

1958 FRANSIZ ANAYASASINA GÖRE YASAMA VE YÜRÜTME ORGANLARININ KARŞILIKLI DURUMLARI

A. Selçuk ÖZÇELİK (*)

I. TARİHÇE

Fransa'da Meclis Hükûmeti sisueminin hâkim bir mahiyet arzettiği ve parlamenter Hükûmet sisteminin de bazı özelliklerini taşıyan, yani Parlamenter sistemle Meclis Hükûmeti sistemini bağdaştırmak isteyen, kısacası bu iki sistemin karışımından ibaret olan 1946 Anayasası, yürürlüğe girdikten kısa bir süre sonra ,kabine krizlerine yol açmıştır. Kabine krizleri de hükûmet otoritesinin çok geniş ölçüde zayıflaması ve bu zayıflamanın devamlılığı sonucunu doğurmuştur. O kabine krizleri ki, İkinci Dünya Savaşından önce Fransa'nın yabancıları değildi.

Siyasî partilerin durumu, uygulanan seçim sisteminin Millî Meclis'te istikrarlı bir çoğunluğun meydana gelmesine engel olması, bu yüzden kurulan ve geçici zayıf çoğunluklara dayanan koalisyon kabinelerinin ömürlerinin uzun olmaması, diğer taraftan Anayasa ile yürütme organına tanınan Millî Meclis'i dağıtma yetkisinin serbestçe kullanılmaması, Yasama Organı karşısında İcra Organını zayıf bir duruma düşürmüştür.

Bu yüzden kabinelerin sık sık değişmesi ve Hükûmetin zayıf durumlarda kalıp otoritesiz hale gelmesi gibi mahzurları önlemek amacıyla 1946 Anayasasının on bir maddesinde 7 Aralık 1954 tarihinde değişiklik yapıldı. Fakat bu değişiklik büyük bir önem taşımıyordu.

(*) Prof. Dr. A. Selçuk Özçelik, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku öğretim üyesidir.

Yani mezkûr değişiklik Fransa'da kabine buhranını siyasî istikrarsızlığı, Hükûmet otoritesinin yokluğunu ve zayıflığını bertaraf edemedi. 1954 den önceki durum aynı şekilde devam ediyordu. 1 Aralık 1955 te Dördüncü Cumhuriyette ilk olarak Millî Meclis dağıtıldı¹. Ancak yapılan genel seçimler durumu değiştirmede. 1954 ten önceki durum yine varlığını korumakta devam ediyordu. Fransa'da özellikle yürütme organının otorite yokluğu mahzuru yine sürüyor ve bunu önlemek için Hükûmetin durumunun, yetkilerinin kuvvetlendirilmesi gerektiği fikri ileri sürülmeye başlanıyordu. Bu bakımdan çeşitli çözüm yolları öne sürülmeye başlanmıştı. Özellikle rejimin son yıllarında bu konudaki çeşitli ve tafsilâtlı projeler tartışılmaktaydı².

Gittikçe artan siyasî istikrarsızlık, kabine krizleri, Yürütme organının otoriteden mahrumiyeti, bütün bunların Fransa'nın iç bünyesinde ve dış münasebetlerinde doğurduğu kötü sonuçlar, mevcut sisteme çeşitli çevrelerden ve Ordu içinden muhalefetin doğmasına sebep oldu. Ayrıca 13 Mayıs 1958 de Cezayir'de bazı askerî elemanların desteği ile meydana gelen olaylar, Dördüncü Cumhuriyetin dağılmasına sebebiyet verdi. 1 Haziran 1958 de Millî Meclis, Ordunun baskısıyla General Charles de Gaulle'ü Hükûmet Başkanlığına getirdi. 3 Haziran'da da, kendisine, halkın referandumuna sunulacak bir yeni Anayasa hazırlama yetkisini verdi.

Bunu tâkiben, gerçekte Cezayir olaylarının ve Cezayir'deki Fransız Ordusunun baskısı altında, Millî Meclis ve Cumhuriyet Şûrası tarafından, biri Anayasa mahiyetinde, diğeri âdî kanun olmak üzere, 3 Haziran 1958 de kabul edilen iki kanunla, yeni Hükûmet Başkanının kurduğu Hükûmete, Anayasanın meydana getirilmesi ve normal yasama görevinin yapılması ile ilgili fevkalâde yetkiler verildi.

Yeni bir Anayasanın yapılması için Hükûmete verilen yetki, mezkûr 3 Haziran 1958 tarihli Anayasa mahiyetindeki kanunla bazı kayıtlamalara tâbi tutuldu. Ezcümle yapılacak Anayasada, iktidarın yegâne kaynağı olarak genel oyun kabulü, yasama ve yürütme yet-

1) Bk. Ord. Prof. Dr. Recai Galip OKANDAN : Umumî Amme Hukuku, İstanbul 1966, sh. 381.

2) Bk. Maurice DUVERGER : Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Paris 1968, sh. 478.

kilerinin ayrılması, Hükûmetin Parlâmento'ya karşı sorumluluğu, Yargı gücünün bağımsızlığı, Cumhuriyet (Anavatan) ile ona bağlı topluluklar arasındaki münasebetlerin düzenlenmesinin sağlanması gibi esasların yer alması şartı ileri sürülüyordu. Bundan başka, Hükûmet tarafından hazırlanacak Anayasa Tasarısı hakkında sırası ile üyelerinin üçte ikisi Parlâmento üyelerinden olmak üzere kurulan "İstişârî Anayasa Komitesi" ile Danıştay'dan mütalâa alınması lüzumlu görüldü ve ancak bu mütalâaların alınmasından sonra Bakanlar Kurulu'nda son şeklini alacak olan metnin, halkın oy'una sunulması kabul edildi.

3 Haziran 1958 tarihinde kabul edilen ve Anayasa mahiyetinde olmayan, normal yasama işiyle ilgili yetkilerin Hükûmete tanınmasını sağlayan ikinci kanunla ise, o kanun gereğince ancak yasama organına aidiyeti kabul edilen konuların dışında, Hükûmete Kanun Kuvvetinde Kararname yetkisi verildi, ve esasları kondu.

Bu kanunlardan sonra, yeni Hükûmet derhal harekete geçti. Gerçekte General Ch. de Gaulle ile, o zamanın adalet bakanı Michel Debré'nin siyasî görüşlerini ifade eden bir Anayasa Tasarısı hazırlandı. Yirmi altısı Palâmento üyelerinden olmak ve onüçü de Hükûmet tarafından tayin edilmek üzere, otuz dokuz üyeden kurulu "İstişârî Anayasa Komitesi"nin önemli bazı değişiklik tekliflerini taşıyan görüşü ve daha sonra Danıştay'ın mütalâası alındıktan sonra, Bakanlar Kurulu'nda son şeklini alan bu Anayasa Tasarısı, 28 Eylül 1958 de halkın oy'una sunuldu. Ve oy verenlerin yüzde sekseni tarafından kabul edildi. 4 Ekim'de de Anayasa ilân edildi. Ve böylece Fransa siyasî tarihinde Beşinci Cumhuriyet kurulmuş oldu.

II. 1958 FRANSIZ ANAYASASININ ESASLARI

Bu Anayasa ile yürütme organının kuvveti arttırılmıştır. Buna karşılık Yasama Organı daha zayıf hale getirilmiştir. Şu hususu bilhassa belirtmek yerinde olur ki, Anayasa Tasarısının kabulünde, ihtiva ettiği esaslardan çok, halkın De Gaulle'e olan güveni rol oynamıştır.

Yeni Anayasa ile Yürütme Organı kuvvetlendirilmek yoluna gidilirken, özellikle Devlet Başkanının nüfuz ve otoritesinin, yetkileri-

nin büyük ölçüde arttırılmasına itina gösterilmiştir. Anayasanın kabul ettiği Hükûmet sistemi, daha ziyade Prezidansiyel Rejim ağır basmakla beraber, Parlâmentarizm'in bazı unsurlarının da muhafazası cihetine gidilerek, ikisinin mezcinden ibaret bir Hükûmet sistemi mahiyetini artzetmektedir. 1946 Anayasasının uygulamada gösterdiği mahzurlar, Yürütme'nin durumunun Yasama karşısında çok zayıflamış bir hale getirilmesi, bunun sonucu olarak sık sık hükûmet buhranlarının kendini göstermesi, iki organ arasındaki yetki ağırlığı bakımından Yasama'nın ağır basması, Yürütme'nin prestijinin, nüfuz ve otoritesinin âdeta ortadan kalkması, Devlet gücünü zayıflatmış ve 1958 Anayasası böyle bir duruma reaksiyon mahiyetinde, General De Gaulle'e halkın beslediği büyük güven psikolojisinin etkisi altında, Fransız halkı böyle bir Anayasayı kabul etmiştir.

Adı geçen Anayasaya göre, Fransa bölünmez, lâik, demokratik ve sosyal bir cumhuriyettir.

Cumhuriyet prensibi, halk tarafından, halk için, halk idaresidir.

Millî Hâkimiyet, bunu temsilcileri ve referandum yoluyla icra eden halka aittir. Halkın hiçbir zümresi ve hiçbir fert hâkimiyetin kullanılmasını kendisine mal edemez.

1958 Anayasası, Prezidansiyel Rejimi esas almakla beraber, Parlmenter sistemin bazı özelliklerini muhafaza etmiş ve fakat Hükûmetin Parlâmento önünde siyasî sorumluluğu esası bâki kalmakla beraber, klâsik Parlemantarizm'den çok uzaklaşmış ve Prezidansiyel Rejimi esas itibariyle, kabul eylemiştir.

Mezkûr Anayasa, Devlet Başkanına önemli mevki ve yetkiler vermiştir. Bu özellik Anayasaya Prezidansiyel bir karakter bahşetmektedir.

III. CUMHURBAŞKANI

Profesör Maurice Duverger'e göre, 4 Ekim 1958 Anayasası, nev'i şahsına münhasır bir Parlemanter Rejim kurmuştur; Beşinci Cumhuriyet daha çok marjinal karakterde bir Başkanlık Sistemine (Système Présidentialiste) benzemektedir³.

3) Bk. Maurice DUVERGER : a.g.e., sh. 493.

Evvelâ Cumhurbaşkanı seçimini Parlâmento'ya borçlu değildir. Yani yalnız Parlâmento tarafından seçilmez. Seçimine, Parlâmento üyelerinden başka, onun dışından bazı önemli unsurlar da katılırlar. Böylece, Devlet Başkanı doğrudan doğruya halk tarafından seçilmiş olmasa bile, meselâ Parlâmento üyelerinin, İl İdare Meclisleri ve Denizaşırı ülkeler Meclisi üyelerinin seçtikleri temsilcilerin katıldıkları bir seçim hey'eti tarafından yedi yıl için seçilir. Daha sonra 6 Kasım 1962 tarihinde Anayasa'da yapılan değişiklik ile, Cumhurbaşkanı doğrudan doğruya halk tarafından seçimi esası kabul olunmuştur.

Doğrudan doğruya halk tarafından genel seçimle seçilen Cumhurbaşkanı Anayasa 5. maddesiyle geniş yetkiler tanımıştır. Buna göre Cumhurbaşkanı, Anayasa'ya saygı gösterilmesine nezaret eder. Hakem durumu ile âmme yetkilerinin muntazam işlemesini ve Devletin devamlılığını sağlar. Cumhurbaşkanı, millî istiklâlin, ülke bütünlüğünün ve topluluk ile ilgili uzlaşmalara ve muahedelere riayetinin teminatıdır.

Yürütme Organının en yüksek makamı Cumhurbaşkanıdır. Başbakanı tayin eder. Başbakanın Kabinenin istifasını takdim etmesi üzerine, Başbakanın görevine son verir. Kabinenin diğer üyelerini, Başbakanın teklifi üzerine tayin eder ve bunların görevlerine son verir. Her ne kadar Cumhurbaşkanı, Başbakan istifa etmeden onun görevine son veremez ise de, uygulamada böyle istediği zaman, tanzimî tasarrufları imzalamaktan imtina etmek suretiyle Başbakanı istifa etmek mecburiyetinde bırakabilir.

Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu'na ve orduların başı olarak Millî Savunma Yüksek Kurul ve Komitelerine başkanlık eder. Yüksek memuriyetlere atamalar yapar. Bu makam ve memuriyetler, mülkî ve askerîdir. Adı geçen tâyin yetkisi üç kategoride toplanabilir : 1 — Cumhurbaşkanı tarafından en yüksek memuriyetlere atama Bakanlar Kurulu ile birlikte yapılır. (Danıştay üyeleri, Sayıştay üyeleri, elçiler, valiler, denizaşırı ülkelere temsilciler, rektörler, merkezî idarelerin müdürleri, millîleştirilmiş teşebbüslerin idarecileri, Yargıtay, Sayıştay ve Paris İstinaf Mahkemesindeki savcılarının tayini böyledir.); 2 — Bazı önemli memuriyetlere Bakanlar Kurulunun kararına hacet kalmaksızın, doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı'nın kararnamesi ile tâyin yapılır. (Danıştay ve Sayıştay'ın di-

ğer üyeleri, adlî hâkimler, Ekol Politeknik ve Yüksek Öğrenim profesörleri, ve ilh.); 3 — Diğer bazı memuriyetlere atama hususunda Cumhurbaşkanı, Başbakanı bir kararname ile tevkil eder, ona yetki verir.

Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu'nca görüşülmüş emirnameleri ve kararnameleri imza eder, Parlâmento'da kesin olarak kabul edilen kanunları, kanunun Hükûmete tevdiini takip eden on beş gün içinde ilân eder. Cumhurbaşkanı bu süre sona ermeden, kanunun veya onun bazı maddelerinin yeniden gözden geçirilmesini Parlâmento'dan isteyebilir. Bu yeniden görüşme isteği reddedilemez.

Cumhurbaşkanı, Parlâmento'nun her iki meclisi ile, okutacağı mesajlar vasıtasıyla irtibatta bulunur. Bu mesajlar hiçbir görüşmeye konu olamaz. Parlâmento toplantı halinde değilse, bunun için toplanır. Mesajı Cumhurbaşkanı kendi imzası ile yollar.

Ayrıca Cumhurbaşkanı, Millî Meclis'in feshine karar verebilir. Bunun için Başbakan ve meclislerin başkanlarına danışmak ve ondan sonra böyle bir karara varmak durumundadır. Ancak böyle bir danışma sadece fikir almadır. Meclislerin başkanlarının fikir ve mütalâalarının Devlet Başkanını bağlama durumu yoktur. Sadece, feshe karar vermezden önce danışma mecburiyeti bahis konusudur. Cumhurbaşkanı böyle bir kararı, diğer bakanların imzasına hacet kalmaksızın yalnız başına alır. Ve böyle bir yetki, Beşinci Cumhuriyet döneminde Devlet Başkanının şahsî bir imtiyazı olarak kendisini göstermektedir.

Durum 1958 den evvel böyle değildi. Gerçekten, meselâ Üçüncü Cumhuriyet döneminde Meclisin feshi yetkisini Devlet Başkanı, Senato'nun olumlu mütalâası üzerine alabilmekteydi. Dördüncü Cumhuriyet döneminde ise, fesih hakkı, birçok kayıtlayıcı şartların bir araya gelmesi sonucu olarak Başbakan tarafından kararlaştırılarak kullanılmaktaydı. Şöyle ki, Meclisin feshini yine Cumhurbaşkanı bir kararname ile ilân ediyordu ve fakat bu yetkisini Başbakanın kararına uygun olarak kullanmak mecburiyetindeydi, yani yalnız başına kendi inisiyatifiyle kullanamamaktaydı.

Şimdi ise, fesih hakkı Cumhurbaşkanının şahsî imtiyazlarından biri olarak gözükmektedir. Şüphesiz Cumhurbaşkanı evveleminde Başbakanın ve meclislerin başkanlarının fikirlerini almaya mecbur-

dur, fakat burada sadece bir danışma mahiyeti vardır. Ve bu kararların Cumhurbaşkanı bağlayıcı bir niteliği bahis konusu olmamaktadır.

Burada şu hususu da belirtmek yerinde olur ki, Devlet Başkanı fesih hakkını, pratikte sınırsız olarak kullanabilir. Şu şartla ki, Millî Meclis'in Cumhurbaşkanı tarafından dağıtılmasından sonra ikinci defa ancak aradan bir yıl geçtikten sonra dağıtılması mümkündür.

Rejimin başlangıcından beri Cumhurbaşkanı, böyle bir yetkiyi (fesih hakkı) kabine istikrarsızlığını önlemek için Parlâmento üzerinde bir baskı aracı olarak kullanmıştır. Şöyle ki, eğer Meclis Hükûmeti devirecek olursa, derhal feshedilir. Meselâ bu prensibin tatbiki konusunda 9 Ekim 1963 tarihinde, milletvekilleri Pompidou'nun başkanlığı konusunda gensoru önergesini kabul edince, fesih kararı ilân olunmuştur.

Bundan başka Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın onbirinci maddesinde zikredilen bazı kanun tasarılarını referanduma sunabilir. Referandum, tasarının kabulü ile sonuçlanırsa, Cumhurbaşkanı onbeş gün içinde onu ilân eder.

Anayasa ayrıca onaltıncı maddesi ile Cumhurbaşkanı'na çok geniş yetkiler vermiştir. Bu yetkiler Cumhurbaşkanı'na, geçici olarak, fevkalâde hallerin vukuunda adetâ gerçek bir diktatör hüviyeti bahsetmektedir⁴.

Profesör André Hauriou'ya göre, bu durum, geçici bir diktatörlük mahiyetindedir⁵.

Mezkûr maddeye göre, Cumhuriyet müesseseleri, Millet in istiklâli, ülkesinin bütünlüğü veya milletlerarası taahhütlerinin yerine getirilmesi ciddî ve ânî şekilde tehdit edildiği ve Anayasa'daki kamu iktidarlarının düzenli işleyişi inkıtaa uğradığında Cumhurbaşkanı durumun gerektirdiği tedbirleri, Başbakan, meclislerin başkanları ve Anayasa Konseyi ile resmî danışmadan sonra ittihaz eder.

4) Bk. Maurice DUVERGER : a.g.e., sh. 537.

5) Bk. André HAURIOU : Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Paris 1966, sh. 685.

Mezkûr onaltıncı madde ile yukarıda sayılan şartların gerçekleşmesi halinde Cumhurbaşkanına geçici olarak bahşedilmiş bulunan bu tedbirler, muvakkaten onu diktatör kılacak mahiyettedir. Ve mutlak olarak sınırsızdır. Gerçekten, "durumun gerektirdiği tedbirler" deyimi mübhem ve fakat çok geniş bir mahiyet arz etmektedir. Bu tedbirlerden kasdedilen şudur: Cumhurbaşkanı böyle hallerde bütün alanlara müdahale edebilir, vatandaşların bütün haklarını ve teminatlarını kaldırabilir. Cumhurbaşkanının bu tür yetkisini kullanabilmesi için ezcümle bir isyan hareketi, bir komplonun ortaya çıkması gibi durumlar, müesseselere (âmme otoritelerine) karşı bir nevi tehdidin vukuu, yabancı bir devletin ültimatı, yahut ülkenin yine yabancı bir devlet tarafından işgali gibi durum ve tehlikelerin veya bunlardan birinin ortaya çıkması lâzım ve kâfidir. Yahut Cezayir'de olduğu gibi, mahallî bir isyan hareketi de, Millet'in bütünlüğünü tehdit edici bir mahiyet gösterdiğinden böyle bir durum da Devlet Başkanının fevkalâde tedbirler almasına imkân vericidir. Cumhurbaşkanı bu fevkalâde yetkilerini kararnameler çıkarmak suretiyle kullanır.

Ancak 16 ncı maddedeki yetkilerin kullanılabilmesi için bazı kayıtlar da konmuştur. Daha doğrusu, mezkûr tedbirler ittihaz edilmezden önce bazı istişarî formalitelerin yerine getirilmesi lâzımdır. Cumhurbaşkanı evvelâ Başbakanla, meclislerin başkanları ve Anayasa Konseyi ile istişarede bulunur. Böyle bir prosedür Cumhurbaşkanının kararını geciktirebilir ama asla engelleyemez. Çünkü bu, sadece bir danışmadır. Ve Cumhurbaşkanı tavsiyeleri dinleyip dinlememekte serbesttir.

Bu konuda diğer bir formalite de, Cumhurbaşkanının aldığı böyle bir kararı Millete bir mesajla duyurmasıdır. Bunu, Milleti böyle bir karardan haberdar etmek, kamuoyunun gözleri önünde onu haklı göstermek için yapar. Herhalûkârda Devlet Başkanı, kesin olarak, 16 ncı maddeyi işletmede tek hâkimdir. Bu alanda yalnız ve serbest olarak karar verir.

Cumhurbaşkanının bu imtiyazına dolaylı (endirekt) olarak bazı kayıtlar da konmuştur. Şöyle ki, 16 ncı maddeye göre alınacak tedbirler, anayasal kamu iktidarlarına en kısa zamanda görevlerini yerine getirmenin araçlarını sağlamak arzusunun esinlenmelidir. Bun-

dan çıkan sonuç şudur ki, alınan tedbirlerin amacı sadece bu olmalıdır.

Profesör Duverger'e göre, Cumhurbaşkanı 16 ncı maddeye istinaden, gerekli şartların gerçekleşmesi halinde aşağı yukarı herşeyi yapabilir. Bunun tek istisnası olarak yalnız Anayasayı tâdil edemez⁶.

Fevkalâde yetkilerin kullanılması esnasında Millî Meclis feshedilemez. Parlâmento'nun davetsiz olarak toplandığı haller dışında, fevkalâde toplantılar, Cumhurbaşkanının kararnamesi ile açılır ve kapanır.

IV. HÜKÛMET (BAKANLAR KURULU)

Hükûmet (Bakanlar Kurulu)'e gelince, bu, muhtar bir organ olmaktan ziyade, Cumhurbaşkanı ile Parlâmento arasında bağlantı kurmaya yarayan bir kuruldur. 1969 tadilatından sonra Cumhurbaşkanı, Hükûmetin gerçek şefi haline gelmiştir.

Bu arada şu hususu belirtmek yerinde olur ki, 1958 Anayasası, Cumhurbaşkanına 14, Parlâmento'ya 9, Hükûmete ise sadece 4 madde (20-23) ayırmıştır. 17 maddeyi de Parlâmento ile Hükûmet arasındaki münasebetlere tahsis etmiştir.

Anayasaya göre Hükûmet, Cumhurbaşkanı ile diğer üyelerden kurulmaktadır. Bunlardan Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından tâyin olunmakta ve öteki üyelerin tâyinleri de, Başbakanın teklifi üzerine yine Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Başbakan Hükûmetin istifasını sununca Cumhurbaşkanı Başbakanın görevine son verir. Ancak göreve Devlet Başkanı kendiliğinden son veremez. Bunun için Başbakan tarafından Hükûmetin istifasının sunulması gereklidir. Ancak bu şartın gerçekleşmesinden sonradır ki, Cumhurbaşkanı Başbakanın görevini sona erdirir.

Yukarıda belirtildiği gibi, Hükûmetin diğer üyelerini atamak da Cumhurbaşkanına aittir. Bu yetkisini Devlet Başkanı Başbakanın teklifi üzerine kullanır. Yani Cumhurbaşkanı burada Başbaka-

6) Bk. Maurice DUVERGER : a.g.e., sh. 538.

nın teklifi ile bağlıdır. Ancak, tabiatıyla, Başbakan da, Hükûmetin diğer üyelerini seçerken, kuracağı Hükûmetin Millî Meclis'in güvenini kazanabilmesi düşüncesinin tesiri altında kalmaktadır. Çünkü Fransız Anayasası Hükûmet için, Millî Meclis'e karşı siyasî sorumluluğu kabul etmiştir.

Başbakanın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından tâyin edilen bakanlar, Millî Meclis'e takdim olunurlar. Hükûmetin programının sorumluluğunu Başbakan üstlenir. Programın kabulü sadece Millî Meclis için bahis konusudur. Senato'dan böyle bir şey istenmez. Ancak, Anayasanın 49 ncu maddesine göre, güvenoyunun bahis konusu olması halinde Başbakanın Senato'dan, bir genel siyaset bildirisinin tasvibini istemek yetki ve imkânı vardır.

Hükûmetin gerçek şefi durumunda olan, Cumhurbaşkanıdır. Anayasanın 1 nci maddesinin zâhirî görünüşüne rağmen, Başbakan, Hükûmetin gerçek şefi durumunda değildir⁷. Gerçek şefi, yukarıda belirtildiği üzere, Cumhurbaşkanıdır. Başbakanın, Anayasanın 21 nci maddesine göre, Hükûmet üzerindeki otoritesi, kararların uygulanması ve hazırlanması bakımındandır. Yani Başbakan hükûmet faaliyetlerini idare eder, yoksa Hükûmetin kendisini yönetmez.

Bakanlar, Devlet bakanları ve devlet sekreterleri kendi bakanlık teşkilâtının idarî âmiri (şefi) mahiyetindedir. Başbakanın etrafında bulunan bakanlar Kabineyi teşkil ederler. Kabine, Cumhurbaşkanı'nın başkanlığı altında toplandığı zaman ise, Bakanlar Kurulu'nu teşkil eder. Hükûmet yetkilerinden mühim bir kısmı, ancak Bakanlar Kurulu halinde iken kullanılabilir, yahut Bakanlar Kurulu'nun müzakerelerinden sonra kullanılabilir. Ezcümle, kanun projelerinin hazırlanması, bazı kararnamelerin müzakeresi, Başbakana Millî Meclis önünde Hükûmetin sorumluluğunu üzerine almak konusunda izin verilmesi, Sıkıyönetim kararı ilânı ve ilh... böyledir.

Başbakanın başkanlığı altında toplanan kabine kurulu ise, hukukî bakımdan, ancak Bakanlar Kurulu'nu hazırlayan bir organ mahiyetindedir.

Başbakan, istisnaî olarak, Cumhurbaşkanı'nın yerine, bir Bakanlar Kurulu toplantısına, açık bir vekâlet gereğince ve belirli bir gün-

7) Bk. Maurice DUVERGER : a.g.e., sh. 542.

dem için başkanlık edebilir (madde 21). Anayasaya göre yetkilerinden bazılarını öteki hükûmet üyelerine devir imkânına sahip bulunan Başbakan, hükûmet işlerini tedvir eder. Kanunların yürütülmesini sağlar. Tâyinleri Bakanlar Kurulu ile Cumhurbaşkanına bırakılanlar dışında, mülkî ve askerî görevlere tayinler yapar. Anayasanın açıkladığı esaslara göre ve kanun alanına giren konuların dışında kalan hususlarda tanzim yetkisini kullanır.

Anayasaya göre, Hükûmetin diğer üyelerine de münferit bazı yetkiler tanınmıştır. Meselâ bunlar, Başbakanın kendilerine devre-deceği yetkilerin dışında, Parlâmentonun her iki meclisine girmek ve bu kurullarda istediği zaman söz almak, bu meclislerde kendilerine yardımcı olarak hükûmet komiserlerini bulundurabilmek, Başbakanın tasarruflarını gereğinde imzalamak gibi yetkililerdir. Ancak bakanların görevleri, daha evvelce de belirtildiği üzere, siyasî olmaktan ziyade idarîdir.

Kollektif bir organ olan Hükûmet, millî politikayı tayin eder (madde 20). Hükûmetin muayyen hallerde Millî Meclis'e karşı siyasî sorumluluğu vardır. Ayrıca kollektif bir organ olarak Hükûmet, Anayasa'nın 11 nci maddesinde belirtilen konularla ilgili kanun tasarılarının halkın oyuna (referandum) sunulmasını Cumhurbaşkanına teklif yetkisine sahiptir.

Bundan başka, Hükûmete tanzim yetkisi de verilmiştir. 21 nci maddeye göre, Başbakan, 13 ncü madde hükümlerinin kayıtları altında tanzim yetkisini kullanır. 13 ncü maddenin ilk fıkrasında, tanzim yetkisi ile ilgili tasarrufların, yani kararnamelerin (décrets), Bakanlar Kurulu'nda görüşülerek kararlaştırılacağı ve bu kararnamenin Cumhurbaşkanı tarafından imza edileceği açıklanmıştır. Şu hâle göre, Anayasanın 21 nci maddesi, gerek tanzim ve gerek bununla ilgili olarak kanunların uygulanmasını sağlama yetkilerini Başbakana tanımış olmasına rağmen, Başbakanın bu yetkilerinin kullanılmasına Hükûmet de iştirak ettirilmiş olmaktadır.

Parlâmento'ya gelince, Parlâmento, Hükûmete tanınan tanzim tasarrufu yetkisi alanına girerek o alanlarda kanun çıkaramaz. Parlâmento'nun kanun yapacağı konular Anayasanın hükümleri ile açıklanmıştır. Bu konular dışına taşmak suretiyle, kanun meydana getiremez. Böyle bir şey yaparsa veya yapmaya teşebbüs ederse, Anayasa Şûrası (Konseyi) böyle bir kanunun ilânına engel olabilecektir.

Hükûmetin tanzimi tasarrufları ile düzenleyeceği konular, kaidedir. Buna karşılık Parlâmento'nun kanun ile düzenleyeceği teşriî konular, istisnadır. Parlâmento ancak 34 ncü madde ile tesbit ve tahdit edilen mahdut konularda kanun yapabilir. Şu hale göre Parlâmento'nun yasama yetkisi, yürütme organının tanzim yetkisi ile iyiden iyiye kısıtlanmıştır. Parlâmentonun mahdut teşriî yetkileri alanının dışında kalan bütün konularda, Hükûmetin tanzim yetkisi hâkimdir. Tanzim selâhiyeti sahası, Parlâmento aleyhine olarak, fevkalâde genişletilmiştir.

Hükûmetin Sıkıyönetim ilânı yetkisi de vardır. Ancak bu, ilân edilen Sıkıyönetimin oniki günü geçmemesi gerekir. Aksi halde, yani daha fazla bir süre için, Parlâmentonun kararı lâzımdır.

Ayrıca Hükûmet, Parlâmentonun yasama yetkisi alanına giren kanun koyma hususuna da müdahale imkânına, yani Parlâmentonun esasen dar olan yasama yetkisini daha da daraltma imkânına sahip bulunmaktadır. Gerçekten 38 nci maddeye göre, Hükûmet, programının yerine getirilmesi için, belirli bir süre ile, normal olarak kanun alanına giren tedbirlerin Hükûmet Emirnameleri (Ordonnances) ile yapılması için izin verilmesini Parlâmentodan isteyebilir. Bu iznin alınmasını müteakip, Hükûmet kararnameleri, Danıştayın fikri alındıktan sonra, Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılır. Bunlar yayınlanır yayınlanmaz yürürlüğe girerler; fakat onaylanan kanun tasarısı, yetki veren kanunla tesbit edilen tarihten önce Parlâmentoya tevdi edilmezse, hükümsüz hale gelirler.

Kanun teklifi yetkisi Başbakana ve Parlâmento üyelerine aittir.

Kanun tasarıları ise, Devlet Şûrasının görüşü alındıktan sonra, Bakanlar Kurulunca görüşülür ve iki meclisten birinin Başkanlık Divanına tevdi olunurlar.

Meclislerdeki teşriî çalışmalar sırasında bir kanunun veya tâdil teklifinin kanunla düzenlenmesi gereken alanın dışında kaldığı veya 38 nci madde gereğince Hükûmete verilmiş bir tevfiğe aykırı olduğu görülürse, Hükûmet bunların kabul edilmezliklerini ileriye sürebilir.

Kanun projelerinin sunuldukları ilk Mecliste Müzakeresi, Hükûmet tarafından verilen metne göre cereyan eder. Bu konuda da Hükûmete bir üstünlük tanınmış olmaktadır.

Ayrıca Hükûmetin, kanun tâdilinde de bazı yetkileri bahis konusudur.

Hükûmetin, keza kendisi tarafından sunulan malî kanun tasarısı hakkında yetmiş günlük bir süre içinde Parlâmento bir karar vermezse, söz konusu tasarının hükümlerini kararname (emirname) ile yürürlüğe koymak hakkı vardır.

Meclislerin gündeminde, öncelikle ve Hükûmetin tesbit ettiği sıra çerçevesinde, Hükûmetin tevdi ettiği ve onun kabul ettiği kanun teklifleri yer alır.

V. YASAMA ORGANI

Yasama Organı, Millî Meclis ve Senato'dan mürekkep olan Parlâmentodur. Kanunlar, Parlâmento tarafından yapılır. Ancak Parlâmento'nun kanun yapacağı alan çok tahdit edilmiştir. Bunun dışında kanun yapamaz. Parlâmento'nun kanun yapacağı alan dışında kalan hususlar, tanzimî mahiyettedir. Belirtildiği üzere, tanzim yetkisi sadece yürütme organına tanınmıştır.

Kanun alanına girmeyen ve tanzimî bir mahiyet taşıyan hususlarda kanun şeklinde ortaya konmuş olan metinler, Danıştay'ın görüşü alındıktan sonra, kararname ile değiştirilebilirler. Bu metinlerden 1958 Anayasanın yürürlüğe girmesinden sonra ortaya konacak olanlar, Anayasa Şûrası (Konseyi), bunların tanzimî bir mahiyet taşıdığını bildirmediği, kararname ile değiştirilemezler.

26 ncı maddeye göre, Parlâmento'nun hiçbir üyesi, görevinin yerine getirilmesi sırasında açıkladığı fikir, mütalâa ve reylerinden dolayı takip edilemez, aranamaz, tutuklanamaz veya yargılanamaz. Suçüstü hali bunların dışındadır.

Hiçbir Parlâmento üyesi, toplantıların devamı süresince, bağlı bulunduğu Meclisin müsaadesi olmadıkça, cinayet ya da cünha fiillerinden dolayı koğuşturulamaz veya tutuklanamaz. Suçüstü hali bunların dışındadır.

Harp ilânına ve Sıkıyönetimin oniki günden fazla uzatılmasına, Parlâmento yetkilidir.

Kanun yapmak yetkisi Parlâmento'ya tanınmakla ve bu yetki alanı daraltılmış olmakla beraber, bu alandaki yasama yetkisinin kullanılmasında bazı hallerde halka da bir kısım imkânlar verilmiştir.

Ezcümle Cumhurbaşkanı, Resmî Gazete'de ilân olunan ve Parlâmento'nun toplantı halinde bulunduğu müddet zarfında, Hükûmetin Resmî Gazete'de yayınlanan teklifi üzerine veya her iki Meclisin Resmî Gazete'de yayınlanan birlikte teklifi üzerine, âmme iktidarlarının teşkilâtı ile ilgili olan bir camia anlaşmasının tasvibini ihtiva eden veya Anayasaya aykırı olmaksızın müesseselerin işleyişi üzerinde mahzurlar doğuracak olan anlaşmaların tasdikine yetki vermeye yönelik bulunan her kanun tasarısını Referanduma sunabilir.

Bazen Millî Meclis tarafından oy verilmeden de, bir kanun kabul edilmiş sayılabilir (madde 49/3). Buna göre, Başbakan, Bakanlar Kurulu'nca görüşüldükten sonra, Millet Meclisi önünde, bir metnin oylanması dolayısıyla, Hükûmetin sorumluluğunu yüklenebilmesi durumunda, gelecek yirmidört saat içinde bir güvensizlik takriri sunulmaz ve 49 ncu maddenin 2 nci fıkrası hükmüne uygun olarak oylanmazsa— bu metin kabul edilmiş sayılır.

Parlâmento'nun malî işlerle ilgili yetkileri de sınırlanmıştır. Nettekim, Parlâmento üyeleri tarafından yapılan kanun veya değişiklik tekliflerinin, bunların kamu gelirlerinin azalması veya kamu mükellefiyetlerinin ihdas veya ağırlaştırılması sonucunu doğuracaksa, kabul edilmelerine imkân yoktur. Hattâ baştan müzakereye konmazlar (madde 40).

Kabine üyeleri Meclis toplantılarına girebilirler. İstedikleri zaman Meclislerde konuşabilirler. Bu toplantılarda kabine üyelerine Hükûmet Komiserleri yardımcı olarak katılabilirler.

Parlâmentonun kendiliğinden toplanması halleri dışında olağanüstü toplantılarını yapabilmesi, Devlet Başkanının kararnamesi ile olabileceği gibi, kapanması da yine Devlet Başkanının kararı ile olur.

Meclislerin gündemlerinin düzenlenmesi hususunda da Parlâmento'nun serbestisine önemli bir sınır konmuştur. Gerçekten Meclislerin gündemleri, özellikle ve Hükûmetin tesbit ettiği sıraya göre,

ilk önce Hükûmet tarafından tevdi olunmuş kanun projeleri ve Hükûmetin kabul ettiği kanun tekliflerini ihtiva eder.

Bu ve buna benzer bazı hükümlerle, Yasama Organı'nın yetkileri, Yürütme Organının lehine kısıtlanmıştır.

Buna karşılık, Parlemanter Rejim'in bazı esasları da, tetkik konumuz olan Anayasa'da muhafaza edilmek istenmiştir. Ezcümle, Hükûmet Parlâmento'ya karşı siyasî sorumluluk taşır (madde 49). Bu sorumluluk, Millî Meclis önündedir. Ancak bunun için bazı talî şartlar bahis konusudur. Meselâ, Başbakan, Bakanlar Kurulu'nda müzakere olunduktan sonra, programı dolayısıyla veya bazı ahvalde, umumî politikaya ait bir demeçten dolayı Millî Meclis'e karşı Hükûmetin sorumluluğunu yüklenir. Millî Meclis bir güvensizlik önergesi ile Hükûmetin sorumluluğu meselesini ortaya koyar. Ancak böyle bir önerenin en az, Millî Meclis üyelerinin onda biri tarafından imzalanması ve önerenin tevdiinden itibaren kırksekiz saat geçmesi gerekir. Bu süre geçmeden önerge hakkında oy verilemez.

Millî Meclis bir güvensizlik önergesini kabul ettiği veya Hükûmetin programını yahut umumî politikaya müteallik bir demecini kabul etmediği takdirde, Başbakan, Hükûmetin istifasını Cumhurbaşkanıya sunmaya mecburdur.

Ayrıca Parlâmento, barış ve ticaret andlaşmalarını, Milletlerarası Teşkilât ile ilgili andlaşmaları veya diğer anlaşmaları, Devletin Maliyesini taahhüt altına sokan, teşriî mahiyetteki hükümleri değiştiren veya şahsî hallerle ilgili olan, arazi terkini, mübadelesini veya ilhakını kapsayan andlaşmaları bir kanunla tasdik veya tasvip imkânına, Yüksek Adalet Divanı tarafından yargılanmak üzere Anayasa'da belirtilen suçlardan ötürü (madde 68) ve yine Anayasa'nın açıkladığı esaslar dahilinde, suçlandırma gibi yetkilere de sahip bulunmaktadır.