

GİRİŞ

I. KONU: DEVLET BAŞKANLARI

Çalışmamızın konusu devlet başkanlarıdır. Biz burada devlet başkanlarının statülerini (seçilme yeterliliği, görev süresi, seçim, göreve başlama, görevin sona erdiren haller, devlet başkanlığının boşalması, vekâlet, vs.), sorumluluklarını (siyasî, cezaî ve hukukî sorumluluk ve sorumsuzluklarını) ve görev ve yetkilerini incelemeye çalışacağız.

Tarihsel Olarak Mevcut Olma.- “Devlet başkanı (*head of state, chef de l’Etat, president of the state*)” anayasaların icat ettiği bir kişi değildir. Anayasalar, devlet başkanlarını ve devlet başkanlığı makamını tarihsel olarak kurulmuş olarak bulmuşlardır¹. Parlâmentolar tarihsel olarak belirli bir dönemde ortaya çıkmıştır. Birçok ülkede parlâmentoyu anayasalar kendileri sıfırdan kurmuşlardır. Oysa devlet başkanlığı makamını anayasalar yaratmamışlardır. Tarihin her döneminde devlet başkanlığı makamı ve devlet başkanları olmuştur. Nerede bir devlet varsa orada bir devlet başkanı mevcuttur. Dolayısıyla devlet başkanlığı kurumu, devlet kadar eski bir kurumdur. Devletin en eski organının devlet başkanı olduğunu söyleyebiliriz.

Devlet Başkanlığının Tekliği veya Kolejyalliği².- Devlet başkanının işgal ettiği makama “devlet başkanlığı (*presidency of state, présidence de l’Etat*)” denebilir. Acaba bu makam tek bir kişiye mi, yoksa birden fazla kişiden oluşmuş bir kurula mı verilmelidir? Birinci halde devlet başkanlığının “tekliği (*unité*)”nden, ikinci halde devlet başkanının “kolejyalliği (*collégialité*)”nden bahsedilir³. Bu iki sistemden genellikle birincisi kabul edilmiştir. Bununla birlikte tarihte ikinci sistemin kabul edildiği ülkelere de rastlanır. Örneğin Roma Cumhuriyetinde devlet başkanı olarak iki konsül vardı. Keza Roma İmparatorluğunda birden fazla Sezar bulunuyordu. Fransa’da da bir

-
1. Adhémar Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Sirey, Henry Nézard Tarafından Gözden Geçirilmiş Sekizinci Baskı, 1928, c.II, s.32.
 2. Esmein, *op. cit.*, c.II, s.32-33; Pierre Wigny, *Droit constitutionnel: principes et droit positif*, Bruxelles, Bruylant, 1952, s.581-582; Joseph Barthélemy ve Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1933, s.605; Anne Twomey, “Methods of Choosing a Head of State”, <http://www.aph.gov.au/library/pubs/bp/1997-98/98bp12.htm> (1.2.2001).
 3. Wigny, *op. cit.*, s.531-532.

dönem devlet başkanlığı görevi “üç konsül”⁴, 5 Fructidor Yılı III (13 Ağustos 1795) Anayasasına göre de beş “direktör”den oluşmuş *Directoire* isimli bir kurula verilmişti⁵. Günümüzde istisnasız bütün ülkelerde devlet başkanlığı makamı tek bir kişi tarafından işgal edilmektedir. Yani günümüzde bir kurul, bir kolejlardan işgal edilen devlet başkanlığı müessesesi yoktur⁶. O nedenle “devlet başkanlığı”ndan bahsetmek yerine, doğrudan “devlet başkanı”ndan bahsetmekte hiçbir hata yoktur. Biz de burada “devlet başkanlığı”ndan ziyade doğrudan “devlet başkanı”ndan bahsedeceğiz.

“Devlet Başkanı”-“Devlet Başkanlığı”- Her ne kadar “devlet başkanlığı”ndan değil, “devlet başkanı”nından bahsedeceksek de, bunların arasında fark olduğunu ifade etmek gerekir. “Devlet başkanı” bir gerçek kişi, “devlet başkanlığı” ise bir makamdır. Diğer bir ifadeyle, devlet başkanı, devlet başkanlığı makamını işgal eden gerçek kişidir. Bu ayrım, aşağıda ayrıca görüleceği gibi, sorumluluk gibi bazı konular söz konusu olduğunda gereklidir. Zira, devlet başkanları sorumsuzdur. Devlet başkanının veya onun adamlarının devlet başkanının emir ve talimatı altında çalışırken üçüncü kişilere verdiği zararların tazmininin mümkün olabilmesi için, sorumsuz olan devlet başkanı ile sorumlu olan devlet başkanlığı teşkilâtı arasında ayrım yapılmaktadır. Böyle bir ayrım cumhuriyetlerde ve monarşilerde de geçerlidir. Cumhuriyetlerde aşağıda ayrıca göreceğimiz gibi bir cumhurbaşkanlığı teşkilâtı vardır. Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kabul edilirken, cumhurbaşkanlığı teşkilâtının idarî ve malî sorumluluğunun olduğu kabul edilmektedir. Aynı şekilde monarşilerde de benzer bir ayrım yapılmaktadır. Örneğin İngiltere’de “Monark (*Monarch*)” ile “Taç (*Crown*)” arasında ayrım yapılmaktadır. Monark, Tacın kendisine emanet edildiği “Kral (*King*)” veya “Hüküm Süren Kraliçe (*Queen Regnant*)”dır. Oysa “Taç”, hukukî ve kişilik dışı bir kurumdur⁷. Monarka, yani kral veya kraliçeye karşı hukuk davası açılmaz; oysa Taca karşı dava açılabilir⁸.

4. *Ibid.*, s.582.

5. Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.605.

6. İsviçre de bu kurala istisna teşkil etmez. İsviçre’de yürütme görevi yedi kişilik “Federal Konsey (*Conseil fédéral*)”e aittir. Ancak bu Konsey devlet başkanlığı görevini yerine getirmez. 1999 İsviçre Anayasasının 176’ncı maddesine göre, İsviçre’de devlet başkanlığı görevi, bu Konseyin, “Federal Meclis (*Assemblée fédérale*)” tarafından bir yıllığına seçilen bir üyesi tarafından yerine getirilir. Federal Konsey üyeleri arasında Konsey Başkanı, yani devlet başkanı olmak bakımından rotasyon geleneği vardır (Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin, Onbirinci Baskı, 1994, s.235; Anne Twomey, “Methods of Choosing a Head of State”, <http://www.aph.gov.au/library/pubs/bp/1997-98/98bp12.htm> (1.2.2001).

7. S.A. de Smith ve Rodney Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, London, Penguin Books, Altıncı Baskı, 1989, s.111-158, s.124; D.C.M. Yardley, *Introduction to British Constitutional Law*, London, Butterworth & Co., 1960, s.30; Louis Favoreu *et al.*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1998, s.590.

8. De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.124.

Devlet Başkanı Çeşitleri⁹.- Aşağıda ayrıca göreceğimiz gibi, demokrasilerde devlet başkanları, hükûmet sistemine göre değişmektedir. Amerika Birleşik Devletleri gibi başkanlık sistemini benimsemiş ülkelerde devlet başkanına kısaca “başkan (*president*)” denir. Parlâmenter hükûmet sistemlerinde ise devlet başkanları, devletin şekline göre değişmektedir. Monarşilerde devlet başkanına “kral (*king, roi*)”; cumhuriyetlerde ise “cumhurbaşkanı (*president of the republic, président de la république*)” denir.

II. YÖNTEM: KARŞILAŞTIRMALI YAKLAŞIM

Konumuza karşılaştırmalı açıdan yaklaşacağız. Yani devlet başkanlarının statülerini, sorumlulukları ve yetkilerini, seçeceğimiz ülkelerin anayasal düzenlemelerinden hareketle incelemeye çalışacağız.

Yirmi Beş Ülke.- Karşılaştırmalı incelememizi seçtiğimiz yirmi beş ülke çerçevesinde yapacağız. Bu yirmi beş ülkenin biri Türkiye’dir. Türkiye’nin seçilmesinin sebebi, kendi ülkemiz olmasıdır. Diğer yirmi dört ülke ise şunlardır: Almanya, Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsrail, İsveç, İsviçre, İtalya, İzlanda, Japonya, Kanada, Lüksemburg, Norveç, Portekiz, Yeni Zelanda, Yunanistan. Neden bu ülkeleri seçtik? Bu yirmi dört ülkenin seçilmiş olmasının nedeni, bunların *istikrarlı* birer *demokrasi* olmalarıdır. Dolayısıyla seçim, iki kritere göre yapılmıştır.

1. Demokrasi Kriteri.- Seçimde rol oynayan birinci kriter, *demokrasi kriteridir*. Demokratik olmayan ülkelerin anayasal düzenlemeleri, anayasa hukuku incelemelerinde veri olarak kullanılamaz. Zira, bu anayasal düzenlemeler ile siyasal gerçeklik arasında uyum yoktur. Demokratik olmayan ülkelerde anayasa tarafından şu veya bu organa verilmiş yetkiler, fiilen başka organ veya kişiler tarafından kullanılır. O nedenle, demokratik olmayan ülkelerin anayasalar düzenlemelerini incelemenin zaman kaybetmekten başka bir anlamı yoktur.

O hâlde çalışmamızda sadece demokratik ülkeleri ele almalıyız. Peki ama “demokrasi” nedir? Demokrasi iki değişik anlamda tanımlanmakta ve buna paralel olarak iki değişik demokrasi teorisinden bahsedilmektedir: *Normatif ve ampirik demokrasi teorisi*¹⁰.

9. Wigny, *op. cit.*, s.582-583.

10. Demokrasi teorileri konusunda bkz.: Giovanni Sartori, *Demokrasi Kuramı* (Çev. Deniz Baykal), Ankara, Ankara, Siyasî İlimler Türk Derneği Yayınları, Tarihsiz; Giovanni Sartori, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, (Çev. Tunçer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan), Ankara, Yetkin Yayınları, 1993; Giovanni Sartori, “Democracy”, *in International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, Macmillan and Free Press, 1968, Cilt 4, s.112-121; Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971; Robert A. Dahl, *Demokrasi ve Eleştirileri* (Çev. Le-

Normatif demokrasi teorisi, demokrasiyi sözlük anlamından hareketle tanımlar. Demokrasi eski Yunanca “halk” anlamına gelen *demos* ve “yönetmek” anlamına gelen *kratein* sözcüklerinin birleşmesiyle oluşmuştur ve bu anlamıyla “halkın yönetimi” demektir¹¹. Demokrasi sadece “halk tarafından yönetim” olarak değil, “halk için yönetim” olarak da tanımlanmalıdır. O halde bu anlamda demokrasi, Abraham Lincoln’ün meşhur ifadesiyle “halkın, halk tarafından, halk için yönetimi (*government of the people, by the people, for the people*)” olarak tanımlanabilir¹². Normatif anlamda demokrasi, bir ideali, bir olması gerekeni yansıtır. Bu anlamda bir rejimin demokratik olabilmesi için, halkın bütününe arzularına tam olarak uyması gerekir. Arend Lijphart’ın gözlemlendiği gibi, “böylesine halkın eğilimlerine tam olarak uyan bir yönetim hiçbir zaman olmamıştır ve belki de hiç olmayacaktır”¹³. Normatif anlamda demokrasi, demokratik rejimlerin ulaşmayı düşledikleri bir idealden başka bir şey değildir. Şüphesiz bu ideal reddedilemez; ancak, demokrasilerin bu idealle tanımlanması doğru olmaz. Zira demokrasi bu şekilde tanımlanırsa, yeryüzünde demokratik rejim kalmaz. O nedenle bir de ampirik demokrasi teorisi ortaya atılmıştır.

Ampirik demokrasi teorisi ise, ideal anlamda demokrasiyi değil, “bu ideale kaba taslak yaklaşan... gerçek demokrasiler”i¹⁴ esas alır. Demokrasinin tanımı konusunda “olması gereken”e değil, “olan”a bakar. Demokratik olarak kabul edilen mevcut rejimlerin ortak özelliklerinin neler olduğunu ortaya koymaya çalışır. Bu tür demokratik rejimlerin özelliği, “tam bir demokratik duyarlılık değil, nispeten çokça bir yurttaş gurubunun uzun bir zaman boyunca arzularına cevap verebilmesidir”¹⁵. Robert Dahl, bu tür rejimlere, onları ideal demokrasilerden ayırt etmek için, “poliarşi (*polyarchy*)” ismini vermektedir¹⁶. İşte nispeten çokça bir yurttaş gurubunun uzun bir zaman bo-

vent Köker), Ankara, Yetkin Yayınları, 1996; Herry B. Mayo, *Demokratik Teoriye Giriş* (Çev. Emre Kongar), Ankara, Siyasî İlimler Türk Derneği Yayınları, 1964; Arend Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler* (Çev. Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran), Ankara, Yetkin Yayınları, Tarihsiz, s.1-2, 23-28; Bingham Powel, *Çağdaş Demokrasiler* (Çev. Mehmet Turhan), Ankara, Yetkin Yayınları, Tarihsiz, 1990, s.1-20; Münci Kapanı, “Demokratik Teori Alanında Bazı Yeni Görüş ve Tartışmalar”, *Prof.Dr. Bülent N. Esen’e Armağan*, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1977, s.205-219.

11. Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1999, s.205.
12. Lijphart, *op. cit.*, s.1; Erdoğan, *op. cit.*, s.205.
13. Lijphart, *op. cit.*, s.1.
14. *Ibid.*
15. *Ibid.*
16. Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971. Dahl’e göre, makul ölçüde duyarlı bir demokraside en az şu sekiz kurumsal garantinin olması gerekir: (1) Örgüt kurma ve bunlara katılma hürriyeti, (2) ifade hürriyeti, (3) oy verme hakkı, (4) kamu görevlerine getirilme hakkı, (5) siyasal liderlerin seçmen tercihini kazanmak için yarışabilme hakkı, (6) değişik haber alma kaynaklarının varlığı, (7) serbest ve âdil seçimler, (8) hükümet politikalarını oylara ve diğer tercih belirtirlerine dayandırmak için gerekli kurumların bulunması (*Ibid.*, s.3).

yunca arzularına cevap verebilen rejimlerin ortak özellikleri olarak şu altı özellik ortaya konabilir:

1. Etkin siyasal makamlar seçimle belirlenmektedir.
2. Seçimler düzenli aralıklar ile tekrarlanmaktadır.
3. Seçimler serbesttir.
4. Birden çok siyasal parti vardır.
5. Muhalefetin iktidar olma şansı mevcuttur.
6. Temel kamu hakları tanınmış ve güvence altına alınmıştır.

Şüphesiz bu özellikler oldukça basit ve ilkel özellikler olarak görülebilir. Gerçekten de sıradan bir demokrasi, bu özelliklerden çok daha fazla niteliklere sahiptir. Ancak unutulmamalıdır ki, yukarıdaki altı özellik, demokrasinin “vazgeçilmez özellikleri”, “minimum şartları”dır. Kanımızca demokrasi ampirik teorinin ileri sürdüğü özelliklerinden hareket edilerek tanımlanmalıdır. Buna göre demokrasiyi, yukarıdaki altı özelliği yerine getiren rejim olarak tanımlayabiliriz. Yani, *demokrasi, etkin siyasal makamların, düzenli aralıklarla tekrarlanan, birden fazla siyasal partinin katıldığı, muhalefetin iktidar olma şansına sahip olduğu serbest seçimlerle belirlendiği ve temel kamu haklarının tanınmış ve güvence altına alınmış olduğu bir rejimdir.*

2. İstikrar Kriteri.- Yukarıdaki yirmi dört ülkenin seçilmesinde kullanılan ikinci kriter ise “istikrar kriteri”dir. Her demokrasiyi değil, ancak “istikrarlı demokrasileri” ele almalıyız. Zira, bugün demokratik olan, ama yarın anti-demokratik olacak bir ülkenin anayasal düzenlemelerini, karşılaştırmalı anayasa hukuku incelemelerinde veri olarak kullanmak pek akılcı değildir. Çünkü, bu ülkelerin anayasal düzenlemeleri hakkında yapılacak sayfalar dolusu incelemeler, yarın yapılacak bir hükümet darbesi ile çöpe atılacaktır. O nedenle, istikrarlı bir demokrasi kuramamış ülkelerin anayasal düzenlemelerini incelemekle vakit kaybetmemek gerekir.

Peki ama bir demokrasi de “istikrar”ın ölçüsü nedir? Demokratik rejim en az kaç yıl kesintisiz sürerse, o demokratik rejim istikrarlı olarak kabul edilebilir? Arend Lijphart’a göre istikrarın ölçüsü, demokratik rejimin İkinci Dünya Savaşından bu yana kesintiye uğramamış olmasıdır¹⁷. Dünyamızda istikrar şartını (İkinci Dünya Savaşından bu yana demokrasinin kesintiye uğramamış olması şartını) yerine getirebilmeyi başaramış sadece yirmi bir ülke vardır. Arend Lijphart’ın tespitlerine göre bu ülkeler şunlardır: Almanya, Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya, Avusturya, Belçika, Birleşik Krallık, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İsrail, İsveç, İsviçre, İtalya, İzlanda, Japonya, Kanada, Lüksemburg, Norveç, Yeni Zelanda¹⁸. Bu yirmi bir ülkeye, Arend Lijphart tarafından İspanya, Portekiz ve Yunanistan da ilâve edilmektedir. Demokratik rejim İspanya’da 1978’den

17. Lijphart, *op. cit.*, s.36.

18. *Ibid.*, s.24.

beri, Portekiz’de 1976’dan ve Yunanistan’da ise 1975’ten beri kesintiye uğramamıştır. Bu üç ülkenin de diğerleri gibi artık istikrarlı birer demokrasiye sahip oldukları kabul edilmektedir¹⁹.

III. YÜRÜTME ORGANININ YAPISI

İnceleme konumuz devlet başkanıdır. Ancak devlet başkanının statüsü, sorumluluğu ve yetkilerini görmeden önce, devlet başkanının devlet başkanının, devletin temel organları arasında bulunduğu yeri görmek uygun olur. Bilindiği gibi devletin “yasama”, “yürütme” ve “yargı” olmak üzere üç temel organı vardır. Devlet başkanı bu organlardan “yürütme organı” içinde yer almaktadır. O nedenle yürütme organının yapısını kısaca görmekte yarar vardır.

Öncelikle belirtelim ki bir ülkedeki yürütme organının yapısı, o ülkenin hükûmet sistemine göre değişiklik göstermektedir. O nedenle kısaca hükûmet sistemleri hakkında bilgi vermek uygun olur.

Hükûmet Sistemleri.- Bilindiği gibi, hükûmet sistemleri ilkönce kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığı sistemleri olmak üzere ikiye ayrılır. “Kuvvetler birliği sistemleri (*systemes de confusion des pouvoirs*)”, yasama ve yürütme kuvvetlerinin aynı elde birleştiği hükûmet sistemleridir. Bu birleşmede iki ihtimal olabilir. Yasama ve yürütme kuvvetleri, ya yürütme organında, ya da yasama organında birleşir. Kuvvetlerin yürütmede birleştiği sistemler, “diktatörlük”²⁰ veya “mutlak monarşi (*monarchie absolue*)”²¹ olmak üzere iki tanedir. Kuvvetlerin yasamada birleştiği sistem ise, “meclis hükûmeti sistemi (*systeme du gouvernement d’assemblée*)”dir²².

“Kuvvetler ayrılığı sistemleri (*systemes de separation des pouvoirs*)” ise yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrı ayrı organlara verildiği hükûmet sistemleridir. Kuvvetler ayrılığı sistemleri kendi içinde kuvvetler ayrılığının derecesine göre “sert kuvvetler ayrılığı sistemi (*systeme de separation rigide des pouvoirs*)” ve “yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi (*systeme de separa-*

19. *Ibid.*, s.38, 179-180.

20. Charles Debbasch et al., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Economica, Üçüncü Baskı, 1990, s.152-153; Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, s.163-164; Jacques Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Economica, 1990, c.I, s.401-404.

21. Cadart, *op. cit.*, c.I, s.398-398; Debbasch et al., *op. cit.*, s.151-152.

22. Julien Laferrrière, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Editions Domat Montchrestien, 1947, s.747-752; Cadart, *op. cit.*, c.I, s.466-468; Debbasch et al., *op. cit.*, s.154-156; Vedel, *op. cit.*, s.164-165; Benoît Jeanneau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Dalloz, Sekizinci Baskı, 1991, s.129-131; Joseph Barthélemy ve Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1933, s.148-149; Michel Henry Fabre, *Principes républicains de droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., Döndüncü Baskı, 1984, s.294-295; Paul Bastid, *Le Gouvernement d’assemblée*, Paris, Cujas, 1956, *passim*.

tion souple des pouvoirs)” olmak üzere ikiye ayrılır. Sert kuvvetler ayrılığı sistemi “başkanlık sistemi (*systeme présidentiel*)”²³, yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi ise “parlâmenter sistem (*systeme parlementaire*)”²⁴dir.

Başkanlık sistemine sahip ülkelerde yürütme organı “monist (tekçi)”, parlâmenter hükûmet sistemine sahip ülkelerde ise yürütme organı “düalist (ikici)” yapıdadır²⁵.

A. BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE YÜRÜTME ORGANININ ÖZELLİKLERİ

Bibliyografya.- Mehmet Turhan, *Hükûmet Sistemleri*, Ankara, Gündoğan Yayınları, 1993, s.32-43; Jacques Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Economica, 1990, c.I, s.483-494; Louis Favoreu *et al.*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1998, s.582-588; Paul Marie Gaudemet, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Paris, Editions Montchrestiens, 1966, s.31-40; Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin, Onbirinci Baskı, 1994, s.109-125; Joseph Barthélemy ve Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1933, s.138-158; Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, s.165-167; Julien Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Editions Domat Montchrestien, 1947, s.753-765; Georges Burdeau, Francis Hamon ve Michel Troper, *Droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., Yirmüçüncü Baskı, 1993, s.1232-130; Pierre Pactet, *Institutions politiques-Droit constitutionnel*, Paris, Masson, Onbirinci Baskı, 1992, s.151-153; Dominique Turpin, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1995, s.182-187; Benoît Jeanneau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Dalloz, Sekizinci Baskı, 1991, s.126-129; Arend Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler* (Çev. Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran), Ankara, Yetkin Yayınları, Tarihsiz, s.62-81; Giovanni Sartori, *Karşılaş-*

-
23. Cadart, *op. cit.*, c.I, s.483-494; Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin, Onbirinci Baskı, 1994, s.109-125; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.138-158; Vedel, *op. cit.*, s.165-167; Laferrière, *op. cit.*, s.753-765; Georges Burdeau, Francis Hamon ve Michel Troper, *Droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., Yirmüçüncü Baskı, 1993, s.1232-130; Pierre Pactet, *Institutions politiques-Droit constitutionnel*, Paris, Masson, Onbirinci Baskı, 1992, s.151-153; Dominique Turpin, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1995, s.182-187; Jeanneau, *op. cit.*, s.126-129; Lijphart, *op. cit.*, s.62-81; Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Çev. Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997, s.113-251; Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Ankara, Yetkin Yayınları, 1999, *passim*; Gérard Conac, “Régime présidentiel”, in Olivier Duhamel ve Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, s.888-901.
24. Esmein, *op. cit.*, c.I, s.94-144; Léon Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Anciennes Maisons Thorin et Fontemoing, Dördüncü Baskı, 1923, s.196-207; Cadart, *op. cit.*, c.I, s.661-707; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.158-167; Vedel, *op. cit.*, s.167-172; Burdeau, Hamon ve Troper, *op. cit.*, s.117-123; Pactet, *op. cit.*, s.145-151; Turpin, *op. cit.*, s.187-190; Jeanneau, *op. cit.*, s.126-129; Lijphart, *op. cit.*, s.62-81; Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, *op. cit.*, s.137-161; Jean Gicquel, “Régime parlementaire” in Olivier Duhamel ve Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, s.886-888.
25. Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, Yetkin Yayınları, Altıncı Baskı, 2000, s.279.

tırmalı Anayasa Mühendisliği, Çev. Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997, s.113-251; Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Ankara, Yetkin Yayınları, 1999, s.27-55; Gérard Conac, “Régime présidentiel”, in Olivier Duhamel ve Yves Meny (der.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, s.888-901.

Bir sert kuvvetler ayrılığı sistemi olan başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme organları ayrı ayrı seçilmekte ve seçildikten sonra da birbirlerinin varlıklarına son verememektedirler. Başkanlık sistemlerinde yürütme organının gösterdiği başlıca özellikler şunlardır:

1. Tek-Başlılık²⁶.- Başkanlık sistemlerinde yürütme organının temel özelliği onun “monist (tekçi)” nitelikte olmasıdır. Aşağıda göreceğimiz gibi parlâmenter hükûmet sistemlerinde yürütme organı “düalist (ikili)” yapıdadır. Bir yanda sorumsuz olan devlet başkanı (kral veya cumhurbaşkanı), diğer yanda ise sorumlu olan bakanlar kurulu (hükûmet) vardır²⁷. Bakanlar kurulu da başbakan ve bakanlardan oluşmuş kolektif bir organdır. Oysa başkanlık sisteminde yürütme organı tek kişiden oluşur²⁸. O da “başkan”dır²⁹. Yani başkanlık sisteminde yürütmede “tek-başlılık (*monocéphalisme*)” vardır³⁰. Başkanlık sisteminde, başkanın dışında sembolik bir “devlet başkanlığı” makamı yoktur. Başkan aynı zamanda, “devlet başkanı”dır³¹. Diğer yandan, başkanlık sisteminde, parlâmenter sistemlerde görülen tipte bir “kabinne”, yani “kolektif” bir yürütme organı yoktur³². Bütün yürütme yetkisinin sahibi tek başına başkandır³³. Yürütme birimlerinin (bakanlıkların) başı durumunda olan kişiler (bakanlar), parlâmenter sistemlerdeki “bakanlar” gibi değildirler; bunlar başkanın “yardımcılar”ı konumundadır. Amerika Birleşik Devletlerinde bunlara “sekreter (*secretary*)”³⁴ denir³⁵. Biz de burada bu kişilere “bakan” değil, “sekreter” diyeceğiz. Bunlar, yani sekreterler, başkanın emir ve talimatı dışına çıkamazlar³⁶. Sekreterler, başkan tarafından atanırlar

26. Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.585-586; Uluşahin, *op. cit.*, s.41; Mehmet Turhan, *Hükûmet Sistemleri*, Ankara, Gündoğan Yayınları, 1993, s.42; Pactet, *op. cit.*, s.152; Conac, “Régime présidentiel”, *op. cit.*, s.891; Vedel, *op. cit.*, s.166; Turpin, *op. cit.*, s.188; İlhan Arsel, *Anayasa Hukuku (Demokrasi)*, Ankara, Doğuş Matbaacılık, 1964, s.204.

27. Buna “iki-başlılık (*bicéphalisme*)” denir (Pactet, *op. cit.*, s.152).

28. Uluşahin, *op. cit.*, s.41; Turhan, *op. cit.*, s.42;

29. Yürütme organını oluşturan bu gerçek kişiyi ifade etmek için “yürütmenin başı” terimi veya adet olduğu üzere “başkan” terimi kullanılabilir. Biz burada “başkan” terimini kullanacağız.

30. Pactet, *op. cit.*, s.152; Conac, *op. cit.*, s.891.

31. Uluşahin, *op. cit.*, s.41-42; Pactet, *op. cit.*, s.152.

32. Conac, *op. cit.*, s.891; Pactet, *op. cit.*, s.152; Vedel, *op. cit.*, s.166; Turpin, *op. cit.*, s.188; Arsel, *op. cit.*, s.204.

33. Pactet, *op. cit.*, s.152;

34. “Secretary of State (Devlet Sekreteri)” dışişlerinden sorumlu olan sekretere denir (Chantebout, *op. cit.*, s.114).

35. Biz bunlara burada bu kişilere bu nedenle “bakan” değil, “sekreter” diyeceğiz.

36. Arsel, *op. cit.*, s.204.

ve başkan tarafından görevden alınırlar³⁷. Keza sekreterler, yasama organına karşı değil, münhasıran başkana karşı sorumludurlar³⁸. O halde, başkanlık sisteminde, başkan, hem devlet başkanı, hem de hükûmet başkanıdır³⁹.

Gerçi başkanlık sistemlerinde başkan ve sekreterleri bir araya gelip toplanabilir ve yürütme işlerini görüşebilirler. Hatta Amerika Birleşik Devletlerinde olduğu gibi, Başkan ve sekreterlerinin toplanmasına “kabine” ismi de verilebilir⁴⁰. Ama bu “kabine”, parlâmenter hükûmet sistemlerinde görülen kabineden çok farklıdır. Çünkü bu kabine, *dayanışma* ilkesinin geçerli olduğu *kolektif* bir karar organı, *kolejyal* bir organ değildir⁴¹. Bu kabinenin karar alma, “genel siyaseti” belirleme yetkisi yoktur. Bu kabine “istişari” niteliktedir⁴². Başkan sekreterlerine görüşlerini sorabilir. Ancak onların görüşleri başkanı bağlamaz. Karar alma yetkisi münhasıran başkana aittir⁴³. Amerika Birleşik Devletleri tarihinden çok bilinen bir olay, bu durumu tipik bir şekilde göstermektedir: ABD başkanlarından (1861-1865) Abraham Lincoln kabineye bir öneri getirir. Bu öneriye kendi dışında herkes karşı çıkar. Sonuçta Lincoln, “yedi hayır, bir evet; evetler kazandı” diyerek toplantıyı bitirmiştir⁴⁴.

2. Başkanın Halk Tarafından Seçilmesi⁴⁵.- Başkanlık sisteminde, devlet başkanı, yani başkan, doğrudan doğruya veya ona benzer bir şekilde⁴⁶ halk tarafından, belli bir dönem için (örneğin 4 yıl) seçilir⁴⁷. Bu şu anlama gelir ki, başkanlık sistemlerinde devlet başkanı, yani başkan, varlığını yasama organının iradesine borçlu değildir⁴⁸. Oysa aşağıda göreceğimiz gibi parlâmenter cumhuriyetlerde devlet başkanı yasama organı tarafından seçiliyor olabilmektedir. Başkanlık sistemlerinde devlet başkanının yani başkanın

37. Pactet, *op. cit.*, s.152; Erdoğan, *op. cit.*, s.142.

38. Laferrrière, *op. cit.*, s.760-761; Arsel, *op. cit.*, s.204.

39. Uluşahin, *op. cit.*, s.42.

40. Turhan, *op. cit.*, s.42.

41. Pactet, *op. cit.*, s.152, 225; Vedel, *op. cit.*, s.166; Turpin, *op. cit.*, s.188; Arsel, *op. cit.*, s.204.

42. Vedel, *op. cit.*, s.166; Arsel, *op. cit.*, s.204.

43. Turhan, *op. cit.*, s.42; Arsel, *op. cit.*, s.204; Vedel, *op. cit.*, s.166.

44. Chantebout, *op. cit.*, s.115; Turhan, *op. cit.*, s.42.

45. Paul Marie Gaudemet, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Paris, Editions Montchrestiens, 1966, s.32-35; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s. 582-584; Lijphart, *op. cit.*, s.62-63; Giovonni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Çev. Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997, s.113-114; Uluşahin, *op. cit.*, s.30-31; Pactet, *op. cit.*, s.152; Vedel, *op. cit.*, s.166; Turpin, *op. cit.*, s.187; Turhan, *op. cit.*, s.41; Arsel, *op. cit.*, s.204.

46. Amerika Birleşik Devletlerinde başkan esasen iki-dereceli bir seçimle seçilir. Ama, pratikte ABD Başkanının halk tarafından seçildiği kabul edilmektedir (Teziç, *op. cit.*, s.424).

47. Lijphart, *op. cit.*, s.62-63; Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, *op. cit.*, s.113-114; Uluşahin, *op. cit.*, s.30-31; Turhan, *op. cit.*, s.41; Arsel, *op. cit.*, s.204; Pactet, *op. cit.*, s.152; Vedel, *op. cit.*, s.166; Turpin, *op. cit.*, s.187.

48. Uluşahin, *op. cit.*, s.32.

doğrudan halk tarafından seçilmesi ona büyük bir prestij ve otorite kazandırmaktadır⁴⁹.

3. Başkanın Siyasal Sorumsuzluğu⁵⁰.- Başkanlık sisteminde, devlet başkanı, yani başkan, halk tarafından belli bir süre (örneğin 4 yıl) için seçildikten sonra, görev süresi boyunca görevde kalır. Başkanın bu süre içinde görevde kalması yasama organının güvenine dayanmaz. Başkan normal olarak süresi dolmadan yasama organı tarafından güvensizlik oyuyla görevden alınamaz⁵¹. Dolayısıyla başkanlık sisteminde, başkanın parlamento karşısında “siyasal sorumluluğu (*responsabilité politique*)” yoktur⁵².

B. PARLÂMENTER SİSTEMLERDE YÜRÜTME ORGANININ YAPISI: İKİ-BAŞLILIK⁵³

Bibliyografya.- Laferrière, *op. cit.*, s.798-799; Vedel, *op. cit.*, s.168; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.161; Gaudemet, *op. cit.*, s.51-570; 6; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.589; Cadart, *op. cit.*, c.II, s.666-667; Cadoux, *op. cit.*, c.I, s.189-190; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.160; Jeanneau, *op. cit.*, s.126; Turhan, *Hükûmet Sistemleri, op. cit.*, s.51.

Yukarıda kuvvetler ayrılığına göre hükûmet sistemleri konusunu işlediğimiz bölümde gördüğümüz gibi, parlâmenter sistem, bir yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemidir. Parlâmenter sistem, yürütme organının yasama iktidarından *kaynaklandığı* ve ona karşı *sorumlu olduğu* bir hükûmet sistemi olarak tanımlanmaktadır⁵⁴. Parlâmenter sistemlerde yürütme organının gösterdiği başlıca özellikler şunlardır:

1. İki-Başlılık⁵⁵.- Parlâmenter sistemlerde yürütme organının yapısı bakımından gösterdiği başlıca özellik, onun “iki-başlılığı (*bicéphalisme*)” veya

49. Vedel, *op. cit.*, s.166.

50. Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.584; Lijphart, *op. cit.*, s.63; Uluşahin, *op. cit.*, s.38; Arsel, *op. cit.*, s.204; Turhan, *op. cit.*, s.41; Vedel, *op. cit.*, s.167.

51. Lijphart, *op. cit.*, s.63; Uluşahin, *op. cit.*, s.38; Arsel, *op. cit.*, s.204. Burada Amerika Birleşik Devletlerinde Başkanın istisnaî bir usûl olan *impeachment* usûlüyle görevden alınabileceğini belirtelim. Ancak aşağıda göreceğimiz gibi, bu usûl, başkanın siyasî değil, cezaî sorumluluğunu tahrîk etmek içindir. O nedenle, yukarıdaki özelliğe aslında bir istisna oluşturmaz.

52. Turhan, *op. cit.*, s.41; Vedel, *op. cit.*, s.167.

53. Laferrière, *op. cit.*, s.798-799; Vedel, *op. cit.*, s.168; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.161; Cadart, *op. cit.*, c.II, s.666-667; Cadoux, *op. cit.*, c.I, s.189-190; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.160; Jeanneau, *op. cit.*, s.126; Turhan, *op. cit.*, s.51; Erdoğan, *op. cit.*, s.147; Arsel, *op. cit.*, s.206.

54. Leon D. Epstein, “Parliamentary Government”, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, (ed. David L. Sills), New York, Macmillian and Free Press, 1968, Cilt 11, s.419’da nakleden Lijphart, *op. cit.*, s.62.

55. Laferrière, *op. cit.*, s.798-799; Vedel, *op. cit.*, s.168; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.161; Cadart, *op. cit.*, c.II, s.666-667; Gaudemet, *op. cit.*, s.51-56; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.160; Cadoux, *op. cit.*, c.I, s.189-190; Jeanneau, *op. cit.*, s.126; Turhan, *op. cit.*, s.51; Erdoğan, *op. cit.*, s.147; Arsel, *op. cit.*, s.206.

“ikililiği (*dualisme*)”dir. Parlâmenter hükûmet sistemlerinde yürütme organında bir yanda “devlet başkanı”, diğer yanda ise “bakanlar kurulu” vardır⁵⁶. “Devlet başkanı (*chef de l’Etat*)”, monarşik parlâmenter sistemlerde “kral (*king, roi, hükümdar, monarch, monarque*)”, cumhuriyet tipi parlâmenter sistemlerde ise “cumhurbaşkanı (*president of republic, président de la République*)”dır⁵⁷. Gerek kral olsun, gerekse cumhurbaşkanı olsun, devlet başkanı yasama organı karşısında sorumsuzdur⁵⁸. Yürütme organının diğer kanadında ise “bakanlar kurulu (*council of miniters, conseil des ministres*)” bulunur. Bakanlar kuruluna, “kabine (*cabinet*)” veya “hükûmet (*government, gouvernement*)” de denir. İşte yürütme organının bu ikinci kanadı yasama organı karşısında sorumludur⁵⁹. Parlâmenter hükûmet sistemlerinde bakanlar kurulu da kendi içinde “ikili (*dualiste*)” yapıdadır. Bir tarafta “başbakan (*prime minister, premier ministre*)”⁶⁰, diğer tarafta “bakanlar (*ministers, ministres*)” bulunur.

2. Yürütmenin Göreve Gelişi⁶¹.- Parlâmenter hükûmet sistemlerinde yürütme organı doğrudan doğruya halk tarafından seçilmez. Yürütme organının birinci kanadı olan “devlet başkanı”, monarşik parlâmenter sistemlerde, “veraset (*hérédité*)” yoluyla belirlenir. Yani, devlet başkanlığı (krallık) babadan oğula irsî olarak intikal eder. Cumhurî parlâmenter sistemlerde ise, devlet başkanı, doğrudan doğruya halk tarafından değil, değişik sistemlerle, örneğin parlâmento tarafından seçilir. Parlâmenter sistemlerde yürütme organının ikinci kanadı olan kabine de doğrudan doğruya halk tarafından seçim usûlüyle değil⁶², yasama organı tarafından belirlenir. Kabine parlâmentonun içinden çıkar; ondan kaynaklanır. Kabinenin parlamentodan çıkması, ondan kaynaklanması konusunda çeşitli usûller vardır.

56. Vedel, *op. cit.*, s.168; Laferrrière, *op. cit.*, s.798-799; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.161; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.160; Jeanneau, *op. cit.*, s.126; Turhan, *op. cit.*, s.51.

57. Laferrrière, *op. cit.*, s.770-771.

58. Laferrrière, *op. cit.*, s.770-771; Vedel, *op. cit.*, s.168; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.161; Arsel, *op. cit.*, s.207.

59. Laferrrière, *op. cit.*, s.774-780.

60. Başbakanı ülkeden ülkeye değişik isimler verilmektedir. Şansölye, *taoiseach*, bakanlar kurulu başkanı (*président du conseil des ministres*), hükûmet başkanı gibi. Bizde de tarihsel süreç içinde başbakanı, “sadrazam”, “icra vekilleri heyeti reisi”, “başvekil” gibi değişik isimler verilmiştir.

61. Turhan, *op. cit.*, s.51, 55; Lijphart, *op. cit.*, s.63.

62. İsrail’de 14 Nisan 1992 tarihli Hükûmet Hakkında Temel Kanuna (*Basic Law: The Government [1992]*, http://www.uni-wuerzburg.de/law/is00000_.html, 1.2.2001) göre başbakan doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir (seksiyon 5-7). İsrail’de bu sistem 1996’dan beri uygulanmaktadır (Erdoğan, *op. cit.*, s.152). Ancak, başbakan ve onun kuracağı kabine yine de parlâmentoya karşı sorumludur. Dolayısıyla, başbakanın doğrudan doğruya seçilmesi usulü, hükûmet yasama organının güvenine dayanması kuralını ortadan kaldırmamaktadır. Bu nedenle de İsrail sistemi parlâmenter sistemden çok önemli bir sipma oluşturmamaktadır.

3. Siyasal Sorumluluk: Yasamanın Güvenine Dayanma⁶³.- Parlâmenter hükûmet sistemlerinde, yürütmenin bir kanadı olan devlet başkanı (kral veya cumhurbaşkanı) yasama organı karşısında sorumsuzdur⁶⁴. Ancak, yürütmenin ikinci kanadı olan bakanlar kurulu (başbakan ve bakanlar) yasama organı karşısında sorumludur⁶⁵. Parlâmenter sistemde, bakanlar kurulu (kabine, hükûmet), yasama organının güvenine dayanır. Yasama organı güvensizlik oyuyla bakanlar kurulunu görevden alabilir⁶⁶.

“Yarı-Başkanlık Sistemleri”nde Yürütme Organının Yapısı: İki-Başlılık.- Yukarıda hükûmet sistemlerini incelediğimiz bölümde gördüğümüz gibi, devlet başkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçildiği parlâmenter sistemlere “yarı-başkanlık sistemi” ismi verilmektedir. Bu sistemlere örnek olarak, Avusturya, Finlandiya, İrlanda, İzlanda, Portekiz ve Beşinci Fransız Cumhuriyeti, gösterilmektedir. Bu ülkelerde cumhurbaşkanları, doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir. Ancak bu ülkelerde yürütme organının gösterdiği özellikler, cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi dışında, bütünüyle bir parlâmenter hükûmet sisteminin yukarıda açıkladığımız özellikleriyle aynıdır. Yani, bunlarda da yürütme organı iki-başlıdır. Birinci baş olan cumhurbaşkanı sorumsuzdur. İkinci baş olan hükûmet ise parlâmento karşısında sorumludur. Hükûmetin kuruluş usûlü de tamamıyla parlâmenter sistemlerdeki gibidir. Keza, bu sistemlerde cumhurbaşkanlarının sorumlulukları ile görev ve yetkileri parlâmenter hükûmet sistemlerindeki cumhurbaşkanlarının sorumlulukları, görev ve yetkileri ile aynıdır. Ve bu sistemler işleyişte de, bir başkanlık sisteminden ziyade bir parlâmenter hükûmet sistemine benzemektedir⁶⁷. Bu nedenle, biz burada, Avusturya, Finlandiya, İrlanda, İzlanda, Portekiz ve Beşinci Fransız Cumhuriyetinde devlet başkanlarını parlâmenter sistemlerde devlet başkanlarını inceleyeceğimiz başlık altında göreceğiz.

IV. PLÂN

Yukarıda görüldüğü gibi başkanlık sistemlerinde ve parlâmenter hükûmet sistemlerinde yürütme organı yapısı birbirinden tamamıyla farklı-

63. Laferrière, *op. cit.*, s.770-782; Cadart, *op. cit.*, c.II, s.667-673; Turhan, *op. cit.*, s.47-49; Lijphart, *op. cit.*, s.63; vedel, *op. cit.*, s.169; Arsel, *op. cit.*, s.209.

64. Laferrière, *op. cit.*, s.770-773.

65. *Ibid.*, s.773-782.

66. Lijphart, *op. cit.*, s.63.

67. Constance Grewe ve Hélène Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européennes*, Paris, PUF, 1995, s.487-489. Fransa’da Cumhurbaşkanı ile Parlâmento çoğunluğu aynı partiden olduğu dönemlerde, Fransız sistemi işleyiş bakımından daha ziyade Başkanlık sistemine benzemektedir. Ancak, Parlâmentoda Başkanın Partisi değil bir başka parti veya partiler çoğunluktaysa, sistemin işleyişi klasik bir parlâmenter sistemin işleyişine benzemektedir (Dmitri Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Paris, Dalloz, 1995, s.714-733).

dır. O nedenle, başkanlık sistemlerinde devlet başkanı ile parlâmenter sistemlerde devlet başkanları arasında pek bir benzerlik yoktur. Dolayısıyla başkanlık ve parlâmenter sistemlerde devlet başkanlarının statüleri, sorumlulukları ve görev ve yetkilerini aynı başlık altında incelmeyin imkanı yoktur. İşte bu nedenle biz ilk önce başkanlık sistemlerinde devlet başkanlarını, sonra da parlâmenter hükûmet sistemlerinde devlet başkanlarını incelemeyi uygun bulduk. Buna göre planımız şöyle olacaktır.

Birinci Kısım.- Başkanlık Sistemlerinde Devlet Başkanları

İkinci Kısım.- Parlâmenter Sistemlerde Devlet Başkanları

Birinci Kısım

BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE DEVLET BAŞKANI: BAŞKAN (ABD ÖRNEĞİ)

Bibliyografya.- Laurence H. Tribe, *American Constitutional Law*, New York, Foundation Press, 2000, c.I, s.630-789; James Q. Wilson ve John J. DiIulio, *American Government: Institutions and Policies*, Lexington, D.C. Heath and Company, 1995, s.343-415; Marie France Toinet, *Le système politique des Etats-Unis*, Paris, PUF, İkinci Baskı, 1990, s.167-201; Theodore J. Lowi ve Benjamin Ginsburg, *American Government*, New York, W.W. Norton & Company, Üçüncü Baskı, 1994, s.140-181; John E. Nowak, Ronald D. Rotunda ve J. Nelson Young, *Handbook on Constitutional Law*, St. Paul, Minn. West Publishing Co. 1978, s.204-220; Paul C. Bartholomew, *Ruling American Constitutional Law*, New Jersey, Littlefield, Adams & Company, 1970, c.I., s.81-109; Alpheus Thomas Mason ve William M. Beaney, *American Constitutional Law: Introductory Essays and Selected Cases*, New Jersey, Prentice-Hall, Üçüncü Baskı, 1964, s.57-61; Thomas E. Cronin, *The State of the Presidency*, Boston, Little, Brown and Company, İkinci Baskı, 1980; Alan Shank, *American Politics, Policies and Priorities*, Boston, Ally and Bacon, Inc, Dördüncü Baskı, 1984, 211- 225; 241-281; Peter Woll, *American Government: Readings and Cases*, Boston, Little, Brown and Company, 1975, s.371-436; Louis Favoreu *et al.*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1998, s.580-588; 599-602; Paul Marie Gaudemet, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Paris, Editions Montchrestiens, 1966, s.31-40; Louis W. Koenig, “President of the United States”, *The New Book of Knowledge (2000): The American Presidency*, Grolier Online, Available: <http://gi.grolier.com/presidents/ea/ side/pofus. html>, 2.1.2001; John D. Feerick, “Presidential Succession”, *The New Book of Knowledge (2000): The American Presidency*, Grolier Online: <http://gi.grolier.com/presidents/ea/ side/succsion.html>, 2.1.2001; Donald Young, “Vice-President of the United States”, *The New Book of Knowledge (2000): The American Presidency*, Grolier Online: <http://gi.grolier.com/ presidents/ ea/vp/ vpusa.html>, 2.1.2001; Milton Lomask, “Impeachment”, *The New Book of Knowledge (2000): The American Presidency*, Grolier Online: <http://gi.grolier.com/presidents/ ea/side/impeach.html>, 2.1.2001; Quincy Wright, “Veto”, *The New Book of Knowledge (2000): The American Presidency*, Grolier Online: <http://gi.grolier.com/ presidents/ea/side/veto.html>, 2.1.2001; Mark R. Slusar, “The Confusion Defined: Questions and Problems of Process in the Aftermath of the Clinton Impeachment, *Case Western Reserve Law Review*, Summer 1999, Vol. 49 Issue 4, s.869-901 (<http://www.ebsco.net>, 1.2.2001).

Biz bu kısımda, başkanlık sisteminde devlet başkanlığını inceleyeceğiz. İncelememizi Amerika Birleşik Devletleri örneği üzerinden yapacağız. Burada Amerika Birleşik Devletlerinde “Başkan (*President*)”ın statüsünü (I), sorumluluğunu (II) ve görev ve yetkilerini (III) göreceğiz.

I. BAŞKANIN STATÜSÜ

Bibliyografya.- Wilson ve DiIulio, *op. cit.*, s.348-365, 380-381; Toinet, *op. cit.*, s.169-173, 189-190, 193-194, 197-198; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.35-36, 582-585, 587; Cronin, *op. cit.*, s.27-75; Gaudemet, *op. cit.*, s.32-40; Lowi ve Ginsberg, *op. cit.*, s.154-156, 158-159, 162-163; John D. Feerick, "Presidential Succession", *The New Book of Knowledge (2000): The American Presidency*, Grolier Online: <http://gi.grolier.com/presidents/ea/side/succsion.html>, 2.1.2001.

Biz burada "Başkanın statüsü" başlığı altında, Başkanın seçilme yeterliliğini, görev süresini, seçimini, göreve başlamasını, görevinin sona ermesini, başkanlık makamının kesin ve geçici olarak boşalmasını, Başkan Yardımcısını, departmanları, sekreterleri, kabineyi, başkanlık teşkilatını (*The White House Office, Executive Office of the President*) göreceğiz.

Seçilme Yeterliliği¹.- Amerika Birleşik Devletlerinde başkanlık seçimlerinde aday olabilmenin "vatandaşlık", "yaş" ve "ikamet" olmak üzere üç şartı vardır. Amerika Birleşik Devletleri Anayasasına göre (m.2, b.1, f.4)², başkan seçilebilmek için gerekli olan birinci şart, doğuştan Amerika Birleşik Devletleri vatandaşı olmaktır. Dolayısıyla Amerika Birleşik Devletleri vatandaşlığını sonradan kazananlar başkanlık seçimlerinde aday olamazlar. Başkanlık seçiminde aday olabilmenin ikinci şartı, 35 yaşında olmaktır. Üçüncü şart ise Amerika Birleşik Devletlerinde en az 14 yıl ikamet etmiş olmaktadır.

Görev Süresi³.- Amerika Birleşik Devletleri Anayasasına göre (m.2, b.1, f.1), başkanın görev süresi dört yıldır. 1951 yılında kabul edilen 22'nci *Amendment*⁴ ile bir kişinin ikiden fazla defa başkan seçilmesi yasaklanmıştır. İkinci Dünya Savaşından bu yana Eisenhower, Reagan ve Clinton iki defa başkan seçilmeyi başarmışlardır.

-
1. Laurence H. Tribe, *American Constitutional Law*, New York, Foundation Press, 2000, c.I, s.169-170; Louis Favoreu *et al.*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1998, s.582.
 2. Bilindiği gibi Amerika Birleşik Devletleri Anayasası toplam 7 "madde (*article*)"den oluşmaktadır. Ancak ilk dört madde kendi içinde birçok "bölüm (*section*)"e ayrılmaktadır. Keza her bölüm de birçok paragraftan oluşmaktadır. O nedenle, Amerika Birleşik Devletleri Anayasasının hükümleri zikredilirken sadece madde numarası verilmez, aynı zamanda bölüm ve paragraf numarası da verilir: *Art. II, Sec. 2, Cl. 3*. gibi. Biz burada, Amerika Birleşik Devletleri Anayasasında "*article*" karşılığı madde, "*section*" karşılığı "bölüm", her bölümün kendi içindeki paragraflara da "fıkra" ismini veriyor; "madde"yi, "m.", "bölüm"ü "b." ve "fıkra"yı "f." harfleriyle kısaltıyoruz.
 3. Marie France Toinet, *Le système politique des Etats-Unis*, Paris, PUF, İkinci Baskı, 1990, s.170; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.582.
 4. *Amendment*, Anayasanın 5'inci maddesine göre yapılan Anayasa değişiklikleridir. Ancak bu değişiklikler mevcut maddelere ilâve edilmemiş, Anayasanın sonuna birinci *amendment*, ikinci *amendment*, ... şeklinde ilâve edilmişlerdir. O nedenle bu "*amendment*" terimini "Anayasa değişikliği" olarak Türkçe'ye çevirmek pek doğru değildir. Keza "*amendment*" kelimesini "ilâve" olarak da Türkçe'ye çevirmenin de pek güzel olmadığını düşündük. Bu nedenle "*amendment*" kelimesini çevirmeden olduğu gibi kullandık.

Seçim⁵.- Başkanlık seçimleri Kasım ayının ilk Pazartesi günü izleyen Salı günü yapılır. Bu seçimlerde doğrudan başkan seçilmez, başkanı seçecek olan “ikinci seçmenler (*electors*)” seçilir. Her eyaletten o eyaletin çıkardığı temsilci ve senatör sayısı kadar ikinci seçmen seçilir. Toplam 538 ikinci seçmen vardır⁶ (100 senatör+435 Temsilciler Meclisi üyesi+Columbia için 3 delege). Bunların oluşturduğu topluluğa, “seçim koleji (*electoral college*)” denir⁷. İkinci seçmenler “tek turlu liste usûlü” ile seçilirler⁸. Bir eyalette en çok oyu elde eden bir listedeki bütün ikinci seçmenler seçilmiş olur⁹. İkinci seçmenler, seçilmelerini izleyen Aralık ayının ikinci Çarşambasını izleyen Pazartesi günü kendi eyaletlerinin başkentlerinde toplanıp başkan seçimi için oylarını atmaktadırlar¹⁰. İkinci seçmenler, “emredici vekâlet” ilkesi uyarınca oy kullanırlar. Yani daha önceden desteklediklerini açıkladıkları aday için oy kullanırlar¹¹. Bu oylar izleyen yılın 6 Ocak gününde Temsilciler Meclisi ve Senatonun Kongre halinde toplanmasında sayılırlar ve daha çok oy toplayan aday, Kongre tarafından seçilmiş ilân edilir.

Göreve Başlama¹².- 1933 tarihli 20’nci *Amendment*’a göre, bu şekilde seçilen Başkan, 20 Ocak günü Yüksek Mahkeme Başkanının (*Chief Justice*) huzurunda, Kitab-ı Mukaddes üzerine “Birleşik Devletler başkanlık görevini bağlılıkla yapacağına ve Birleşik Devletler Anayasasını koruyacağına, kollayacağına ve savunacağına” yemin eder (m.2, b.1, f.7).

Görevin Sona Ermesi¹³.- Başkanın görevi normal olarak, dört yıllık görev süresinin dolmasıyla sona erer. Bunun dışında başkanın görevi “ölüm

5. James Q. Wilson ve John J. DiIulio, *American Government: Institutions and Policies*, Lexington, D.C. Heath and Company, 1995, s.348; Toinet, *op. cit.*, s.171; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.583-584; Thomas E. Cronin, *The State of the Presidency*, Boston, Little, Brown and Company, İkinci Baskı, 1980, s.49-60; Alan Shank, *American Politics, Policies and Priorities*, Boston, Ally and Bacon, Inc, 4’üncü Baskı, 1984, s.211-224; Paul Marie Gaudemet, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Paris, Editions Montchrestiens, 1966, s.32-33.

6. Cronin, *op. cit.*, s.57.

7. *Ibid.*, s.56.

8. Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.584.

9. Kasım 2000 başkanlık seçimlerinde Florida’da oyların sayımı konusunda uyuşmazlık ortaya çıkmış, sorun Amerika Birleşik Devletleri Federal Yüksek Mahkemesine gitmiş, Yüksek Mahkeme, 12 Aralık 2000 tarih ve No.00-949 sayılı *Bush v. Gore* kararıyla uyuşmazlığı başkan adayı Bush lehine çözümlenmiştir (531 U.S. ...*, 2000) (<http://laws.findlaw.com/us/000/00-949.html>, 23.12.2000). **United States Reports* (U.S.)’da henüz yayınlanmadığından sayfa numarası almamıştır). Yüksek Mahkeme kararlarına atf usûlü hakkında aşağıda 72’inci dipnota bakınız.

10. 5 Haziran 1934 tarihli Kanun (Toinet, *op. cit.*, s.171; Cronin, *op. cit.*, s.57).

11. Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.585. Şüphesiz hukuken ikinci seçmen, istediği adaya oy vermek yetkisine sahiptir. Ancak Amerikan tarihinde kadar on kadar ikinci seçmenin oy değiştirdiğine şahit olunmuştur (Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.584).

12. Toinet, *op. cit.*, s.170; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.582.

13. Toinet, *op. cit.*, s.172.

(*death*)”¹⁴, “istifa (*resignation*)”¹⁵, “görevden uzaklaştırılma (*removal of the President from Office*)”¹⁶ hallerinde de sona erer (m.2, b.1, f.4).

Başkanlık Makamının Kesin Olarak Boşalması ve Başkan Yardımcısının Başkan Olması¹⁷- Başkanın normal dört yıllık görev süresi dolmadan, “ölüm (*death*)”¹⁸, “istifa (*resignation*)”, “görevden uzaklaştırılma (*removal of the President from Office*)”¹⁹ sebepleriyle başkanlık makamı boşalabilir (m.2, b.1, f.4). Bu sebeplerin dışında Başkanın “makamının yetki ve görevlerini yerine getirmede yetersizlik (*inability to discharge the powers and duties of the said Office*)” içinde bulunması durumunda da başkanlık makamı boşalır (m.2, b.1, f.4). Bu son halin içine, başkanın sürekli hastalığı, temyiz kudretini yitirmesi gibi nedenlerle başkanlık görevini yapamayacak durumda olması girer. Bu hallerde, başkanlık görevi, başkan yardımcısına geçer (m.2, b.1, f.4). Yani başkan yardımcısı, başkan olur (25’inci *Amendment*, Bölüm 1). Başkan Yardımcısı bu durumda “vekil başkan (*acting president*)” değil; kelimenin tam anlamıyla bir “başkan” haline gelir²⁰. Başkan yardımcısı, başkanın geri kalan görev süresi boyunca görevde kalır. 1901’den buya 5 adet Başkan Yardımcısı Başkan olmuştur²¹.

Başkanlık Makamının Geçici Olarak Boşalması: Başkan Yardımcısının Vekil Başkan Olması²².- Başkanın görevinin, ölüm, istifa, *impeachment* sonucu görevden alınma ve görevini kesin ve sürekli olarak yapamayacak duruma düşmesi durumunda ne olacağını yukarıda söyledik. Ancak başkan hastalık gibi bazı durumlarda görevini geçici olarak yerine getiremeyecek bir durumda olabilir²³. 1967 tarihli 25’inci *Amendment*’a göre,

14. 1841 ile 1963 tarihleri arasında 8 Başkanın görevi ölümlle sona ermiştir. Donald Young, “Vice-President of the United States”, *The New Book of Knowledge (2000): The American Presidency*, Grolier Online, <http://gi.grolier.com/presidents/ea/vp/vpusa.html>, 2.1.2001.

15. Örneğin Başkan Nixon 1974’te istifa etmiştir.

16. Aşağıda göreceğimiz gibi Başkan *impeachment* usulüyle görevinden alınabilmektedir.

17. Toinet, *op. cit.*, s.172; Wilson ve DiIulio, *op. cit.*, s.380-381; John D. Feerick, “Presidential Succession”, *The New Book of Knowledge (2000): The American Presidency*, Grolier Online: <http://gi.grolier.com/presidents/ea/side/succsion.html>, 2.1.2001.

18. Amerika Birleşik Devletleri, sekiz başkanın görevi ölümlle sona ermiştir (Wilson ve DiIulio, *op. cit.*, s.380).

19. Aşağıda göreceğimiz gibi Başkan *impeachment* usulüyle görevinden alınabilmektedir.

20. Wilson ve DiIulio, *op. cit.*, s.380.

21. John D. Feerick, “Presidential Succession”, *The New Book of Knowledge (2000): The American Presidency*, Grolier Online: <http://gi.grolier.com/presidents/ea/side/succsion.html>, 2.1.2001; Wilson ve DiIulio, *op. cit.*, s.380.

22. Toinet, *op. cit.*, s.170; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.582; John D. Feerick, “Presidential Succession”, *The New Book of Knowledge (2000): The American Presidency*, Grolier Online: <http://gi.grolier.com/presidents/ea/side/succsion.html>, 2.1.2001.

23. Örneğin 1881’de 80 gün boyunca Başkan James Garfield yaşam ile ölüm arasında mücadele etmiştir. Woodrow Wilson, Dwight Eisenhower’ın hastalık dönemleri olmuştur. Bu dönemlerde 1967 tarihli Yirmibeşinci *Amendment* yürürlükte olmadığı için, Başkan Yar-

Başkan, Temsilciler Meclisi Başkanına (*Speaker*) ve Senatonun *pro tempore* Başkanına, başkanlık görevinin gereklerini yerine getiremeyecek bir durumda bulunduğunu bildiren birer mektup gönderirse, başkanlık görev ve yetkileri başkan yardımcısı tarafından “vekil başkan (*acting president*)” sıfatıyla yerine getirilir²⁴.

Eğer başkan görevini yapamayacak duruma düşmesine rağmen, Temsilciler Meclisi Başkanına ve Senatonun *pro tempore* Başkanına mektup göndererek görevini başkan yardımcısına devretmek için istemde bulunmazsa, başkan yardımcısı, bakanların (*principal officers of the executive departments*) çoğunluğunun onayını alarak, Temsilciler Meclisi Başkanı ve Senatonun *pro tempore* Başkanına birer yazı göndererek başkanlık görevini ve yetkilerini “vekil başkan” olarak re'sen üstlenir. Eğer Başkan yetersizlik içinde bulunmadığını bildirerek buna itiraz ederse, başkan yardımcısı ve hükümetin çoğunluğu Temsilciler Meclisi ve Senato Başkanlarına birer mektup göndererek buna direnebilirler ve başkan yardımcısı başkanlık görevini üstlenmeye devam edebilir. Bu durumda Kongre 48 saat içinde toplanır ve her iki Meclisin üçte iki çoğunluğuyla Başkan Yardımcısının görevde kalıp kalmayacağına karar verir. Bu çoğunlukla karar veremiyorsa Başkan tekrar başkanlık görevine geri döner²⁵.

Başkan Yardımcısı²⁶.- Yukarıda başkanlık makamının kesin veya geçici olarak boşalması durumunda başkanlık görevinin “Başkan Yardımcısı tarafından üstlenileceğini gördük. “Başkan Yardımcısı (*Vice-President*)”, Başkan ile birlikte seçilir. Seçilme yeterliliği şartları bakımından Başkanın tâbi olduğu şartlara tâbidir. Anayasanın Başkan Yardımcısına verdiği tek görev, Senato Başkanlığı görevidir. Ancak oyların eşit dağılımı hali dışında, onun oy hakkı yoktur (m.1, b.3, f.4). Bununla birlikte Senato, Başkan Yardımcısının olmadığı zamanlarda Senatoya başkanlık yapmak üzere kendisine bir *pro tempore* Başkan seçer (m.1, b.3, f.4). Bunun dışında Başkan Yardımcısı *National Security Council*'in üyesidir. Başkan Yardımcısı keza *Cabinet* toplantılarına da katılır.

dımcısı Başkanlık görevini vekil başkan olarak üstlenememiştir. Bu da eleştirilere konu olmuştur (John D. Feerick, “Presidential Succession”, *The New Book of Knowledge* (2000): *The American Presidency*, Grolier Online, <http://gi.grolier.com/presidents/ea/side/succsion.html>, 2.1.2001.)

24. Örneğin Temmuz 1985'te Başkan Reagan ameliyat olurken Temsilciler Meclisi Başkanına (*Speaker*) ve Senatonun *pro tempore* Başkanına birer mektup göndererek başkanlık görevini Başkan Yardımcısı Bush'a devretmiş, sekiz saat sonrada aynı yöntemle vekaleti geri almıştır (Toinet, *op. cit.*, s.172).
25. 1967 tarihli Yirmibeşinci *Amendment*.
26. Wilson ve DiIulio, *op. cit.*, s.380-381; Theodore J. Lowi ve Benjamin Ginsberg, *American Government*, New York, W. W. Norton & Company, Üçüncü Baskı, 1994, s.162-163; Toinet, *op. cit.*, s.193-194; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.587; 35-36.

Departmanlar²⁷.- Yukarıda da belirttiğimiz gibi, başkanlık sisteminde yürütme organı monist yapıdadır²⁸. Başkanlık sisteminde, parlâmenter sistemlerde görülen tipte bir bakanlar, bakanlar kurulu, yani “kolektif” bir yürütme organı yoktur²⁹. Bütün yürütme yetkisinin sahibi tek başına başkandır³⁰. Bununla birlikte, Amerika Birleşik Devletlerinde de parlâmenter sistemlerde “bakanlıklar” a tekabül eden teşkilâtlar vardır. Bu teşkilâtlara “departman (*department*)” ismi verilir. Departmanların anayasal dayanağı vardır. Anayasada açıkça “yürütme departmanları (*executive departments*)”ndan bahsedilmektedir (m.2, b.2, f.1). İlk *department*, 1789’da kurulmuş olan “Devlet Departmanı (*Department of State*)”dır. Bu Departman dışişlerinden sorumludur. İkinci olarak yine 1789’da kurulmuş olan “Hazine Departmanı (*Treasury Department*)” gelir. “Savunma Departmanı (*Department of Defense*)” 1789’da “Savaş Departmanı (*Department of War*)” adı altında kurulmuştur. “Adalet Departmanı (*Department of Justice*)” 1870’te kurulmuştur. Bununla birlikte, bir departmana sahip olmaksızın “adalet bakanı” olarak görülebilecek bir *Attorney General* 1789’dan beri mevcuttur. 1849’da kurulan “İçişleri Departmanı (*Department of the Interior*)” kamu güvenliğinden değil, tabii kaynaklardan, çevreden ve Kızılderili sorunlarından sorumludur. Tarımdan sorumlu olan “Tarım Departmanı (*Department of Agriculture*)” 1862’de kurulmuştur. “Ticaret Departmanı (*Department of Commerce*)” 1903’te, “Çalışma Departmanı (*Department of Labor*)” 1913’te, “Sağlık ve Beşerî Hizmetler Departmanı (*Department of Health and Human Services*)” 1953’te, “Konut ve Kentsel Gelişme Departmanı (*Department of Housing and Urban Development*)” 1965’te, “Ulaştırma Departmanı (*Department of Transportation*)” 1966’da ve “Eğitim Departmanı (*Department of Education*)” 1979’da kurulmuştur³¹. Son olarak da George Bush zamanında “Muharip İşleri Departmanı (*Department of Veterans Affairs*)” kurulmuştur³². Günümüzde toplam 14 departman vardır.

Sekreterler³³.- Bu departmanların her birinin başında haliyle bir kişi bulunur. Anayasa bu departmanların başında bulunan kişilerden de açıkça “yürütme departmanlarından her birinde bulunan baş görevli (*the principal*

27. Toinet, *op. cit.*, s.194-195; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.585-587; Cronin, *op. cit.*, s.223-251

28. Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Ankara, Yetkin Yayınları, 1999, s.41; Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri*, Ankara, Gündoğan Yayınları, 1993, s.42.

29. Gerard Conac, “Régime présidentiel”, Olivier Duhamel ve Yves Mény (der.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, s.891; Pierre Pactet, *Institutions politiques -Droit constitutionnel*, Paris, Masson, Onbirinci Baskı, 1992; Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, s.166; Dominique Turpin, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1994, s.188.

30. Pactet, *op. cit.*, s.152.

31. Toinet, *op. cit.*, s.194-195.

32. http://www.usconstitution.net/consttop_cabi.html, 23.12.2000.

33. Toinet, *op. cit.*, s.194-195; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.585-587.

officer in each of the executive departments)” ibaresini kullanarak bahsetmektedir (m.2, b.2, f.1). O halde bu kişilerin de anayasal bir dayanağa sahip olduğu söylenebilir. Anayasada geçen bu “baş görevliler (*principal officers*)”e uygulamada “sekreter (*secretary*)”³⁴ denir: *Secretary of State, Secretary of Treasury, Secretary of Defence* gibi³⁵. Sekreterleri atama yetkisi Başkana aittir. Ancak Başkan, sekreterleri atamadan önce Senatonun görüş ve onayını almak zorundadır (m.2, b.2, f.2)³⁶. Sekreterler Kongre üyesi olmazlar. Sekreterler, tamamıyla Başkana bağımlıdırlar³⁷. Sekreterler, Kongreye karşı değil, münhasıran Başkana karşı sorumludurlar. Başkan istediği zaman, Senatonun onayı olmaksızın bir sekreteri görevden alabilir³⁸.

Kabine³⁹.- Amerika Birleşik Devletlerinde George Washington’dan beri, zaman zaman Başkan ve sekreterlerin bir araya gelip yürütme işlerini görüşmeleri adettir. Başkan ve sekreterlerin bir araya gelmelerine “Kabine (*Cabinet*)” ismi verilmektedir⁴⁰. Başkan Yardımcısı da Kabine toplantılarına katılabilmektedir. Bu “Kabine”nin anayasal bir dayanağı yoktur. Anayasanın hiçbir yerinde geçmemektedir⁴¹.

Amerika Birleşik Devletlerindeki “Kabine”, parlâmenter hükûmet sistemlerinde görülen “kabine (bakanlar kurulu)”den çok farklıdır. Çünkü Amerika Birleşik Devletlerindeki bu “Kabine”, *dayanışma* ilkesinin geçerli olduğu *kolektif* bir organ, *kolejyal* bir organ değildir⁴². Bu kabinenin karar alma, “genel siyaseti” belirleme yetkisi yoktur. Bu kabinenin kararları “istişari” niteliktedir⁴³. Başkan sekreterlerine görüşlerini sorabilir. Ancak onların görüşleri başkanı bağlamaz. Karar alma yetkisi münhasıran başkana aittir⁴⁴. Amerika Birleşik Devletleri tarihinden çok bilinen bir olay, bu durumu tipik bir şekilde göstermektedir: ABD başkanlarından (1861-1865) Abraham Lincoln Kabineye bir öneri getirir. Bu öneriye kendi dışında herkes karşı çı-

34. “*Secretary of State* (Devlet Sekreteri)” dışişlerinden sorumlu olan sekretere denir.

35. Adalet Departmanının başında bulunan sorumluya *Secretary* değil, *Attorney General* denir. Clinton dönemindeki Sekreter listesi için bkz. http://www.usconstitution.net/consttop_cabi.html, 23.12.2000.

36. Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s..586.

37. Toinet, *op. cit.*, s.195.

38. *Ibid.*, s.190.

39. Wilson ve DiIulio, *op. cit.*, s.360-361; Lowi ve Ginsberg, *op. cit.*, s.154-156; Toinet, *op. cit.*, s.189-190; 194-195; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.585-587; Cronin, *op. cit.*, s.253-296; Gaudemet, *op. cit.*, s.37-39.

40. Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.585.

41. Lowi ve Ginsberg, *op. cit.*, s.154.

42. Lowi ve Ginsberg, *op. cit.*, s.154; Toinet, *op. cit.*, s.190; Pactet, *op. cit.*, s.152, 225; Vedel, *op. cit.*, s.166; Turpin, *op. cit.*, s.188.

43. Vedel, *op. cit.*, s.166; İlhan Arsel, *Anayasa Hukuku (Demokrasi)*, Ankara, Doğu Matbaacılık, 1964, s.204.

44. Turhan, *op. cit.*, s.42; Arsel, *op. cit.*, s.204; Vedel, *op. cit.*, s.166.

kar. Sonuçta Lincoln, “yedi hayır, bir evet; evetler kazandı” diyerek toplantıyı bitirir⁴⁵.

Amerika Birleşik Devletlerinde kabine, gayri resmî bir şekilde “iç kabine (*Inner Cabinet*)”⁴⁶ ve “dış kabine (*Outer Cabinet*)”⁴⁷ olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Birincisinin içinde, dışişleri, savunma, hazine, adalet departmanları gibi önemli departmanların sekreterleri, ikincisinin içinde ise, sağlık, tarım, ticaret, ulaştırma, enerji gibi daha az önemli departmanların sekreterleri bulunur⁴⁸.

Başkanlık Teşkilatı.- Amerika Birleşik Devletlerinde geniş bir Başkanlık teşkilâtı vardır. Bu teşkilât ikiye ayrılır: *The White House Office* ve *Executive Office of the President*.

The White House Office⁴⁹.- Bununla esas olarak başkanlık sarayı kastedilir. 1901’de *The White House Office* (Beyaz Saray Ofisi) beş on kişilik bir personele sahipti. Günümüzde *The White House Office*’te çalışanların sayısı 400-500 civarındadır. Bunların önemli bir kısmı, başkanın danışmanları, yardımcıları vs.dir. Bunlar *counsel*, *counsellor*, *assistant*, *special adviser*, *special consultant*, *special assistant* gibi isimler taşırlar⁵⁰.

Executive Office of the President⁵¹.- *Executive Office of the President* (Başkanın Yürütme Ofisi) 1939’da F.D. Roosevelt tarafından bir başkanlık kararnamesi (*executive order*) ile kurulmuştur. *Executive Office of the President* bünyesinde 14 ayrı organ barındırır. Bunlar başkanın karar almasına teknik yardımda bulunan ve doğrudan doğruya başkana bağlı bulunan organlardır. Bunların en önemlileri şunlardır:

Office of Management and Budget⁵² (Yönetim ve Bütçe Ofisi) 1921’de kurulmuştur. Bugün 600’den fazla kişiyi barındırır. Temel görevi, Başkanın Kongreye sunacağı federal bütçe tasarısını hazırlamaktır. Keza, her departmana tahsis edilen kredilerin harcanmasını da kontrol etmekle görevlidir⁵³. Diğer yandan *Office of Management and Budget* federal idarenin karşılaştığı

45. Toinet, *op. cit.*, s.190; Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin, Altıncı Baskı, 1985, s.115; Turhan, *op. cit.*, s.42.

46. Cronin, *op. cit.*, s.275-277.

47. *Ibid.*, s.282-286.

48. Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.586.

49. Wilson ve Dilulio, *op. cit.*, s.356-358; Toinet, *op. cit.*, s.196-197; Lowi ve Ginsberg, *op. cit.*, s.157; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.587.

50. Toinet, *op. cit.*, s.197.

51. Wilson ve Dilulio, *op. cit.*, s.359-360; Lowi ve Ginsberg, *op. cit.*, s.158-159; Toinet, *op. cit.*, s.197-198; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.587; Gaudemet, *op. cit.*, s.39-40.

52. Toinet, *op. cit.*, s.197; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.587.

53. Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.587.

problemlerin çözümü ile de uğraşır. *Office of Management and Budget*'in müdürü Senatonun onayı ile Başkan tarafından atanır⁵⁴.

*Council of Economic Advisers*⁵⁵ (Ekonomi Danışmanları Konseyi), 1946'da kurulmuştur. Bu Konsey, üç ekonomistten oluşur. Senatonun onayıyla Başkan tarafından atanırlar. Başkana ekonomik sorunlar hakkında danışmanlık yapmakla görevlidirler.

*National Security Council*⁵⁶ (Millî Güvenlik Konseyi) 1947'de *National Security Act* ile kurulmuştur. Konsey Amerika Birleşik Devletlerinin dış politika ve ulusal savunma alanında karşılaştığı sorunlar hakkında başkana danışmanlık yapar. Konseyde Başkan, Başkan Yardımcısı, Devlet Sekreteri (=Dışişleri Sekreteri), Savunma Sekreteri, Genelkurmay Başkanı ve CIA Müdürü bulunur. Bunların dışında Başkan gerekli gördüğü kişileri de Konseye davet edebilir⁵⁷.

*Central Intelligence Agency (CIA)*⁵⁸ (Merkezî İstihbarat Ajansı), *Office of Strategic Studies* yerine 1947'de kurulmuştur. İstihbarattan sorumludur. CIA Müdürü, Başkanın en yakın danışmanıdır. Büyük bir bütçeye ve çok sayıda görevliye sahiptir.

II. BAŞKANIN SORUMLULUĞU VE SORUMSUZLUĞU

Bibliyografya.- Tribe, *op. cit.*, c.I, s.753-769; Wilson ve DiIulio, *op. cit.*, s.383-384; Toinet, *op. cit.*, s.173-174; Conac, *op. cit.*, s.892; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.584-585; Turpin, *op. cit.*, s.606-607; Cronin, *op. cit.*, s.340-345; Milton Lomask, "Impeachment", *The New Book of Knowledge, 2000: The American Presidency*, (Grolier Online, <http://gi.grolier.com/presidents/ea/side/impeach.html>, 2.1.2001); Mark R. Slusar, "The Confusion Defined: Questions and Problems of Process in the Aftermath of the Clinton Impeachment, *Case Western Reserve Law Review*, Summer 1999, Vol. 49 Issue 4, s.869-901 (<http://www.ebsco.net>).

Biz burada "Başkanın sorumluluğu ve sorumsuzluğu" başlığı altında Başkanın Kongre karşısında siyasal sorumsuzluğunu, Başkanın cezaî sorumluluğunu (*Impeachment*) ve Başkanın hukukî sorumluluğunu göreceğiz.

1. Başkanın Kongre Karşısında Siyasal Sorumsuzluğu⁵⁹

Başkanın Kongre karşısında siyasal sorumluluğu yoktur. Bunun temelinde başkanlık sisteminin kendi mantığı yatar. Yukarıda görüldüğü gibi, başkanlık sistemi, bir sert kuvvetler ayrılığı sistemi olarak, yasama ve yü-

54. *Ibid.*

55. Toinet, *op. cit.*, s.198; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.587.

56. Toinet, *op. cit.*, s.198; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.587.

57. Toinet, *op. cit.*, s.198.

58. Toinet, *op. cit.*, s.198; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.587.

59. Toinet, *op. cit.*, s.173-174; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.584-585; Lijphart, *op. cit.*, s.63; Uluşahin, *op. cit.*, s.38; Turhan, *op. cit.*, s.41; Vedel, *op. cit.*, s.167.

rütme organlarının birbirinden bağımsız olmasını ve birbirlerinin görevlerine son verememesini öngörmektedir. Bu nedenle, Başkanın görevine Kongre tarafından son verilemez. Başkan halk tarafından dört yıllığına seçilir ve görev süresi boyunca görevde kalır. Başkanın bu süre içinde görevde kalması yasama organının güvenine dayanmaz. Başkan yasama organı tarafından güvensizlik oyuyla görevden alınamaz⁶⁰. Başkanı halk seçtiğine göre, başkanın halka karşı siyasî sorumluluğunun olduğu düşünülebilir. Keza demokratik başkanlık sistemlerinde egemenlik halkta bulunduğuna göre, başkanın egemen olan halka karşı sorumlu olduğu teorik olarak kabul edilebilir. Ne var ki, halkın başkanın siyasal sorumluluğunu tahrik etmesi, yani onu görev süresi dolmadan görevden alması mümkün değildir. Bununla birlikte, başkanın yeni başkanlık seçimlerine katılması mümkün olması durumunda, yeni seçimlerde başkanın halka karşı olan sorumluluğunun bir bakıma gerçekleştiği düşünülebilir. Halk başkanın dört yıllık siyasetinden memnun ise, onu yine seçer. Değilse bir başka adaya oy vererek onu başkanlıktan indirir.

2. Başkanın Cezaî Sorumluluğu: *Impeachment*⁶¹

Amerika Birleşik Devletlerinde Başkanın, “ihamet (*treason*)”, “zimmet (*bribery*)” ve “diğer ağır cürüm ve kabahatler (*other high crimes and misdemeanors*)”den dolayı “cezaî sorumluluğu (*criminal liability*)” vardır (m.2, b.4). Başkan bu suçlardan dolayı suçlandırılıp mahkum edilirse görevinden alınmış olur (m.2, b.4). Suçlandırma (*impeachment*) yetkisi Temsilciler Meclisine aittir (m.1, b.2, f.7). Temsilciler Meclisi Başkan hakkında *impeachment* usûlünün açılmasına karar verince, *Judiciary Committee*’yi görevlendirir. *Judiciary Committee*’nin raporundan sonra Başkanın suçlandırılıp suçlandırılmaması konusunda nihai oylamayı yapar. Temsilciler Meclisi tarafından suçlandırılan Başkanı yargılama yetkisi ise Senatoya aittir (m.1, b.3, f.6). Başkanın yargılanması söz konusu olduğunda Senatoya Yüksek Mahkeme Başkanı (*Chief Justice*) başkanlık eder (m.1, b.3, f.6). Senato, mahkumiyet kararını ancak hazır bulunan üyelerinin üçte ikisinin oyuyla verebilir (m.1, b.3, f.6). Mahkumiyet halinde verilecek ceza, görevden alınma cezası ile Birleşik Devletlerde her türlü ücretli, fahri veya güveni gerektiren görevden mahrumiyet cezasından ibarettir (m.1, b.3, f.7). Bununla birlikte, Senato tarafından mahkum edilen Başkan, kanunun öngördüğü biçimde ayrıca takip, muhakeme ve cezaya tâbi tutulabilir (m.1, b.3, f.7).

60. Lijphart, *op. cit.*, s.63; Uluşahin, *op. cit.*, s.38. Burada Amerika Birleşik Devletlerinde Başkanın istisnai bir usûl olan *impeachment* usûlüyle görevden alınabileceğini belirtelim. Ancak aşağıda göreceğimiz gibi, bu usûl, başkanın siyasî değil, cezaî sorumluluğunu tahrik etmek içindir. O nedenle, yukarıdaki özelliğe aslında bir istisna oluşmaz.

61. Tribe, *op. cit.*, c.I, s.753-769; Wilson ve Dilulio, *op. cit.*, s.383-384; Toinet, *op. cit.*, s.174; Conac, *op. cit.*, s.892; Turpin, *op. cit.*, s.606-607; Cronin, *op. cit.*, s.340-345; Milton Lomask, “Impeachment”, *The New Book of Knowledge*, 2000: *The American Presidency*, <http://gi.grolier.com/presidents/ea/side/impeach.html>, 2.1.2001.

Örnekler.- Amerika Birleşik Devletlerinde Başkana karşı *impeachment* usûlü şimdye kadar üç defa işletilmiştir:

a) 1868: Johnson.- Kongre 1867’de Senatonun onayıyla atanan bütün görevlilerin Senatonun onayı olmadan görevden alınması yasaklayan *Tenure of Office Act*’ı kabul etti. Bu Kanunun Anayasaya aykırı olduğunu düşünen Başkan Andrew Johnson bu Kanuna uymadan Savaş Sekreteri (=Savunma Bakanı) Edwin Stanton’u Ağustos 1867’de görevden aldı. Bunun üzerine Temsilciler Meclisi Şubat 1868’de Johnson’u *impeachment* usûlüyle 47’ye karşı 126 oyla suçlandırdı. Johnson Senato tarafından Mart-Mayıs 1868’de yargılandı. Ancak Başkan hakkındaki suçlandırma Senatoda sadece bir oy farkla reddedildi⁶² (35-19)⁶³.

b) 1975: Nixon (Watergate).- Temsilciler Meclisi 1974’te *Judiciary Committee*’sini Başkan Richard Nixon’un *Watergate* skandalındaki sorumluluğunu araştırılması amacıyla görevlendirmiştir. Ağustos 1974’te Nixon, *impeachment* usûlüyle görevden alınabileceğini düşünerek istifa etmiştir. Bu şekilde *impeachment* usûlü sonuçsuz kalmıştır⁶⁴.

c) 1998: Clinton.- Üçüncü olarak *impeachment* usûlü Başkan Bill Clinton’a karşı işletilmiştir. Arkansas Eyaletinde eski bir memur olan Paula Jones, Mayıs 1994’te Başkan’ın Vali olduğu zaman kendisine karşı cinsel tacizde bulunduğunu iddia ederek Başkana karşı dava açmıştır. Clinton 17 Ocak 1998 tarihindeki yeminli ifadesinde, bu iddiaları reddetmiş, keza, Beyaz Saray stajyeri Monica Lewinsky ile de cinsel ilişkisi olduğu iddiasını inkâr etmiştir. Ne var ki, Başkan Clinton, 17 Ağustos 1998’de büyük jüri önünde, Lewinsky ile cinsel kontakta bulunduğunu kabul etmiştir. Ekim 1998’de Temsilciler Meclisi 176’ya karşı 258 oyla Başkan Clinton hakkında “yeminli ifadesinde yalan söylemek (*perjury*)” ve “adalete engel olmak (*obstruction of justice*)” suçlarından *impeachment* soruşturmasına başlanmasına, 19 Aralıkta da, bu suçlardan suçlandırılmasına karar vermiştir. Başkanın Senato önündeki yargılaması 7 Ocak 1999’da başlamış, nihaî oylama 6 Şubat 1999’da yapılmıştır. Yeminli ifadesinde yalan söylemek suçunu işlediği konusunda 46 evet, 54 hayır, adaleti engel olmak suçlamasında ise 50 evet, 50 hayır oyu çıkmıştır. Üçte iki kabul oyu gerektiğinden, Başkan Clinton hakkında da *impeachment* usûlü sonuçsuz kalmıştır⁶⁵.

62. Lomask, *op. cit.* (<http://gi.grolier.com/presidents/ea/side/impeach.html>, 2.1.2001); Cronin, *op. cit.*, s.340.

63. Mahkumiyet için, üçte iki çoğunlukla (o zaman için 36 oyla) karar alınması gerekiyordu. Lomask, *op. cit.* (<http://gi.grolier.com/presidents/ea/side/impeach.html>, 2.1.2001); Cronin, *op. cit.*, s.340.

64. Lomansk, *op. cit.* (<http://gi.grolier.com/presidents/ea/side/impeach.html>, 2.1.2001); Cronin, *op. cit.*, s.341-342.

65. Lomask, *op. cit.* (<http://gi.grolier.com/presidents/ea/side/impeach.html>, 2.1.2001).

Konusu.- Burada belirtmek gerekir ki, *impeachment* usûlü Başkanın her suçundan dolayı değil, “ihânet (*treason*), “zimmet (*bribery*)” ve “diğer ağır cürüm ve kabahatler (*other high crimes and misdemeanors*)”den dolayı öngörölmüş bir usûldür (m.2, b.4). “İhanet (*treason*)” ve “zimmet (*bribery*)” suçlarının ne olduğu bellidir. Ancak, “diğer ağır cürüm ve kabahatler (*other high crimes and misdemeanors*)” ifadesinin ne anlama geldiği oldukça tartışmalıdır. Bu ifade biri “dar”, diğeri “geniş” olmak üzere iki değişik anlamda yorumlanmaktadır⁶⁶.

a) “Dar yorum (*narrow reading*)” taraftarlarına göre, “ağır cürüm ve kabahatler (*high crimes and misdemeanors*)” ifadesinden gerçekten “çok ağır (*very high*)” suçlar anlaşılır. Bu yorum tarzı, başkanlık makamının otoritesini, saygınlığının korunmasını isteyenler tarafından savunulmaktadır. Bu görüş sahiplerine göre, ancak olağanüstü derecede ağır ve çok ciddî suçlar halk oyuyla seçilmiş bir başkanın görevden alınmasını haklı gösterebilir. *Impeachment* bir kişinin özel hayatındaki basit kabahatleri için öngörölmüş bir tedbir değildir. Eğer bu tür basit hatalardan dolayı Başkan görevinden alınabilirse, ulus ağır bir tehlikeyle karşı karşıya kalabilir. Özetle bu görüşe göre *impeachment*, “büyük (*great*)” ve “ciddî (*serious*)” suçlar için söz konusu olabilir. Özellikle Başkanın görevi dışında işlediği, basit suçlar için *impeachment* usûlü uygulanamaz⁶⁷.

b) “Geniş yorum (*broad reading*)” taraftarlarına göre ise, “ağır cürüm ve kabahatler (*high crimes and misdemeanors*)” ifadesinden, Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından “ağır” olarak kabul edilebilecek her suç ve kabahat anlaşılır. Zira *impeachment*, esas itibarıyla bir “ceza davası (*criminal trial*)” değil, “siyasî suçlar (*political offenses*)” için öngörölmüş bir usûldür. Görevini gereklerinin dışına çıkan, yetkilerini kötüye kullanan bir Başkanın *impeachment* usûlüyle görevden alınabilmesi gerekir. Bu usûl başkanlık makamının doğruluk ve dürüstlüğünü sağlamaya yönelik bir tedbirdir. Özetle, geniş yorum taraftarlarına göre, yetkilerini aşan, doğruluk ve dürüstlük ile bağdaşmayan davranışlarda bulunan bir başkan, ceza hukuku anlamında adam öldürme, tecavüz gibi ağır suçlar işlememiş olsa bile *impeachment* usûlüyle suçlandırılabilir ve sırf bu sebepten dolayı görevinden alınabilir⁶⁸.

“Ağır cürüm ve kabahatler (*high crimes and misdemeanors*)” ifadesinin yorumu sorunu uygulamada da yaşanmıştır. Başkan Clinton’un, 1998’de “adalete engel olma (*criminal obstruction of justice*)” suçundan dolayı *impeachment* ile suçlandırılması söz konusu olduğunda, Clinton’un avukat-

66. Bu konuda bkz. Mark R. Slusar, “The Confusion Defined: Questions and Problems of Process in the Aftermath of the Clinton Impeachment, *Case Western Reserve Law Review*, Summer 1999, Vol. 49 Issue 4, s.869-901 (<http://www.ebsco.net>)

67. *Ibid.*

68. *Ibid.*

ları Başkana atfedilen fiilin Anayasanın öngördüğü şekilde bir “ağır cürüm ve kabahat (*high crimes and misdemeanors*)” niteliğinde olmadığını iddia etmişlerdir. Ne var ki, Temsilciler Meclisi bu savunmayı dikkate almayarak Başkan Aralık 1998’de suçlandırmıştır. Ancak Senato Başkan hakkında Şubat 1999’da beraat kararı vermiştir⁶⁹.

3. Başkanın Hukukî Sorumluluğu⁷⁰

Başkanın bir özel kişi olarak kendi özel işlerinden dolayı “hukukî sorumluluğu (*civil liability*)” kuralı olarak vardır. Ancak görevdeki bir başkana karşı göreviyle alakalı olmayan bir fiilinden dolayı hukuk davası (*civil suits against a sitting president for non-presidential conduct*) açılıp açılmayacağı hususunu ayrıca tartışmak gerekir. Zira, başkana karşı dava açılması durumunda, başkanın bu davayla uğraşması, zaman ve enerji bakımından onun başkanlık görevini hakkıyla yapmasına engel olabilir ve keza kuvvetler ayrılığı ilkesine zarar verebilir⁷¹. Yüksek Mahkeme 1997 yılında *Clinton v. Jones*⁷² davasında, bu konuda karar vermek imkanını bulmuştur⁷³. Mahkeme, başkanın görevi dışındaki özel fiillerinden dolayı, özel kişiler tarafından başkana karşı hukuk davası açılmasında başkanlık görevinin yerine getirilmesi bakımından herhangi bir sakınca görmemiş ve kimsenin kanunların üstünde olmadığı gerekçesiyle görevdeki başkana karşı hukuk davası açılabilceğine karar vermiştir⁷⁴.

69. *Ibid.*

70. Tribe, *op. cit.*, c.I, s.757-769.

71. *Ibid.*, s.765;

72. 520 U.S. 681 (1997). Amerika Birleşik Devletleri Yüksek Mahkemesinin (*United States Supreme Court*) kararlarına en yaygın atf biçimi bu şekildedir. “U.S.”, *United States Reports*’un kısaltmasıdır. Bu *Government Printing Office* (Washington, D.C.) tarafından yapılan resmî yayındır. 1875’e kadar *reporter* ismine göre zikredilir. Örneğin 3 Dallas 378. 91’inci ciltten itibaren sadece U.S. şeklinde zikredilir. Örnek: 233 U.S. 51. İlk rakam cilt numarasına, son rakam ise sayfa numarasına işaret eder. Buna göre, 233 U.S. 51, *United States Reports*’un 233’üncü cildinin 51’inci sayfası demektir. Bu kaynağa internet aracılığıyla şu adresten ulaşılabilir: <http://www.lib.muohio.edu/libinfo/depts/documents/lawrept.html>.

Birleşik Devletler Yüksek Mahkemesi (*United States Supreme Court*) kararlarına şu yayınlar üzerinden de atf yapılmaktadır:

L.Ed.: *United States Supreme Court Reports, Lawyers’ Edition, Lawyers’ Co-operative Publishing Company* (Rochester, New York) tarafından yayınlanmaktadır. Atf usulü şöyledir. 96 L.Ed. 954. İlk numara cilde, son numara sayfaya gönderme yapar. Bu kaynağa da internet aracılığıyla ulaşmak mümkündür: <http://www.carswell.com/records/USSCR.html>.

S.Ct.: *Supreme Court Reporters*. West Publishing Company (St. Paul, Minnesota) tarafından yayınlanmaktadır. Atf örneği: 58 S.Ct. 166.

73. Tribe, *op. cit.*, c.I, s.764.

74. *Ibid.*, s.766.

III. BAŞKANIN GÖREV VE YETKİLERİ

Bibliyografya- Tribe, *op. cit.*, c.I, s.633-783; Lowi ve Ginsberg, *op. cit.*, s.142-149; Wilson ve DiIulio, *op. cit.*, s.354-356; Toinet, *op. cit.*, s.167-201; Nowak, Rotunda ve Young, *op. cit.*, s.204-220; Elowitz, McGeever ve Hanus, *op. cit.*, s.182-197; Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.81-109; Mason, *op. cit.*, s.57-61; Cronin, *op. cit.*, s.119-221; Shank, *op. cit.*, s.241-280; Wilson ve DiIulio, *op. cit.*, s.354-356.

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası Başkana aşağıda göreceğimiz görev ve yetkileri vermektedir. Ama öncelikle başkanın görev ve yetkilerinin anayasal temelini görelim. Federal Anayasanın 2'nci maddesinin 1'inci bölümünün ilk fıkrası, "yürütme yetkisi Amerika Birleşik Devletleri Başkanına verilecektir (*The executive power shall be vested in a President of the United States of America*)" demektedir. Anayasada yürütmeye ilgili bir başka organ zikredilmemektedir. Anayasanın 2'nci maddesinin 2'nci bölümünde ise, başkana tek tek verilen görevler sayılmaktadır. Ordunun baş komutanlığını yapmak, dış ilişkileri yürütmek, uluslararası antlaşmaları görüşmek, bazı görevlileri atamak, cezaları affetmek gibi. Acaba, 2'nci maddenin birinci bölümünde bütün yürütme yetkileri genel olarak Başkana verilmiş, bu maddenin ikinci bölümünde sayılan yetkiler, birinci bölümde genel olarak verilen yürütme yetkisine örnek mi teşkil etmektedir? Yoksa, Başkanın yetkileri 2'nci maddenin ikinci bölümünde sayılanlardan mı ibarettir? Yani ikinci bölümde sayılan yetkiler, örnek olarak değil, "tadadî (*numerus clausus*)" olarak mı sayılmıştır? Bu soruya kesin bir cevap vermek mümkün değildir. Bununla birlikte, Amerika Birleşik Devletleri uygulamasında Başkanın yetkileri devamlı olarak geniş yoruma tâbi tutulmuştur. Yüksek Mahkeme de, özellikle *Myers v. United States* kararında⁷⁵, Başkanın yetkilerini geniş bir şekilde yorumlamıştır⁷⁶. Buna göre, Anayasada ayrıca sayılmamış olsa da, Anayasa metninin yasaklamaması kaydıyla, bütün yürütme yetkisini Başkanın kullanabileceği söylenebilir⁷⁷. Başkanın başlıca yetkileri şunlardır:

1. Baş Komutanlık Yetkisi (*Military Power, President as Commander-in-Chief*)⁷⁸

Federal Anayasanın 2'nci maddesinin 2'nci bölümünün ilk fıkrasında Başkanın Birleşik Devletler ordusunun ve donanmasının baş komutanı ola-

75. 272 U.S. 52, 118 (1926).

76. Toinet, *op. cit.*, s.175; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s., *op. cit.*, s.597.

77. Tribe, *op. cit.*, c.I, s.633.

78. Tribe, *op. cit.*, c.I, s.657-670; John E. Nowak, Ronald D. Rotunda ve J. Nelson Young, *Handbook on Constitutional Law*, St. Paul, Minn. West Publishing Co. 1978, s.190-203; Wilson ve DiIulio, *op. cit.*, s.609-629; Alpheus Thomas Mason ve William M. Beaney, *American Constitutional Law: Introductory Essays and Selected Cases*, New Jersey, Prentice-Hall, Üçüncü Baskı, 1964, s.60; Paul C. Bartholomew, *Ruling American Constitutional Law*, New Jersey, Littlefield, Adams & Company, 1970, c.I, s.100; Lowi ve Ginsberg, *op. cit.*, s.142; Toinet, *op. cit.*, s.187-188; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.598; Cronin, *op. cit.*, s.191-192.

çağı belirtilmiştir (*The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States*). Ancak aynı Anayasa, savaş ilân etme (m.1, b.8, f.11), ordu kurmak ve beslemek (m.1, b.8, f.12) ve donanma kurmak (m.1, b.8, f.13) yetkilerini Kongreye vermiştir. Bununla birlikte uygulamada ilk zamandan günümüze kadar, Amerika Birleşik Devletlerinin girdiği 11 önemli savaştan sadece beşinde Kongrenin savaş ilanı ile Amerika Birleşik Devletleri savaşa girmiştir⁷⁹. Kongre değil, Başkan, orduyu savaşa hazırlamakta, savaş ilân etmekte ve savaşta orduyu yönetmektedir⁸⁰. Başkan ulusal savunmadan sorumludur. Savunmadan sorumlu asker ve sivilleri o seçer; o atar; gerektiğinde onları o görevinden alır. Askerî makamlar tamamıyla Başkanın kontrolü altındadır. Başkan dilerse bizzat ve bilfiil savaşı yönetir. Örneğin, Vietnam savaşında Başkan Lyndon Johnson bombalanacak hedefleri bizzat tespit etmeye kadar savaşın yönetimine karışmıştır⁸¹.

2. Af Yetkisi (*Pardoning Power*)⁸²

Federal Anayasanın 2'nci maddesinin 2'nci bölümünün ilk fıkrasına göre Başkan, *impeachment* hali dışında Birleşik Devletlere karşı işlenmiş suçları affetme ve erteleme yetkisine sahiptir (*He shall have power to grant reprieves and pardons for offenses against the United States, except in cases of impeachment*)". Fıkradan da anlaşılacağı üzere, Başkan sadece federal suçları affedebilir. Federe devletlere karşı işlenmiş suçları affedemez. Diğer yandan Başkan *impeachment* usûlüyle mahkum olanlar hakkında da af yetkisini kullanamaz.

Af, suçlu tarafından reddedilebilir. Suçlunun kabul etmediği af, hükümsüzdür. Mahkemeler de bir suçluyu affı kabul etmeye zorlayamaz⁸³. Bununla

79. Louis W. Koenig, "President of the United States", *The New Book of Knowledge* (2000): *The American Presidency*, Grolier Online: <http://gi.grolier.com/presidents/ea/side/pofus.html>, 2.1.2001. Kongrenin savaş ilânı bulunan savaşlar şunlardır: 1812 Savaşı, Meksika Savaşı, İspanya-Amerika Savaşı, Birinci ve İkinci Dünya Savaşları. Kongre tarafından savaş ilânı kararı alınmadan Amerika Birleşik Devletlerinin girdiği savaşlar şunlardır: 1903'te Theodore Roosevelt Panama'ya Kongreden izin olmadan asker göndermiştir. 1951'de Başkan Truman yine Kongrenin iznini almadan Güney Kore'ye asker göndermiş ve Kuzey Kore birliklerine karşılık verilmesini emretmiştir. Vietnam ve Kamboçya'ya da Kongrenin izni alınmadan müdahale edilmiştir. Nihayet 1990-1991'de Kongrenin onayı olmadan Başkanın kararıyla Amerika Birleşik Devletleri Körfez Savaşında Irak'a karşı müdahale etmiştir (Nowak, Rotunda ve Young, *op. cit.*, s.192-193; Toinet, *op. cit.*, s.187-188; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.598).

80. Toinet, *op. cit.*, s.187.

81. *Ibid.*

82. Tribe, *op. cit.*, c.I, s.717-722; Nowak, Rotunda ve Young, *op. cit.*, s.218-220; Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.92; Mason ve Beaney, *op. cit.*, s.59; Toinet, *op. cit.*, s.180-181; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.599-600; Cronin, *op. cit.*, s.195-196.

83. *United States v. Wilson*, 7 Pet 150, 1833; *Burdick v. United States*, 236 U.S. 79 (1915) (Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.94).

birlikte cezanın ortadan kaldırılması değil, cezanın daha hafif bir ceza türüne dönüştürülmesi (*commutation*), örneğin idam cezasının ömür boyu hapis cezasına dönüştürülmesi durumunda af kararı suçlu tarafından reddedilemez⁸⁴.

Başkan af yetkisini, suçun işlenmesinden sonra her aşamada, davadan önce, dava sırasında ve mahkumiyet kararından sonra kullanabilir⁸⁵. Af kararı şartlı olabileceği gibi, şartsız da olabilir⁸⁶. Başkan sadece bir kişiyi affedebileceği gibi, birden fazla kişiyi, hatta grupları affedebilir⁸⁷. Örneğin Başkan A. Johnson iç savaştan sonra, bazı çok ağır suçları işleyenler dışında, savaşa katılan herkesi affetmiştir.

Amerika Birleşik Devletlerinde Başkanın “af (*pardon*)” yetkisi, parlâmentoları incelediğimiz bölümde gördüğümüz gibi bir “genel af (*amnistie*)” yetkisi değildir. Başkanın “af (*pardon*)” yetkisi, suçu ve cezayı bütün sonuçlarıyla kaldırmaz. Başkanın af kararında ne belirtilmişse affin etkisi o kadardır. Bu cezanın ortadan kaldırılması, cezanın daha hafif bir cezaya dönüştürülmesi ve cezanın ertelenmesinden (*reprieves*) ibarettir. Başkanın “af (*pardon*)” yetkisi, mahkumiyet kararına bağlı olan siyasal haklardan mahrumiyet gibi kanunun öngördüğü diğer sonuçları ortadan kaldırmaz⁸⁸. Yüksek Mahkeme de, *Carlesi v. New York*⁸⁹ kararında mahkumiyet hükmünün bazı kanunî sonuçların aftan sonra da devam edebileceğine karar vermiştir⁹⁰.

3. Uluslararası Andlaşma Yapma Yetkisi (*Traity Power*)⁹¹

Federal Anayasanın 2’nci maddesinin 2’nci bölümünün 2’nci fıkrasına göre, başkanın milletlerarası andlaşmalar (*treaties*) yapma yetkisi vardır. Ancak Anayasaya göre, Başkanın yapacağı andlaşmalar Senatonun üçte iki çoğunluğunun onayına tâbidir.

4. *Executive Agreements* Yapma Yetkisi⁹²

Başkanın uluslararası andlaşma yapma yetkisi, Senatonun onayına tâbi olmakla birlikte, Amerika Birleşik Devletlerinde, Başkanın Senatonun ona-

84. *Biddle v. Perovich*, 274 U.S. 480 (1927) (Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.95).

85. *Ex parte Grossman*, 267 U.S. 87 (1925) (Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.94).

86. *Ibid.*

87. *Ibid.*

88. Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.95; Mason ve Beaney, *op. cit.*, s.59.

89. 233 U.S. 51 (1914).

90. Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.95.

91. Tribe, *op. cit.*, c.I, s.643-656; Nowak, Rotunda ve Young, *op. cit.*, s.183-203; Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.97; Mason ve Beaney, *op. cit.*, s.60-61; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.598.

92. Tribe, *op. cit.*, c.I, s.648-656; Nowak, Rotunda ve Young, *op. cit.*, s.183-203; Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.95; Mason ve Beaney, *op. cit.*, s.61; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.598; Cronin, *op. cit.*, s.193-195.

yını almadan, bazı durumlarda, “*executive agreements*” denen andlaşmalar yapma yetkisinin olduğu kabul edilmektedir. Ancak Başkanın böyle andlaşmalar yapabilmesi için, ya Anayasanın kendisine açıkça verdiği bir yetkiye dayanması⁹³, yahut bu andlaşmanın daha önceden yapılan bir andlaşma tarafından öngörülüyor olması, veyahut Başkanın daha önceden Kongrenin iznini alması gerekmektedir⁹⁴.

Executive agreements denen andlaşmaların iç hukuk bakımından bağlayıcı olmadığı baştan kabul edilmişse de⁹⁵, Yüksek Mahkeme *United States v. Belmont*⁹⁶ kararında *executive agreement*’ların da diğer andlaşmalar (*treaties*) gibi bağlayıcı olduğunu kabul etmiştir⁹⁷. Yüksek Mahkeme, *United States v. Pink*⁹⁸ kararında da uluslararası andlaşmalar (*treaties*) ile *executive agreement*’ların aynı hukukî değerde bulunduğuna karar vermiştir⁹⁹.

5. Elçileri ve Diğer Temsilcileri Kabul Etmek Yetkisi¹⁰⁰

Federal Anayasanın 2’nci maddesinin 3’üncü bölümüne göre Başkan elçileri ve diğer temsilcileri kabul eder (*he shall receive Ambassadors and other public ministers*). Yani yabancı bir elçinin güven mektubu Başkana sunulur ve onun tarafından akredite edilir. Elçilerden ülkelerine dönmelerini isteme yetkisi de yine Başkana aittir. Keza yeni bağımsızlığını ilân eden devletleri veya mevcut bir ülkede yeni bir rejimi tanıma yetkisi de yine Başkana aittir.

6. Kanunların Yürütülmesi (*Execution of the Laws*) Görev ve Yetkisi¹⁰¹

Anayasa, Başkana kanunların yürütülmesini gözetme görev ve yetkisini vermiştir (*he shall take to take care that the laws be faithfully executed*) (m.2, b.3). Başkan bu görev ve yetkisine dayanarak, kanunların tam bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla gerekli gördüğü bütün tedbirleri ala-

93. Örneğin, Başkanın silahlı kuvvetlerin baş komutanlığını yapmak yetkisine dayanarak *executive agreement*’lar yapabileceği kabul edilmektedir.

94. Nowak, Rotunda ve Young, *op. cit.*, s.188.

95. *Altman and Company v. United States*, 224 U.S. 583 (1912), Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.95.

96. 301 U.S. 324 (1937). Kararın metni için bkz.: Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.95; Mason ve Beane, *op. cit.*, s.61.

97. Keza *United States v. Curtiss-Wright Corp*, 315 U.S. 230 (1936). Nowak, Rotunda ve Young, *op. cit.*, s.189. Kararın metni için bkz. Mason ve Beane, *op. cit.*, s.95-98

98. 315 U.S. 203 (1942). Kararın metni için bkz.: Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.97; Mason ve Beane, *op. cit.*, s.61.

99. Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.97; Mason ve Beane, *op. cit.*, s.61.

100. Toinet, *op. cit.*, s.181; Lowi ve Ginsberg, *op. cit.*, s.144; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.598.

101. Mason ve Beane, *op. cit.*, s.59; Tribe, *op. cit.*, c.I, s.722-730.

bilir. Yüksek Mahkeme Başkanın kanunların yürütülmesini gözetme görev ve yetkisini oldukça geniş yorumlama eğiliminde olmuştur¹⁰². Yüksek Mahkeme bazen Başkanın bu görev ve yetkisinden başka görev ve yetkiler türetmiştir.

7. Atama Yetkisi (*Appointment Power*)¹⁰³

Federal Anayasanın 2'nci maddesinin 2'nci bölümünün 2'nci fıkrasına göre, Başkanın çeşitli görevlileri Senatonun görüş ve onayını alarak (*by and with advice and consent of the Senate*) “atama yetkisi” vardır. Bu görevlilerin başında ikinci fıkrada ismen zikredilen “elçiler (*ambassadors*)”, “diğer temsilciler (*other public ministers*)”, “konsoloslar (*consuls*)”, “Yüksek Mahkeme hakimleri (*judges of the Supreme Court*)” gelir. Keza Anayasada atanmaları için başka bir usûl öngörülmemiş bütün görevliler de yine Senatonun onayıyla Başkan tarafından atanırlar (m.2, b.2, f.2). Amerika Birleşik Devletlerinde bu usûlle atanan iki bin civarında görevli vardır¹⁰⁴. Bununla birlikte Anayasa, Kongrenin bir kanunla “alt görevliler (*inferior officers*)”in atama yetkisini doğrudan doğruya Başkana, mahkemelere, departman başlarına (*heads of departments*), yani sekreterlere bırakabileceğini öngörmüştür (m.2, b.2, f.2).

8. Azil Yetkisi (*Removal Power*)¹⁰⁵

Yukarıda görüldüğü gibi, Başkanın atama yetkisi Anayasada düzenlenmiştir. Buna karşılık Başkanın kendi atadığı kişileri görevden alma yetkisine ilişkin Anayasada bir hüküm yoktur. Acaba Başkan, kendi atadığı kişileri görevden alabilir mi? Alabilirse, bunun için yine Senatonun onayını alması gerekir mi? Yoksa bu kişileri Senatonun onayını almaksızın istediği zaman, istediği sebeple görevden alabilir mi?

Bir kere Başkanın yürütme departmanlarının başına atadığı kişileri Senatonun onayı olmadan görevden alma yetkisinin olduğu kabul edilmektedir. Zira aksi takdirde, sekreterlerin Başkana karşı değil, Kongreye karşı sorumlu olmaları gibi bir durum ortaya çıkar ki, bu başkanlık sisteminin doğasıyla bağdaşmaz. Bu sorun Amerika Birleşik Devletlerinde uygulamada yaşanmıştır. Kongre 1867’de sekreterlerin görevden alınması için Senatonun onayını öngören *Tenure of Office Act*’ı kabul etti. Bu Kanunun Anayasaya aykırı olduğunu düşünen Başkan Andrew Johnson bu Kanuna uymadan Savaş Sekre-

102. *In re Neagle*, 135 U.S. 1, 1890; Mason ve Beane, *op. cit.*, s.59.

103. Tribe, *op. cit.*, c.I, s.677-103; Nowak, Rotunda ve Young, *op. cit.*, s.213-218; Mason ve Beane, *op. cit.*, s.58-59; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.599.

104. Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.599.

105. Tribe, *op. cit.*, c.I, s.703-717; Nowak, Rotunda ve Young, *op. cit.*, s.213-218; Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.86; Mason ve Beane, *op. cit.*, s.58-59; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.599;

teri Edwin Stanton' u Ağustos 1867'de görevden aldı. Bunun üzerine 1868'de Johnson *impeachment* usûlüyle suçlandırıldı. Ancak Başkan Sena-
toda sadece bir oy farkla beraat etti¹⁰⁶.

Başkanın kamu görevlilerini görevden alıp alamayacağı sorunu 1926 yı-
lında Yüksek Mahkeme tarafından *Myers v. United States* (272 US 52,
1926)¹⁰⁷ davasında çözümlenmiştir. 1876 tarihli bir federal kanun, birinci,
ikinci ve üçüncü sınıf posta müdürlerinin görevden alınması için Senatonun
onayının alınmasını öngörüyordu. Oregon Portland'ta posta müdürü olan
Myers, Senatonun onayı olmaksızın Başkan Wilson tarafından görevden al-
ınmıştır. Bu davada Yüksek Mahkeme, görevden alma için Senatonun onay-
ını şart koşan, 1876 tarihli Kanununun Anayasaya aykırı olduğuna ve geçersiz
olduğuna karar vermiştir¹⁰⁸. Yüksek Mahkemeye göre, atama yetkisi, görev-
den alma yetkisini de gerektirir. Anayasa atama için Senatonun onayı şartını
ararken, görevden alma yetkisi için herhangi bir şart koymamıştır. Mahke-
me, Senatonun onayı olmaksızın görevden alma yetkisini, Başkanın kanunları
uygulanmasını gözetme (*to take care that the laws be faithfully executed*)
yetkisinin bir uzantısı olarak değerlendirmiştir¹⁰⁹. Zira, Başkan bir görevliyi
görevden alamazsa, kanunların uygulanmasını gözetme görevini yerine geti-
remez. Keza Mahkeme, Başkanın görevden alma yetkisini, Başkanın idare
üzerindeki idarî kontrolü sağlaması bakımından da gerekli bir tedbir olarak
görmüştür¹¹⁰.

Bununla birlikte, Yüksek Mahkeme, *Humphrey's Executor v. United
States*¹¹¹ davasında, Başkanın görevden alma yetkisinin “bağımsız düzenle-
yici ajans (*independent regulatory agency*)” üyeleri için geçerli olmadığına
karar vermiştir¹¹². Başkan Franklin Roosevelt *Federal Trade Commission*' un
üyesi Humphrey' i normal görev süresinin dolmasına daha beş yıl varken
1933 yılında, *Federal Trade Commission Act*' in öngörmediği bir sebeple
(Başkan ile aynı görüşü paylaşmaması nedeniyle) görevden almıştır¹¹³.
Mahkeme, Başkanın bu işlemini Anayasa aykırı olduğuna karar verirken,
haksız rekabeti önlemek amacıyla kurulmuş olan *Federal Trade
Commission*' un saf idarî nitelikte değil, “yarı-teşriî (*quasi-legislative*)” ve
“yarı-yargısal (*quasi-judicial*)” nitelikte bir kuruluş olduğunu ve bu nedenle
de bağımsız olması gerektiğini tespit etmiştir. Mahkemeye göre, böyle bir

106. Toinet, *op. cit.*, s.210.

107. Kararın metni için bkz. Mason ve Beaney, *op. cit.*, s.89-93; Bartholomew, *op. cit.*, c.I,
s.86-88.

108. 272 U.S. 52, 1926, Bartholomew, *op. cit.*, s.88.

109. 272 U.S. 52, 1926, Bartholomew, *op. cit.*, s.87.

110. 272 U.S. 132 (Nowak, Rotunda ve Young, *op. cit.*, s.216; Bartholomew, *op. cit.*, s.87)

111. 295 U.S. 602 (1935). Kararın metni için bkz. Mason ve Beaney, *op. cit.*, s.93-95;
Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.89-92.

112. 295 U.S. 624 (Nowak, Rotunda ve Young, *op. cit.*, s.217.

113. Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.89; Mason ve Beaney, *op. cit.*, s.93.

kuruluşun üyelerinin kanunda öngörülen sebepler dışında bir sebeple görevden alınması, bu kuruluşun bağımsızlık niteliğiyle bağdaşmaz¹¹⁴.

Myers ve *Humphrey* kararlarının birlikte değerlendirilmesinden özetle şu sonuç çıkmaktadır: Başkanın, “saf yürütme görevlileri (*purely executive officers*)”ni istediği zaman, istediği sebeple, Senatonun onayı olmaksızın görevden alma yetkisi vardır (*Myers* Kararı)¹¹⁵. O halde, bu tür görevliler için “kayıрма sistemi (*spoils system*)”inin geçerli olduğunu söyleyebiliriz¹¹⁶. Buna karşılık, Başkanın, “yarı-teşriî (*quasi-legislative*)” ve “yarı-yargısal (*quasi-judicial*)” nitelikteki kuruluşların üyelerini, ancak kanunda öngörülen sebeplerle ve eğer kanunda bir sebep öngörülüyorsa sadece siyasî olmayan nedenlerle görevden alma yetkisi vardır (*Humphrey* Kararı)¹¹⁷. O halde, bu tür görevliler için “kayıрма sistemi (*spoils system*)” geçerli değildir.

Nihayet, bir yürütme departmanı, kendi “sıradan memurları (*employees*)”nın atanması ve görevden alınması konusunu, “düzenleyici idarî işlemler (*administrative regulations*)” ile düzenlemiş ise, bu memurların, ancak o düzenleyici işlemlere uygun olarak görevden alınabilecekleri kabul edilmektedir¹¹⁸. Dolayısıyla departmanlarda çalışan “sıradan memurlar (*employees*)”ın atanması ve görevden alınması konusunda “kayıрма sistemi (*spoils system*)”nin değil, “liyakat sistemi (*merit system*)”nin geçerli olduğunu söyleyebiliriz¹¹⁹.

9. Veto Yetkisi (*Power of Veto*)¹²⁰

Anayasanın 1’inci maddesinin 7’nci bölümünün 2’nci fıkrasına göre, kanun tasarıları kanunlaşmadan önce Başkanın onayına sunulur. Başkan kanun tasarısını uygun görürse imzalar. Bu şekilde tasarı kanunlaşmış olur. Ancak Başkan uygun bulmuyorsa, Pazar günleri hariç 10 gün içinde, itirazlarıyla birlikte bu kanun tasarısını (*bill*) bir *veto message* ile geri gönderir. Bu tasarının tekrar kabul edilebilmesi için, Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından üçte iki çoğunlukla oylanması gerekir. Başkan bu geri gönderme işlemini 10 gün içinde yapmazsa, tasarı imzalanmış sayılarak, kendiliğinden

114. 295 U.S. 602, 1935; Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.90; Nowak, Rotunda ve Young, *op. cit.*, s.217.

115. Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.91.

116. Toinet, *op. cit.*, s.210.

117. Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.91.

118. Nowak, Rotunda ve Young, *op. cit.*, s.218; Toinet, *op. cit.*, s.210.

119. Toinet, *op. cit.*, s.208.

120. Tribe, *op. cit.*, c.I, s.736-753; Wilson ve DiIulio, *op. cit.*, s.372-372; Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.107; Toinet, *op. cit.*, s.181-183; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.376-379; Cronin, *op. cit.*, s.203-205; Quincy Wright, “Veto”, *The New Book of Knowledge* (2000): *The American Presidency*, Grolier Online, <http://gi.grolier.com/presidents/ea/side/veto.html>, 2.1.2001.

kanunlaşır. Ancak, Başkanın kanunu geri göndermesini engellemek için Kongrenin tatile girmesi durumunda tasarı kanunlaşamaz.

Amerika Birleşik Devletlerinde Başkanın sahip olduğu bu geri gönderme yetkisine veto denmektedir. Başkanın vetosu oldukça etkilidir¹²¹. Zira Başkanın vetosunun aşılabilmesi için aynı kanun tasarısının Temsilciler Meclisi ve Senatonun üçte iki çoğunluğuyla kabul etmesi gerekir ki, bu oldukça güçtür. Örneğin, 1787 ile 1988 yılları arasında 2469 kanun tasarısı Başkan tarafından veto edilmiş bunların sadece % 6'sı Kongre tarafından üçte ikilik çoğunlukla tekrar kabul edilebilmiştir¹²².

İki çeşit veto uygulaması vardır:

a) Normal Veto.- Bu on günlük süre içinde Başkanın kanun tasarısını imzalamayı açıkça reddetmesi ve tasarımı bir gerekçeyle birlikte Kongreye geri göndermesidir. Bu veto yukarıda belirtildiği gibi Temsilciler Meclisi ve Senatonun üçte iki çoğunluğuyla aşılabilmektedir.

b) Cep Vetosu (Pocket Veto)¹²³.- Yukarıda belirtildiği gibi, Başkan veto yetkisini 10 gün içinde kullanmalıdır. 10 gün içinde kullanmazsa, tasarının kanunlaştığı varsayılır. Bununla birlikte, Başkanın kanunu geri gönderebilmesi için, Kongrenin toplantı dönemi (*session*) içinde olması gerekir¹²⁴. Kongre toplantı dönemi içinde değilse, Başkan, kanunu geri gönderemez. Çünkü kanunu tekrar görüşecek Kongre ortada yoktur¹²⁵. İşte bir kanun tasarısı kendisine geldiğinde, Kongrenin toplantı döneminin bitmesine (*end of session; adjournment*) 10 günden az bir zaman kalmışsa, Başkan tasarımı 10 gün boyunca imzalamazsa, kanun kendiliğinden yürürlüğe giremez¹²⁶. Yani, bu durumda, başkanın harekesiz kalması, kanun tasarısı üzerinde “mutlak veto” etkisi doğurur¹²⁷. Böyle durumda Kongrenin yapacağı tek şey, yeni toplantı döneminde, kanun tasarısını yeni baştan görüşmektir. O halde Kong-

121. Örneğin Başkan Andrew Jackson 12, Ulysses S. Grant 92, Grover Cleveland 584, Franklin D. Roosevelt 63 bills, ve Harry S. Truman 250, Dwight D. Eisenhower 181 adet kanunun veto etmiştir (Quincy Wright, “Veto”, *The New Book of Knowledge* (2000): *The American Presidency*, Grolier Online: <http://gi.grolier.com/presidents/ea/side/veto.html>, 2.1.2001).

122. Wilson ve DiIulio, *op. cit.*, s.372; Toinet, *op. cit.*, s.182.

123. Tribe, *op. cit.*, c.I, s.737-740; Wilson ve DiIulio, *op. cit.*, s.372; Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.107.

124. Tribe, *op. cit.*, c.I, s.738.

125. *Ibid.*

126. Kongrenin yasama dönemi iki yıl olduğuna ve bu iki yıllık dönem, birer yıllık toplantı dönemlerine (*annual sessions*) ayrıldığına göre, Başkanın *pocket veto* imkanı bir yasama döneminde iki defa ortaya çıkar. Yüksek Mahkemede *The Pocket Veto Case*'de sadece ikinci toplantı yılının sonunda (*end of second annual session; final adjournment*) değil, birinci toplantı yılının sonunda (*end of first annual session; adjournment*) da *pocket veto* ihtimalinin doğduğunu kabul etmiştir (279 U.S. 665, 1929; Tribe, *op. cit.*, c.I, s.738).

127. Tribe, *op. cit.*, c.I, s.737.

renin toplantı döneminin bitmesine 10 gün ve 10 günden az bir zaman kaldığında yeni kanun kabul etmemesi uygun olur. Oysa, iş yoğunluğu nedeniyle Kongre, en önemli kanunları toplantı döneminin son günlerinde çıkarır. Bu şekilde de Başkan bu kanunlar üzerinde mutlak bir veto yetkisini ele geçirmiş olur.

Federal Yüksek Mahkeme de *The Pocket Veto Case* ismiyle bilinen *Okanogon Indians v. United States*¹²⁸ davasında Kongrenin toplantı döneminin bitmesine (*adjournment*) on günden az bir süre kaldığında Başkana gönderilen kanun tasarıları hakkında Başkanın bir şey yapmaması durumunda, kanun tasarısının yürürlüğe giremeyeceğini karar vererek, Başkanın “cep vetosu” yetkisini teyit etmiştir¹²⁹.

Ancak Başkan, isterse Kongrenin toplantı döneminin sona ermesinden sonra da -10 gün içinde- kanun tasarısını imzalayabilir. Buna herhangi bir engel yoktur¹³⁰.

Item Veto?¹³¹- Amerika Birleşik Devletlerinde Başkanın kural olarak “kısmî veto (*item veto*)” yetkisi yoktur. Yani Başkan bir kanun tasarısının bazı maddelerini onaylayıp, diğer bazı maddelerini Kongreye geri gönderemez. Başkan bir kanun tasarısının sadece bir maddesine itirazı varsa, tasarının tümünü geri göndermek zorundadır¹³². Bununla birlikte Amerika Birleşik Devletlerinde başkanlar *item veto* yetkisinin gerekli olduğunu düşünmüşlerdir. 1989’da Başkan Bush *Treasury Department Appropriations Bill*’i onaylamış ama onaylarken bu Kanunun bir hükmünü yürürlükte olduğunu kabul etmediğini onu dikkate almayacağını açıklamıştır. Nihayet 9 Nisan 1996 tarihli *Line Item Veto Act*, Başkana, Kongre tarafından kabul edilen kredi artışlarını ve yeni masrafları ortadan kaldırma yetkisi vermiştir. Bu durumda Başkan onaylamadığı kredi ve yeni giderleri özel bir mesaj ile Kongreye bildirir. *Line Item Veto Act*’ın 1997 ile 2005 yılları arasında uygulanması öngörülmüştür¹³³. Ne var ki, Yüksek Mahkeme 1998 yılında *Clinton v. City of New York*¹³⁴ davasında, bu Kanunun, Anayasa aykırı olduğu gerekçesiyle geçersiz olduğuna karar vermiştir¹³⁵.

128. 279 U.S. 655 (1929). Bkz. Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.109.

129. Bartholomew, *op. cit.*, c.I, s.109.

130. Tribe, *op. cit.*, c.I, s.738.

131. Tribe, *op. cit.*, c.I, s.740-753; Toinet, *op. cit.*, s.182;

132. Toinet, *op. cit.*, s.182.

133. Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.379.

134. 524 U.S. 417 (1998), Tribe, *op. cit.*, c.I, s.740.

135. Louis W. Koenig, “President of The United States”, *The New Book of Knowledge (2000): The American Presidency*, Grolier Online: <http://gi.grolier.com/presidents/ea/side/pofus.html>. 2.1.2001; Tribe, *op. cit.*, c.I, s.740.

10. Başkanın Kongreye İlişkin Yetkileri¹³⁶

Anayasanın 2'nci maddesinin 2'nci bölümü Başkana Kongre ile ilgili bazı yetkiler vermektedir.

a) *Mesaj*¹³⁷.- Anayasanın 2'nci maddesinin 2'nci bölümüne göre, Başkan, zaman zaman Kongreye “Birliğin durumu hakkında bilgi (*information of the state of the Union*)” verir. Bu bilgi bir “mesaj” şeklindedir. Başkan mesajını her yılın başında Senato ve Temsilciler Meclisinin birleşik toplantısında okur¹³⁸. Mesaj bir nevi hükümet programı gibidir. Bu mesaj ile Başkan Kongreye istediği kanunları çıkarmasını telkin eder.

b) *Gerekli Tedbirleri Tavsiye Etmek*.- Anayasanın 2'nci maddesinin 2'nci bölümüne göre, Başkan, gerekli ve uygun olacağını düşündüğü tedbirler üzerine Kongrenin dikkatini çeker.

c) *Kongreyi Toplantıya Çağırma*.- Anayasanın 2'nci maddesinin 2'nci bölümüne göre, Başkan, olağanüstü durumlarda (*extraordinary occasions*) her iki meclisi veya onlardan birini ivedilikle toplantıya çağırabilir (*convene*). Başkanın bu yetkisini uzun zamandan beri kullandığına şahit olunmamıştır¹³⁹.

d) *Kongrenin Toplantı Dönemini Kapatma*.- Anayasanın 2'nci maddesinin 2'nci bölümüne göre, Kongrenin toplantı dönemini kapatma zamanı (*time of adjournment*) konusunda Meclisler arasında uyuşmazlık çıktığında, Başkan Meclisleri tatile sokar (*adjourn*). Başkanın bu yetkisini de uzun zamandan beri kullandığına şahit olunmamıştır¹⁴⁰.

11. Yürütme İmtiyazı (*Executive Privilege*)¹⁴¹

Başkan ve başkana tâbi olan kişiler arasında yapılan görüşmeler konusunda gizlilik (*confidentiality*) esas geçerlidir. Bu nedenle, başkan ile başkanın yardımcıları arasındaki konuşmalara ve yazışmalara yasama ve yargı organının karışamayacağı kabul edilmektedir. Bu amaçla, Amerika Birleşik Devletlerinde, Başkana “yürütme imtiyazı (*executive privilege*)” denen bir imtiyaz tanınmıştır. Bu imtiyazı ileri sürerek, başkan ve yardımcıları, kendi aralarında olan görüşmeler konusunda Kongrenin ve mahkemelerin sorularını cevaplamayı reddedebilirler. Yani yürütme imtiyazı başkana ve yardımcı-

136. Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.599, 374-375.

137. *Ibid.*, s.374-375.

138. Turpin, *op. cit.*, s.605.

139. Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.199.

140. *Ibid.*, s.599.

141. Tribe, *op. cit.*, c.I, s.769-788; Nowak, Rotunda ve Young, *op. cit.*, s.204-208; Wilson ve DiIulio, *op. cit.*, s.372-373; Toinet, *op. cit.*, s.183-184; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.600; Cronin, *op. cit.*, s.194.

larına Kongrenin ve mahkemelerin sorularını cevaplamama hakkı veren bir imtiyazdır¹⁴². Yürütme imtiyazı, Anayasanın hiçbir yerinde yazmamaktadır¹⁴³. Yürütme imtiyazının varlığı şu iki nedenle açıklanmaktadır: Bir kere kuvvetler ayrılığı teorisi, bir kuvvetin diğer kuvvetin iç işlerine karışmaya hakkı olmadığı anlamına gelir¹⁴⁴. İkinci olarak, devlet yönetimi ve sağlam idare ilkeleri, başkanın kendine tâbi olan kişilerin gizli ve samimi görüşlerini almaya hakkı olmasını gerektirmektedir. Böyle bir görüş, daha sonra kamu oyuna açıklanırsa elde edilemez¹⁴⁵. Diğer bir ifadeyle, yürütme kuvvetinin yasama ve yargı kuvvetlerinden bağımsız olabilmesi için, yürütme organının kendi içinde, yani Başkan ve yardımcıları arasında tam bir güvenin ve gizliliğin olması gerekir¹⁴⁶.

Bu nedenle, Başkan ve yardımcıları, Kongrenin ve mahkemelerin kamu yararına ve millî güvenliğe aykırı olacaklarını düşündükleri sorularını cevaplamaktan kaçınabilmektedirler. Eğer Kongre veya bir mahkeme Başkanı veya Başkanın yardımcıları tanık olarak dinlemek isterse, Başkan veya onun yardımcıları (Başkanın yazılı istemi üzerine) tanıklık yapmayı reddedebilirler. Aynı şekilde bir mahkeme Başkandan bazı bilgi ve belgelerin kendisine sunulmasını isterse, Başkan bu istemi reddedebilir. Bununla birlikte, Yüksek Mahkeme iki ayrı davada yürütme imtiyazını sınırlandırmıştır. *Watergate* skandalı nedeniyle ortaya çıkan *United States v. Nixon*¹⁴⁷ davasında Yüksek Mahkeme, yürütme imtiyazını *prima facie* kabul etmekle birlikte, bu imtiyazın “görülmekte olan bir ceza davasından kesin ve apaçık bir delil ihtiyacı (*demonstrated, specific need for evidence in a pending criminal trial*)” karşısında geçerli olmadığına karar vermiştir¹⁴⁸.

Keza, Yüksek Mahkeme 1997 yılında *Clinton v. Jones*¹⁴⁹ davasında yürütme imtiyazının başkanlık seçimlerinden önceki olaylara uygulanamayacağı ve Başkana karşı özel kişilerin dava açabileceğini (*civil lawsuit*), zira bu tür davaların tamamıyla onun resmî olmayan yükümlülükleriyle ilgili olduğunu ve davaların kuvvetler ayrılığını bozmayacağına karar vermiştir¹⁵⁰.

142. Toinet, *op. cit.*, s.183.

143. Tribe, *op. cit.*, c.1, s.769; Wilson ve DiIulio, *op. cit.*, s.372.

144. Wilson ve DiIulio, *op. cit.*, s.372.

145. *Ibid.*

146. Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.600.

147. 418 U.S. 683 (1974). Nowak, Rotunda ve Young, *op. cit.*, s.207.

148. *United States v. Nixon* (418 U.S. 713, 1974) (Nowak, Rotunda ve Young, *op. cit.*, s.207).

149. 117 S.Ct. 1636 (1997).

150. Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.600; Louis W. Koenig, “President of the United States”, *The New Book of Knowledge* (2000): *The American Presidency*, Grolier Online: <http://gi.grolier.com/presidents/ea/side/pofus.html>, 2.1.2001.

12. Özerk Düzenleme Yetkisi (*Executive Orders*)¹⁵¹

Amerika Birleşik Devletlerinde Başkanın düzenleyici işlem yapma, yani genel ve kişilik-dışı kurallar koyma yetkisinin olduğu kabul edilmektedir. Başkan bu yetkisini *executive orders, proclamations, rules, regulations* denen işlemler ile yerine getirmektedir. Başkanların ne zamandan beri düzenleme yetkisine sahip olduğu tam olarak bilinmemektedir. 1 numaralı *executive order* 1806 yılına aittir¹⁵². Özellikle Birinci Dünya Savaşından bu yana başkanlar düzenleyici işlem yapma yetkilerini çok geniş olarak kullanmaktadırlar¹⁵³. Günümüzde, Amerika Birleşik Devletlerinde Başkanlar her yıl yüzlerce *executive order* çıkarmaktadır¹⁵⁴.

Bununla birlikte, Amerikan Anayasasının hiçbir yerinde, Başkana böyle bir düzenleme yetkisi verilmemiştir. Anayasada Başkanın görevleri arasında sadece kanunların uygulanmasını gözetmek (*he shall take care that the laws be faithfully executed*) görevi sayılmıştır (m.2, b.3). Belki Başkanın bu görevi nedeniyle Kongrenin çıkardığı kanunların uygulanmasını göstermek amacıyla, bizdeki yönetmeliklere benzer şekilde düzenleyici işlemler (*rules, regulations*) yapma yetkisine sahip olduğu düşünülebilir. Ne var ki, Amerika Birleşik Devletlerinde Başkanın *executive order*'larından önemli bir kısmı, kanundan kaynaklanmamaktadır. Bu "başkanlık kararnameleleri (*executive order*)" mevcut bir kanunda değişiklik yapabilmekte, hatta daha önceden kanunla düzenlenmemiş bir alanda düzenlemeler yapabilmektedirler¹⁵⁵. Örneğin, Woodrow Wilson, *Committee on Public Information*'u böyle bir *executive order* ile kurmuştur¹⁵⁶. Keza, Başkan Truman 1947'de memurların sadakatinin teyidi konusunda bir programı yine herhangi bir kanuna dayanmayan bir *executive order* ile uygulamıştır¹⁵⁷.

Bu nedenle bu *executive order*'lar bizdeki kanun hükmünde kararnamelere büyük ölçüde benzemektedirler. Ancak bizdeki kanun hükmünde kararnamelerden farklı olarak Başkanın *executive order*'lar çıkarabilmesi Kongreden yetki kanunuyla yetki almasına gerek yoktur. Keza, Başkanın *executive order*'ları onay için Kongreye de sunulmazlar. O halde, Amerika Birleşik Devletlerinde Başkanın düzenleme yetkisi *secundum legem* nitelikte değildir. Başkan *ab initio* düzenleme yetkisine, yani "özerk düzenleme" yetkisine sahiptir. Bununla birlikte Başkanın sahip olduğu bu yetkinin anayasal

151. Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.600-601; Toinet, *op. cit.*, s.175-177

152. Toinet, *op. cit.*, s.176.

153. Örneğin 1984 yılında *Federal Register*'de 49.000 adet düzenleyici işlem yayınlanmıştır (Toinet, *op. cit.*, s.186).

154. Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.601.

155. *Ibid.*

156. Toinet, *op. cit.*, s.177.

157. *Ibid.*

dayanağı yoktur. Başkanın bu yetkisinin bir nevi ‘‘anayasal teamül’’ olduğu ileri srlmektedir¹⁵⁸.

13. DevredilmiŐ Düzenleme Yetkisi (*Statutory Powers*)¹⁵⁹

Başkanın düzenleme yetkisinin ikinci Şekli ise, Kongre tarafından kendisine devredilmiŐ olan düzenleme yetkisidir. Özellikle Birinci Dünya savaşından bu yana, Kongrenin kendi çıkardığı kanunlarla, belirli alanlardaki düzenleme yetkisini BaŐkanlara devrettiği grlmektedir¹⁶⁰. Bu yetki devri baŐlangıçta, Birinci Dünya Savaşı zamanında olağanüstü ve acil durumlar için ihracat, demir yolları, beslenme ve enerji alanı için yapılmıŐtır¹⁶¹. Bununla birlikte, Birinci Dünya Savaşı bitince bu kanunlar ilga edilmemiş, dahası yenileri de çıkarılmıŐtır. 1941 yılına gelindiğinde 250’den fazla yetki devri kanunu yürürlükteydi. Günümüzde, barıŐ zamanlarında da Kongre, bir kanunla, etkililik dŐencesiyle, teknik, idarî, ekonomik ve dış ticaret konularında düzenleme yetkisini Başkana devredebilmektedir¹⁶². Örneğin Amerika Birleşik Devletlerinde *administrative agency*’ler bu yolla kurulmuŐlardır. Amerika Birleşik Devletlerinde bu Şekilde sarih yetki devri yoluyla Başkanın kullandığı düzenleme yetkisine *statutory power* denmektedir¹⁶³. Bu nedenle Amerika Birleşik Devletlerinde Başkanın sahip olduğu *statutory power*, bizdeki kanun hükmünde kararname kurumuna daha büyük ölçüde benzemektedir. Çünkü her ikisinde de yasama organından yürütme organına doğru kanunla yapılan bir yetki devri söz konusudur.

14. Kredileri Harcamama (*Impoundment of Funds*) Yetkisi¹⁶⁴

Amerika Birleşik Devletlerinde başkanların Kongre tarafından verilen kredileri bazen harcamayı reddettikleri grlmŐtir¹⁶⁵. İlk rnek Jefferson tarafından verilmiştir. Jefferson Kongre tarafından inŐa edilmesi istenen iki frkatelni inŐa ettirmemiŐtir¹⁶⁶. Nixon 1973’te yol inŐaatı için Kongre tarafından verilen milyarlarca doları kullanmayı reddetmiŐtir¹⁶⁷. Keza, 1973 ve 1974 malî yıllarında *Water Pollution Control Act*’a göre kullanılması gereken 6 milyar dolarlık kredinin kullanılması reddedilmiŐtir. Bu uygulama

158. Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.600.

159. Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.601; Toinet, *op. cit.*, s.175-176.

160. Toinet, *op. cit.*, s.176.

161. *Ibid.*

162. Toinet, *op. cit.*, s.176; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.601.

163. Toinet, *op. cit.*, s.176.

164. Nowak, Rotunda ve Young, *op. cit.*, s.208-213; Tribe, *op. cit.*, c.I, s.730-736; Wilson ve DiJulio, *op. cit.*, s.373-374; Toinet, *op. cit.*, s.177; Cronin, *op. cit.*, s.195.

165. Toinet, *op. cit.*, s.177.

166. *Ibid.*

167. *Ibid.*

Yüksek Mahkeme tarafından *Train v. City of New York*¹⁶⁸ kararıyla Anayasa aykırı bulunmuştur¹⁶⁹.

Başkan ile Kongre arasındaki kredilerin harcanması konusundaki bu gerginlikten sonra, Kongre bu konuda 1974 tarihli *Budget and Impoundment Act*'ı kabul etmiştir¹⁷⁰. Bu Kanuna göre, Kongre tarafından oylanan bir kredinin yürütme tarafından kullanılması zorunludur. Böyle bir krediyi kullanmak istemeyen Başkan, bu konuda Kongrenin ya iznini, ya da onayını almalıdır. Buna göre, Başkanın Kongre tarafından oylanan kredileri, Kongrenin izni ve onayı dışında kullanmayı reddetme yetkisinin bulunmadığını söyleyebiliriz¹⁷¹.

15. “Devletin Başı” Olma Sıfatından Kaynaklanan Yetkileri¹⁷²

Amerika Birleşik Devletlerinde Başkan, “hükûmet başkanı” olma sıfatından kaynaklanan görev ve yetkilerinin dışında, “devletin başı” olma sıfatıyla bir takım görev ve yetkileri de vardır. Başkan, ulusun birliğinin ve bütünlüğünün sembolüdür. Başkan, federe çıkarlar karşısında ulusal çıkarı temsil eder.

* * *

Bu kısımda başkanlık sistemlerinde yürütme organının “başkan”dan oluştuğunu ve Amerika Birleşik Devletleri örneğinde başkanın hukukî statüsünü, sorumluluğunu, görev ve yetkilerini gördük. İzleyen kısımda parlamenter hükûmet sistemlerinde devlet başkanlarını inceleyeceğiz.

Kemal Gözler, *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2001, XVI+320 s. (www.anayasa.gen.tr/devletbaskanlari.htm)

© K.Gözler. Her hakkı saklıdır.

168. 420 U.S. 35 (1975).

169. Nowak, Rotunda ve Young, *op. cit.*, s.212; Toinet, *op. cit.*, s.177.

170. Nowak, Rotunda ve Young, *op. cit.*, s.212; Toinet, *op. cit.*, s.177.

171. Nowak, Rotunda ve Young, *op. cit.*, s.213.

172. Toinet, *op. cit.*, s.180; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.601-602; Cronin, *op. cit.*, s.86-88.

İkinci Kısım

PARLÂMENTER HÜKÛMET SİSTEMLERİNDE DEVLET BAŞKANLARI

Bibliyografya.- Adhémar Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Sirey, Henry Nézard Tarafından Gözden Geçirilmiş Sekizinci Baskı, 1928, c.II. 32-230; Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Ancienne librairie fontemoing, İkinci Baskı, 1924, c.IV, s.558-689; Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, İkinci Baskı, 1929, s.390-398; Joseph Barthélemy ve Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1933, s.1022-1053; Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, s.427-434; Pierre Wigny, *Droit constitutionnel: principes et droit positif*, Bruxelles, Bruylant, 1952, s.562-615; S.A. de Smith ve Rodney Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, London, Penguin Books, Altıncı Baskı, 1989, s.111-158; Jacques Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Economica, 1990, c.II, s.1115-1170; Pierre Pactet, *Institutions politiques-Droit constitutionnel*, Paris, Masson, Onbirinci Baskı, 1992, s.389-397; Benoît Jeanneau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 8e édition, 1991, s.159-188; Marcel Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, Beşinci Baskı, 1972, s.634-665; Charles Debbasch *et al.*, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Economica, Üçüncü Baskı, 1990, s.631-733; Dominique Turpin, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1995, s.332-369; Dmitri Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Paris, Dalloz, 1995, s.363-406; Philippe Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., Sekizinci Baskı, 1996, s.432-476; Patricia Kinder-Gest, *Droit anglais*, Paris, LGDJ, 1993, s.28-32; Louis Favoreu *et al.*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1998, s.589-597, 602-607, 609-627; Paul Marie Gaudemet, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Paris, Editions Montchrestiens, 1966, s.53-55; Constance Grewe ve Hélène Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européennes*, Paris, PUF, 1995, s.482-517; Elisabeth Zoller, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1999, s.446-474; Didier Maus, *Aborder le droit constitutionnel*. Paris, Editions Seuil, 1998, s.63-68; Dominique Chagnollaud, *Droit constitutionnel contemporain*, Paris, Sirey, 1999, s.519-572; Paolo Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene Editore, Onbeşinci Baskı, 1989, s.469-502; Guiseppe De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, CEDAM, Beşinci Baskı, 1999, s.535-545; Anne Twomey, “Methods of Choosing a Head of State”, <http://www.aph.gov.au/library/pubs/bp/1997-98/98bp12.htm> (1.2.2001).

Yukarıdaki kısımda başkanlık sistemlerinde devlet başkanını gördük. Bu kısımda ise parlâmenter hükûmet sistemlerinde devlet başkanlarını inceleyeceğiz. Girişte de belirttiğimiz gibi Avusturya, Finlandiya, İrlanda, İzlanda, Portekiz ve Beşinci Fransız Cumhuriyeti gibi “yarı-başkanlık sistemi” denen ülkelerde yürütme organlarının yapısı, başkanlık sistemine değil, parlâmenter hükûmet sistemine benzemektedir ve bu nedenle bu

ülkeleri biz birer parlâmenter hükûmet sistemi gibi kabul edip bu kısımda inceleyeceğiz.

Bu kısımda parlâmenter hükûmet sistemlerinde devlet başkanlarının sırasıyla statülerini, sorumluluklarını, görev ve yetkilerini inceleyeceğiz. Parlâmenter hükûmet sistemlerinde devlet başkanlarının görev ve yetkilerini kullanabilmelerinin temel şartı karşı-imza kuralıdır. Karşı-imza kuralını da ayrıca incelemeyi uygun gördük. Keza parlâmenter hükûmet sistemlerinde yürütme organı düalist yapıda olduğu için devlet başkanı ile hükûmet arasında çatışma çıkma ihtimali de vardır. biz bu çatışmaya da arıca değinmeyi gerekli gördük. Bu şekilde ikinci kısmın planı şu şekilde ortaya çıkmaktadır:

Birinci Bölüm.- Devlet Başkanlarının Statüsü

İkinci Bölüm.- Devlet Başkanlarının Sorumlulukları

Üçüncü Bölüm.- Devlet Başkanlarının Görev ve Yetkileri

Dördüncü Bölüm.- Karşı-İmza Kuralı

Beşinci Bölüm.- Devlet Başkanı-Hükûmet Çatışması

Birinci Bölüm

DEVLET BAŞKANLARININ STATÜSÜ

“Devlet başkanlarının statüsü” başlığı altında devlet başkanlarının belirlenmesi, göreve gelmesi, görevlerinin sona ermesi, vekâlet, vs. gibi konular görülecektir. Devlet başkanlarının belirlenmesi, göreve gelmesi, görevlerinin sona ermesi gibi hususlar, monarşilerde ve cumhuriyetlerde birbirinden oldukça farklıdır. O nedenle bunları ayrı ayrı incelemek gerekir.

I. MONARŞİLERDE

Bibliyografya.- Pierre Wigny, *Droit constitutionnel: principes et droit positif*, Bruxelles, Bruylant, 1952, s.586-596; S.A. de Smith ve Rodney Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, London, Penguin Books, Altıncı Baskı, 1989, s.124-133; O. Hood Phillips ve Paul Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, London, Sweet & Maxwell, Yedinci Baskı, 1987, s.255-261; D.C.M. Yardley, *Introduction to British Constitutional Law*, London, Butterworth & Co., 1960, s.31; Charles Cadoux, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Cujas, 1988, c.I, s.176; Constance Grewe ve Hélène Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, s.483-485; Didier Maus, *Aborder le droit constitutionnel*, Paris, Seuil, 1998, s.63-64; Paolo Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene Editore, Onbeşinci Baskı, 1989, s.470-475; Guiseppa De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, CEDAM, Beşinci Baskı, 1999, s.535-542; Philippe Lauvaux, “Les monarchies: inventaires des types”, *Pouvoirs: Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 1996, no 78, s.26; Francis Delpérée, “Loi salique”, Olivier Duhamel ve Yves Meny (sous la direction de-), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, P.U.F., 1992, s.608-609; Francis Delpérée, “Régence”, Olivier Duhamel ve Yves Mény (der.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, *op. cit.*, s.870-871.

Terminoloji.- Parlâmenter monarşilerde (ör: Belçika, Danimarka, Hollanda, İngiltere, İspanya, İsveç, Japonya, Lüksemburg, Norveç) “devlet başkanı (*head of state, chef d'Etat*)”na, “kral (*king, roi*)”¹, “kraliçe (*queen, reine*)”², “imparator (*emperor, empereur*)”³, “büyük duk (*grand duke, grand*

1. Örneğin 1994 Belçika Anayasası, m.85; 1953 Danimarka Anayasası, sek.5; 1978 İspanyol Anayasası, m.56; 1975 İsveç Anayasası, m.5; 1814 Norveç Anayasası, m.2. Anayasa metinlerinin internet kaynakları için Bibliyografyada “I. Anayasalar” başlığına bakınız.
2. Örneğin İngiltere’de 1701 tarihli *Act of Settlement*; 1975 İsveç Anayasası, m.5. “Kraliçe (*quenn*)” terimi, normalde “kral (*king*)”ın karısını ifade etmek için kullanılır. Normalde kraliçe devlet başkanı değildir. “Hüküm Süren Kraliçe (*Queen Regnant*)” ise devlet baş-

duc)”⁴ “egemen (*sovereign, souverain*)”⁵ gibi isimler verilmektedir.⁶ Bunların hepsini kapsayıcı bir şekilde “hükümdar (*monarch, monarque*)” ismi verilebilir⁷. Uygulamada “hükümdar” terimi yerine çoğunlukla “kral” terimi kullanılır. Oysa, “hükümdar” teriminin kullanılması, hem “kral”ları, hem de “hüküm süren kraliçe (*queen regnant*)”leri kapsamaması bakımından daha isabetlidir. Ne var ki, yaygın kullanım “kral” teriminin kullanılmasıdır. Biz de burada bu genel eğilime uyararak, monarşilerde devlet başkanını ifade etmek için, “hükümdar” değil, “kral” terimini kullanacağız.

Burada sırasıyla kralın belirlenmesini (A), krallık sıfatının başlamasını (B), krallık sıfatının sona ermesi hallerini (C), niyabeti (D), kraliyet ödeneğini (E) göreceğiz.

A. KRALIN BELİRLENMESİ⁸

Bibliyografya.- Wigny, *op. cit.*, s.592-596; De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.124-123; Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.255-256; Grewe ve Ruiz Fabri, *op. cit.*, s.483-485; Maus, *op. cit.*, s.63; Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.471-472.

1. Hanedan Dışına Çıkma Yasası.- Krallar, yani monarşik parlâmenter sistemlerin “devlet başkanları”, “veraset” yoluyla belirlenir. Krallık, “irsî (*hereditary, héréditaire*)” olarak intikal eder. Bu şu anlama gelir ki, bir krallıkta herkesin kral olmaya hakkı yoktur. Kral olabilmenin ilk koşulu, “kraliyet ailesi (*royale family, famille royale*)”nin bir üyesi olmaktır⁹. Kraliyet ailesine “hanedan (*dynasty, dynastie*)” da denir. Bir monarşide devlet başkanlığı, yani saltanat, hanedanın dışına çıkmaz. Buna “saltanatın hanedanın dışına çıkması yasası” denir¹⁰.

Saltanatın belirli bir hanedanın içinde kalacağı hususu birçok monarşik anayasa tarafından açıkça öngörülmüştür. Örneğin İngiltere’de 1701 tarihli

kanıdır. “Hüküm Süren Kraliçe (*Queen Regnant*)”, veraset kuralları gereği tahta çıkmış olan kadındır. “Hüküm Süren Kraliçe (*Queen Regnant*)”nin kocasına “kral (*king*)” denmez; o sadece “Hüküm Süren Kraliçenin Kocasısı (*Husband of Queen Regnant*)”dır (O. Hood Phillips ve Paul Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, London, Sweet & Maxwell, Yedinci Baskı, 1987, s.258).

3. Örneğin 1946 Japon Anayasası, m.1.

4. 1868 Lüksemburg Anayasası, m.4.

5. 1986 Yeni Zelanda Anayasası, seksiyon 2.

6. İncelediğimiz monarşilerde devlet başkanlarının isimleri ve unvanları için “EK-1: Devlet Başkanları Listesi”ne bakınız.

7. Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.258; D.C.M. Yardley, *Introduction to British Constitutional Law*, London, Butterworth & Co., 1960, s.31.

8. İncelediğimiz monarşilerde kralların isimleri için kitabın sonunda verilen “EK-1: Devlet Başkanları Listesi”ne bakınız.

9. Paolo Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene Editore, Onbeşinci Baskı, 1989, s.471.

10. Charles Cadoux, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Cujas, 1988, c.I, s.176.

Act of Settlement'a göre, taht irsî olarak Hanover *Electress*'i Sofia'nın fûruuna aittir¹¹. 1994 Belçika Anayasasına göre, Kral irsîdir ve S.M. Léopold, Georges, Chrétien, Frédéric de Saxe-Cobourg'un doğal ve meşru, direkt fûruuna aittir. 1983 Hollanda Anayasasına göre tahta çıkma hakkı irsî olarak Orange-Nassau Prensi Kral William I'in meşru fûruuna aittir (m.24). 1978 İspanyol Anayasasına göre İspanya Tahtı, irsî olarak H.M. Don Juan Carlos I de Borbon'un soyundan gelenlere aittir (m.57/1). 1868 Lüksemburg Anayasasına göre, Büyük Düklük Tahtı, 30 Haziran 1783 tarihli Pakta, 9 Haziran 1825 tarihli Viyana Andlaşmasının 71'inci maddesine ve 11 Mayıs 1867 tarihli Londra Andlaşmasının 1'inci maddesine göre Nassau ailesine aittir (m.3). 1876 Osmanlı Kanun-u Esasîsine göre "Saltanat-ı Seniye-i Osmaniye", "sülale-i âli Osman"a aitti (m.3).

2. Hanedanın Tükenmesi.- Hanedan tükenirse (*extinction*), yani hanedana mensup kimse kalmaz ise, kralın nasıl belirleneceğini yine anayasalar öngörmektedir. Örneğin 1994 Belçika Anayasasına göre, S.M. Léopold de Saxe-Cobourg'un soyundan gelenlerin bulunmaması durumunda, Kral, kendi halefini Meclislerin rızasıyla atayabilir (m.86). 1983 Hollanda Anayasası, Parlâmento yeni bir Kral seçer (m.33). 1978 İspanyol Anayasasına göre ise, bu durumda İspanya Parlâmentosu (*Cortes*) yeni bir Kral seçer (m.57/3). 1814 Norveç Anayasasına göre ise bu durumda Kral kendi halefini Storting'e önerir. Storting Kralın önerisini kabul etmeme hakkına sahiptir.

3. İntikal Kuralları.- Hanedan içinde de kimin tahta çıkacağını belirleyen birtakım "İntikal (*succession*)" kuralları vardır. Şimdi bu kuralları görelim.

a) *Direkt Hat Sistemi.-* Bazı monarşilerde "usûl-fûru (*direct line, ligne directe*) sistemi" uygulanır¹². Bu sisteme göre, hükümdar ölünce, taht çocuğuna, çocuğu yoksa torununa geçer. Usûl-fûru sisteminin de kendi içinde ayrımları vardır. Birden fazla çocuk varsa, bunlar farklı cinstenseler, bir sistemde erkek çocukların kız çocuklara önceliği vardır¹³. Diğer bazı sistemlerde ise, erkek çocuklar ile kız çocuklar arasında ayırım yapılmaz. Her iki cins arasında eşitlik varsa, veya önceliği olan cinsten birden fazla birey varsa bunların arasından daha yaşlı olan çocuğa saltanat geçer. Buna "primogenitur sistemi" denir.

Örneğin 1994 Belçika Anayasasına göre, Krallık, "direkt fûru (*descendance directe*)" sistemine göre ve "büyüklük esası (*ordre de primogéniture*)"na göre intikal eder (m.85). 1983 Hollanda Anayasasına göre de Taht, "yaşlılık esası (*order of seniority*)"na göre Kralın meşru fûruuna

11. S.A. de Smith ve Rodney Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, London, Penguin Books, Altıncı Baskı, 1989, s.123; Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.255

12. Cadoux, *op. cit.*, c.I, s.176.

13. 1978 İspanyol Anayasası, m.57/1.

geçer (m.25). Kralın fûruu yoksa, taht, Kralın ebeveyninin fûruuna, onlar da yoksa kralın büyük ebeveyninin fûruuna geçer (m.25). 1978 İspanyol Anayasasına göre tahtın geçişinde “direkt hat (*ligne directe*)”, “indirekt hat (*ligne indirecte*)”ta göre önceliğe sahiptir (m.57/1). Keza, aynı hat içinde, uzak dereceye göre yakın dereceye, aynı derece içinde ise kadına göre erkeğe öncelik verilir (m.57/1). Aynı cins içinde ise, daha yaşlının daha gence göre üstünlüğü vardır (m.57/1). 1814 Norveç Anayasası da, tahtın intikalinde direkt hat (*direct line*) kuralını benimsemiştir (m.6). Bu Anayasaya göre, bir hat içinde de büyüğün küçüğe göre öncelik hakkı vardır (m.6). Yani Norveç Anayasası da *primogeniture* kuralını benimsemiştir. Bununla birlikte 1814 Norveç Anayasasında erkeklere öncelik veren bir hüküm yoktur. Kralın çocukları içinde cinsiyetine bakılmaksızın en yaşlı olan tahta çıkar.

b) *Civar Sistemi*.- İkinci bir sistem, “civar (*ligne collaterale, ligne indirecte, dolaylı hat*) sistemi”dir¹⁴. Bu sisteme göre ise, kardeşten kardeşe veya amcadan yeğene saltanat geçebilir. Burada saltanat ailenin en yaşlı üyesine geçer. Buna “*seniorat* sistemi” veya “ekber evlat (*droit d’âïnaisse*) sistemi” denir. Örneğin 1876 Osmanlı Kanun-u Esasîsi ekber evlat sistemini benimsemişti. Bu Anayasanın 5’inci maddesi, “Saltanat-ı Seniye-i Osmaniye... sülale-i âli Osmandan usûl-ü kadimesi veçhile ekber evlada aittir” demekteydi.

Sonuç olarak bir monarşi de kralın intikal sistemleri dahilinde bir tabî olayla, yani “doğum”la belirlendiğini söyleyebiliriz. Dolayısıyla intikal şartlarını taşıyan kişi, doğumla kral olma hakkını elde eder ve mevcut kralın ölümü veya tahtan feragat etmesiyle tahta çıkar.

c) *Baba Soyundan - Ana Soyundan İntikal*.- Diğer yandan bazı monarşilerde “baba soyundan intikal (*succession en ligne paternelle*)” sistemi varken, diğer bazı monarşilerde ise “ana soyundan intikal sistemi (*systeme matrilineaire*)” de kabul edilmektedir. Birinci sisteme göre kız evlada saltanat geçmez. Sadece erkek çocukların saltanata hakkı vardır. Keza kızın erkek çocuklarının da saltanata hakkı yoktur. Örneğin Osmanlı İmparatorluğunda kızların ve onların erkek çocuklarının saltanata hakkı yoktur. Fransa’da da Franklar zamanında saltanatın ana tarafından intikali yasaktı¹⁵. Saltanatın ana tarafından geçmemesi kuralına “*loi salique*” denir¹⁶. Belçika’da 1991’e kadar da kadınların ve onlardan gelen fûruun saltanata hakkı yoktu¹⁷.

14. Cadoux, *op. cit.*, c.I, s.176.

15. *Ibid.*

16. “*Loi salique*” için bkz. Francis Delp  r  e, “*Loi salique*”, Olivier Duhamel ve Yves Meny (sous la direction de-), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, P.U.F., 1992, s.608.

17. Pierre Wigny, *Droit constitutionnel: principes et droit positif*, Bruxelles, Bruylant, 1952, s.586; Delp  r  e, “*Loi salique*”, *op. cit.*, s.606.

Danimarka¹⁸ ve Hollanda¹⁹ Anayasaları ise *loi salique*'i reddetmektedirler. Ancak yine de erkek çocuklara tahta geçmekte öncelik tanınırlar. Kızlar ancak erkek fûru yoksa tahta çıkabilirler²⁰. İsveç ve İngiltere'de ise, tahta geçmek bakımından kadın ve erkek fûru arasında tam bir eşitlik vardır. Öncelik yaş bakımından büyüklüğe göredir²¹.

4. Din Şartları.- Bazı monarşilerde kralın belirlenmesinde belirli bir dinden veya mezhepten olma gibi şartlar aranmaktadır. Örneğin İngiltere'de 1701 tarihli *Act of Settlement*'a göre, tahta çıkacak kişinin kendisinin ve eşinin Protestan olması gerekir²². Yani İngiltere'de Katoliklerin veya bir Katolik ile evli olan prens ve prensesin tahta çıkma hakkı yoktur²³. 1953 Danimarka Anayasasının 6'ncı seksiyonuna göre, Kral, "Lütherci Evanjelik Kilise (*Evangelical Lutheran Church*)"nin üyesi olmalıdır. 1814 Norveç Anayasasına göre Kral, aynı şekilde "Lütherci Evanjelik Mezhebi (*Evangelical Lutheran Religion*)"ne mensup olmalıdır (m.4).

5. Evlenme İzni.- Bütün monarşilerde hanedan üyelerinin evlenmeleri izne bağlıdır. İzin almadan evlenenlerin tahta çıkma hakları düşmektedir. Örneğin İngiltere'de 1772 tarihli *Royal Marriage Act*'a göre Kraliyet ailesi üyelerinin evlenebilmeleri için Kraliçenin onayını almaları gerekir²⁴. Kraliçenin onayını almadan evlenenler veya bir Katolik ile evlenenler tahtan vazgeçmiş sayılırlar²⁵. Mesela 1978'de, George V'in torunu Prens Michael of Kent bir Katolik ile evlenmek için Kraliçenin onayını aldığı anda kendisi ve çocukları için tahttan vazgeçmiştir²⁶. Aynı şekilde 1994 Belçika Anayasası da, Kralın izni olmaksızın evlenen hanedan mensuplarının tahta çıkma haklarının düşeceğini öngörmektedir (m.85). 1983 Hollanda Anayasasına göre ise, tahta çıkmaya hakkı olan hanedan üyelerinin evlenebilmek için Parlâmentonun iznini alması gerekir (m.28/1). Tahta çıkmaya hakkı olan birinin Parlâmentonun iznini almadan evlenmesi halinde tahta çıkma hakkını kaybetmektedir (m.28/2). 1978 İspanyol Anayasasına göre ise, tahta çıkmaya hakkı olan kişilerin Kralın ve Parlâmentonun açıkça yasaklamasına rağmen evlenmesi durumunda, tahta çıkma hakları düşmektedir (m.57/4). 1814 Norveç Anayasasına göre de tahta çıkmaya hakkı olan prens ve prensesler ancak Kralın izniyle evlenebilirler. Kralın iznini almadan evlenenlerin tahta çıkma hakkı düşer (m.36).

18. 1953 Danimarka Anayasasının 2'nci maddesine göre, kraliyet, 27 Mart 1953 tarihli *Succession to the Throne Act*'in hükümlerine göre belirlenen erkek ve kadınlara geçer.

19. 1983 Hollanda Anayasası, m.25.

20. Delpérée, "Loi salique", *op. cit.*, s.606.

21. Delpérée, "Loi salique", *op. cit.*, s.606; De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.123.

22. De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.123; Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.255

23. De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.123; Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.255

24. De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.123; Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.259.

25. De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.124; Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.155, 158.

26. Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.255.

6. *Interregnum* Yasağı.- Kral ölünce, kural olarak, “*interregnum* (fetret)” olmaz. Yani, saltanat kesintiye uğramaz; devlet başsız kalmaz. Saltanat “boşluk (*vacuum*)” kabul etmez²⁷. Veraset ilkeleri gereğince saltanat kime geçiyorsa, saltanat ona *ope legis*, yani otomatik olarak ve kendiliğinden geçer²⁸. Bu ilkeyi İngilizler “*the king never dies* (kral hiçbir zaman ölmez)”²⁹; İtalyanlar aynı anlamda “*il Re muore mai*”³⁰, Fransızlar ise “*Le Roi est mort, vive le Roi* (kral öldü, yaşasın kral)”³¹ özdeyişleriyle dile getirirler³².

7. Yaş.- Aşağıda göreceğimiz gibi cumhuriyetlerde cumhurbaşkanı olmak için belli bir yaşı doldurmuş olmak gibi şartlar aranır. Kral olmanın tek şartı intikal kurallarını yerine getirmektir. Kral olmanın yaş şartı yoktur. İntikal kurallarını yerine getiren kişi, küçük bir çocuk olsa dahi kral olur. Bu durum İngiltere’de “*The King is never an infant* (Kral hiçbir zaman küçük değildir)” özdeyişiyle açıklanmaktadır³³. Bununla birlikte, küçük kralın “rüşt yaşı (*age of majority*)”na³⁴ ulaşmasına kadar, devlet başkanlığı görev ve yetkileri fiilen bir “naip (*regent, régent*)” tarafından yerine getirilir.

B. KRALLIK SIFATININ BAŞLAMASI

Bibliyografya.- Wigny, *op. cit.*, s.594-596; Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.256.

1. Tacın Otomatik İntikali.- Monarşilerde devlet başkanlığının irsî olarak intikal ettiğini söylemiştik. Yani bir kral ölünce veya tahtan feragat edince, taht, intikal kuralları gereğince saltanata hakkı olan veliahta kendiliğinden ve derhal geçer. Yeni kralın göreve başlaması sırasında “taç giyme töreni (*coronation*)”³⁵ yapılır. Ancak, krallık sıfatı, yeni krala, taç giyme töreninin yapıldığı an değil, eski kralın ölümü anında geçirir³⁶. Bir kralın ölümüyle tahtın intikaline “tacın irthali (*demise of the Crown*)”³⁷ ismi verilir³⁸. Zira,

27. Wigny, *op. cit.*, s.595.

28. Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.472.

29. De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.123.

30. Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.473.

31. Wigny, *op. cit.*, s.584.

32. Bu konuda başka özdeyişler de vardır: “*Le roi ne meurt pas en France* (Fransa’da kral ölmez)”;
“*King is a name of continuance* (Kral bir devamlılık ismidir)” gibi (Philippe Lauvaux, “Les monarchies: inventaires des types”, *Pouvoirs: Revue française d’études constitutionnelles et politiques*, 1996, no 78, s.26).

33. Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.267.

34. 1994 Belçika Anayasasına (m.91), 1953 Danimarka Anayasasına (sek.7), 1983 Hollanda Anayasasına (m.33) göre rüşt yaşı 18, 1975 İsveç Anayasasına göre ise 15’tir (m.2). 1814 Norveç Anayasası ise rüşt yaşının kanunla belirlenmesini öngörmektedir (m.8). İngiltere’de 1937 tarihli *The Regency Act*’a göre Kral 18 yaşından küçük ise görevleri niyabet usûlüyle yerine getirilir (Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.260).

35. De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.124; Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.256.

36. De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.124.

37. Bkz. 1986 Yeni Zelanda Anayasası, seksiyon 5.

38. De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.124.

monarşilerde, mevcut kralın ölümü anında, veraset ilkeleri gereğince saltanata hakkı olan kişiye, saltanatın derhal ve kendiliğinden geçtiği kabul edilmektedir³⁹. Bu ilkeye “tacın otomatik intikali (*dévolution automatique de la Couronne*)” ilkesi denmektedir⁴⁰.

2. Yemin.- Monarşilerde anayasalar, kralların tahta çıkmadan önce “yemin (*serment*)” etmesini veya “beyan (*sworn*)”du bulunmasını öngörmektedir. Örneğin 1994 Belçika Anayasası (m.91), 1983 Hollanda Anayasası (m.32), 1978 İspanyol Anayasası (m.61) ve 1814 Norveç Anayasası (m.9) Kralın yemin etmesini öngörmektedir. Krallar bu yeminlerinde genellikle, Anayasaya ve kanunlara sadakatle uyacağına, ulusal bağımsızlığı ve ülkenin bütünlüğünü koruyacağına söz vermektedirler⁴¹. Monarşilerin mahiyeti gereği, Kralların yemin usulü tamamıyla dinsel niteliktedir⁴². Yemin töreni 1994 Belçika Anayasasına (m.91) ve 1983 Hollanda Anayasasına (m.32) göre, Parlâmentonun ortak toplantısında yapılır. 1978 İspanyol Anayasasına göre Kral *Cortes generales*'in önünde yemin eder (m.61). 1814 Norveç Anayasasına göre ise Kral, *Storting*'in önünde yemin eder (m.9).

1953 Danimarka Anayasasına göre ise, Kral tahta çıkmadan önce sözlü yemin etmez; onun yerine Anayasaya sadakatle uyacağı konusunda, Devlet Şurası önünde yazılı beyanda bulunur (sek.9). Bu beyanın bir orijinal nüshası Parlâmento tarafından, diğer nüshası ise *Public Record Office* tarafından saklanır (sek.8).

C. KRALLIK SIFATININ SONA ERMESİ

Bibliyografya.- Wigny, *op. cit.*, s.595; Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.256-257; Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.472.

Krallığın, cumhurbaşkanlığı gibi belirli bir görev süresi yoktur. Krallar ölünceye kadar veya tahttan feragat edinceye kadar görevde kalırlar. Yani bir monarşide krallık sıfatını sona erdiren ve dolayısıyla “tahtın boşalması

39. Bu kurala istisna olarak Belçika ve Danimarka’da tacın geçişi yemin ile olmaktadır (Constance Grewe ve Hélène Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, s.484).

40. Wigny, *op. cit.*, s.593.

41. Örneğin 1994 Belçika Anayasasının 91’inci maddesine göre, Kral, “Anayasaya ve Belçika halkının kanunlarına uyacağına, ulusal bağımsızlığı ve ülkenin bütünlüğünü koruyacağına” yemin eder.

42. Örneğin 1814 Norveç Anayasasına göre Kral şu şekilde yemin eder: “Norveç Krallığını Anayasasına ve Kanunlarına uygun olarak yöneteceğime söz verir ve yemin ederim. Herşeyi bilen ve herşeye gücü yeten Tanrı bana yardım etsin (*I promise and swear that I will govern the Kingdom of Norway in accordance with its Constitution and Laws; so help me God, the Almighty and Omniscient*)” (m.9).

(*vacancy of the throne; vacance du trône*)”na yol açan sadece iki hâl vardır⁴³. “Ölüm (*death, mort*)” ve “feragat (*abdication*)”tir.

1. Ölüm.- Nihayette kral da bir gerçek kişidir. “Ölüm (*death, mort*)” ile kralın krallığı da sona erer. Ölüm ile krallığın sona erdiği bazı anayasalar (örneğin 1994 Belçika Anayasası, m.90) tarafından ayrıca belirtilmiştir.

2. Feragat.- Kral, krallıktan feragat de edebilir⁴⁴. “Feragat (*abdication*)”, kralın krallık statüsünden vazgeçme işlemidir⁴⁵. Bu vazgeçme kendi furuu için olabileceği gibi⁴⁶, sadece kendisi için de olabilir⁴⁷. Bu iki sebep dışında başka bir sebep kralın krallık sıfatını sona erdirmez⁴⁸. Kralın, fiil ehliyetini yitirmesi (*incapacité*), kralın sürekli hastalığı, temyiz kudretini yitirmesi, kralın krallık sıfatını sona erdirmez. Bir monarşide kural olarak kralın krallıktan düşürülmesi (*déchéance*) mümkün değildir⁴⁹. Bu durumlar için niyabet kurumu öngörülmiştir.

D. NİYABET

Bibliyografya.- Francis Delpérée, “Régence”, in Olivier Duhamel ve Yves Meny (der.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, P.U.F., 1992, s.870-871; De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.125-126; Wigny, *op. cit.*, s.591-592; Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.259; Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.473.

“Niyabet (*regency, régence*)” kralın fonksiyonlarını yerine getiremeyecek durumda bulunduğu döneme denir. Kral, ya küçüktür, ya gaptir, ya da ağır bir şekilde hastadır. Niyabet, kralın bulunmadığı, hanedanın bittiği (*extinction*) durumlarda da söz konusu olur. Niyabet bu hallerde anayasal devamlılığın sağlanmasına hizmet eder. Belirli bir zaman diliminde kralın fonksiyonlarını, kralın yerine geçerek yerine getirmek gerekir. İşte anayasalar bu amaçla, böyle durumlarda, krallık görevinin niyabet usulüyle yerine getirilmesini öngörmektedirler (örneğin İngiltere’de 1937 *Regency Act*; 1994 Belçika Anayasası, m.93, 94; 1983 Hollanda Anayasası, m.37; 1978 İspanyol Anayasası, m.59; 1975 İsveç Anayasası, m.5, 6).

Niyabet, sadece bu dönemi değil, bu dönemdeki kurumları ve fonksiyonu da ifade eder. Genellikle niyabet tek kişi tarafından yerine getirilir⁵⁰. Örneğin 1994 Belçika Anayasasınının 94’üncü maddesine göre, “niyabet sadece bir kişiye verilebilir”. Bu takdirde buna “bireysel niyabet (*régence*)

43. Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.472;

44. Wigny, *op. cit.*, s.593.

45. Didier Maus, *Aborder le droit constitutionnel*, Paris, Seuil, 1998, s.63.

46. Örneğin Napoléon 1814’teki feragati böyledir.

47. Maus, *op. cit.*, s.63.

48. Wigny, *op. cit.*, s.595.

49. *Ibid.*

50. Francis Delpérée, “Régence”, Olivier Duhamel ve Yves Mény (der.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, s.870.

individuelle, reggenza individuale)⁵¹ bu görevi yerine getiren kişiye de “naip (*regent, régent*)” denir⁵². Naip bir nevi “vekil-kral”dır. Eğer bu kişi hanedana mensupsa, buna “naip prens (*prince régent*)” denir. Ancak niyabet bazen bir kurul tarafından da icra edilebilir⁵³. Bu takdirde bu tür niyabete “kolejyal niyabet (*régence collégiale, reggenza collegiale*)”⁵⁴, bu görevi yerine getiren kurula da “niyabet konseyi (*conseil de régence*)” denir⁵⁵.

Naibin belirlenmesinde değişik sistemler vardır. Bazı sistemlerde hüküm süren kral kendi naibini kendi seçebilir. Diğer bazı sistemlerde ise naibi parlâmento seçmektedir. 1975 İsveç Anayasası naibin Parlâmento tarafından seçilmesini öngörmektedir (m.4). 1983 Hollanda Anayasası da naibin Parlâmentonun iki Meclisi tarafından birlikte seçilmesini öngörmektedir (m.37/2). 1994 Belçika Anayasası da naibin Parlâmentonun iki meclisiyle birlikte seçilmesini öngörmektedir (m.93, 94).

Diğer bazı sistemlerde ise naibin kim olacağını anayasa belirlemiştir. Örneğin 1978 İspanyol Anayasasına göre (m.59) Kralın küçük olması durumunda, anne veya babası, onların yokluğu halinde ise, en yakın reşit ebeveyni naip olur (m.59/1). Kral, *Cortes Generales* tarafından tanınan bir şekilde görevini yerine getiremeyecek bir durumda bulunursa, velihaht prens hemen naip olur (m.59/2). Velihaht prensin kendisi küçük ise m.59/1’e göre naip belirlenir. Bu usûllere göre naip belirlenemiyorsa, niyabet görevi *Cortes Generales*’in atayacağı bir, üç veya beş kişilik bir kurul tarafından yerine getirilir (m.59/3). İngiltere’de ise naibin kim olacağı hususu 1937 tarihli *The Regency Act* ile belirlenmiştir. Buna göre naip, intikal kurallarına göre tahta çıkmaya en yakın olan kişidir. Bu kişinin reşit, İngiliz vatandaşı, Birleşik Krallıkta mukim olması da gerekir⁵⁶.

Niyabette belirli bir vekâlet, belirli bir yetki devri yoktur. Tümünden kralın yerine geçme, tam bir ikame söz konusudur. Naip kralın bütün fonksiyonlarını ifa eder. Ancak bazı anayasalar, naibin yetkilerine sınırlamalar getirir. Örneğin 1994 Belçika Anayasasının 197’nci maddesine göre niyabet döneminde Kralın statüsüne ve tacın yetkilerine ilişkin konularda, yani Anayasanın 85-88, 91-95, 106, 197’nci maddelerinde Anayasa değişikliği yapılamaz⁵⁷.

51. Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.473.

52. Delpérée, “Régence”, *op. cit.*, s.870.

53. *Ibid.*

54. Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.473.

55. Delpérée, “Régence”, *op. cit.*, s.870. 1978 İspanyol Anayasasına göre parlâmento tarafından belirlenmesi durumunda naibin bir, üç veya beş kişi olması mümkündür (m.59/3).

56. De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.125;

57. Delpérée, “Régence”, *op. cit.*, s.870-871.

E. KRALİYET ÖDENEĞİ (SİVİL LİSTE)

Bibliyografya.- De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.126-127; Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.271-272.

Kralların, kendisi, ailesinin üyeleri, saray, saray personeli, otomobilleri vs. için bir gelire ihtiyaçları vardır. İşte bu gelir krallara kendisine “sivil liste (*civil list, liste civile*)” adı verilen bir “kraliyet ödeneği” ile sağlanır. Bu öde- nek, kralın tahta çıktığında, krallık dönemi için, yıllık olarak parlâmento ta- rafından tespit edilir. Örneğin İngiltere’de Kraliçe Elisabeth II’ nin tahta çık- tığı 1952 yılında böyle bir sivil liste, *The Civil List Act 1952* ile tespit edil- miştir⁵⁸. Enflasyon nedeniyle bu miktar düşük kalınca, 1952 tarihli *The Civil List Act*, 1972 ve 1975 tarihli *The Civil List Act*’la ile değişikliğe uğratılmış- tır⁵⁹.

1994 Belçika Anayasasına göre de her krallık dönemi için kanunla “sivil liste (*liste civile*)” tespit edilir (m.89). Keza 1953 Danimarka Anayasasına göre de Kralın sivil listesi her hükümlanlık dönemi için kanunla belirlenir (sek.10). 1953 Danimarka Anayasası, ayrıca Kraliyet ailesi üyelerine kanun- la yıllık gelir verilmesini de öngörmektedir (sek.11). 1983 Hollanda Anaya- sası Kralın devletten yıllık bir ücret alacağını öngörmektedir (m.40). Keza aynı madde Kraliyet ailesinin diğer üyelerinin devletten alacakları ödemenin kanunla belirleneceğini öngörmektedir. 1978 İspanyol Anayasası Kralın, ai- lesi ve sarayın bakımı için Devlet bütçesinden global bir tahsisat alacağını öngörmektedir (m.65/1). Anayasaya göre, Kral bu tahsisatı serbestçe paylaş- tırır (m.65/1). Keza, Anayasa, Kralın sarayın sivil ve askeri personelini ser- bestçe atayacağını belirtmektedir (m.65/2). 1868 Lüksemburg Anayasası ise, sivil listeyi kendisi yıllık üç yüz bin altın frank olarak tespit etmiştir (m.43/1).

Anayasalar, ayrıca krallara, kullanımları amacıyla saray, şato, vb. mülk- lerin tahsis edilmesini öngörmektedir. Örneğin 1953 Danimarka Anayasası, bir kanunla Krala tahsis edilecek sarayların, şatoların ve diğer devlet mülkleri- nin belirlenmesini öngörmektedir (sek.10).

II. CUMHURİYETLERDE

Bibliyografya.- Adhémar Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Sirey, Henry Nézard Tarafından Gözden Geçirilmiş Sekizinci Baskı, 1928, c.II. 32-63; Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, s.428-429; Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Ancienne librairie fontemoing, İkinci Baskı, 1924, c.IV, s.558-568; Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, İkinci Baskı, 1929, s.392-396; Joseph Barthélemy ve Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1933, s.607-616; Julien Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Editions Domat Montchrestien,

58. De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.126; Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.272.

59. De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.127; Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.272.

1947, s.1022-1026; Jacques Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Economica, 1990, c.II, s.116-117; Marcel Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 5'nci Baskı, 1972, s.641-646; Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin, Onbirinci Baskı, 1994, s.353; Dominique Turpin, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1995, s.334-344; Philippe Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., Sekizinci Baskı, 1996, s.434-443; Michel Henry Fabre, *Principes républicains de droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., Dördüncü Baskı, 1984, s.353; Dmitri Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Paris, Dalloz, 1995, s.366-394; Charles Debbasch *et al.*, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Economica, Üçüncü Baskı, 1990, s.631-658; Louis Favoreu *et al.*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1998, s.609-612; Maus, *op. cit.*, s.64-65; Dominique Chagnollaud, *Droit constitutionnel contemporain*, Paris, Sirey, 1999, s.273-274, 284-286; Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, Onaltıncı Baskı, 1999, s.520-536; Christian Autexier, *Introduction au droit public allemand*, Paris, PUF, 1997, s.53-55; Grewe ve Ruiz Fabri, *op. cit.*, s.485-487; Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.476-490; De Vergottini, 535-542; Anne Twomey, "Methods of Choosing a Head of State", <http://www.aph.gov.au/library/pubs/bp/1997-98/98bp12.htm> (1.2.2001).

Terminoloji.- Cumhuriyetlerde "devlet başkanı (*head of state, chef d'Etat*)"na değişik isimler verilmektedir. Devlet başkanına Almanya ve Avusturya'da "Federasyon Başkanı (*Bundespräsident*)"⁶⁰, Finlandiya, Fransa, İtalya, İzlanda, Portekiz, Türkiye ve Yunanistan'da "Cumhurbaşkanı (*President of the Republic, Président de la République*)"⁶¹, İsrail'de "Devlet Başkanı (*President of the State*)"⁶², İrlanda'da sadece "başkan (*President, Uachtan na Eireann*)"⁶³, Avustralya'da⁶⁴ ise "Genel Vali (*Governor-General*)"⁶⁵ denmektedir⁶⁶. Biz burada genel olarak cumhuriyet tipi ülkelerin devlet başkanlarını ifade etmek için "cumhurbaşkanı" terimini kullanacağız.

Burada sırasıyla cumhurbaşkanlarının seçimini (A), göreve başlaması, görev süresi, tekrar seçilebilirliği, görev bağdaşmazlıkları (B), cumhurbaşkanlarının görevini sona erdiren haller (C), cumhurbaşkanlığına vekâlet (D),

60. 1949 Alman Anayasası, m.54; 1929 Avusturya Anayasası, m.60.

61. 1999 Finlandiya Anayasası, m.54; 1958 Fransız Anayasası, m.5; 1947 İtalyan Anayasası, m.83; 1944 İzlanda Anayasası, m.3; 1975 Yunan Anayasası, m.133; 1975 Yunan Anayasası, m.30; 1982 Türk Anayasası, m.101.

62. 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanun.

63. 1937 İrlanda Anayasası, m.12.

64. Genel Vali, İngiliz Kraliçesinin temsilcisi olduğu için Avustralya'nın bir cumhuriyet değil monarşi olduğu akla gelebilirse de, genel vali aşağıda görüleceği üzere irsî olarak itinal etmemekte, başbakanın önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır. Bu nedenle, cumhuriyet-monarşi ayrımında Avustralya'yı cumhuriyet olarak kabul etmek gerekir (1900 Avustralya Anayasası, sek.2).

65. 1900 Avustralya Anayasası, sek.2.

66. İncelediğimiz cumhuriyetlerde devlet başkanlarının isimleri ve unvanları için kitabın sonunda verilen "EK-1: Devlet Başkanları Listesi"ne bakınız.

cumhurbaşkanlığı teşkilâtı (E), cumhurbaşkanlarının malî hakları (F), kişisel statüleri (G) gibi konuları göreceğiz.

A. CUMHURBAŞKANLARININ SEÇİMİ

Önce cumhurbaşkanlarının seçilme yeterliliğini, sonra da seçim usûlünü görelim.

1. Seçilme Yeterliliği

Bibliyografya.- Vedel, *op. cit.*, s.427; Laferrière, *op. cit.*, s.1026; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.635; Lavroff, *op. cit.*, s.395; Prélot, *op. cit.*, s.641; Anne Twomey, “Methods of Choosing a Head of State”, <http://www.aph.gov.au/library/pubs/bp/1997-98/98bp12.htm> (1.2.2001); Gicquel, *op. cit.*, s.526-528; Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.480-481.

Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde aday olabilmek için genellikle milletvekili seçilme yeterliliğine benzeyen şartlar öngörülmektedir. Bu şartlar arasında vatandaşlık, yaş, oy kullanma hakkına sahip olmak, medenî ve siyasî hakları kullanma ehliyetine sahip olmak sayılabilir.

a) *Vatandaşlık.*- Vatandaşlık en normal şarttır. Anayasalar cumhurbaşkanı seçilecek kişinin, o ülkenin vatandaşı olmasını aramaktadırlar. Bazı ülkelerde vatandaşlık şartından daha da ileriye gidilmiştir. Finlandiya’da doğuştan Finlandiya vatandaşı olanlar Cumhurbaşkanını seçilebilmektedirler (1999 Finlandiya Anayasası, m.54). Yani Finlandiya vatandaşlığını sonradan kazananlar Cumhurbaşkanlığına aday olamazlar. Yunan Anayasası ise, Cumhurbaşkanlığına aday olabilmek için “baba hattından Yunan neslinden olmak (*be of Greek descent from the father's line*)” ve “en az beş yıllık Yunan vatandaşı olmak” şartlarını aramaktadır (1975 Yunan Anayasası, m.31). Portekiz’de ise ancak “köken itibarıyla Portekiz (*Portuguese by origin*)” olanlar Cumhurbaşkanı seçilebilirler (1976 Portekiz Anayasası, m.125). İsrail’de ise, vatandaşlık şartı yanında ikamet şartı da vardır. Ancak İsrail’de ikamet eden vatandaşlar Cumhurbaşkanı aday olabilirler (16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanun, sek.4).

b) *Seçme Hakkı.*- Bazı ülkelerde cumhurbaşkanı adaylarının milletvekili seçimlerinde seçme ve seçilme hakkına sahip olması şartı aranmaktadır. Örneğin Almanya’da, Avusturya’da, İzlanda’da ve Yunanistan’da Cumhurbaşkanı adayları parlamento seçimlerinde oy kullanma hakkına sahip bir kişi olmalıdır (1949 Alman Anayasası, m.54/1; 1929 Avusturya Anayasası, m.60/3; 1944 İzlanda Anayasası, m.4, 1975 Yunan Anayasası, m.31). Portekiz’de ise seçilme yeterliliğine sahip olmalıdır (1976 Portekiz Anayasası, m.125).

c) *Medenî ve Siyasî Hakları Kullanma Ehliyeti.*- İtalya gibi bazı ülkelerde ise, Cumhurbaşkanı aday olabilmek için medenî ve siyasî hakları kul-

lanma ehliyetine sahip olmak şartı aranmıştır (1947 İtalyan Anayasası, m.84).

d) *Yaş*.- Cumhurbaşkanı seçilme yeterliliği için en rastlanan şartlardan biri de yaştır. Bazı ülkelerde Cumhurbaşkanlığına aday olabilmek için belirli bir yaş doldurmuş olma şartı aranmaktadır.

(aa) 1929 Avusturya Anayasası (m.60/3), 1937 İrlanda Anayasası (m.12/4-1), 1944 İzlanda Anayasası (m.4), 1976 Portekiz Anayasası (m.125), **35 yaş**ı doldurmuş olmayı; (bb) 1949 Alman Anayasası (m.54/4), 1975 Yunan Anayasası (m.31) ve 1982 Türk Anayasası (m.102), **40 yaş**ını doldurmuş olmayı, (cc) 1947 İtalyan Anayasası (m.84) ise **50 yaş**ını doldurmuş olmayı aramaktadır. (dd) 1999 Finlandiya Anayasası, 1958 Fransız Anayasası ve 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında İsrail Temel Kanunu, cumhurbaşkanı olmak için minimum bir yaş şartı öngörmemiştir. Bu ülkelerde, genel olarak seçilme ve kamu görevine atanma yeterliliği için gerekli olan minimum yaş, aynı zamanda cumhurbaşkanı seçilme yeterliliği için de gereken yaştır. Örneğin Fransa'da genel olarak seçilebilme yeterliliği için öngörülen yaş Seçim Kanununa göre 23 olduğuna göre⁶⁷, Fransa'da 23 yaşını doldurmuş herkes Cumhurbaşkanlığı seçimlerine aday olabilir.

e) *Öğrenim Şartı*.- 1982 Türk Anayasasına göre Cumhurbaşkanlığına aday olabilmek için “yüksek öğrenim yapmış” olmak gerekir (m.102/1). İncelediğimiz Batı demokrasilerinde böyle bir şart öngören başka bir Anayasa yoktur.

f) *Olumsuz Şartlar*.- Bazı anayasalar, belirli kişilerin Cumhurbaşkanlığına aday olmasını yasaklamaktadır. Örneğin Malta'da Yüksek Mahkeme hakimleri başkan adayı olamazlar⁶⁸. Avusturya'da ise hanedan üyeleri Cumhurbaşkanı olamazlar⁶⁹ Fransa'da da 14 Ağustos 1884 tarihli anayasa değişikliği kanunu “Fransa'da hüküm sürmüş aile üyelerinin Cumhurbaşkanlığına seçilmelerini” yasaklamaktaydı (m.2). 1947 İtalyan Anayasası da “Savoia Hanedanı (*Casa Savoia*)” üyelerinin ve fürunun kamu görevlerine ve seçilme belirlenen görevlere gelmesini yasaklamaktadır⁷⁰. Bu nedenle Savoia Hanedanı üyelerinin Cumhurbaşkanı da olamayacağı söylenebilir⁷¹. 1929 Avusturya Anayasasına göre de Avusturya'da hüküm sürmüş hanedan üyelerinin Cumhurbaşkanlığına aday olmaları yasaktır (m.60/3).

67. Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, Onaltıncı Baskı, 1999, *op. cit.*, s.526.

68. Malta Anayasası, seksiyon 48/2; Anne Twomey, “Methods of Choosing a Head of State”, <http://www.aph.gov.au/library/pubs/bp/1997-98/98bp12.htm> (1.2.2001).

69. 1929 Avusturya Anayasası, m.60/3.

70. 1947 İtalyan Anayasası, Son Hükümler XIII.

71. Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.480;

2. Seçim Usûlü

Bibliyografya.- Hauriou, *op. cit.*, s.394; Vedel, *op. cit.*, s.428-429; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.606-610; Laferrière, *op. cit.*, s.1023; Turpin, *op. cit.*, s.334-337; Lavroff, *op. cit.*, s.371-380; Ardant, *op. cit.*, s.434-440; Favoreu et al., *op. cit.*, s.609-612; Grewe ve Ruiz Fabri, *op. cit.*, s.485-486; Anne Twomey, "Methods of Choosing a Head of State", <http://www.aph.gov.au/library/pubs/bp/1997-98/98bp12.htm> (1.2.2001); Zoller, *op. cit.*, s.467-468; Maus, *op. cit.*, s.64; Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.476-477.

Cumhuriyet tipi parlâmenter sistemlerde, bu sistemin tanımı gereği, devlet başkanı irsî olarak belirlenmez. Anti-demokratik cumhuriyetlerde cumhurbaşkanları cebir yoluyla belirlenir. Anti-demokratik sistemler incelememizin dışında kalmaktadır. Demokratik parlâmenter cumhuriyetlerde ise cumhurbaşkanlarının belirlenmesinde çok değişik usûller uygulanmaktadır. Kimi ülkelerde cumhurbaşkanı parlâmento, kimi ülkelerde özel bir seçim kurulu, kimi ülkelerde halk tarafından seçilmektedir. Hatta kimi ülkelerde cumhurbaşkanı seçimle değil, atamayla belirlenmektedir.

a) Parlâmento Tarafından

Üçüncü ve Dördüncü Fransız Cumhuriyeti⁷², İsrail⁷³, Türkiye⁷⁴ ve Yunanistan⁷⁵ gibi kimi ülkelerde, cumhurbaşkanları parlâmento tarafından seçilmektedir.

b) Seçim Kurulu Tarafından

Bazı ülkelerde cumhurbaşkanı parlâmento tarafından değil, bu amaçla oluşturulan özel bir "seçim kurulu (*electoral college*)" tarafından seçilmektedir. Örneğin 1949 Alman Anayasasına göre Cumhurbaşkanı (*Bundespräsident*) özel bir "federal konvansiyon (*Bundesversammlung*)" tarafından seçilmektedir (m.54/3). Bu konvansiyonun yarısı *Bundestag* üyelerinden, öbür yarısı ise eyalet parlâmentolarının nispi temsil esasıyla seçtiği temsilcilerinden oluşur (m.54/3)⁷⁶. 1947 İtalyan Anayasasına göre de, Cumhurbaşkanı bir "seçim kurulu" tarafından seçilmektedir (m.83/1). Bu seçim kurulu, Parlâmentonun her iki meclisinin üyeleri ve 58 adet bölge temsilcisinden oluşmaktadır. Her bölge üç temsilci gönderir. Valle d'Aosta ise bir temsilci gönderir (m.83/2)⁷⁷. Fransa'da da 1958 Anayasasının 6'ncı madde-

72. 1946 Fransız Anayasası, m.29; Elisabeth Zoller, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1999, s.457.

73. 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanun, m.3, 7.

74. 1982 Anayasası, m.101.

75. 1975 Yunan Anayasası, m.30, 32.

76. Ayrıca bkz. Christian Autexier, *Introduction au droit public allemand*, Paris, PUF, 1997, s.53; Twomey, *op. cit.*; Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin, Onbirinci Baskı, 1994, s.353.

77. Ayrıca bkz. Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.478-479; Twomey, *op. cit.*

sinin 6 Kasım 1962 tarihli Kanunla değiştirilmesinden önceki şekline göre, Cumhurbaşkanı, parlâmento üyeleri, il genel meclisi üyeleri, belediye meclisi üyeleri ve belediye başkanlarından (+muhtarlardan)⁷⁸ oluşan bir topluluk tarafından seçilmekteydi⁷⁹.

Parlâmento ve Seçim Kurulları Tarafından Seçimde Kullanılan Usul Kuralları.- Cumhurbaşkanı'nın parlâmento veya özel seçim kurulları tarafından seçilmesinde izlenen birtakım esaslar vardır. Bunlardan başlıcaları şunlardır:

Gizli Oy.- Cumhurbaşkanı'nın parlâmento tarafından seçildiği, İsrail, İtalya, Türkiye ve Yunanistan'da, cumhurbaşkanı seçiminde, "gizli oy (*secret ballot, scrutin secret*)" esası uygulanır⁸⁰. Bu ülkelerde gizli oy esasının benimsenmesinin nedeni, cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamak, ve seçimi siyasal partilerin etkisinden kurtarmak olduğu söylenebilir.

Turlar.- Almanya⁸¹, İsrail⁸², İtalya⁸³, Türkiye⁸⁴, Yunanistan'da⁸⁵ parlâmento veya seçim kurulu tarafından yapılan cumhurbaşkanlığı seçiminin *çok turlu* olma ihtimali vardır. Bu ülke anayasaları ilk turda belirli bir "yeter sayı (*quorum*)"ya ulaşamamış ise ikinci, üçüncü ve sonraki tur oylamaların yapılmasını öngörmektedir.

Yetersayı.- Çok turlu seçimi benimseyen ülkelerde genellikle ilk bir iki turda bir adayın cumhurbaşkanı seçilebilmesi için "nitelikli çoğunluk (*qualified majority, majorité qualifiée*)", daha sonraki turda "salt çoğunluk (*absolute majority, majorité absolue*)" aranır. Hatta bazı ülkelerde, cumhurbaşkanı seçiminde muhtemel tıkanıklığı gidermek için salt çoğunluğa erişilemiyorsa, daha sonraki turlarda "nispi çoğunluk (*relative majority, majorité relative, highest number of votes*)" yeterli görülmektedir.

Örneğin 1947 İtalyan Anayasasına göre, ilk üç turda bir adayın Cumhurbaşkanı seçilebilmesi için seçim kurulunun üye tamsayısının üçte iki ço-

78. "Muhtarlardan" kelimesini parantez içinde ekliyoruz. Çünkü, Fransa'da bütün yerleşim yerlerinin yerel yöneticilerine "belediye başkanı (*maire*)" denmektedir. Keza, 6'ncı maddenin ilk şekli açıkça nüfusu 1000'den küçük olan yerlerde belediye başkanının, 1000-2000 arası olan yerlerin belediye başkanı ve baş yardımcısının temsilci olacağını öngörmekteydi.

79. Bu topluluk 80.000 civarında kişiden oluşuyordu (Gicquel, *op. cit.*, s.521-522; Zoller, *op. cit.*, s.457).

80. Örneğin 1947 İtalyan Anayasası, m.83/3, 1982 Türk Anayasası, m.102/1; 1975 Yunan Anayasası, m.35; 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında İsrail Temel Kanunu, sek.7 ve 8.

81. 1949 Anayasası, m.54/4.

82. 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanun, sek.7.

83. 1947 Anayasası, m.83/3.

84. 1982 Anayasası, m.102.

85. 1975 Yunan Anayasası, m.35.

ğunluğunun oyunu alması gerekir. Üçüncü turdan sonraki turlarda ise salt çoğunluk yeterli görülür⁸⁶. Ancak daha sonraki turlar için salt çoğunluktan daha düşük bir çoğunluk öngörülmemiştir. İtalyan Anayasası, tıkanmayı öngören bir kural getirmediği için İtalya'da Cumhurbaşkanı seçilebilmesi için çok sayıda tur yapılabilmesi ihtimali vardır. Örneğin İtalya'da 1971 yılında Cumhurbaşkanını seçilebilmesi için 23 tur oylama yapılmıştır⁸⁷. 1961 *Türk Anayasası* da, Cumhurbaşkanının seçimin için ilk iki turda üçte iki çoğunluk, daha sonraki turlarda salt çoğunluk kuralını arıyordu. Bu Anayasa da tıkanıklığı giderici bir yol öngörmediği için Türkiye'de, 1980 yılında, 12 Mart 1980'den 12 Eylül 1980 askerî müdahalesine kadar, altı ay süreyle Meclis, Cumhurbaşkanı seçememiştir⁸⁸.

1982 *Türk Anayasası* ise tıkanıklık için bir çözüm yolu getirmiştir. Anayasaya göre, ilk iki turda bir adayın Cumhurbaşkanı seçilebilmesi için, için Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte ikisinin oyunu alması gerekir. Bu çoğunluk sağlanamazsa, üçüncü turda salt çoğunluğu sağlayan aday, seçilmiş olur. Üçüncü turda salt çoğunluk sağlanamamış ise, dördüncü tur yapılır. Dördüncü tura üçüncü turda en çok oy almış iki aday katılır. Bu turda da üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Bu dördüncü ve son turda Türkiye Büyük Millet Meclisi salt çoğunluğuyla Cumhurbaşkanı seçemezse, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri derhal yenilenir (m.102)⁸⁹.

1975 *Yunan Anayasası* ise daha da ayrıntılı bir düzenleme getirmiştir (m.32): Birinci ve ikinci turda üçte ikilik çoğunluk sağlanamazsa, beş gün sonra üçüncü tur yapılır. Bu turda beşte üçlük çoğunluk sağlanamazsa, Parlâmento feshedilir ve yeni seçimlere gidilir. Parlâmento toplandıktan sonra, dördüncü tur oylama yapılır. Beşte üç çoğunluk sağlanamazsa, beş gün sonra beşinci tur oylama yapılır. Bu turda salt çoğunluğu alan aday seçilmiş olur. Bu turda hiçbir aday salt çoğunluğu sağlayamazsa, altıncı tur oylama yapılır. Bu tura beşinci turda en çok oy alan iki aday katılır. Bu turda en fazla oy alan aday seçilmiş sayılır (m.32) .

1949 *Alman Anayasası* ise, Cumhurbaşkanının seçimi için ilk iki turda nitelikli çoğunluk değil, sadece salt çoğunluk aramıştır. İlk iki turda bu çoğunluğa ulaşılamamış ise, üçüncü turda en fazla oy alan aday (yani nispi çoğunluk) seçilmiş sayılır (m.54/6). Yani 1949 *Alman Anayasası* üçüncü turda nispi çoğunluk kuralını yeterli görmüştür⁹⁰.

86. 1947 İtalyan Anayasası, m.83/3.

87. Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.479. Grewe ve Ruiz Fabri, *op. cit.*, s.485. Neticede 24.12.1971 tarihinde Giovanni Leone seçilmiştir. İtalya'da diğer Cumhurbaşkanlarının kaç turda seçildiği konusunda bkz. Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.479.

88. Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, s.486.

89. *Ibid.*, s.485-486.

90. Autexier, *op. cit.*, s.53.

İsrail’de ise sadece ilk turda salt çoğunluk aranır. Ondan sonraki her turda, salt çoğunluk sağlanıncaya kadar, en az oy alan aday sonraki tura katılamaz. Bu şekilde, bir aday salt çoğunluğu sağlayıncaya kadar seçim yenilenir (16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanun, sek.7 ve 8).

c) Halk Tarafından⁹¹

Saf parlâmenter hükûmet sistemlerinde, bu sistemin tanımı gereği, cumhurbaşkanları doğrudan doğruya halk tarafından seçilmezler⁹²; çünkü seçilirse, hükûmet sistemi, “başkanlık sistemi” veya “yarı-başkanlık sistemi” haline gelir. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanlarının doğrudan doğruya halk tarafından seçildiği Avusturya⁹³, Finlandiya⁹⁴, İrlanda⁹⁵, İzlanda⁹⁶, Portekiz⁹⁷ ve Beşinci Fransız Cumhuriyeti⁹⁸, düalist bir yürütmeye sahiptir ve parlâmenter hükûmet sistemlerinin diğer özelliklerini genel olarak taşımaktadır. Bunları “yarı-başkanlık sistemi” olarak gruplandırıp, bu ülkelerdeki devlet başkanlığını ayrı bir bölümde incelemek gerektiği düşünülebilir. Biz böyle yapmayı uygun görmedik. Zira bu ülkelerin devlet başkanlığı ve hükûmet sisteminde, cumhurbaşkanının seçimi dışında, parlâmenter sistemden farklı bir özellik yoktur. O nedenle, bu ülkeleri de biz burada bir parlâmenter hükûmet sistemine sahip bir ülke olarak kabul ediyor ve bunlardaki cumhurbaşkanının statüsünü, sorumluluğunu, görev ve yetkilerini burada görüyoruz.

İşte Avusturya⁹⁹, Finlandiya¹⁰⁰, İrlanda¹⁰¹, İzlanda¹⁰², Portekiz¹⁰³ ve Beşinci Fransız Cumhuriyeti’nde¹⁰⁴ cumhurbaşkanları doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir¹⁰⁵. Fransa¹⁰⁶, Avusturya¹⁰⁷, Portekiz¹⁰⁸ ve Fin-

91. Grewe ve Ruiz Fabri, *op. cit.*, s.486; Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.476;

92. Çünkü seçilirse, hükûmet sistemi, “başkanlık sistemi” veya “yarı-başkanlık sistemi” haline gelir. Düalist bir yürütmeye sahip olmakla birlikte cumhurbaşkanlarının halk tarafından seçildiği ülkeler şunlardır: Avusturya (1929), Finlandiya (1919), İrlanda (1937), İzlanda (1944), Portekiz (1976) ve 1962’den beri Fransa (Grewe ve Ruiz Fabri, *op. cit.*, s.486).

93. 1929 Avusturya Anayasası, m.60.

94. 1999 Finlandiya Anayasası, m.54.

95. 1937 İrlanda Anayasası, m.12/2-2.

96. 1944 İzlanda Anayasası, m.3.

97. 1976 Portekiz Anayasası, m.124.

98. 1958 Fransız Anayasası, m.6 (Bu usûl 1962 yılında yapılmış anayasa değişikliği ile kabul edilmiştir).

99. 1929 Avusturya Anayasası, m.60/1.

100. 1999 Finlandiya Anayasası, m.54.

101. 1937 İrlanda Anayasası, m.12/2-2.

102. 1944 İzlanda Anayasası, m.3.

103. 1976 Portekiz Anayasası, m.124.

104. 1958 Fransız Anayasası, m.6 (Bu usûl 1962 yılında yapılmış anayasa değişikliği ile kabul edilmiştir).

105. Grewe ve Ruiz Fabri, *op. cit.*, s.486.

landiya’da¹⁰⁹ cumhurbaşkanlığı seçimlerinde, bir adayın seçilebilmesi için seçmenlerin salt çoğunluğunun oyunu alması gerekir. İlk turda hiçbir aday, seçmenlerin salt çoğunluğunun oyunu alamamış ise, iki hafta gibi bir süre¹¹⁰ sonra ikinci tur oylama yapılır. Bu tura birinci turda en çok oy almış iki aday katılır. Bu turda en çok oy alan aday seçilmiş olur¹¹¹. İrlanda’da ise “devredilebilir tek oy sistemi (*single transferable vote*)” nedeniyle bir oyların salt çoğunluğunu sağlar (m.12/2-3)¹¹². İzlanda’da ise Cumhurbaşkanı adayının seçilebilmesi için seçmenlerin salt çoğunluğu değil, nispi çoğunluğu sağlaması yeterlidir (m.5). Yani İzlanda’da ilk ve tek turda en çok oy alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur (m.5)

Finlandiya¹¹³, İrlanda¹¹⁴ ve İzlanda’da¹¹⁵ cumhurbaşkanlığı seçimlerine tek kişi aday gösterilmiş ise, seçimlere gidilmez. Bu aday seçilmiş sayılır. Bir aday üzerinde partilerin uzlaşması durumunda bu ihtimal söz konusu olur¹¹⁶.

d) Atamayla

İlginç bir usûlde Avustralya’da uygulanmaktadır. 1900 Avustralya Anayasasına göre “Genel Vali (*Governor-General*)” denen devlet başkanı, İngiliz Kraliçesi tarafından atanır (seksiyon 3). Bu atama, 1926 ve 1939 İmparatorluk Konferanslarına göre Avustralya Başbakanının önerisi üzerine yapılmaktadır¹¹⁷. Dolayısıyla Avustralya’da Devlet Başkanının (*Governor-General*) Başbakan tarafından seçildiğini söyleyebiliriz. 1986 Yeni Zelanda Anayasası da Yeni Zelanda’da devlet başkanının “Hükümdar (*Sovereign*) (yani İngiliz Kraliçesi)” veya onun Yeni Zelanda’da temsilcisi olan “Genel Vali (*Governor-General*)” olduğunu hükme bağlamaktadır (seksiyon 2). Genel Vali Anayasaya göre, Hükümdar tarafından, yani İngiliz Kraliçesi tarafından atanır (sek.2/2).

106. 1958 Fransız Anayasası, m.7.

107. 1929 Avusturya Anayasası, m.60/2.

108. 1976 Portekiz Anayasası, m.129.

109. 1999 Finlandiya Anayasası, m.59.

110. 1958 Fransız Anayasasına göre seçimi izleyen ikinci Pazar günü (m.7); 1976 Portekiz Anayasasına göre 21 gün sonra (m.129/2).

111. 1958 Fransız Anayasası, m.7; 1929 Avusturya Anayasası, m.54; 1999 Finlandiya Anayasası, m.54; 1976 Portekiz Anayasası, m.129.

112. Grewe ve Ruiz Fabri, *op. cit.*, s.486.

113. 1999 Finlandiya Anayasası, m.54/2.

114. 1937 İrlanda Anayasası, m.12/4-5.

115. 1944 İzlanda Anayasası, m.5.

116. Grewe ve Ruiz Fabri, *op. cit.*, s.486.

117. Twomey, *op. cit.*

B. CUMHURBAŞKANLARININ GÖREVE BAŞLAMASI, GÖREV SÜRESİ, TEKRAR SEÇİLEBİLİRLİLİĞİ, GÖREV BAĞDAŞMAZLIKLARI

Bibliyografya.- Esmein, *op. cit.*, c.II, s.17-18, 35-36; Hauriou, *op. cit.*, s.305; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.612-613; Laferrière, *op. cit.*, s.1025; Vedel, *op. cit.*, s.493; Prélôt, *op. cit.*, s.6442; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.662; Lavroff, *op. cit.*, s.395-396; Ardant, *op. cit.*, s.440-442; Grewe ve Ruiz Fabri, *op. cit.*, s.486; Chagnollaund, *op. cit.*, s.284-286; Gicquel, *op. cit.*, s.534-535; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.590; Maus, *op. cit.*, s.64; Benoît Jeanneau, “Quinquennat”, in Olivier Duhamel ve Yves Mény (der.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, s.850-851; Benoît Jeanneau, “Septennat”, in Olivier Duhamel ve Yves Mény (der.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, s.975-976; Anne Twomey, “Methods of Choosing a Head of State”, <http://www.aph.gov.au/library/pubs/bp/1997-98/98bp12.htm> (1.2.2001);

1. Göreve Başlama¹¹⁸

Seçilen cumhurbaşkanı seçildiği gün değil, kural olarak eski cumhurbaşkanının görev süresinin dolduğu gün göreve başlar¹¹⁹. Örneğin 1976 Portekiz Anayasası, yeni Cumhurbaşkanının, görevi biten eski Cumhurbaşkanının görev süresinin son günü görevi devralacağını hükme bağlamaktadır (m.130). Keza, İsrail’de 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanun, yeni Cumhurbaşkanının eski Cumhurbaşkanının görev süresinin bittiği gün göreve başlamasını öngörmektedir. 1975 Yunan Anayasası da yeni seçilen Cumhurbaşkanının eski Cumhurbaşkanının görev süresinin dolduğu gün göreve başlayacağını öngörmektedir (m.33/1). Bazı anayasalar cumhurbaşkanının göreve başlayacağı günü ayrıca öngörmüşlerdir. Örneğin 1999 Finlandiya Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı seçimi izleyen takvim ayının ilk günü yemin ederek göreve başlar (m.55). 1944 İzlanda Anayasası ise Cumhurbaşkanının görev süresinin başlangıç ve bitiş gününü kendisi belirlemiştir. 1944 İzlanda Anayasasının 6’ncı maddesine göre, Cumhurbaşkanı

118. Dmitri Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Paris, Dalloz, 1995, s.389-390, 396-396; Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, İkinci Baskı, 1929, s.305; Joseph Barthélemy ve Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1933, s.612-613; Julien Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Editions Domat Montchrestien, 1947, s.1025; Marcel Prélôt, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 5’nci Baskı, 1972, s.6442; Charles Debbasch *et al.*, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Economica, 3’üncü Baskı, 1990, s.662; Philippe Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., Sekizinci Baskı, 1996, s.440-442; Grewe ve Ruiz Fabri, *op. cit.*, s.486; Twomey, *op. cit.*; Maus, *op. cit.*, s.64; Dominique Chagnollaund, *Droit constitutionnel contemporain*, Paris, Sirey, 1999, s.284-286; Gicquel, *op. cit.*, s.534-535; Benoît Jeanneau, “Quinquennat”, in Olivier Duhamel ve Yves Mény (der.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, s.850-851.

119. Örneğin İsrail’de 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanun, yeni Cumhurbaşkanının eski Cumhurbaşkanının görev süresinin bittiği gün göreve başlamasını öngörmektedir.

nının görev süresi 1 Ağustos'ta başlar ve dördüncü yılın 31 Temmuzunda sona erer.

2. Yemin

Anayasalar, cumhurbaşkanının göreve başlayacağı gün parlâmentoda bir tören yapılmasını ve orada yeni cumhurbaşkanının “yemin (*oath, serment*)” etmesini öngörmektedirler. Örneğin Alman¹²⁰, Avusturya¹²¹, Finlandiya¹²², İrlanda¹²³, İtalya¹²⁴, İzlanda¹²⁵, Portekiz¹²⁶, Türk¹²⁷, Yunan¹²⁸ Anayasalarında cumhurbaşkanının yemin etmesine ilişkin hükümler vardır. Yeminlerde genellikle cumhurbaşkanları anayasaya sadık kalacağına ve onu koruyacağına söz vermektedir¹²⁹. İtalya’da Cumhurbaşkanı, Cumhuriyete sadık kalacağına da söz vermektedir (m.91).

Bazı anayasalar sözlü yemin değil, cumhurbaşkanının yazılı ve imzalı beyanda bulunmasını öngörmektedir. Örneğin İsrail’de 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanununa göre, Devlet Başkanı, *Knesset* önünde bir “sadakat beyanı” imzalar (sek.9).

Finlandiya, Portekiz ve Türkiye’de Cumhurbaşkanı’nın yemini lâik bir şekildedir¹³⁰. Almanya, İrlanda ve Yunanistan’da ise yemin lâik şekilde değildir. Bu ülkelerin anayasalarında öngörülen yemin metinlerinde dinsel terimler geçmekte, Tanrının varlığına göndermede bulunulmakta ve Tanrıdan yardım istenmektedir¹³¹. 1949 Alman Anayasasının yemin formülü dinsel

120. 1949 Alman Anayasası, m.56.

121. 1929 Avusturya Anayasası, m.62.

122. 1999 Finlandiya Anayasası, m.56.

123. 1937 İrlanda Anayasası, m.12/8.

124. 1947 İtalyan Anayasası, m.91.

125. 1944 İzlanda Anayasası, m.10.

126. 1976 Portekiz Anayasası, m.130.

127. 1982 Anayasası, m.103.

128. 1975 Yunan Anayasası, m.33.

129. Örneğin 1949 Alman Anayasası, m.56; 1929 Avusturya Anayasası, m.62; 1937 İrlanda Anayasası, m.12/8.

130. 1999 Finlandiya Anayasası, m.56; 1976 Portekiz Anayasası, m.130; 1982 Türk Anayasası, m.103.

131. Örneğin 1937 İrlanda Anayasasının yemin formülü şöyledir: “İrlanda Anayasasını koruyacağıma, kanunları destekleyeceğime, görevlerimi Anayasaya ve kanunlara uygun olarak sadıkane ve bilinçli bir şekilde yerine getireceğime ve iktidarımı İrlanda halkının refahı ve hizmetine adayacağıma, her şeye gücü yeten Tanrının huzurunda samimi olarak ve ciddiyetle söz verir ve beyan ederim. Tanrı bana yol göstersiz ve kuvvet versin (*In the presence of Almighty God I do solemnly and sincerely promise and declare that I will maintain the Constitution of Ireland and uphold its laws, that I will fulfill my duties faithfully and conscientiously in accordance with the Constitution and the law, and that I will dedicate my abilities to the service and welfare of the people of Ireland. May God direct and sustain me*)”. Keza 1975 Yunan Anayasasına göre Cumhurbaşkanı şu şekilde yemin etmektedir: “Anayasayı ve kanunları muhafaza edeceğime, onların tam olarak

nitelikte olmakla birlikte, Anayasa, Cumhurbaşkanına dinsel formülleri kullanmadan yemin etmesine de izin vermektedir (m.56). 1929 Avusturya Anayasasının formülü ise esas itibarıyla laiktir. Ancak Anayasa, dinsel formül kullanılmasına da izin vermektedir (m.62). Uygulamada Avusturya'da 1974 ve 1980'de Rudolf Kirchschläger, 1986'da Kurt Waldheim ve 1992'de Thomas Klestil "Tanrı bana yardım etsin (*So help me God*)" ifadesini ekleyerek dinsel bir şekilde yemin etmiştir¹³².

3. Görev Süresi¹³³

Cumhurbaşkanlarının "görev süresi (*term of office, durée du mandat*)" genellikle beş veya yedi yıldır. **(aa)** Birincisine "beş yıllık sistem (*quinquennat*)"¹³⁴ ismi verilmektedir. Bu sistem, Almanya'da¹³⁵, Yunanistan'da¹³⁶, İsrail¹³⁷, Portekiz¹³⁸ ve Fransa'da (2 Ekim 2000'den beri)¹³⁹ vardır¹⁴⁰. **(bb)** İkincisine ise "yedi yıllık sistem (*septennat*)"¹⁴¹ ismi verilmekte-

uygulanmasına özen göstereceğime, ülkenin toprak bütünlüğünü ve millî bağımsızlığını savunacağıma, Yunanların hak ve özgürlüklerini koruyacağıma, genel çıkara ve Yunan halkının gelişmesine hizmet edeceğime, bölünmez ve özleri aynı olan kutsal Üçlü adına yemin ederim (*I do swear in the name of the Holy and consubstantial and Indivisible Trinity to safeguard the Constitution and the laws, to care for the faithful observance thereof, to defend the national independence and territorial integrity of the Country, to protect the rights and liberties of the Greeks and to serve the general interest and the progress of the Greek People*)" (m.33).

132. Manfred Welan "The Federal Presidency", <http://www.hofburg.at/en/index.htm> 2.2.2001.
133. Hauriou, *op. cit.*, s.305; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.612-613; Laferrière, *op. cit.*, s.1025; Esmein, *op. cit.*, c.II, s.17-18, 35-36; Prélot, *op. cit.*, s.6442; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.662; Lavroff, *op. cit.*, s.395-396; Ardant, *op. cit.*, s.440-442; Grewe ve Ruiz Fabri, *op. cit.*, s.486; Twomey, *op. cit.*; Maus, *op. cit.*, s.64; Chagnollaud, *op. cit.*, s.284-286; Gicquel, *op. cit.*, s.534-535; Grewe ve Ruiz Fabri, *op. cit.*, s.486; Benoît Jeanneau, "Septennat", in Olivier Duhamel ve Yves Mény (der.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, s.975-976; Gicquel, *op. cit.*, s.535; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.590; Grewe ve Ruiz Fabri, *op. cit.*, s.486; Vedel, *op. cit.*, s.493.
134. Benoît Jeanneau, "Quinquennat", in Olivier Duhamel ve Yves Mény (der.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, s.850-851.
135. 1949 Alman Anayasası, m.54/2.
136. 1975 Yunan Anayasası, m.30. Yunan Anayasası, savaş halinde Cumhurbaşkanının görev süresinin uzamasını öngörmektedir (m.30).
137. 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanun, m.3.
138. 1976 Portekiz Anayasası, m.125, 131.
139. Fransa'da yedi yıllık süre, 2 Ekim 2000 tarih ve 2000-964 sayılı Cumhurbaşkanının Vekâlet Süresine İlişkin Anayasal Kanun (*Loi constitutionnelle relative à la durée du mandat du Président de la République*) ile beş yıla indirilmiştir (*Journal officiel*, 3 Ekim 2000, Sayı 229, s.15582).
140. Jeanneau, "Quinquennat", *op. cit.*, s.851; Grewe ve Ruiz Fabri, *op. cit.*, s.486.
141. Benoît Jeanneau, "Septennat", in Olivier Duhamel ve Yves Mény (der.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, s.975-976.

dir¹⁴². Bu sistem Üçüncü¹⁴³ ve Dördüncü Fransız Cumhuriyetlerinde¹⁴⁴, Ekim 2000'e kadar Beşinci Fransız Cumhuriyetinde¹⁴⁵, İtalya'da¹⁴⁶, Türkiye'de¹⁴⁷ ve İrlanda'da¹⁴⁸ bulunmaktadır¹⁴⁹. **(cc)** Avusturya¹⁵⁰ ve Finlandiya'da¹⁵¹ ise Cumhurbaşkanı'nın görev süresi altı yıldır¹⁵². **(dd)** İzlanda'da ise Cumhurbaşkanı'nın görev süresi dört yıldır¹⁵³.

Cumhurbaşkanlarının görev süreleri “kişisel” niteliktedir. Yani cumhurbaşkanı ölünce veya istifa ettiğinde yerine seçilen cumhurbaşkanı, ölen cumhurbaşkanı'nın geri kalan süresi için değil, o da normal süre için seçilmiş olur¹⁵⁴. İzlanda bunun istisnası durumundadır. 1944 İzlanda Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı'nın görevi 1 Ağustosta başlar, dört yıl sonraki 31 Temmuzda sona erer (m.6). Bu tarihten önce, Cumhurbaşkanı'nın ölmesi veya istifa etmesi durumunda, yeni Cumhurbaşkanı dört yıl için değil, eski Cumhurbaşkanı'nın kalan süresi için, yani dördüncü yılın 31 Temmuz tarihine kadar olan bir süre için seçilmiş olur (m.7).

Cumhurbaşkanlarının görev süresinin parlâmentoların görev süresinden birçok ülkede daha uzun olduğu gözlemlenmektedir. Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin parlâmentonunkinden uzun olması şu iki argümanla savunulmaktadır: Uzun görev süresi, bir yandan cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığını sağlar ve diğer yandan ise devletin devamlılığı ilkesine daha uygundur¹⁵⁵.

142. Yedi yıllık sistemin temelinde Fransa'da Mareşal Mac-Mahon için kabul edilen 20 Kasım 1873 tarihli kanun yatmaktadır. O dönemde Fransa'nın içinde bulunduğu koşullarda beş yıllık cumhurbaşkanlığı süresi kısa bulunmuş ve yedi yıllık bir süre benimsenmiştir (Jeanneau, “Septennat”, *op. cit.*, s.976; Esmein, *op. cit.*, c.II, s.17-18, 35-36; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.612-613)

143. 25 Şubat 1875 tarihli Anayasal Kanun. m.2.

144. 1946 Fransız Anayasası, m.29.

145. 1958 Fransız Anayasası, m.6 (2 Ekim 2000 tarih ve 2000-964 sayılı Anayasal Kanunla yapılan değişiklikten önceki şekli).

146. 1947 Anayasası, m.83.

147. 1982 Anayasası, m.101.

148. 1937 İrlanda Anayasası, m.12/3-1.

149. Fransa'da yedi yıllık süre, 2 Ekim 2000 tarih ve 2000-964 sayılı Cumhurbaşkanı'nın Vekâlet Süresine İlişkin Anayasal Kanun (*Loi constitutionnelle relative à la durée du mandat du Président de la République*) ile beş yıla indirilmiştir. (*Journal officiel*, 3 Ekim 2000, Sayı 229, s.15582).

150. 1929 Avusturya Anayasası, m.60/5.

151. 1999 Finlandiya Anayasası, m.54.

152. Grewe ve Ruiz Fabri, *op. cit.*, s.486.

153. 1944 İzlanda Anayasası, m.6.

154. Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.613.

155. Dominique Chagnollaud, *Droit constitutionnel contemporain*, Paris, Sirey, 1999, s.286; Gicquel, *op. cit.*, s.535.

4. Tekrar Seçilebilirlik

Görevdeki cumhurbaşkanının veya daha önce cumhurbaşkanı olmuş bir kişinin tekrar cumhurbaşkanlığına aday olup olamayacağı sorununa “tekrar seçilebilirlik (*rééligibilité; eligibility for re-election*)” sorunu denmektedir¹⁵⁶. Tekrar seçilebilme konusunda üç sistem vardır. (a) *Birinci sistemde* tekrar seçilebilme konusunda sınırlandırma yoktur. Bu sistem İtalya¹⁵⁷, Fransa¹⁵⁸, İzlanda¹⁵⁹ ve 1999 Anayasasına kadar Finlandiya’da da uygulanmıştır¹⁶⁰. Bu sistemde bir kişinin iki, üç, dört, ... defa cumhurbaşkanlığına seçilmesi mümkündür. Örneğin Finlandiya’da Kekkonen dört defa Cumhurbaşkanlığı yapmıştır¹⁶¹. (b) *İkinci sistemde*, bir kişi cumhurbaşkanlığına en çok iki defa seçilebilir. Almanya¹⁶², Avusturya¹⁶³, Yunanistan¹⁶⁴, İrlanda¹⁶⁵, İsrail¹⁶⁶ ve Portekiz¹⁶⁷, 1999’dan beri Finlandiya’da¹⁶⁸ bu sistem uygulanmaktadır. Yani, bu ülkelerde cumhurbaşkanı olan bir kişi, ancak bir defa daha cumhurbaşkanlığına aday olabilir. (c) *Üçüncü sistemde* tekrar seçilebilirlik kabul edilmemiştir. Yani bir kişi sadece bir defa cumhurbaşkanı seçilebilir. Bu sistem sadece Türkiye’de uygulanmaktadır. 1982 Türk Anayasasına göre, “bir kimse iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez” (m.101/2).

5. Cumhurbaşkanlığı Bağdaşmazlıkları¹⁶⁹

Birçok anayasa, onun tarafsızlığını sağlamak amacıyla cumhurbaşkanı için bazı “bağdaşmazlıklar (*incompatibilities; incompatibilités*)” öngörmüştür. En rastlanan bağdaşmazlık cumhurbaşkanlığı ile parlamento üyeliğidir. 1929 Avusturya Anayasası, Cumhurbaşkanının halkın temsiline dayanan bir başka bir yerde görev alamayacağını hükme bağlamaktadır (m.61). 1937 İrlanda Anayasası, bir parlamento üyesinin Cumhurbaşkanı seçilmesi durumunda, onun parlamento üyeliğinin kendiliğinden düşmüş sayılacağını hükme bağlamaktadır (m.12/6-2). Keza bazı anayasalar, cumhurbaşkanına meslekî, ticarî veya gelir getiren özel ve kamusal herhangi bir faaliyette bulun-

156. Esmein, *op. cit.*, c.II, s.38; Laferrière, *op. cit.*, s.1023.

157. 1947 İtalyan Anayasası, m.83-85’te bu konuda sınırlandırıcı bir hüküm yoktur.

158. 1958 Fransız Anayasası, m.6’da bu konuda sınırlandırıcı bir hüküm yoktur.

159. 1944 İzlanda Anayasası, m.5’te bu konuda sınırlandırıcı bir hüküm yoktur.

160. Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.590; Grewe ve Ruiz Fabri, *op. cit.*, s.486.

161. Grewe ve Ruiz Fabri, *op. cit.*, s.486. Fransa’da da François Mitterrand iki defa (toplam ondört yıl) Cumhurbaşkanlığı yapmıştır (1981-1995).

162. 1949 Alman Anayasası, m.54/2.

163. 1929 Avusturya Anayasası, m.60/5.

164. 1975 Yunan Anayasası, m.30.

165. 1937 İrlanda Anayasası, m.12/3-1.

166. 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanun, m.4.

167. 1976 Portekiz Anayasası, m.125.

168. 1999 Finlandiya Anayasası, m.54.

169. Vedel, *op. cit.*, s.493.

masını yasaklamaktadır¹⁷⁰. İtalyan Anayasası mutlak bir şekilde, Cumhurbaşkanlığı görevinin bütün diğer görevler ile bağdaşmaz olduğunu hükme bağlamıştır¹⁷¹. Yunan Anayasası da aynı şekilde Cumhurbaşkanlığı görevi ile başka görevlerin bağdaşmadığını belirtmektedir¹⁷². 1929 Avusturya Anayasası da Cumhurbaşkanının başka bir iş yapamayacağını öngörmektedir (m.61). 1937 İrlanda Anayasası da Başkanın ücret getiren bir görev veya iş yapmasını yasaklamıştır (m.12/6-3). 1949 Alman Anayasası ise Cumhurbaşkanlığı bağdaşmazlığını daha açıkça düzenlemiştir. Anayasaya göre Cumhurbaşkanı, Hükûmet üyesi veya yasama meclisi üyesi olamaz (m.55/1)¹⁷³. Keza, Cumhurbaşkanı, ücretli bir başka kamu görevi kabul edemez; sınaî veya ticarî hiçbir faaliyette bulunamaz; herhangi bir mesleği icra edemez. Ayrıca Cumhurbaşkanı, kazanç amaçlı bir işletmenin yönetiminde yer almaz, yönetim kurulu üyesi olamaz (m.55/2). Benzer hükümler 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında İsrail Temel Kanununda (sek.17) ve 1944 İzlanda Anayasasında (m.9) da yer almaktadır.

C. CUMHURBAŞKANININ GÖREVİNİ SONA ERDİREN HALLER

Bibliyografya.- Vedel, *op. cit.*, s.429; Duguit, *Traité, op. cit.*, c.IV, s.563; Hauriou, *op. cit.*, s.394-39; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.614-616; Laferrière, *op. cit.*, s.1025-1026; Pactet, *op. cit.*, s.382-383; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.664-665; Lavroff, *op. cit.*, s.401-403; Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.481-485.

Cumhurbaşkanlarının görevi şu hallerde sona ermektedir:

1. Süresinin Dolması.- Cumhurbaşkanlığı görevini sona erdiren normal hâl cumhurbaşkanlığı “süresinin dolması (*expiration de la durée*)”dır. Eski cumhurbaşkanı, görev süresinin dolduğu son güne kadar görevde kalır. Eski cumhurbaşkanı görevini yeni cumhurbaşkanı seçilen kişinin, yemin etmesi üzerine ona devreder.

2. İstifa.- Cumhurbaşkanı sıfatını sona erdiren ikinci hal, “istifa (*resignation, démission*)”dır. Cumhurbaşkanlarının da istifa edebileceği genel olarak kabul edilmektedir¹⁷⁴. Cumhurbaşkanları istifalarını parlâmento başkanlığına yöneltilir. Cumhurbaşkanının istifasının parlâmento tarafından görüşülmesi¹⁷⁵ veya en azından cumhurbaşkanından istifasının teyidi isten-

170. Örneğin 1937 İrlanda Anayasası, m.12/6; 1975 Yunan Anayasası, m.30/2; 1947 İtalyan Anayasası, m.84/2.

171. 1947 İtalyan Anayasası, m., m.84/2.

172. 1975 Yunan Anayasası, m.30/2.

173. Söz konusu hükümet veya yasama meclisi, Federasyon veya bir eyalet hükûmeti veya yasama meclisi olabilir.

174. Üçüncü Fransız Cumhuriyetinde beş cumhurbaşkanının görevi istifa ile sona ermiştir (Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.615).

175. Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.615.

mesi uygun olur. Cumhurbaşkanı cebir ile istifaya zorlanmışsa, cumhurbaşkanı istifasını teyit etmeyince, istifası düşmüş sayılmalıdır¹⁷⁶.

Bazı anayasalar Cumhurbaşkanının istifasını ayrıca düzenlemiştir. 1976 Portekiz Anayasasına göre Cumhurbaşkanı, “Cumhuriyet Meclisi (*Assembleia da República*)”ne bir mesaj göndererek istifa edebilir (m.134). 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında İsrail Temel Kanununa göre, Devlet Başkanı, *Knesset* Başkanına bir istifa mektubu göndererek istifa eder (sek.19). İstifa mektubu, karşı-imza kuralına tâbi değildir. İstifa mektubunun *Knesset* Başkanına ulaşmasından 48 saat sonra Devlet Başkanlığı makamı boşalmış sayılır (sek.19).

3. Ölüm.- Cumhurbaşkanı sıfatını sona erdiren diğer bir hal ise “ölüm (*death, mort*)”dür¹⁷⁷. Cumhurbaşkanlığı makamı tek bir gerçek kişi tarafından işgal edildiğine göre, bu gerçek kişinin ölmesi, bu makamın boşalması anlamına gelir. Ölüm, cumhurbaşkanının eceliyle¹⁷⁸, kazaen veya suikast¹⁷⁹ sonucu olabilir.

4. Cumhurbaşkanının Görevini Kesin Olarak Yapamayacak Durumda Bulunması Hali.- Her ülkenin anayasası bu sebeplerin dışında, ayrıca “sürekli hastalık”, “temyiz kudretini yitirme” gibi, cumhurbaşkanlığı sıfatının başka sebeplerle de sona erebileceğini öngörmektedir. Bu sebeplerin ortaya çıkması durumunda, cumhurbaşkanının “görevini kesin olarak yapamaması (*empêchement définitif*)”¹⁸⁰ halinden bahsedilir. Bu durumda cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi usûlünün açıkça anayasalar tarafından düzenlenmesinde yarar vardır. Çünkü devletin en yüksek makamını işgal eden kişinin sağlık nedeniyle görevinin sona erip ermediğinin tartışmaya yer bırakmayacak açıklıkta tespit edilmesi gerekir. Bu nedenle bu konuyu birçok anayasa açıkça düzenlemektedir. Örneğin 1958 Fransız Anayasasına göre, Hükûmetin başvurusu üzerine Anayasa Konseyi Cumhurbaşkanının fiziksel veya zihinsel bir hastalık nedeniyle görevini kesin olarak yerine getiremez durumda (*empêchement définitif*) bulunduğu karar verir (m.7/5)¹⁸¹.

176. 1925'te Şili Başkanı bir askeri ayaklanma sonucunda istifa etmiş, ama istifası parlamento tarafından kabul edilmeyince görevine tekrar geri dönme imkânını bulmuştur (Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.615).

177. Örneğin Üçüncü Fransız Cumhuriyeti döneminde iki başkan suikast sonucu, bir başkan da eceliyle ölmüştür (Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.615).

178. Örneğin Türkiye'de Cumhurbaşkanı Turgut Özal 1993'te eceliyle ölmüştür. Fransa'da Felix Faure 16 Şubat 1899'da ölmüştür (Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.615).

179. Örneğin Üçüncü Fransız Cumhuriyeti döneminde Carnot, 23 Haziran 1894'te Lyon'da, Paul Doumer, 6 Mayıs 1932'de Paris'te suikast sonucu öldürülmüştür (Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.615).

180. Vedel, *op. cit.*, s.434; Dominique Turpin, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1995, s.348; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.613; Chagnollaude, *op. cit.*, s.286.

181. Chagnollaude, *op. cit.*, s.286.

5. “Anayasayı İhlâl”, “Vatana İhanet” Gibi Suçlardan Dolayı Mahkumiyet.- Aşağıda ayrıca göreceğimiz gibi, bazı ülkelerde, cumhurbaşkanının “anayasayı ihlâl”, “vatana ihanet” gibi istisnâî sebeplerle parlâmento tarafından suçlandırılıp, yargılama makamı tarafından yargılanması mümkündür. Cumhurbaşkanının burada mahkum olması durumunda görevinin sona ereceğini bazı anayasalar öngörmektedir. Örneğin 1949 Alman Anayasasına göre, Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanını Anayasayı ihlalden suçlu görürse, onun Cumhurbaşkanlığından düştüğüne karar verir (m.61/2). 1937 İrlanda Anayasasına göre, Cumhurbaşkanını yargılayan Meclisin üye tamsayısının en az üçte ikisi ile karar vermesi durumunda Cumhurbaşkanının görevi sona erer (m.12/10-7). 1976 Portekiz Anayasasına göre Yüksek Adliye Mahkemesinin Cumhurbaşkanı hakkında mahkumiyet kararı vermesi, Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi sonucunu doğurur (m.133/3). 1975 Yunan Anayasasına göre, yargılanan Cumhurbaşkanı, görevinden çekilmek zorundadır (m.49/4). Yargılanan cumhurbaşkanı mahkum olursa, görevinden geçici olarak çekilen Cumhurbaşkanının görevinin kesin olarak sona erdiği kabul edilir. Biz cumhurbaşkanının suçlandırılması ve yargılanması konusunu aşağıda cumhurbaşkanının cezaî sorumluluğunu inceleyeceğimiz ikinci bölümde göreceğiz. Bu konuda daha fazla bilgi için oraya bakılmalıdır.

D. VEKÂLET

Bibliyografya.- Laferrière, *op. cit.*, s.101025; Vedel, *op. cit.*, s.434; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.663-663; Pactet, *op. cit.*, s.384-385; Prélot, *op. cit.*, s.645-; Turpin, *op. cit.*, s.348-350; Lavroff, *op. cit.*, s.401-403; Ardant, *op. cit.*, s.442-443; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.613; Chagnollaude, *op. cit.*, s.286-287; Gicquel, *op. cit.*, s.542-543.

1. Vekâlet Gerektiren Durumlar

Cumhurbaşkanına vekâlet edilmesi ihtiyacı, cumhurbaşkanlığının boşalması ve cumhurbaşkanının görevini geçici olarak yerine getiremeyecek durumda bulunması hallerinde ortaya çıkar.

a) Cumhurbaşkanlığının Boşalması.- Yukarıda görüldüğü gibi ölüm, istifa, görevinin kesin olarak yapamayacak durumda bulunma, mahkumiyet gibi hallerde cumhurbaşkanının görevi sona erer. Bu hallerde görevi sona eren cumhurbaşkanının yerine yenisi henüz seçilmemiş ise “cumhurbaşkanlığının boşalması (*vacancy of the presidency of the republic, vacance de la présidence de la république*)” durumundan bahsedilir¹⁸². Bu boşalma yeni bir cumhurbaşkanı seçilmesiyle kesin olarak doldurulacaktır. Ancak yeni bir cumhurbaşkanının seçilmesi ve göreve başlaması az çok bir zaman alır. Bu süre içinde birisinin geçici olarak cumhurbaşkanlığı görevini yerine getirmesi gerekir.

182. Vedel, *op. cit.*, s.434; Turpin, *op. cit.*, s.348; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.613.

b) Cumhurbaşkanının Görevini Geçici Olarak Yerine Getiremeyecek Durumda Bulunması.- Keza “hastalık (*illness, maladie*)”, “yurtdışı gezisi (*foreign travel, voyage extérieur*)” gibi sebeplerle cumhurbaşkanının görevinin gereklerini yapamayacak durumda bulunması mümkündür. Buna, Cumhurbaşkanının “görevini geçici olarak yerine getiremeyecek durumda (*temporary incapacity, empêchement temporaire*)”¹⁸³ bulunması denir. Bu durumda da, cumhurbaşkanının iyileşerek veya yurt dışından dönerek görevinin başına tekrar dönmesine kadar cumhurbaşkanlığı görevinin birisi veya birileri tarafından geçici olarak yerine getirilmesi gerekir.

İşte cumhurbaşkanlığı makamının “boşalması (*vacancy, vacance*)”, cumhurbaşkanının “görevini geçici olarak yapamaması (*temporary incapacity, empêchement temporaire*)” durumlarında, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin geçici olarak bir kişi veya kişiler tarafından yerine getirilmesine “vekâlet (*intérim, interim, substitute, representation*)”¹⁸⁴ denir.

Anayasalarda cumhurbaşkanlığına vekâlet açıkça düzenlenmektedir. Buna da gerek vardır. Zira, devletin en yüksek makamının geçici olarak da olsa doldurulması fevkalâde önemli bir meseledir¹⁸⁵.

2. Vekilin Tespiti: Bireysel Vekâlet-Kolejyal Vekâlet

Cumhurbaşkanına vekâlet etme görevi tek kişiye veya birden fazla kişiden oluşmuş bir kurula verilebilir. Bunlardan birincisine “bireysel vekâlet”, ikincisine ise “kolejyal vekâlet” ismini verebiliriz.

a) Bireysel Vekâlet.- İncelediğimiz cumhuriyetlerin çoğunluğunda (Almanya¹⁸⁶, Finlandiya¹⁸⁷, Fransa¹⁸⁸, İsrail¹⁸⁹, İtalya¹⁹⁰, Portekiz¹⁹¹, Türki-

183. Vedel, *op. cit.*, s.434; Turpin, *op. cit.*, s.348; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.613; Chagnollaud, *op. cit.*, s.286.

184. Cumhurbaşkanının hastalık, yurtdışı gezisi gibi sebeplerle “görevini geçici olarak yapamaması” hallerinde “vekâlet (*intérim*)”ten değil, “yedeklik (*suplérance*)”ten de bahsedilebilir. Örneğin 1958 Fransız Anayasasının 23’üncü maddesine göre, Cumhurbaşkanı, seyahat gibi kısa süreli yokluklarında, Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek görevini Başbakan’a “sarih devir (*délégation expresse*)” yoluyla devredebilir. Bu devir, bir “vekâlet (*intérim*)” olarak değil, bir “yedeklik (*suplérance*)” olarak görülmektedir (Pactet, *op. cit.*, s.384; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.665; Turpin, *op. cit.*, s.350).

185. Eğer anayasada düzenleme yoksa, cumhurbaşkanının yurtdışına çıkması, hafif hastalığı durumunda ortaya problem çıkmayacağı düşünülebilir. Bu durumlarda, cumhurbaşkanının, temyiz kudretini yitirmediği için, bir kişiye vekâlet verebileceği düşünülebilir. Ancak kamu hukukunda, kural olarak, hiçbir devlet organı kendisine verilmiş bir yetkiyi kanunun açık izni olmaksızın bir başkasına devreder. Bu nedenle, bu durumda dahi vekâlet konusunun açıkça düzenlenmesinde yarar vardır.

186. 1949 Alman Anayasası, m.57.

187. 1999 Finlandiya Anayasası, sek.59.

188. 1958 Fransız Anayasası, m.7.

189. 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanun, sek.23.

190. 1947 İtalyan Anayasası, m.86.

ye¹⁹², Yunanistan¹⁹³) cumhurbaşkanına vekâlet etme görevi tek kişiye verilmiştir. Bireysel vekâlette de vekilin tespiti konusunda değişik sistemler vardır.

aa) Başbakan.- Bazı ülkelerde cumhurbaşkanına vekâlet etme görevi başbakana verilmiştir. Örneğin 1999 Finlandiya Anayasasına göre Cumhurbaşkanına vekâlet etme görevi Başbakana aittir (sek.59). 1929 Avusturya Anayasası ise 21 günden az süren durumlarda Cumhurbaşkanının vekâlet etme görevini Federal Şansölyeye vermiştir.

bb) Parlâmento Başkanları: Tek Meclisin Başkanı veya İkinci Meclisin Başkanı.- Finlandiya ve Avusturya dışında kalan ülkelerde, cumhurbaşkanına vekâlet etme görevi parlâmento başkanlarına verilmektedir. Parlâmento tek meclisten oluşuyorsa ortada bir sorun yoktur. İsrail¹⁹⁴, Portekiz¹⁹⁵, Yunanistan¹⁹⁶, Türkiye¹⁹⁷ gibi tek meclisli ülkelerde cumhurbaşkanına vekâlet etme görevi bu tek meclisin başkanına verilmiştir. İki-meclisli parlâmentolara sahip ülkelerde ise, cumhurbaşkanına vekâlet etme görevi birinci meclis başkanlarına değil, ikinci meclis başkanlarına verilmektedir. Örneğin Almanya¹⁹⁸, Fransa¹⁹⁹ ve İtalya'da²⁰⁰ ikinci meclis başkanları Cumhurbaşkanlarına vekâlet eder.

b) Kolejyal Vekâlet.- Bazı ülkelerde ise cumhurbaşkanının vekâlet görevi birden fazla kişiden oluşmuş bir kurula verilmiştir. Örneğin 1937 İrlanda Anayasası Cumhurbaşkanına vekâlet etme görevini bir kişiye değil, Baş Yargıç (*Chief Justice*), *Dail Eireann*'ın Başkanı ve *Seanad Eireann*'ın Başkanından oluşan bir Komisyona vermiştir (m.14/2-1). Bu komisyon oy çokluğuyla karar verir (m.14/3). 1944 İzlanda Anayasası da Cumhurbaşkanına vekâlet etme görevini Başbakan, *Althingi* Başkanı ve Yüksek Mahkeme Başkanından oluşan bir kurula vermiştir (m.8). Bu kurul toplantılarına *Athingi* Başkanı başkanlık eder. Görüş ayrılığı durumunda, kurul oy çokluğuyla karar verir (m.8).

191. 1976 Portekiz Anayasası, m.135.

192. 1982 Anayasası, m.103.

193. 1975 Yunan Anayasası, m.34.

194. 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanun, sek.23. *Knesset* Başkanı Devlet Başkanına vekâlet eder.

195. 1976 Portekiz Anayasası, m.135. Cumhuriyet Meclisi Başkanı Cumhurbaşkanına vekâlet eder.

196. 1975 Yunan Anayasası, m.34.

197. 1982 Anayasası, m.103. Cumhurbaşkanına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı vekâlet eder.

198. 1949 Alman Anayasası, m.57. *Bundesrat* Başkanı Cumhurbaşkanına vekâlet eder.

199. 1958 Fransız Anayasası, m.7. Senato Başkanı Cumhurbaşkanına vekâlet eder.

200. 1947 İtalyan Anayasası, m.86. Senato Başkanı Cumhurbaşkanına vekâlet eder.

1929 Avusturya Anayasası ise kısa süreli vekâletler için bireysel vekâlet, uzun süreli vekâletler için kolejyal vekâlet öngörmüştür. Cumhurbaşkanının görevlerini geçici olarak yerine getirememesi 21 günden az ise, Cumhurbaşkanına Federal Şansölye vekâlet eder (m.64/1). Ancak bu durum 21 günü geçerse veya Cumhurbaşkanı daimî bir şekilde görevini yerine getiremeyecek durumda bulunursa, Temsilciler Meclisinin Başkanı, İkinci Başkanı ve Üçüncü Başkanından oluşan bir Komite, Cumhurbaşkanına vekâlet etme görevini üstlenir (m.64/1). Bu Komite kararlarını oy çokluğuyla alır (m.64/2).

c) Vekil Anayasa Tarafından Tespit Edilmemiş ise.- Eğer bir ülkenin anayasası cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde, kimin cumhurbaşkanına vekâlet edeceğini belirtmiyorsa, cumhurbaşkanlığı görevi devlet faaliyetlerinin devamlılığı ilkesi uyarınca boş kalamayacağına göre, bu görevi, yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadar, yasama veya yargı organına ait birinin değil, cumhurbaşkanı gibi yürütme organına ait birinin, özellikle de yürütme organının diğer kanadı olan bakanlar kurulunun kolektif olarak veya başbakanın bireysel olarak üstlenmesinin uygun olacağı söylenebilir.

3. Vekilin Yetkileri

Cumhurbaşkanlığına vekâlet edildiği dönemlerde “vekil cumhurbaşkanı (*acting president, interim president, président intérimaire*)”, asıl cumhurbaşkanının bütün yetkilerini kullanabilir mi? Bu konuda genellikle şöyle bir ayırım yapılmaktadır: Vekil cumhurbaşkanı, “carî işler (*affaires courants*)”e ilişkin yetkileri asıl cumhurbaşkanı gibi kullanabilir. Ancak, “büyük tercihlerle (*grandes options*)” ilişkin yetkileri zorunluluk olmadıkça kullanmamalıdır²⁰¹. Örneğin vekil cumhurbaşkanı parlâmentoyu feshetmemeli, referandumu başvurmamalı, varsa anayasa değişikliğine ilişkin onay veya veto yetkilerini kullanmamalıdır. Böyle bir ayırımın temelinde, vekâlet müessesesinin amacı olan devletin devamlılığı ilkesi yatmaktadır. Buna göre, devletin devamlılığının sağlanması amacının gerektirmediği ve acil olmayan görev ve yetkileri vekil cumhurbaşkanının kullanmaması gerekir. Bununla birlikte, anayasalarda bu konuda açık düzenleme yoksa, hangi yetkinin vekil cumhurbaşkanı tarafından kullanılıp kullanılmayacağı konusunda problem ortaya çıkabilir. Böyle bir durumda vekil cumhurbaşkanının, bazı önemli yetkileri kullanamayacağı kabul ediliyorsa da, durumun önemi ve acilliği o yetkinin kullanılmasını gerektiriyorsa, o yetki de vekil cumhurbaşkanı tarafından kullanılabilir. Nihayetinde, açıkça yasaklanmadıkça, hukuk dogmatığı bakımından vekil cumhurbaşkanının, anayasada cumhurbaşkanına tanınmış bütün yetkileri kullanmasına engel olacak bir mekanizma yoktur. Böyle bir du-

201. Pactet, *op. cit.*, s.183.

rumda, vekil cumhurbaşkanının kendi kendisini sınırlandırmasını bilmesi, özellikle de diğer anayasal organların tepkilerini dikkate alması gerekir.

Bazı anayasalar vekil cumhurbaşkanının kullanamayacağı yetkileri açıkça belirleme ihtiyacını hissetmişlerdir. Örneğin 1958 *Fransız Anayasası*na göre, Vekil Cumhurbaşkanı, kanunları referanduma sunma (m.11) ve parlâmentoyu feshetme (m.12) yetkilerini kullanamaz (m.7/4). Keza yine aynı Anayasaya göre Cumhurbaşkanına vekâlet edildiği dönemlerde Anayasada değişiklik yapılamaz, hükûmet hakkında güvensizlik önergesi verilemez (m.7/son). 1975 *Yunan Anayasasının* 34'üncü maddesine göre de, Cumhurbaşkanına vekâlet edildiği dönemlerde, Anayasanın 34'üncü maddesinin 4'üncü fıkrasında belirtilen hal hariç, Parlâmentonun feshine, Hükûmetin istifasına, 38'inci maddenin 2'nci fıkrası ve 44'üncü maddenin 2'nci fıkrasında belirtilen referanduma başvurmaya ilişkin Anayasa hükümleri uygulanamaz. 1976 *Portekiz Anayasası* da Vekil Cumhurbaşkanı'nın kullanamayacağı ve kullanabileceği yetkileri daha ayrıntılı bir şekilde saymıştır. Anayasanın 142'nci maddesine göre, Anayasanın 136'ncı maddesinin (e)²⁰² ve (n)²⁰³ bentlerinde, 137'nci maddesinin (c)²⁰⁴ bendinde sayılan yetkileri Vekil Cumhurbaşkanı kullanamaz. Anayasanın 136'ncı maddesinin (b)²⁰⁵, (c)²⁰⁶, (f)²⁰⁷, (m)²⁰⁸ ve (p)²⁰⁹, 137'nci maddesinin (a)²¹⁰ ve 138'inci (a)²¹¹ bendinde sayılan yetkileri ise Devlet Şurasının (*Conselho de Estado*) görüşünü aldıktan sonra kullanılabilir.

E. CUMHURBAŞKANLIĞI İDARÎ TEŞKİLÂTI

Bibliyografya.- Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.616-617; Hauriou, *op. cit.*, s.396-397; Fabre, *op. cit.*, s.361-362; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.670-671; Prélôt, *op. cit.*, s.643; Lavroff, *op. cit.*, s.403-408; Ardant, *op. cit.*, s.443; Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.489-490.

Cumhurbaşkanları her ne kadar tek bir kişi ise de, cumhurbaşkanlarının bir teşkilâtı vardır. Bu teşkilâtta cumhurbaşkanının yaverleri, danışmanları, sekreterleri, muhafızları, hizmetçileri, şoförleri vs. vardır. Cumhurbaşkanlığı teşkilâtının düzenlenmesinde genellikle monarşilerdeki saray teşkilâtı geleneklerinin sürdürüldüğü görülür. Örneğin Üçüncü Fransız Cumhuriyetinde

202. Cumhuriyet Meclisini fesih yetkisi.

203. Devlet Şurası ve Hakimler Yüksek Kurulunun üyelerini atamak.

204. Referanduma sunmak.

205. Seçim tarihlerini belirlemek.

206. Cumhuriyet Meclisini olağanüstü toplantıya çağırarak.

207. Başbakanı atamak.

208. Hükûmet önerisi üzerine Sayıştay Başkanını ve Başsavcıyı atamak.

209. Genelkurmay Başkanını ve diğer kuvvet komutanlarını atamak.

210. Silahlı Kuvvetlerin Yüksek Komutanlığını yapmak.

211. Hükûmet önerisi üzerine yabancı ülkelere elçi göndermek, yabancı diplomatik temsilcileri kabul etmek.

Cumhurbaşkanlığı teşkilâtına “*maison*” ismi verilirdi²¹². Bu “*maison*”, bir “*maison civile*” ve bir “*maison militaire*”den müteşekkildi²¹³. “*Maison militaire*” subaylardan, “*maison civile*” ise bir genel sekreterin yönetimi altında, genel sekreter yardımcılardan, danışmanlardan, özel kalem müdürlerinden, vs. oluşurdu²¹⁴. Günümüzde Fransa’da Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği (*Secrétariat général de la Présidence de la République*)” olarak örgütlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğindeki personel, siyasî değil, idarî niteliktedir. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini kullanmasında kendisine yardımcı olur. Gerekli hazırlıkları yapar, yazışmaları yürütür. Bunlar genellikle devletin yüksek bürokrasisinden gelmektedirler. Bunların seçimi, göreve atanması ve görevlerine son verilmesi münhasıran cumhurbaşkanlarına ait yetkilerdendir²¹⁵. İtalya’da da Cumhurbaşkanlığı teşkilatı bir genel sekreterlik (*Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*) şeklinde örgütlenmiştir²¹⁶.

F. CUMHURBAŞKANLARININ MALÎ HAKLARI

Bibliyografya.- Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.489; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.618; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.682; Prélot, *op. cit.*, s.687.

Bazı anayasalar cumhurbaşkanlarının malî hakları konusunda ayrıca hükümler koymuştur. Örneğin 1900 Avustralya Anayasası, Parlâmentonun başka türlü belirlememesi durumunda Genel Valinin maaşının yıllık on bin pound olmasını öngörmüştür (sek.3). 1937 İrlanda Anayasası, Cumhurbaşkanının Dublin veya Dublin yakınlarında resmî bir konutunun olacağını ve kanunla belirlenen bir gelir alacağını ve bunun görev boyunca düşürülemediğini hükme bağlamaktadır. İsrail’de 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanun Devlet Başkanının maaşının ve diğer ücretlerinin *Knesset* kararıyla tespit edileceğini öngörmektedir (sek.16). 1975 Yunan Anayasası da Cumhurbaşkanına kanunla tespit edilen bir ödeneğin verilmesini öngörmüştür (m.33/3).

212. Lavroff, *op. cit.*, s.403.

213. Hauriou, *op. cit.*, s.396-397; Lavroff, *op. cit.*, s.403.

214. Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.616-617; Hauriou, *op. cit.*, s.396-397.

215. Michel Henry Fabre, *Principes républicains de droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., Dördüncü Baskı, 1984, s.361-362; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.670-671; Prélot, *op. cit.*, s.643; Lavroff, *op. cit.*, s.403-408; Ardant, *op. cit.*, s.443.

216. Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.489.

G. CUMHURBAŞKANLARININ KİŞİSEL STATÜLERİ

Bibliyografya.- Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.616-617; Hauriou, *op. cit.*, s.396-397, 427; Duguit, *Traité, op. cit.*, c.IV, s.587; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.670-671; Turpin, *op. cit.*, s.351; Prélot, *op. cit.*, s.641, 660; Chagnollaude, *op. cit.*, s.302.

Tarihsel olarak krallıklardan cumhuriyetlere geçilince, kralların imtiyazlı statüleri cumhurbaşkanlarına da intikal etmiştir. Diğer bir ifadeyle anayasalar cumhurbaşkanlarının statülerini kralların statülerini örnek alarak düzenlenmişlerdir. Anayasalar, cumhurbaşkanlarını kralları andıran birtakım imtiyazlarla donatmışlardır. Bir kere cumhurbaşkanları diğer devlet görevlileriyle karşılaştırılmayacak kadar yüksek maaş alırlar. Krallar gibi saraylarda otururlar. Oturdukları sarayın masrafları devlet tarafından karşılanır. Keza cumhurbaşkanları sivil ve askerî hizmetkarlara sahiptir²¹⁷.

Fransa'da “devlet başkanı” olarak cumhurbaşkanına, eski rejim dönemindeki mutlak ve pederşahi monarşiden intikal eden haklara “kralî haklar (*droits régaliens*)” denir²¹⁸. Bu haklardan en önemlisi cumhurbaşkanının “af hakkı (*droit de grâce*)”dır. Biz bu hakkı aşağıda ayrıca göreceğiz. Bu hakların diğer örnekleri şunlardır: Cumhurbaşkanı evlilik konusunda, yaştan, akrabalıktan kaynaklanan yasakları kaldırabilir. Keza Cumhurbaşkanı, ölüm sonrası evliliklere (*mariages posthumes*) izin verme, evlat edinen ile evlat edilen arasında olması gereken minimum yaş farkını indirme yetkisine sahiptir²¹⁹.

Cumhurbaşkanları, krallardan kalma birtakım “törenselle imtiyazlara” da sahiptirler. Cumhurbaşkanlarının ne gibi törenselle imtiyazlara sahip olduğu konusunda her ülkenin kendi düzenlemelerine bakmak gerekir. Örneğin Fransa'da 13 Eylül 1989 tarih ve 89-6655 sayılı Kararnameye göre Cumhurbaşkanı, ulusal törenlere başkanlık eder²²⁰. Cumhurbaşkanı *Grand croix* ve *Légion d'Honneur* nişanlarına sahiptir. Cumhurbaşkanı, “*Ordre national de la Légion d'honneur*” ve “*Ordre national du Mérite*”in “*Grand maître*”idir. Yine Cumhurbaşkanı *Académie française*'in hamisi, Andora'nın “eşprenci (coprince)”, Roma'daki Saint-Jean du Latran Bazilığının piskoposluk kurulu üyesidir²²¹.

Fransa'da Cumhurbaşkanı, göreve başlarken onuruna yirmi bir pare top atışı yapılır. Kendi amblemini ve ulusal bayrak üzerinde kendi işaretini serbestçe seçer. Cumhurbaşkanının geliş ve gidişlerinde sivil ve askerî törenler yapılır. Cumhurbaşkanı ilin sınırında vali tarafından karşılanır²²². Bir şehre

217. Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.618; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.682;

218. Prélot, *op. cit.*, s.660.

219. *Ibid.*

220. Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.671.

221. Chagnollaude, *op. cit.*, s.302.

222. Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.671.

gelişinde top atışı yapılır, çanlar çalınır, gelişi için tören yapılır²²³. Cumhurbaşkanının ölümünde resmî cenaze töreni yapılır; bayraklar yarıya indirilir; ulusal yas ilân edilir, vs²²⁴.

Keza Fransa’da Cumhurbaşkanı “hakaret (*offense*)” suçu bakımından özel olarak korunur²²⁵. 29 Temmuz 1881 tarihli Kanununun 26’ncı maddesi, Cumhurbaşkanının özel hayatına veya görevine ilişkin olarak saldırgan ifadeleri kullananları cezalandırmaktadır. General Charles de Gaulle döneminde Cumhurbaşkanı’na hakarettten 500’den fazla kişi mahkum olmuştur²²⁶. V. Giscard d’Estaing 6 Mayıs 1981’den itibaren bu korumadan vazgeçmiştir. Halefleri de Giscard d’Estaing’i izlemişlerdir²²⁷. Fransa’da 1974’ten itibaren Cumhurbaşkanı’na hakarettten kimse mahkum olmamıştır²²⁸. Her halükârda günümüzde parlamenter sistemlerde, kişilerin cumhurbaşkanını eleştirme özgürlüğü, başbakanı eleştirme özgürlüğü kadar sınırsız değildir.

TABLO 1: Cumhurbaşkanlarının Statüleri

ÜLKELER	AY	Yaş	Seçme Yetkisi	Görev Süresi	Seçilebilirlik	Vekâlet
Almanya	1949	40 (m.54)	Kurul* ¹ (m.54)	5 yıl (m.54)	2 Defa (m.54)	Bundesrat Bşk.(m.57)
Avusturya	1929	35 (m.60)	Halk (m.60)	6 Yıl (m.60)	2 Defa (m.60)	Başbakan* ³ /Kurul* ⁴
Finlandiya	1999	Yok	Halk (m.54)	7 Yıl (m.54)	2 Defa (m.54)	Başbakan (m.59)
Fransa	1958	Yok	Halk (m.6)	5 Yıl (m.6)	Sınırsız	Senato Başkanı(m.7)
İrlanda	1937	35 (m124)	Halk (m.12/2)	7 Yıl(m.12/3)	2 Defa (m123)	Kurul* ⁵ (14/2)
İsrail* ⁷	1964	Yok	Knesset (m.3)	5 Yıl (m.3)	2 Defa (m.4)	Knesset Bşk.(m.23)
İtalya	1947	50 (m.84)	Kurul* ² (m.83)	7 Yıl (m.83)	Sınırsız	Senato Bşk.(m.86)
İzlanda	1944	35 (m.4)	Halk (m.3)	4 Yıl (m.6)	Sınırsız	Kurul* ⁶ (m.8)
Portekiz	1976	35 (m125)	Halk (m.124)	5 Yıl (m.125)	2 Defa(m.125)	Meclis Bşk. (m.135)
Türkiye	1982	40 (m102)	TBMM (m101)	7 Yıl (m.101)	1 Defa(m.101)	TBMM Bşk. (m.103)
Yunanistan	1975	40 (m.31)	Parlamento (m30)	5 Yıl (m.30)	2 Defa (m.30)	Parlamento Bşk.(m35)

*¹ Bu kurulun yarısı *Bundestag* üyelerinden, öbür yarısı ise eyalet parlamenterlerinin nispi temsil esasıyla seçtiği temsilcilerinden oluşur (m.54/3).

*² Bu seçim kurulunun Parlâmentonun her iki meclisinin üyeleri ve 58 adet bölge temsilcisinden oluşmaktadır.

*³ Vekâlet süresi 21 günden az ise Federal Şansölye

*⁴ 21 günden uzun ise Temsilciler Meclisinin Başkanı, İkinci Başkanı ve Üçüncü Başkanından oluşan bir Komite

*⁵ Bu Kurul Baş Yargıç (*Chief Justice*), *Dail Eireann*’ın Başkanı ve *Seanad Eireann*’ın Başkanından oluşmaktadır

*⁶ Bu Kurul, Başbakan, *Althingi* Başkanı ve Yüksek Mahkeme Başkanından oluşmaktadır.

*⁷ 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanun.

Kemal Gözler, *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2001, XVI+320 s. (www.anayasa.gen.tr/devletbaskanlari.htm)

© K.Gözler. Her hakkı saklıdır.

223. Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.671; Hauriou, *op. cit.*, s.426.

224. Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.670-671.

225. Turpin, *op. cit.*, s.351; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.671-172; Gicquel, *op. cit.*, s.536.

226. Gicquel, *op. cit.*, s.538.

227. Gicquel, *op. cit.*, s.538; Turpin, *op. cit.*, s.351; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.671-172.

228. Turpin, *op. cit.*, s.351; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.671-172.

İkinci Bölüm

DEVLET BAŞKANLARININ SORUMLULUĞU VE SORUMSUZLUĞU

Bibliyografya.- Duguit, *Traité, op. cit.*, c.IV, s.806-812; Esmein, *op. cit.*, c.II, s.220-227; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.619-630; Vedel, *op. cit.*, s.429-433; Hauriou, *op. cit.*, s.414-420; Cadart, *op. cit.*, c.II, s.1119-1139; Prélot, *op. cit.*, s.644; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.674-675, 684-688; Lavroff, *op. cit.*, s.397-401; Lavroff, *op. cit.*, s.397-402; Toinet, *op. cit.*, s.173-174; Ardant, *op. cit.*, s.443-446; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.591-592; Zoller, *op. cit.*, s.448-456; 471-474; Maus, *Aborder le droit constitutionnel, op. cit.*, s.65-66; Chagnollaude, *op. cit.*, s.287-290; Gicquel, *op. cit.*, s.537-541; Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.474-475; 486-490; Patrick Auvret, “La responsabilité du chef de l’Etat”, *Revue du droit public*, 1988, s.77-117; Didier Maus, “Responsabilité”, in Olivier Duhamel ve Yves Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, P.U.F., 1992, s.926-929; Philippe Segur, “Qu’est-ce que le responsabilité politique?”, *Revue du droit public*, 1999, n.6, s.1600-1623; Christian Bidégaray, “Le principe de responsabilité: fondement de la démocratie (petite promenade dans les allées du ‘jardin des délices démocratiques’)”, *Pouvoirs*, n.92, 2000, s.5-16.

Devlet başkanlarının sorumluluğunu, “siyasî sorumluluk”, “cezaî sorumluluk” ve “hukukî sorumluluk” olmak üzere üçe ayırarak incelemek gerekir.

I. DEVLET BAŞKANLARININ SİYASAL SORUMSUZLUĞU

Kavram.- “Siyasal sorumluluk (*political responsibility, responsabilité politique*)”, “egemen”e karşı yönetenlerin sorumluluğudur¹. Bir mutlak monarşide, yöneticiler krala karşı sorumludur. Hükümdarın isteklerini yerine getiremeyen, yahut hükümdarın hoşuna gitmeyen yöneticiler, hükümdar tarafından görevlerinden alınabilirler. Bir diktatörlükte ise, siyasal sorumluluk diktatöre karşıdır. Bir darbe ertesinde siyasal sorumluluk, darbeyi yapan ve iktidarı elinde tutan kişiye ve komiteye karşıdır. Örneğin Türkiye’de 12 Eylül döneminde Hükümetin siyasal sorumluluğu Millî Güvenlik Konseyine karşı idi. Siyasal sorumluluk, cezaî ve hukukî sorumluluktan farklı olarak, konu itibarıyla sınırlandırılmamış bir sorumluluktur. Siyasal sorumluluk, ekonomik, sosyal, siyasal, vs. akla gelebilecek her konuda tahrik edilebilir. Siyasal sorumluluğun müeyyidesi, söz konusu makamı işgal eden kişinin görevden alınması veya istifa etmek zorunda kalmasıdır.

1. Didier Maus, “Responsabilité”, in Olivier Duhamel ve Yves Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, P.U.F., 1992, s.926.

Sorumsuzluk İlkesi.- İster monarşik, ister cumhurî nitelikte olsun, bütün parlâmenter sistemlerde devlet başkanlarının siyasal sorumluluğu yoktur. Yani, bir monarşide kralın veya bir cumhuriyette cumhurbaşkanının, halk tarafından veya parlâmento tarafından veya bir başka makam tarafından görevden alınabilmesi veya istifa ettirilmesi mümkün değildir.

Temeli.- Devlet başkanlarının siyasal sorumsuzluğunun temeli nedir? Bu sorumsuzluk nereden kaynaklanmaktadır? Bu soruya parlâmenter monarşilerde ve parlâmenter cumhuriyetlerde ayrı ayrı cevap aramak gerekir.

A. MONARŞİLERDE

Bibliyografya.- Esmein, *op. cit.*, c.I, s.159-160; Wigny, *op. cit.*, s.597; De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.133; Zoller, *op. cit.*, s.452-453; Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.474-475.

Bir parlâmenter monarşide kral, fiilleri siyasal bakımından ne kadar hatalı olarak değerlendirilirse değerlendirilsin, kendisi vazgeçmedikçe, ölünceye kadar, devlet başkanlığı görevinde kalır. Parlâmenter monarşilerde kralın siyasal sorumsuzluğunun temeli şudur: Siyasal sorumluluk, yukarıda açıklandığı gibi, “egemen”e karşı yönetenlerin sorumluluğu ise, bir monarşide egemenlik teorik olarak krala ait olduğuna göre, kralın siyasal sorumluluğunun olabilmesi mantikî olarak mümkün değildir.

Diğer yandan, bütün monarşilerde, teamül olarak veya yazılı anayasa kuralı olarak, kralın siyasal sorumsuzluğu ilkesi açıkça kabul edilmektedir. Monarşilerde, aşağıda göreceğimiz gibi kralın işlemleri başbakan veya bir bakan tarafından karşı-imzalanır. Kralın bu işlemlerinden dolayı kral değil, bu işleme karşı-imzasını atan başbakan veya bakan sorumludur. Bu husus birçok anayasa tarafından açıkça ifade edilmiştir. Örneğin 1994 Belçika Anayasasına göre, Kral dokunulmaz, bakanları ise sorumsuzdur (m.88). 1953 Danimarka Anayasasına göre kral sorumsuz, bakanlar ise sorumludur (sek.13). 1983 Hollanda Anayasası ise, “Hükûmetin işlemlerinden dolayı Kral değil, bakanlar sorumlu olacaktır” demektedir (m.42/2). 1946 Japon Anayasası Kralın bütün işlemlerinin Kabinenin önerisi ve onayını gerektirdiğini ve bu işlemlerden dolayı Kabinenin sorumlu olacağına belirtmektedir (m.3). 1978 İspanyol Anayasası ise Kralın sorumluluğa tâbi olmadığını (m.56/3), Kralın işlemlerinden dolayı Kralın işlemlerine karşı-imza atan kişilerin sorumlu olacaklarını yazmaktadır (m.64/2). 1814 Norveç Anayasası da, kralın sorumsuz olduğunu, sorumluluğun Bakanlar Kurulunda bulunduğunu ilân etmektedir (m.5).

Monarşik anayasalardaki bu hükümler, kralın, hukukî ve cezaî sorumsuzluğu için olduğu kadar, siyasal sorumsuzluğu içinde geçerlidir. Kral siyasal olarak da sorumsuzdur. Bir parlâmenter monarşide kralın siyasal sorumluluğa tâbi olmamasının demokrasi bakımından bir sakıncası yoktur. Zira, demokratik bir monarşide, aşağıda karşı-imza kuralını incelediğimiz yerde

ayrıntılarıyla göreceğimiz gibi, kralın bütün işlemleri karşı-imza kuralına tâbidir. Kralın yaptığı bir işlemden dolayı, halk veya halkın temsilcileri hesap sormak istiyorsa, bu hesabı, kraldan değil, kralın o işlemine karşı-imza koyan başbakan veya bakanlardan sorabilir.

B. CUMHURİYETLERDE

Bibliyografya.- Duguit, *Traité, op. cit.*, c.IV, s.806-807; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.619-630; Laferrrière, *op. cit.*, s.1029-1032; Vedel, *op. cit.*, s.429-433; Hauriou, *op. cit.*, s.414-416; Cadart, *op. cit.*, c.II, s.1117-1120; Jeanneau, *op. cit.*, s.174-177; Zoller, *op. cit.*, s.448-456; 472-474; Chagnollaude, *op. cit.*, s.287-288; Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.486-487.

Parlâmenter cumhuriyetlerde de cumhurbaşkanlarının siyasal sorumluluğu yoktur. Oysa cumhuriyetlerde, cumhurbaşkanlarının değil, halkın “egemen” olduğu kabul edilir. O nedenle, cumhurbaşkanlarının teorik olarak sorumlu olmaları aslında mümkündür. Buna rağmen cumhurbaşkanlarının sorumsuz olduğu kabul edilmektedir. O nedenle, cumhurbaşkanlarının siyasal sorumsuzluğunun nedenini açıklamak gerekir.

Kanımızca, cumhurbaşkanlarının siyasal sorumsuzluğu ilkesini, daha ziyade, devlet başkanının geleneksel statüsünün bir kalıntısı olarak düşünmek gerekir. Birçok ülkede tarihsel olarak monarşi yıkılıp, cumhuriyetlere geçilmiş olsa da, kralların geleneksel imtiyazlı statüleri, cumhuriyetlerde de devam etmiştir. Monarşiler yıkılıp, yerlerine cumhuriyetler kurulunca, cumhurbaşkanlarının statüleri kralların statülerine benzetilerek düzenlenmiştir. Bu nedenle, cumhurbaşkanlarının da, krallar gibi, siyasal sorumluluklarının olmadığı ilkesi kabul edilmiştir.

Almanya, Finlandiya, İrlanda, İtalya, Portekiz, Türkiye, Yunanistan.- Cumhurbaşkanlarının siyasal sorumsuzluğunun temeli, günümüzde pozitif anayasa metinlerinde de bulunmaktadır. 1949 Alman Anayasası, 1958 Fransız Anayasası, 1999 Finlandiya Anayasası, 1937 İrlanda Anayasası, 1937 İrlanda Anayasası, 1947 İtalyan Anayasası, 1976 Portekiz Anayasası, 1982 Türk Anayasası, 1975 Yunan Anayasasında cumhurbaşkanının siyasî nedenlerle görevden alınması veya istifa ettirilmeleri usûlünü öngören bir hüküm yoktur. Parlâmenter cumhuriyet anayasalarında, güvensizlik önergesi gibi bir usûlle cumhurbaşkanının parlâmento tarafından veya azil oylaması gibi bir usûlle halk tarafından cumhurbaşkanının görevden alınmasına imkân verebilecek bir usûl yoktur. Tersine aşağıda göreceğimiz bir iki istisna (anayasayı ihlâl ve vatana ihanet) dışında cumhurbaşkanlarının görevleriyle ilgili fiillerinden dolayı cezaî ve hukukî sorumsuzluğu ilkesini da açıkça kabul etmektedirler². Kısacası, ne kadar hatalı eylem ve işlemlerde bulunursa bulunsun,

2. Örneğin 1949 Alman Anayasası, m.61; 1958 Fransız Anayasası, m.68; İsrail 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanun, sek.13, 20; 1947 İtalyan Anayasası,

halk ve halkın temsilcileri tarafından ne kadar istenmezse istenmesin, belirli bir süre için seçilen bir cumhurbaşkanının azledilmesi, düşürülmesi, devrilmesi mümkün değildir. O halde Almanya, Fransa, İsrail, İrlanda, İtalya, Portekiz, Türkiye ve Yunanistan'da cumhurbaşkanlarının siyasal sorumluluğunun olmadığını söyleyebiliriz. Bununla birlikte Avusturya ve İzlanda'da hiç olmazsa teorik olarak Cumhurbaşkanlarının siyasal sorumluluğunun tahrik edilmesine imkân vardır.

Avusturya ve İzlanda.- Cumhurbaşkanının siyasî nedenlerle görevden alınabilmesi sadece Avusturya ve İzlanda'da mümkündür. 1929 Avusturya Anayasasının 60'ıncı maddesinin 6'ncı fıkrasına göre, Federal Cumhurbaşkanı, görev süresi dolmadan önce referandum usûlüyle görevden alınabilir; ancak böyle bir referanduma başvurulması oldukça güç koşullara bağlanmıştır. Referandum düzenlenmesini Temsilciler Meclisi üçte iki çoğunluğuyla kabul etmelidir (m.60/6). Referandumda Cumhurbaşkanının görevden alınması önerisinin reddedilmesi, Temsilciler Meclisinin otomatik olarak feshedilmesi sonucunu doğurur (m.60/6).

1944 İzlanda Anayasası da Cumhurbaşkanının halkoylaması ile görevden alınmasına imkân veren bir usûl öngörmüştür. İzlanda Anayasasının 11'inci maddesine göre, *Althingi*'nin (Parlâmentonun) üye tamsayısının dörtte üç çoğunluğu ile alacağı bir karar üzerine, Cumhurbaşkanının görevden alınması hakkında halkoylaması (*plebiscite*) yapılır (m.11/2). Halkoylamasında, Cumhurbaşkanının görevden alınması önerisi reddedilirse, *Althingi* derhal feshedilir ve yeni seçimlere gidilir (m.11/3).

Sonuç olarak Avusturya ve İzlanda'da siyasal nedenlerle Parlâmentonun önerisi üzerine halk tarafından Cumhurbaşkanının görevine son verilebileceğini söyleyebiliriz. Ancak, bu incelediğimiz ülkeler arasında istisnaî nitelikte kalmaktadır. Ayrıca bu iki ülkede de böyle bir görevden alma şimdiye kadar gerçekleşmemiştir³.

İsrail.- 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanunun 20'nci seksiyonu Devlet Başkanının *Knesset* tarafından görevinden alınabilmesi usûlünü düzenlemiştir. Buna göre *Knesset*, Devlet Başkanını, "Devlet Başkanlığı statüsüyle uygunsuz davranması (*to conduct unbecoming his status as President of the State*)" nedeniyle görevden alabilir (sek.20-a). Böyle bir görevden alma önergesi *Knesset*'in en az yirmi üyesi tarafından *Knesset*'in yetkili Komitesine (*House Committee*) verilir. Bu önerge Komite tarafından üyelerinin en az dörtte üçü tarafından kabul edilmelidir. Bundan sonra önerge *Knesset*'te oylanır. Devlet Başkanının görevden alınabilmesi

m.90; 1976 Portekiz Anayasası, m.133; 1982 Türk Anayasası, m.105/son; 1975 Yunan Anayasası, m.491.

3. Grewe ve Ruiz Fabri, *op. cit.*, s.487.

için önerenin *Knesset* üye tamsayısının en az dörtte üçü tarafından kabul edilmesi gerekir (sek.20-b).

16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında İsrail Temel Kanununun 20'nci seksiyonunda öngörülen bu görevden alma usûlü, Devlet Başkanının cezaî sorumluluğunu tahrik için öngörülen bir suçlandırma usûlü değildir. Çünkü, bu usûlle görevden alınan Devlet Başkanı daha sonra bir mahkeme tarafından veya özel bir divan tarafından veya bizzat parlâmento tarafından yargılanmamakta ve Devlet Başkanına ceza hukuku anlamında bir ceza verilmemektedir. Kaldı ki, aşağıda göreceğimiz gibi İsrail'de Devlet Başkanı göreviyle ilgili suçlarından dolayı tam bir cezaî sorumsuzluğa sahiptir ve herhangi bir mahkeme veya divan tarafından yargılanması da mümkün değildir (Aynı Kanun, sek.13-a). Bu nedenle, 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanununun 20'nci seksiyonunda düzenlenen görevden alma usûlü, diğer parlâmenter sistemlerde görülen cumhurbaşkanının cezaî sorumluluğunu tahrik etmek için öngörülen bir suçlandırma usûlü değildir. Bununla birlikte bu usûl, tam bir siyasal sorumluluğu tahrik için öngörülmüş güvensizlik oyu benzeri bir usûl de değildir. Zira, bu görevden alma usûlü, siyasal sebeplerle değil ancak, 20'nci seksiyonda belirtilmiş olan Devlet Başkanının “Devlet Başkanlığı statüsüyle uygunsuz davranması (*to conduct unbecoming his status as President of the State*)” halinde uygulanabilecek bir usûldür. Yani bu göreviyle uygunsuz bir şekilde davranmadıkça, Devlet Başkanının *Knesset* tarafından siyasal nedenlerle görevden alınması mümkün değildir. O halde, 20'nci seksiyonda öngörülen görevden alma usûlü bir siyasal sorumluluk aracı olarak değerlendirilemez.

Cumhurbaşkanı Hakkında Soru, Genel Görüşme, Meclis Araştırması Araçları Kullanılamaz.- Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu ilkesinin tek sonucu, parlâmento tarafından görevden alınamaması değildir. Yukarıda gördüğümüz soru, genel görüşme, meclis araştırması gibi parlâmentonun sahip olduğu denetim araçları cumhurbaşkanları hakkında uygulanamaz. Diğer bir ifadeyle, parlâmento karşısında siyasal sorumluluğu olmayan cumhurbaşkanına parlâmentoda soru sorulması, cumhurbaşkanının eylem ve işlemleri hakkında genel görüşme açılması, cumhurbaşkanı hakkında meclis araştırılması yapılması mümkün değildir⁴.

Keza Fransa'da Üçüncü Cumhuriyet döneminde parlâmentoda yerleşmiş bir teamüle göre, Cumhurbaşkanının adı, düşüncesi, parlâmento görüşmelerinde parlâmento üyeleri tarafından zikredilmesi yasaktı. Parlâmento üyeleri tartışılan konuda Cumhurbaşkanının ne düşündüğünü belirtmezlerdi⁵.

4. Vedel'in aynı yönde düşündüğü anlaşılmaktadır. Vedel, cumhurbaşkanı hakkında parlâmentoda tartışma yapılamayacağını yazmaktadır (Vedel, *op. cit.*, s.430).

5. Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.622; Laferrière, *op. cit.*, s.1030.

*Cumhurbaşkanını “İstifaya Zorlama”*⁶.- Yukarıda gördüğümüz gibi, cumhurbaşkanının kendi isteğiyle parlamento başkanlığına bir “istifa mektubu (*lettre de démission*)” göndererek görevine son vermesi mümkündür. Cumhurbaşkanı bu istifa mektubunu cebir ile değil, kendi serbest iradesiyle imzalamalıdır. Ancak cumhurbaşkanını parlamento veya hükümet istifaya zorlayabilir; cumhurbaşkanı karşılaştığı koşulların neticesinde, kendi serbest iradesiyle istifa etmek kararını alabilir. Buna “cumhurbaşkanını istifaya zorlama (*acculer le Président à la démission*)” denir⁷. İstifaya zorlamanın belli başlı iki yolu vardır. *Birincisi* cumhurbaşkanının atadığı hükümetlere parlamentonun “sistematiik güvensizlik oyu” vermesidir. Atadığı hükümet sürekli düşürülen cumhurbaşkanı istifa etme kararını almak zorunda kalabilir. Örneğin Fransa’da 1887’de Cumhurbaşkanı Grévy bu şekilde istifa etmek zorunda kalmıştır⁸. Cumhurbaşkanını istifaya zorlamanın *ikinci yolu*, “bakanlar kurulunun grevi (*grève des ministres*)”dir⁹. Bakanlar kurulunun ve bakanların grev yapması, yani hiç çalışmamaları, cumhurbaşkanının işlemlerine başbakan ve bakanların karşı-imzalarını koymayı reddetmeleri durumunda da, cumhurbaşkanı istifa etmek zorunda kalabilir. Örneğin Fransa’da 1924’te Cumhurbaşkanı Millerand “bakanların grevi” sonucu istifa etmiştir¹⁰. Ancak belirtelim ki bu şekilde cumhurbaşkanının görevinin sona erdirilebilmesi her zaman mümkün değildir. Zira ne kadar zorlanırsa zorlansın, cumhurbaşkanı istifa etmeyebilir. Çünkü buradaki “zorlama”, hukukî değil, psikolojik bir zorlamadır. Cumhurbaşkanının “zorlama istifa (*démission forcée*)”sını garanti eden hukukî bir yol yoktur.

Bu iki halin (sistematiik güvensizlik oyu ve bakanların grevi) dışında, cumhurbaşkanı kendi taktik hataları sonucunda da istifa etmek zorunda kalabilir. Örneğin cumhurbaşkanı aralarında çıkan çatışma yüzünden parlamento feshetmişse ve yeni seçimlerden sonra yine aynı partiler parlamentoda çoğunluk sağlamışlarsa cumhurbaşkanı bu durum karşısında istifa etmek zorunluluğunu hissedebilir. Zira cumhurbaşkanı ile parlamento arasındaki çatışmada nihaî hakem olan halk, cumhurbaşkanının aleyhine karar vermiştir. Fransa’da Cumhurbaşkanının parlamento feshinden sonra yeni yapılan seçimlerden sonra halk parlamentoya Cumhurbaşkanına muhalif bir çoğunluk göndermiş ise, Cumhurbaşkanının istifa etmek zorunda olduğu düşüncesi René Capitant tarafından ileri sürülmüştür¹¹. Bununla birlikte Fransa’da 1997 yılında Cumhurbaşkanı Jacques Chirac Ulusal Meclisi feshetmiş, 1 Haziran 1997 günü yapılan seçimlerde halk kendisine muhalif bir çoğunluğu

6. Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.622; Laferrière, *op. cit.*, s.773, 1030; Vedel, *op. cit.*, s.432.

7. Vedel, *op. cit.*, s.432.

8. Vedel, *op. cit.*, s.432; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.622.

9. Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.622; Laferrière, *op. cit.*, s.773, 1030.

10. Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.622.

11. Nakleden: Chagnollaud, *op. cit.*, s.287.

parlâmentoya göndermesine rağmen Cumhurbaşkanı istifa etme yolunu seçmemiştir¹².

II. DEVLET BAŞKANLARININ CEZAÎ SORUMLULUĞU VE SORUMSUZLUĞU

Kavram.- “Cezaî sorumluluk (*criminal liability, criminal responsibility, responsabilité pénale*)”, ceza hukukuna ilişkin sorumluluk demektir. Cezaî sorumluluğa kişinin suç işlemesi yol açar. Cezaî sorumluluğun müeyyidesi “idam”, “hapis cezası” veya “para cezası” gibi cezalardır.

Parlâmenter sistemlerde devlet başkanının cezaî sorumluluğu ve sorumsuzluğu konusunu monarşiler ve cumhuriyetlerde ayrı ayrı incelemek gerekir.

A. PARLÂMENTER MONARŞİLERDE

Bibliyografya.- Esmein, *op. cit.*, c.I, s.159-160; De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.128-133; Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.702-723; Wigny, *op. cit.*, s.597; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.619; Laferrière, *op. cit.*, s.772; Kinder-Gest, *op. cit.*, s.32; Zoller, *op. cit.*, s.452-453; 471; Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.474-475.

Parlâmenter monarşilerde, devlet başkanının, yani kralın cezaî sorumsuzluğu ilkesi kabul edilmektedir. Zira, bir monarşide kralın şahsı, “kutsal (*sacrée, sacrosanct*)” ve “dokunulmaz (*inviolable*)”dır¹³. Buna kısaca kralların “dokunulmazlığı (*inviolabilité*)” ilkesi denir¹⁴. Üstelik bu dokunulmazlık tam ve mutlaktır. Krallar görevleriyle ilgili suçlarından veya göreviyle ilgili olmayan kişisel suçlarından, yani “adî suçları (*délits de droit commun*)”ndan dolayı sorumsuzdur. Mesela İngiltere’de bu konuda, “eğer Kral kendi eliyle bir bakanı öldürürse, bundan Başbakan sorumlu olur. Ama eğer Kral Başbakanı öldürürse, bundan kimse sorumlu olmaz” denilmektedir¹⁵. İngiltere’de hükümdarın sorumsuzluğu 1947 tarihli *Crown Proceedings Act* ile düzenlenmiştir¹⁶.

Kralın dokunulmazlığı ve dolayısıyla cezaî sorumsuzluğu ilkesi parlâmenter monarşilerde anayasalar tarafından açıkça kabul edilmiştir. Örneğin 1994 Belçika Anayasası “Kralın şahsının dokunulmaz” olduğunu öngörmektedir (m.88). 1953 Danimarka Anayasasına göre, Kral eylemlerinden dolayı sorumsuzdur; ve onun şahsı “mukaddes (*sacrosanct*)”tir (sek.13). 1978 İspanyol Anayasası, kralın dokunulmaz ve sorumsuz olduğunu belirtmektedir

12. Chagnollaude, *op. cit.*, s.287.

13. Zoller, *op. cit.*, s.471.

14. Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.619.

15. Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.619; Esmein, *op. cit.*, c.I, s.159; Laferrière, *op. cit.*, s.772;

16. Kinder-Gest, *op. cit.*, s.32. Bununla birlikte söz konusu dokunulmazlık, Kraliyet Ailesinin diğer kişilerini kapsamaz (*Ibid.*).

(m.56/3). 1983 Hollanda Anayasası Kralın “dokunulmaz” olduğunu ilân etmektedir¹⁷. 1975 İsveç Anayasası, fiillerinden veya ihmallerinden dolayı Kral hakkında takibatta bulunulamayacağını hükme bağlamaktadır (bölüm 5, m.7). 1868 Lüksemburg Anayasasına göre, Büyük Dükün şahsı dokunulmazdır (m.4). 1814 Norveç Anayasası da Kralın şahsının kutsal olduğunu, denetlenemeyeceğini ve suçlandırılmayacağını hüküm altına almaktadır (m.5). 1876 Osmanlı Kanun-u Esasîsi de, Padişahın şahsının “mukaddes ve gayri mesul” olduğunu hükme bağlıyordu (m.5).

Kralların sorumsuzluğunun altında “kral hata yapmaz, kral kötülük yapmaz (*the King can do no wrong*¹⁸, *le roi ne peut mal faire*¹⁹)” ilkesi yatmaktadır. Bu ilke kralı bütün beşerî fiillerinden sorumsuz kılmaktadır. Hangi tür fiil söz konusu olursa olsun, krala karşı cezaî takibatta bulunulamaz²⁰. Kralların cezaî sorumsuzluğu, teorik olarak, bir krallıkta, kralın “egemen” olmasından kaynaklanmaktadır. Egemenliğin krala ait olduğu bir sistemde, zaten kralın suç işlemesi düşünülemez. Kralların cezaî sorumsuzluğu ilkesi monarşik anayasalarda da açıkça kabul edilmektedir. Diğer yandan, bir monarşide, kral, hem yasama organı, hem yargı organının bir parçası olarak kabul edilir²¹. Bir taraftan kanun koyucu, diğer taraftan hâkim olarak düşünülen bir kişinin cezaî ve hukukî sorumluluğunun olması telakki edilemez.

B. PARLÂMENTER CUMHURİYETLERDE

Bibliyografya.- Duguit, *Traité, op. cit.*, c.IV, s.809-812; Esmein, *op. cit.*, c.II, s.225; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.619-620; Laferrrière, *op. cit.*, s.770-773, 1026-1029; Hauriou, *op. cit.*, s.415-416; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.675-678; Lavroff, *op. cit.*, s.397-398; Ardant, *op. cit.*, s.445; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.591-192; 453-454; Zoller, *op. cit.*, s.471-472; Chagnollaude, *op. cit.*, s.288; Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.487-490.

Parlâmenter cumhuriyetlerde de cumhurbaşkanının kural olarak cezaî sorumsuzluğu ilkesi kabul edilmiştir. Ancak bu ilke mutlak değildir. Cezaî sorumluluğu bakımından, cumhurbaşkanının “kişisel suçları” ile “göreviyle ilgili suçları” arasında ayırım yapılmaktadır.

1. Kişisel Suçlarından Dolayı Cumhurbaşkanlarının Sorumluluğu

Bibliyografya.- Duguit, *Traité, op. cit.*, c.IV, s.809; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.619-620; Laferrrière, *op. cit.*, s.772; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.675; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.615; Chagnollaude, *op. cit.*, s.288-289; Gicquel, *op. cit.*, s.537-538.

17. Zoller, *op. cit.*, s.453.

18. Chrimes, *op. cit.*, s.18; De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.133.

19. Esmein, *op. cit.*, c.I, 159; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.619.

20. Esmein, *op. cit.*, c.I, s.159.

21. Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.619.

Cumhurbaşkanının “kişisel suçları (*délits personnels*)”ndan, yani “adî suçları (*délits de droit commun*)”ndan, diğer bir ifadeyle “görev dışında işlediği suçlar”dan dolayı sorumlu olduğu genel olarak kabul edilmektedir.

Bazı anayasalar cumhurbaşkanlarının kişisel suçlarından dolayı sorumlu olduğunu ayrıca belirtmişlerdir. Örneğin 1976 Portekiz Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı, “görevi dışında işlediği suçlardan dolayı (*for offences not committed in the performance of his or her duties*)” normal mahkemeler önünde sorumludur (m.133/4). 1975 Yunan Anayasası da, “görevinin ifasıyla ilgisi olmayan fiillerinden dolayı (*for acts not related to the discharge of his duties*)” olan ceza soruşturmalarının Cumhurbaşkanının görev süresinin sonuna kadar askıya alınacağını öngörerek, Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı cezaî sorumluluğunu kabul etmiştir (m.49/1). 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında İsrail Temel Kanunu, “görevlerinin ifasıyla ilgili bağıışıklık (*immunity with regard to discharge of functions*)” başlıklı 13’üncü seksiyonunda Devlet Başkanına, göreviyle ilgili suçlarından dolayı bağıışıklık tanımakta, ama “ceza davalarından bağıışıklık (*immunity from criminal proceedings*)” başlıklı 14’üncü seksiyonunda Devlet Başkanının genel suçlarından dolayı sadece görev süresi içinde soruşturmaya uğramama bağıışıklığı getirmektedir. Yani görev süresi bitince Devlet Başkanının görevi dışında işlediği suçlardan dolayı eski Devlet Başkanı hakkında dava açılabilir. Dolayısıyla İsrail’de Devlet Başkanının görevi dışındaki suçlardan dolayı, görevi esnasında soruşturulamasa da, sorumlu olduğunu söyleyebiliriz. 1944 İzlanda Anayasası da, Cumhurbaşkanının “yürütme işlemleri (*executive acts*)”nden dolayı sorumsuz olduğunu aynı kuralın başkanlık otoritesini icra edenlere de uygulanacağını öngörmektedir (m.11). 1924 Türk Teşkilât-ı Esasiye Kanunu da, 41’inci maddesinin ikinci fıkrasında, “Reisicumhurun husûsat-ı şahsîyesinden dolayı mes’uliyeti”ni açıkça öngörmüştü.

Cumhurbaşkanının bu görevi dışındaki kişisel suçlarından dolayı sorumlu olduğunun ayrıca anayasalarda belirtilmesine gerek yoktur. Zira, cumhurbaşkanlarına tanınan sorumsuzluk ilkesinin geçerlilik alanı zaten, mahiyeti gereği, göreviyle ilgili eylem ve işlemleri içindir. Bir gerçek kişi olarak cumhurbaşkanlarının da, görev ve yetkilerinin kullanılması dışında, herhangi bir insan olarak işlediği fiillerinden dolayı ceza kanunlarına tâbi olduğu açıktır. Bir ülkenin ceza kanununun hükümlerinden ayrık tutulduğu ayrıca ve açıkça belirtilmedikçe, cumhurbaşkanları da, o ülkenin bir vatandaşı, hatta ceza kanununun uygulama alanında bulunan bir insan olarak, o ülkenin ceza kanunlarına tâbidir. O halde, bir ülkede cumhurbaşkanını kişisel suçlarından bağıışık tutan bir hüküm olmadıkça, cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olmayan kişisel suçlarından dolayı sorumlu olduğu sonucuna varılabilir. Bu sonuca “ceza kanunlarının mecburluğu ilkesi”nden hareketle de ulaşabiliriz. Bu ilkeye göre, ceza kanunları yürürlüğe girdikleri andan itibaren, hükümlerini

ihlâl eden bütün kişiler hakkında, zorunlu olarak uygulanır²². Eğer ceza kanunları kural olarak bütün kişiler için “mecburî” ise, cumhurbaşkanı, ayrıca ve açıkça bu kuraldan istisna tutulmadıkça, ceza kanunlarına tâbidir. O nedenle, anayasa ve kanunlarda tersi öngörülmedikçe, cumhurbaşkanları da normal ceza kanunlarına göre, normal ceza mahkemeleri tarafından yargılanabilirler.

Fransa’da Cumhurbaşkanının göreviyle ilgisiz bir fiilinden dolayı ceza sorumluluğunun olduğu ve normal ceza mahkemelerine tâbi olduğu kabul edilmektedir²³. Fransa’da bu konuda bir de mahkeme kararı vardır. Paris Asliye Ceza Mahkemesi (*Tribunal correctionnel de Paris*) 3 Aralık 1974 tarihli *Dumont c. Giscard d’Estaing et autres* kararıyla Cumhurbaşkanı Giscard d’Estaing’e karşı görevi esnasında işlenmiş ama göreviyle ilgisiz bir fiilinden dolayı açılmış bir ceza davasını görmeye yetkili olduğuna karar vermiştir²⁴.

Cumhurbaşkanlarının kişisel suçlarından sorumlu olduğunun kabul edilmesiyle sorun bitmemektedir. Bu sorumluluğunun gerçekleştirilebilmesi için izlenecek usûlün ayrıca düzenlenmesi gerekir. Çünkü, cumhurbaşkanı hakkında genel hükümlere göre cezaî takibatta bulunulması, örneğin tutuklanması, devletin başsız kalması gibi önemli bir sonuca yol açar. O nedenle, cumhurbaşkanlarının kişisel suçlarından dolayı cezaî sorumlulukları ile buldukları makamın gereklerini uzlaştıran bir usûlün öngörülmesinde yarar vardır. İşte böyle usûller bazı anayasalar tarafından öngörülmüştür.

Örneğin Portekiz, Yunanistan ve İsrail’de Cumhurbaşkanının kişisel suçları hakkında takibat görev süresinin bitmesine kadar ertelenir. 1976 Portekiz Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı, görevi dışında işlediği suçlardan dolayı (*for offences not committed in the performance of his or her duties*) normal mahkemeler önünde sorumludur (m.133/4). Ancak, görevi boyunca Cumhurbaşkanına karşı takibatta bulunulamaz. Cumhurbaşkanına karşı ceza davası ancak görevi sona erdikten sonra açılabilir (m.133/4). 1975 Yunan Anayasasına göre Cumhurbaşkanı görevi dışında işlediği suçlardan sorumludur (m.49). Ancak bu suçlarından dolayı yapılacak soruşturma başkanlık görevinin sonuna kadar askıya alınır (m.49/1). 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında İsrail Temel Kanunu, Cumhurbaşkanı hakkında görevi döneminde cezaî takibatta bulunulamayacağını hükme bağlamaktadır (sek.14). Buna göre görev süresi bittiğinde, görevi dışındaki fiillerinden do-

22. Sulhi Dönmezer ve Sahir Erman, *Nazarî ve Tatbikî Ceza Hukuku*, İstanbul, Filiz Kitabevi, Dokuzuncu Baskı, 1985, c.I, s.240.

23. Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.675; Chagnollaude, *op. cit.*, s.289.

24. Tribunal correctionnel de Paris, 3 Aralık 1974, *Dumont c. Giscard d’Estaing et autres*, J.C.P. 1975, II, 17969 note R.Lindon’dan zikreden Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.675; Chagnollaude, *op. cit.*, s.289.

layı Cumhurbaşkanı hakkında cezaî takibatta bulunulabilecektir. Yine aynı Kanun, Cumhurbaşkanının görev süresi boyunca zamanaşımının işlemeyeceğini hükme bağlamaktadır (sek.14). 1944 İzlanda Anayasası da Cumhurbaşkanının bir suç isnadı dolayısıyla ancak *Althingi*'nin rızasıyla yargılabileceğini hükme bağlamaktadır (m.11). Dolayısıyla 1944 İzlanda Anayasasının Cumhurbaşkanına milletvekili dokunulmazlığına benzer bir dokunulmazlık tanıdığını söyleyebiliriz.

Türkiye’de de 1924 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu, Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı cezaî sorumluluğu ile Cumhurbaşkanlığı makamının gereklerini uzlaştıran bir usûl öngörmüştü. 1924 Anayasasının 41’inci maddesinin ikinci fıkrası Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı cezaî sorumluluğu söz konusu olduğunda izlenecek usûlü şu şekilde belirlemiştir:

“Reisicumhûrun husûsât-ı şahsîyesinden dolayı mes’ûliyeti lâzım geldikte işbu Teşkilât-ı Esâsiyye Kanûnunun masûniyet-i teşrîfiyeye taallûk eden 17’nci maddesi mûcibince hareket edilir”

Yani 1924 Türk Anayasası, Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumluluğu söz konusu olduğunda, yasama dokunulmazlığını düzenleyen bu Anayasanın 17’nci maddesine göre hareket edilmesini öngörmekteydi. Buna göre, Cumhurbaşkanının ilk önce, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından dokunulmazlığının kaldırılması gerekmektedir. Bu hüküm isabetli bir hükümdür. Devletin başı durumunda olan önemli bir kişinin düzmece ceza kovuşturmalarıyla rahatsız edilmemesi gerekir. Anayasaların milletvekillerine tanıdığı “yasama dokunulmazlığı”na benzer bir dokunulmazlığın, cumhurbaşkanlarına da tanınması uygun olacaktır.

Kişisel suçlarından dolayı ceza mahkemesi tarafından yargılanan cumhurbaşkanının durumu ne olur? Anayasalar böyle bir cumhurbaşkanının görevden alınmasını öngörmüyorsa cumhurbaşkanı görevine devam eder. Ancak ceza mahkemesi cumhurbaşkanının tutuklanmasına karar vermişse, burada yukarıda gördüğümüz cumhurbaşkanının görevini “geçici olarak yerine getirememesi (*empêchement temporaire*)” hali ortaya çıkar²⁵. Keza, cumhurbaşkanının görev süresinden daha kısa bir süre hapis cezasına çarptırılması durumunda da, cumhurbaşkanının görevini “geçici olarak yerine getirememesi (*empêchement temporaire*)” hali söz konusu olur. Cumhurbaşkanının geri kalan görev süresinden daha uzun bir süre hapis cezası alması durumunda ise cumhurbaşkanlığı makamının “boşalması (*vacance*)” halinin olduğu kabul edilmelidir. İlk iki durumda cumhurbaşkanının görevine haptenden çıkmasına kadar ve ikinci durumda da yeni bir cumhurbaşkanının seçilmesine kadar, cumhurbaşkanlığı görevine anayasanın öngördüğü kişi vekâlet eder. Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı yargılanması durumunda,

25. Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.675.

özellikle tutuklanması ve ceza alması durumunda çözümlenmesi oldukça zor sorunlar ortaya çıkar. Zira, böyle istisnaî durumları genellikle anayasalar öngörüp çözüm getirmemektedir. Kanımızca bu durumdaki cumhurbaşkanının istifa etmesi sorunun iyi bir çözüm yolu olacaktır. Ancak, bu sebeplerle görevinin sona ermesi anayasada öngörülmedikçe, istifa etmeyen cumhurbaşkanının görevden alınabilmesi de mümkün değildir.

2. Göreviyle İlgili Suçlarından Dolayı Cumhurbaşkanlarının Cezaî Sorumluluğu

Göreviyle ilgili suçlarından dolayı cumhurbaşkanlarının cezaî sorumluluğu konusunda incelediğimiz ülkeleri üç gruba ayırabiliriz: Cumhurbaşkanına tam bir sorumsuzluk tanıyan ülkeler; cumhurbaşkanına tam bir sorumluluk yükleyen ülkeler; cumhurbaşkanına kural olarak sorumsuzluk, istisnaî olarak sorumluluk yükleyen ülkeler. Buna göre cumhurbaşkanlarının göreviyle ilgili suçlarından dolayı sorumluluğu konusunda üç sistemin olduğunu söyleyebiliriz: “Tam sorumsuzluk sistemi”, “tam sorumluluk sistemi” ve “istisnaî sorumluluk sistemi”.

a) Tam Sorumsuzluk: İsrail

İsrail’de Cumhurbaşkanı göreviyle ilgili eylem ve işlemlerinden dolayı tam bir sorumsuzluğa sahiptir. 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanuna göre, “Devlet Başkanı, görev veya yetkileriyle bağlantılı bir şeyden dolayı bütün davalardan bağıştır ve herhangi bir mahkemeye veya divana çıkarılamaz” (sek.13-a). Keza, aynı madde Devlet Başkanına, mahkemelere delil sunarken, devlet başkanlığı görevi dolayısıyla öğrendiği bir bilgiyi açıklamama imtiyazını da vermektedir (sek.13-b). Yine aynı madde, bu madde de cumhurbaşkanının tanınan bağıştıklarının görev süresinin dolmasından sonra da devam edeceğini öngörmektedir (sek.13-c). 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanunda Cumhurbaşkanı’nın vatana ihanet, anayasayı ihlâl gibi bir suçtan dolayı cezaî sorumluluğunun olduğu ve bir mahkeme veya özel bir divan tarafından yargılabileceğini öngören bir hüküm de yoktur. O halde, İsrail’de Cumhurbaşkanına göreviyle ilgili suçlarından dolayı tam bir bağıştıklık tanındığını söyleyebiliriz. İsrail Devlet Başkanı, göreviyle ilgili suçlarından dolayı tam bir cezaî sorumsuzluğa sahiptir.

b) Tam Sorumluluk: Portekiz

Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlarından dolayı tam olarak sorumlu olduğu sadece Portekiz’de kabul edilmektedir. 1976 Portekiz Anayasasının 133’üncü maddesinin ilk fıkrasına göre, “Cumhurbaşkanı, görevini yerine getirirken işlediği suçlardan dolayı Yüksek Adalet Divanı önünde sorum-

ludur”. Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlarından dolayı cezaî sorumluluğunu istisnasız bir şekilde kabul eden 1976 Portekiz Anayasası, Cumhurbaşkanı bu suçlarından dolayı suçlandırılıp yargılanabilmesi için özel usûller öngörmüştür. Portekiz Anayasasına göre, Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlarından dolayı suçlandırılabilmesi için, milletvekillerinin beşte biri tarafından verilen bir önerenin milletvekillerinin üçte ikisi tarafından kabul edilmesi gerekir (m.133/2). Bu şekilde suçlandırılan Cumhurbaşkanı, normal ceza mahkemeleri tarafından değil, Yüksek Adalet Divanı tarafından yargılanabilir. Yüksek Adalet Divanının Cumhurbaşkanı hakkında mahkumiyet kararı vermesi, Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi sonucunu doğurur (m.133/3).

c) İstisnâî Sorumluluk: Almanya, Avusturya, Finlandiya, Fransa, İrlanda, İtalya, Türkiye ve Yunanistan

Bu ülkelerde ise Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlarından dolayı *kural olarak* sorumsuz, *istisnâî olarak* ise sorumlu olduğu kabul edilmektedir.

aa) Kural: Sorumsuzluk

Almanya, Avusturya, Finlandiya, Fransa, İrlanda, İtalya, Türkiye ve Yunanistan’da Cumhurbaşkanlarının göreviyle ilgili eylem ve işlemlerinden dolayı kural olarak cezaî sorumluluğu yoktur. Bu husus, bu ülkelerin anayasalarından açıkça anlaşılmaktadır.

Örneğin 1949 Alman Anayasasının 61’inci maddesi, Cumhurbaşkanının sadece “Anayasayı veya diğer bir federal kanunu kasten ihlâl (*vorsätzlicher Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes*)”den dolayı suçlandırılabilceğini öngörmektedir. 61’inci maddeden *a contrario* şu sonuç çıkmaktadır: Cumhurbaşkanı, “Anayasayı veya diğer bir federal kanunu kasten ihlâl” suçu dışında kalan göreviyle ilgili diğer suçlarından dolayı sorumsuzdur.

1929 Avusturya Anayasasının 68’inci maddesi ise, Federal Cumhurbaşkanının, görevlerinin ifasında Federal Meclis karşısında 142’nci maddeye göre sorumlu olduğunu yazmaktadır. Avusturya Anayasasının 142’nci maddesi ise, Cumhurbaşkanının “Federal Anayasayı ihlâl (*contravention of the Federal Constitution*)”den dolayı suçlandırılabilceğini öngörmektedir (m.142/2-a)²⁶. O halde, Cumhurbaşkanı, “Federal Anayasayı ihlâl”den başka bir görev suçundan dolayı sorumsuzdur.

26. Friedrich Kojas, “The Legal and Political Role of the Federal President”, <http://www.hofburg.at/en/index.htm>, 2.1.2001.

1958 Fransız Anayasasının 68’inci maddesine göre, Cumhurbaşkanı, görevini yerine getirirken işlediği fiillerden dolayı, “yüksek ihanet (*haute trahison*)” hali hariç, sorumlu değildir. Maddeden de açıkça anlaşılacağı üzere, Fransız Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili vatana ihanet dışında bir suçtan dolayı sorumlu olması mümkün değildir.

1999 Finlandiya Anayasası da Cumhurbaşkanının sadece “ihanet (*treason*)”, “yüksek ihanet (*high treason*)” veya “insanlığa karşı suç (*crime against humanity*)”tan dolayı sorumlu olduğunu öngörmektedir (m.113). Dolayısıyla bu üç suç dışında göreviyle ilgili diğer suçlarından dolayı Cumhurbaşkanının cezaî sorumluluğu yoktur. Bu husus, 1999 Finlandiya Anayasasının 113’üncü maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesinde “diğer hallerde Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili işlemleri için hiçbir suçlandırma yapılmaz” denilerek açıkça vurgulanmıştır.

1947 İtalyan Anayasasının 90’ıncı maddesine göre, Cumhurbaşkanı, “yüksek ihanet (*alta tradimento*)” ve “Anayasaya karşı cürüm (*attentato alla Costitutizone*)” dışında, görevinin yerine getirilmesi sırasında işlediği suçlardan sorumlu değildir²⁷.

1982 Türk Anayasasının 105’inci maddesinin son fıkrası, Cumhurbaşkanının sadece “vatana ihanet”ten dolayı suçlandırılabileceğini öngörmektedir. Bu fıkranın mefhum-u muhalifinden Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olarak işlediği, ama vatana ihanet suçunun kapsamına girmeyen fiillerinden dolayı sorumsuz olduğu sonucu çıkmaktadır.

1975 Yunan Anayasasının 49’uncu maddesinin ilk fıkrası açıkça, “yüksek ihanet (*high treason*)” ve “Anayasayı kasten ihlâl (*intentional violation of the Constitution*)” dışında, Cumhurbaşkanının görevini yerine getirirken işlediği fiillerden dolayı sorumsuz olduğunu açıkça hükme bağlamaktadır. Dolayısıyla, Yunanistan’da bu iki suç dışında kalan Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçları hakkında sorumsuzluk kuralı geçerlidir.

1937 İrlanda Anayasası ise, Cumhurbaşkanının görevi esnasında işlediği “belirli fena hareket (*stated misbehaviour*)”ten dolayı suçlandırılabilceğini öngörmektedir (m.12/10-1). Ancak bu “belirli fena hareket”in ne olduğunu Anayasa belirtmemektedir. Bu ibare geniş yorumlanmaya elverişlidir. Ancak buna rağmen, 1937 İrlanda Anayasasının Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili suçlarından dolayı Cumhurbaşkanının cezaî sorumluluğunu genel olarak kabul ettiğini söyleyemeyiz. 1937 İrlanda Anayasasına göre, Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olan ve “belirli fena hareket (*stated misbehaviour*)” oluşturmeyen fiillerinden dolayı cezaî sorumsuzluğu vardır.

27. 1947 İtalyan Anayasası, m.90/1; Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.488.

Cumhurbaşkanlarının, bu birkaç suç (vatana ihanet, anayasayı ihlâl, vs.) dışında, göreviyle ilgili suçlarından dolayı cezaî sorumsuzluğunun temelinde ne yatmaktadır? Kanımızca, cumhurbaşkanlarının göreviyle ilgili suçlarından dolayı sorumsuzluğunu, daha ziyade, devlet başkanının geleneksel statüsünün bir kalıntısı olarak düşünmek gerekir. Birçok ülkede tarihsel olarak monarşi yıkılıp, cumhuriyetlere geçilmiş olsa da, devlet başkanlarının geleneksel imtiyazlı statüleri, cumhuriyetlerde de devam etmiştir. Monarşiler yıkılıp, yerlerine cumhuriyetler kurulunca, cumhurbaşkanlarının statüleri kralın statülerine benzetilerek düzenlenmiştir²⁸. Bu nedenle, cumhurbaşkanlarının da, görevleriyle ilgili suçlarından dolayı, krallar gibi sorumsuz olduğu kural olarak kabul edilmiştir.

bb) İstisna: Anayasayı İhlâl, Vatana İhanet, vb. Suçlardan Sorumluluk

Ancak yukarıdaki ülkelerde, cumhurbaşkanlarının göreviyle ilgili suçlarından dolayı cezaî sorumsuzluğu mutlak değildir. Almanya, Avusturya, Finlandiya, Fransa, İrlanda, İtalya, Portekiz, Türkiye ve Yunanistan'da Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlarından dolayı sorumsuzluğunun bazı istisnaları vardır. Bu istisnalar şunlardır:

*aaa) Anayasayı İhlâl*²⁹.- Bazı anayasalar, cumhurbaşkanının görevi ve yetkilerini kullanırken anayasayı ihlâl etmesi durumunda, bundan sorumlu olacağını öngörmektedirler. Örneğin 1949 Alman Anayasası, Cumhurbaşkanının “Anayasayı veya diğer bir federal kanunu kasten ihlâl (*vorsätzlicher Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes*)”den (m.61), 1929 Avusturya Anayasası, Federal Başkanının “Federal Anayasayı ihlâl (*contravention of the Federal Constitution*)”den (m.68, 142/2-a)³⁰, 1947 İtalyan Anayasası, Cumhurbaşkanının “Anayasaya karşı cürüm (*attentato alla Costitutizone*)”den (m.90), 1975 Yunan Anayasası da Cumhurbaşkanının “Anayasayı kasten ihlâl (*intentional violation of the Constitution*)”den (m.49) dolayı sorumlu olacağını öngörmektedir. “Anayasayı ihlâl”, “anayasayı kasten ihlâl”, “anayasaya karşı cürüm” kavramları, tanımlanması oldukça güç kavramlardır. İtalyan doktrininde “Anayasaya karşı cürüm (*attentato alla Costitutizone*)” Cumhurbaşkanının Anayasanın bir normunu kasten ihlâl etmesi olarak tanımlanmaktadır³¹.

*bbb) Vatana İhanet*³².- Bazı ülkelerde cumhurbaşkanlarının “vatana ihanet” yahut “yüksek ihanet (*high treason, haute trahison*)”ten dolayı da so-

28. Zoller, *op. cit.*, s.471.

29. Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.591; Zoller, *op. cit.*, s.453.

30. Koja, *op. cit.*

31. Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.488.

32. Duguît, *Traité, op. cit.*, c.IV, s.809-812; Esmein, *op. cit.*, c.II, s.225-225; Vedel, *op. cit.*, s.430-431; 540-549; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.619-621; Laferrière, *op. cit.*, s.1027-1029; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.675-676; Ardant, *op. cit.*, s.445; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.591-192, 614-615; Gicquel, *op. cit.*, s.538-540.

rumlu olduğu kabul edilmektedir. 1958 Fransız Anayasası (m.68), 1999 Finlandiya Anayasası (m.113), 1947 İtalyan Anayasası (m.90), 1982 Türk Anayasası (m.105/son), 1975 Yunan Anayasası (m.49) Cumhurbaşkanlarının vatana ihanetten veya daha doğru bir tabirle yüksek ihanetten dolayı sorumlu olduklarını öngörmektedir. Vatana ihanet veya yüksek ihanet suçunun ne olduğu oldukça tartışmalıdır. Biz bu tartışmayı biraz aşağıda ayrıca göreceğiz.

ccc) İnsanlığa Karşı Suç.- 1999 Finlandiya Anayasası Cumhurbaşkanının “yüksek ihanet” suçu yanında “insanlığa karşı suç (*crime against humanity*)”tan dolayı da sorumlu olduğunu öngörmektedir (m.113). Bu arada şuna işaret edelim ki, 18 Temmuz 1998 tarihinde Roma’da imzalanan “Uluslararası Ceza Mahkemesi Kurulması Hakkında Uluslararası Andlaşma”nın 27’nci maddesi, soykırım gibi insanlığa karşı suç işlemiş bir kişinin resmî sıfatının onun cezaî sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağını ve keza cezasını indirilmesine yol açmayacağını hükme bağlamaktadır³³. Dolayısıyla bu Andlaşmayı imzalamış ve onaylamış bir ülkede devlet başkanının işlediği insanlığa karşı suçlardan dolayı Uluslararası Ceza Mahkemesi önünde cezaî sorumluluğu vardır.

ddd) Belirli Fena Hareket.- 1937 İrlanda Anayasası Cumhurbaşkanının görevi esnasında işlediği “belirli fena hareket (*stated misbehaviour*)”ten dolayı suçlandırılabilceğini öngörmektedir (m.12/10-1). Ancak bu “belirli fena hareket”in ne olduğunu Anayasa belirtmemektedir.

Sonuç olarak şunları söyleyebiliriz: Cumhurbaşkanı göreviyle ilgili suçlarından dolayı İsrail’de tam sorumsuz; Portekiz ve İzlanda’da tam sorumludur. Buna karşılık cumhurbaşkanı Almanya ve Avusturya’da sadece “anayasayı ihlâl”; Fransa ve Türkiye’de sadece “vatana ihanet”; İtalya ve Yunanistan’da “anayasayı ihlâl” ve “vatana ihanet”; Finlandiya’da ise “vatana ihanet” ve “insanlığa karşı suç”, İrlanda’da ise “belirli fena hareket” suçlarından dolayı sorumludur.

3. Cumhurbaşkanlarının Göreviyle İlgili Suçlarından Dolayı Suçlandırılması ve Yargılanması Usûlü

Bibliyografya.- Duguit, *Traité, op. cit.*, c.IV, s.809-812; Esmein, *op. cit.*, c.II, s.225-225; Vedel, *op. cit.*, s.430-431; 540-549; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.619-621; Laferrière, *op. cit.*, s.1027-1029; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.675-676; Ardant, *op. cit.*, s.445; Favoreu *et al.*, *op. cit.*, s.591-192, 614-615; Gicquel, *op. cit.*, s.538-540.

İsrail hariç olmak üzere, cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlarından dolayı sorumluluğunu *tam* olarak kabul eden Portekiz ve İzlanda’da ve keza *istisnâî* olarak kabul eden Almanya, Avusturya, Finlandiya, Fransa, İrlanda, İtalya, Türkiye ve Yunanistan’da Cumhurbaşkanının bu tür suçlarından do-

33. Gicquel, *op. cit.*, s.541.

layı yargılanabilmesi mümkündür. Ancak bu ülkelerin anayasaları, bu tür suçlarından dolayı cumhurbaşkanlarının suçlandırılması ve yargılanabilmesi için özel usûller öngörmüşlerdir. Şimdi bu usûlleri görelim.

a) Suçlandırma

Burada suçlandırma yetkisinin kime ait olduğunu ve suçlandırma usûlünü ve bunun için gereken karar yeter sayısını göreceğiz.

aa) Suçlandırma Yetkisi.- Göreviyle ilgili bir suçundan dolayı cumhurbaşkanlarını suçlandırma yetkisi parlâmentolara verilmektedir. Bu konuda değişik sistemler vardır. **(1)** Finlandiya, Portekiz, Türkiye ve Yunanistan gibi *tek meclisli ülkelerde* suçlandırma yetkisi, haliyle ülkenin tek meclisine verilmiştir. Örneğin Cumhurbaşkanını suçlandırma yetkisine, Finlandiya’da Parlâmento³⁴, Portekiz’de Cumhuriyet Meclisi (*Assembleia da República*)³⁵, Türkiye’de Türkiye Büyük Millet Meclisi³⁶; Yunanistan’da Parlâmento³⁷ sahiptir. **(2)** Almanya, Avusturya, Fransa, İrlanda, İtalya gibi *iki-meclis sisteminin bulunduğu ülkelerde*, suçlandırma yetkisinin verilmesi konusunda üç ayrı sistem vardır. **(a) Birinci sistemde** suçlandırma yetkisi iki meclisin bir araya gelerek oluşturdukları kurula verilmektedir. Örneğin 1929 Avusturya Anayasasına göre Cumhurbaşkanı Anayasayı ihlâlden dolayı (m.142/2-a) Federal Meclis tarafından suçlandırılır (m.68). Federal Meclis, Temsilciler Meclisi ve Senatonun bir araya gelmesiyle oluşan Kurula verilen addır (m.38). 1947 İtalyan Anayasasına göre de Cumhurbaşkanı vatana ihanet ve Anayasaya karşı cürüm işlemekten dolayı Parlâmentonun ortak toplantısında suçlandırılır (m.90/2). **(b) İkinci sistemde**, suçlandırma yetkisi her iki meclise ortak olarak verilir. Yani cumhurbaşkanının suçlandırılabilmesi için, bu yoldaki önerenin hem birinci meclis, hem de ikinci meclis tarafından kabul edilmesi gerekir. Örneğin 1958 Fransız Anayasasına göre Cumhurbaşkanı her iki meclis tarafından ayrı ayrı kabul edilecek bir önerge ile suçlandırılabilir (m.68/1). Bu sistemde meclislerden birisinin önergeyi kabul etmemesi durumunda, Cumhurbaşkanının suçlandırılması mümkün olmayacaktır. **(c) Üçüncü sistemde**, cumhurbaşkanını suçlandırma yetkisi her iki meclise de ayrı ayrı verilir. Bu sistemde meclislerden her biri tek başına cumhurbaşkanını suçlandırmaya yetkilidir. Örneğin 1949 Alman Anayasasına göre ise, meclislerden her biri (*Bundestag* veya *Bundesrat*) tek başına Cumhurbaşkanını Anayasayı veya diğer bir federal kanunu kasten ihlâl suçundan dolayı suçlandırılabilir (m.61/1). 1937 İrlanda Anayasasına göre de Cumhurbaşkanı “belirli fena hareket”ten dolayı *Oireachtas*’ın her iki meclisi (*Dail Eireann* ve *Seanad Eireann*) tarafından da suçlandırılabilir (m.12/10-2).

34. 1999 Finlandiya Anayasası, sek.113.

35. 1976 Portekiz Anayasası, m.133.

36. 1982 Türk Anayasası, m.105/son.

37. 1975 Yunan Anayasası, m.49/2, 3.

bb) Suçlandırma Önergesi.- “Vatana ihanet”, “anayasayı ihlâl” gibi cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlarından dolayı suçlandırılması fevkalâde önemli bir konudur. Böyle bir konunun parlâmentonun gündemine alınıp görüşülmesinin dahi istenmeyen birtakım sonuçları olabilir. Devletin en yüksek makamında bulunan ve devleti sembolize eden bir kişi, bir iki parlâmento üyesinin gayri ciddî suç iddialarıyla rahatsız edilmemelidir. Muhtemelen bu nedenle, anayasalar, cumhurbaşkanının suçlandırılması önergesinin verilmesini dahi birtakım güçleştirici koşullara bağlamışlardır. Örneğin 1949 Alman Anayasasına göre suçlandırma önergesi *Bundestag* veya *Bundesrat* üyelerinin en aç dörtte biri tarafından imzalanmış olmalıdır (m.61). Fransa’da ise Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlandırılması hakkındaki önergenin Millet Meclisi veya Senato üyelerinin en az onda biri tarafından imzalanması gerekir³⁸. 1937 İrlanda Anayasasına göre de Cumhurbaşkanının suçlandırılması önergesinin önergenin verildiği meclisin üye tamsayısının en az üçte biri tutarındaki üye tarafından imzalanması gerekir (m.12/10-3). İtalyan Anayasasında suçlandırma önergesine ilişkin bir hüküm yoktur³⁹. 1976 Portekiz Anayasasına göre Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili suçlarından dolayı suçlandırılma önergesi milletvekillerinin en az beşte biri tarafından verilmelidir (m.133/2). 1982 Türk Anayasasına göre “Cumhurbaşkanı vatana ihanetten dolayı Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi üzerine” suçlandırılabilir (m.105/son). 1975 Yunan Anayasasına göre de, Cumhurbaşkanı hakkında vatana ihanetle suçlandırılması yönündeki önergenin parlâmentonun üye tamsayısının en az üçte biri tutarındaki üye tarafından imzalanması gerekir (m.49).

1929 Avusturya Anayasası ise Cumhurbaşkanını suçlandıracak Federal Meclisin ancak Temsilciler meclisi veya Senatonun kararı üzerine Başbakan tarafından toplantıya çağrılabilceğini öngörmektedir (m.68/2).

Finlandiya’da ise parlâmento üyelerinin suçlandırma önergesi vermeleri mümkün değildir. Zira bu ülkede suçlandırma önergesi, daha doğrusu, cumhurbaşkanının ihanet, yüksek ihanet veya insanlığa karşı bir suç işlediği iddiası, Parlâmento önünde, Adalet Bakanı (*Chancellor of Justice*), *Ombudsman* veya Hükûmet tarafından ileri sürülmelidir (m.113/2).

cc) Karar Yetersayısı.- Cumhurbaşkanının suçlandırılmasına ilişkin usûlüne uygun olarak verilmiş önerge parlâmentoda görüşülür ve oylanır. Anayasalar bu önergelerin kabul edilebilmesi için parlâmento üye tamsayısının

38. 2 Ocak 1959 tarihli Organik Kanun, Millet Meclisi İçtüzüğü, m.157-161 ve Senato İçtüzüğü, m.85-86 (Lavroff, *op. cit.*, s.516).

39. 1947 İtalyan Anayasası, m.90; Önerge ilk önce Milletvekilleri Kamarası ve Senato üyelerinden oluşan bir “meclisler arası komite (*Comitato interparlamentare*)” tarafından görüşülür (Biscaretti di Ruffia, s.488).

salt çoğunluğu veya üçte ikisi, dörtte üçü⁴⁰ gibi yüksek çoğunluklar öngörmektedir. Örneğin 1947 İtalyan Anayasası (m.90/2) ve 1958 Fransız Anayasası (m.68/1) Cumhurbaşkanının suçlandırılabilmesi için önerenin üye tamsayısının salt çoğunluğuyla kabul edilmesini şart koşmaktadır. 1949 Alman Anayasası (m.61/3), 1937 İrlanda Anayasası (m.12/10-4), 1976 Portekiz Anayasası (m.133/2), 1975 Yunan Anayasası (m.49) Cumhurbaşkanının suçlandırılabilmesi için parlâmentonun üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunu; 1999 Finlandiya Anayasası (m.113/1), 1982 Türk Anayasası (m.105/son) üye tamsayısının dörtte üç çoğunluğunu aramaktadır. 1929 Avusturya Anayasası ise üye tamsayısının değil, kullanılan oyların üçte iki çoğunluğunu aramaktadır (m.68/3). Ancak, oylamada her iki meclisin her birinin üyelerinin en az yarısının katılmasını şart koşmaktadır (m.68/3).

dd) Suçlandırılan Cumhurbaşkanı Görevinde Kalır mı? Bu soruya açıkça anayasaların cevap vermesi gerekir. Örneğin 1949 Alman Anayasasına göre, Anayasa Mahkemesi, suçlandırılmasından sonra Cumhurbaşkanının görevlerini yerine getiremez durumda olup olmadığına geçici olarak karar verir (m.61/2, son cümle). Yunan Anayasasının 49'uncu maddesi suçlandırılan Cumhurbaşkanının görevinden çekilmesini öngörmüştür (m.49/4). Yargılama süresince görevinden çekilen Cumhurbaşkanının yerine Parlâmento Başkanı vekâlet eder (m.49, 34). Eğer Cumhurbaşkanı yargılama neticesinde beraat ederse, görev ve yetkilerini tekrar elde eder (m.49/4). 1999 Finlandiya Anayasası da yargılama süresince Cumhurbaşkanının görevinden çekileceğini hükme bağlamaktadır (m.113/3). Ne var ki, görebildiğimiz kadarıyla, vatana ihanet ile suçlandırılan cumhurbaşkanının görevde kalıp kalmayacağı sorusuna Alman, Yunan ve Finlandiya Anayasası dışındaki başka Anayasalar cevap vermemektedirler. Kanımızca, bu soruya anayasada verilmiş olumsuz bir cevap yok ise, cumhurbaşkanının görevde kalabileceği sonucuna varmak gerekir. Ancak yargılanan cumhurbaşkanı tutuklanırsa, yukarıda gördüğümüz cumhurbaşkanının görevini “geçici olarak yerine getirememesi (*empêchement temporaire*)” hali ortaya çıkar. Bu durumda Cumhurbaşkanının hapisten çıkmasına kadar, cumhurbaşkanlığı makamına vekâlet edilmesi gerekir.

b) Yargılama

Suçlandırılma aşamasından sonra, cumhurbaşkanının yargılanmasına geçilir.

aa) Yargılama Makamı.- Her ülkenin anayasası, cumhurbaşkanını yargılayacak makamı belirtmektedir. Anayasalar, parlâmento tarafından suçlandırılan cumhurbaşkanını yargılama görevini değişik organlara vermişlerdir. Bazı anayasalar bu görevi Anayasa Mahkemesine, diğer bazı anayasalar ül-

40. Örneğin Türkiye’de üye tamsayısının 3/4’dür (m.105).

kenin adlı yargının üst mahkemesine (yani temyiz mahkemesine), diğer bazı anayasalar ise sırf bu amaçla kurulan özel bir mahkemeye vermektedirler. Diğer bazı anayasalar ise, bu görevi parlâmentonun bir meclisine vermektedir. Dolayısıyla ortada dört sistem vardır:

aaa) Anayasa Mahkemesi Sistemi.- 1949 Alman (m.61), 1929 Avusturya (m.142), 1947 İtalyan (m.134) Anayasaları Cumhurbaşkanını yargılama görevini Anayasa Mahkemesine vermişlerdir. 1982 Türk Anayasası da, Cumhurbaşkanını “Yüce Divan” sıfatıyla yargılama görevini Anayasa Mahkemesine bırakmıştır (m.148/3).

bbb) Temyiz Mahkemesi Sistemi.- 1976 Portekiz Anayasası, göreviyle ilgili suçlarından dolayı Parlâmento tarafından suçlandırılan Cumhurbaşkanını yargılama görevini “Yüksek Adliye Mahkemesi (*Supremo Tribunal de Justiça*)”ne vermiştir (m.133/1). Yüksek Adliye Mahkemesi ülkenin adli yargı alanındaki temyiz mahkemesidir (m.212).

ccc) Özel Mahkeme Sistemi.- 1975 Yunan Anayasası Parlâmento tarafından suçlandırılan Cumhurbaşkanını yargılama görevini bu amaçla oluşturulan bir “özel (*ad hoc*) mahkeme”ye vermiştir (m.86). Bu *ad hoc* mahkeme, Hukuk ve Ceza Yüksek Mahkemesi Başkanının başkanlığında, Hukuk ve Ceza Yüksek Mahkemesinin üyeleri, Hukuk ve Ceza İstinaf Mahkemelerinin Başkanları arasından Parlâmento Başkanı tarafından alenî oturumda kura yoluyla seçilen on iki üyeden oluşur (m.86/1). 1999 Finlandiya Anayasası da Cumhurbaşkanı yargılanması görevini “*Impeachment Yüce Divanı (High Court of Impeachment)*” isimli özel bir mahkemeye vermiştir (sek.113/1). Bu mahkeme, Yüksek Mahkemenin Başkanının başkanlığında, Yüksek İdare Mahkemesi Başkanı, İstinaf Mahkemelerinin en kıdemli üç başkanından ve dört yıllık bir dönem için Parlâmento tarafından seçilen beş üyeden oluşur (sek.101/3). 1958 Fransız Anayasası ise Parlâmento tarafından yüksek iharetle suçlandırılan Cumhurbaşkanını yargılama görevini bu amaçla kurulan “Yüksek Adalet Divanı (*Haute Cour de la Justice*)”na vermiştir (m.68). Yüksek Adalet Divanı ise, Millet Meclisi tarafından kendi içinde seçilen 12 ve Senato tarafından kendi içinden seçilen 12, olmak üzere toplam 24 üyeden oluşur⁴¹. Yüksek Adalet Divanı kendi başkanını kendi üyeleri arasından seçer (m.67).

ddd) Diğer Meclis Sistemi.- 1937 İrlanda Anayasasına göre ise Cumhurbaşkanını yargılama görevi, Parlâmentonun meclislerinden birine aittir (m.12/10). İrlanda Anayasasına göre, iki-meclisli olan İrlanda Parlâmentosunun meclislerinden herhangi biri, Cumhurbaşkanını üye tamsayısının üçte ikisi ile suçlandırır, diğer Meclis, Cumhurbaşkanını yargılar (m.12/10-5).

41. 1958 Fransız Anayasası, m.67; 2 Ocak 1969 tarih ve 59-1 sayılı Ordonans (Lavroff, *op. cit.*, s.516).

Cumhurbaşkanını, kendisini yargılayan Meclisin önüne çıkıp kendini savunma veya kendini bu amaçla temsil ettirme yetkisine sahiptir (m.12/10-6). Yargılayan Meclis, yargılama neticesinde Cumhurbaşkanına yüklenen suçun (fena hareket, *misbehaviour*) onun görevde kalmasına engel teşkil ettiğine üye tamsayısının en az üçte ikisi ile karar verirse Cumhurbaşkanı görevden düşer (m.12/10-7).

cc) Yargılama Makamının Fiilin Tavsifi Konusundaki Yetkisizliği.- Yargılama makamı, cumhurbaşkanına isnat edilen fiilin, anayasada belirtilen suç (yüksek ihanet, anayasayı ihlâl, vb.) değil, bir başka suç oluşturduğuna karar verip cumhurbaşkanını o suçtan yargılamaya devam edemez. Cumhurbaşkanının fiilinin anayasada belirtilen suç (yüksek ihanet, anayasayı ihlâl, vb.) olarak tavsifi, parlâmentonun suçlandırma kararıyla yapılmıştır. Yani suçlandırma yetkisi münhasıran parlâmentolara aittir. Dolayısıyla yargılama makamı, cumhurbaşkanlarını anayasada belirtilen suç (yüksek ihanet, anayasayı ihlâl, vb.) dışında kalan bir başka suçtan dolayı yargılayamaz. Cumhurbaşkanları zaten anayasada belirtilen suçlar (yüksek ihanet, anayasayı ihlâl, vb.) dışında bir başka suçtan dolayı yukarıda gördüğümüz gibi (Portekiz hariç) sorumsuzdur. Yargılama makamı cumhurbaşkanına isnat edilen fiilin, anayasada belirtilen suç (yüksek ihanet, anayasayı ihlâl, vb.) oluşturmadığını, ama bir başka suç oluşturabileceği kanısına varıyorsa, cumhurbaşkanı hakkında beraat kararı vermelidir.

cc) Yargılama Makamının Yetkisi.- Yargılama makamı, suçlandırma kararında iddia edilen fiilin cumhurbaşkanı tarafından işlenip işlenmediğini, işlenmiş ise, bu fiilin suç olup olmadığını serbestçe takdir edebilir⁴². Yargılama makamı, cumhurbaşkanının isnat edilen fiilî işlediği ve bu fiilin anayasada belirtilen suç (yüksek ihanet, anayasayı ihlâl, vb.) oluşturduğu kanısına varırsa, cumhurbaşkanı hakkında mahkumiyet kararı verir. Yargılama makamı, isnat edilen fiilî cumhurbaşkanının işlemediği ve keza bu fiilî işlemle birlikte bu fiilin anayasada belirtilen suç (yüksek ihanet, anayasayı ihlâl, vb.) oluşturmadığı kanısına varırsa, cumhurbaşkanı hakkında beraat kararı verir.

Yargılama Makamının Beraat veya Mahkumiyet Kararları Ne Sonuç Doğurur? Bazı anayasalar bu sonuçları belirtmiştir: Örneğin 1949 Alman Anayasasına göre, Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanını Anayasayı ihlâlden suçlu görürse, onun Cumhurbaşkanlığından düştüğüne karar verir (m.61/2). Dolayısıyla bu Anayasaya göre Anayasa Mahkemesi beraat kararı verirse, Cumhurbaşkanı görevine devam eder. Yukarıda da görüldüğü gibi, Alman Anayasa Mahkemesi, mahkumiyet kararından önce, yargılama esnasında, Cumhurbaşkanının görevini Cumhurbaşkanı görevlerini yerine geti-

42. Dönmezer ve Erman, op. cit., c.I, s.243; Ahmet Kerse, *Cumhurbaşkanı*, İstanbul, 1975, s.173.

remez durumda olup olmadığına geçici olarak karar verebilmekteydi (m.61/2, son cümle). Anayasa Mahkemesi böyle bir karar vermiŐ ise, beraat kararıyla bu geçici kararı ortadan kalkar. 1937 İrlanda Anayasasına göre, Cumhurbaşkanını yargılayan Meclisin, Cumhurbaşkanına yüklenilen suçun (fena hareket, *misbehaviour*) onun görevde kalmasına engel teşkil ettiğine üye tamsayısının en az üçte ikisi ile karar verirse, Cumhurbaşkanı görevden düşer (m.12/10-7). 1976 Portekiz Anayasasına göre Yüksek Adliye Mahkemesinin Cumhurbaşkanı hakkında mahkumiyet kararı vermesi, Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi sonucunu doğurur (m.133/3). 1975 Yunan Anayasasına göre, yargılanan Cumhurbaşkanı, görevinden çekilmek zorundadır (m.49/4). Yerine Parlâmento Başkanı vekâlet eder (m.34). Eğer Cumhurbaşkanı yargılama neticesinde beraat ederse, görev ve yetkilerini tekrar elde eder (m.49/4). Mahkum olursa, görevinden geçici olarak çekilen Cumhurbaşkanının görevinin kesin olarak sona erdiği kabul edilir.

Bazı anayasalarda ise bu konuda hüküm yoktur. Örneğin 1958 Fransız Anayasası (m.67, 68), 1947 İtalyan Anayasası (m.90, 134) ve 1982 Türk Anayasası (m.105, 148), suçlandırılan ve yargılama makamı tarafından yargılanan cumhurbaşkanının görevde kalıp kalmayacağını, keza yargılama makamının mahkumiyet kararının cumhurbaşkanının görevini sona erdirip erdirmediği hususlarında hüküm içermemektedir. Bu anayasalar da, aksine hüküm olmadığına göre, yargılanan cumhurbaşkanının yargılama esnasında görevde kalacağı düşünülebilir. Yargılama makamı beraat kararı vermiŐ ise, ortada sorun olmayacaktır. Görevde olan cumhurbaşkanı görevine devam edecektir. Ancak yargılama makamı, mahkumiyet kararı vermiŐ ise ne olacaktır? Bu Anayasalarda bu soruya bir cevap verilmediği için bu soru oldukça tartışmalıdır. Anayasada hüküm olmadığına göre, cumhurbaşkanının görevde kalacağı söylenebilir. Ancak, cumhurbaşkanı, hapis cezası almış ise ne olacaktır? Cumhurbaşkanı hapiste iken görevini yapamayacaktır. Bu nedenle, Cumhurbaşkanının görevini yerine getiremeyecek durumda olduğuna hükmedilebilir. Cumhurbaşkanının hapiste yatacağı süre, kalan görev süresinden daha uzun ise, burada cumhurbaşkanlığının “boşalması (*vacancy*)”, mahkumiyet süresi kalan görev süresinden daha kısa ise, Cumhurbaşkanının “görevini geçici olarak yapamayacak durumda bulunması (*temporary incapacity, empêchement temporaire*)” durumlarının ortaya çıktığı düşünülebilir. Bu durumlarda ne yapılacağını yukarıda gördük. Bu konuda oraya bakılmalıdır⁴³.

Cumhurbaşkanlarının görevleriyle ilgili suçlarından dolayı cezaî sorumluluğu konusunda ulaştığımız sonuçları bir tablo halinde gösterelim:

43. Bkz. *supra*, s.69, 71.

TABLO 2: Cumhurbaşkanlarının Görevleriyle İlgili Suçlarından Dolayı Cezaî Sorumluluğu

ÜLKELER	AY*	Mad-de	Suçlar	Suçlandırma Yetkisi	KY S*	GK ?*	Yargılama Makamı	So-nuç
Almanya	1949	m.61	Anayasayı İhlâl	Bundestag veya Bundesrat	2/3	AYM K*	Anayasa Mahkemesi	Düş me
Avusturya	1929	m.68 m.142	Anayasayı İhlâl	Federal Meclis (Ortak Toplantı)	2/3	?	Anayasa Mahkemesi	?
Finlandiya	1999	m.113 m.101	İhanet, Yük.İhanet İnsanlığa Karşı Suç	Parlamento (Tek Meclisli)	3/4	Çe-kilir	İmpeachment Yüksek Divanı	Düş me
Fransa	1958	m.68	Yüksek İhanet	Millet Meclisi veya Senato	1/2	?	Yüksek Adalet Divanı	?
İrlanda	1937	m.12/10	Belirli Fena Hareket	Dail Eireann veya Seanad Eireann	2/3	?	Diğer Meclis	Düş me
İsrail	1964	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
İtalya	1947	m.90 m.134	Anayasaya Karşı Cürüm, Y. İhanet	Parlamento (Ortak Toplantı)	1/2	?	Anayasa Mahkemesi	?
Portekiz	1976	m.133	Bütün Suçlar	Cumhuriyet Meclisi (Tek Meclisli)	2/3	?	Yüksek Adliye Mahkemesi	Düş me
Türkiye	1982	m.105 m.148	Vatana İhanet	T.B.M.M. (Tek Meclisli)	3/4	?	Anayasa Mahkemesi	?
Yunanistan	1975	m.49 m.86	Yüksek İhanet, Anayasayı İhlâl	Parlamento (Tek Meclisli)	2/3	Çe-kilir	Ad Hoc Mahkeme	Düş me

*KYS: Karar yetersayısı

GK?: Suçlandırılan Cumhurbaşkanı Yargılama Süresince Görevde Kalır mı?

AY: Anayasa

AYM K.: Anayasa Mahkemesi karar verir.

Y.İhanet: Yüksek İhanet

EK BAŞLIK: “VATANA İHANET” SUÇU ÜZERİNE BİR NOT

Bibliyografya.- Antide Moreau, “La haute trahison du président de la République”, *Revue du droit public*, 1987, s.1451-1601; Patrick Auvret, “La responsabilité du chef de l'Etat”, *Revue du droit public*, 1988, s.77-117; Georges Vedel, “La compétence de la Haute-Cour”, in *Mélanges dédiés à M. le professeur Joseph Magnol*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1948, s.393-422; Raymond Lindon et Daniel Amson, *La Haute Cour: 1789-1987*, Paris, P.U.F., Coll. “Politique d'aujourd'hui”, 1987; Antonin Besson, “Haute Cour de justice”, *Répertoire de droit public et administratif*, Mise à jour 1990, Editions Dalloz, Vol.II, s.1185-1188; Xavier Delcros, “Commentaire des articles 67 et 68”, in François Luchaire et Gérard Conac (sous la direction de -), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 2e édition, 1987, s.1178-1186; Dominique Turpin, “Parfaire l'Etat de droit en reformant ou supprimant la Haute Cour de justice”, *Les Petites affiches*, 4 mai 1992, n° 54, s.40-44; Jean-Pierre Rougeaux, “La Haute Cour de justice sous la Ve République”, *Revue du droit public*, 1978, s.1019-1053; Jean Foyer, “Haute Cour de justice”, *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, (Encyclopédie Dalloz - Droit pénal), t.II, s.5.

“Vatana ihanet” ne demektir? Vatana ihaneti nasıl tanımlayabiliriz? İlk önce şuna işaret edelim ki, Türkiye’de “vatana ihanet” denilen şey yabancı anayasalar “yüksek ihanet (*high treason, haute trahison, alta tradimento, Hocverrat*)” demektedirler.

1. Fransa’da “Yüksek İhanet (*Haute Trahison*)” Kavramı

Fransa’da anayasa hukuku doktrini tarafından yüksek ihanet konusunda verilmiş çeşitli tanımlar vardır. Örneğin, A. Bard ve P. Robiquet’ye göre, yüksek ihanet, yürütme organının millî temsilin haklarını ihlâl eden bütün işlemleridir⁴⁴. Pierre Cot, yüksek ihaneti, “anayasanın uygulanmasının reddedilmesi” olarak tanımlamaktadır⁴⁵. Georges Vedel’e göre ise, “yüksek ihanet, Cumhurbaşkanı’nın görevinin gereklerini siyasî nitelikte ihlâlidir⁴⁶. Marcel Prélôt daha geniş bir tanım yapmıştır. Ona göre, yüksek ihanet, Cumhurbaşkanı ile parlâmento arasında ağır bir uyumsuzluk halinde ortaya çıkabilir. Cumhurbaşkanı’nın takip edilebilmesi için Cumhurbaşkanı’nın ceza hukuku anlamında bir suçlu olması gerekmez. Cumhurbaşkanı’nın milletin diğer temsilcileri ile derin ve açık bir çatışma içine girmesi yeterlidir⁴⁷. Dominique Turpin’e göre, yüksek ihanet, kurumların düzenli çalışmasını engelleyerek, görevinin gereklerini yerine getirmeyen Cumhurbaşkanı için öngörülmüştür⁴⁸. Dmitri Georges Lavroff’a göre, yüksek ihanet, Cumhurbaşkanı’nın kendisine Anayasa tarafından verilmiş olan yetkilerini kötüye kullanmasıdır. Özellikle, diğer organların anayasal yetkilerini çiğnemek ve kendi yetkilerinin sınırlarını kasten ihlâl etmek şeklinde ortaya çıkar⁴⁹.

Tüm bu tanımlardan ortaya çıkan ortak fikir odur ki, Fransa’da yüksek ihanet, Cumhurbaşkanı’nın görevlerinin gereklerine aykırı davranması şeklinde ortaya çıkan bir “siyasî cürüm (*crime politique*)” olarak görülmektedir. Bu açıdan Cumhurbaşkanı’nın değişik fiilleri, yüksek ihanet olarak nitelendirilebilir. Örneğin, Dominique Turpin’e göre, Cumhurbaşkanı’nın Fransız Anayasasının 5’inci maddesinin kendisine verdiği yetkileri yerine getirmemesi veya 16’ncı maddesinin kendisine verdiği olağanüstü hal yetkilerini olağanüstü hal olmadan kötüye kullanması veya Parlâmentonun izni olmadan savaş ilân etmesi yüksek ihanet oluşturabilir⁵⁰. Yine Turpin’e göre, yargı denetimine tâbi olmayan işlemleri dolayısıyla da Cumhurbaşkanı yüksek ihanet ile suçlandırılabilir. Örneğin, af ilân etme yetkisi, Millet Meclisi fesih yetkisi, referanduma başvurma yetkisi, kanunları yayımlama yetkisi gibi yetkile-

44. A. Bard ve S. Robiquet, *La Constitution de 1875*, Paris, 1876, s.270’den nakleden: Antide Moreau, “La haute trahison du président de la République”, *Revue du droit public*, 1987, s.1579, dipnot 192.

45. *Commission de la Constitution*, séance du 28 août 1946, s.382’den nakleden Pierre Desmottes, *De la responsabilité pénale des ministres en régime parlementaire français*, (Thèse, Université de Caen, Faculté de droit, mai 1962), Paris, L.G.D.J., 1968, s.274, dipnot 13.

46. Vedel, *op. cit.*, s.431.

47. Prélôt, *op. cit.*, s.641’den nakleden Moreau, *op. cit.*, s.1579.

48. Turpin, *op. cit.*, s.517.

49. Lavroff, *op. cit.*, s.517-518.

50. Dominique Turpin, “Parfaire l’Etat de droit en reformant ou supprimant la Haute Cour de justice”, *Les Petites affiches*, 4 mai 1992, n° 54, s.41.

rini Anayasaya aykırı bir şekilde kullanması veya gerektiği halde kullanmaması durumunda Cumhurbaşkanının yüksek ihanetle suçlandırılması mümkündür⁵¹.

2. Türkiye’de

Türk ceza mevzuatında, “vatana ihanet suçu” ismini taşıyan bir suç yoktur. Bununla birlikte, vatana ihanetle ilgili görülebilecek çeşitli kanunlar ve bazı kanunlarda maddeler vardır⁵². Türk kanunlarında vatana ihanet suçunu tanımlayan ve bu suça bir ceza öngören bir hükmün bulunmadığını söyleyebiliriz. Aynı şey başka ülkeler için, örneğin Fransa için de geçerlidir. Fransa’da da vatana ihanet suçunu tanımlayan bir kanun hükmü yoktur.

3. Suçların ve Cezaların Kanunîliği İlkesi Karşısında Vatana İhanet Suçu

Bilindiği gibi, ceza hukuku alanında “kanunsuz suç ve ceza olmaz (*nullum crimen, nullum poena sine lege*)” ilkesi geçerlidir. Bu ilke, Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlandırılmasında geçerli midir? Bu konuda, Fransa’da üç değişik görüş ileri sürülmüştür.

a) “Cezacı” Görüş

Üçüncü Cumhuriyet döneminde Léon Duguit tarafından savunulan ve “cezacı (*pénaliste*) anlayış” denilen görüşe göre, “kanunsuz suç ve ceza olmaz (*nullum crimen, nullum poena sine lege*)” ilkesi vatana ihanet suçunda da geçerlidir. Bu ilke Yüce Divanda (*Haute Cour*) da uygulanır. Vatana ihanet suçunun kurucu unsurları daha önceden kanunla belirlenmedikçe, Yüce Divan Cumhurbaşkanını vatana ihanetten dolayı yargılayamaz⁵³. Bu görüş, Fransız doktrininde hiçbir zaman baskın görüş haline gelememiştir⁵⁴.

b) “Anayasacı” Görüş

Buna karşılık, Maurice Hauriou⁵⁵, Joseph Barthélemy ve Paul Duez⁵⁶ tarafından savunulan “anayasacı (*constitutionnaliste*) anlayış” denilen ikinci bir görüşe göre, Cumhurbaşkanının vatana ihaneti münhasıran ceza hukuku ilkelerine nazaran tanımlanamaz. Zira vatana ihanetle suçlandırma, esasen, siyasî niteliktedir ki, bu ancak siyasî bir müeyyide ile tatmin edilebilir⁵⁷. Bu-

51. *Ibid.*, s.41-42.

52. Bkz. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, *op. cit.*, s.544.

53. Duguit, *Traité...*, *op. cit.*, t.IV, s.810.

54. Jean Foyer, “Haute Cour de justice”, *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, (Encyclopédie Dalloz - Droit pénal), t.II, s.5.

55. Hauriou, *op. cit.*, s.451-452, 533-536.

56. Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.620-621.

57. Moreau, *op. cit.*, s.1569.

gün Fransa’da doktrinin çoğunluğu⁵⁸, vatana ihanet konusunda *anayasacı anlayışı* kabul etmektedir. Yazarların çoğunluğuna göre, vatana ihanet esasen bir “siyasal suç (*crime politique*)”tur⁵⁹. Bu görüşte olan yazarlar, vatana ihaneti, “siyasî”⁶⁰ veya “siyasî-cezaî (*politico-pénale*)”⁶¹ bir usûl olarak görmektedirler. Dolayısıyla, vatana ihanet suçunun kanunî tanım yokluğu durumunda da takip edilebileceğini düşünmektedirler⁶². Yani onlara göre Cumhurbaşkanı, ceza kanununun suç olarak nitelendirmediği fiillerden dolayı da vatana ihanetten dolayı suçlandırılıp yargılanabilir. Buna göre, Yüce Divan (*Haute Cour*) “suçların ve cezaların kanunîliği (*Nullum crimen, nulla poena sine lege*)” prensibine tâbi değildir⁶³. O halde, hangi fiillerin vatana ihanet suçunu oluşturduğunu belirlemekte⁶⁴ ve buna ceza vermekte Yüce Divan (*Haute Cour*) tam yetkilidir⁶⁵.

c) Karma Görüş

Bu iki görüş arasında, Adhémar Esmein bir “orta yol” önermiştir. Yüce Divan Cumhurbaşkanının görevden alınmasına karar verebilir. Ama, Yüce Divan, ancak, Cumhurbaşkanının fiilleri ceza kanunu tarafından belirlenmiş bir suç tanımına giriyorsa ceza verebilir⁶⁶.

Bu anlayış daha sonra Georges Vedel⁶⁷ tarafından tekrar ele alınmıştır. Georges Vedel’e göre, Yüce Divan Cumhurbaşkanına iki çeşit müeyyide uygulama yetkisine sahiptir: Cumhurbaşkanının görevden alınmasından iba-

58. Voir Moreau, *op. cit.*, s.1580; Foyer, *op. cit.*, s.4, n° 37; Antonin Besson, “Haute Cour de justice”, *Répertoire de droit public et administratif*, Mise à jour 1990, Editions Dalloz, Vol.II, s.1185-1188. s.1186; Turpin, “Parfaire l’Etat de droit en reformant ou supprimant la Haute Cour de justice”, *op. cit.*, s.40; Turpin, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, s.517; Xavier Delcros, “Commentaire des articles 67 et 68”, in François Luchaire et Gérard Conac (dir.), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, İkinci Baskı, 1987, s.1183; Burdeau, Hamon ve Troper, *op. cit.*, s.695; Gicquel, *op. cit.*, s.647-648; Maurice Duverger, *Le système politique français*, Paris, P.U.F., Yirminci Baskı, 1990, s.254; Jeanneau, *op. cit.*, s.175; Jean Massot, *La présidence de la République en France*, Paris, Documentation française, 1977, s.100; Jean-Pierre Rougeaux, “La Haute Cour de justice sous la Ve République”, *Revue du droit public*, 1978, s.1029; Patrick Auvret, “La responsabilité du chef de l’Etat”, *Revue du droit public*, 1988, s.96-117.

59. Besson, *op. cit.*, s.1186, n°29; Duverger, *op. cit.*, s.254.

60. Gicquel, *op. cit.*, 11e éd., s.648; Hauriou, *op. cit.*, 1929, s.536.

61. Vedel, *op. cit.*, s.429, 541-547.

62. Foyer, *op. cit.*, s.4, n°37.

63. Besson, *op. cit.*, s.1186, n°23.

64. Foyer, *op. cit.*, s.4, n°39.

65. Desmottes, *op. cit.*, s.200-201; Raymond Lindon et Daniel Amson, *La Haute Cour: 1789-1987*, Paris, P.U.F., Coll. “Politique d’aujourd’hui”, 1987, s.38-39.

66. Esmein, *op. cit.*, c.II, s.226.

67. Georges Vedel, “La compétence de la Haute-Cour”, in *Mélanges dédiés à M. le professeur Joseph Magnol*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1948, s.393-422; Vedel, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, s.430-431, 546-547.

ret olan siyasî müeyyide ve ceza hukuku anlamında cezalar vermeden ibaret olan cezaî müeyyide⁶⁸. Vedel'in anlayışında,

“Cumhurbaşkanının Millet Meclisi tarafından vatana ihanetle suçlandırılması ve Yüce Divanın vatana ihanet hükmü, sadece, Cumhurbaşkanının sakat bir işlem yaptığı, görevinin gereklerine ihanet ettiği anlamına gelir ki, bu siyasî bir tespittir ve bizatihi dar anlamda bir ceza uygulanmasını gerektiren bir cürüm veya kabahatin işlendiği anlamına gelmez. Eğer vatana ihanet, bir cürüm veya kabahat olarak değil de, bir siyasî suçlandırma olarak kabul edilirse, bir kanun metni onu tanımlamıyor olsa da, vatana ihanet mevcut olabilir”⁶⁹.

Bu anlayışa göre, eğer Cumhurbaşkanının ceza kanununun bir maddesine girmeyen bir siyasî hatası varsa, Yüce Divan Cumhurbaşkanının görevden alınmasına karar verebilir. Bu görevden alma kararı, bir *siyasî* hatayı cezalandıran bir *siyasî* müeyyidedir. Burada suçların ve cezaların kanunîliği ilkesi ihlâl edilmiş olmaz⁷⁰. Buna karşılık, Cumhurbaşkanının vatana ihanet oluşturduğu kabul edilen fiilleri, *ayrıca* ceza kanunları tarafından tanımlanan bir cürüm veya kabahat oluşturuyorsa, Yüce Divan, Cumhurbaşkanının görevden alınmasından başka, gerçek anlamda cezalara hükmedebilir. Bu ise tamamıyla, suçların ve cezaların kanunîliliği ilkesi ile uyum içindedir⁷¹. Diğer bir ifadeyle, Vedel'e göre, Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlandırılması durumunda

“Yüce Divan aynı zamanda hem Cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğunu, hem de cezaî sorumluluğuna hükmedebilir. Suçların ve cezaların kanunîliği ilkesi, ancak bu ikinci tür sorumluluğa ilişkindir ve vatana ihanetin takdirî bir şekilde değerlendirilmesine engel değildir”⁷².

Jean Foyer'in gözlemlediği gibi⁷³, Georges Vedel'in görüşü, vatana ihanetin siyasî özelliği ile kanunîlik ilkesini uzlaştırma avantajına sahiptir.

d) Görüşümüz

Kanımızca cumhurbaşkanlarının vatana ihanetle suçlandırılıp, yargılama makamları tarafından yargılanıp yargılanamayacağı sorusuna aşğıdaki ihtimaller üzerinde cevap vermek gerekir.

1. Eğer ülkenin ceza kanunlarında “vatana ihanet suçu” var ise, cumhurbaşkanı, sadece ve sadece bu suç kapsamına girebilecek somut bir fiilinden dolayı vatana ihanetle suçlandırılabilir. Keza yargılama makamı da sadece

68. Vedel, *Droit constitutionnel, op. cit.*, s.546.

69. *Ibid.*

70. *Ibid.*, s.547.

71. *Ibid.*

72. *Ibid.*

73. Foyer, *op. cit.*, s.4, n° 41.

ve sadece bu fiilinden dolayı cumhurbaşkanını yargılayabilir ve bir cezaya mahkûm edebilir.

2. Ama ülkenin ceza kanunlarında “vatana ihanet suçu” diye bir suç mevcut değil ise, vatana ihanet ile suçlandırılan⁷⁴ cumhurbaşkanı yargılama makamı tarafından mahkum edilemez; bu makam cumhurbaşkanı hakkında beraat kararı vermelidir.

O halde belirli bir ülkede cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı sorumluluğu araştırılırken yapılması gereken ilk şey, o ülkenin ceza kanunlarında “vatana ihanet suçu”nun olup olmadığının tespit edilmesidir. Bu soruya cevap vermesi gerekenler ise anayasa hukukçuları değil, o ülkenin ceza hukukçularıdır. Bu soruya ceza hukukçuları kendi disiplinlerinin ilkeleri doğrultusunda⁷⁵ cevap vermelidirler.

Sonuç olarak, biz, ceza kanunlarında “vatana ihanet (yüksek ihanet, *haute trahison*)” suçunu ihdas eden bir hüküm olmadıkça, cumhurbaşkanlarının vatana ihanetten mahkum edilmesinin mümkün olmadığını düşünüyoruz. Zira, birçok ülkede suçların ve cezaların kanuniliği ilkesi anayasal düzeyde bir ilkedir⁷⁶. Bu ilke karşısında, nasıl olacak da, yargılama makamları, bir kişinin bir kanun tarafından suç olarak kabul edilmemiş bir fiilini suç olarak kabul edecek ve ona yine bir kanun tarafından öngörülmemiş bir cezayı verecek? Bu soruya hukuk mantığına saygılı birisinin olumlu cevap vermesi mümkün değildir. Vatana ihanet suçu ceza kanunları tarafından tanımlanmamışsa, yargılama makamları vatana ihanetle suçlandırılan cumhurbaşkanları hakkında beraat kararı vermelidir.

Vatana ihanetin ceza hukuku kavramı olmadığı, ceza kanunlarına göre tanımlanmaması gerektiği, bunun siyasî nitelikte bir prosedür olduğu, vatana ihanetin aslında cumhurbaşkanlarının görevlerini kötüye kullanmasının bir yaptırımı olduğu iddia edilemez. Zira, vatana ihanetle suçlandırma kurumu, cumhurbaşkanlarının sorumluluğu şemasında, cumhurbaşkanlarının *siyasal*

74. Ülkenin ceza kanunlarında vatana ihanet suçu olmasa da, ülkenin parlamentosu cumhurbaşkanını yine de vatana ihanetle suçlandırabilir. Bu ona anayasa tarafından verilmiş bir haktır. Parlamento suçlandırma esnasında cumhurbaşkanının fiilinin vatana ihanet suçunu oluşturup oluşturmadığını araştırır. Zaten bunun araştırılması için, cumhurbaşkanı yüce divana sevk edilmektedir.

75. Ceza hukukçuları burada sadece kendi disiplinlerinin ilkeleri doğrultusunda değerlendirme yapmalı, anayasa hukukunun ilkelerini veya anayasa hukuku konusundaki birtakım ihtiyaçları ve başka mülahazaları işe karıştırmamalıdır. Zira, vatana ihanet sorununu anayasa hukukçuları, ceza hukukçularının bu değerlendirmesine atıfta bulunarak çözeceklerdir. Ceza hukukçuları da anayasa hukukuna atıfta bulunurlarsa hiçbir mesele çözülmüş olmaz. Kendi kendine atıf yapan bir sistem anlamsızdır, saçmadır.

76. Örneğin 1982 Türk Anayasasının 38’inci maddesinin ilk fıkrası, “kimse işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilinden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez” demektedir.

sorumluluğu alanına değil, cumhurbaşkanının *cezaî* sorumluluğu alanına girmektedir. Cezaî sorumluluk alanında da yukarıda açıklandığı gibi, cumhurbaşkanının kişisel suçlarıyla görev suçları arasında ayırım yapılmıştır. Kişisel suçlarından sorumlu olan cumhurbaşkanları, göreviyle ilgili suçlarından dolayı, vatana ihanet dışında, sorumsuzdur.

Cumhurbaşkanlarının sorumluluğu şeması göz önünde bulundurulursa, cumhurbaşkanlarının anayasa kurallarına aykırı davranması, vatana ihanet suçunu oluşturmaz. Bu olsa olsa, belki onun siyasal sorumluluğu ile ilgili bir husustur. Ne var ki, cumhurbaşkanlarının siyasal sorumluluğunun olmadığı tartışmasız bir husustur. Diğer yandan cumhurbaşkanlarının anayasa kurallarına aykırı davranması belki de ceza hukuku anlamında bir suç, özellikle görevini kötüye kullanma veya görevini ihmal suçunu oluşturabilir; ancak cumhurbaşkanlarının göreviyle ilgili suçlarından dolayı cezaî sorumluluğunun olmadığı da tartışmasızdır. Dolayısıyla, siyasal sorumluluk veya göreviyle ilgili suçlarından dolayı cezaî sorumluluk alanına giren cumhurbaşkanlarının eylem ve işlemlerinin zaten mantık olarak vatana ihanet suçunu oluşturmaması mümkün değildir.

O halde, vatana ihanet suçunun cumhurbaşkanlarının sorumluluğu şemasındaki yerini unutmamak gerekir. Bu yer, cumhurbaşkanlarının göreviyle ilgili suçlarından dolayı cezaî sorumsuzluğunun bir istisnası niteliğindedir. Bu istisna da haliyle dar yorumlanmalıdır ve asıl önemlisi bu ceza hukuku sorumluluğuna ilişkin olduğuna göre, böyle bir istisnanın olabilmesi için, her şeyden önce böyle bir suçun mevcut olması gerekir. Modern hukuk sistemlerinde ise, bir suç ancak kanunla yaratılabilir. Böyle bir suç yaratan bir kanun olmadıkça da böyle bir suç yoktur. O halde olmayan bir suç nedeniyle, cumhurbaşkanlarının yargılama makamlarında yargılanıp hüküm giymesi mümkün değildir.

Bu sonuçta yadırganacak bir yan yoktur. Eğer cumhurbaşkanlarının vatana ihanetten dolayı yargılanabilmesi arzu ediliyorsa, kanun koyucunun yapması gereken şey, her şeyden önce, bir “vatana ihanet suçu”nu ihdas etmesi, yani vatana ihanet suçunu oluşturan fiili veya fiilleri belirlemesi ve bunlara ceza tertip etmesi gerekir.

Diğer yandan karşılaştırmalı hukuktan da böyle bir sonuç çıkmaktadır. Zira yukarıda gördüğümüz gibi, Alman ve Avusturya Anayasaları Cumhurbaşkanının sorumluluk hali için “vatana ihanet” kavramını değil, “Anayasayı kasten ihlâl (*vorsätzlicher Verletzung des Grundgesetzes*)” kavramını kullanmaktadırlar⁷⁷. Diğer bazı anayasalar ise, cumhurbaşkanının sorumluluğu için “vatana ihanet” suçunun yanında başka suçlarda öngörmektedir. Örneğin İtalyan Cumhurbaşkanı “vatana ihanet”ten ve “Anayasaya karşı cürüm

77. 1949 Alman Anayasası, m.61. Avusturya Anayasası, m.142.

(*attentato alla Costituzione*)”⁷⁸, Yunan Cumhurbaşkanı ise hem “vatana ihanet”ten, hem de “Anayasayı kasten ihlâl (*intentional violation of the Constitution*)” suçundan sorumludur⁷⁹. Bu da göstermektedir ki, “vatana ihanet” kavramı, “Anayasayı ihlâl” veya cumhurbaşkanının anayasal görevlerini yerine getirmemesi olarak, geniş bir şekilde yorumlanamaz. Karşılaştırılmalı hukuk, açıkça “vatana ihanet (*high treason*)” ve “anayasayı ihlâl (*violation of the constitution*)” kavramlarının birbirinden farklı kavramlar olduklarını göstermektedir.

III. DEVLET BAŞKANLARININ HUKUKÎ SORUMLULUĞU

Hukukî Sorumluluk (Responsabilité civile) Kavramı.- “Hukukî (*civile*)” sıfatı buradaki anlamıyla, özel hukuka (medenî hukuk, borçlar hukuku ve ticaret hukuku) ilişkin demektir. Örneğin, borçlar hukuku alanında sorumluluk, bir “borç ilişkisi”nden kaynaklanır. “Borç” ise, esas itibarıyla, bir “sözleşme (*contract, contrat*)” veya “haksız fiil (*tort, acte illicite*)” dediğimiz bir davranıştan doğar. Kişinin sözleşmeye uymaması veya yaptığı haksız fiil neticesinde ortaya çıkan zararları gidermesi gerekir. Bu genellikle, “aynen teslim”, “eski hale iade”, “tazminat” gibi müeyyidelerle sağlanır. Hukukî sorumluluk alanında görevli mahkemeler, Kara Avrupası hukuk sisteminde adlî yargı koluna mensup hukuk mahkemeleridir.

A. PARLÂMENTER MONARŞİLERDE

Bibliyografya.- Wigny, *op. cit.*, s.597-598; De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.127-138; Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.702-723.

Monarşilerde devlet başkanlarının, yani kralların sorumsuzluğu mutlak- tur. Kralların cezaî sorumluluğu olmadığı gibi, hukukî sorumluluğu da yoktur. Yani krala karşı ceza davası açılmayacağı gibi, hukuk mahkemeleri önünde, hukuk davası açılıp, kraldan tazminat da istenemez⁸⁰. Kralın sorumsuzluğunun altında, “kral fenalık yapmaz (*the King can do no wrong*)”⁸¹ ilkesinin yattığını daha önce de söylemiştik. Bunun nedeni de bir monarşide egemenliğin krala ait olmasıdır. Diğer yandan, bir monarşide kral, hem yasa organı, hem yargı organının bir parçası olarak kabul edilir⁸². Bir taraftan kanun koyucu, diğer taraftan hâkim olarak düşünülen bir kişinin hukukî sorumluluğunun olmaması normaldir. Monarşilerde “adaletin kraldan geldiği (*toute justice émane du droit*)”⁸³, “kralın adaletin kaynağı olduğu (*the king is*

78. 1947 İtalyan Anayasası, m.90.

79. Yunanistan Anayasası, m.49.

80. Wigny, *op. cit.*, s.599;

81. De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.133; Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.702;

82. Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.619.

83. Hauriou, *op. cit.*, s.428

the fountain of justice)”⁸⁴ kabul edilmektedir. Bir monarşi de kral, hukuken yargılama yetkisine sahiptir. Mahkemeler Kral adına çalışır. Krala karşı, Kralın kendi adına çalışan, Kralın kendi mahkemelerinde dava açılması mantıkî bir tutarsızlıktır. Onun yerine dava konusu istemi doğrudan usûlüne göre bir dilekçeyle Krala iletmek daha tutarlı bir çözümdür. Bu nedenle, monarşilerde, Kralın eylem ve işlemlerinden zarar gören kişinin Krala karşı dava açamayacağı, ama zararının karşılanması için doğrudan Krala başvurabileceği kabul edilmektedir. Örneğin İngiltere’de *common law*’a göre, Kraliçenin eylem ve işlemlerinden zarar gören kişiler *petition of right* usûlüyle Kraliçeye başvurulabilir ve Kraliçenin vereceği bir “emir (*fiat*)” ile zararlarını tazmin edebilirler⁸⁵.

İngiltere’de “Kral fenalık yapmaz (*the King can do no wrong*)” ilkesi, yani Kralın sorumsuzluğu esası, 1947’ye kadar oldukça geniş bir şekilde uygulanırdı. Bu ilke, sadece Kralın kendi davranışları için değil, aynı zamanda Tacın memurlarının (*Crown servants*) eylem ve işlemleri için de geçerliydi. Zira, *qui facit per alium, facit per se* ilkesi gereğince, *the King can do no wrong* ilkesi, sadece Kralın şahsına değil, Kralın istihdam ettiği memurların (*Crown servants*) eylem ve işlemlerine de uygulanıyordu⁸⁶. Dolayısıyla, kamu görevlilerinin (*Crown servants*) görevlerini yerine getirirken yaptıkları eylem ve işlemlerden kaynaklanan zararlardan dolayı Taca karşı dava açılmıyordu⁸⁷. Neticede 1947 yılında kabul edilen *Crown Proceeding Act* ile “sözleşmeden dolayı Taca karşı dava açma hakkı (*right to sue the Crown in contract*)”⁸⁸ ve “haksız fiilden doğan sorumluluğu (*liability of the Crown in tort*)”⁸⁹ kabul edilmiştir⁹⁰. Dolayısıyla artık, 1947’den sonra, kamu görevlilerinin görevleri nedeniyle yaptığı sözleşmelerden veya ika ettikleri haksız fiilden dolayı hukukî sorumlulukları vardır. Bu durumda dava, İngiltere’de bizde olduğu gibi bir devlet tüzel kişiliği (idare) kavramı olmadığı için⁹¹, bir bakanlığa karşı değil, doğrudan Taca karşı açılır⁹².

Bununla birlikte, İngiltere’de 1947 *Crown Proceeding Act*’a göre 1947’den sonra da Kraliçenin kendi şahsının eylem ve işlemlerinden (*private capacity*) dolayı hukukî sorumluluğu yoktur. Bu eylem ve işlemlerden dolayı

84. Esmein, *op. cit.*, c.I, s.167; “*The Quenne is the fountain of justice*” (De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.137; Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.371).

85. Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.702.

86. *Ibid.*

87. *Ibid.*

88. *Crown Proceeding Act 1947*, section 1 (Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.704).

89. *Crown Proceeding Act 1947*, section 1 (Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.704).

90. Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.704-713; De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.134, 625-643.

91. Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.702.

92. *Ibid.*, s.702, 715-717.

Kraliçeye karşı dava açılmaz⁹³. Bu nedenle “Kraliçenin haksız fiil alanında kişisel bağışıklığı (*Queen’s personal immunity in tort*)”nın mevcut olduğu kabul edilmektedir⁹⁴. Bu tür işlemlerden dolayı zarar gören kişiler olursa, örneğin Buckingham Sarayına yiyecek sağlayan mağaza teslim ettiği yiyeceklerin bedelini alamamış ise, yapacağı şey *common law*’a göre *petition of right* usûlüyle Kraliçeden alacağını istemekten ibarettir⁹⁵. Kraliçe bu durumda bir “emir (*fiat*)” ile kendisi hakkın yerine getirilmesine karar verir⁹⁶.

Ayrıca şunu da belirtelim ki, İngiltere’de Kraliçenin veya Kralın kişisel eylem ve işlemlerinden dolayı hukukî sorumluluğu olmadığı gibi, Kraliçe veya Kral mahkemeler karşısında ayrıcalıklı bir konumdadır. Bu konuda İngiltere’de şu kurallar geçerlidir:

The King is a preferred creditor.- Yukarıda görüldüğü gibi, özel kişilerin Kralın şahsına karşı dava açma hakkı yoktur. Buna karşılık, Kralın özel kişilere karşı dava açma hakkı tamdır. Dahası, Kral bazı muhakeme ve takip usûllerinde birtakım avantajlara da sahiptir. Örneğin “Kral rüçhan hakkına sahip olacaktır (*The King is a preferred creditor*)”⁹⁷. Borçlu iflas etmişse, alacaklıların arasında Kral bulunuyorsa, *common law*’a göre Kral öncelikli olacaktır.

*Time does not run against the King*⁹⁸.- “Krala karşı süre işlemez”. *Nullum tempus occurit regi*⁹⁹. Hukuk ve ceza muhakemesinde öngörülen süreler Krala karşı geçersizdir. Kralın hakkı zamanaşımına uğramaz. Dava açmak için öngörülen süreler Krala karşı işlemez. Süre geçince Kralın hakkı düşmez.

The Crown is not bound by statute save by express words or necessary implication.- “Taç, sarahaten veya zımnen öngörülmedikçe kanun ile bağlı değildir”¹⁰⁰. Parlâmentonun yaptığı genel bir kanun genel olarak Tacı bağlamaz. Eğer o kanunun Tacı bağlaması isteniyorsa ayrıca ve açıkça bu husus kanunda öngörülmelidir. Örneğin çıkan bir vergi kanunu, o kanunun Taca da uygulanacağını ayrıca ve açıkça belirtmiyorsa veya zımnen bu anlaşılmıyorsa, taca uygulanmaz, kraldan vergi alınamaz¹⁰¹.

93. *Crown Proceeding Act 1947*’nin 40’inci seksiyonu, Kraliçenin özel işlemlerine bu Kanunun uygulanmayacağını açıkça belirtmektedir (Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.717).

94. Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.714.

95. *Ibid.*, s.717.

96. *Ibid.*, s.717, 702.

97. De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.134.

98. De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.134; Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.372.

99. Hood Phillips ve Jackson, *op. cit.*, s.372.

100. De Smith ve Brazier, *op. cit.*, s.134.

101. *Ibid.*

B. PARLÂMENTER CUMHURİYETLERDE

Bibliyografya.- Vedel, *op. cit.*, s.430; 432; Laferrière, *op. cit.*, s.1027; Hauriou, *op. cit.*, s.416-420; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, s.674-675; Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, s.488-490.

Cumhurbaşkanlarının hukukî sorumluluğu açısından, cumhurbaşkanlarının göreviyle ilgili eylem ve işlemleri ile kişisel eylem ve işlemlerinden doğan hukukî sorumluluğu arasında ayırım yapmak gerekmektedir.

1. Kişisel Eylem ve İşlemlerinden Dolayı Cumhurbaşkanlarının Hukukî Sorumluluğu

Cumhuriyetlerde cumhurbaşkanlarının görevi dışındaki kişisel eylem ve işlemlerinden dolayı sorumluluğunun tam olduğu kabul edilmektedir¹⁰². Zira, cumhurbaşkanı da bir gerçek kişidir ve bir gerçek kişi olarak hukukî sorumluluğu vardır. Cumhurbaşkanının “hukukî sorumluluğu”, cumhurbaşkanının özel hukuka ilişkin sorumluluğu demektir. Özel hukuk ise medenî hukuk, borçlar hukuku gibi hukuklardan oluşmaktadır.

Medenî hukuk, kişiler hukuku, aile hukuku, miras hukuku, eşya hukuku gibi hukuk dallarından oluşmaktadır. Kişiler hukukundan kaynaklanan haklara ve yükümlülüklerle bir gerçek kişi olan cumhurbaşkanının tâbi olduğuna hiç şüphe yoktur. Örneğin cumhurbaşkanı seçilme yeterliliğinin şartlarından birisi genellikle “kısıtlı” olmamaktır. Burada “kısıtlılık (hacir)” kavramı medenî hukuka (kişiler hukukuna) göre belirlenir. Cumhurbaşkanının tüm diğer gerçek kişiler gibi aile hukukundan kaynaklanan haklara ve yükümlülüklerle tâbi olduğundan da şüphe yoktur. Cumhurbaşkanının miras hukuku hükümlerine göre haklara ve borçlara sahip olduğundan da şüphe edilemez. Aynı şekilde cumhurbaşkanının eşya hukukundan doğan hak ve borçlara sahip olduğu da kuşkusuzdur. Örneğin cumhurbaşkanı, gayrimenkul ve menkul mallara malik olabilir; bunları devir ve ferağ edebilir. O halde cumhurbaşkanının bir gerçek kişi olarak medenî hukuk alanında sorumluluğunun tüm diğer gerçek kişiler gibi tam olduğunu söyleyebiliriz.

Borçlar hukuku alanında sorumluluk, bir “borç ilişkisi”nden kaynaklanır. “Borç” ise, bir “sözleşme” veya “haksız fiil” dediğimiz bir davranıştan doğar. Cumhurbaşkanı da hak ve fiil ehliyetine sahip bir gerçek kişi olarak, borçlar hukuku alanına giren satım, kira gibi sözleşmeler yapabilir. O halde cumhurbaşkanının sözleşmeden kaynaklanan sorumluluğu olabilir. Cumhurbaşkanı da tüm gerçek kişiler gibi, yaptığı sözleşmelerden doğan borçlarını ifa etmelidir. İfa etmiyorsa, tüm gerçek kişiler gibi, borcunu yerine getirmeyen cumhurbaşkanı hakkında mahkemeler birtakım müeyyidelere, özellikle tazminat ödemeye hükmedebilirler. Örneğin cumhurbaşkanı kendi özel kul-

102. Laferrière, *op. cit.*, s.1027.

lanımı için bir ev kiralamış, ama kira bedelini ödememiş ise kendisine karşı hukuk davası açılabilir.

Borçlar hukuku alanında borcun diğer bir kaynağı da “haksız fiil”dir. Cumhurbaşkanı da tüm gerçek kişiler gibi, “haksız fiil” niteliğinde olan davranışlarından dolayı başkalarına verdiği zararları tazmin etmekle yükümlüdür. Örneğin kusurlu olarak, görevi dışında yaptığı bir seyahatte otomobiliyle bir yayaya çarpıp onun bacağını kırması durumunda cumhurbaşkanı, verdiği zarardan sorumludur. Bu zararı gidermelidir. Gidermiyorsa, kendisine karşı zarar gören kişi hukuk mahkemesinde, hukuk davası açıp tazminat isteyebilir; mahkeme de haksız fiil sorumluluğunun şartları gerçekleşiyorsa, cumhurbaşkanını tazminat ödemeye mahkûm edebilir.

2. Göreviyle İlgili Eylem ve İşlemlerinden Dolayı Cumhurbaşkanı'nın Hukukî Sorumluluğu

Cumhurbaşkanlarının görev ve yetkilerini kullanırken yaptığı eylem ve işlemlerinden dolayı hukukî sorumluluğu yoktur. Zira, yukarıda cumhurbaşkanlarının göreviyle ilgili suçlardan dolayı sorumluluğunu incelerken gördüğümüz gibi, anayasaların çoğunluğuna göre, “anayasayı ihlâl”, “yüksek ihanet” gibi bir iki suç dışında cumhurbaşkanları kural olarak sorumsuzdur. Bu sorumsuzluk, ceza hukukuna ilişkin olduğu kadar borçlar hukukuna da ilişkindir. Bunun nedeni, anayasaların kural olarak göreviyle ilgili suçlarından dolayı cumhurbaşkanlarına sorumsuzluk tanımış olmalarıdır. Şöyle ki:

Almanya, Avusturya, Finlandiya, Fransa, İrlanda, İsrail, İtalya, Türkiye ve Yunanistan’da cumhurbaşkanlarının göreviyle ilgili eylem ve işlemlerinden dolayı kural olarak bir sorumlulukları yoktur. Bu husus, bu ülkelerin anayasalarından açıkça anlaşılacaktır. Yukarıda cumhurbaşkanının cezaî sorumluluğuna ilişkin olarak belirttiğimiz gibi, 1949 Alman Anayasası (m.61), Cumhurbaşkanının sadece “Anayasayı veya diğer bir federal kanunu kasten ihlâl”den dolayı sorumlu olduğunu öngörmektedir. Bu fiil dışında Cumhurbaşkanının hukukî-cezaî ayırımı olmaksızın bir sorumluluğu yoktur. 1929 Avusturya Anayasasına göre, Federal Cumhurbaşkanının, görevlerinin ifası sırasında sadece “Anayasayı ihlâl”den dolayı sorumludur (m.68, 142). O halde, Cumhurbaşkanının, “Anayasayı ihlâl”den başka bir fiilinden dolayı cezaî sorumluluğu olmadığı gibi, hukukî sorumluluğu da yoktur. 1958 Fransız Anayasasının 68’inci maddesi, Cumhurbaşkanının, görevini yerine getirirken işlediği fiillerden dolayı, “yüksek ihanet” hali hariç, sorumsuz olduğunu, hukukî ve ceza sorumluluk ayırımı yapmaksızın hükme bağlamaktadır. 1999 Finlandiya Anayasası da Cumhurbaşkanının sadece “iharet”, “yüksek ihanet” veya “insanlığa karşı suç”tan dolayı sorumlu olduğunu öngörmektedir (m.113). Dolayısıyla bu üç fiil dışında göreviyle ilgili diğer fiillerinden dolayı Cumhurbaşkanının hukukî sorumluluğu yoktur. İsrail’de Cumhurbaş-

kanı göreviyle ilgili eylem ve işlemlerinden dolayı, cezaî veya hukukî, tam, mutlak bir sorumsuzluğa sahiptir. 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanuna göre, “Devlet Başkanı, görev veya yetkileriyle bağlantılı bir şeyden dolayı bütün davalardan bağıştır ve herhangi bir mahkemeye veya divana çıkarılamaz” (sek.13-a). İsrail Temel Kanunu, göreviyle ilgili olmak şartıyla, Devlet Başkanının bütün eylem ve işlemlerini, cezaî ve hukukî ayırımı olmaksızın mutlak bir sorumsuzluk kapsamına almaktadır. 1947 İtalyan Anayasası da, Cumhurbaşkanının, “yüksek ihanet” ve “Anayasaya karşı cürüm” dışında, görevinin yerine getirilmesi sırasında işlediği bir fiilden dolayı sorumlu olmadığını, “hukukî sorumluluk”-“cezaî sorumluluk” ayırımı yapmaksızın belirtmektedir (m.90). 1982 Türk Anayasasına göre de, Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili eylem ve işlemlerinden dolayı sadece “vatana ihanet”ten dolayı sorumludur (m.105/son). O halde, Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili fiilleri vatana ihanet oluşturmadıkça, hukukî sorumsuzluk kapsamındadır. 1975 Yunan Anayasasının 49’uncu maddesinin ilk fıkrası, “yüksek ihanet” ve “Anayasayı kasten ihlâl” dışında, Cumhurbaşkanının görevini yerine getirirken işlediği fiillerden dolayı, hukukî ve cezaî sorumluluk ayırımı yapmaksızın, sorumsuz olduğunu açıkça hükme bağlamaktadır. Dolayısıyla, Yunanistan’da bu iki fiil dışında kalan Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili fiillerinden dolayı hukukî sorumluluğu yoktur. 1937 İrlanda Anayasası ise, Cumhurbaşkanının görevi esnasında işlediği “belirli fena hareket”ten dolayı parlâmentonun bir meclisi tarafından diğer meclisi önünde suçlandırılabilceğini öngörmektedir (m.12/10-1). Dolayısıyla, Cumhurbaşkanının bu göreviyle ilgili eylem ve işlemleri için “belirli fena hareket”inden dolayı bu şekilde suçlandırılması dışında bir hukukî bir sorumluluk yoluna gidilmesi mümkün değildir.

Buna göre görev ve yetkilerini kullanırken yaptığı eylem ve işlemlerinden dolayı, bunlar anayasayı ihlâl veya vatana ihanet niteliğinde olmadıkça, cumhurbaşkanlarının cezaî ve hukukî sorumlulukları yoktur. Örneğin cumhurbaşkanının parlâmentoya mesaj göndermesi, bir anlaşmayı onaylaması, bir kişinin cezasını affetmesi, bir kamu görevlisini görevinden alıp yerine bir başkasını ataması, savaş ilân etmesi, silahlı kuvvetlerin baş komutanlığını yapması, bir kararnameyi imzalaması, bir kanunu ısdar etmesi, parlâmentoyu feshetmesi, bazı kimselere onursal payeler vermesi dolayısıyla bazı kişilerin zarara uğraması mümkündür. Bu kişiler bu zararlarının tazmini istemiyle cumhurbaşkanına karşı hukuk davası açamazlar. Örneğin parlâmentonun açış konuşmasında veya parlâmentoya gönderdiği mesajda veya görev ve yetkileri çerçevesinde kamu oyuna yaptığı bir açıklamada, cumhurbaşkanı, bir kişiye hakaret etmiş ise, o kişi, cumhurbaşkanına karşı ceza davası açamayacağı gibi, hukuk davası açıp cumhurbaşkanından tazminat da isteyemez.

Cumhurbaşkanının görevleriyle eylem ve işlemlerinin sorumsuzluk kapsamında kalmasının bir sakıncası yoktur. Zira, bir parlâmenter demokrasi de,

şağıda ayrıca göreceğimiz gibi¹⁰³, cumhurbaşkanının bu görev ve yetkileri karşı-imza kuralına tâbidir. Böyle bir durumda, cumhurbaşkanının işlemine karşı-imzasını atan başbakan veya bakan sorumludur. Cumhurbaşkanının parlâmentoya gönderdiği mesajda birisine hakaret edilmişse, bu kişi cumhurbaşkanına karşı değil, bu mesaja karşı-imzasını atan başbakan veya bakan hakkında dava açıp ondan tazminat isteyebilir. Keza, cumhurbaşkanının imzasıyla bir kamu görevlisinin görevinden alınması durumunda, görevden alınan kamu görevlisi cumhurbaşkanına karşı değil, görevden alma kararına karşı-imzasını atan başbakan veya bakana karşı dava açabilir. O nedenle, parlâmenter demokrasilerde cumhurbaşkanlarının sorumluluk doğurabilecek istisnasız bütün eylem ve işlemlerinin karşı-imza kuralına tâbi olması hukuk devleti bakımından fevkalâde gereklidir. Bu hususu aşağıda karşı-imza kuralını inceleyeceğimiz yerde ayrıca göreceğiz.

Cumhurbaşkanının görevi dolayısıyla veya görevi esnasında yaptığı eylemlerden kaynaklanan zararlardan dolayı da hukukî sorumluluğu yoktur. Bu tür eylemler, mahiyetleri gereği karşı-imza kuralına tâbi değildir. Dolayısıyla bunlardan doğan zararların tazmini amacıyla başbakan veya ilgili bakana karşı tazminat davası da açılmaz. Örneğin görevi dolayısıyla yaptığı gezide cumhurbaşkanının makam arabasının bir yayaya çarpıp onun yaralanması durumunda, yaralanan kişinin cumhurbaşkanının şahsına karşı dava açması mümkün değildir. Çünkü cumhurbaşkanları görevlerinin ilgili fiillerinden dolayı sorumsuzdur. Bu kişinin zararının tazmini istemiyle başbakana veya ilgili bakana karşı hukuk davası açması mümkün değildir; çünkü bu trafik kazasında haliyle başbakan ve ilgili bakanın karşı-imzası yoktur. Ancak buna rağmen burada hukuk devleti bakımından bir sakınca yoktur. Zira, böyle durumlarda zarara uğrayan kişi, cumhurbaşkanının şahsına karşı değil, cumhurbaşkanlığı idarî teşkilâtına karşı dava açıp uğradığı zararın tazminini isteyebilir. Mesela, yukarıdaki trafik kazası örneğinde, cumhurbaşkanının makam aracının çarpması sonucu yaralanan kişi, ülkenin yargı sistemine göre, adliye mahkemeleri veya idare mahkemeleri önünde dava açıp tazminat alabilir. Keza, cumhurbaşkanı ile mülâkat için cumhurbaşkanlığı sarayına gelen gazetecinin başına avize düşmesi sonucu ölmesi veya cumhurbaşkanının verdiği bir resepsiyonda ikram edilen yiyeceklerin veya içeceklerin bozuk veya zehirli olmasından dolayı bazı kimselerin hastalanması ve zarara uğraması durumunda, cumhurbaşkanının şahsının değil, cumhurbaşkanlığı idarî teşkilâtının (cumhurbaşkanlığı genel sekreterliğinin) sorumluluğu söz konusudur. Böyle bir durumda, Kara Avrupası hukuk sisteminde, idarenin kusurlu sorumluluğu ilkesi geçerlidir; bu durumda dava, idarî yargıda görülür. Davada husumet, devlet başkanının şahsına değil, ayrı bir tüzel kişiliği varsa devlet başkanlığı teşkilâtına, ayrı bir tüzel kişiliği yoksa devlet başkanlığı

103. Bkz. *infra*, Dördüncü Bölüm.

teşkilâtının idarî bakımından bağlı bulunduğu bakanlığa veya başbakanlığa yöneltilir.

Devlet başkanlarının sorumluluğu konusunda ulaştığımız sonuçları bir tablo halinde şu şekilde özetleyebiliriz.

TABLO 3: Devlet Başkanlarının Sorumluluğu

	ÜLKELER	SİYASÎ SORUM.	CEZAÎ SORUMLULUK		HUKUKÎ SOR.	
			ŞAHSİ	GÖREV SUÇLARI	ŞAHSİ	GÖREV
M O N A R Ş İ	Belçika	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
	Danimarka	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
	Hollanda	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
	İngiltere	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
	İspanya	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
	İsveç	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
	Japonya	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
	Lüksemburg	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
	Norveç	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
C U M H U R İ Y E T	Almanya	Yok	Var	İstisnaî: Anayasayı İhlâl (m.61)	Var	Yok
	Avusturya	Var (m.60)	Var	İstisnaî: Anayasayı İhlâl (m.68, 142)	Var	Yok
	Finlandiya	Yok	Var	İstisnaî: İh.,Yük.lh., İnsan.K.S. (m.113)	Var	Yok
	Fransa	Yok	Var	İstisnaî: Yüksek İhanet (m.68)	Var	Yok
	İrlanda	Yok	Var	İstisnaî: Belirli Fena Hareket (m.12/10)	Var	Yok
	İsrail	Yok	Var	Yok	Var	Yok
	İtalya	Yok	Var	İstisnaî: Ay.Kr.Cürüm,Yük.İha. (m.90)	Var	Yok
	İzlanda	Var (m.11)	Var	?	Var	Yok
	Portekiz	Yok	Var	Tam: Bütün Suçlardan Var (m.133)	Var	Tam
	Türkiye	Yok	Var	İstisnaî: Vatana İhanet (m.105)	Var	Yok
Yunanistan	Yok	Var	İstisnaî: Yük.lhanet.,Ay. İhlâl (m.49)	Var	Yok	

İh.: İhanet; **Yük.İh.:** Yüksek İhanet; **İnsan.K.S.:** İnsanlığa Karşı Suç;

Ay.Kr.Cürüm: Anayasaya Karşı Cürüm

Kemal Gözler, *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2001, XVI+320 s. (www.anayasa.gen.tr/devletbaskanlari.htm)

© K.Gözler. Her hakkı saklıdır.

