

YARI – BAŞKANLIK SİSTEMİNİN HÜKÛMET MODELİ ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI BİR ÇALIŞMA: FRANSA MODELİ VE KOMÜNİZM SONRASI POLONYA

*Ar. Gör. Bülent YÜCEL**

GİRİŞ

Günümüz siyaset bilimcileri ve anayasa hukukçuları bakımından incelenme canlılığını koruyan konuların başında hükümet sistemleri gelmektedir. Bu alanda yapılan çalışmalarda en ciddi kaygılardan birisi, ülkelerin, geliştirilen hükümet sistemleri tipolojisindeki yerini saptamaktır. Diğer bir deyişle, bütün ülkelerin hükümet sistemlerini karşılayacak yetkinlikte bir sınıflandırma oluşturmak bu çalışmaların üzerinde yoğunlaştığı en önemli konuların başında gelir.

İncelememizde klasik hükümet sistemleri ayrımından yola çıkarak -aynı zamanda Türkiye açısından bir çözüm önerisi olarak gündeme taşınan- yarı – başkanlık hükümet sisteminin temel özelliklerine değinilecektir. Çalışmanın daha da somutlaşması için karşılaştırmalı bir inceleme yöntemi benimsenmiştir.

Bu çerçevede birinci bölümde; göreceli olarak istikrar kazanmış ve siyaseten olgunlaşmış bir örnek olan Fransa'nın hükümet sistemi ele alınmıştır. İkinci bölümde ise, Varşova Paktı'nın çözülmesinden sonra yeni bir döneme giren Polonya'nın hükümet sistemi, yarı – başkanlık hükümet sistemi verilerine göre değerlendirilecektir.

* Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi.

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Hükümet sistemlerinin sınıflandırılması sorunu, aynı zamanda devlet iktidarının nasıl belirdiği, kimler tarafından kullanıldığı ve nerede odaklandığı ile de ilgilidir. Bu sorulara yanıt ararken, tarihsel açıdan kökeni çok eski dönemlere uzanan kuvvetler ayrılığı ilkesi önem kazanmaktadır. Çünkü, bugün için çalışmalar kuvvetler ayrılığı esasına dayanan demokratik devletlerin hükümet sistemlerine yönelik yapılmaktadır.

Birçok düşünür ve siyaset bilimcisinin kuvvetler ayrılığına ilişkin kendine özgü düşüncelerine karşın, konunun özünü çok fazla dağıtmamak ve asıl amacı ıskalamamak için üç önemli düşünürün birbirlerinden farklı dönemlerdeki görüşleri ve öngörülerini aktarılacaktır.

Daha eski dönemlere ve yazarlara başvurulmamak kaydıyla kuvvetler ayrılığı ilkesinin ilk izlerine Aristoteles'te rastlamak mümkündür. Filozof, "Politika" adlı eserinde, bir hükümetin üç bölümden oluştuğunu belirtmektedir. Bu ayrıma göre; kuvvetlerden birincisi, görüşerek, karar vermekte, ikincisi bu kararları yürütmekte ve sonuncusu da oluşan uyuşmazlıkları çözmek için yargılama yapmaktadır.¹

Kuvvetler ayrılığı ilkesini, günümüzdeki anlamıyla kavramsal tanımlamasını yapan ilk düşünür ise John Locke olmuştur. Düşünür, İngiltere'nin siyasi tarihi boyunca ortaya çıkan kuvvetlerin birbirleriyle çekişmeleri ve bunun sonucunda da ayrılmalarıyla beliren parlamenter sistemi değerlendirmiştir. Bu değerlendirmeye göre; kuvvetler ayrılığı ilkesi ile iktidarın sınırlanarak, monarşik yapının yerine parlamenter hükümet sisteminin geçerli kılınması için devletin yasama, yürütme ve federatif kuvvetlerden oluşan bir ayrıma dayandırılması gerekmektedir.²

Kişi özgürlüklerinin güvencesi olarak kuvvetler ayrılığı ilkesini öngören Locke'un görüşlerini Montesquieu sistematize etmiştir. Ünlü düşünür, iktidarın belli bir ayrıma tabi kılınması gerekliliğini 1748 yılında yayımladığı "Kanunların Ruhunu" adlı eserinde ortaya koymuştur. Montesquieu, İngiltere'deki gözlemlerine dayanarak, devlet iktidarını üç temel kuvvete dağıtmıştır. Buna göre; yasama, yargı ve bünyesinde dış işlerini temsil eden federatif kuvveti de taşıyan yürütme kuvvetinin varlığına dikkat çekmiştir. Kuvvetlerin bu biçimde belirginleştirilmesinden başka, özgürlüklerin var olması ve iktidarın kötüye kullanılmaması için kuvvetlerin birbirlerinden ayrılmasını savunmuştur. Çünkü, iktidarın belirli yönlerini temsil eden bu kuvvetlerin tek elde toplanması temel hak ve özgürlükler için

¹ Leslie LIPSON, *Politika Biliminin Temel Sorunları* (çev.: Tunçer Karamustafaoğlu), (Ankara: Birtik Yayınları, 1986), s.340-41.

² Mustafa KUTLU, *Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri – Gelişimi Hukuk Devletinin Kökenleri* (Ankara: Seçkin Yayınları, 2001), s.109.

büyük bir tehlike oluşturacaktır ve bu tehlike de ancak bir iktidarın diğer bir iktidar ile durdurulması üzerine önlenebilecektir.³

Gerek klasik anlamdaki hükümet sistemleri tipolojisi gerekse de yeni oluşturulmaya ve geliştirilmeye çalışılan hükümet sistemleri tipolojileri açısından, kuvvetler ayrılığı ilkesindeki asıl önemli unsurlar yasama ve yürütme kuvvetleri ile bu kuvvetler arasındaki ilişkilerdir. Çünkü, yargı kuvveti edilgen öznedir ve bu özelliği nedeniyle de bir hükümet sisteminin ana hatlarının çizilmesinde etkinliği oldukça zayıftır. Dolayısıyla yasama – yürütme kuvvetleri ve onların kendi aralarındaki ilişkilerden doğan etkileşimler, üzerinde durulması gereken temel esasları içermektedir.

Hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında yalnızca yasama – yürütme ilişkilerini yalın tarzda ele almak çok şablonik bir yaklaşıma neden olacaktır. Bu durumda mekanik olarak yasama ve yürütme kuvvetlerinin oluşumları, yetki ve görevleri incelenerek; hangi hükümet sisteminin hangi ülkeye uygun olacağı biçiminde bir önerme geliştirilecektir. Oysaki saf anlamda hukuki araçları kullanmak yetkin bir tipolojinin oluşturulması hedefinden uzaklaştırıcıdır.

Çünkü yeni bir tipoloji çalışmasından güdülen amaç; çeşitli ülkelerin hükümet sistemlerinin, bu tipolojideki yeni hükümet sistemlerinin temel özelliklerini taşıyıp taşımadıklarının saptanması ve bu tiplerin çatısı altına sokulup sokulamayacağını belirlenmesi olacaktır.

20. yüzyıl dramatik tarihi olayların ve gelişmelerin etkisiyle siyaset dünyasında hızlı ve kökten değişikliklerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Bunun sonuçlarından biri statik durumdaki hükümet tipolojisi kalıbının aşılması biçiminde karşımıza çıkmaktadır.

Klasik hükümet sistemi tipolojisi gereğince; her durumda bağımsız olduğu varsayılan yargı organı bir kenara bırakıldığında, yasama ve yürütme ilişkileri açısından üç ana hükümet sisteminin varlığını gözlemlemekteyiz. Buna göre; meclis hükümeti sistemi, başkanlık hükümeti sistemi ve parlamenter hükümet sistemi klasik ayırımın en eski modellerini oluşturmaktadır.⁴

Avrupa’da II. Dünya Savaşı sonrası gerçekleşen ikinci demokratikleşme dalgası beraberinde; parlamenter ve başkanlık hükümeti sistemlerinden farklı hükümet sistemlerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Monarşilerin yokluğunda, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi yöntemi tercih edilmiştir. Böylece, meclisin güvenoyuna dayanan kabine ile halk tarafından

³ K. Halûk YAVUZ, *Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi* (Ankara: Seçkin Yayınları, 2000), s.129-30.

⁴ Erdal ONAR, “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı – Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi Midir?”, *Türkiye Barolar Birliği Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, 9 – 13 Ocak 2001, s.362.

seçilmiş bir başkandan meydana gelen hükümet sistemi kombinezonu yaratılmıştır.⁵

Yeni hükümet sistemleri başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin temel özellikleri ele alınarak oluşturulmuştur. Çünkü, bu yeni tip hükümet sistemleri dikkatle incelendiğinde görülecektir ki; gerek başkanlık gerekse de parlamenter sistemin bazı temel nitelikleri bu yeni hükümet sistemlerinde görülmektedir. Bu nedenle, yapılacak bütün çözümlenelerde bu iki klasik hükümet sisteminin birbirlerinden farkları gözetilip, parametre olarak kabul edilmesi gerekmektedir.

Başkanlık ve parlamenter hükümet sistemleri arasındaki farkları ortaya koyan ilk tanımlama girişimlerinden birini de Douglas Verney yapmıştır. Verney çalışmasında her iki hükümet sisteminin birbirinden ayrılması için bir dizi ölçütler öngörmüştür.⁶ Ancak, özellikle bazı ölçütlerin anlam olarak

⁵ Matthew Soberg SHUGART – John M. CAREY, **Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics** (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), s. 61.

⁶ Bu çalışma, hükümet sistemlerine yönelik tipoloji çalışmalarında, uğradığı bütün eleştirilere karşın yine de önemli bir aşama olarak kabul edilmelidir. Verney, geliştirdiği ölçütleri 11 maddede toplamıştır:

- Parlamenter sistemde kurucu meclis parlamentoya dönüşürken; başkanlık sisteminde aynı haliyle kalır;
- Parlamenter sistemde yürütme organı devlet başkanı ve hükümet arasında ikiye bölünürken; başkanlık sisteminde yürütme organı belirli bir dönem için halk tarafından seçilen başkan tarafından ikame edilir.
- Parlamenter sistemde hükümetin başını devlet başkanı atarken; başkanlık sisteminde devlet başkanı aynı zamanda hükümetin de başıdır.
- Parlamenter sistemde hükümetin başı bakanları kendisi atarken; başkanlık sisteminde, başkan daha ikincil konumdaki yürütme bölümlerinin başkanlarını (sekreterleri) kendisi atar.
- Parlamenter sistemde hükümet bakanlardan oluşan bir topluluk iken; başkanlık sisteminde hükümet yalnızca başkandan ibarettir.
- Parlamenter sistemde bakanlar sıklıkla parlamento üyeleri arasından çıkarken; başkanlık sisteminde yasama organı üyeleri yürütme organında görev alamazlar.
- Parlamenter sistemde hükümet politik olarak yasama organına karşı sorumlu iken; başkanlık sisteminde yürütme organı (başkan) yasal olarak anayasa karşı sorumludur.
- Parlamenter sistemde hükümetin başı devlet başkanına parlamentoyu dağıtması için tavsiyede bulunabilirken; başkanlık sisteminde başkan yasama organını dağıtamaz ve kınayamaz.
- Parlamenter sistemde parlamento bir bütün olarak en yüksek organdır ve sistemin diğer egemen parçaları olan hükümet ile meclisi bünyesinde barındırırken; başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları aynı çatı altında birleşmez. Meclis kesin olarak hükümetin diğer organlarından daha yüksek konumdadır.
- Parlamenter sistemde hükümet bir bütün olarak sadece dolaylı bir biçimde seçmenlerine karşı sorumlu iken; başkanlık sisteminde bu sorumluluk doğrudandır.

belirsiz ve birbiri ile örtüşecek kapsamda olması çokça eleştirilmiş ve netlik ifade etmediği belirtilmiştir.⁷

Parlamentar sistem ile başkanlık sistemi ve bu çerçevede yapılan yeni hükümet sistemlerine ilişkin incelemeler 1980 yılı sonrası hızla artmış ve her bir çalışma bir öncekinin eleştiriye uğrayan noktalarına yönelik olmuştur.

Bu süreçte ünlü siyasal bilimcilerden Arend Lijphart her iki hükümet sisteminin tipolojik ayrımında iki temel ölçütün yeterli olacağını savunmuştur. Bu ölçütlerden ilkinin, parlamenter sistemdeki hükümetin yapısını oluşturur. Öyle ki bu hükümet sisteminde yürütme organı bir başbakan – ki başbakan; şansölye, başkan – bakan, taoiseach gibi farklı isimler de alabilmektedir – ve onun bakanlarından meydana gelir, ayrıca başbakanın da içinde bulunduğu hükümet yasama organına karşı sorumludur. Bir diğer deyişle, hükümet yasama organının güvensizlik oyuyla görevinden uzaklaştırılabilmektedir. Oysaki, başkanlık sisteminde yürütme başkanla özdeşdir. Başkan anayasa hükmü gereğince belli bir süre için seçilir ve olağan koşullarda yasama organınca görevine son verilemez (Impeachment süreci bu kuralın tek istisnası olarak ayrıca düzenlenmiştir). İkinci ölçüt ise, yürütme organının başını temsil eden kişinin meşruiyeti konusudur. Parlamenter sistemde başbakan yasama organınca seçilirken; başkanlık sisteminde başkan halk tarafından seçilir. Bu seçim ya doğrudan ya da ikinci seçmenlerin oluşturduğu bir seçmenler kurulunca gerçekleştirilir.⁸

Ancak Lijphart bu görüşünü, üçüncü bir ölçüt ekleyerek daha da ileriye götürmüştür. Buna göre; her iki hükümet sistemi arasındaki en önemli farklardan birini de yürütmenin kaç kişiden oluştuğudur. Parlamenter sistemde başbakan ve bakanlardan kurulu bir yürütme organı söz konusu iken; başkanlık sisteminde yürütme organı tek kişiden oluşur. Bununla birlikte; parlamenter sistemdeki başbakanın hükümet içindeki konumu çeşitli biçimlerde ortaya çıkar. Öyle ki; başbakan bazı durumlarda diğer bakanlarla eşit konumdayken; bazı durumlarda da daha üstündür ve karar verici konumdadır. Buna karşılık başkanlık sisteminde kabine üyeleri ancak tavsiyede bulunabileceklerinden ikincil konumdadırlar.⁹

- Parlamenter sistemde güç parlamentoda toplanmışken; başkanlık sisteminde yasama organında toplanmamıştır. (Douglas V. VERNEY, *The Analysis of Political Systems* London: Routledge & Kegan Paul, 1959, s.75-77.)

⁷ SHUGART – CAREY, a.g.e., s.20.

⁸ Arend LIJPHART, *Çağdaş Demokrasiler, Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydışmacı Yönetim Örüntüleri* (çev.: Ergun Özbudun – Ersin Onulduran), (Ankara: Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Demeği Ortak Yayını, basım tarihi belirtilmemiştir), s.44-45.

⁹ Arend LIJPHART, “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations”, Juan J. Linz - Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore / London: The John Hopkins University Press, 1994), s.93.

Lijphart'ın üç ölçütle açıklamaya çalıştığı parlamenter sistem – başkanlık sistemi ayrımına Giovanni Sartori de katılmakla beraber; Sartori, özellikle üçüncü ölçüte getirdiği alt ölçütlerle bu görüşü destekleyerek, geliştirmiştir. Buna göre; eğer sistem bir başkanlık sistemi ise aynı zamanda devletin başı olan başkanın:

- Halk tarafından göreve getirilmesi,
- Parlamentonun oyuyla görevden alınamaması,
- Hükümet ya da hükümetin başkanının atamasını yapması ya da hükümetin başı olması gerekmektedir.

Bu koşulların varlığı ile tamamlanan üçüncü ölçüt ile diğer iki ölçütün hepsinin bir arada bulunması halinde pür başkanlık sisteminden bahsedilebilecektir.¹⁰

Sartori'nin katkısıyla kuvvetler ayrılığı ilkesi bakımından, biri kuvvetlerin katı ayrılığını (başkanlık hükümeti) diğeri yumuşak ayrılığını (parlamenter hükümet) temsil eden hükümet sistemleri ayrımı daha net bir hale getirilmiştir.

Kuvvetlerin ayrılığı temelinde yapılmaya çalışılan bu tanımlama ve sınıflama girişimlerinde; meşruiyet, istikrar ve etkinlik öne çıkan diğer önemli niteliklerdir. Her üç kavram da özellikle dünya siyaset sahnesine yeni çıkan ülkeler açısından tercih edilecek hükümet sisteminin belirlenmesinde büyük önem taşımaktadır. Çünkü, bir hükümet sisteminin siyasi kilitlenmelere yol açmaksızın verimli biçimde işleminde bu üçlünün büyük önemi vardır.

Meşruiyet, iktidarın kaynağı ve kullanılması açısından; yönetilenlerin inançlarına, isteklerine ve düşündüklerine uygunluk olarak tanımlanabilir. Gerek yasama gerekse de yürütme organının seçimi ile ilgili olan meşruiyet kavramı, kısaca halkın görüşleri açısından kabul edilebilirlik biçiminde formüle edilebilir. Çünkü iktidarın meşruluğu, onun topluluk üyeleri ya da topluluk üyelerinin çoğunluğu tarafından bir iktidar olgusu olarak tanınmasından başka bir durumu ifade etmez.¹¹

Yeni hükümet sistemlerinin saptanmasında ve devletlerin tercih edecekleri hükümet sistemlerini seçmeleri aşamasında meşruluk konusu uzun tartışmaların yaşanmasına neden olan siyasal bir girdi olmuştur.

Juan J. Linz'e göre; bu tercihlerin ortaya konmasında parlamenter sistem daha avantajlıdır. Çünkü, başkanlık sisteminin iyi olduğu ifade edilen

¹⁰ Giovanni SARTORI, "Neither Presidentialism nor Parliamentarism", Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., **The Failure of Presidential Democracy** (Baltimore/London: The John Hopkins University Press, 1994), s.106.

¹¹ Erdoğan TEZİÇ, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar** (İstanbul: Beta Yayınları, Yedinci Baskı, 2001), s.89.

özellikleri aynı zamanda onun tıkanmaya elverişli yönlerini de oluşturur. Başkanın halk tarafından doğrudan seçimi, ona dolaysız bir demokratik meşruluk kazandırmakla birlikte yasama organının da doğrudan seçim yoluyla göreve geldiğini düşündüğümüzde ortaya bir çift meşruluk sorunu çıkmaktadır. Bu durumda eşit derecede demokratik meşruluğa sahip olunacak ve her iki organ arasında görüş ayrılığına düşülmesi halinde devlet yönetiminde tıkanmaların ortaya çıkması kaçınılmaz hale gelecektir. Aynı zamanda birbirine denk meşruluk olguları bu tıkanmaları çözecek güvensizlik oyu, fesih gibi anayasal mekanizmaların oluşturulmasına da olanak vermemektedir.¹²

Üzerinde durulması gereken diğer iki nokta ise istikrar ve etkinliktir. Hükümet sistemlerinin tipleştirilmesinde bu iki girdinin yöneldiği ana hedef yürütme organıdır. Özellikle Cumhurbaşkanı, yetkileri bakımından öne çıkmaktadır. Çünkü, Cumhurbaşkanı'nın hem yürütmenin ikinci kanadını oluşturan hükümetle hem de yasama organıyla ilişkileri; onu, hükümet sistemlerinin tipleştirilmesi çalışmalarında bir odak noktası haline getirmiştir. Böylece, Cumhurbaşkanı'nın yetki ve görevleri dikkate alınarak yasama organı ve hükümet ile ilişkiler izlenerek örnek ülkelerdeki hükümet sistemleri belirlenebilecektir.

İstikrar sorunu açısından, başkanlık sisteminin parlamenter sisteme göre daha avantajlı olduğu yönündeki genel geçer kaniye karşın bu, parlamenter hükümet sistemdeki sık hükümet değişikliğine dayanan dar bir yorumdan ibarettir. Çünkü, iktidar partilerinin süreklilik göstermesi, koalisyonların dayanıklı karakteri, parti önderlerinin ve bazı bakanların siyasal bunalımları, görevlerini terk etmeksizin atlatabilmesi, belli bir esnekliğin sonucudur ki; bu da aslında istikrarın daha geniş bir anlam ifade ettiğini gösterir. İstikrar, etkinlik ile desteklenmedikçe pek anlam taşımayan bir siyasi girdidir. Başkanlık sisteminde belirli bir süre için seçilen ve bu sürede – impeachment dışında – hiçbir biçimde görevinden alınamayan başkanın durumu, istikrarı görünürde sağlar gözüğe de halkın ya da partisinin güvenini yitirmesi nedeniyle etkin olmaktan uzaklaşan başkan aslında istikrarsız bir yürütmeyi oluşturur. Bunun altındaki hukuki zemin başkanın görev süresi dahilinde değiştirilemeyecek olmasıdır. Oysa parlamenter sistemde etkin olmayan hükümetin yaratacağı istikrarsız yürütmenin değiştirilme olanağı vardır. Bu yüzden başkanlık sistemindeki katı kuvvetler ayrılığı sistemin tıkanmasındaki en önemli özelliği oluşturmaktadır.¹³

¹² Ergun ÖZBUDUN, **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı** (Ankara: Bilgi Yaymevi, 1993), s.140-41.

¹³ Juan J. LINZ, "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri", (çev.: Ergun Özbudun), **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, (der.: Larry Diamond ve Marc F. Plattner), (Ankara: Yetkin Yayınları, 1995), s.155.

Yukarıda da belirttiğimiz üzere; büyük ölçüde kabul gören ve gereksinimleri karşılayan klasik hükümet sistemleri ayrımı bir yandan Güney Amerika ülkelerindeki başkanlık sisteminin farklı uygulamaları nedeniyle; diğer yandan da özellikle Doğu Blok'unun çözülme sürecine girdiği 1989 yılı ve sonrası komünizm ardı dönemde Doğu Avrupa ülkeleri açısından, onların hükümet sistemlerini tanımlamakta yetersiz kalmaya başlamıştır. Çünkü, Polonya, Çekoslovakya, Macaristan, Romanya, Bulgaristan, Arnavutluk ve hatta 1991 itibariyle Rusya, rejim değişikliği dolayısıyla yeni bir hükümet sistemine duydukları gereksinimler yüzünden birtakım arayışlara girmişlerdir. Sonunda bu ülkeler çalkantılı bir siyasal sürecin ardından ya mevcut klasik ya da yeni veya melez olarak nitelendirebileceğimiz hükümet sistemlerini tercih etmişlerdir.

Komünizm sonrası döneme geçişte söz konusu olan siyasal çözülmenin başını Macaristan ve Polonya çekmiştir.¹⁴ Bu iki ülkeden Polonya doksanlı yıllarda uzunca bir süre hazırlığını yaptığı yeni anayasasını 1997 yılında yürürlüğe sokmuştur. Yeni anayasa Polonya'nın hükümet sistemini de değiştirmiştir. Bu süreç esnasında, Avrupa kıtası içerisinde yaygınlaşan ancak kendi uygulamaları arasında da farklılıklar¹⁵ gösteren yarı – başkanlık sistemi baskın nitelikleri itibariyle Fransa'da somutlaşmış ve özellikle, 90'lı yıllarda Doğu Avrupa ülkelerinin ilgisini çekmiştir. Bu ülkelerden Polonya, komünizm sonrası yapılanmasında Fransa'yı örnek alarak 1997 Anayasası'nı yarı – başkanlık sistemine imkan verecek biçimde düzenlemiştir.

Yarı – başkanlık sistemine ilişkin olarak ünlü Fransız siyasal bilimci Maurice Duverger 1980 yılında kaleme aldığı makalesinde bu hükümet sisteminin üç temel esasa dayanması gerektiğini vurgulamıştır. Bu esaslar;

- Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından doğrudan ve genel oyla seçilmesi,
- Cumhurbaşkanına Anayasa ile oldukça güçlü yetkilerin tanınması ve

¹⁴ Leslie HOLMES, *Post Komünizm* (çev.: Yavuz Alogan), (İstanbul: Mavi Ada Yayınları, 2000), s.134.

¹⁵ Yarı – başkanlık hükümeti sistemi, Fransa'dan başka Finlandiya, Portekiz, Avusturya, İrlanda ve İzlanda gibi Avrupa ülkelerinde de mevcuttur. Ancak sistemlerin oluşturulması ve işletilmesinde bazı farklılıklar söz konusudur. Bu ülkelerden Avusturya, İrlanda ve İzlanda da başkan halk tarafından doğrudan seçilmekle birlikte; hükümetlerinin önlerine getirdikleri bütün kararları ve kararnamelemleri imzaladıklarından, sistemdeki ağırlıkları düşünüldüğünde oldukça sili görünümü yarı – başkanlık hükümetleri söz konusudur. Buna karşın Finlandiya ve Portekiz de başkanın anayasal olarak önemli yetkileri vardır, ancak hükümetin de ciddi anlamda yetkilerinin bulunması dengeli ve iki başlı bir yürütmeye yol açmıştır. Fransa'da ise sistem içerisinde oldukça güçlü yetkilere sahip olarak düzenlenmiş bir başkanlık modeli kurulmuştur. Özellikle Fransa Anayasası'nın 16. maddesindeki koşulların ortaya çıkması halinde, başkanın adeta geçici bir diktatör konumuna yükselmesi tam yetkili bir yarı – başkanlığın Fransa'da belirmesine neden olmuştur. (Maurice DUVERGER, "Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti", (çev.: Mehmet Turhan), *Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar* (der.: Mehmet Turhan), (Ankara: Gündoğan Yayınları, Tarihsiz), s.71,74,78.

- Parlamentonun güvenine dayanan bir başbakan ve bakanlar kurulunun varlığı olarak özetlenmiştir.¹⁶

Shugart ve Carey, Duverger'nin yaptığı isimlendirmeyi eleştirerek, bu kullanımın hükümet sisteminin içeriğinin anlaşılması bakımından okuyucuyu yanlış bir yola sevk edeceğini belirtmişlerdir. Yarı – başkanlık terimi yerine başbakan – başkanlık teriminin hükümet sistemini daha doğru olarak karşılayacağını savunmuşlardır.¹⁷ Sartori'ye göre ise, yarı – başkanlık hükümet sistemine yönelik terimsel itirazlara karşın “yarı” terimi çok da isabetsiz bir tercih değildir. Çünkü, yarı – başkanlık sisteminde, başkanlık sisteminden farklı olarak tek odaklı bir otorite yapısından çok ikili bir otorite yapısı kabul edilmiştir. Başkanlık otoritesinin ikiye bölünmesi söz konusu olduğundan dolayı halk tarafından seçilen bir devlet başkanının da yer aldığı yürütme kuvveti “yarı” terimini gerektirecek biçimde ikiye bölünmüştür.¹⁸

Linz, Stepan ve Suleiman ise “yarı” terimini benimsemekle birlikte bu terimin aynı zamanda yarı – parlamenter sistem anlamına da gelebileceğinden, anlam karışıklığına yol açacağını ifade etmişlerdir. Ancak, Duverger bu eleştiriye de meşruluk kavramı ile yanıt vermektedir. Ona göre, hükümet sisteminin oluşumundaki asıl önemli nokta cumhurbaşkanı ve onun meşruluğudur. Cumhurbaşkanı, doğrudan halk tarafından seçilerek yasama organıyla birlikte ikili bir meşruiyete sahip olacaktır. Dolayısıyla, “yarı” terimi başkanlık sistemine yönelik olacağından yarı – parlamenter sistemini çağrıştırmaması söz konusu değildir.¹⁹

Yarı – başkanlık sisteminin açıklanmasında ve diğer hükümet sistemleri içerisinde değerlendirilmesi yönünde yapılan tipoloji çalışmalarından birini de Shugart yapmıştır. Yazar, geliştirdiği tipolojide beşli bir ayrıma gitmiştir:

- Saf başkanlık sistemi (pure presidentialism),
- Başbakan – başkanlık sistemi (premier – presidential),
- Başkan – parlamenter sistem (president – parliamentary),
- Başkanlı parlamenter sistem (parliamentary with president),
- Saf parlamenter sistem (pure parliamentary).²⁰

¹⁶ DUVERGER, a.g.m., s. 69.

¹⁷ Robert ELGIE, “The Politics of Semi – Presidentialism”, Robert Elgie, ed., **Semi Presidentialism in Europe** (Oxford: Oxford University Press, 1999), s.4-5.

¹⁸ Giovanni SARTORI, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme** (çev.: Ergun Özbudun), (Ankara: Yetkin Yayınları, 1997), s.161.

¹⁹ ELGIE, a.g.m., s.5.

²⁰ Matthew Soberg SHUGART, “Of Presidents And Parliaments”, **East European Constitutional Review**, Vol 2, No 1, 1993, s.30.

Shugart oluşturduğu bu hükümet sistemi tipolojisinde iki temel esası dikkate almıştır. Bu esaslardan ilki, meşruluk sorunudur. Bu da devlet başkanının seçimi konusuyla bağlantılıdır. İkincisi, devlet başkanının sahip olduğu yetkiler ve bu yetkilerin siyasal yaşamda ona sağladığı güç ve etkinliktir. Bu esaslar ışığında hükümet sistemleri; devlet başkanının sistem içerisindeki hukuki ve siyasi gücü ile bunun sağladığı etkinliğine göre değerlendirilerek sıralanmıştır. Ayrıca, Devlet başkanının meşruluğu sorununda, onun halk tarafından doğrudan seçilmesi hukuken sahip olduğu yetkilerin anlam ifade etmesini sağlayacaktır.

Shugart bu sıralamada Duverger'in yarı – başkanlık sistemini ikinci sıraya oturtmuştur. Çünkü, devlet başkanı açısından, onun yetkileri ve sistem içerisinde oynadığı rol düşünüldüğünde yarı – başkanlık sistemi saf başkanlık sisteminden daha zayıf bir hükümet sistemi olmasına karşın parlamenter sisteminden çok daha güçlü bir yapıya sahiptir.

Başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin bazı unsurlarını kendi bünyesinde birleştiren ve böylelikle melez bir yapıyı haiz olan yarı – başkanlık sistemi, aynı zamanda halk tarafından seçilen devlet başkanı ile yine halk tarafından seçilen yasama organının ve onun içinden çıkıp, güvenine dayanan hükümet arasındaki görüş benzerliğine/aykırılığına göre işleyen bir sistem olarak oluşturulmuştur.²¹

BİRİNCİ BÖLÜM

İSTİKRARA ULAŞMA ÇABASI: FRANSA ÖRNEĞİ

1. Tarihi Gelişimi

Fransa'nın demokratik gelişiminin başlangıç tarihini 14 Temmuz 1789 Fransız Devrimi olarak kabul ettiğimizde; parlamenter kurumsallaşmanın ve anayasal yönetim tarzının ortaya çıkışı ve bunun bir tercih sorunu haline gelmesi bakımından, ülkenin siyasal yaşamını mutlak monarşi, devrim ve devrim sonrası durulma dönemleri olarak üçe ayırabiliriz.²² Bu üçlü ayırım düşünüldüğünde İngiltere'deki anayasal sürecin evrimsel işleyişinin aksine; Fransa'da siyasal gelişmelerin çalkantılı seyri iki ülke arasındaki anayasacılık faaliyetleri açısından en temel yaklaşım farkı olarak karşımıza çıkmaktadır.

1789 Devrimi her ne kadar egemenliğin kullanımı anlamında demokratik bir açılım yaratsa da Fransa'nın 19. yüzyıl tarihi çeşitli ihtilaller, diktatörlükler ve cumhuriyet rejimine geri dönüşlerle geçirilmiştir. Bu

²¹ Scrap YAZICI. *Başkanlık ve Yarı – Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme* (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002), s.92-93.

²² Cem EROĞUL. *Anatüze Giriş* (Ankara: İmaj Yayıncılık, 1993), s.54.

dalgalı dönemde Fransa devleti, meclis iktidarı, kişi iktidarı ve parlamenter iktidarın her birini zaman zaman denemek durumunda kalmıştır.²³

İstikrarlı bir yarı – başkanlık modeli olarak ele aldığımız Fransa'nın bugünkü hükümet sisteminin daha iyi açıklanması ve anlaşılabilmesi için V. Cumhuriyet Fransası'nın hemen öncesindeki tarihsel ve siyasal gelişmeleri kısa da olsa ele almak gerekmektedir. Bundan dolayı, II. Dünya Savaşı'na III. Cumhuriyet Anayasasıyla giren Fransa'nın geçirdiği hızlı dönüşüm gözden kaçırılmaması gereken bir olgudur.

II. Dünya Savaşı boyunca Mareşal Pétain (Peten) tarafından işbirlikçi ve baskıcı bir düzenle yönetilen Fransa De Gaulle'ün önderliğinde işgalden ve Vichy (Vişi) hükümetinden kurtulmuş ve 1946 yılında IV. Cumhuriyet ilan edilmiştir. Cumhuriyet Konseyi adını taşıyan İkinci Meclis'in yetkilerinin bir ölçüde kısılmış olmasına karşın, yeni yönetimin siyasal yapısı III. Cumhuriyet'in hemen hemen aynısı olmuştur. İki Cumhuriyet arasındaki yapı benzerliği, hükümet sistemlerinin kusurlarının da benzenmesine yol açmıştır.²⁴

IV. Cumhuriyetin istikrarsız yapısı, kitlesel, toplumsal çatışmalara neden olmuş ve seçim sisteminin bir sonucu olarak çok parçalı parlamento kompozisyonu meydana gelmiştir. Fransa'da beklenen istikrarlı ve uyumlu yönetim sağlanamamış ve 1958'e kadar geçen süre içinde ömürleri ortalama bir yılı bulmayacak biçimde yirmi hükümet kurulmuştur.²⁵

II. Dünya Savaşı'ndan sonra, hükümet istikrarsızlığından kaynaklanan siyasal bunalımın sonucunda, Cezayir'deki Fransız generallerinin 13 Mayıs 1958 tarihinde ayaklanmasıyla bir hükümet darbesi gerçekleştirilmiştir. Bu askeri müdahalenin temelinde, hükümet bunalımlarının önlenememesi ve buna çare olarak güçlü bir devlet mekanizmasının yaratılması isteği yatmaktadır. Fransa Millet Meclisi'nin askeri müdahaleyi yapan isyancı subaylara direnememesi üzerine, General De Gaulle başbakanlığa getirilmiştir. Böylece, De Gaulle'ün kimliğinde cumhurbaşkanına güçlü yetkilerin tanındığı bir anayasa hazırlanarak 4 Ekim 1958'de yayımlanmış ve V. Cumhuriyet kurulmuştur.²⁶

2. Cumhurbaşkanı'nın Seçimi

Yarı – başkanlık sisteminin karakteristik özelliklerini belirginleştirmek için devlet başkanı incelemenin odak noktasına çekilmekte ve devlet başkanının seçimi sorunu da bu belirginleştirme de büyük önem taşımaktadır. Özellikle, parlamenter sistem bir kenara bırakıldığında;

²³ Esat ÇAM, *Devlet Sistemleri* (İstanbul: Der Yayınları, 1987), s.145.

²⁴ EROĞUL, a.g.e., s.64-65.

²⁵ Faruk ÖRGÜN, *Dar Gelen Gömlek Başkanlık Sistemi* (İstanbul: Bilge Yayınları, 1999), s.60.

²⁶ YAVUZ, a.g.e., s.230.

başkanlı hükümet sistemlerinde devlet başkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi, kendilerine tanınan yetkilerin anlam ifade edebilmesi açısından bir gerekliliği oluşturmaktadır. Çünkü, sistemin temelindeki çifte meşruiyet olgusu, seçim sistemini de ön plana çıkarmaktadır.

Cumhurbaşkanının seçimi konusunda V. Cumhuriyet Anayasası döneminde öncelikle bir tür iki dereceli seçim sistemi kabul edilmiştir. Buna göre 1962 yılındaki anayasa değişikliğine kadar cumhurbaşkanının seçimi Anayasanın 6. ve 7. maddeleri çerçevesinde dolaylı bir oylamaya dayanmaktaydı. Bu seçim sistemine göre; 7 yıllık bir dönem için seçilen cumhurbaşkanının seçmenleri; milletvekilleri, senatörler, il meclisi üyeleri ve belediye meclisi üyeleri idi. Cumhurbaşkanı, halkın seçmiş olduğu bu üyelerden oluşan ulusal seçmen koleji tarafından seçildiğinden yapılan seçim oylaması dolaylı bir görünüm taşımaktadır.²⁷

1962 Anayasa değişikliği ile bu ara dönem sonlandırılmış ve bugün halen geçerliliğini koruyan “genel oy” yoluyla seçim usulü getirilmiştir. 2000 yılındaki anayasa değişikliğine kadar görev süresi de 7 yıl olarak kalmış, ancak kohabitasyon (cohabitation) dönemlerinin önüne geçmek için bu süre 5 yıla indirilmiştir.

Cumhurbaşkanı seçiminde aday olabilmek için en az 23 yaşını doldurmuş olmak ve Fransız yasalarına göre askerlik hizmetini yerine getirmek gereklidir. Ayrıca bir kişinin seçimlerde aday olabilmesi için deniz aşırı topraklardan ya da 30 farklı idari birimden seçilmiş en az 500 resmi görevli tarafından desteklenmesi koşuldur. Destekleyen seçilmiş resmi görevlilerin 1/10'den fazlası tek bir birimden ya da deniz aşırı topraklardan olamaz. Adayları destekleyen seçilmiş resmi görevlilerin adları ve niteliklerini belirten liste Anayasa Konseyi tarafından yayımlanır ve hiçbir adaylık en az 500 imza olmaksızın kabul edilmez.²⁸

Fransa'da cumhurbaşkanlığı seçimleri iki türlü çoğunluk sistemiyle gerçekleştirilmektedir. Adaylardan biri ilk turda mutlak çoğunluğa ulaşırsa, ikinci tura gerek kalmaz. Ancak bu çoğunluk sağlanamazsa, ikinci oylama birinci oylamayı takip eden ikinci Pazar günü yapılır. Anayasanın bu tarih tespiti aynı zamanda ikinci turun da tatil günü yapılmasını sağlayarak seçimlere olan ilginin ve katılımın azalmasını engellemek anlamında akılcı bir yaklaşımdır. Böylece seçilecek olan Cumhurbaşkanı'nın arkasındaki halk desteği artacağından meşruiyeti tartışma konusu olmaktan çıkacaktır. İkinci tura ise yalnız, ilk turda en çok oy almış olan iki aday katılacak ve basit çoğunluk ilkesine göre geçerli oyların çoğunu alan aday seçimi kazanacaktır (1958 Any. md. 7).

²⁷ ÇAM, a.g.e., s.162-63.

²⁸ <<http://www.elyse.fr/ang/pres/role3.htm>> 31.03.2003.

3. Cumhurbaşkanının Yetkileri

3.1. Hükümeti Azil ve Yasama Organını Fesih Yetkisi

Devlet başkanları, başbakanı atama yetkisine sahip olmalarına karşın başbakanı azletme yetkisine kural olarak sahip değildirler. Bu durum, anayasa hukukunda yetkilerde ve usulde koşutluk ilkesinin her zaman geçerli olmadığını göstermektedir. Çünkü, parlamentonun güvenine dayanan başbakan devlet başkanına karşı sorumlu değildir. Bununla birlikte bazı anayasalar devlet başkanına başbakanı ve dolayısıyla hükümeti görevden alma yetkisini tanımışlardır.²⁹

V. Cumhuriyet Anayasası'na göre; cumhurbaşkanı, ancak başbakanın kendisine istifasını sunması halinde onun görevine son verebilmektedir (1958 Any. md 8/I). Dolayısıyla, cumhurbaşkanı'na inisiyatifiyle başbakanı azletme yetkisi tanınmamıştır. Aynı maddenin ikinci fıkrası ile de, bakanların durumu düzenlenmiştir. Buna göre; bakanlar başbakanın önerisi ile cumhurbaşkanınca görevden alınabilecektir. Diğer bir deyişle, bakanların cumhurbaşkanınca görevden alınabilmesi için başbakanın karşı – imzasına gerek vardır.³⁰

V. Cumhuriyet Anayasası'nın 12. maddesiyle cumhurbaşkanının yasama organını feshetme yetkisi düzenlenmiştir. Buna göre; cumhurbaşkanı, Millet Meclisi'ni feshetme yetkisini tek başına kullanabilmektedir. Cumhurbaşkanının yetkiyi kullanmadan önce başbakana ve meclislerin başkanlarına danışması gerekir. Ancak bu danışma bağlayıcı olmayıp, daha çok bilgilendirici niteliktedir.

Fesih yetkisinin kullanılmasında çifte meşruiyet sorunu da önemli bir yer tutmaktadır. Çünkü, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğunun farklı dünya görüşlerine sahip olmaları anayasal anlamda bunalımlara neden olabilecektir. Cumhurbaşkanı, kendi siyasetinin zıttı bir çoğunlukla karşı karşıya kaldığında Millet Meclisi'ni feshedebilecektir. Ancak fesih sonrasında gelen yasama çoğunluğu da yine muhalif bir yapıda olursa, cumhurbaşkanının kendi siyaseti açısından yapacağı fazla bir şey yoktur ve muhalefet partisinin üyelerinden oluşacak bir hükümet için gerekli yetkilendirmeyi yapacaktır. Cumhurbaşkanının siyaseten istemediği yeni muhalif yasama çoğunluğu karşısında istifa etme zorunluluğu da yoktur.³¹

Yasama çoğunluğuna dayanan hükümet ile cumhurbaşkanının farklı görüşlere sahip oldukları kohabitasyon dönemlerinde yürütmenin her iki

²⁹ Kemal GÖZLER, *Devlet Başkanları, Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi* (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2001). s.172.

³⁰ <<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>> 31.03.2003.

³¹ Ezra N. SULEIMAN, "Presidentialism and Political Stability in France", Juan J. Linz - Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1994), s.145.

kanadı arasındaki ilişki adeta “med – cezir” biçiminde gelişmektedir. Çünkü, cumhurbaşkanı bu siyasi çatışma dönemlerinde yetkilerini kullanmak anlamında geriye çekilmektedir. Ancak, bunu aşmak için de fesih yetkisini kullanarak kendi siyasi düşüncesine koşut bir yasama çoğunluğunu ve ona dayanan hükümeti oluşturmaya çalışacaktır. Eğer fesih yetkisini kullanamaz duruma gelmişse, yürütme yetkisinin kullanımını farklı siyasal düşünceye sahip olan hükümet ile paylaşmak durumunda kalacaktır. Ancak, bu olasılığın aksi oluştuğunda yürütme yetkisinin kullanımındaki etkin iktidar odağı cumhurbaşkanı olmakta ve sistem içerisinde cumhurbaşkanının ağırlığı daha hissedilir hale gelmektedir.

Fransa’da 1986 – 1988, 1993 –1995 yılları arasında görülen kohabitasyon en son 1997 seçimleri sonrasında ortaya çıkmıştır ve hükümet sistemi açısından kilitlenmelerin sıklaşması üzerine cumhurbaşkanının görev süresi 2000 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle 7 yıldan 5 yıla indirilmiştir.³²

Fesih yetkisinin kullanımı herhangi bir koşula ve nedene bağlı olmamasına karşın, yetkinin kullanılmadığı üç ayrık durum anayasada düzenlenmiştir. Bu hallerden ilkinin Anayasa’nın 12/son maddesi oluşturur. Maddeye göre; fesihten sonra yapılan seçimler sonucunda toplanan yeni Millet Meclisi 1 yıl içinde ikinci kez feshedilemeyecektir. İkinci durum 16/son maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; olağanüstü hal süresince Millet Meclisi feshedilemeyecektir. Üçüncü olarak da Anayasa’nın 7/IV. maddesi gereğince; cumhurbaşkanlığı makamına vekalet edilirken fesih yetkisinin kullanılmayacağı biçiminde öngörülmüştür.

3.2. Atama Yetkileri

Atama yetkilerini iki ana başlıkta ele alarak incelemek doğru olacaktır. Hükümet sisteminin biçimlenişinde cumhurbaşkanı açısından önemli sayılabilecek olan başbakan ve bakanlar kurulunun atanması ile yine sistem içinde cumhurbaşkanının ağırlığının hissedilmesi anlamında üzerinde durulması gereken, bazı üst düzey kamu görevlilerinin atanması konusu cumhurbaşkanının atama yetkilerinin tartışılmasında dikkate alınması gereken noktaları oluştururlar.

Atama yetkilerinin doğuracağı sonuçların değerlendirilmesinde ele alınan ölçüt, yetkinin kullanımındaki inisiyatif sorunudur. Atama yetkisinin başbakan ve/veya ilgili bakanın karşı imzasına dayalı olarak bağlı yetki biçiminde kullanılması Cumhurbaşkanını hükümet sistemi içinde etkin özne olmaktan çıkaracaktır.

- *Yürütmenin ikinci kanadının (Hükümetin) atanması:*

³² Rod HAGUE - Martin HARROP, **Comparative Government and Politics An Introduction** (New York: Palgrave, 5th . Edition, 2001), s.246-47.

V. Cumhuriyet Anayasası'nın 8. maddesine göre başbakan cumhurbaşkanı tarafından hükümeti kurmak üzere atanacaktır. Ancak yapılan atama üzerine başbakan ve yeni kurulan hükümetin Millet Meclisi'nden güvenoyu isteme zorunluluğu yoktur.³³ Bakanların atanmasında ise cumhurbaşkanı doğrudan yetkili olmayıp, başbakanın önerisi gerekmektedir (1958 Any. md.8/II).

- *Bazı kamu görevlilerinin atanması:*

V. Cumhuriyet Anayasasıyla, “devletin sivil ve askeri görevlerine” atama yapma yetkisi cumhurbaşkanına tanınmıştır (1958 Any. md. 13/II). Ancak bu yetki, 19. madde uyarınca karşı – imza kuralına bağlı kılınmıştır. Anayasanın 13/III. maddesine göre ise, Danıştay üyeleri, Légion d'Honneur'ün Büyük Şansölyesi, elçiler, Sayıştay üyeleri, valiler, deniz aşırı topraklardaki hükümet temsilcileri, general rütbesindeki subaylar, rektörler, merkezi idare yöneticilerinin atanması hükümetin yetkisine bırakılmıştır.

Yine hakimlerin ve savcılarının atanması yetkisi de cumhurbaşkanına, ancak başbakan ve adalet bakanının karşı imzalarının olması kaydıyla tanınmıştır. Anayasa'nın 65. maddesiyle kurulan Hakimlik Yüksek Konseyi ise bu atamalarda ancak istişari görüş bildirebilecektir.³⁴

Öte yandan cumhurbaşkanı, Anayasa'nın 56/I. maddesi gereğince; 9 kişiden oluşan Anayasa Konseyi'nin 3 üyesini ve başkanının atama yetkisine sahip kılınmıştır. Ancak 19. maddenin öngördüğü ayrık maddelerden biri de 56. madde olduğu için bu yetkisini kendi başına kullanabilecektir. Anayasaya uygunluk denetimi faaliyetini yürüten bir organın üç üyesinin ve başkanının cumhurbaşkanınca doğrudan atanabilmesi önemli bir yetkidir. Özetle; bu yetkiyi cumhurbaşkanı ile yasama ve yasadaki çoğunluğa sahip olan yürütme arasındaki ilişkilerin seyrini etkileyebilecek sonuçları doğurabilecek bir yetki olarak kabul etmek gerekir. Özellikle, cumhurbaşkanının Anayasa Konseyi'ne başvurma yetkisinin varlığını düşündüğümüzde bu atama yetkisinin önemi daha iyi anlaşılacaktır.

Anayasanın 65. maddesine göre; Hakimlik Yüksek Konseyi'nin 2 üyesi de cumhurbaşkanı tarafından karşı – imza kuralına uygun olarak atanabilecektir. Cumhurbaşkanı aynı zamanda bu konseyin başkanlığını da yapmaktadır.

Cumhurbaşkanının gerçekleştirdiği atamalarda karşı – imzaya gereksinim duymadan işlem yapabilmesi ölçüsünde hükümet sistemi içindeki rolü artacak ya da azalacaktır. Çünkü önemli olan seçimi yapmak değil, seçilecek olanları belirlemektir.

³³ GÖZLER, a.g.e., s.170.

³⁴ GÖZLER, a.g.e., s.210-11.

3.3. Yasama ve Olağanüstü Hal Yetkileri

V. Cumhuriyet Anayasasıyla bir çok açıdan güçlü yetkilerle donatılan Fransa Cumhurbaşkanı'nın kanun teklifinde bulunabilme yetkisi yoktur. Ancak, Anayasa'nın 89/I. maddesi gereğince başbakan ve parlamento üyeleri gibi Anayasa değişikliği önerisinde bulunma hakkına sahiptir. Bu yetkinin kullanılabilmesi için başbakanın karşı – imzası gereklidir.

Olağan dönemlerde cumhurbaşkanının emirname (ordonance) ve kararname (decret) olarak adlandırılan düzenleyici işlemleri tek başına yapma yetkisi bulunmamaktadır. Anayasanın 13/I. maddesine göre; cumhurbaşkanı kendi başkanlığında toplanan hükümet ile birlikte emirname ve kararnameleri görüşüp, imzalamak suretiyle bu yetkiyi kullanabilir. Yetkinin kullanımında hükümetin de dahlinin olması nedeniyle, cumhurbaşkanının kendi inisiyatifinde bir yetkiye sahip olmadığını söylememiz yanlış olmayacaktır.

13. madde uyarınca; düzenleyici işlemlerin cumhurbaşkanınca imzalanması gerekliliğinden hareketle bu yetkinin aslında cumhurbaşkanına ait olduğu savunulmaktadır. Öyle ki, "hükümet tarafından çıkarılır" ifadesi yanıltıcı bir hükümdür. Çünkü, en son karar verme makamının cumhurbaşkanı olduğu ileri sürülmektedir. Dolayısıyla, eğer cumhurbaşkanının imza etme yetkisi varsa, veto etme yetkisi de bulunmaktadır. Ancak unutulmamalıdır ki; bu düzenleyici işlemlerin oluşturulması aşamasında Cumhurbaşkanı tek belirleyici unsurunu oluşturmaz.³⁵

V. Cumhuriyet Anayasası'nın 10/II. maddesine göre; cumhurbaşkanı, parlamento tarafından kabul edilen bir kanunu 15 gün içinde yayımlamak durumundadır. Bu süre içinde kanunu kabul etmez ve hükümete geri göndermezse, veto edecektir. Her ne kadar 10. madde 19. maddedeki karşı – imza kuralının istisnalarından birini oluşturmasa da yetkinin içeriği nedeniyle cumhurbaşkanı bu yetkisini tek başına kullanacaktır. Çünkü parlamentoda çoğunluğa sahip olan partinin (iktidar partisinin) desteklediği kanun için- büyük bir olasılıkla- hükümet veto yetkisinin kullanılması yönünde imzasıyla rıza göstermeyecektir.

Parlamento geri gönderilen kanunu yeniden kabul ederse, cumhurbaşkanı bu kanunu 15 gün içinde yayımlamak zorundadır. Anayasa ikinci görüşme için ayrı bir karar yetersayısı öngörmediği için parlamento aynı kanunu basit çoğunlukla kabul edebilir. Dolayısıyla söz konusu olan bir geciktirici vetodur.

³⁵ Muammer OYTAN, "Fransa, Almanya ve Türkiye'de Yasama Yetkisinin Devredilmesi ve Yürütme Organının Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi", **Onar Armağanı** (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1977), s.559-60.

V. Cumhuriyet Anayasası'nın 61/II. maddesine göre; cumhurbaşkanı, yayımlanmak üzere kendisine sunulan kanunlar için, yürürlüğe girmelerinden önce, Anayasa uygunluk denetimi açısından Anayasa Konseyi'ne başvurabilir. Bu yetki 19. maddeye göre; karşı – imza kuralının dışında tutulduğundan, cumhurbaşkanı kendi inisiyatifiyle bu yetkisini kullanabilecektir.

Anayasa Konseyi'ne başvurma yetkisini kanunları yürürlüğe girmelerinden önce anayasa denetimine sokmak ve bu yolla yasama organı ile hükümet karşısında güç kazanmak açısından, cumhurbaşkanının önemli yetkilerinden biri olarak niteleyebiliriz.

Anayasa'nın 11. maddesinde düzenlenen referandum yetkisi cumhurbaşkanına güç kazandıran bir diğer yetkiyi oluşturur. Çünkü, yetki 19. maddenin öngördüğü istisnalardan birini oluşturduğu için cumhurbaşkanınca doğrudan ve kendi inisiyatifiyle kullanılabilir ve böylece ülke çapında genel siyasette söz sahibi olabilecektir.

Cumhurbaşkanı, Parlamento toplantı halindeyken hükümetten gelen bir öneri üzerine ya da iki Meclisin katıldığı bir önerge üzerine, Resmi Gazete'de yayımlanan herhangi bir hükümet tasarısını referanduma sunabilir. Söz konusu hükümet tasarısı kamu otoritelerinin örgütlenmeleriyle ilgili olabileceği gibi Fransız milletinin ekonomik ve sosyal reform politikalarıyla ve ona katkıda bulunan kamu hizmetlerine ya da kurumların çalışması üzerinde etkili olabilecek bir milletlerarası anlaşmanın onaylanmasına ilişkin olabilir. Buna karşın, cumhurbaşkanı anayasa değişikliklerine yönelik hükümetin kanun tasarılarını, karşı – imza kuralı işletilmeksizin referanduma götüremeyecektir. (1958 Any. md. 11, 89/I).

Savaş, sıkıyönetim ve diğer tür olağanüstü olayların neden olduğu olağanüstü yönetim usulleri söz konusu olduğunda, Fransa Cumhurbaşkanı yetkilerinin zirvesine çıkmaktadır. Anayasa'nın 16. maddesinde düzenlendiği üzere; cumhurbaşkanı, Cumhuriyetin kurumları, milletin bağımsızlığı, toprak bütünlüğü ya da milletlerarası anlaşmaların yerine getirilmesi doğrudan ve ağır bir tehlike ile karşı karşıya kalmışsa ve anayasal kamu iktidarlarının düzenli çalışması kesintiye uğramışsa, durumun gerektirdiği bütün önlemleri alabilmek yetkisine sahip kılınmıştır.

Cumhurbaşkanının bu dönem içinde durumun gerektirdiği önlemleri almak yönündeki yetkileri karşı – imza kuralına tabi değildir. Dolayısıyla, kendisi tek başına bu yetkilerini kullanabilecektir. Ancak, bu yetkilerin kullanmadan önce başbakana, Meclis Başkanları'na ve Anayasa Konseyi'ne danışma zorunluluğu vardır. Fakat bu danışma bağlayıcı değildir. Aksi durum, olağanüstü hal dönemlerinde Cumhurbaşkanı'nın çok güçlü bir konuma gelmesini anlamsız hale getirecektir. Yine eklemek gerekirse, cumhurbaşkanının 16. madde kapsamındaki işlemleri Parlamento'nun onayına bağlı kılınmamıştır. Bu özellik bile tek başına yetkilerin

kullanımında bütün inisiyatifin cumhurbaşkanında olduğunu göstermek bakımından yeterlidir.

“Durumun gerektirdiği” ifadesi oldukça muğlak, sınırları belli olmayan bir ölçüttür. Bu yüzdendir ki; cumhurbaşkanlarını olağanüstü hal dönemlerinde –neredeyse- “diktatör” e eşdeğer bir konuma ulaşmaktadır.³⁶

İKİNCİ BÖLÜM

YENİ BİR YARI – BAŞKANLIK DENEMESİ: POLONYA

1. Tarihi Gelişim

Modern Polonya Devleti'nin tarihini 1918 gibi çok da eski tarihlere götürememekle birlikte; Polonya'nın bir ülke olarak ortaya çıkışını M.S. 966 Piast Hanedanı'na dayandırmak mümkündür. 1000 yıldan fazla bir geçmişi olan Polonya'nın anayasa hukuku tarihi açısından önemli bir yeri vardır. Çünkü, Polonyalılar 1791 yılında Fransızlarla hemen hemen aynı günlerde yazılı anayasalarını yürürlüğe sokarak Avrupa'da bir ilki gerçekleştirmişlerdir. Polonya, anayasa hukuku tarihinde böyle bir ilki gerçekleştirebilecek siyasal olgunluğa sahip olmasına rağmen çeşitli dönemlerde çevresindeki ülkeler arasında bölüşüme konu olmuş ve bu paylaşımlarda da en büyük payı sürekli Ruslar aldığı için komünizmin Doğu Avrupa'da ki yayılışına, diğer Varşova Paktı üyelerine kıyasla daha isteksiz yaklaşmıştır. Kasım 1916 yılında Krallığın ilanını iki yıl sonra Kasım 1918'de Cumhuriyet'in ilanı izlemiş ve fakat II. Dünya Savaşı döneminde; ülke Almanya ile Sovyetler Birliği'nin (Ribbentrop – Molotov Anlaşması) paylaşımından kurtulamamıştır.³⁷

II. Dünya Savaşı sonrasında savaşı kazanan büyük güçlerden birini oluşturan Sovyetler Birliği'nin etkisi altına giren Polonya, bir süre sonra Varşova Paktı'nın bir üyesi olarak sosyalist blokta yer almıştır. Ancak geçmişindeki – kısa da olsa – cumhuriyet deneyiminin ve daha liberal politikaların yürütüldüğü bir dönemin varlığı ve sürekli güçler dengesi arasında paylaşımına konu olmaktan kurtulamaması Polonya'nın 1989 yılına kadarki süreçte Macaristanla birlikte oldukça farklı bir siyasi çizgide durmasına neden olmuştur.

Sovyetler Birliği'ne içten içe duyulan hoşnutsuzluk özellikle 1968 yılında en üst seviyesine ulaşmıştır. “Prag Baharı” olarak bilinen ve Çekoslovakya'nın Sovyetler Birliği'nce işgaliyle sonuçlanan siyasi bunalım Sovyet politikalarının gerçek yüzünü ortaya koymuş ve inandırıcılığını yitirmesine neden olmuştur. Bunalımın yarattığı sıkıntının bir parçada olsa

³⁶ OYTAN, a.g.m., s.565.

³⁷ HOLMES, a.g.e., s.144-45.

aşılabilmesi için bazı Doğu Avrupa ülkelerinin (Macaristan, Bulgaristan, Doğu Almanya) anayasalarında değişikliklere gidilmiş olmakla birlikte; Polonya’da yapılması gündeme gelen anayasa değişiklikleri, Komünist Parti tarafından 1970’lerdeki işçi hareketleri nedeniyle ertelenmiş ve sonuçta partinin önderliğinde değişiklik gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde oldukça mütevazı bir biçimde ortaya çıkan ve zaman içinde gelişen “Dayanışma Hareketi” ayrı bir kimliğe sahip, barışçıl, açık ve yasal karakterli bir muhalefet örgütü konumuna gelmiştir.³⁸

1980-81 dönemi arasında oldukça sivrilen ve tanınan Lech Walesa ve önderliğindeki Dayanışma Hareketi her ne kadar Komünist Parti tarafından tanınmış olsa da, 1981 yılının son ayında ordunun üst düzey subayları savaşı durumu ilan edip Walesa ve diğer Dayanışma Hareketi önderlerini tutuklayarak Dayanışma’nın faaliyetlerini durdurmuşlardır.³⁹

Bu müdahaleden sonra Polonya iç siyaseti çalkantılı bir döneme girmiş ve 1988’deki grevler siyasi sonuçlarını ortaya çıkarmakta gecikmemiştir. Yönetim, önceleri bastırmaya çalıştığı grevlere karşı daha sonra politikasını değiştirmiş ve yuvarlak masa toplantıları olarak bilinen görüşmelere razı olmuştur. Ancak Polonya’daki grev dalgası paradoksal bir yapıyı da bünyesinde barındırıyordu. Çünkü, grevler yönetimi yuvarlak masaya götürecek kadar güçlü olmakla birlikte; Dayanışma önderlerinin görüşmeyi reddetmelerine imkan vermeyecek kadar da zayıftı.⁴⁰ 1989 yılına kadar Dayanışma Hareketi ile yönetim arasında süregelen siyasi mücadele sonunda mücadeleyi kazanan muhalefet yine kendi desteğiyle Jaruzelski’yi devlet başkanı seçmiştir ve fakat Komünist Parti 1989 yılında yeni oluşturulan yönetime girememiştir.⁴¹

Doğu Avrupa’daki sosyalist yapının çökmesiyle Polonya’da anayasacılık hareketleri hız kazanmış ve 1952 yılı Stanilist Anayasa’nın değiştirilmesi gündeme gelmiştir. Polonya sosyalist bloktan ilk kopan ülke olmasına ve belli bir olağanlaşma sürecine girmesine rağmen, çabuk biçimde yeni anayasasını hazırlayamamıştır. Bir süre daha 1952 Anayasası yürürlükte kalmış, ardından 17 Ekim 1992 tarihinde “Küçük Anayasa” (Mala Konstytucja) diye adlandırılan bir geçiş anayasasıyla yola devam

³⁸ Irena Grundzinska GROSS, “Introduction: When Polish Constitutionalism Began”, *East European Constitutional Review* Vol 6, No 2-3, 1997, s.64.

³⁹ Denis MACSHANE, “Darbeden Sonra Dayanışma”, (çev.: İsmail Ferahlar), *Dünün ve Bugünün Defterleri, Dünya Sorunları 7/3 Doğu Avrupa Dosyası* (der.: Ragıp Zarakolu), (İstanbul: Alan Yayıncılık, 1990), s. 233.

⁴⁰ Samuel P. HUNTINGTON, *Üçüncü Dalga, Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma* (çev.: Ergun Özbudun), (Ankara: Yetkin Yayınları, 1996), s.149.

⁴¹ HOLMES, *a.g.e.*, s.148.

edilmiştir. Uzun çalışmalarından sonra 1997 yılında bugün yürürlükte olan nihai anayasa kabul edilerek yürürlüğe sokulabilmiştir.⁴²

2. Cumhurbaşkanının Seçimi

Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan, eşit ve genel oy ilkeleri çerçevesinde gizli oyla seçileceği düzenlenmiştir (1997 Any. md 127/I). Bu özelliği ile Fransa ile aynılık göstermesine karşın bazı farklılıklarda yok değildir. Cumhurbaşkanının görev süresi 5 yıldır ve bir kez daha seçilebilir (1997 Any. md. 127/II). Fransa’da da görev süresi, en son değişiklikle 5 yıl olarak belirlenmiş olmakla birlikte, yalnız bir kez daha seçilebileceği sınırı öngörülmemiştir.

Polonya yurttaşlarının cumhurbaşkanlığı seçimlerinde aday olabilmek için 35 yaşını doldurmuş olmaları ve “Sejm” (Polonya Parlamentosu’nun birinci kanadı) seçimlerinde oy kullanabilecek haklara tamamen sahip olmaları gerekir. Yine adayın, oy hakkı olan en az 100.000 yurttaşın imzası ile desteklenmesi gereklidir (1997 Any. md. 127/III). Fransa’da ise bu rakamlar daha düşük kalmıştır.

Polonya’da da oylama iki turlu olarak öngörülmüş ve ilk turda aranan çoğunluğa ulaşılamazsa ikinci tura ilk turda en çok oy alan iki adayın katılabileceği düzenlenmiştir (1997 Any.md. 127/V). İkinci tur oylamasında Polonya Anayasası 14. günü esas almakta, Fransa’da ise bu süre ilk turu takip eden ikinci pazar denerek, seçimin mutlaka tatil günü yapılması sağlanmaktadır. Polonya’da ise 14. günün çalışma gününe rastlama olasılığı vardır ve bu da katılımın düşük olmasına neden olabilecektir. Dolayısıyla cumhurbaşkanının arkasındaki halk desteği zayıf kalabilecektir.

Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin geçerliliğine ilişkin olarak Polonya’da Yüksek Mahkeme (Supreme Court) karar verme yetkisi ile donatılmıştır (1997 Any. md. 129/I). Fransa’da ise bu denetim makamı Anayasa Konseyi olarak öngörülmüştür. Yine Anayasanın 129/II. maddesine göre; seçmenlerin cumhurbaşkanı seçimleriyle ilgili ilkeleri belirten statü hakkında Yüksek Mahkeme’ye başvurma hakkı varken; Fransa’da böyle bir hak anayasal olarak tanınmamıştır.

3. Cumhurbaşkanının Yetkileri

3.1.Hükümeti Azil ve Yasama Organını Fesih Yetkisi

Hükümetin oluşturulması sürecinde cumhurbaşkanı güçlü yetkilerle donatılmıştır. Ancak, buna koşut olacak biçimde kendisine hükümeti ya da

⁴² Lezsek Lech GARLICKI, “The Presidency in the New Polish Constitution”. **East European Constitutional Review** Vol 6 No 2&3, 1997, <http://www.law.nyu.edu/cccr/vol6num2/feature/presidency.html>, 22.04.2003.

başbakanı ve diğer bakanları görevden alabilecek bir anayasal yetki de verilmemiştir. Parlamento'nun çoğunluğunun güvenini almış bir hükümete karşı, rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin doğası gereği cumhurbaşkanının rolü önemsiz bir noktada tutulmuştur.⁴³

Buna karşın, cumhurbaşkanı Sejm'den güvenoyu almayan bir bakanı azledebileceği (1997 Any. md. 144/XIV, 159/II) gibi başbakanın istemi üzerine hükümetin kompozisyonu üzerinde değişiklik yapabilecektir (1997 Any. md. 161). Bunun dışında yine başbakanın karşı – imzasıyla genelkurmay başkanını da görevden alabilecektir (1997 Any. md. 134/IV). Cumhurbaşkanlığı Şansölyesi'ni ise kendi inisiyatifiyle görevden alabilecektir (1997 Any. md. 143, 144/XXVIII).

Cumhurbaşkanı Anayasada belirtilen durumlarda Sejm'i fesh edebilme yetkisiyle donatılmıştır (1997 Any. md. 144/III). Bu yetki karşı imzaya tabi değildir. Bununla birlikte cumhurbaşkanının olağanüstü dönemlerde bu yetkisini kullanamaması (1997 Any. md. 228/VII) söz konusu olduğu gibi, cumhurbaşkanına vekalet edilirken de kullanılamayacağı (1997 Any. md. 131/IV) düzenlenmiştir.

Anayasanın 98/IV. maddesi ile cumhurbaşkanı, Sejm ve Senato Başkanları'nın düşüncelerini aldıktan sonra Anayasada belirtilen durumlara ilişkin olarak Sejm'in görev süresini kısaltabilir. Sejm'in görev süresinin kısaltılması Senato'nun da görev süresinin kısaltılmasına neden olur. Ancak, cumhurbaşkanının meclis başkanlarının görüşünü almasının herhangi bir bağlayıcılığı söz konusu değildir.

Cumhurbaşkanı ile Sejm arasındaki ilişkiler açısından bir değerlendirme yapıldığında fesih yetkisi önemli bir yer tutmaktadır. Fransa'dan farklı olarak Polonya'da yasama organının birinci kanadının feshi konusundaki yetki oldukça dar tutulmuştur. Öyle ki; Sejm, yalnızca bütçe kanununun çıkarılamaması ve hükümetin kurulması aşamasında güvenoyu alamaması üzerine feshedilebilecektir.⁴⁴

Alman sistemine benzer biçimde bir rasyonelleştirme aracı olarak kurucu güvensizlik oyu Polonya için de düşünülmüştür (1997 Any. md. 158). Sejm, güvensizlik oyuyla birlikte yeni bir başbakanın seçimini de gerçekleştiriyorsa cumhurbaşkanı Sejm tarafından oluşturulan yeni hükümeti onaylamak yükümlülüğündedir. Ancak Sejm, yalnızca, güvensizlik oyuyla hükümeti düşürmüş ve yeni bir başbakan ve dolayısıyla hükümet oluşturamamışsa, cumhurbaşkanına seçenekli olacak biçimde karar alma imkanı tanınmıştır. Buna göre; cumhurbaşkanı ya hükümeti görevden alacak

⁴³ Garlicki, a.g.m., 22.04.2003.

⁴⁴ Wiktor OSIATYNSKI, "A Brief History of The Constitution" **East European Constitutional Review** Vol.6 No 2 & 3, 1997, <http://www.law.nyu.edu/cecr/vol6num2/feature/history.html> 22.04.2003.

ve yeni bir hükümetin kurulması sürecini başlatacaktır ya da Sejm'i feshedecektir.⁴⁵

3.2. Atama Yetkileri

Polonya Anayasası'nda kural olarak cumhurbaşkanı işlemleri karşı imzaya bağlı kılınmakla birlikte 144/III. maddede bunun istisnaları uzun bir liste halinde düzenlenmiştir. İstisna hükümlerinden bir çoğu cumhurbaşkanının atama işlemlerine ilişkin olup, askeri, ekonomik ve yargısal alanlarda önemli devlet kademelerine kendi inisiyatifiyle yapacağı atamalarla sistem içindeki ağırlığını arttırma olanağına sahip kılınmıştır. Buna göre;

- Cumhurbaşkanı başbakanı belirleyip atamasını yapar (1997 Any. md. 144/III, 11).

- Yargıçları atar (1997 Any. md. 144/III, 17). Cumhurbaşkanı bu atamaları Ulusal Yargı Konseyi'nin önerisi üzerine kaydı hayat koşuluyla gerçekleştirir.

- Yüksek Mahkemenin Birinci Başkanını atar (1997 Any. md. 144/III, 20).

- Anayasa Mahkemesi'nin Başkan ve başkan yardımcısını atar (1997 Any. md. 144/III, 21).

- Danıştay Başkanı'nı atar (1997 Any. md. 144/III, 22).

- Yüksek Mahkemenin başkanlarını ve Danıştay'ın başkan yardımcılarını atar (1997 Any. md. 144/III, 23).

- Sejm'in istemi üzerine Polonya Merkez Bankası Başkanını atar (1997 Any. md. 144/III, 24).

- Para Politikası Konseyi'nin üyelerini atar (1997 Any. md. 144/III, 25).

- Ulusal Güvenlik Konseyi'nin üyelerini atar (1997 Any. md. 144/III, 26).

- Ulusal Radyo ve Televizyon Kurumu'nun üyelerini atar (1997 Any. md. 27).

- Başkanlık makamının yardımcı organı olan Başkanlık Şansölyesini atar (1997 Any. md 143)

- Başbakanının önerdiği bakanları atar (1997 Any. md. 154/I).

3.3. Yasama ve Olağanüstü Hal Yetkileri

Polonya Anayasasıyla cumhurbaşkanına yasama sürecine katılabilmek yönünde "yasama girişimi"nde bulunabilmesi yetkisi verilmiştir (1997 Any. md. 144/III, 4). Yetki, yasama meclisleri üyeleri ve hükümetten başka

⁴⁵ GARLICKI, a.g.m., 22.04.2003.

cumhurbaşkanına da tanınarak (1997 Any. md. 118/I), cumhurbaşkanının sistem içerisinde belirleyici olabilmesinin önü açılmıştır. Ayrıca, Anayasa'nın 235/I. maddesi uyarınca, cumhurbaşkanı Anayasa değişikliği için kanun teklifinde bulunabilme yetkisi ile donatılmıştır. Buna karşın, V. Cumhuriyet Anayasası ise Fransa Cumhurbaşkanı'na yasama sürecini başlatacak kanun teklifinde bulunabilme yetkisini tanımamıştır.

Cumhurbaşkanının karşı imza olmaksızın Anayasanın 93. maddesindeki ilkeler çerçevesinde düzenleyici işlem olarak emirnameler (Orders) çıkarması mümkündür (1997 Any. md. 144/III, 29). Benzer bir anayasa hükmüne 142/I. maddede rastlamaktayız. Cumhurbaşkanı Anayasa'nın 92. ve 93. maddelerinde belirtilen ilkeler dahilinde kalınmak koşuluyla yönetmelikler (regulations) ve yürütme emirnameleri (executive orders) çıkarabilecektir. Ancak 92. ve 93. maddeler değerlendirildiğinde yetki devri olmaksızın bu düzenleyici işlemleri yapması yönünde yetki tanınmadığını görüyoruz. cumhurbaşkanının özerk olarak herhangi bir düzenleyici işlem yapabilmesinin mümkün olmaması bu açıdan konumunu zayıflatmıştır.

Polonya Anayasası hazırlanırken cumhurbaşkanına tanınan Anayasa Mahkemesi'ne başvurma ile kanunları veto edebilme yetkileri arasında bir bağlantı kurulmuştur. Bu nedenle ayrı iki başlıkta incelenmesi gereken bu yasama yetkilerini birleştirerek birarada ele almak daha uygun olacaktır.

Cumhurbaşkanı, bir kanunu imzalayıp yürürlüğe sokmadan önce kanunun anayasaya uygunluğunun denetimi için Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilir. Eğer, Anayasa Mahkemesi kanunu anayasa uygun bulmuşsa cumhurbaşkanı kanunu imzalamayı reddedemez (1997 Any. md. 122/III).

Cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesi'nin anayasaya uygun bulmadığı kanunu imzalamayacaktır. Bununla birlikte; kanunun bazı maddelerinin anayasaya aykırılığı söz konusu ise ve Anayasa Mahkemesi de bu yönde karar vermişse, Sejm Başkanı'nın da görüşü alındıktan sonra, bu hükümler cumhurbaşkanı tarafından kanunun bütününden çıkarılıp, kanun kısmen veto edilerek imzalanır ya da anayasaya aykırılığın giderilmesi için Sejm'e geri gönderilir (1997 Any. md. 122/IV).

Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesi'ne gitmeksizin de kanunu veto ederek Sejm'e geri gönderebilir. Bu durumda Sejm'in, Cumhurbaşkanı vetosunu aşarak kanunu yeniden kabul edebilmesi için, üye tamsayısının en az yarısının hazır bulunduğu oylamada 3/5 çoğunluğuna ulaşılabilmesi gereklidir. Sejm bu çoğunlukla kanunu yeniden kabul ettiğinde artık cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesi'ne gitmek hakkı kalmaz ve kanunu imzalayarak 7 gün içinde yürürlüğe sokması gereklidir (1997 Any. md. 122/V). Oylama çoğunluğunun nitelikli hale gelmesi, veto yetkisinin güçleştirici olduğunu göstermektedir. Oysa Fransa'da cumhurbaşkanının veto yetkisi üzerine nitelikli bir çoğunluk aranmadığı için sadece bir geciktirici veto söz konusudur. Anayasanın 188. ve 189. maddelerdeki

konularda da cumhurbaşkanına Anayasa Mahkemesi'nde dava açma yetkisi tanınmıştır (1997 Any. md. 191, 192).

Bu hükümler çerçevesinde, Polonya Anayasasıyla cumhurbaşkanına yalnızca önleyici anayasaya uygunluk denetiminde bulunabilme imkanı tanınmamış, aynı zamanda yürürlüğe girmiş olan kanunlar hakkında da Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yetkisi verilmiştir.⁴⁶

Anayasayla Polonya Cumhurbaşkanı'na referanduma gitme yetkisi de verilmiştir (1997 Any. md. 125/I). Ancak referandum yetkisi açısından cumhurbaşkanı çok etkin bir konuma da getirilmemiştir. Cumhurbaşkanı'nın ulusal düzeyde devletin önemli konularına ilişkin olarak referanduma gitme yetkisini kullanılabilmesi için Senatörlerin hazır bulunduğu oylamada mutlak çoğunlukla alınan bir kararla buna rıza gösterilmesi gereklidir (1997 Any. md. 125/ II).

Ayrıca, cumhurbaşkanı, Anayasanın I., II. ve XII. bölümlerine yönelik anayasa değişiklikleri söz konusu olduğunda referanduma gitme gereği duyabilir (1997 Any. md. 235/VI).

Gerek 125. madde gerekse 235/VI. madde çerçevesinde yapılan referandumların geçerliliğinin denetimini Yüksek Mahkeme yapacaktır.

Olağanüstü hal döneminde ulusal düzeyde referandum yapılamayacağı gibi, Sejm, Senato, yerinden yönetim ve başkanlık için seçim de yapılamaz (1997 Any. md. 228/VII).

Cumhurbaşkanı, hükümetin talebi üzerine doksan günü aşmamak koşuluyla sıkıyönetim ilan edebilir (1997 Any. md. 230).

Cumhurbaşkanı, savaş hukukunun geçerli olduğu dönemde ya da sıkıyönetim dönemlerinde; Sejm'e 48 saat içinde imzalanmak üzere düzenleyici işlemler sunabilecektir. Sejm, bu düzenleyici işlemleri hemen görüşüp karara bağlar. Sejm, cumhurbaşkanının düzenleyici işlemlerini, üye tam sayısının en az yarısının hazır olduğu oylamada salt çoğunlukla yürürlükten kaldırabilir (1997 Any. md. 231).

Savaş dönemi boyunca Sejm toplanamaz hale geldiğinde, Cumhurbaşkanı, hükümetin başvurusu üzerine Anayasanın 228. maddesinin III. – V. fıkralarında belirtilen sınırlar ve faaliyet alanlarında kanun (statü) gücünde düzenleyici işlemler yapabilir. Bu düzenlemeler, yapılacak ilk Sejm toplantısında, Sejm'in onayına sunulmak zorundadır (1997 Any. md. 234/I).

Fransa V. Cumhuriyet Anayasası olağanüstü dönemlerde durumun gerektirdiği bütün önlemleri yapabilmesi için cumhurbaşkanına neredeyse sınırsız yetki tanırken, 1997 Polonya Anayasası ise cumhurbaşkanına olağanüstü dönemlerde çıkaracağı düzenleyici işlemler ve kanun gücünde işlemler yapılabilmesinde sınırlamalar öngörmüştür. Düzenleyici işlemlerin

⁴⁶ GARLICKI, a.g.m., 22.04.2003.

Sejm'in kararıyla kaldırılabilir olması ve kanun gücündeki işlemlerinde yine Sejm'in onayına tabi olması cumhurbaşkanının hareket alanının ne kadar dar olduğunu göstermek bakımından önemlidir.

SONUÇ

Yürütme organının birinci ve bazen de tek iktidar odağını oluşturan devlet başkanının, hükümet sisteminin belirlenişindeki rolü açısından yapmış olduğumuz bu çalışmada Fransa V. Cumhuriyet Anayasası ile 1997 Polonya Cumhuriyet Anayasaları'nın hükümleri çerçevesinde bir karşılaştırma yapılmıştır.

Weimar Cumhuriyet Anayasası'nı bir an için gözardı ettiğimizde, Fransa V. Cumhuriyet Anayasasıyla öngörülen ve terminolojik bir tartışmanın konusunu oluşturmasına rağmen yarı – başkanlık olarak adlandırdığımız hükümet sistemi içinde cumhurbaşkanının göreve getirilişi ve dolayısıyla meşruiyet sorunu, azil, fesih, atama yetkileri ile yasama ve olağanüstü hal yetkileri değerlendirilmiştir.

Fransa V. Cumhuriyet Anayasasıyla IV. Cumhuriyeti'nin istikrarsız parlamenter sistemine çözüm getirmek için halk tarafından seçilen ve anayasa ile güçlü yetkilerle donatılan cumhurbaşkanı eksenli, istikrarlı bir yönetim anlayışı geliştirilmiştir.

Cumhurbaşkanının güçlü yetkileri, önceleri, Fransa gibi demokratik geçmişi oldukça köklü bir ülkede sıkıntı yaratmamışsa da 1980 sonrasında ortaya çıkan kohabitasyon dönemlerinde güçlü cumhurbaşkanı ile yasama organının içinden çıkan ve onun güvenine dayanan hükümetin karşı karşıya gelmesi sistemin kilitlemesi sorununu ortaya çıkarmıştır.

Cumhurbaşkanı ile hükümetin aynı siyasi görüşe sahip olması halinde sisteme cumhurbaşkanı ağırlığını koyarken; farklı dünya görüşlerinden gelen bir cumhurbaşkanı ile hükümet arasında ise temel politikaların belirlenmesinde ciddi çatışmalar çıkmaktadır. Ancak, unutulmamalıdır ki; kohabitasyon dönemlerinde cumhurbaşkanı yetki sınırlarının azami ölçüde gerisine de çekilmek durumunda kalmaktadır.

1989'da Varşova Paketi'nin çözülmesinin hemen ardından çok kısa bir süre sonra, Pakt'da yer alan Doğu Avrupa ülkelerinde yeni anayasalar yapılmaya başlanmıştır. Bu süreçte sosyalist bloktan ilk ayrılan ülkelerden biri olarak Polonya, uzun çalışmalar neticesinde 1997 Anayasasını, gerçekleştirdiği referandumla kabul ederek, yürürlüğe sokmuştur.

Polonya'nın yeni anayasasını incelediğimizde karşılaştığımız sonuç; Fransa yarı – başkanlık sistemine benzer bir sistemin oluşturulduğudur. Ancak, Polonya Cumhurbaşkanı sahip olduğu yetkiler bakımından Fransa Cumhurbaşkanı'na oranla daha zayıf bir konumda tutulmuştur. Bu nedenle Polonya için, yarı – başkanlık sisteminde ölçüt olarak alınan Fransa'ya göre

parlamenter hükümet sistemine daha yakın duran bir sistemi benimsenmiştir denebilir.

Özellikle, Fransa'daki yarı – başkanlık sisteminin aksaklıkları göz önüne alınarak doğabilecek kilitlenmelerin önüne geçmek için parlamenter sisteminin araçlarından yararlanılmıştır. Anayasada yer alan rasyonelleştirilmiş parlamentarizm kurumlarıyla bu amaca yönelik önlemler alınmaya çalışılmış, böylece saf parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanından daha güçlü ve fakat klasik yarı – başkanlık sistemindekinden daha zayıf bir cumhurbaşkanı üzerine kurulmuş hükümet sistemi kurumsal olarak geliştirilmiştir. Bir başka deyişle; Polonya'nın hükümet sistemi, parlamenter sistem ile yarı – başkanlık sistemi arasında yer alan bir hükümet sistemidir. Çünkü bir yandan meşruluk sorunu ve cumhurbaşkanının yetkileri bakımından yarı – başkanlık sistemine; öte yandan rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarıyla yarı – başkanlığın doğuracağı siyasal kilitlenmelerin giderilmeye çalışıldığı parlamenter sisteme benzeyen yönler taşımaktadır. Ancak Polonya açısından hükümet sistemine asıl vurguyu yapan cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesidir ki; bu da sistemi parlamenter sistemden ayıran en önemli özelliktir.

1982 Anayasası'nın kurduğu hükümet sistemi ile Türkiye açısından da benzer bir tartışma söz konusu olmuştur. Özellikle cumhurbaşkanının anayasal yetkileri bakımından, 1961 Anayasası'na göre çok daha güçlü hale getirilmesi, sistemin yarı – başkanlık sistemine dönüştüğü iddialarını ortaya çıkarmıştır. Ancak bu iddiaları kabul etmek çok güçtür; çünkü yetkilerin artmasına karşın, Türkiye Cumhurbaşkanı'nı Fransa Cumhurbaşkanı ile karşılaştırmak mümkün olamayacağı gibi, çifte meşruluğa yol açan halk tarafından doğrudan seçim yöntemi Türkiye için öngörülmemiştir.

Parlamenter sistemin en temel esaslarını bünyesinde barındıran Türkiye'de özellikle son on yıllık zaman dilimi içindeki koalisyon hükümetlerinin varlığı, yürütme organının istikrarsızlığına neden olduğu yönünde bir tezin gelişmesine neden olmuştur. Bunun çözümü için de 1961 Anayasası dönemine oranla daha da yetkilendirilmiş olan cumhurbaşkanını halkın seçmesi ve böylece yürütmenin güçlendirilerek istikrarın sağlanması önerisi sunulmaktadır. Ancak, istikrar sorununu çözmek için yalnızca Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından doğrudan seçilmesinin yeterli bir çözüm olacağı çok kuşkuludur. Bunun yanısıra mutlak anlamda istikrarın, etkili bir yönetim için tek başına yetip yetmeyeceği de sorgulanması gereken konuların başında gelmektedir.

Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi beraberinde çifte meşruluk sorununu ortaya çıkaracaktır. Çifte meşruiyet sorunu, sistemin kilitlenmesinde başlı başına aşılması gerçekten güç olan bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü meşruiyetini halktan alan cumhurbaşkanı, eğer güçlü anayasal yetkilere sahip değilse bunun temini için bütün siyasi olanaklarını kullanacak ve girişimlerden kaçınmayacaktır. Aksi durum siyasi

mantığa da aykırıdır. Bunun temelinde yatan neden ise cumhurbaşkanının seçimle gelirken gerçekleştirmeyi taahhüt ettiği bir programın olmasıdır. Seçimin özünde, seçilmeyi sağlamak için seçmene sunulan böyle bir programın varlığının bulunduğu unutulmamalıdır.

Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve anayasal olarak güçlü yetkilere sahip kılınması, sistemi parlamenter sistemden uzaklaştıracak ve Türkiye, demokratik geçmişi oldukça köklü olan Fransa'nın bile önlemeye çalıştığı kohabitasyon bunalımları ile karşı karşıya kalacaktır. Bu noktada istikrar uğruna etkinlikten vazgeçmek, üzerinde tartışılması gereken asıl konudur. Çünkü, her istikrarlı yönetim beraberinde etkinliği getirmeyebileceği gibi istikrarı ortadan kaldırdığı ileri sürülen çok partili hükümetlerin var olduğu parlamenter sistemlerde de etkinlik sağlanabilmektedir. Almanya, Fransa, İtalya, İsveç, İsviçre, Hollanda gibi Avrupa ülkelerinde bunun en somut örneklerini görmek mümkündür.

Parlamenter sistemin istikrarsızlık dolayısıyla ortaya çıkan bunalımlarının giderilmesi için Polonya'nın yeni anayasasında da görüleceği üzere parlamenter sistemi bazı anayasal mekanizmalarla rasyonelleştirme çabaları, bunalımları çözmek anlamında daha ekonomik olduğu açıktır. Çünkü, bütün bir hükümet sistemini değiştirmek, siyaseten büyük bir riski göze almak demektir ki; kurulu iktidarlar için bu riski göze almak mantıklı bir yaklaşım olmaktan ötedir. Bunun yerine, sistemin işleyişine akıcılık kazandıracak akılcı düzeltmeler⁴⁷; hem oluşabilecek ciddi tıkanmaları engelleyebilecek hem de siyaseten büyük bir kaosa ya da daha yumuşak bir ifadeyle hüsrana uğranılmasına imkan tanımayacaktır.

⁴⁷ Bu düzeltme çabalarının geliştirdiği rasyonelleştirilmiş parlamentarizm ve onu sağlayan kurucu güvensizlik oyu, fesih, fesih sonrası seçime gitme süresinin kısaltılması, parlamentodaki komisyonların çalışma usullerinde yapılacak değişiklikler, Anayasa Mahkemesi'nin ve cumhurbaşkanının yasama girişiminde bulunabilmesi gibi hukuki araçlar parlamenter sisteme eklenerek eleştirilen istikrarsızlık ve onun doğal sonucu olduğu iddia edilen etkinlikten uzak yürütme sorunları çözülebilecektir.

KAYNAKÇA

ÇAM, Esat (1987) **Devlet Sistemleri** (İstanbul: Der Yayınları).

DUVERGER, Maurice (Tarihsiz) “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı – Başkanlık Hükûmeti”, (çev.: Mehmet Turhan) **Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar** (der.: Mehmet Turhan) (Ankara: Gündoğan Yayınları), s.68 – 97.

ELGIE, Robert (1999) “The Politics of Semi – Presidentialism”, Robert Elgie, ed., **Semi Presidentialism in Europe** (Great Britain: Oxford University Press), s.1 - 22.

EROĞUL, Cem (1993) **Anatüzeve Giriş** (Ankara: İmaj Yayıncılık).

GARLICKI, Lezsek Lech (1997) “The Presidency in the New Polish Constitution”, **East European Constitutional Review** Vol 6 No 2&3, Spring/Spring
<http://www.law.nyu.edu/eecr/vol6num2/feature/presidency.html> 22.02.2003.

GÖZLER, Kemal (2001) **Devlet Başkanları, Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi** (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları).

GROSS, Irena Grundzinska (1997) “When Polish Constitutionalism Began”, **East European Constitutional Review** Vol 6 (Spring/Summer) No 2-3: s.64-66.

HAGUE, Rod and Harrop, Martin (2001) **Comparative Government and Politics An Introduction** (Newyork: Palgrave, Fifth edition).

HOLMES, Leslie (2000) **Post Komünizm** (çev.: Yavuz Alogan), (İstanbul: Mavi Ada Yayınları).

HUNTINGTON, Samuel P. (1996) **Üçüncü Dalga, Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma** (çev.: Ergun Özbudun), (Ankara: Yetkin Yayınları).

KUTLU, Mustafa (2001) **Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri – Tarihi Gelişimi Hukuk Devletinin Kökenleri** (Ankara: Seçkin Yayınları).

LIJPHART, Arend (Tarihsiz) **Çağdaş Demokrasiler, Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri** (çev.: Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran), (Ankara: Türk Demokrasi ve Siyasal İlimler Derneği Ortak Yayını).

_____ (1994) “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations”, Juan J. Linz – Arturo Valenzuela, eds., **The Failure of Presidential Democracy** (Baltimore / London: The John Hopkins University Press), s.91-105.

LINZ, Juan J. (1995) “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri” (çev.: Ergun Özbudun) **Demokrasinin Küresel Yükselişi** (der.: Larry Diamond ve Marc F. Plattner), (Ankara: Yetkin Yayınları), s.143-160.

LIPSON, Leslie (1986) **Politika Biliminin Temel Sorunları** (çev.: Tunçer Karamustafaoğlu), (Ankara: Birlik Yayınları).

MACSHANE, Denis (1990) “Darbeden Sonra Dayanışma”, (çev.: İsmail Ferahlar), **Dünün ve Bugünün Defterleri, Dünya Sorunları 7/3, Doğu Avrupa Dosyası** (der.: Ragıp Zarakolu), (İstanbul: Alan Yayıncılık), s.233-252.

SHUGART, Matthew Soberg and John M. Carey (1992) **Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics** (Cambridge: Cambridge University Press).

SHUGART, Matthew Soberg (1993) “Of Presidents and Parliaments”, **East European Constitutional Review** Vol 2 (Winter), No 1: s. 30-32.

ONAR, Erdal (2001) “Türkiye’nin Başkanlık Veya Yarı – Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir?”, **Türkiye Barolar Birliği Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı** (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını), s.362-389.

OSIATYNSKI, Wiktor (1997) “A Brief History of The Constitution”, **East European Constitution Review** Vol 6 (Spring/Spring) No 2&3 <http://www.law.nyu.edu/eecr/vol6num2/feature/history.html> 22.04.2003.

OYTAN, Muammer (1977) “Fransa, Almanya ve Türkiye’de Yasama Yetkisinin Devredilmesi ve Yürütme Organının Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi”, **Onar Armağanı** (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını), s.541-616.

ÖRGÜN, Faruk (1999) **Dar Gelen Gömlek Başkanlık Sistemi** (İstanbul: Bilge Yayınları).

ÖZBUDUN, Ergun (1993) **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı** (Ankara: Bilgi Yayınevi).

SARTORI, Giovanni (1994) “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, Juan J. Linz – Arturo Valenzuela, eds., **The Failure of Presidential Democracy** (Baltimore / London: John Hopkins University Press), s.106-118.

_____ (1997) **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme** (çev.: Ergun Özbudun), (Ankara: Yetkin Yayınları).

SULEIMAN, Ezra N. (1994) “Presidentialism and Political Stability in France”, Juan J. Linz – Arturo Valenzuela, eds., **The Failure of Presidential Democracy** (Baltimore / London: Johns Hopkins University Press), s.137-162.

TEZİÇ, Erdoğan (2001) **Anayasa Hukuku Genel Esaslar** (İstanbul: Beta Yayınları, Yedinci Baskı).

VERNEY, Douglas V. (1959) **The Analysis of Political Systems** (London: Routledge & Kegan Paul).

YAVUZ, K. Halûk (2000) **Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi** (Ankara: Seçkin Yayınları).

YAZICI, Serap (2002) **Başkanlık ve Yarı –Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme** (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları).

I. İnternet Adresleri

<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp> 31.03.2003.

<http://www.elysee.fr/ang/pres/role3.htm> 31.03.2003.