

CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNDE CUMHURBAŞKANININ SORUMLULUĞU MESELESİ

Abdulkadir YILDIZ¹

Öz

6771 sayılı Kanunla, Türk hükümet sistemi Cumhurbaşkanlığı sistemi olarak değişmiştir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde, başkanlık sistemine ilişkin belirleyici noktalar bulunmakla birlikte, sistemin Türkiye'ye özgü yönleri de bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı hem devlet başkanlığı hem de hükümet başkanlığı yetki ve görevlerini bünyesinde toplamaktadır. Bu bakımdan, parlamenter sistemdeki yetkisiz ve sorumsuz devlet başkanından farklı bir konumu bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının sorumluluğu siyasi, hukuki ve cezai olmak üzere üç açıdan değerlendirilmelidir. Yine bu sorumluluk kişisel ve göreviyle ilgili boyutlarıyla birbirinden ayrılarak incelenmelidir. Başkanlık sistemi sert güçler ayrılığı sistemi olduğu için başkanın sorumluluğu yolunun işletilmesinde yasamanın konumu önemlidir. Buna göre yasamanın yürütme ile ilişkisi bağlamında sert güçler ayrılığının mantığına uygun bir sorumluluk sürecinin anayasal zemine kavuşturulması gerekir. Bu çalışmada, 6771 sayılı kanunla Anayasa'da yapılan değişikliğin Cumhurbaşkanının sorumluluğunun kapsamını ne şekilde belirlediği, önceki düzenleme ile karşılaştırılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Hükümet Sistemleri, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Cumhurbaşkanının Sorumluluğu, 6771 sayılı Kanun, Güçler Ayrılığı

The Matter of Accountability of the President in the Presidential System of Turkey

Abstract

With the Law No. 6771, the Turkish government system has changed as the presidential system. In the Turkish presidential system have specific aspects to Turkey though there are some significant points about the presidential system. The President collects both the powers and duties of the head of state and the head of government. In this respect, there is a different situation from the unauthorized and irresponsible president in the parliamentary system. The responsibility of the President is to be assessed in three respects: political, legal and criminal. Moreover, this responsibility should examine after separation of personal and task-related dimensions. The position of the parliament is crucial for checking the president in the presidential system that system of a powers' hard separation. In this respect, an accountability process should bring to the appropriate constitutional stage through the logic of the hard separation of powers. In this study, how the amendment of the Constitution with the Law No. 6771 determines the scope of the President's responsibility has compared with the previous regulation.

Keywords: Governmental Systems, Presidential System, Accountability of President, Law no 6771, Separation of Power

1 Dr. Öğr. Üyesi, Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi, akadiryildiz@konya.edu.tr

Giriş

Başkanlık sistemi, parlamenter hükümet sistemi gibi güçler ayrılığını esas alan demokratik bir sistemdir. Güçler ayrılığı, günümüzde anayasa hukukunda, devletin işleyişi ve temel hak ve özgürlüklerin korunması bakımından temel bir noktada belirtilmektedir (Okandan, 1936, s.508). Güçler ayrılığı teorisinin gelişimi, yalnızca Tanrı'ya ve kendi vicdanına karşı sorumlu olan ve tüm güçleri kendisinde toplayan mutlak iktidar sahibi devlet başkanının yürütme gücüyle sınırlanması ve iktidarın kişiden makama geçmesi süreci/evrimi olarak tespit edilebilir (Aldıkaçtı, 1960, s.7-8). Bu yönüyle güçler ayrılığı ile yetki ve sorumluluk arasındaki ilişki görülebilir.

Türkiye, uzun bir tartışma sürecinden sonra güçlerin yumuşak ayrılığı olan parlamenter sistemden güçlerin sert ayrılığı olarak nitelenen başkanlık sistemine geçmiştir. Sürecin uzunluğu, esasında sistemin tüm yönleriyle tartışılabilmesi ve sandıktaki tercihin bilinçli yapılmasını sağlaması yönleriyle olumludur. Hülasa, 6771 sayılı Kanun, başkanlık sisteminin Türkiye'ye özgü olarak Cumhurbaşkanlığı sistemi şeklinde adlandırılması suretiyle gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, 6771 sayılı Kanun'un öngördüğü hükümet sisteminin başkanlık sistemi olduğuna yönelik itirazın yanında, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırmasına yönelik bir itirazın varlığından da bahsedilmelidir. Konunun hususiyetle sorumluluğa özgülenmesi, bu tartışmaya derinlikli olarak girilmesini engellemekle birlikte, çalışmanın Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanının sorumluluğu olarak adlandırılması tartışmaya ilişkin kısaca kanaat belirtilmesini gerektirmektedir. İlk olarak, başkanlık sisteminin asli özelliklerinin doktrinde de tartışıldığı belirtilmelidir. Örneğin Başgil, Amerikan sisteminin hususiyetlerini yürütmede güçlü başkan, yasama yetkisini kullanan iki meclisli Kongre ve anayasanın teminatı ve yargısal en üst merci olan Yüksek Mahkeme şeklinde tespit etmektedir (1960, s.312). Bu sistemin özelliği, güçlerin (organların) sert suretle ayrılığına rağmen itidalli bir ilişkilerinin olmasıdır (Başgil, 1960, s.313). Başkanlık sistemi, güçlerin sert ayrılığının yanında, yürütmenin yasama karşısında üstün olduğu bir modeldir (Kubalı, 1969, s.293; Aldıkaçtı, 1960, s.151). Bu bakımdan, ABD modelinden farklılaşan yönleri olmakla birlikte, Cumhurbaşkanlığı sistemi bir başkanlık modeli olarak nitelenebilir (Atar, 2018, s.175). İkinci olarak, literatürde bu adlandırmayla bir hükümet sistemi olmadığından yola çıkılarak Cumhurbaşkanlığı sisteminin eleştirilmesi kanaatimizce makul değildir. Zira her devlet kendine özgü bir hükümet modelini ilk defa kurgulayabilir. Nitekim başkanlık sistemi de ilk olarak ABD Anayasası ile ortaya çıkmıştır (Aldıkaçtı, 1960, s.142).

Sistemin Türkiye'ye özgü yönlerini, kendi şartlarının değerlendirilmesi ve bu suretle daha iyi bir işleyişin sağlanması, denge ve fren mekanizmalarının ortaya konması açılarından olumlu bulanlar vardır (Atar, 2018, s.184; Yıldız, 2015, s.12; Söyler, 2018, s.17). Buna karşılık, sistemin Türk başkanlık sistemi olarak ortaya

çıkan yönlerini, demokratiklik bağlamında eleştirenler de bulunmaktadır (Özbudun, 2012; Özbudun, 2018, s.321; Gözler, 2016, s.28 vd.). Aslında, sistemin işleyişi ve demokratikliği bağlamında yapılacak yorumlar, hususiyetle Cumhurbaşkanının yetkileri, denetlenmesi ve sorumluluğu kapsamında düşünülmektedir. Çalışmada, Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanının sorumluluğunun incelenmesi bu bağlamdaki standardın tespit edilmesine katkı sunacaktır.

Sorumluluk, anayasa hukukunda hesap sorulabilmesi (accountability) anlamına gelmektedir. (Erdoğan, 1987, s.157). Sorumluluğun kapsamı siyasi, cezai ve hukuki olarak üç açıdan belirlenmektedir. Yine bahsedilen alanlardaki sorumluluğun kişisel ve görevle ilgili olarak değerlendirilmesi gerekir. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği, Cumhurbaşkanının sorumluluğunun kapsamını, hükümet sistemi değişikliğinin doğal sonucu olarak önemli ölçüde farklılaştırmıştır. 2017 değişiklikleri öncesinde 1982 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanının yetkileri sembolik olmanın ötesindeydi. Buna karşılık, sorumluluğu açısından, genel olarak, klasik anlamdaki parlamenter Cumhuriyetlerde olduğu şekilde değerlendirilmekteydi. 2017 değişiklikleriyle birlikte Cumhurbaşkanının sorumluluğu başkanlık sisteminin sorumluluğa ilişkin esasları bağlamında düşünülmelidir. Bu çalışmada, 6771 sayılı Kanunla kabul edilen Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanının sorumluluğu, değişiklik öncesindeki durumla karşılaştırılarak tespit edilmektedir. Ayrıca, başkanlık sisteminde model olması sebebiyle yer yer ABD’de başkanın sorumluluğuna değinilmektedir.

Cumhurbaşkanının Siyasi Sorumluluğu

Siyasi sorumluluk ekonomik, sosyal, kültürel, askeri, iç ve dış politika gibi konularda bu politikaları belirleyen(ler)in bundan sorumlu olması anlamına gelir. Siyaseten sorumluluk, başka sonuçları da olabilmekle birlikte, sorumlunun görevden uzaklaştırılabilmesi imkânını verir (Atar, 2018, s.293; Erdoğan, 1987, s.157; Gülfidan, 2010, s.19).

Monarşi veya cumhuriyet olmasına göre değişmeksizin parlamenter sistemde, genel olarak, devlet başkanının siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır (Gözler, 2011, s.77). Parlamenter sistemin yürütmeye ilişkin temel unsurlarından birisi sorumsuz devlet başkanıdır (Aldıkaçtı, 1960, s.55). Bu durum, İngiliz sisteminde, “Kral kötülük yapmaz, kötülük varsa bakanları yapmıştır”, şeklindeki devlet başkanının sorumsuzluğunu belirten ifadeyle özdeşleşmiştir (Başgil, 1960, s.322; Tanör/Yüzbaşıoğlu, 2016, s.331).

Devlet başkanının mutlak sorumsuzluğu yani siyasi, cezai ve hukuki sorumsuzluğu parlamenter monarşilerde söz konusudur. Parlamenter cumhuriyetlerde devlet başkanının sorumsuzluğu ise mutlak değil; hukuki ve cezai alanda nispi iken siyasi alanda tamdır (Başgil, 1960, s.341; Kubalı, 1969, s.300). Başka bir deyişle, cumhurî devletlerde, devlet başkanının sorumsuzluğu değil; sorumluluğu

esastır (Arsel, 1962, s.370). Zira cumhuriyetin geniş anlamıyla tanımlandığı yani demokrasi ile eşit görüldüğü bir rejimde egemenlik millete ait olduğundan, tüm organlar egemenliğin asli sahibine karşı sorumlu olmalıdır (Arsel, 1962, s.370).

Parlamente sistemde, devlet başkanının sorumsuzluğuna karşılık, bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğu bulunmaktadır. Bu durum, parlamente sistemde yürütme yetkisinin asıl olarak bakanlar kuruluna ait olmasıyla ilgilidir (Erdoğan, 1987, s.152). Bakanlar kurulunun sorumluluğu soru, meclis araştırması ve gensoru yollarıyla işletilmektedir. Bunlardan gensoru, güvensizlik oyu ile hükümetin düşmesine sebep olmasından dolayı en etkili siyasi denetim mekanizması olarak belirtilmektedir. En etkili siyasi denetim mekanizması olarak belirtilmesine rağmen, gensoru sonrasında hükümetin düşürülmesi güç bir ihtimaldir. Zira hükümetin zaten meclis çoğunluğuna dayanıyor olması, hükümet ve parlamentonun iç içe geçmiş yapısı, meclis tarafından öngörülen siyasi denetim kapasitesini kısıtlamaktadır (Alkan, 2017, s.3). Gensoru usulü başkanlık sistemine ise yabancıdır. Hükümetin parlamentodan kaynaklanmadığı başkanlık sisteminde halkın seçtiği başkanın, siyasetinin meşruiyeti bağlamında parlamentoya hesap vermesi beklenemez. Zira gensoru, parlamento içinden çıkan hükümetin parlamentoya karşı "siyasi" sorumluluğu anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, 6771 sayılı Kanunla Anayasa'nın 98. maddesinde TBMM'ye Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisinin verilmesi siyasi denetim olarak TBMM açısından önemli yetkililerdir. Bahsedilen bu denetim yolları Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara karşı kullanılabilir.

Yetkinin sorumluluğu doğurması genel bir ilke olarak belirtilmesine rağmen, başkanlık sisteminde yürütmeye hâkim olan başkanın sorumluluğu belirli esaslara bağlanmıştır (Özbudun, 2018, s.308). Bu esaslar, başkanın şahsına yönelik ayrıcalıklar olarak değil; aktif ve hızlı hareket etmesi beklenen yürütmenin işleyişinin aksamaması bakımından ortaya konulan bir güvencedir. Ayrıca, başkanının görevini gerektiği gibi ve tam bir serbestlikle yerine getirebilmesi gerekir (Aldıkaçtı, 1960, s.56). Aslında, yürütmenin tek başlılığı, başkanın şahsındaki bütünleşmenin işleyişteki intizamla bir kader birliği içinde olduğunu da göstermektedir. Bu açıdan, hukuk devleti ilkesinin gereği olarak sorumluluk var olmakla birlikte, bunun işletilmesi anayasal esaslara bağlanmıştır. Nitekim ABD'de impeachment dışında başkanın, hem hukuk hem de ceza davalarına karşı bağımsızlığının olduğu kabul edilmektedir (Chemerinsky, 2011, s.368). Bu durum, hem kişisel hem de göreviyle ilgili olarak açılacak davalar bakımından geçerlidir. Kaldı ki impeachment usulü başkanın cezai sorumluluğu yolunun Temsilciler Meclisi tarafından suçlandırılmak ve Yüksek Mahkeme başkanının başkanlık ettiği Senato tarafından yargılanmak suretiyle işletilmesidir (Küçük, 2016, s.37; Çam, 1993, s.105). Bununla birlikte, her ne kadar suçtan dolayı sorumluluk mekanizması işletilse de Kongre'nin fonksiyonundan dolayı bu mekanizmanın siyasi sorumlulukla ilişkilendirildiği de görülmektedir (Yıldız, 2018, s.524; Gülfidan, 2010, s.22-23). Zira ABD Anayasası'nda

vatana ihanet tanımlanıyor olmasına rağmen *büyük kabahat ve suçların* nitelenmesi yetkisi Temsilciler Meclisi'ne aittir (Yıldız, 2018, s.524). Senato'daki yargılama sonrasında 2/3 çoğunlukla mahkûmiyetine karar verilirse başkan, azledilmiş olur.

6771 sayılı Kanunla öngörülen değişiklikler yürürlüğe girmeden önce, Cumhurbaşkanı'nın siyasi sorumluluğu bulunmamaktaydı. Yani Cumhurbaşkanı TBMM tarafından görevden alınmadığı gibi hakkında soru, genel görüşme, meclis araştırması ve gensoru araçları da kullanılamamaktaydı (Gözler, 2011, s.81). Bu araçlar, parlamenter sistemin doğal sonucu olarak, yürütmenin diğer kanadı olan bakanlar kurulunun denetlenmesine yönelikti. Bununla birlikte, Erdoğan, 1982 Anayasası'nın değişiklikten önceki 105. maddesindeki düzenlemenin Cumhurbaşkanı'nın Meclis tarafından hangi usulle görevine son verileceğini düzenlediğini, dolayısıyla bunun siyasi sorumlulukla ilişkili olduğunu belirtmektedir (Erdoğan, 1987, s.153). Benzer şekilde Gülfidan, siyasi sorumluluk ile cezai sorumluluk kurumlarının iç içe geçmiş durumundan söz etmektedir (Gülfidan, 2010, s.22). Kanaatimizce, Meclis tarafından Yüce Divan'a sevk konusunun oylanması, siyasi saiklerle hareket edilmesi ihtimalini taşıması ve Meclis'in siyasi yönü itibarıyla siyasi sorumlulukla ilişkilendirilebilir ve fakat bu durum, suça yönelik bir denetimi içermesi itibarıyla cezai sorumluluk kapsamındadır. Dahası, güçler ayrılığının bir gereği olarak, yargı organına karşı yürütme organının yasama organı ile denetlenmesi ve yargının yürütme yetkisinin kullanılmasını engellemesi riski, yasama organının, sorumluluk sürecinin işletilmesine dâhil edilmesiyle önlenemez.

Anayasa'nın 2017 değişikliğinden önceki 105/1. maddesine göre "Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur." Parlamenter sistemin yetki ve sorumluluk bağlamında ortaya koyduğu denge, Anayasa'da da Cumhurbaşkanı'nın işlemlerinin karşı imza kuralına tabi olduğunu, bu işlemlerden doğan sorumluluğun ise başbakan ve ilgili bakana ait olacağını belirtildiği şekildeydi. Maddenin ikinci fıkrasında ise Cumhurbaşkanı'nın resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine hiçbir yargı mercine başvurulamayacağı belirtilmekteydi. Madde metninden, Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işlemlerin sayıldığı anlamı çıkmasına rağmen, Anayasa'da Cumhurbaşkanı'nın hangi işlemleri tek başına hangi işlemleri ise karşı imza kuralı ile yapacağı belirtilmemekteydi. Bu sebeple, tek başına yaptığı işlemlerde Cumhurbaşkanı'nın herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktaydı.

6771 sayılı Kanununla değiştirilen 98. maddede TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru olarak belirlenmiştir. TBMM bunlardan yalnızca meclis soruşturması usulü sonrasında, Cumhurbaşkanı yardımcılarını veya bakanların görevleriyle ilgili bir suç işledikleri iddiasıyla Yüce Divan'a sevkini gerçekleştirebilmektedir.

Yazılı soru, Cumhurbaşkanı yardımcılara veya bakanlara on beş gün içinde cevaplanmak üzere yazılı olarak soru sormalarından ibarettir. İktüzüğü 96. maddesine göre yazılı soru kısa, gerekçesiz, kişisel görüş ileri sürülmeksizin, kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerenin Meclis Başkanlığına verilmesidir. Başkan, İktüzüğe uygun olarak verilmiş önereleri gelen kâğıtlar listesinde yayımlar ve ilgili Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara gönderir. Genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren bir konunun TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesidir. Meclis araştırması ise belli bir konuda yapılan incelemeden ibarettir. Anayasa'nın 6771 sayılı Kanun'la değişik 98. ve 106. maddelerinde düzenlenen meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların cezai sorumluluklarıyla ilgilidir. Bu bakımdan, 98. madde çerçevesinde Cumhurbaşkanı'nun siyasi sorumluluğundan bahsedilmesi mümkün görünmemektedir.

Başkanlık sisteminin güçlerin sert ayrılığı sistemi olması ve başkanın halk tarafından seçilmesi, parlamentoya karşı sorumlu olmaması sonucunu doğurmaktadır. Süresinden önce, kural olarak, görevine son verilememesi, başkanın politikalarına en başta onay verildiği anlamına gelebilir. Fakat yukarıda sayılan yolların Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında işletilmesi, bir anlamda Cumhurbaşkanı'nun siyasetine yönelik denetimi de kapsamaktadır. Zira Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar sonuç olarak Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludurlar ve Cumhurbaşkanı'nun iradesi çerçevesinde kendi alanlarında faaliyet yürütmektedirler. Nitekim 106/5. maddesinde, Cumhurbaşkanı yardımcılarının Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olduğu belirtilmektedir. Fakat bu araçlardan meclis soruşturması dışındakilerin Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların görevine son verme imkânı vermediği belirtilmelidir. Meclis soruşturması ise siyasi değil; cezai sorumluluğa ilişkindir. Bu durum, ABD başkanlık sistemi ile benzer şekilde yürütme organının siyasi olarak sorumsuzluğunu göstermektedir. ABD'de başkan yardımcısının ve sekreterlerin Kongre'ye karşı siyasi sorumsuzluklarına rağmen başkana karşı siyasi olarak sorumlu olmaları, yürütmede başkanın konumunu yasamaya karşı üstün hale getiren sebeplerden biridir (Kubalı, 1969, s.295).

Cumhurbaşkanlığı sisteminin başkanlık sisteminden ayrılan en temel özelliklerinden birisi olarak görülen TBMM'nin erken seçim kararı almasının Cumhurbaşkanı'nın seçimlerinin de yenilenmesine yol açması özelliği siyasi sorumlulukla ilişkilendirilebilir (Gülfidan, 2010, s.22). Anayasa'nın 116. maddesine göre TBMM, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu ile seçimlerin yenilenmesine karar verebilir, bu durumda milletvekili seçimleriyle Cumhurbaşkanlığı seçimleri bir arada yapılır.

Cumhurbaşkanı ile TBMM arasında bir kriz çıkması ve bunun aşılabilmesi durumunda, Meclis erken seçim kararı alarak halkın hakemliğine müracaat edebilecektir. TBMM açısından söz konusu olan bu imkân, siyasi hesap sorma olarak

değerlendirilebilir (Gül, 2017). TBMM'nin seçimleri yenileme yetkisi doğrudan Cumhurbaşkanına karşı kullanılmasa bile sonuç olarak Cumhurbaşkanı seçimlerinin de yenilenmesine sebep teşkil etmektedir. Bu durum, henüz görev süresi dolmadan önce Cumhurbaşkanının halka hesap vermesi yolunu açtığından siyasi sorumlulukla ilişkili görülebilir (Özbudun, 2018, s.308; Atar, 2018, s.293). Aynı imkân Cumhurbaşkanına da tanınmıştır. Böylelikle yönetimsizlik ve istikrarsızlık riskinin aşılması ihtimali olacaktır. Bununla birlikte, seçimlerin yenilenmesi mutlak surette, yürütme ve yasama arasındaki krizin aşılması anlamına gelmeyebilir. Zira Cumhurbaşkanı ve Meclis'teki sandalye dağılımı seçimlere rağmen değişmeyebilir ki bu durum, tüm sistemler açısından krizin aşılması için uzlaşının gerekliliğini göstermektedir.

Esasında siyasi meseleler farklı şekillerde tezahür edebilir ve beklenmedik sonuçlar doğurabilir. Yasama-yürütme ilişkisi, örneğin parlamenter sistemlerde söz konusu olabilecek atadığı hükümetin güvenoyu alamaması gibi bir sebeple Cumhurbaşkanının istifa etmesi siyasi sorumluluk olarak değerlendirilebilir (Arsel, 1962, s.371). Benzer şekilde, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, siyasi sorumluluk kapsamında değerlendirilebilir (Gözler, 2011a, s.328). Zira ikinci kez seçilmek için Cumhurbaşkanının siyasetinin halk tarafından onay alması gerekmektedir. Fakat bu durum mutlak değildir. Zira Cumhurbaşkanı kendi iradesi ile ikinci kez aday olmayabilir veya Cumhurbaşkanı zaten ikinci döneminde ise tekrar seçilemeyecektir. Kaldı ki Cumhurbaşkanı her şeye rağmen, tekrar seçilememeyi de göze alarak bir siyaset belirleyebilir. Dolayısıyla bu durum mutlak anlamda siyasi sorumluluk olarak değerlendirilmemelidir. Bununla birlikte, partili olabilmesi, Cumhurbaşkanının partililik unsurunun etkisiyle aktif olmasını ve siyasetini halkın memnuniyetine yöneltmesini gerektirecek; dolayısıyla ikinci dönemde olsa bile halkla irtibatını kesmemesini sağlayabilecektir (Gül, 2017). Başka bir deyişle, partili Cumhurbaşkanı, 1982 Anayasasının ilk halindeki hususiyetlerinden farklılaşmış ve başkanlık sistemine özgü hesap sorulabilir siyasi bir makama dönüşmüştür.

Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu

Cezai sorumluluk, suça ilişkin sorumluluktur ve yaptırımı ceza kanunlarında belirtilen hapis veya para cezalarının yanında, sorumlu tutulan kişinin görevden uzaklaştırılması da olabilir (Atar, s.294). Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu monarşilerle benzer şekilde tespit edilebilecek olmasına rağmen, cezai ve hukuki sorumluluğu monarşilerden farklıdır. Zira monarşilerde, kralın şahsı kutsaldır ve egemenlik teorik olarak krala aittir, dolayısıyla kralın hesap vermesi gereken bir merci yoktur. Cumhuriyetlerde ise egemenliğin halka veya millete ait olması Cumhurbaşkanının doğrudan halka veya millete ya da egemenliği kullanan yetkili organlara hesap vermesi sonucunu doğurmaktadır (Arsel, 1962, s.370; Gülfidan, 2010, s.39-40).

2017 değişikliklerinden önce Anayasa'nın 105. maddesi sorumluluk ve sorumsuzluk hali başlığı altında hukuki, siyasi ve cezai ayırımı yapmaksızın, Cumhurbaşkanının sadece vatana ihanetten dolayı sorumlu olduğunu belirtmekteydi. Değişikle 105. madde Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu başlığı altında düzenlenmiştir.

1924 Anayasasında Cumhurbaşkanının adi suçlardan dolayı sorumluluğu açıkça düzenlenmiştir. 1961 Anayasasında ise Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından sorumluluğuna veya sorumsuzluğuna ilişkin bir hüküm yer almamaktaydı. 2017 yılında yapılan değişikliklerden önce 1982 Anayasası'nda da 1961 Anayasasıyla benzer şekilde, adi suçlardan sorumluğa ilişkin bir hüküm yer almamaktaydı. Buna göre Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olmayan bir suç işlemesi durumunda yani kişisel suçlarından dolayı sorumlu olmadığı iddia edilebilirdi (Çoban ve Erdağ, 2008, s.184). Bununla birlikte, doktrinde Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumlu olduğu konusunda genel bir kabul bulunmaktaydı (Özbudun, 2018, s.309; İçel/Donay, 2005, s.140). Göreviyle ilgili olarak sadece vatana ihanetten dolayı sorumluluğun, göreviyle ilgili başka suçlardan dolayı sorumlu olmayacağı ve fakat bunun kişisel suçlardan dolayı sorumluluğu dışlamadığı belirtilmekteydi (Gözler, 2011, s.85).

2017 değişikliğinden önce Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumluluğu konusunda tereddüt olmamakla birlikte, sorumluluğun işletilmesinin yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanılıp yararlanamayacağı konusunda farklı görüşler bulunmaktaydı. Özbudun, milletvekilleri ve dışarıdan bakanlar için söz konusu olan dokunulmazlık kurumundan Cumhurbaşkanının evleviyetle yararlanacağını belirtmekteydi (2016, s.342; aynı yönde Tanör/Yüzbaşıoğlu, 2016, s.342). İçel/Donay ise Cumhurbaşkanı milletvekili sıfatı taşımadığından, Cumhurbaşkanının yasama dokunulmazlığından yararlanamayacağını belirtmekteydi (İçel/Donay, 2005, s.140) Aynı yönde Gözler, Anayasa'da açıkça belirtilmediğinden kişisel suçları bakımından dokunulmazlık kurumundan yararlanmasının mümkün olmadığını belirtmekteydi (2011a, s.329). Bu görüş kabul edildiği takdirde, Cumhurbaşkanının basit bir suç şüphesi ile yargılanmasının önu açılabilirdi. Bunun ise Anayasa'nın amaçsal ve tarihi yorumu ile bağdaştığı söylenemez (Çoban ve Erdağ, 2008, s.186).

2017 değişikliğinden önceki düzenlemede kişisel suçlardan dolayı yargılama süreci ve sonrasında bir cezanın ortaya çıkması durumunda Cumhurbaşkanının görevine devam edip edemeyeceği hususu tartışılabilirdi. Kişisel suçlardan dolayı yargılamanın genel mahkemeler tarafından yapılacağı kabul edilmekteydi. Bu yargılama sonrasında bir cezaya hükmedilirse ne olacağı sorgulanabilirdi. Bu bağlamda, Anayasa'da açıklık olmaması sebebiyle farklı görüşler ortaya konmaktaydı. Taşkın, genel ilkelerden ayrılmak için bir sebep olmadığını, Cumhurbaşkanını tutuklansa bile Anayasa'nın vekâlete ilişkin hükümlerinin devletin süreklili-

ğine bir hanel getirmeyeceğini belirtmektedir (Taşkın, 2011, s.395). Buna karşılık, İçel/Donay, her ne kadar Cumhurbaşkanı yasama dokunulmazlığından yararlanmasa da, Cumhurbaşkanına karşı kamu davası ve şahsi dava açılması yollarıyla olağan usule ilişkin sürecin yürütülemeyeceğini; kendisine karşı dava açılmasının görev süresinin sonuna bırakılması gerektiğini belirtmekteydi (İçel/Donay, 2005, s.140-141). Bu yönde, kamuoyunda “kayıp trilyon davası” olarak bilinen davayla ilgili, 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül hakkında, “kovuşturma yapılmasına yer olmadığına ilişkin kararı kaldıran” Sincan 1. Ağır Ceza Mahkemesi’nin kararını Yargıtay 11. Ceza Dairesi kanun yararına bozmuştur. 11. Cumhurbaşkanı Gül ise görev süresi sona erdikten sonra, 18.11.2014 tarihinde Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı’na giderek davayla ilgili ifadesini vermiştir (sabah.com.tr, 19.11.2014). Dolayısıyla 2017 değişiklikleri öncesinde, Cumhurbaşkanının kişisel suçlarıyla ilgili sorumluluğu tam olmakla birlikte, yargılanması sürecinin görev süresinin sonuna bırakılacağı görüşünün benimsenmiş olduğu söylenebilir. Kanaatimizce, sorumluluk ve hukuk devleti ilkesi ile devletin ve makamın saygınlığının dengelendiği bu yaklaşım daha isabetli olmuştur.

1924 Anayasasının 41. maddesinde Cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı sorumlu olduğu ve yargılama yetkisinin TBMM’ye ait olduğu belirtilmekteydi. 1961 Anayasası, “Sorumsuzluğu” başlığı altında 98. maddenin 1. fıkrasında “Cumhurbaşkanı görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir” ibaresini taşımaktaydı. 1961 Anayasasının 99. maddesi ise “Sorumluluğu” başlığı altında Cumhurbaşkanının vatan hainliğinden dolayı, TBMM üye tamsayısının en üçte birinin vereceği teklif üzerine üye tamsayısının en az üçte ikisinin Meclislerin birleşik toplantısında vereceği kararla suçlandırılacağını düzenlemiştir. 1961 Anayasası’nın 147. maddesinde ise Anayasa Mahkemesi’nin Yüce Divan sıfatıyla Cumhurbaşkanını yargılayacağı belirtilmektedir. 2017 değişikliğinden önce 1982 Anayasası’nın 105/3. maddesi, Cumhurbaşkanı vatana ihanetten dolayı TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır ifadesini taşımaktaydı. Bu hüküm, cezai-siyasi ve kişisel-görevle ilgili sorumluluk boyutlarıyla doktrinde tartışılmaktaydı. Genel olarak göreviyle ilgili cezai sorumluluğu sadece vatana ihanetle ilgili görülmekle birlikte doktrinde, monarşilerin tersine Cumhurbaşkanının sorumluluğu kuraldır görüşü çerçevesinde, göreviyle ilgili sınırlı olarak değil; tam sorumlu olduğu görüşü bulunmaktaydı (ters yönde Taşkın, 2011, s.388). Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanının vatana ihanet gerekçesiyle Meclis tarafından sorumluluğunun işletilmesi yolu siyasi sorumluluk çerçevesinde değerlendirilmekte ve vatana ihanetin kişisel ve görevle ilgili bir suç olarak da Cumhurbaşkanı tarafından işlenebileceği; Anayasa’daki ifadenin bu ayrımın belirtilmesi anlamına geldiği dolayısıyla vatana ihanet dışında siyasi sorumluluk sebebi bulunmadığı; buna karşılık Cumhurbaşkanının hem görev suçları hem de kişisel suçlar açısından sorumluluğunun tam olduğu görüşü bulunmaktaydı (Gülfidan, 2010, s.166). Benzer şekilde

Erdoğan, Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunun cezai sorumsuzluğu kapsama-yacağını, dolayısıyla vatana ihanet dışındaki suçlardan dolayı da Cumhurbaşkanının sorumlu olacağını belirtmekteydi (Erdoğan, 1987, s.153; aynı yönde İçel/Donay, 2005, s.141). Mesele daha çok, cezai sorumluluk yolunun işletilmesine yasama organının da dâhil edilmesinden kaynaklanmaktadır. İç içe geçmiş hali, mekanizmanın siyasi sorumluluk yönüyle de tartışılmasına sebep olmuştur ve fakat kanaatimiz bu usulün cezai sorumluluğa ilişkin olduğuydu.

TBMM İctüzüğü, 2017 yılındaki Anayasa değişiklikleriyle uyumluluk açısından 9.10.2018 tarihinde TBMM İctüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar ile değiştirilmiştir. Bu değişiklikten önce TBMM İctüzüğünün 114. maddesi “Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlandırılması” başlığında Anayasanın değişiklik öncesi 105. maddesi gereği sorumluluk mekanizmasını belirtmekteydi. TBMM İctüzüğünün değişiklikten önceki 114. maddesine göre “görevde bulunan veya görevden ayrılmış olan Cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı suçlandırılmasını isteyen önerge, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin imzasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına verilir. Bu önerge derhal Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur; suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanına bildirilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulmasından başlayarak yedi gün sonraki birleşimin gündemine alınır. Bu birleşimde, suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanının da dinleneceği bir görüşmeden sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az dörtte üçünün oyuyla suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanının Yüce Divana sevkine karar verilebilir. Suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanı, isterse, savunmasını yazılı olarak gönderebilir. Bu savunma Genel Kurulda aynen okunur.” Ayrıca, Meclis, Yüce Divan’a sevk kararında hangi ceza hükmüne dayandığını ve suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanınca işlendiği ileri sürülen suçun hangi gerekçeyle vatana ihanet sayılması gerektiğini belirtmeliydi (m. 114/son). Buna karşılık, ceza kanununda vatana ihanet olarak bir suç bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı Yüce Divan’a sevk edildiğinde, Anayasa Mahkemesi yargılamayı ceza muhakemesi usulü çerçevesinde yapabilir ve ceza kanununa göre bir cezaya hükmedebilirdi. Anayasal bir ilke olan kanunilik ilkesi gereği herhangi bir kanunda ve Türk Ceza Kanunu’nda “vatana ihanet” olarak bir ceza düzenlenmediğinden Anayasa Mahkemesi’nin yargılama sonrasında beraat kararı vermesi gerektiği savunulmaktaydı (Gül, 2017). Dolayısıyla, Cumhurbaşkanının Yüce Divan’a sevk edilmesinin pratikteki tek sonucunun görevinin sona ermesi anlamına geleceği ileri sürülmekteydi (Gözler, 2011a, s.330-331). Bu sebeple, 2017 değişikliğinden önce Cumhurbaşkanının Yüce Divan’a sevk edilmesi siyasi sorumluluk bağlamında değerlendirilebilirdi. Zira burada, TBMM nitelikli bir çoğunlukla (üye tamsayısının üçte birinin teklifi üzerine üye tamsayısının dörtte üçünün kararıyla) Cumhurbaşkanını Yüce Divan’a sevk etmekte ve fakat yargılamanın cezai anlamda bir sonucunun olmaması gerekmektedir. Cumhurbaşkanına yönelik tek sonuç ise Yüce Divan’a sevk edil-

mekle birlikte görevinin sona ermesiydi. Öte yandan, Cumhurbaşkanının vatana ihanet suçu sebebiyle Yüce Divan'da yargılanması sonrasında beraat ettiği takdirde görevinin sona ermeyeceği görüşü de savunulmaktaydı (Taşkın, 2011, s.405).

2017 yılındaki Anayasa değişiklikleri yukarıdaki tartışmalara en azından Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu açısından son vermiştir denilebilir. Zira 105. maddenin kenar başlığı 2017 değişikliği ile "Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu" olarak değiştirilmiş dolayısıyla maddenin cezai sorumluluğu düzenlediğine ilişkin bir tereddüt kalmamıştır. Her ne kadar 176. madde gereğince madde kenar başlıkları metne dâhil olmasa da sistematik yorum çerçevesinde maddenin cezai sorumlulukla ilgili olduğu sonucuna varılabilir. Ayrıca 105. madde değişiklik sonrasında lafız ve içerik itibarıyla yukarıda sözü edilen tartışmalara son vermiştir. Zira değişiklikten önce, vatana ihanetin muğlaklığı boyutu, ayrıca kişisel suç da olabileceğinin ileri sürülmesi sebepleriyle farklı yaklaşımlar bulunmaktaydı. Hülasa, 2017 değişikliklerini Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun kapsamının tespiti açısından olumlu değerlendirmek mümkündür. Buna göre ilk olarak, Cumhurbaşkanının sorumluluğunun kişisel ve göreviyle ilgili olması ayrımı ortadan kalkmıştır. Yani Cumhurbaşkanının herhangi bir suç işlediği iddiası ile soruşturma yapılabilir. Yine Cumhurbaşkanının seçilmeye engel bir suçtan dolayı mahkûm edilmesi halinde görevinin sona ereceği açıkça belirtilmektedir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı, seçilmeye engel bir suçtan dolayı mahkûm olmadığı takdirde görevine devam edebilecektir. Bu bakımdan, değişiklikten önce söz konusu olan, Yüce Divan'a sevk edilme ile görevin sona erip ermeyeceği konusundaki tartışmanın ortadan kalktığı söylenebilir.

2017 değişikliğinin yürürlüğe girmesinden sonra 105. maddeye göre Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılması, üye tamsayısının salt çoğunluğunun yani 301 milletvekilinin önerge vermesiyle mümkündür. İktüzüğün değişiklikten sonraki 114. maddesine göre Meclis önergeyi her durumda en geç bir ay içinde görüşür. Bu önerge derhal Meclis'in onayına sunulur ve soruşturulması istenen Cumhurbaşkanına bildirilir. Sırasıyla önergeyi verenlerden ilk imza sahibinin veya onun göstereceği diğer bir imza sahibinin, şahısları adına üç milletvekilinin ve tercih etmesi halinde o sırada görevde bulunsun bulunmasını hakkında soruşturma açılması istenen Cumhurbaşkanının konuşacağı bir görüşmeden sonra Meclis üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu (360 milletvekili) ile kabul ederse, Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılacaktır. 2017 değişikliğinden önceki düzenlemede ise Meclis'in soruşturma açabilmesi için üye tamsayısının üçte birinin teklifi gerekmektedir. Dolayısıyla, önceki düzenleme yürürlüğe giren düzenlemeye göre önerge verilebilmesi bakımından daha kolaydı.

TBMM, soruşturma açılmasına karar verirse, Meclisteki siyasi partilerin güçleri oranında temsiline imkân tanıyacak on beş kişiden oluşan bir soruşturma komisyonu kurulur. İktüzüğe göre on beş kişiden oluşacak bu komisyon için

Meclis'teki siyasi partilerin her biri komisyona verecekleri üye sayısının üç katı olarak aday göstereceklerdir (m. 114/4). Komisyon kendisine bir başkan, bir başkanvekili, bir sözcü ve bir kâtip seçecektir (m. 114/5). Soruşturma komisyonu üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir (m. 114/6). Komisyonun çalışmaları gizlidir, komisyon üyeleri dışındaki milletvekilleri bu komisyonun çalışmalarına katılamaz (m.114/7). Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis başkanlığına sunmalıdır. Soruşturma bu sürede bitirilemediği takdirde, komisyona bir aylık yeni ve kesin süre verilir.

Soruşturma raporu Meclis Başkanlığına verildikten itibaren on gün içinde dağıtılır ve dağıtımından itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür (İçtüzük m.114/9). Bu görüşmede komisyona, şahısları adına altı milletvekiline ve o sırada görevde bulunsun bulunmasın hakkında soruşturma açılması istenen Cumhurbaşkanına söz verilir. Son söz Cumhurbaşkanına aittir ve konuşma süresi sınırlanmaz. Cumhurbaşkanı isterse savunmasını yazılı olarak da gönderebilir. Bu savunma Genel Kurul'da aynen okunur (İçtüzük m.114/10).

Görüşmeler tamamlandıktan sonra komisyon raporu gizli oyla karara bağlanır (İçtüzük m.114/11). TBMM, üye tamsayısının üçte ikisi ile yani 400 milletvekilinin oyu ile Yüce Divan'a sevk kararı alabilir. Değişiklikten önceki 105. maddenin son fıkrasına göre göreviyle ilgili olarak yalnızca vatana ihanetten dolayı sorumlu olan Cumhurbaşkanının sorumluluğu için üye tamsayısının dörtte üçünün yani 411 milletvekilinin kararı gerekmektedir. Görüldüğü üzere, Cumhurbaşkanın sorumluluğu yolu, 6771 sayılı Kanun çerçevesindeki Anayasa değişikliği ile daha kolay bir hale gelmiştir. Milletvekili sayısının 600'e çıkmasına rağmen Yüce Divan kararı için üye tamsayısının üçte ikisinin aranıyor olması bu durumu göstermektedir. ABD Anayasası'nın 2. maddesinin 4. paragrafına göre ise başkan, vatan hainliği, rüşvet ve diğer ağır cürüm ve kabahatleri işlemesi halinde görevinden alınabilir. 1. maddenin 2. paragrafına göre suçlama Temsilciler Meclisi tarafından yapılır, dava ise Senato'da görülür. 1. maddenin 3. paragrafında ise Senato'nun üçte ikisinin kabulüyle başkanın görevinden alınabileceği belirtilmektedir.

Komisyonun Yüce Divan'a sevk yönündeki raporları ile Genel Kurul'un Yüce Divan'a sevk kararlarında hangi ceza hükmüne dayanıldığı belirtilir (İçtüzük m.114/12). Komisyonun Yüce Divan'a sevk etmeme yönündeki raporlarının reddi, ancak Yüce Divan'a sevke dair verilen ve sevk kararının hangi ceza hükmüne dayanacağını gösteren bir önerenin kabulüyle mümkün olur (İçtüzük m.114/son).

Değişiklikten önceki düzenlemede, Yüce Divan'a sevk edilen Cumhurbaşkanının görevinin devam edip etmediğine ilişkin bir açıklık bulunmamaktaydı. Zaten kanunilik ilkesinin sonucu olarak vatana ihanet suçunun da ceza kanununda bulunmamasından dolayı, Cumhurbaşkanının Yüce Divan'a sevk edilmesinin pratikteki tek sonucunun görevinin sona ermesi anlamına geleceği tartışılmaktay-

di. Buna karşılık, 6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklik konuya açıklık getirmektedir. Buna göre, Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi, seçilmeye engel bir suçtan mahkûm olmasına bağlıdır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının Yüce Divan'a sevk edilmesi, tek başına, görevinin sona erdiği anlamına gelmemektedir.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde de, yukarıda değinilen Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı yasama dokunulmazlığından yararlanıp yararlanmayacağı konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Hâlbuki Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar açısından kişisel suçlarından dolayı yasama dokunulmazlığından yararlanacakları açıkça düzenlenmektedir. Konu önceki düzenlemede de tartışılmasına rağmen, kurucu iktidar bu yönde açık bir düzenleme yapmamıştır. Kanaatimizce, kıyas yoluyla Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı yasama dokunulmazlığından yararlanacağı söylenemez. Anayasa'da, Yüce Divan yargılamasının en geç altı ay içinde bitirilmesi gerektiğinin ortaya konması, yargılama sürecinin Cumhurbaşkanının görevini çok uzun süre engellememesi yönünde değerlendirilebilir. Öte yandan, 2017 değişikliği cezai sorumluluk bakımından hem kişisel hem de görevle ilgili suçlardan dolayı yargılamanın Yüce Divan'da yapılacağını düzenlemiştir. Özbudun, görevle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan'da yargılamanın doğal olmasına karşılık, kişisel suçlardan dolayı yargılamanın da Yüce Divan'da yapılmasının yadırgatıcı olduğunu savunmaktadır (2018, s.310).

6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle 105. maddenin son fıkrası "Cumhurbaşkanının görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da bu madde hükmü uygulanır" şeklindedir. Buna göre, görev süresi sona eren bir Cumhurbaşkanı görevi devam ederken işlediği kişisel veya göreviyle ilgili bir suçtan dolayı Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi tarafından yargılanacaktır. Bunun için doğal olarak, TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun önergesini beşte üç çoğunluğunun kabulü ile soruşturma açılabilir; soruşturma sonucunda üye tamsayısının üçte ikisi Yüce Divan'a sevk kararı verebilecektir.

Öte yandan, Cumhurbaşkanının göreve gelmeden önceki suçlarından dolayı sorumluluğunun tam olduğu belirtilmelidir. Bu durum, yukarıda 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'e ilişkin açıklamada belirtilmişti. 2017 değişiklikleri çerçevesinde bununla ilgili bir fark yoktur. ABD'de de, başkanlık görevinden önceki eylemlerinden dolayı başkanın bağımsızlığının olmadığı yani kendisine karşı dava açılabilirliği kabul edilmektedir (Chemerinsky, 2011, s.369). Nitekim Clinton'a karşı açılan dava, Clinton'un henüz başkan olmadan önce Arkansas valisiyken yapmış olduğu eylemden kaynaklanmıştır (Chemerinsky, 2011, s.369).

6771 sayılı Kanunla öngörülen diğer bir durum ise hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanının seçim kararı alamayacağıdır. Böylelikle, Cumhurbaşkanı normalde seçim yoluyla kullanabileceği TBMM'yi fesih yetkisini, kendi hakkında soruşturma açılması durumunda kullanamayacaktır. Aksi takdirde, soruşturma, oluşacak yeni meclis kompozisyonu sebebiyle tartışılabilir bir niteliği taşırdı.

Cumhurbaşkanının Hukuki Sorumluluğu

Cumhurbaşkanının hukuki sorumluluğu, genel olarak, medeni hukuka ilişkin sorumluluk alanıdır. Bu da hukuk mahkemelerinde davalı veya davacı olmak yönleriyle ifade edilebilir. Cumhurbaşkanının hukuki sorumluluğunun kişisel ve göreviyle ilgili olarak değerlendirilmesi gerekir. Yani Cumhurbaşkanı, kişisel olarak bir kimseye vermiş olduğu zararın tazmini ve görevini yerine getirirken vermiş olduğu zararı tazmin etme sorumluluğu açısından değerlendirilmelidir.

Cumhurbaşkanının kişisel eylem ve işlemlerinden dolayı tazminat sorumluluğu mutlaktır. Yani cumhuriyet devlet şeklinde Cumhurbaşkanının kişisel eylemlerinden dolayı hukuki sorumluluğunun tam olması, Avrupa’da parlamenter monarşilerde kilise hukukundan kaynaklı kralın mutlak sorumsuzluğu esasından farklılaşmaktadır (Başgil, 1960, s.340-341). Bu yönüyle Cumhurbaşkanına örneğin borca aykırılıktan dolayı dava açılabilir veya takip yapılabilir. İçel/Donay ise Cumhurbaşkanına hukuk davası açılabileceğini kabul etmekle birlikte, hangi nedenle olursa olsun Cumhurbaşkanının yargılamada hazır bulunmaya zorlanamayacağını ve açılan davaların “ahkâmı şahsiyeye” ilişkin olanların dışında kalanlar için cebri icra yapılamayacağını belirtmektedir (2005, s.141). Cumhurbaşkanının hukuki sorumluluğuna ilişkin 6771 sayılı Kanunla herhangi bir değişiklik öngörülmemiştir. Dolayısıyla kişisel eylem ve işlemlerinden doğan sorumluluğunun önceki düzenlemeyle farklılaşmadığı söylenebilir.

Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili hukuki sorumluluğunun kapsamı ise 2017 değişikliğiyle önemli ölçüde farklılaşmıştır. Parlamenter sistem çerçevesinde 2017 yılındaki değişiklik öncesinde Cumhurbaşkanının sorumluluğunun bulunmadığında tereddüt yoktur. (Tanör/Yüzbaşıoğlu, 2016, s.342; Gözler, 2011, s.109). Nitekim konuyla ilgili Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, Cumhurbaşkanına karşı açılan manevi tazminat davasını “yurt gezisi sırasında yaptığı açık hava toplanmalarındaki görüş açıklamasının göreviyle ilgili olduğu konusunda şüphe bulunmamak” gerekçesiyle reddetmiştir (Tanör/Yüzbaşıoğlu, 2016, s.342). Parlamenter rejimlerde karşı imza kuralının istisnasız uygulanması bu bağlamda bir zararı ortaya çıkan kişinin ilgili bakana ve başbakana müracaatı imkânını doğurmaktadır (Gözler, 2011, s.111). Anayasa’nın 2017 değişikliği öncesindeki 125. maddesi Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemleri ise yargısal denetimin dışında tutmaktaydı. Dolayısıyla parlamenter cumhuriyette Cumhurbaşkanının kullandığı bir yetki sebebiyle herhangi bir zarar ortaya çıkmışsa, kendisine karşı tazminat davası açılması mümkün değildir. Cumhurbaşkanının işlem veya eyleminden dolayı bir zararı olan kişi ancak ilgili bakanlığa karşı dava açabilirdi (Taşkın, 2011, s.393).

Meseleye başkanlık sistemi açısından bakıldığında ise başkanlık sisteminde göreviyle ilgili eylem ve işlemlerinden dolayı dava açılması başkanın görevini yerine getirmesine engel olabilir (Gözler, 2011, s.28). Bu sebeple, Cumhurbaşkanlığı sisteminde de Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili hukuki sorumluluğunun bulun-

madığı ileri sürülebilir. Ülkemizde Cumhurbaşkanı 6771 sayılı Kanunla hem devletin hem de hükümetin başı olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla devlet başkanı ve hükümetin başı olarak en üst hiyerarşik makamdır. Bu bağlamda, adeta devletle bütünleşmiş bir görüntüyü içerir. Sorumluluk mekanizması işletilmek istendiğinde Cumhurbaşkanının kişisel ve göreviyle ilgili iş ve eylemlerini birbirinden ayırmak önem taşır. Uygulamada bu ayrımı yapmak ise son derece güçtür. Örneğin siyasetini eleştiren bir kişiye Cumhurbaşkanının hakarete varan ifadeler kullanması kişisel mi yoksa göreviyle ilgili olarak mı değerlendirilecektir? Hukuk davasının, Cumhurbaşkanının görevini yerine getirmesi anlamında bir engelleme mahiyeti taşıması ve hukuk devleti ilkesinin gereği olarak Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanının hukuki sorumluluğunun varlığı kabul edilmelidir.

Bu çerçevede, 6771 sayılı Kanunla yapılan düzenleme, her ne kadar hukuki sorumlulukla ilgili bir değişiklik içermiyorsa da parlamenter cumhuriyet ile başkanlık sistemi arasındaki yetkiye ilişkin farkın hukuki sorumluluk bağlamında da farklılık ortaya çıkaracağı söylenebilir. Zira kamu hukukunun temel bir ilkesi yetkisizliğin sorumsuzluğu ve yetkinin sorumluluğu doğurmasıdır (Özbudun, 2018, s.308). Ayrıca, cumhuriyet devlet şeklinde, istisna öngörülmediği durumda, temel ilke devlet başkanının sorumluluğudur. Bu bağlamda Atar, Cumhurbaşkanının yaptığı bir eylem veya işlem nedeniyle kişilerin veya Devlet hazinesinin zarar görmesi halinde bu zararın tazmin edilmesi gerektiğini yani Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili hukuki sorumluluğunun bulunduğunu belirtmektedir (2018, s.295). Buna göre Cumhurbaşkanının eylem veya işlemlerinden dolayı Devletin uğradığı zararın genel mahkemelerde açılacak davalar ile talep edilebileceği belirtilmektedir (Atar, 2018, s.295). Özbudun da, yeni sistemde Cumhurbaşkanının tek başına ve karşı imza ile yetkilerini kullanması ayrımının kalkmasının Cumhurbaşkanının eylem ve işlemlerine karşı idari yargı yolunun açık bulunması sonucunu doğurduğunu belirtmektedir (2018, s.308). Aksi düşünce, Cumhurbaşkanının işlemlerinin yargı denetimi dışına çıkarılması anlamına gelirdi ki bu, hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz (Gözler, 2018, s.343). Anayasa'ya göre idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Dahası, Cumhurbaşkanlığı sisteminde idarenin denetimi kapsamında Cumhurbaşkanının eylem ve işlemlerinin sadece yargısal denetimi değil; yargı dışı denetim mekanizmaları vasıtasıyla da denetleneceği söylenebilir (T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu -Yahya Akman'ın bildirisini-, 2017, s.103). ABD'de ise başkanın görev süresi devam ederken vermiş olduğu zararlara ilişkin kendisine dava açılmamaktadır. Başkanın göreviyle ilgili hukuk davalarına karşı sorumsuzluğunun mutlak olduğu belirtilmektedir (Chemerinsky, 2011, s.369).

Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili hukuki sorumluluğu belirtilmekle birlikte, hukuka aykırı eylem veya işlemten dolayı ortaya çıkan zarardan kişisel olarak Cumhurbaşkanı değil; idare sorumludur. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanının huku-

ka aykırı eylem veya işleminden zarar görenlerin idari yargıda tam yargı davası açması gerekir (Gözler, 2018, s.344-345).

Sonuç

Hukuk devleti ilkesinin sonucu olarak yasama, yürütme ve yargı organı hukukla bağlı ve bunların eylem ve işlemleri hukuk denetimine tabidir. Başkanlık sisteminde yürütmenin tek başlı yapısı içinde başkan, yetki ve görevlerini hem devletin hem de hükümetin başı olarak kullanmaktadır. Monarşilerden farklı olarak cumhuriyetlerde devlet başkanının mutlak sorumsuzluğu esası benimsenmemektedir. Fakat bu sorumluluk hem sınırlanmakta hem de işletilmesi güç şartlara bağlanmaktadır. Kuşkusuz, bu durum, güçler ayrılığı ilkesinin bir gereği olarak yürütme fonksiyonunun serbestlik içinde yerine getirebilmesini sağlamak içindir. Ayrıca, devletin başının her türlü adi fiille suçlanması engellenmesi devletin saygınlığının korunmasıyla ilgilidir. Şöyle ki devlet başkanlığı makamını işgal eden kişinin belirli bir ahlaki ve hukuki olgunluk seviyesine, yüksek seciye, karakter ve ahlaki bir kişiliğe sahip olması gerektiği peşinen kabul edilmektedir. Başka bir deyişle, kendisinden hukuka aykırı bir eylemin sadır olmayacağı düşünülmektedir (Başgil, 1960, s.342).

Devlet başkanının sorumluluğu, pratik zorunlulukların sonucu olarak da işletilmesi güç usullere bağlanmıştır ve sorumluluğun işletilmesi uygulamada istisnai olarak karşılaşılabilecek bir durumdur. Devlet başkanı ve hükümetin başı olarak ayrı ayrı veya başkanlık sisteminde olduğu şekilde iki kaynağın birleşmesi durumunda da sorumluluk yolu hukuk devletinin bir gereği olarak belirtilmesine rağmen, bu yolun işletilmesi aynı ölçüde kolay değildir. Bu durum, parlamenter sistem açısından tarihi süreç içerisinde hem monarşiden geçiş süreci hem de hükümet etme sürecinin akamete uğramaması bağlamında ortaya çıkmıştır (Gözler, 2011, s.79). Hükümet etme yönü, başkanlık sisteminde de sorumluluk yolunun işletilmesini zorlaştırıcı esasları ortaya çıkarmıştır. Örneğin ABD’de başkana dava açılması, başkan hukukun üstünde olmamasına rağmen özellikle konumu itibarıyla başkanın görevini gereği gibi yerine getirmesinin önünde bir engel olarak düşünüldüğünden, başkanın yanlışlıklarına (wrongdoing) karşı impeachment usulü dışında mümkün görülmemektedir (Chemersinsky, 2011, s.368,369).

Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanının sorumluluğu, 1982 Anayasası’nın 6771 sayılı Kanunla değişiklik öncesi halinden önemli ölçüde farklılıklar taşımaktadır. Cumhurbaşkanlığı sisteminde, Cumhurbaşkanının sorumluluğu yolunun işletilmesinin güç olması sebebiyle değişikliklerin demokratiklik gerekçesiyle eleştirildiği görülmektedir. Buna karşılık, Cumhurbaşkanının çeşitli iddialar ile yıpratılmasına ve enerjisini harcamasına imkân vermek yerine, hukuk devleti ilkesinin zorunlu sonucu olan sorumluluğun daha güç usullere bağlanması birbirine koştur seyretilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan, Cumhurbaşkanlığı

sisteminde Cumhurbaşkanının sorumluluğuna ilişkin düzenlemenin siyasi, cezai ve hukuki açıdan yeterli ve demokratik ilkelerle bağdaşır olduğu söylenebilir.

İlk olarak, siyasi sorumluluk açısından, hem değişiklik öncesi düzenlemede ve hem de Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanının sorumluluğunun bulunmadığı söylenebilir. Bununla birlikte, TBMM'nin seçimleri yenileme kararı alabilmesi Meclis'e; Cumhurbaşkanının tekrar seçilebilmesi ve partili olması ise halka karşı sorumluluk bağlamında değerlendirilebilir. Bu itibarla, Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu kapsamında görülmese bile, demokratiklikle ilişkili ve aynı zamanda sistemin katılığını önleyici siyasi mekanizmalar bulunmaktadır. İkinci olarak, cezai sorumluluk açısından, değişiklikten önceki düzenlemede genel olarak kabul edildiği şekliyle, Cumhurbaşkanı göreviyle ilgili olarak ve yalnızca vatana ihanetten sorumluydu. Ceza kanununda vatana ihanet olarak bir suç bulunmadığından önceki düzenlemenin aslında pratikte mümkün olan tek sonucunun Cumhurbaşkanının görevini sona erdirebilecek bir mekanizma olduğu belirtilmekteydi. Buna karşılık, Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanının kişisel ve göreviyle ilgili olmak üzere bir ayırım yapılmaksızın, sorumluluğu esası benimsenmiştir. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun kapsamı ve esasları, yeni sistemde daha belirgin bir şekilde ortaya konmuştur. Yine sorumluluğun işletilmesi esasları ve aranacak çoğunlukların demokratik standartlarla bağdaştığı belirtilebilir. Üçüncü olarak, hukuki sorumluluk açısından Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanı hem kişisel hem de göreviyle ilgili olarak sorumludur. Hukuki açıdan kişisel sorumluluk 2017 değişikliğinden farklılık içermemekle birlikte, Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili genel ilkeler çerçevesindeki tazminat sorumluluğu parlamenter sistemden önemli bir farklılaşmadır.

Kaynakça

- Aldıkaçtı, O. (1960). *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı*. İstanbul: Kor Müessesesi.
- Alkan, H. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi”, *Yeni Türkiye*, 94, 1–6.
- Arsel, İ. (1962). *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*. Ankara
- Atar, Y. (2018). *Türk Anayasa Hukuku*. 12. Baskı. Ankara: Seçkin.
- Başgil, A.F. (1960). *Esas Teşkilat Hukuku: Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri*. Birinci Cilt -Fasikül II. İstanbul: Baha Matbaası.
- Chemerinsky, E. (2011). *Constitutional Law*. 4’tth Edition. New York: Wolters Kluwer.
- Çam, E. (1993). *Devlet Sistemleri*. İstanbul: Der Yayınları.
- Çoban, A. R. ve Erdağ, A. İ. (2008). Göreviyle İlgili Olmayan Kişisel Suçlarından Dolayı Cumhurbaşkanının Sorumluluğu Ve Yargılanması, *TBB Dergisi*, 75, 177–189.
- Erdoğan, M. (1987). *1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Gözler, K. (2011). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*. C.II. 1.Baskı. Bursa: Ekin.
- Gözler, K. (2011a). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. 11.Baskı. Bursa: Ekin.
- Gözler, K. (2016). Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa: 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri. *Ankara Barosu Dergisi*, 2016/4, 25-36.
- Gözler, K. (2018). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. 22.Baskı. Bursa: Ekin.
- Gül, C. (2017). Anayasa Değişikliği ve Cumhurbaşkanının siyasi-cezai sorumlulukları. <http://www.star.com.tr/acik-gorus/anayasa-degisikligi-ve-cumhurbaskaninin-siyasicezai-sorumluluklari-haber-1217138/> (Erişim: 10.7.2017).
- Gülfidan, O.S. (2010). *Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- İçel K. ve Donay S. (2005). *Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Ceza Hukuku 1. Kitap*. 4. Bası. İstanbul: Beta.
- Kahraman, M. (2012). *Türk Anayasa Hukukunda Cumhurbaşkanlığı*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Kubalı, H.N. (1969). *Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Küçük, A. (2016). Ak Parti’nin Başkanlık Sistemi Modelinin Abd’deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri. *Kırıkkale Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (1), 25–64.
- Okandan, R. (1936). Amme Hukukunda Kuvvetler Bölümü Meselesi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 2 (0), 502–523.
- Özbudun, E. (2016). *Türk Anayasa Hukuku*. 16. Basım. Ankara: Yetkin.
- Özbudun, E. (2018). *Türk Anayasa Hukuku*. 18. Basım. Ankara: Yetkin.
- Özbudun, E. (2012). Türk Usulüne Göre Başkanlık Sistemi. <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/dusunenlerin-dusuncesi/turk-usulune-gore-baskanlik-sistemi-1641997/> (Erişim: 10.7.2017).

- Sabah.com.tr (2014). "Abdullah Gül Kayıp Trilyon Davasında İfade Verdi" <https://www.sabah.com.tr/gundem/2014/11/19/abdullah-gul-ifade-verdi> (Erişim: 14.12.2018).
- Söyler, Y. (2018). *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Ankara: Seçkin.
- Tanör, B. ve Yüzbaşıoğlu, N. (2016). *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*. 16. Bası. İstanbul: Beta.
- Taşkın, Ş.C. (2011). 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu. *TBB Dergisi*, 92, 384-418.
- T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi*. Çalıştay Raporu. Ankara
- Yıldız, A. (2015). Başkanlık Sistemi ve Türkiye. *Kırıkkale Sosyal Bilimler Dergisi*, 5 (1), 1-14.
- Yıldız, A. (2018). Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkan Yardımcısı ile Türkiye'de Cumhurbaşkanu Yardımcısının Karşılaştırılması, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13 (1), 509-534.
- Yüzbaşıoğlu, N. (2011). *Anayasa Hukukunun Temel Metinleri*. 7. Baskı. İstanbul: Beta.

