektedir. Bu kural uyarınca, onay gerektiren bir antlaşma, onay için Parlamento'ya en az 21 gün önce

sunulmaktadır. Yeterli siyasi baskı olursa, Avam Kamarası'nda antlaşma üzerinde tartışma yapılabilir. Belçika, İspanya gibi ülkelerde, parlamento, antlaşmaların sona ermesi için kendi kendine girişimlerde bulunabilmektedir.

### 3- Dış Politika İle İlgili Atamalarda Parlamantonun Rolü

Parlamentolar genelde dış politika idaresindeki atamalarda aktif rol oynamazlar. Bu kurala istisna olarak, Rusya ve ABD'de en azından dış politika yönetim kadrosundaki atamalarda parlamentoların belli bir rolü vardır. Öte yandan parlamentoların her yerde en güçlü oldukları alan, dışişleri bütçesinin ve ilgili kanunların geçmesidir.

Burada, TBMM'nin dışişleri ile ilgili atamalar konusunda bazı yetkiler kazanması noktasında bir takım önerilerde bulunabiliriz. Şöyleki;

“Büyükelçilerin atanmasında milletvekillerinden oluşan bir komisyonun onayı alınabilir. Dışişleri Komisyonu, dışarıya gönderilecek büyükelçilerle ilgili görüş bildirebilir. Ya da Komisyon, atanacak adayları dinler ve atanmalarına onay verir.”

#### 4- Dış Politikanın Kontrolünde Parlamantonun Rolü ve Öneriler

Dış politikada karar verme süreçleri çoğu ülkede hükümetler tarafından yönlendirilir. Hükümet, genelde parlamentoya karşı sorumludur ve bu sorumluluk altında dış politikayı da o idare eder.

ABD’de Başkan, dış politikada karar ve eylemlerinden dolayı Kongre’ye karşı sorumlu değildir. Ancak, kamu fonlarının Kongre’ce onayı, Başkan’ca izlenen politikanın da onayını veya reddini gösterir. Kabine görevlileri ve diplomatik temsilciler faaliyetleri açıklamak için Kongre Komisyonları’na her zaman çağrılabilirler.

Türkiye’de Parlamento’nun dış politikanın kontrolünde mali denetim olanağını iyi kullandığı söylenemez. Bütçenin gerek komisyondan ve gerekse Genel Kurul’dan geçişinde milletvekillerinin yeterli ilgi ve ihtimamı gösterdiklerini söylemek mümkün değildir. Halbuki, bütün devlet kurumlarının yeni bütçesini onaylama ve geçmiş yılların hesaplarını ibra etme yetkisine sahip olan Parlamento’nun, bu yetkisini gerektiği gibi kullanması durumunda, istediği politika değişikliklerini yaptırabilmesi ve idareyi disiplini altına alması mümkündür. Ama, burada da parti disiplini sonuçta bu tür olası parlamenter

direncinin önüne geçmekte, iktidar partisi veya partileri gerek siyasi ve gerekse mali suistimalleri örtebilmektedirler.

Dış politikanın parlamento tarafından kontrolü, başlıca dışişleri komisyonu tarafından yapılır.

ABD ve İsrail’de Dışişleri Komisyonları Hükümet’ten belli dış politika konularında raporların gönderilmesini isteyebilir. ABD Kongresi’nde, Başkanlığa yöneltilen sorular için, Kongre ve Senato’nun dışişleri ile ilgili Komisyonları’nın yaptığı özel oturumlar vardır. ABD’de komisyonlar, dış politika önceliklerinin belirlenmesi için vakıf, dernek, enstitü gibi özel ajansları kullanabilirler. İsrail Hükümeti, Parlamento Dışişleri ve Savunma Komisyonu’na düzenli olarak bilgi vermek durumundadır. Danimarka Parlamentosu Dışilişkiler Komisyonu geleneksel olarak Hükümet’e sözlü ve yazılı sorular sorabilmektedir.

##### 5- Dışilişkilerde Gözardı Edilen Bir Boyut:

##### Uluslararası Parlamenter Bağlantıların Dış Politikada Önemi

Parlamentoların uluslararası bağlantıları, parlamentolar arasında karşılıklı anlayış ve işbirliğinin geliştirilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Bu ‘parlamenter diplomasi’, özellikle gizli diplomasinin sona ermesinde uluslararası ilişkilerdeki

değişikliklere paralel olarak gelişmiştir. Devletlerin dış politikalarının şekillenmesinde parlamenter diplomasinin önemi artmakta, dış politikanın katı kurallar ve yüksek duvarlar arkasında oluşturulması gittikçe daha zor hale gelmektedir. Buna ‘parlamentelerin uluslararası alanda bilinçlenme süreci’ de diyebiliriz.

Demokratik hükümet biçiminin gelişmesi ve yayılmasının bir sonucu olarak, parlamentoların rolünün güçlenmesi ve aktif hale gelmesi, parlamentolar arasındaki bağlantıların ve diplomasinin daha etkin hale geldiğini göstermektedir. Bölgesel ve uluslararası örgütler, çalışmalarında aktif katılımcı olan parlamenter asambleler kurmaktadır.

Kuzey Atlantik Asamblesi (KAA) ve AGİTPA gibi parlamenter seviyedeki bağlantılara ek olarak, çalışma turları, özel konferanslar gibi direkt bağlantılar da mevcuttur. Günümüzde, geleneksel dışişleri komisyonları dışında diğer parlamenter komisyonlar da, uluslararası konular ile geçmişte olduğundan çok daha fazla ilgilidirler. Bu nedenle uluslararası bağlantılar ve karşılıklı ziyaretler, komisyonlar seviyesinde de oldukça artmıştır. Bir diğer önemli gelişme de, son yıllarda dostluk grupları şeklinde uluslararası parlamenter ziyaretlerinin çok artmış olmasıdır. 20. Dönem TBMM’de faal durumda 43 ayrı Dostluk Grubu vardır.

Uluslararası örgütlerin çalışmalarına parlamenterlerin global seviyede katılımına, Parlamentolararası Birlik (PAB) ve BM Genel Kurulu'nu örnek verebiliriz. Commonwealth Parlamenterler Birliği (CPA) ve Fransızca Konuşan Parlamenterler Asamblesi (AIPIF) de önemli uluslararası forumlardır. Ayrıca, uluslararası örgütlere parlamenterlerin katılımı coğrafi olarak da ayrılmıştır. Avrupa ülkeleri, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi, AGİT, KAA, BAB gibi örgütlere delegasyon göndermektedir.

Bugün, daha önce içişleri olarak düşünülen ve parlamentoların yetki alanına giren ve sayısı sürekli artan bir çok konu, şimdi uluslararası karar alma kapsamına konu olmaktadır. İç ve dışişleri arasındaki fark ortadan kalkmış gibidir.

Uluslararası örgütlerin önemi, bölgesel işbirliği ve entegrasyonu geliştirenler dahil olmak üzere, büyük ölçüde artmaktadır. Uluslararası örgütlerdeki karar alma, tek bir devletin muhalefetine rağmen bir kararın çıkmasına imkan veren şekillere doğru değişmektedir.

Belirli durumlarda, bu örgütler üye devletlere, vatandaşlarına ve ekonomik işletmelerine kadar uzanan yasal, yargısal ve idari güçlere sahiptirler. Burada önemle vurgulanacak



olan nokta, politikanın uluslararasılaştırılması ve uluslararası örgütlerin resmi karar alma gücünün artmasının, yoğun demokratik sorunlara ve demokratik boşluğa yolaçmayacağıdır. İşlerinin uluslararasılaştırılmasının demokrasinin gelişmesi açısından yeni imkanlar doğuracağı da beklenmelidir. Parlamentolar bu uluslararası entegrasyona ayak uydurmak için yeni çalışma şekilleri aramaktadırlar.

Daha sert ve doğrudan yükümlülükleri bulunan uluslararası örgütlerin antlaşma ve kararlarına ek olarak, uluslararası konferanslar da (örn: AGİT gibi.) antlaşma formunda olmayan veya diğer uluslararası örgütlerin kararlarını yasaklayabilen uluslararası kurallar ihdas edebilmektedirler. Pratikte, bu tür ‘Yumuşak kanunlar’ güncel antlaşmalardan daha büyük siyasi öneme ve yasal etkiye sahiptirler.

Ulusal sistemin bir parçası olarak ulusal parlamentolar, uluslararası kararlar alırken, ulusal karar almadaki geleneksel rollerini korumaya niyetli olduklarında, bazı güçlüklerle karşıkarşıya kalmaktadırlar. Parlamentolar bu noktada, eski yetkilerini muhafaza ederken, yeni uluslararası eğilimlere, gelişmelere ayak uyduracak esnekliği gösterme konusunda ikna edilmelidirler.

Geleneksel ikili ve çok taraflı dışilişkilerde, uluslararası antlaşmaların hazırlanması ve onaylanmasında, uluslararası örgütlerin karar alma mekanizmalarında ve yeni bir eğilim olan 'ulus-üstü karar almanın geliştirilmesinde', parlamentoların bilinçlendirilmesi, rollerinin yeniden tanımlanması gerekmektedir.

Bu araştırmada temel amaç, parlamentoların, özelde de TBMM'nin devlet idaresinde daha etkin hale getirilmesi yanında; özellikle dış politikaya olan etkisinin boyutlarını ortaya koyma, akabinde de dış politikaya müdahalede etkin yeni yollar önermektir.

Halkın seçtiği temsilcilerin, arkalarındaki bu meşru güce dayanarak, atanmışların varolan ağırlığını dengelemeleri, en azından makro politikaların oluşumunda söz sahibi olmaları, ülkenin hayati çıkarlarını azınlık bir grubun eline bırakmamaları gerekirdi.

Ülkeyi yönetmesi beklenen seçilmişlerin parlamenter düzene sahip olan Türkiye örneğinde, 'Kendilerinden beklenen' yönetim görevini asgari ölçülerde yerine getirdikleri; bu işi siyaseten sorumsuz atanmışlara bıraktıkları gerçeğinin tespiti, bu çalışmanın başlangıcındaki iyimserliği büyük ölçüde zedelemiştir.

Yaklaşık 2 yıllık bir sürede hazırlanan bu çalışma, devletin bekasının temeli olan dış politika yapımında, toplumun büyük çoğunluğunu, alınan kararlarda buluşturma gereğine dair temel argümandan yola çıkmıştı. Ancak sonuçta gelinen nokta, yürütmenin parti mekanizması yoluyla parlamentoya galebe çaldığının bir gerçek olarak ortada durduğu; dışişlerinin diğer bir ayağı olan savunma da ele alındığında diğer bir atanmış kesim olan askerlerin de seçilmişler önünde geri adım atmamakta olduğudur.

Parlamentonun dış politika başta olmak üzere, devlet idaresinde daha yetkili olması amacının gerçekleştirilmesi açısından, uluslararası parlamenter faaliyetleri bir can simidi olarak görmek gerekiyor. Geleneksel devlet anlayışında dışişleri dışında içişleri kapsamında sayılan bir çok konunun uluslararası örgütlerin ve uluslararası konferansların etkisine açık hale gelmesi ve bunun ulusal parlamentolar eliyle yapılması, içeride atanmışların terketmeye direndikleri bir çok konuda yetkinin 'uluslararasılaşma' yoluyla uluslararası örgütlere, dolayısıyla buralarda görevli parlamenterlerin eline geçmesiyle sonuçlanmaktadır. Bu parlamenter globalleşmeyi, ülke içinde sınırlanan parlamentolara dışarıdan bir nevi iade-i itibar anlamında değerlendirmek gerekir.

Avrupa Birliği örneğinde olduğu gibi, yukarıda bahsedilen ‘ulus-üstü karar alma’ mekanizmaları ise, gelecekte uluslararası entegrasyonu savunan ülkeleri en çok meşgul edecek olan; bunun yanında, bu gelişmelere direnecek ülkelerin de başını ağrıtabilecek olan konu olacaktır.

Dış politikanın kontrolünde içeride dirençle karşılaşacak olan parlamentoların bu yetkisizliğini gidermede, sözkonusu uluslararası parlamenter diyaloglara önem vermek; parlamentolararası dostluk gruplarından, AGİT gibi yetkin konferanslara, AB örneğindeki devletleri aşan karar mekanizmalarına kadar, bu yeni nesil oluşumlara olası en büyük parlamenter desteği sağlamak gerekiyor.

Nihayetinde, bu kuruluşlarda parmak kaldırarak karar alanlar, ‘atanmış’lar değil, halk oyuyla gelen ‘seçilmişler’dir ve önemli olan da budur.

## ÖZET

Tarihsel süreçte parlamentoların müdahalesine en son açık hale gelen konu Dış Politika olmuştur. Bu açıdan, hükümetler dış politikada kendilerini serbest hissetmişlerdir. Devletin bekası, iç ve dış güvenlik gibi hassas noktalar yanında; uluslararası ilişkilerde hızlı karar alma gereğinin sonucu olarak ortaya çıkan, net tavır koyma zorunluluğu gibi etkenler de dış politikayı demokratik süreçlerin dışında tutma eğilimini desteklemiştir. Türkiye açısından da gerek uygulayıcılar ve gerekse teorisyenlerde, dış politikada dışarıya karşı tek ses olmanın önemi ve bu alanın hükümetlere bırakılması hususunda görüş birliği görülür.

Parlamentolar dış politikanın oluşumunu ve uygulanmasını geciktirici hatta engelleyici olarak görülmekte; bu durum, dış politikada karar alıcılarla parlamento arasında kurulması aslında zorunlu ve yararlı olan, sınırları belirlenmiş bir ilişkiler düzeninin, yani yetki paylaşımı ile iş bölümünün ortaya çıkmasını geciktirmektedir. Hükümetler, dış politikanın iç siyasetten farklılığı ve müdahale zorluğundan faydalanarak, bazen dar bir çevre içerisinde arkalarındaki parlamento desteğine ters düşmeyi göze alabilmektedirler. Ancak, bu noktada lider-merkezci otoriter parti mekanizması olası siyasal krizleri önlemektedir.

1982 Anayasası, dış politikada varolan yasama ( muhalefet) - yürütme çatışmasına bir de Cumhurbaşkanlığı makamını eklemiştir. Özellikle Körfez Krizi'nde dizginleri eline almak isteyen bir Cumhurbaşkanı'na direnmenin zorluğunu yürütme gücünü paylaşan hükümet de, Parlamento'daki muhalefet de açıkça görmüşlerdir. Son tahlilde, dış politikada asıl belirleyici olanın hükümetler olduğu evrensel olarak kabul görüyor olsa da, parlamentoların işlevinin bir "sonradan denetim" ile sınırlı olamayacak kadar önemli olduğu da aşikardır.

Parlamento, elindeki 'bütçe' başta olmak üzere geleneksel denetim araçlarını etkin bir şekilde kullanarak, temsili halkın iradesini dış politikaya yansıtabilmelidir. Uluslararası alanda, parlamentolararası etkileşimin artmasına paralel, yeni bir çok par1amenter kontrol aracı ortaya çıkmakta ve bunlar, hükümetlerin elindeki dış politikanın tespiti tekeline kıran gelişmelere yolaçmaktadır. Global veya bölgesel ölçekteki uluslararası örgütlerin, konferansların anayasaları, kararları ulusal otoriteleri ikame eder hale gelmiştir.

İleride gelişimini tamamlayacak 'ulus-üstü karar alma mekanizmalarına' katılan par1amenterler eliyle, dış politikada

insiyatifin parti disiplinini kırmış parlamentolara geçeceği beklenmelidir. Bu çalışma kusursuz bir demokrasiye giden yolda bir gediğin daha kapatılması çabasıdır.

## **SUMMARY**

In historical process, (the) recent topic which was subjected to parliamentary interference has been foreign policy. In this point, the governments have felt themselves free regarding determination and implementation of foreign policy . In addition to such crucial points as the survival and security of the state,~ as well as need for fast decision-making, raising from nature of international relations and necessity to of pose posing posin a clear -cut attitude towards international developments, all have enforced the tendency of keeping foreign policy out of democratic process of decision making and of watching. In Turkey case, an agreement developed established among theoreticians and practitioners on the importance of being a unique voice on foreign policy issues vis-à-vis against external world, resulted in leaving this area foreign policy making and operating to the governments' operational executive organs.

However, Parliaments are being regarded as an delaying and abstracting factor to foreign policy making and application. This

situation is delaying the establishment of beneficial the useful relations between foreign policy decision-makers and the parliament and obstruct the sharing of governmental authority and of division of business among government bodies. Governments sometimes venture to contradict with the parliamentary support behind backing themselves up by taking advantage of foreign policys' differences from domestic politics and of diffuculty of interference by the legislative, executive, legislative bodies and public opinion. However, leader-centric authoritarian party mechanism prevents possible political crises which would possibly arised from unchecked foreign policy implications.

1982 Constitution added another element to contradictions that had already existed between legislative and executive bodies in foreign policy, by means of increasing power under the institution of the Presidency. This was witnessed particularly during the First Gulf Crisis, when the President Ozal met resistance and the opposition from the executive body for his wish to keep the power solely in his hands during this period the Crisis.

However, although in our last analysis, it was seen that governments are accepted as main determinator, it is also clear that



the parliaments' function is so important that it cannot be limited with by posturing it just as being a post-supervision body. In fact, the parliament, by efficiently using traditional supervision vehicles as in the case of budget deliberations, can easily reflect public opinion's ideas popular support it carries on foreign policy issues, carried out by the government. Nowadays in international area, parallel to increased inter-parliamentary relations, new parliamentary control mechanisms are coming into existence. This temporary development paves the way for some developments that would break monopoly of the governments on foreign policy making. Working principles, main agreements of international organizations at global or regional levels and decisions reached by such organizations and Constitution of international organisations and conferences and their ruling at regional and global level, are getting substituting the authorities of national organs.

In future, it can be expected that by the virtue of the played by the parliamentarians who participated in supranational decision making mechanism, like European Unions bodies, initiative in national foreign policy making will be transferred to new parliaments that would have not carry the weight of domestic political parties.

## KAYNAKÇA

Kaynakçada, yararlanılan ve alıntı yapılan bütün eserlerin yanısıra; bu çalışmanın ortaya çıkmasında yararlanılmayan ama, konuyla doğrudan veya dolaylı ilgisi tespit edilen kaynaklara da ileride yapılabilecek çalışmalarda kullanılması açısından yer verilmesi uygun görülmüştür.

Acar, İrfan C., "Dış Politika", Ankara, 1993, 130s.

"Amerika Birleşik Devletleri Anayasası", Birleşik Devletler Tanıtma Dairesi, 1987.

"Atatürk'ün Milli Dış Politikası", Kültür Bakanlığı Yay., Ankara, 1981,

Bağcı, Hüseyin, "Demokrat Parti Dönemi Dış Politikası", İmge Yayınları, Ankara, 1990, 189s.

Balta, Tahsin B., "Türkiye'de Yasama-Yürütme Münasebeti", A.Ü. S.B.F. Yay., Ankara, 1990.

Bard, M., "Interest Groups, President and Foreign Policy", Presidential Studies Quarterly, Vol:18, Summer-1089, s.583-600.

Bekata, H. Oğuz, “Dış Politika ve Türkiye” Ankara, 1975.

Beloff, Max, “Foreign Policy and The Democratic Process”  
The John Hopkins Press, Baltimore, 1955, 134s.

Birch, Anthony A., “The British System of Government”,  
University Press, Cambridge, 1990.

Buck, Philippe W. and Masland, John W., “Control of  
Foreign Relations in Modern Nations” N.Y., 1957

-----, The Government of Foreign Powers, N.Y.,  
Hendri Hold and Co., 1951.

Cassese, Antonio, Ed., “Control of Foreign Policy in  
Western Democracies: A Comparative Study of Parliamentary  
Foreign Affairs” Padova Cedam-Oceana, 1982

----- “Parliamentary Control of Foreign Policy”  
Sijthoof and Noodhoff, 1980, 206.

Cleveland, H., “Coherence and Consultation: The President  
as a Manager of American Foreign Policy”, Public Administration  
Review, Vol:46, March-86, s.97-104.

Codacci, Pisinolli-Guiseppa, "Parliaments", Published by IPU, London.

-----, "Parliamentary Foreign Affairs Committees The National Settings", Oceana, Publication Inc., N.Y., 1982.

Çam, Esat, "Devlet Sistemleri", İstanbul Üniversitesi Yay., No:1513, 1970.

Dahl, Robert, "Congress and Foreign Policy", Harcourt, Brace and Co., N.Y., 1950.

Daver, Bülent, "Çağdaş Siyasal Doktrinler", A.Ü. S.B.F. Yay., No:254, 1971.

Ecevit, Bülent, "Dış Politika", Ankara, 192s.

Elliot, W.Y., "United States Foreign Policy: Its Organisations and Control", Columbia Univ. Press, N.Y., 1952

Epstein, Leon D., “British Foreign Policy in World Politics There”, Roy. C. Macridis, Engewood Cliffs, N.J. Prentice, Hall Inc., 1962.

Erdoğan, Mustafa, “Anayasacılık, Parlamentarizm, Silahlı Kuvvetler”, Siyasal Kitabevi, 1993.

Fisher, Louis, “Constitutional Conflicts Between Congress and The President”, University Press of Kansas, 1991.

Foley, Michael, “Congress and Presidency”, Manchester University Press, 1996.

“Fransa 1958 Anayasası”, Adalet Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı, Kanunlar Seri No:76, 1988.

Frankel, Joseph, “The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision Making”, Oxford Univ. Press., London, 1963.

Girgin, Kemal, “Dış Politikamız: 1923-93”, Ankara, 1993, 127s.

Gönlübol, Mehmet, “Atatürk ve Türkiye’nin Dış Politikası”, İstanbul, 1973, 145s.

Göze, Ergun, “Dışişleri Kavgası”, İstanbul, 1975, 480s.

Gürün, Kamuran, “Dışilişkiler ve Türk Politikası-1979’dan Günümüze”, Ankara, 1983, 457s.

Halle, Louis, J., “American Foreign Policy-Theory and Realty”, London, 1960, 326s.

Harriot, H. H., The Dilemmas of Foreign Policy”, Journal of Peace Research, Vol:30, 226s.

Hayward, Jack, “De Gaulle to Mitterand”, Hurst Company, London, 1993.

Hermann, M.G., “Who Makes Foreign Policy Decision?”, International Studies Quarterly, Vol:33, Dec-89, 387s.

Hilsman, Roger, “The Politics of Policy Making in Defence and Foreign Affairs”, N.Y., 1971, 198s.

Holsti, O. R., "Public Opinion and Foreign Policy",  
International Studies Quarterly, Vol:33, Dec-92, 466s.

Howard, John E., "Parliament and Foreign Policy in France", London, 1948.

Irish, Marion D., and Prothro, James, The Politics of American Democracy, N.Y., 1990, 155s.

Johnson, Loch K., "Decision-making for America's Secret Foreign Policy", International Studies Quarterly, Vol:33, March-89, s.81-109.

-----, "America's As A World Power, Mc Graw Hill Inc., 1995

Kappen, Risse T., "Public Opinion, Domestic Structure and Foreign Policy in Liberal Democracies", World Politic, World Politic, Vol:43, June-91, 479s.

"Körfez Krizi ve Türkiye Paneli" ,DYP Gen. Mer. Yayını, Ankara, 5.1.1991, 126s.

Laski, Harold J., “Reflections on the Contitution: The House of Commons, The Cabinet, The Civil Service, Manchester University Press, 1951.

Lidderdale, D.W.S., “The Parliament of France” , London, The Hansard Society, 1951.

Meray, Seha L., “Türk Anayasa Sisteminde Andlaşmaların Görüşülmesi” , A.Ü. S.B.F. Dergisi, Cilt: XIX/I, Mart- 1964, s.75.

Mesquiata, B.J. Bueno De., “Democracy and Foreign Policy”, Journal of Conflict Resolution, Vol: 35, Oct.-91, s.181-381.

Morrison, Herbert, “Government and Parliament: A Survey From The Inside”, London, Oxford Univ. Press, 1954.

Özal, Turgut, “Dış Politika ve Ekonomi Açısından Türkiye'nin Stratejik Öncelikleri”, Cumhurbaşkanlığı Yayını, 1990, 28s.

Padelfort, Norman J., and Lincoln, George A., “International Politics”, N.Y., The Mac Millan Co., 1954.



Parker, Thomas, “American’s Foreign Policy 1945-76; It Creators and Critics”, N.Y., 1980, 246s.

Plischke, Elnor, “Contemporary US Foreign Policy, Greenwood Press, Publ. Inc., 1991.

Praeger, Frederick A., “Parliaments Comparative Study and Functioning of Representative Institutions in Forty One Countries”, Published for Inter-Parliamentary Union, 1963.

Putnam, R. D., “Diplomacy and Domestic Politics”, International Organisations, Vol:42, Sum.-88, 460s.

Rosolowsky, Diane, “West Germany’s Foreign Policy”, N.Y., 1987, 155s.

Sarıca, Murat, “Fransa ve İngiltere’de emredici Vekaletten Yeni Temsil Anlayışına Geçiş”, İstanbul Üniversitesi Yay., No:1439, 1969.

Savcı, Bahri, “Türkiye’de Meclis-Hükümet Münasebetlerine Bir Bakış”, A.Ü. S.B.F. Yayını, 1960.

Sapin, Burton M., “The Making of U.S.Foreign Policy”, N.Y., 1969, 425s.

Snyder, Richard C., and Furniss, Jr., “American Foreign Policy”, N.Y., Rinechard and Co., 1954.

Soysal, Mümtaz, “Dış Politika ve Parlamento”, Ankara, A.Ü. S.B.F. Yayınları, 1964, 294s.

Smith, S. and Hallis, M., “Roles and Reasons in Foreign Policy”, British Journal of Political Sciences, Vol:16, July-86, 286s.

Sönmezoğlu, Faruk, “Uluslararası Politika ve Dış Politika Analizi”, İstanbul, 1989, 718s.

----- “Türkiye’de Dışilişkilerin İç Hukuki Rejimi, Der Yay., İstanbul, 1994.

----- “Türkiye’de Siyasal Rejim ve Dış Politika”.

Turner, Arthur C., “Control of Foreign Relations in the United Kingdom”, Der: Philip W. Buck and Martin B. Trevis Jr., N.Y., Northon and Co. Inc., 1957.

Vernon, Manfred C., “Devlet Sistemleri”,A.Ü. S.B.F. Yayınları, No:121-103, 1965.

Westerfield, H. B., “Foreign Policy and Party Politics”, Yale University Press, 1958.