



# DEVLET BAŞKANI SORUMSUZLUĞUNUN HÜKÜMET SİSTEMİNE YANSIMALARI VE TÜRKİYE UYGULAMASI

Bülent Yücel

## Özet

*Modern devlet olgusu siyasi tarihte iktidarın meşruluk kaynağında yaşanan değişimin bir sonucudur. Bu süreçte meşruluğun tanrıdan geldiği inancı yerini, iktidarın haklılığının insan aklına dayandığı kabulüne bırakmıştır. Bir tür siyasi neden – sonuç ilişkisinin kurulduğu bu süreçten hükümet sistemlerinin belirleyici aktörü olan “devlet başkanlığı” makamı da önemli derecede etkilenmiştir. Anayasacılık akımının da etkisiyle geleneksel yönetim anlayışının kutsal ve sorumsuz monarkları yerlerini ya hukuki ve siyasi konumları oldukça zayıflatılmış haleflerine ya da mutlak sorumsuzluğa sahip olmayan cumhurbaşkanlarına bırakmışlardır. Benzer bir gelişme Türkiye’de de yaşanmış ve yeni siyasi dönemde devlet başkanlığı makamı törensel bir makam olarak kurgulanmıştır. Ancak bu eğilim 1982 Anayasasıyla Cumhurbaşkanına çeşitli icrai yetkiler tanınarak tersine çevrilmeye başlanmıştır. Özellikle siyaseten sorumsuzluk durumu ile bu anayasal yetkiler demeti birlikte düşünüldüğünde Cumhurbaşkanı sistemin belirleyici aktörlerinden biri haline getirilmiştir.*

**Anahtar Sözcükler:** Egemenlik, Cumhurbaşkanı, sorumluluk, impeachment, vatana ihanet

## Abstract

The rise of modern state is the result of the normative shift on the source of the legitimacy of political power. This development created a truism that sees the legitimacy of political power on the human mind, rather than the God. In such a process where a new rapport of cause-and-consequence emerges, the “head of state”-the decisive element of the governmental system has faced important changes. With the effect of movements of constitutionalism, the traditional sacred and non-liable monarchs gave their way to the heads of the state who have absolute non-liability with, politically, a more attenuated status. Turkey has witnessed similar course of events the modern Turkey set the position of the head of state as a ceremonial one. Yet with the advent of the 1982 Constitution, this tendency took a reverse course, by conferring the President important executive powers. Taken with this bunch of important constitutional powers with the political non-liability, the President has become the decisive element of the system.

**Keywords:** Sovereignty, President, responsibility, impeachment, high treason.

## I. GİRİŞ

Modern devletin<sup>1</sup> tarihi serüveninde siyasi iktidarın kullanımı ve örgütlenişi değişim geçirmiş ve devletin işlevleri ayrılmıştır. Bu süreç içinde monarşik yönetimler büyük bir dönüşüm geçirmiş ve oluşturulan anayasal düzenler içinde yürütme organı yeniden kurgulanmıştır. Erklar ayrılığı ilkesine dayanan demokratik sistemlerin hükümet modellerinin biçimlenişi bağlamında da devlet başkanlığı

<sup>1</sup> Kapitalizm, modern bilim ve felsefe ile Protestanlık inancınının 17. yy. itibarıyla bir karması olarak şekillenen modern devlet, kutsala dayanmayan ve bütünüyle akli bir düzenin planladığı bir siyasi örgütlenme biçimidir. Devletin bu yenilenmiş görünümü, merkezi bir bürokrasinin kurumsallaştırıldığı ve ülke sınırları belli şiddet tekeline sahip egemen bir yapıyı öngördüğü gibi yasal ve ussal bir meşruiyete dayalı olarak geleneksel devletin tebaasına yurttaş kimliği kazandırmakta ve onu ulus kavramıyla bütünleştirerek tartışılmaz bir hâle sokmaktadır. Böylece, siyasi iktidarın öznesinde yaşanan değişim sonucunda ilahî gücün yerini uluslaşmış insan topluluğu almış ve kutsal metinler de yerini hukuka bırakarak devletin “modern” dönüşümü tamamlanmıştır (Abdurrahman Saygılı, “Modern Devlet’in Çıplak Sureti,” AÜHFHD Cilt 59 Sayı 1: 61 – 97, (2010), s. 5, 78, 83, 86, 88 – 94).

makamının sistem içi bir aktör olarak kalmaya ve belirleyici rol oynamaya devam etmektedir. Bu denli etkin bir siyasi konuma sahip olan devlet başkanının “göreve gelişi” ve “anayasal yetkileri” kadar önem arz eden bir diğer konuyu da “sorumluluk / sorumsuzluk durumu” oluşturmaktadır.

Devlet başkanının sorumluluk durumunun çeşitli yönleri bulunmasına karşın yargısal uygulama ile öğretide üzerinde en çok tartışma yapılan sorumluluk hâli cezaî boyuta ilişkin olanıdır. Devlet başkanlığı makamından ayrılmayı gerektiren bir sonuca yol açtığı için siyasi sistemde ciddi bir dalgalanmaya yol açan cezaî sorumluluk, aynı zamanda yasama – yürütme ilişkisindeki dengele – denetle mekanizmalarından da birini oluşturmaktadır.

Devlet başkanının sistem içi konumlanışının merkeze alındığı bu çalışmanın ilk kısmında kavramsal olarak “sorumluluk” olgusu ele alınacaktır. İmparatorluk ve Cumhuriyet dönemi boyunca tarihi olarak devlet başkanının sorumluluk statüsünün ele alınacağı ikinci kısımda, 1876, 1921, 1924 ve 1961 Anayasalarının konuya ilişkin olarak öngördüğü hukukî düzen incelenecektir. Çalışmanın son kısmında ise 1982 anayasal düzeninde sorumluluk durumu ve bunun hükümet sistemine etkisi tartışılacaktır.

## 2. BİR SİYASÎ VE HUKUKÎ GİRDİ OLARAK SORUMSUZLUK KAVRAMI

Bir kişinin yaptığı iş, işlem ya da eylemler dolayısıyla hukuk sistemi karşısındaki yükümlülüğü (günü) klerini ifade eden sorumluluk kavramının<sup>2</sup> anayasa hukuku bağlamındaki kapsamı, içerik ve özne bakımından çeşitlilik göstermektedir. Yaygın olarak “devlet başkanı” ve yasama organı üyeleri için söz konusu olan sorumluluk olgusunun, “siyasî”, “hukukî” ve “cezaî” boyutları bulunmaktadır.

Kişilerin özel hukuk kapsamındaki sorumluluğunu ifade eden “hukukî sorumluluk” durumu bağlamında devlet başkanının konumu, mevcut yönetim tarzına göre değişiklik göstermektedir. Monarklar için hukukî boyutu da bünyesinde barındıran mutlak anlamda bir sorumsuzluk söz konusu iken; cumhurbaşkanlarının hukukî sorumluluğu ise görevinden kaynaklanan eylem ve işlemleri ile görev sahası dışındaki işlem ve eylemlerine ilişkin olmak üzere iki açıdan ele alınmaktadır. Buna göre görevini gerçekleştirirken oluşan durumlar için hukukî sorumluluk öngörülmezken; üçüncü kişilerle girdiği görev dışı ilişkilerden kaynaklanan durumlarda her yurttaş gibi “tazminat”, “aynen ifa” vb. yaptırımları içeren bir hukukî sorumluluğa sahip olduğu kabul edilmektedir.<sup>3</sup>

Siyasî iktidarın hukuk yoluyla sınırlandırılması anlamına gelen “anayasacılık akımı”<sup>4</sup>, zaman içinde mutlak monarşilerin anayasalı bir hâle dönüşmesine ya da bütünüyle yıkılarak cumhuriyetle-

<sup>2</sup> Özel hukukta bir borç ilişkisinin aynı zamanda zorunlu unsuru ve bir bakıma da sonucu anlamında kullanılan sorumluluk kavramı, borçlunun üstüne düşen edimi yerine getirmemesi dolayısıyla karşılaştığı hukuki zorlama durumunu ifade etmektedir. Borçlunun alacaklıya karşı malvarlığıyla yükümlü olması anlamındaki teknik anlamdaki “...ile sorumluluk” kavramının, belli bir zararın giderilmesi ya da kefalet türü “...den sorumluluk”tan anlam bakımından farkı bulunmaktadır. Bu anlamda sorumluluk, bir kişinin hukuk düzeni içinde öngörülen kurallar çerçevesinde kendisinden yerine getirilmesi beklenen bir ödeve yahut hukukî ilişkiden doğan yükümlülüğe aykırı davranışına bağlanan sonucu ifade etmektedir (Fikret Eren, **6098 Sayılı Türk Borçlar Kanununa Göre Hazırlanmış Borçlar Hukuku Genel Hükümler. 16. Baskı.** (Ankara: Yetkin Yayınları, 2014), s. 83 – 84, 490).

<sup>3</sup> Salih Önder, **Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü.** (Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2007), s. 121 – 122.

<sup>4</sup> Esas olarak siyasî iktidarın sınırlandırılması ve kötüye kullanılmasına izin verilmemesi için düşünülen birtakım güvence mekanizmalarıyla ilgilenen anayasacılık akımı, devleti oluşturan toplumsal güçler arasında, işleyen bir denge ve denetleme sisteminin kurulması tezine dayalı olarak anayasal demokrasinin yapılandırılmasını yol açmıştır. Siyasî iktidarın siyasî sorumluluk ile uzlaştırılması temelinde “çok unsurlu devlet” ya da “çok unsurlu anayasa” olarak nitelendirilen bu sınırlamalar ve dengeler sisteminin 18. yy’da yapılan kuramsal açıklaması “erkler ayrılığı prensibi” olarak özetlenmiştir. Özellikle liberalizm, akılcılık ve bireycilik düşünce akımlarından etkilenen erkler ayrılığı ilkesi, anayasacılığın ayrılmaz/vazgeçilmez bir parçası olarak devlet faaliyetleri üzerinde etkili bir sınırlama sisteminin kurulabilmesine olanak sağlamıştır (Gisbert H. Flanz, **XIX Asır Avrupasında Anayasa Hareketleri, Anayasacılık Hareketlerinin Mukayeseli Olarak İncelenmesine Giriş.** Çev.: Necat Erder, Şerif Mardin ve Aydın Sinanoğlu, (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1956), s. 6 – 9).

rin kurulmasına yol açmıştır. Bu süreçte egemenliğin kaynağında<sup>5</sup> yaşanan tarihî kırılma, sistemin belirleyici figürü olan devlet başkanının hukukî ve siyasî konumunu da derinden etkilemiştir. Sistemsel olarak yaşanan bu dramatik dönüşüm, erkler ayrılığına dayalı hükümet modelleri açısından etkisini güçlü biçimde hissettirmiştir. Özellikle cumhuriyet yönetim tarzının tercih edildiği ülkelerde devlet başkanlığı makamının yeniden ele alınarak monarkların tartışılmaz ve sorumsuz pozisyonlarında değişime gidilmiştir.

Yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkinin biçimlenişine göre tanımlanan hükümet sistemleri açısından cumhurbaşkanının erkler arası ilişkide oynadığı rol ile sorumluluk olgusu arasında sisteme müdahil olma bağlamında bir siyasî bağıntı<sup>6</sup> kurmak mümkündür. Öyle ki monarşilerden cumhuriyetlere geçişte zayıflatılmaya çalışılan cumhurbaşkanlığı makamının sistem içi ağırlığı, parlamenter ve başkanlık sistemlerinde farklı biçimlerde kurgulanmıştır.

Yasama organı ile hükümetin işbirliğine ve işbölümüne dayalı ilişkisinin ön plana çıkarıldığı parlamenter sistemde, hukukî anlamda bir sorumsuzluk kalkanına sahip kılınan cumhurbaşkanları, sistemin sembolik aktörüne dönüştürülmeye çalışılmaktadır. Böylece Cumhurbaşkanlığı makamı, devlet yönetiminde ve siyasetin oluşumunda geri plana çekilmeye çalışılmıştır. Bunun sağlanmasında kullanılan üç temel araçtan ilkinin, yasama organının cumhurbaşkanını seçmek suretiyle doğrudan halkın oyuna dayanmaması ve demokratik meşruiyetinin dolaylı kalması oluştururken; ikincisini ise anayasal yetkilerin azlığı ve törenselliği meydana getirmektedir. Üçüncü araç ise sorumsuzluk statüsünün kendisidir. Öyle ki karşı – imza kuralı<sup>7</sup> yoluyla cumhurbaşkanının siyasî sorumsuzluğu düzenlenerek aslında sistemin belirleyici aktörü olması engellenmeye çalışılmıştır. Bununla birlikte devlet başkanının cezaî olarak sorumluluk durumu ise “kişisel ve görev suçları”<sup>8</sup> bağlamında iki kategoride öngörülmektedir.

<sup>5</sup> Devlet başkanının hukukî konumunun bir boyutunu meydana getiren “sorumsuzluk” kavramının egemenliğin kaynağı ile yakın bir nedensellik ilişkisi bulunmaktadır. Bu çerçevede egemen olana yönelik bir durumu ifade eden “sorumluluk olgusu” monarşi ve cumhuriyet yönetimlerinde farklı içeriklere sahip olsa da uygulamada benzer biçimde hayata geçirilebilmektedir. Şöyle ki aynı zamanda egemenliğin temsilcisi ve taşıyıcısı konumundaki monarkın yine kendisine karşı sorumlu olması beklenemez iken egemenliğin millete ya da halka ait olduğu kabul edilen cumhuriyetlerde devlet başkanının onlara karşı sorumlu olduğu teorik olarak mümkünse de siyaset uygulamaları aksi yönde gelişmiştir. Bu anlamda cumhuriyetlerin devlet başkanlığı makamı sorumsuzluk bağlamında, yıkılan monarşik yönetimlerin devlet başkanlarının statüsüne benzer biçimde düzenlenmiştir. Monarklar için mutlak anlamda öngörülen bu sorumsuzluk hâlinin cumhurbaşkanları açısından aynıyla düzenlendiğini söylemek mümkün değildir. Dolayısıyla cumhurbaşkanları için siyasî sorumsuzluk mutlak anlamda var olsa bile hukukî ve cezaî anlamda sorumluluk söz konusu olabilmektedir. Özellikle kişisel suçlarından genel olarak sorumlu bulunan cumhurbaşkanlarının görev suçlarından sorumlulukları ise belli koşullara ve durumlara bağlı kılınabilmektedir (Kemal Gözler, **Devlet Başkanları Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**. (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2001), s. 80 – 81, 85 – 86).

<sup>6</sup> Devlet başkanının sistem içindeki rolünün tayininde sorumluluk kavramı ile anayasal yetkiler arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Şöyle ki sorumluluk / sorumsuzluk durumu, devlet başkanına anayasal düzenin tanıdığı yetkileri kullanması durumunda bir siyasî girdi olarak etkisiz gösterecektir. Buna göre, sorumluluk ve yetki kavramları arasında kurulan denklemin sonucu olarak sorumsuz devlet başkanının icraî anlamda yetkisiz bulunması ya da bir başka ifadeyle yetkili kılınanın sorumlu olması gerekmektedir. Bu noktada tartışmaya açık olan konu, sorumsuz devlet başkanının güçlü/etkili yetkilerle donatılarak “hesap vermez” bir konuma yükseltilmesidir. Bu tarz bir düzenleme, parlamenter sistemin mantığı ile çelişecek biçimde devlet başkanını iki kere güçlendiren bir siyasî tesire sahip olacaktır (Bülent Yücel, , “Anayasal Yetkileri Bağlamında Cumhurbaşkanının Siyasal Yapı İçindeki Konumu: 1982 Anayasası Uygulaması,” **Eskişehir Barosu Dergisi** Sayı 12 – 13: 155 – 164, (Şubat –Haziran 2007), s. 161.).

<sup>7</sup> Monarklara ait yetkilerin hükümet başkanına aktarılması sürecinin bir sonucu olan “karşı imza / birlikte imza” uygulaması, günümüzde cumhurbaşkanlarının aldığı kararların başbakan ve ilgili bakanın katılımı ile resmileştirilmesi anlamını kazanmıştır. Böylece devlet başkanı anayasal yetkiler bağlamında simgesel ve siyasî olarak sorumsuz bir konuma getirilmiştir (İbrahim Ö. Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**. Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 9. Baskı (İstanbul: Legal Yayıncılık A.Ş., 2014), s. 149).

<sup>8</sup> Hukuk devleti anlayışının geçerli olduğu bir siyasî düzende, pozitif hukuk öngörmese bile, cumhurbaşkanının kişisel suçlarından sorumlu olacağı kabulü gerekir. Kişisel suçlara ilişkin asıl sorunsal görevdeki bir cumhurbaşkanı hakkında yapılacak ceza yargılamasının kim tarafından, hangi usul çerçevesinde ve ne zaman yapılacağıdır. Bu yönde makamın saygınlığı gözetilerek yargılamanın görev sonrasına bırakılması ve yargılamanın genel mahkemelerde yapılması yönünde bir görüş söz konusudur. Görev suçları bakımından ise cumhurbaşkanının cezaî sorumluluğu kural olarak bulunmaktadır. Karşı-imza kuralı, cumhurbaşkanının görev suçları bakımından sorumluluğunu yürütmenin ikinci kanadına aktarmasına yol açsa da “vatana ihanet” olarak kategorize edilen bir eylem söz konusu olduğunda bu sorumluluk cumhurbaşkanınca kişisel olarak yüklenilecektir (Zeki Hafizoğulları ve Muharrem Özen, **Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler 4. Baskı** (Ankara: US–A Yayıncılık, 2011), s. 50).

Ceza kanunlarının yer itibarıyla uygulanması bakımından söz konusu olan “ülkesellik ilkesinin” istisnalarından biri kabul edilen devlet başkanının durumu, cezalandırılmaya engel olan kişisel bir neden yüzünden ortaya çıkan sorumsuzluk hâlidir. Suça ilişkin eylemin işlendiği tarihte failin, devlet başkanı sıfatını taşıyor olması cezalandırmaya engel teşkil edecektir. Öyle ki nesnel olarak hukuka aykırılık teşkil eden ve suç olan bir eylemden dolayı fail hakkında ceza hukuku sisteminin işletilememesi söz konusudur. Monarklar için mutlak anlamda geçerliliği olan bu durumun siyaseten ve hukukten çok daha zayıf konumdaki Cumhurbaşkanları için geçerli olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu yüzden de -genel anlamda- cumhurbaşkanlarının “ceza hukukunun kapsamı dışında olduğunu” (princeps legibus solutus est) söylemek mümkün değildir.<sup>9</sup>

Hukuk sistemi içinde ceza kanununun uygulanışı bağlamında özellik gösteren kişilerden biri olan Cumhurbaşkanının görev suçu olarak sadece “vatana ihanet eylemi” dolayısıyla sorumluluğu söz konusudur. Bu noktada anayasa hukuku açısından ilk sorunsal bu eylemin hukukî niteliğinin yapılmasıdır. Cumhurbaşkanının “sadakat borcunun” ihlâli biçiminde açıklanmaya çalışılan ve fakat kanunilik ilkesi bakımından da tam bir karşılığı olmayan “vatana ihanet eyleminin”<sup>10</sup> anlamsal olarak netleştirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla vatana ihanetin suç olarak belirlenmiş bir eylem olarak tanımlanması hukuk devletinin de bir gereği olan belirlilik anlamında önem taşımaktadır. Yoksa devlet başkanının tanımı belirsiz bir eylemden dolayı yargılamak sonucuyla karşı karşıya kalınacaktır. Bu durumun kendisi hukukî güvenliğin ihlâli anlamına gelecektir.<sup>11</sup> Ceza hukuku bakımından vatana ihanet eylemi için bir anlamda “özgü suç”<sup>12</sup> kavramlaştırmasının yapılması hukukî nitelime bakımından üzerinde tartışmaya değer bir diğer konuyu oluşturmaktadır.

Erklerin sert ayrılığına dayalı olarak kurgulanan başkanlık sisteminin karakteristik özellikleri<sup>13</sup> devlet başkanının sorumluluğunda siyasî ve cezaî anlamda belli farklılaşmaların oluşumuna yol açmıştır. Buna göre başkanlık sisteminde yasama organının başkanlık sisteminin tek yapılı yürütmesini meydana getiren başkanı yerinden edememesi yürütme organını, yasama organı karşısında siyasî açıdan sorumlu kılmaktan uzaklaştırmaktadır. Özellikle yasama organının güvenoyuna dayalı bir hükümetin ve karşı-imza ilkesine dayalı bir yürütme işleyişinin bulunmayışı siyasî sorumluluğun sadece seçim aracılığıyla ve halka karşı olması sonucunu doğurmaktadır. Parlamenter sistemde olduğu gibi başkanın “hukukî sorumluluğu” ve “kişisel anlamdaki cezaî sorumluluğu” üzerinde tartışma söz konusu değildir. Bu yüzden de yasama organı bakımından aynı zamanda bir “denetleme ve dengeleme” (checks and balances) aracı olan impeachment” uygulaması<sup>14</sup>, devlet başkanının görev sorumluluğu olarak üzerinde durulması gereken sistem içi mekanizmayı oluşturmaktadır.

<sup>9</sup> Ayhan Önder, **Ceza Hukuku Genel Hükümler Cilt: I.** (İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1991), s. 196 – 199.

<sup>10</sup> Cumhurbaşkanının görevi dolayısıyla cezaî sorumluluğunu ifade eden bu eylemliliğin içinin doldurulması bakımından genel kabul, “devletin varlığına yönelen”, “anayasal düzeni zorla devirmeyi veya değiştirmeyi”, “anayasal temel organları düşürmeyi”, “bu organları ele geçirmeyi”, bu organların görevlerini engellemeyi”, “ülkeyi ve ulusu bölmeyi” amaçlayan hareketlerin bu suç tipini oluşturacağına yöneliktir (Nur Centel, Hamide Zafer ve Özlem Çakmut, **Türk Ceza Hukukuna Giriş**. Yenilenmiş ve Gözden Geçirilmiş Sekizinci bası. İstanbul: Beta basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2014), s. 116).

<sup>11</sup> Veli Özer Özbek, Mehmet Nihat Kanbur, Koray Doğan, Pınar Bacaksız ve İlker Tepe. **Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler**. Güncellenmiş ve Gözden geçirilmiş 6. Baskı. (Ankara: Seçkin Yayınları, 2015), 186 – 187.

<sup>12</sup> Özgü suç, işlenebilmesi, failinin belirli bir hukukî niteliğe sahip olmasına ya da maddî bir özellik taşımaya bağlı bulunan suç türünü ifade etmektedir. Bu suç tipinde, failin suç tanımındaki özellikleri taşımaması durumunda suçun diğer unsurları oluşsa bile kanunilik koşulu gerçekleşmediği için fail cezalandırılmayacaktır (Hamide Zafer, **Ceza Hukuku Genel Hükümler TCK m. 1 – 75**. Dördüncü Baskı (İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2015), s. 434).

<sup>13</sup> Ayrıntılı okuma için bkz. (Nur Uluşahin, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**. (Ankara: Yetkin Yayınları, 1999), s. 27 – 51).

<sup>14</sup> Başkanın görev bağlamında cezai sorumluluğunu ifade eden impeachment mekanizması, Büyük Britanya uygulamasının neredeyse birebir aynıyla Birleşik Devletler siyasî sistemine aktarılmış hâlidir. Amerikan başkanlık uygulamasında impeachment uygulaması ilki 1843 yılında Başkan J. Tyler; 1868 yılında Başkan Andrew Jackson; 1974 yılında Başkan Richard Nixon ve sonuncusu da 1999 yılında Başkan Bill Clinton hakkında olmak üzere dört kez işletilmeye çalışılmış ve fakat hiçbirinde yasama organı kararıyla başkanların görevlerine son verilememiştir. Sadece Başkan Nixon, yargılanacağını yüksek bir olasılık olarak değerlendirdiği için istifa etmiştir (Mert Nomer, **ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri**. (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık A.Ş., 2013), s. 46 – 48).



Dar anlamıyla mahkûmiyet kavramını içermeyen ve sadece suçlama eylemine karşılık gelen impeachment uygulaması, cezaî sorumluluk kurumu olarak kamu hukuku terminolojisine girmekle birlikte, aslında siyasî organların gerçekleştirdiği bir suçlandırma ve yargılamayı ifade etmektedir. Gerçekte adli bir dava olarak görülmeyen impeachment uygulaması, “başkan, başkan yardımcısı ve tüm federal görevlilerin” vatana ihanet, rüşvet veya diğer ağır cürüm ile kabahatlerden dolayı Temsilciler Meclisi tarafından suçlandırılarak Senato tarafından yargılanması esasına dayanmaktadır. Bu çerçevede siyasî organların sırasıyla savcılık ve yargılama işlevlerini yerine getirdiği ve sonunda da devlet başkanının görevine son verilerek mahkûm edilebildiği bu sorumluluk mekanizması, özgürlük ve iktidar mücadelesinin sonucu olarak şekillenen bir Anglo-sakson kurumdur.<sup>15</sup>

Öğretideki terminolojik tartışmaya<sup>16</sup> karşın parlamenter ve başkanlık hükûmet sistemlerinin temel özelliklerini bünyesinde birleştirdiği için karma<sup>17</sup> bir model olarak nitelenen yarı-başkanlık sisteminde ise devlet başkanının sorumluluğu açısından da belli farklılıklar taşımaktadır. Cumhurbaşkanının güçlü anayasal yetkilere sahip olacak şekilde halk tarafından seçiliyor olması, yarı-başkanlık sisteminin devlet başkanını siyasî sistemin asıl icraî aktörüne dönüştürmüştür. Bunun doğal sonucu olarak da devlet başkanının sorumluluk durumu klasik parlamenter sistemin ötesindedir. Ancak yarı-başkanlık örneklerinde de -siyasî boyutunu dışarıda bırakacak tarzda- sadece görev suçları bakımından kapsamı genişletilmiş bir cezaî sorumluluk öngörülmektedir.<sup>18</sup>

### 3. TÜRKİYE’DE DEVLET BAŞKANI SORUMLULUĞUNUN ANAYASAL DÜZLEMDEKİ NORMATİF GELİŞİMİ

#### 3.1. 1876 Kanun-i Esasi: Devlet Başkanının Anayasayla Sınırlanması

Mutlak monarşiyle yönetilen Osmanlı İmparatorluğu’nun 19. yy’da geçirdiği dönüşümün bir ayağını oluşturan anayasacılık hareketleri, iktidarın sınırlandırılması sürecinin siyasî ve hukukî alt yapısını hazırlamıştır. Nihayetinde 1876 Kanun-i Esasi’nin kabulüyle “anayasalı monarşi” biçimsel olarak kurulsa da padişahın sahip olduğu yetkilerin herhangi bir ciddi sınırlama olmaksızın sadece anayasallaştırılması, İmparatorluğu çağdaşlarının geçirmekte olduğu meşruti monarşi yönetim sürecine yaklaştıramamıştır. Çünkü saltanatın temsilcisi olarak geleneksel olarak siyaseten ve halife unvanıyla da dinen, toplumsal ve kurumsal düzeyde kabul gören padişah, bu meşruluk kaynakları dolayısıyla sahip olduğu yetkilerin anayasallaştırılmasıyla hukuken de büyük bir güce kavuşturulmuş ve devlet düzeninin en güçlü aktörü olmaya devam etmiştir. Ayrıca anayasada Padişah’ın kutsal ve sorumsuz olduğu (1876 KE md. 5) hükme bağlanarak siyasî sistem içindeki belirleyici ağırlığı daha da pekiştirilmiştir.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Devlet başkanının siyasî sorumluluğunun öngörülmediği parlamenter sistemde, genelde vatana ihanet olarak formüle edilen bu cezaî sorumluğa karşın, impeachment kavramıyla örtüştürülebilen bir kavramsallaştırma söz konusu değildir. İçerik ve işletiş olarak daha geniş bir anlam kapsamına sahip olan impeachment mekanizması için “siyasal suçlandırma” kavramı önerilmektedir (Kemal Şahin, **Yasamanın Yürütme ve Yargı Üzerindeki Kılıcı, Yaşlı Fakat Faal Bir Anglo - Amerikan Kurumu Impeachment (Siyasal Suçlandırma)**. (İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2001), s. 10 – 15).

<sup>16</sup> Ayrıntılı okuma için bkz. (Bülent Yücel, “Yarı – başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya,” **AÜHFHD** Cilt 52 Sayı 4: 335 – 364, (2003), s. 342 – 344).

<sup>17</sup> Yarı-başkanlık modelinde devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve güçlü anayasal yetkilere sahip kılınması, başkanlık sistemine benzeyen yönlerini ifade ederken; aynı zamanda yasama organının güvenoyuna dayalı bir hükümetin bulunuyor olması da parlamenter sistem özelliği olarak görülmektedir (Serap Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı – Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme**. (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002), s. 92).

<sup>18</sup> Ömer Keskinsoy, **Cumhurbaşkanının Sorumluluğu** (Ankara: Savaş Yayınları, 2012), s. 30 – 32.

<sup>19</sup> Bülent Tanör, **Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri (1789 – 1980)**. Gözden geçirilmiş 3. Baskı (İstanbul: Afa Yayınları, 1996), s. 103, 108 – 110). Söz konusu anayasayla sınırlandırma ancak 1909 yılında gerçekleştirilen anayasa değişiklikleriyle mümkün olabilmektedir.

### 3.2. 1921 Anayasası: Egemenlik Kaynağının Değişimi

I. Dünya Savaşı ertesinde 1918 yılında ile imzalanan Mondros Ateşkesi Antlaşması, İmparatorluk coğrafyasının işgal edilmesinin hukukî koşullarını hazırlamıştır. İstanbul Hükümeti'nin bu siyasi durumu kabullenişine karşın Anadolu'da örgütlenen direniş<sup>20</sup>, ikinci bir iktidar odağını Ankara Hükümeti olarak ortaya çıkarmıştır. Bu süreçte, 23 Nisan 1920 günü açılan “olağanüstü yetkileri haiz” I. TBMM, Bağımsızlık Savaşı'nın siyasi ve idarî merkezine dönüşürken; yürürlüğe sokulan 1921 Anayasası, Millî Mücadele'nin manifestosunu oluşturmuştur. Millî egemenlik ilkesinin kabulüyle (1921 AY. md.1) egemenlik kaynağını anayasal düzlemde normatif anlamda değiştiren 1921 Anayasasıyla, savaş koşullarının bir gereği olarak erkler birliğine dayalı bir yönetim modeli olan meclis hükümeti sistemi<sup>21</sup> kurulmuştur.

Devlet başkanlığı makamının düzenlenmediği bu hükümet modelinin 1921 uygulamasında meclis başkanının, devlet başkanına has belli işlevleri yerine getireceği öngörülse de bu kabul, meclis hükümeti modelinde gerçekleşen bir sapma olarak nitelendirilmektedir. Bu noktada “sorumluluk kavramı”nın da tartışıldığı meclis görüşmelerinde Mustafa Kemal, padişahın dışında bir devlet başkanlığı makamının oluşturulmasının doğru olmayacağını ifade etmektedir. Devletin ve milletin gücünün herhangi bir makamda birleştirilmesi ve bu yolla dengelenememesinin sakıncasına değinen Mustafa Kemal, böyle bir hareket tarzının sonucunda o makamın “sorumsuz” kılınmasının da bir felakete yol açacağını altını çizmiştir.<sup>22</sup>

Bu saptamanın yerindeliği özellikle anayasal yetkiler, seçim ve sorumluluk olguları birlikte düşünüldüğünde daha iyi anlaşılacaktır. Özellikle halk tarafından seçilen ve demokratik meşruiyeti çok yüksek bir devlet başkanının güçlü anayasal yetkilerle donatılmasının yaratacağı iktidar yoğunlaşmasına “sorumsuzluk” ayrıcalığının / kalkanının eklenmesi iktidar gücü bakımından bir “çarpan etkisi” yaratarak neredeyse kontrol edilemez bir siyasî aktörün ortaya çıkmasına neden olacaktır.

### 3.3. 1924 Anayasası: Cumhuriyetin Kurumsallaştırılması

29 Ekim 1923 günü kabul edilen kanunla 1921 Anayasası'nın 1. madde hükmü değiştirilerek ilân edilen Cumhuriyetin kurumsallaşması 1924 Anayasasıyla gerçekleştirilmiştir. 1876 Kanun-i Esasi'yi ve 1921 Anayasası'nı yürürlükten kaldıran (1924 AY. md. 105) 1924 Anayasası, gerçekte 1921 Anayasası'nın siyasi felsefesine ve esaslarına bağlı bir anlayışla oluşturulmuştur.

<sup>20</sup> Ülkenin tamamının ya da en azından bir bölümünün düşman işgalinden kurtarılması amacıyla toplanan ve bu süreçte devam etmekte olan ulusal mücadele programına katkı sunan yerel, bölgesel ve nihayetinde ulusal ölçekte gerçekleştirilen “Kongreler” bu direnişin temel siyasi dinamiğini oluşturmuştur. İlki 5 Kasım 1918'da “Kars İslam Şurası” olarak toplanan ve sonucusu da 8 Ekim 1920'de Pozantı Kongresi adıyla gerçekleştirilen toplam 28 kongrenin bağımsızlık mücadelesinin örgütsel altyapısını hazırladığı görülmektedir (Bülent Tanör, **Türkiye'de Yerel Kongre İktidarlari (1918 - 1920)**. (İstanbul: Afa Yayınları, 1992), s. 18 - 19, 22 - 23).

<sup>21</sup> Milletvekili cumhuriyeti olarak adlandırılan meclis hükümeti sisteminde yasama erki karşısında yürütme organının herhangi bir siyasi ağırlık oluşturması mümkün olmadığı gibi onu yönlendirmesi de söz konusu değildir. Devlet işlevlerinin yasama organında toplandığı bu modelde hükümet kanadı, siyaset oluşturmada ciddi bir zayıflık içinde olup bu yapısal özellik dolayısıyla hızlı ve kararlı biçimde hareket etmekten yoksundur. Özellikle yürütme organının kendi içinde partisel tutarlılığa sahip olmadığı bu yönetim modelinde, hükümetlerin arkasında disiplin bir yasama çoğunluğu bulunmamaktadır (Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**. Çev.: Ergun Özbudun. (Ankara: Yetkin Yayınları, 1997), s. 148 - 149). Ayrıntılı okuma için ayrıca bkz. (Ergun Özbudun, **1921 Anayasası**. (Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, 1992), s. 51 - 57).

<sup>22</sup> Özbudun, a.g.e., s. 60 - 61, 66.

Cumhuriyetin ilânıyla oluşturulan devlet başkanlığı makamını da düzenleyen yeni devletin kurucu metni, meclis hükûmeti ile parlamenter sistemin melezlendiği<sup>23</sup> bir yönetim modeli yaratmıştır. Bu model içinde anayasal yetkileri çok geniş tutulmayan ve ona koşut olarak sorumsuz olduğu öngörülen cumhurbaşkanının sistem içi belirleyiciliği<sup>24</sup> normatif düzlemde zayıflatılmaya çalışılmıştır. Anayasa incelendiğinde TBMM tarafından seçilen (1924 AY. md. 31) cumhurbaşkanının yetkilerinin sembolik düzeyde (1924 AY. md. 19, 32, 35 - 37, 40, 42, 44, 52) kaldığı görülecektir. Hatta anayasa ile cumhurbaşkanının bütün işlemlerinin başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanacağı (1924 AY. md. 39) düzenlenerek sorumluluğun imza sahibi hükümet üyelerine ait olduğu düzenlenmiştir (1924 AY. md. 41). Ayrıca 41. madde içinde cumhurbaşkanının sadece vatana ihanet<sup>25</sup> hâlinde TBMM'ye karşı sorumlu olacağı ve karşı-imza kuralı dolayısıyla siyasî sorumluluğun başbakan ve ilgili bakana ait olduğu öngörülmüştür. Yine aynı madde hükmünde cumhurbaşkanının kişisel konular dolayısıyla sorumluluk durumunda ise anayasada milletvekilleri için öngörülen yasama bağımsızlığı<sup>26</sup>na (1924 AY. md 17) göre hareket edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Böylece devlet başkanı için pozitif hukukta dayanağı bulunan bir bağımsızlık kalkanı kabul edilmiştir.

1924 Anayasası'nda öngörülen hükümler ışığında, karşı-imza kuralı yoluyla cumhurbaşkanının siyasî sorumluluğundan bahsetmek mümkün değil iken kişisel suçları için cezaî anlamda sorumlu olduğunu ancak işgal ettiği makamın özelliği gereğince ve milletvekillerinin sahip olduğu dokunulmazlıktan da faydalanacağı düşünüldüğünde bu yargılamanın görev süresi sonrası yapılacağını kabul etmek kendi içinde tutarlı yorum olacaktır. Bununla birlikte cumhurbaşkanının görevi yerine getirirken işleyeceği "vatana ihanet" suçundan sorumluluğu, bundan dolayı nasıl suçlanacağı ve yargılanacağı anayasal olarak da oldukça muğlak kalmıştır. 1924 Anayasası'nda vatana ihanetin ne olduğu tanımlanmadığı gibi bu eylemden dolayı Yüce Divan'ın yargılama yetkisine sahip olduğuna ilişkin bir pozitif düzenleme mevcut değildir.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> 1924 Anayasası normatif düzlemde erkler birliğini öngören bir yapı kuruyor gibi gözükse de 1921 Anayasal düzeni ile karşılaştırıldığında meclis hükûmeti sisteminden ciddi ölçüde sapıldığı kolaylıkla fark edilecektir. Bu sapmaya karşın yeni kurulan yönetim modelinin klasik bir parlamenter sistem olmadığı açıktır. Bir yandan erklerin yasama organında birleştirildiği ifade edilirken; yürütme erkinin meclis adına, yine onun içinden çıkacak cumhurbaşkanı ve hükümet eliyle kullanılacağı öngörülmektedir. Bu ikili yürütme yapısı içinde devlet başkanının sorumsuzluğu vurgulanırken bir siyasî kimlik olarak ön plana çıkmaya başlayan başbakan önderliğinde yaşamaya karşı siyasal sorumluluğu bulunan bir hükümet kanadı oluşturulmuştur. Böylece erkler birliği temelinde parlamenter sisteme evrilmeye başlayan ve görece dengeli bir yasama - yürütme ilişkisine dayanan karma bir hükümet modeli tercih edilmiştir (Bülent Yücel, **Parlâmenter Hükûmet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2009), s.218 - 219).

<sup>24</sup> Cumhuriyet devrimlerinin yapıldığı tek partili meclis döneminin gerçekliği içinde Mustafa Kemal Atatürk'ün ve II. Dünya savaşının yaşandığı aralıkta İsmet İnönü'nün tarihi kişiliklerinin ağırlığı bu süreçte devlet başkanlarını güçlü birer aktör olarak siyasetin içine çekmiş ve orada tutmuştur. Bu siyasal ve kişisel temelli uygulama sapmasına karşın 1924 Anayasası'nın çok partili döneminde roller değişmiş ve meclisteki disiplinli parti çoğunluğuna egemen olan başbakan asıl aktör olarak yürütme erkinin genel siyasetini belirlemiştir.

<sup>25</sup> Vatana ihanetin ne olduğuna ilişkin kanunî düzenleme Milli Mücadele sürecinde çıkarılmış olup bu kanunla Osmanlı saltanatına ve hilafet makamına yönelik düşman saldırısını ortadan kaldırarak ülkenin kurtuluşunu sağlamak amacıyla oluşturulan Büyük Millet Meclisi'nin meşruiyetine karşı yönelen sözlü, fiili veya yazılı muhalefet ya da bozgunculuk vatana ihanet (Hiyaneti Vataniye Kanunu md. 1) olarak nitelendirilmiştir. 29.04.1920 tarihinde TBMM'nin 2 sayılı kanunu olarak gerçekleştirilen bu düzenleme 1924, 1961 ve hatta bir süre de 1982 Anayasası döneminde varlığını korumuş ve 12.04.1991 gün ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 23/a maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

<sup>26</sup> Yasama bağımsızlıkları, yasama işlevinin toplumun yararına olacak şekilde gereği gibi yapabilmelerini sağlamak üzere parlamento üyeleri için öngörülen anayasal ayrıcalıklardır. Ceza hukuku boyutu da bulunan bu anayasa hukuku kurumları, bir yönüyle parlamenterlerin düşünce ve söz özgürlüğünü koruyan (yasama sorumsuzluğu) ve aynı zamanda onların parlamentoyla fiili ilişkisini kesecek tarzda tutuklanmadan ve kovuşturmalardan uzak tutmaya (yasama dokunulmazlığı) yönelik olan güvenceleri ifade eder (Metin Kıratlı, **Parlâmenter Muafiyetler - Bizde ve Yabancı Memleketlerde** -. (Ankara: Sevinç Matbaası, 1961), s. 3 - 5).

<sup>27</sup> Ergun Özbudun, **1924 Anayasası**. (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012), s. 48.

### 3.4. 1961 Anayasası: Parlamenter Hükûmet Sistemi Tercihi

Klasik parlamentarizmin kurumsallaştırıldığı 1961 anayasal düzeninde cumhurbaşkanının siyasî konumunun zayıflatılmasına koşut olarak hukukî anlamda da “sahne gerisine” çekilmesi söz konusu olmuştur. Bu çerçevede parlamentonun seçimi ile göreve getirilen cumhurbaşkanının yetkileri törenselsel<sup>28</sup> bir noktaya çekilmiş ve buna koşut olarak da siyasî sorumsuzluğu (1961 AY. md. 98) öngörülmüştür. Bunun doğal sonucunda da cumhurbaşkanının göreviyle ilgili işlemlerinden sorumlu olmayacağı ve bütün kararlarının karşı-ımkzaya tâbi kılınarak sorumluluğun başbakan ve ilgili bakana ait olacağı düzenlenmiştir.

Parlamenter bir hükûmet sisteminin öngörüldüğü 1961 Anayasası’nda, devletin en itibarlı makamı olan cumhurbaşkanının devletin başı ve temsilcisi biçiminde kurgulanması, onun tarafsız bir tutum takınarak yasama ve hükûmet arasında yaşanan uzlaşmazlıkları çözecek bir hakem konumunda olmasını gerektirmiştir. Bunun gereği olarak yetkileri simgesel tutulan ve icraî bir siyasî figür olmaktan uzaklaştırılan cumhurbaşkanı, “sorumsuzluk” kalkınasına sahip kılınmıştır. Bu sayede gerek parlamentoda gerekse de toplum nezdinde tartışma konusu olmaktan çıkarılmış ve parlamenter sistemin kurumsal doğasına uygun olarak sistemin “zayıflatılmış” aktörü haline getirilmiştir.<sup>29</sup>

1961 anayasal düzeninde cumhurbaşkanı için öngörülen sorumluluk, görevi dolayısıyla işlediği “vatana ihanet” suçuna konu olan eylemler ile sınırlandırılmıştır. Anayasa koyucu bu durumda görevi başındaki cumhurbaşkanı için ilgili suçlandırmanın TBMM’nin birleşik toplantısında alınacak kararla yapılacağını düzenlemiştir (1961 AY. md. 99). Anayasada yargılama makamı olarak da Anayasa Mahkemesi yetkili kılınmış olup bu yargılama sırasında yüksek mahkemenin Yüce Divan sıfatını<sup>30</sup> taşıyacağı öngörülmüştür (1961 AY. md. 147/II).

## 4. 1982 ANAYASASI: YÜRÜTMENİN GÜÇLENDİRİLMESİ BAĞLAMINDA DEVLET BAŞKANININ SORUMLULUĞU

1982 Anayasası’nın 105. maddesi çerçevesinde sorumluluğu görev suçu bağlamında sadece vatana ihanet ile sınırlandırılan cumhurbaşkanının yargılanmak üzere TBMM tarafından suçlanabilmesi meclis üye tamsayısının en az 3/4’ünü ifade eden 413 milletvekilinin oyuna bağlı kılınmıştır. Türkiye gibi disiplinli siyasî partilerden oluşan bir yasama organında bu nitelikli çoğunluğa ulaşmanın zorluğu açıktır. Ayrıca bu sayısal şart sağlansa bile söz konusu cezaî yargılamayı Yüce Divan sıfatıyla yapacak olan Anayasa Mahkemesi’nin kanunîlik prensibine uygun olarak<sup>31</sup> nasıl bir yargılama yapacağı da aşılması güç gözükten bir diğer sorunsalı oluşturmaktadır.

<sup>28</sup> 1961 Anayasada düzenlenen söz konusu “görev ve yetkiler” okunduğunda, cumhurbaşkanının siyasal sistemin etkisiz unsuru olduğunun normatif bir tanımının yapıldığı görülecektir. Buna göre:

#### “III. Görev ve Yetkileri

**MADDE 97.-** Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyetini ve Millet’in birliğini temsil eder. Cumhurbaşkanı, gerekli gördükçe, Bakanlar Kuruluna başkanlık eder; yabancı Devletlere Türk Devletinin temsilcilerini gönderir ve Türkiye’ye gönderilen yabancı Devlet temsilcilerini kabul eder; milletlerarası anlaşmaları onaylar ve yayınlar; sürekli hastalık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletebilir veya kaldırabilir.”

Bu genel yetki maddesinin dışında cumhurbaşkanının “kanunları geri gönderme yetkisi” (1961 AY. md. 93), “Millet Meclisi Seçimlerinin Yenilenmesi” (1961 AY. 108), “Anayasa Mahkemesine üye seçimi” (1961 AY. md. 145) ve “Anayasa mahkemesinde iptal davası açılması” (1961 AY. md.149) gibi nispeten etkili kabul edebileceğimiz yetkilerinin dışında, özellikle “atama yetkilerinden” mahrum bırakılması sistem içi belirleyici bir aktör olmaktan onu alıkoymaktadır.

<sup>29</sup> Ahmet Kerse. **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanlığı**. (İstanbul: Sümer Matbaası, 1973), s. 133 – 134.

<sup>30</sup> Anayasa Mahkemesi, bu sıfatla yargılama yetkisi kullanmakta ve bir ceza yargılaması gerçekleştirmektedir. Yüce Mahkeme bu yargılamayı gerçekleştirirken isnat edilen suçun nitelendirilmesi, kovuşturulması ve ceza yargılamasının yürütülmesi bakımından yürürlükteki kanunlara göre uygun davranmak durumundadır (Arzu Durmuş, **Siyasi Partilerin Kapatılması ve Yüce Divan Kararlarını Yeniden Tartışmak (Anayasa Mahkemesi Kararlarına Karşı Olağanüstü Kanun Yolları)**. (İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2001), s. 16, 19).

<sup>31</sup> Anayasa Mahkemesinin TBMM’nin yaptığı oylama sonucunda gerçekleştirdiği “suç tespiti” ile bağılılığı tartışmaya açık bir diğer konuyu oluşturmaktadır. Öyle ki mahkeme, İçtüzüğü’nün 114. Maddesi çerçevesinde yapılan ve suçlamanın dayandırıldığı Ceza kanunu hükümlerini de içeren suçlama önergesine rağmen eylemin vatana ihanet oluşturup oluşturmadığı noktasında bir değerlendirme yapabilecektir (İsmail Köküsarı, **Anayasa Mahkemesi Kararlarının Türleri ve Nitelikleri**. (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık A.Ş., 2009), s. 105 – 106).



1924 Anayasası'nın hazırlık çalışmalarından günümüze değin cumhurbaşkanının görevi dolayısıyla cezaî sorumluluğuna ilişkin öngörülen hukukî kabul yasama organının yapacağı vatana ihanet suçlamasıdır. Ancak 1924 Anayasası'nda buna ilişkin bir düzenleme sevk edilmediği gibi 1961 ve 1982 Anayasaları'nda da -ilgili formülasyona ilişkin pozitif anayasal kuralların varlığına karşın- vatana ihanetin ne olduğuna yönelik yeterli ve açık bir tanımlama yer almamaktadır. Daha çok öğretinin netleştirme çabası sergilediği bu hukukî belirsizlik hâli, “kanunsuz suç olmaz” ilkesi ve “masumiyet karinesinin” ihlâline yol açmakta ve anayasanın cumhuriyet rejimini kurguladığı ilkelerden biri olan hukuk devleti ilkesini önemli ölçüde zedelemektedir. Suç tipinin ve öngörülecek cezanın bilinmezliği yüzünden ceza hukuku anlamında somut bir uygulamaya konu olmakta belirsizleşen vatana ihanet sorumluluğu, yasama organının Yüce Divan'a gönderilmesi kararının cumhurbaşkanının görevini sona erdirmesinden dolayı daha somut ve siyasî bir sonuca yol açabilmektedir.<sup>32</sup>

Cumhurbaşkanı sorumluluğunun hükümet sistemine etkisinin günümüz anayasal düzenindeki tayini bakımından yapılacak incelemeyi, 1982 – 2007 aralığı ve sonrası dönem biçiminde ikiye ayırarak ele almak yerinde olacaktır. Genel karakteristiği itibarıyla cumhurbaşkanlığı makamı üzerinden yürütme erkinin güçlendirildiği 1982 Anayasası'yla yapısal olarak bir parlamenter hükümet sistemi kurulmuştur. İkili yürütme erkinin birinci kanadını oluşturan ve TBMM'nin seçimi ile göreve getirilen cumhurbaşkanının, klasik bir parlamentarizmin ötesine geçen anayasal yetkilerle donatılması ve sorumsuz bir aktör konumunda bırakılması ciddi bir sapma olarak kabul edilse de parlamentonun seçimi ile göreve getirilme özelliği sistemi parlamenter kalıplar içinde tutmaya yetmiştir. Ancak 2007 yılında yaşanan cumhurbaşkanlığı seçimi krizinin ertesinde, hükümet sisteminde dramatik bir farklılaşmaya yol açacak tarzda bir anayasa değişikliği gerçekleştirilmiştir. Bunun sonucunda anayasal yetkileri azımsanmayacak derecede fazla olan ve fakat görevini yerine getirirken yaptığı işlemler dolayısıyla vatana ihanet eylemi dışında hiçbir biçimde sorumlu tutulmayan Cumhurbaşkanlığı makamının halka seçtirilmek suretiyle demokratik meşruiyetinin arttırılması, denetlenemeyen ve dengelenemeyen bir yürütme pozisyonunun oluşumuna yol açmaktadır.

## 5. SONUÇ

Mutlak monarşilerden cumhuriyetlere doğru evrilen tarihî gelişimde devletlerin siyasî sistemleri köklü dönüşümler geçirmiştir. Özellikle mevcut siyasi sistemin değişimini simgeleyen “seçim” unsuru ve buna ek olarak aynı zamanda hükümet sisteminin de belirginleşmesini sağlayan “anayasal yetkiler” ve “sorumluluk” girdileri birlikte düşünüldüğünde, devlet başkanlığı makamının sistem içi bir aktör olarak konumlanması ciddi ölçekte etkilenmiştir. Anayasa yoluyla devlet başkanlarının sınırlandırılmasına yönelik genel eğilim, beraberinde yasama organlarının seçtiği, törensel yetkilere sahip ve buna koşut olarak siyasî sorumsuzluğu esas olan parlamenter bir hükümet sisteminin yaygınlaşmasına yol açmıştır. Toplumsal, siyasî, idarî ve hatta ekonomik koşullarında dayatmasıyla bu yönelim, yarı-başkanlık ve başkanlık modellemelerinin kurumsal ve siyasî anlamda bir “ana tercih” olmaya başlamasıyla eski gücünü yitirmiştir.

Bir devlet organının/makamının meşruiyetinin kaynağını oluşturan “seçim” ile onun siyasî gücünü anlatan “anayasal yetkiler” ve sistemin demokratik kalıplar içinde kalmasını sağlamak üzere hesap verilebilirliği ifade eden “sorumluluk” olguları, erkler ayrılığı esasına dayalı bütün demokratik hükümet modelleri bakımından küçük ayrımlar dışında benzer siyasî çıktılara yol açmaktadır. Bu noktada genelde ihmâl edilen “sorumluluk / sorumsuzluk” girdisi diğer iki olguyla birlikte düşünüldüğünde mevcut hükümet sisteminin genel karakteristiğinde beklenmeyen fiilî sonuçlara neden olabilmektedir. Bu siyasî çıkarım, 1982 anayasal düzeninin kendi içinde yaşadığı kırılmanın

<sup>32</sup> Murat Yanık, *Yüce Divan*. (İstanbul: Derin Yayınları, 2008), s. 99 – 102.

bugünkü sonuçlarının gözlemine dayanmaktadır. Öyle ki 1982 Anayasa koyucusu, çeşitli anayasal yetkiler tanıyarak ve aynı zamanda siyasî anlamda sorumsuz kılarak güçlendirdiği cumhurbaşkanının seçimini TBMM'ye bırakmak yoluyla belli bir dengelemeyi gerçekleştirmiştir. Önemli bir süre korunan organlar arasındaki bu status quo, 2007 yılında yaşanan Cumhurbaşkanlığı seçim bunalımı ile bozulmuştur. Mevcut siyasi iktidarın (AKP) yasama çoğunluğu, çözümsüz kalan bu “seçim” olayını gündeme taşıyarak 5678 sayılı kanunla bir anayasa değişikliği gerçekleştirmiştir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yoluyla hem hükümet modeli normatif düzlemde farklılaştırılmış hem de seçim yoluyla demokratik meşruiyeti artan çok daha güçlü bir devlet başkanlığı makamı biçimlendirilmiştir. Tam bu noktada, görevi dolayısıyla gerçekleştirdiği işlem ve eylemlerden -vatana ihanet dışında-kural olarak sorumsuz kılınan cumhurbaşkanının sistem içi bir aktör olarak belirleyiciliği bariz biçimde kendini göstermektedir. 2007 yılında gerçekleştirilen bu normatif değişimin fiilî sonuçları, 2014 Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonrasında etkisini giderek artan biçimde hissettirmektedir.

## Kaynakça

- Centel, Nur, Hamide Zafer ve Özlem Çakmut, **Türk Ceza Hukukuna Giriş**. Yenilenmiş ve Gözden Geçirilmiş Sekizinci Bası. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2014.
- Durmuş, Arzu. **Siyasi Partilerin Kapatılması ve Yüce Divan Kararlarını Yeniden Tartışmak (Anayasa Mahkemesi Kararlarına Karşı Olağanüstü Kanun Yolları)**. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2001.
- Eren, Fikret. **6098 Sayılı Türk Borçlar Kanununa Göre Hazırlanmış Borçlar Hukuku Genel Hükümler. 16. Baskı**. Ankara: Yetkin Yayınları, 2014.
- Flanz, Gisbert H. **XIX Asır Avrupasında Anayasa Hareketleri, Anayasacılık Hareketlerinin Mukayeseli Olarak İncelenmesine Giriş**. Çev.: Necat Erder, Şerif Mardin ve Aydın Sinanoğlu, Ankara: AÜSBF Yayını, 1956.
- Hafizoğulları, Zeki ve Muharrem Özen, **Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler 4. Baskı** Ankara: US-A Yayıncılık, 2011.
- Gözler, Kemal. **Devlet Başkanları Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2001.
- Kaboğlu, İbrahim Ö. **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**. Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 9. Baskı, İstanbul: Legal Yayıncılık A.Ş., 2014.
- Kerse. Ahmet. **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı**. İstanbul: Sümer Matbaası, 1973.
- Keskinsoy, Ömer. **Cumhurbaşkanının Sorumluluğu**. Ankara: Savaş Yayınları, 2012.
- Kıratlı, Metin. **Parlmanter Muafiyetler - Bizde ve Yabancı Memleketlerde -**. Ankara: Sevinç Matbaası, 1961.
- Köküsarı, İsmail. **Anayasa Mahkemesi Kararlarının Türleri ve Nitelikleri**. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık A.Ş., 2009.
- Nomer, Mert. **ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri**. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık A.Ş., 2013.
- Önder, Ayhan. **Ceza Hukuku Genel Hükümler Cilt: I**. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1991.
- Önder, Salih. **Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü**. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2007.
- Özbek, Veli Özer, Mehmet Nihat Kanbur, Koray Doğan, Pınar Bacaksız ve İlker Tepe. **Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler**. Güncellenmiş ve Gözden geçirilmiş 6. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınları, 2015.
- Özbudun, Ergun. **1921 Anayasası**. Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, 1992.
- \_\_\_\_\_. **1924 Anayasası**. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012.
- Sartori, Giovanni. **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**. Çev.: Ergun Özbudun. Ankara: Yetkin Yayınları, 1997.
- Saygılı, Abdurrahman. “Modern Devlet’in Çıplak Sureti,” **AÜHFD** Cilt 59 Sayı 1: 61 – 97, 2010.

- Şahin, Kemal. **Yasamanın Yürütme ve Yargı Üzerindeki Kılıcı, Yaşlı Fakat Faal Bir Anglo - Amerikan Kurumu Impeachment (Siyasal Suçlandırma)**. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2001.
- Tanör, Bülent. **Türkiye’de Yerel Kongre İktidarları (1918 – 1920)**. İstanbul: Afa Yayınları, 1992.
- \_\_\_\_\_. **Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri (1789 – 1980)**. Gözden geçirilmiş 3. Baskı, İstanbul: Afa Yayınları, 1996.
- Uluşahin, Nur. **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**. Ankara: Yetkin Yayınları, 1999.
- Yanık, Murat. **Yüce Divan**. İstanbul: Derin Yayınları, 2008.
- Yazıcı, Serap. **Başkanlık ve Yarı – Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme**. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002.
- Yücel, Bülent. “Yarı – Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya,” **AÜHFD** Cilt 52 Sayı 4: 335 – 364, 2003.
- \_\_\_\_\_. “Anayasal Yetkileri Bağlamında Cumhurbaşkanının Siyasal Yapı İçindeki Konumu: 1982 Anayasası Uygulaması,” **Eskişehir Barosu Dergisi** Sayı 12 – 13: 155 – 164, Şubat – Haziran 2007.
- \_\_\_\_\_. **Parlâmenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**. Ankara: Adalet Yayınevi, 2009.
- Zafer, Hamide. **Ceza Hukuku Genel Hükümler TCK m. 1 – 75**. Dördüncü Baskı İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2015.