

AVRUPA'DA PARLÂMANTER HÜKÛMETİN
BAZI YÖNLERİ (*)

Peter CABELL

Çeviren : Asistan Dr. Ergun ÖZBUDUN

İngiliz sisteminin, parlâmanter hükûmetin standard şeklini meydana getirmiş bulunduğu ve hâlen de böyle olmaktâ devam ettiği düşüncesi memleketimizde yaygındır. Bu inanca başka yerlerde de rastlanır; örneğin Fransa'da, İngiliz sisteminin avantajlarını gerçekleştirme arzusu, gerek Üçüncü gerekse Beşinci Cumhuriyetlerin bazı savunucuları tarafından ifade edilmiştir. 1875 ve 1958 anayasaları arasındaki büyük farklar, bu iki sistemin savunucularının amaç farklarını yansıtmaktadır. Ondokuzuncu yüzyılda Fransız liberalleri, diğer memleketlerdeki oydaşları gibi, Britanya'ya, halk temsilcilerinin hükûmeti nasıl denetleyebildiğini ve hürriyetin siyasal inancalarını nasıl sağlayabildiğini gösteren bir örnek gözüyle bakıyorlardı; yirminci yüzyılda ise, Britanya'da, demokrasinin kuvvetli hükûmetle nasıl bağdaştırılabileceğini görmüş bulunuyorlar. Kendilerince, İngiliz parlâmanter rejiminin en ilginç özelliği, hükûmetin, parlâmento karşısındaki sorumluluğuna rağmen, iktidarından emin ve hareket serbestliğine sahip olmasıdır. Fransa'nın M. Mendès France zamanında şahit olduğu gibi, güvenlikten yoksun ve kısa ömürlü bir hükûmet de, hayli büyük işler başarabilir; ancak bu nevi kabinelerin birbirini kovalaması, sadece Fransa'da değil diğer memleketlerde de anlaşılmış bulunduğu üzere, bizatihî devlet otoritesini zayıflatacaktır.

İngiliz hükûmetlerinin sahip olduğu güvenlik ve hareket serbestliği, günümüzde parti sisteminin sonucudur. İktidarın kaynağı olarak, halk monarşinin yerini alınca, seçmenlerin isteklerini hem yansıtan hem de yönelten kuvvetler olarak, partilerin de öne-

(*) Bu yazı, *Parliamentary Affairs* dergisinden (Vol. XII, No. 3-4, Summer & Autumn 1959, s. 405-416), sözü geçen dergi editörlüğünün müsaadesi ile, dilimize çevrilmiştir.

mi artmıştır. İlki daha önemli görünen, sosyal ve kurumsal etkenlerin bir araya gelişi, oldukça dayanışık ve disiplinli bir partinin (veya partiler ittifakının) mütaden Avam Kamarasındaki sandalyelerin çoğunluğuna sahip olarak hükûmeti desteklediği ve ona gerekli araçları sağladığı bir sistem yaratmıştır. Yalnız memleketimizde değil, az çok değişik şekillerde eski Commonwealth üyelerinin ulusal ve bölgesel siyasal rejimlerinde de rastlanabilecek olan bu durumda, parlâmenta, kısmen ikinci plâna atılmıştır. Bir zamanlar, hükûmeti kimin kuracağını hükümdar kararlaştırırdı; sonraları bu karar, şeklen değilse bile gerçekte, parlâmento tarafından verilir olmuştur; şimdi ise aynı karar, gene şeklen değilse bile gerçekte, seçmen kütlesince verilmektedir; şüphesiz, seçmen kütlesi, bu işi yaparken, zaman zaman garip sonuçlar doğuran (1951'de olduğu gibi) ve politikacılarla yorumcuların «halk iradesi» hakkında hâlâ söylemeğe devam ettikleri sözlerin çoğunu susturması gereken, kurallara göre hareket eder. Lenin ve haleflerinin, Komünist partisiyle Sovyetler Birliğindeki diğer kurumlar hakkında kullandıkları, şaşılacak derecede isabetli deyimini kabul edecek olursak, diyebiliriz ki: Parlâmento, hükûmetle halkı yekdiğerine bağlayan iki taraflı «iletme kayışları»ndan biridir.

Parlâmento, onsekiz ve ondokuzuncu yüzyılların büyük kısmında elinde tuttuğu kudreti, büsbütün olmasa bile, fiiliyatta kaybetmiş bulunuyor. Ulusal siyaset, kendi milletvekillerinin, parlâmento dışındaki taraftarlarının, bürokrasinin, çeşitli grup çıkarlarının ve kanaat gruplarının etkisi altında bulunan, iktidar partisi liderlerince tesbit olunmakta; hükûmetlerin kaderi ise, esas itibariyle, seçmenler tarafından genel seçimlerde tâyin edilmektedir. Hükûmet, çoğunluk partisi, bürokrasi, baskı grupları ve genel olarak seçmen kütlesi... İşte kararlar, bunlar arasındaki tartışmalardan doğar; bu tartışmaların ancak küçük bir kısmı, meclislerde ve bunların kulislerinde (lobby) cereyan eder. Parlâmento içinde ve dışında, çoğunluk partisiyle serbest yarışım halinde bulunan bir (aslında birden çok) muhalefet partisinin varlığı ve parti liderlerinin taraftarları üzerindeki hâkimiyetlerinin tam olmayışı, ulusal siyasal tartışmaların, belli ölçüde, parlâmento içinde cereyan etmesi ve milletvekillerinin tutumlarının, gerek büyük buhranlarda gerek ufak çaptaki meselelerde hükûmeti etkileyebilmesi sonucunu doğurur. Bununla birlikte parlâmentonun rolü, esas itibariyle, ikinci derecededir; en önemli problem, hükûmetin kendi taraftar-

larıyla ve seçmenlerle olan ilişkileridir (Şüphesiz, bunlardan üçü de, yukarıda sözü geçen diğer kuvvetlerin faaliyetlerinden ve olayların baskısından etkilenirler). Uygulamada parlâmento, bu sıfatıyla nadiren bir teşebbüste bulunur veya vetosunu kullanır. Hükûmetleri kuran ve düşüren, seçmen kütesidir; siyaseti (birçok etkiler altında) kararlaştıran ve değiştiren ise, hükûmettir. Bu ikisi, seçim sistemi vasıtasıyla işleyen parti sistemi ile yekdiğerine bağlanmıştır. Bir zamanlar, hoş görülebilir bir mübalağa ile, parlâmentonun -yegâne olmasa bile- başlıca fonksiyonlarının, alternatif hükûmetler ve siyasetler arasında bir seçme yapmak ve hükûmet mevkilerine geçecek kimseleri yetiştirmek olduğu söylenebilirdi. Şimdi ise, parlâmento, ikinci fonksiyonu muhafaza etmekte; fakat birincisi, eskisi kadar devamlı şekilde olmamak üzere, seçmen kütesi tarafından yerine getirilmektedir; zamanımızda parlâmentonun başlıca görevi, son genel seçimlerin ortaya çıkardığı hükûmeti ve çoğunluk partisi liderlerinin günlük faaliyetlerini desteklemektir. Parlâmentonun geleneksel olarak yapmakta bulunduğu diğer belli başlı görevler -yasama, haksızlıkların onarılması, ödenek verme- şimdi parlâmento tarafından olmaktan çok, parlâmento içerisinde ifa olunmaktadır. Hükûmetin üstünlüğü dolayısıyla, kanun tekliflerinin çoğunu hükûmet tasarıları teşkil eder; hükûmet tasarılarının çoğu da (milletvekillerinin ve diğerlerinin, hükûmeti, düşüncesini değiştirmeğe ikna etmeleri mümkün olmakla beraber) hükûmetin istediği şekilde kabul olunur; gene, Profesör Beloff'un İngiltere'de hükûmet ve parlâmento ilişkileri hakkındaki veciz sözüyle ifade ettiği gibi, «zamanımızda yürütme organı, hangi haksızlıkların onarılacağını ve ne miktar ödenek verileceğini kararlaştırma durumundadır» (1). Parlâmento, Fransızların «kamu iktidarları»ndan bahsederken kasedtikleri anlamda bir «iktidar» olmaktan çıkmıştır. Şimdi devleti, sadece dışta değil, içte de yürütme organı tecessüm ettirmektedir. Gerçekten, «parlâmanter hükûmet» deyimi, yanılmaya yol açabilecek mahiyettedir; Sir Ivor Jennings'in, İngiliz yürütme organı hakkındaki klâsik eserinde başlık olarak kullandığı «kabine hükûmeti» deyimi, sistemi daha iyi özetlemektedir.

Son elli yıllık siyasal, toplumsal, ekonomik ve askerî gelişmeler, her ülkede yürütme organının durumunu kuvvetlendirmiştir. Bu

(1) M. Beloff, *The American Federal Government*, London, 1959, s. 34.

gelişmeler, ulusal siyasetin, ortaya çıkan kuvvetlere ve değişen durumlara mümkün mertebe çabuk cevap verecek şekilde tâyin olunması ihtiyacını arttırmıştır. Denilebilir ki, Birinci Dünya Savaşı, parlâmanter hükümet çağını gerçekten kapatıp, yürütme üstünlüğü çağını açmıştır. Geçmiş devirdeki liberal demokratların haleflerini bekleyen gerçek ödev, ondokuzuncu yüzyılın siyasal sorumlularını çözmek üzere geliştirilmiş anayasal uygulamaları devam ettirmekten çok, yürütme organının liberal ve demokratik olmasını sağlamaktır.

Parlâmento üstünlüğü, halk hükümetinin gelişim evrelerinden birinin (halk temsilcilerinin, iktidarı, hükümdarın ve sarayın elinden kopardıkları devir) özelliği olarak, büsbütün değilse bile, oldukça haklı görülebilir. Bu evrede yürütme organı, hâlâ geniş ölçüde krala bağlı bulunuyor, hiç değilse böyle olduğundan şüphe ediliyordu; parlâmentonun görevi, yürütmeyi ilkin sınırlamak, sonra denetlemek, ve nihayet tâyin etmektir. Ancak geleneksel yürütme kudreti, halk temsilcilerine karşı sorumlu bir kudrete dönüşünce, artık bu yeni yürütme organının parlâmentoca sınırlanması ve ona bağımlı kalması hususundaki aslî zaruret ortadan kalktı. Şeklen değilse bile fiilen, seçmen kütlesine karşı sorumlu olan ve onun tarafından tâyin edilen kuvvetli bir yürütme, parlâmento hâkimiyeti altındaki zayıf bir icra kadar «demokratik» olabilirdi; hattâ gerçekte, ondan daha «demokratik» olması bile mümkündü. Çünkü parlâmento, daima, temsil ettiği farzolunan halkın menfaatlerinden ayrı, birtakım mesleki menfaatleri teccüm ettiren bir kamu otoritesi haline gelebilir. İtalya'da 1922 Ekiminde, Fransa'da 1958 Mayısında yıkılan parlâmanter rejimler, ifade ettikleri mefruz bulunan ulusları kendilerinden soğutacak derecede, başlarına buyruk bir hayat sürmüş siyasal rejimlerin örnekleridir. Burada bahis konusu olan şey, belli bir parlâmentonun, seçmenleri temsil etmez hale gelmiş olmasından (ki, bu ortak bir kaderdir) ibaret değildir; fazla olarak, sistemin kendisi de meşruluğunu kaybetmiş bulunuyordu. «Kabine hükümeti» ne, ulusla hayli sıkı dolaysız münasebet halindeki kuvvetli bir yürütme organını gerektirir görünen çağdaş koşullara en uygun «parlâmanter hükümet» şekli gözüyle bakılabilir. (Liberal demokrasinin diğer belli başlı modern şekli olan Amerikan kuvvetler ayrılığı sisteminde «kongre hükümeti» nden «başkanlık hükümeti» nin doğmuş olması da, «parlâmanter hükümet» ten «kabine hükümeti» nin doğuşuna paralel bir olaydır).

1945'ten bu yana üç büyük Avrupa devleti, o zamana kadar Kara Avrupa'sı liberal anayasa - koyucularının amacı olmuş bulunan geleneksel «parlâmanter hükûmet»ten çok, «kabine hükûmeti» ni andıran sistemleri, farklı yollardan geliştirmişlerdir. Fransa, Batı Almanya ve İtalya'nın savaş - sonrası siyasal rejimleri, bilinçli olarak kabul edilmiş tedbirlerin ve siyasal güçlerin genel eğiliminin, benzer kurumsal şemalara nasıl vücut verebileceğini gösteren ilginç örnekler teşkil eder.

1946 Fransız Anayasası, Birinci Dünya Savaşından sonra kabul edilen orta ve doğu Avrupa anayasalarının geleneğine uygundu. Bu Anayasa, parlâmentonun - yürütmeyi denetleyici ve kanun yapıcı iktidar olarak - üstünlüğü ile, yürütme organının güvenliğini sağlayacak inancaları bağdaştırma yolunda bir teşebbüstü. Bir yandan da, 1945'te geçici bir tedbir mahiyetinde kabul edilmiş bulunan listeli orantılı temsil, partilerin sayısını azaltacağını, onları daha disiplinli kılacağı, seçim manevralarına tâbi olmaktan kurtaracağı, ve böylece - sanıldığına göre - istikrarlı ittifaklar akdetmeğe daha elverişli hale getireceği gerekçesiyle, muhafaza edilmiş ve savunulmuştu. Ancak oniki yıl içinde, sistem iflâs etti. Kabine bakımından öngörülen inancaların etkisiz olduğu ortaya çıktı; seçim sistemi, bazı savunucularının arzuladığı sonuçları vermedi; parlâmento üstünlüğü de, birtakım mezizetlere sahip olmakla beraber, istikrarsızlık, tutarsızlık ve kararsızlık yüzünden bozulmuş bir şekilde icra edildi. Usûl tedbirleri, müessir hükûmetlerin temeli olarak, parti kuvvetinin yerini tutmağa yeterli değildi.

Dördüncü Cumhuriyet denemesi, İtalya'daki ile, tam değilse de, oldukça belirli bir karşıtlık halindedir. 1948 İtalyan anayasası, hükûmetle parlâmento arasında, esas itibariyle Üçüncü Fransız Cumhuriyetindekilere pek benzeyen ilişkiler kurmuştur: Kendisini, yetkice eşit iki meclisten herhangi birinin basit çoğunluğu ile (2) düşürebilecek olan parlâmentoya tâbi bir hükûmet. Bereket ki, İtalyan seçim kanunları, iki meclisin biribirine benzemesini muh-

(2) Anayasanın 64'üncü maddesi, meclislerden herhangi birince alınacak kararların muteber olabilmesi için, o meclisin üye tamsayısının çoğunluğunun hazır bulunmasını ve mevcut üyelerin çoğunluğunun olumlu oy vermesini şart koşmaktadır. Senatoda, hazır bulunan fakat çekimser kalan üyeler, mevcut kabul edilir. Milletvekilleri Meclisinde ise, bu gibi üyeler hesaba katılmaz.

temel kılmaktadır; ancak bunlar arasında bir anlaşmazlık olması imkânı mevcut ve Senatonun kuvveti, hükümet için munzam bir yükür. Üçüncü ve Dördüncü Fransız Cumhuriyetlerinde hükümet, daha muhafazacı olan Senatoyu, daha demagojik nitelikteki aşağı meclise karşı, zaman zaman bir bağlaık olarak kullanabilmişse de, İtalyan kabinesinin Senatonun gücünden büyük ölçüde yararlanacağı şüphelidir. İtalyan Cumhuriyetini iki Fransız Cumhuriyetinden az çok farklı kılan şey, çoğunluğa sahip sayılabilecek bir partinin varlığı olmuştur. 1948 Milletvekilleri Meclisi ile 1953 ve 1958 Senatolarında Hıristiyan Demokratlar, sandalyelerin aşağı yukarı yarısını elde bulundurmuşlar; diğer seçimlerde de ilgili meclisteki sandalyelerin beşte iki kadarını kazanmışlardır. Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyetlerde ise, hiç bir Fransız partisi bu derece kudrete sahip olmamıştı. Bu durum, özellikle Cumhuriyetin ilk yıllarında hükümetlere, etkili şekilde iş görebilmelerini mümkün kılan, bir kuvvet kaynağı sağlamıştır. İtalyan kabineleri, her iki Fransız Cumhuriyetindeki hükümetlere oranla, parlamento üzerinde daha büyük bir nüfuza sahip olmuşlar, parlamento denetinden daha az zarar görmüşler ve istedikleri siyasal kararlarla kanunlardan daha çoğunun kabulünü sağlamışlardır. Aradaki farklar, 1947 İtalyan ve 1946 Fransız anayasaları devrindeki ilk yasama dönemlerine ilişkin bazı rakamlardan gayet iyi anlaşılmalıdır. 1948-53'te İtalya'da üç hükümet iş başına geçmiştir (iki kere de kabine, istifa etmeksizin, yeniden kurulmuştur); Fransız Meclisi ise, 1946-51 arasında sekiz hükümetin kuruluşunu onamıştır (üç defa da kabine, istifa etmeksizin, yeniden teşkil olunmuştur). İtalyan yasama organında, getirilen kanun tekliflerinin % 60'tan fazlası hükümetçe önerilmiş, kanunlaşan tekliflerin % 90'a yakını da hükümet tasarıları teşkil etmiştir; Fransa'da ise bu rakamlar, % 25 ve % 60 civarındadır (3).

Bununla birlikte Hıristiyan Demokratların gücü, İtalyan kabinelerine, bir İngiliz hükümetinin sahip olduğu derecede güvenlik ve hâkimiyet sağlamış değildir. Hıristiyan Demokratlar, her iki büyük İngiliz partisine oranla, daha tecanüssüz bir kuvvettirler; parlamanter durumun matematiği de, onların daima, Sosyalistlerden

(3) A. Spreafico'nun, 1958 I. P. S. A. Konferansında Yasama - Yürütme İlişkileri bölümüne sunulan, İtalya hakkındaki tebliği ile; benim. «The French Parliament», Public Administration, London, Winter 1953'e bakınız.

Monarşist ve Neo-Faşistlere kadar sıralanan, Komünist olmayan küçük partilerin bazıları veya hepsi ile az çok sıkı bir işbirliğinde bulunmalarını gerektirmiş, böylece kabinelerin çoğu, geniş koalisyonlara dayanmıştır. Dolayısıyla hükümetler, liderlerle milletvekillerinin, parti toplantılarında, partiler arası görüşmelerde ve parlamento oylamalarında kendilerini desteklemekten vazgeçmeleri sonucunda düşmüşlerdir. Bundan başka, kabinenin ilk yasama dönemi sırasında sahip olduğu bu güvenlik ve otorite, geniş ölçüde, Signor de Gasperi'nin kişisel nüfuzundan ileri gelmiş görünmektedir. Dr. Adenauer kadar mütehakkim bir sima olmamakla beraber, onun kişiliği, hükümetlerine, sonraki hükümetlerin sahip olmadığı bir kudret vermişti. Kendisinin 1953 Temmuzundaki istifasından sonra İtalyan yasama organı, parlamento içerisinde «de Gasperi» kabineleri derecesinde başarı gösteremeyen, altı kabinenin kuruluşunu onamıştır; nitekim 1953-58 yasama döneminde, meclise getirilen kanun tekliflerinin ancak % 40 kadarı hükümetçe önerilmiş, kanunlaşan tekliflerin de % 75'ten azı hükümetçe desteklenmiştir (4). Parti kuvveti ile kişisel nüfuzun bir araya gelişi, İtalyan Cumhuriyetinin ilk yıllarına ayrıksı bir nitelik vermiş olabilir.

Aynı şey, Alman Federal Cumhuriyetinin ilk yılları bakımından da doğru sayılabilir. Hıristiyan Demokrat Birliği, 1949-53 yasama döneminde sandalyelerin üçte bir kadarını, daha sonraları da aşağı yukarı yarısını elde tutmuştur. Bu parti, Hıristiyan Demokratlardan daha kuvvetli bir birliğe, Dr. Adenauer de de Gasperi'ninkinden çok daha büyük bir nüfuza sahip bulunmuştur. Kendisi, anılan devrenin tek başbakanı olmuş ve her seçimden sonra kabinelerin teşkili, C. D. U. ile -desteklerine ihtiyaç duyduğu- küçük merkez ve sağ partileri arasında zorlu pazarlıkları gerektirmiş olmakla beraber, bu arada kurulan kabineler, kayda değer derecede devamlı bir mahiyet taşımışlardır; sadece bir defa, bir kriz, onu seçimler arasında kabinesini yeniden kurmağa zorlamıştır; Adenauer, partileriyle anlaşmazlık halinde bulunan bakanların istifalarını reddedebilmiş (5) ve kabinesiyse federal

(4) A. Spreafico, op. cit.

(5) 64'üncü madde, başbakanın, başkanca atanmak üzere bakanları seçeceğini öngörmekte; 65'inci madde de, onu hükümetin genel siyasetinden sorumlu kılmaktadır. Dr. Adenauer, 1956 Ocağında, partilerinden ayrılmış bulunan iki bakanın istifa tekliflerini reddederken, bu iki maddeyi tebarüz ettirmiştir.

yasama organının her iki meclisi üzerinde, bunlar içerisinde diğer kuvvetli şahsiyetlerin varlığına ve partisinin 1957'den önce aşağı mecliste (Bundestag) yeterli bir çoğunluktan yoksun oluşuna rağmen, hâkimiyet kurmuştur.

Dr. Adenauer eninde sonunda görevinden ayrılınca şemanın ne derece değişiklik göstereceğini tahmin etmeğe imkân yoktur. Almanya'nın İtalya'yı takip etmesi pek âlâ mümkündür. Ancak bazı etkenler bunu önleyebilir. Bir defa, C. D. U., Hıristiyan Demokratlardan muhtemelen daha mütecanis ve muhakkak ki daha disiplinelidir. İkincisi, çoğunluk sistemi ile orantılı temsili birleştiren Alman seçim kanunu, C. D. U.'u, küçük merkez ve sağ partileri zararına olarak, kuvvetlendirmiştir; oysa Hıristiyan Demokratlar, gerek güvenilir bağlaşıkları gerekse Komünist muhalifleri karşısında kendilerine avantaj sağlayacak bir sistem kuramamışlardır. Üçüncüsü, liderlik prensibinin kuvveti devam edebilir ve Dr. Adenauer'in yarattığı mevki, bu defa onun haleflerini yaratabilir (Gerçekten, Anayasanın kendisi de, başbakanın otoritesini tebarüz ettirmektedir). Dördüncüsü, Anayasada öyle bazı yollar mevcuttur ki, bunlar sayesinde hükümet - Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyetlerde seri halinde buhranlara yol açmış olacak, İtalya'da da muhtemelen aynı şeye sebebiyet verecek - istikrarsız, hattâ muhasım bir meclise rağmen görevine devam edebilir. 67'nci maddeye göre başbakan (ki, 63'üncü madde gereğince, mütaden, Bundestag salt çoğunluğunun onamı ile başkanca atanır), Bundestag tarafından, ancak bu meclis üyelerinin salt çoğunluğunun bir halef seçmesi ve başkanı onu atamağa çağırması (başkan bunu reddedemez) halinde düşürülebilir. Mamafih bu usûlün nasıl işleyeceğini önceden kestirmek güçtür; çünkü parlâmentodaki durum, hem mevcut hükûmete muhalif, hem de yenisi üzerinde anlaşmış bir çoğunluk teşkili için gerekli görüşmelere elverişli olsaydı, o takdirde mevcut hükûmet, muhtemelen teşebbüsü bizzat ele alacaktı: Yani ya istifa edecek, yahut güven oyu isteyecek; güven oyununda yenilgiye uğrayınca da, istifa edebileceği gibi, 68'inci madde gereğince Bundestag'ı da feshedebilecekti. 80'inci maddeye göre hükûmet, parlâmentodan, bazı tedbirleri kendi otoritesine dayanarak ittihaz etmesine imkân veren, yetki kanunları çıkartabilir; oysa, anılan tedbirler, alelâde tasarılarla ve ayrıntılı şekilde kendisine sunulmuş olsaydı, disiplinsiz bir meclis, bunları kabul etmiyebilirdi. Weimar ve Fransız Cumhuriyetleri denemeleri, bu gibi kanunların,

yetersiz bir siyasal rejimin kusurlarında bazılarını hafifletecek bir araç olarak, taşıdığı değeri göstermiştir. 77 ve 81'inci maddeler gereğince kabine, meclislerden biri kendisini desteklemese bile, yasama faaliyetinde bulunabilir. 77'nci maddeye göre Bundestag, Bundesrat'ın (federe devlet hükümetlerini temsil eden yüksek meclis) bir tasarıya karşı gösterdiği direnmeyi, o tasarımı, bunu reddeden Bundesrat çoğunluğuna (52'nci madde gereğince Bundesrat, ancak salt çoğunlukla muteber bir tasarrufta bulunabilir) denk bir çoğunlukla (salt veya üçte iki) kabul etmek suretiyle, bertaraf edebilir. 68'inci maddeye uygun güven istemi Bundestag'ca reddedilmiş olup da, 67'nci maddeye göre düşürülmüş veya 68'inci maddeye göre Bundestag'ı feshetmiş bulunmayan bir hükümet de, 81'inci madde gereğince, sadece altı aylık bir devre için, Bundestag'ın reddettiği fakat uBundesrat'ın kabul ettiği herhangi bir tasarımı kanunlaştırabilir.

Beşinci Fransız Cumhuriyeti Anayasasını yapanların en çok güvendikleri de, bu nitelikteki tedbirler olmuştur. Sandalyelerin hiç değilse yarıya yakınına sahip, birleşik ve disiplinli bir partinin hükümete sağlayabileceği sağlam temel, Fransa'da 1958 yazında gayr-ı muhtemel görünüyordu. (Kasımdaki seçim, gayr-ı muhtemelin gayr-ı mümkün olmayabileceğini göstermiştir). Dolayısıyla, böyle bir partinin kazandırabileceği istikrar ve kudretin, Anayasa yoluyla sağlanması gerekiyordu. İşte, başkana ilişkin bulunan, parlâmentonun yetkilerini sınırlayan ve hükümete, Millet Meclisi üye çoğunluğunun -onamı şöyle dursun- rızası bile olmadan, görevine etkili şekilde devam eden imkânı veren hükümlerin önemi, bundan ileri gelmektedir. 8'inci maddeye göre başkan, başbakanı ve, onun tavsiyesi ile de, diğer bakanları atar; 49'uncu madde gereğince başbakan, programını veya siyasetini Millet Meclisine sunabilir. Yani bunun kabulü için, Dördüncü Cumhuriyetin ilk yıllarında olduğu üzere tam üye sayısı çoğunluğuna değil; Üçüncü Cumhuriyetle, Dördüncü Cumhuriyetin son yıllarındaki gibi, sadece oylamaya katılan milletvekillerinin çoğunluğuna muhtaçtır. Böylece, başbakanın seçiminde inisyatif başkana ait bulunmakta ve öngörülen usul, bu seçimin Meclisçe onanması ihtimalini kuvvetlendirmektedir. Hükümet, iktidara geçtikten sonra da, diğer hükümler gereğince geniş bir özgürlüğe sahip olur. Hükümetin, ancak parlâmentoca kabul edilmiş bir kanuna dayanarak hareket edebileceği alanlar, parlâmentoyu sınırlandıracak tarzda sayılmıştır (Madde 34); bu alan-

lar içerisinde bile parlâmento, yetkilerini hükûmete devredebilir (Madde 38); parlâmentonun bütçeyi karara bağlamak istememesi halinde hükûmet vergi salabilir (Madde 47); keza, bir hususu güven meselesi haline getirmek suretiyle, isteğinin yerine getirilmesini sağlayabilir; meğer ki, muhalifleri, bir güvensizlik önergesi halinde salt çoğunluk toplayabilsinler (Madde 49). Daha başka hükümler de, meclislerin çalışmaları üzerinde hükûmete, İngiliz hükûmetininki nevinden bir kontrol sağlamaktadır (Şu kadar ki, İngiliz hükûmeti, bunu, partisinin kuvvetinin kendisine kazandırdığı nüfuzdan istihsal etmekte ve anılan kontrol, Avam Kamarası İçtüzüğüne, bağışlanmaktan ziyade, tasvir edilmektedir). Senato, Dördüncü Cumhuriyetin hayli zayıf yüksek meclisine oranla daha güçlü olabilirse de, hükûmet, dost bir Meclisi, muhalif bir Senato-yu bertaraf edecek tarzda kullanabilir (Madde 45).

Bu tedbirler, parti sisteminin kurduğu çerçeve içerisinde Fransa'nın, (tâbir caizse) potansiyel bir iktidar niteliğini koruyacak parlâmentolara sahip olmağa devam edeceği ihtimalinin kabul ve tesliminden ileri gelmektedir. Anayasa - koyucularının isteği, parlâmentonun, hükûmeti kendisine bağımlı kılabilecek gerçek bir iktidar durumuna gelmemesini, imkân ölçüsünde, sağlamaktı; çünkü böyle bir bağımlılık, muhtemelen istikrarsızlık ve güçsüzlük demek olacaktı. Parlâmentonun ödevi, seçmen kütlesinin çoğunluğunca arzulan hükûmetin genel niteliğini göstermek, sonra da onu desteklemektir. Bu ödevi yerine getiremediği takdirde feshedilmesi mümkündür. Ancak halk da, kendi adına konuşacak bir temsilciye muhtaçtır; çünkü kendi içindeki bölünmeler, çoğunluk tarafından istenilen hükûmeti açıkça göstermesine muhtemelen engel olur. Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyetlerde bu temsilci, çoğu zaman kendisi de halk kadar şaşkın ve bölünmüş bir durumda olmakla beraber, şüphesiz parlâmento ve özellikle aşağı meclisti. Beşinci Cumhuriyette ise, anılan temsilci, parlâmentodan çok, başkandır. Gelecekteki bir başkan zamanında parlâmentonun eski rolünü yeniden elde etmesi mümkünse de, General de Gaulle'ün başkanlık anlayışının bu olduğu açıkça görülmektedir.

Şüphesiz, başkanla parlâmentonun anlaşmazlığa düşmesi mümkündür : Başkan bir siyaseti, parlâmento çoğunluğu ise bir diğerini arzulayabilir. İş başında bulunan ve parlâmentoca desteklenen hükûmet, başkanın tavsiyesini reddederse, başkan parlâmentoyu feshedebilir veya - anlaşmazlık bir kanun tasarısı üzerinde ise - refe-

randum yapılmasını emredebilir. Kabine başkanla mutabık olup da, parlâmento muhalifse, o zaman başkan, parlâmentonun muhalefetine rağmen hükûmete iş görme imkânı veren çeşitli maddelerden yararlanabilir. Her iki durumda da başkan, neticede, meşhur 16'ncı madde gereğince olağanüstü yetkileri kullanmasını meşru kılan, bir buhranın varlığına hükmedebilir.

Weimar Cumhuriyeti, benzer yetkilerin başkanca kötüye kullanılmasından zarar görmüştü; Bonn Anayasası ise, başkana bu nevi hiç bir yetki vermemekte ve kendisinin, mahdut istisnalar bir yana, ancak bir bakanın ortak imzası ile muteber tasarruflarda bulunabileceğini öngörmektedir. İstisnalar, başbakanın atanması ve azli (ki, bunlarda parlâmento işe karışır), bir başbakan seçememesi halinde Bundestag'ın fesholunması ve müstafi bakanlardan halefleri atanıncaya kadar görevde kalmalarının istenmesidir. Dr. Adenauer'in başkan olmama hususundaki kararı, Anayasa gereğince başkanın devlet işlerinde ancak tâli bir rol oynayabileceğinin itiraf olunması demektir. Keza bu karar, başkanın, kuvvetli ve birleşik bir parti (örneğin C. D. U.) tarafından desteklenen kuvvetli bir başkana (örneğin Dr. Erhardt) etki yapmayı ümid edemeyeceği gerçeğinin teslim edilmesi anlamına da geliyordu. Mamafih farklı koşullar altında bir başkan, Bonn Anayasası içerisinde bile, nüfuzlu bir mevkie sahip olabilirdi. İstikrarsız koalisyon hükûmetleri, başkanın harekete geçmesini, sadece mümkün değil, aynı zamanda arzuya şayan kılmaktadır. Bu husus, Dördüncü Cumhuriyette gerek M. Auriol, gerekse M. Coty - özellikle, açık veya gizli olarak, sık sık yerinde müdahalelerde bulunan ilki - tarafından kabul edilmişti (6). Aynı şey, Anayasanın - Dördüncü Cumhuriyet Anayasası gibisiyasetten açıkça kabineyi sorumlu tuttuğu; fakat şartların, başkanın insan suretindeki bir bayraktan ve bir ıstampadan ibaret kalmamasını mümkün ve gerçekten gerekli kıldığı, İtalya'da da benimsenmiş bulunmaktadır. Ancak böyle bir müdahale, aşırı mahiyet alabilir. İlk iki İtalyan cumhurbaşkanı, kabine sorumluluğunun koyduğu sınırlardan dışarı çıkmamıştır; üçüncüsü Signor Gronchi ise, mevkiini, hükûmetçe benimsenmeyen siyasetler lehine kullanmağa çalışmıştır. Onun bu hareketleri, André Siegfried'in 1875 reji-

(6) Başkanın, yeni bir kabinenin kuruluşuyla ilgili görüşmelerdeki önemli rolü, 45'inci madde ile tanınmış; önemli kararlarda düşüncesini bildirme hakkı da, 30-36'ncı maddelerle kabul edilmişti.

mi hakkında vardığı yargıyı hatırlatmaktadır : «Üçüncü Cumhuriyette, başkanlık etmiş bulunan iyi başkanlarla, hükümet etmek istemiş olan daha kötü başkanlar mevcut olmuştur» (7). Mamafih başkanın yersiz hareketleri, ancak kabine zayıf olduğu zaman tehlikeli bir mahiyet arzeder. Bundan başka, Üçüncü Cumhuriyette birkaç defa görüldüğü gibi, kabineler zayıf bile olsa, parlamento, can sıkıcı bir başkanı yola getirebilir, ya da istifaya zorlayabilir. Bu durum, İtalya'da ve Bonn Cumhuriyetinde olduğu üzere, başkanın parlamento tarafından seçildiği (ancak İtalya'da bu seçime, bölge parlâmentoları temsilcileri de katılır) bir sistemde ortaya çıkmıştır. Beşinci Cumhuriyet ve Weimar Cumhuriyeti gibi, parlâmentodan bağımsız bir başkana sahip bulunan sistemlerde, vaziyet çok daha güçtür.

Başkanın müdahalesinin doğurduğu sorunlar, ancak kabinenin parlâmentodaki durumunun sağlam olmaması halinde ciddileşeceğe benzer. Böyle sağlam bir durum ise, ancak, ya birleşik ve disiplinli bir çoğunluk partisinin veya ortakları genellikle birbirine sâdik olan ve kritik konularda kabul edilecek siyasetler üzerinde esas itibariyle anlaşabilen bir koalisyonun varlığı ile sağlanır. Bu neviden bir koalisyon, birtakım altüst oluşlara rağmen, Bonn parlâmentosunda ve bazı batı Alman devletleri parlâmentolarında mevcut olmuştur. Aynı şey, kabine buhranlarının vuku bulduğu, fakat mütad durumun (Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyetlerde olduğu, İtalya'da da belirtilerini gösterdiği gibi) bir kriz hali teşkil etmediği, Hollanda ve İskandinav devletleri siyasal rejimlerinin normal bir özelliğidir. Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyetlerin, 1918'de kurulan yeni demokrasilerin ve iki dünya savaşı arasındaki yıllarda demokratik parlâmentolarla başarıya ulaşamayan diğer bazı devletlerin geçirdikleri deneme gösteriyor ki, anayasal tedbirler, genel bir anayasa buhranının hafifletebilmekte veya geciktirebilmekteyse de, onun eninde sonunda patlak vermesine engel olamamaktadır. Bir parlâmanter rejimde müessir bir devlet idaresinin mevcut olabilmesi için, yürütme ve yasama kuvvetlerinin fiilen kabinede birleşmesi ve kabinenin, devamlı ve itaatkâr bir çoğunluk tarafından desteklenmesi gerekli görünmektedir.

(7) Figaro, 3 Janvier 1947.