

Emmanuel Macron'un Emeklilik Reformu'nun Kurumsal Boyutu Olarak Rasyonelleştirilmiş Fransız Parlamentosu: Tarihsel-Anayasal Temeller ve Kanun Tekliflerinin Kabulünde Hükümetin "Nükleer Seçenek" Usulü^(*)

Doç. Dr. Türker ERTAŞ^(**)

Öz

Hükümet istikrarsızlıkları ve askeri-siyasi krizlerle geçen IV. Cumhuriyet Dönemi'nin akabinde yürürlüğe giren 1958 Fransız Anayasası, yasama organı aleyhine yürütme organını hem kurumsal hem de teşrii düzeyde belirgin bir şekilde güçlendirmektedir. Burada pek tabii ki IV. Cumhuriyet Dönemi'nin karakteristiği hâline gelen kısa ömürlü kabinelerin esas sorumlusu olarak 1946 Anayasası'nın benimsediği yasama-yürütme ilişkilerinin gösterilmesinin etkisi büyüktür. Gerçekten de 1946 Anayasası, Hükümetin gerek göreve başlaması gerek görevine devam etmesi aşamasında Fransız Parlamentosu'na Hükümet karşısında kullanabileceği çok önemli silahlar veya kozlar bahşetmiştir. Bununla birlikte Hükümetin veya Cumhurbaşkanı'nın herhangi bir siyasi kriz durumunda kullanabileceği anayasal mekanizmalar ise çok kısıtlı veya sıkı koşullara tabi bir şekilde düzenlenmiştir. 1958 Anayasası, Fransız Parlamentosu ile yürütme organı arasındaki bu dengesizliği ortadan kaldırmak ve hatta kurumsal dengelyi yürütme organı lehine değiştirmek üzere tasarlanmıştır. Başka bir deyişle, 1958 Anayasası ile IV. Cumhuriyet Dönemi'nin irrasyonel davranan Fransız Parlamentosu,

^(*) Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih: 15.10.2024 - Kabul Edildiği Tarih: 04.12.2024.

Atıf Şekli: Türker Ertaş, 'Emmanuel Macron'un Emeklilik Reformu'nun Kurumsal Boyutu Olarak Rasyonelleştirilmiş Fransız Parlamentosu: Tarihsel-Anayasal Temeller ve Kanun Tekliflerinin Kabulünde Hükümetin "Nükleer Seçenek" Usulü' (2024) 14(2) Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 897, 974.

DOI: 10.52273/sduhfd..1568102.

^(**) Dokuz Eylül Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, İzmir, Türkiye.

E-posta: turker.ertas@deu.edu.tr.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9594-4877>.

deyim yerindeyse rasyonelleştirilmeye çalışılmıştır. V. Cumhuriyet Dönemi'nin tipik kurumsal özelliklerden birisi olan rasyonelleştirilmiş parlamentonun çarpıcı bir yansıması da 1958 Anayasası'nın 49. maddesinin üçüncü fıkrasıdır. Söz konusu hüküm uyarınca Başbakan, Bakanlar Kurulunda müzakere edildikten sonra bir kanun teklifinin kabulünü Millî Meclis nezdinde hükümetin güven meselesi yapabilir. Eğer Hükümet yirmi dört saat içerisinde güvensizlik oyu ile düşürülmezse söz konusu kanun teklifi Millî Meclis tarafından kabul edilmiş sayılır. Emmanuel Macron'un Emeklilik Reformu olarak bilinen ve emeklilik yaşını 62'den kademeli olarak 64'e yükseltmeyi öngören kanun teklifi, söz konusu rasyonelleştirilmiş parlamento mekanizması işletilerek kabul edilmiştir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı Macron'un nezdinde dönemin Başbakanı Élisabeth Borne'nun Nükleer Seçenek (Nuclear Option) olarak da bilinen söz konusu maddeyi işletmesi, yoğun eleştirileri ve ülke çapında gösterileri beraberinde getirmiştir. Söz konusu hükmün işletilmesine yönelik eleştirilerin temelinde, Fransız Parlamentosu'nun artık irrasyonel bir yasama organı olmadığı ve görece demode olmuş bir hükmün işletilmesi suretiyle Millî Meclis iradesinin göz ardı edilerek demokrasiye gölge düşürüldüğü görüşü yatmaktadır.

Anahtar Kelimeler

1958 Fransız Anayasası, Emmanuel Macron, Emeklilik Reformu, Nükleer Seçenek, Rasyonelleştirilmiş Parlamento.

The Rationalised French Parliament as an Institutional Aspect of the Emmanuel Macron's Pension Reform: Historical-Constitutional Foundations and the Government's Nuclear Option Procedure for the Enactment of Laws

Abstract

The French Constitution of 1958, which came into force in the aftermath of the Fourth Republic, a period characterised by governmental instability and military-political crises, significantly strengthened the executive branch at the expense of the legislative branch, both at the institutional and the legislative level. It is evident that the legislative-executive relations enshrined in the Constitution of 1946 were a significant contributing factor to the relatively short-lived cabinets that characterised the Fourth Republic. Indeed, the Constitution of 1946 endowed the French Parliament with significant instruments that could be employed against the Government, both at the inaugural stage and throughout the tenure of the Government. Nevertheless, the constitutional mechanisms provided to the government or the president of the republic in the event of a political crisis were severely limited or subject to strict conditions. The Constitution of 1958 was designed to rectify this imbalance between the French Parliament and the executive branch, and even to alter the institutional balance in favour of the latter. In essence, the Constitution of 1958 sought to rationalise the French Parliament, which was perceived to have acted irrationally during the Fourth Republic. One notable illustration of the rationalised parliament, a hallmark of the Fifth Republic, is the third paragraph of Article 49 of the Constitution of 1958. In accordance with the aforementioned provision, the Prime Minister may, following deliberation in the Council of Ministers, make the adoption of a bill a matter of confidence for the Government before the National Assembly. In that event, the bill shall be considered passed unless a resolution of no-confidence, tabled within the subsequent twenty-four hours, is carried. This is illustrated by the example of Emmanuel Macron's proposal to gradually raise the retirement age from 62 to 64, which was adopted through this mechanism of rationalised parliament. Nevertheless, Prime Minister Élisabeth Borne's invocation of the aforementioned provision, also known as the Nuclear Option, under the guidance of the President Macron, has prompted a wave of criticism and nationwide demonstrations. The crux of these criticisms pertains to the perception that the French Parliament is no longer a mere legislative body driven by irrational impulses. Furthermore, it is argued that by invoking a relatively outdated provision, the will of the National Assembly is disregarded, and the very foundations of democracy are undermined.

Keywords

French Constitution of 1958, Emmanuel Macron, Pension Reform, Nuclear Option, Rationalised Parliament.

Extended Summary

The relationship between the legislative and executive branches in the French constitutional order differs significantly from the institutional structure and functional relations observed in the parliaments and governments of other Western democracies where parliamentary systems of government are in place. An evaluation of the French Constitution of 1958 reveals that the executive branch has been enhanced at the expense of the parliament, both in terms of institutional and legislative powers. In particular, the government has been invested with considerable authority *vis-à-vis* the parliament. This is explained by the concept of the 'rationalised parliament', which is said to be characteristic of the Fifth French Republic. Under the Constitution of 1946, the Fourth Republic experienced frequent cabinet crises and changes instigated by the Parliament. Indeed, during this period, the French Parliament, as the sole legislative body, was more preoccupied with overthrowing governments and impeding the legislative process than with formulating policies and supporting the government's legislative agenda. It was evident that the French Parliament during the Fourth Republic frequently precipitated governmental crises through its erratic actions. In other words, it was acknowledged that the French Parliament of the Fourth Republic was acting in an irrational manner, which frequently resulted in the country being thrust into governmental crises. The Constitution of 1946 did not provide the President of the Republic or the Cabinet with the necessary tools and mechanisms to deter the Parliament in such cases. The instability of the Fourth Republic was compounded by the concurrent existence of military and political crises, resulting in a relatively brief tenure for this constitutional framework. Following the Algerian Crisis and the appointment of Charles de Gaulle as Prime Minister, the foundations for the Fifth Republic began to emerge.

The Constitution of 1958, the fundamental constitutional and institutional document of the Fifth French Republic, was drafted at the initiative of Charles De Gaulle, the symbolic commander of the country's resistance in World War II, and by Michel Debré, who would later become De Gaulle's first prime minister. De Gaulle had already demonstrated his skepticism of the parliamentary system of government during the drafting process of the Constitution of 1946. He chose to remain politically inactive during the Fourth Republic period, as he was dissatisfied with the institutional structure established by the Constitution of 1946. De Gaulle considered it a significant misstep to establish a parliamentary system in the French political order, which already exhibited a fragmented party structure, particularly given the precedent set by the unstable government of the Third Republic. Consequently, when he was invited by President René Coty to assume the role of prime minister with the objective of resolving the Algerian uprising, he demanded the drafting of a new constitution. This constitution would, of course, establish a strong executive branch, departing from the pure parliamentary system, and would weaken the legislative and institutional competence of the Parliament. The French Parliament, which the Constitution of 1958 weakened in the face of the executive branch, which it made active in the legislative agenda, is referred to as the typical example of the rationalised parliament.

The rationalised character of the French Parliament during the Fifth Republic is unusual and remarkable in many respects. Namely, the reserved power of the

Government to issue primary regulations in an area where Parliament cannot enact a law, the discretionary power of the President to dissolve the National Assembly, the power of the Council of Ministers to issue secondary laws/decrees on subjects on the domain of law. The fact that the government has the initiative in setting the legislative agenda, that the Senate can be overridden in the legislative process at the discretion of the government, that only votes of no confidence for the government are counted in a vote of confidence procedure, are all mechanisms of rationalisation of parliament. The Constitution of 1958 provides the government with significant leverage vis-à-vis the parliament, whereby a bill is deemed to have been adopted without a vote in the National Assembly as a result of the aforementioned procedure. In accordance with the pertinent mechanism delineated in the third paragraph of Article 49 of the Constitution, also referred to as the nuclear option, if the Prime Minister, after deliberation by the Council of Ministers, makes the passage of a Finance Bill or a Social Security Financing Bill an issue of a vote of confidence before the National Assembly, the Bill shall be considered passed unless a resolution of no-confidence, tabled within the subsequent twenty-four hours, is adopted. In other words, in the case of the invocation of the third paragraph of Article 49 of the Constitution, if the Government is not dismissed as a result of a motion of no-confidence, the bill is considered to have been passed by the National Assembly. The enactment of the bill on the initiative of the government, bypassing the National Assembly, the popularly elected and most democratically legitimised house of Parliament, is considered excessive and is subject to criticism in the context of the principle of democracy. In 2023, the nuclear option procedure was invoked for the adoption of the French Government's The Draft Law Amending Financing of Social Security for 2023, otherwise known as the Emmanuel Macron's Pension Reform. President Emmanuel Macron and Prime Minister Élisabeth Borne invoked this procedure, in order to ensure the rationalised nature of the French Parliament and to demonstrate the executive's ability to use the mechanisms of rationalisation of parliament when deemed necessary.

Giriş

Günümüz Fransız anayasal düzeninin benimsediği yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler, parlamenter hükümet sistemine ev sahipliği yapan diğer Batı Demokrasilerinin parlamentoları ile hükümetleri nezdinde benimsediği kurumsal yapı ve fonksiyonel ilişkilerden çok farklıdır. Şöyle ki 1958 Fransız Anayasası'na göz attığımızda hem kurumsal hem de teşrii düzeyde Parlamento aleyhine yürütme organının güçlendirildiğini ve bilhassa hükümete Parlamento karşısında çok önemli yetkiler bahşedildiğini fark ederiz. Bu husus Fransız V. Cumhuriyeti'nin karakteristiği olarak belirtilen *rasyonelleştirilmiş parlamento* terimi ile açıklanmaktadır. 1946 Anayasası'nın yürürlükte olduğu ve tipik bir parlamenter hükümet sisteminin benimsendiği IV. Cumhuriyet Dönemi'nde Parlamento kaynaklı çok sık kabine krizleri ve değişimleri yaşanmıştır. Nitekim Fransız Parlamentosu'nun bu dönemde, yegâne yasama organı olarak politika belirleme ve kanun yapma işlevinden çok herhangi bir alternatif sunmaksızın hükümetleri düşürme ve teşrii ajandayı kitleme faaliyetinden bahsedilmiştir. Başka bir ifadeyle, IV. Cumhuriyet Dönemi Fransız Parlamentosu'nun irrasyonel bir şekilde hareket ederek ülkeyi sık sık hükümet krizlerine sürüklediği gözlemlenmiştir. 1946 Anayasası böylesine durumlarda ne cumhurbaşkanına ne de kabineye, Parlamento'ya karşı kullanabileceği caydırıcı nitelikte araç ve mekanizmalar vermiştir. Söz konusu kabine ve yönetim istikrarsızlığının üzerine bir de askeri ve siyasi krizler eklenince IV. Cumhuriyet'in ömrü oldukça kısa olmuştur. Bir anda patlak veren Cezayir Krizi ve Charles De Gaulle'ün başbakanlığa getirilmesi akabinde V. Cumhuriyet'in de deyim yerindeyse ayak sesleri duyulmaya başlamıştır.

Fransa'da V. Cumhuriyet'in temel anayasal-kurumsal belgesi olan 1958 Anayasası, ülkenin II. Dünya Savaşı'ndaki direnişinin sembol komutanı olan Charles De Gaulle'ün inisiyatifinde ve ileride De Gaulle'ün ilk başbakanı olacak Michel Debré tarafından kaleme alınmıştır. Charles De Gaulle daha 1946 Anayasası'nın kaleme alınma sürecinde parlamenter hükümet sistemine olan şüpheciliğini belli etmiştir. Bu hususun bir yansıması olarak De Gaulle, kurumsal yapısından hoşnut olmadığı IV. Cumhuriyet Dönemi'nde politikadan uzak kalmayı tercih etmiştir. Nitekim De Gaulle'e göre hâlihazırda III. Cumhuriyet'in istikrarsız hükümet örnekleri çok uzakta değilken zaten çok parçalı bir parti yapısına sahip Fransız siyasi düzeninde parlamenter sistemi tesis etmek büyük bir hata idi. Bu sebeple kendisi, Cezayir ayaklanmasının sona ermesi için Cumhurbaşkanı René Coty tarafından başbakanlığa davet edildiğinde yeni bir anayasa yapılmasını şart koştu. Söz konusu anayasa pek tabii ki saf parlamenter sistemden ayrılacak şekilde güçlü bir yürütme

rütme organı tesis edecek ve Parlamento'nun teşrii ve kurumsal yetkilerini zayıflatacaktı. İşte 1958 Anayasası'nın yasama ajandasında etkin kıldığı yürütme organı karşısında zayıflattığı Fransız Parlamentosu, rasyonelleştirilmiş parlamentonun tipik örneği olarak anılmaktadır.

V. Cumhuriyet Dönemi Fransız Parlamentosu'nun rasyonelleştirilmiş karakteri, birçok açıdan olağan dışı ve dikkat çekici niteliktedir. Şöyle ki hükümete, Parlamento'nun üzerinde kanun çıkaramayacağı bir alanda mahfuz asli düzenleyici işlem yapma yetkisinin verilmesi, cumhurbaşkanının Millî Meclis'i takdiri olarak feshetme yetkisinin olması, bakanlar kuruluna kanun çıkarılabilecek konularda ikincil kanun/kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesi, yasama ajandasını belirlemede inisiyatifin hükümette olması, yasama sürecinde Senato'nun hükümetin kararıyla aşılabilmesi, hükümete yönelik güven oylamasında sadece güvensizlik oylarının sayılması hep birer parlamentonun rasyonelleştirilmesi mekanizmasıdır. Bununla birlikte 1958 Anayasası Fransız Hükümeti'ne Parlamento karşısında öylesine bir koz vermektedir ki söz konusu usulün işletilmesi sonucunda bir kanun teklifi Millî Meclis'te oylanmadan kabul edilmiş sayılmaktadır. Anayasa'nın 49. maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlenen ve nükleer seçenek olarak da anılan ilgili mekanizmaya göre Hükümet bir kanun teklifini Millî Meclis nezdinde güvenine bağlar ise 24 saat içerisinde gündeme alınan bir güvensizlik önergesi Meclis üye sayısının salt çoğunluğu ile kabul edilmediği takdirde teklif Millî Meclis'te kabul edilmiş sayılmaktadır. Başka bir ifadeyle Anayasa'nın 49. maddesinin üçüncü fıkrasının işletilmesi durumunda, 24 saat içerisinde verilen bir güvensizlik önergesi kapsamında Hükümet düşürülmezse kanun teklifi Millî Meclis'ten geçmiş olmaktadır. Hükümetin inisiyatifle Parlamento'nun halk tarafından seçilen ve demokratik meşruiyeti en yoğun kanadı Millî Meclis'in baypas edilerek bir kanun teklifinin geçirilmesi aşırı nitelikte görülmekte ve demokrasi ilkesi bağlamında eleştirilmektedir. Nükleer seçenek usulü, 2023 yılında Emmanuel Macron'un Emeklilik Reformu olarak bilinen Sosyal Güvenliğin Finansmanının Düzenlenmesi Kanun Tasarısı'nın kabulü için işletilmiştir. Cumhurbaşkanı Macron ve Başbakan Borne, arka planı IV. Cumhuriyet Dönemi'nin çalkantılı siyasi krizlerine ve istikrarsız yönetimlerine dayanan bu usulü uygulayarak Fransız Parlamentosu'nun rasyonelleştirilmiş niteliğini ve yürütmenin gerektiğinde rasyonelleştirilmiş parlamento araçlarını kullanmada çekingen davranmayacağını gözler önüne sermiştir.

Çalışma 1958 Fransız Anayasası ve V. Cumhuriyet Dönemi ile özdeşleşen rasyonelleştirilmiş Fransız Parlamentosu araçlarını ve mekanizmalarını inceleyerek, bunlar arasında ön plana çıkan Hükümet'in *nükleer seçenek* usulünü

güncel bir örnek Emmanuel Macron'un Emeklilik Reformu'nun geçirdiği yasama süreci üzerinden ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu hususta ilk olarak Fransız anayasal düzenini parlamentonun rasyonelleştirilmesi tercihinin götürdüğü süreç olarak IV. Cumhuriyet Dönemi yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilerle siyasi gelişmeler ele alınacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise 1958 Anayasası'nın benimsediği Rasyonelleştirilmiş Fransız Parlamentosu bağlamında yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler incelenecektir. Son bölümde ise Emmanuel Macron'un Emeklilik Reformu'nun hayata geçirilmesi süreci üzerinden Élisabeth Borne Hükümeti'nin Anayasa m. 49/3'ü tetikleyerek Millî Meclis'i baypas etmek suretiyle söz konusu reformu kanunlaştırma süreci işlenecektir.

I. Fransız Anayasal Düzeninde Parlamentonun Rasyonelleştirilmesinin Anayasal ve Siyasi Arka Planı: IV. Cumhuriyet Dönemi

A. Parlamentonun Rasyonelleştirilmesi Kavramı

Parlamentonun rasyonelleştirilmesi veya rasyonelleştirilmiş parlamento kavramları, kanun yapma ve yürütme organını sorumlu tutma/görevden alma yetkileri törpülenmiş olan yasama organını işaret etmektedir¹. Peki, asli yetki ve işlevleri kanun yapımı ile yürütme organının denetlenmesi olan yasama organı söz konusu temel işlevlerini yerine getirmesinde sınırlandırılması yoluna neden gidilmektedir? Bu sorunun cevabı kısaca hükümet istikrarının ve etkinliğinin temin edilmesi olarak verilebilir². Nitekim 20. Yüzyılın başından itibaren parlamentoların diğer organlar karşısında sahip oldukları bağımsızlığı ve özerkliği suiistimal ederek hem kendisini hem de yürütme organını işlevsiz ve çalışamaz hâle getirmeleri, parlamentonun rasyonelleştirilmesi kavramının doğmasına yol açmıştır³. Parlamenter hükümet sistemine ev sahipliği yapan bir siyasal düzende parlamentonun yürütme organını denetlemekten ziyade onu etkisiz kılacak ve hatta ortadan kaldıracak şekilde faaliyet göstermesi karşısında yasama-yürütme arasındaki kurumsal dengeyi sağlayacak ve hükümet işlevini etkinleştirecek birtakım kurumsal mekanizmalara yer verilmesi, parlamentonun rasyonelleştirilmesinin temelini oluşturmaktadır. Başka bir ifadeyle saf bir parlamen-

¹ Aalt Willem Heringa, *Constitutions Compared: An Introduction to Comparative Constitutional Law* (6th edn, Eleven 2021) 400.

² Heringa (n 1) 400; Norman Dorsen and others, *Comparative Constitutionalism: Cases and Materials* (2nd edn, West Publishing 2010) 252.

³ Bkz. Dorsen and others (n 2) 252.

ter sistem içerisinde sağlanması oldukça zor veya kırılgan olacak parlamenter çoğunluğun oluşturacağı olumsuzluk/istikrarsızlık, rasyonelleştirilmiş parlamenterizm araçları ile telafi edilmekte ve dengelenmektedir⁴.

Geleneksel yasama-yürütme ilişkileri açısından teşrii yetkilerle donatılmış güçlü bir yürütme organı veya hükümetin varlığı, yasama organının teşrii salahiyetinin yürütme lehine zayıflatılması yönünde birtakım kuşku ve emareleri de beraberinde getirir⁵. Bununla birlikte parlamentonun rasyonelleştirilmesi kavramı ile söz konusu geleneksel anlayış da değişikliğe uğramıştır. Nitekim parlamentonun rasyonelleştirilmesi kavramı, geleneksel kuvvetler ayrılığı ilkesinin tipolojisi ile örtüşmemektedir. Hatta modern anlamda kuvvetler ayrılığı ilkesinin tipik görünümü olan Amerikan anayasal düzeni dahi parlamentonun rasyonelleştirilmesi kavramına ve bu kavramın araçlarına uzaktır. Nitekim parlamentonun rasyonelleşmesinde yasama organının teşrii ve kurumsal kabiliyetinin yürütme organı lehine zayıflatılması söz konusudur. Bu husus ise kaçınılmaz olarak yasama ve yürütme organı arasındaki kurumsal ve işlevsel dengenin törpülenmesine yol açacaktır. Bununla birlikte belirttiğimiz bu hususun dayanağı metinsel veya normatif niteliktedir. Halbuki parlamentonun rasyonelleştirilmesi mekanizmalarının siyasi düzenlere entegre edilmesinin arka planında anayasal ve siyasi gelişmeler ile uygulamalar yatmaktadır. Nitekim yukarıda da belirttiğimiz gibi parlamentonun rasyonelleştirilmesine zemin hazırlayan etmenler, yasama organı bünyesindeki siyasi partilerin ihtirasları ve kurumsallıktan uzak parti sistemlerinin verdiği zararlar ekseninde ortaya çıkan ve parlamentoya şüpheyle bakılmasını sağlayan gelişmeler olmuştur⁶. Yürütme organının yasama organı üzerinde belirli bir seviyede kontrolünün olması ve yasama sürecinde inisiyatifi haiz olması tercihinin de bu şekilde yer verilmiştir⁷. Kısaca parlamentonun rasyonelleşmesi kavramı ve tercihinin öncülü, yine bizzat parlamentonun var olan anayasal düzen içerisindeki irrasyonel uygulamaları olmuştur. Bu şekilde hâlihazırda irrasyonel karaktere bürünen bir parlamentoyu, birtakım anayasal mekanizmalarla ve araçlarla rasyonelleştirme tercihinin gidilmiştir. Söz konusu rasyonelleştirme mekanizmaları ve araçları da siyasi dü-

⁴ Bkz. Andrew Knapp and Vincent Wright, *The Government and Politics of France* (5th edn, Routledge 2006) 142.

⁵ Tom Ginsburg and Rosalind Dixon, *Comparative Constitutional Law* (Edward Elgar Publishing 2011) 224.

⁶ Cindy Skach, 'Political Parties and Constitution' in Michel Rosenfeld and Andrés Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press 2012) 882.

⁷ Skach (n 6) 882.

zen içerisinde yürütme organına verildiği için parlamentonun rasyonelleşmesi aynı zamanda hem metinsel/normatif düzlemde hem de uygulamada yürütme organının parlamento karşısında güçlenmesi sonucunu da doğurmuştur.

Günümüz modern demokrasileri arasında parlamentonun rasyonelleştirilmesinin tipik örneği Fransa'dır. Günümüzde de hâlen yürürlükte olan 1958 Fransız Anayasası veya Fransız V. Cumhuriyeti, parlamentonun rasyonelleşmesinin en çarpıcı örneği olarak karşımıza çıkmaktadır⁸. Fransa'da hükümet krizleri ve istikrarsızlıkları ile geçen IV. Cumhuriyet Dönemi sonunda bir de Mayıs 1958 Cezayir Ayaklanması patlak vererek iç savaş tehdidinin ortaya çıkması, 1946 Anayasası'nın ve IV. Cumhuriyet'in sonunu hazırlamıştır. Nitekim söz konusu dönem meydana gelen siyasi krizlerin asli sorumlusu olarak 1946 Anayasası ve Fransız Parlamentosu gösterilmiştir⁹. Esasen tıpkı bir önceki siyasi rejim dönemi olan III. Cumhuriyet gibi (1870 - 1940) IV. Cumhuriyet de parlamenter hükümet sistemini

⁸ Esasen parlamentonun rasyonelleştirilmesi uygulamalarının ilk adımları Fransız V. Cumhuriyet Anayasası'nın da öncesine dayanmaktadır. Nitekim 1919 Alman ve 1920 Avusturya Anayasaları parlamenter hükümet sisteminin rasyonelleştirilmesi / rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarına yer veren ilk anayasalar olarak bilinmektedir. Bununla birlikte söz konusu anayasaların rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçları benimsemelerinin sebebi Fransa'daki gibi önceki anayasa döneminde parlamento eksenli meydana gelen hükümet krizleri ve istikrarsızlıkları değil, I. Dünya Savaşı sonrası geçilen cumhuriyet rejimlerine İngiliz parlamenter sistem anlayışını entegre etmek amacıyla İngiliz sisteminin hâlihazırda anayasal konvansiyon olarak yer verdiği parlamenter uygulamaları birer anayasa metni haline getirme arzusu yatmaktadır. Nitekim yürütme organının başbakan odaklı monist karakteri, bakanların atanması ve azledilmesi, parlamentonun feshedilmesi gibi Britanya'da yüzyıllardır süregelen anayasal konvansiyonlar/teamüllere ilişkin prensipler söz konusu cumhuriyet anayasalarında birer anayasal kural hâlinde yer bulmuşlardır. Yine süregelen anayasal konvansiyonlar ve Avam Kamarası seçimleri için uygulanan dar bölge çoğunluk seçim sisteminin İngiliz siyasi düzeninde istikrarlı hükümetlere yol açması karşısında söz konusu anayasal konvansiyonlardan ve seçim sisteminden mahrum olan Kıta Avrupası devletleri, I. Dünya Savaşı sonrasında anayasal yapılarını inşa ederken yasa-yürütme organları arasındaki ilişkileri detaylandırma yoluna gitmişlerdir. Bu şekilde İngiliz tipi parlamenter hükümet sisteminin konvansiyonel/teamüli unsurları kaideye bağlanarak sınırlandırılmıştır. Bu sebeple rasyonelleştirilmiş parlamenter hükümet sistemi karşılaştırmalı anayasa hukuku öğretisinde aynı zamanda sınırlandırılmış parlamenter hükümet sistemi (constrained parliamentarism) olarak da anılmaktadır. Bkz. Denis Baranger and Christina Murray, 'Systems of Government' in Mark Tushnet, Thomas Fleiner and Cheryl Saunders (eds), *Routledge Handbook of Constitutional Law* (Routledge 2013) 77-79; Anthony W Bradley and Cesare Pinelli, 'Parliamentarism' in Michel Rosenfeld and Andrés Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press 2012) 654-656; Jenny S Martinez, 'Horizontal Structuring' in Michel Rosenfeld and Andrés Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press 2012) 556-557; Cindy Skach, *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic* (Princeton University Press 2005) 30 vd.

⁹ Knapp and Wright (n 4) 49.

benimsemiş ve esas iktidar olarak hem Cumhurbaşkanı seçen hem de Hükümetin siyasi sorumlu olduğu Parlamento'yu belirlemiştir¹⁰. Bununla birlikte yine III. Cumhuriyet Dönemi olduğu gibi IV. Cumhuriyet Dönemi de hükümet istikrarsızlıklarının baş gösterdiği ve siyasetçilerin kriz dönemlerinde sistemi işler durumda tutacak kurumsal uzlaşmayı sağlamaktan aciz kaldığı bir dönem olarak hatırlanmaktadır¹¹. Nihayetinde sık sık ortaya çıkan hükümet bunalımları, kısa ömürlü koalisyon hükümetleri ve askeri başarısızlıklar; IV. Cumhuriyet'in terk edilerek yeni bir anayasa etrafında kurumsal ve yönetsel düzeyde reform düşüncesinin filizlenmesine ve hayata geçirilmesine yol açmıştır.

B. Fransa'da Parlatonun Rasyonelleştirilmesinin Kurumsal Arka Planı: IV. Cumhuriyet Dönemi

1. Fransız Siyasi Tarihinde IV. Cumhuriyet'e Giden Sürece Kısa Bir Bakış

Fransız anayasal tarihi, her ne kadar en köklü ve etkisi en muazzam anayasacılık hareketlerinden birisini barındırsa da bir o kadar çatışmalar, krizler ve çelişkiler ile de anılmaktadır. Nitekim 1789 Fransız Devrimi'nin anayasal etkisi ve paradigması çok çabuk meyvelerini vermiş olsa da Fransız demokrasinin tam anlamıyla istikrarlı bir anayasal ve siyasi karaktere bürünmesi 200 seneyi bulmuştur¹². Nitekim 1789 Devrimi'nden 1958 Anayasası'nın kabul edilmesine dek Fransız siyasi tarihi, parlamenter demokrasiden otoriter/mutlakiyetçi rejime uzanan bir yönetsel yelpazeyi yansıtan en az 15 anayasaya tanıklık etmiştir¹³. Aslı başlangıç noktası ve ilk adımları 1789 Devrimi'nin anayasal belgeleri olan 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi ile 1791 Anayasası olan Fransız anayasal tarihinde, günümüze dek gelen süreçte gerek monarşi gerekse cumhuriyet rejimi çatısı altında birçok yönetim sistemi kabul edilmiştir. Gerçekten de 1776 yılında temelleri atılmaya başlayan ve hep siyasi istikrar ile anılan Amerikan anayasal tarihinin aksine Fransız anayasal tarihi; devrimler, ihtilaller ve iç savaşlar üreten uzun süreli siyasi ve anayasal istikrarsızlar ile anılır olmuştur¹⁴.

¹⁰ Knapp and Wright (n 4) 11.

¹¹ Knapp and Wright (n 4) 11.

¹² Sophie Boyron, *The Constitution of France: A Contextual Analysis* (Hart Publishing 2013) 7.

¹³ Martin A Rogoff, *French Constitutional Law: Cases and Materials* (2nd edn, Carolina Academic Press 2014) 3.

¹⁴ Boyron (n 12) 7 Nitekim Amerikan Devrimi ile Amerikan Bağımsızlık Savaşı'nın ürünü olan 1787 Amerikan Anayasası hâlen yürürlüktedir.

Fransız anayasal tarihi, aynı zamanda toplam 5 Cumhuriyet dönemine ev sahipliği yapmıştır. Fransız ülkesinde ilk defa Cumhuriyetin kurulduğu 1792 senesinde Napoléon Bonaparte'ın Fransız İmparatoru olduğu 1804 senesine dek geçen süre I. Cumhuriyet olarak anılmaktadır. Dönemin Fransız Kralı Louis Phillipe'in tahtan çekilip Cumhuriyetin ilan edildiği ve Napoléon Bonaparte'ın yeğeni olan Louis Napoléon Bonaparte'ın Cumhurbaşkanı seçildiği 1848 senesinden Cumhurbaşkanı Louis Napoléon Bonaparte'ın kendisini imparator ilan ederek monarşi rejimine geçilen 1852 senesi arasındaki dönem II. Cumhuriyet olarak anılmaktadır. Fransa'nın ağır mağlubiyeti ile sonuçlanan Fransa-Prusya Savaşı (1870-1871) sırasında Cumhuriyetin yeniden ilan edildiği 1870 senesinden Hitler Almanya'sının Fransa'yı işgal ettiği 1940 senesine kadar süren dönem III. Cumhuriyet olarak anılmaktadır. II. Dünya Savaşı sonrasında yeni Fransız Anayasası'nın yürürlüğe girdiği 1946 senesinden Charles De Gaulle inisiyatiyle hazırlanan yeni anayasanın yürürlüğe girdiği 1958 senesine dek geçen dönem IV. Cumhuriyet olarak anılmaktadır. Nihayet günümüzde hâlen yürürlükte olan 1958 Anayasası dönemi Fransa'sı da V. Cumhuriyet olarak anılmaktadır¹⁵. Buna göre Fransa, hâlihazırda 1958 Anayasası'nın tesis ettiği V. Cumhuriyet dönemini yaşamaktadır¹⁶.

¹⁵ Fransa'da monarşi 18. yüzyıl boyunca kendisini yenileyemediği gibi halktan gelen özgürlükler, sosyal adalet ve demokratik katılım odaklı talepleri karşılamakta da yetersiz kalmıştır. Başka bir ifadeyle Fransız mutlak monarşisi 18. yüzyıl içerisinde temenni edilen anayasal reformu gerçekleştirilememiştir. Sene 1789'u gösterdiğinde o döneme dek Kralın danışma organı hüviyetinde faaliyet gösteren ve soylular ile ruhban sınıfının temsil edildiği Birinci Meclis ve İkinci Meclis'in yanında halk zümresinin temsil edildiği Parlamento'nun üçüncü kanadı Üçüncü Meclis (Third Estate) kendisini ülkenin tek Milli Meclis'i ilan ederek Fransız Devrimi'nin fitilini ateşlemiştir. Devrim akabinde Fransa'da hâlihazırda İngiltere'de uygulanan anayasal monarşi tesis edilerek Kralın Milli Meclis ile bir arada hükmetmesi prensibi getirilmiştir. 1791 senesinde anayasal monarşi ve tek meclisli bir parlamento öngören Fransa'nın ilk yazılı anayasası kabul edilmiştir. Bununla birlikte söz konusu İngiliz tipi bir anayasal monarşi uygulamasına 1792 yılında son verilmiştir. O yıl Kral XVI. Louis'nin yetkileri elinden alınmış, yeni seçilen Ulusal Konvansiyon daha sonra I. Cumhuriyet olarak anılacak cumhuriyeti ilan etmiştir. 1793 yılında ise Kral idam edilmiştir. Akabinde Cumhuriyet rejimi öngören 1793 Anayasası hazırlanmış ancak söz konusu anayasanın yürürlüğe girişi ertelenmiştir. Mevcut Ulusal Konvansiyon Yönetimi, ülkede baş gösteren şiddet olayları karşısında tartışmalı hâle gelmiştir. Nitekim bu dönem içerisinde Devrim karşıtlarına sıfır tolerans politikası uygulandığı gibi hepsi monarşi ile yönetilen ve Fransa'da yeniden monarşiyi tesis etmeye çalışan diğer Avrupa devletlerine karşı da Devrim Savaşları yürütülmekteydi. Söz konusu katı yönetim dönemine 1794 yılında son verilerek iktidar daha ılımlı olan bir Ulusal Konvansiyon'a aktarılmıştır. İzleyen süreçte ise Fransa, her biri ilan edildiği yılın adıyla anılan ve git gide daha otoriter yönetimlere yer veren devrim anayasalarının varlığına şahit olmuştur. Bu bağlamda günümüzde İsviçre'de uygulanan direktoryal hükümet sistemini (directory -Türkiye'de meclis hükümeti sistemi olarak bilinir -) benimseyen ve III. Yıl Anayasası olarak da bilinen 1795 Anayasası ön plana çık-

Fransız siyasi tarihindeki her bir cumhuriyet döneminin başlangıcı ve son bulması önemli sosyo-politik gelişmeler sonucunda söz konusu olmuştur. Yine V. Cumhuriyet'e dek vuku bulan rejim değişiklikleri de yeni cumhuriyet döneminin başlamasına veya sona ermesine sebep olmuştur. Nitekim 1792 yılında ilk defa monarşinin ilga edilip cumhuriyetin ilan edilmesi I. Cumhuriyet'in doğmasına, Napoléon Bonaparte'in Fransız İmparatorluğu'nu kurup tahta geçmesi ise I. Cumhuriyet'in ortadan kalkmasına yol açmıştır. Akabinde 44 yıl süren monarşik yönetimin 1848 yılında ortadan kaldırılıp cumhuriyete geçilmesi II.

maktadır. Söz konusu anayasa çift meclisli bir parlamentonun yanında yürütme organı olarak resmî adı Direktuar (Directory) olan 5 kişilik yöneticiler kurulu ön görmektedir. Sene 1799'a geldiğinde ise Fransız Devrim Savaşları sırasındaki başarıları ile ön plana çıkan genç bir general olan Napoléon Bonaparte tarafından gerçekleştirilen darbenin ardından 1799 Anayasası ya da diğer adıyla VIII. Yıl Anayasası yürürlüğe girmiştir. Söz konusu anayasa üç meclisli Parlamento'nun yanında yürütme organını 3 kişiden oluşan bir yürütme kurulu olan Konsüllük (Consulate) makamına vermiştir. Sene 1802'ye geldiğinde ise Napoléon'a ömür boyu birinci konsül unvanı verilmiş ve yetkileri X. Yıl Anayasası'nda düzenlenmiştir. 1804 yılında ise Birinci Konsül Napoléon, kendisini imparator ilan etmiş ve bu şekilde Fransa'da monarşinin yeniden tesis edilmesi neticesinde I. Cumhuriyet Dönemi sona ermiştir. Görüldüğü üzere I. Cumhuriyet Dönemi'nde kabul edilen anayasalar adlandırılırken Cumhuriyet'in ilanı olan 1792 yılı milat olarak kabul edilmiştir. Napoléon Savaşları sonucunda Fransa'nın yenilgiye uğraması üzerine ise 1814 yılında Avrupa devletlerinin Fransa'da yeniden Bourbon Hanedanlığı'nı tahta geçirmesi sonucunda Devrim öncesinde etkin olan Bourbon Monarşisi yeniden tesis edilmiştir. 1830 yılında ise Kral X. Charles tahtından indirilerek söz konusu monarşik yönetim yerini Temmuz Monarşisi olarak adlandırılan ve Bourbon Hanedanlığı'nın Orleans koluna bırakmıştır. Bu bağlamda Fransız tahtına, selefinin aksine ülkede liberal bir anayasal monarşi tesis eden Louis Philippe geçmiştir. Bununla birlikte 1848 Devrimi akabinde Louis Philippe'in tahtan indirilerek cumhuriyetin ilan edilmesi üzerine Fransa'da II. Cumhuriyet Dönemi başlamıştır. Aynı zamanda Napoléon Bonaparte'in yeğeni olan Louis Napoléon Bonaparte Cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir. Bununla birlikte Louis Napoléon Bonaparte 1851 yılında kendisini ömür boyu cumhurbaşkanı ilan etmiş, 1852 yılında ise III. Napoléon olarak taç giyerek Fransız hükümdarı olmuştur. Bu şekilde Fransa'da 1852 yılı itibarıyla II. Cumhuriyet Dönemi de son bularak II. İmparatorluk Dönemi başlamıştır. II. İmparatorluk Dönemi'nin sona ermesi ise Fransa'nın bozguna uğramasıyla sonuçlanan Fransız-Prusya Savaşı sırasında 1870 yılında gerçekleşmiştir. III. Napoléon'un hükümdarlığının son bulduğu söz konusu sene Fransa'da cumhuriyet ilan edilerek III. Cumhuriyet Dönemi başlamıştır. III. Cumhuriyet Dönemi ise Hitler Almanya'sının Fransa'yı işgal edip ülkenin iç kesimlerinde otoriter ve işbirlikçi Vichy yönetimini göreve getirdiği 1940 yılında sona ermiştir. 1944 Normandiya Çıkarması akabinde Fransa'daki Alman işgalinin son bulması üzerine Vichy hükümeti ve Alman karşıtı direnişçi General Charles De Gaulle yönetiminde geçici hükümet kurulmuştur. 1945 yılında II. Dünya Savaşı'nı Müttefik Devletler'in kazanması üzerine yürürlüğe giren 1946 Anayasası ile birlikte de Fransa'da IV. Cumhuriyet Dönemi başlamıştır. IV. Cumhuriyet Dönemi'nin başlaması ile De Gaulle'ün başı çektiği geçici hükümetin de görevi sona ermiştir. De Gaulle'ün siyaset arenasına dönmesi ise Fransa'da siyasi istikrarsızlıkların, askeri başarısızlıkların ve yönetim krizlerinin git gide zirve noktasına ulaştığı 1958 yılında gerçekleşmiştir. Söz konusu yıl 1958 Anayasası'nın kabul edilip yürürlüğe girmesi üzerine Fransa'da IV. Cumhuriyet Dönemi sona ermiş ve günümüzde de devam eden V. Cumhuriyet Dönemi başlamıştır. Heringa (n 1) 85-86.

¹⁶ Bu konuda geniş bilgi için bkz. Boyron (n 12) 8-19.

Cumhuriyet'in kurulmasına ön ayak olmuştur. Söz konusu Cumhuriyetin Cumhurbaşkanı Louis Napoléon Bonaparte'ın 1852 yılında kendisini hükümdar ilan etmesi ise II. Cumhuriyet'in sonunu getirmiştir. Prusya ile yapılan savaşta bozguna uğramakta olan Fransa'da Louis Napoléon Bonaparte'ın (III. Napoléon) tahttan indirilerek 1870 yılında yeniden cumhuriyet rejimine geçilmesi ise III. Cumhuriyet'in başlangıcı olmuştur. Dikkat edileceği üzere, burada yeni cumhuriyet dönemlerine geçilmesinde monarşi-cumhuriyet arası geçişler asli etken olmuştur. III. Cumhuriyet'in sonunu getiren olay ise Hitler Almanya'sının 1940 yılında Fransa'yı işgal ederek Atlantik kıyıları haricindeki kısımlarda Nazi yanlısı Vichy Hükümeti tesis etmesi olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrası galip gelen Müttefik Devletlerin bir üyesi olan Fransa'da 1946 yılında kabul edilip yürürlüğe giren Anayasanın yeni bir cumhuriyet dönemini başlatmasının arka planında yatan sebep budur. Halbuki V. Cumhuriyet'e geçiş, süregelen bir monarşi rejiminin ilgası ya da ülke topraklarında vuku bulan işgalin bitmesi gibi bir hadiseye dayanmamaktadır. Yine de 1946 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönem meydana gelen büyük çaplı siyasi ve askeri olaylar, yeni bir anayasa etrafında yeni bir cumhuriyet dönemine geçilmesi sonucunu doğurmuştur.

Fransız IV. Cumhuriyeti birçok özelliğiyle II. Dünya Savaşı öncesindeki III. Cumhuriyet siyasi düzeninin restorasyonu niteliğindedir¹⁷. Nitekim Fransa'daki en uzun cumhuriyet dönemine ev sahipliği yapan ve 1875 tarihli Anayasal Kanunlar etrafında şekillenen III. Cumhuriyet Dönemi parlamenter hükümet sistemi odaklı bir yönetim biçimi öngörmüştü¹⁸. Nitekim 1875 Anayasal Kanunları, anayasal monarşinin parlamentarizm unsuru ile Fransız Devrimi'nin cumhuriyetçi unsurunu harmanlamaktaydı¹⁹. Günümüz Fransız anayasal sisteminden farklı olarak III. Cumhuriyet Dönemi'nde Parlamento'nun kanatları Temsilciler Meclisi ve Senato'nun teşrii ve

¹⁷ Heringa (n 1) 86.

¹⁸ Boyron (n 12) 15; Rogoff (n 13) 3; Heringa (n 1) 86.

¹⁹ Boyron (n 12) 15; III. Fransız Cumhuriyeti'nin yönetim esaslarının yürürlüğe girmesi, III. Napoléon'un tahtan indirilip cumhuriyet rejimine geçilmesinden beş yıl sonra gerçekleşebilmiştir. 1875 yılı içerisinde toplam yedi aylık bir sürede kabul edilen üç anayasal kanun ile daha sonra da Fransız anayasacılığı için referans noktası olacak parlamenter demokrasinin esasları belirlenmiştir. Buna göre yürütme organı tıpkı günümüz Fransa'sında olduğu gibi Cumhurbaşkanı ve Hükümetten oluşmaktaydı. Fransız Parlamento için de tıpkı günümüzdeki gibi üyeleri halk tarafından doğrudan seçilen Temsilciler Meclisi ve üyeleri çoğunlukla dolaylı/iki dereceli seçimle belirlenen Senato'dan oluşan iki kanatlı bir yasama organı yapıları öngörülmüştü. Parlamento'nun kanatları tarafından seçilen Cumhurbaşkanı'nın bu yönüyle demokratik meşruiyeti daha sınırlıydı. 1879 yılından itibaren ortaya çıkan Başbakan veya Bakanlar Kurulu Başkanı hükümetin başı konumundaydı. Boyron (n 12) 15.

hükümetin hesap verilebilirliğini sağlama yetkileri aynı şekildeydi²⁰. Bununla birlikte yetmiş yıl gibi uzunca bir süre ayakta kalmasına rağmen III. Cumhuriyet Dönemi genellikle düzenli olarak parlamenter çoğunluğu sağlayamayan, istikrarsız ve güçsüz hükümetlere ev sahipliği yapmıştır²¹. Hükümetin Parlamento'nun iki meclisine de karşı sorumlu olması, aynı zamanda istikrarsız ve parlamento üzerinde kontrolden sağlamaktan aciz etken bir faktördü; nitekim bu dönemde Senato tarafından yedi kez hükümetin düşürüldüğüne şahit olunmuştur²². Yine III. Cumhuriyet Dönemi'nde ardı sıra kurulan hükümetler karşısında, teşrii programların ve kanunların ahenkli bir şekilde uygulanması oldukça zor hâle gelmiştir²³.

Her ne kadar siyasi-ekonomik toparlanma yönünde önemli gelişmelere gebe olarak II. Dünya Savaşı sonunda büyük tahribe uğramış Fransa'nın restorasyon dönemi olarak anılsa da²⁴ IV. Cumhuriyet esasen daha başlangıcından itibaren çok sevilen bir rejim olmamıştır (*la mal aimée*²⁵). Şöyle ki IV. Cumhuriyet'in makus kaderinin daha geçiş aşamasından itibaren vuku bulduğunu görmekteyiz²⁶. Nitekim ilk Kurucu Meclis tarafından hazırlanan ve 249'a karşı 309 oyla 19

²⁰ Boyron (n 12) 15.

²¹ Boyron (n 12) 15; Rogoff (n 13) 3.

²² Boyron (n 12) 15-16.

²³ Boyron (n 12) 16.

²⁴ Beş yıl süren işgal savaş ve işgal sonucunda endüstrisinin ve ulaşım ağının çoğu mahvolan, pek çok konutun ve tarım alanının hasar gördüğü Fransa'da 1945-1958 yılları arasında muazzam bir yeniden yapılanma dönemi yaşanmıştır. Aynı zamanda modernleşme dönemi olarak da adlandırılan söz konusu reform döneminde enflasyon düşürülmüş ve finansal istikrar tesis edilmiştir. Bu şekilde Fransız ekonomisi uluslararası rekabete uygun bir hüviyete büründürülmüştür. IV. Cumhuriyet Dönemi aynı zamanda sosyal politikaların hayata geçirildiği ve vatandaşların refahının yükseltildiği bir dönem olarak da anılmaktadır. Nitekim kapsamlı sosyal güvenlik sistemi, çalışanlara haftanın üçte birisini kapsayacak ücretli izin/tatil, asgari ücret, sendikaların tanınması ve etkin olması gibi sosyal politikaların temelleri hep IV. Cumhuriyet Dönemi'nde atılmıştır. Yine 1957 Roma Antlaşması ile Kömür ve Çelik Birliği aracılığıyla Avrupa entegrasyonunun başlaması, NATO üyeliği, geleneksel düşman Almanya ile ilişkilerin düzelmesi, kolonilerden çekilme sürecinin başlaması ve kolonilerin bağımsızlıklarını kazanması (1954'te Hindistan, 1956'da Fas ve Tunus) IV. Cumhuriyet Dönemi'nde vuku bulmuştur. Yine siyasi arenada da IV. Cumhuriyet, genel olarak yetkin ve dürüst politikacılarla anılmaktadır. Nitekim bu dönemde Fransa'da tahmin edilemeyen bir sosyal ve ekonomik kalkınma meydana gelmiştir ki söz konusu dönemde Fransız siyaseti bir yandan Moskova/Sovyet etkisindeki sol politikacılardan, diğer taraftan da düzen isteyen ancak hükümetleri aksatan çoğunluğu De Gaulle taraftarı sağ politikacılardan teşekkül etmekteydi. Böylesine bir siyasi kompozisyonda IV. Cumhuriyet Dönemi'nin Fransa'yı ayağa kaldıran kazanımları göz ardı edilemez. Knapp and Wright (n 5) 49-50.

²⁵ Knapp and Wright (n 4) 50.

²⁶ John Bell, *French Constitutional Law* (Oxford University Press 1992) 11.

Nisan 1946 yılında kabul edilen taslak anayasa metni, 5 Mayıs 1946 tarihinde yapılan halkoylamasında %52,8 oy oranıyla reddedilmiştir²⁷. Geniş yetkileri olan tek meclisli bir yasama organı öngören taslak anayasa metni Komünistler, Sosyalistler ve Komünizm yanlısı MURF (Fransız Birleşik Direniş Hareketi - Mouvements unis de la Résistance) tarafından desteklenmiş; buna karşın denetler ve dengeler sistemi, güçlü yürütme organı veya iki meclisli yasama organından biri ya da birkaçını isteyen diğer parti ve gruplarca (söz gelimi merkeze yakın Hıristiyan Demokrat Cumhuriyetçi Halk Hareketi - Mouvement Républicain Populaire) söz konusu taslağa karşı çıkmıştır²⁸. Ağırlıklı olarak sol kanada yakın kişilerden oluşan Kurucu Meclis'in hazırladığı taslak, III. Cumhuriyet döneminde de uygulanan parlamenter hükümet sistemini benimsemekte ve sosyo-ekonomik haklar da dahil olmak üzere geniş bir hak kataloğuna yer vermektedir²⁹. Bununla birlikte söz konusu hususlar açısından Kurucu Meclis'teki gruplar arasında belirgin bir anlaşmazlık olmamış, asıl ihtilaf parlamentonun tek meclisli mi çift meclisli mi olması gerektiği hususunda ortaya çıkmıştır³⁰.

Tarihler 13 Ekim 1946'yı gösterdiğinde bu kez ikinci anayasa taslağı için halkoylaması yapılmıştır. Bu anayasa taslağı ise İkinci Kurucu Meclis tarafından 106'ya karşı 440 oy ile kabul edilmiştir³¹. Söz konusu halkoylamasında kullanılan geçerli oyların %53,2'sinin evet oyu yönünde çıkması üzerine yeni anayasa kabul edilmiş; ancak anayasa metninin sadece 1 milyon farkla kabul edilmesi ve yaklaşık 24.500.000 seçmenin 7.700.000'ünün oy vermeyerek halkoylamasına katılım oranının %67,6'da kalması dikkatlerden kaçmamıştır³². Henüz kabul aşamasında gözlemlenen bu isteksizlik ve ihtilaflar, Anayasa'nın ileride çıkabilecek herhangi bir siyasi kriz karşısında ne kadar kırılğan olabileceği hakkında az çok ipucu vermektedir³³. 27 Ekim 1946 tarihinde giren bu yeni anayasa ile Fransa'da da resmen IV. Cumhuriyet Dönemi başlamış oldu³⁴. Bir önceki taslağın

²⁷ Charles A Micaud, 'The Launching of the Fourth French Republic' (1946) 8 *The Journal of Politics* 292, 303.

²⁸ Micaud (n 27) 303.

²⁹ Bell (n 26) 11.

³⁰ Micaud (n 27) 303-304.

³¹ Nack Young An, 'President Vincent Auriol and External Affairs' (1969) 22 *Parliamentary Affairs* 258, 258.

³² Stephen Tierney, *Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation* Stephen Tierney (Oxford University Press 2012) 307; Young An (n 31) 258.

³³ Bell (n 26) 11.

³⁴ Boyron (n 12) 16.

aksine yürürlüğe gire anayasanın III. Cumhuriyet Dönemi'nde de görüldüğü gibi *Milli Meclis* ve *Cumhuriyet Konseyi* şeklinde iki meclisli bir yasama organına yer verdiğini görmekteyiz³⁵. Yine 1946 Anayasası'nın Cumhurbaşkanı ve Başbakan nezdinde Hükümetten (resmî adıyla Bakanlar Kurulu) oluşan iki kanatlı bir yürütme organı benimsediğini gözlemlemekteyiz. III. Cumhuriyet Dönemi'ndeki gibi aslî politika belirleyen organ Parlamento olarak kalmakla birlikte; söz konusu dönemde yaşanan siyasi istikrarsızlıkların yaşanmaması adına Parlamento'nun üst kanadının hükümeti görevden alma yetkisinin elinden alındığını, Milli Meclis'e Cumhuriyet Konseyi kaynaklı kanun değişikliklerini engelleme yetkisi verildiğini ve Hükümetin Milli Meclis nezdinde sorumluluğuna gidilerek görevden alınmasının katı usuli kurallara tabi tutulduğunu görmekteyiz³⁶.

2. IV. Cumhuriyet Dönemi'nin "Kroniği": Hükümet İstikrarsızlığı

Hem parlamenter demokrasiye yer vermesi hem de istikrarsız ve parlamento üzerinde kontrolden aciz hükümetlere tanıklık etmesi açısından IV. Cumhuriyet Dönemi'nin kaderi de tıpkı III. Cumhuriyet Dönemi gibi olmuştur³⁷. III. Cumhuriyet Dönemi'nde bir hükümetin ortalama ömrü 8 ay 10 gün gibi çarpıcı bir süreden ibaret idi³⁸. 27 Ekim 1946 ila 4 Ekim 1958 arasında yürürlükte olan 1946 Anayasası'nın tesis ettiği IV. Cumhuriyet Dönemi'nde ise Fransa toplam 18 başbakana ve 26 hükümete ev sahipliği yapmıştır³⁹. Nitekim IV. Cumhuriyet Dönemi'nde bir hükümetin ortalama ömrü 7 aydan kısa olup, sa-

³⁵ Boyron (n 12) 16.

³⁶ Boyron (n 12) 16-17.

³⁷ Heringa (n 1) 86.

³⁸ Roy C Macridis, 'Cabinet Instability in the Fourth Republic (1946-1951)' (1952) 14 *The Journal of Politics* 643, 643; Hatta II. Dünya Savaşı'na 20 sene kala baş gösteren sosyal ve ekonomik meseleler siyasi krizleri daha da derinleştirmiş ve hükümetlerin ömürleri çok daha çarpıcı seviyelere ulaşmıştır. Macridis.

³⁹ Söz konusu 18 kişilik liste, başbakanlar veya 1946 Anayasası'nda kullanılan terimiyle bakanlar kurulu başkanları açısından 28 Ekim 1946 tarihinde göreve başlayan Vincent Auriol ile başlayıp IV. Cumhuriyet'in son başbakanı olan ve bu göreve 1 Haziran 1958 tarihinde başlayan Charles de Gaulle ile sona ermektedir. Nitekim hâlihazırda De Gaulle Başbakan iken 1958 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi ile Fransa'da 4 Ekim 1958 tarihinde V. Cumhuriyet Dönemi başlamıştır. IV. Cumhuriyet Dönemi'nde başbakanlık görevi yapmış Paul Ramadier, Robert Schuman, Henri Queuille, Georges Bidault, René Pleven, Edgar Faure ve Joseph Laniel birden fazla hükümet içerisinde başbakanlık/bakanlar kurulu başkanlığı görevlerinde bulunmuştur. Bu sebeple söz konusu dönemde kurulan hükümet sayısı da toplamda 26 olmuştur. Bu konu için ayrıca bkz. Boyron (n 12) 17; Bell (n 26) 11; John McCormick, Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics: An Introduction* (12th edn, Bloomsbury Academic 2022) 198.

dece Henri Queuille ve Guy Mollet bir seneden fazla başbakanlık yapabilmişlerdir⁴⁰. Bu hususa bir de IV. Cumhuriyet Dönemi Fransız Kolonilerinin bağımsızlıklarını kazanma süreci eklenince, yaşanan siyasi ve askeri krizler git gide derinleşerek IV. Cumhuriyet'in meşruiyeti ve ömrü törpülenmiştir⁴¹.

Hükümet istikrarsızlıkları aslında sadece IV. Cumhuriyet Dönemi'nin değil, genel olarak Fransız siyasi hayatının geleneksel bir karakteristik olgusu olarak karşımıza çıkmaktadır⁴². Yukarıda da belirttiğimiz gibi kısa süreli hükümetler, III. Cumhuriyet Dönemi'nin de oldukça sık gözlemlenmiştir. IV. Cumhuriyet Dönemi'nin karakteristik özelliği olan istikrarsız hükümetlerin öncelikle Parlamento'daki çok parçalı siyasi parti yapısından kaynaklandığını söyleyebiliriz. Seneler 1951'yi gösterdiğinde Fransız seçmenlerin yarısının oy verdiği partilerin mevcut rejime karşı tutum sergilemesi büyük bir sorun teşkil etmekteydi⁴³. Bunun yanında Parlamento nezdinde sisteme dahil olan veya rejimle herhangi bir problemi olmayan Sosyalistler, Radikaller, Hristiyan Demokratlar, Muhafazakârlar ve diğer küçük partiler/gruplar istikrarlı hükümetler veya parlamenter çoğunluklar oluşturmaktan aciz nitelikte bölünmüş durumdaldı⁴⁴.

IV. Cumhuriyet Dönemi'nde Fransız Parlamentosu'nun üyeleri halk tarafından seçilen alt kanadı Milli Meclis'in üyelerinin seçiminde nispi temsil sistemi benimsenmesi, hiçbir siyasi partinin Parlamento'da hükümeti kuracak çoğunluğa sahip olamamasında asli etkenlerden birisiydi. Başka bir deyişle benimsenen seçim sistemi sebebiyle IV. Cumhuriyet Dönemi'nde Milli Meclis'teki siyasi yelpazenin görünümü, parlamenter çoğunluğu sağlamaktan uzak olan çok sayıda irili ufaklı parti şeklindeydi⁴⁵. Fransız siyasi tarihinde genel seçimler için nispi temsil sistemi, ilk defa IV. Cumhuriyet Dönemi'nde uygulanmıştır⁴⁶.

⁴⁰ Knapp and Wright (n 4) 50; Nitekim IV. Cumhuriyet Dönemi'nde en uzun süren hükümet 1 Şubat 1956 - 12 Haziran 1957 tarihleri arasında faaliyet gösteren Guy Mollet Hükümeti olmuştur. Bell (n 26) 11.

⁴¹ Heringa (n 1) 86.

⁴² Macridis (n 38) 643.

⁴³ Knapp and Wright (n 4) 50.

⁴⁴ Knapp and Wright (n 4) 50.

⁴⁵ Boyron (n 12) 17.

⁴⁶ Bernard Owen and Maria McKey-Rodriguez, *Proportional Western Europe: The Failure of Governance* (Palgrave Macmillan 2013) 173; 1789 yılında çıkarılan bir kararname ile 745 koltuğu bulunan Parlamento'nun her bir üyesinin seçimi için belirlenen dar bölgelere eşlik eden 3 türlü dolaylı bir seçim sistemi benimsenmişti. 1848 yılında ise her biri tek milletvekili çıkaran seçim bölgelerinin iller (les départements français) olması kabul edilmiştir. Yine seçim

Tercih edilen seçim sisteminin bir yansıması olarak koalisyon hükümetleri kaçınılmaz olmakla birlikte parlamenter çoğunluğun yaklaşık üçte birinin mevcut rejime antipati besleyen partilerden teşekkül etmesi karşısında⁴⁷, hükümetlerin ancak geri kalan parti gruplarının büyük bir kısmının desteğini haiz durumunda ayakta kalabileceği bir siyasi konjonktür ortaya çıkmıştır⁴⁸. Bununla birlikte söz konusu partiler de önemli görüş ayrılıklarına sahip oldukları için uzun vadede böylesine bir desteğin varlığı söz konusu olamamış ve ülke bir hükümet krizinden diğerine sürüklenmiştir⁴⁹.

Fransa'da 1946 Millî Meclis Seçimleri'nde benimsenen seçim sistemi 5 Ekim 1946 tarihinde kabul edilen bir kanuna (Law n° 48-2151) dayanmaktaydı⁵⁰. Söz konusu seçim sistemi, her bir ilin seçim çevresi olduğu, adayların seçim listeleri içerisinde seçildiği ve herhangi bir seçim barajı öngörmeyen bir nispi temsil sistemiydi⁵¹. Millî Meclis için toplamda 618 üyelik öngören seçim sistemi nispi temsilin bir türü olan ve en yüksek ortalama usulüne dayanan D'Hondt sistemiydi⁵². 1946 Anayasası'nın 27 Ekim'de yürürlüğe girmesini müteakip 10 Kasım günü yapılan Millî Meclis Seçimi'nde söz konusu seçim sistemi uygulanmıştır. Söz konusu seçimde Fransız Komünist Partisi (Parti Communiste Fran-

sistemi de çok üyeli/listeli çoğunluk sistemi olarak değiştirilmiştir. 1852 yılında ise parlamento seçimlerinde iki turlu dar bölge/tek üyeli çoğunluk sistemi uygulanmıştır. 1871 yılında ise söz konusu seçim sistemi yerini illerin her birinin seçim bölgesi olduğu iki turlu çoğunluk sistemine bırakmıştır. 1875 yılından 1936 yılına dek ise iki istisna dışında iki turlu dar bölge/tek üyeli çoğunluk sistemi uygulanmıştır. Bu istisnalardan ilkinde 1885 genel seçimlerinde yine iki turlu ancak listeli çoğunluk sistemi uygulanmıştır. İkinci istisna olarak ise 1914-1918 aralığındaki iki genel seçimde illerin her birinin seçim bölgesi olduğu üç aşamalı karma seçim sistemi (mixed three-stage system) uygulanmıştır. Söz konusu sistem uyarınca milletvekilliklerinin belirlenmesinde ilk aşamada geçerli oyların mutlak çoğunluğunu alan adaylar seçiliyordu. İkinci aşamada ise seçim kotasını yakalayan adaylar seçilmiş oluyordu. Üçüncü aşamada ise geçerli oylar bazında en yüksek ortalamaya ulaşan adaylar milletvekili seçiliyordu. Owen and McKey-Rodriguez 173.

⁴⁷ IV. Cumhuriyet Rejimi'ne karşı söz konusu partiler Komünistler ve Gaulistler idi. Ian Campbell, 'French Fourth Republic', *Oxford Reference* (Oxford University Press) <<https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110810104932582>> accessed 20 September 2024.

⁴⁸ Bell (n 26) 11.

⁴⁹ Bell (n 26) 11.

⁵⁰ Simon Toubeau, 'Electoral System Change in Europe since 1945: France' *Electoral System Change in Europe since 1945 2* <https://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_211/FILE/France_summary.pdf> accessed 17 September 2024.

⁵¹ Toubeau (n 50) 2.

⁵² Toubeau (n 50) 4.

çais - PCF) kullanılan geçerli oyların %28,26'sını alarak Millî Meclis'in 182 üyeliğini kazanmıştır. Seçimi ikinci sırada bitiren merkez sağ / Hristiyan demokrat Cumhuriyetçi Halk Hareketi (Mouvement Républicain Populaire - MRP) ise oyların %25,96'sını alarak 173 milletvekili kazanmıştır. Günümüz Fransız Sosyalist Parti'nin selefi olan Fransız İşçi Enternasyonal Bölümü (Section française de l'Internationale ouvrière - SFIO), oyların %17,87'sini alarak 102 milletvekili çıkarmıştır. Muhafazakâr Cumhuriyetçi Özgürlük Partisi (Parti républicain de la liberté - PRL) oyların %12,94'ünü alarak 72 milletvekili kazanırken Cumhuriyetçi Sol Hareket İttifakı (Rassemblement des gauches républicaines - RGR) ise oyların %11,12'sini alarak 69 milletvekili kazanmıştır⁵³. Hiçbir siyasi partinin parlamenter çoğunluğu elde edemediği seçim sonuçları büyük bir sorunsalı da beraberinde getirmekteydi: IV. Cumhuriyet'in ilk başbakanı kim olacaktı ve hükümeti hangi partiler kuracaktı?

IV. Cumhuriyet'in kurulması akabinde Millî Meclis seçimleri için benimsenen nispi temsil seçim sistemi o dönem ülke genelinde en iyi örgütlenen ve yapılanmış siyasi parti Komünist Parti'nin lehine idi⁵⁴. Hâlihazırda 1946 Anayasası'nın kaleme alınmasında ve kabul edilmesinde de Sol İttifak (Left-Wing Alliance) etkili olmuştu⁵⁵. Bu koşullar altında yine bir sol koalisyon hükümetinin kurulması kolaylıkla tahmin edilebilirdi. Nihayetinde Kasım 1946 Genel Seçimi'nde ülke genelinde en çok oya ve Millî Meclis nezdinde en çok sandalyeye Komünist Parti sahip olmuştu. Bununla birlikte Millî Meclis'teki partiler Komünist Parti lideri Maurice Thorez liderliğinde bir hükümet kurulmasına yanaşmadılar. Sonunda Fransız İşçi Enternasyonal Bölümü lideri Léon Blum'un başkanlığında sol partiler destekli bir hükümet kuruldu⁵⁶. O dönem yavaş yavaş kendisini göstermeye başlayan Soğuk Savaş'ın etkisiyle Parlamento'da farazi olarak hükümet kurabilecek parti havuzu da git gide küçülmüş oldu: Nitekim sol görüşlü partiler arasındaki ittifak Soğuk Savaş'ın etkisiyle dağıldı⁵⁷. Sovyetler Birliği'ne yakın Komünist Thorez'in başbakan olamayıp partisi Millî Meclis'teki üçüncü büyük parti olmasına rağmen Batı Bloğu'na yakın Sosyalist Blum'un

⁵³ Bkz. 'November 1946 French Legislative Election' (*Wikipedia*, 26 July 2024) <https://en.wikipedia.org/wiki/November_1946_French_legislative_election> accessed 20 September 2024.

⁵⁴ Toubreau (n 50) 3.

⁵⁵ Boyron (n 12) 17.

⁵⁶ Macridis (n 38) 647.

⁵⁷ Boyron (n 12) 17.

başbakan olması bunun en çarpıcı örneklerinden birisidir⁵⁸. Kabinesi tamamen Fransız İşçi Enternasyonal Bölümü / Sosyalist üyelerinden oluşan Blum Hükümeti, cumhurbaşkanlığına Vincent Auriol'un seçilmesi akabinde 22 Ocak 1947 tarihinde yerini başka bir Sosyalist Hükümet olan Paul Ramadier Hükümeti'ne bırakmıştır⁵⁹. İlerleyen dönemde ise Fransız siyasi tarihi sık sık kabine değişikliklerine sahne olacaktı.

IV. Cumhuriyet'in ilk parlamento dönemi olan Aralık 1946 - Haziran 1951 arasındaki 5 yıllık zaman diliminde Fransız siyaseti tam 8 kabineye tanıklık etmiştir⁶⁰. Bu husus bize ömrü bir yıldan az hükümetleri işaret etmektedir. Nitekim IV. Cumhuriyet'in 1. Parlamento Dönemi'nde bir kabinenin ortalama ömrü sadece 6,5 aydan biraz fazla olmuştur⁶¹. İlk olarak Ramadier Kabinesi'nde yer alan Komünist Parti'nin 5 Mayıs 1947 itibarıyla hükümetteki faaliyetleri sona ermiş ve parti bir daha herhangi bir koalisyon hükümetinde yer almamıştır⁶². Nitekim Soğuk Savaş'ın ortaya çıkmasıyla Mayıs 1947'den itibaren Komünist Parti üyelerinin koalisyon hükümetlerinde yer alması imkân dahilinde görülmemiş ve arzu edilmemiştir⁶³. Bu şekilde koalisyonda yer alabilecek parti marjı ister istemez daraldığı için hükümeti oluşturan siyasi partilerin de siyasi yelpazenin merkezinde bulunan partilerden teşekkül etmesi yoluna gidilmiştir⁶⁴. Bu hususun diğer bir yansıması da koalisyon hükümetlerinde yer alacak partilerin belirlenmesinde, merkez partilerin almak istedikleri destek odağının sol partilerden muhafazakâr ve sağ partilere kayması olmuştur⁶⁵. Nitekim Sosyalist/Sosyal Demokrat Rama-

⁵⁸ Nitekim 16 Ocak 1947 tarihinde de başka bir Sosyalist Vincent Auriol Cumhurbaşkanı seçildi. 1946 Anayasası'nın 29 maddesi 'Cumhurbaşkanı Parlamento tarafından seçilir. Cumhurbaşkanı 7 yıllık bir süre için seçilir. Halihazırda seçilmiş birisi bir kez daha cumhurbaşkanı seçilebilir' ibarelerine yer verilmekteydi. 1946 Fransız Anayasası'nın tam metni için bkz. 'Constitution de 1946, IVe République | Conseil constitutionnel' <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique>> accessed 5 October 2024; 1946 Fransız Anayasası'nın İngilizce çevirisi için bkz. 'French Constitution of 1946' (Wikisource, 20 September 2024) <https://en.wikisource.org/wiki/French_Constitution_of_1946#Article_29> accessed 23 September 2024.

⁵⁹ Bkz. Macridis (n 38) 647-648.

⁶⁰ Macridis (n 38) 643.

⁶¹ Macridis (n 38) 647.

⁶² Tuong-Vi Tran, 'The Failure of the French Tripartite Experiment in May 1947' (2012) 42 European History Quarterly 261, 261; Macridis (n 38) 651.

⁶³ Boyron (n 12) 17.

⁶⁴ Boyron (n 12) 17; Macridis (n 38) 651.

⁶⁵ Macridis (n 38) 651.

dier'in (SFIO) Kabinesi'ni (22 Ocak 1947 - 19 Kasım 1947) Hristiyan Demokrat (MRP) Robert Schuman'ın Kabinesi (24 Kasım 1947 - 19 Temmuz 1948), Sosyal Liberal (RGR) André Marie'nin Kabinesi (26 Temmuz 1948 - 27 Ağustos 1948), Hristiyan Demokrat (MRP) Schuman'ın Kabinesi (5 Eylül 1948 - 7 Eylül 1948), Sosyal Liberal (RGR) Henri Queuille'in Kabinesi (11 Eylül 1948 - 5 Ekim 1949), Hristiyan Demokrat Georges Bidault'nun (MRP) Kabinesi (28 Ekim 1949 - 24 Haziran 1950), Sosyal Liberal (RGR) Henri Queuille'in Kabinesi (2 Temmuz 1950 - 4 Temmuz 1950), Sosyalist/Sosyal Demokrat (SFIO) René Pleven'in Kabinesi (12 Temmuz 1950 - 28 Şubat 1951) ve nihayetinde Sosyal Liberal (RGR) Henri Queuille'in Kabinesi (10 Mart 1951 - 10 Temmuz 1951) izlemiştir⁶⁶.

IV. Cumhuriyet'in 1. Parlamento Dönemi'nde bu denli yoğun bir kabine sirkülasyonunun varlığı ve hükümetin kısa süreli olması dikkatlerden kaçmamıştır. Burada pek tabii ki Parlamento'nun irili ufaklı çok sayıda partiden teşekkül etmesi asli etken olmuştur. Nitekim 1. Parlamento Dönemi Millî Meclis kompozisyonunda bir partinin parlamenter çoğunluğa sahip olması bir yana iki partili bir koalisyon hükümeti dahi imkânsıza yakındı. Nitekim yaklaşık iki yüz elli sandalyeye sahip merkezin solunda ve sağında yer alan Sosyalistler (SFIO) ile Hristiyan Demokratlar (MRP) rahat bir parlamenter çoğunluğa ulaşmaktan uzaktı⁶⁷. Bu kombinasyona Cumhuriyetçi Sol Hareket İttifakı içerisinde seçime giren ve 44 sandalyesi olan Sosyalist-Radikal Parti ile yine Cumhuriyetçi Sol Hareket İttifakı bünyesinde yer alan 27 sandalyeli Demokratik Sosyalist Direniş Birliği (Union démocratique et socialiste de la Résistance - UDSR) eklenince parlamenter çoğunluk ancak sağlanabiliyordu⁶⁸. Bununla birlikte söz konusu bölünmüş parlamenter kompozisyonda teşekkül eden partilerin siyasi olarak farklı yelpazelere ve kanatlara ait olması istikrarlı hükümetlerin oluşmamasında önemli bir etken olmuştur. Nitekim IV. Cumhuriyet Dönemi ile özdeşleşen kısa süreli ve istikrarsız kabinelerin arka planında Millî Meclis'teki parti grupları arasında hükümete destek eksekinde varılan uzlaşmanın geçici ve anlık olması yatmaktadır⁶⁹. IV. Cumhuriyet

⁶⁶ Bkz. Macridis (n 38) 647-648; Görüldüğü üzere söz konusu kabinelerden bazıları teknik olarak iki veya üç kabine ya da hükümet şeklinde teşekkül etmiştir. Söz gelimi 22 Ocak 1947 - 19 Kasım 1947 tarihleri arasında Paul Ramadier teknik olarak iki hükümete başbakanlık yapmıştır. Bkz. 'Les Chefs Du Gouvernement Depuis La IIIème République' (*Site du Premier ministre - portail du Gouvernement français*) <<https://web.archive.org/web/20030424225704/http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=15274>> accessed 26 September 2024.

⁶⁷ Macridis (n 38) 651.

⁶⁸ Macridis (n 38) 651.

⁶⁹ Macridis (n 38) 651.

Dönemi'nde hükümeti oluşturan ve hükümete destek veren parlamentodaki çoğunluğun partiler nezdinde geçişken ve kırılabilir olması, hükümetlerin de kısa ömürlü olmasına yol açmıştır. Nitekim iç veya dış politikaya ilişkin önemli bir kararı alarak uygulama aşamasında hükümetler çoğu zaman Parlamento'nun güvensizlik oyu ile karşılaşmışlardır⁷⁰. Bu şekilde Parlamento'daki çoğunluk da kendisini dağıtarak yeniden yapılandırma şeklinde kısır bir döngüye girmiştir⁷¹.

IV. Cumhuriyet Dönemi'nin daha başında kendisini gösteren hükümet istikrarsızlığı ile sık sık dağılarak yenisi kurulan kabineler pek tabii ki yukarıda da belirttiğimiz üzere benimsenen nispi temsil sisteminin bir sonucu olarak Parlamento'nun çok parçalı yapıda teşekkül etmesinin bir yansımasıydı. Bununla birlikte 1946 Anayasası Dönemi'nin bir nevi kronik unsuru olan istikrarsız hükümetleri tamamen Millî Meclis seçimlerinde benimsenen seçim sistemine bağlayamayız. Şöyle ki sık sık kabine değişikliklerine sahne olan bir siyasi sistemde genel seçimlerde uygulanan seçim sisteminin ötesinde anayasal ve kurumsal düzenlemelerin de bu denli bir istikrarsızlığa cevaz verdiğini ya da başka bir deyişle engel olmadığını söylememiz gerekir. Nitekim dikkat çekeceği üzere IV. Cumhuriyet'in 1. Parlamento Dönemi'nde bu denli hükümet istikrarsızlıkları ve kabine krizleri söz konusu olmuşken Millî Meclis bir kez dahi feshedilememiştir. Hâlbuki parlamenter hükümet sisteminin asli unsurlarından birisi bu tip hükümet krizlerinde veya

⁷⁰ Boyron (n 12) 17.

⁷¹ Komünist Parti'nin daimi muhalefete geçişi ile her ne kadar Sosyalistler ve Hristiyan Demokratlar kendilerini siyasi yelpazenin daha merkezinde bulsalar da bu husus hükümet krizlerinin önüne geçememiştir. Söz gelimi Ramadier Kabinesi her ne kadar birçok güven oylamasından başarılı bir şekilde ayrılmış olsa da hem partisi SFIO'nun kendisine mesafe koymasından hem de hükümet ortağı MRP'nin bir sosyalist hükümetin desteklenmesinden ve bundan da de Gaulle'ün menfaat sağlamasından duyduğu rahatsızlıktan ötürü istifaya mecbur bırakıldı. Schuman Kabinesi ise esasen daha muhafazakâr milletvekillerinden teşekkül etse de esasen Ramadier Kabinesi'ni destekleyen partiler tarafından desteklendi. Bununla birlikte Schuman Hükümeti de askeri harcamaların kısılması üzerine Sosyalistlerle yaşanan basit bir anlaşmazlık sonucunda Sosyalistlerin teklifine Komünistlerin destek vermesi ve hükümet önerisi yerine başka bir önerinin kabul edilmesiyle sona erdi. Schuman'ın söz konusu gelişme üzerine istifası akabinde kurulan Radikal-Sosyalist Marie Hükümeti de Schuman Hükümeti'ni destekleyen partiler tarafından desteklendi. Bununla birlikte Marie Hükümeti de ücret artışı ve sosyal mevzuat üzerine Sosyalistlerle yaşanan anlaşmazlık sonucu SFIO'nun desteğini çekmesi üzerine sona erdi. Queuille ve Bidault Hükümetleri de benzer şekilde sendikal haklar, toplu sözleşme, memurlara yapılacak ödemeler gibi kapsamlı sosyal içerikli politikalar üzerinde yaşanan anlaşmazlıklar üzerine dağıldı. Aslında burada teknik olarak bir hükümetin dağılmasından sonra yerine kurulan hükümetin yine hemen hemen aynı çoğunluğun desteğine dayanarak kurulması, ancak önceki hükümetin dağılmasına dayanak olan politikanın değiştirilmeyecek yeni hükümet tarafından makyajlanarak sunulması söz konusu idi. Bu şekilde yeni hükümetin de dağılması kaçınılmaz hâle gelmekteydi. Bkz. Macridis (n 38) 653-657.

istikrarsızlarında parlamentonun feshedilerek yeniden genel seçimlere gidilmesini temin eden mekanizmalar bulunmasıdır⁷². Yine diğer bir göze çarpan husus da IV. Cumhuriyet'in 1. Parlamento Dönemi'nde hükümetin teşrii ajandasını ve kurumsal bütünlüğünü destekleyen parlamenter çoğunluk veya koalisyon ortağı siyasi partiler çok rahat bir şekilde var olan hükümet nezdindeki desteklerini çekmişler ve başbakanları istifaya zorlamışlardır. Bunu da tamamen çok partili yasama organı yapısına bağlamak yanlış olur. Nitekim böyle bir durumda da anayasal ve kurumsal düzenlemelerin hükümetin varlığına devam etmesinde birtakım güvenceleri içermekten aciz kaldığını söyleyebiliriz.

Bir siyasi düzende kabine veya hükümet değişikliklerinin altında yatan esas sebep, halkın ve siyasi partilerin derin bir şekilde ayrıldığı politik meselelerde ortaya çıkan görüş ayrılıklarından ziyade var olan kurumsal düzenlemeler sayesinde marjinal azınlığın nicesel gücüne kıyasla çok daha fazla etki oluşturmasıdır⁷³. IV. Cumhuriyet Dönemi hükümet istikrarsızlıkların çanak tutan husus da 1946 Anayasası'nın yürütme organını yasama organı karşısında aciz bırakan veya yürütme karşısında yasamanın elini güçlendiren düzenlemeleri olmuştur. Bu şekilde parlamentodaki en küçük parti grupları bile var olan hükümetlerin düşürülmesi veya başbakanların istifaya zorlanmasında etkin olmuşlardır. Mevcut rejime karşı olan partileri (De Gaullecüler ve Komünistler) çıkardığımızda geriye kalan partiler bir koalisyon hükümeti kurabilseler de kısa süre içerisinde yeni bir kabine alternatifi sunmadan hükümetin düşürülmesine de vesile olmuşlardır⁷⁴. 1946 Anayasası'nın tercih ettiği ve Fransız Cumhuriyetçi geleneğinde var olan *güçlü yasama zayıf yürütme* Millî Meclis'teki çok bölünmüş yapı içerisinde partilerin gittikçe zayıflamasına ve parlamenter çoğunluğun kırılma sorularına çare olamamıştır⁷⁵. Kaldı ki bu husus sadece yürütme organını değil yasama organını da olumsuz etkilemiştir. Şöyle ki her ne kadar 5 senelik olağan parlamento dönemini herhangi bir fesih veya erken seçim olmadan tamamlasa da Fransız Parlamentosu da çok bölünmüş, kaygan ve kırılma siyasi yapı içerisinde kanunların kabulü için gerekli olan çoğunluğu bulmakta zorlanabilmiştir. Başka bir deyişle IV. Cumhuriyet'in anayasal ve kurumsal düzenlemeleri Parlamento'nun da etkinliğine halel getirmiştir⁷⁶. Sonuç olarak Fransız siyaseti Sosyalistler, Radikaller, Hristiyan Demokratlar, muhafazakârlar

⁷² Bkz. Heringa (n 1) 252-254.

⁷³ Macridis (n 38) 643.

⁷⁴ Bell (n 26) 11.

⁷⁵ Knapp and Wright (n 4) 50.

⁷⁶ Bell (n 26) 11.

ve diğer küçük partiler etrafında yönetsel olarak savrulmuştur⁷⁷. Bununla birlikte aynı husus bakanlar açısından söz konusu olmamış ve IV. Cumhuriyet Dönemi'nde birtakım kilit bakanlık görevlerini yapma süresi genel olarak kabine/hükümet sürelerinden iki katı fazla olmuştur⁷⁸. Bu şekilde kamu hizmetleri de partizan odaklıdan ziyade bürokrasi odaklı yürütülmüş ve bu çalkantılı dönemde bile Fransız ekonomisi büyümeye devam etmiştir⁷⁹.

IV. Cumhuriyet Dönemi görülen hükümet istikrarsızlığında 1946 Anayasası'nın çizdiği kurumsal yapıyı yansıtan yasama-yürütme ilişkilerinin etken olduğunu söyleyebiliriz⁸⁰. Bir kere 1946 Anayasası bir yetki kanununa dayanarak hükümete kararname çıkarma yetkisi tanımamıştır. Başka bir ifadeyle, parlamenter hükümet sisteminde yürütme organının tipik teşrii/işlevsel yetkilerinden olan ikincil kanunlar/kanun hükmünde kararnamelerden (*décret-loi*) Fransız Hükümeti mahrumdu. Nitekim Anayasa'nın 13. maddesi "*Kanunlar Millî Meclis tarafından kabul edilir. Söz konusu yetki devredilemez.*" ifadesine yer vermektedir. Burada Parlamento'nun alt kanadı Millî Meclis'e ayrı bir başlık açmak gerekir. Nitekim 1946 Anayasası yasama faaliyetinde gerek teklif gerekse değişiklik ve kabul aşamalarında münhasır olarak Millî Meclis'i yetkilendirmiştir⁸¹. Nitekim Anayasa'nın 14. maddesi şu şekildedir:

"Bakanlar Kurulu Başkanı ve Parlamento üyeleri kanun teklifi verebilirler.

Millî Meclis üyeleri tarafından verilen kanun teklifleri Millî Meclis Sekreterliği'ne havale edilir.

Cumhuriyet Konseyi üyeleri tarafından verilen kanun teklifleri Konsey Sekreterliği tarafından kaydedildikten sonra Millî Meclis Sekreterliği'ne görüşme yapılmaksızın gönderilir. Söz konusu teklifler gelirlerde azalmaya veya harcamalarda artışa yol açıyorsa kabul edilmez."

⁷⁷ Bkz. Knapp and Wright (n 4) 50.

⁷⁸ Macridis (n 38) 648.

⁷⁹ Bell (n 26) 12; Gerçekten de bir kabineden diğerine hızlı geçişlere sahne olan IV. Cumhuriyet Dönemi bununla birlikte bakanlık istikrarı (ministerial stability) ile de anılmaktadır. Şöyle ki koalisyon partilerinin hükümet içerisindeki pozisyon ve konumu yer değiştirse veya farklı bir siyasi partiye mensup bir başbakan atansa da Dış İşleri, İç İşleri, Maliye, Tarım gibi bakanlıklarda aynı kişilerin bakan olması esas benimsenmiştir. Söz gelimi hükümet hangi partilerden teşekkül ederse etsin Schumann (1948 - 1953) ve Bidault (1947 - 1948, 1953 - 1954) uzunca süre dış işleri bakanlığı yapmışlardır. Bkz. Macridis (n 38) 648.

⁸⁰ Macridis (n 38) 644.

⁸¹ Macridis (n 38) 644.

Hükümde dikkat çeken ilk husus Parlamento'nun üst kanadı Cumhuriyet Konseyi üyelerinin vermiş olduğu kanun tekliflerinin doğrudan Millî Meclis'e havale edilmesidir. Buna göre Cumhuriyet Konseyi üyelerinin vermiş olduğu teklifler de tıpkı Millî Meclis üyeleri tarafından verilen teklifler gibi ilk olarak Millî Meclis'te oylanmaktadır. Millî Meclis tarafından kabul edilmeyen bir teklifin ise Cumhuriyet Konseyi önüne gelmesi mümkün değildir. Yine 1946 Anayasası parlamenter hükümet sisteminin tipik bir unsuru olan başbakan aracılığıyla hükümet adına teklif verilmesi usulüne de yer vermiştir. Görüldüğü üzere IV. Cumhuriyet Dönemi Fransız kanun yapım sürecinde Parlamento'nun baskın kanadı Millî Meclis'tir.

IV. Cumhuriyet Dönemi'nde görülen hükümet istikrarsızlıklarının diğer bir kurumsal ve anayasal sebebi olarak kabinenin oluşumu ve başbakan ile bakanların göreve başlama usulü gösterilmektedir⁸². Gerçekten de 1946 Anayasası, Kabinenin kurulumu ve Bakanlar Kurulunun göreve başlamasını detaylı ve birçok adımı kapsayacak şekilde düzenlemiştir. Anayasa'nın bu husustaki 45. maddesinin ilgili ilk üç fıkrası şu şekildeydi:

“Her bir parlamento döneminin başlangıcında Cumhurbaşkanı, bu hususta geleneksel olan gerekli müzakereleri yaptıktan sonra Bakanlar Kurulu Başkanı (Başbakan) belirler. Bakanlar Kurulu Başkanı oluşturmak istediği kabine programı ve politikasını Millî Meclis'in onayına sunar.

Bakanlar Kurulu Başkanı ile Bakanlar, yapılacak açık oylama sonucunda milletvekillerinin mutlak çoğunluğunu elde ederek Millî Meclis nezdindeki güven güven oyunu haiz olmadığı sürece Cumhurbaşkanı tarafından atanmazlar. Millî Meclis'in toplanmasına engel olabilecek nitelikteki mücbir sebep hâlleri saklıdır.

Söz konusu usul, parlamento dönemi içerisinde ölüm, istifa ve görevin sona ermesiyle sonuçlanan diğer hâller durumunda da uygulanır. Bu hususta 52. madde hükümleri (parlamentonun feshedilmesi) saklıdır.”

Görüldüğü üzere 1946 Anayasası, bir hükümetin göreve başlamasını tam olarak beş ayrı aşamanın gerçekleşmesine bağlamıştı⁸³: İlk olarak genel seçimler sonrası oluşan parlamenter yelpaze karşısında gerekli fikir alışverişlerini ve

⁸² Bkz. Macridis (n 38) 645.

⁸³ Macridis (n 38) 645.

müzakereleri yaptıktan sonra Cumhurbaşkanı aynı zamanda milletvekili olan bir siyasi parti liderini mevcut siyasi koşullar altında bir hükümet kurup kuramayacağına araştırması (*mission d'information*) için görevlendirmektedir. Cumhurbaşkanı Millî Meclis nezdinde bir hükümet kurulup kurulamayacağını araştırmak üzere görevlendirdiği kişi aslında kendince de hükümet kurmaya en yakın olan milletvekilidir. Yani görevlendirilen milletvekili aynı zamanda parlamenter atmosferin ve dinamiklerin kendisinin başbakan olmasına cevaz verip vermeyeceğini de araştırmaktadır. Eğer söz konusu kişi Cumhurbaşkanı bu hususta olumlu dönüş yaparsa ikinci aşama başlamaktadır. Bu aşamada Cumhurbaşkanı Anayasa'nın da 45. maddesinin ilk fıkrasında belirtildiği üzere söz konusu kişiyi resmî olarak başbakan belirlemektedir. Üçüncü aşamada ise Cumhurbaşkanı tarafından başbakan olarak belirlenen kişi arzu ettiği kabine politikasını ve programını Millî Meclis'in onayına sunmaktadır. Başbakan olarak belirlenen kişi (*prime-minister designated*) yapılan oylama sonucunda Millî Meclis'in mutlak çoğunluğunun oyunu kazandığı takdirde artık resmî olarak başbakan sıfatını haiz olmaktadır. Dördüncü aşama ise başbakan tarafından kabinenin kurulma aşaması olup belki de en çetin aşamadır. Son olarak ise Başbakan ve kabinesinin göreve başlaması için Millî Meclis nezdinde açık olarak yapılan güven oylaması gelmektedir. Söz konusu oylamada ancak milletvekillerinin mutlak çoğunluğunu kazanması durumunda başbakan ve bakanlar görevlerine başlayabilmektedir. Görüldüğü üzere 1946 Anayasası başbakan ve bakanların atanmasını yeterli görmemekte ve kabinenin göreve başlaması için Millî Meclis'in mutlak çoğunluğu olması gereken bir güven oyu şartı aramaktadır.

Görüldüğü üzere 1946 Fransız Anayasası'na göre bir kabinenin kurulması ve hükümetin göreve başlaması çetrefilli aşamalara tabi iken hükümetin güvensizlik oyu ile düşürülmesi ise gayet basitti. Pek tabii ki güvensizlik oyu da birtakım sıkı usullere tabiydi⁸⁴. Bununla birlikte gerek hükümetin bizzat güven istemesi gerekse Millî Meclis'in hükümete güvensizlik oyu vermesi durumlarında Milli Meclis'in salt çoğunluğunun bu yöndeki oyu mevcut hükümetin sona ermesi için yeterliydi. Nitekim Anayasa'nın 49. maddesinin ikinci fıkrası "*Millî Meclis'teki milletvekillerinin mutlak çoğunluğu tarafından güven istemi reddedilmedikten sonra kabine görevden alınamaz.*" ifadesine yer vermekteydi. Anayasa'nın gensoruyu düzenleyen 50. maddesinin ikinci fıkrası da benzer şekilde "*Gensoru önergesi ancak Millî Meclis'teki milletvekillerinin mutlak çoğunluğu*

⁸⁴ Boyron (n 12) 17.

tarafından kabul edilebilir.” ifadesine yer vermektedir. Gerek hükümetin güven isteminin reddedilmesi gerekse de hükümete karşı gensoru önergesinin kabul edilmesinin ise otomatik sonucu m. 49/3 ve m. 50/1 uyarınca “*kabinenin kolektif istifası*” idi. Anayasa’nın benimsediği hükümetin göreve başlama usulünün uygulamadaki sonucu ise çarpıcı olmuştur. Nitekim IV. Cumhuriyet’in 1. Parlamento Dönemi’nde 15 siyasi lidere Cumhurbaşkanı tarafından kabineyi oluşturup oluşturamayacağına araştırılması istenmiş, bunlardan 13’ü Başbakan olarak belirlenmiş, bunlar arasından 11’i Millî Meclis tarafından yetkilendirilmiş, bunlardan 9’u kabineyi Millî Meclis’e sunabilmiş, bunlar arasından ise sadece 7’si Millî Meclis’teki güven oylamasından başarıyla ayrılarak görevine resmen başlayabilmiştir⁸⁵. Görüldüğü üzere her bir aşamadan başarıyla çıkmak, bir sonraki aşamada daha fazla parlamento içi ve dışı baskıyı beraberinde getirmiş ve söz gelimi başbakanın yetkilendirilmesinde olumlu oy veren Fransız milletvekillerinin bazıları kabineye güven oylaması öncesinde heveslerini çoktan kaybetmişlerdir⁸⁶.

Yukarıda bahsedilen hususlar IV. Cumhuriyet Dönemi Fransa’sının sık sık kabine değişikliklerine sahne olduğunu ve sürekli istikrarsız hükümetlere ev sahipliği yaptığını gözler önüne sermektedir. Peki, parlamenter hükümet sistemine ev sahipliği yapan IV. Cumhuriyet’te nasıl oldu da 1946-1951 yılları arasında hiç parlamento feshedilip Millî Meclis seçimleri yenilenmedi? Başka bir ifadeyle parlamenter hükümet sisteminin tipik unsurlarından olan ve genellikle sık gerçekleşen hükümet krizleri veya istikrarsız hükümetler üzerine işletilen parlamentonun feshi mekanizması nasıl oldu da IV. Cumhuriyet’in 1. Parlamento Dönemi’nde hiç işletil(e)memiştir? Nitekim bilindiği üzere parlamentonun feshi mekanizması parlamenter hükümet sistemlerinde yasama organının yürütme organını düşürme veya sonlandırma silahına karşılık yürütme organının yasama organı karşısında elinde bulundurduğu önemli bir kozdur. Bu şekilde parlamentonun feshedilme ihtimalini göz önünde bulundurarak yasama organı da yürütme organına karşı güvensizliğini açığa çıkarmakta daha ihtiyatlı davranabilir ve hükümetlerin süresi uzayabilir. Bununla birlikte IV. Cumhuriyet Dönemi boyunca Fransız siyasi düzeninde parlamentonun feshi mekanizmasının hiç işletilmediğini görmekteyiz. Bunun temel sebebi 1946 Anayasası’nın öngördüğü parlamentonun feshi usulünün çok katı şartlara bağlanmasıdır. Anayasa’nın 51. maddesi uyarınca:

⁸⁵ Macridis (n 38) 645.

⁸⁶ Macridis (n 38) 645.

“18 aylık bir zaman dilimi içerisinde 49. ve 50. maddelerde belirtilen koşullar dahilinde iki kabine krizi yaşanması durumunda, Millî Meclis Başkanına danıştıktan sonra Bakanlar Kurulu Millî Meclis'in feshedilmesine karar verebilir. Millî Meclis'in feshi Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanacak bir kararname ile söz konusu karara uygun olarak ilan edilir.

Bir önceki paragraftaki mekanizma parlamento döneminin ilk on sekiz ayı sona ermeden uygulanamaz.”

IV. Cumhuriyet Dönemi boyunca parlamentonun feshi usulünün neden işlemediği 1946 Anayasası'nın ilgili 51. madde hükmünden kolaylıkla anlaşılabilir. Şöyle ki her ne kadar söz konusu madde parlamentonun feshini kabine krizi durumlarında başvurulabilecek rahatlatıcı bir mekanizma olarak düzenlese de kabine krizi kavramını oldukça dar tutmuştur. Bir kere genel seçim sonrası başlayan parlamento döneminin ilk 18 ayında ne kadar hükümet değişikliği olursa olsun Millî Meclis'in feshedilerek genel seçimlerin yenilenmesi mümkün değildir. On sekiz aylık zaman diliminde IV. Cumhuriyet Dönemi boyunca ne kadar hükümet kurulduğu göz önüne alındığında söz konusu süre zarfı oldukça uzundur. Yine Anayasa'nın 45. maddesinin beşinci fıkrası uyarınca *“Bakanların atanmasından itibaren on beş gün içerisinde vuku bulan kabine krizleri 51. maddenin uygulanması için sebep oluşturmaz.”* ifadesine yer vermektedir. Buna göre m. 51 kapsamında bir kabine krizi yeni kabinenin oluşumu akabindeki 15 gün içerisinde vuku bulursa yine parlamentonun feshedilmesi mümkün değildir. Peki 1946 Anayasası uyarınca kabine krizi nedir? Anayasa'nın 51. maddesi bu hususta 49. ve 50. maddeleri işaret etmiştir. Bunlardan ilki hükümetin Millî Meclis nezdinde yapmış olduğu güven isteminin reddedilmesi üzerine görevinin sona ermesi, ikincisi ise hükümetin bizzat Millî Meclis'in inisiyatifi üzerine gensoru önergesinin kabulü üzerine düşürülmesidir. Bununla birlikte Anayasa'nın 51. maddesinde belirtilen şekilde bir kabine krizi olmadan da bir kabine krizi olması veya hükümetin istifaya zorlanması pek tabii ki mümkündür. Nitekim Millî Meclis Hükümetin güven istemini onaylarken diğer yandan da Millî Meclis bünyesindeki yasama komiteleri/komisyonları veya bizzat Meclis Genel Kurulu nezdindeki oylamalarda Hükümetin kanun teklifini reddederek politik ajandasını bloke edebilir. Bu uygulama esasen parlamenter hükümet sistemlerinde yasama organının yürütme organına güvensizliğini en sık ortaya koyduğu usullerden birisidir. Söz konusu stratejinin başarıya ulaşıp ulaşmadığına bakılmaksızın parlamentodaki birtakım siyasi parti grupları hükümetten desteğini çektiğini açıklamak suretiyle veya birtakım siyasi partilere mensup

bakanların taktiksel olarak istifa etmesi sonucunda hükümet istifaya zorlanabilir⁸⁷. Görüldüğü üzere belirttiğimiz bu durumların hepsi esasen birer kabine krizi olmasına rağmen 1946 Anayasası'nın 51. maddesi kapsamında birer kabine krizi olarak değerlendirilmemektedir. Başka bir ifadeyle söz konusu durumlarda parlamentonun feshedilerek Millî Meclis seçimlerinin yenilenmesi mümkün değildir. Bundan dolayı olsa gerekir ki IV. Cumhuriyet Dönemi'nde Millî Meclis nezdindeki siyasi parti grupları anayasal düzlemde kriz sayılmayan söz konusu stratejileri cesurca ve kayıtsız bir şekilde uygulamaktan çekinmemişlerdir. Nitekim Ramadier, Marie ve Queuille kabineleri aynı partilere mensup bakanların bir anda kabineden çekilmeleri üzerine istifa etmek zorunda bırakılmışlardır⁸⁸. IV. Cumhuriyet Dönemi'nde parlamentonun feshi mekanizmasının işlevsiz kalmasının önemli bir yansıması da yeni kabine kurulup görevine başlayana dek esasen sona ermesine rağmen göreve devam eden *emanetçi kabinelere (caretaker cabinet/government)* sık sık rastlanılmasıdır. Nitekim birbiri ardına istifaya zorlanan bir kabineden kurulması zaman alan diğer bir yeni kabineye tanıklık eden IV. Cumhuriyet Dönemi'nin bilhassa son yılında dört günden birisi emanetçi kabinelere sahne olmuştur⁸⁹. Son olarak yapılan güven oylamasında güvensizlik oyları güven oylarından fazla olmasına rağmen Anayasa'nın şart koştuğu Millî Meclis'in mutlak çoğunluğunun (*an absolute majority of the Members of the Assembly*) sağlanamaması da parlamentonun feshine sebep olacak bir kriz olarak değerlendirilmemesine rağmen pek tabii ki başbakanın istifasıyla sonuçlanabilecek bir siyasi kriz idi⁹⁰. Buna göre 1946 Anayasası'nın lafzı karşısında Millî Meclis'in, feshedilmesine gerekçe oluşturmadan hükümet krizine mahal verebileceği pek çok seçenek vardı.

3. V. Cumhuriyet'e Doğru: IV. Cumhuriyet Dönemi Hükümet İstikrarsızlıklarına Eklenen Askeri ve Siyasi Başarısızlıklar

1946 Anayasası'nın öngördüğü parlamentonun feshi şartlarının katı olması karşısında Anayasa'nın işaret ettiği çerçevede bir kabine krizi olmadığı için IV. Cumhuriyet'in I. Parlamento Dönemi 5 sene boyunca sürmüştür. Nitekim IV. Cumhuriyet Dönemi'nin 2. Millî Meclis seçimi 17 Haziran 1951 tarihinde yapılmıştır. Bununla birlikte söz konusu genel seçim öncesi benimsenen seçim sis-

⁸⁷ Macridis (n 38) 646.

⁸⁸ Macridis (n 38) 646.

⁸⁹ Knapp and Wright (n 4) 50.

⁹⁰ Macridis (n 38) 646.

teminde değişiklikler yapılmıştır. 9 Mayıs 1951 tarihli kanun ile (Law n° 51-519) yapılan değişiklik uyarınca var olan nispi temsil sistemi terk edilerek yerine bir tür *koşullu karma sistem (Conditional mixed system)* benimsenmiştir⁹¹. Söz konusu seçim reformu siyasi partiler arası seçim ittifaklarını (*apparentement*) mümkün kılmaktaydı. Buna göre bir seçim bölgesinde tek başına seçime giren bir parti ya da bir ittifaka tabi partilerin oy oranı kullanılan geçerli oyların yarısından fazla ise oyların çoğunluğunu kazanan söz konusu parti ya da aldığı oylar oranında ittifak partileri o seçim bölgesine ait tüm temsilcileri kazanmakta idi⁹². Eğer hiçbir parti ya da ittifak kullanılan geçerli oyların salt çoğunluğunu elde edemezse milletvekillikleri 1946 Genel Seçimi'nde de uygulanan D'Hondt (en yüksek ortalama) sistemine göre dağıtılmaktaydı⁹³. Bununla birlikte bu durum dahi ittifak partilerinin bir nebze de olsa avantajıydı. Şöyle ki bir seçim bölgesinde herhangi bir milletvekili çıkarmaya yetecek oyu alamayan partinin oyu, seçim ittifakı yaptığı partilere aktarılıyordu⁹⁴. Söz konusu seçim reformu Parlamento'da dönemin hükümeti destekleyen partileri Sosyalistler, Radikaller, Muhafazakârlar ve Hristiyan Demokratlar tarafından desteklenmiştir⁹⁵. Nitekim kabul edilen ve 1951 Genel Seçimi'nde uygulanan reformun arka planında herhangi bir ittifak yapma ihtimali düşük olan ve politik olarak izole konumda bulunan De Gaullist ile Komünist Partilerin Parlamento'da güçlenmesinin önlenmesi yatmaktaydı⁹⁶.

1951 Fransız Genel Seçimleri bir önceki gibi çok parçalı bir Millî Meclis kompozisyonu ortaya çıkarmıştır. Charles De Gaulle tarafından 1947 yılında kurulan Fransız Halk Hareketi (Rassemblement du Peuple Français - RPF) ülke çapındaki geçerli oyların %21,57'sini alarak 107 milletvekilliği kazanmıştır. Sosyalist Fransız İşçi Enternasyonal Bölümü (SFIO) kullanılan geçerli oyların 14,35'ini almasına rağmen 94 milletvekilliği kazanmıştır. Komünist Parti (PCF), ülke genelinde kullanılan geçerli oyların %26,9'unu almakla birlikte 97 milletvekili çıkarabilmiştir. Genel Seçimler'den hemen önce kurulan Bağımsızlar ve Çiftçiler Ulusal Merkezi (Centre National des Indépendants et Paysans - CNIP) kul-

⁹¹ Toubeau (n 50) 5.

⁹² Toubeau (n 50) 5; Richard Vinen, *Bourgeois Politics in France, 1945-1951* (Cambridge University Press 1995) 277.

⁹³ Toubeau (n 50) 5.

⁹⁴ Vinen (n 92) 277.

⁹⁵ Toubeau (n 50) 5.

⁹⁶ Toubeau (n 50) 5; Vinen (n 92) 277.

lanılan geçerli oyların %13,89'unu almasına rağmen 87 milletvekili çıkarmıştır. Hristiyan Demokrat Cumhuriyetçi Halk Hareketi (MRP) geçerli oyların %12,39'unu alarak 82 milletvekili kazanmıştır. Cumhuriyetçi Sol Hareket İttifakı (RGR) ise ülke çapındaki geçerli oyların %9,87'sini alarak 77 milletvekili kazanmıştır⁹⁷. Esasen *Üçüncü Kuvvet (Third Force)* olarak da bilinen ve merkezin solu ile sağına konuşlanmış Sosyalistler, Radikaller, Muhafazakârlar ve Hristiyan Demokratlar⁹⁸ bir arada hükümeti kurabilecek bir parlamenter çoğunluğu yakalayabiliyorlardı. Bununla birlikte IV. Cumhuriyet'in II. Parlamento Dönemi de tıpkı birincisi gibi sık sık kabine değişikliklerine ve başbakanlara sahne olmuştur⁹⁹. Bu dönem Sosyal Demokrat René Pleven (UDSR - RGR) Kabinesi (11 Ağustos 1951 - 7 Ocak 1952), Sosyal Liberal Edgar Faure (RGR) Kabinesi (20 Ocak 1952 - 28 Aralık 1952), Muhafazakâr Liberal Antoine Pinay (CNIP) Kabinesi (8 Mart 1952 - 23 Ağustos 1952), Sosyal Liberal René Mayer (RGR) Kabinesi (8 Ocak 1953 - 21 Mayıs 1953), Muhafazakâr Liberal Joseph Laniel (CNIP) Kabinesi (27 Haziran 1953 - 12 Haziran 1954), Joseph Laniel (CNIP) Kabinesi (12 Ocak 1954 - 12 Haziran 1954), Pierre Mendes France (RGR) Kabinesi (18 Ocak 1954 - 5 Mart 1955) ve Sosyal Liberal Edgar Faure (RGR) Kabinesi'ne (23 Mart 1955 - 24 Ocak 1956) ev sahipliği yapmıştır¹⁰⁰.

IV. Cumhuriyet'in II. Parlamento Dönemi'nde dikkatlerden kaçmayan çarpıcı husus hâlihazırda var olan hükümet istikrarsızlığına bir de peş peşe siyasi krizlerin ve askeri başarısızlıkların eklenmesidir. Söz konusu dönemde Fransa tarafından yürütülen askeri operasyonlar Fransa açısından iç açıcı sonuçlar doğurmamıştır¹⁰¹. Nitekim Fransa, peşi sıra gelen askeri başarısızlıklar üzerine Vietnam'dan 1954 yılında çekilmek zorunda kalmıştır¹⁰². Bunu Tunus ve Fas'ta süregelen bağımsızlık hareketleri üzerine 1955 yılından itibaren bu ülkelerden çekilme süreci izlemiştir¹⁰³. Anakara Fransa'sında yaşanan bu gelişmeler sınır

⁹⁷ Bkz. Wikipedia, '1951 French Legislative Election', *Wikipedia* (2024) <https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=1951_French_legislative_election&oldid=1240068604> accessed 10 October 2024.

⁹⁸ Bkz. Macridis (n 38) 653 vd.

⁹⁹ Bkz. John D Huber and Cecilia Martinez Gallardo, 'Cabinet Instability and the Accumulation of Experience: The French Fourth and Fifth Republics in Comparative Perspective' (2004) 34 *British Journal of Political Science* 27, 28 vd.

¹⁰⁰ Bkz. 'Les Chefs Du Gouvernement Depuis La IIIème République' (n 66).

¹⁰¹ Bell (n 26) 12.

¹⁰² Bell (n 26) 12.

¹⁰³ Bell (n 26) 12.

dışı görevlerde bulunan askeri personel ile süreci Fransa'dan yönetmeye çalışan politikacıların da birbirlerini suçlayarak bunlar arasında gerilim çıkmasına sebep olmuştur¹⁰⁴. Nitekim bu dönem gerek sivil gerek askeri olsun Fransa'daki kamu görevlilerinin emir ve talimatlara bağlılığında önemli soru işaretleri ortaya çıkmış ve bilhassa Kolonilerde sahada olan sivil kamu görevlileri, Paris'ten gelen çelişkili ve sürekli değişen talimatlar karşısında kendi politikalarını uygulamakta tereddüt etmemişlerdir¹⁰⁵. Önceki iki genel seçimden çok da farklı bir sonuç ortaya koymayan ve koalisyon hükümetlerinin devamı sinyali veren 2 Ocak 1956 Millî Meclis Seçimleri¹⁰⁶ akabinde ise Fransa açısından tam bir fiyas-

¹⁰⁴ Bell (n 26) 12.

¹⁰⁵ Knapp and Wright (n 4) 50; Nitekim Fransız Devleti adına görev yapan Hindi-Çin'de General Leclerc ve Amiral Thierry d'Argenlieu, Fransız Protektorası olan Tunus'ta Jean de Hautecloque ve Fransız Protektorası Fas'ta General Juin deyim yerindeyse oldu bitti uygulamalar (faits accomplis) ile Paris'i zorda bırakan gelişmelere imza atmışlardır. Mart 1952'de Tunus Başbakanı'nın tutuklanması, Ağustos 1953'te Fas Sultanı'nın sınır dışı edilmesi, Cezayir Bağımsızlık Hareketi (Front de libération nationale - FLN) üyelerini taşıyan ve Tunus'a giden uçağa Fransız askerlerce el konulup Cezayir'de zorunlu iniş yaptırılarak FLN üyelerinin tutuklanması hep yerel makamlar tarafından alınan ve Paris'in şaşkınlıkla tepki verdiği gelişmeler olmuştur. Bununla birlikte söz konusu operasyonları Fransız Hükümeti üstlenmek durumunda da kalmıştır. Kolonilerde görev yapan liberal ve reformist kamu görevlileri, tek meseleleri Fransız Koloni yönetiminin devamını sağlamak olan yerel yönetici ve makamlarca baskıya maruz kalmışlardır. Rasyonaliteden uzak ve sorumsuzca alınarak uygulanan politikaların sonucu Fransa açısından felaket olmuştur. Bahar 1954'te Hindi-Çin'deki Dien Bien Phu'da askeri aşağılanma sayılabilecek gelişmeler üzerine Fransa, tam 92.000 kayıp ve 114,000 yaralı vererek Vietnam'dan çekilmek zorunda kalmıştır. Kasım 1954'te başlayan Cezayir Savaşı ise Fransa açısından önemli finansal kayıplara ve yönetsel zafiyetlere yol açmıştır. En az 250,000 Cezayirli'nin ölümü ile sonuçlanan Cezayir Savaşı'nda gerek askerlerin tutumu gerekse sivil otoritenin git gide askeri otoriteye kayması hem IV. Cumhuriyet Rejimi'nin moral olarak sorgulanmasına hem Fransa'nın diplomatik konumunun daha da gerilemesine hem de kamu görevlilerinin ve vatandaşların Fransız Devleti'ne olan bağlılıklarının zayıflamasına yol açmıştır. Knapp and Wright (n 4) 50-51.

¹⁰⁶ Söz konusu seçimlerde Fransız Komünist Partisi kullanılan geçerli oyların %25,89'unu alarak 147 milletvekili kazanmıştır. Bağımsızlar ve Çiftçiler Ulusal Merkezi kullanılan geçerli oyların %15,30'unu alarak 95 milletvekili kazanmıştır. Fransız İşçi Enternasyonal Bölümü geçerli oyların %15,25'ini alarak 88 milletvekili kazanmıştır. Cumhuriyetçi Halk Hareketi geçerli oyların %11,11'ini alarak 71 milletvekili kazanırken yeni ittifak olan Radikal Parti - Demokratik Sosyalist Direniş Birliği ise geçerli oyların %11,22'sini alarak Millî Meclis'e 73 temsilci göndermiştir. Bkz. Wikipedia, '1956 French Legislative Election', *Wikipedia* (2024) <https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=1956_French_legislative_election&oldid=1244723361> accessed 13 October 2024; IV. Cumhuriyet'in 3. ve son parlamento dönemi olan bu süreç Sosyalist Guy Mollet (31 Ocak 1956 - 21 Mayıs 1957), Sosyal Liberal Maurice Bourges-Maunoury (12 Haziran 1956 - 30 Eylül 1957), Sosyal Liberal Félix Gaillard (6 Kasım 1957 - 15 Nisan 1958), Hristiyan Demokrat Pierre Pflimlin (13 Mayıs 1958 - 28 Mayıs 1958) ve nihayetinde muhafazakâr Charles De Gaulle'ün (1 Haziran 1958 - 8 Ocak 1959) başbakanlıklarına sahne olmuştur. Bkz. 'Les Chefs Du Gouvernement Depuis La IIIème République' (n 66).

ko olan Süveyş Krizi yaşanmıştır¹⁰⁷. İç politikada ise hâlihazırda giderlerin karşılanması için vergilerin toplanması gibi konularda hissedilen yönetsel zafiyet ve basiretsizlik git gide daha fazla dillendirilmeye başlanmıştır¹⁰⁸. Bütün bunların üzerine dış politika ve Koloniler nezdinde yaşanan başarısızlıklar eklenince IV. Cumhuriyet'in moral doğruluğu, güvenilirliği ve meşruiyeti önemli ölçüde darbe almıştır¹⁰⁹. IV. Cumhuriyet Dönemi'nde görülen yüksek seviyedeki kabine istikrarsızlığı, kaçınılmaz olarak hükümetten kamu görevlilerine doğru kayan bir güç/iktidar akışını beraberinde getirmiş ve bu da rejimin yıpranmasına sebep olmuştur¹¹⁰. Nitekim Fransız kabine üyeleri kısa süre içerisinde hükümetin değişeceğini öngördükleri için kendi politikalarını gerçekleştirme ve izleme konusunda pek de istekli olmamışlardır¹¹¹. Kamu görevlileri ise zaman içerisinde kendi birimlerinin başındaki bakanın görevinin muhtemelen kısa süre içerisinde sona ereceğini düşündükleri için Paris'ten gelen ve esasen karşı oldukları herhangi bir talimatı uygulamamakta tereddüt etmemişlerdir¹¹². Bu husus ise merkezi yönetimde hantallığın yanı sıra birbiri ardına izleyen idari krizleri beraberinde getirmiştir¹¹³. Söz konusu süreçte ise Parlamento tüm yönetsel meselelere müdahil olarak hükümet ne zaman önemli gördüğü bir politikayı hayata geçirme sürecine girse onu güvensizlik oyu ile düşürerek rejimin işleyişini baltaleyen politik aktör hüviyetine bürünmüştür¹¹⁴.

¹⁰⁷ 26 Temmuz 1956 tarihinde dönemin Mısır Devlet Başkanı Gamal Abder Nasser'in İngiliz ve Fransız şirketlerin yönetiminde olan Süveyş Kanalı'nı millileştirmesi üzerine patlak veren Süveyş Krizi'nde Fransa ve Birleşik Krallık, İsrail ile anlaşarak Mısır'ın işgal edilmesini planmış, ancak hem ABD'nin hem de Sovyetler Birliği'nin söz konusu operasyona sert bir şekilde karşı çıkması üzerine Mısır'dan geri çekilmek zorunda kalmışlardır. Söz konusu gelişmeler Fransa ve Birleşik Krallık'ın ABD'yi karşısına alamaması ve ABD'nin zımni veya açık desteği olmadan dış politikada protaktif işlere imza atmasının mümkün görünmemesinin gözler önüne serilmesi açısından iki ülkenin uluslararası prestijine ağır bir darbe vurmuştur. Bu konu hakkında geniş bilgi için bkz. Maurice Vaisse, 'France and the Suez Crisis' in Roger Louis and Roger Owen (eds), *Suez 1956: The Crisis and its Consequences* (Oxford University Press 1991) 131 vd. <<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198202417.003.0007>>.

¹⁰⁸ Bell (n 26) 12.

¹⁰⁹ Knapp and Wright (n 4) 51.

¹¹⁰ Huber and Martinez Gallardo (n 99) 28-29.

¹¹¹ Huber and Martinez Gallardo (n 99) 29.

¹¹² Huber and Martinez Gallardo (n 99) 29.

¹¹³ Huber and Martinez Gallardo (n 99) 29.

¹¹⁴ Boyron (n 12) 17.

II. Fransız V. Cumhuriyet Dönemi ve Bu Dönemin Anayasal - Kurumsal Karakteristiği Olarak Rasyonelleştirilmiş Parlamento: Kurumsal Yapı ve Kanun Yapım Sürecinde Yürütme Organının Rolü

A. Fransa'da IV. Cumhuriyet'ten V. Cumhuriyet'e Geçiş Süreci

1. IV. Cumhuriyet'ten V. Cumhuriyet'e Geçiş Başlatan Olay: 1958 Cezayir Ayaklanması

Sürekli gerçekleşen kabine değişiklikleri ışığında iç politikada kırılğan hükümetlerin etkisiyle karar alma mekanizmaları aksayan, dış politika ve Koloniler nezdinde ise utanç verici gelişmelere imza atan Fransa'da 1958 yılı IV. Cumhuriyet'in de son yılı olacaktır. IV. Cumhuriyet Dönemi aynı zamanda Fransa'nın pek çok kolonisinin bağımsızlığına kavuştuğu bir dönem olarak bilinmektedir. Esasen pek çok koloni için söz konusu bağımsızlık süreçleri aşağı yukarı aynı tutarlılıkta gelişmiştir¹¹⁵. Bununla birlikte bu bağlamda Cezayir'e ayrı bir başlık açmak gerekir. Diğer kolonilerin aksine Cezayir'in idari ve bölgesel olarak Fransa'nın bir parçası görülmesi ve Cezayir'de azımsanmayacak bir Fransız nüfusunun olması bu ülkenin bağımsızlık hareketi sürecini çetrefilli hâle getirmiştir¹¹⁶. Nitekim Cezayir'in bağımsızlığı konusunda hem Fransız toplumu hem de Parlamento'daki siyasi partiler bölünmüş olup söz konusu anlaşmazlıkların gölgesinde Cezayir meselesi bir Cezayir bağımsızlık savaşına dönüşecektir¹¹⁷.

IV. Cumhuriyet Dönemi'nin 2. ve 3. Yasama Dönemleri, merkezi hükümetten bağımsız karar alan Koloni Valileri veya Generallerin fütursuz işlem ve operasyonlarına sahne olmuştur. Bu husus ise politikacılar ve askerler arasındaki gerilimin de git gide artmasına sebep olmuştur¹¹⁸. Bu husus en çarpıcı görünümü ise Cezayir'de görülmüştür. Nitekim 1957 yılında Fransa'nın Cezayir'deki en üst düzey temsilcisi olan sivil Cezayir Valisi (Resident-General) yerini bir askere bırakmıştı¹¹⁹. Şubat 1958'te Cezayir'deki Fransız Hava Kuvvetleri Cezayir Bağımsızlık Hareketi üyelerini barındırdığı gerekçesiyle Tunus Sakhiet'deki bir köyü bombaladı¹²⁰. 21'i okul çağındaki çocuk olmak üzere 69 Tunuslu'nun öldüğü söz

¹¹⁵ Boyron (n 12) 17.

¹¹⁶ Boyron (n 12) 17.

¹¹⁷ Boyron (n 12) 17.

¹¹⁸ Bell (n 26) 12.

¹¹⁹ Knapp and Wright (n 4) 51; Bu konu için bkz. Keith Sutton, 'Army Administration Tensions over Algeria's Centres de Regroupement, 1954-1962' (1999) 26 British Journal of Middle Eastern Studies 243, 243 vd.

¹²⁰ Knapp and Wright (n 4) 51; Bell (n 26) 12.

konusu operasyondan dönemin Fransız Başbakanı Félix Gaillard'ın haberi yoktu¹²¹. Merkezi Hükümet Mart 1958'de üst düzey Fransız Komutanların aksi yöndeki iradesine rağmen Cezayir'deki sıkıyönetim rejimini sona erdirdi¹²². Bütün bunlar yaşanırken ise aynı tarihlerde Paris'te Millî Meclis'in önünde birtakım polis görevlileri parlamenter sistem ve anti-Semitik gösteriler yapmaktaydı¹²³.

IV. Cumhuriyet'in sonunu getiren olay ise 13 Mayıs 1958 tarihinde vuku bulan Cezayir Ayaklanması olmuştur. Henüz başbakanlığa atanan ve bir gün sonra Millî Meclis'te güven oylaması yapılacak olan Hristiyan Demokrat Pierre Pflimlin'in Cezayir'de fazla yumuşak bir politika izlemekle suçlayan Cezayir'deki üst düzey askerler, başkent Cezayir'deki Hükümet Binası'nı basarak Kamu Güvenliği Komitesi'ni (Comité de Salut Public) kurduklarını açıkladılar¹²⁴. Söz konusu hareket açıkça Paris yönetimine karşı bir başkaldırı ve Cezayir'deki bağımsızlık hareketlerine yönelik bir göz dağı idi¹²⁵. Söz konusu isyanda rol alan General Massu ve General Salan gibi komutanlar Charles de Gaulle'ün yönetime getirilmesi talebinde bulunup, aksi durumda Anakara Fransa'sında darbe yapacaklarını deklare ettiler¹²⁶. Söz konusu ayaklanma 24 Mayıs'ta Korsika'ya sıçradı¹²⁷. Tarihler 28 Mayıs 1958'i gösterdiğinde Başbakan Pflimlin'in istifası sonucunda mevcut merkez sağ hükümeti dağıldı¹²⁸. Bu şekilde Charles de Gaulle'ün başbakanlık ve oradan da cumhurbaşkanlığına giden serüveni başlamış oldu.

2. Charles De Gaulle'ün Siyasete Dönüşü ve 1958 Anayasası'nın Ayak Sesleri

1954 - 1959 yılları arasında görev yapan ve IV. Cumhuriyet'in ikinci ve son Cumhurbaşkanı olan René Coty, daha Ocak 1958'de ülkenin temel kurumlarının modern zamanın gereklerine göre işlemediği yönünde bir uyarıda bulunmuştu¹²⁹. Nitekim 1958 yılında bilhassa Cezayir açısından çığırından çıkan olaylar ve merkezi hükümetin acizliği onun endişelerini haklı çıkarır nitelikte idi. Cumhur-

¹²¹ Knapp and Wright (n 4) 51; Bununla birlikte Başbakan Gaillard, ordudan gelebilecek herhangi bir tepkiyi göze alamadığı için söz konusu operasyona göz yummak zorunda kalmıştır. Knapp and Wright (n 5) 51.

¹²² Bell (n 26) 12.

¹²³ Bell (n 26) 12.

¹²⁴ Knapp and Wright (n 4) 51; Bell (n 26) 12.

¹²⁵ Knapp and Wright (n 4) 51; Bell (n 26) 12.

¹²⁶ Heringa (n 1) 86; Bell (n 26) 13; Boyron (n 12) 18.

¹²⁷ Boyron (n 12) 18; Bell (n 26) 13.

¹²⁸ Boyron (n 12) 18; Bell (n 26) 12.

¹²⁹ Knapp and Wright (n 4) 51.

başkanı Coty, bir Parlamento'ya ulti­matom vererek Charles De Gaulle'ün baş­bakan olması gerektiğini ve Parlamento'nun De Gaulle'ün başbakanlığını onay­lamaması durumunda cumhurbaşkanlığından istifa edeceğini belirtti¹³⁰. 1 Haziran 1958'de Coty resmî olarak De Gaulle'ü hükümetin başı olmaya davet etti lakin De Gaulle Fransa için yeni bir anayasanın yapılarak yürürlüğe girmesi du­rumunda bu görevi kabul edeceğini belirtti¹³¹. Nihayetinde yeni Fransız anaya­sasının hazırlanması hususunda Cumhurbaşkanı ve Parlamento nezdinde büyük ölçüde anlaşıldı ve 1 Haziran 1958'de Parlamento'nun kabinesini onaylaması üzerine De Gaulle başbakanlık görevine başladı¹³². Nitekim 3 Haziran 1958 ta­rihli bir anayasal kanun ile Parlamento De Gaulle Kabinesi'ne 6 ay boyunca gerekli gördüğü hususlarda kararname çıkarma ve bu süreçte yeni anayasa metnini hazırlama yetkisi verdi¹³³. Söz konusu kanun yeni anayasanın hazırlan­ma sürecine ve bu bağlamda uyulacak ilkelere yer vermiştir¹³⁴. Nitekim Parla­mento'nun De Gaulle'ü tam olarak yetkilendirirken saklı tuttuğu ilkeler şunlar­dı: (i) Siyasi iktidarın aslî kaynağı olan genel oy ilkesi, (ii) yasama ve yürütme iktidarlarının ayrılığı, (iii) Hükümetin Parlamento nezdinde hesap verebilirliği, (iv) yargı bağımsızlığı, (v) Cumhuriyet ile Cumhuriyet'e bağlı/Cumhuriyet bün­yesindeki kişiler arasındaki ilişkiler¹³⁵.

3. Charles De Gaulle'ün Siyasi Ajandası ve 1958 Anayasası'nın Yürürlüğe Girmesi

IV. Cumhuriyet Rejimi ve 1946 Anayasası'nın öngördüğü hükümet sistemi­nin en hararetli karşıtlarından olan Charles de Gaulle mevcut rejime olan tepki­sinin bir yansıması olarak IV. Cumhuriyet Dönemi'nde aktif siyasetten çekilmiş­ti¹³⁶. Nitekim De Gaulle ve savaş dönemi onun sadık teğmenliğini yapan Michel Debré IV. Cumhuriyet'in acizliğinin temel nedenini, yürütme iktidarının zayıf düzenlenmesi karşısında hükümetlerin sürekli bölünmüş ve öngörülemez Par­lamento'ya kurban gitmesi olarak belirtmişlerdir¹³⁷. De Gaulle uyarınca IV. Cumhuriyet Dönemi Fransız Parlamentosu, doğası gereği millî menfaatlerden

¹³⁰ Boyron (n 12) 18; Bell (n 26) 12.

¹³¹ Bell (n 26) 12.

¹³² Boyron (n 12) 18.

¹³³ Huber and Martinez Gallardo (n 99) 27; Bell (n 26) 12; Boyron (n 12) 18.

¹³⁴ Boyron (n 12) 18.

¹³⁵ Bell (n 26) 13.

¹³⁶ Boyron (n 12) 18.

¹³⁷ Knapp and Wright (n 4) 51.

ziyade temsil ettikleri sosyal sınıfların menfaatlerini düşünen birçok dağılık ve bölünmüş siyasi partinin insafına bırakılmıştı¹³⁸. De Gaulle, 1940 yılında Nazilerin Paris'i işgal etmesi sürecinde yaşanan olayların bir yenilgiden ulusal felakete dönüşmesinde rolü olarak III. Cumhuriyet'in bir kriz anında ulusal liderliği ve yönetsel karar alma mekanizmasını harekete geçirecek anayasal hükümlerden mahrum olması olarak belirtmiştir¹³⁹. De Gaulle'e göre IV. Cumhuriyet de tıpkı III. Cumhuriyet gibi kriz anlarında hükümetin ve siyasi liderlerin basiretli bir şekilde davranmasını teşvik edecek anayasal mekanizmalardan uzaktı¹⁴⁰. Söz konusu endişeler ve öncelikler etrafında hazırlanan ve büyük ölçüde ileride de De Gaulle'ün başbakanlığını yapacak Michel Debré tarafından kaleme alınan 1958 Anayasası, 28 Eylül 1958 yılında halkoylamasına sunuldu. Halkoylamasında aynı zamanda Fransız seçmenlerin %66,4'üne tekabül eden ve kullanılan geçerli oyların %80,1'ini alan anayasa metni bu şekilde kabul edilmiş oldu¹⁴¹. Nitekim sadece Komünistler ve birtakım sosyalistler anayasanın kabulüne karşı çıkmıştı¹⁴². Anayasa'nın 4 Ekim 1958 tarihinde yürürlüğe girmesi ile Fransız siyasi düzeninde V. Cumhuriyet rejimi de resmen başlamış oldu. Bu şekilde Charles de Gaulle de IV. Cumhuriyet'in son başbakanı olmasının yanı sıra V. Cumhuriyet'in de ilk cumhurbaşkanı oldu¹⁴³. Söz konusu rejimin iki temel kurumsal karakteristiği vardı: *Rasyonelleştirilmiş parlamento ve güçlü yürütme*

B. V. Cumhuriyet Dönemi'nin Anayasal Karakteristiği Olarak Rasyonelleştirilmiş Fransız Parlamentosu: Kurumsal Yapı ve Kanun Yapım Sürecinde Yürütme Organının Rolü

1. Millî Meclis Seçimlerinde Benimsenen Seçim Sistemi

1958 Anayasası¹⁴⁴'nin yürürlüğe girmesiyle geçilen V. Cumhuriyet Rejimi, daha önceki Cumhuriyet rejimlerinden daha uzun sürmesiyle Fransız anayasal tarihinin o kırılğan ve sorunlu tarihinin bir nebze de olsa geçmişte bırakıldığını

¹³⁸ Knapp and Wright (n 4) 51-52; Rogoff (n 13) 6.

¹³⁹ Knapp and Wright (n 4) 52.

¹⁴⁰ Knapp and Wright (n 4) 52.

¹⁴¹ Bell (n 26) 13.

¹⁴² Campbell (n 47) 13.

¹⁴³ Heringa (n 1) 86.

¹⁴⁴ 1958 Anayasası'nın güncel tam metni için bkz. Conseil Constitutionnel, 'Constitution of 4 October 1958' (*Conseil Constitutionnel*) <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958>>.

ortaya koymuştur¹⁴⁵. Nitekim 4 Aralık 2024 tarihi itibarıyla hükümetine karşı verilen güvensizlik önergesi kabul edilen son Fransız Başbakan Michel Barnier de dâhil olmak üzere V. Cumhuriyet, 66 yıllık tarihinde sadece 27 başbakana ev sahipliği yapmıştır¹⁴⁶. Bu yönüyle de V. Cumhuriyet'in anayasal ve kurumsal düzeyde istikrar ve devamlılık sergilediğini söyleyebiliriz¹⁴⁷. Bununla birlikte V. Cumhuriyet'in esaslı bir şekilde kabine istikrarsızlıklarını sona erdirmekten ziyade siyasi kriz anlarında tamamen Parlamento'nun insafına kalmayan güçlü bir yürütme organı tesis ettiği de söylenebilir¹⁴⁸. Yine de Fransa'nın IV. Cumhuriyet döneminde 26 başbakana ev sahipliği yapması göz önüne alındığında 1958 Anayasası'nın getirdiği kurumsal yapı ve yasama-yürütme ilişkilerinin hükümet istikrarına getirdiği katkı yadsınamaz.

V. Cumhuriyet Dönemi'nin Fransız Parlamentosu'nu rasyonelleştirme gayesi daha benimsediği seçim sisteminden anlaşılmaktadır. Nitekim V. Cumhuriyet Dönemi'ne geçiş ile Millî Meclis seçimlerinde benimsenen seçim sistemi keskin bir şekilde değişmiştir. Nitekim hâlihazırda geçerli olan nispi temsil sistemi (proportional representation) yerine 13 Ekim 1958 tarihli bir kanun hükmünde kararname ile (Ordinance n° 58-945) iki türlü çoğunluk sistemi (run-off) benimsenmiştir¹⁴⁹. Benimsenen söz konusu seçim sistemine göre Millî Meclis 475 koltuktan oluşmakta

¹⁴⁵ Boyron (n 12) 27.

¹⁴⁶ V. Cumhuriyet Dönemi Fransız Başbakanları şu şekildedir: Michel Debre (8 Ocak 1959 - 15 Nisan 1962) Georges Pompidou (14 Nisan 1962 - 10 Temmuz 1968) Maurice Couve de Murville (10 Temmuz 1968 - 20 Haziran 1969) Jacques Chaban Delmas (20 Haziran 1969 - 5 Temmuz 1972) Pierre Messmer (5 Temmuz 1972 - 27 Mayıs 1974) Jacques Chirac (27 Mayıs 1974 - 25 Ağustos 1976) Raymond Barre (25 Ağustos 1976 - 21 Mayıs 1981) Pierre Mauroy (21 Mayıs 1981 - 17 Temmuz 1984) Laurent Pabius (17 Temmuz 1984 - 20 Mart 1986) Jacques Chirac (20 Mart 1986 - 10 Mayıs 1988) Michel Rocard (10 Mayıs 1988 - 15 Mayıs 1991) Edith Cresson (15 Mayıs 1991 - 2 Nisan 1992) Edith Berezgoy (2 Nisan 1992 - 29 Mart 1993) Edward Balladur (29 Mart 1993 - 17 Mayıs 1995) Alain Juppe (17 Mayıs 1995 - 7 Kasım 1995) Lionel Jospin (2 Haziran 1997 - 6 Mayıs 2002) Jean-Pierre Raffarin (6 Mayıs 2002 - 31 Mayıs 2005) Dominique de Villepin (31 Mayıs 2005 - 17 Mayıs 2007) François Fillon (17 Mayıs 2007 - 15 Mayıs 2012) Jean-Marc Ayrault (15 Mayıs 2012 - 31 Mayıs 2014) Manuel Valls (31 Mayıs 2014 - 6 Aralık 2016) Bernard Cazeneuve (6 Aralık 2016 - 15 Mayıs 2017) Édouard Philippe (21 Haziran 2017 - 3 Temmuz 2020) Jean Castex (3 Temmuz 2020 - 16 Mayıs 2022) Élisabeth Borne (16 Mayıs 2022 - 8 Ocak 2024) Gabriel Attal (11 Ocak 2024 - 5 Eylül 2024) Michel Barnier (5 Eylül 2024 - ...) Bkz. 'Les anciens Premiers et Premières ministres de la Ve République' ([info.gouv.fr](https://www.info.gouv.fr/les-anciens-premiers-et-premieres-ministres-de-la-ve-republique)) <<https://www.info.gouv.fr/les-anciens-premiers-et-premieres-ministres-de-la-ve-republique>> accessed 14 October 2024.

¹⁴⁷ Boyron (n 12) 27.

¹⁴⁸ Bkz. Huber and Martinez Gallardo (n 99) 45-47.

¹⁴⁹ Toubeau (n 50) 6.

ve seçim çevreleri her biri tek milletvekili çıkaracak şekilde belirlenmekteydi¹⁵⁰. Buna göre ilk turda kullanılan geçerli oyların %5'ini alan adaylar ikinci tura kalmakta olup ikinci turda en fazla oyu alan aday o seçim bölgesinde milletvekili seçilmektedir¹⁵¹. Eğer bir aday ilk turda kullanılan geçerli oyların mutlak çoğunluğunu alırsa ve aldığı oy oranı her halükarda o seçim çevresindeki seçmenlerin en az %25'ine tekabül ediyorsa ilk turda seçilmektedir¹⁵². Hemen belirtelim söz konusu seçim sistemi günümüz Fransız siyasi düzeninde de büyük ölçüde korunmaktadır. Nitekim 11 Temmuz 1986 tarihli Seçim Kanunu (Law n° 86-825) uyarınca Millî Meclis toplam 577 üyelikten meydana gelmekte olup iki türlü dar bölge çoğunluk sistemi sürdürülmektedir¹⁵³. Buradaki tek fark bir adayın ikinci tura çıkması için kullanılan geçerli oyların %12,5'ini alması gerekmektedir; ikinci turda ise en çok oyu alan aday seçilmektedir¹⁵⁴. Bunun haricinde V. Cumhuriyet'in ilk döneminde uygulandığı gibi günümüzde de ilk turda bir aday aldığı oy seçim çevresinde kayıtlı seçmenlerin en az %25'ine tekabül etmek kaydıyla seçim çevresinde kullanılan geçerli oyların mutlak çoğunluğunu alırsa milletvekili seçilmektedir¹⁵⁵.

II. Cumhuriyet Dönemi'nde kullanılan iki türlü çoğunluk sisteminin 1958 Seçim Reformu'nda yeniden öngörülmesinin arka planında, Komünistler ve Sosyalistleri bölerek De Gaulle'ün 1958 Anayasası ile imza attığı politik zaferi güçlendirmek vardı; nitekim gerek Komünistler gerekse Sosyalistler olası bir ikinci turda diğerinin lehine yarıştan çekilmekten uzaktaydılar¹⁵⁶. Söz konusu seçim sisteminin bir yansıması olarak 1958 Millî Meclis Seçimleri, sağ partilerin ülke çapında elde ettiği kazanımlara ve Komünist Parti'nin de önemli oranda temsilci kaybederek adeta siyasi arenadan kaybolmasına tanıklık etmiştir¹⁵⁷.

¹⁵⁰ Toubeau (n 50) 6-7.

¹⁵¹ Toubeau (n 50) 6.

¹⁵² Toubeau (n 50) 6.

¹⁵³ Heringa (n 1) 205; Toubeau (n 50) 8.

¹⁵⁴ Heringa (n 1) 205; Toubeau (n 50) 8-9.

¹⁵⁵ Heringa (n 1) 205; Toubeau (n 50) 8-9.

¹⁵⁶ Toubeau (n 50) 6.

¹⁵⁷ Toubeau (n 50) 6; Nitekim 1958 Fransız Genel Seçimleri'nde Charles de Gaulle'ün partisi Yeni Cumhuriyet için Birlik (L'Union pour la nouvelle République - UNR) kullanılan geçerli oyların ilk turda %17,6, ikinci turda ise %26,4'ünü alarak 189 milletvekili kazanarak birinci olurken; Komünist Parti ise kullanılan geçerli oyların ilk turda %18,9'unu, ikinci turda ise %20,7'sini almasına karşın sadece 10 milletvekili çıkarmıştır. Bkz. Wikipedia, '1958 French Legislative Election', *Wikipedia* (2024) <https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=1958_French_legislative_election&oldid=1248847051> accessed 21 October 2024.

2. V. Cumhuriyet'in "Parlamentarizm" Özü ve Cumhurbaşkanı'nın Anayasal Düzen İçerisindeki Etkin Rolü Karşısında Hükümet Sisteminin Yarı-Başkanlık Hüviyeti

1958 Anayasası'nın kabul ettiği hükümet sistemi esasen bir parlamenter sistemdir; bununla birlikte benimsenen söz konusu parlamenter sistem bir rasyonelleştirilmiş parlamentarizmdir¹⁵⁸. Bunun anlamı esasen şudur: 1958 Anayasası'nın yasama organı ve yürütme organı arasındaki ilişkiler bağlamında kurduğu kurumsal yapı esasen parlamenter hükümet sistemi bazlı bir yapıdır. Bununla birlikte 1958 Anayasası söz konusu parlamenter yapı içerisinde hem parlamentonun rasyonelleştirilmesi adına hükümete önemli teşrii yetkiler ve mekanizmalar tanıdığı, hem de Fransız Cumhurbaşkanı'nı parlamenter sistemde görülen sembolik cumhurbaşkanının ötesine taşımıştır. Nitekim 1958 Anayasası'nın öngördüğü hükümet sisteminde Fransız cumhurbaşkanı bizzat ülkenin politik ve teşrii ajandasına etki edebilecek önemli yetkileri haizdir.

İlk olarak Fransız Anayasası'nın 16. maddesi cumhurbaşkanına; Cumhuriyetin kurumlarının, milletin bağımsızlığının, ülkenin bütünlüğünün veya milletlerarası taahhütlerin yerine getirilmesinin ciddi ve güncel bir tehdit altında olması ve anayasal kamu makamlarının düzenli işleyişinin sekteye uğraması durumunda gerekli gördüğü tüm tedbirleri alma yetkisi vermektedir¹⁵⁹. Cumhurbaşkanı'na olağanüstü hâl / kriz hâli ilan etme ve bu süre zarfında da aslî nitelikte

¹⁵⁸ Boyron (n 12) 14.

¹⁵⁹ 1958 Anayasası'nın 16. maddesi şu şekildedir:

"Cumhuriyetin kurumlarının, milletin bağımsızlığının, ülkenin bütünlüğünün veya milletlerarası taahhütlerin yerine getirilmesinin ciddi ve güncel bir tehdit altında olması ve anayasal kamu makamlarının düzenli işleyişinin sekteye uğraması durumunda cumhurbaşkanı, başbakanı, Parlamento'nun meclislerinin başkanlarına ve Anayasa Konseyi'ne resmî olarak danıştıktan sonra bu durumların gerektirdiği tedbirleri alır.

Cumhurbaşkanı millete hitap ederek, tedbirler hakkında bilgi verir.

Bu önlemler anayasal kamu makamlarının görevlerini olabildiğince hızlı bir biçimde yerine getirebilmeleri için uygulanır. Bu tedbirlere ilişkin Anayasa Konseyi'ne danışılır.

Parlamento kendiliğinden toplanır.

Olağanüstü yetkilerin kullanılması sırasında Millî Meclis feshedilmez.

Olağanüstü yetkilerin kullanılmaya başlanmasından otuz gün sonra birinci fıkradaki koşulların halen devam edip etmediği hakkında karar verilmesi için konu Millî Meclis başkanı, Senato başkanı, altmış milletvekili veya altmış senatör tarafından Anayasa Konseyi'ne havale edilebilir. Konsey en kısa sürede kararını halka açık şekilde alır. Anayasa Konseyi aynı şekilde böyle bir incelemeyi gerçekleştirmeyi ve kararı vermeyi re'sen olağanüstü yetkilerin kullanılmaya başlanmasından altmış gün sonra ya da bu süre geçtikten sonra herhangi bir zaman zarfında yapabilir."

olağanüstü kararname çıkarma yetkisi (emergency decree authority) veren söz konusu hüküm Fransız siyasi tarihinde Cumhurbaşkanı De Gaulle tarafından 1961 yılında Cezayir'deki bir grup Fransız subayının ayaklanması sırasında işletilmiştir¹⁶⁰. Yine Anayasa'nın 9. maddesi uyarınca, ülkenin siyasetine ilişkin önemli konuların görüşülerek karara bağlandığı, hükümetin verdiği kanun tekliflerinin Meclis Genel Kurulu'na havale öncesi ilk olarak onaylandığı ve kanun hükmünde kararnamelerin / ikincil kanunların çıkarıldığı bakanlar kuruluna cumhurbaşkanının başkanlık etmesi¹⁶¹ de Fransız Cumhurbaşkanının parlamenterizm ötesi yetkileri arasındadır¹⁶². Yine Anayasa'nın 12. maddesi ile cumhurbaşkanına kendi inisiyatifıyla Millî Meclis'i feshederek genel seçimleri yenileme yetkisi verilmesi de esasen parlamenter hükümet sisteminde görülmeyen muazzam bir yetkidir¹⁶³. Nitekim normalde parlamenter hükümet sisteminde görülen yürütme organının yasama organını feshederek seçimlerini yenileme yetkisi ya başbakanın tavsiyesi/isteği üzerine ya da anayasada belirtilen koşulların gerçekleşmesi üzerine (örneğin 21 gün içerisinde hükümet kurulamaması/başbakan seçilememesi) devlet başkanı tarafından kullanılabilir¹⁶⁴. Halbuki

¹⁶⁰ Bu konu hakkında geniş bilgi için bkz. Türker Ertaş, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler* (4th edn, Seçkin Yayıncılık 2024) 292-294; Türker Ertaş, 'Yürütme Organının Asli Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırmalı Anayasal Düzenlerdeki Benzer İşlemlerle Kıyaslanması ve Türk Hükümet Sistemine Etkisi' in Oktay Uygun and Egemen Esen (eds), *Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi* (On İki Levha Yayıncılık 2020) 22-27; Rogoff (n 13) 66-70; John D Huber, 'Executive Decree Authority in France' in John M Carey and Matthew Soberg Shugart (eds), *Executive Decree Authority* (Cambridge University Press 1998) 234-239.

¹⁶¹ 1958 Anayasası'nın 9. maddesi şu şekildedir: "Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu'na başkanlık eder."

¹⁶² András Sajó, *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism* (Central European University Press 1999) 183; Heringa (n 1) 282; Boyron (n 12) 71; Ertaş, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler* (n 160) 186.

¹⁶³ 1958 Fransız Anayasası'nın 12. maddesi şu şekildedir:
"Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Parlamento'nun meclislerinin başkanlarının görüşünü aldıktan sonra Millî Meclisi feshedebilir.

Fesihden itibaren en az yirmi, en çok kırk gün sonra genel seçimler yapılır.

Millî Meclis, seçimini izleyen ikinci Perşembe günü kendiliğinden toplanır. Bu toplantı olağan yasama dönemi için öngörülen periyodun dışında yapılırsa onbeş günlük bir süre için kendiliğinden toplantı açılır.

Belirtilen seçimi izleyen yıl içinde herhangi bir fesih yapılmaz."

¹⁶⁴ Bkz. Heringa (n 1) 252-253; Sajó (n 162) 126-127; Bradley and Pinelli (n 8) 663; Ertaş, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler* (n 160) 162-164.

1958 Anayasası cumhurbaşkanına, Millî Meclis'in siyasi kompozisyonundan memnun kalmaması durumunda politik bir silah olarak kullanarak yeniden yapılacak seçimler yoluyla Parlamento'nun siyasi yelpazesini değiştirebileceği takdiri bir fesih mekanizması öngörmüştür¹⁶⁵. IV. Cumhuriyet Dönemi'nde parlamentonun feshinin sıkı şartlara bağlanması, Millî Meclis'teki siyasi partilerin hükümetleri düşürme ve hükümetlerin yasama ajandasını kitleleme hususunda tabiri caizse fütursuzca davranmalarına yol açmıştı. Bu açıdan yürütme organına herhangi bir şarta bağlı olmaksızın parlamentoyu fesih yetkisini verilmesi, Millî Meclis'in hükümeti zor durumda bırakma hususunda daha ihtiyatlı davranmasına sebep olacaktır. Yine söz konusu yetkinin bizzat Cumhurbaşkanı'nın inisiyatifine verilmesi de Hükümet-Parlamento arasında bir gerginlik ya da kriz çıkması durumunda cumhurbaşkanına genel seçimleri yenileme suretiyle politik tıkanıklığı giderme imkanı vermektedir. Bununla birlikte Fransız Cumhurbaşkanı'nın bu yetkiyi pek tabii ki kendi politik ajandası doğrultusunda kullanmasına da engel yoktur.

Görüldüğü üzere 1958 Anayasası'nın öngördüğü cumhurbaşkanı, III. ve IV. Cumhuriyet Dönemleri'nin koalisyonların kurulmasında uzlaştırıcı rolü olan, sembolik, aktif politikada yer almayan cumhurbaşkanı görüntüsünden çok uzaktır¹⁶⁶. Burada pek tabii ki Anayasa'nın Cumhurbaşkanı için çizdiği rol ve ona yasama ile yürütme üzerinde bahsettiği yetkiler asli derecede belirleyicidir. Bununla birlikte 1958 Anayasası'nın ilk hâlinin bir yarı başkanlık hükümet sistemi öngördüğünü söylemek güçtür. Nitekim Anayasa'nın ilk hâlinde Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmemekteydi. Cumhurbaşkanı'nın seçim usulünün düzenlendiği 1958 Anayasası'nın ilk hâlinin 6. maddesinin ilk fıkrası "*Cumhurbaşkanı 7 yıllığına Parlamento üyeleri, Denizaşırı Bölgelerin Genel Konseyleri ve Meclisleri ve Belediye Konseylerinin seçilmiş temsilcilerinden oluşan bir seçiciler/delegeler kurulu (electoral college) tarafından seçilir.*" şeklindeydi¹⁶⁷. Halbuki bir hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemi olarak nitelendirilebilmesi için parlamenter sistem tabanlı bir yapı içerisinde cumhurbaşkanına önemli politik-

¹⁶⁵ Bkz. Sajó (n 162) 187.

¹⁶⁶ Bell (n 26) 14.

¹⁶⁷ 1958 Fransız Anayasası'nın ilk hâli için bkz. 'Constitution Du 4 Octobre 1958 Texte Originel' (*Sénat*) <<https://www.senat.fr/connaitre-le-senat/evenements-et-manifestations-culturelles/les-revisions-de-la-constitution/constitution-du-4-octobre-1958-texte-originel.html#:~:text=La%20France%20est%20une%20République,%2C%20bleu%2C%20blanc%2C%20rouge.>> accessed 15 October 2024.

yönetmelik yetkiler verilmesinin yanında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün benimsenmesi gerekmektedir¹⁶⁸.

1958 Anayasası her ne kadar ilk hâline Fransız Cumhurbaşkanına doğrudan bir demokratik meşruiyet bahşetmese de V. Cumhuriyet'in ilk yıllarının yürütme organı içerisinde cumhurbaşkanı - başbakan/hükümet ilişkileri bakımından bir tür başkanlık sistemi gibi işlediğini söyleyebiliriz. Şöyle ki V. Cumhuriyet tarihinin ilk ve son iki dereceli/seçiciler kurulu nezdinde 21 Aralık 1958 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı Seçimleri'nde Charles de Gaulle yaklaşık 80,000 ulusal ve yerel delegeden 62,394 delegenin oyunu alarak, ikinci olan ve 10,355 delege oyu alan Komünist Parti adayı Georges Marrane'nin önünde açık ara farkla Cumhurbaşkanı seçilmiştir¹⁶⁹. Bu oran toplam delegelerin %78,5'ine tekabül ediyordu¹⁷⁰. Cumhurbaşkanı seçilmesi akabinde De Gaulle, 1958 Anayasası'nın Cumhurbaşkanına aktif bir rol veren kilit hükümlerini sistemin parlamenter tabanlı karakterinden farklı bir yöne evrilecek şekilde yorumlamıştır¹⁷¹. Doğrudan değil de dolaylı bir seçimle göreve gelmesi ve demokratik meşruiyetinin esasen bir tür delege meşruiyeti (electoral legitimacy) olması onun siyaset arenasında baskın olması açısından bir engel gibi görünse de De Gaulle, dönemin politik konjonktürü ve kendi kişisel ağırlığını kullanarak yürütme organı içerisinde ön planda bir karakter olmayı başarmıştır. Nitekim De Gaulle, başbakanları Parlamento'daki potansiyel güvenine bakmaksızın kendi inisiyatifiyle atamış¹⁷², daha görevlerinin başında başbakanlardan lüzum görmesi durumunda işleme almak üzerine istifa dilekçeleri istemiş¹⁷³, 1961 Cezayir ayaklanması özünde 4 gün sürmesine rağmen 16. maddenin işletilmesine 5 ay daha devam etmiş¹⁷⁴ ve iki dönem yaptığı cumhurbaşkanlığı süresince dört kez halkoylaması usulünü işletmiştir¹⁷⁵. Yine De Gaulle, başbakanların Parla-

¹⁶⁸ Bkz. Steffen Ganghof, *Beyond Presidentialism & Parliamentarism: Democratic Design & The Separation of Powers* (Oxford University Press 2021) 27-30; Skach (n 8) 13-14; J Tyler Dickovick and Jonathan Eastwood, *Comparative Politics: Integrating Theories, Methods, and Cases* (2nd edn, Oxford University Press 2016) 232; Heringa (n 1) 56-57; McCormick, Hague and Harrop (n 39) 186-187.

¹⁶⁹ '1958 French Presidential Election' (*Wikipedia*) <https://en.wikipedia.org/wiki/1958_French_presidential_election> accessed 15 October 2024.

¹⁷⁰ Skach (n 8) 101.

¹⁷¹ Boyron (n 12) 51.

¹⁷² Boyron (n 12) 52.

¹⁷³ Heringa (n 1) 283.

¹⁷⁴ Huber (n 160) 234.

¹⁷⁵ Boyron (n 12) 52.

mento'dan ziyade bizzat kendisine hesap vermesi usulünü uygulamaya çalışmış ve siyasi karar alma süreçlerinde etkin rol oynamayı tercih etmiştir¹⁷⁶. De Gaulle'ün söz konusu anayasal uygulaması pek tabii ki 1958 Anayasası'nın tesis ettiği *parlamentar mantıktan (parliamentary logic)* uzak kalmıştır¹⁷⁷.

V. Cumhuriyet Dönemi Fransız hükümet sisteminin tam anlamıyla bir yarı başkanlık sistemi karakterine bürünmesi ve güncel hâlini alması 1962 Anayasa Değişikliği ile olmuştur. Yukarıda da bahsettiğimiz gibi Charles De Gaulle cumhurbaşkanı olması akabinde 1958 Anayasası'nı bir parlamenter rejim anayasasından ziyade başkanlık anayasası gibi yorumlamış ve uygulamıştır. Burada pek tabii ki kendisinin olağanüstü bir siyasi-askeri krizi sonlandırmak için yönetime gelmesi ve Fransa'nın II. Dünya Savaşı kahramanı ile sembolü olması asli rol oynamaktaydı¹⁷⁸. Yine de bir seçiciler kurulu değil de doğrudan halk tarafından seçilerek yoğun bir demokratik meşruiyeti haiz olmak, hâlihazırda yürütme organı içerisinde asli politika belirleyici hüviyetinde hareket eden¹⁷⁹ De Gaulle için hiç de fena olmazdı¹⁸⁰.

Yukarıda belirttiğimiz politik konjonktür ve anayasal uygulamaların ışığında De Gaulle, Anayasa'nın 11. maddesini işleterek Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören anayasa değişikliğini halkoylamasına götürdü. Bununla birlikte De Gaulle'ün söz konusu anayasa değişikliği için 1958 Anayasası'nın 89. maddesi yerine 11. maddesini işletmesi, birtakım eleştiri ve tartışmaları da beraberinde getirdi. Nitekim Parlamento hâlihazırda söz konusu anayasa değişikliğine soğuk bakıyordu¹⁸¹. Nitekim Anayasa'nın 89. maddesi¹⁸² Cumhurbaşkanını tarafından verilen anayasa değişikliği teklifinin halkoylamasına sunulmasından önce Parlamento'nun iki kanadı tarafından da kabul edilmesini şart koşar-

¹⁷⁶ Boyron (n 12) 52.

¹⁷⁷ Boyron (n 12) 52.

¹⁷⁸ Bkz. Boyron (n 12) 51-52.

¹⁷⁹ Bu konu için bkz. Knapp and Wright (n 4) 59-61.

¹⁸⁰ Skach (n 8) 106; Boyron (n 12) 59.

¹⁸¹ Boyron (n 12) 61.

¹⁸² Nitekim (o dönem) 1958 Anayasası'nın 89. maddesinin ilk iki fıkrası uyarınca:

"Parlamento üyeleri ve Başbakanın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliği teklifinde bulunabilir.

Anayasa değişikliği teklifi veya tasarısı Parlamento'nun iki meclisi tarafından da aynı ibarelerle kabul edilmelidir. Bunun akabinde değişiklik teklifi halkoylamasında kabul edildiği takdirde yürürlüğe girer."

ken 11. madde¹⁸³ kapsamında Cumhurbaşkanı tarafından verilen anayasa değişikliği teklifleri için böylesine bir şart yoktu. Her ne kadar De Gaulle'ün yaptığı gibi tartışmalı bir genişletici yorumla Cumhurbaşkanı seçim usulüne ilişkin bir değişiklik, kamu mercilerinin organizasyonu içerisine sokulabilse de bu denli önemli bir anayasal nitelikteki meselenin 89. madde işletilerek Parlamento'nun da müdahil olduğu bir süreçle kabul edilmesi gerektiği düşüncesi daha baskın ve makul olmalı¹⁸⁴. Bununla birlikte De Gaulle, Parlamento'nun söz konusu değişikliği kabul etmeyeceğini bildiği için Anayasa'nın 11. maddesini işleterek Parlamento'yu devre dışı bırakmak suretiyle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün kabul edilmesini sağladı¹⁸⁵. Bu yöntem De Gaulle'ün bizzat kendi eseri olan anayasayı ihlal etmesi olarak yorumlandı¹⁸⁶. Nihayetinde 28 Ekim 1962 tarihinde yapılan halkoylamasında geçerli oyların %62'sinin evet yönünde çıkması üzerine Fransız anayasal düzeninde hâlihazırda güçlü yönetsel ve teşrii yetkilere sahip Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği ve Hükümet ile Parlamento karşısında daha da güçlendiği yeni bir dönem başlamış oldu¹⁸⁷.

Charles De Gaulle'ün Cumhurbaşkanlığı yaptığı 1959 - 1969 yılları arasında 1958 Anayasası'nın 5. maddesinin Cumhurbaşkanı için belirlediği *"kamu otoritesinin düzgün bir şekilde işleminde ve devletin devamlılığın sağlanmasında hakemlik yapma"* işlevinin ötesinde cumhurbaşkanının iç ve dış siyasette ana aktör ve aslî politika belirleyici rolünü haiz olması¹⁸⁸, De Gaulle sonrası dönemde de gözlemlenmiştir. Bu husus bilhassa cumhurbaşkanlarının başbakanlar üzerinde kurduğu üstünlük ve nüfus açısından söz konusu olmuştur. Nitekim De Gaulle'den sonra Cumhurbaşkanı olan Georges Pompidou, 1972 yılında Başbakan Jacques Chaban-Delmas'ın görevi bırakmasını sağlamış; 1984 yılında Cumhurbaşkanı François Mitterrand'ın hükümetin ihtilafli eğitim reformuna

¹⁸³ Nitekim (o dönem) 1958 Anayasası'nın 11. maddesinin ilk fıkrası uyarınca:

"Parlamento dönemi/oturumları devam ettiği sırada Hükümetin teklifi üzerine veya Parlamento'nun iki meclisinin ortak teklifi üzerine Cumhurbaşkanı, Resmî Gazete'de yayımlanmak üzere kamu mercilerinin organizasyonu ve bir Toplum/Bağlı Devlet ile ilgili varılan antlaşmaya ilişkin ya da kurumların işleyişine etki edebilecek Anayasa'ya aykırılık içeren bir uluslararası antlaşmanın onaylanması yetkisi verilmesine yönelik bir kanun teklifini halkoylamasına sunabilir."

¹⁸⁴ Boyron (n 12) 61; Knapp and Wright (n 4) 56.

¹⁸⁵ Boyron (n 12) 61.

¹⁸⁶ Knapp and Wright (n 4) 56.

¹⁸⁷ Boyron (n 12) 61; Bell (n 26) 15.

¹⁸⁸ Bu konu için bkz. Bell (n 26) 14-16.

desteğini çektiğini açıklaması ardından Başbakan Pierre Mauroy görevinden istifa etmek durumunda kalmış; 1991 yılında ise bu sefer Başbakan Michel Rocard, Cumhurbaşkanı Mitterrand'ın gözünden düşmesi sonucunda görevinden ayrılmıştır¹⁸⁹. Bununla birlikte şu husus göz ardı edilmemelidir ki söz konusu başbakanların hepsi dönemin cumhurbaşkanları ile aynı siyasi kökenden ve partiden geliyorlardı. Gerçekten de Chaban-Delmas tıpkı Pompidou gibi Gaullist/Muhafazakâr; Mauroy ve Rocard da Mitterrand gibi Sosyalist idiler. De Gaulle, Senato'nun yetkilerini sınırlandıran bir anayasa değişikliği teklifinin kendisi tarafından halkoyuna sunulması sonucunda reddedilmesi üzerine 1969 yılında cumhurbaşkanlığından istifa etmişti¹⁹⁰. De Gaulle'ün politikadan çekilmesi akabinde politik, ekonomik, sosyal ve hukuki gelişmelerin de ışığı altında Fransız siyasi düzeni ile kurumları git gide modernleşmeye başlamıştır¹⁹¹. 1974 - 1981 yılları arasında Cumhurbaşkanlığı yapan liberal/merkez sağ Valéry Giscard d'Estaing, 1978 Genel Seçimi'nden sol partilerin galip çıkması durumunda ülke yönetiminde onların parti programının uygulanması gerektiğini belirtti¹⁹². Fransa'da 1980'lerden itibaren ise 7 yıllığına seçilen Cumhurbaşkanı ile 5 yıllığına seçilen Millî Meclis çoğunluğu ve Başbakanın farklı siyasi görüşlerden/partilerden olduğu kohabitasyon dönemleri görülmeye başlandı. 1981 ve 1988 yıllarında dönemin Cumhurbaşkanı Mitterrand'ın yaptığı gibi parlamentonun feshedilip Millî Meclis Seçimleri'nin yenilenmesi yoluyla engellenen kohabitasyonlar olduğu gibi Bakanlar Kurulu'nda Cumhurbaşkanı ile Başbakanın birbirlerine tahammül etmek durumunda kaldığı ve bir süre devam eden kohabitasyonlar da görüldü¹⁹³. Söz konusu kohabitasyon dönemlerinde kendi siyasi görüşüne zıt bir parlamenter çoğunlukla karşı karşıya kalan cumhurbaşkanları, Millî Meclis'te hükümeti kuran çoğunluğa saygı duydu ve başbakanların iç siyaseti yönlendirerek ülkeyi yönetmesine razı olmuşlardır¹⁹⁴. Bu şekilde 1958 Ana-

¹⁸⁹ Bell (n 26) 16.

¹⁹⁰ Rogoff (n 13) 34; Boyron (n 12) 53.

¹⁹¹ Rogoff (n 13) 34.

¹⁹² Knapp and Wright (n 4) 34.

¹⁹³ Söz konusu kohabitasyon dönemleri sırasıyla şu şekildedir: Sosyalist Cumhurbaşkanı Mitterrand ile Cumhuriyetçi/Muhafazakâr Başbakan Chirac'ın olduğu I. Kohabitasyon Dönemi (1986-1988), Sosyalist Cumhurbaşkanı Mitterrand ile Cumhuriyetçi/Muhafazakâr Başbakan Balladur'un olduğu II. Kohabitasyon Dönemi (1993-1995), Cumhuriyetçi/Muhafazakâr Cumhurbaşkanı Chirac ile Sosyalist Başbakan Jospin'in olduğu III. Kohabitasyon Dönemi (1997-2002).

¹⁹⁴ Bu konu için bkz. Rogoff (n 13) 70-77; Heringa (n 1) 283; Boyron (n 12) 54-55; Ertaş, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler* (n 160) 187, 314.

yasası'nın esasen özü ve temeli olan parlamenter karakter de gün yüzüne çıkmıştır. Hemen belirtelim 2000 Fransız Anayasal Reformu ile Cumhurbaşkanının 5 yıllığına seçilmesi usulünün getirilmesiyle Fransız siyasetinde kohabitasyonun görülme ihtimali azaltılmıştır¹⁹⁵. Nitekim Cumhurbaşkanı ve Millî Meclis'in görev sürelerinin beşer yıl olması karşısında yeni seçilmiş bir cumhurbaşkanı, güncel politik rüzgarı arkasına alması akabinde Parlamento'yu feshederek yapılacak Millî Meclis seçimlerinde kendi politik hüviyeti ve ajandasıyla uyumlu bir Millî Meclis kompozisyonunun teşekkül etmesini sağlayabilir. Böyle bir durumda da Millî Meclis ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin çok yakın zamanlarda yapılması söz konusu olacaktır. Ancak iki seçim arasındaki söz konusu zamansal yakınlık, cumhurbaşkanının herhangi bir zaman dilimindeki parlamentoyu fesih kararı ile pek tabii ki değiştirilebilir.

3. V. Cumhuriyet Dönemi Fransız Parlamentosu'nun Rasyonelleştirilmiş Karakteri: 1958 Anayasası'nın Kurumsal ve Teşrii Düzeyde Rasyonelleştirilmiş Parlamento Mekanizmaları

1958 Anayasası'na göz attığımızda parlamentonun rasyonelleştirilmesi adına Parlamento'nun yürütme organı lehine güçsüzleştirildiğini kolaylıkla fark edebiliriz¹⁹⁶. Yine 1958 Anayasası'nın parlamentonun rasyonelleştirilmesi araçları ve mekanizmalarının odağında Hükümet ile Parlamento arasındaki ilişkilerin yattığı gözlemlenmektedir. Öncelikle belirtelim 1958 Anayasası, başbakanın ve bakanların atanmaları açısından parlamenter sisteme sadık bir usul benimsemiştir. Nitekim Anayasa'nın 8. maddesi şu şekildedir:

“Başbakan Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Cumhurbaşkanı, Başbakanın Hükümetin istifasını sunması durumunda Başbakanın görevine son verir.

Başbakanın tavsiyesi üzerine bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından atanır¹⁹⁷.”

Görüldüğü üzere her ne kadar cumhurbaşkanına yönetsel ve teşrii alanda yukarıda belirttiğimiz önemli yetkiler bahsetse de 1958 Anayasası, Fransız Hü-

¹⁹⁵ Heringa (n 1) 283; Rogoff (n 13) 59.

¹⁹⁶ Rogoff (n 13) 85.

¹⁹⁷ Bununla birlikte söz konusu maddenin De Gaulle'ün Cumhurbaşkanlığı döneminde Cumhurbaşkanının başbakanları kendi inisiyatifine göre atayabileceği ve başbakanın Cumhurbaşkanı istediği sürece görevde kalabileceği şeklinde yorumlandığını belirtelim. Bell (n 26) 16.

kümeti'nin başbakan ve bakanlardan teşekkül ettiğini hükme bağlamaktadır¹⁹⁸. Bu hususta Anayasa'nın 20 maddesi şu şekildedir:

“Hükümet millî politikayı belirleyerek yürütür.

Hükümet kamu hizmetinin ve ordunun idaresinden sorumludur.

Hükümet, işbu Anayasa'nın 49. ve 50. maddelerinde belirtilen usuller dâhilinde Parlamento'ya karşı sorumludur.”

Yukarıdaki hükümleri bir arada değerlendirdiğimizde Fransız anayasal düzeninde bakanlar kurulu ve hükümetin aynı birimler olmadığı sonucuna rahatlıkla varırız. Şöyle ki bakanlar kurulu, başbakan ve bakanların yanı sıra cumhurbaşkanından da teşekkül eden bir kurul olup hükümetin verdiği kanun tekliflerinin ve kanun hükmünde kararname/ikincil kanunların görüşülmesi gibi ülkenin idaresine ilişkin önemli meselelerin karara bağlandığı bir kuruldur. Hâlbuki hükümet, başbakan ve bakanlardan teşekkül etmekte olup millî politikayı belirleyen ve yöneten, kamu hizmeti ile orduyu idare eden ve Parlamento'ya karşı siyasi sorumluluğu bulunan yönetsel birimdir. Nitekim cumhurbaşkanının Parlamento'ya karşı siyasi sorumluluğu yoktur. Yine Anayasa'nın 21. maddesinin ilk fıkrası *“Başbakan, Hükümetin faaliyetlerini yönlendirir. Millî savunmadan Başbakan sorumludur.”* ifadesine yer vermektedir. Görüldüğü üzere Başbakan Fransız Hükümetinin bir nevi başıdır¹⁹⁹. Tüm bu hükümleri bir arada değerlendirdiğimizde 1958 Anayasası'nın esasen ülkeyi yönetme yetkisini hükümete verdiğini söylersek yanlış yapmış olmayız. Nitekim Fransız Anayasası, başbakan ve bakanlardan oluşan hükümete millî/iç politikayı belirleme ve ülkeyi yönetme yetkisi, Cumhurbaşkanına ise devletin ve yürütmenin başı olarak ülkenin yönetiminde etkin ve yönlendirici olma işlevi vermiştir²⁰⁰.

1958 Anayasası'nın öngördüğü rasyonelleştirilmiş parlamento araçları ve mekanizmalarına bakacak olursak öncelikle Fransız Parlamentosu'nun teşrii salahiyetinin hükümetin lehine zayıflatıldığını söyleyebiliriz. Bir kere Anayasa'nın 34. maddesi, yasama organı olan Fransız Parlamentosu'nun kanun çıkara-

¹⁹⁸ Nitekim Anayasa'nın Cumhurbaşkanının seçim usulünü ve yetkilerini düzenleyen m. 5-19 hükümleri “Cumhurbaşkanı” başlıklı II. Bölümde geçerken, m. 20-23 arasında kaleme alınan “Hükümet” başlıklı III. bölüm ise başbakan ve bakanları ele almaktadır.

¹⁹⁹ Heringa (n 1) 280.

²⁰⁰ Bkz. Heringa (n 1) 282-284; Boyron (n 12) 74-77; Rogoff (n 13) 59-60; Knapp and Wright (n 4) 61-63.

racağı alanları sınırlı olarak saymış²⁰¹; 37. maddesi de 34. maddede belirtilenler dışında kalan konuların ancak hükümetin aslı düzenleyici işlemi olan regülasyonlar (*le réglementaire*) ile düzenleneceğini hükme bağlamıştır²⁰². Başka bir ifadeyle Fransız anayasal düzeninde Parlamento'nun kanun / asli nitelikte düzenleyici işlem çıkarma yetkisi tahdidi nitelikte olup, buna karşın Hükümetin ise otonom/asli düzenleyici işlem yetkisi bakiye niteliktedir. Görüldüğü üzere Fransız Anayasası Parlamento'nun yanında Hükümetin de (asli nitelikteki) kural koyma yetkisini açıkça tanımaktadır²⁰³. Üstelik Fransız anayasal düzeninde Parlamento tarafından çıkarılan kanunlar ile Hükümet tarafından çıkarılan regülasyonlar arasında ulusal normlar hiyerarşisi açısından bir altlık-üstlük ilişkisi de yoktur. Nitekim Anayasa'nın 34. ve 37. maddelerinin amacı, hükümete Fransız

²⁰¹ 1958 Anayasası'nın 34. maddesi şu şekildedir:

“Kanun, şu hususlara ilişkin kuralları belirler:

Vatandaşların özgürlüklerini kullanmaları için tanınan kişisel haklar ve temel güvenceler; basın özgürlüğü, bağımsızlığı ve çeşitliliği; millî savunma amacıyla vatandaşlara getirilen kişisel ve mali yükümlülükler

Vatandaşlık, kişinin hal ve ehliyeti, mal rejimi sistemleri, miras ve bağışlar

Ağır suçlar, diğer ana cürümler ve bunların cezaları; ceza muhakemesi; af; yeni kategori mahkemelerin kurulması; yargı organı üyelerinin statüsü

Her tür verginin matrah, tarh ve tahsil usulleri; para basımı

Parlamento meclislerinin üyelerinin, yerel meclislerin, yurtdışında yaşayan Fransız vatandaşları için faaliyet gösteren temsil organlarının seçim sistemi; mahalli idare müzakere meclisleri üyelerinin seçimle geldikleri makam ve görevlerinin şartları

Kamu tüzel kişilerinin kurulması

Silahlı kuvvetler mensupları ve kamu görevlilerine tanınan temel güvenceler Devletleştirme ve özelleştirme

Aynı hüküm uyarınca kanun, şu hususlara ilişkin asli prensipleri belirler: Millî savunmanın organizasyonu

Mahalli idarelerin kendi kendilerini yönetmeleri, yetkileri ve gelirleri

Eğitim

Çevrenin korunması

Mülkiyet rejimleri, mülkiyet hakları, kişisel ve ticari yükümlülükler

Bireysel ve toplu iş hukuku, sosyal güvenlik”

²⁰² 1958 Anayasası'nın 37 maddesi uyarınca;

“Kanun kapsamında belirtilmeyen konular regülasyon kapsamındadır.

Bu konulardaki kanun hükümleri Danıştay'ın görüşü alındıktan sonra çıkarılan kararname ile değiştirilebilir. Anayasa'nın yürürlüğe girmesinden sonra çıkarılan bunun gibi hükümler ancak Anayasa Konseyi'nin bunların yukarıdaki paragrafta belirtildiği üzere regülasyon alanında olduğunu tespit etmesi sonucunda kararname ile değiştirilebilir.”

²⁰³ Martinez (n 8) 563.

Parlamentosu'nun üzerinde kanun çıkaramayacağı münhasır ve asli nitelikte bir düzenleme / (maddi) yasama alanı bahşetmektedir²⁰⁴. Bu hususun bir yansıması olarak 34. madde kapsamına girmeyen ve esasen regülasyon alanında çıkarılan bir kanun hakkında Fransız Anayasa Konseyi tarafından anayasaya aykırılık kararı verilir²⁰⁵. Görüldüğü üzere Fransız anayasal düzeninde yasama organının/iktidarının genelliği söz konusu değildir²⁰⁶.

1958 Anayasası'nın teşrii alanda yürütme organına bahşettiği diğer bir önemli yetki, 34. madde kapsamında kanun alanına giren konularda Parlamento tarafından çıkarılan yetki kanununa dayanarak kararname (*l'ordonnance*) çıkarmaktır. Anayasa'nın ilgili 38. maddesi şu şekildedir:

"Hükümet, programını uygulamak için normalde kanunla düzenleme alanına münhasır olan bir alanda kararname ile önlemler almak için Parlamento'dan sınırlı bir süre için yetki isteyebilir.

Kararnameler Danıştay'ın (Conseil d'État) görüşü alındıktan sonra Bakanlar Kurulu nezdinde çıkarılır. Bunlar yayımlanmaları üzerine yürürlüğe girerler ancak bunların kabul edilmelerine ilişkin kanun teklifinin yetki kanununun belirlediği tarihe kadar sunulmaması durumunda geçersiz hale gelirler. Bunlar sadece açık ibarelerle kabul edilebilirler.

"Yukarıda birinci fıkrada belirtilen sürenin sona ermesi halinde kanunla düzenlenen alanlarda çıkarılan kararnameler sadece Parlamento'nun çıkardığı kanunlar ile değiştirilebilir."

1958 Anayasası hükümete sadece münhasır yasama alanı vermekle kalmamış, aynı zamanda bir yetki kanunu üzerine esasen kanun alanında olan konuları da düzenleme yetkisi vermiştir. Söz konusu tercih yasama/kanun gücünde işlem yapma yetkisinin yürütme organına devredilmesini kısıtlayan 1946 Anayasası'nın anlayışından önemli bir ayrılmadır²⁰⁷. Parlamento'dan alınan yetki devri ile çıkarılan bu kararnameler ile kanun hükümlerinin ilga edilip de-

²⁰⁴ Aynı görüşte bkz. Dorsen and others (n 2) 274.

²⁰⁵ Boyron (n 12) 151.

²⁰⁶ Ertaş, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler* (n 160) 287.

²⁰⁷ Dorsen and others (n 2) 273; Aslında IV. Cumhuriyet Dönemi'nde de 17 Ağustos 1948 tarihli bir kanunla Hükümete kararnameler yoluyla düzenleyici işlem yapma yetkisi verilmişti. Ancak V. Cumhuriyet'te bunun anayasal dayanağının olması 1958 Anayasası'nın yasama-yürütme ilişkileri bağlamında yansıttığı anlayış bakımından önemlidir. Huber (n 160) 240.

ğiştirilmesine de bir engel yoktur²⁰⁸. Yine söz konusu kararnameler bizzat hükümetin programının uygulanması amacıyla çıkarılmaktadır. Hemen belirtelim regülasyonların aksine kararnameler bakanlar kurulu nezdinde çıkarıldığı için bunların yürürlüğe girmesi hususunda cumhurbaşkanının imzası şarttır. Bu bağlamda bilhassa cumhurbaşkanı ile başbakanın farklı siyasi partilerden olduğu kohabitasyon dönemlerinde cumhurbaşkanı, başbakan tarafından hazırlanarak bakanlar kuruluna sunulan kararnameleri imzalamaktan imtina edebilir²⁰⁹. Görüldüğü üzere V. Cumhuriyet Dönemi Fransız anayasal düzeninde hükümetin hem asli hem de ikincil nitelikte kanun hükmünde/niteliğinde düzenleyici işlem yapma yetkisi bulunmaktadır. Başka bir ifadeyle Fransız anayasal düzeninde gerek asli gerek ikincil nitelikte olsun, her konuda düzenleme yapma yetkisi yasama organında değil yürütme organındadır.

1958 Anayasası'nın Parlamento'yu teşrii alanda sınırlandırdığı diğer bir alan Parlamento oturumlarıdır. Anayasa'nın 28. maddesi şu şekildedir:

“Parlamento doğal bir hakkı olarak, oturumlarının devam ettiği yasama dönemi olan Ekim ayının ilk iş gününden Haziran ayının son iş gününe kadar olağan faaliyetlerine devam eder.

Olağan yasama dönemi boyunca Parlamento'nun her bir meclisinin bileşim sayısı 120 günü geçemez. Bileşimlerin olacağı haftalar bizzat meclisler tarafından belirlenir.

İlgili meclisin başkanına danışarak Başbakan veya salt çoğunluğu tarafından bu şekilde bir karar alınması şartıyla her bir meclis söz konusu meclisin ilave gün sayısı kadar toplanmasına karar verebilir.

Oturumların saatleri ve günleri her bir meclisin usul kuralları/iç tüzüklerinde belirlenir.”

1946 Anayasası'nın aksine 1958 Anayasası, Parlamento'nun bileşimde olacağı gün sayısı için asgari değil azami bir sınır belirlemiştir²¹⁰. Bu durum açıkça Parlamento'nun gücünü ve salahiyetini sınırlandırmaktadır²¹¹. Üstelik Parla-

²⁰⁸ Dorsen and others (n 2) 274.

²⁰⁹ Nitekim bu husus parlamenter çoğunluk ile hükümetin Muhafazakâr Parti'de, Cumhurbaşkanlığı makamının ise Sosyalist Parti'de olduğu 1986-1988 I. Kohabitasyon Dönemi'nde yaşanmıştır. O dönemki Cumhurbaşkanı Mitterrand, Başbakan Chirac'ın Fransız endüstrisini özelleştirmeye yönelik hazırladığı kararnameleri imzalamaktan imtina etmiştir. Huber (n 160) 243.

²¹⁰ Bell (n 26) 18.

²¹¹ Bell (n 26) 18.

mento'nun söz konusu anayasal sınırdan fazla günde toplanması başbakanın veya Millî Meclis'in salt çoğunluğunun kararına bağlıdır ki burada söz konusu ilave toplantı kararı genelde başbakanın inisiyatifiyle alınmaktadır²¹². Yine Anayasa'nın 48. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca *"Hükümetin, kendisinin belirlediği ve ajandası doğrultusunda talep ettiği şekilde müzakerelerin yapılması ve tekliflerin/tasarıların görüşülmesinde dört haftalık oturumların iki haftasında önceliği vardır."* Buna göre Parlamento çalışmalarının yarısının gündemini belirlemede bizzat inisiyatif sahibi olan hükümettir. Hemen belirtelim 2008 Anayasal Reformu'ndan önce teşrii ajandanın belirlenmesinde öncelik hep hükümette olup parlamenterler bu konuda sadece haftada bir bileşimde inisiyatif sahibi olabiliyordu²¹³. Yine söz konusu maddenin üçüncü fıkrası hükümete; mali kanun tekliflerinin, sosyal güvenliğin finansmanına ilişkin kanun tekliflerinin, olağanüstü hâle ilişkin kanun tekliflerinin ve ülke dışına 4 aydan fazla asker gönderilmesi durumunda parlamenter iznin alınmasına ilişkin talebin Parlamento'da gündeme alınmasını öne alma yetkisi vermektedir. Kaldı ki Anayasa'nın 40. maddesi uyarınca *"Parlamento üyeleri tarafından verilen kanun teklifleri (üye teklifleri) ve kanun değişikliği teklifleri, kabul edilmeleri kamu gelirinde azalmaya veya kamu giderinde artışa sebep olacak ise kabul edilmez."* Başka bir ifadeyle kamu giderinde artışa veya kamu gelirinde azalmaya yol açacak bir kanun teklifini ancak hükümet verebilir. Nitekim Anayasa'nın 39. maddesinin birinci fıkrası uyarınca *"Hem başbakanın hem de Parlamento üyelerinin (milletvekillerinin ve senatörlerin) kanun teklifi verme yetkileri vardır"*²¹⁴.

V. Cumhuriyet Dönemi Fransız Parlamentosu'nun rasyonelleştirilmiş karakteri hususunda göze çarpan diğer bir husus, yasama sürecinde hükümetin inisiyatifiyle Senato²¹⁵'nin Millî Meclis tarafından aşılabilmesidir. İki kanatlı bir ya-

²¹² Bell (n 26) 18.

²¹³ Heringa (n 1) 87.

²¹⁴ Hemen belirtelim Fransız anayasal düzeninde hükümet adına başbakan tarafından verilen kanun tekliflerine kanun tasarısı (legislative project), Parlamento üyeleri tarafından verilen kanun tekliflerine ise kanun teklifi (legislative proposals) denilmektedir. Boyron (n 12) 118.

²¹⁵ Senato, Fransız Parlamentosu'nun üyeleri dolaylı/iki dereceli usulle seçilen üst kanadadır. 2004 yılında kadar senatörler 9 yıllığına seçilmekte ve Senato'nun üçte biri 3 yılda bir yenilenmekteydi. 30 Temmuz 2003 tarihli bir kanun (No. 2003-696) 2011 senatör seçimlerinden itibaren uygulanacak bir reform öngördü. 2011 itibarıyla senatörler 6 yıllığına seçilmekte olup Senato'nun yarısı 3 yılda bir yenilenmektedir. 2008 Anayasal Reformu ile hâlihazırda kanuni düzlemde 348 olan senatör sayısı Anayasa'nın 24. maddesinde de belirtilmiştir. Nitekim 1958 Anayasası'nın 24. maddesinin dördüncü fıkrası "Senato'nun üye sayısı 348'in üstünde olamaz ve senatörler dolaylı olarak seçilirler. Senato'da Cumhuriyetin bölgesel birimlerinin

pıyı haiz Fransız Parlamentosu'nda bir kanun teklifinin kanunlaşması ve yürürlüğe girmek üzere cumhurbaşkanına gönderilmesi için prensip olarak hem Milli Meclis'in hem de Senato'nun söz konusu teklif metnini aynı ifadelerle kabul etmesi gereklidir²¹⁶. Nitekim Millî Meclis ve Senato bir kanun teklifini aynı ibarelerle kabul etmezse teklif deyim yerindeyse pin pong topu gibi bir meclisten diğerine gidip geri gelir. Bu kısır döngüye *mekik dokuma (navette/shuttle)* denilmektedir²¹⁷. Bununla birlikte böylesine bir durumda Fransız Anayasası, hükümetin tetiklediği özel bir yasama usulü kapsamında Senato'nun aşılması usulüne yer vermektedir. Bu hususta Anayasa'nın 45. maddesi şu şekildedir:

“Her bir hükümet ya da üye kanun teklifi sırayla Parlamento'nun iki meclisinde aynı ibarelerle kabul edilmek üzere gündeme alınır. 40. ve 41. maddelerdeki uygulamalara hanel getirmeksizin gündeme alınan veya sunulan metin ile doğrudan ya da dolaylı bağlantısı bulunan değişiklikler birinci görüşme sırasında kabul edilebilir.

İki meclis arasında anlaşmazlık olması sonucunda, her iki meclis tarafından iki görüşme sonrasında da bir hükümet ya da üye teklifinin kabul edilmemesi ya da her bir mecliste birer kez görüşülmeden sonra iki meclisin de başkanlarının birlikte karşı gelmemesi kaydıyla, hükümet hızlandırılmış prosedürü uygulamaya karar verirse başbakan veya üye teklifleri için birlikte hareket eden iki meclisin başkanları, her bir meclisten eşit sayıda üyeden oluşan ve görevi üzerinde anlaşmazlık olan hükümler ile ilgili bir taslak metin önermek olan ortak bir komisyon kurma yetkisine sahiptir.

temsili sağlar.” ifadesine yer vermektedir. Senatörler, sayısı yaklaşık 150.000 olan ikinci seçmenler/delegeler tarafından seçilir. Söz konusu delegeler Fransa'nın bölgesel idari birimleri bünyesinde oylarını kullanırlar. Şöyle ki senatörlerin çoğu (326 senatör) il olarak çevrebi-leceğimiz Anakara Fransa'sı, Korsika ve Denizaşırı Fransa'daki départementlar bünyesinde seçilirler. Diğer denizaşırı birimlerin de her biri bir ya da iki senatör seçmektedir. 12 koltuk ise yabancı ülkede yaşayan Fransızları temsil etmek üzere ayrılmıştır. Her il bünyesindeki delegeler/ikinci seçmenler seçim bölgesi o il olan Milli Meclis üyeleri, seçilmiş il meclisi üyeleri, seçilmiş bölge meclisi üyelerini kapsar. Kalan %95 oranındaki delegeler o il bünyesindeki seçilmiş il belediye meclisi temsilcilerinden oluşur. 2 ya da daha az senatör seçen illerde seçim çoğunluk sistemine göre yapılırken (run-off), 2'den fazla senatör seçen illerde nispi temsil sistemi uygulanır. Yurtdışında yaşayan vatandaşları temsil edecek 12 senatör, 150 kişilik seçilmiş özel bir konsey tarafından nispi temsil sistemi ile seçilir. Bu konsey üyeleri yurtdışında yaşayan Fransız vatandaşları tarafından seçilir. Heringa (n 1) 207-208.

²¹⁶ Boyron (n 12) 124.

²¹⁷ Heringa (n 1) 212; Boyron (n 12) 125.

Ortak komisyon tarafından hazırlanan metin, hükümet tarafından her iki meclise de kabul edilmek üzere gönderilir. Bu metin üzerinde hükümetin rızası olmaksızın herhangi bir değişiklik yapılamaz.

Eğer ortak komisyon ortak bir metin üzerinde anlaşamazsa ya da bu metin yukarıdaki fıkrada belirtilen şekilde kabul edilmezse hükümet Milli Meclis ve Senato'da yapılacak yeni birer görüşmeden sonra Milli Meclis'ten nihai karar almasını isteyebilir. Böyle bir durumda Milli Meclis, ortak komisyon tarafından hazırlanan ya da kendisi tarafından kabul edilerek Senato'da değişikliğe uğrayan son metni ele alabilir."

Söz konusu hüküm ilk bakışta biraz karışık görünse de özeti şudur: Bir kanun teklifi Millî Meclis ve Senato'da yapılan ikişer görüşmede de aynı ibarelerle kabul edilmezse başbakan, her iki meclisten eşit üyeden oluşan bir uzlaşma komitesi kurulmasını sağlayabilir. Eğer hükümet meselenin acil olduğunu bildirirse ilgili ortak komite Millî Meclis ve Senato nezdinde yapılan birer başarısız görüşmeden sonra kurulur ki buna hızlandırılmış usul denilmektedir. 2008 Anayasal Reformu ile Millî Meclis ve Senato başkanlarının bir arada itiraz ederek söz konusu hızlandırılmış usulü önleme imkânı getirilmiştir²¹⁸. Söz konusu komite her iki meclisten yedişer üyeden oluşmaktadır²¹⁹. Ortak Uzlaşma Komitesi bir metin üzerinde uzlaşırsa söz konusu uzlaşma kanun taslağı metni hükümet tarafından her iki meclise de kabul edilmek üzere gönderilmektedir. Söz konusu usulün işletilmesi durumunda Ortak Komite'nin genelde bir metin üzerinde anlaşmaya vardığı belirtilmektedir²²⁰. Söz konusu taslak metin üzerinde ancak hükümetin onayıyla değişiklik yapılabilir. Eğer Ortak Uzlaşma Komitesi bir anlaşmaya varamazsa veya Komite'nin gönderdiği metin hükümetin onayı olmaksızın Parlamento kanatlarının herhangi birinde değiştirilirse veya kabul edilmezse iki meclis nezdinde birer başarısız görüşmenin ardından hükümet Millî Meclis'in nihai karar almasını isteyebilir. Böyle bir durumda Millî Meclis'in kanun teklifini kabulü akabinde Senato oylamasına gerek olmadan söz konusu teklif kanunlaşmış sayılır. Millî Meclis nezdindeki nihai oylamada hükümet, Uzlaşma Komitesi'nde kabul edilen metin veya Millî Meclis'in onayladığı son metin arasında tercih hakkına sahiptir. Hükümetin kararıyla Senato'nun aşılması usulü 1958 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden bu yana kanun tekliflerinin yaklaşık %10'unda uygulanmıştır²²¹.

²¹⁸ Heringa (n 1) 212.

²¹⁹ Heringa (n 1) 212; Boyron (n 12) 125.

²²⁰ Boyron (n 12) 125.

²²¹ Heringa (n 1) 212.

C. Değerlendirme

V. Fransız Cumhuriyeti Dönemi'nin anayasal ve kurumsal karakteristiği olan rasyonelleştirilmiş parlamentoya ilişkin usul ve mekanizmalar 1958 Anayasası'nda kendini hemen belli etmektedir. Nitekim Anayasa'nın temel organlara ve kurumsal yapıya ilişkin daha ilk hükümlerinde geleneksel veya Westminster tipi bir parlamenter sistemden farklılaşmalar dikkatlerden kaçmamaktadır. Bu hususta hem cumhurbaşkanına hem de hükümete önemli teşrii yetkilerin verilmesi yanında yasama organı Parlamento'nun teşrii süreçteki inisiyatifinin yürütme organı lehine törpülediğini görmekteyiz. Bunun arka planında yukarıda da belirttiğimiz üzere IV. Cumhuriyet Dönemi yaşanan hükümet istikrarsızlıkları ile kabine krizlerine engel olma düşüncesi yatmaktadır. Bu bağlamda 1958 Anayasası bir yandan mevcut hükümetin görevde kalmasını sağlamlaştıracak ve hükümet ömrünü uzatacak usuller, diğer yandan da hükümetin programını etkin bir şekilde hayata geçirmesine destek olacak mekanizmalar öngörmektedir. Nitekim hükümet sistemi ister parlamenter ister başkanlık isterse de yarı başkanlık olsun; hükümet, programını hayata geçirmek için yasama organının desteğine muhtaçtır. Nihayetinde hükümetin programında yer alan hususlar, kanun ya da bir kanuna dayanılarak çıkarılan ikincil kanunlar / kararname aracılığıyla hayata geçirilebilir. Fransız Anayasası'nda kararnamelerin bizzat hükümetin programının uygulanması amacıyla çıkarılacağı belirtilmesi, bu hususun bir yansımasıdır. Nitekim yasama organının sürekli olarak hükümetin kanun tekliflerini reddetmesi kaçınılmaz olarak yönetim krizlerine yol açacaktır. Zaten parlamenter hükümet sisteminde veya Fransa gibi parlamenter bazlı yarı başkanlık sistemlerinde hükümetin kanun teklifinin reddedilmesi bir güvensizlik emaresidir ve prensip olarak başbakanın istifasıyla sonuçlanır.

1958 Fransız Anayasası hükümete, hem regülasyonlar aracılığıyla asli düzenleyici işlem yapma hem de yetki kanununa dayanarak kanunla düzenleme alanında kararname / ikincil kanun çıkarma yetkisi vermektedir. Bu şekilde Anayasa hükümet ajandasının hayata geçirilmesinde kolaylaştırıcı bir anlayış benimsemiştir. Bu husus sadece hükümet programlarının hayata geçirilmesine değil, aynı zamanda hükümetlerin uzun ömürlü olmasına da hizmet etmektedir. Nitekim yukarıda da belirttiğimiz üzere hükümet programının yasama organı tarafından onaylanması bir güvensizlik emaresidir ve parlamenter çoğunluk ile hükümet arasındaki iş birliğinin sona erdiğini gösterir. Parlamenterlerin kamu gelirinde azalmaya veya kamu giderinde artışa sebep olacak kanun teklifi verememesi ve hükümetin kanun tekliflerinin görüşülmesinde dört haftalık oturumların iki haftasında önceliğinin olması da hükümetin teşrii ajandasını

hayata geçirmesini hızlandırmaya yönelik düzenlemelerdir. Yine kanun yapım sürecinde Senato'nun Millî Meclis tarafından hükümetin inisiyatifıyla aşılabilmesi de teşrii alanda hükümeti güçlendirmeye yönelik bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.

1958 Anayasası'nın benimsediği rasyonelleştirilmiş parlamento, cumhurbaşkanı açısından da kendisini göstermektedir. Nitekim Fransız Anayasası, cumhurbaşkanına da Parlamento karşısında koz olarak kullanabileceği önemli yetkiler vermektedir. Bunlardan en önemlisi belki de parlamenter hükümet sistemi ile başkanlık hükümet sisteminde söz konusu olmayan devlet başkanının parlamentoyu takdiri olarak feshetme yetkisidir. Cumhurbaşkanı söz konusu yetkiyi hem hükümet ile Parlamento arasında çıkabilecek herhangi bir krizi çözmek amacıyla hem de Millî Meclis kompozisyonunu yeniden dizayn etmek amacıyla kullanabilir. Başka bir ifadeyle, cumhurbaşkanının Millî Meclis seçimini yenileme yetkisini politik saiklerle kullanmasında herhangi bir engel yoktur. Anayasa'nın 16. maddesi kapsamında cumhurbaşkanının olağanüstü hâl ilan ederek gerekli gördüğü tedbirleri alma yetkisinin olması da söz konusu dönemlerde cumhurbaşkanının teşrii bir hüviyet içerisinde faaliyet göstermesini beraberinde getirir. Hükümet tekliflerinin ve ikincil kanunların / kararnamelerin müzakere edildiği bakanlar kuruluna başkanlık etmesi de cumhurbaşkanının hükümet üzerinde kontrol ve gözetiminin olmasına yol açmaktadır.

1958 Anayasası her ne kadar parlamentonun rasyonelleştirilmesi tercihini yansıtırsa ve yürütme organı lehine parlamentonun teşrii kabiliyetini zayıflatsa da Fransız V. Cumhuriyeti'nin parlamenter bazlı bir sistem tesis ettiği gerçeğini inkâr edemeyiz. Nitekim bilhassa Charles De Gaulle'ün Cumhurbaşkanı olduğu V. Cumhuriyet'in ilk dönemleri haricinde esasen yarı başkanlık olan Fransız hükümet sisteminin parlamenter mantıkla işlediğini söyleyebiliriz. Bunun en belirgin kanıtı Fransız siyasetinde yaşanan kohabitasyon dönemleridir. Cumhurbaşkanı'nın Millî Meclis'te kendi siyasi görüşüne aykırı veya zıt bir çoğunlukla karşılaşması durumunda parlamenter çoğunluğun güvenini sağlayan kişiyi başbakan atamak dışında çok da bir alternatifi bulunmamaktadır. Bu husus ise hâlihazırda Anayasa tarafından millî politikayı belirleme ve uygulama yetkisi verilen hükümetin siyasi arenada cumhurbaşkanına kıyasla daha baskın olmasına yol açacaktır. Başka bir ifadeyle, parlamenter çoğunluğun ya da başbakanın kendi siyasi görüşü ile uyumlu olmaması durumunda cumhurbaşkanının baskın politik figür olması çok da yüksek bir ihtimal değildir. Böyle bir durumda cumhurbaşkanı, parlamentoyu feshederek Millî Meclis seçimini yenileme suretiyle Parlamento kompozisyonuna etki etmeyi deneyebilir ancak genel seçim-

lerde arzu ettiği sonucu alacağına garantisi pek tabii ki yoktur. Hatta cumhurbaşkanının kanun tasarıları (hükümet teklifleri) ile kararnameleri bakanlar kurulunda imzalamaktan imtina etmesi durumunda dahi hükümet, söz konusu politik ajandayı Parlamento nezdinde üye teklifi ve olağan kanun yapım süreci üzerinden hayata geçirebilir. Hükümet ise nihayetinde hayatta kalmak ve programını yürürlüğe sokmak için parlamenter çoğunluğa muhtaç olduğu için esasen Fransız hükümet sistemi yasama-yürütme ilişkileri açısından Cumhurbaşkanı, Başbakan veya Parlamento'dan herhangi birisinin politik arenada her daim ağır bir şekilde baskın gelmesi üzerine tasarlanmamıştır. Diğer yandan da Fransız anayasal düzeninin hükümet istikrarsızlıklarına ve etkisiz yönetimlere engel olmak amacıyla güçlü ve çarpıcı parlamentonun rasyonelleştirilmesi mekanizmalarına yer verdiği gerçeği de göz ardı edilemez.

III. Fransız Parlamentosu'nun Rasyonelleştirilmiş Niteliğine Çarpıcı Bir Güncel Örnek: Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron'un Emeklilik Reformu

A. Fransız Anayasal Düzeninde Rasyonelleştirilmiş Fransız Parlamentosu Nezdinde Hükümetin Siyasi Sorumluluğu

1958 Anayasası'nın ortaya koyduğu rasyonelleştirilmiş Fransız Parlamentosu, kendisini hükümetin Millî Meclis nezdinde siyasi sorumluluğunda da göstermektedir. Hükümetin sorumluluğu Fransız Anayasası'nın 49. ve 50. maddelerinde düzenlenmektedir. Bu hususta Anayasa'nın 49. maddesi şu şekildedir:

“Başbakan, Bakanlar Kurulu'nda görüşüldükten sonra Hükümetin programını veya genel bir politika beyanını Millî Meclis nezdinde güven oylaması meselesi yapabilir.

Millî Meclis, güvensizlik önergesi yoluyla Hükümetin sorumluluğuna gidebilir. Söz konusu önerge Millî Meclis üyelerinin en az onda biri tarafından imzalanmadığı takdirde kabul edilmez. Güvensizlik oylaması Meclis gündemine alındıktan 48 saat sonra yapılır. Oylama sonunda sadece güvensizlik oyları sayılır ve güvensizlik oyları Millî Meclis üyelerinin salt çoğunluğuna erişmediği sürece güvensizlik önergesi kabul edilmez. Aşağıdaki fıkra hükmü saklı olmak üzere hiçbir Millî Meclis üyesi bir olağan yasama dönemi boyunca üçten fazla, bir olağanüstü yasama dönemi boyunca ise birden fazla güvensizlik oyu önergesi imzalayamaz.

Başbakan, Bakanlar Kurulu'nda görüşüldükten sonra bir mali kanun teklifinin veya sosyal güvenliğin finansmanı kanun teklifinin geçmesi-

ni/kabul edilmesini Millî Meclis nezdinde güven meselesi yapabilir. Böyle bir durumda izleyen 24 saat içerisinde yukarıdaki fıkrada belirtil- diği şekilde gündeme alınan bir güvensizlik önergesi kabul edilmediği takdirde söz konusu kanun teklifi geçmiş/kabul edilmiş sayılır. İlaveten söz konusu usulü Başbakan, her yasama dönemi için bir üye teklifi ve- ya hükümet teklifi için işletebilir.

Başbakan, Senato'dan hükümetin genel politika beyanını onaylamasını isteyebilir.”

1958 Anayasası'nın yasama süreci ve asli kural koyma yetkisi konularının yanında hükümetin Millî Meclis nezdinde sorumluluğunda da rasyonelleştiril- miş parlamento mekanizmalarına yer verdiğini görüyoruz. Öncelikle yukarıda da belirttiğimiz gibi her ne kadar yarı başkanlık sistemi olarak anılsa da Fransız hükümet sisteminin parlamenter bazlı olduğunu, sorumsuz bir cumhurbaşkanı ile Parlamento'ya karşı sorumlu bir hükümetin varlığından anlamak mümkün- dür²²². Hükümetin siyasi sorumluluğunda göze ilk çarpan husus 1946 Anayasa- sı'nın aksine 1958 Anayasası'nın hükümetin göreve başlaması için güvenoyu alması şartını öngörmemesidir. Başka bir ifadeyle başbakanın tavsiyesiyle cum- hurbaşkanı tarafından atanan hükümet üyelerinin göreve başlamaları için Millî Meclis'ten güven almalarına gerek yoktur²²³. Nitekim yukarıda da belirttiğimiz gibi IV. Cumhuriyet Dönemi'nde hükümetin kurulması akabinde yapılan güven oylamasında birtakım milletvekilleri, hükümete yönelik daha önce dile getirdik- leri desteği çekebiliyordu. Bu da hükümetlerin daha hemen kurulmaları aka- binde çözümlerine yol açabiliyordu. Söz konusu hükmün ilk fıkrasında göze çarpan önemli bir husus, başbakanın hükümetin genel politika beyanını Millî Meclis'e sunmak suretiyle güven meselesi yapma yetkisinin olmasıdır. Hemen belirtelim hükümden de anlaşılacağı üzere başbakanın hükümetin genel politi- kasını güven meselesi yapması bir zorunluluk değildir; bununla birlikte genel politika beyanı Millî Meclis tarafından reddedilirse başbakan istifa etmek zo- rundadır. Nitekim 1958 Anayasası'nın 50. maddesi “*Millî Meclis'in güvensizlik önergesini kabul etmesi ve Hükümet programını veya genel politika beyanını desteklememesi durumunda Başbakan Cumhurbaşkanına istifasını sunar.*” ifa- desine yer vermektedir. Söz konusu hüküm genelde göreve yeni başlayan baş- bakanlar tarafından; parlamenter çoğunluğu hükümetin yasama ajandası ile

²²² Boyron (n 12) 79.

²²³ Heringa (n 1) 284.

bağlamak, önemli bir reform öncesi parlamenter desteği tazelemek, görece zayıflamış bir hükümete olan parlamenter desteği gözler önüne sürerek hükümeti güçlendirmek ve esasen cumhurbaşkanı kaynaklı olan bir yürütme politikası hakkında cumhurbaşkanının dikkatini çekmek amaçlarıyla kullanılmaktadır²²⁴. Görüldüğü üzere başbakan, söz konusu mekanizmayı hükümetin lehine ve yararına olduğunu düşündüğü anlarda tetikleyebilmektedir.

1958 Anayasası'nın 49. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen güvensizlik önergesi ve oylaması usulü de hükümetin lehine olacak şekilde birtakım sıkı şartlara bağlanmıştır. Bir kere güvensizlik önergesinin milletvekillerinin en az onda biri tarafından verilmesi esası benimsenmiş ve bir milletvekilinin bir yasa dönemi içerisinde imza atabileceği güvensizlik önergesi sayısı sınırlandırılmıştır. Yine güvensizlik oylamasının gündeme alındıktan 48 saat sonra yapılması ve Millî Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu²²⁵ tarafından onaylanması hâlinde kabul edilmesi esası benimsenmiştir. Yapılan oylamada ise sadece güvensizlik oylarının sayılması usulü öngörülmüştür ki buna göre kullanılan çekimser oyların hükümetin lehine bir izlenim oluşturması arzu edilmiştir. Görüldüğü üzere hükümete yönelik güvensizlik önergesi verilmesi ve bunun usulü de Anayasa'nın benimsediği rasyonelleştirilmiş parlamentoya uyumlu olarak düzenlenmiştir²²⁶. Nitekim V. Cumhuriyet Dönemi boyunca Anayasa'nın 49. maddesinin ikinci fıkrası bağlamında Fransız hükümetlerine yönelik tam 65 kez güvensizlik önergesi verilmiş, bununla birlikte gündeme alınan bu önergelerden sadece 1 tanesi, 4 Ekim 1962 tarihinde dönemin Georges Pompidou Hükümeti'ne yönelik olarak kabul edilmiştir²²⁷.

²²⁴ Boyron (n 12) 80.

²²⁵ Hemen belirtelim söz konusu oran, toplantıda olan milletvekillerinin salt çoğunluğu değildir. Ancak söz konusu mutlak çoğunluk sayısı Millî Meclis'in tam üye sayısı 577 baz alınarak hesaplanan 289 da olmayabilir. Söz gelimi istifa, ölüm gibi sebeplerle güvensizlik oylaması sırasında toplantıda olsun ya da olmasın toplam milletvekili sayısı 570 ise güvensizlik önergesinin kabulü için gerekli salt çoğunluk 286'dır.

²²⁶ Heringa (n 1) 284.

²²⁷ Bkz. 'Motions de censure depuis 1958' (*Assemblée nationale*) <<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/decouvrir-l-assemblee/motions-de-censure-depuis-1958>> accessed 15 October 2024 Söz konusu güvensizlik oylamasında o dönem Millî Meclis'teki tüm milletvekillerinin salt çoğunluğu olan 241 milletvekilinin güvensizlik yönünde oyu gerekiyordu. Güvensizlik oylamasında ise 280 milletvekili güvensizlik oyu vererek Hükümetin düşürülmesini sağlamıştır.

B. Fransız Anayasal Düzeninde Kanun Tekliflerinin Kabulünde Hükümetin Parlamento Karşısındaki Büyük Kozu “Nükleer Seçenek”: Emmanuel Macron'un Emeklilik Reformu Üzerinden Çarpıcı Bir Örnek

1. Bir Rasyonelleştirilmiş Parlamento Mekanizması olarak 1958 Anayasası'nın 49. Maddesinin Üçüncü Fıkrası'nda Düzenlenen Nükleer Seçenek Usulü

1958 Anayasası'nın hükümetin Millî Meclis nezdinde sorumluluğunu düzenleyen 49. maddesinin üçüncü fıkrasına ayrı bir başlık açmak gerekir. Söz konusu hükümde düzenlenen usul Hükümetin inisiyatifle bir kanun teklifinin Millî Meclis tarafından oylanmadan kabul edilmesini öngörmektedir. İlgili fıkra bakanlar kurulunda ele alınması şartıyla başbakana, bir kanun teklifinin geçmesini Millî Meclis nezdinde güven meselesi yapabilme imkânı tanımaktadır. Bununla birlikte ilgili anayasal hüküm uyarınca söz konusu teklifin kabulü durumunda hükümetin güven almış olacağı değil, 24 saat gibi kısa bir süre içerisinde gündeme alınan ve kabul edilen bir güvensizlik önergesinin olmaması durumunda kanun teklifinin kabul edileceği kaleme alınmaktadır.²²⁸ Bu yönüyle ilgili rasyonelleştirilmiş parlamento mekanizması; hem yasama sürecinde hükümete Millî Meclis'i devre dışı bırakarak kanun koyucu gibi hareket etme imkânı tanıdığı hem de hükümete parlamentoyu kontrol etme ve dize getirme gücünü bahsettiği için anti-demokratik, olağandışı veya aşırı nitelikte görülmektedir.²²⁹ Nitekim söz konusu mekanizma, bir kanun teklifinin Millî Meclis'te oylanmaksızın geçmesini sağlamaktadır. İşte bu yüzden söz konusu mekanizmaya politik literatürde *son çare* anlamına da gelen *nükleer seçenek* (*nuclear option*) de denilmektedir.²³⁰

²²⁸ Nitekim benzer bir usul Alman anayasal düzeninde de mevcut olup 1949 Alman Anayasası'nın 68. maddesi bağlamında Federal Şansölye bir kanun teklifinin geçmesini hükümetin güvenine bağlayabilmektedir. Bununla birlikte Almanya'da kanun teklifi Alman Parlamento-su'nun alt kanadı Bundestag'ta oylanmakta ve reddedilmesi durumunda hükümete güvenin de reddedildiği kabul edilmektedir. Fransız anayasal düzeninde ise kanun teklifi oylanmaktadır. Heringa (n 1) 285.

²²⁹ Boyron (n 12) 81, 125; Bell (n 26) 117; John D Huber, 'Restrictive Legislative Procedures in France and the United States' (1992) 86 The American Political Science Review 675, 676; Ozan Ergül, 'Anayasa Mahkemesi'nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış' (2002) 51 Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 99, 123; Bülent Yücel, *Parlamente Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği* (Adalet Yayınevi 2009) 180.

²³⁰ Bu konu için bkz. Türker Ertaş, 'How Emmanuel Macron Reaffirmed the Rationalised Character of the French Parliament' (2023) 13 De Hofvijver <https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vm3da4l2t1nn/nieuws/how_emmanuel_macron_reaffirmed_the> accessed

Nükleer seçenek usulünün tetiklenmesi üzerine, sıcak bakmadığı bir kanun teklifinin geçmemesi için Millî Meclis'in hükümeti düşürmekten başka bir çaresi kalmamaktadır. Ancak hükümetin düşürülmesi de cumhurbaşkanının parlamento-yu feshetmesi mekanizmasını tetikleyebileceği için²³¹ Millî Meclis, m. 49/3'ün işletildiği durumlarda tabiri caizse iki kez düşünmektedir²³². Söz konusu mekanizma bu yönüyle hükümetin oldukça lehinedir²³³. Nitekim nükleer seçenek usulü ile hükümet, Millî Meclisi bertaraf ederek ve Millî Meclis'e rağmen bir kanun teklifinin kabul edilmesini sağlamaktadır²³⁴. Nitekim söz konusu mekanizma hükümetin Millî Meclis nezdinde sorumluluğunun işletilmesi mekanizmasından çok başbakanın elinde olan ve gerekli gördüğünde Millî Meclis karşısında kullanabildiği bir teşrii zorlama mekanizmasıdır²³⁵. Bu sebeple m. 49/3, Hükümet nezdinde Parlamento'ya karşı bir nevi tehdit/şantaj mekanizması olarak da anılmaktadır²³⁶. 1958 Anayasası'nın ilk hâlinde bu usulün başbakan tarafından kullanılma sıklığı ve sayısı hususunda herhangi bir sınır yok iken 2008 Anayasal Reformu ile nükleer seçeneğin kullanımı mali nitelikteki kanun teklifleri hariç olmak üzere yasama dönemi başına bir defa ile sınırlandırılmıştır²³⁷.

Her ne kadar son çare veya nükleer seçenek olarak anılsa da V. Cumhuriyet Dönemi'nde başbakanlar Anayasa'nın 49. maddesinin üçüncü fıkrasındaki usulü kullanmaktan çekinmemişlerdir. Nitekim söz konusu mekanizma 1958 Anayasası döneminde tam 114 kez işletilmiş, bunların 84'sinde ise hükümet aleyhine güvensizlik önergesi verilmiştir. Yakın tarihe dek bu durumların hiçbirisinde güvensizlik yönündeki oylar milletvekillerinin mutlak çoğunluğunu sağlayamadığı için hükümet düşmemiş ve söz konusu kanun teklifleri kabul edilmiş sayılmıştır. Bununla birlikte nükleer seçenek usulü, 2 Aralık 2024 tarihinde Başba-

15 October 2024; Söz konusu mekanizmada hükümet, bir kanun teklifinin kabulü uğruna düşürülme riskini göze aldığı için nükleer seçenek usulü 'giyotin' olarak da anılmaktadır. Bkz. Huber (n 229) 676; Yücel (n 229) 179-180; Ergül (n 229) 122-123; Kemal Gözler, *Anayasa Hukununun Genel Teorisi*, cilt I (Ekin Basım Yayın Dağıtım 2011) 628; Ömer Anayurt, *Anayasa Hukuku: Genel Kısım* (7th edn, Seçkin Yayıncılık 2024) 451.

²³¹ Heringa (n 1) 284; Boyron (n 12) 81.

²³² Boyron (n 12) 81.

²³³ Heringa (n 1) 286.

²³⁴ Boyron (n 12) 81.

²³⁵ Boyron (n 12) 81.

²³⁶ Heringa (n 1) 285.

²³⁷ Heringa (n 1) 211.

kan Michel Barnier tarafından *Sosyal Güvenliğin Finansmanına İlişkin Kanun Teklifi'nin (Social Security Finance Bill for 2025)* Millî Meclis'ten geçmesi için bir kez daha işletilmiştir. Anayasa'nın 49. maddesinin üçüncü fıkrasının tetiklenmesi akabinde aynı gün Hükümet aleyhine iki adet güvensizlik önergesi verilmiştir. Bu güvensizlik önergelerinden ilki Millî Meclis'teki sosyalist-ekolojist blok bünyesinde Mathilde Panot, Boris Vallaud, Cyrielle Chatelain ve André Chassaigne ile 181 milletvekili tarafından verilmiştir. Hükümete karşı diğer güvensizlik önergesi ise Millî Meclis'teki sağ blok bünyesinde Marine Le Pen ve Éric Ciotti ile 138 milletvekili tarafından verilmiştir²³⁸. 4 Aralık günü ise sosyalist-ekolojist blok bünyesinde verilen güvensizlik önergesi için yapılan oylamada 331 milletvekilinin güvensizlik yönünde oy vermesi karşısında Barnier Hükümeti düşürülmüştür²³⁹. Bu şekilde hâlihazırda azınlık hükümeti olarak görev yapan ve Liberal İttifak ile Cumhuriyetçiler bünyesinde teşekkül eden merkez sağ Barnier Hükümeti, nükleer seçenek usulünün işletilmesi akabinde Millî Meclis tarafından görevden alınan ilk Fransız Hükümeti olmuştur. Yine söz konusu gelişme karşısında henüz 5 Eylül 2024 tarihinde görevine başlamış olan Barnier Hükümeti, V. Cumhuriyet tarihinin en kısa ömürlü hükümeti olarak kayıtlara geçmiştir²⁴⁰.

Nükleer seçeneği en fazla işleten Başbakan 1988-1991 arası görev yapmış olan Michel Rocard olup, kendisinin başbakanlığı döneminde bu usul 28 kez tetiklenmiştir. Yine söz konusu mekanizma özelleştirmeden sağlık sigortasına,

²³⁸ Bkz. Assemblée nationale, 'Adoption d'une Motion de Censure : Le PLFSS 2025 Est Rejeté En Lecture CMP (Art. 49.3) et Le Premier Ministre Doit Présenter La Démission Du Gouvernement (Art. 50)' (*Assemblée nationale*) <<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/actualites-accueil-hub/adoption-d-une-motion-de-censure-le-plfss-2025-est-rejete-en-lecture-cmp-art.-49.3-et-le-premier-ministre-doit-presente-la-demission-du-gouvernement-art.-50>> accessed 5 December 2024.

²³⁹ Bkz. Assemblée Nationale, 'Analyse du scrutin n°519' (*Assemblée nationale*) <<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/scrutins/519>> accessed 5 December 2024. Hemen belirtelim söz konusu oylama sonucunda Hükümet düştüğü için Marine Le Pen ve Éric Ciotti ile 138 milletvekili tarafından verilen güvensizlik önergesinin oylanmasına gerek kalmamıştır.

²⁴⁰ Bkz. Guardian International Staff, 'French Government of Michel Barnier Toppled After Losing No-Confidence Vote - as It Happened' *the Guardian* (4 December 2024) <<https://www.theguardian.com/world/live/2024/dec/04/france-government-vote-no-confidence-barnier-lepen-europe-live>> accessed 5 December 2024; Mariama Darame, 'From Barnier's Use of Article 49.3 to Two No-Confidence Motions: A Day of Upheaval at the Assemblée Nationale' (3 December 2024) <https://www.lemonde.fr/en/france/article/2024/12/03/from-barnier-s-use-of-article-49-3-to-two-no-confidence-motions-a-day-of-upheaval-at-the-assemblee-nationale_6735007_7.html> accessed 5 December 2024.

özel eğitimden askeri planlamaya kadar uzanan geniş bir yelpazedeki kanun teklifleri için işletilmiştir²⁴¹. Bu açıdan 2008 Anayasal Reformu ile söz konusu mekanizmanın işletilmesinin mali kanun teklifleri hariç yasama dönemi başına bir kez ile sınırlandırılması Millî Meclis'in teşrii salahiyetinin güçlendirilmesi açısından önemlidir.

2. Emmanuel Macron'un Emeklilik Reformu'nun Arka Planı ve Kapsamı

Emmanuel Macron, 10 ve 24 Nisan 2022 tarihlerinde yapılan Cumhurbaşkanlığı Seçimi'nin ilk turunda geçerli oyların %73,69'unu, ikinci turda ise geçerli oyların %71,99'unu alarak ikinci kez 5 yıllığına Cumhurbaşkanı seçilmiştir²⁴². Bu şekilde Fransız liberal/merkez siyasetçi, 2002 yılında Jacques Chirac'ın seçilmesinin ardından ikinci kez cumhurbaşkanlığına seçilen ilk kişi olmuştur. Bununla birlikte Macron'un siyasi partisi *Renaissance* ve ittifak yaptığı *the Democratic Movement (Mouvement Démocrate)* ile *Horizons*, iki ay sonra yapılan Millî Meclis Seçimleri'nde aynı başarıyı gösterememiştir. Nitekim birinci turu 12 Haziran, ikinci turu 19 Haziran 2022 tarihlerinde yapılan ve sandığa gitme oranı %47,5'te kalan Genel Seçimler'de Macron'un desteklediği ve partisinin de yer aldığı Liberal İttifak, 477 sandalyeli Millî Meclis'in ancak 245 sandalyesini kazanabilmiştir. Halbuki 2017 Genel Seçimleri'nde o dönemki adıyla *The Republic on the Move - La République En Marche ! (REM)* olan Macron'un partisi, 306 sandalye kazanmıştı²⁴³. Bununla birlikte her ne kadar Millî Meclis'te çoğunluğu kaybetmişse de en çok milletvekiline sahip olmaya devam eden Liberal İttifak, *Renaissance* üyesi milletvekili Élisabeth Borne'un başbakanlığında azınlık hükümeti kurmayı başarabilmiştir²⁴⁴.

Cumhurbaşkanlığı ve Millî Meclis Seçimleri akabinde Emmanuel Macron'un politik ajandasının ana maddelerinden birisi de *Emeklilik Reformu (Pen-*

²⁴¹ Bkz. 'Engagements de Responsabilité Du Gouvernement et Motions de Censure Depuis 1958' (*Assemblée nationale*) <<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/decouvrir-l-assemblee/engagements-de-responsabilite-du-gouvernement-et-motions-de-censure-depuis-1958>> accessed 15 October 2024.

²⁴² '2022 French Presidential Election', (*Wikipedia*) <https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=2022_French_presidential_election&oldid=1247723344> accessed 30 October 2024.

²⁴³ Bkz. 'France National Assembly June 2022 | Election Results | France' (*IPU Parline: global data on national parliaments*) <<https://data.ipu.org/parliament/FR/FR-LC01/election/FR-LC01-E20220612>> accessed 30 October 2024.

²⁴⁴ 'Gouvernement minoritaire en France : quels exemples suivre pour Élisabeth Borne ?' (*RTBF*) <<https://www.rtbf.be/article/gouvernement-minoritaire-en-france-quels-exemples-suivre-pour-elisabeth-borne-11034018>> accessed 30 October 2024.

sion Reform) idi. Söz konusu reform, hâlihazırda 62 olan emeklilik yaşını 2030 yılına dek kademeli bir şekilde 64'e çıkaracak olan bir sosyal güvenlik kanun tasarısıydı. Nitekim Macron daha 2022 Cumhurbaşkanlığı Seçimi'nin ikinci turu öncesinde Fransa'da emeklilik yaşının 65 olması gerektiğini belirtmişti. Macron'a göre mevcut 62 olan emeklilik yaşı modern Batı'nın standartlarıyla örtüşmemektedir. Yine Macron, Pandemi Dönemi akabinde artan dış borcu karşılamak için vergilerin artırılmasından ziyade emeklilik sisteminde bir reforma daha sıcak bakıyordu. Macron, söz konusu reformun gerçekleşmesi durumunda elde edilecek gelirin okullara ve sağlık sistemine harcanacağını belirtmişti²⁴⁵. Birçok OECD ülkesinde emeklilik yaşının 65'in üzerinde olması da Macron'u söz konusu reforma yönelten etmenlerden birisi olmuştur. Söz konusu reform ile 2027 yılından itibaren emeklilik mali haklarına tam olarak hak kazanmak için gerekli çalışma ve prim ödeme süresinin 41,5 yıldan 43 yıla yükseltilmesi öngörülmüştü. Yine emeklilik reformu, emeklilik fonları/ödemelerinde de artış öngörüyordu. Reform uyarınca elektrik, doğal gaz, metro gibi alanlarda yeni personel alımları da Eylül 2023'ten itibaren geçici süreyle durdurulacaktı²⁴⁶. Liberal hüviyetli söz konusu reform ile cari açığın ve kamu borçlarının azaltılması amaçlanmaktaydı²⁴⁷.

Emmanuel Macron'un Emeklilik Reformu, bilhassa İşçi Sendikaları ve Parlamento'daki sol partiler nezdinde şiddetli itirazlara ve ülke çapında büyük gösterilere sebep olmuştur. Nitekim merkez sağ Cumhurbaşkanı Jacques Chirac ve Nicholas Sarkozy de zamanında emeklilik ile sosyal güvenlik sistemlerini değiştirmek istediklerinde sendikaların yoğun itirazı ile karşılaşmışlardı²⁴⁸. Bununla birlikte Emmanuel Macron, emeklilik reformunun hayata geçirilmesi durumunda mevcut emeklilik sistemi içerisinde Fransa'nın bütçe açığının 2030 yılında 13,5 milyar Avro olacağını vurgulamış ve reformun yürürlüğe girmesi ile aynı yıla gelindiğinde bütçenin bu sefer 0,3 milyar Avro fazla vereceğini

²⁴⁵ Bkz. Claire Catinois, Matthieu Goar and Ivanne Trippenbach, 'The Pension Reform, a Symbol of Macron's Faltering Political Narrative' *Le Monde* (2 February 2023) <https://www.lemonde.fr/en/politics/article/2023/02/02/the-pension-reform-a-symbol-of-macron-s-faltering-political-narrative_6014079_5.html> accessed 30 October 2024.

²⁴⁶ Hervé Boulhol and Monika Queisser, 'The 2023 France Pension Reform' (2023) 2023 130, 130.

²⁴⁷ Bkz. Boulhol and Queisser (n 246) 130-131.

²⁴⁸ Richard Lough, 'Explainer: Why Is Macron in so Much Trouble over Pension Reform?' *Reuters* (20 March 2023) <<https://www.reuters.com/world/europe/why-is-macron-so-much-trouble-over-pension-reform-2023-03-20/>> accessed 30 October 2024.

belirtmiştir²⁴⁹. Hâlihazırda cumhurbaşkanlığının ikinci döneminde olmasından dolayı bir sonraki seçimde aday olmasının söz konusu olmamasının da oluşturduğu rahatlık ile Macron, emeklilik reformunun hukuki sürecinin tamamlanması için tam bir kararlılık içerisinde hareket etmiştir.

3. Emeklilik Reformu'nun Hayata Geçirilmesi ve Rasyonelleştirilmiş Fransız Parlamentosu'nun Bu Süreçteki Rolü

Tarihler 23 Ocak 2023'ü gösterdiğinde Emmanuel Macron'un Emeklilik Reformu *Sosyal Güvenliğin Finansmanının Düzenlenmesine İlişkin Kanun Tasarısı (The Draft Law Amending Financing of Social Security for 2023- Le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023)* adıyla Bakanlar Kurulu'na sunuldu²⁵⁰. Söz konusu kanun teklifi esasen bir hükümet teklifi olduğu için Parlamento'dan önce Bakanlar Kurulu'nda gündeme alınması gerekiyordu. Yine ilgili kanun teklifi mali bir konuya ilişkin olduğu için Bakanlar Kurulu'nda müzakerelere edilmesi akabinde Millî Meclis'e gönderildi. Nitekim Fransız Anayasası'nın 39. maddesinin ikinci fıkrası mali nitelikteki hükümet tekliflerinin ilk olarak hangi mecliste oylanacağı hususunda hükümete seçme imkânı tanımamaktaydı. Söz konusu fıkra "*Mali kanun teklifleri ve sosyal güvenliğin finansmanı kanun teklifleri ilk olarak Millî Meclis'te gündeme alınır.*" ifadesine yer vermektedir. Bununla birlikte Anayasa'nın 47-1. maddesinin ikinci fıkrası karşısında teklif, 17 Şubat'ta Senato'ya havale edildi²⁵¹. Söz konusu hüküm "*Millî Meclis (sosyal güvenliğin finansmanına ilişkin) teklifin gündeme alınmasından itibaren 20 gün içerisinde birinci görüşme sonucunda bir karar alamazsa Hükümet kanun teklifini Senato'ya havale eder.*" ifadesine yer vermektedir. Senato'da ise Emeklilik Reformu kanun tasarısı ilk görüşme sonunda ve 16 Mart 2023 tarihinde 112'ye karşı 195 oyla kabul edildi²⁵². Buna göre Emeklilik Reformu'nun kanunlaşarak yürürlüğe girmesi için geriye Millî Meclis tarafından kabul edilmesi kalıyordu.

²⁴⁹ Lough (n 248).

²⁵⁰ Bkz. 'Compte rendu du Conseil des ministres du 23 janvier 2023' (*info.gouv.fr*) <<https://www.info.gouv.fr/conseil-des-ministres/compte-rendu-du-conseil-des-ministres-du-23-01-2023>> accessed 31 October 2024.

²⁵¹ Bkz. 'LOI N° 2023-270 Du 14 Avril 2023 de Financement Rectificative de La Sécurité Sociale Pour 2023 - Dossiers Législatifs - Légifrance' <<https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000047022789/>> accessed 31 October 2024.

²⁵² Katharine Viner, 'Macron's Pension Reforms Pass French Senate Vote' *The Guardian* (12 March 2023) <<https://www.theguardian.com/world/2023/mar/12/macrons-pension-reforms-pass-french-senate-vote>> accessed 31 October 2024; 'Réforme Des Retraites' (*Sénat*) <<https://www.senat.fr/leg/tas22-073.html>> accessed 31 October 2024.

Emmanuel Macron'un partisi Renaissance ve ittifakları Millî Meclis'te azınlıkta olduğu için Emeklilik Reformu'nun kanunlaşması, hükümet dışından bir parlamenter destek ile mümkündür. Normalde Hükümet'e böyle durumlarda dışarıdan teşrii desteği o dönem Millî Meclis'te 61 üyesi olan Fransa'nın köklü siyasi partilerinden merkez sağ Cumhuriyetçiler (Les Républicains) vermektedir. Bununla birlikte Cumhuriyetçiler'in Millî Meclis'teki önde gelen siyasetçileri, böylesine tartışmalı bir kanun teklifine evet oyu vermeye çok da istekli olmadıklarını belirttiler²⁵³. Bu durum Cumhurbaşkanı Macron ve Başbakan Borne'un planlarını gözden geçirmeleri anlamına geliyordu. Yukarıda da belirtildiği gibi Macron, var olan sosyal güvenlik mevzuatını revize edecek emeklilik reformunun hayata geçmesini hayati görüyordu. Bunun doğal bir yansıması olarak Başbakan Borne'a Anayasa m. 49/3'ü işletmekte temkinli olmaması gerektiğini açıkça belli etti²⁵⁴. Nitekim Fransız siyasetinde kohabitasyon dönemleri haricinde hükümetin sahip olduğu anayasal yetkilerin kullanımında inisiyatif ve kontrolün cumhurbaşkanlarında olduğu bilinmektedir²⁵⁵. Nihayetinde Bakanlar Kurulu nezdinde müzakere edilmesi ardından Başbakan Borne, Macron'un Emeklilik Reformu kanun tasarısı için Anayasa'nın 49. maddesinin üçüncü fırcasını işleterek 16 Mart 2023 tarihinde nükleer seçenek usulünü resmen başlatmış oldu²⁵⁶.

Başbakan Borne tarafından nükleer seçenek usulünün işletilmesinin ertesi günü 17 Mart'ta Hükümet aleyhine iki adet güvensizlik önergesi verildi. İlk önerge merkez ve sosyal liberal politikacılardan oluşan parlamenter grup LIOT'den (for Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires - Freedoms, Independents, Overseas and Territories) gelirken diğer güvensizlik önergesi ise Marine Le Pen'in politik yelpazenin aşırı sağında (far right) bulunan Ulusal Birlik Partisi'nden (Rassemblement National - National Rally / RN) geldi. Millî Meclis'in 20 Mart'taki bileşimi çok gergin geçerek hararetli tartışmalara sahne oldu.

²⁵³ Hugh Schofield and Paul Kirby, 'France's Macron to Force through Pension Reform with No Vote' *BBC* (16 March 2023) <<https://www.bbc.com/news/world-europe-64967516>> accessed 31 October 2024.

²⁵⁴ Bkz. 'Macron Goes for Nuclear Option: French Government Overrides Parliament over Pensions' *France 24* (16 March 2023) <<https://www.france24.com/en/tv-shows/the-debate/20230316-macron-opts-for-nuclear-option-french-government-overrides-parliament-over-pensions>> accessed 15 October 2024.

²⁵⁵ Boyron (n 12) 74.

²⁵⁶ Bkz. 'Engagements de Responsabilité Du Gouvernement et Motions de Censure Depuis 1958' (n 242).

Sosyal Liberal Milletvekili Charles de Courson (LIOT), söz konusu usulün işletilmesini, demokrasinin inkar edilmesi olarak nitelendirdi. Marine Le Pen'in Ulusal Birlik Partisi'ne (RN) mensup Milletvekili Laure Lavalette ise Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron'a meydan okuyarak Millî Meclis'i feshetmesini istedi. Cumhuriyetçilere mensup merkez sağ Milletvekili Olivier Marleix ise Macron'un tercih ettiği dayatmacı yöntemin siyasi iradeye zarar verdiğini belirtse de olası bir güvensizlik önergesi oylamasında güvensizlik yönünde oy vermeye sıcak bakmadıklarını, çünkü ülkeyi V. Cumhuriyet'in kurumlarını törpülemek isteyen aşırı sola teslim etmeye niyetlerinin olmadığını belirtti. Nihayetinde yapılan oylamada iki önerge de o dönem Hükümeti düşürmek için gerekli olan 287 kabul oyuna ulaşamadı; Bertrand Pancher ve 90 milletvekili tarafından imzalanarak LIOT bünyesinde verilen güvensizlik önergesi 278 evet oyu alarak, Marine Le Pen ve 87 milletvekili tarafından imzalanarak RN bünyesinde verilen güvensizlik önergesi ise 94 evet oyu alarak reddedildi²⁵⁷. Bu şekilde Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron'un Emeklilik Reformu olarak bilinen Sosyal Güvenliğin Finansmanının Düzenlenmesine İlişkin Kanun Tasarısı, Millî Meclis'ten de geçerek Fransız Parlamentosu'nda kabul edilmiş oldu²⁵⁸.

Dikkat edilirse LIOT tarafından verilen güvensizlik önergesinin sadece 9 oy farkla reddedilmesi karşısında Borne Hükümeti'nin düşürülmekten kıl payı kurtulduğunu söyleyebiliriz. Bununla birlikte söz konusu güvensizlik oylaması hem Cumhurbaşkanı Macron'un hem de Macron'un partisi Renaissance'ın başını çektiği Liberal İttifak Hükümeti'nin eskisi kadar güçlü olmadığını gözler önüne sermiştir²⁵⁹. Gerçekten de Emeklilik Reformu'nun teşrii süreci 2017 yılındaki Cumhurbaşkanlığı ve Millî Meclis Seçimleri'nde Fransız geleneksel sol ve sağ partilerini alt eden Macron için hiç de kolay geçmemiştir. Bununla birlikte her

²⁵⁷ Bkz. 'XVIe Législature Session Ordinaire de 2022-2023 Première Séance Du Lundi 20 Mars 2023' (*Assemblée nationale*, 20 March 2023) <<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2022-2023/premiere-seance-du-lundi-20-mars-2023#3054708>> accessed 15 October 2024; 'Engagements de Responsabilité Du Gouvernement et Motions de Censure Depuis 1958' (n 241).

²⁵⁸ Söz konusu iki oylamada güvensizlik oyu kullanan milletvekillerinin detaylı analizi için bkz. 'Réforme Des Retraites (PLFRSS Pour 2023) : Rejet de Deux Motions de Censure et Adoption Du Texte (Lecture CMP)' (*Assemblée nationale*) <<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/actualites-accueil-hub/reforme-des-retraites-plfrss-pour-2023-rejet-de-deux-motions-de-censure-et-adoption-du-texte-lecture-cmp>> accessed 15 October 2024.

²⁵⁹ Clea Caulcutt, 'Macron's Defiant Show of Force in Parliament Exposes a Weakened President' *Politico* (16 March 2023) <<https://www.politico.eu/article/macron-invokes-nuclear-option-to-force-through-his-pensions-reform-in-huge-political-setback/>> accessed 15 October 2024.

türlü engele ve olumsuzluğa rağmen Macron'un, kendi mirasını oluşturma sürecinin ve politik ajandasının önemli bir parçası olan Emeklilik Reformu'nun arkasında durması da dikkatlerden kaçmamıştır²⁶⁰. Nitekim gelecekteki genel seçimlerde kendi partisinin oy kaybına yol açabileceğini öngörmesine rağmen Emmanuel Macron, cari açığı kapatmak için vergileri artırmak yerine çalışan kesimin prim ödeme/kesinti süresini uzatmayı tercih etmiştir. Söz konusu Reform, kanunlaşması akabinde Başbakan Borne ve birtakım milletvekilleri ile senatörler tarafından anayasaya uygunluk incelemesi için Fransız Anayasa Konseyi'ne taşınmış, Konsey ise 14 Nisan 2023 tarihinde Sosyal Güvenliğin Finansmanının Düzenlenmesine İlişkin Kanun'u temel hükümleri de dâhil olmak üzere büyük oranda anayasaya uygun bulmuştur. Anayasa Konseyi emeklilik yaşının kademeli olarak 64'e yükseltilmesini Fransız anayasallık bloğunun bir parçası olan 1946 Anayasası'nın Başlangıç Bölümü'ündeki sosyal hak ve ilkelere²⁶¹ aykırı bulmamıştır. Konsey, söz konusu düzenlemenin ölçsüz olmadığını ve emeklilik sistemindeki mali dengeyi sağlama hususunda yasama organının tercihinin bir yansıması olduğunu belirtmiştir. Aslında Konsey burada yargılanabilir standartların yokluğunu ima ederek bir nevi siyasi sorun öğretisi vurgusu yapmıştır²⁶². Bunun üzerine ilgili kanun, Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron tarafından ısdar edilmesi²⁶³ akabinde 15 Nisan 2023 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir²⁶⁴.

²⁶⁰ Caulcutt (n 259).

²⁶¹ Hemen belirtelim 1958 Anayasası metninde temel hak ve özgürlükler katalogu bulunmamaktadır. Bununla birlikte Anayasa'nın Başlangıç Bölümü 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi, 1946 Anayasası'nın Başlangıç Bölümü ve 2004 Çevre Şartı'na atıf yapmaktadır. Bu şekilde 1789 Bildirisi'ndeki kişi hak ve özgürlüklerinin, 1946 Anayasası'nın Başlangıç Bölümü'ndeki sosyal hakların ve 2004 Çevre Şartı'ndaki üçüncü kuşak hakların Fransız anayasallık bloğu (bloc de constitutionnalité) içerisine dâhil edilerek Fransız Anayasa Konseyi tarafından yapılan denetimde anayasa normu olarak ele alınması söz konusudur. Bkz. Boyron (n 12) 37-43.

²⁶² Bkz. 'Décision N° 2023-849 DC Du 14 Avril 2023 - Communiqué de Presse' (*Conseil Constitutionnel*, 14 April 2023) <[²⁶³ Hemen belirtelim Fransız anayasal düzeninde Cumhurbaşkanının veto yetkisi bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı Parlamento tarafından kabul edilen kanunları bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderebilir ancak Parlamento'nun ilgili metni basit çoğunlukla yeniden kabul etmesi hâlinde kanunu imzalamak zorundadır. 1958 Fransız Anayasası'nın 10. maddesi uyarınca: "Cumhurbaşkanı kanunları, kanunun son halini alması ve hükümete sunulmasını izleyen on beş gün içerisinde ısdar eder. Cumhurbaşkanı bu sürenin tamamlanmasından önce Par-](https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiqué/decision-n-2023-849-dc-du-14-avril-2023-communiqué-de-presse#:~:text=14%20avril%202023-,Décision%20n°%202023%2D849%20DC%20du,avril%202023%20%2D%20Communiqué%20de%20presse&text=Par%20sa%20décision%20n°,la%20sécurité%20sociale%20pour%202023.> accessed 15 October 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

C. Değerlendirme

Nükleer seçenek usulünün Fransız Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron'un inisiyatifiyle dönemin Başbakanı Élisabeth Borne tarafından tetiklenmesi akabinde söz konusu rasyonelleştirilmiş parlamento mekanizması, güncel anayasal ve siyasi tartışmaların odağına çekilmiştir. Nükleer seçenek usulünün esasen iki anayasal ve kurumsal boyutu vardır: İlk olarak söz konusu mekanizma hükümette, kanunlaşmasını istediği ancak parlamentodaki desteğinden de emin olmadığı bir kanun teklifini kanunlaştırma imkânı tanımaktadır. Bu yönüyle de Anayasa'nın 49. maddesinin üçüncü fıkrasında belirtilen usul, hükümetin politik ajandasını hayata geçirmesini sağlayan bir rasyonelleştirilmiş parlamento mekanizmasıdır. Bu bağlamda hükümetin, Millî Meclis'te kabul edilmeyeceğini düşündüğü bir kanun teklifi hakkında nükleer seçeneği işletmesi daha muhtemeldir. Yoksa hâlihazırda milletvekillerinin salt çoğunluğu tarafından destekleneceği belli olan bir teklif için hükümetin teklife güvenini bağlaması çok daha mantıklı değildir. Bu yönüyle nükleer seçenek usulü bilhassa parlamento nezdindeki güveni ve devamlılığı kırılgan olan azınlık hükümetleri açısından önemli bir anayasal silahtır. Söz konusu usulü işleterek Emeklilik Reformu'nun kanunlaşmasını sağlayan Borne Hükümeti de bir azınlık hükümetiydi. Nitekim söz konusu usulün genellikle azınlık hükümetleri tarafından kullanıldığı belirtilmektedir²⁶⁵.

Nükleer seçenek usulünün diğer kurumsal boyutu ise parlamentonun rasyonelleştirilmesi mekanizmasının ötesinde bir tür parlamentonun devre dışı mekanizması niteliğinde olmasıdır. Nitekim söz konusu usulün işletilmesi durumunda hükümetin düşürülmemesi şartıyla oylama yapılmaksızın bir kanun teklifi Millî Meclis'te kabul edilmiş sayılmaktadır. Bu durumda milletvekillerinin güvensizlik yönünde oy kullanmaları hiç de kolay değildir. Nitekim milletvekilleri m. 49/3'ün işletilmesi durumunda Millî Meclis seçimlerinin yenilenmesi veya

lamenteo'dan kanunun veya kanunun belirli kısımlarının tekrardan görüşülmesini isteyebilir. Bu şekildeki bir yeniden görüşme reddedilemez." Bu konu için bkz. Knapp and Wright (n 5) 89; Heringa (n 2) 213; Bu sebeple Fransız siyasetinde Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu'nda bir ikincil kanunu imzalamaktan imtina etmesi veya hükümet teklifine karşı çıkması durumunda Başbakan söz konusu meseleyi Parlamento üzerinde üye teklifi verilmesi suretiyle kanunlaştırarak hayata geçirebilir. Bkz. Huber (n 160) 243.

²⁶⁴ Bkz. 'Journal Officiel Électronique Authentifié N° 0089 Du 15/04/2023' (*Accueil Légifrance.fr - le service public de la diffusion du droit*, Avril 2023) <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=3myKrbXvy4utb9_03u4Aeu-nam6aCtsgM2LdqywZyGE> accessed 15 October 2024.

²⁶⁵ Bell (n 26) 117.

politik yelpazede kendilerine daha uzak bir hükümetin göreve gelmesi ihtimallerini göz önüne alarak hareket etmektedir. Bu açıdan 2008 Anayasal Reformu ile mali nitelikli kanun teklifleri ile sosyal güvenliğin finansmanına ilişkin kanun teklifleri hariç olmak üzere nükleer seçenек usulünün işletilmesinin her yasama dönemi başına bir kanun teklifi ile sınırlandırılması önemlidir. Diğer türlü hâlihazırda görevine devam etmek için Millî Meclis çoğunluğunun güvenine ihtiyaç duyan hükümet, Millî Meclis çoğunluğunun desteği olmadan sık sık m. 49/3'ü tetiklemek suretiyle teşrii ajandasını hayata geçirebilecektir. Halbuki parlamenter hükümet sisteminde veya Fransa gibi özü parlamentarizm olan bir sistemde hükümetin teşrii ajandasının parlamento tarafından desteklenmemesi bir nevi güvensizlik emaresidir. Bu açıdan da nükleer seçenек usulünün hükümetler için istisnai durumlarda kullanılabilir bir mekanizma olarak kalması, Fransız hükümet sisteminin parlamentarizm özünün muhafaza edilmesi açısından daha uygundur.

1958 Anayasa'nın 49. maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlenen nükleer seçenек usulünün ne denli etkili bir rasyonelleştirilmiş parlamento mekanizması olduğu, söz konusu usulün Fransız V. Cumhuriyet tarihindeki uygulamasından kolaylıkla anlaşılabilir. Söz konusu usul, kanun teklifinin oylanarak reddedilmesi durumunda hükümetin düşeceği şeklinde de düzenlenebilirdi. Bununla birlikte 1958 Anayasası'nın benimsediği usul, hâlihazırda hükümetin lehine olan bir mekanizmada Parlamento'nun elini iyice bağlayacak şekildedir. Nitekim söz konusu teklifin kabul edilmemesi için Parlamento'nun hükümeti düşürmekten başka bir çaresi yoktur. Bu tercihin bir yansıması olarak yakın tarihe dek nükleer seçenек usulünün tetiklenmesi suretiyle yapılan güvensizlik oylaması sonucunda düşürülen Fransız Hükümeti bulunmamaktaydı. Bu açıdan 4 Aralık 2024 tarihinde Michel Barnier Hükümeti'nin düşürülmesi çok çarpıcı bir gelişme olmuştur. Burada pek tabii 30 Haziran ve 7 Temmuz 2024 tarihlerinde yapılan Genel Seçimler sonunda Millî Meclis yelpazesinin politik olarak keskin farklılıklara sahip sol, merkez ve sağ bloklar nezdinde üç fraksiyona ayrılmasının etkisi büyüktür²⁶⁶. Söz konusu güncel örnek dışında nükleer seçenек usulü Fransız hükümetlerine bilhassa mali ve ekonomik ajandalarını hayata geçirebilmeleri için önemli bir avantaj sağlamıştır. Bu açıdan da nükleer seçenек usulünün, işlevsel bir parlamento-nun rasyonelleştirilmesi mekanizması olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz.

²⁶⁶ Bkz. 'Législatives 2024: résultats et composition de la nouvelle Assemblée' (*Vie Publique*) <https://www.vie-publique.fr/en-bref/294809-legislatives-2024-resultats-et-composition-de-la-nouvelle-assembly> accessed 15 October 2024.

Sonuç

Emmanuel Macron'un emeklilik reformunun kanunlaşma sürecinde gördüğümüz gibi Fransız anayasal düzeni yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler bakımından Batı Demokrasilerinde nevi şahsına münhasır bir konumdadır. 1958 Anayasası'nın getirdiği radikal kurumsal ve teşrii yenilikler ışığında Fransız Parlamentosu'nun rasyonelleştirilmiş niteliği, V. Cumhuriyet Dönemi siyasetinde sık sık gözlemlenmiştir. Yukarıda da incelediğimiz Sosyal Güvenliğin Finansmanının Düzenlenmesine İlişkin Kanun'un kabulü aşamasında Hükümet tarafından yapılan manevralar ve nükleer seçenek başta olmak üzere işletilen mekanizmalar bunun en çarpıcı güncel örneğidir.

Fransız Anayasası'nın öngördüğü güçlü yürütme organı ve hükümetin teşrii kabiliyetinin yasama aleyhine güçlendirilmesi sistemi, 2008 Anayasal Reformu ile kısmen törpülense de Fransız anayasal düzeninde yürütme organının hem kurumsal hem de işlevsel düzeyde yasama organına karşı büyük bir üstünlüğü vardır. Nitekim Michel Debré'nin kaleme aldığı rasyonelleştirilmiş parlamento mekanizmaları hâlen Anayasa'da varlığını sürdürmektedir. Bununla birlikte Fransız anayasal düzeninde yasama ve yürütme organları arasında yine de görece bir denge olduğunu söyleyebiliriz. Nitekim Fransız siyaseti, Cumhurbaşkanı ve Millî Meclis çoğunluğunun siyasi yelpazenin farklı yönlerinde olduğu kohabitasyon dönemlerine sahne olabilmektedir. Böyle durumlarda hükümet sisteminin parlamenter özüne uygun olarak cumhurbaşkanları, farklı siyasi görüşe de mensup olsalar Parlamento'daki çoğunluk partisi üyesini başbakan olarak atamaktadır. Yine 2022 Millî Meclis seçimleri akabinde olduğu gibi Fransız siyasi düzeninde azınlık hükümetleri söz konusu olabilmektedir. 2022 yılında şahit olduğumuz üzere Cumhurbaşkanlığı Seçimi ve Millî Meclis seçimlerinin aynı anda yapılmamasının da bir yansıması olarak Fransız seçmen bir kişiyi azımsanmayacak bir oy farkıyla cumhurbaşkanı seçerken onun partisini Parlamento'da azınlıkta bırakabilmektedir. Yine Fransız anayasal düzeninde cumhurbaşkanının veto yetkisinin olmaması karşısında cumhurbaşkanının hükümet programının uygulanması amacıyla hazırlanan ikincil kanun / kararname taslaklarını veya kanun tasarılarını bakanlar kurulunda engellemesi durumunda, hükümet söz konusu politikayı üye teklifi yoluyla kanunlaştırarak hayata geçirebilir.

IV. Cumhuriyet Dönemi'de sürekli reaktif hareket ederek hükümet istikrar-sızlığına yol açtığı gerekçesiyle V. Cumhuriyet'te rasyonelleştirilmiş bir şekilde düzenlenen Fransız Parlamentosu'nun yetkileri bağlamında yapılan siyasi tartışmalar güncelliğini korumaktadır. Nitekim dönemin Başbakanı Élisabeth Bor-

ne'un nükleer seçeneği işletmesi sonucunda Millî Meclis'in baypas edilerek emeklilik yaşını 64'e yükselten kanun teklifinin geçirilmesi şiddetli tartışmaların ve protestoların gölgesinde vuku bulmuştur. Bilhassa sol partiler olmak üzere muhalefet söz konusu manevrayı demokrasiye karşı bir hareket olarak belirtmiştir. Yine Anayasa'nın 49. maddesinin üçüncü fıkrasındaki hükümetin güvenini bir kanun teklifine bağlama mekanizmasının modern çağın demokratik standartları açısından demode kaldığı da belirtilmektedir. Bununla birlikte 1958 Anayasası, bir siyasi düzenin parlamenter kökenlerine sadık kalarak istikrarsız hükümet ve güçsüz yürütme olgusuna nasıl reaksiyon verebileceğinin en çarpıcı anayasal örneklerinden birisi olarak karşımızda durmaktadır. Emmanuel Macron'un Emeklilik Reformu sırasında yaşanan hukuki süreç ve siyasi gelişmeler de Fransız Anayasası'nın rasyonelleştirilmiş parlamento mekanizmalarının yürütme tarafından kullanılmasının dikkat çekici bir örneği olarak hafızalara kazınmıştır. Son olarak şu husus vurgulanabilir ki gelecekte Macron'un emeklilik reformunun içeriğine karşı olan yeknesak bir Millî Meclis çoğunluğunun sağlanması durumunda söz konusu reformun ilga edilmesi hususunda hiçbir anayasal ve kurumsal engel yoktur. Nitekim Fransız siyasetinde bilhassa tek bir siyasi partiden veya siyasi yelpazede birbirine yakın partilerden teşekkül eden metanetli bir parlamenter çoğunluğun olması durumunda cumhurbaşkanının söz konusu çoğunluğun politikalarına karşı yapabileceği çok da bir şey bulunmamaktadır.

Kaynakça

- '1958 French Presidential Election' (*Wikipedia*) <https://en.wikipedia.org/wiki/1958_French_presidential_election> accessed 15 October 2024
- '2022 French Presidential Election', (*Wikipedia*) <https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=2022_French_presidential_election&oldid=1247723344> accessed 30 October 2024
- Anayurt Ö, *Anayasa Hukuku: Genel Kısım* (7th edn, Seçkin Yayıncılık 2024)
- Assemblée nationale, 'Adoption d'une Motion de Censure : Le PLFSS 2025 Est Rejeté En Lecture CMP (Art. 49.3) et Le Premier Ministre Doit Présenter La Démission Du Gouvernement (Art. 50)' (*Assemblée nationale*) <<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/actualites-accueil-hub/adoption-d-une-motion-de-censure-le-plfss-2025-est-rejete-en-lecture-cmp-art.-49.3-et-le-premier-ministre-doit-presenter-la-demission-du-gouvernement-art.-50>> accessed 5 December 2024
- , 'Analyse du scrutin n°519' (*Assemblée nationale*) <<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/scrutins/519>> accessed 5 December 2024
- Baranger D and Murray C, 'Systems of Government' in Mark Tushnet, Thomas Fleiner and Cheryl Saunders (eds), *Routledge Handbook of Constitutional Law* (Routledge 2013)
- Bell J, *French Constitutional Law* (Oxford University Press 1992)
- Boulhol H and Queisser M, 'The 2023 France Pension Reform' (2023) 2023 130
- Boyron S, *The Constitution of France: A Contextual Analysis* (Hart Publishing 2013)
- Bradley AW and Pinelli C, 'Parliamentarizm' in Michel Rosenfeld and Andrés Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press 2012)
- Campbell I, 'French Fourth Republic', *Oxford Reference* (Oxford University Press) <<https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110810104932582>> accessed 20 September 2024
- Catinois C, Goar M and Trippenbach I, 'The Pension Reform, a Symbol of Macron's Faltering Political Narrative' *Le Monde* (2 February 2023) <https://www.lemonde.fr/en/politics/article/2023/02/02/the-pension-reform-a-symbol-of-macron-s-faltering-political-narrative_6014079_5.html> accessed 30 October 2024
- Caulcutt C, 'Macron's Defiant Show of Force in Parliament Exposes a Weakened President' *Politico* (16 March 2023) <<https://www.politico.eu/article/macron-invokes-nuclear-option-to-force-through-his-pensions-reform-in-huge-political-setback/>> accessed 15 October 2024
- 'Compte rendu du Conseil des ministres du 23 janvier 2023' (*info.gouv.fr*) <<https://www.info.gouv.fr/conseil-des-ministres/compte-rendu-du-conseil-des-ministres-du-23-01-2023>> accessed 31 October 2024
- Conseil Constitutionnel, 'Constitution of 4 October 1958' (*Conseil Constitutionnel*) <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958>>

- 'Constitution de 1946, IVe République | Conseil constitutionnel' <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique>> accessed 5 October 2024
- 'Constitution Du 4 Octobre 1958 Texte Originel' (*Sénat*) <<https://www.senat.fr/connaître-le-senat/evenements-et-manifestations-culturelles/les-revisions-de-la-constitution/constitution-du-4-octobre-1958-texte-originel.html#:~:text=La%20France%20est%20une%20République,%2C%20bleu%2C%20blanc%2C%20rouge.>> accessed 15 October 2024
- Darame M, 'From Barnier's Use of Article 49.3 to Two No-Confidence Motions: A Day of Upheaval at the Assemblée Nationale' (3 December 2024) <https://www.lemonde.fr/en/france/article/2024/12/03/from-barnier-s-use-of-article-49-3-to-two-no-confidence-motions-a-day-of-upheaval-at-the-assemblee-nationale_6735007_7.html> accessed 5 December 2024
- 'Décision N° 2023-849 DC Du 14 Avril 2023 - Communiqué de Presse' (*Conseil Constitutionnel*, 14 April 2023) <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiqué-decision-n-2023-849-dc-du-14-avril-2023-communiqué-de-presse#:~:text=14%20avril%202023-,Décision%20n°%202023%2D849%20DC%20du,avril%202023%20%2D%20Communiqué%20de%20presse&text=Par%20sa%20décision%20n°,la%20sécurité%20sociale%20pour%202023.>> accessed 15 October 2024
- Dickovick JT and Eastwood J, *Comparative Politics: Integrating Theories, Methods, and Cases* (2nd edn, Oxford University Press 2016)
- Dorsen N and others, *Comparative Constitutionalism: Cases and Materials* (2nd edn, West Publishing 2010)
- 'Engagements de Responsabilité Du Gouvernement et Motions de Censure Depuis 1958' (*Assemblée nationale*) <<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/decouvrir-l-assemblee/engagements-de-responsabilite-du-gouvernement-et-motions-de-censure-depuis-1958>> accessed 15 October 2024
- Ergül O, 'Anayasa Mahkemesi'nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış' (2002) 51 Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 99
- Ertuş T, 'Yürütme Organının Asli Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırmalı Anayasal Düzenlerdeki Benzer İşlemlere Kıyaslanması ve Türk Hükümet Sistemine Etkisi' in Oktay Uygun and Egemen Esen (eds), *Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi* (On İki Levha Yayıncılık 2020)
- , 'How Emmanuel Macron Reaffirmed the Rationalised Character of the French Parliament' (2023) 13 De Hofvijver <https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vm3da4l2t1nn/nieuws/how_emmanuel_macron_reaffirmed_the> accessed 15 October 2024
- , *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler* (4th edn, Seçkin Yayıncılık 2024)

- 'France National Assembly June 2022 | Election Results | France' (*IPU Parline: global data on national parliaments*) <<https://data.ipu.org/parliament/FR/FR-LC01/election/FR-LC01-E20220612>> accessed 30 October 2024
- 'French Constitution of 1946' (*Wikisource*, 20 September 2024) <https://en.wikisource.org/wiki/French_Constitution_of_1946#Article_29> accessed 23 September 2024
- Ganghof S, *Beyond Presidentialism & Parliamentarism: Democratic Design & The Separation of Powers* (Oxford University Press 2021)
- Ginsburg T and Dixon R, *Comparative Constitutional Law* (Edward Elgar Publishing 2011)
- 'Gouvernement minoritaire en France : quels exemples suivre pour Élisabeth Borne ?' (*RTBF*) <<https://www.rtb.be/article/gouvernement-minoritaire-en-france-quels-exemples-suivre-pour-elisabeth-borne-11034018>> accessed 30 October 2024
- Gözler K, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, cilt I (Ekin Basım Yayın Dağıtım 2011)
- Guardian International Staff, 'French Government of Michel Barnier Toppled aFter Losing No-Confidence Vote - as It Happened' *the Guardian* (4 December 2024) <<https://www.theguardian.com/world/live/2024/dec/04/france-government-vote-no-confidence-barnier-lepen-europe-live>> accessed 5 December 2024
- Heringa AW, *Constitutions Compared: An Introduction to Comparative Constitutional Law* (6th edn, Eleven 2021)
- Huber JD, 'Restrictive Legislative Procedures in France and the United States' (1992) 86 *The American Political Science Review* 675
- , 'Executive Decree Authority in France' in John M Carey and Matthew Soberg Shugart (eds), *Executive Decree Authority* (Cambridge University Press 1998)
- Huber JD and Martinez Gallardo C, 'Cabinet Instability and the Accumulation of Experience: The French Fourth and Fifth Republics in Comparative Perspective' (2004) 34 *British Journal of Political Science* 27
- 'Journal Officiel Électronique Authentifié N° 0089 Du 15/04/2023' (*Accueil Légifrance.fr - le service public de la diffusion du droit*, Avril 2023) <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=3myKrbXvy4utb9_03u4Aeu-nam6aCtsgM2LdqyWZyGE=>> accessed 15 October 2024
- Knapp A and Wright V, *The Government and Politics of France* (5th edn, Routledge 2006)
- 'Législatives 2024: résultats et composition de la nouvelle Assemblée' (*Vie Publique*) <<https://www.vie-publique.fr/en-bref/294809-legislatives-2024-resultats-et-composition-de-la-nouvelle-assemblee>> accessed 15 October 2024
- 'Les anciens Premiers et Premières ministres de la Ve République' (*info.gouv.fr*) <<https://www.info.gouv.fr/les-anciens-premiers-et-premieres-ministres-de-la-ve-republique>> accessed 14 October 2024
- 'Les Chefs Du Gouvernement Depuis La IIIème République' (*Site du Premier ministre - portail du Gouvernement français*) <<https://web.archive.org/web/20030424225704/http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=15274>> accessed 26 September 2024

- 'LOI N° 2023-270 Du 14 Avril 2023 de Financement Rectificative de La Sécurité Sociale Pour 2023 - Dossiers Législatifs - Légifrance' <<https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000047022789/>> accessed 31 October 2024
- Lough R, 'Explainer: Why Is Macron in so Much Trouble over Pension Reform?' *Reuters* (20 March 2023) <<https://www.reuters.com/world/europe/why-is-macron-so-much-trouble-over-pension-reform-2023-03-20/>> accessed 30 October 2024
- Macridis RC, 'Cabinet Instability in the Fourth Republic (1946-1951)' (1952) 14 *The Journal of Politics* 643
- 'Macron Goes for Nuclear Option: French Government Overrides Parliament over Pensions' *France 24* (16 March 2023) <<https://www.france24.com/en/tv-shows/the-debate/20230316-macron-opts-for-nuclear-option-french-government-overrides-parliament-over-pensions>> accessed 15 October 2024
- Martinez JS, 'Horizontal Structuring' in Michel Rosenfeld and Andrés Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press 2012)
- McCormick J, Hague R and Harrop M, *Comparative Government and Politics: An Introduction* (12th edn, Bloomsbury Academic 2022)
- Micaud CA, 'The Launching of the Fourth French Republic' (1946) 8 *The Journal of Politics* 292
- 'Motions de censure depuis 1958' (*Assemblée nationale*) <<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/decouvrir-l-assemblee/motions-de-censure-depuis-1958>> accessed 15 October 2024
- 'November 1946 French Legislative Election' (*Wikipedia*, 26 July 2024) <https://en.wikipedia.org/wiki/November_1946_French_legislative_election> accessed 20 September 2024
- Owen B and McKey-Rodriguez M, *Proportional Western Europe: The Failure of Governance* (Palgrave Macmillan 2013)
- 'Réforme Des Retraites' (*Sénat*) <<https://www.senat.fr/leg/tas22-073.html>> accessed 31 October 2024
- 'Réforme Des Retraites (PLFRSS Pour 2023) : Rejet de Deux Motions de Censure et Adoption Du Texte (Lecture CMP)' (*Assemblée nationale*) <<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/actualites-accueil-hub/reforme-des-retraites-plfrss-pour-2023-rejet-de-deux-motions-de-censure-et-adoption-du-texte-lecture-cmp>> accessed 15 October 2024
- Rogoff MA, *French Constitutional Law: Cases and Materials* (2nd edn, Carolina Academic Press 2014)
- Sajó A, *Limiting Government : An Introduction to Constitutionalism* (Central European University Press 1999)
- Schofield H and Kirby P, 'France's Macron to Force through Pension Reform with No Vote' *BBC* (16 March 2023) <<https://www.bbc.com/news/world-europe-64967516>> accessed 31 October 2024

- Skach C, *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic* (Princeton University Press 2005)
- , 'Political Parties and Constitution' in Michel Rosenfeld and András Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press 2012)
- Sutton K, 'Army Administration Tensions over Algeria's Centres de Regroupement, 1954-1962' (1999) 26 *British Journal of Middle Eastern Studies* 243
- Tierney S, *Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation* Stephen Tierney (Oxford University Press 2012)
- Toubeau S, 'Electoral System Change in Europe since 1945: France' *Electoral System Change in Europe since 1945* <https://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_211/FILE/France_summary.pdf> accessed 17 September 2024
- Tran T-V, 'The Failure of the French Tripartite Experiment in May 1947' (2012) 42 *European History Quarterly* 261
- Vaisse M, 'France and the Suez Crisis' in Roger Louis and Roger Owen (eds), *Suez 1956: The Crisis and its Consequences* (Oxford University Press 1991) <<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198202417.003.0007>>
- Vinen R, *Bourgeois Politics in France, 1945-1951* (Cambridge University Press 1995)
- Viner K, 'Macron's Pension Reforms Pass French Senate Vote' *The Guardian* (12 March 2023) <<https://www.theguardian.com/world/2023/mar/12/macrons-pension-reforms-pass-french-senate-vote>> accessed 31 October 2024
- Wikipedia, '1951 French Legislative Election', *Wikipedia* (2024) <https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=1951_French_legislative_election&oldid=1240068604> accessed 10 October 2024
- , '1956 French Legislative Election', *Wikipedia* (2024) <https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=1956_French_legislative_election&oldid=1244723361> accessed 13 October 2024
- , '1958 French Legislative Election', *Wikipedia* (2024) <https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=1958_French_legislative_election&oldid=1248847051> accessed 21 October 2024
- 'XVIe Législature Session Ordinaire de 2022-2023 Première Séance Du Lundi 20 Mars 2023' (*Assemblée nationale*, 20 March 2023) <<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2022-2023/premiere-seance-du-lundi-20-mars-2023#3054708>> accessed 15 October 2024
- Young An N, 'President Vincent Auriol and External Affairs' (1969) 22 *Parliamentary Affairs* 258
- Yücel B, *Parlamentar Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği* (Adalet Yayınevi 2009)