

MESULİYET-İ VÜKELA

Ahmet Nesimi Sayman, haz. Mehmet Kiremitçi*

II. Meşrutiyet'in ilk aylarında çıkan yazılarında “Suhtezeâde Ahmed” imzasını kullanan Ahmet Nesimi Bey (Sayman, 1876-1958), Paris Siyasi İlimler Akademisi'nde tahsil görmüş, 1908-1918 yılları arasında İstanbul mebusluğu, ayrıca Ticaret nazırlığı (1914-1917) ve Hariciye nazırlığı (1917-1918) yapmıştır. Sayman, Meclis-i Mebusân'ın açılmasından kısa bir süre önce yazdığı bu metinde¹ bakanların sorumluluğu konusunu işlemiştir. Meşruti rejimlerde bakanların görevleriyle ilgili fiillerinden dolayı sorumlu tutulmaları esastır. Yazıda, İngiltere, Fransa ve İsviçre'nin anayasal tecrübe ve doktrinleri merkeze alınarak bakanların sorumluluğunun dayandığı temeller ile siyasi, cezai ve medeni sorumluluk şeklinde üçe ayrılan sorumluluk türleri mukayeseli ve muhtasar bir şekilde açıklanmıştır. Her ne kadar açıkça ifade edilmiş olmasa da bu yazının, bakanların doğrudan padişaha karşı sorumlu olmaları esasını değiştirmeyi de hedefleyen, Kanun-ı Esasî'yi tadil fikrinin² bir tezahürü olduğu söylenebilir. Nitekim 1909 yılında yapılacak anayasa değişikliğinde bakanların Meclis-i Mebusân'a karşı siyasi sorumlu sayılmaları söz konusu olacaktır.³

Geliş/Received: 02.04.2023 * Kabul/Accepted: 16.11.2023.

* Arş. Gör., Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı; mkiremitci@erbakan.edu.tr. Çeviriyazının tashihinde yardımcı olan oda arkadaşım Yasin Yılmaz'a teşekkür ederim.

¹ Suhtezeâde Ahmed, “Mesuliyet-i Vükela”, *İstişare*, nr. 8, 30 Teşrinievvel 1324 (12 Kasım 1908), s. 357-362.

² Dönemin anayasa gündeminin temel konularından birinin bakanların sorumluluğu olduğu ve “meşrutiyet, mesuliyettir” anlayışının hakimiyet kurması hakkında bkz. Ali Adem Yörük, *II. Meşrutiyet Döneminde Hukukçuların Meşrutiyet Algısı*, basılmamış doktora tezi, İstanbul, 2016, s. 90-91.

³ Meşrutiyet dönemi boyunca devam eden süreçle ilgili yakın tarihli şu çalışmaya bkz. Bezar Eylem Ekinci, “1876 Kanun-ı Esasî’de Yapılan 1914 Tarihli İkinci Değişiklik: Amacı, Meclis Görüşmeleri ve Fesih Yetkisi Bakımından Sonuçları”, *TBB Dergisi*, 2023, sy. 168, s. 73-102.

Mesuliyet-i Vükela

Hürriyet-i siyasiyenin şerâit-i esasiyesinden biri, kuvve-i icraiye'nin mesuliyetidir. Kuvve-i icraiye'nin muhafaza-i istiklali, usûl-i meşrutiyetin kavâid-i asliyesinden bulunmakla beraber ahkâm-ı mevzûa-i kanuniyenin emr-i tatbikine memur olan kuvve-i mezkurenin keyfe-me't-tefak hareketle daire-i hakk u selahiyetini tecavûze tasaddisi melhuz bulunmasına nazaran kayd-ı mesuliyet ile mukayyet bulunması lüzum-ı kat'îsi gayr-ı kâbil-i itirazdır. Hususen ki hükûmete ait olan ef'âl ve icraatın en mühimleri mevzuat-ı kanuniyenin daire-i hükm u nüfuzu haricinde bulunmaktadırlar. Mesela bir harbin ne vakit ve ne şerâit dahilinde ilan veya bir muahedeye dercedilecek mevâdd ve ahkâmın ne suretle tetkik ve müzakere olunacağını evvelden tayin-i tahdidi bir emr-i müstahildir.

Kezalik bir memurun haiz olması iktiza eden evsâf-ı nizamiyenin kanunen tasrih ve izahı kâbil olmakla beraber evsâf-ı mezkureye dair hakk-ı temyiz ve intihabın her halde kuvve-i icraiye'ye aidiyeti zaruriyât-ı tabiiyedendir. El-hasıl icabât-ı zemin u zamana tâbi olup kanunun teftiş ve müdahalesinden masûn ve kuvve-i icraiye'nin hazm ve basiretine tamamen mevdû bulunan böyle mühim mesâil-i umumiye hakkında kuvve-i mezkurenin iktiza-ı hal ü tabiat olarak haiz olduğu selahiyet-i vâsianın suistimale uğraması ihtimali pek kavîdir.

İşte kuvve-i icraiye'nin bu çeşit ef'âl ve harekât-ı örfiyesi üzerine kuvve-i teşriyenin kaideten mâlik olduğu hakk-ı teftişin tesirât-ı fiiliyesini olsa olsa kayd-ı mesuliyet temin edebilir. Bu kayd-ı maddî, kuvve-i mezkureye karşı nâzım ve muaddil vazifesini ifa eyler.

Hükûmât-ı hâzırada kuvve-i icraiye reisi gayr-ı mesul addedilmekle beraber hükûmetçe takip olunan siyaset-i dahiliye ve hariciyeden mesul olmak üzere şubât-ı muhtelif-i idareden her birinin başında istediği gibi icra-ı harekete mezun birer nâzır bulunmaktadır. Heyet-i teşriye huzurunda irad olunacak sual ve istîzahlara ef'âl ve icraâtlarından dolayı itâ-ı cevaba ve ekalliyette kalınca re's-i hükûmetten çekilmeye mecbur olan bu nâzırlardır. İsviçre hükûmeti bu hususta müstesnadır. Hükûmet-i müştereke usûlünün⁴ cârî olduğu İsviçre'de hükûmât-ı müttefika meclisi âzâsından olup aynı zamanda bir nezaret dahi işgal eyleyen

⁴ Literatürde İsviçre'nin hükûmet sistemi, yapılan tasnifler çerçevesinde genel olarak meclis hükûmeti sisteminin bir örneği olarak ifade edilir. Bu sistemin tam anlamıyla bir meclis hükûmeti sistemi olarak nitelendirilmesini doğru bulmayanlar da vardır. Bkz. Ömer Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)*, 5. baskı, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2022, s. 513.

kuvve-i icraiye reisinin mesuliyet-i şahsiyesi rehin-i cevaz ve kabul olmuştur. İngiltere’de mesuliyet ile itâ-ı karar hakkı kraldan nez’ ve ref’ ve nâzırlara tahmil ve tevdi edilmek suretiyle mevzubahis olan mesele-i mühimme hall ü tesviye kılınmıştır. Fi’l-vâki mesuliyet ile hakk-ı karar gayr-ı kâbil-i tefrik olup serbestî-i karar mevcut oldukça fikr-i mesuliyetin kabulü gayr-ı caizdir. Hürriyet-i siyasiye-i hâzıranın üssü’l-esası mesabesinde bulunan işbu suret-i tesviye hakkında vaktiyle Macaristan, İsveç ve Fransa’da bazı teşebbüsât-ı ibtidaiye icra olunmuş ise de en evvel fiilen kabul ve tatbik olunan yer İngiltere’dir. El-hâletü-hâzihî usûl-i meşrutiyetin meriyyü’l-icra olduğu akvamda nâzırlar mehâkim-i adliye huzurunda kanuna muvafık olmayan ef’âlinde ve mecâlis-i teşriiye önünde dahi memlekete îras-ı mazarrat eden töhmetli harekâtından mesul ve muhakemeye maruzdurlar.

Mesuliyet-i vükela üç esas üzerine müessesdir:

1) Reis-i hükümetin adem-i mesuliyeti: Reis-i hükümetin mesuliyet-i şahsiyesini mevzubahis eylemek, ekseriya ihtilâlât-ı dahiliyeye meydan açmak demek olduğu mücerrebât-ı tarihiyedir. İşte bunun içindir ki İngilizler mine’l-kadim “kral, fenalık işleyemez” kaide-i mutlakasını vaz ederek işbu kaideden iki netice-i esasiye istihracına muvaffak olmuşlardır. Evvela, İngiltere’de kral hiçbir mahkeme tarafından kâbil-i muhakeme değildir. Muallim-i şehîr birisi “eğer kraliçe kendi eliyle başvekili katleyler ise bu fiil-i cinayetkârânesini muhakemeye hiçbir mahkeme selahiyetdâr değildir” diyor idi. Sâniyen, hiçbir kimse bir hareket-i gayr-ı meşruasını mazur göstermek için kralın bir emr-i vâkiini ileriye süremez. Böyle bir iddia hukuken tamamıyla gayr-ı vârid ve nâ-mesmûdur.

2) Gayr-ı meşru ve millete îras-ı mazarrat eden ef’âlden veyahut işbu ef’âle iştirakden dolayı nâzırların mesuliyeti: İngiltere’de işbu kaide, hukuk-ı âdiyenin bir hükm-i lâ-yetegayyeri nazarıyla telakki edilmektedir. Dicey⁵ “kanun huzurunda fikr-i müsavat veyahut emr-i tetkiki mehâkim-i âdiyeye ait olan bir hakka bi’l-cümle sunuf-ı ahalinin tebaiyet mecburiyeti İngiltere’de pek çok terakki eylemiştir. En büyük nâzıra varıncaya kadar herkes kanunun müsaade-bahş olmadığı ef’âl ve harekâtın aynı mesuliyete tâbidir” diyor idi. Maamafih vaktiyle

⁵ Okunuşu itibariyle yazarın burada İngiliz hukukçusu Albert Venn Dicey’e (1835-1922) atıf yaptığı tahmin edilebilir. En önemli eserlerinden biri olarak kabul edilen ve *Anayasa Hukuku Çalışmalarına Giriş* (Introduction to the Study of the Law of Constitution) şeklinde çevrilebilecek eseriyle Dicey, “parlamento egemenliği” teorisinin kurucularından kabul edilmektedir. Bkz. Charles Crozat, “XIX uncu Asırdan Zamanımıza Değin İngiliz Amme Hukukunda Egemenlik Kavramı”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, XI/1-2, 1945, s. 64, dn. 47; Ergun Özbudun, “İngiltere’de Parlamento Egemenliği Teorisi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XXV/1, 1968, s. 60.

İngiltere’de hakimler, nâzırları bî-tarafâne muhakemeye cesaret edememekte olduklarından mevzu-ı makâl olan mesuliyetin ehemmiyeti pek mahdud bir derecede kalmış idi. Bu haldeki on dördüncü asırda “*impeachment*” namı tahtında yeni bir usûl-i muhakemenin ihdâsına ihtiyaç hissedildi. İşbu usûl mucibince Avam Kamarası’nın taleb-i vakii üzerine Lordlar Kamarası âdi bir mahkeme-i adliye suretinde içtima ederek nâzırları bi’l-muhakeme mahkum edebilir idi. Tudorlar zamanında⁶ bir müddet düşâr-ı inhisaf olan işbu usûl-i muhakeme Stuartlar ahdinde yeniden mevki-i tatbik vaz olunarak Avam Kamarası’nca mühim bir silah makamında istimal edilmiş ve İngiltere’de bugün meriyyü’l-icra olan mesuliyet-i siyasiyenin mâ-bihî’z-zuhûru olmuştur. İbtidada yalnız mevadd-ı cezaiyeye hasr ve takyid olunmuş olan usûl-ı mebhûse muahharan memleketin alenen menâfi-i hakikiyesine muğayir bir muahedenin akdine iştirak gibi millete muzır olan bilcümle ef’âl ve harekâta teşmil edilerek nâzırların hak, adalet, namus ve istikamet dairesinde temşiyet-i umura ihtimamlarını temine bir vasıta-i müessire olmuştu. Şu kadar ki hakk-ı afva malik olan İngiltere kralları *impeachmenta* düşâr olmuş olan nâzırları himaye edegelmekte olduklarından *L’act of Settlement*⁷ namındaki kanun-ı mahsus vaz ve tanzim edilerek kralların hakk-ı afvları fesih ve iptal edilmiş ve ânifu’z-zikr usûl-i mesuliyetin müessiriyet-i fiiliyesi tamamıyla muhafaza ve idame kılınmıştır.

İşbu usûl her yerde şayan-ı kabul görölüp kanun-ı esasilere derc ve ilave olunmuş ise de makale-i âtiyemizin mevzuunu teşkil edecek olan parlamento usûlünün mevki-i icraya vaz olunduğu günden beri ehemmiyetten sâkit olmuş ve bir asırdan beri ancak bir iki defa tatbik olunabilmiştir. Fî’l-vâki parlamento usûlüne tevfikân meclis-i mebusan âzâsı istediği vakit nâzırları istifaya icbar edebildiğinden meclis-i âyân huzurunda ittiham ve muhakemelerini istidâyâ asla hacet kalmamıştı. Tabir-i âhar ile usûl-ı mania, usûl-ı zecriyenin yerine kaim

⁶ Tudor hanedanlığı, 1485-1603 yılları arasında İngiltere’ye hükmetmiş olup, Britanya İmparatorluğunun kurulmasına öncülük etmiştir. Tudorlar dönemi, İngiltere tarihinin en parlak dönemlerinden biri olarak gösterilmektedir. I. Elizabeth’in ölümü ile 1603 yılında James Stuart başa geçmiş ve Stuart hanedanlığı dönemi başlamıştır. Bkz. İbrahim Çağrı Erkul, “Britanya İmparatorluğu’nun Kuruluşunda Tudor Hanedanı’nın Etkisi”, *International Journal of Eurasia Social Sciences*, VII/23, s. 152 vd.

⁷ 1701 yılında yapılan veraset kanunudur (act of settlement). Bu kanun, tahta çıkmada halefiyetin şeklini değiştirmiştir. Yine bu kanun parlamentonun mutlak monarşi karşısında egemenliğinin pekişmesi örneği olarak görülmektedir. Bkz. Özbudun, s. 62; Ayrıca bkz. İbrahim Çağrı Erkul, “İngiliz Parlamentosu’nun Mutlak Monarşiyeye Karşı Güç Kazanma Sürecinin Analizi”, *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, XXXIV/2, 2015, s. 146.

olmuştur. Bizde henüz parlamento usûlü vaz olunmadığından mevzubahis olan usûl-i muhakeme ve mesuliyetin ehemmiyet-i azîmesi bakidir.

3) Reis-i hükümete ait olan kâffe-i hukukun nüzzâr marifetiyle icrası: Vaktiyle İngiltere’de iradât-ı kraliye hukuken haiz-i ehemmiyet olan ahval ve mesâilde mahiyet-i mecburiyeyi iktisap edebilmek için tahriri ve muayyen bazı eşkal-i hariciyeye muvafık olmakla muhtelif birtakım mühürler ile mahtum bulunmak icap eder idi. Bilahare işbu mühürlerin nâzırlara tevdi, örf ve âdet olduğu gibi onları istimal eden nüzzârın tahtim eyledikleri evrak ve mesalihden ihtiyar-ı mesuliyet eylemeleri dahi kaide ittihaz edilmiştir. Yavaş yavaş işbu kaide ehemmiyet-i hukukiyeyi haiz olmayan bi’l-cümle ahval ve mesâile dahi ta’min edildi. El-yevm kralın düvel-i ecnebiye nâzırlarıyla vuku bulan mülakatlarında hariciye nâzırının dahi hazır bulunması icap eylediği gibi ahval-i dahiliye ve hariciyede selahiyetdâr olan nâzırın iştirak ve müdahalesi vuku bulmadıkça hod-be-hod hiçbir fiil ve harekette bulunamaz, hatta müzakerâtını nüfuz-ı manevisiyle haleldar etmemek maksadına mebni esna-yı müzakerede Lordlar Kamarası’nda dahi hazır bulunamaz, birinin tevkifine emir veremez. Kuvve-i askeriyenin reisi addedilmekle beraber İkinci George’dan beri esna-yı harbde asâkire kumanda edemedi. El-hasıl kralın kâffe-i hukuk-ı hükümrânîsi ref edilerek nâzırların iştirak-ı fiilîsi ve inzimam-ı muvafakatı olmadıkça hiçbir irade-i kraliye sâdır olamaz. Fransa’da dahi işbu kaide 1791 tarihinden beri mevki-i icrada olup 1875 Kanun-ı Esasisi⁸ mucebince reis-i cumhura ait olan ef’âl ve icraatın ayrıca bir nâzır tarafından dahi imza edilmesi şerâit-i asliyeden addedilmektedir. Maamafih Fransa’da işbu kaidenin daire-i tatbiki İngiltere’de olduğu kadar vâsi olmayıp reis-i cumhurun yalnız şekl-i kanuniyi ve ehemmiyet-i hukukiyeyi haiz olan ef’âl ve harekâtını şamil olmaktadır. Şu kadar ki parlamento usûlünce daire-i mezkure haricinde bulunan ef’âl ve harekâttan malumatları dahilinde olanlardan dahi nâzırların heyât-ı teşriiye önünde mesuliyetleri rehin-i kabul olmuştur.

İzahât-ı ânifeden müstebân olduğu vechile mesuliyet-i vükela; mesuliyet-i siyasiye, mesuliyet-i cezaiye ve mesuliyet-i medeniyeden ibaret olmak üzere üç türdür:

1- Mesuliyet-i siyasiye: Parlamento usûlünün üssü’l-esası olup hükümetin siyaset-i umumiyesinden müteselsilen ve nezaretlerine müteallik ef’âl ve

⁸ 1875 Anayasası (Kanun-ı Esasisi), III. Cumhuriyet’in anayasası olarak kabul edilmektedir. Fransız tarihinde en uzun süren (1875-1940) cumhuriyet rejimidir. Bkz. Mehmet Rifat Tınç, *Fransız Anayasa Hukuku (Tarihçe & Kurumlar)*, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2020, s. 117 vd.

icraâtından münferiden nâzırların mecâlis-i teşriiye önünde mesul bulunmasından ibarettir. İşbu mesuliyet alelade sual (*question*) ve istizâh (*interpellation*) suretleriyle mevzubahis olmaktadır. Mecâlis-i teşriiye âzâsından herbiri şifâhen nâzırlara bir meseleye dair irad-ı sual eylemek hakkına mâliktir. Evvelden haberdar edilmesi kaideden bulunan nâzır sual-i vakıa ister ise hemen cevap itâ eder, ister ise cevabını vakt-i âhara ta'lik veyahut esbâb-ı sükûtunu izah eylemek şartıyla büsbütün itâ-yı cevaptan imtina eyler. Suali irad eden âzâ ise nâzır tarafından verilecek izâhâta mukabeleten cevap verebildiği gibi kabinenin mesuliyet-i siyasiyesini cidden ortaya koymak arzu eylediği takdirde sualini istizâha tahvil eyler. İstizâh, müteallik olduğu maddeyi sûret-i mülâhhasada muhtevi bir sual-i tahrirîdir ki kaideten heyet-i teşriiye makam-ı riyasetine takdim olunur. Eğer heyet-i mezkûre meselenin müzakeresini tervic eder ise istizâh-ı vakii, cetvel-i müzâkerâta idhal eder (*ordre du jour*). İstizâh tervic edilmediği takdirde sadece kayıt ve tespit olunur. Fakat hakkında müzakereye girilmez (*ordre du jour pur et simple*). Mevki-i tezekkûre vaz olunacak istizâh, kabinenin veya nazırlardan birinin siyaset ve hareketi hakkında beyan-ı takdiri veya muâheze-yi müstelzim bir madde-i mühimmeye taalluk ettiği halde ise bu istizâh “esbâb-ı mucibe dermeyanıyla” dahil-i fihrist-i müzakerât olur. Parlamento usûlünün câri olduğu yerlerde muaheze olunan kabine ya nâzır ve heyet-i teşriiyenin emniyetini haiz olup olmadığını anlamak için heyet-i mezkûrenin re'ýine müracat eder ve şayet ekalliyette kalır ise hemen çekilmeğe mecbur olur.

2- Mesuliyet-i cezaiye: Nâzırlar ifa-ı vazife esnasında irtikap eyleyecekleri cerâimden dolayı mesuldürler. Meclis-i mebusan tarafından ittiham olunup muhakemeleri meclis-i ayan huzurunda icra edilir. Fransa'da 1875 Kanun-ı Esasisi bu kaideyi vaz etmekle beraber cerâimin cins ve nev'ini tasrih eylemediği gibi tertip edilecek ceza ile takip olunacak usûl-ı muhakemeyi dahi tayin etmemiştir. Herhalde mezkûr kanun-ı esasinin murad eylediği cerâim, cerâim-i siyasiye olup cerâim-i sairenin merci-i rü'yeti mehâkim-i âdiye olacağı bütün erbab-ı hukuk nezdinde müttefakun-aleyhdir.

3- Mesuliyet-i medeniye: Hîn-i ifa-yı vazifede nâzırların âhâd-i nâsa îras eyledikleri zarar ve ziyânın tazmininden ibarettir. Bu bâbda Fransa'da selahiyetdâr olan mahkeme ile takip olunacak usûl-i muhakemeyi tayin edecek hiçbir hükm-i kanunî mevcut olmamakla bu cihetten nâzırların aleyhine vuku bulacak takibatın mehâkim-i âdiye huzurunda icrası tecviz ve tensib olunmaktadır.