KARŞILAŞTIRMALI HÜKÜMET SİSTEMLERİ

YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ

Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri

ARAŞTIRMA HİZMETLERİ BAŞKANLIĞI

BİLGİ DESTEĞİ
ARAŞTIRMA
PARLAMENTO
KANUN
Komisyon
TBMM BAŞKAN
BÜLTEN
GÜVENİLİRLİK
millet vekilleri
araştırma merkezi · objektiflik
tarafsızlık · sadelik
siyasi parti grupları · bilgi notu
YASAMA için BİLGİ
ANALİTİK YÖNTEM · KARŞILAŞTIRMALI BİLGİ · GERİ BİLDİRİM
BÖLÜMLER · ÜRÜNLER · İLKELER
İçindekiler · kaynakça
Grupa Parlamentosu
Genel Kurul
Veri Tabanı
okuma
sunum
yönetici özeti
PROAKTİF
Ulusal ve uluslararası bilgi
Dış Politika
Ekonomi ve Maliye Hukuk İşkiler
Bilimi Sıyaset Uluslararası
Kamu Yönetimi Politika ve Sosyal

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
ARAŞTIRMA HİZMETLERİ BAŞKANLIĞI

KARŞILAŞTIRMALI HÜKÜMET SİSTEMLERİ

YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ

Fransa, Polonya ve Rusya
Örnekleri

TBMM ARAŞTIRMA MERKEZİ YAYINLARI

Yayın No: 6

Yayın Yönetmeni:
Doç. Dr. Ahmet Yıldız

Editör:
Havvana Yapıcı Kaya

Bölüm Yazarları:
Kasım Erdem
Hüdai Şencan
Kadir Candan

Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri
Yarı Başkanlık Sistemi
(Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)

1. Siyaset Bilimi, 2. Siyaset ve Hükümet, 3. Anayasa Hukuku,
4. Karşılaştırmalı Siyaset, 5. Hükümet Sistemleri, 6. Yarı-başkanlık Sistemi,
7. Fransa, 8. Polonya, 9. Rusya

ISBN:
978-975-8805-43-3
978-975-8805-42-6 (e-kitap)

Kapak ve Sayfa Tasarımı:
Hasan Cihat Gezer (ARMER)

Sayfa Düzeni:
Demet Çınar

TBMM Basımevi –ANKARA
Kasım 2014

Araştırma Hizmetleri Başkanlığı
Türkiye Büyük Millet Meclisi
Bakanlıklar-ANKARA 06543

Telefon: +90312 420 66 66
Faks: +90 312 420 78 00
e-posta: iletisim.armer@tbmm.gov.tr

© TBMM Araştırma Merkezi

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Araştırma Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Yönetmeliğe göre; Araştırma ürünlerinde yer alan bilgiler kaynak gösterilerek kullanılabilir. Araştırma ürünleri, TBMM Başkanlığının görüşlerini yansıtmaz.

ÖZET İÇİNDEKİLER

DETAYLI İÇİNDEKİLER ..... **v**

ÖNSÖZ ..... **ix**

SUNUŞ ..... **xi**

GİRİŞ ..... **xiii**

YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ: TEORİ, PRATİK VE TARTIŞMALAR **1**
Kasım Erdem

ÇATIŞMACI PARLAMENTARİZMDEN MELEZ BİR ÇÖZÜME: FRANSA'DA YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ **27**
Hüdai Şencan

1989 YUVARLAK MASA GÖRÜŞMELERİNDEN GÜNÜMÜZE ÇEYREK ASIR: POLONYA CUMHURİYETİ'NDE YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ **99**
Kadir Candan

YARI-BAŞKANLIK YA DA SÜPER BAŞKANLIK: RUSYA FEDERASYONU ÖRNEĞİ **173**
Kasım Erdem

SONSÖZ **229**
Kasım Erdem

DİZİN **239**

DETAYLI İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ ix

SUNUŞ xi

GİRİŞ xiii

YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ: TEORİ, PRATİK VE TARTIŞMALAR 1

1. **KAVRAMSAL ÇERÇEVE** 1
2. **YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİNİN AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARI** 4
3. **TARİHİ VE SİYASİ ARKA PLAN** 6
4. **DÜNYADA YARI-BAŞKANLIK** 9
5. **YARI-BAŞKANLIK UYGULAMALARI VE ÜLKE PERFORMANSLARI** 10
6. **TÜRKİYE'DE YARI-BAŞKANLIK TARTIŞMALARI** 14
7. **SONUÇ** 21

KAYNAKÇA 23

ÇATIŞMACI PARLAMENTARİZMDEN MELEZ BİR ÇÖZÜME: FRANSA'DA YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ

1. **GİRİŞ** 29
2. **FRANSA HAKKINDA GENEL BİLGİ** 30
3. **YAKIN SİYASİ TARİH** 32
   - 3.1. Dördüncü Cumhuriyet 35
   - 3.2. 1958 Anayasasının Siyasi Arka Planı ve Hazırlanışı 36
   - 3.3. Dördüncü Cumhuriyetin Felsefi Dayanakları 40
   - 3.4. 1958 Sonrası Dönem 41
4. **ANAYASAL ORGANLAR** 43
   - 4.1. Yürütme 43
     - 4.1.1. Cumhurbaşkanı 43
     - 4.1.2. Hükümet 53

4.2. Yasama ... 58
4.2.1. Millet Meclisi ... 59
4.2.2. Senato ... 60
4.2.3. Parlamentonun Yetkileri ... 62
4.3. Anayasa Konseyi ... 66
4.4. Siyasi Partiler ve Seçim Sistemi ... 69

5. ANAYASAL ORGANLAR ARASINDAKİ İLİŞKİLER ... 72
5.1. Parlamento-Devlet Başkanı ... 72
5.2. Devlet Başkanı-Hükümet ... 76
5.3. Parlamento-Hükümet ... 83
5.4. Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm Araçları ... 84
5.4.1. Hükûmete İstikrar Kazandırmaya Yönelik Araçlar ... 84
5.4.2. Kanun Çıkarılmasını Kolaylaştırmaya Yönelik Araçlar ... 86

6. SİYASAL SİSTEM HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR ... 88

7. SONUÇ ... 91

KAYNAKÇA ... 95

1989 YUVARLAK MASA GÖRÜŞMELERİNDEN GÜNÜMÜZE ÇEYREK ASIR: POLONYA CUMHURİYETİ'NDE YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ

1. GİRİŞ ... 101

2. POLONYA CUMHURİYETİ HAKKINDA GENEL BİLGİ ... 102

3. YAKIN SİYASİ TARİH ... 104

4. ANAYASAL ORGANLAR ... 106
4.1. Yasama ... 108
4.1.1. Temsilciler Meclisi (Sejm) ... 110
4.1.2. Senato ... 113
4.1.3. Kanun Yapım Süreci ... 115
4.1.4. Anayasanın Değiştirilmesi ... 116
4.2. Yürütme ... 117
4.2.1. Cumhurbaşkanı ... 117
4.2.2. Hükümet ... 124
4.3. Yargı ... 127
4.3.1. Anayasa Mahkemesi ... 128
4.3.2. Yüce Divan ... 129

5. ANAYASAL ORGANLAR ARASINDAKİ İLİŞKİLER 130
5.1. 1997 Anayasası Öncesi 1989 Yuvarlak Masa Görüşmeleri ve 1992 Küçük Anayasası 130
5.2. Lech Walesa Dönemi (1990-1995) 135
5.3. Aleksander Kwasniewski Dönemi (1995-2005) 141
5.4. Lech Kaczynski Dönemi (2005-2010) 144
5.5. Bronislaw Komorowski Dönemi (2010-...) 150
6. 1989 SONRASI POLONYA'DA SİYASİ SİSTEM TARTIŞMALARI 152
6.1. Siyasi Sistemin Niteliği Üzerine Tartışmalar 152
6.2. Siyasi Sistem Değişikliğine Yönelik Tartışmalar 154
7. SONUÇ 157
KAYNAKÇA 161

YARI-BAŞKANLIK YA DA SÜPER BAŞKANLIK: RUSYA FEDERASYONU ÖRNEĞİ

1. GİRİŞ 175
2. RUSYA FEDERASYONU HAKKINDA GENEL BİLGİ 176
3. RUSYA SİYASİ TARİH 179
4. ANAYASAL ORGANLAR 181
4.1. Devlet Başkanı 181
4.1.1. Başkanlık Seçimleri 181
4.1.2. Devlet Başkanının Görev ve Yetkileri 183
4.1.3. Devlet Başkanının Sorumluluğu ve Görevden Alınması 187
4.2. Federal Meclis 187
4.2.1. Devlet Duması 188
4.2.2. Federasyon Konseyi 190
4.2.3. Kanun Yapım Süreci 191
4.2.4. Anayasa Değişikliği 193
4.3. Hükümet 193
4.4. Anayasa Mahkemesi 195
5. ANAYASAL ORGANLAR ARASINDAKİ İLİŞKİLER 196
5.1. Devlet Başkanı-Parlamento İlişkileri 196
5.1.1. Yasama Faaliyeti 204
5.1.2. Hükümet Kurma 209

5.2. Devlet Başkanı-Başbakan/Hükümet İlişkisi 213
5.3. Parlamento-Hükümet İlişkileri 217

6. SİYASAL SİSTEM HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR 219

7. SONUÇ 222

KAYNAKÇA 225

SONSÖZ 229

TBMM ARAŞTIRMA MERKEZİ HAKKINDA 237

DİZİN 239

ÖNSÖZ

Ülkemizde uzun yıllardır devam edegelen hükümet sistemi tartışmaları, çoğu zaman teorik analizleri tekrar etmekten öteye geçememektedir. Maalesef kısır kavramsal tartışmalar ve anayasal mimari üzerinden yapılan sistem değerlendirmeleri, konunun bihakkın anlaşılmasında yeterli olmamaktadır. Dolayısıyla özgün tarihi ve siyasi şartlar içerisinde, farklı saiklerle hükümet sistemlerinden birisini tercih eden ülkelerdeki uygulamaları ve ülke tecrübelerini dikkate almak ve tartışmaları sadece teorik düzeyden ibaret görmeyip, sahadan örneklerle çok boyutlu hale getirmek mecburiyetindeyiz.

İdeal bir anayasal çerçevenin varlığı, hiçbir sistem içerisinde anayasal organlar arasında ideal ve barışçıl bir ilişkiyi garanti etmemektedir. Zira çerçevesi anayasalarla belirlenen devlet başkanı, parlamento ve hükümet arası ilişkilere tesir eden pek çok faktör bulunmaktadır. Tarihi ve siyasi miras, parti ve seçim sistemi, parlamento çoğunluğunun yapısı ve hatta bazen siyasi aktörlerin kişilik özellikleri, aynı hükümet sistemini uygulayan ülkelerde çok farklı neticeler doğurmaktadır. Dolayısıyla ülke örneklerini ve örnekler arasındaki farklıkları, sebep ve sonuçlarıyla birlikte dikkate almadan sağlıklı bir hükümet sistemi tartışmasının yapılamayacağı ortadadır.

Araştırma Hizmetleri Başkanlığınca hazırlanan bu çalışmada; yarı-başkanlık sistemini uygulayan Fransa, Polonya ve Rusya'da anayasal çerçeve ortaya konmakta ve devlet başkanı, parlamento ve hükümet arasındaki ilişkilerin niteliği etraflıca incelenmektedir. Yarı-başkanlık sisteminin fiiliyatta nasıl işlediğini karşılaştırmalı bir perspektifle ortaya koyan bu çalışma, bu alanda önemli bir boşluğu dolduracak niteliktedir. Yarı-başkanlık sisteminde ulusal parlamentoların, yürütme erki karşısındaki konumu ve siyasi rolü gibi önemli bir konuya hassaten önem verilmesi ve ülke deneyimlerinin bu bakış açısıyla ortaya konması çalışmanın önemini daha da artırmaktadır.

Bu vesileyle, hükümet sistemleri hakkında sürdürülen tartışmalara katkı sunmak amacıyla hazırlanan bu çalışmanın ortaya çıkmasında emeği geçen herkese teşekkür ediyorum.

Cemil ÇİÇEK

Türkiye Büyük Millet Meclisi
Başkanı

SUNUŞ

Parlamento idari teşkilatı içerisinde yer alan Araştırma Hizmetleri Başkanlığı (Araştırma Merkezi) milletvekillerinin yasama ve denetim faaliyetlerinde bilgi desteği sağlamaktadır. Bu amaçla, hızla artan bilgi kaynaklarından konuyla ilgili, doğru, güvenilir ve işlevsel olanlar tespit edilerek milletvekillerinin istifadesine sunulmaktadır. Bu sunum; doküman derleme, bilgi derleme, tartışma dosyası, kısa bilgi notu, bilgi notu ve rapor gibi ürün türleri ile gerçekleştirilmektedir.

Araştırma Merkezi ayrıca gündemdeki konularla ilgili kitap çalışmaları da yapmaktadır. Bu kapsamda, en son yapılan kitap çalışmaları arasında "Karşılaştırmalı Anayasa Çalışmaları" ve Yasama Dergisi özel sayısı olarak yayınlanan "Arap Baharı" sayılabilir. Yapılan bu çalışmalarla, güncel konularda milletvekillerinin bilgi ihtiyacının doğru, tarafsız ve güvenilir araştırmalarla karşılanması amaçlanmaktadır.

Araştırma Merkezi tarafından hazırlanan "Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı Başkanlık Sistemi (Fransa, Rusya ve Polonya Örnekleri)" başlıklı bu çalışma ile yarı-başkanlık sisteminin uygulandığı Fransa, Polonya ve Rusya ülke örnekleri, anayasal organlar, anayasal organlar arası ilişkiler, sistemin niteliği ve işleyişine dair tartışmalar çerçevesinde ele alınarak, ülkemizdeki hükümet sistemi tartışmalarına yeni ve güncel bir çalışmayla katkı sağlanabilecektir.

Bu vesileyle çalışmanın ortaya çıkmasında emeği geçen herkese teşekkür ediyor ve faydalı olmasını diliyorum.

Dr. İrfan NEZİROĞLU
Türkiye Büyük Millet Meclisi
Genel Sekreteri

GİRİŞ

Fransa'daki 1962 Anayasa değişikliği sonrası oluşan yapıyı tarif etmek için ilk kez Maurice Duverger tarafından kullanılan yarı-başkanlık kavramı, alanın önde gelen siyaset bilimcilerinden Robert Elgie'nin yaygın kabul gören anayasal tarifine göre, doğrudan halk tarafından seçilen devlet başkanı ve parlamentonun güvenine tabi hükümetlerin birlikte yer aldığı hükümet sistemini ifade etmektedir. Temel özelliği iki başlı yürütme yapısı olan yarı-başkanlık sistemi, başkanlık ve parlamenter sisteme ait bir takım özellikleri bünyesinde taşıması sebebiyle her iki sisteme atfedilen kimi avantaj ve dezavantajları da içinde barındırmaktadır. Bu anlamda, yarı-başkanlık sistemi, esnek ve iktidarın paylaşıldığı bir sistem olarak savunulmakta; iki başlı yürütme yapısının, devlet başkanı ve başbakanın kişilik özellikleri, ideolojik farklılıklar, kurumsal yapının yeniliği ve anayasal muğlaklıklardan kaynaklanan yürütme içi çatışmalara kaynaklık etmesi bakımından ise eleştirilmektedir.

İlk örneklerini 1919'da Avusturya'da ve Weimar Cumhuriyeti dönemi Almanyasında gördüğümüz bu sistem, uzun yıllar pek rağbet görmemiştir. 1970 ve 1990'lardaki demokratikleşme dalgalarıyla birlikte bağımsızlıklarını kazanan pek çok ülkenin bu modeli benimsemesiyle sayı artmış ve bu artışa paralel şekilde konu üzerinde akademik ilgi de yoğunlaşmıştır.

Ülkemizde de 2007 Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür. Anayasa değişikliğinden sonra Türkiye'de geçerli olan sistemin mahiyeti hakkındaki tartışmalar devam etmektedir. Elgie, çalışmalarında Türkiye'yi yarı-başkanlık sistemi olarak sınıflandırmaktadır. Elgie'nin anayasal tanımına göre, Türkiye, 2007 Anayasa değişikliğiyle teorik olarak, 10 Ağustos 2014'te cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle fiilen yarı-başkanlık sistemine geçmiş bulunmaktadır.

Bu çalışmanın hareket noktası, hükümet sistemlerine ilişkin teorik tartışmalardaki zenginliğin aksine bu sistemlerin farklı siyasi şartlara sahip ülkelerde nasıl işlediği hususunda gözlenen bilgi eksikliğidir. Ülkeler arasında seçim ve parti sistemleri, sosyo-ekonomik durum, siyasi miras, anayasal çerçeve ve hâkim siyasi kültür gibi konularda çok ciddi farklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar ülkelerdeki siyaset pratiğini şekillendirmektedir. Yarı-başkanlık modelini uyguladığı halde siyasi pratiklerde ciddi farklılıkların olması, ülkelerdeki anayasal çerçevenin ve siyasi şartların daha ayrıntılı incelenmesini gerektirmektedir. Zira hükümet sistemi, ülkedeki siyasi ortamı değerlendirmekte kullanabileceğimiz pek çok önemli faktörden sadece birisidir. Bu çalışmanın amacı da yarı-başkanlık sistemine sahip ülkelerde

yasama ve yürütme organları arasında yetki paylaşımındaki çeşitliliği ve bu organlar arasındaki ilişkilerde görülen mahiyet farklılığını, diğer faktörleri de yeri geldiğince dikkate almak suretiyle ortaya koymaktır.

Çalışmanın ilk bölümünde, yarı-başkanlık sisteminin kavramsal çerçevesi, sisteme atfedilen avantaj ve dezavantajlar ile dünyadaki uygulamalar hakkında genel bilgiler verilmektedir. Ülke incelemelerinde ise, farklı anayasal çerçeve ve siyasi şartlara sahip *Fransa, Rusya ve Polonya'*da sistemin nasıl işlediği, zaman içerisinde hangi problemlere kaynaklık ettiği ve bu problemlerin nasıl aşıldığı gösterilmektedir.

Fransa, geçmiş siyasi tecrübelere tepki olarak parlamenter sistemin yerine yarı-başkanlığı tercih eden ve 50 yılı aşkın süre içerisinde yarı-başkanlık modelinin tabiatında var olan kuvvetler arası veya kuvvetler içi çatışmaları siyasi krizlere dönüştürmeden çözen bir siyasi kültürü geliştiren ülkelerden birisidir. Fransa örneği üzerinden, kohabitasyon dönemleri dâhil, barışçıl bir birlikteliğin sürdürülebilmesine imkan sağlayan anayasal çerçevenin ve siyasi şartların ortaya konması oldukça önemlidir.

Akademik çalışmalarda yarı-başkanlık modelinin iyi işleyen örneği olarak ele alınan Fransa'nın karşısına kötü örnek olarak *Rusya* konmaktadır. Rusya, devlet başkanını siyasi sistemin merkezine yerleştiren anayasal çerçevenin devlet başkanının parlamentoda çoğunluk desteğine sahip olup olmamasına göre farklı neticelere kaynaklık edebileceğini gösteren ilginç bir örnektir. Boris Yeltsin ve Viladimir Putin döneminde devlet başkanı, parlamento ve hükümet ilişkilerinin mahiyetindeki büyük farklılık, parlamento çoğunluğunun Kremlin yanlısı olup olmaması ile doğrudan ilişkilidir. Rusya, devlet başkanının diğer kurumlar üzerindeki hâkimiyetini parlamentodaki çoğunluk desteği üzerinden zamanla nasıl tesis ettiğini göstermesi açısından incelenmeye değer ülkelerin başında gelmektedir.

Polonya ise, eski Sovyet Bloğu ülkelerinden birisi olarak 1990'dan sonraki demokratikleşme sürecinde yarı-başkanlık modelini benimsemiş ve 1997 Anayasası ile de tüm anayasal çerçeveyi yarı-başkanlık modeline göre yeniden düzenlemiştir. 1997 Anayasası ile sistem, hükümetin sadece parlamentoya karşı sorumlu olduğu başbakanlı-başkanlık modeline göre tasarlanmış ve devlet başkanının yetkileri kısmen de olsa törpülenmiştir. Yirmi yılı aşkın siyasi tecrübeye bakıldığında, Polonya'da, kuvvetler arası ve yürütme içi ilişkilerde, geçmiş dönemin çatışmacı siyasi kültürünün yerini barışçıl bir siyasi kültüre bıraktığı görülmektedir. Bu bakımdan Polonya, 1990 sonrası bağımsızlıklarını kazanan ve siyasi dönüşümlerini yarı-başkanlık modeli

içerisinde gerçekleştiren Doğu ve Orta Avrupa ülkeleri içerisinde önemli bir örnektir.

Ülke incelemeleri özetle üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, Fransa, Rusya ve Polonya'da yetkilerin yasama ve yürütme kuvvetleri arasında nasıl paylaşıldığına ve aralarındaki ilişkilerin ne şekilde düzenlendiğine dair anayasal ve yasal çerçeve sunulmaktadır. Zira devlet başkanı, hükümet ve parlamento arasındaki yetki dağılımı, bu aktörler arasındaki ilişkinin mahiyetini ve sınırlarını belirlemektedir. Bu bölüm, yarı-başkanlık modeline sahip üç örnekte anayasal mimarinin ne kadar farklı olabileceğini göstermektedir. Anayasal çerçeve de elbette belirli siyasi şartların neticesinde ortaya çıkmaktadır. Bu bakımdan çalışmada anayasal mimariyi etkileyen siyasi gelişmelere de ayrıca temas edilmiştir. İkinci bölüm, anayasal yetkilerin siyasi aktörler tarafından gerçekte nasıl kullanıldığı ile ilgilidir. Bu bölümde, başkan, hükümet ve parlamento arasında cereyan eden gerilimler ve çatışmalar, sebep ve neticeleriyle birlikte ele alınmaktadır. Bu bölüm, sistemin, teorik zaaflarının veya kuvvetli yanlarının, pratikte farklı tezahür edebileceğini göstermektedir. Çalışma, benzer yetkilere sahip devlet başkanlarının, farklı ülkelerde farklı davranabileceklerini, hatta bir ülkede devlet başkanlarının siyasi şartların değişmesine paralel olarak zamanla farklı bir tutum sergileyebileceğini ortaya koymaktadır. Son bölümde ise, ülkede işleyen sistem üzerindeki akademik değerlendirmeler ve tartışmalar yer almaktadır.

Aynı hükümet sistemini uygulasalar bile farklı anayasal çerçeve ve siyasi ortam içerisinde yarı-başkanlık sisteminin pratikte nasıl işlediği hakkında fikir vermeyi amaçlayan bu çalışmanın önemli bir boşluğu dolduracağını düşünüyor ve faydalı olmasını diliyoruz.

Doç. Dr. Ahmet YILDIZ
Araştırma Hizmetleri
Başkanı

YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ: TEORİ, PRATİK VE TARTIŞMALAR

*Kasım Erdem**

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kavram, özellikle 1920'lerden itibaren bir liderlik tarzını (yetki alanı dışına çıkan güçlü bir başbakanı veya ABD başkanı kadar güçlü olmayan bir başkanı) tasvir etmek için kullanılmışsa da[1], yarı-başkanlığın siyasi literatüre geçecek tanımı Maurice Duverger tarafından yapılmıştır. 1970'lerde Duverger, 1958 Fransa Anayasası'nda 1962 tarihinde yapılan değişiklikle öngörülen siyasi sistemi, hem başkanlık sistemine ve hem de parlamenter sisteme has özellikler taşıması nedeniyle "yarı-başkanlık" olarak sınıflandırmıştır. Duverger (1980), yarı-başkanlık sistemini şu şekilde tanımlamaktadır.[2]

> "Bir siyasi rejim, anayasasında üç unsuru içeriyorsa yarı-başkanlık olarak kabul edilir: (1) Başkan halk tarafından seçilmektedir. (2) Başkan oldukça önemli yetkilere sahiptir. (3) Yürütme ve idari yetkilere sahip başbakan ve bakanlar vardır ve parlamento karşı çıkmadığı sürece görevde kalırlar."

Duverger'e göre, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi yarı-başkanlık için gerekli ancak yeterli bir ölçüt değildir. Dolayısıyla bir ülkenin yarı-başkanlık olarak tanımlanması için, başkanın görece güçlü bir figür olması, yani "oldukça önemli yetkilere" sahip olması gerekmektedir. Duverger'e göre, yaptığı tanıma uygun altı Batı Avrupa ülkesi bulunmaktadır. Bu ülkeler Avusturya, Finlandiya, Fransa, İrlanda, İzlanda ve Portekiz'dir. Duverger, 1990'larda bu listeye Polonya ve Romanya'yı da dâhil etmiştir.[3]

---

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: kasim.erdem@tbmm.gov.tr

1 Robert Elgie, *Semi-Presidentialism, Sub-types and Democratic Performance* (New York:Oxford University Press, 2011), s.19-20.

2 Robert Elgie, "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies," Taiwan Journal of Democracy, Cilt 3, Sayı 2 (2007), http://doras.dcu.ie/4515/2/053-072-Elgie.pdf, Erişim:05.02.2014, s.59.

3 Robert Elgie, "The Politics of Semi-Presidentialism", http://fdslive.oup.com/www.oup.com/academic/pdf/13/9780198293866.pdf, Erişim:07.02.2014, s.3.

Duverger'in tanımı, üçüncü demokrasi dalgasından etkilenen pek çok ülkenin yarı-başkanlığı benimsediği 1990'lara kadar geniş kabul görse de, terminoloji üzerindeki tartışmalar hep devam etmiştir. 1990'larda Duverger'in ortaya koyduğu klasik veya geleneksel tanım sorgulanmaya başlanmış ya Duverger'in tanımı yeniden formüle edilmiş ya da tamamen özgün tanımlar ortaya konmuştur.

Patrick O'Neill (1993), yürütme gücünün hükümetin başı olarak başbakan ve devletin başı olarak başkan arasında paylaşıldığı ve fakat önemli yürütme yetkilerinin devlet başkanına ait olduğu sistemleri yarı-başkanlık olarak tanımlamıştır. Dolayısıyla yazara göre, halk tarafından seçilen ve zayıf devlet başkanlarına sahip Avusturya, İzlanda ve İrlanda yarı-başkanlık olarak adlandırılamazken dolaylı seçimlerle seçilen ve güçlü başkana sahip Arnavutluk ve (eski) Çekoslovakya yarı-başkanlık örneği olarak değerlendirilmelidir. Linz'e (1994) göre, yarı-başkanlık, "doğrudan veya dolaylı olarak halk tarafından seçilen bir başkan ve parlamentonun güvenine ihtiyaç duyan bir başbakana sahip" sistemlerdir. Ona göre, Finlandiya, Fransa ve Portekiz yarı-başkanlık sistemine sahip ülke örnekleridir.[4]

Sartori (1997), Duverger'in tanımıyla uyumlu başka bir tanım geliştirerek yarı-başkanlık için beş kıstas önermiştir:

- Başkan sabit bir süre için, doğrudan veya dolaylı, halk tarafından seçilir.
- Başkan, yürütme yetkilerini başbakanla paylaşır (iki başlı otorite yapısı).
- Başkan, parlamentodan bağımsızdır, fakat yalnız ve doğrudan yönetme/hükümet etme yetkisine sahip değildir. Dolayısıyla iradesi, hükümet kanalıyla hayata geçirilir.
- Başbakan ve kabinesi, başkandan bağımsız ve fakat parlamentoya bağımlıdır. Hükümet, parlamentonun güven veya güvensizliğine tabidir. Her iki durumda da parlamento çoğunluğunun desteğine ihtiyaç duyar.
- İki başlı otorite yapısı, her birimin özerklik potansiyeli devam etmek koşuluyla, yürütme içinde farklı dengelere ve güç ağırlıklarının kaymasına imkân verir.[5]

Sartori'ye göre, bir sistem yukarıdaki beş kriteri taşıyorsa yarı-başkanlık sayılmalıdır. Ona göre, Finlandiya, Fransa ve tartışmalı da olsa Sri Lanka yarı-başkanlık modeline sahip ülke örnekleridir.[6]

---

[4] Elgie, "The Politics of Semi-Presidentialism", s.4.
[5] Elgie, "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies", s.60.
[6] Elgie, "The Politics of Semi-Presidentialism", s.4.

Duverger ve Sartori'nin ortaya koyduğu tanımları, "oldukça önemli yetkiler" ve "yetki paylaşımı gibi" sübjektif unsurlara referans verdikleri için problemli bulan Robert Elgie, yarı-başkanlığı, "*Anayasanın doğrudan halk tarafından sabit bir dönem için seçilen devlet başkanı ve yasama organına karşı sorumlu bir başbakan ve kabineyi birlikte öngördüğü sistem*" olarak tanımlamıştır. Elgie, Duverger'in aksine devlet başkanı veya başbakanın yetkilerine referans vermek yerine daha güvenilir addettiği anayasal hükümlere dayanma taraftarıdır.[7]

Elgie'ye göre, 2010 yılı itibariyle 54 ülke, yarı-başkanlık sistemini öngören anayasalara sahiptir. Elgie'nin bu indirgemeci tanımına uygun anayasalara sahip ülke listesi ekte Tablo 1'de verilmiştir.

Shugart'a göre, yarı-başkanlık, karma bir sistemdir ve asli özelliği seçilmiş bir başkan ve parlamentoya karşı sorumlu hükümetten oluşan iki başlı yürütme yapısıdır.[8] Yazara göre, parlamenter sistemle başkanlık sistemine has özelliklere sahip ve halk tarafından seçilen bir başkan ve parlamentoya bağımlı bir hükümetin bulunduğu sayısız sayıda karma rejimden bahsedilebilir. Yarı-başkanlık sisteminde yürütmenin bir parçası olan başkanın kaynağı ve varlığını sürdürmesi parlamentodan bağımsızken diğer kanadı olan hükümet, parlamento çoğunluğuna bağımlıdır.[9]

Shugart ve Carey, başbakanın ve hükümetin kime karşı sorumlu olduğu ya da kim tarafından görevden alındığı hususundaki farklılıklardan dolayı yarı başkanlık modelini, iki alt kategoriye ayırarak incelemişlerdir. Başbakanlı-başkanlık (*Premier-Presidential*) sisteminde (Fransa) başbakan ve hükümet münhasıran parlamentoya karşı sorumlu iken, başkanlı-parlamenter (*President-Parliamentarism*) sistemde (Rusya) başbakan ve hükümet, hem parlamentoya hem de devlet başkanına karşı kolektif olarak sorumlu olup her ikisi tarafından görevden alınabilmektedirler. Tipik bir başbakanlı-başkanlık sisteminde başkan, kabinenin başındaki başbakanı seçer, fakat kabineyi görevden alma yetkisi sadece parlamentoya aittir. Başkanlı-parlamenter sistemde ise devlet başkanı, kabineyi seçtiği gibi görevden alma yetkisini de elinde bulundurmaktadır.[10] Yarı-başkanlığın farklı varyasyonlarını uygulayan ülkelerin listesi ekte Tablo 2'de gösterilmiştir.

---

[7] Elgie, *Semi-Presidentialism, Sub-types and Democratic Performance*, s.22.

[8] Matthew Soberg Shugart, "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns", 2005, http://www.palgrave-journals.com/fp/journal/v3/n3/pdf/8200087a.pdf, Erişim:23.01.2014, s.331.

[9] Shugart, "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns", s.327.

[10] Shugart, "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns", s.333-334.

Cheibub da parlamenter ve saf başkanlık sistemine ait özelliklere sahip karma bir sistem olarak değerlendirdiği yarı başkanlığı, parlamento veya seçilmiş devlet başkanının hükümeti görevden alabildiği sistem olarak tanımlamaktadır.[11] 1946 yılı ile kıyaslandığında sadece üç ülkede (Avusturya, Finlandiya ve İzlanda) uygulanan karma sistem, yıllar itibariyle artış göstermiş ve bu artışa paralel şekilde konuya akademik ilgi de artmıştır.[12]

2. YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİNİN AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARI

Temel özelliği iki başlı yürütme yapısı olan yarı-başkanlık sistemi, başkanlık sistemi ve parlamenter sisteme ait birtakım özellikleri bünyesinde taşıması nedeniyle her iki sisteme atfedilen kimi avantaj ve dezavantajları da içinde barındırmaktadır.

Yarı-başkanlık modelini savunanlara göre bu sistemin temel avantajı, yarı-başkanlık modelinin temel özelliği olan *iki başlı yürütme yapısının* rekabet halindeki güçler arasında bir dereceye kadar işbirliğine ve yetki paylaşımına imkân vermesidir.[13] Bir ülkede iki karşıt grup arasında şiddetli siyasi çatışma var ise, yarı-başkanlık sistemi gücün paylaşılmasına imkân verir. Bir güç başkanlığı, diğer güç ise başbakanlığı elinde tutabilir. Her güç odağının, kurumsal bir pay aldığı bu durumda, güç odaklarının sistemi bir bütün olarak destekleme ihtimali, kazananın her şeyi aldığı başkanlık sistemlerine göre daha fazla olacaktır.[14]

Yarı-başkanlık sistemine atfedilen ikinci avantaj, halk tarafından sabit bir süre için seçilen devlet başkanının, parlamento bölünmüş ve hükümetler istikrarsız olsalar bile, *sistemin istikrarını ve meşruiyetini* devam ettirebilme potansiyeline sahip olmasıdır. Bu çerçevede, yarı-başkanlık sistemi demokratikleşme sürecine saf parlamentarizme göre daha fazla katkı sunabilir.[15]

Yarı-başkanlık modeline yönelik dört önemli eleştiri bulunmaktadır. Bunlardan ilki, başkanlık sistemine yönelik eleştirinin benzeri mahiyettedir. Buna göre, başkanın halk tarafından seçilmesi, siyasi sürecin kişiselleşmesine neden olabilir ve başkanı, kendisini olağan süreçlerin üzerinde görmeye ve

---

[11] Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007), s.15, 35.

[12] Cheibub'ın 2002 yılında yaptığı sınıflandırmaya göre, toplam 190 ülkeden %45'i parlamenter, %33'ü başkanlık ve %22'si karma rejimlere sahiptir (Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, s.43-44).

[13] Sophia Moestrup, "Semi-presidentialism in Young Democracies:Help or Hindrance?," *Semi-presidentialism Outside Europe* içinde, Robert Elgie ve Sophia Moestrup ed. (Londra:Routledge, 2007), s.32.

[14] Elgie, "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies", s.55.

[15] Elgie, "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies", s.55.

hukuk kurallarını hiçe saymaya teşvik edebilir. Örneğin Lijphart, başkan, başbakan ve kabine arasında her ne kadar yetki paylaşımı olsa da, sıfır-toplamlı başkanlık seçimleri nedeniyle, yarı-başkanlık sisteminde başkanın saf başkanlık sistemlerinde olmadığı kadar güçlü hale gelmesine imkân verebileceğini ileri sürmektedir.[16] Nitekim Lijphart, başkanın baskın yetkilere sahip olduğu 1962-74 ve 1981-86 dönemi Fransasını bu duruma örnek göstermektedir.[17] Lijphart'a göre, yarı-başkanlık sistemi, saf başkanlığa göre, küçük bir iyileşmeyi temsil etmektedir. Bu yüzden yazar, bölünmüş toplumlarda anayasa yapıcılara parlamenter sistemi tavsiye etmektedir.[18]

İkinci eleştiri, yarı-başkanlık sisteminin ortaya çıkardığı *iki başlı hükümet* yapısıyla ilişkilidir. Devlet başkanı ve başbakan arasındaki çekişme, Linz'in ifadesiyle, kaçınılmaz olarak karar almayı geciktirebilecek birçok siyasi manevra ve entrikayla sonuçlanacak ve birbirine zıt politikalara neden olacaktır. Linz, iki başlı yürütme yapısını, yürütme ve asker arasındaki ilişki açısından da sorunlu görmektedir. Hiyerarşik makamların (genelkurmay başkanı, savunma bakanı, başbakan ve başkan) çokluğu nedeniyle asker açısından merkezi öneme sahip hiyerarşik düzen karmaşık hal alabilir. Bu karmaşıklık, demokrasilerde temel konulardan biri olan askerin seçilmiş sivil otoriteye tabi olması hususunda anayasal muğlaklıklara yol açar. Başka bir deyişle, iki başlı hükümet, genç demokrasilerde askeri, siyasete müdahale etmeye teşvik edebilir.[19]

Üçüncü eleştiri, devlet başkanı ve başbakanın farklı siyasi partilerden olması durumunda ortaya çıkması muhtemel *birlikte yaşama (kohabitasyon) durumu*, yani *parçalı yürütme yapısı* ile ilgilidir. Kohabitasyon, yürütme içinde siyasi tıkanıklığa neden olabilir ve bu durum, demokrasisi tam olarak yerleşmemiş sistemlerde demokrasi dışı müdahalelere zemin hazırlayabilir. Yarı-başkanlığı savunanlar bu durumu, yarışan aktörler arasında yetki paylaşımına imkân verdiği için avantaj olarak görürken, eleştirenler bu durumu sistemin zayıf noktası olarak nitelemektedir.[20]

Son olarak, başkanın, başbakanın ve herhangi bir siyasi partinin veya parti koalisyonunun parlamentoda çoğunluğa sahip olmadığı durumlarda karşılaşılacak *bölünmüş azınlık hükümeti* ciddi tehlike içermektedir. Bu durum, bir taraftan parlamento içinde kaygan/istikrarsız koalisyonların/ittifakların ortaya çıkmasına ve hükümet değişikliklerine neden olurken diğer taraftan

---

16 Elgie, "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies", s.56.
17 Arenth Lijphart, "Constitutional Design for Divided Societies", http://www.clas.ufl.edu/users/bmoraski/democratization/lijphart04_jod.pdf, Erişim:02.02.2013, s.102.
18 Elgie, "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies", s.56.
19 Elgie, "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies", s.57.
20 Elgie, "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies", s.57.

başkanın müdahalelerine ve mahfuz yetkilerini kullanmasına neden olabilir. Parlamento içi istikrarsızlıklar ve hükümet değişiklikleri, başkana, anayasada öngörülen yetkilerin dışına çıkma anlamında haklılık kazandırabilir ki, sonuçta zarar gören demokratikleşme süreci olur.[21]

3. TARİHİ VE SİYASİ ARKA PLAN

1919 tarihinde kabul edilen Finlandiya ve Weimar Cumhuriyeti Anayasaları, yarı-başkanlık modelini öngören ilk anayasalardır. Daha sonra Avusturya (1929-33, 1945-), İzlanda (1944-) ve İrlanda (1937-) yarı-başkanlık modelini seçmişlerdir. Yarı-başkanlık sistemi açısından model ülke olarak kabul edilen Fransa'nın bu sistemi benimsemesi 1962 tarihli Anayasa değişikliği ile olmuştur. Portekiz ise 1976 tarihli Anayasa ile yarı-başkanlık sistemine geçmiştir.[22]

Post-komünist ve kolonyal dönem sonrası ülkelerin çoğunun yarı-başkanlığı benimsedikleri 1990'lara kadar, yarı-başkanlık sistemine sahip ülkelerin sayısı oldukça azdır.[23] Siyasi zorunluluklar, siyasi miras (ikili iktidar yapısı) ve özendirme etkisi gibi faktörler sonucu yarı-başkanlık sistemi, 1990'larda anayasa-yapıcılar tarafından en uygun sistem olarak değerlendirilmiştir.[24]

Avrupa'daki yerleşmiş demokrasiler ya yaşanan siyasi krizleri aşmak (Finlandiya, Weimar Cumhuriyeti, Avusturya, Fransa ve Portekiz) ya da ulusal bağımsızlığı teyit etmek (İzlanda ve İrlanda) amacıyla yarı-başkanlık sistemine geçmeyi tercih etmişlerdir. Bu ülkelerde yarı-başkanlık modeli tamamen geçici ve beklenmeyen durumlar karşısında geliştirilen bir tercihtir.[25] Avrupa'nın yerleşmiş demokrasilerine sahip ülkeleri yarı-başkanlığı tercih ettiklerinde, zaten önemli bir parlamento tecrübesine sahiptiler ve bu ülkelerde kabinenin parlamentoya hesap vermesi ilkesi demokrasinin temel yapıtaşı olarak görülmekteydi. Bu ülkelerde devlet başkanının halk tarafından seçilmeye başlanmasından ortalama 46.3 yıl önce, parlamento kurumu halkı temsil etmekte, bağımsızlık veya demokratikleşme gibi amaçlar için mücadele vermekteydi. Dolayısıyla yapısal bir değişim, parlamentarizmin temel köşe taşlarını etkileme gayesi asla taşımadı, amaç sadece acil durumlar karşısında çözüm üretmekti. Halk tarafından seçilen

---

[21] Elgie, "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies", s.58.

[22] Robert Elgie, "Semi-Presidentialism in Western Europe," *Semi-Presidentialism and Democracy* içinde, Robert Elgie, Sophia Moestrup, Yu-ShanWu ed. (New York: Palgrave Macmillan, 2011), s.83.

[23] Wu, "Clustering of Semi-Presidentialism:A First Cut," *Semi-Presidentialism and Democracy* içinde, Robert Elgie, Sophiz Moestrup, Yu-Shan Wu ed. (New York: Palgrave Macmillan, 2011), s.22.

[24] Wu, "Clustering of Semi-Presidentialism:A First Cut", s.35.

[25] Wu, "Clustering of Semi-Presidentialism:A First Cut", s.24.

başkandan beklenen ise, olağanüstü durumlarda yetkilerini kullanması ve siyasi krizin çözümüne katkı yapmasıydı.[26]

Post-komünist ülkeler ise, Sovyetler Birliğinin dağılmasından sonra kendilerini, 1990'ların başlarında hesap edilemeyen bağımsızlaşma ve devamında devletleşme sürecinde ortaya çıkan kaotik bir anayasal ortam içerisinde bulmuşlardı. Hızlı bir şekilde demokratikleşme ihtiyacı duyan bu ülkeler, benzer durumdaki ülkelerin anayasal tercihlerini (yarı-başkanlık tercihlerini) taklit etmeyi, başka deyişle kurumsal taklitçiliği en uygun süreç olarak değerlendirmişlerdir.[27]

Eski rejimin var olan ikili iktidar yapısı da, bu ülkelerin kolayca yarı-başkanlık rejimine dönüşmesine uygun bir zemin oluşturmuştur. Bu ülkelerin tamamında Leninist parti sistemi hâkimdi. Belirleyici siyasi figür genellikle parti genel sekreteri idi. Hükümet teoride parlamentoya karşı sorumluydu. Ancak parlamentolar serbest ve rekabetçi seçimler sonucu oluşmadığı için gerçek anlamda parlamentarizm ve kabine sorumluluğu söz konusu değildi.[28]

Diğer taraftan, gerek siyasi elitlerde gerekse kamuoyunda başkanın halk tarafından seçilmediği bir sistemin gerçek demokrasi olmayacağı fikri hâkimdi. Devlet başkanları bir anlamda eski dönemin güçlü genel sekreterlerinin varisi konumundaydılar. Ayrıca, güçlü siyasi figürlere önem atfeden siyasi kültür halen canlıydı. Bu nedenlerden dolayı Avrupa'nın yerleşmiş demokrasilerinden farklı olarak bu ülkelerde, zayıf parlamento geleneği içerisinde güçlü başkanlar öngörüldü. Bu durum Doğu Avrupa ülkelerinden ziyade özellikle Eski Sovyetler Birliği ülkeleri için geçerlidir. Ancak her hâlükârda bu ülkelerdeki parlamentolar yerleşmiş demokrasilerdeki kadar güçlü değillerdi.[29]

Kolonyal dönem sonrası ülkelerde, kolonyal gücün (Fransa ve Portekiz) özendirici etkisi olmuştur. Kolonyal güçle bu ülkeler arasında var olan hukuki ve siyasi iletişim *(dil, hukukçuların ve siyasetçilerin eğitimi, hukuki metinler, anayasal danışmanlar vs.)* anayasa yapım sürecinde önemli rol oynamıştır. O kadar ki 1980'lerin sonlarına doğru üçüncü demokratikleşme dalgasından etkilenen pek çok ülkede anayasalar Fransız hukukçular tarafından kaleme alınmıştır. Aynı şekilde, 1960'larda bağımsızlıklarını kazanan ve uzun süre dikta rejimleriyle yönetilen Portekizce konuşan ülkeler, 1990'lardaki

---

[26] Wu, "Clustering of Semi-Presidentialism:A First Cut", s.27.

[27] Robert Elgie, "Semi-Presidentialism, An Increasingly Common Constitutional Choice," *Semi-Presidentialism and Democracy* içinde, Robert Elgie, Sophia Moestrup ve Yu-ShanWu ed. (New York:Palgrave Macmillan, 2011), s.13.

[28] Wu, "Clustering of Semi-Presidentialism:A First Cut", s.26,27.

[29] Wu, "Clustering of Semi-Presidentialism:A First Cut", s.27.

demokratikleşme dalgası süresince Portekiz yarı-başkanlık modelini örnek almışlardır. Kolonyal dönem sonrası ülkelerde başkan ve parlamento arası ilişkiler anlamında, Post-Leninist ülkelere nazaran güçlü başkan ve zayıf parlamentolar öngörülmüştür.[30]

Sonuç olarak, yarı-başkanlık modelini uygulayan yerleşmiş demokrasilerde güçlü parlamenter eğilim, post-kolonyal ülkelerde ise güçlü başkan özelliği öne çıkmıştır. Doğu Avrupa'daki eski uydu devletlerde daha dengeli bir başkan-parlamento ilişkisi, eski Sovyet ülkelerinde ise güçlü başkanlar gözlenmektedir.[31]

Elgie'ye göre, ülkelerin yarı başkanlık tercihini, coğrafi ve kültürel yakınlık veya dış faktörler/teşviklerle ilişkilendiren açıklamalar yeterli değildir. Çünkü yarı-başkanlık sisteminin bahsedilen coğrafi/kültürel çevrenin dışında da varlığını sürdürmesi ve aynı coğrafi/kültürel çevrede olmakla birlikte farklı tercihlere sahip ülkelerin bulunması farklı bağımsız/öznel gerekçelerin varlığına işaret etmektedir.[32] Benzer siyasi ortamın varlığını gerekli ancak yeterli görmeyen Elgie'ye göre, yarı-başkanlık tercihinin arkasında yatan temel gerekçe; yarı-başkanlık modelinin ülkelerin içinde bulundukları farklı siyasi koşullara ve ihtiyaçlara daha uygun bir seçenek teşkil etmesidir.[33]

Her şeyden önce, yarı-başkanlık modeli, başkanlık sistemini savunanlarla parlamenter sistemi savunan siyasi aktörlerin üzerinde uzlaşabilecekleri bir anayasal seçenek olarak gözükmekteydi. Herhangi bir tarafın anayasa yapım sürecini kendi isteği doğrultusunda şekillendiremediği bir ortamda yarı-başkanlık modeli, taleplerin bir kısmının karşılanması ve fakat karşı tarafın tüm taleplerinin gerçekleşmemesi anlamında taraflar açısından onurlu bir netice olarak görülmekteydi. Bu durum, özellikle 1990'larda yarı-başkanlık modelini benimseyen Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Fransızca konuşan Afrika ülkeleri için geçerliydi.[34]

Elgie'ye göre, yarı-başkanlık, ülkenin demokratik ehliyetini dünyaya göstermek isteyen ülkeler için de cazip bir seçenekti. Bazı ülkelerde (İzlanda, İrlanda) halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı, kolonyal monarşi gibi geçmiş siyasi geleneklerden kopuşu temsil etmesi veya daha demokratik görüntü içermesi anlamında bilinçli olarak tercih edildi. Bazı ülkelerde ise yarı-başkanlık modeli, iktidarda kalmak ve fakat bunu yaparken demokratik

---

[30] Wu, "Clustering of Semi-Presidentialism:A First Cut", s.28.
[31] Wu, "Clustering of Semi-Presidentialism:A First Cut", s.28.
[32] Elgie, "Semi-Presidentialism, An Increasingly Common Constitutional Choice," s.13.
[33] Elgie, "Semi-Presidentialism, An Increasingly Common Constitutional Choice," s.13.
[34] Elgie, "Semi-Presidentialism, An Increasingly Common Constitutional Choice," s.13.

bir yönetimin var olduğuna dair bir imaj oluşturmak isteyen güçlü veya otokrat siyasi liderlere çekici gelmekteydi.[35]

Yarı-başkanlık modeli, yürütme erkini güçlendirmek ve güçlü liderlik için uygun koşulları hazırlamak isteyen ülkeler için de uygun bir modeldi. Bu durum, mevcut anayasalarını değiştirerek seçimle iş başına gelmiş bir cumhurbaşkanı/devlet başkanı öngören ülke örneklerinde açıkça görülmektedir. Mısır, Fransa, Polonya, Singapur, Tayvan, Sri Lanka, Türkiye ve Yemen'de değişik tarihlerde yapılan anayasa değişiklikleri ile cumhurbaşkanının halk tarafından benimsenmesi öngörülmüş ve çoğunda görevdeki cumhurbaşkanının/devlet başkanının veya genelde bu makamın güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Son olarak, bazı durumlarda, yarı-başkanlık modeli, parlamentonun yetkilerini artırırken başkanın yetkilerini kısıtlamak isteyen veya öyle görünmek isteyen ülkeler için uygun bir seçenekti. Bu durum, anayasa değişiklikleri ile başbakanlık makamı öngören ve kabineyi parlamentoya karşı sorumlu tutan ülkelerde (Belarus, Kamerun, Gabon, Gürcistan, Kenya, Senegal, Kamerun, Tanzanya ve Tunus) görülmektedir.[36]

4. DÜNYADA YARI-BAŞKANLIK

İlk örnekleri olarak kabul edilen Finlandiya ve Weimar Cumhuriyeti'nden sonra uzun bir süre fazla yaygınlaşamayan yarı-başkanlık modeli, 1990'ların başlarındaki üçüncü demokratikleşme dalgasıyla birlikte özellikle demokrasiye yeni geçen ülkelerin çoğunun tercihi olmuştur. Bu dönemde, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra bağımsızlıklarını kazanan ülkelerin pek çoğu, Fransızca konuşan Afrika ülkelerin bir kısmı ile Portekizce konuşan bazı ülkeler yarı-başkanlık modelini benimsemişlerdir.[37]

Eski Sovyetler Birliği ve Yugoslavya'nın dağılmasıyla bağımsızlıklarını kazanan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin pek çoğu 1990'ların başında hızlıca yarı-başkanlık modelini kabul etmişlerdir. Ermenistan, Azerbaycan, Belarus, Hırvatistan, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan, Litvanya, Makedonya, Karadağ, Rusya, Sırbistan ve Slovenya'daki siyasi sistemler yarı-başkanlık olarak sınıflandırılmaktadır.[38]

Elgie'nin sınıflandırmasına göre 2010 yılı itibariyle Fransızca konuşan 13 Afrika ülkesinde (Cezayir, Burkina Faso, Kamerun, Orta Afrika Cumh., Çad, Demokratik Kongo Cumh., Gabon, Mali, Moritanya, Ruanda, Senegal, Togo ve

---

[35] Elgie, "Semi-Presidentialism, An Increasingly Common Constitutional Choice," s.13.
[36] Elgie, "Semi-Presidentialism, An Increasingly Common Constitutional Choice," s.14.
[37] Elgie, "Semi-Presidentialism, An Increasingly Common Constitutional Choice," s.7-11.
[38] Elgie, "Semi-Presidentialism, An Increasingly Common Constitutional Choice," s.11.

Tunus) yarı-başkanlık modeli uygulanmaktadır.[39] Üçüncü demokratikleşme dalgasından nasibini alan Portekizce konuşan ülkelerin tamamına yakını (Angola, Cape Verde, Guinea-Bissau, Mozambik, Sao Tome ve Principe, Doğu Timor) model olarak Portekiz yarı-başkanlık sistemini tercih etmişlerdir.[40]

Yu-Shan Wu, yarı-başkanlık modelini uygulayan ülkeleri üç kategoride incelemektedir. Birinci kategoride yerleşmiş demokrasiye sahip ülkeler bulunmakta ve tamamı Batı Avrupa ve İskandinavya'da yer almaktadır. Avusturya, Finlandiya, Fransa, İzlanda, İrlanda ve Portekiz bu gruba dâhil ülkelerdir. İkinci kategoride Post-Leninist ülkeler yer almaktadır. Çoğunlukla Doğu Avrupa ve eski Sovyetler Birliği ülkeleri ile Asya'da yer alan birkaç ülke bu grupta yer almaktadırlar. Wu, bunlardan Bulgaristan, Hırvatistan, Makedonya, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya'yı eski uydu devletleri kategorisine; Ermenistan, Gürcistan, Kırgızistan, Litvanya, Rusya ve Ukrayna'yı eski Sovyetler kategorisine; Moğolistan ve Tayvan'ı Asya post-Leninist ülkeler kategorisine dâhil etmektedir. Üçüncü grupta kolonyal dönem sonrası ülkeler yer almaktadır. Bunların çoğu ya Fransızca ya da Portekizce konuşan ülkelerdir. Burkina Faso, Orta Afrika Cumhuriyeti, Gabon, Haiti, Madagaskar, Mali, Nijer, Senegal ve Togo Fransızca konuşan ülkelerdir. Cape Verde, Doğu Timor, Guinea-Bissau, Mozambik, Sao Tome ve Principe ise Portekizce konuşan ülkelerdir. Diğer kolonyal dönem sonrası ülkeler ise, Namibya, Singapur, Sri Lanka, Tanzanya ve Yemen'dir. Peru ise bu üç gruba dâhil olmayan tek ülkedir.[41]

5. YARI-BAŞKANLIK UYGULAMALARI VE ÜLKE PERFORMANSLARI

Yarı-başkanlık sistemine sahip ülkelere bakıldığında, seçim sistemleri, parti sistemleri, sosyo-ekonomik durum, siyasi miras, anayasal çerçeve, hâkim siyasi kültür vs. anlamında çok ciddi farklar bulunmaktadır ve bu farklılıklar ülkelerdeki siyaset pratiğini şekillendirmektedir.

Önemli siyasi aktörlerin sahip oldukları anayasal yetkiler, yeni bir rejim veya sistem öngörülürken ülkenin içinde bulunduğu konjonktür, parlamentodaki çoğunluğun niteliği ve bu çoğunluğun başkanla münasebeti gibi faktörler, uygulamada oldukça farklı yarı-başkanlık pratiğinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla ülkede uygulanan hükümet modelinin başarı karnesini ortaya koymak ya da demokrasi performanslarını yarı-başkanlık modeliyle ilişkilendirmek oldukça zordur.

---

[39] Elgie, "Semi-Presidentialism, An Increasingly Common Constitutional Choice," s.10.
[40] Elgie, "Semi-Presidentialism, An Increasingly Common Constitutional Choice", s.11.
[41] Wu, "Clustering of Semi-Presidentialism:A First Cut," s.22.

Elgie'ye göre, yarı-başkanlık modeline sahip ülkeleri, başkanların sahip olduğu yetkilerden hareketle üç alt kategoride incelemek mümkündür. "Başkanlaşmış" yarı-başkanlık olarak adlandırdığı birinci kategoride, güçlü başkan karşısında zayıf başbakanın yer aldığı ülkeler bulunmaktadır. Elgie'ye göre, güçlü başkan figürüne sahip olup demokrasi geleneğini, ciddi sıkıntılarla karşılaşmış olmalarına rağmen, sürdürebilen ülkeler varsa da sayıları çok azdır (Guyana, Namibya, Peru). Güçlü başkan figürüne sahip ülkelerin demokrasi performanslarının daha düşük olacağına dair genel inancı destekleyen pek çok ülke örneği bulunmaktadır ki bunların başında Rusya gelmektedir.[42] O kadar ki, bazı akademisyenler Rusya'daki siyasi sistemi tanımlarken yarı-başkanlık veya başkanlık tanımlarını yeterli görmemişlerdir. Örneğin Fish, Rusya'daki siyasi sistemi, "süperbaşkanlık" olarak tanımlamaktadır.[43] Azerbaycan, Kazakistan, Özbekistan'da da benzer bir durum söz konusudur.[44]

İkinci kategoride, sembolik yetkilere sahip başkan figürünün bulunduğu ülkeler yer almaktadır. Bu ülkelerde halk tarafından seçilen başkan, kısıtlı ve sembolik anayasal yetkilerle donatılmış olup asıl karar mercii başbakandır. Avusturya, İzlanda, İrlanda, Bulgaristan ve Slovenya bu kategoride yer alan ülkelerdir.[45]

Üçüncü kategoride yer alan ülkelerde ise, başkan ve başbakanın sahip olduğu yetkiler bakımından dengeli bir dağılım vardır. Fransa, Hırvatistan, Ukrayna ve Polonya bu kategoride yer alırlar. Elgie'ye göre, yürütme erkleri arasında güçlerin dengeli dağılması, hem kohabitasyon dönemlerinde hem de başkan ve başbakanın aynı partiye mensup oldukları dönemlerde, çatışma potansiyelini arttıran bir faktördür. Yürütme içi çatışmanın rejimi istikrarsızlığa sürükleyebileceğini ileri süren Elgie, gücün/yetkilerin başkan ve başbakan arasında dengeli dağılmasını, güç dağılımının başkan lehine olduğu başkanlaşmış yarı-başkanlık sistemine nazaran daha makul bir seçenek olarak görmektedir. Her ne kadar yarı-başkanlık, yürütme içi çatışma olgusuyla ilişkilendirilse de Fransa örneğinde olduğu gibi yerleşik demokrasilere sahip ülke tecrübeleri bu durumun başa çıkılabilir olduğunu göstermektedir. Yazara göre, siyasi krizlere neden olan bu durum, her durumda demokrasi açısından

---

[42] Robert Elgie, "A Fresh Look at Semipresidentialism, Variations on A Theme", http://www.stevendroper.com/elgie.pdf, , Erişim:05.02.2013, s.104.

[43] John T. Ishıyama ve Ryan Kennedy, "Superpresidentialism and Political Party Development in Russia, Ukraine, Armenia, and Kyrgyzstan", 2001, http://www.polsci.uh.edu/faculty/rkennedy/publications_files/super%20presidentialism.pdf, Erişim:03.02.2013, s.1178.

[44] Elgie, "A Fresh Look at Semipresidentialism, Variations on A Theme", s.104.

[45] Elgie, "A Fresh Look at Semipresidentialism, Variations on A Theme", s.105.

ölümcül sonuçlar doğurmayabilir.[46] Duverger'e göre, Avusturya, İrlanda ve İzlanda'da seçimle işbaşına gelen cumhurbaşkanının siyasi gerçeklikteki performansı anayasal yetkilerinin oldukça altındadır. Diğer taraftan Duverger, Fransa'da devlet başkanının güçlü ve etkili olduğunu; Portekiz ve Finlandiya'da ise, başkan ve hükümet ilişkileri açısından dengeli bir yetki dağılımının bulunduğunu ileri sürmektedir.[47]

Yarı-başkanlığı tercih eden ülkelerin demokrasi performansları oldukça farklıdır. İleri demokrasi düzeyine sahip Finlandiya, Fransa, İzlanda gibi ülkelerin yanı sıra Kamerun, Çad ve Ruanda gibi asgari demokratik gereklilikleri dahi hiçbir zaman hayata geçirememiş ülkeler olduğu gibi, Sri Lanka ve Ukrayna gibi asgari seviyede demokratik pratiklere sahip olmakla birlikte yerleşmiş demokrasiye sahip olamayan ülkeler de bulunmaktadır. Freedom House'un sınıflandırmasına göre, yarı-başkanlık modelini uygulayan ülkeler arasında, 15'i Avrupa kıtasında olmak üzere 21 özgür, 17 kısmen özgür ve 10'u Afrika kıtasında olmak üzere 16 özgür olmayan ülke bulunmaktadır.[48]

Yarı-başkanlık modelini uygulayan ve ileri demokrasiye sahip Batı Avrupa ülkeleri ile güçlü bir parlamento geleneğine sahip olmayan ve asgari demokrasi seviyesini yakalayamayan Afrika ülkelerinin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyleri arasında büyük uçurumlar bulunmaktadır. Elgie'ye göre, genç demokrasilerde yarı-başkanlık modelinin başarısızlığı, ülkelerin içinde bulundukları elverişsiz sosyo-ekonomik koşullarla ilişkilidir. Zira bu ülkeler yarı-başkanlık sistemi yerine başka bir sistemi benimsemiş olsalardı bile başarılı olma ihtimalleri oldukça zayıftı.[49]

Elgie'ye göre, yarı- başkanlık sisteminin genç demokrasilerdeki karnesi başarısızlıklarla doludur. Başarısız olmuş ülke sayısı başarılı ülke sayısına oranla daha fazladır. Elgie, bu durumun ülkelerin içinde bulunduğu elverişli olmayan ekonomik ve sosyal koşullarla bağlantılı olduğunu ileri sürmektedir. Elgie, yarı-başkanlık sisteminin ülkelerin demokratikleşmesine katkı yaptığını söyleyebilmek için hiçbir neden olmadığını ileri sürmektedir.

---

46 Elgie, "A Fresh Look at Semipresidentialism, Variations on A Theme", s.108-109.

47 Bülent Yücel, *Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleşmesi ve Türkiye Örneği* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2009), s.69.

48 Freedom House, her yıl ülkelerin siyasi haklar ve sivil özgürlükler konusundaki performanslarını değerlendirerek ülkeleri 1'den 7'ye kadar bir skala içerisine yerleştirmektedir. Notu 1-2.5 olan ülkeler özgür, 3-5 arası olan ülkeler kısmen özgür ve 5.5-7.0 olan ülkeler özgür olmayan ülkeler kategorisinde değerlendirilmektedir. Freedom House'un sınıflandırmasına göre, 2012 yılında 195 ülkeden 87'si özgür, 60'ı kısmen özgür ve 48'si özgür olmayan ülke kategorisine dahildir. "Freedom in the World 2012", Freedom House İnternet Sitesi, http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2012#.U3DSuqqKCcw, Erişim:07.02.2013.

49 Elgie, "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies", s.71.

Ayrıca, birlikte yaşama (kohabitasyon) zorunluluğunun, yarı-başkanlık sisteminin başarısızlığında yaygın ve önem arz eden bir neden olmadığını ileri sürmektedir. Yazara göre, çok az sayıdaki ülkede bölünmüş azınlık hükümetleri, başarısızlığın arkasındaki nedendir. Elgie, birlikte yaşama zorunluluğu ve bölünmüş azınlık hükümetleri eleştirilerinin, anayasal zayıflık olarak haklı, ancak sistemin başarısızlığı ile doğrudan ilişkilendirilecek faktörler olmadığı görüşündedir.[50]

Elgie'ye göre, genç demokrasilerde başarısızlığın arkasında yatan esas neden, yarı-başkanlığın kurumsal yapısındaki farklılıklardır. Başkanlı-parlamenter sistem, başbakanlı-başkanlık sistemine göre daha kötü performans göstermektedir. Buradan hareketle başbakanlı-başkanlık modelinin daha başarılı olduğu sonucunu çıkarmanın yanlış olduğunu vurgulayan Elgie, yarı-başkanlık uygulamasındaki başarısızlığın daha çok güçlü başkanlıkla ilişkili olduğunu ileri sürmektedir. Elgie, eğer, yarı-başkanlık sistemi tercih edilecekse, başbakanlı-başkanlık sisteminin tercih edilmesi gerektiğini düşünmektedir.[51]

Elgie, yarı-başkanlığın uygulandığı güçlü başkanlara sahip ülkelerdeki demokratik performansın zayıf başkanlara sahip ülkelere göre daha kötü olduğu tespitini yapmakta ve yarı-başkanlığı tercih edecek ülkelere başkanın daha az yetkiye sahip olduğu bir sistem tavsiyesinde bulunmaktadır.[52]

Post-komünist ülkelerin yarı-başkanlık tecrübeleriyle ilgili çalışmasında Oleh Protsyk, Elgie'nin yukarıdaki paragrafta yer alan tavsiyelerini destekleyici mahiyette tespitlere ulaşmıştır. Freedom House'un ülke performansları hakkındaki verilerini dikkate alan Prosyk'e göre, yarı-başkanlığın ve parlamenter sistemin yoğunlaştığı Orta Avrupa ve Balkanlar bölgesinde başbakanlı-başkanlık modelinin demokrasi notu, saf parlamenter rejimlere kıyasla kötü değildir. Bilakis, Orta Avrupa bölgesinde ortalama demokrasi notları benzerken, Balkanlarda başbakanlı-başkanlık modeli, saf parlamenter rejimlere oranla daha başarılıdır. Diğer bir tespit de, her iki gruptaki ülkelerin ya başlangıçtaki demokrasi seviyesinde kalmış veya demokrasi notlarını yükseltmeyi başarmış olmalarıdır.[53]

Oleh Protsky'e göre, başkanlı-parlamenter rejimler, gerek parlamenter sisteme gerekse başbakanlı-başkanlık rejimlerine kıyasla daha kötü bir

---

[50] Elgie, "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies", s.71.
[51] Elgie, "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies", s.71.
[52] Robert Elgie ve Iain McMenamin, "Semi-Presidentialism and Democratic Performance", 2008, http://doras.dcu.ie/2077/, Erişim:05.02.2013, s.21.
[53] Oleh Protsyk, "Semi-Presidentialism Under Post-Communism", *Semi-Presidentialism and Democracy* içinde, Robert Elgie, Sophiz Moestrup, Yu-Shan Wu ed. (New York: Palgrave Macmillan, 2011), s.103.

performans sergilemektedir. Daha çok Kafkaslarda ve Orta Asya'da yoğunlaşan başkanlık sistemlerinin karnesi ise, başkanlı-parlamenter rejimlerinden de kötüdür.[54]

Jung-Hsiang'a göre, demokrasi sınavında başarılı olamayan yarı-başkanlık sistemine sahip ülkelere bakıldığında, kurumsal (başkan ve parlamento arası güç dengesi) ve davranışsal (koordinasyon problemleri) faktörlerin önemli rol oynadıkları görülmektedir. Weimar Cumhuriyeti, başarısızlığa uğrayan ilk yarı-başkanlık örneğidir. Hükümetin hem devlet başkanına hem de parlamentoya karşı sorumlu olması ve parçalı azınlık hükümetleri çöküşü hızlandıran temel etkenler arasındaydı. Sonrasında yarı-başkanlık modelini uygulayan pek çok ülke benzer bir akıbeti paylaşmıştır.[55] Yazara göre, güçlü başkanlar, birlikte yaşama mecburiyeti (kohabitasyon) ve bölünmüş azınlık hükümetleri başarısızlıkta pay sahibi olan faktörlerdir. Başkan ve parlamento arasında dengeli veya başkan lehine güç dağılımının bulunduğu ülkelerde, demokratik çöküş yaşanmış, halkın önemli bir çoğunluğunun desteğini arkasına alan güçlü başkanlara sahip ülkelerde ise sistem, seçim otoriterizmine kaymıştır.[56]

6. TÜRKİYE'DE YARI-BAŞKANLIK TARTIŞMALARI

Türkiye'de parlamenter sistemin terk edilerek bunun yerine yarı-başkanlık veya başkanlık sistemine geçilmesi ile ilgili tartışmalar 1980'lerde başlamıştır. Dönemin Cumhurbaşkanları Turgut Özal ve Süleyman Demirel'in, genelde hükümet sisteminin değişmesi ve özelde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini savunan açıklamalarıyla, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemi zaman zaman siyasi gündemin konusu olmuştur.[57]

Hükümet sistemi değişikliği önerilerinin dayanak noktasını, mevcut hükümet sisteminin koalisyon hükümetleri döneminde istikrarsızlıklara yol açtığı ve tek parti dönemlerinde ise özellikle cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu arasında yaşanan sorunlar nedeniyle hükümetlerin iktidar olamadıkları biçimindeki yakınmalar oluşturmaktadır.[58] Bu nedenle kimi siyasetçi ve akademisyenler, parlamenter sistemin ortaya çıkardığı problemlerin hükümet sisteminde yapılacak değişiklikle aşılacağını savunmaktadırlar. Diğer taraftan pek çok akademisyen, hükümet sistemindeki değişikliklerin, sistemi daha demokratik

---

54 Protsyk, "Semi-Presidentialism Under Post-Communism", s.104.

55 Tsai Jung-hsiang, "Semi-Presidentialism and Democratic Breakdown", 2009, http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_3452.pdf, Erişim:04.02.2013, s.3.

56 Tsai Jung-hsiang, "Semi-Presidentialism and Democratic Breakdown", s.24.

57 Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme* (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011), s.159-163.

58 Yusuf Sevki Hakyemez, "Yeni Anayasada Türkiye'nin Hükümet Sistemi", 2011, http://www.sde.org.tr/userfiles/file/Turkiyenin%20Hukumet%20Sistemi.pdf, Erişim:15.02.2013, s.17.

yapmaya yetmeyeceği ve çözümün parlamenter sistemin rasyonelleştirilmesi olduğunu ileri sürmektedirler.

2007 Anayasa değişikliğiyle cumhurbaşkanının seçilme usulü değiştirilmiş, Cumhurbaşkanının parlamento yerine halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür. Kimi yazarlara göre, böylece Türkiye, halen uygulanmış olmasa bile, yarı-başkanlık modeline geçmiştir. Zira anayasa hem halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı hem de parlamentoya karşı sorumlu bir hükümet öngörmektedir. Elgie de pek çok çalışmasında Türkiye'yi yarı-başkanlık modeli olarak sınıflandırmaktadır.[59]

2010 yılında Türkiye'de katıldığı bir seminerde, seçilmiş bir devlet başkanı ile yasama sistemi içinden çıkan bir hükümetin ve başbakanın beraber var olduğu yarı-başkanlık sistemlerinin güçlü ve zayıf başkanlı örneklerinin olduğunu belirten Elgie, çift başlı bu sistemde yürütme sorunları ve meşruiyet çekişmeleri olabileceğini ve başkan ile başbakan arasındaki olası çatışmaların sorunlara yol açabileceğini belirtmiştir. Elgie'ye göre, gelişmiş demokrasilerde hükümet sistemleri, demokrasinin sürekliliği için büyük önem taşımamaktadır. Zayıf demokrasilerde ise, demokrasinin sürekliliği bakımından parlamenter sistemler, başkanlık sistemlerinden daha üstündür. Ülkelerin benimsemesi gereken hükümet sistemleri konusunda önerilerde bulunurken son derece temkinli olunması gerektiğini ifade eden Elgie, eğer Türkiye konusunda bir öneride bulunulması gerekiyorsa, zayıf bir devlet başkanlığı kurumunun öngörüldüğü bir parlamenter sistemin ya da zayıf bir başkanın olduğu bir yarı-başkanlık sisteminin daha tercih edilir olacağını vurgulamıştır. Elgie'ye göre, aksi örneklerin felaketle sonuçlanması kaçınılmaz değilse de, olasılık hesapları bu seçeneklerin daha tercih edilir olduğunu göstermektedir.[60]

Yarı-başkanlık sistemini başkanlık sisteminden daha fazla sakıncalı bulan Ergun Özbudun'a göre, yarı-başkanlık, yürütme içerinde bölünme yaratmaktadır ve yürütmenin içindeki bu iki-başlılık, yarı-başkanlık sisteminin en önemli sakıncasını oluşturmaktadır.[61] Bir yanda, Fransa'da ve Rusya'da olduğu gibi, halkça seçilmiş ve güçlü anayasal yetkileri olan bir başkan, öte yanda yine halkça seçilmiş bir parlamento ve o parlamentoya karşı sorumlu bir hükümet bulunmaktadır. Yani, hükümet ancak parlamenter sistemde olduğu gibi, parlamentonun güvenine sahip olduğu sürece ayakta durabilmektedir. Dolayısıyla iki unsur (başkan ve hükümet) farklı partilere veya farklı eğilimlere

---

[59] Elgie, "Semi-Presidentialism, An Increasingly Common Constitutional Choice", s.1.

[60] TEPAV, Yasama-Yürütme İlişkileri, Hükümet Sistemleri Paneli, http://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/1658, Erişim:14.02.2013.

[61] Ergun Özbudun, "Cumhurbaşkanını Halk Seçsin mi? Yarı Başkanlık sistemi gerekli mi?", *Zaman*, 07.05.2007.

mensup olduğu takdirde çatışma ihtimali yükselmektedir. Bunlar özellikle ayrı partilere mensup olduğu takdirde, yürütmenin içinde çatışmalar, bölünmeler, dolayısıyla tıkanmalar kaçınılmazdır. Özbudun'a göre, eğer gelecekte, başkan başka partiden, meclis çoğunluğu başka partiden olursa sistem tıkanır. Zira Türk siyasi geleneğinde uzlaşma, orta yolu bulma kültürü yoktur. Her iki sistem de (başkanlık ve yarı başkanlık) ülkeyi krize sokar.[62]

Özbudun'a göre, 2007 Anayasa değişikliğiyle yarı-başkanlığın iki özelliğinden birisi olan başkanın doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi kriteri gerçekleşmiştir. Diğer kriter ise, başkanın sembolik bir makamdan ibaret olmayıp önemli güçlü anayasal yetkilere sahip olmasıdır ki 1982 Anayasası cumhurbaşkanına oldukça güçlü yetkiler tanımaktadır. Dolayısıyla, Özbudun'a göre, Türkiye, şu anda klasik bir parlamenter sisteme de sahip olmayıp parlamenter ve yarı başkanlık arasında bir karma sistemi uygulamaktadır. Mevcut sistemimiz de eskiden beri cumhurbaşkanı ve hükümet arasında ihtilaflar üretmekteydi. Dolayısıyla yapılması gereken şey, bir sistem değişikliğinden ziyade cumhurbaşkanı ve hükümet arasındaki çatışma ihtimallerini asgari seviyeye indirmek için cumhurbaşkanının şu anda fazla olan yetkilerini törpülemek; bu makamı ülkenin ve milletin bütünlüğünü temsil eden, daha sembolik ve temsili bir makam haline getirmektir.[63]

Erdal Onar, 2007 Anayasa değişikliğinden önce kaleme aldığı makalesinde, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yönündeki isteklerin birtakım sıkıntılı durumlara neden olacağını dile getirmektedir. Onar'a göre, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, seçilen başkan, toplumun geniş kesimlerinin tercihlerini yansıtmayabileceği için parlamenter sisteme kıyasla daha fazla demokratik sayılamaz.[64] Ayrıca, yarı-başkanlık sisteminde kohabitasyon durumlarında, siyasi başarısızlığın faturasının kime kesileceği seçmen açısından belirsizdir.[65] Başkan ve yasama organı halk tarafından seçildiğine göre her ikisi de aynı meşruiyete sahiptir. Başkanla parlamento kurumunun belirli bir konuda tercihlerinin farklı olması durumunda ortaya çıkacak kilitlenmeyi çözecek tek araç uzlaşmadır ki, böyle bir kültürün olmadığı ülkelerde kilitlenmenin sistem krizine yol açması kaçınılmazdır. Yine kohabitasyon dönemlerinde benzer tıkanıklıkların ve krizlerin başkan ile başbakan/hükümet arasında yaşanma ihtimali vardır.[66] Dolayısıyla yarı-

---

62 "Yarı-başkanlık, başkanlıktan daha sakıncalı", *Vatan*, 21.05.2012.

63 "Yarı-başkanlık, başkanlıktan daha sakıncalı", *Vatan*.

64 Erdal Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine geçmesi Düşünülmeli midir?", http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/belgeler/makaleler/turkiyede_baskanlik.pdf, Erişim:14.02.2013, s.92.

65 Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine geçmesi Düşünülmeli midir?", s.94.

66 Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine geçmesi Düşünülmeli midir?", s.96.

başkanlık sisteminin işleyebilmesi, yasama çoğunluğu ile halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının aynı veya farklı siyasi partiye mensup olmalarına göre büyük ölçüde değişecektir. Yasama çoğunluğu ve hükümet ile cumhurbaşkanı aynı partinin mensubu olduklarında sistem cumhurbaşkanı eksenli işleyecek, istikrar ve etkinlik sorunları aşılsa bile, başkanlık sistemlerine has kazananın her şeyi almasının ve kaybedenin de her şeyi kaybetmesinin sakıncaları devam edecektir. Özellikle, siyasal açıdan parçalanmış toplumlarda bu tür bir iktidar toplanması, tarafsız bir cumhurbaşkanından beklenebilecek hakemlik işlevi de geçerli olmayınca, sistemin meşruluğu ve demokratikliği üzerinde tartışmalar doğacaktır.[67] Aksi durumda ise, yani cumhurbaşkanı ve parlamento çoğunluğu ile hükümetin farklı siyasi partilere mensup olmaları durumunda, politika üretiminde ortaya çıkabilecek görüş ayrılıkları ve çatışmalar, cumhurbaşkanı-parlamento ve cumhurbaşkanı-hükümet arasında yaşanacak ve sonuçta yönetimin etkinliğinde sorunlara ve krizlere neden olacaktır. Tüm bu nedenlerden dolayı Onar, yarı-başkanlık sisteminin Türkiye için uygun bir sistem olmadığını ileri sürmektedir.[68] Ona göre, hükümet sistemi değişikliği yerine parlamenter sistemin aksaklıklarını giderecek birtakım değişiklikler yapmak gerekmektedir.[69]

Yarı-başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran temel özelliğin, bu sistemde devlet başkanlarına parlamenter sistemlere kıyasla daha geniş yetkilere sahip olması olduğunu dile getiren Serap Yazıcı, 1982 Anayasası'nın, devlet başkanına 1961 Anayasası'na kıyasla daha geniş yetkiler tanımasına rağmen yarı-başkanlık sistemi yaratmadığını ileri sürmektedir.[70] Yazıcı'ya göre, 1982 Anayasası parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir. Yazıcı, 1958 Fransa Anayasası'nın cumhurbaşkanına tanıdığı pek çok yetkiyi, 1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanına tanımamış olmasından hareketle Türkiye'deki sistemin yarı-başkanlık olmadığını ileri sürmektedir.[71] Fakat Yazıcı, 1982 Anayasası ile öngörülen sistemin, cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı eğilime sahip oldukları dönemlerde fiili bir yarı başkanlığı çağrıştırdığını dile getirmektedir.[72]

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin 2007 Anayasa değişikliğinden önce yaptığı değerlendirmelerde Yazıcı, cumhurbaşkanının yetkilerinin parlamenter sistemin gereklerine uygun şekilde sınırlandırılmasını

---

[67] Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine geçmesi Düşünülmeli midir?", s.101.
[68] Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine geçmesi Düşünülmeli midir?", s.102.
[69] Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine geçmesi Düşünülmeli midir?", s.103.
[70] Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, s.99.
[71] Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, s.140.
[72] Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, s.147.

veya bu yetkilere yarı-başkanlık sistemlerinde olduğu gibi parlamentoyu fesih yetkisinin eklenerek daha tutarlı hale getirilmesini savunmaktadır. Ancak yazara göre, yarı-başkanlık yönündeki tercih, geniş yetkilere sahip cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini gerektirecektir ki, bu Türkiye'nin özgül şartları nedeniyle demokrasinin geleceğini tehdit edecek sonuçlar doğurabilir: Yazar bu sıkıntıları şöyle sıralamaktadır:

> "Parti sisteminin aşırı parçalanması, sistem karşıtı ideolojileri savunan partilerin cumhurbaşkanı adaylarının kazanma şansını yükseltecektir. Geniş anayasal yetkilere sahip cumhurbaşkanının bu tür bir partiye mensup olması ise, çoğunlukçu bir siyasal üslubu teşvik etmek, siyasal ayrılıkların derinleştiği bir kutuplaşmaya yol açmak suretiyle demokrasinin geleceğini tehdit edebilir.[73]"

Yazıcı'ya göre, Türkiye'de hükümet sistemi üzerinde yapılacak değişiklik hakkındaki tartışmaları Türk demokrasisinin pekişme sürecine etkisi açısından değerlendirmek gerekmektedir. Ona göre, Türkiye'nin yaşadığı üç askeri müdahaleyi teşvik eden etkenler arasında parlamenter hükümet sisteminin hiçbir payı yoktur.[74] Dolayısıyla Türkiye'de hükümet sisteminde yapılacak bir değişiklik, demokrasiyi çöküntüye uğratacak krizlerden kaçınmayı garanti etmeyecektir.[75] Zira sistemin kitlenmesine ve demokrasinin çökmesine yol açan asıl faktör, seçim sitemlerinin parti sisteminde aşırı bir parçalanma yaratmasıdır. Dolayısıyla Yazıcı'ya göre, sağlam bir demokrasinin önünü açan en önemli faktör, hangi hükümet sistemi olursa olsun, parti sisteminin iki partili veya ılımlı çok partili yapıya sahip olmasıdır. Bu da seçim kanunlarında yapılacak değişikliklerle bir ölçüde sağlanabilir. Dolayısıyla, yüzyılı aşkın bir süredir, parlamenter hükümet geleneğini devam ettiren Türkiye'de, istikrarlı hükümetleri teşvik etmek ve seçim istikrarını korumak için başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine geçmek yerine seçim kanunlarında parçalanmayı engelleyecek ve partileri merkeze yaklaştıracak değişiklikler yapmak, parlamenter sisteme işlerlik kazandıracak yeni kurumsal mekanizmaları yürürlüğe koymak yeterli olabilir.[76]

Levent Gönenç, 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliğinden sonra Türkiye'de geçerli olan sistemi, yarı-başkanlık olarak adlandırmayı doğru bulmamaktadır. Gönenç'e göre, sistemin yarı-başkanlık olarak adlandırılması için, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yetmez. Cumhurbaşkanının anayasal ve siyasal konumuna bakmak gerekmektedir. Ona göre, Türkiye'de cumhurbaşkanının yetkileri klasik parlamenter rejimdeki bir

---

[73] Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme,* s.155.
[74] Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme,* s.163.
[75] Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme,* s.167.
[76] Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme,* s.168.

cumhurbaşkanından fazla ise de, klasik bir yarı-başkanlık sistemindeki bir başkandan azdır. Gönenç bu kıyaslamayı yaparken Fransa cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkileri ölçü almaktadır. Ona göre, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı parlamenter sistemin doğasına aykırı olduğu için mevcut sistem parlamenter sistemden de farklıdır. Gönenç, 2007 Anayasa değişikliğinden sonra Türkiye'de geçerli sistemi, başkanlı-parlamenter sistem olarak tanımlamaktadır.[77] Gönenç, yarı-başkanlık sisteminden farklı ayrı bir sistem olarak gördüğü başkanlı-parlamenter sistemin uygulamada birtakım sıkıntılara neden olacağını düşünmektedir. Ona göre, cumhurbaşkanı halk tarafından seçilse bile Anayasa gereği halen tarafsız olması gereken bir aktördür. Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı, parlamento çoğunluğu ile veya hükümet ile aynı dünya görüşüne sahipse aynı siyasi programı hayata geçirmek için işbirliği yapılacak ve bu durumda cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesi zedelenecektir. Daha da önemlisi, cumhurbaşkanı, parlamento çoğunluğu ve hükümet aynı dünya görüşünü paylaştıkları için belli bir dünya görüşü lehine *iktidar toplanması* ortaya çıkacaktır. İkinci olarak Cumhurbaşkanı, parlamento çoğunluğu ve hükümet farklı dünya görüşüne sahip olduklarında, meşruiyet krizine varacak bir kutuplaşma zemini ortaya çıkacaktır. Çünkü bir siyasi programla seçmenin karşısına çıkan cumhurbaşkanı, seçildiğinde verdiği sözleri yerine getirmek durumundadır. Ancak mevcut durumda sahip olduğu yetkiler, belli bir siyasi programı hayata geçirmeye elverişli yetkiler değildir. Dolayısıyla Gönenç, cumhurbaşkanına, en azından yasama sürecine dâhil olabileceği yasama yetkisi tanınmasını yerinde bulmaktadır. Böylece cumhurbaşkanına seçmene verdiği sözleri yerine getirebilmesi için meşru anayasal bir araç sağlanacaktır. Aksi takdirde, seçmene verdiği sözleri yerine getirmek isteyen cumhurbaşkanının anayasal yetkilerini zorlaması veya tarafsızlığını bir tarafa bırakarak ittifak arayışlarına yönelmesi kaçınılmaz olur. Sonuç olarak, cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve meşruiyet krizi çerçevesinde doğacak sıkıntılar sistemin kitlenmesine neden olabilir. Gönenç'e göre, kısmi değişikliklerle şekillendirilen mevcut sistem, yani başkanlı-parlamenter sistem, siyasi krizlere neden olabilecek bir yapıya sahiptir.[78]

Bülent Yücel, başkanlık sistemiyle birlikte yarı-başkanlık sisteminin kurumsal yapılanmalarının, hükümet sisteminin başarısız işleyişinden çok siyasi

---

[77] Levent Gönenç, "Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği", 2011, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1303138962-5.Turkiye-de_Hukumet_Sistemi_Tartismalarina_Kisa_Bir_Bakis_ve_Mevcut_Hukumet_Sisteminin_Niteligi.pdf, Erişim:14.02.2013. s.4,

[78] Gönenç, "Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği", s.5,6.

sistem bunalımlarına evrilecek bir kurguya sahip olduğunu ileri sürmektedir.[79] Yazara göre, yarı-başkanlık sisteminde erkler arası ilişkiler, başkanlık sistemine nazaran daha esnek bir yapıya sahipse de, yürütme erkinin oluşturulması aşamasında, başkanlık sistemine benzer bir meşruiyet desteği kazandırılmış olması ve sistemin anayasal yetkiler bakımından devlet başkanını güçlendirme eğilimi taşıması, yürütme erkinin *iki kanatlı* yapıdan *iki başlı/iki kutuplu* bir konuma dönüşmesine yol açmıştır. Özellikle yürütmenin her iki başı arasında farklı siyaset yapma istek ve tercihlerinin ortaya çıkması durumunda birlikte yaşama zorunluluğu (kohabitasyon) ortaya çıkacak ve siyasi bunalıma açık hal, yürütmenin verimliliğini düşürerek etkinlikten uzaklaşmasına, uyumsuz bir yönetim anlayışına neden olacaktır.[80] Türkiye gibi, dini ve etnik etmenlere bağlı olarak kutuplaşmış bir toplumda yeterli olgunluğa erişemeyen siyasi hoşgörü ve uzlaşı kültürü, yarı-başkanlık sisteminde muhtemel siyasi kilitlenmeye engel olamayacağı gibi böyle bir kilitlenme ortaya çıktığında bunalımın yönetimine de katkı sağlamayacaktır. Dolayısıyla böyle bir kilitlenme, basit bir yürütme tıkanıklığı olmayabilecek, diğer toplumsal ve ekonomik girdilerle, hayati bir siyasi sistem bunalımına dönüşebilecektir.[81] Yücel'e göre, yapılması gereken, sistem değişikliğine gitmeden cumhurbaşkanının anayasal yetkilerinde yapılacak bir indirime ilaveten, rasyonelleştirme araçları ile parlamenter sistemin iyileştirilmesi olmalıdır.[82]

Yusuf Şevki Hakyemez'e göre, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören 2007 Anayasa değişikliğinden sonra, 1982 Anayasası'nın öngördüğü sistemin parlamenter sistem mi yoksa yarı-başkanlık sistemi mi olduğu nokrasındaki tartışmalar artmıştır. Hakyemez'e göre, bu değişiklikle, halk tarafından seçilen demokratik meşruiyete sahip cumhurbaşkanı, zaten sahip olduğu güçlü yetkilerle bakanlar kurulu karşısında daha ağırlıklı bir konuma sahip olacaktır. Böylece çifte meşruiyet durumu, özellikle farklı siyasal eğilime mensup cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunun yürütmede bir arada olmaları halinde büyük sistem krizlerine yol açacaktır. Geçmişte de cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu arasında siyaset anlayışları farklılıklarından dolayı bu tür sorunların yaşandığı düşünüldüğünde, 2007 Anayasa değişikliğinden sonra, cumhurbaşkanı, demokratik meşruiyetin vereceği güçle, güçlerini kullanmada daha fazla ısrarlı olabilecek ve bahsedilen sorun daha da belirginleşecektir.[83] Hakyemez'e göre, yarı-başkanlık sisteminde yürütmedeki yetkilerin cumhurbaşkanı ve bakanlar

---

[79] Bülent Yücel, *Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleşmesi ve Türkiye Örneği* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2009), s.322.
[80] Yücel, *Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleşmesi ve Türkiye Örneği,* s.323.
[81] Yücel, *Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleşmesi ve Türkiye Örneği,* s.304.
[82] Yücel, *Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleşmesi ve Türkiye Örneği,* s.326.
[83] Hakyemez, "Yeni Anayasada Türkiye'nin Hükümet Sistemi", s.16.

kurulu arasında paylaştırılması, özellikle kohabitasyon dönemlerinde bu iki aktör arasında çekişmelere ve uyum sorunlarına yol açabilir. Kaldı ki, parlamenter sistemde bile Türkiye'de cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu arasında ciddi krizlerin yaşandığı unutulmamalıdır. Dolayısıyla daha güçlü bir cumhurbaşkanı öngören yarı-başkanlık sisteminde bu tür sorunlar kendisini daha yoğun bir şekilde gösterebilir. Ayrıca, cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı partiden olmaları durumunda cumhurbaşkanının başkanlık sisteminden daha güçlü görünmesi ve tek adam halini alması söz konusu olabilir. Yarı-başkanlık sistemini başkanlık sistemine göre daha sakıncalı bulan Hakyemez, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının yetkilerini kullanmada ısrarcı olması durumunda ortaya çıkacak belirsizliğe dikkat çekmektedir. Hakyemez, birtakım revizyonlarla iyileştirilmiş klasik parlamenter sistemin Türkiye için daha uygulanabilir bir model olduğu görüşündedir.[84]

Levent Köker, Duverger tarafından yapılan yarı-başkanlık tanımına atıf yaparak, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından doğrudan seçilmesinin yarı-başkanlık sisteminin zorunlu şartlarından birisi olduğunu ama tek başına yeterli olmadığını ve cumhurbaşkanının "sistemin işleyişinde ciddî ölçüde etkili ve önemli yetkilere sâhip" olması gerektiğini belirtmektedir. Köker'e göre, cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı ile ilgili yetkilerinin pek çoğu sistemin işleyişi bakımından ciddî ve önemli etkiler yapabilecek olan "icrâî" nitelikte yetkilerdir. Ancak Türkiye'deki sistem, Duverger'nin "yarı-başkanlık" tanımlamasında yer alan cumhurbaşkanının "sistemin işleyişinde ciddî ve çok önemli etkileri olan yetkilere sâhip olması" bakımından eksiklerle doludur ve bu bakımdan yarı-başkanlık sistemi olarak nitelenemez.[85]

7. SONUÇ

İlk kez Duverger'in kavramlaştırdığı yarı-başkanlık modeli hakkındaki tartışmalar halen devam etmektedir. Yarı-başkanlık modelinin hangi özelliklere sahip olduğu ve dolayısıyla hangi ülkelerin yarı-başkanlık modelini uyguladığı konusunda akademisyenler arasında görüş ayrılıkları bulunmaktadır.

Siyasi zorunluluklar, siyasi miras (ikili iktidar yapısı) ve özendirme etkisi gibi makro mekanizmalar sonucu, içinde bulundukları farklı siyasi koşullara ve ihtiyaçlara daha uygun bir seçenek olduğunu düşünen ülkeler, hükümet modeli olarak yarı-başkanlık sistemini benimsemişlerdir.

---

[84] Hakyemez, "Yeni Anayasada Türkiye'nin Hükümet Sistemi", s.20,21.
[85] Levent Köker, "Halk seçti diye yarı-başkanlık olmaz", *Zaman,* 17.04.2014.

Yarı-başkanlık sistemine sahip ülkelerdeki siyasi pratik oldukça heterojendir. Siyasi gücün başkanda toplandığı, parlamento geleneklerinin ve kontrol ve denge mekanizmalarının zayıf olduğu Eski Sovyetler Birliği ülkeleri ile kolonyal dönem sonrası Afrika ülkelerinde, ya askeri darbeler yaşanmış ya da rejim seçim otoriterizmine dönüşmüştür. Diğer tarafta, yarı-başkanlık modelini uzun yıllardır başarıyla uygulayan yerleşmiş demokrasilere sahip pek çok Avrupa ülkesi de bulunmaktadır.

Yarı-başkanlık konusunda pek çok çalışması bulunan Elgie'ye göre, yarı-başkanlık uygulamasındaki başarısızlık daha çok güçlü başkanlıkla ilişkilidir. Ona göre, birlikte yaşama mecburiyeti (kohabitasyon) ve bölünmüş azınlık hükümetlerinin risklerine işaret eden eleştiriler anayasal zayıflık olarak haklı olsalar da, bu unsurlar sistemin başarısızlığı ile doğrudan ilişkilendirilecek faktörler değildir. Yazar, başkanlık sistemleri tercih edilecekse, başbakanın/hükümetin sadece parlamentoya karşı sorumlu olduğu başbakanlı-başkanlık sisteminin tercih edilmesi gerektiğini düşünmektedir. Ayrıca yarı-başkanlığın uygulandığı güçlü başkanlara sahip ülkelerdeki demokratik performansın zayıf başkanlara sahip ülkelere göre daha kötü olduğu tespitini yapmakta ve yarı-başkanlığı tercih edecek ülkelere başkanın daha az yetkiye sahip olduğu bir sistem tavsiyesinde bulunmaktadır. 2010 yılında Türkiye'de katıldığı bir seminerde Elgie, eğer Türkiye konusunda bir öneride bulunulması gerekiyorsa, zayıf bir devlet başkanlığı kurumunun öngörüldüğü bir parlamenter sistemin ya da zayıf bir başkanın olduğu bir yarı-başkanlık sisteminin daha tercih edilir olacağını vurgulamıştır.

Türkiye'de hükümet sistemi konusu uzun yıllardır yoğun bir şekilde tartışılmaya devam etmektedir.Hükümet modeli konusundaki düşüncelerini kamuoyu ile paylaşan akademisyenler arasında, yarı-başkanlık sisteminin temel özelliği olan çift başlı yürütme yapısının, özellikle kohabitasyon dönemlerinde ciddi ihtilaflara ve siyasi bunalımlara neden olacağı ve uzlaşı kültürünün tam olarak yerleşmediği ülkemizde bu bunalımların aşılamayarak siyasi krizlere dönüşebileceği düşüncesi yaygındır. Siyaset bilimci akademisyenlerin büyük bir çoğunluğu yarı-başkanlık sisteminin Türkiye için uygun bir sistem olmadığı ve sistem değişikliğinden ziyade parlamenter sistem içerisinde kalınarak birtakım iyileştirmelerin yapılması gerektiği görüşündedirler.

KAYNAKÇA

Cheibub, Jose Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York:Cambridge University Press, 2007.

Elgie, Robert. *Semi-Presidentialism, Sub-types and Democratic Performance.* New York:Oxford University Press, 2011.

——— . "A Fresh Look at Semipresidentialism, Variations on A Theme", http://www.stevendroper.com/elgie.pdf, Erişim:05.02.2013, s.104.

——— . "Semi-Presidentialism in Western Europe." *Semi-Presidentialism and Democracy* içinde, Robert Elgie, Sophiz Moestrup, Yu-Shan Wu ed., New York:Palgrave Macmillan, 2011, s.81-97.

——— . "Semi-Presidentialism, An Increasingly Common Constitutional Choice." *Semi-Presidentialism and Democracy* içinde, Robert Elgie, Sophia Moestrup ve Yu-ShanWu ed., New York: Palgrave Macmillan, 2011, s.1-20.

——— . "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies." *Taiwan Journal of Democracy*, Cilt 3, Sayı 2 (2007), http://doras.dcu.ie/4515/2/053-072-Elgie.pdf, s.53-71.

——— . "The Politics of Semi-Presidentialism", http://fdslive.oup.com/www.oup.com/academic pdf/13/9780198293866.pdf, Erişim:07.02.2014.

Elgie, Robert ve Iain McMenamin. "Semi-Presidentialism and Democratic Performance", 2008, http://doras.dcu.ie/2077/, Erişim:05.02.2013.

Freedom House. "Freedom in the World 2012", http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2012#.U3DSuqqKCcw, Erişim:07.02.2013.

Gönenç, Levent, "Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği", 2011, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1303138962-5.Turkiyede_Hukumet_Sistemi_Tartismalarina_Kisa_Bir_Bakis_ve_Mevcut_Hukumet_Sisteminin_Niteligi.pdf, Erişim:14.02.2013.

Hakyemez, Yusuf Sevki, "Yeni Anayasada Türkiye'nin Hükümet Sistemi", 2011, http://www.sde.org.tr/userfiles/file/Turkiyenin%20Hukumet%20Sistemi.pdf, Erişim:15.02.2013.

Ishıyama, John T. ve Ryan Kennedy. "Superpresidentialism and Political Party Development in Russia, Ukraine, Armenia, and Kyrgyzstan", 2001, http://www.polsci.uh.edu/faculty/rkennedy/publications_files/super%20presidentialism.pdf, Erişim:03.02.2013.

Jung-hsiang, Tsai. "Semi-Presidentialism and Democratic Breakdown", 2009, http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_3452.pdf, Erişim:04.02.2013.

Köker, Levent. "Halk seçti diye yarı-başkanlık olmaz", *Zaman*, 17.04.2014.

Lijphart, Arenth. "Constitutional Design for Divided Societies", http://www.clas.ufl.edu/users/bmoraski/democratization/lijphart04_jod.pdf, Erişim:02.02.2013.

Moestrup, Sophia, "Semi-presidentialism in Young Democracies:Help or Hindrance?." *Semi-presidentialism Outside Europe* içinde, Robert Elgie ve Sophia Moestrup ed., Londra: Routledge, 2007, s.32.

Onar, Erdal. "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine geçmesi Düşünülmeli midir?", http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/belgeler/makaleler/turkiyede_baskanlik.pdf, Erişim:14.02.2013, s.92.

Protsyk, Oleh. "Semi-Presidentialism Under Post-Communism." *Semi-Presidentialism and Democracy* içinde, Robert Elgie, Sophiz Moestrup, Yu-Shan Wu ed., New York: Palgrave Macmillan, 2011.

Shugart, Matthew Soberg. "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns", 2005, http://www.palgrave-journals.com/fp/journal/v3/n3/pdf/8200087a.pdf, Erişim:23.01.2014.

TEPAV. Yasama-Yürütme İlişkileri, Hükümet Sistemleri Paneli, http://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/1658, Erişim:14.02.2013.

Wu, Yu-Shan. "Clustering of Semi-Presidentialism:A First Cut." *Semi-Presidentialism and Democracy* içinde, Robert Elgie, Sophiz Moestrup, Yu-ShanWu ed., New York: Palgrave Macmillan, 2011, s.21-41.

Yazıcı, Serap, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri; Türkiye için bir Değerlendirme.* İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011.

Yücel, Bülent. *Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleşmesi ve Türkiye Örneği*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2009.

Tablo 1. Yarı-Başkanlık Sistemine Sahip Ülkeler [86]

Orta/Doğu Avrupa	Afrika	Batı Avrupa	Amerika	Orta/Doğu Asya	Kafkaslar	Diğer
Belarus	Cezayir	Avusturya	Haiti	Doğu Timor	Ermenistan	Yemen
Bulgaristan	Angola	Finlandiya	Peru	Tayvan	Azerbaycan	Türkiye
Hırvatistan	Kamerun	Fransa		Moğolistan	Gürcistan	
Litvanya	Çad	İzlanda		Kazakistan		
Makedonya	D. Kongo	İrlanda		Kırgızistan		
Karadağ	Cum.(Kinshasa)	Portekiz		Sri Lankaa		
Polonya	Kongo Cumh.					
Romanya	Mısır					
Rusya	Gabon					
Sırbistan	Kenya					
Slovakya	Ruanda					
Slovenya	Tanzanya					
	Togo					
	Tunus					
	Cape Verde					
	Comoros					
	Guinea-Bissau					
	Mali					
	Namibya					
	Sao Tome e					
	Principe					
	Senegal					
	Burkina Faso					
	Orta Afrika C.					
	Moritanya					
	Mozambik					

86 Elgie, *Semi-Presidentialism, Sub-types and Democratic Performance*, s.24.

Tablo 2. Başkanlı-Parlamenter ve Başbakanlı-Başkanlık Modeline Sahip Ülkeler[87]

Başkanlı-Parlamenter	Başbakanlı-Başkanlık
Angola	Cezayir
Ermenistan(1995-2005)	Ermenistan (2006-)
Avusturya	Bulgaristan
Azerbaycan	Burkina Faso (1970-04)
Belarus	Kamerun
Burkina Faso (1978-83, 1991-)	Cape Verde
Orta Afrika Cumh.	Çad
Comoros	Kongo-Brazzaville
Hırvatistan (1991-2000)	Hırvatistan (2001-)
Gabon	Demokratik Kongo Cumh.
Gürcistan	Mısır
Almanya (Weimar Cumh.)	Finlandiya
İzlanda	Fransa
Kazakistan	Haiti
Kırgızistan	İrlanda
Maritanya (2006-08, 2009-)	Kenya
Mozambik	Litvanya
Nabimya	Makedonya
Peru	Mali
Portekiz (1972-82)	Moritanya (1991-2005)
Rusya	Moldova
Ruanda	Moğolistan
Sao Tome ve Principe (1990-2000)	Karadağ
Senegal (1970-83, 2001-)	Nijer
Sri Lanka	Polonya
Tayvan	Portekiz (1983-)
Tanzanya	Romanya
Tunus	Sao Tome e Principe (2003-)
Ukrayna (1996-2006)	Senegal (1991-2000)
Yemen	Sırbistan
	Slovakya
	Slovenya
	Doğu Timor
	Togo
	Türkiye
	Ukrayna (2007-)

[87] Elgie, *Semi-Presidentialism, Sub-types and Democratic Performance*, s.29.

fransa

ÇATIŞMACI PARLAMENTARİZMDEN MELEZ BİR ÇÖZÜME: FRANSA'DA YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ

*Hüdai Şencan**

1. GİRİŞ

Fransa, 1789 Devrimi ile birlikte oldukça çalkantılı bir siyasi tarihe girmiş ve aradan geçen 225 yılık süre boyunca farklı anayasal tecrübeler yaşamıştır. 1958 yılında kabul edilen Anayasa, Fransa'yı *"bölünmez, laik, demokratik sosyal bir Cumhuriyet"* olarak tanımlamaktadır. Anayasaya göre "Cumhuriyet, köken, ırk veya din ayrımı yapmaksızın, tüm vatandaşların yasa önünde eşitliğini garanti eder. Her inanca saygılıdır ve temel ilkesi halkın, halk tarafından ve halk için yönetilmesidir."

1958 Anayasası'nın öngördüğü Fransız hükümet sisteminde, doğrudan halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı ve parlamentonun güvenoyuna tabi bir hükümet yer almaktadır. Meşruiyet kaynakları farklı iki başlı yürütme modeli ilk kez Fransa'da uygulanmamıştır. Daha önce, Weimar Anayasası döneminde Almanya'da ve 1919'dan beri Finlandiya'da bu sistem uygulanmıştır. Ancak Fransa'da, De Gaulle'den sonra bu sistemin asla yaşamayacağı tahminlerinin aksine başarılı olmasının ardından çok sayıda ülke bu sistemi uygulamaya başlamıştır.

İlk kez 1959 yılında bir Fransız gazeteci olan Hubert Beuve-Méry'nin[1] kullandığı *yarı-başkanlık* kavramını Duverger, 1971 yılında yayınladığı bir makalede kullanarak rejimi akademik camiaya bu isimle tanıtmıştır. Literatürde, *başkanlı parlamenter sistem* gibi adlandırmalar olsa da Fransa'daki sistem hakkında artık genel kabul gören tanımlama *yarı-başkanlık rejimidir*.

Bu çalışmada Fransa'daki yarı-başkanlık sistemi ele alınmaktadır. Bu kapsamda öncelikle Fransa hakkında bazı genel bilgiler ve bugünkü siyasi

---

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: hudai.sencan@tbmm.gov.tr.

1 Levent Köker, "Yeni Anayasa Sürecini İzleme Raporu: Yeni Anayasada Temel İlkeler ve Hükümet Sistemi Tercihi", TESEV İnternet Sitesi, (Ekim 2013), http://tesev.org.tr/assets/publications/file/20022014123452.pdf, Erişim: 24.01.2014.

yapının oluşumuna katkı yapan siyasi dönüm noktalarını içeren özet bir Fransa siyasi tarihi sunulmaktadır. Daha sonra Fransa'da yasama, yürütme ve yargı organlarının nasıl oluştuğu, görev ve yetkilerinin neler olduğuna ilişkin temel anayasal bilgiler verilmektedir. Sonrasında tarihsel perspektif içerisinde somut olaylara yer verilerek anayasal organlar arasındaki ilişkiler ele alınmaktadır. Bir sonraki bölümde ise ülkedeki sistem hakkındaki tartışmalara yer verilirken yarı-başkanlık sisteminin Fransa siyasi kültürünü nasıl etkilediğine ve demokrasinin konsolidasyonu üzerindeki etkilerine ilişkin görüşler sunulmaktadır. Son olarak sonuç bölümünde Fransa örneğinde yarı-başkanlık sistemi hakkında genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

2. FRANSA HAKKINDA GENEL BİLGİ

Mevcut Anayasa: 1958

Cumhurbaşkanı: François Hollande

Hükümet Başkanı: Jean-Marc Ayrault

Yasama Organı: Millet Meclisi Senato

Yönetim Şekli: Cumhuriyet, Yarı-Başkanlık, Üniter

Yüzölçümü: 551.500 km^2

Nüfus: 65.951.611

Dil: % 100 Fransızca (Provans, Breton, Alsas, Korsika, Katalan, Bask, Flaman gibi bölgelerin lehçeleri giderek kaybolmaktadır.)

Din: % 83-88 Roma Katolik, % 5-10 Müslüman, % 2 Protestan, % 1 Yahudi.

Ekonomi: 2012 yılı, gayrisafi milli hasıla büyüklüğü 2.579 trilyon dolar, büyüme hızı % 0, enflasyon % 2,2 olarak gerçekleşmiştir.

Avrupa'nın merkez-batısında yer alan Fransa'nın toprakları, sömürgeci geçmişin bir mirası olarak anayurt Fransa (kıtadaki topraklar ile Korsika), denizaşırı ülkesel yönetimler ve denizaşırı topluluklardan oluşmaktadır.[2] Yaklaşık 551.500 km^2 yüzölçümüne sahip olan Fransa, yüzölçümü bakımından Avrupa Birliği'nin en büyük ülkesidir.

Fransa'nın başkenti Paris'tir. Ülkenin diğer önemli şehirleri olarak Marsilya, Lyon, Toulouse ve Nice sayılabilir.

Fransa'nın nüfusu, yaklaşık olarak 65.951.611'dir.[3] Fransa, nüfus bakımından Almanya'nın ardından Avrupa Birliğinin en büyük ikinci ülkesidir. Ülkede

---

[2] Onur Karahanoğulları, "Fransa," *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde, Birgül Ayman Güler ed. (Ankara: AÜSBF KAYAUM Yayını, 2004), http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/fransa-2009.pdf, Erişim: 06.01.2013, s. 28.

[3] "CIA World Factbook: France", CIA İnternet Sitesi, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fr.html, Erişim: 06.01.2013.

nüfus artış hızı, %0,47'dir. 2012 verilerine göre, nüfusun %85'i kentlerde yaşamaktadır.[4]

Ülkede ortalama yaşam beklentisi 81,5'tir ve bu rakamla dünyanın en yüksek ortalama yaşam beklentisine sahip ülkelerinden birisidir.

Okuma-yazma oranı ülkede %99'un üzerindedir. Yeni başlayan öğrencilerin okulda geçireceği ortalama süre 16 yılın üzerindedir.

Başkent Paris'ten bir görünüm

Fransa, 2012 yılı itibari ile 2.609 trilyon dolar olan gayrisafi milli hâsılası (GSMH) ile Avrupa'nın ikinci, dünyanın beşinci en büyük ekonomisidir. 2012 yılı için büyüme, %0 ve enflasyon ise %2,2 olarak gerçekleşmiştir.

Anayurt Fransa idari olarak, 27 *bölge* (*région*), 96 *il (département*), 329 *ilçeye* (*arrondissements*) ve 36.564 *beldeye* (*communes*) ayrılmıştır.[5]

Fransa, Amerika merkezli Özgürlük Evi'nin (Freedom House) 2013 yılı değerlendirmesine göre, "özgür" kategorisindeki ülkelerden kabul edilmektedir. Fransa, Özgürlük Evi tarafından hem siyasi haklar hem de siyasi özgürlükler bakımından en yüksek skor kabul edilen 1 puanla değerlendirilmiştir.[6]

---

4 "CIA World Factbook: France".
5 "CIA World Factbook: France".
6 "Freedom in the World: France", Freedom House İnternet Sitesi, http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/france#.UuABCNJaiUI, Erişim: 21.01.2014.

Dünyada sıklıkla atıf yapılan bir diğer endeks olan Economist Dergisi'nin Demokrasi Endeksi'ne göre ise, 2007 yılında Fransa tam demokrasi kategorisinde yer alan bir ülke iken[7] 2012 yılında kusurlu demokrasi kategorisine Dünya sıralamasında ise 24'üncü sıradan 28'inci sıraya düşmüştür. Fransa'nın ülke skoru 10 üzerinden 7.88'dir.[8] Ayrıca, Fransa Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün hazırlamış olduğu Dünya Yolsuzluk Algısı Endeksi'nde 100 üzerinden 71 puan alarak 22'nci sırada yer almıştır.[9]

3. YAKIN SİYASİ TARİH

Kıta Avrupası'ndaki ilk modern demokrasi olan Fransa, 1789 Devrimi'nden günümüze dek on beş farklı anayasa ile yönetilmiştir. Bu anayasalardan en uzun yaşayanı Üçüncü Cumhuriyeti (1870-1940, 70 yıl) kuran 1875 Anayasası, en kısası ise 100 gün yürürlükte kalan (Birinci İmparatorluk sonunda, Napolyon'un Elbe'den ayrıldığında Benjamin Constant'a hazırlattığı) İmparatorluğun Teşkilatlarına Ek Kanun'dur (Nisan 1815).

Üçüncü Cumhuriyet Anayasası her ne kadar en uzun süre yürürlükte kalan anayasa olarak görünse de, bu anayasa döneminde Fransa'nın siyasi istikrar bakımından başarılı bir karnesi olduğunu söylemek oldukça güçtür. Üçüncü Cumhuriyet Anayasasının yürürlükte kaldığı 70 yıl boyunca 104 farklı hükümet görev yapmıştır.[10]

Fransa tarihinde uygulanan farklı anayasalar oldukça çeşitli tiplerde rejimler ortaya çıkarmıştır. Bunlar; meclis hükümeti (Birinci Cumhuriyet), mutlakiyet (konsüllük, Birinci ve İkinci İmparatorluk), anayasal monarşi (1791 Anayasası, 1814 ve 1830 Şartları), başkanlık (İkinci Cumhuriyet), parlamenter cumhuriyet (Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet) ve en nihayetinde yarı-başkanlık sistemi (Beşinci Cumhuriyet) olarak kısaca sayılabilir. Fransa tarihindeki bu siyasal rejim çeşitliliği, Fransızların siyasal özgünlüklerinden birini oluşturmaktadır.

Devrimin ateşli günlerinde hazırlanan ve anayasal monarşi kuran 1791 tarihli ilk Fransız Anayasası, 26 Ağustos 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi ile açılmaktadır. O tarihten beri birçok insan hakları belgesine esin

---

7 "Democracy Index 2007", Economist Intelligence Unit İnternet Sitesi, http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf, Erişim: 21.01.2014.

8 "Democracy Index 2012: Democracy at a standstill", Economist Intelligence Unit İnternet Sitesi, https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por_global.open_file?p_doc_id=1034, Erişim: 21.01.2014.

9 "Corruption Perceptions Index 2013", Transparency International İnternet Sitesi, http://www.transparency.org/cpi2013/results, Erişim: 21.01.2014.

10 "Premiers ministres et gouvernements", France Politique İnternet Sitesi, http://www.france-politique.fr/science-politique.htm, Erişim: 15.01.2014.

kaynağı olan bu bildirge günümüzde yürürlükte olan 1958 Anayasasında da zikredilmekte ve bu bildirgeye anayasal değer atfedilmektedir.

1791 Anayasası'nın en büyük yeniliklerinden birisi de, Fransız siyasal sistemine kuvvetler ayrılığı ilkesini getirmesi olmuştur. Ancak Kral, yetkilerini kısıtlayan meşruti monarşiyi kabul etmeyip diğer Avrupa krallarıyla anlaşarak Devrimi yıkma çabası içine girince bu anayasa rafa kaldırılarak Konvansiyon, yani tüm kuvvetleri üzerine alan Meclis Hükümeti ilan edilmiş ve kuvvetler ayrılığından vazgeçilmiştir.[11]

Bu tarihten sonra Fransa çok uzun yıllar, siyasi istikrarsızlıklar, iç karışıklıklar, ekonomik krizler ve savaşlarla karşı karşıya kalmış; işgallerin olduğu ve birçok farklı rejim alternatifinin denendiği bir dönem geçirmiştir.

Önceki dönemlerde de siyasi aktörlere hâkim olan ideolojik katılık ve sosyal nedenler güçlü bir parlamentarizm üzerine kurulmuş; Üçüncü Cumhuriyet döneminde merkezin daha da ufalanmasına ve parçalanmasına yol açmış, bu da Fransa'da krizi olağanlaştırmıştır. Bu durum bazı yazarlara göre Fransa'nın güçsüzleşmesine, giderek büyüyen Hitler Almanyası tehdidine karşı duracak politikalar geliştirememesine ve en nihayetinde işgal edilmesine yol açmıştır.[12]

Aşağıdaki tabloda, Fransa'nın siyasi dönemleri, temel özellikleri de ifade edilerek ortaya konulmuştur.

---

[11] Gencay Şaylan, *Çağdaş Siyasal Sistemler* (Ankara: TODAİE Yayınları, 1981), s. 70.

[12] Mahmut Nedim Eldem, "Anayasalarımızda Siyasi Rejim Arayışı ve Yarı Başkanlık Çözümü", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi, 2007), s. 38.

Tablo 1. Fransa'nın Siyasi Dönemleri[13]

Yıllar	Dönemin Adı	Önemli Özelliği
∞-1789	Eski Rejim (Ancien Regime)	Mutlakiyetçi monarşi
1789-1799	Devrim	Anayasal monarşi, Konvansiyon dönemi, Birinci Cumhuriyet, Çalkantı, İşgalcilerin püskürtülmesi, Terör dönemi,
1799-1814	Napolyon	Avrupa'nın çoğunun işgali, medeni hukukun yeniden düzenlenmesi, imparatorluk tacını giymesi (Devlet Şurası ve Sayıştay gibi bugün hala Fransız idari teşkilatının en temel kurumları bu dönemde kurulmuştur.)
1815-1830	Bourbon Restorasyonu	Monarşinin yeniden getirilme çabası (Hükümetin parlamento önünde sorumluluğu ilkesi, fesih hakkı anayasal olarak kabul edilmiştir.)
1830-1848	Orleancı Parlamentarizm	Liberal monarşi (Hükümet, hem Parlamentoya hem de Krala karşı sorumlu.)
1848-1852	İkinci Cumhuriyet	Liberal cumhuriyet girişimi (Erkekler için genel oy ilkesi kabul edilmiş, ayrıca doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanlığı getirilmiştir.)
1852-1870	İkinci İmparatorluk	Muhafazakâr istikrar
1870-1940	Üçüncü Cumhuriyet	Burjuva liberal demokrasisi (İki kanatlı parlamenter rejim, hükümetlerin istikrarsızlığı (70 yılda 104 hükümet))
1940-1944	Vichy	Alman kuklası Hükümet
1944-1946	Geçici Hükümet	De Gaulle önderliğinde koalisyon
1946-1958	Dördüncü Cumhuriyet	İstikrarsız, kavgacı, Çin Hindi ve Cezayir savaşları
1958-	Beşinci Cumhuriyet	Kuvvetli başkan, devlet öncülüğünde modernleşme

[13] Michael G. Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri* (Ankara: Adres Yayınları, Mart 2011), s. 116.

3.1. Dördüncü Cumhuriyet

İkinci Dünya Savaşı'nın bitimine yakın Alman orduları Fransa'dan çekilmek zorunda kalınca direniş önderlerinden De Gaulle liderliğinde bir geçici hükümet kurulmuştur. Kısa bir süre sonra da geçici hükümet, yeni bir anayasa yapacak olan Kurucu Meclis seçimlerini yaptırmıştır. Yapılan seçimlerde, Alman işgaline karşı yeraltında en şiddetli direnişi örgütleyen komünist ve sosyalist partiler kurucu meclisin çoğunluğunu ele geçirmişlerdir. Komünist ve sosyalist partiler güçlü bir yürütmenin burjuvazi elinde oyuncak olacağı ve nihayetinde hak ve özgürlükleri kısıtlayacağını düşünerek güçlü yasama organı ile zayıf bir yürütme hedeflemekteydiler. Öte yandan De Gaulle, Üçüncü Cumhuriyet tecrübesinden ders alınmasını, dolayısıyla zayıf bir yasama organı ve güçlü bir yürütme organı kurulması gerektiğini ifade etmekteydi. Tartışmayı nihayetinde kurucu meclisin çoğunluğunu ellerinde bulunduran komünist ve sosyalistler kazanarak istedikleri gibi bir anayasa tasarısı hazırladılar. Ne var ki, bu meclisin yaptığı ve tümüyle meclis üstünlüğüne dayalı parlamenter model halk oylamasıyla reddedilmiştir. Yeni seçilen Kurucu Meclisin yaptığı ve bir öncekinin yumuşatılmış biçimi olan yeni bir tasarı ise az farkla da olsa halk oylamasında kabul edilmiştir. Böylece 27 Ekim 1946'da Anayasanın ilanı ile Dördüncü Cumhuriyet başlamıştır.[14] Bunun üzerine De Gaulle siyasetten çekildiğini ilan etmiştir.[15]

Charles De Gaulle

1946 Anayasası rejimin ağırlık merkezinde iki meclisin yer aldığı oldukça güçlü bir parlamenter rejim öngörmüştür. Parlamentonun iki kanadından birisi olan Millet Meclisi gizli, genel oyla seçilen milletvekillerinden; Cumhuriyet Konseyi ise iki dereceli bir seçim ile seçilen ve her seçim döneminde üyelerinin yarısı değişen senatörlerden oluşmuştur. Hükümetin sorumluluğu yalnızca Millet Meclisine karşıdır. Yasaların yapılmasında ise -son söz Millet Meclisinde

---

[14] Esat Çam, *Çağdaş Devlet Sistemleri* (İstanbul: Der Yayınları, 2000), s.158.
[15] Şaylan, *Çağdaş Siyasal Sistemler,* s. 82-83.

olmak üzere- Cumhuriyet Konseyi de dâhil olmak üzere iki meclisin onayı gerekli bulunmaktaydı.[16]

Cumhurbaşkanı, iki meclisin ortak oturumunda yedi yıl için seçilmekte, rejimin koruyucusu fonksiyonunu üstlenmekteydi. Başbakanı Cumhurbaşkanı seçmekteydi.[17]

1946 Anayasası, Millet Meclisinin hukuken ve fiilen mutlak üstünlüğünü öngörmüştür. Bu üstünlük ise Meclisteki çoğunluk durumuna sıkı sıkıya bağlıdır. Çoğunluk dengesinin parti çokluğu nedeniyle sınırda olduğu durumlarda Meclis, iş yapamayan ve milletvekillerinin bakan olma hesaplarıyla hükümeti düşürme oyunlarını sıkça oynadığı bir organ haline gelmiştir. Bazen sıradan bir kanunun reddedilmesi bile bakanların istifasını beraberinde getirmekteydi. Dördüncü Cumhuriyetin sonunu hazırlayan en önemli nedenlerden biri bu olmuştur.[18]

3.2. 1958 Anayasası'nın Siyasi Arka Planı ve Hazırlanışı

Fransa'da anayasal rejimlerin tümünün belki de tek ortak özelliği hepsinin bir öncekine tepkisel bir şekilde ortaya çıkmış olmasıdır.[19] Fransa, Devrimden sonra çok keskin şekilde bölünmüş bir toplum haline gelmiştir. Dolayısıyla her anayasanın hazırlanışında ve uygulanışında bir önceki dönemin anayasasını hazırlayanlarla uzlaşma değil hesaplaşma psikolojisi hâkim olmuştur. Fransa'da Devrim öncesinden beri sosyo-ekonomik yapıda önemli farklılık ve çelişkiler hatta çatışmalar bulunmaktadır. Devrimden önce, soylu, ruhban ve burjuvazi çelişkisi ve güç çatışması topluma egemendi. Devrimden sonra eski çatışmalara ek olarak nüfusun büyük çoğunluğu Katolik olan bir ülkede devlet, katı bir laiklik uygulamasına gitmiş ve böylece yeni bir çatışma alanı doğmuştur. Ülkede sınıf bakımından ideolojik tutuculuk ve kent-kırsal ayrımı vardır. Çam'a göre ülkede siyasi olarak birbirini izleyen üç farklılaşma görülmüştür: 18. yüzyılda Katoliklik ile rasyonalizm arasındaki çekişmeler, 19. yüzyılda demokratik değerleri savunanlarla otoriter devleti savunanlar arasındaki siyasi çekişmeler

---

16 Çam, *Çağdaş Devlet Sistemleri,* s.159.
17 Çam, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, s.160.
18 Çam, *Çağdaş Devlet Sistemleri,* s.160
19 Raymond Aron, koyu Katoliklikten radikal pozitivizme geçen Fransa'da halkın ruh halini ve düşünme tarzını şu şekilde dile getirir: "1789'dan bu yana, hangisi olursa olsun, tartışılmamış ve ülkenin bütünü tarafından kabul edilmiş tek bir Fransız rejimi görülmemiştir. Bir kriz baş gösterdi mi, kökü ne olursa olsun, rejim yeniden tartışma konusu olmuştur. Ülkenin birkaç bölgesinde laiklik gibi tarihi kavgalar hala ateşli duygular yaratmaktadır. Fransızlar Devrimin, Dreyfus olayının, Ateşkesin ve Kurtuluşun mücadelesini hala sürdürüyorlar." Bkz. Raymond Aron, *Demokrasi ve Totalitarizm*, (Çev. Vahdi Hatay, İstanbul: Kültür Bakanlığı, 1976), s.207.

ve 20. yüzyılda patronlarla işçiler arasındaki çıkar çatışmasından kaynaklanan ekonomik çekişmeler.[20]

Tüm bu çelişkiler sürekli değiştirilen anayasal rejimlerle de çözülememiştir. Hatta bugün hâkim partilerin siyasi duruşları dahi aslında bu temel çatışma alanları üzerine kuruludur. Ancak bu çelişkilerin çatışma üretme potansiyeli, 1958 Anayasası'nın getirdiği çerçevede giderek azalmıştır. Tarihsel sebeplerden beslenen mücadeleler, sağı sağda, solu solda bütünleşmeye yönlendiren bir seçim sistemi ve siyasi aktörlerde eski ideolojik devrimci/muhafazakar düşüncenin yerine pragmatik uzlaşma kültürünün yerleşmesiyle şiddetini azaltmaya başlamıştır.[21]

Günümüzde yürürlükte olan 1958 Anayasası da bu istikrarsız siyasi tecrübelerin zirveye çıktığı 1946-1958 döneminde yaşananların tepkisel sonucudur. İkinci Dünya Savaşı'nı müteakiben Fransa'yı çok ciddi sorunlar beklemekteydi. 1946 yılında yürürlüğe giren Dördüncü Cumhuriyet Anayasası (1946), Üçüncü Cumhuriyet döneminin tecrübelerinden de ders alarak parlamentarizmin kurumlarını ölçülü hale getirmeye çalışmıştır. Ancak hem savaşın yıkımlarıyla ve sömürgelerde ortaya çıkan büyük sorunlarla baş etmek hem de ülkede iç siyasi istikrarı tesis etmek zorunda olan Fransa'da 1946-1958 yılları arasında bu sorunları çözüme kavuşturacak bir hükümet sistemi kurulamamıştı.

Siyasi istikrarsızlıklar hâkim olsa da, 1946-1958 yılları arasında Fransa, tarihinin en güçlü ekonomik gelişmesini gerçekleştirmiştir. Fransa ekonomisi bu dönemde yıllık ortalama %5'in üzerinde büyümüştür.[22] Bu dönemde, işsizlik sigortası, sosyal güvenlik, engellilere ve emeklilere maaş ile tüm vatandaşlara sağlık güvencesi gibi haklar sağlanmıştır. İlber Ortaylı'ya göre, siyasi istikrarsızlığa rağmen ekonomik ve sosyal gelişmeler aslında Fransa'daki oturmuş bürokrasinin başarısıdır.[23] Bu ekonomik büyümeye ve artan toplumsal refaha rağmen Fransa'da iç siyasi çekişmeler yumuşamamakta hatta daha da sertleşmekteydi. Toplumun refah düzeyini artıracak politikaları yaşama geçirecek güçlü iktidarların nasıl ortaya çıkabileceğini ve merkezin parçalanmasını nasıl aşacaklarını tartışmak Fransız halkı için çekici değildi.[24]

---

[20] Esat Çam, *Çağdaş Devlet Sistemleri* (İstanbul: Der Yayınları, 2000), s.144.

[21] Taha Akyol,"Rejim, İdeoloji ve Parti", *Pazar Postası*, 23.12.1995.

[22] David Hanley vd., *Contemporary France: Politics and Society Since 1945* (Londra: Routledge, 2005), s. 3.

[23] İlber Ortaylı, "Fransa'nın Beşinci Cumhuriyet Anayasası", *Milliyet Gazetesi*, http://www.milliyet.com.tr/fransa-nin-besinci-cumhuriyet-anayasasi/ilber-ortayli/pazar/yazardetay/07.10.2012/1607869/default.htm, Erişim: 16.01.2014.

[24] Eldem, "Anayasalarımızda Siyasi Rejim Arayışı ve Yarı-Başkanlık Çözümü", s. 35.

Raymond Aron'a göre; "Nihayet, muhtemel politikaların sonuçları üzerinde çekişiyorlardı. Fransızlar oldum olası ekonomik, sosyal veya teknik tartışmaları, ideolojik çekişmelere dönüştürme eğilimindedirler."[25]

Tüm bu siyasi çekişmelerin zirveye ulaştığı bir dönemde Hükümetin Cezayir konusundaki siyasetini beğenmeyen Fransız generalleri 13 Mayıs 1958'de ayaklanarak Cezayir'deki kamu kurumlarını işgal etmiştir. Darbenin anayurt Fransa'ya da sıçraması tehlikesi karşısında Fransız Millet Meclisi darbecilerin isteği doğrultusunda General De Gaulle'ü başbakan olarak göreve çağırmıştır. Göreve çağrılır çağrılmaz kendi hükümetini kuran De Gaulle, 1 Haziran 1958'de parlamentodan 224'e karşı 329 oyla güvenoyu almıştır. Fransa'da Dördüncü Cumhuriyet'in bu son parlamentosu, iki gün sonra, 3 Haziran 1958'de De Gaulle için kabul ettiği iki yasanın ardından kendini feshetmiştir.

Bu yasalardan birincisi; yeni kurulan hükümete altı ay için "sınırsız" yetki vermekteydi. Hükümet, "yasama yetkilerini de üzerine aldığı" bu süre içinde "ulusun toparlanması" için gerekli gördüğü bütün önlemleri alabilecekti.

3 Haziran 1958'de kabul edilen ikinci yasa ise De Gaulle Hükümetine, yasama yetkisinin ardından "kurucu" gücün de devrini sağlıyordu. Bir başka deyişle hükümet, parlamentonun "anayasa yapma yetkisini" de devralıyordu.

Parlamento, yasama yetkilerini ve yeni anayasa için kurucu gücünü devrederken beş ilkeye uyulmasını şart koşmuştu. Bu ilkeler şunlardı: [26]

- Siyasi gücün (yasama ve yürütme yetkilerinin) kaynağı "genel oy" olacaktır.
- Yasama ile yürütme arasında "güçler ayrılığı" ilkesi esas alınacaktır.
- Hükümet, parlamentonun önünde siyaseten sorumlu olacaktır.
- Fransız Devrimi'nin temelini oluşturan 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi ile 1946 Anayasası'nın "Başlangıç" bölümünde belirtilen temel hak ve özgürlükleri koruma yolunda yargı bağımsız kalacaktır.
- Yeni anayasa, Fransa ile ortaklık kurmuş halklarla (eski sömürge imparatorluğu mensuplarıyla) ilişkileri de düzenleyecektir.

Bu ilkeler ile Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet dönemlerinde yaşanan hükümet istikrarsızlıklarını göz önünde bulundurarak De Gaulle, yürütmeyi güçlendiren yeni bir anayasanın hazırlanmasına öncülük etmiştir. Hazırlanan anayasa 28 Eylül 1958'de yapılan halk oylamasında %80 oyla kabul edilmiş,

---

[25] Aron, *Demokrasi ve Totalitarizm*, s.207.
[26] Çam, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, s.160-161.

4 Ekim 1958'de Cumhurbaşkanı René Coty'nin onayı ve ısdarıyla yürürlüğe girmiş ve Beşinci Cumhuriyet kurulmuştur.

Bu sürecin ardından Aralık 1958'de De Gaulle, Parlamento tarafından Beşinci Cumhuriyet'in ilk Cumhurbaşkanı seçilmiştir.

1962 yılında cumhurbaşkanının halk tarafından genel oyla seçilmesini öngören anayasa değişikliği ile de rejimin yarı-başkanlık niteliği belirginlik kazanmıştır.

1958 Fransa Anayasası'nda *iki "değiştirilemez" hüküm* bulunmaktadır: Birincisi, Fransız anayasa hukukuna 1884'te giren "devlet biçiminin cumhuriyet olduğu" hükmüdür. İkinci "değiştirilemez" hüküm de, 1946 Anayasasında da yer alan "ülke işgal altındayken anayasa değişikliği yapılması yasağıdır."[27]

1958 Anayasası ile birlikte güçlü yetkilerle donatılan De Gaulle, Fransa'nın iki önemli güncel sorununu çözmüştür. İlk olarak, Cezayir ve diğer eski sömürgelerde dekolonizasyon sürecine karşı çıkan generallerin darbe tehdidini bertaraf etmiş öte yandan bu eski sömürgelerin tasfiyesini sağlıklı bir şekilde yürütmüştür. Ayrıca, Fransa'nın İkinci Dünya Savaşından sonraki ekonomik büyüme hızı daha da artmış; 1975'e kadarki süreçte Fransa yıllık ortalama % 6 civarında büyümeye devam etmiştir.[28]

Uzun vadede, 1958 Anayasası'nın, Fransa için iki şeyi başardığını söylemek mümkündür: Birincisi, sürekli iç çekişmelere sahne olan parçalanmış siyasi yapıyı ve uzlaşmazlık üzerine kurulu siyasi kültürü değiştirmiştir. İkincisi de, Fransa, bu siyasi çekişmeler sebebiyle ortaya çıkan istikrarsız hükümet yapılarından kurtulmuştur. Dördüncü Cumhuriyet'in ortalama dört ay iş başında kalan kısa süreli hükümetlerine karşılık Beşinci Cumhuriyet hükümetlerinin görev süresi ortalama üç yıl civarındadır.[29]

1958 Anayasası'nın getirdiği sistemin kendi iç çelişkileri ve sorunları olduğu hatta paradoksal bazı unsurlar içerdiği birçok yazar tarafından dile getirilmiştir. Hatta De Gaulle'den sonra bu sistemin işlemeyeceğine dair kehanetler dahi ortaya atılmıştır. Ancak bu haliyle, 1958 Anayasası şimdiden Fransa tarihinin en uzun ömürlü ikinci anayasası olmuştur. Önümüzdeki birkaç yıl içinde toptan değiştirilmezse –ki ufukta değişiklik işareti görünmemektedir; Fransızların çoğu anayasadan memnun görünmektedirler- Fransa tarihinin en uzun ömürlü anayasası unvanını kazanacaktır. Belki de bu Anayasanın bu

---

[27] "Constitution of October 4, 1958", Assemble Nationale İnternet Sitesi, http://www.assemblee-nationale.fr/english/, Erişim: 06.01.2013.
[28] Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, s. 177.
[29] Eldem, "Anayasalarımızda Siyasi Rejim Arayışı ve Yarı-Başkanlık Çözümü", s. 53.

kadar uzun yaşamasının sırrı kurumlara verdiği formel güç ve yetkilerden ziyade oluşturduğu siyasi kültürle ilgilidir. Anayasa, siyasi aktörleri, gerek tek tek milletvekili ve senatörlerin seçiminde gerekse cumhurbaşkanının seçiminde olsun uzlaşmaya zorlamaktadır. Aynı şekilde *kohabitasyon (birlikte yaşama)* dönemlerinde başkan, hükümeti ve parlamentoyu da uzlaşmaya zorlamaktadır. Dolayısıyla 1958 Anayasası'nın en büyük başarısının ve uzun yaşayabilmesinin sırrının uzlaşmaz, katı ideolojik tutumlara sahip siyasi aktörleri, uzlaşmacı ve pragmatik siyasi aktörler haline dönüştürmesi olduğunu söylemek mümkündür.

1958 Anayasası'nın getirdiği yarı-başkanlık sistemi, sadece Fransa için değil, önce Sahraaltı Afrikası ülkeleri sonra da post-sovyet ülkeleri için önemli bir ilham kaynağı oluşturmuştur. Her ne kadar yarı-başkanlık sisteminin ilk uygulaması olmasa da, Fransa günümüzde yarı-başkanlık sisteminin en etkin ve bilinen örneği olarak görülmektedir.

3.3. Dördüncü Cumhuriyetin Felsefi Dayanakları

Daha önce de zikredildiği üzere Fransa'daki anayasal rejimlerin hepsi bir öncekiyle hesaplaşma üzerine kuruludur. Dolayısıyla hiçbir anayasa, kurucu felsefesi ile toplumun tümünü kucaklayamıyor hatta her biri yeni çatışma alanları ile birlikte geliyordu. Bu noktada 1958 Anayasası diğer anayasalardan farklı bir noktadadır. Atay'a göre; "Bütün Fransızları bir araya toplama yeteneğini haiz bir konsensüsü kurmayı isteyen bu yeni rejim tarafsız bir devlet kavramını savunmuştur. Felsefe ve inançları devletin büyük başarı göstermeyi amaçlayacağı soyut ilkelerden hiçbir şekilde doğmayan ve bunu aynı şekilde şahsi seçimlerden kaynaklanmış gibi değerlendirerek, Beşinci Cumhuriyet hiçbir kurucu felsefe ilân etmemiştir. Aynı bakış açısı içinde tarihsel referansları Fransız Devrimi'ne hiçbir zaman ayrıcalık tanımamıştır."[30]

Bir başka deyişle 1958 Anayasası'nı hazırlarken De Gaulle, ilkelerle hesaplaşmayı bireylere bırakmış, devletin asıl işinin somut işleyişe yönelik olduğunu varsayarak daha pragmatik sonuçlar hedeflemiştir. Bu sebeple, De Gaulle'ün gündeminde siyasal ve kültürel nedenlerle ortaya çıkan siyasal parçalanma, merkezin erimesi ve istikrarsızlık olguları vardı. Bu sorunların çözümü için De Gaulle, Üçüncü Cumhuriyet'in anayasa bilimcisi Carre de Malberg'in eserlerinde önerdiği parlamentarizmden çıkış yolları üzerinde kafa yoruyordu. Malberg, dengeli bir sistem kurabilmek ve mutlak bir parlamentarizmin egemenliğinden kurtulabilmek için cumhurbaşkanının halk

---

[30] Ender Ethem Atay, "Yarı-Başkanlık Rejimi ve Özellikle Fransa Örneği," *Kamu Hukuku Arşivi*, Yıl 2, Sayı 4 (1999), s. 141-167.

tarafından seçilmesini, ona parlamentoyu fesih yetkisinin ve referanduma başvurabilme yetkilerinin verilmesini ve yasaların anayasaya uygunluğunu saptayan yargı denetiminin zorunlu olduğunu ileri sürüyordu.[31]

Malberg'in görüşlerinden etkilenen De Gaulle daha 1946 yılında yaptığı konuşmalarda 1958 Anayasası'nın işaretlerini vermiştir.[32] De Gaulle'e göre, Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet dönemlerinde yapısal hale gelen sorunların çözümü için güçlerin birbirinden kesin bir biçimde ayrılması, yürütmenin meşruluk kaynağının parlamentodan farklı olması, birbirinden ayrı olması gerekli olan bu iki gücün meşruluklarını cumhurbaşkanlığı seçimi ve parlamento seçimi gibi iki ayrı seçimden almaları gerekiyordu. Bu çözüm hem kişi hak ve özgürlüklerini güvence altına almak hem de ülkeyi güçlü bir yönetime kavuşturmak zorundaydı.[33]

Nitekim 1958 yılında halk oylaması ile kabul edilen Anayasa büyük ölçüde bu çerçevede bir sistem öngörüyordu. Bu sistemin en temel iki özelliğini, cumhurbaşkanının ağırlıklı olduğu, *güçlendirilmiş, iki kanatlı bir yürütme* ve siyasi istikrarsızlıklara yol açmayacak şekilde kısıtlanmış *ölçülü/rasyonelleştirilmiş bir parlamentarizm* olarak özetlemek mümkündür.[34]

3.4. 1958 Sonrası Dönem

1958 Anayasası kabul edildiği tarihten itibaren 24 defa değiştirilmiştir.[35] Bu değişikliklerin hepsi de hükümet tasarısı şeklinde gerçekleşmiştir.[36] Bunlardan bazıları önemli olmakla birlikte bazıları da sadece teknik detaylara ilişkindir.

Anayasa değişikliklerinin ilki ve muhtemelen en önemlisi, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından genel oyla seçilmesine ilişkin olan 1962 değişikliğidir. Cumhurbaşkanının meşruiyetinin kaynağını doğrudan halk olarak belirleyen bu değişiklik, rejimin o zamana kadar parlamenter olan niteliğini de değiştirerek yarı-başkanlık sistemine dönüştürmüştür.

---

31 R. Carré de Malberg, "La loi expression de lavolonté générale", (Paris: Economica, 1984)'den aktaran Nur Vergin, "Cumhuriyetin Yönetebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim: Yarı-Başkanlık Sistemi," *Türkiye Günlüğü*, Sayı 41, 1996, s.10.

32 Vergin, "Cumhuriyetin Yönetebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim," s.11.

33 Eldem, "Anayasalarımızda Siyasi Rejim Arayışı ve Yarı-Başkanlık Çözümü", s. 50.

34 Karahanoğulları, "Fransa", s. 11.

35 Martin A. Rogoff, "Fifty Years Of Constitutional Evolution In France: The 2008 Amendments And Beyond," *The Financial Crisis Of 2008: French And American Responses* içinde, Martin Rogoff ed. http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2013401_code625254.pdf?abstractid=1793210&mirid=1, Erişim: 15.01.2014, s. 9.

36 Assamble Nationale, *The National Assembly in French Institutions* (Paris, Assamble Nationale, 2012), http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf, Erişim: 16.01.2014, s. 6.

Sistemi köklü bir şekilde etkileyen bir diğer düzenleme de 1974 yılında yapılan ve 60 milletvekili ya da senatöre Anayasa Konseyine başvurabilme imkânını tanıyan anayasa değişikliğidir.[37] Bu değişikliğin iki temel sonucu olmuştur. Birincisi, kısıtlanmış parlamentoya en azından denetime ilişkin ek bir yetki tanınmış ve böylece parlamentonun sistem içinde dengeleyici gücü bir miktar artırılmış oldu. İkincisi ve daha önemlisi ise, parlamentonun 1958 Anayasası'nda kısıtlanması ile ortaya çıkan yürütmenin denetimi boşluğu, Anayasa Konseyi daha etkin işletilerek doldurulmak istenmiştir. Nitekim ilerleyen süreçte Anayasa Konseyinin etkinliğini giderek artırdığı ve Anayasa'nın ilk halinde hiç de öyle kurgulanmış olmamasına rağmen – özellikle de cumhurbaşkanı ile hükümet arasında uyumsuzluğun yaşanabildiği kohabitasyon[38] dönemlerinde- giderek bir Anayasa Mahkemesine dönüştüğü görülmüştür. Ancak yine de bu haliyle bir Anayasa Mahkemesinin konumu ile kıyaslanabilecek bir noktada olduğunu söylemek güçtür.[39]

Parlamentonun yıllık çalışma süresini üçer aylık ikişer bölüm olarak düzenleyen anayasa hükmü 1995 yılında değiştirilmiş ve parlamentonun yıllık çalışma takvimi tek bölümden oluşan 9 aylık bir süreye çıkarılmıştır. Çalışma süresi artırılan parlamentonun sistem içinde etkinliğinin de artacağı öngörülmüştür.[40]

Bir başka önemli anayasal değişiklik de 2000 yılında yapılan ve cumhurbaşkanının görev süresini yedi yıldan beş yıla indiren düzenlemedir. 1987-1997 arasında yaşanan üç kohabitasyon dönemi, cumhurbaşkanı seçim süresinin uzunluğu tartışmalarını da gündeme getirmiştir. Görev süresi uzun olduğundan en az iki meclis ve iki senato seçimi gören cumhurbaşkanının görev süresi kısaltılarak parlamento kompozisyonu ile daha uyumlu bir yürütme oluşması istenmiştir.

2003 yılında yapılan bir anayasa değişikliği, ülkenin üniter yapı geleneğini önemli ölçüde desantralizasyon yolunda genişletecek düzenlemeler içermektedir.[41]

---

[37] Assamble Nationale, *The National Assembly in French Institutions*, s. 6.

[38] Cumhurbaşkanı ve hükümetin farklı partilerden olmasına rağmen bir arada çalışabilmesine Fransızca'da "aynı evde nikâhsız birlikte yaşama" durumunu ifade eden *cohabitation* kavramı kullanılmıştır.

[39] Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, s. 137.

[40] Assamble Nationale, *The National Assembly in French Institutions*, s. 6.

[41] Onur Karahanoğulları, "2003 Anayasa Değişikliği: Özeksizleştirilmiş Cumhuriyet", AÜSBF Kamu Yönetimi Bölümü İnternet Sitesi, http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/02.pdf, Erişim: 16.01.2014.

2008 yılında yapılan düzenlemeler de oldukça önemli değişiklikler getirmiştir. Bu düzenlemelerle cumhurbaşkanlarının tekrar seçilip seçilmeyeceklerine ilişkin anayasal boşluk giderilmiş ve cumhurbaşkanlarının üst üste en fazla iki defa seçilebilecekleri kuralı getirilmiştir. Ancak 2008 değişikliklerinin daha önemli bir başka boyutu daha vardır. O da parlamentonun tekrar Fransa siyasetinde güçlü bir aktör olabilmesi için yapılan düzenlemelerdir. Bu kapsamda yapılan değişikliklerden birisi, cumhurbaşkanının yapacağı birçok atamada parlamentoya danışmasını öngören düzenlemedir.

Bunların dışında yapılan düzenlemeler sistemin niteliğini değiştirecek önemde değildirler: Ölüm cezasının kaldırılması, toplumsal cinsiyet eşitliğine dair bazı kurallar getirilmesi gibi.

4. ANAYASAL ORGANLAR

4.1. Yürütme

1958 Anayasası'nın hangi kurumlara ağırlık verdiği ve öncelediği, Anayasa'nın mimarisine de yansımış, önce "devlet başkanlığı" ve "yürütme" gücü sonra hükümet daha sonra da yasama ve diğer kurumlar düzenlenmiştir. Her ne kadar sembolik bir yetki olsa da Fransızlar açısından çok önemli olan "ulusu bütünüyle temsil yetkisi" parlamentodan cumhurbaşkanına geçmiştir.[42] Ayrıca yine Fransız geleneğine aykırı olarak Beşinci Cumhuriyet Anayasası, Dördüncü Cumhuriyet'ten farklı olarak, halk oylamasını sadece anayasal konularla sınırlamamakta, yarı-doğrudan demokrasinin alanını genişletmektedir. Bu da birçok konuyu doğrudan halka danışarak parlamentoya olan güvensizliği aşma yolu olarak yorumlanmıştır.

4.1.1. Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanının Seçimi

Anayasa'nın ilk halinde cumhurbaşkanı, parlamento üyeleri, il genel meclisleri üyeleri, denizaşırı toplulukların meclis üyeleri ve belediye meclislerinin temsilcilerinden oluşan yaklaşık 80 bin kişinin oylarıyla seçilmekteydi. 1962'de De Gaulle'ün referanduma götürdüğü bir anayasa değişikliği neticesinde o tarihten itibaren cumhurbaşkanlarını doğrudan halk seçmektedir. Birçok yazara göre de Fransa'da yarı-başkanlık sistemi bu anayasa değişikliğinin kabulüyle başlamıştır. Zira bundan önceki durumda her ne kadar Cumhurbaşkanının yetkileri oldukça fazla da olsa sistemin niteliğini

[42] Cem Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri* (Ankara: İmaj Yayıncılık, 2001), s. 147.

asıl değiştiren unsurun meşruiyetini doğrudan halkın seçiminden alan cumhurbaşkanı olduğu kabul edilmektedir.

Fransa'da cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin temel hükümler Anayasa, Seçim Kanunu ve Cumhurbaşkanının Seçimi Kanunu'nda düzenlenmiştir. Ayrıca, seçmenlerin kaydı, yurt dışından oy kullanma, siyasetin finansmanı, seçim sürecinin yönetimi ve denetimi gibi hususlarda oldukça karmaşık bir mevzuat bulunmaktadır.[43]

François Hollande, Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanlığına adaylık için yaş sınırı 23'tür. Cumhurbaşkanı adayı olabilmek için kişinin parlamento üyeleri, ekonomik ve sosyal konsey üyeleri, belediye meclisi üyeleri, belediye başkanları gibi seçilmişler arasından 500 kişi tarafından aday gösterilmesi gerekmektedir. Aday gösterme başvurusunun Anayasa Konseyi tarafından incelenerek kabul edilmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın 7'nci maddesinin üçüncü fıkrasına göre, görevdeki cumhurbaşkanının süresinin bitmesine en çok 35, en az 20 gün kala seçimler

[43] "France Presidential Election", OSCE İnternet Sitesi, http://www.osce.org/odihr/elections/89000?download=true, Erişim: 25.01.2014, s. 6.

yapılmak zorundadır. Cumhurbaşkanı geçerli oyların mutlak çoğunluğuyla seçilir. Eğer bu çoğunluğa birinci turda ulaşılamazsa en çok oy alan iki aday birinci turdan iki hafta sonra yapılan ikinci turda yarışır. Fransız siyasetine hâkim olan parçalı parti yapısından dolayı De Gaulle dâhil hiçbir cumhurbaşkanı birinci turda bu çoğunluğa ulaşamamıştır, dolayısıyla şimdiye kadar yapılan cumhurbaşkanlığı seçimlerinin hepsi iki turludur.

1958 Anayasası'nın ilk halinde cumhurbaşkanları yedi yıllık bir süre için seçilmekteydi; fakat 2000 yılında yapılan bir anayasa değişikliğiyle görev süresi beş yıla indirilmiştir. Böylece yedi yıl gibi uzun bir süre için seçilen cumhurbaşkanının kohabitasyona denk gelme ihtimali azaltılmak istenmiştir. Ayrıca 2000 yılının başında yapılan bir diğer değişiklikle de parlamento seçimlerinin cumhurbaşkanı seçiminin hemen ardından yapılması kuralı getirilmiştir. Böylece, cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisi parlamento seçimlerinde de kamuoyu desteğini artırarak güçlü bir çoğunlukla hükümette bulunacaktır. Dolayısıyla kohabitasyon ihtimali oldukça azalacaktır. Nitekim bu tarihten sonra yapılan seçimlerin hiçbirisinde kohabitasyon ihtimali doğuran bir parlamento kompozisyonu ortaya çıkmamıştır.[44]

Ayrıca 1958 Anayasası'nın ilk halinde cumhurbaşkanlarının tekrar seçiminin önünde herhangi bir engel bulunmamaktaydı. Nitekim 2007 seçimlerinde iki kez üst üste seçilmiş olan Jacques Chirac üçüncü kez aday olabilir ve yüksek ihtimalle seçilebilirdi. Ancak Chirac aday olmamayı tercih etti. Onun yerine aynı partiden aday olan Nicolas Sarkozy cumhurbaşkanı seçildi. 2008 yılında yapılan bir anayasa değişikliğiyle cumhurbaşkanlarının üst üste en fazla iki kez seçilebileceklerine dair bir kural getirilmiştir.

Cumhurbaşkanının Yetkileri

Fransa'da yürütme, parlamenter sistemlerde olduğu gibi iki başlıdır: Cumhurbaşkanı ve hükümet. Ancak Fransa'yı parlamenter sistemlerden ayıran en önemli özelliklerinden birisi yürütmedeki yetkilerin önemli bir kısmının hükümette değil, cumhurbaşkanının elinde olmasıdır. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri genel olarak Anayasa'nın 8-19. maddeleri arasında sayılmıştır. Bunun dışında Anayasa'nın farklı yerlerinde de cumhurbaşkanına bazı görev ve yetkiler verilmiştir.

Cumhurbaşkanı Anayasa'da münhasıran kullanabileceği belirtilenler dışındaki yetkilerini bakanlar kurulu ile paylaşmak durumundadır. Dolayısıyla

---

[44] Seda Dunbay, "23 Temmuz 2008 Tarihli Anayasa Reformu Işığında Fransa'daki Yarı Başkanlık Sistemi," *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 3(2012), s. 304.

Fransa cumhurbaşkanının iki türlü yetkisi bulunduğu söylenebilir: Münhasıran cumhurbaşkanına ait yetkiler ve bakanlar kurulu ile paylaşılan yetkiler.

Münhasıran Cumhurbaşkanına Ait Yetkiler

1789 Devrimi'nin bir mirası olarak ulusu temsil etme yetkisi Fransa'da hep parlamentonun uhdesinde bulunmuştur. 1958 Anayasası ile bu yetki artık cumhurbaşkanlığı makamına geçmiştir. Dolayısıyla cumhurbaşkanının en önemli görevi ve yetkisi ulusu temsil etmektir.

Anayasa'nın 19'uncu maddesinde cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler genel olarak sayılmıştır.

- Arabuluculuk ve Garantörlük Yetkileri

Fransa Anayasası'nın 5'inci maddesine göre; "Cumhurbaşkanı Anayasaya saygı duyulmasını gözetir." Bunun için gerekli gördüğünde Anayasanın 54 ve 61'inci maddeleri uyarınca yasalara ve uluslararası anlaşmalara karşı Anayasa Konseyine başvurabilir. Ayrıca Cumhurbaşkanı, Anayasa Konseyi üyelerinin üçte birini atar (m.56) ve anayasa değişiklikleri sırasında belirleyici bir rol oynar (m.89).

Hakemlik yetkisine dayanarak kamu güçlerinin düzenli çalışmasını sağladığı gibi devletin devamlılığını temin eder. Ulusal bağımsızlığın, ülkenin bütünlüğünün ve uluslararası antlaşmalara saygının garantörüdür.

Fransa Devlet Başkanlığı Sarayı

Cumhurbaşkanı ayrıca, Anayasa'nın 64'üncü maddesine göre, yargı bağımsızlığının da teminatıdır. Cumhurbaşkanı, bu görevini Yüksek Yargı Konseyi aracılığıyla ifa eder. Bu bağlamda, cumhurbaşkanı, Yüksek Yargı Konseyinin başkanlığı görevini yürütür. Cumhurbaşkanı yargı bağımsızlığının güvencesi olan Yüksek Yargı Konseyinin dokuz üyesinin tümünü atar. Adalet bakanı bu konseyin doğal başkanı olan cumhurbaşkanına yardımcısı sıfatı ile vekâlet edebilir.

Ulusal bağımsızlığın teminatı olma işlevinin gereği olarak Anayasa'nın 16'ncı maddesi, "Cumhuriyetin kurumlarına, ulusal bağımsızlığa, ülke bütünlüğüne ve uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesine yönelik ağır tehdit durumunda" ve "kamu gücünün düzgün işleyişi sekteye uğradığında" başbakanın, meclis başkanlarının ve Anayasa Konseyi'nin görüşlerini aldıktan sonra gerekli tedbirler almak konusunda cumhurbaşkanına olağanüstü yetkiler vermiştir. Cumhurbaşkanı görüşüne başvurduklarının görüşleriyle bağlı değildir. Bununla birlikte Anayasa Konseyi ile yaptığı görüşme sonrası, Anayasa Konseyi'nin görüşü gerekçeli biçimde kamuoyuna açıklanmak zorundadır.

Anayasa'da sayılan ve olağanüstü hali gerektiren durumlarda Cumhurbaşkanı, yürütme ve yasama organları ile bu organlarla ilgili kamu kurumlarının yerine geçip zorunlu gördüğü her türlü önlemi alır. Cumhurbaşkanı alacağı önlemleri Anayasa Konseyine danışır. Bu önlemler en kısa zamanda anayasal kuruluşların görevlerini yerine getirebilecek olanak ve koşulları sağlamayı amaçlar.

Anayasa'nın 16'ncı maddesi, Fransa'da olağanüstü hal ilan eden bir cumhurbaşkanını hem kural koyan, hem de uygulayan, yani aynı anda yasama ve yürütme yetkilerini kullanan bir makama dönüştürmektedir.[45] Öte yandan olağanüstü yetkileri kullandığı dönemde cumhurbaşkanı, meclisi feshedemez. Olağanüstü hal ilan edildiğinde parlamento, toplantı halinde olmasa dahi re'sen toplanır. Cumhurbaşkanının olağanüstü durumda kullandığı yetkileri parlamento denetimine tabi değildir, sadece bazı durumlarda (sürenin uzatımında ya da olağanüstü hal ilan edilmesine sebep olan şartların hala devam edip etmediğine ilişkin durumlarda) Anayasa Konseyinin denetimine tabidir.

- Referanduma Gitme Yetkisi

Cumhurbaşkanı; Anayasa'nın 11'inci maddesi uyarınca her iki meclis başkanının ve Başbakan'ın önerisini alarak kamu mercilerinin

---

[45] K. Haluk Yavuz, *Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi* (Ankara: Seçkin Yayınları, 2000), s.242.

teşkilatlandırılması, kamunun sosyal, ekonomik ve siyasal reformu ile kamu hizmetlerine ilişkin yasa tasarılarını ve kurumların işleyişi üzerinde etki yapabilecek bir antlaşmanın onaylanması ile ilgili yasa tasarılarını doğrudan referanduma götürme yetkisine sahiptir.

Bu yetki cumhurbaşkanının halk desteğini arkasına alarak parlamento çalışmalarını işlevsiz kılmasına fırsat tanımaktadır. Aynı zamanda cumhurbaşkanı, parlamentoya karşı bu yetkisini kullanabileceği tehdidinde bulunarak çok temel politika belirleyicisi olmakta ve bazı girişimleri yasalaşmadan engelleyebilmektedir.

- Kanunları Yayımlama/Geri Gönderme Yetkisi

Kanunlar cumhurbaşkanının imzası ile yayınlanır. Cumhurbaşkanı kendisine ilan için gönderilen metinleri on beş gün içinde bir kez daha görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderebilir (Any. m. 10). Cumhurbaşkanının bu durumdaki yetkisi kesin veto değil, geciktirici vetodur. Ancak bu yetkinin yukarıda sayılan referanduma gidebilme yetkisi ile birlikte düşünüldüğünde cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçelerinin Parlamento tarafından dikkate alınması kaçınılmazdır.

- Parlamentoyu Fesih Yetkisi

Fransa Anayasası'nın 12'nci maddesine göre cumhurbaşkanının tek başına kullandığı en önemli yetkilerden biri de, başbakana ve Meclis başkanlarına danışarak -onların görüşlerine uymak zorunda değil- Millet Meclisini feshetme yetkisidir. Bu yetkinin kullanımı herhangi bir sebebe bağlanmamıştır. Bu yetki cumhurbaşkanını kendisiyle farklı bir siyasi görüşe ve parlamentonun desteğine sahip bir hükümete karşı güçlendirmektedir. Cumhurbaşkanı, bu yetki sayesinde anlaşamadığı hükümetin parlamento desteğini ortadan kaldırabilir.

Fesihten sonra 20-40 gün içinde seçimlere gidilir. Ancak yenilenen meclis seçimlerinde yine muhalif kanat çoğunluğu sağlarsa ülkedeki siyasal kriz derinleşebilir.

Cumhurbaşkanına yetkiyi kullanma konusunda getirilen tek sınırlama, seçimlerden sonra oluşan yeni parlamentoyu bir yıl boyunca tekrar feshedememesidir. Fesihten sonra Cumhurbaşkanıyla farklı siyasi görüşten bir siyasi çoğunluğun parlamentoya yeniden girmesi durumunda, cumhurbaşkanının sadece iki seçeneği kalmaktadır: Yeni parlamentoya uyum sağlamak veya istifa etmek.[46]

---

[46] Nur Vergin, "Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı," *Türkiye Günlüğü*, Sayı 16 (1991), s.137.

- Hükümete İlişkin Yetkileri

Cumhurbaşkanının en önemli yetkilerinden birisi, Anayasa'nın 8'inci maddesine göre, başbakanı atamaktır. Bununla birlikte anayasa kimin başbakan olarak atanabileceği konusunda herhangi bir şart ya da nitelik öngörmemektedir. Cumhurbaşkanı, gerekirse parlamentodaki kompozisyona bağlı kalmadan istediği ismi başbakan olarak atayabilir.

Cumhurbaşkanı başbakanı görevden alamaz, ancak istifasını isteyebilir; başbakanın istifasını sunması halinde Anayasa'nın 8'inci maddesine göre hükümetin görevine son verir. Ayrıca cumhurbaşkanının, istifasını sunmayan başbakanı, hükümetin düzenleyici işlemlerini imzalamayarak istifaya zorlayabileceği de savunulmaktadır.[47]

Anayasa'nın 8'inci maddesine göre cumhurbaşkanı, başbakanın önerisi üzerine bakanları atar veya görevine son verir. Cumhurbaşkanının konumu burada parlamenter rejimlerdeki gibidir. Hükümet üyelerinin belirlenmesinde cumhurbaşkanı ve başbakan ortak yetki kullanmaktadırlar.

Anayasa'nın 9'uncu maddesine göre, bakanlar kuruluna cumhurbaşkanı başkanlık eder. Ancak cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesi, parlamenter sistemlerde olduğu gibi, sembolik bir yetki değildir. Cumhurbaşkanının katılmadığı bir bakanlar kurulu toplantısının anayasal bir yetkisi bulunmamaktadır. Anayasa'nın 21'inci maddesine göre, başbakanın bakanlar kuruluna başkanlık edebilmesi ancak önceden belirlenmiş bir gündem üzerine olması ve cumhurbaşkanının yazılı vekâlet vermesi ile mümkündür. Cumhurbaşkanı bu yetkiyle hükümeti oldukça sıkı bir şekilde kontrol edebilmekte ve yönlendirebilmektedir. [48]

- Diğer Organ/Kurumlara İlişkin Yetkileri

Anayasa'nın 56'ncı maddesine göre, cumhurbaşkanı Anayasa Konseyinin dokuz üyesinden üçünü atar, üyelerinden birini başkan olarak seçer.

Anayasa'nın 18'inci maddesine göre, cumhurbaşkanı parlamentoya mesaj gönderebilir, bu mesaj her iki meclisin genel kurulunda okunur. Bu mesaj üzerinde meclislerde tartışma yapılamaz. Bu mesajın okunması için cumhurbaşkanı parlamentoya gelmez, gıyabında okunur. Meclisler toplantı halinde değilse cumhurbaşkanının mesajları için olağanüstü toplanırlar.

---

[47] Maurice Duverger, *Institution Politiques et Droit Constitutionel* (Paris: 8é Edition, 1965), s. 499'dan aktaran: Yavuz, *Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, s. 242.

[48] Muammer Oytan, "Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri," *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 15, Sayı1 (Mart 1982), s.87.

Anayasa'nın 61'inci maddesine göre cumhurbaşkanı, parlamento (Millet Meclisi ve Senato) tarafından çıkartılan ve onay için kendine gönderilen bir yasayı, onaylamadan doğrudan Anayasa Konseyine denetim amacıyla götürebilir. Benzer bir şekilde cumhurbaşkanı uluslararası antlaşmaları da Anayasa'nın 54'üncü maddesi uyarınca Anayasa Konseyine gönderebilmektedir.

Cumhurbaşkanı, ikinci dereceden adli yargıçlar, subaylar, kaymakamlar, yükseköğretim profesörleri vb. atamaları bakanlar kuruluna danışmadan tek başına yapabilmektedir. Cumhurbaşkanı diğer atamalara ilişkin yetkisini bir kararname ile başbakana devredebilmektedir. [49]

Paylaşılan Yetkiler

Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın 19'uncu maddesinde sayılanların dışındaki yetkilerinin (8, 10, 13, 14, 15, 17, 29, 35, 52 ve 89'uncu maddeler) büyük bir kısmını karşı imza ile kullanabilmektedir. Bu çerçevede karşı imza; cumhurbaşkanının imzasını resmileştirir, birlikte imzaya katılanların irade birliğini gösterir. Karşı imza ile gerçekleştirilen işlemlerde sorumluluk cumhurbaşkanında değil, karşı imzayı atan başbakan ya da bakandadır.[50]

- Karar ve Kararnameleri İmza Yetkisi

Fransa'da cumhurbaşkanını parlamenter sistemdeki sembolik cumhurbaşkanlarından ayırarak güçlü bir siyasi aktör haline getiren en önemli yetkilerden birisi de bakanlar kurulunca kabul edilen karar, kararname ve kanun hükmünde kararnamelerin (KHK) cumhurbaşkanı tarafından imzalanması zorunluluğudur. Bu yetki, cumhurbaşkanına hükümete kendi görüşlerini dayatma/benimsetme imkânı verir. Anayasa'ya göre cumhurbaşkanının kanunları on beş gün içinde yayımlama zorunluluğu vardır. Oysa kararname ve KHK'ler konusunda cumhurbaşkanının yalnızca imza yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir.[51] Her ne kadar Anayasa'da açık bir hüküm olmasa da birçok anayasa bilimcisi cumhurbaşkanının isterse bu kararnameleri imzalamama, dolayısıyla yürürlüğe girmesine engel olma hakkına sahip bulunduğunu ileri sürmektedir. Bu nedenle, cumhurbaşkanının bu konuda biçimsel bir imza yetkisine değil, bir ortak karar yetkisine sahip olduğu savunulmaktadır.[52]

---

[49] Oytan, "Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri", s.88.
[50] İbrahim Ö. Kaboğlu, *Anayasa ve Toplum* (Ankara: İmge Yayınları, 2001), s.143.
[51] Duverger, *Institution Politiques et Droit Constitutionel*, s.517'den aktaran Yavuz, *Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, s.241.
[52] Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2004), s.306.

- Atama Yetkileri

Cumhurbaşkanı, atamaya ilişkin yetkilerini hem bakanlar kurulu hem de parlamentoyla paylaşır. Anayasa'nın 13'üncü maddesine göre cumhurbaşkanı; Devletin sivil ve askeri görevlilerinin atamasını yapar. Anayasa, bakanlar kurulu tarafından ataması yapılacak çok sayıda üst düze görevlisini sayar[53] ve ayrıca ataması bakanlar kurulu tarafından yapılacak üst düzey diğer kamu görevlileriyle ilgili bir organik kanun (teşkilata ilişkin kanun) çıkarılacağını ifade eder. Bakanlar kurulu tarafından alınacak tüm kararlar cumhurbaşkanı tarafından imzalanmak zorunda olduğundan cumhurbaşkanı, tüm bu atamalarda söz sahibi konumundadır.

Anayasa göre ayrıca, bakanlar kurulu tarafından yapılacak atamalarda parlamentonun görüşünün alınması da 2008 yılından beri zorunludur. Bakanlar kurulu tarafından yapılacak atamalar parlamentonun her iki kanadında oluşturulacak ilgili komisyonlar tarafından değerlendirilir ve her iki meclisteki komisyonun da en az üçte iki çoğunlukla atamayı reddetmesi durumunda atama yapılamaz.

- Parlamentoyu Olağanüstü Toplantıya Çağırma Yetkisi

Anayasa'nın 30'uncu maddesine göre, meclis üye çoğunluğunun veya başbakanın talebi üzerine meclisin olağanüstü toplanabilmesi ancak cumhurbaşkanının çıkardığı kararname ile mümkün olabilmektedir. Cumhurbaşkanının bu konudaki yetkisi *bağlı* değil, *ihtiyari* olup talep üzerine cumhurbaşkanı meclisi toplamak zorunda değildir.

- Diplomasi ve Savunmaya İlişkin Yetkiler

Anayasa'nın 14'üncü maddesine göre cumhurbaşkanı yabancı ülkelere gönderdiği büyükelçilere ve olağanüstü aracılara güven belgesi verir ve yabancı büyükelçiler ile olağanüstü aracıların güven belgelerini kabul eder. Cumhurbaşkanı uluslararası sözleşme ve antlaşmaları görüşme ve onaylama yetkisine sahiptir.

Anayasa'nın 15'inci maddesine göre, cumhurbaşkanının savunma ve ulusal güvenlik konularında da önemli bir rolü vardır. Başkomutan olarak nükleer silah kullanma kararı verme yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı orduların

---

[53] Anayasa'ya göre, Danıştay üyeleri, Legion d'Honneur Büyük Şansölyesi, büyükelçiler ve özel temsilciler, Sayıştay üyeleri, valiler, denizaşırı ülkelerdeki ve Yeni Kaledonya'daki temsilciler, yüksek rütbeli subaylar, akademi rektörleri, merkezi idarelerin yöneticileri, bakanlar kurulu tarafından atanırlar. Ayrıca çıkarılan organik kanuna göre, kamu işletmelerinin yöneticileri, Yargıtay, Sayıştay ve Paris İstinaf Mahkemesi başsavcılarının atamaları da cumhurbaşkanının başkanlığını yaptığı bakanlar kurulu tarafından kararlaştırılmaktadır.

başkomutanı sıfatıyla Ulusal Yüksek Savunma Konseyi ve komitelerine başkanlık eder. Anayasa'nın 21'inci maddesine göre başbakan bu konsey ve komitelere de ancak vekâleten başkanlık edebilir.

- Özel/Bireysel Af İlan Etme Yetkisi

Anayasa'nın 17'nci maddesine göre, cumhurbaşkanı, kanunca öngörülen kişileri, yine kanunca öngörülen hüküm ve şartlar doğrultusunda af yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini Yüksek Yargı Konseyine danışarak, başbakan ve adalet bakanının kararnameyi imzalamasıyla kullanır.[54]

Cumhurbaşkanının Sorumluluğu

Fransa'da cumhurbaşkanının (ABD'de olduğu gibi) siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır. Sadece karşı imza kuralıyla yaptığı işlemlerden dolayı, karşı imza sahibinin yani başbakan ya da ilgili bakanın siyasi sorumluluğu bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kuralının iki istisnası bulunmaktadır. Bunlardan birincisi Anayasa'nın 53'üncü maddesine göre, Uluslararası Ceza Mahkemesinin görev alanına giren cezai konulardır. Diğeri de Anayasa'nın 68'inci maddesine göre, cumhurbaşkanının, *makamla bağdaşmayacak şekilde görevlerini açıkça ihlal etmesi* durumudur. Fransa Anayasası'nın ilk halinde cumhurbaşkanına ancak (Türkiye'de olduğu gibi) vatana ihanet durumunda cezai sorumluluk öngörülmüştür. 19 Şubat 2007'de yapılan bir anayasa değişikliğiyle bu kural, *makamla bağdaşmayacak şekilde görevlerini açıkça ihlal etmesi* olarak değiştirilmiştir.

Cumhurbaşkanının bu şekilde suçlandırılması ancak parlamentonun her iki kanadının bu yöndeki bir önergeyi ayrı ayrı kabulü ile mümkündür. Cumhurbaşkanının suçlandırılması önergesinin kabulünün ardından parlamentonun her iki kanadı ortak bir ortak oturumda, Yüksek Mahkeme sıfatıyla toplanır ve gizli oylamayla cumhurbaşkanının görevden alınıp alınmamasını oylar. Bu oylamada vekâleten oy kullanılamaz ve sadece cumhurbaşkanının görevden alınması yönündeki oylar sayılır. Eğer üye sayısının üçte ikisi cumhurbaşkanının görevden alınması yönünde oy kullanırsa cumhurbaşkanı görevden alınmış olur ve Yüksek Mahkemenin bu kararı derhal uygulanır. Ayrıca, cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu da görev süresi boyunca ertelenir. Fransa Anayasası'nın

[54] Bir yargı organı olan Anayasa Konseyi; parlamento ve cumhurbaşkanı seçimlerinin geçerliliğini denetler; yasama ve düzenleyici işlem alanlarının belirlenmesi için yapılan başvururları karara bağlar; yasaların, iç tüzüklerin, anlaşma ve sözleşmelerin anayasaya uygunluk denetimini yapar. Fransız Anayasa Konseyinin kuruluşu, görevleri ve işleyişi konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Muammer Oytan, "Fransa'da Anayasa Konseyinin Kuruluşu, Görevleri ve İşleyişi Konusunda Bir İnceleme," *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 13 (Eylül 1980), s.25-38.

67'nci maddesine göre "Cumhurbaşkanı görev süresince hiçbir mahkeme ya da idari merci önünde tanıklık etmeye zorlanamaz, hiçbir hukuk davasına konu edilemez ya da suçlamalara, kovuşturma ya da soruşturmaya tabi tutulamaz. Cumhurbaşkanının görev süresi boyunca hiçbir hak düşürücü süre işlemez. Cumhurbaşkanının görev süresi boyunca ertelenmiş dava ve kovuşturmaların tamamı Cumhurbaşkanının görev süresinin bitmesinden itibaren bir ay içinde açılır."

Cumhurbaşkanlığı makamında sürekli boşalma olursa Senato başkanı, geçici boşalma halinde ise başbakan vekâlet eder. Sürekli boşalma halinde Senato başkanının cumhurbaşkanlığını, Anayasa Konseyinin onaylaması gerekmektedir. Bu şekilde göreve gelen Senato başkanı, cumhurbaşkanlığında kalan süreyi tamamlar; ancak, bu süre boyunca, referanduma gitme ve meclisi feshetme yetkilerini kullanamaz. Eğer herhangi bir sebepten dolayı Senato başkanı da görevi üstlenemeyecek olursa başbakan kalan süre boyunca cumhurbaşkanlığına vekâlet eder.[55]

4.1.2. Hükümet

Hükümetin Kurulması ve Görev Süresinin Bitmesi

Anayasa'nın 8'inci maddesine göre hükümet, cumhurbaşkanı tarafından atanan bir başbakan ile onun seçtiği ve cumhurbaşkanınca onaylanan bakanlar kurulu üyelerinden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanının kimi başbakan olarak atayabileceğine ilişkin anayasada bağlayıcı bir hüküm bulunmamaktadır. Yani cumhurbaşkanı istediği kişiyi başbakan olarak atamakta özgürdür. Ancak bununla birlikte, bir siyasi kriz doğmaması için cumhurbaşkanları genellikle, parlamento çoğunluğunun desteğini alabilecek isimleri başbakan olarak atamaktadır.

Benzer bir şekilde, başbakanın da kimleri bakan olarak önerebileceği konusunda bir anayasal kısıt bulunmamaktadır. Ancak cumhurbaşkanına benzer bir şekilde başbakan da siyasi gerçekleri göz önünde bulundurmak zorundadır. Eğer koalisyon kurulacaksa kabine dağılımının nasıl olacağını başbakan koalisyon ortaklarıyla, koalisyon olmayacaksa da bunu kendi parti yönetimiyle istişare ederek belirler. Ayrıca, cumhurbaşkanıyla daha yakın çalışacakları için özellikle dış işleri ve savunma bakanlıklarına yapacağı atamalarda cumhurbaşkanının onaylayabileceği isimler olmasına özen gösterilir. Fransız hükümet geleneğinde bakanların fazla siyasi olmamalarına özen gösterilir.[56]

---

[55] Rıza Arslan, *Demokratik Yönetim Sistemleri* (Bursa: Dora Yayınları, 2013), s. 259.
[56] Arslan, *Demokratik Yönetim Sistemleri,* s. 263-264

Bu şekilde kurulan hükümetin parlamentodan güvenoyu almasına gerek yoktur. Bir rasyonelleştirilmiş parlamentarizm yeniliği olan bu uygulamaya *zımni güven* denir. Bununla birlikte başbakan, Anayasa'nın 49'uncu maddesine göre, göre Millet Meclisinden hükümet programı ya da genel politika belirleyen bir beyanname için güven isteminde bulunabilir.

Bakanlar Kurulu her hafta Cumhurbaşkanlığı Sarayı'nda cumhurbaşkanının başkanlığında toplanır. Fransa'da bakanlar kurulunun gerçek başı, başbakan değil, cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı yazılı olarak vekâlet vermedikçe başbakan, bakanlar kurulu toplantısına başkanlık edemez. Cumhurbaşkanının katılmadığı toplantılar anayasal açıdan geçerli değildir.[57]

Manuel Valls, Başbakan

Cumhurbaşkanının katılmadığı ve klasik hükümet yetkilerinin kullanılmadığı bakanlar kurulu toplantılarına *"kabine konseyi" (Conseil de Cabinet)* denilir. Bu kurulun anayasal bir yetkisi bulunmamaktadır; bütün yetkiler cumhurbaşkanının katıldığı ya da başbakana vekâlet verdiği bakanlar kuruluna *(Conseil des Ministres)* aittir. Yetkisi bulunmasa da kabine konseyi toplantılarının cumhurbaşkanı ile hükümetin farklı siyasal eğilimlerden gelmeleri durumunda, yani kohabitasyon dönemlerinde, cumhurbaşkanı karşısında başbakan ve bakanların ortak tutumlarının belirlenmesi açısından önemi bulunmaktadır.

1946 Anayasası da dâhil Fransız geleneğinde başbakan, *bakanlar kurulunun başkanı (President du Conseil des Ministres)* olarak tanımlanmıştır. Ancak 1958 Anayasası'na göre başbakan artık, bakanlar kurulunun başkanı değil, *birinci bakandır (premier ministre)*.[58] Anayasa'nın, hükümetin liderliğine ilişkin ince ayrımı şöyledir: Anayasa'nın 9'uncu maddesinde cumhurbaşkanının, *"bakanlar kurulunun başkanı"* olduğu, 21'inci maddesinde ise başbakanın hükümeti değil *"hükümet çalışmalarını yönettiği"* ifade edilir. Dolayısıyla başbakan diğer hükümet üyelerinin sahip olmadığı bazı kişisel ayrıcalıklara sahip olsa da diğer bakanlarla hiyerarşik bir ilişkisi bulunmamaktadır. Üstelik Anayasa'nın 22'nci maddesi, başbakanın işlemlerine de karşı imza kuralı getirmektedir.[59] Dolayısıyla Fransa'da başbakan, kohabitasyon dönemlerinde dahi parlamenter sistemdeki başbakanlar kadar güçlü olamamaktadır.

---

[57] Mümtaz'er Türköne, *Siyaset* (Ankara: Lotus Yayınları, 2007) s. 167.
[58] Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, s. 175.
[59] "Constitution of October 4, 1958".

Başbakanın ayrıcalıkları daha çok cumhurbaşkanı ile ilişkileri çerçevesinde gündeme gelmektedir. Mesela Cumhurbaşkanı Millet Meclisini fesih yetkisi kullanmadan önce başbakanın da görüşünü alır. Aynı şekilde başbakanın, Parlamento ve Anayasa Konseyi ile Hükümet arasındaki ilişkilerde ayrıcalıklı yetkileri vardır.[60] Dolayısıyla Fransa'da başbakan, hükümet, cumhurbaşkanı ve parlamento arasında adeta bir *menteşe (charniere)* işlevi görmektedir.[61]

Hükümetin yapısını belirleyen bir Anayasa ya da yasa hükmü bulunmamaktadır. Her hükümette bakanların hem sayısı, hem de görev ve unvanları değişebilmektedir. Mevcut Mevcut Manuel Valls Hükümeti'nde toplam 16 bakan bulunmaktadır. Bunlardan 14'ü ana koalisyon ortağı Sosyalist Parti'den, ikisi de diğer küçük koalisyon ortaklarındandır. Bir önceki Başbakan Jean-Marc Ayrault Hükümeti'nde ise 18'i Sosyalist Parti'den, üçü de küçük koalisyon ortaklarından olmak üzere toplam 21 bakan bulunmaktaydı.[62]

Bakanlar kuruluna atanan milletvekilinin meclis üyeliği sona erer. Bu kural, güçler ayrılığını kuvvetlendirerek Fransa'daki anayasal rejimi başkanlık sistemine yaklaştırmıştır. Söz konusu kural, milletvekillerinin bakan olma isteğinden kaynaklanan geçmiş dönemlerdeki olumsuzluklarını gidermek için benimsenmiştir.[63] Başbakan ve bakanların mecliste söz hakları bulunmaktadır.

Teknik olarak, ne cumhurbaşkanı ne de Ulusal Meclis, hükümeti görevden alabilir. Dolayısıyla, başbakan ve hükümet istifa edene kadar görevde kalabilir.[64] Ancak, Anayasa'ya göre şu üç durumda başbakan istifa etmek zorundadır:[65]

- Ulusal Meclis, hükümet aleyhinde güvensizlik oyu verdiğinde,
- Yeni bir cumhurbaşkanı seçildiğinde,
- Ulusal Meclis yenilendiğinde.

Hükümetin Yetkileri

Hükümet, ulusal siyaseti belirleyen ve yürüten organdır. Bu görevinde idare ve silahlı kuvvetler hükümetin emrindedir. Bakanlar kurulu, ulusal politikayı *"Hükümet Programı"* ile belirler. Hükümet programları parlamento tarafından onaylandıktan sonra uygulamaya konur.

---

60 Kaboğlu, *Anayasa ve Toplum*, s.144.
61 Eric Olivia, *Droit Constitutionnel Liberté*, Sirey, éd. Dalloz, (1998), s. 139'dan aktaran Kaboğlu, *Anayasa ve Toplum*, s.144.
62 "Gouvernement Jean-Marc Ayrault (2)", France Politique İnternet Sitesi, http://www.france-politique.fr/wiki/Gouvernement_Jean-Marc_Ayrault_(2), Erişim: 21.01.2014.
63 Ayferi Göze, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler* (İstanbul: Beta Basım Yayım, 1995), s.574.
64 Arslan, *Demokratik Yönetim Sistemleri,* s. 264.
65 Arslan, *Demokratik Yönetim Sistemleri,* s. 264.

Bakanlar kurulu yasa tasarılarını görüşerek olgunlaştırır, kararnameleri kabul eder, Millet Meclisinden güvenoyu istemesi için başbakana yetki verir, sıkıyönetim ilan eder, ulusal politikayı belirler ve yürütür; Anayasa'nın hükümete verdiği diğer yetkileri kullanır. Dolayısıyla hükümet kademesinde en yetkili kurul bakanlar kuruludur. Cumhurbaşkanının katılmayıp başbakanın başkanlık ettiği *Kabine Konseyi* ise bakanlar kurulu toplantısında alınacak kararların hazırlık çalışmalarını yapar ve formel yetkileri bulunmamaktadır.

Anayasa'ya göre hükümet, düzenleyici işlemler konusunda önemli yetkilere sahiptir. Bu yetkilerini iki türlü kullanır. Birincisi, ülkemizde de bulunan, parlamentonun vereceği bir yetki kanununa dayanarak çıkaracağı *kanun hükmünde kararnamelerdir (ordonnance)*. Bu yetkinin çok önemli bir sonucu bulunmaktadır: Parlamento, yetki yasası çıkarılan alanda yetki süresi boyunca yasa yapamamakta ve dolayısıyla yetki süresi boyunca parlamentonun yasama yetkisi sınırlanırken hükümet bir *"yetki yasası"* ile KHK'ler yoluyla birçok alanı düzenleyebilmektedir.

1958 Anayasası'nın yürütmeyi güçlendirme amacıyla bakanlar kuruluna vermiş olduğu diğer ve belki de en önemli yetki, bir yetki kanununa ihtiyaç duymadan *özerk ve geniş düzenleyici işlem (regulation, réglementaire) yapabilme yetkisidir*. Buna karşılık parlamentonun kanun çıkarma yetkileri ise sınırlandırılmıştır. Anayasa'nın 34'üncü maddesi, parlamentonun kanun çıkarabileceği ya da kanunla genel ilkelerini belirleyebileceği konuları tüketici bir biçimde sayarak açıkça belirlemektedir. Anayasa'nın 37'nci maddesinde ise *"yasama konusuna girenlerin dışında kalan konuların düzenleyici işlemlerle düzenleneceği"* hükmü bulunmaktadır. Bu kurallarla Fransa'da parlamenter rejimin tam tersine bakanlar kurulunun düzenleme yetkisi genişletilmekte ve genelleştirilmekte, yasama organının düzenleme yetkisi ise konu bazında sınırlandırılmaktadır. Eğer parlamento Anayasa'da sayılan konular dışında kanun çıkarırsa hükümet bunu Anayasa Konseyine götürebilir. Fransa'da Anayasa Konseyi, her ne kadar zamanla siyasi yapı içindeki ağırlığını ve etkinliğini artırmış olsa da kanunları iptal edemez. Kanunlara ilişkin sadece ön denetim yaptığı için kararları kendi başına sonuç doğurmaz. Anayasa Konseyi, hükümetin itirazını haklı bulursa, hükümet çıkaracağı bir kararname ile kanunu değiştirilebilir.[66]

Fransa'da köklü bir idari yargı geleneği bulunmaktadır. Bakanlar kuruluna 1958 Anayasası ile verilen geniş düzenleme yetkilerinin hepsi Danıştay denetimine tabidir ve Danıştay da bu yetkisini oldukça etkin bir

[66] Yavuz, *Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, s.234-235.

şekilde kullanmaktadır. Hatta tüzük benzeri düzenleyici işlemlerde önceden Danıştay'ın olumlu görüşünün alınması zorunludur.[67]

1958 Anayasası'nın bakanlar kuruluna verdiği önemli yetkilerden birisi de cumhurbaşkanına referanduma başvurmayı önerme yetkisidir. Bu yetki, bakanlar kuruluna parlamentodan çıkaramadığı bir kanunu doğrudan halkoyuyla çıkarma imkânı sağlamaktadır. Genellikle halk için çok önemli konularda referanduma başvurulur. Bu süreçte referandumdan önce referandumun uygulanmasına ilişkin metinler üzerinde Anayasa Konseyinin istişari görüşünün alınması zorunluluğu bulunmaktadır.[68]

Anayasa'nın 36'ncı maddesine göre bakanlar kurulu sıkıyönetim ilanına karar verebilir. Ancak 12 günden fazla sürecek sıkıyönetim kararları için parlamentonun izni şarttır.

Hükümetin Sorumluluğu

Fransa'da cumhurbaşkanı başbakanı atar ve istifasını isteyebilir; ancak başbakanın istifa zorunluluğu yoktur.[69] Yani başbakanın ve hükümetin cumhurbaşkanına karşı bir siyasi sorumluluğu yoktur. Bununla birlikte cumhurbaşkanı karşı imza kuralını kullanarak fiilen hükümeti işlemez hale getirebilir.

Öte yandan, hükümetin parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu bulunmaktadır. Anayasa'nın 49'uncu maddesi "Başbakan, bakanlar kurulunda görüşüldükten sonra, bir hükümet programı veya genel politika ile ilgili bir beyanname dolayısıyla Millet Meclisi önünde hükümetin sorumluluğu konusunu gündeme getirebilir" ifadelerine yer vererek hükümetin kuruluş aşamasında meclisin güvenoyuna başvurulması zorunluluğu öngörmemektedir. Dolayısıyla hükümetin kuruluş aşamasında da parlamentoya karşı bir sorumluluk söz konusu değildir. Ancak, Anayasa'nın 49 ve 50'nci maddelerine göre, Millet Meclisinde üyelerin en az onda birinin imzalı talebiyle hükümetin faaliyetleri hakkında görüşme açılarak güvenoyuna gidilebilir. Oylamada sadece öneri lehinde kullanılan oylar sayılır ve önerinin kabulü için Meclis üye sayısının salt çoğunluğu gerekir. Güvensizlik oyu mekanizması, hükümetin meclisin güvenine bağlı olarak görevde kalabileceğini öngörmektedir.

Anayasa'nın 50'nci maddesine göre, Millet Meclisinin hükümet programını kabul etmemesi veya hükümete güvensizlik oyu verilmesi hallerinde, başbakanın

---

[67] Assamble Nationale, *The National Assembly in French Institutions*, s. 28. Ayrıca, bkz. Arslan, "Yarı-Başkanlık Yönetim Sistemi Örneği: Fransa," s. 267.
[68] Yavuz, *Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, s.235.
[69] Kaboğlu, *Anayasa ve Toplum*, s.143.

cumhurbaşkanına hükümetin toplu istifasını sunma zorunluluğu vardır.[70] Bu tür durumlarda cumhurbaşkanı da Anayasa'nın 12'nci maddesine göre Meclisi fesih yetkisini bir tehdit olarak kullanabilmektedir.

4.2. Yasama

Fransa, daha önce de belirtildiği üzere çok çalkantılı bir siyasi tarihe sahiptir. Ancak 1789 Devrimi'nin ardından yaşanan Konvansiyon döneminin önemli bir mirası olarak siyasi kültürde parlamento Beşinci Cumhuriyet dönemine kadar hep başat bir siyasi kurum olarak yer almıştır.

Fransa'da Üçüncü Cumhuriyet (1870-1940) döneminden beri iki meclisli bir parlamento yapısı bulunmaktadır: Millet Meclisi ve Senato. Birincisinde halkın, ikincisinde yerel yönetimlerin temsili sağlanmaktadır.

1958 Anayasası'nın parlamentoyu kısıtlama eğilimi her aşamada kendisini göstermektedir. Öncelikle, parlamentonun toplam faaliyet göstereceği gün sayısı kısıtlanmıştır. Anayasa'nın ilk halinde parlamentonun biri doksan gün, ikincisi ise seksen gün olan iki fasıl halinde yılda iki defa sınırlı süre için toplanması esası benimsenmişti. 1995 yılında Anayasa değiştirilmiş ve parlamentonun yıllık çalışma takvimi tek bölümden oluşan 9 aylık bir süreye çıkarılmıştır. Böylece çalışma süresi artan parlamentonun sistem içinde etkinliğinin de artacağı öngörülmüştür.

Olağan toplantılarına ek olarak parlamentonun olağanüstü durumlarda başbakanın ya da meclis üyelerinin çoğunluğunun isteği üzerine cumhurbaşkanı kararnamesi ile toplanabilmesi de mümkündür.[71]

Parlamentonun kendi gündemini belirleme yetkisi Anayasa'nın ilk halinde oldukça sınırlı idi. Hükümet, hem Millet Meclisinin, hem de Senatonun gündemine istediği tasarıları istediği sırada yerleştirebilmekteydi. İki meclise, ayda sadece bir gün kendi gündemini belirleme yetkisi tanınmaktaydı. Ancak yapılan değişikliklerle, Meclislerin gündeminin yine Meclislerce belirleneceği ilkesi kabul edilmiştir. Ancak yine de aylık oturumların ilk iki haftasında, öncelikle ve hükümetin saptadığı sıraya göre, hükümet tarafından verilen yasa tasarıları ve hükümetin kabul ettiği yasa teklifleri görüşülür.

Önceki düzenlemede Mecliste beş buçuk ay içinde haftada bir oturum, hükümete sorulan soruların görüşülmesine ayrılmış, böylece parlamentonun hükümeti denetleme süresi de kısıtlanmıştı.[72] Ancak yapılan anayasal

---

[70] Çam, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, s.170-171.
[71] Göze, *Siyasi Düşünceler ve Yönetimler*, s.576.
[72] Göze, *Siyasi Düşünceler ve Yönetimler*, s. 577.

değişikliklerle her hafta meclislerin bir toplantısı, öncelikle ve Meclislerin belirleyeceği sıraya göre hükümetin faaliyetlerinin denetimi ile kamu politikalarının değerlendirilmesine ayrılacağı kuralı benimsenmiştir. Ayda en az bir oturum da öncelikle, Senato veya Mecliste grubu bulunan muhalefet partilerinin belirlediği gündeme ayrılır. Ayrıca parlamentonun haftada en az bir toplantısı, öncelikle parlamento üyelerinin soruları ile hükümetin cevaplarına ayrılmaktadır. Tüm bu düzenlemelerle parlamentonun hükümeti denetleme faaliyetleri artırılmak istenmiştir.

Parlamento üyeliği ile yürütme üyeliği bağdaşmaz kabul edilmiştir, dolayısıyla bakan olan parlamento üyesinin üyeliği düşer, yerine yedek üye geçer. Yeniden üye olabilmesi için ilgili kişinin yapılacak seçimlerde yeniden seçilmesi gerekir. Öte yandan milletvekillerinin iki seçimli görevi bir arada yürütebilmeleri mümkündür. Bir milletvekili görevi ile birlikte Avrupa Parlamentosu üyeliği, il veya bölge meclisi üyeliği, belediye meclisi üyeliği gibi görevleri bir arada yürütebilmektedir. Bu durumun, milletvekilliğini ikincil bir iş konumuna soktuğu ve meclis etkinliklerine ilgiyi azalttığı yönünde eleştirilerde bulunanlar da vardır.

4.2.1. Millet Meclisi

Millet Meclisinin 556'sı anayurt (metropolitan) Fransa'dan, 10'u denizaşırı bölgelerden ve 11'i yurt dışında yaşayan Fransızlar tarafından[73] seçilen 577

[73] Yurtdışında yaşayan Fransızlara 11 üyelik bir kotanın ayrılması 2008 yılında yapılan Anayasa değişikliğinin getirdiği bir yeniliktir.

Millet Meclisi Binası

üyesi bulunmaktadır.[74] Meclis üyelerinin görev süresi 5 yıldır ve bu süre için meclis başkanını kendileri seçerler.[75]

Anayasa'nın 23'üncü maddesine göre, her Millet Meclisi üyesi yedeğiyle birlikte seçilir. Dolayısıyla üyelikte herhangi bir sebeple (ölüm, istifa, Kabine veya Anayasa Konseyi üyeliği gibi) boşalma olması halinde ara seçime ihtiyaç duyulmaz, yedek üye onun yerine göreve geçer.

Milletvekili olmak için seçmen niteliğine sahip olmak ve 18 yaşını doldurmak yeterlidir. Daha önce 23 olan yaş sınırı 18 Nisan 2011'de yapılan bir düzenlemeyle 18'e düşürülmüştür.[76] Seçmen yaşı ise 5 Temmuz 1974'ten beri 18'dir.

Seçim sistemi dar bölge çoğunluk usulüdür. Ancak ABD ve İngiltere'de olduğu gibi basit çoğunluk değil, nitelikli çoğunluk aranmaktadır. Birinci turda seçilebilmek için kayıtlı seçmenlerin en az % 25'ini ve geçerli oyların da mutlak çoğunluğunu almak gerekmektedir. Birinci turda hiç kimse bu çoğunluğu sağlayamazsa, oyların en az % 12,5'unu almış adaylar ikinci turda yarışır. Eğer hiçbir aday bu oranda da oy alamamışsa en çok oy almış iki aday ikinci turda yarışır.[77] Seçim barajı bulunmamaktadır.[78]

Fransa'da parlamentonun kendi seçimlerine ilişkin ilginç bir kısıt mevcuttur. Millet Meclisi genel seçime gitme kararı verememektedir. Bu yetki devlet başkanına aittir.

4.2.2. Senato

Parlamentonun diğer kanadı olan Senatonun üye sayısı ise 348'dir. Toplamda 128 seçim bölgesi bulunmaktadır. Senatörler altı yıllığına seçilirler ve üç yılda bir Senatonun yarısı yenilenir.

2004 yılından önce senatörler dokuz yıllığına seçilmekteydiler. Ancak 2004 yılında kabul edilen ve 2007 yılında yürürlüğe giren bir düzenleme ile görev

---

[74] "PARLINE: France National Assembly", Parlamentolararası Birlik (IPU) İnternet Sitesi, http://www.ipu.org/parline-e/reports/2113_B.htm, Erişim: 14.01.2014.

[75] Nazif Akçalı, *Çağdaş Siyasal Rejimler* (İzmir: Bilgehan Basımevi, 1989), s.88-89.

[76] "Republic of France: Parliamentary Elections Mission Report, 22 Mayıs 2012", OSCE İnternet Sitesi, http://www.osce.org/odihr/elections/90763?download=true, Erişim: 24.01.2014, s. 6.

[77] 1958 Anayasası döneminde Fransa'da bir kez 16 Mart 1986 Millet Meclisi seçimlerinde % 5 barajlı nispi temsil sistemi uygulanmış ancak istenen sonuç alınamayınca 11 Temmuz 1986'de kabul edilen bir başka kanunla dar bölge mutlak çoğunluk sistemine geri dönülmüştür. Bkz. Ercan Eyüboğlu, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyete Doğru," *(Yarı)Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz* içinde, İhsan Kamalak, ed. (İstanbul: Kalkedon Yayınları, 2014), s. 177.

[78] Arslan, *Demokratik Yönetim Sistemleri,* s. 230.

Senato Genel Kurulu

süresi altı yıla indirilmiştir. Ancak düzenlemeden önce seçilmiş senatörlerin de durumu gözetilerek kademeli olarak 2014 yılında yapılacak seçimlerle tüm senatörlerin altı yıllığına seçilmeleri kuralı tamamıyla uygulamaya geçilmiş olacaktır.[79]

Senatörler için seçilme yaşı 35 iken 2011 değişikliklerinden sonra 24'e indirilmiştir.

Senatörleri, toplam sayıları yaklaşık 150.000 olan bölge, il ve belediye meclisi üyeleri seçer.[80] Bir ila üç arasında senatör seçilen seçim bölgelerinde iki turlu çoğunluk sistemi uygulanmaktadır. Dört ve daha fazla senatör seçilen seçim bölgelerinde ise nispi temsil sistemi uygulanmaktadır.[81]

Millet Meclisi üyelerinde olduğu gibi senatörler için de birer yedek üye seçilmektedir ve herhangi bir sebeple üyelikte boşalma olması halinde yedeğiyle doldurulabilmektedir. Üyelikte eksilmeler çoğunlukla bakan olarak atanma sebebiyle olmaktadır. Fransa'da, başkanlık sisteminde olduğu gibi bir

---

79 "PARLINE: France Senate", IPU İnternet Sitesi, http://www.ipu.org/parline-e/reports/2114_A.htm, Erişim: 14.01.2014.

80 Assamble Nationale, *National Assembly in French Institutions,* s. 10.

81 "PARLINE: France Senate".

vekil veya senatör bakan olarak atandığında üyeliği düşmekte ve yerine yedek üye vekil veya senatör olarak göreve başlamaktadır.

Fransa'da Senato, Millet Meclisinin aksine feshedilemez. Buna karşın, Senatonun hükümete güven ya da güvensizlik oyu verme yetkisi de yoktur.

4.2.3. Parlamentonun Yetkileri

Yasamaya İlişkin Yetkiler

İlkesel olarak parlamentonun her iki kanadı da benzer yasama yetkilerine sahiptir. Parlamentonun bir kanadında başlayacak bir yasama girişimi diğer kanadın da onayını aldıktan sonra kanunlaşabilmektedir. Kanun teklif etme yetkisi başbakan ile parlamento üyelerine tanınmıştır. 1958 Anayasası, federal sistemlerde görülebilen ancak üniter yapılarda pek görülmeyen bir şekilde parlamentonun yasama faaliyetini konu olarak sınırlandırmıştır. Anayasa'nın 34'üncü maddesine göre parlamento şu alanlarda düzenleme yapabilir:

- Medeni haklar ve kamusal özgürlüklerin kullanılması için yurttaşlara tanınmış bulunan temel güvenceler; ulusal savunmanın yurttaşların malları ve şahısları üzerine yüklediği yükümlülükler,
- Kişilerin yetenek, şahsi hal ve uyrukluğu; evlilik rejimleri, miras ve bağışlar,
- Suç, cürüm ve kabahatlerin ve bunlara uygulanacak cezaların belirlenmesi,
- Ceza yargılama usulü; af; yeni bir yargı yerinin kurulması ve yargıçların statülerinin düzenlenmesi,
- Her türlü verginin tabanı, oranı ve tahsil biçimi ve koşulları, para emisyon rejimi,
- Parlamentoyu oluşturan iki meclisin ve yerel yönetim meclislerinin seçim sistemleri,
- Kamu kurumları kategorilerinin kurulması,
- Devletin sivil ve askeri memurlarına temel güvence tanınması,
- Özel işletmelerin devletleştirilmesi ve işletmelerin mülkiyetinin kamusal sektörden özel sektöre devredilmesi.

Yine Anayasa'ya göre; kanun, şu konularda da temel ilkeleri belirler:

- Ulusal savunmanın genel örgütlenmesi,
- Yerel yönetim birimlerinin serbest yönetimi, yetkileri ve gelir kaynakları,

- Eğitim ve öğretim,
- Mülkiyet rejimi, ayni haklar ve medeni ve ticari zorunluluklar,
- Çalışma hakkı, sendika hakkı ve sosyal güvenlik.[82]

Çift meclis sistemi, parlamentodaki yasama sürecini uzatmaktadır. Bu yüzden, Anayasa'nın 45'inci maddesi hükümete bazı durumlarda ivedilikle yasa çıkarılmasını talep etme yetkisi vermektedir. İvedilikle yasa çıkarma yöntemi, bir hükümet tasarısının önce karma komisyonda görüşülmesini, anlaşma sağlanamadığı takdirde, tasarının Senatoya götürülmeyerek, yalnızca Millet Meclisi kararı ile çıkartılabilmesini öngörmektedir. Bu durumda, hükümet içinden çıktığı ve dolayısıyla çoğunluğuna sahip olduğu Millet Meclisi üzerinden Senatoyu by-pass edebilmektedir. Sonuç olarak, son söz Millet Meclisine aittir (sadece Anayasa değişikliği veya Senatoyu ilgilendiren bir organik kanun[83] söz konusu olduğunda durum değişir). Seçim sisteminin özelliklerinden dolayı, ikinci meclis, muhafazakâr Fransa'ya zorla ele geçirilemeyecek pozisyonlar sunmaktadır ve ilgili koalisyona her durumda çoğunluğu korumalarını garanti etmektedir.[84]Yani ilkesel olarak her ne kadar benzer yetkilere ve eşit anayasal statüye sahip olsa da Anayasa, Millet Meclisine daha fazla yetki vermiştir; ayrıca bu durum uygulamayla pekişmektedir.[85]

Daha önce de belirtildiği gibi, 1958 Anayasası, önceki anayasal rejimler döneminde parlamentoda bitmek tükenmek bilmeyen uzlaşmaz tartışma kültürüne tepki olarak yasamaya ciddi kısıtlar getirmiş ve yasama faaliyetlerinde etkinliği sağlamak amacıyla hükümete birçok konuda özel yasama yöntemleri/imkânları tanımıştır. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm kapsamındaki bu özel yasama yöntemlerine parlamento-hükümet ilişkileri bağlamında ayrıntılı olarak değinilecektir.

Anayasa'nın 38'inci maddesine göre parlamento, yasa ile düzenlenmesi gereken konularda hükümete belli bir süre için yetki yasası (*habilitation*) ile KHK çıkarma yetkisi verebilmektedir. KHK'ler cumhurbaşkanının imzasıyla yürürlüğe girer. Ancak bunlar, yetki yasasında öngörülen sürede parlamentonun onayına sunulmazsa hükümsüz hale gelirler.[86]

---

82 Eldem, "Anayasalarımızda Siyasi Rejim Arayışı ve Yarı Başkanlık Çözümü", s. 63-64.

83 Fransız yasama terminolojisinde organik kanunlar, devlet teşkilatlanmasını, kamu yönetimini ve personel konularını içeren kanunlardır.

84 "Fransız Anayasasının İlkeleri", Lefkoşa Fransız Büyükelçiliği İnternet Sitesi, http://www.ambafrance-cy.org/Fransiz-Anayasasinin-ilkeleri, Erişim: 24.01.2014.

85 Assamble Nationale, *National Assembly in French Institutions,* s. 10.

86 Oytan, "Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri", s.97.

Denetime İlişkin Yetkiler

Fransız Anayasası'nın 24'üncü maddesine göre parlamento, hükümeti denetlemekle yükümlüdür. Ayrıca Anayasa'nın 49'uncu maddesine göre, başbakan, kendiliğinden Ulusal Meclise bilgi vermek zorundadır. Bilgilendirme oturumunda, Mecliste bulunan tüm parti temsilcileri görüş ve eleştirilerini başbakana yöneltebilirler. Bilgilendirme oturumunda, konuşmacıların süresini Başkanlar Kurulu[87] belirler.[88]

Yukarıda sayılan Anayasa hükümlerine rağmen Fransa'da parlamentonun hükümeti denetlemeye ilişkin yetkilerinin oldukça sınırlı olduğu söylenebilir. Parlamento-hükümet ilişkileri bağlamında ayrıntılı olarak değinilecek olan bu yetkiler kısaca şöyle sayılabilir:[89]

- Hükümet göreve başlarken parlamentodan talep edebileceği güvenoyu ve hükümet programının onaylanması,
- Hükümet görevine devam ederken verilebilecek güvensizlik oyu,
- Parlamento gündeminin ayda en az bir haftasının "Denetim İşleri"ne ayrılması,
- Önerge ve layihalar,
- Anayasa'nın 48'inci maddesine göre sözlü sorular,[90]
- Anayasa'nın 48'inci maddesine göre yazılı sorular,[91]
- Meclis çalışma alt komisyonları,[92]
- Özel durumlarda oluşturulan Meclis soruşturma komisyonları,[93]
- Tartışma öncesi yol gösterici değerlendirmeler *(statements)*.

---

[87] TBMM'deki Danışma Kuruluna benzer bir işleve sahip olan bu Kurul, Meclisteki partilerin başkan ya da başkanvekillerinden oluşur.

[88] Arslan, *Demokratik Yönetim Sistemleri,* s. 237.

[89] Assamble Nationale, *National Assembly in French Institutions*, s. 256-258.

[90] Anayasa'ya göre, haftada en az bir Meclis Oturumu sözlü sorulara ayrılmak zorundadır. 1974 yılından beri, Salı ve Çarşamba günleri öğleden sonra birer saat ayrılmaktadır. Bkz. Arslan, *Demokratik Yönetim Sistemleri,* s. 238.

[91] Hükümetin veya ilgili bakanın yazılı sorulara en geç bir ay içinde cevap verme zorunluluğu bulunmaktadır. Yazılı sorular, Resmi Gazete yayınlanmaktadır. Yılda ortalama 15.000 civarında yazılı soru sorulmaktadır. Bkz. Arslan, *Demokratik Yönetim Sistemleri,* s. 238-239.

[92] Bir nevi TBMM'deki araştırma komisyonlarına benzeyen ancak sürekli olarak görev yapmakta olan bu komisyonlar, hükümet üyelerini, kamu görevlilerini ve sivilleri her zaman çağırıp dinleyebilmektedirler. Bu komisyonlarla özellikle Hükümetin mali yönetimi ve bütçe harcamaları kontrol altına alınmaya ve denetlenmeye çalışılmaktadır. Bkz. Arslan, *Demokratik Yönetim Sistemleri,* s. 239.

[93] Fransa'da soruşturma komisyonları, çok özel durumlarda ve Meclis çoğunluğu kararıyla kurulabilmekte ve altı aylık bir süre zarfında görev yapabilmektedir. Parlamenter sistemde Parlamentonun elinde Hükümeti denetlemeye ilişkin en önemli araçlardan birisi olan Soruşturma Komisyonları Fransa'da özellikle 1991'de muhalefetin bu konuda önerge verebilmesine ilişkin önemli kısıtlar geldikten sonra oldukça etkisiz hale getirilmişlerdir. Bkz. Arslan, *Demokratik Yönetim Sistemleri*, s. 239.

Parlamentonun denetime ilişkin yetkilerinden en önemlisi güvenoyudur. Diğer denetim mekanizmaları, doğrudan somut bir sonuç doğurmaktan ziyade kamuoyunun aydınlatılmasını ve dikkat çekmeyi sağlamaktadır.

Cumhurbaşkanının denetimine ilişkin tek hüküm ise, Anayasa'nın 68'inci maddesine göre, cumhurbaşkanının, *makamla bağdaşmayacak şekilde görevlerini açıkça ihlal etmesi* durumunda Parlamentonun Yüksek Mahkeme sıfatıyla hareket ederek üçte iki çoğunlukla görevden alınmasına karar vermesidir. Bunun dışında parlamentonun cumhurbaşkanını denetleme aracı bulunmamaktadır.

Atamaya İlişkin Yetkiler

1958 Anayasası ilk halinde parlamentoya, sadece konu bazında sınırlandırılmış yasama faaliyetleri ve çok kısıtlı denetim faaliyetleri içinde bir çerçeve belirlemişken zamanla çok yavaş da olsa zamanla bazı konularda parlamento, yetki alanını genişletme yönünde adımlar atabilmiştir. Bunlardan birisi de atamalara ilişkin yetkileridir. 2008 yılında Anayasa'da yapılan bir değişiklikle cumhurbaşkanına yetki olarak tanınmış olan bazı istisnalar dışında tüm üst düzey atama işlemlerinde Parlamentonun her iki kanadında oluşturulacak komisyonlara danışılması şartı getirilmiştir. Eğer cumhurbaşkanı tarafından yapılan öneri, parlamentonun her iki kanadındaki ilgili komisyonlarda kullanılan toplam oyların beşte üçlük bir çoğunluğuyla reddedilirse cumhurbaşkanı atamayı yapamaz.[94]

Fransa Millet Meclisi, çıkardığı bir kanunla 15 Haziran 2010 tarihinde, hangi komisyonların hangi atamalarda söz sahibi olacağına dair gerekli düzenlemeyi yapmıştır. Düzenleme tarihinden itibaren henüz bu sistemin etkinliğini ölçecek test süresi geçmediğinden bir şey söylemek için çok erkendir. Bununla birlikte Fransa'da parlamentonun atamalarda eskisinden daha çok söz sahibi olacağını kestirmek mümkündür. Zira bu anayasa değişiklikleriyle ve yasal düzenlemeyle daha önce atama süreçlerine hiçbir şekilde müdahil olmadığı 51 kurumun atamalarını zor bir çoğunlukla da olsa reddetme hakkı bulunmaktadır.

Meclis Başkanlarına Tanınan Yetkiler

Fransa'da parlamentoya ilişkin değinilmesi gereken bir diğer nokta her iki meclisin başkanlarının yetkilerine ilişkindir. Dünya uygulamalarına

---

[94] Parlamentoya danışılmayacak atamalar için Anayasanın 13. Maddesi bir istisna getirmiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanının Parlamentoya danışmadan atama yapabileceği unvanlar şunlardır: Büyükelçiler, Özel Temsilciler, Devlet Konseyi, Anayasa Konseyi, Yüksek Yargı Konseyi, Légion d'Honneur Konseyi üyeleri, Sayıştay Başkan, Başsavcı ve üyeleri, ordu komutanları.

bakıldığında parlamento başkanlarının görev ve yetkileri genellikle, kurum içinde parlamentoların işleyişine, kurum dışında ise parlamentonun temsiline ilişkindir. Ancak Fransa'da farklı bir durum söz konusudur. Millet Meclisi ve Senato başkanlarına, kendi meclislerini yönetmeye ek olarak normalde birçok ülkede meclislere verilen ve önemli yetkiler olan Anayasa Konseyine üçer üye ve birçok yüksek kurula üye seçme yetkileri verilmiştir.[95] Ayrıca, olağanüstü hal ilan ederken, referanduma giderken, meclisleri toplantıya çağırırken cumhurbaşkanı, görüşlerine bağlı olmasa da, meclis başkanlarının görüşlerini alır. Ayrıca hem Millet Meclisi başkanının hem de Senato başkanının, bir kanunu Anayasa Konseyine götürebilme yetkisi bulunmaktadır. Tüm bu yetkiler göz önünde bulundurulduğunda Meclis ve Senato başkanlığı makamlarının temsili olmanın ötesine geçirilerek sistem içinde oldukça önemli bir konuma yükseltildiği belirtilebilir.

4.3. Anayasa Konseyi[96]

1958 Anayasası hazırlanırken Anayasa Konseyi aslında, parlamentonun yeniden güçlenerek ön plana çıkma ihtimaline karşı bir set olarak düşünülmüştü. Nitekim Anayasa'nın mimarlarından ve De Gaulle'ün Beşinci Cumhuriyet'te ilk başbakanı Michel Debre, Konseyi 1958'de *"parlamenter sistemin saptırılmasına karşı bir silah olarak"* öngörmüştü.[97]

Her ne kadar Anayasa'nın ilk halinde bu öngörülmemiş olsa da, zaman içinde Fransız yarı-başkanlık rejiminde Anayasa Konseyi'nin üstlendiği en önemli işlev, parlamentonun denetim yetkilerinin önemli ölçüde kısıtlandığı bir anayasal yapıda doğrudan halk tarafından seçilen ve önemli yetkilerle donatılan cumhurbaşkanına karşı oluşan denetim boşluğunu doldurmak olmuştur. Böylece, Anayasa Konseyi süreç içerisinde cumhurbaşkanının ya da onunla birlikte hareket edebilecek hükümet/parlamento çoğunluğunun iktidar istismarında bulunmasının ve özgürlükleri ihlal etmesinin önünde bir set olarak Fransa'da hukuk devletinin inşasında önemli bir kurum olarak güçlenmiştir.[98]

Böylece Anayasa Konseyi zamanla özellikle Avrupa Birliği süreci ile birlikte vatandaş hak ve özgürlüklerin koruyan klasik bir anayasa mahkemesine dönüşmeye başlamıştır. Yine de Anayasa Konseyinin ABD'deki Yüksek

---

[95] Faruk Örgün, Dar Gelen Gömlek: Başkanlık Sistemi (İstanbul:1999), s. 97-98.

[96] "General Presentation", Fransa Anayasa Konseyi İnternet Sitesi, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/presentation/general-presentation/general-presentation.25739.html, Erişim: 10.02.2014.

[97] Vergin, "Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı", s.136.

[98] Arslan, *Demokratik Yönetim Sistemleri,* s. 269.

Mahkeme gücünde ve diğer tüm yargı organlarının üstünde bir mahkeme haline gelebildiğini söylemek güçtür. Ayrıca, Fransa'da Anayasa Konseyi hala yargısal kararlar veren bir mahkeme olarak değil, siyasi kararlar veren bir tampon kurum olarak görülmektedir. Üyeleri de nadiren hukukçulardan oluşmaktadır.[99]

Anayasa Konseyi Binası

Anayasa Konseyinin tek işlevi siyasal denetim değildir. Anayasa Konseyi bazı durumlarda danışma işlevleri de üstlenmektedir. Ayrıca, cumhurbaşkanlığı ve parlamento seçimleri ile anayasa değişikliği referandumları gibi meselelerde doğrudan icra ve karar organıdır.

Anayasa Konseyinin oluşumu Fransız Anayasası'nın 56'ncı maddesine göre şöyledir:

> "Anayasa Konseyi dokuz üyeden oluşur,[100] görev süreleri dokuz yıldır ve bu süre uzatılamaz. Üyelerin üçte biri her üç yılda bir yenilenir. Üyelerden üçü Cumhurbaşkanı, üçü Millet Meclisi başkanı, üçü de Senato başkanı tarafından atanır. Cumhurbaşkanı, kendi kontenjanındaki üyeleri atarken Anayasa'nın 13'üncü maddesindeki usule göre parlamentoya danışmak zorundadır. Meclislerin başkanlarınca yapılan atamalar danışmak maksadıyla sadece kendi meclisindeki ilgili daimi komisyona sunulur.
>
> Yukarıda sözü edilen dokuz üyeden başka, eski cumhurbaşkanları Anayasa Konseyinin kayd-ı hayat şartıyla doğal üyesidirler.
>
> Başkan, Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Eşitlik halinde, başkanın oyunun bulunduğu tarafa üstünlük tanınır."

Anayasa Konseyi üyesi olabilmek için yaş, eğitim düzeyi veya mesleki yeterlilik gibi herhangi bir ön şart bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı, Anayasa Konseyinin bürokratik işlerini yürütülmesi için bir genel sekreter atamaktadır.[101] Kurum, işleyişinde bağımsızdır.

---

[99] Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, s. 137-138.
[100] Anayasa Konseyinin dokuz üyesine, *"Dokuz Bilge" (es neuf sages)* de denmektedir. Bkz. Arslan, *Demokratik Yönetim Sistemleri*, s. 269.
[101] Arslan, *Demokratik Yönetim Sistemleri*, s. 270.

Anayasa Konseyinin görevleri genel olarak Anayasa'nın 57 ilâ 61'inci maddeleri arasında düzenlenmiştir. Ayrıca buna ek olarak Anayasa'nın muhtelif yerlerinde de Anayasa Konseyine bazı görevler verilmiştir. Buna göre Anayasa Konseyinin üç temel görevi bulunmaktadır:

- Seçimlere ilişkin görevler,
- Anayasaya uygunluk denetimi görevi,
- Danışma görevleri.

Anayasa Konseyinin görevlerinden birincisi cumhurbaşkanlığı ve parlamento seçimlerinin ve anayasa değişiklik referandumlarının usulüne uygun yapılmasını sağlamak, denetlemek ve onaylayarak sonuçlarını ilan etmektir (Any. m.58-60).

Anayasa Konseyinin ikinci önemli görevi ise, Anayasa'da belirtilen iki konuda danışmanlık yapmaktır. Anayasa'nın 16'ncı maddesine göre; *"Anayasanın, Cumhuriyetin kurumları, milletin bağımsızlığı, ülkesinin bütünlüğü veya uluslararası taahhütlerin yerine getirilmesi ciddi ve ani biçimde tehdit edildiği ve anayasal kamu güçlerinin düzenli işleyişi bozulduğu zaman Cumhurbaşkanı, Başbakanın, Meclis Başkanlarının ve Anayasa Konseyinin resmi görüşlerini aldıktan sonra, bu şartların gerektirdiği önlemleri alır."* Cumhurbaşkanı durumun gerektirdiği tedbirleri alırken bunların anayasaya uygunluğu konusunda Anayasa Konseyinin görüşünü alır.

Anayasa Konseyinin bir diğer danışmanlık görevi de, Millet Meclisinin feshi durumunda cumhurbaşkanına danışmanlık görevi yapmaktır.[102]

Anayasa Konseyinin üçüncü ve en önemli görevi ise, kabul edilmeden önce yasaların anayasaya uygunluğunu denetlemektir. Bu denetim iki türlüdür. Bazı yasa ve kararlar kabul edilmeden önce Anayasa Konseyinin denetiminden geçmek zorundadır. Mesela Anayasa'nın 61'inci maddesine göre; "*Teşkilat kanunları ilân edilmeden, Parlamento üyelerinin anayasa değişikliğine dair teklifleri referanduma sunulmadan, Parlamento Meclisleri İçtüzükleri uygulamaya konulmadan önce Anayasa Konseyine sunulmak zorundadır. Konsey bunların Anayasaya uygunluğu hakkında karar verir."*

Yukarıda sayılanların dışında kalan yasaların ise Anayasa Konseyine gönderilmeleri zorunlu değildir; ancak yayımlanmadan önce cumhurbaşkanı, başbakan, Millet Meclisi ve Senato başkanları ya da altmış milletvekili veya altmış senatör tarafından Anayasa Konseyine gönderilebilirler.

---

[102] Akçalı, *Çağdaş Siyasal Rejimler*, s.90.

Her iki durumda da Anayasa Konseyi, bir ay içinde karar verir. Bununla beraber acil durumlarda ve hükümetin isteği üzerine bu süre sekiz güne indirilebilir. Bütün bu hallerde, Anayasa Konseyine başvuru, yayın süresini durdurur.

Ayrıca Anayasa'nın 16'ncı maddesine göre cumhurbaşkanının, acil durum yetkilerini kullanmaya başladıktan 30 gün sonra 60 parlamento üyesinin başvurusuyla Anayasa Konseyi, acil durum şartlarının devam edip etmediğini denetleyerek kararını en kısa süre içinde verir. Ayrıca, acil durum yetkilerini kullanmaya başladıktan 60 gün sonra herhangi bir başvuru olmasa bile Anayasa Konseyi acil durum şartlarının devam edip etmediğini re'sen denetleyerek kararını en kısa süre içinde verir.

Anayasa Konseyinin Türkiye'dekine benzer bir somut norm denetimi yetkisi de bulunmaktadır. Anayasa'nın 61'inci maddesine göre; *"Derdest bir dava sırasında bir yasa hükmünün anayasal hak ve özgürlükleri ihlal ettiği iddiası ortaya atılır ise, bu iddia Danıştay, ya da Yargıtay tarafından süresi içinde Anayasa Konseyine havale edilir."*

Anayasa Konseyi tarafından anayasaya aykırılığı tespit edilen bir hüküm, yayınlanmaz ve uygulanmaya konulmaz. Anayasa Konseyinin kararlarına karşı başvuru yolları kapalıdır. Bu kararlar, bütün kamusal güçleri, idare ve adli otoriteleri ve tüm kamusal erkleri bağlar. [103]

Anayasa'nın 54'üncü maddesine göre, Anayasa Konseyi; cumhurbaşkanı, başbakan, her iki Meclisten birinin başkanı, 60 milletvekili veya 60 senatör tarafından başvurulması halinde uluslararası antlaşmaların da anayasaya uygunluğunu denetleyebilir. Anayasa Mahkemesi başvuru konusu antlaşma hakkında anayasaya aykırılık kararı verirse, o antlaşmanın yürürlüğe girmesi ancak anayasa değiştikten sonra mümkün olur.

4.4. Siyasi Partiler ve Seçim Sistemi

Dördüncü Cumhuriyet'in işlememesinin belki de en önemli sebeplerinden birisi, parçalı siyasi kompozisyon içindeki siyasi partilerin katı ideolojik tutumlarından dolayı birbirleriyle anlaşmaya ve ittifaklar kurmaya pek yanaşmamalarıdır. Neticede sürekli uzayıp giden siyasi hesaplaşmalar ve pazarlıklar neticesinde hiçbir hükümet uzun vadeli olmamıştır. Bir diğer sebep ise, uygulanmakta olan seçim sisteminin çok parçalı bir siyasi yapıya izin vermesidir.

---

[103] A. Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1997), s.40.

De Gaulle'ün yakın dostlarından Andre Malraux'nun aktardığına göre De Gaulle seçim sisteminin türünü önemsiz bulmaktadır; De Gaulle'e göre önemli olan koşullara göre *hikmet-i hükümet (raison d'etat*) ilkesi doğrultusunda seçim sistemine karar vermektir.[104] Bu nedenle De Gaulle ilk önceleri nispi temsil seçim sistemini, sonraları ise iki turlu çoğunluk sistemini tercih etmiştir. Ancak De Gaulle'ün başta önemsiz gördüğü bu değişiklik belki de tüm sistemin başarısını ve kaderini etkileyecek derecede önem taşımaktaydı.

Zira 1958 Anayasası'nın başardığı en önemli şeylerden birisi de belki önceki anayasal dönemden miras alınan parti yapısını değiştirmesi olmuştur. Bu da büyük ölçüde iki turlu dar bölge çoğunluk sistemi sayesinde olmuştur. Hem kuvvetli bir başkanlık için hem de parlamentodaki üyelikler için iki turda yarışmak zorunda olan siyasi partiler, birinci turda çoğunluğu kazanamamaları durumunda ikinci turda kendilerine en yakın partilerden/adaylardan birisini destekleyerek siyasi görüş olarak daha uzak ya da karşıt adayların seçilmesini engellemeye çalışmaktadırlar. İki turlu seçim sisteminin dayattığı bu ikinci tur ittifakları uzun vadede sol ve sağ partilerin kendi içlerinde daha uzlaşmacı ve koalisyoncu bir siyasi kültüre yöneltmiştir.[105] Duverger'nin seçim sistemlerine ilişkin kanunlarından; *"iki turlu dar bölge seçim sistemleri birbirine bağımlı koalisyoncu partiler üretir."* kuralının[106] en azından Fransa için işlediği ifade edilebilir.

İki turlu çoğunluk seçim sisteminin bir başka önemli etkisi de, cumhurbaşkanının Meclisi fesih yetkisinin milletvekilleri için ciddi bir tehdit yaratmasıyla ilişkilidir. Çünkü nispi temsil sistemi uygulamasında tekrar seçilmek, daha kolay iken iki turlu dar bölge seçim sisteminde fesih halinde tekrar seçilebilmek -parti liderleri ve ileri gelenleri dâhil olmak üzere herkes için- çoğunlukla daha risklidir. Böylece uzlaşma, teknik bir olayın, seçim sisteminin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Seçim sistemi toplumda uzlaşmacı bir siyasi kültürün gelişmesinden önce onu partiler arasında hızlandıran bir unsur olmuştur. [107]

Partiler arasındaki uzlaşma ve diyalog artıp siyasi duruş farklılıkları azaldıkça siyasi partilerin küçük olanları daha büyük olanlarda erimeye ve siyaset sahnesinden çekilmeye başlamışlardır. 1962 yılından beri partiler

---

[104] Vergin, "Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı", s.12

[105] Guy Carcassonne, "The Fifth Republic after 30 years", *Constitutions in Democratic Politics* içinde, Vernon Bogda ed. (Vermont: Gower, 1988), s.246'dan aktaran Vergin, "Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı", s.134.

[106] Maurice Duverger, "Factors in a Two-Party and Multiparty System," *Party Politics and Pressure Groups* içinde, Valdimer Orlando Key ed. (New York: Thomas Y. Crowell, 1972), s. 23-32.

[107] Vergin, "Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı", s.135.

yavaş yavaş biri sağda diğeri solda olmak üzere iki büyük disiplinli koalisyon içinde toplanmaktadır. Bu durum iki kutuplaşma olarak adlandırılmaktadır. İşte bu iki kutup parlamenter çoğunluğun temelini oluşturur. Böylece 1958 yılında parlamentoda yaklaşık 10 civarında ve güçleri birbirine yakın parti bulunmakta iken bugünün Fransa Millet Meclisinde parlamentoda iki ana blok içerisinde (sağ ve sol cephe olmak üzere) altı parti bulunmaktadır. Ancak iki ana parti olan UMP *(Union pour un mouvement populaire, Halk Hareketi Birliği)* ve PS *(Parti Socialiste, Sosyalist Parti)* Meclisteki toplam 577 sandalyenin 491'ine sahiptir. Bu rakam bir önceki dönemde 525 idi.[108]

Seçim sisteminin doğurmuş olduğu siyasi kültür, Fransa'ya 1789'dan beri ulaşamadığı sağlam bir parlamento çoğunluğu ve daha önemlisi disiplinli bir çoğunluk kazandırmıştır.[109] Hatta son üç genel seçimde (2002, 2007 ve 2012) tek parti parlamento çoğunluk sandalyesini kazanabilmeyi başarmıştır. Bununla birlikte, Fransa siyasi kültürüne artık hâkim olan koalisyoncu gelenekten dolayı çoğunluğu oluşturan partiler genellikle tek başına hükümet kurmamayı tercih etmektedir. Mesela Sosyalist Parti parlamento çoğunluğunu elinde bulundurmasına rağmen 27 Ağustos 2014'te kurulan İkinci Valls Hükümeti'ndeki 16 bakanın 2'si diğer yakın sol partilerdendi. Benzer bir durum, Manuel Valls'ten önceki başbakan Ayrault Hükümeti için de söz konusudur. Sosyalist Parti, tek başına parlamento çoğunluğuna sahip olmasına rağmen 2012-2014 yılları arasında görev yapan Ayrault Hükümeti'nin 20 bakanının 3'ü diğer yakın partilerdendi.

Dördüncü Cumhuriyet döneminin ideolojik tutumlu katı partilerinin Beşinci Cumhuriyet döneminde daha esnek ve uzlaşmacı partiler haline dönüşmesi ve iki kutuplu koalisyonlar oluşturmasının önemli bir sonucu da iki partili olmasa bile Sartori'nin benzetmesiyle iki kutuplu bir sarkaç şeklinde işleyerek demokrasi kültürünün daha dengeli bir hale kavuşmasına sebep olmasıdır.[110]

Beşinci Cumhuriyet döneminde parlamentoda 1958 ve 1968 seçimlerinde sağ koalisyon, 1986'dan sonra sol koalisyon ve 1993 seçimleriyle sağ koalisyon ezici çoğunlukla iktidara gelmiştir. Böylece iki kutuplu siyasi hayat bir nevi sarkaç hareketi niteliği kazanarak istikrara kavuşmuş ve siyasi işleyişi daha sağlıklı hale getirmiştir.[111]

---

[108] France Politique, "L'Assemblée nationale sous la Ve République", http://www.france-politique.fr/groupes-parlementaires-assemblee-nationale.htm, Erişim: 15.01.2014.
[109] Vergin, "Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı", s.135.
[110] Çam, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, 189-190.
[111] Çam, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, s. 189-190.

5. ANAYASAL ORGANLAR ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Fransa'da, Anayasa'nın lafzı kadar uygulaması da sistemin niteliğini belirlemektedir. Anayasa'nın uygulaması da kuvvetlerin işleyişinden ziyade birbirleriyle ilişkilerinde önem kazanmaktadır.

1958 Anayasası dönemi anayasal organların birbirleriyle ilişkilerinin niteliğinin farklılaştığı iki döneme ayrılabilir. Birincisi, 1962-1986 arasında parlamento çoğunluğunun da cumhurbaşkanının arkasında olduğu; bir nevi süper-başkanlık sisteminin yaşandığı dönemdir. Bu dönem, özellikle, De Gaulle'ün pratiğinin diğer cumhurbaşkanları tarafından da –hatta kendisini parlamentonun feshi, referandum yetkisinin suiistimali veya hükümetle ilişkiler gibi birçok noktada eleştiren Mitterrand tarafından bile- taklit edildiği dönemdir.

1986 yılından itibaren başlayan ikinci dönem ise, özellikle kohabitasyon tecrübelerinde, süper-başkanlıktan ziyade cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun farklı siyasi eğilimlerden olduğu; başkanlı parlamenter sisteme daha yakın olduğu bir dönemdir. Duverger, sistemin, siyasi aktörlere göre değişen iki yüzünü mitolojideki ikiyüzlü tanrı Janus'a benzetmiştir.[112]

5.1. Parlamento-Devlet Başkanı

Fransa'nın yarı-başkanlık sistemi olarak tanımlanmasına yol açan en önemli unsurlardan birisinin yürütmenin iki başlı olması olduğu daha önce belirtilmişti. Bu sistemde, yürütmenin başı olan cumhurbaşkanı, doğrudan halk tarafından seçildiği için ne göreve gelirken ne de görevlerini yerine getirirken parlamentonun herhangi bir onayına ya da yönlendirmesine maruz kalmamaktadır. Bu yüzden cumhurbaşkanını parlamentoyla güçlü bir ilişkiye mecbur edecek bir mekanizma da bulunmamaktadır. Bu yüzden Fransa'da yürütme ile yasama arasındaki ilişkilerin esasta, hükümet üzerinden yürüdüğünü, söylemek mümkündür. Cumhurbaşkanının parlamentoyla ilişkisi daha çok tek taraflıdır ve münhasıran cumhurbaşkanına ait yetkilere dayanmaktadır. Çünkü 1958 anayasal sisteminde cumhurbaşkanı, parlamentodan özerk ve onun denetleyemediği bir alana sahipken parlamento cumhurbaşkanına karşı pek de özerk sayılamaz.

Parlamentonun, cumhurbaşkanına karşı elindeki tek enstrüman, cumhurbaşkanının, *makamla bağdaşmayacak şekilde görevlerini açıkça ihlal etmesi* halinde Yüksek Mahkeme sıfatıyla hareket ederek onu *görevden alabilme yetkisidir*. 2007 yılında yapılan anayasal değişikliklerle kabul edilen

[112] Eyüboğlu, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyete Doğru," s. 162.

bu düzenlemeyle, eskiden sadece vatana ihanetten dolayı görevden alınabilen cumhurbaşkanının sorumluluk alanı teoride genişletilmiştir. Ancak bu kararın alınabilmesi için parlamentonun her iki kanadının ortak oturumda üçte iki çoğunlukla irade belirtmesi gerektiğinden pratikte oldukça zor işleyebilecek bir sorumluluk mekanizması olduğu belirtilebilir.

Parlamentonun çok ender durumlarda cumhurbaşkanını görevden alabilme yetkisine mukabil, cumhurbaşkanının elinde parlamentoya karşı en önemli enstrüman, *fesih yetkisidir.* Anayasa'nın 12'nci maddesine göre, cumhurbaşkanı hiçbir sebep göstermeksizin Millet Meclisini feshedebilir. Bu çok önemli yetki sayesinde, birçok siyasi uyuşmazlıkta parlamento, cumhurbaşkanı ile uyumlu bir çalışma yöntemi izlemek zorunda kalabilmektedir.

Jacques Chirac

Cumhurbaşkanı bu yetkisini, olağanüstü hal ilan ettiğinde ya da parlamentoyu feshettikten sonra yeni seçilen parlamento için ilk bir yılda kullanamaz. Dolayısıyla Millet Meclisini feshetmek cumhurbaşkanı açısından da çok önemli siyasi sonuçlar doğurabilmektedir. Kendisiyle çatışan bir parlamentoyu feshettikten sonra yeni seçilen parlamentonun da aynı çizgide olması durumunda cumhurbaşkanının önünde sadece iki seçenek kalmaktadır: istifa etmek veya yeni parlamentoya uyum sağlamak. Bu yüzden, uygulamada cumhurbaşkanları, sadece ya kendi lehlerine parlamento çoğunluğu oluşması ihtimalinde ya da destekledikleri hükümetin parlamento tarafından güvensizlik oyuyla düşürülmesi durumunda Parlamentoyu fesih yetkisini kullanmaktadırlar.

Nitekim Beşinci Cumhuriyet Dönemi'ndeki ilk parlamento feshi yetkisi, 1962'de De Gaulle'ün desteklediği hükümetin güvensizlik oyuyla düşürülmesi üzerine kullanılmıştır. De Gaulle bu yetkisini daha sonra 1968'de de kullanmıştır. Benzer şekilde Mitterrand, 1981 ve 1988 yılında seçildiğinde kendi lehine bir parlamento çoğunluğu sağlamak üzere iki kez bu yetkiye başvurmuştur. Bu yetki son olarak 1997 yılında Cumhurbaşkanı Chirac tarafından yine aynı gerekçeyle, yani kendi lehine bir parlamento çoğunluğu sağlamak üzere kullanılmış ancak yeni seçilen parlamentoda da Chirac lehine bir çoğunluk

sağlanamamıştır.[113] Bu tarihten sonra cumhurbaşkanları fesih yetkisini bir daha kullanmamışlardır.[114]

Cumhurbaşkanının parlamentoya karşı elinde bulunan en önemli enstrümanlardan birisi de parlamento tarafından kabul edilen *kanunları referanduma götürebilme yetkisidir*. Anayasa'nın 11'inci maddesi uyarınca cumhurbaşkanı, başbakanın önerisiyle referanduma gidebilir. Bu tür bir referandumda başbakanın imzası gerekli değildir. Ancak, 1962 yılında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin anayasa değişikliğini referanduma götürürken Cumhurbaşkanı De Gaulle, bu teklife karşı olan Başbakan Debre'nin önerisini almamıştır. Bununu üzerine Başbakan, Anayasa Konseyine başvurmuş; ancak referandum sonucunda çok yüksek oranda "evet" oyu çıktığı için Anayasa Konseyi, halk iradesiyle çatışmamak için bu duruma onay vermiştir.[115] Dolayısıyla, Anayasa Konseyinin içtihadına göre, başbakanın önerisi referandumlar için gerekli koşul olmaktan çıkmıştır.

Referandum yetkisi, cumhurbaşkanının halk desteğini arkasına alarak parlamento çalışmalarını, işlevsiz kılmasına fırsat tanıyabileceği şeklinde eleştirilmiştir.[116] Nitekim referandumların bu amaçlarla ve anayasa aykırı olarak kullanıldığı durumlar olmuştur. Anayasa'nın 11'inci maddesi referandum yetkisinin sadece kamu kurum ve kuruluşlarının örgütlenmesine ilişkin durumlarda ya da uluslararası sözleşmelerin onaylanması halinde kullanılabileceğini ve anayasa değişikliklerinin ise sadece Anayasa'nın 89'uncu maddesinde gösterilen yolla mümkün olabileceğini belirtmesine rağmen De Gaulle 1962 ve 1969'da iki kez, Mitterrand ise 1988'de bir kez bu yolla Anayasa'yı değiştirmişlerdir.[117]

Referandum yetkisiyle cumhurbaşkanının, parlamentoya karşı da bu yetkisini kullanabileceği tehdidinde bulunarak temel politika belirleyicisi olacağı ve bazı girişimleri yasalaşmadan engelleyebileceği yönünde eleştiriler de getirilmektedir. Ancak cumhurbaşkanları şimdiye kadar parlamentonun çıkarmış olduğu kanunları referanduma hiç götürmemişler; bunun yerine Anayasa Konseyine başvurmayı tercih etmişlerdir.

---

[113] Schain, "Politics in France", s. 133.
[114] Ercan Eyüboğlu, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyete Doğru," *(Yarı)Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz* içinde, İhsan Kamalak, ed. (İstanbul: Kalkedon Yayınları, 2014), s. 172.
[115] Eyüboğlu, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyete Doğru," s. 141.
[116] Çam, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, s. 166.
[117] Eyüboğlu, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyete Doğru", s. 145.

1958 Anayasası döneminde toplam dokuz referandum yapılmış; bunların üçü Avrupa Birliği'ne, biri Cezayir'in bağımsızlığına, biri Yeni Kaledonya'nın özerkliğine, dördü de anayasa değişikliklerine ilişkin tasarılar olmuştur.[118]

Öte yandan referandum, cumhurbaşkanının sorumluluğu açısından önemli bir olgudur. De Gaulle referandum yolunu sık sık kullanan bir cumhurbaşkanı olmuştur. Cumhurbaşkanlığı döneminde beş kez kullandığı referandumların dördünden istediği sonucu almış, sonuncusunda halk De Gaulle'ün önerisi aleyhine tercihte bulununca De Gaulle, bunu kendisine olan halk desteğinin yitirildiği şeklinde yorumlamış ve siyaseten sorumluluğu üzerine alarak istifa etmiştir. Bu örnek referandum yetkisinin, siyasal işlevi ve sonuçları bakımından cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunu gerektirdiğini ortaya koymaktadır.[119] Ancak buradaki sorumluluk parlamenter sistemlerde olduğu gibi Parlamentoya değil, halka karşıdır.

Cumhurbaşkanının münhasır bir yetkisi olmasına rağmen düzenleyici işlemleri de kapsadığı için parlamento ile ilişkileri bağlamında ele alınabilecek bir diğer konu da, *olağanüstü hal ilanında kullanabileceği yetkilerdir*. Arjantin'de benzer yetkilere sahip olan devlet başkanı, kendisine anayasal olarak sağlanan acil durum yetkilerine sıklıkla başvurup anayasal konumunu bir nevi istismar ederken, Fransa'da, daha olgun bir demokraside, bu yetkilerin istismar edilmeden nasıl kullanılabileceği görülmektedir. Fransa Cumhurbaşkanı böylesine büyük yetkilere hem de denetimsiz bir şekilde sahipken olağanüstü durum yetkileri bugüne dek sadece bir kez; Cezayir'deki askerî ayaklanma ve hükümet darbesi nedeniyle 23 Nisan 1961'de De Gaulle tarafından kullanılmıştır. Zaten bu durumun gerçekten olağanüstü bir durum olduğuna dair kamuoyunda genel bir kanaat oluşmuş ve Cumhurbaşkanı De Gaulle desteklenmiştir.[120]

Cumhurbaşkanının parlamentoya karşı elindeki bir diğer önemli araç da, *kanunları geri gönderme yetkisidir.* Fransa Cumhurbaşkanı, uygulamada bu yetkisini neredeyse hiç kullanmamaktadır.[121]

Cumhurbaşkanının parlamentoya karşı elindeki önemli diğer araçları da, *Anayasa Konseyine başvurma, kanunları yayımlama, Meclisi olağanüstü*

---

[118] "Referendums in France", Fransa Dışişleri Bakanlığı Bilgi Notu, (Mart 2007), Fransa'nın Katmandu Büyükelçiliği İnternet Sitesi, http://www.ambafrance-np.org/IMG/pdf/Referendums_ag.pdf, Erişim: 26.01.2014.

[119] Jean Massot, *La Presidence de la Republique en France, La Documentation Française* (Paris, 1986), s. 111-124'ten aktaran Vergin, "Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı", s.137.

[120] Oytan, "Fransa'da Anayasa Konseyinin Kuruluşu, Görevleri ve İşleyişi Konusunda Bir İnceleme", s. 92-93.

[121] Türköne, *Siyaset*, s. 167.

toplantıya çağırma, parlamentonun her iki kanadına mesaj gönderebilme yetkileri olarak sayılabilir.

5.2. Devlet Başkanı-Hükümet[122]

Anayasa'da yürütmenin iki kanadı arasında yetki paylaşımı çok açık bir şekilde tanımlanmamıştır. Örneğin ülkenin siyasetini belirleme ve yürütme yetkisi hükümete aittir. Hükümeti yönetme yetkisi başbakana aittir ve hükümete ait bütün yetkiler bakanlar kuruluna tanınmış durumdadır. Öte yandan bakanlar kurulunun başı ise cumhurbaşkanıdır. Böyle bir yetki paylaşımında çatışma olması muhtemeldir. Dolayısıyla yetki paylaşımını anlamak için uygulamaya bakmak daha faydalı olacaktır. Bu da cumhurbaşkanı ile hükümet arasında her zaman aynı yetki paylaşımının olmayacağı anlamına gelmektedir. Zira yürütmenin iki kanadı her zaman aynı siyasi eğilimden olmayabilmektedir. Bu yüzden siyasi konjonktüre göre yürütme içindeki ağırlık merkezi değişebilmektedir. Cumhurbaşkanı ile parlamento aynı siyasal eğilime sahipse, cumhurbaşkanı parlamentoyu arkasına alabildiği için başbakana karşı daha güçlü bir konumda bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı ile parlamentonun farklı siyasal eğilime sahip olması durumunda başbakan parlamento çoğunluğundan geldiği ve parlamentonun desteğini alabildiği için devlet başkanının siyasal gücü azalmakta ve sistem parlamentarizme doğru kaymaktadır.[123]

1958 Anayasası'na göre yürütme yetkisi cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu arasında paylaştırıldığından yürütme organı iki başlıdır. Bakanlar kurulunun sorumluluğu yalnızca parlamentoya karşıdır. Yürütmenin iki kanadının da birbirini engelleyecek yetkileri bulunmaktadır, bununla birlikte ikisi de birbirini ortadan kaldırabilecek yetkilere sahip değildir. Yani parlamento çoğunluğunun desteğini alan hükümetin, cumhurbaşkanını görevden alabilmek gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. Öte yandan doğrudan halk desteğine sahip olan cumhurbaşkanının da hükümeti azledebilme yetkisi bulunmamaktadır.

Cumhurbaşkanıyla hükümet arasında bir çatışma olması durumunda, iki ihtimal söz konusudur. Birinci ihtimalde, eğer cumhurbaşkanı ile başbakan aynı partidense ve meclis çoğunluğu cumhurbaşkanından yana ise, cumhurbaşkanı, başbakanın istifasını isteyebilir. Bu durumda başbakanlar genellikle istifa eder; zira Meclis çoğunluğunu arkasına alan cumhurbaşkanının başbakanı güvensizlik oyuyla düşürmesi de mümkündür. Nitekim hem halk nezdinde hem de Meclis nazarında oldukça güçlü bir desteğe sahip bulunan De Gaulle,

---

[122] Haluk Alkan, "Yarı-Başkanlık Sisteminde Yürütmenin Yapısı: Fransa Örneği", Sivil Dayanışma Platformu İnternet Sitesi, http://www.sivildayanismaplatformu.org/haber_detay.asp?haberID=211#_ftn5, Erişim: 15.01.2014.

[123] Örgün, *Dar Gelen Gömlek: Başkanlık Sistemi*, s. 99-100.

1962'de Başbakan Debre'yi ve 1968'de de Başbakan Georges Pompidou'yu istifaya zorlayarak görevden almıştır.[124]

Cumhurbaşkanının yapabileceği tek şey Ulusal Meclisi feshetmek ve seçimle oluşan yeni Meclisin farklı bir çoğunluk kompozisyonuyla tecelli etmesini beklemektir. Böylece Meclis, güvensizlik oyuyla hükümeti düşürebilecektir.[125]

Bu iki başlılığa ek olarak yürütme içindeki iş bölümü de Anayasa tarafından net bir şekilde belirlenmemiştir. Karşı imza kuralı gereği, Anayasa'da cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği bazı yetkiler hariç tüm yürütme kanadı işlemleri hem cumhurbaşkanı tarafından hem de ilgili bakanlar kurulu üyeleri (başbakan ve/veya bakan) tarafından imzalanmak zorundadır. Bu anayasal yapı, başlangıçta, sistemin yumuşak karnı olmakla eleştirilmiş ve özellikle farklı siyasi eğilimlerden gelen iki başlı yürütmenin sürekli krizler üreteceği şeklinde tahminler yapılmıştır.[126]

Cumhurbaşkanının diğer devlet organları üzerindeki konumunu Anayasa'nın 5'inci maddesi şöyle ifade etmiştir: *"Cumhurbaşkanı Anayasaya saygı duyulmasını gözetir. Hakemlik yetkisine dayanarak, kamu güçlerinin düzenli çalışmasını sağladığı gibi devletin devamlılığını temin eder. Ulusal bağımsızlığın, ülkenin bütünlüğünün ve antlaşmalara saygının garantörüdür."*

Başbakan ise parlamento çoğunluğundan aldığı güven ve destekle hükümetin fiilen başıdır. Ayrıca, Anayasa'nın 20'nci maddesinde hükümetin ulusal politikayı belirleyeceği ve yürüteceği, 21'nci maddesinde de başbakanın hükümetin faaliyetlerini yöneteceği belirtilmektedir.

Bakanlar kurulunun gündemini saptaması ve başkanlığını yapmasının dışında günlük politikada cumhurbaşkanı, hükümetin çalışmasını kilitleyebilecek veto gücünde yetkilere sahiptir. Bu yetkiler aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- Yetki yasasına dayanılarak hükümet tarafından hazırlanan KHK'ler ve diğer düzenleyici işlemler ancak cumhurbaşkanı imzaladıktan sonra geçerlik kazanabilmektedir. Dolayısıyla cumhurbaşkanının KHK'leri imzalamayı reddetmesi birçok konuda hükümeti zor durumda bırakabilir. Nitekim ilk kohabitasyon döneminde, 1986 yılında François Mitterrand özelleştirme, seçim reformu ve çalışma saatlerinin düzenlenmesine ilişkin KHK'leri imzalamamıştır.

---

[124] Eyüboğlu, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyete Doğru," s. 123.
[125] Arslan, *Demokratik Yönetim Sistemleri,* s. 263.
[126] Eldem, "Anayasalarımızda Siyasi Rejim Arayışı ve Yarı-Başkanlık Çözümü", s. 28.

- Bakanlar kurulu kararları da KHK'lere benzer bir şekilde cumhurbaşkanının imzasıyla geçerlik kazanmaktadır. Cumhurbaşkanının bakanlar kurulu kararlarını imzalamayı reddetmesi hükümeti kilitleyebilmektedir.
- Üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve görevden alınması ile ilgili kararnamelerde cumhurbaşkanının imzası zorunludur. Cumhurbaşkanı kamu görevlilerinin ve kamu işletmelerinin yöneticilerinin atanması ve görevden alınması kararlarını imzalamayabilir.
- Hükümet girişimiyle başlatılmış her iki meclisin kabul ettiği anayasa değişikliği önerileri sadece cumhurbaşkanı tarafından referanduma sunulabilir. Yani Fransa'da anayasa değişiklikleri ancak cumhurbaşkanlarının onaylaması yada referanduma sunmayı uygun görmesiyle mümkün olabilmektedir. Cumhurbaşkanının bu konudaki reddi kesin veto niteliğindedir.
- Parlamentonun olağanüstü toplantıya çağrılması daveti ancak Cumhurbaşkanı tarafından yapılabilir. Başbakanın ya da parlamento çoğunluğunun bu yöndeki talebini Cumhurbaşkanı reddedebilir. Bu karar Cumhurbaşkanının tek taraflı alabileceği bir karardır ve kesin veto niteliğindedir. Olağanüstü durumlarda Parlamentonun desteğini almak isteyen hükümeti zor durumda bırakabilir.

Anayasa değişikliği olmamakla birlikte sistemin işleyişini etkileyen en önemli gelişmelerden birisi de 1986 yılında yaşanan ilk kohabitasyon tecrübesidir. Bir sosyalist olan François Mitterrand'ın görev süresinin bitmesine iki yıl kala 1986 seçimlerini Genel Başkanlığını Jacques Chirac'ın yaptığı Neo-De Gaulle'cü sağ parti kazandı. Beşinci Cumhuriyette ilk kez cumhurbaşkanı Millet Meclisini kontrol edecek çoğunluğa sahip olmadığında ortada iki ihtimal görünüyordu. Ya Fransa'nın eski hastalığı immobilizm[127] hortlayacak ve sistem kilitlenecekti ya da sağcı bir cumhurbaşkanı seçilmesine imkân tanımak için Mitterrand istifa etmek zorunda kalacaktı. Cumhurbaşkanı Mitterrand, sağcı Cumhuriyetçi Birlik *(Rassemblement pour la République, RRP)* lideri Chirac'ı başbakan olarak atamıştır. Böylece solcu cumhurbaşkanı ile sağcı başbakan iktidarı paylaşarak birlikte yaşama zorunluluğuyla karşı karşıya kalmıştır. Ancak Mitterrand kendisinin cumhurbaşkanı olarak kalmasını sağlayacak bir bekle-gör politikası izlemeyi tercih etmiştir. Bu süre zarfında da cumhurbaşkanlığı yetkilerini asgari düzeyde kullanarak Chirac'ın kendi programını uygulamasına saygı göstermiş; sadece çok önemli gördüğü bazı noktalarda müdahale etmeyi tercih etmiştir.[128]

Aşağıdaki tabloda Beşinci Cumhuriyet Dönemi'nde cumhurbaşkanları ve ilgili başbakanlara dair bilgi verilmektedir.

---

[127] Kelime anlamı olarak *"hareketsizlik"* demek olan kavram, siyasi literatürde, *"tarafların birbirlerini kilitleyerek çalışamaz hale getirmeleri"*ne denir.

[128] Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, s. 126. Mitterrand, kendisini seçen çoğunluğa vaat etmiş olduğu siyasal programa aykırı olduğu gerekçesiyle çok önemli üç konuda *(kamu işletmelerinin özelleştirilmesine, çalışma sürelerinin yeniden planlanmasına ve seçim bölgelerinin yeniden düzenlenmesine ilişkin)* KHK'leri imzalamayı reddetmiştir. Chirac Hükümeti bu konularda, kanun çıkarmak zorunda kalmıştır. Bkz. Eyüboğlu, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyete Doğru", s. 143.

Tablo 2. Fransa'da Cumhurbaşkanları ve Hükümetler[129]

Cumhurbaşkanı	Başbakan	Başbakan	Başbakan	Başbakan	Başbakan
Charles De Gaulle 1959-1966	Debré 1959-1962	Pompidou (1) 1962-1962	Pompidou (2) 1962-1966		
Charles De Gaulle 1966-1969	Pompidou (3) 1966-1967	Pompidou (4) 1967-1968	Couve de Murville 1968-1969		
Georges Pompidou 1969-1974	Chaban-Delmas 1969-1972	Messmer (1) 1972-1973	Messmer (2) 1973-1974	Messmer (3) 1974-1974	
Valéry Giscard d'Estaing 1974-1981	Chirac (1) 1974-1976	Barre (1) 1976-1977	Barre (2) 1977-1978	Barre (3) 1978-1981	
François Mitterrand 1981-1988	Mauroy (1) 1981-1981	Mauroy (2) 1981-1983	Mauroy (3) 1983-1984	Fabius 1984-1986	**Chirac (2)* 1986-1988**
François Mitterrand 1988-1995	Rocard (1) 1988-1988	Rocard (2) 1988-1991	Cresson 1991-1992	Bérégovoy 1992-1993	**Balladur* 1993-1995**
Jacques Chirac 1995-2002	Juppé (1) 1995-1995	Juppé (2) 1995-1997	**Jospin* 1997-2002**		
Jacques Chirac 2002-2007	Raffarin (1) 2002-2002	Raffarin (2) 2002-2004	Raffarin (3) 2004-2005	Villepin 2005-2007	
Nicolas Sarkozy 2007-2012	Fillon (1) 2007-2007	Fillon (2) 2007-2010	Fillon (3) 2010-2012		
François Hollande 2012-...	Ayrault (1) 2012-2012	Ayrault (2) 2012-...			
François Hollande 2012-...	Valls (1) 2014-2014	Valls (2) 2014-...			

Cumhurbaşkanı, ekonomiye ve iç politikaya ilişkin konularda aktif taraf olmayarak parlamento çoğunluğunun siyasal programını gerçekleştirmesine engel çıkarmamış, buna karşın silahlı kuvvetlerin başkomutanı olarak savaş ve barış ile dış politika konularında inisiyatif sahibi olmaya çalışmıştır.[130]

[129] "Premiers ministres et gouvernements", France Politique İnternet Sitesi, http://www.france-politique.fr/gouvernements.htm, Erişim: 15.01.2014. Tabloda koyu renkli yazılan hükümetler, kohabitasyon dönemleridir.

[130] Cemil Oktay, "Çoğunlukçu Kurumsallaşmış Yarı-Başkanlık Rejimi: Fransa," *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler* içinde, Ersin Kalaycıoğlu ve Deniz Kağnıcıoğlu ed. (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2012), s. 78.

Özellikle, De Gaulle'ün kişisel kariyerinin ve karizmasının etkisiyle bu iki alan başbakanlar tarafından genellikle *cumhurbaşkanına rezerve alanlar (domaines reserves)*[131] olarak görülmüş ve De Gaulle'den sonra da bu teamül devam etmiştir.[132] Başbakanlar savunma ve dışişleri bakanlarını seçerken başkanın onay verebileceği kişileri seçmeye özen göstermiştir. Böylece farklı siyasi görüşleri olan yürütmenin iki kanadının ülke yönetiminde çatışma çıkarmadan uyumu sağlanmıştır.[133]

François Mitterrand

1958 Anayasası'nın Mitterrand tarafından bu şekilde yorumlanması ve uygulanması bundan sonraki kohabitasyon dönemleri için de emsal teşkil ederek bir teamül oluşturmuştur. Nitekim 1986'dan itibaren Fransa'da toplamda üç kez kohabitasyon dönemi yaşanmış, üçünde de büyük siyasi krizler üretmeden süreç atlatılmıştır.[134]

Kohabitasyon zamanlarının fazla kriz üretmeden atlatılmasının iki nedeni olduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi, her ne kadar Anayasa'da net ve yazılı bir görev ve yetki paylaşımı yapılmış olmasa da zaman içinde yeni siyasi teamüllerin oluşmasıdır. Bu teamüllere göre, kohabitasyon dönemlerinde başbakan, parlamento çoğunluğuna dayanarak hükümet eder ve cumhurbaşkanınınkinden farklı olan ve seçimlerde vaat ettiği programını uygulamaya koyar. Cumhurbaşkanı da hükümeti programını uygulamayabilmesi için rahat bırakır ve müdahale etmez. Bununla birlikte teamüller, çok önemli anayasal yetkilerinden feragat eden cumhurbaşkanına dış politika, ulusal savunma ve yargı gibi alanları kapsayan bir özerk alan da tanımıştır. Cumhurbaşkanının bu alanlardaki ağırlığı kohabitasyon dönemlerinde de devam etmektedir. Hatta başbakanlar, bu alanlardaki bakanları seçerken cumhurbaşkanının hassasiyetlerini gözetmektedirler.

---

[131] *Rezerve alanlar* ifadesi, De Gaulle'ün başbakanlarından Jacques Chaban-Delmas'a aittir.

[132] Savunma alanının Cumhurbaşkanına özgülenmiş bir alan olarak tanımlanması özellikle 1964 yılında bir bakanlar kurulu kararıyla nükleer silah kullanma yetkisinin cumhurbaşkanına verilmesinden sonra daha da önem kazanmıştır. Bkz. Eyüboğlu, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyete Doğru," s. 145.

[133] Yavuz, *Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, s. 233.

[134] Eyüboğlu, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyete Doğru," s. 140-141.

Kohabitasyon dönemlerinin göreceli olarak daha az siyasi krizlerle atlatılabilmesinin bir diğer sebebi olarak da kamuoyunun baskısından bahsedilebilir. Yeni seçilmiş parlamento çoğunluğuna dayanan hükümet, halk nezdinde daha taze bir meşruiyete ve desteğe sahiptir. Bu hükümet lehine bir moral gücü sağlamaktadır. Dolayısıyla cumhurbaşkanı ile hükümet arasında ortaya çıkan uyuşmazlıklarda kamuoyu baskısı çoğunlukla hükümet lehinedir. Atay'a göre; cumhurbaşkanına Anayasa tarafından tanınan müdahale yetkileri ancak vatandaşların büyük çoğunluğu tarafından benimsenecek şekilde kullanılabilir. Dolayısıyla bu yetkiler ne parlamentonun ne de hükümetin işlemlerini felce uğratması için cumhurbaşkanına imkân tanımaktadır. Örneğin cumhurbaşkanının bütün vali, büyükelçi, müsteşarların atanmasını veya görevden alınmasını reddetmesi mümkün değildir. Çünkü Fransızlar, Anayasa'nın 21'inci maddesinin öngördüğü düzenlemenin hükümete tanıdığı yetkinin kullanılmasının engellenmesini kabul etmez.[135]

Kohabitasyon dönemlerinin bir siyasal krize yol açmamasının bir başka sebebinin de aslında parti sistemi olduğunu öne süren akademisyenler bulunmaktadır. Buna göre, parti sistemi yarı-başkanlık sistemi doğrultusunda değişim geçirerek rejime uyum sağlamış ve Dördüncü Cumhuriyet'te rastlanmayan parti içinde dayanışmaya, parti dışında uzlaşmaya dayalı siyasi kültür ve disiplinli bir parlamentoyu ortaya çıkarmıştır.[136]

Kohabitasyon tecrübesinin anayasal sisteme etkisi, farklı siyasi eğilimlerden gelen yürütme içindeki iki kanadın uyumlu çalışabilmesi sonucundan ibaret değildir. Farklı partilerden hükümetlerin kendi programlarını uygulamalarına izin vermek zorunda kalan cumhurbaşkanları bunu daha sonra artık kendi partilerinden gelen hükümetler için de yapmak zorunda kalmışlardır. Dolayısıyla kohabitasyon dönemlerinden sonra, hükümetler cumhurbaşkanlarıyla aynı partiden olsalar bile artık eskisi kadar güçsüz ve etkisiz siyasal figürler olmamışlardır.[137]

Bu tarihten sonraki uygulama göstermiştir ki Fransa'daki iki başlı yürütme yapısı, farklı siyasi eğilimleri krize değil işbirliğine zorlamaktadır. Birbirlerini imha etme yetkisine ya da görmezden gelme lüksüne sahip olmayan siyasi aktörler mecburen uzlaşmak ve birlikte çalışmak zorunda kalmaktadırlar. Özellikle, olgun devlet adamı kimliğiyle hareket edip hükümetle çatışmaktan kaçınan ve icraattan uzak duran cumhurbaşkanları için bu kohabitasyon tecrübeleri aslında

---

[135] Atay, "Yarı-Başkanlık Rejimi ve Özellikle Fransa Örneği," s. 141-167.
[136] Vergin, "Cumhuriyetin Yönetebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim: Yarı-Başkanlık Sistemleri", s.13.
[137] Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, s. 126-127.

ilginç bir sonuç da doğurmuştur. Kohabitasyon tecrübesi yaşayan her iki Fransa Cumhurbaşkanının da, halk nezdindeki itibarı artmış ve bir sonraki seçimlerini daha rahat kazanmışlardır.[138]

Fransa'da 1986-2002 yılları arasındaki 16 yılın dokuz yılında kohabitasyon hükümetleri ülkeyi yönetmiştir. Her ne kadar siyasi teamüllerle birçok sorun çözülmüşse de, uzun vadede krizler üretebilecek bu durumun sıklıkla yaşanmaması amacıyla, 2000 yılında yapılan bir anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldan beş yıla indirilmiştir. Bu şekilde cumhurbaşkanının görev süresi, meclisle eşitlenerek, cumhurbaşkanının görev döneminde kendisi ile benzer siyasal eğilime sahip bir meclis çoğunluğu ile çalışma ihtimali yükseltilmiştir. Ayrıca yine aynı yıl yapılan düzenlemelerle, Millet Meclisi seçimlerinin, cumhurbaşkanlığı seçimlerinin hemen ardından yapılması kuralı getirilmiştir. Böylece yürütmede ortaya çıkabilecek iki başlılık ihtimali azaltılmak istenmiştir.

5.3. Parlamento-Hükümet

Duverger; 1958 Anayasası'nın cumhurbaşkanına 14, parlamentoya 9 ve hükümete ise 4 madde ayırdığını, parlamento ile hükümet ilişkilerinin ise 17 maddede düzenlendiğini, Anayasa'nın bu yapısında hükümetin bağımsız bir organ olmadığını ve parlamento ile cumhurbaşkanı arasında bir aracı işlevi üstlendiğini belirtmiştir.[139] Dolayısıyla, hükümet ile parlamento arasındaki ilişki, cumhurbaşkanı ile parlamento arasındaki ilişkiden daha yoğundur.

Öncelikle belirtmekte fayda bulunmaktadır ki, Fransa'da anayasal yapı, hem parlamenter rejimin hem de başkanlık sisteminin birtakım özelliklerini taşımaktadır. Sistemin tasarımındaki melezlik hemen her aşamada kendini göstermektedir. Bu, parlamento-hükümet ilişkilerinde de böyledir. Parlamento üyeliği ile hükümet üyeliği bağdaşmaz. Bakan olan bir milletvekili ya da senatörün parlamento üyeliği düşer, yerine yedek üye göreve getirilir. Bu haliyle hükümet yapısı, parlamenter sistemlerden oldukça uzaklaşmakta başkanlık sistemine yaklaşmaktadır. Öte yandan, hükümet siyasi meşruiyetini cumhurbaşkanına değil, parlamento çoğunluğuna borçludur.

Anayasa'nın 39'uncu maddesine göre, cumhurbaşkanı kanun teklifinde bulunamaz. Bu yönüyle rejim başkanlık sistemine yaklaşmaktadır. Öte yandan, başbakan yasa teklifinde bulunabilir. Daha da önemlisi, hükümet dayandığı

---

[138] Bahadır Kaleağası, "Siyasal Rejimin Koordinatları", http://kaleagasi.net/wp-content/uploads/2011/03/B.Kaleagasi-GORUS-Baskanlik-Rejimi-vs.-VI.2011.pdf, Erişim: 24.01.2014, s. 74.

[139] Maurice Duverger, *Siyasi Partiler* (Ankara: Bilgi Yayınevi, 1993), s.534.

parlamento çoğunluğuyla yasama gündemini rahatlıkla kontrol edebilir. Bu yönüyle de sistem parlamenter rejime yaklaşmaktadır. Üstelik 1958 Anayasası'nın en önemli özelliklerinden birisi de birçok rasyonelleştirilmiş parlamentarizm uygulamasını getirmiş olmasıdır. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm yöntemleri 1958 Fransız Anayasası'nın parlamento-hükümet ilişkilerini belirleyen temel yaklaşımıdır. Bunlar sayesinde hükümetler hem çok daha istikrarlı bir yapıya kavuşmuş hem de yasama faaliyetlerini çok daha etkin bir şekilde yürütür hale gelmişlerdir.

5.4. Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm Araçları[140]

Cumhurbaşkanı güçlendirilmiş ve parlamentonun yürütmeyi etkileme araçları zayıflatılmış olmasına karşın, Fransa, tam anlamıyla başkanlık sistemindeki gibi bir güçler ayrılığı noktasına gelmemiştir. Hükümetin parlamento karşısında siyasal sorumluluğu ve yürütmenin de parlamentoyu fesih yetkisi varlığını sürdürmektedir. Bununla birlikte, Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet rejimlerindeki istikrarsızlığa ve aşırılıklara tepki olarak, yasama yetkisi ve parlamentonun yürütmeyi denetim araçları, hükümetin istikrarını ve otoritesini korumak için iyice sınırlanmıştır. Ortaya çıkan sistem "*ölçülü parlamentarizm ya da rasyonelleştirilmiş parlamentarizm (le parlementarisme rationalisé*) olarak adlandırılmaktadır. Ölçülü parlamentarizm çerçevesinde parlamento ile hükümet arasındaki ilişkiler iki başlık altında ele alınabilir:

5.4.1. Hükûmete İstikrar Kazandırmaya Yönelik Araçlar

Zımni Güvenoyu

Anayasa hükümetlere istikrar kazandırabilmek amacıyla iki temel yaklaşım benimsemiştir. Birincisi hükümetlerin kurulmasını kolaylaştırmıştır. Şöyle ki, Anayasa'nın 8'inci maddesine göre cumhurbaşkanının önce başbakanı; sonra da başbakanın önerisi üzerine diğer bakanları atamasıyla kurulan hükümetin göreve başlayabilmesi ya da devam edebilmesi için, Meclisten güvenoyu istemesine gerek yoktur. Buna *"zimnî güven* (*confiance implicite*)" denilmektedir. Uygulamada da göreve yeni başlayan hükümetler, Millet Meclisinden güvenoyu istememektedirler.[141] Bununla birlikte başbakan, Anayasa'nın 49'uncu maddesine göre, göre Millet Meclisinden hükümet programı ya da genel politika belirleyen bir beyanname için güven isteminde bulunabilir.

---

[140] Bu bölümdeki ölçülü parlamentarizme ilişkin bilgiler aksi belirtilmedikçe Kemal Gözler'in "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlâmentarizm Üzerine Bir Deneme)" başlıklı çalışmasından derlenmiştir.

[141] Kemal Gözler, "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir?", Türk Anayasa Hukuku İnternet Sitesi, http://www.anayasa.gen.tr/istikrar.htm, Erişim: 24.01.2014, s. 38.

Uygulamada, 1958 Anayasası döneminin ilk iki başbakanı *(Michel Debre ve Georges Pompidou)* kurdukları ilk üç hükümet için, hukukçuların güvenoyunun gerekmediğine dair uyarılarına rağmen parlamentodan güvenoyu istemişlerdir. Ancak, cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği 1962'den sonra 1965'te kurulan ilk hükümet için artık parlamentodan güvenoyu istenmemiştir; çünkü bu tarihten sonra, hükümet artık parlamentonun değil cumhurbaşkanının hükümeti olmuştur.[142] Günümüzde de bazen cumhurbaşkanı ile görüş ayrılığı yaşadığında başbakanlar bazen arkalarındaki parlamento desteğini göstermek amacıyla parlamentodan güvenoyu isteyebilmektedir.

Zorlaştırılmış Güvensizlik Oyu

Hükümetlere istikrar kazandırabilmek amacıyla Anayasa'nın ikinci temel yaklaşımı, hükümetlerin düşürülmesini zorlaştıracak üç kısıtlama getirmek olmuştur. Anayasa'nın 49'uncu maddesine göre, güvensizlik önergesi Millet Meclisi üye tamsayısının en az onda biri tarafından verilebilir. Aynı maddeye göre, bir milletvekili bir yasama yılında en fazla üç, olağanüstü toplantı döneminde ise en fazla bir güvensizlik önergesine imza atabilir. Güvensizlik önergesine ilişkin yapılacak oylamada, yalnızca güvensizlik oyları sayılır ve hükümetin düşmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğunun güvensizlik oyu vermiş olması aranır.

Bu ağır şartlardan dolayı, 1958 Anayasası döneminde Fransa'da şimdiye değin başarılı olmuş sadece bir gensoru girişimi olmuştur. 1962 yılında Hükümeti deviren Parlamentoya cevaben De Gaulle de parlamentoyu feshetmiştir. Bu, aynı zamanda parlamentonun ilk kez feshidir.

Güvenoyu mekanizması, her ne kadar bir denetim aracı olarak öngörülmüş olsa da Fransa'da ilave bir sonuca da yol açmıştır. Özellikle, kohabitasyon dönemlerinde hükümetler, parlamentodan aldıkları güvenoyunu cumhurbaşkanına karşı bir meşruiyet mekanizması ve siyasi destek olarak kullanmaktadırlar. Bu yüzden sıklıkla arkalarındaki parlamento desteğini hatırlatmak amacıyla güvenoyuna başvurmaktadırlar. Hatta bazen aynı siyasal eğilime sahip olsalar da politikalar konusunda cumhurbaşkanı ile anlaşmazlık yaşayan başbakanlar, parlamento çoğunluğunun kendilerini destekleyeceğini düşünüyorlarsa benzer amaçla meclisin güvenoyuna başvurabilmektedirler. Parlamento çoğunluğunun desteğini alan hükümetler cumhurbaşkanının baskı ve yönlendirmesinden biraz daha özerk çalışabilmektedirler. Bu da Fransız anayasal sistemini yarı-başkanlık rejimine dönüştüren yürütmenin iki başlılığını sağlamaktadır.

---

[142] Eyüboğlu, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyete Doğru", s. 162.

Zayıflatılmış Parlamenter Denetim

1958 Fransa Anayasası, güçlü parlamento- zayıf yürütme ikilisinin getirdiği istikrarsız yönetim tecrübesine tepki olarak yazıldığı için parlamentonun yürütmeyi denetlemesine ilişkin çok sınırlandırılmış yetkiler öngörülmüştür. Yukarıda sayılan güven/güvensizlik oyu mekanizmasına ek iki denetim mekanizması daha bulunmaktadır; araştırma komisyonları kurmak ve yazılı/sözlü soru önergeleri vermek. İlgili bakanın soruları iki aylık süre içinde yanıtlaması gerekmektedir ancak cevaplanmadığı takdirde bir yaptırımı da yoktur.

5.4.2. Kanun Çıkarılmasını Kolaylaştırmaya Yönelik Araçlar

Paket Oylama

Anayasa'nın 44'üncü maddesine göre *"Tasarıyı görüşen Meclis, Hükümet istediği takdirde, görüşülmekte olan metnin tamamı ya da bir kısmı hakkında Hükümetin önerdiği ya da kabul ettiği değişiklikleri bir tek oylama ile karara bağlar."* Bu yöntemde, parlâmento bir kanun tasarısında kendi istediği şekilde değişiklik yapamaz; ya kabul eder ya da reddeder.

Ya Kanunu Kabul Et, Ya Da Hükümeti Düşür (Giyotin)

Anayasa'nın 49'uncu maddesinin üçüncü fıkrasına göre, *"Başbakan, Bakanlar Kurulunda görüştükten sonra, Millet Meclisi önünde, maliyeye ya da sosyal güvenlik finansmanına ilişkin tasarılar için Parlamentoya karşı Hükümetin sorumluluğunu öne sürebilir. Bu durumda, izleyen yirmi dört saat içinde bir güvensizlik önergesi sunulmaz ve önceki fıkra uyarınca oylanmazsa, bu metin kabul edilmiş sayılır. Başbakan ayrıca bu yöntemi bir yasama yılında bir kez de diğer kanun tasarı ya da tekliflerinden biri için kullanabilir."*

Bu usul, özellikle Millet Meclisinde sağlam ve kararlı bir çoğunluğa sahip olmayan hükümetler tarafından sıklıkla kullanılmıştır. 1958 Anayasası döneminin ilk başbakanı Michel Debre bu yöntemi dört, ikinci başbakan Georges Pompidou altı, Raymond Barre yedi kez kullanmıştır. Muhalefetteyken bu yetkinin kullanımını acımasızca eleştiren Pierre Mauroy da bu yetkiyi sıklıkla kullanmıştır. Bu yetkinin kullanımı giderek sıklaşırken, 12 Ocak 1977'de Anayasa Konseyi, *"üçüncü fıkranın sıklıkla kullanılmasının anayasanın ruhuna aykırı olacağına"* karar vermiştir.[143] Ancak Anayasa Konseyinin bu kararı, bu yetkinin kullanılmasını engellememiştir. Örneğin, hepsi de çok önemli kanun tasarılarına

[143] Eyüboğlu, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyete Doğru", s. 166-167.

ilişkin olmak üzere, 2 Nisan 1988 ilâ 14 Mayıs 1988 tarihleri arasında dokuz defa, Mayıs 1988 ilâ Ocak 1990 arasında 18 defa kullanılmıştır.[144]

Nihayet, ilk halinde, hükümetler bu yöntemi konu ve sayı bakımından herhangi bir kısıtlama olmadan sıklıkla kullanırlarken, 2009 yılında konu bakımından sosyal güvenliğin finansmanına ve maliyeye ilişkin olma şartı getirilmiştir. Sayı bakımından da yukarıda sayılan iki konu dışında bir yasama yılında sadece bir kanun tasarı/teklifinin bu yöntemle geçirilebileceği kabul edilmiştir.

Parlamento Gündemini Belirleme Yetkisi

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin Fransa uygulamasındaki önemli düzenlemelerden birisi, hükümetin parlamento gündemine istediği konuyu istediği sırada getirebilme yetkisidir. Anayasa'nın 48'inci maddesine göre, *"Aylık oturumların ilk iki haftasında, öncelikle ve Hükümetin saptadığı sıraya göre, Hükümet tarafından verilen yasa tasarıları ve Hükümetin kabul ettiği yasa teklifleri görüşülür. Ayrıca, Maliye yasa teklifleri, Sosyal Güvenliğin finansmanına ilişkin yasa teklifleri ve aşağıdaki hükümlere tabi olarak, diğer Meclisin en az altı hafta önce sunacağı diğer yasa metinlerinin yanı sıra olağanüstü hallerle ilgili yasa teklifleri ve silahlı kuvvetler kullanımına ilişkin yetki talepleri, Hükümetin talebi üzerine, öncelikli olarak Meclisin gündemine alınır."* 2009 yılından önceki düzenlemelerde hükümetin bu yetkisi sınırsızken hâlihazırda ayda iki haftaya indirilmiştir.

Milletvekillerinden Gelen Kanun Tekliflerine İlişkin Konu Sınırlaması

Parlamento-hükümet ilişkilerini belirleyen önemli düzenlemelerden birisi de milletvekillerinden gelecek kanun tekliflerine karşı getirilen konu sınırlamasıdır. Anayasa'nın 40'ıncı maddesine göre, *"Parlamento üyeleri tarafından getirilen kanun teklifleri, kabul edilmeleri durumunda kamusal kaynakların azalması, yeni bir kamusal yükümlülük yaratılması ya da böyle bir yükümlülüğün ağırlaştırılması sonucunu doğurabilecek teklif ve değişiklikler kabul edilemez."*

Parlamento-hükümet ilişkilerinde önemli bir diğer nokta da, Anayasa'nın başbakana parlamentonun kabul ettiği kanunları Anayasa Konseyine götürebilme yetkisi vermesidir. Anayasa Konseyi, kanunlar yayımlanmadan öndenetim yaptığı için eğer Konsey, hükümetin başvurusunu haklı bulursa, hükümetin istemediği alanlarda yapılacak bir düzenleme hiç uygulanmadan iptal edilebilmektedir.

---

[144] Dmitri Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la Ve République* (Paris: Dalloz, 1995), s. 743'ten aktaran Gözler, "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir?", s. 36.

Dolayısıyla parlamento 1946-1958 döneminde olduğu gibi hükümeti istemediği kanunları uygulamak zorunda bırakamayacaktır.

1958 Fransa Anayasası'nda, parlamento-hükümet ilişkilerinin rasyonelleştirilmiş parlamentarizm yaklaşımı çerçevesinde ele alındığı, hükümetlere istikrar kazandırmak ve hükümetlerin etkinliğini artırmak gibi iki temel amacı olduğu yukarıda belirtilmiştir. Nitekim hükümetin yasama alanındaki etkinliğini artırmak amacıyla getirilmiş olan bu düzenlemeler neticesinde Fransa'da yasaların %80'inin üzerindeki bir bölümü, hükümetin tasarılarına dayanmaktadır. Bu oran da parlamenter rejimlerdeki oranlara yakın bir rakamdır.[145] Ancak Fransa'da parlamenter sistemlerden farklı özel bir durum bulunmaktadır. Yapılan yasal düzenlemelerin % 1'inden azı meclislerdeki komisyonlara gönderilmektedir.[146] Bu da, Fransa'da hükümetlerin parlamentodan kanunların olgunlaşması aşamasında pek bir katkı beklemedikleri sadece genel kurul aşamasında onay makamı olarak gördükleri şeklinde yorumlanabilir.

1958 Anayasası döneminde rasyonelleştirilmiş parlamentarizm uygulamalarının yasama organının çalışmalarına istikrar getirdiği gibi hükümetlere de istikrar getirdiği söylenebilir. Zira Dördüncü Cumhuriyet döneminde dört ay civarında olan ortalama hükümet ömrü, Beşinci Cumhuriyet döneminde üç yıla çıkmıştır.

6. SİYASAL SİSTEM HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR

1958 öncesinde mevcut hükümet sisteminin tıkandığı açıkça görüldüğü için Fransız siyasal hayatının en önemli tartışma konularından birisi hükümet sistemiydi. 1956 yılında birbirinden habersiz bir şekilde iki ünlü anayasa hukukçusu Fransa için, daha sonra yarı-başkanlık sistemi olarak adlandıracakları bir sistem önermiştir.[147] Bununla birlikte, Duverger, 1958 Anayasası'nı eleştirmekten de geri kalmamıştır. Anayasa'nın getirdiği sistemin sadece De Gaulle için tasarlandığı en önemli tartışma argümanlarından birisidir. Hatta Duverger, *melez bir rejim* dediği bu sistemin *"Generalin vücudu için biçilmiş kaftan"* olduğunu söylemiştir.[148]

1958 Anayasası'na ilişkin en temel eleştiriler özellikle ilk yıllarında getirilmiştir. De Gaulle, ilk yıllarda geleneksel Fransız parlamenter sisteminden uzaklaşmakla eleştirilmiştir. Ancak 1958 Anayasası'nın mimarı De Gaulle, daha 1946 yılında yapmış olduğu ünlü Bayeux Söylevi'nden beri savunduğu sistemin

---

[145] Assamble Nationale, *National Assembly in French Institutions*, s. 229.
[146] Arslan, *Demokratik Yönetim Sistemleri,* s. 239.
[147] Eyüboğlu, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyete Doğru," s. 131.
[148] Eyüboğlu, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyete Doğru," s. 127.

gerçek parlamentarizm olduğunu iddia ediyordu.[149] Hatta kendisinin hem anayasa danışmanı hem de ilk başbakanı olan Michel Debre şöyle demiştir: *"Biz bu anayasayla, parlamenter rejimi yeniden kurmuyoruz, onu gerçek anlamda ilk kez kuruyoruz."*[150]

Sistemin zaman içinde uygulamasında ise görüldü ki, rejim De Gaulle ve Debre'nin öngördüğü gibi klasik bir parlamenter sistemden çok farklı işlemektedir. Sistemin niteliğine ilişkin tartışmalara Duverger, 1971 yılında yazdığı bir makalede *"yarı-başkanlık"* ifadesini kullanarak yeni bir boyut kazandırmıştır. Bu tarihten sonra, yarı-başkanlık sistemi benzer nitelikte olan rejimleri nitelemek için bir kategori olarak siyaset bilimi literatürüne girmiştir. Öncelikle, Fransa hükümet sistemine bakarak tanımladığı yarı –başkanlık sisteminin Duverger'e göre en temel özellikleri şunlardır:

- Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilir.
- Cumhurbaşkanı önemli yetkilere sahiptir.
- Yürütme görevini yerine getiren ve parlamentonun güvenine tabi bir başbakan ve kabine bulunmaktadır.

Duverger, yarı-başkanlık sisteminin özelliklerini bu şekilde sıraladıktan sonra Fransa, Finlandiya, Avusturya, İrlanda, İzlanda, Portekiz ve 1919-1933 yılları arasında Almanya'yı bu kategoriye sokar. Sistemin adını koyan ve literatürde ilk defa tanımlayan Duverger, bu hükümet modelinin kendi içinde üç alt gruba ayırmaktadır:

- Cumhurbaşkanına sembolik yetkiler veren örnekler: Avusturya, İrlanda ve İzlanda,
- Cumhurbaşkanı ile Hükümetin dengeli yetki paylaşımına sahip olduğu örnekler: Finlandiya, Portekiz ve 1919 Weimar Anayasası dönemi Almanyası,
- Cumhurbaşkanına geniş yetkiler sunan örnekler: Fransa.

Duverger'nin tasnifinde, Fransa'da hükümet modelinin seçilmiş güçlü bir cumhurbaşkanına rağmen başkanlık olarak değil de, yarı-başkanlık sistemi olarak adlandırılmasının sebeplerinden birisi, yürütmenin iki başlı olmasıdır. Her ne kadar bazı başkanlık sistemlerinde kabine/bakanlar kurulu gibi örnekler bulunsa da Fransa'yı iki başlı yürütme yapısı haline getiren özgün durum cumhurbaşkanının tek başına yapacağı belirtilen işlemler dışındaki işlemlerde hükümetin karşı imzasının aranması şartıdır.

---

[149] Eyüboğlu, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyete Doğru," s. 129.
[150] Eyüboğlu, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyete Doğru," s. 126.

Sartori'ye göre "Fransız yarı-başkanlık rejimi, esnek bir ikili otorite yapısına, yani çoğunluk kompozisyonları değiştikçe baş aktörü değişen (sarkaç hareketi gösteren) çift-başlı bir yürütmeye dayanan gerçek bir karma rejimdir. Bu rejimde, yürütmenin iki kanadının aynı siyasi eğilimden gelmesi durumunda, 'Cumhurbaşkanı, Başbakan karşısında kesin üstünlük sağlar ve uygulanan anayasa maddi anayasa olur'. Yürütme iki kanadının farklı siyasi eğilimlerden gelmesi durumunda ise 'Başbakan kesinlik üstünlük sağlar ve uygulanan biçimsel anayasa olur.'"[151]

1958 yılında kurulan iki başlı yürütme yapısı, 1986 yılına kadar farklı siyasi eğilimlerden gelen iki başlı yürütme pratiği ile hiç sınanmamıştır. Uzun süre yürütme hem cumhurbaşkanının hem de bakanlar kurulunun aynı siyasi eğilimden geldikleri çoğunluklar tarafından oluşturulmuştur. Bu tarihe kadar Fransa'da yarı-başkanlık sistemi aslında Sartori'nin öngörüsünü haklı çıkaracak şekilde bir süper-başkanlık sistemi olarak işliyordu. Bu dönemde cumhurbaşkanları anayasal yetkilerine ek olarak kişisel karizmalarına dayanarak hükümetlerin yetkilerini de fiilen kullanmışlar, böylece hükümetleri geri planda kalmaya zorlamışlardır. Yürütmede iki başlılığın ortaya çıkmadığı dönemlerdeki başbakanı Fransız Anayasa Hukukçusu Prof. Rene Capitant *"cumhurbaşkanının genelkurmay başkanı"* olarak tanımlamaktadır.[152]

Duhamel, Fransa'daki sistem tartışmaları hakkında şu gözlemleri yapmıştır: "Siyasal olarak yenilgiye uğrayanlar, Beşinci Cumhuriyet'i sevmiyorlar. Zafer kazananlar onunla barışıyorlar. Oysa bir özel bunalım durumu dışında, ancak iktidarda olanlar Cumhuriyeti değiştirebilir, ama onlar da iktidara geldikleri için kendilerini oraya taşıyan sistemi korumaya yöneliyorlar. Bu da bizim kısır-döngümüz."[153]

Duhamel'in görüşlerine ilaveten şunlar söylenebilir. Fransa'da günümüzde, 1958 öncesi dönemde olduğu kadar yoğun ve şiddetli hükümet sistemi tartışmaları yapılmamaktadır. Hatta 1958 Anayasasının ilk döneminde, sistemin parlamenter rejimden bir sapma olduğu yönündeki eleştiriler dahi giderek zayıflamıştır. Bunu dört sebebi olduğu söylenebilir. Birincisi, 1958 Anayasasının getirmiş olduğu sistemin başarılı olduğuna ve eski rejimlerde var olan istikrarsızlık sorununa önemli oranda kalıcı çözümler getirdiğine

---

[151] Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği* (Çev. Ergun Özbudun, Ankara: Yetkin Yayınları, 1997), s. 165-166.

[152] Maurice Duverger, "New Political System Model Semi-Presidential Government," *European Journal of Politica1 Research,* Sayı: 8 (1980), s. 171-172.

[153] Olivier Duhamel, *Vie La Vle Republique!* (Paris: Le Seuil, 2002), s. 142'den aktaran Eyüboğlu, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyete Doğru", s. 186.

ilişkin genel kanaattir.[154] İkinci sebep de, sisteme ilişkin eleştiriler, Duhamel'in de belirttiği gibi özellikle muhalefetten gelmektedir ve aynı aktörler iktidarda iken eleştiriler azalmaktadır ki bu durum siyasi aktörlerin konumlarına göre davranmaları ile açıklanabilir.

Fransa'da sisteme ilişkin tartışmaların şiddetini kaybetmesinin üçüncü sebebi olarak da, sistemde köklü bir değişiklik yapmadan zaman içinde aksayan yönlerinin düzeltilmesiyle açıklanabilir. Mesela, 1971 yılında Anayasa Konseyinin yetkilerinin artırılması ve Konseye belli sayıda milletvekilinin başvurabilmesi yolunun açılması; kohabitasyon ihtimallerini azaltmak için 2000 yılında cumhurbaşkanının görev süresinin kısaltılması ve cumhurbaşkanı seçimini takiben Millet Meclisi seçiminin yapılacağı düzenlemesinin getirilmesi; parlamentoyu zayıflatan birçok hükmün yapılan son değişikliklerle değiştirilmesi gibi anayasal reformlar, sistemin kökten değiştirilmesi yönündeki değişiklik taleplerini de azaltmıştır.

Fransa'da 1958 Anayasası döneminde sistemik tartışmaların, 1958 öncesi dönemde olduğu kadar sert ve şiddetli yaşanmamasının dördüncü ve belki de en önemli sebebi, siyasi aktörlerin kritik anlarda gösterdikleri olgun tavırlardır. Sistemin yumuşak karnı olarak gösterilen iki başlı yürütme yapısı, özellikle kohabitasyon dönemlerinde korkulan sonucu doğurmamıştır. Yaşanan üç kohabitasyon döneminde iki farklı cumhurbaşkanının kendisini geriye çekmesi ve temel konular dışında başbakanın icraatlarına ve hükümetin işleyişine çok fazla müdahale etmemesi sistemin temelden sorgulanmasının önünü kesen bir faktör olmuştur. Ancak, unutulmamalıdır ki, şimdiye kadar böyle bir krizin yaşanmamış olması bundan sonra da yaşanmayacağı anlamına gelmez. Zira cumhurbaşkanı, farklı bir siyasal eğilimden gelen bir hükümetle çatışma ve zıtlaşma yolunu tercih eder ve bunda ısrarcı olursa neler olacağına dair 1958 Anayasası'nda bir çözüm bulunmamaktadır.

7. SONUÇ

Fransa, 1789 Devrimi'nden sonra çok uzun bir süre boyunca sürekli bir hükümet sistemi arayışında olmuştur. 15 anayasada neredeyse tüm hükümet sistemlerinin denendiği oldukça zengin bir siyasi geçmişten sonra 1958 yılında olağanüstü koşullarda olağanüstü yetkilerle göreve çağrılan De Gaulle'ün hazırlamış olduğu mevcut anayasa Fransa'nın birçok temel siyasi sorununa çözüm getirme iddiasında olmuştur.

---

[154] Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme* (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011), s. 91.

1971 yılında Duverger'in böyle adlandırmasıyla birlikte, literatürde *yarı-başkanlık sistemi* olarak genel kabul gören bu sistemde doğrudan halk tarafından seçilen ve çok güçlü yetkileri olan bir cumhurbaşkanı bulunmaktadır. Yürütmenin gerçek başı olan cumhurbaşkanı yetkilerini ve otoritesini, parlamento çoğunluğundan gelen bir başbakan ve hükümetle paylaşmak durumundadır.

Öte yandan parlamento, Beşinci Cumhuriyet öncesi Fransız geleneklerine aykırı bir şekilde oldukça zayıf ve ikincil planda bırakılmıştır. Üstelik parlamentoyla ilişkilerinde hem cumhurbaşkanına hem hükümete oldukça önemli rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçları verilmiştir. Ek olarak 1958 öncesi Fransız siyasi geleneğinde halk egemenliğine aykırı olarak görülen ve karşı çıkılan Anayasa Konseyi de, anayasal kurguda parlamentonun tekrar eski pozisyonuna dönmesini engellemek üzere kurulmuştur.

De Gaulle'ün mimarlığını yaptığı bu anayasal kurgunun Fransız siyasi geleneğine tamamıyla aykırı olduğu, De Gaulle'den sonra asla yaşayamayacağı, özellikle de yürütmenin iki kanadının farklı siyasi eğilimlerden gelmesi durumunda tüm siyasi yapının kilitleneceği yönünde eleştiriler getirilmiştir. Bununla birlikte uygulama, bu eleştirilerden oldukça farklı gerçekleşmiştir. Gerçekten de De Gaulle'ün öngördüğü gibi çok daha güçlü ve istikrarlı bir hükümet yapısına geçilmiştir. Ancak bu Anayasa'nın De Gaulle'ün ilk kurguladığı haliyle kalmadığı, Anayasa'da süreç içerisinde oldukça önemli değişiklikler yapıldığı da vurgulanmalıdır. Zira aradan geçen 56 yıllık süre zarfında 1958 Anayasası 24 kez değiştirilmiştir. Bu değişiklikler çerçevesinde, De Gaulle'ün öngördüğü sistemin dışına çıkan düzenlemeler yapılmıştır.

Mesela hem siyasi pratikte hem de anayasal düzenlemelerle, aslında parlamentoyu denetlemek ve dizginlemek amacıyla kurulmuş olan Anayasa Konseyi, giderek bir anayasa mahkemesine dönüşmüş ve yürütmeyi de denetleyen bir kurum haline gelmiştir.

Benzer bir şekilde, yürütme yapısı da De Gaulle'ün öngördüğü gibi, güçlü cumhurbaşkanı liderliğinde 1986'ya kadar bir nevi süper-başkanlık sistemi olarak işlemiştir. Ancak 1986'da ilk kez farklı siyasi eğilimlerden gelen cumhurbaşkanı ve hükümet durumu ortaya çıkınca bazı küçük krizlere rağmen Mitterrand ve Chirac'ın sistemin tümden kilitlenmesinden kaçınarak işbirliği içinde görev yapması 1958 Anayasası'nın temel niteliğini de değiştirmiştir. Farklı siyasi eğilimlerden gelen iki yürütme kanadının birbirini kilitleyeceği öngörüleri tutmamıştır. Gerçekte sistemin aslında birbirini fesih-azil yetkisi ve görmezden gelme lüksü olmayan yürütmenin iki kanadını işbirliğine zorladığı

ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede, cumhurbaşkanının ve hükümetin birbirinden özerk alanları da siyasi teamüllerle ortaya çıkmaya başlamıştır.

Öte yandan kohabitasyon dönemlerinin siyasi hayata ilave bir kalıcı etkisi de olmuştur. Farklı partilerden hükümetlerin kendi programlarını uygulamalarına izin vermek zorunda kalan cumhurbaşkanları bunu daha sonra artık kendi partilerinden gelen hükümetler için de yapmak zorunda kalmışlardır. Dolayısıyla kohabitasyon dönemlerinden sonra, hükümetler cumhurbaşkanlarıyla aynı partiden olsalar bile artık eskisi kadar güçsüz ve etkisiz siyasal figürler olmamışlardır.[155] Dolayısıyla hükümet yapısı içerisinde ortaya çıkan bu durum aslında De Gaulle'ün öngördüğü yarı-başkanlık sisteminden biraz farklı bir uygulamadır.

Nitekim pratikte siyasi aktörlerin gücüne göre farklı sonuçlar veren bu sistem, bazı yazarlarca, bazen başkanlık ve bazen de parlamenter sistemin uygulanmasına imkân veren bir kombinasyon olarak tanımlanmıştır. Paradoksal bir mantığa sahip olduğu ileri sürülen yarı-başkanlık sistemi Fransa'ya, yarım yüzyılı aşan bir süre boyunca anayasal ve siyasi istikrar imkânı sağlamıştır.[156]

Kohabitasyon dönemleri her ne kadar siyasi aktörlerin olgun ve uzlaşmacı tavırları ile büyük krizler üretmeden atlatılmışsa da, sistemin işleyişi açısından olağan ve istenen durumlar değildir. Dolayısıyla, kohabitasyon ihtimalini azaltmak için bazı anayasal değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan birincisi ve en önemlisi cumhurbaşkanının görev süresini yedi yıldan beş yıla indirilmesidir. Böylece cumhurbaşkanı ile parlamento aynı görev süresine sahip olmuştur. Ayrıca, parlamento seçimlerinin de cumhurbaşkanlığı seçiminden hemen sonra yapılması kuralı benimsenmiştir.

1958 Fransız Anayasası'nın en temel başarılarından birisi de siyasi kültürü esaslı bir şekilde değiştirmesidir. Anayasa'nın öngördüğü seçim sistemine göre, hem cumhurbaşkanı hem de Millet Meclisi ve Senato üyeleri iki turlu dar bölge çoğunluk sistemiyle seçilmektedir. Bu da birinci turda kıyasıya yarışan siyasi partileri, ikinci turda kendilerine yakın ve kazanması muhtemel olan adaylar etrafında toplanmaya mecbur etmektedir. Böylelikle zaman içinde birbirine yakın siyasi partiler arasındaki farklar azalmış ve siyasi ittifaklar ortaya çıkmıştır. 1958 öncesi dönemde siyasi kültürün en temel karakteristiği olarak ortaya çıkan siyasi uzlaşmazlık, çatışmacılık ve parçalanmışlık zamanla yerini daha uzlaşmacı ve ittifaklara dayanan bir siyasi kültüre bırakmaya başlamıştır.

---

[155] Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, s. 126-127.
[156] Ergun Özbudun ve Levent Köker, *BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı* (Ankara: Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, 1993), s.

Bu siyasi ittifaklar da zaman içinde küçük siyasi partilerin eriyerek ortadan kaybolması sonucunu doğurmuştur. Nitekim 1958 öncesi parlamentoda güçleri birbirine yakın yaklaşık 10 parti bulunmakta iken günümüzde 4-5 civarında parti parlamentoda temsil edilmektedir. Ancak iki büyük parti parlamentonun yaklaşık %90'ını kontrol etmektedir. Bu da daha disiplinli çalışan ve istikrarlı bir parlamenter yapı anlamına gelmektedir.

Nitekim parlamentonun daha disiplinli, uzlaşmacı ve istikrarlı bir yapıya kavuştuğu görüldükten sonra 1958 Anayasası'nın ilk halinde parlamentoyu güçsüz bırakmaya yönelik bazı hükümler zamanla kaldırılmıştır. Mesela, parlamentonun çalışma süresini en fazla beş ayla kısıtlayan madde değiştirilerek dokuz aya çıkarılmıştır. Bir yasama yılında aynı milletvekillerinin en fazla bir güvensizlik önergesine imza atabileceği kuralı üçe çıkartılmıştır. Benzer şekilde ayda sadece bir gün yasama gündemini parlamento ve geri kalan gündemi hükümet belirlerken yapılan anayasal değişikliklerle bir ay içinde yasama gündeminin iki haftasını hükümetin, iki haftasını meclislerin kendilerinin belirleyeceği ilkesi kabul edilmiştir. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm uygulamalarından birisi olan giyotin usulü de konu bazında sınırlandırılmıştır.

Tüm bu anayasal süreç aslında şunu göstermektedir: Olağanüstü bir dönemde olağanüstü yetkilerle De Gaulle tarafından hazırlanmış olan 1958 Anayasası Fransa açısından başarılı olmuş; ancak zamanla ülke ve siyasi hayat normalleştikçe olağanüstü döneme has bazı kurallarla esnetilmeye başlamıştır.

KAYNAKÇA

Adalet Bakanlığı. "Fransız Anayasası", *Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerin Anayasaları* içinde, Ankara: Adalet Bakanlığı Yayınları, Mayıs 2011.

Akçalı, Nazif. *Çağdaş Siyasal Rejimler*. İzmir: Bilgehan Basımevi, 1989.

Akyol, Taha. "Rejim, İdeoloji ve Parti", *Pazar Postası*, 23.12.1995.

Alkan, Haluk. "Yarı-Başkanlık Sisteminde Yürütmenin Yapısı: Fransa Örneği", Sivil Dayanışma Platformu İnternet Sitesi, http://www.sivildayanismaplatformu.org/haber_detay asp?haberID=211#_ftn5, Erişim: 15.01.2014.

Aron, Raymond. *Demokrasi ve Totalitarizm*. Çev. Vahdi Hatay, İstanbul: Kültür Bakanlığı, 1976.

Arslan, Rıza. *Demokratik Yönetim Sistemleri.* Bursa: Dora Yayınları, 2013.

Assamble Nationale. "Constitution of October 4, 1958", http://www.assemblee-nationale.fr/english/#II, Erişim: 21.01.2014.

Assamble Nationale, "Fransa Anayasası", http://www.assemblee-nationale.fr/english/, Erişim: 06.01.2013.

Assamble Nationale. "The National Assembly in French Institutions", (2012), http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese septembre2012/national-assembly.pdf, Erişim: 16.01.2014.

Atay, Ender Ethem. "Yarı-Başkanlık Rejimi Ve Özellikle Fransa Örneği", *Kamu Hukuku Arşivi*, Yıl 2, Sayı 4 (1999), s. 141-167.

CIA İnternet Sitesi. "CIA World Factbook: France", https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fr.html, Erişim: 06.01.2013.

Çam, Esat. *Çağdaş Devlet Sistemleri,* İstanbul: Der Yayınları, 2000.

Dunbay, Seda. "23 Temmuz 2008 Tarihli Anayasa Reformu Işığında Fransa'daki Yarı Başkanlık Sistemi." *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 3, (2012). s. 293-316.

Duverger, Maurice. "Factors in a Two-Party and Multiparty System." *Party Politics and Pressure Groups* içinde, Valdimer Orlando Key ed. New York: Thomas Y. Crowell, 1972. s. 23-32.

Duverger, Maurice. "New Political System Model Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research,* Sayı: 8 (1980), s. 165-187.

Duverger, Maurice. *Siyasi Partiler.* Ankara: Bilgi Yayınevi, 1993.

Economist Intelligence Unit. "Democracy Index 2007", http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf, Erişim: 21.01.2014.

Economist Intelligence Unit. "Democracy Index 2012: Democracy at a standstill", https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por_global.open_file?p_doc_id=1034, Erişim: 21.01.2014.

Eldem, Mahmut Nedim. "Anayasalarımızda Siyasi Rejim Arayışı ve Yarı Başkanlık Çözümü." Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi, 2007.

Eroğul, Cem. *Çağdaş Devlet Düzenleri*, Ankara: İmaj Yayınevi, 2001.

Eyüboğlu, Ercan. "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyete Doğru." *(Yarı)Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz* içinde, İhsan Kamalak, ed. (İstanbul: Kalkedon Yayınları, 2014), s. 111-221.

France Politique, "Gouvernement Jean-Marc Ayrault (2)", http://www france-politique.fr/wiki/Gouvernement_Jean-Marc_Ayrault_(2), Erişim:21.01.2014.

France Politique. "L'Assemblée nationale sous la Ve République", http://www.france-politique.fr/groupes-parlementaires-assemblee-nationale.htm, Erişim: 15.01.2014.

France Politique. "Premiers ministres et gouvernements", http://www.france-politique.fr/science-politique.htm, Erişim: 15.01.2014.

Fransa Anayasa Konseyi. "General Presentation", http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/presentation/general-presentation/general-presentation.25739.html, Erişim: 10.02.2014.

Fransa Dışişleri Bakanlığı. "Referendums in France", Fransa'nın Katmandu Büyükelçiliği İnternet Sitesi, (Mart 2007), http://www.ambafrance-np.org/IMG/pdf/Referendums_ag.pdf, Erişim: 26.01.2014.

Freedom House, "Freedom in the World: France", http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/france#.UuABCNJaiUl, Erişim: 21.01.2014.

Göze, Ayferi. *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler.* İstanbul: Beta Basım Yayım, 1995.

Gözler, Kemal. "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir?", http://www.anayasa.gen.tr/istikrar.htm, Erişim: 24.01.2014.

Gözübüyük, A. Şeref. *Anayasa Hukuku.* Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1997.

Hanley, David, A. P. Kerr ve Neville H. Waites. *Contemporary France: Politics and Society Since 1945.* Londra: Routledge, 2005.

IPU. "PARLINE: France National Assembly", http://www.ipu.org/parline-e/reports/2113_B.htm, Erişim: 14.01.2014.

IPU. "PARLINE: France Senate", http://www.ipu.org/parline-e/reports/2114_A.htm, Erişim: 14.01.2014.

Kaboğlu, İbrahim. *Anayasa ve Toplum.* Ankara: İmge Yayınları, 2001.

Kaleağası, Bahadır. "Siyasal Rejimin Koordinatları", http://kaleagasi.net/wp-content/uploads/2011/03/B.Kaleagasi-GORUS-Baskanlik-Rejimi-vs.-VI.2011.pdf, Erişim: 24.01.2014.

Kamalak, İhsan ed. *(Yarı)Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz.* İstanbul: Kalkedon Yayınları, 2014.

Karahanoğulları, Onur. "2003 Anayasa Değişikliği: Özeksizleştirilmiş Cumhuriyet.", AÜ SBF KAYAUM İnternet Sitesi, http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/02.pdf, Erişim: 16.01.2014.

Karahanoğulları, Onur. "Fransa.", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde, Birgül Ayman Güler ed. http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/fransa-2009.pdf, Erişim: 06.01.2013.

Köker, Levent. "Yeni Anayasa Sürecini İzleme Raporu: Yeni Anayasada Temel İlkeler ve Hükümet Sistemi Tercihi", TESEV İnternet Sitesi, Ekim 2013, http://tesev.org.tr/assets/publications/file/20022014123452.pdf, Erişim: 24.01.2014.

Lefkoşa Fransız Büyükelçiliği. "Fransız Anayasasının İlkeleri", http://www.ambafrance-cy.org/Fransiz-Anayasasinin-ilkeleri, Erişim: 24.01.2014.

Nitas, Koraltay. "Fransa Yönetim Sistemi." *Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim* içinde, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2003.

Oktay, Cemil. "Çoğunlukçu Kurumsallaşmış Yarı-Başkanlık Rejimi: Fransa."*Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler* içinde, Ersin Kalaycıoğlu ve Deniz Kağnıcıoğlu ed., Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2012, s. 67-96.

Ortaylı, İlber. "Fransa'nın Beşinci Cumhuriyet Anayasası", *Milliyet Gazetesi*, http://www.milliyet.com.tr/fransa-nin-besinci-cumhuriyet-anayasasi/ilber-ortayli/pazar/yazardetay/07.10.2012/1607869/default.htm, Erişim: 16.01.2014.

OSCE. "France Presidential Election" (Mart 2012), http://www.osce.org/odihr/elections/89000?download=true, Erişim: 25.01.2014.

OSCE. "Republic of France: Parliamentary Elections Mission Report" (22 Mayıs 2012), http://www.osce.org/odihr/elections/90763?download=true, Erişim: 24.01.2014.

Oytan, Muammer. "Fransa'da Anayasa Konseyinin Kuruluşu, Görevleri Ve İşleyişi Konusunda Bir İnceleme." *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 13, (Eylül 1980). s.25-38.

Oytan, Muammer. "Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri." *Amme İdaresi Dergisi,* Cilt 15, Sayı 1 (Mart 1982). s. 83-104.

Örgün, Faruk. *Dar Gelen Gömlek: Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Bilge Yayıncılık, 1999.

Özbudun, Ergun ve Levent Köker. *BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı.* Ankara: Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, 1993.

Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2004.

Rogoff, Martin. "Fifty Years Of Constitutional Evolution In France: The 2008 Amendments And Beyond.", *The Financial Crisis Of 2008: French And American Responses* içinde, Martin Rogoff ed. http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2013401code625254.pdf?abstractid=1793210&mirid=1, Erişim: 15.01.2014.

Roskin, Michael G. *Çağdaş Devlet Sistemleri*. Ankara: Adres Yayınları, Mart 2011.

Sartori, Giovanni. *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*. Çev.: Ergun Özbudun, Ankara: Yetkin Yayınları, 1997.

Schain, Martin A. "Politics in France.", *Comparative Politics Today: A World View* içinde, G. Bingham Powell, Jr., Russell J. Dalton ve Kaare Strom ed., Pearson Longman, 2004.

Şaylan, Gencay. *Çağdaş Siyasal Sistemler*. Ankara: TODAİE Yayınları, 1981.
Transparency International. "Corruption Perceptions Index 2013", http://www.transparency.org/cpi2013/results, Erişim: 21.01.2014.

Türköne, Mümtaz'er. *Siyaset.* Ankara: Lotus Yayınları, 2007.

Vergin, Nur. "Cumhuriyetin Yönetebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim: Yarı-Başkanlık Sistemi." *Türkiye Günlüğü*, Sayı 41 (1996).

Vergin, Nur. "Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı." *Türkiye Günlüğü*, Sayı 16 (1991).

Yavuz, K. Haluk. *Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi.* Ankara: Seçkin Yayınları, 2000.

Yazıcı, Serap. *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011.

polonya

1989 YUVARLAK MASA GÖRÜŞMELERİNDEN GÜNÜMÜZE ÇEYREK ASIR: POLONYA CUMHURİYETİ'NDE YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ

*Kadir Candan**

1. GİRİŞ

Orta ve Doğu Avrupa'da, 1989'da sosyalist rejimin çözülmesi, birçok ülkenin siyasi, ekonomik ve sosyal dönüşüm içine girmesine neden olmuştur. Köklü bir geçmişe ve Avrupa'nın ilk yazılı anayasasına sahip olan Polonya, tarihinde birçok ülkenin baskısına ve hegemonyasına maruz kalmış, en son Sovyetler Birliği'nin çözülmesi ile beraber yeni bir döneme girmiştir. Demokratik hukuk devletinin ve serbest piyasa ekonomisinin inşası için çeşitli reformlar gerçekleştiren Polonya, NATO ve AB gibi uluslararası kuruluşlara da üye olarak yeni dünya düzeninde yerini almıştır.

Polonya'da yeni düzenin inşasında anayasal kurumların özellikle yetki ve görev anlamında değişikliğe uğraması 20. yüzyılın ikinci yarısında tartışılmaya başlanan bir hükümet modeli olarak yarı-başkanlık sisteminin varlığını gözler önüne sermiştir.

En genel tabirle Polonya'nın yarı-başkanlık sistemi olarak değerlendirilmesinin nedeni, belli bir süreliğine halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı ve yasama organına karşı birlikte sorumlu olan başbakan ve kabinenin varlığıdır.[1] Polonya'da siyasi sistemin çeşitli anayasal değişiklikler sebebiyle farklılaşması yarı-başkanlık sistemi içerisindeki konumunu da etkilemiştir.

Çalışma, Polonya Cumhuriyeti hakkında genel bilgiler ve siyasi tarihi hakkında özet bilgilerin yer aldığı bir bölüm ile başlamakta olup, günümüze kadar sadece iki değişiklik gören 1997 Anayasasında öne çıkan bazı hususlar ile devam etmektedir. Daha sonra, Anayasa sistematiği doğrultusunda Temsilciler Meclisi *(Sejm)* ve Senato, cumhurbaşkanı ve hükümet hakkında genel bilgiler verilmektedir. Erkler ayrımının anayasal bir ilke olduğu Polonya siyasi

---

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: kadir.candan@tbmm.gov.tr

1 Robert Elgie, "Definitions of regime types", (08.10.2010), http://www.semipresidentialism.com/?cat=121, Erişim: 02.06.2013.

sisteminde dönüşüm sonrası yetki değişimlerinden de gerekli görülen yerlerde bahsedilecektir. Çalışma temelde yasama-yürütme ilişkilerine odaklanmasına karşın, bu ilişkide doğrudan yer bulan Anayasa Mahkemesi ve Yüce Divan da yargı başlığı altında ayrıca incelenmektedir.

Çalışmanın bir diğer bölümünü, yürütme erkini oluşturan cumhurbaşkanı ve hükümet ile yasama erkini oluşturan parlamento arası ilişkiler oluşturmaktadır. Bu bölümde ilk başta, 1997 Anayasası öncesi siyasi dönüşümün önemli basamakları olarak karşımıza çıkan ve erkler arası ilişkileri doğrudan etkileyen 1989 Yuvarlak Masa Görüşmeleri ve 1992 Küçük Anayasasına değinilecektir. Daha sonra, erkler arası ilişkiler incelenirken yarı-başkanlık sisteminin doğası gereği görülebilen kohabitasyon (birlikte yaşama) dönemlerinde öne çıkan siyasi çatışmalara ağırlık verilecektir. Metot açısından bu bölümde, Polonya siyasi sisteminde çatışmaların başat aktörü olarak karşımıza çıkan cumhurbaşkanları itibariyle kronolojik bir sıra izlenecektir.

Polonya'nın siyasi sistemine ilişkin bazı akademisyenlerin görüşleri ve Polonya siyasi sisteminin değiştirilmesine yönelik farklı çevrelerin görüşleri ise çalışma kapsamında ayrı bir başlık altında incelenmiştir.

2. POLONYA CUMHURİYETİ HAKKINDA GENEL BİLGİ

Mevcut Anayasa: 1997

Cumhurbaşkanı: Bronislaw Komorowski

Hükümet Başkanı: Ewa Kopacz

Yasama Organı: Temsilciler Meclisi Senato

Yönetim Şekli: Cumhuriyet, Üniter

Yüzölçümü: 312.685 km^2

Nüfus: 38.383.809

Dil: % 97,8 Lehçe ve % 2,2 diğer diller

Din: % 89,8 Roma Katolik, % 1,3 Doğu Ortodoks, % 0,3 Protestan, %0,3 diğer dinler, % 8,3 belirtilmemiş

Ekonomi: 2012 yılı gayrisafi milli hasıla büyüklüğü 483.2 milyar dolar, büyüme hızı % 1,9 ve enflasyon % 3,7 olarak gerçekleşmiştir.

Orta Avrupa'da yer alan Polonya; Almanya, Beyaz Rusya, Çek Cumhuriyeti, Litvanya, Rusya, Slovakya ve Ukrayna ile sınır komşusudur.[2]

Polonya'nın başkenti Varşova'dır. Ülkenin diğer önemli şehirleri; Krakow, Wroclaw, Poznan, Gdansk ve Szczecin'dir.[3]

Polonya, yaklaşık olarak 38,5 milyon nüfusa sahiptir. Polonya, nüfus bakımından Avrupa Birliği'nin (AB) en büyük altıncı

[2] "The World Factbook: Poland", CIA İnternet Sitesi, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pl.html, Erişim: 15.02.2014.

[3] "Polish cities", Polonya Resmi Tanıtım İnternet Sitesi, http://en.poland.gov.pl/Polish,cities,9097.html, Erişim: 15.02.2014.

ülkesidir.[4] Ülkede nüfus artış hızı, - % 0,09'dur. 2011 verilerine göre, nüfusun % 60,9'u kentlerde yaşamaktadır.

Ülkede ortalama yaşam beklentisi 76.45 olup, bu sayı ile dünya sıralamasında 77. sıradadır.

Başkent Varşova'dan bir görünüm

Okuma-yazma oranı ülkede % 99'un üzerindedir. Yeni başlayan öğrencilerin okulda geçireceği ortalama süre 15 yılın üzerindedir.

Polonya, 2012 yılı verilerine göre 483.2 milyar dolar olan gayrisafi milli hâsılası (GSMH) ile dünyanın 22. büyük ekonomisidir. 2012 yılı için büyüme % 1,9 ve enflasyon % 3,7 olarak gerçekleşmiştir.[5]

1999 yılında yapılan idari reformla, Polonya, 16 *il* (*voivodships-provinces*), 379 *ilçe* (*powiats-districts*) ve 2479 *belediyeye* (*gminas-communes*) bölünmüştür.[6]

Polonya, Amerika merkezli Özgürlük Evi'nin (*Freedom House*) 2013 yılı değerlendirmesine göre, "*özgür*" kategorisindeki ülkelerden kabul edilmektedir.

---

[4] "Demographic balance: 2011", Avrupa İstatistik Ofisi (Eurostat) İnternet Sitesi, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Demographic_balance,_2011_(1)_(1_000).png&filetimestamp=20130129110805, Erişim: 14.02.2014.

[5] "The World Factbook: Poland".

[6] "Size and Structure of Population and Vital Statistics in Poland by Territorial Division in 2012", Polonya Merkezi İstatistik Ofisi İnternet Sitesi, s. 115, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/LU_ludnosc_stan_struktura_31_12_2012.pdf, Erişim: 15.02.2014; "Territorial structure", Polonya Cumhurbaşkanlığı İnternet Sitesi, http://www.president.pl/en/about-poland/territorial-structure/, Erişim: 15.02.2014.

Polonya, Özgürlük Evi tarafından hem siyasi haklar hem de siyasi özgürlükler bakımından en yüksek skor kabul edilen 1 puanla değerlendirilmiştir.[7]

Dünyada sıklıkla atıf yapılan bir diğer endeks olan The Economist Dergisinin Demokrasi Endeksi'ne göre ise, Polonya, 2012 yılında "*kusurlu demokrasi*" kategorisinde yer almaktadır. Dünya sıralamasında 44. sırada bulunan Polonya'nın ülke skoru 10 üzerinden 7.12'dir.[8] Ayrıca, Polonya, Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün hazırlamış olduğu 2013 Dünya Yolsuzluk Algısı Endeksinde 100 üzerinden 60 puan alarak 38. sırada yer almıştır.[9] Son olarak, Polity IV Polonya ülke raporunda (2010) ülkenin demokrasi skoru "10" ve otokrasi skoru "0" olarak değerlendirilmiştir.[10]

3. YAKIN SİYASİ TARİH

Türkçe'de eski adıyla Lehistan olarak bilinen Polonya, M.S. 966'da Piast Hanedanı tarafından kurulmuş, 14. yüzyılda Polonya-Litvanya İmparatorluğuna dönüşmüştür. 1772-1795 yılları arasında Avusturya, Prusya ve Rusya tarafından bölünerek paylaşılmış; böylece siyasi varlığı sona ermiştir. Bu dönem "*Birinci Cumhuriyet*" olarak adlandırılır. Bu dönemin dikkat çekici özelliklerinden biri Polonya'nın, Avrupa'nın ilk yazılı anayasasına (1791)[11] sahip olmasıdır.[12]

Birinci Dünya Savaşı'nın ardından 123 yıl aradan sonra tekrar bağımsızlığını kazanan Polonya'da yasama organı Sejm'in 1919'da çıkardığı Küçük Anayasa'yı, 1921'de kabul edilen 2. Polonya Cumhuriyeti Anayasası takip etmiştir. 1926 yılında *Mareşal Pilsudski* yönetime el koyarak iktidara gelmiş ve ülkede otoriter bir yönetim tesis etmiştir. Bu yönetim anlayışının en önemli göstergelerinden birisi, Pilsudski'nin 1930 yılında parlamentoyu dağıtması ve birçok muhalefet üyesinin tutuklanarak hapis cezasına çarptırılmasıdır.

---

7 "Freedom in the World: Poland", Freedom House İnternet Sitesi, http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/poland#.Uv_VbEJ_sSc, Erişim: 15.02.2014.

8 "Democracy Index 2012: Democracy at a standstill", The Economist Intelligence Unit İnternet Sitesi, http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2012.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex12, Erişim: 15.02.2014.

9 "Corruption Perceptions Index 2013", Uluslararası Şeffaflık Örgütü İnternet Sitesi, http://www.transparency.org/cpi2013/results, Erişim: 15.02.2014.

10 Polity IV demokrasi endeksinde demokrasi ve otokrasi skorları verilmekte ve -10 (güçlü otokrasi) ve +10 (güçlü demokrasi) arasında skorlar yer almaktadır. Demokrasi ve otokrasi skorları arasındaki farkı ifade eden Polity Endeksi demokrasinin çok yaygın olarak kullanılan bir ölçümüdür. ("Polity IV Country Report 2010: Poland", Center for Systemic Peace İnternet Sitesi, http://www.systemicpeace.org/polity/Poland2010.pdf, Erişim: 11.03.2014, s. 1).

11 Polonya-Litvanya Birliği Parlamentosunun hazırladığı Anayasa "3 Mayıs Anayasası" olarak da bilinmektedir. 3 Mayıs günü "Anayasa Günü" adıyla Polonya'nın milli bayramları arasında yer almaktadır. Bkz. "Verfassung", Polonya Resmi Tanıtım İnternet Sitesi, http://de.poland.gov.pl/Verfassung,654.html, Erişim: 05.06.2013.

12 Tayfun Çınar, "Polonya," *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde, Nuray E. Keskin yay. haz. (Ankara: AÜ SBF KAYAUM Yayını, 2004), s. 301.

1935 yılında Pilsudski'nin ölümünden önce hayata geçirilen "*Nisan Anayasası*" ile parlamentoya ait yetkiler, cumhurbaşkanı lehine aktarılacak şekilde sınırlandırılmıştır. 1918'den Almanya'nın Polonya'yı işgal ettiği 1939 yılına kadar olan dönem "*İkinci Cumhuriyet*" olarak adlandırılır. Ülke, İkinci Dünya Savaşı'nda Almanya ve Rusya arasında paylaşılmıştır. Savaş sonrasında Sovyetler Birliği güdümünde sosyalist yönetim altında bulunan Polonya, Varşova Paktı ve COMECON gibi örgütlerde yer almıştır. Bu dönemle birlikte adı "*Polonya Halk Cumhuriyeti*" olmuş, 1948 yılından itibaren de *Polonya Birleşik İşçi Partisi (PZPR)* tek parti rejiminin aktörü haline gelmiştir.[13] Sovyetler Birliği etkisi altında hazırlanan 1952 Anayasası zaman içinde çeşitli değişikliklere uğramış, ancak 1997 Anayasası ile yürürlükten tamamen kaldırılabilmiştir.

Tek parti yönetimi, rejimin dönüşümünün habercisi sayılabilecek 1980 grevleri sonrası işçilerle, aralarında sansürün kaldırılması ve serbest işçi sendikalarının kurulmasına izin verilmesi taleplerinin de yer aldığı birtakım konuları müzakere etmek zorunda kalmıştır ve 21 madde üzerinde uzlaşılmıştır. Bu grevlerin öncülüğünü yapan *Dayanışma Hareketi* (*Solidarnosc*)[14], gelecekte cumhurbaşkanlığı yapacak olan *Lech Walesa* ile grevlerin tüm ülkede ses getirmesini sağlamıştır. 1981 yılında ülkede uygulanan sıkıyönetim çerçevesinde Dayanışma Hareketi yasa dışı ilan edilerek grubun öncüleri hapsedilmiştir. Bir yıl sonra sıkıyönetim kaldırılmış, 1983'te de genel af ilan edilmiştir. 1988'de bir dizi yeni grevin patlak vermesinin ardından göreve gelen yeni hükümet, Sovyetler Birliği'nde Gorbaçov aracılığıyla başlatılan reformcu akımdan[15] da yararlanmış, ekonomiyi liberalleştirmeye ve muhalefetle diyalog geliştirmeye çalışmıştır.[16]

Eski rejim elitleri ile muhalefet arasındaki bu diyalog 1989 yılında "yuvarlak masa görüşmeleri" ile sağlanmış, Temsilciler Meclisi için kısmi olsa da, Senato için tamamen özgür bir şekilde gerçekleştirilecek seçim kararı alınmış ve 1952 Anayasasında bir dizi değişiklik yapılmıştır. Dayanışma Hareketi'nin desteklediği hükümetin kurulmasıyla Polonya'da komünist düzen sona ermiştir.

---

[13] Çınar, "Polonya," s. 301-302; "Polonya'nın Tarihçesi", Türkiye Cumhuriyeti Varşova Büyükelçiliği İnternet Sitesi, (17.12.2008), http://varsova.be.mfa.gov.tr/ShowInfoNotes.aspx?ID=121419, Erişim: 05.06.2013; "20. Jh.: Von der Gefangenschaft in die Gefangenschaft", Polonya Resmi Tanıtım İnternet Sitesi, http://de.poland.gov.pl/20.,Jh.,Von,der,Gefangenschaft,in,die,Gefangenschaft,622.html, Erişim: 05.06.2013.

[14] Literatürde "Dayanışma Hareketi" ve "Bağımsız Dayanışma Sendikası" birbirinin yerine kullanılmaktadır.

[15] Bu akımın en önemli bileşenleri olarak *açıklık (glasnost)* ve *yeniden yapılanma (perestroyka)* gösterilebilir.

[16] "Polonya'nın Tarihçesi"; W.J. Korab-Karpowicz, "Polonya'da Dayanışma ve Şiddetsiz Siyasi Mücadele", Polonya Cumhuriyeti Ankara Büyükelçiliği İnternet Sitesi; "Polonya'nın Tarihçesi".http://ankara.msz.gov.pl/tr/ikili_isbirligi/polonyann_ds_siyaseti/dayansma/, Erişim: 05.06.2013.

1989 yılı itibariyle "Üçüncü Cumhuriyet"[17] dönemine giren Polonya'da özellikle siyasi ve ekonomik reformlarla eski düzenin izi silinmeye çalışılmıştır. Yuvarlak masa görüşmeleri sonrasında 1992 Küçük Anayasası -Geçiş Anayasası- kabul edilmiş, 1997 yılında da günümüze kadar sadece iki kez ikincil konularda değişikliğe uğramış halen yürürlükte olan Anayasa kabul edilmiştir.

Polonya, 1991'de Avrupa Konseyi, 1996'da OECD, 1999'da NATO ve 2004'te AB üyesi olmuştur.

10 Nisan 2010'da, Cumhurbaşkanı Lech Kaczynski ve eşi ile beraber birçok milletvekili ve üst düzey yetkilinin bulunduğu uçağın Rusya'nın Smolensk kentinde düşmesi sonucu 96 kişinin yaşamını yitirmesi dünyada büyük yankı uyandırmıştır.[18]

2010 yılında merkez sağ partisi "Yurttaş Platformu"ndan cumhurbaşkanı seçilen Bronislaw Komorowski ve aynı partiden Ewa Kopacz'ın, Hıristiyan demokrat-merkez partisi "Polonya Köylü Partisi" ile 2014 yılında kurduğu koalisyon hükümeti görevine devam etmektedir.

4. ANAYASAL ORGANLAR

1997 Anayasası hazırlanırken anayasa koyucunun genel anlamda şu hususları göz önünde bulundurduğu söylenebilir: Demokratik devlet olarak Polonya gelenekleri ile tutarlılığı gözetmek; 1926-1939 otoriter döneminin ve 1944-89 Sovyet etkisi altındaki dönemin olumsuz siyasi mirasını bertaraf etmek; özellikle insan ve yurttaş hakları ve özgürlükleri bağlamında Avrupa'nın demokratik ve liberal siyasi eğilimine vurgu yapmak ve 1989 sonrası politik sistemin pozitif ve negatif tecrübelerini dikkate almak.[19]

Yaklaşık sekiz yıl süren yeni anayasa hazırlıkları 1997 parlamento seçimleri öncesinde nihayete erdirilebilmiştir. Yedi farklı anayasa taslağı üzerinde

---

[17] 1997 Anayasası'nın önsözünde, Polonya Cumhuriyeti'nin tüm vatandaşlarının 1989 yılında yeniden kaderlerini egemen ve demokratik olarak tayin etme imkanına kavuştuklarına ve 3. Cumhuriyete dair atıf bulunmaktadır. 1997 Anayasası için bkz. "Verfassung der Polnischen Republik", Dünya Anayasaları (Almanca) İnternet Sitesi, http://www.verfassungen.eu/pl/, Erişim: 01.06.2013; "Verfassung der Polnischen Republik", Sejm İnternet Sitesi, http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/niemiecki/kon1.htm, Erişim: 01.06.2013; "The Constitution of The Republic of Poland", Sejm İnternet Sitesi, http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm, Erişim: 01.06.2013; "Polonya Cumhuriyeti Anayasası", Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı İnternet Sitesi, http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/12-POLONYA%20385-438.pdf, Erişim: 01.06.2013.

[18] Uçakta 7 kişilik mürettebat ve 89 delegasyon üyesi bulunmaktaydı.

[19] Piotr Winczorek, "The Polish constitutional system and the law making process," *Democracy in Poland 1989-2009: Challenges for the future* içinde, Jacek Kucharczyk ve Jaroslaw Zbieranek ed. (Varşova: The Institute of Public Affairs Yayını, 2010), s. 14.

müzakereler yürüten anayasa komisyonunun çalışmalarında özellikle üç konu üzerindeki tartışmalar ön plana çıkmıştır. Bunlardan ilki *güçlü bir başkanlık mı yoksa parlamenter sistemin mi hayata geçirileceği* tartışmasıdır. Demokratik Sol İttifak ile Polonya Köylü Partisinin oluşturduğu koalisyon, önceki yıllarda yaşanan siyasi krizlerden yola çıkarak Cumhurbaşkanı Lech Walesa'nın yetkilerinin olabildiğince kısılmasını istiyordu. Fakat 1995 sonlarında Demokratik Sol İttifak lideri Aleksander Kwasniewski'nin cumhurbaşkanı seçilmesi ile birlikte koalisyon bu tutumundan vazgeçmiştir. Tartışmaların ikinci odak noktası, *sosyal hakların kapsamı* konusunda liberal görüşe sahip olanlar ile devletin bu konuda belirleyici rol almasını savunanlar arasında gelişmiştir. Tartışmaların en şiddetlisi ise *kilisenin fonksiyonu ve dini özgürlükler* üzerinde olmuştur. Burada dikkat çeken, yeni Polonya devletinin dünya görüşü olarak tarafsız olup olmayacağı veya Anayasa'nın Tanrı'ya ilişkin bir hüküm içerip içermeyeceği hususundaki tartışmalardır. Anayasanın önsözünde bu konuda orta yol izlenmiş olup, hem Tanrı'ya inananlar için hem de bu inancı paylaşmayanlar için ortak bir değer[20] formüle edilmiştir. Önsözde ayrıca "… Birinci ve İkinci Cumhuriyetin en iyi yönlerini alarak…" şeklindeki ifade ile artık Üçüncü Cumhuriyet Döneminin başladığı ifade edilmiştir.[21]

Polonya Anayasası, 2 Nisan 1997 tarihinde Sejm ve Senato tarafından tarafından %90'ın üzerinde bir çoğunlukla kabul edilmiş olup, 25 Mayıs 1997'de halkoyuna sunulmuştur. %42,86 gibi düşük bir katılım olmasına rağmen (1995 tarihli Referandum Kanunu referandumlar için genel olarak %50 katılımı şart koşmasına rağmen anayasa referandumları istisna tutulmuştur) halkın %52,72'sinin evet oyu ile onaylanmış ve 17 Ekim 1997'de yürürlüğe girmiştir.[22] Önsöz ve 13 bölümden oluşan Anayasa toplamda 243 madde içermekte olup, diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında görece kapsamlı bir metindir.[23]

Diğer Doğu Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Polonya'da da yazılı anayasa, hukuk sisteminin en üstünde yer almaktadır. Sosyalist devlet anlayışından dönülmesi ile özellikle temel haklar, siyasi haklar, basın özgürlüğü, toplanma

---

[20] "…Hem doğruluğun, adaletin, iyilik ve güzelliğin kaynağı olarak Tanrı'ya inananlar, hem de bu inancı paylaşmayan ancak diğer kaynaklardan doğan bu evrensel değerlere saygı gösterenler…".

[21] Klaus Ziemer, *Das politische System Polens: Eine Einführung* (Wiesbaden: Springer VS, 2013), s. 25.

[22] Halk oylamasına az bir katılımın ve görece düşük bir kabul oranının olmasının nedenlerinden birisi olarak, 1993 yılında Seçim Kanunu'nda yapılan değişiklikler sonucu birçok siyasi partinin parlamento dışında kalması gösterilmektedir. Bkz. Levent Gönenç, P*rospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries* (Lahey: Kluwer Law International, 2002), s. 133.

[23] "About Polish Constitution", Polonya Cumhurbaşkanlığı İnternet Sitesi, http://www.president.pl/en/about-poland/about-polish-constitution/, Erişim: 07.06.2013; Klaus Ziemer,"Das Verfassungssystem", Almanya Siyasi Eğitim Federal Merkezi İnternet Sitesi, (13.07.2009), http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/40669/verfassung, Erişim: 06.06.2013.

ve dernek kurma özgürlükleri, sosyal piyasa ekonomisi ve silahlı kuvvetlerin sivil denetimi gibi demokratik irade oluşumunu yansıtacak birçok hüküm anayasaya serpiştirilmiştir.[24]

Aşağıdaki bölümlerde anayasa sistematiği dikkate alınarak sırasıyla yasama erki olarak Sejm ve Senato (Any. 4. Bölüm), yürütme erki olarak cumhurbaşkanı (Any. 5. Bölüm) ve hükümet (Any. 6. Bölüm) ele alınacaktır. Bu bağlamda hükümet sistemini etkileyen aktörler incelenecek olup, yargı erki içerisinde sadece Anayasa Mahkemesi ve Yüce Divan'dan (Any. 8. Bölüm) bahsedilecektir.

4.1. Yasama

Polonya Parlamentosu

Kökeni 1493'e dayanan, Polonya'nın 3 Mayıs 1791'de ilk yazılı, modern ve kapsamlı Anayasasını hazırlaması gibi önemli faaliyetleri bulunan Sejm, Birinci Cumhuriyet Dönemi'nin sonuna kadar önemli bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır.[25] Aynı şekilde Senatonun da geçmişi 14. yüzyıla kadar uzanmaktadır. Birinci Dünya Savaşı sonrası egemenliğini kazanarak İkinci Cumhuriyet Dönemi'ne geçen Polonya'da üyeleri seçimle belirlenen

[24] Wolfgang Ismayr, "Die politischen Systeme der EU-Beitrittsländer im Vergleich", (30.01.2004), http://www.bpb.de/apuz/28534/die-politischen-systeme-der-eu-beitrittslaender-im-vergleich?p=all, Erişim: 06.06.2013.

[25] Avrupa düzeyinde parlamento geleneği İngiltere'den sonra en eskiye dayanan ülke Polonya'dır. (George Sanford, *Democratic Government in Poland: Constitutional Politics since 1989* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2002), s. 103).

Sejm, ülkenin bağımsızlığını tekrar sağlamasının sembolü olmuştur. 1921 Anayasası, güçler ayrılığı ilkesinin benimsendiği, çift meclisli parlamentonun (eşit olmayan pozisyonlarda) yeniden kurulduğu ve Sejm'in diğer anayasal kurumlarla karşılaştırıldığında önemli yetkilerle donatıldığı görülmektedir. 1935 tarihli yeni Anayasa ile bu durum değiştirilerek Sejm'in fonksiyonu azaltılmıştır. İkinci Dünya Savaşı ile beraber tekrar dağılma sürecine giren Polonya'da İkinci Cumhuriyet'in sona ermesiyle birlikte Sejm görevini yerine getiremez hale gelmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası Sovyet Rusya etkisi altına giren Polonya'da 1946 yılında Senato kaldırılmıştır. 1952 Anayasası ile, demokratik seçimler olmadan görevlerini yerine getiren Sejm'in karşısında, uygulamada tüm devlet faaliyetlerini tek elden yürüten Polonya Birleşik İşçi Partisi bulunmaktadır. 1989 sonrası dönüşüm ile Sejm anayasal güçler arasında önemli bir yer edinmeye başlamış ve Senato tekrar kurulmuştur.[26] 1921 ve 1992 anayasal düzenlemelerinde olduğu gibi 1997 Anayasasında da Senatonun yetkilerinde kısıtlamaya gidilmiştir.[27]

Yasama yetkisi, Sejm ve Senato tarafından kullanılmaktadır (Any. m. 10, 95). Polonya'da, parlamentonun etkin kanadını oluşturan Sejm, kanun yapım sürecine hâkim olmakta ve bakanlar kurulu üzerinde çeşitli denetim faaliyetlerinde bulunmakta iken, Senato daha çok kanunları gözden geçirmekte ve görüş bildirmektedir.

Sejm ve Senatonun tüm üyelerinin bir araya gelerek oluşturduğu Ulusal Meclis ise 1989 yılında cumhurbaşkanının seçimi için bir araya gelmesine karşın 1990'da cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmeye başlamasıyla bu yetkisini kaybetmiş; fakat kurumsal olarak sona ermemiştir. 1992 Küçük Anayasasına göre kendisine referandumla oylanacak bir yeni anayasa yapma görevi verilmiştir. 1997 Anayasasına göre cumhurbaşkanı, Ulusal Meclis önünde ant içmektedir (m. 130). Ayrıca, cumhurbaşkanına karşı yapılacak bir suç isnadı, Ulusal Meclis'in en az 140 üyesinin önergesi üzerine, üye tamsayısının en az üçte iki çoğunluğuyla aldığı bir kararı gerektirmektedir (m. 145). Sejm ve Senato, Ulusal Meclis görevi dışında önemli siyasi ve dini liderlerin devlet ziyaretlerinde Parlamentoya hitap etmesi durumunda da ortak oturum düzenleyebilmektedir. Ayrıca 1793 Anayasasının 200. yıldönümünün kutlanmasında ve Sejm'in 500. yıldönümünde benzer ortak oturumlar düzenlenmiştir.[28]

---

[26] 1989 Sejm seçimleri, Senato seçimlerinin aksine kısmi-özgür şekilde gerçekleştirildiği için yasama dönemi Halk Cumhuriyeti döneminde kaldığı yerden devam etmiş ve 10. yasama dönemi olarak ifade edilmiştir. Ancak 1991'de ilk tamamen özgür seçimler ile kurulan Sejm'de yasama dönemleri tekrar 1'den başlatılmıştır.

[27] "The Polish Sejm", Sejm İnternet Sitesi, http://opis.sejm.gov.pl/en/historiasejmu.php, Erişim: 08.06.2013.

[28] Sanford, *Democratic Government in Poland*, s. 106.

4.1.1. Temsilciler Meclisi (Sejm)

Sejm Üyelerinin Seçimi

Anayasa'ya göre 460 milletvekilinden oluşan Sejm'de üyeler genel, eşit, doğrudan, gizli ve nispi seçimlerle göreve gelirler (m. 96). Milletvekilleri 4 yıllık bir dönem için seçilirler (m. 98).

Sejm için seçme yaşının 18, seçilme yaşının 21 olduğu Polonya'da seçimlere katılım zorunlu değildir; seçime ilişkin kurallar ve yöntemler ile seçim kampanyalarının finansmanı gibi ayrıntılı hususlar ilgili seçim mevzuatında düzenlenmiştir (Any. m. 62, 99).

1997 Anayasasında nispi seçim sistemi aynen korunmaktadır (m. 96). Verilen oyların sandalyelere dağıtımında nispi seçim sisteminin bir türü olan *uyarlanmış Saint-Lague* metodu kullanılmakta olup, her bir parti için %5 olan seçim barajı, parti ittifakları için %8 olarak belirlenmiştir. Baraj, ulusal azınlıklar için uygulanmamak ta; bu doğrultuda Alman azınlığı[29] Sejm'de temsil imkanı bulmaktadır.[30]

Seçimlerin yönetimi ve denetimi ile ilgili olarak üç basamaklı bir yapı bulunmaktadır: En üstte denetleyici ve idari otorite olarak Ulusal Seçim Dairesi bulunmakta, altında bölge düzeyinde seçimlerden sorumlu bölge ofisleri ve en alt düzeyde de yerel seçim ofisleri bulunmaktadır. Sejm seçim sonuçları Ulusal Seçim Dairesi tarafından açıklanmakta ve Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Seçimlerin geçerliliği ve seçime dair ihtilaflar dolayısıyla yetkili merci *Yargıtaydır (The Supreme Court)*.[31]

Sejm'in Görev ve Yetkileri

Sejm'in temel görevi, kendi görev alanını düzenleyen Anayasa ve içtüzük doğrultusunda *kanun yapmaktır*.[32] Kanun yapımı, vatandaşların hak ve

---

[29] Ulusal ve etnik azınlıkların belli hakları Anayasa'nın 35. maddesi ile garanti altına alınmış olup, ayrıca 2005 yılında kabul edilen Bölgesel Dil, Ulusal ve Etnik Azınlıklar Kanunu özellikle dil ve kültürel alanda ilgili azınlıkların haklarının korunması anlamında önem taşımaktadır. İlgili Kanun içerisinde Beyaz Ruslar, Çekler, Litvanyalılar, Almanlar, Ermeniler, Ruslar, Slovaklar, Ukraynalılar ve Yahudiler ulusal azınlık olarak öngörülmüştür. ("The Regional Language, National and Ethnic Minorities Act", Amerikan İngilizcesi Vakfı İnternet Sitesi, http://www.usefoundation.org/view/479, Erişim: 15.08.2014; "Deutsche Minderheit", Almanya Varşova Büyükelçiliği İnternet Sitesi, (Şubat 2014), http://www.polen.diplo.de/Vertretung/polen/de/11-kultur-dt-minderheit/07-dt-minderheit/0-dt-minderheit.html, Erişim: 15.08.2014).

[30] Werner T. Bauer, "Wahlsysteme in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union"; Avusturya Siyasi Danışma ve Gelişim Düşünce Kuruluşu İnternet Sitesi, (Temmuz 2013), http://www.politikberatung.or.at/uploads/media/Wahlsysteme-in-den-Mitgliedstaaten-der-europaeischen-Union_03.pdf, Erişim: 07.06.2013, s 50; "Sejm: Electoral System", Parlamentolar Arası Birlik (IPU) İnternet Sitesi, http://www.ipu.org/parline-e/reports/2255_B.htm, Erişim: 07.06.2013.

[31] "Deputies", Sejm İnternet Sitesi, http://opis.sejm.gov.pl/en/posel.php, Erişim: 08.06.2013.

[32] Sejm'in 1989-2012 yılları arasındaki yasama faaliyetlerine dair bilgiler için bkz. EK 1.

özgürlükleri, devletin önemli kurumlarının teşkilatları ve faaliyetleri, devlet bütçesi ve ceza hukukuna dair düzenlemeler gibi geniş bir yelpazeyi içermektedir.

Sejm'in ikinci önemli faaliyeti olarak *denetim* karşımıza çıkmaktadır. Denetim araçlarının başında sözlü ve yazılı sorular ile 15 milletvekilinin güncel sorunlar ile ilgili olarak Sejm oturumunda bakanlar kurulu üyelerine yönelttikleri sorular gelmektedir (Any. m. 115). Bunlardan başka, komisyonları bir nebze güçlü kılan yetkilerden birisi olarak "*Desiderata*" adlı uygulama gösterilebilir. Belli durumlar halinde istek/talep anlamına gelen bu yetki ile komisyonlar, bakanlar kurulundan ya da bir bakandan, Yüksek Denetleme Kurulu başkanından ve Ulusal Banka başkanından isteklerde bulunabilir. Bilgi talep edilen kişi ya da kurumun hukuki yükümlülüğü olmamakla beraber, 30 gün içerisinde görüş bildirilmelidir.[33]

Yukarıda bahsedilen denetim araçları doğrultusunda alınan kararlar yasal olarak bağlayıcı olmamakla birlikte, ileride bir bakanın güvensizlik oyu ile düşürülmesine sebebiyet verebilmektedir. Bakanların, en az 69 Sejm üyesinin vereceği önerge ve üye tamsayısının çoğunluğunun kararı ile görevden

[33] "Functions of the Sejm", Sejm İnternet Sitesi, http://opis.sejm.gov.pl/en/funkcjesejmu.php, Erişim: 08.06.2013.

Temsilciler Meclisi (Sejm) Genel Kurulu

azledilebilmesi süreci (Any. m. 159) sık sık işletilmesine karşın şimdiye kadar hiçbir bakan bu doğrultuda düşürülememiştir. Ayrıca, güçlü denetim mekanizmalarından birisi olarak soruşturma komisyonları gösterilebilir (Any. m. 111). Yıl sonu bütçe görüşmeleri sonucu bütçeye onay verip vermemek de önemli denetim araçlarından birisidir.[34]

Sejm'in üçüncü önemli faaliyeti, *çeşitli kamu kurumlarına yaptığı atamalardır*. Bunlar arasında bazıları şu şekildedir: Sejm, Senatonun onayı ile Yüksek Denetleme Kurulu başkanını (Any. m. 205), Vatandaş Hakları komiserini (Any. m. 209), Kişisel Verilerin Korunması genel müfettişini ve Ulusal Radyo-Televizyon Yayın Kurulunun beş üyesini (Any. m. 214) atar.[35] Sejm; cumhurbaşkanının teklifi ile Polonya Ulusal Bankası başkanını (Any. m. 227/3); Para Politikası Konseyi üyelerinin bir kısmını (Any. m. 227/5);[36] dokuz yıl görev süreleri olan Anayasa Mahkemesi (*The Constitutional Tribunal*) üyelerinin tamamını -15 üye- (Any. m. 194) ve Yüce Divan (*The Tribunal of State*) başkanı hariç üyelerini mevcut yasama dönemi için (Any. m. 199) seçer.[37] Ulusal Yargı Konseyine[38] de milletvekilleri arasından dört üye seçerek gönderir (Any. m. 187).

Sejm'in Organları

Anayasa, Sejm'in iç yapılanması ve çalışma usulü gibi birtakım düzenlemelerin kendisinin kabul edeceği bir içtüzükle belirleneceğini ifade etmektedir (m. 112). Günümüze kadar sayısız değişikliğe uğrayan 1992 tarihli Sejm İçtüzüğü'ne göre, Sejm'in organları olarak meclis başkanı, başkanlık divanı, danışma meclisi ve komisyonlar öngörülmüştür.

Meclis başkanı, yeni seçilen Sejm'de en az 15 üyenin önerisi ile üyelerinin en az yarısının hazır bulunduğu oturumda salt çoğunlukla seçilir. Meclis başkanının, Sejm'i dışarıda temsil etme ve Sejm'in işleyişine ve organizasyonuna dair görev ve yetkileri temel olarak Anayasa'nın 110'uncu maddesi ile içtüzük ve diğer mevzuatla düzenlenmiştir. Meclis başkanı ve başkanvekillerinden müteşekkil başkanlık divanının, meclisin faaliyetleri ile ilgili olarak haftalık oturumları planlama, komisyonlar arası işbirliğini sağlama ve faaliyetlerin eşgüdümü

---

[34] "Functions of the Sejm"; Klaus Ziemer, "Das Zweikammer-Parlament: Sejm und Senat", Almanya Siyasi Eğitim Federal Merkezi İnternet Sitesi, (13.07.2009), http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/40676/parlament, Erişim: 06.06.2013.

[35] Kurulun diğer üyelerini Senato ve cumhurbaşkanı atar (Any. m. 214).

[36] Polonya Ulusal Bankası başkanının başkanlık ettiği Konseyin diğer üyelerini Senato ve cumhurbaşkanı atar (Any. m. 227/5).

[37] "Functions of the Sejm".

[38] Konseyin bileşimi şu şekildedir: 1.Yargıtay birinci başkanı, Adalet bakanı, Danıştay başkanı, cumhurbaşkanınca atanan bir kişi, 2. Yargıtay, genel, idari ve askeri mahkemeler arasından seçilen 15 hâkim, 3. Sejm tarafından milletvekilleri arasından seçilen 4 üye ve Senato tarafından senatörler arasından seçilen 2 üye (Any. m. 187).

gibi çeşitli görevleri bulunmaktadır. Divanın en önemli görevlerinden birisi, Sejm İçtüzüğü'nü yorumlama (İçtüzük ve Milletvekili İşleri Komisyonuna danıştıktan sonra) ve böylece bağlayıcı yorum/karar ortaya koymaktır. Danışma Meclisi, bağlayıcı olmayan tavsiye kararları alan bir organ olarak Parlamentonun çalışmalarına dair özellikle genel kurul çalışma programının taslağını oluşturma, Sejm oturumlarının gündem taslağını oluşturma ile Sejm faaliyetleri ve iş akışı konusunda siyasi parti grupları arasında eşgüdüm sağlama gibi bazı görevler üstlenmiştir. Üyeleri arasında Sejm başkanı, başkanvekilleri, siyasi parti grup başkanı veya başkanvekilleri bulunmaktadır.[39]

Komisyonlar ağırlıklı olarak yasama sürecinde genel kurulda tartışmaya açılacak konuların önceden müzakere edildiği yardımcı organlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca Sejm'in denetim faaliyeti ile bağlantılı olarak komisyonlar, çeşitli kamu kurumlarının, yerel yönetimlerin ve diğer kamu kuruluşlarının kanunları ve parlamento kararlarını uygulamasına ilişkin denetimde de bulunur. Daimi komisyonlar usul gereği bakanlık teşkilatlarına göre düzenlenir ve her yasama döneminde sayıları değişir. Komisyon üyeleri yasama döneminin başında belirlenmekte olup her komisyonun üye sayısı 20 ilâ 42 arasında değişmektedir. Uygulamada, komisyon üyelerinin belirlenmesinde siyasi parti gruplarının parlamentoda temsil oranları dikkate alınır.[40] Komisyonlar daha etkin çalışabilmek için alt komisyonlar kurabilir ve görüşlerini almak üzere ilgili konuda uzmanları komisyona davet edebilir. Ayrıca her yasama döneminde daimi komisyonlar dışında belli görevleri yerine getirmek üzere olağanüstü komisyonlar ve soruşturma komisyonları da kurulabilmektedir.[41]

4.1.2. Senato

Yasama erki, Sejm ile birlikte Senato tarafından kullanılmaktadır (Any. m. 10/2 ve 95/1). 100 senatörün tamamı dört yıllığına, doğrudan ve gizli seçimlerle dar bölge seçim usulüne göre seçilirler. Senato üyeliğine seçilebilmek için en az 30 yaşında olmak gereklidir. Yasama dönemi Sejm'e paralel düzenlenmiştir. Böylece Sejm'in erken seçime gitmesi Senatonun da otomatik olarak yeniden seçilmesini gerekli kılmaktadır. Senatonun iç yapılanması (başkan, başkanlık

---

[39] "Sejm bodies", Sejm İnternet Sitesi, http://opis.sejm.gov.pl/en/organysejmu.php, Erişim: 08.06.2013.

[40] Üç komisyonun kendilerine dair düzenlemeleri olup üye sayıları da buna göre değişmektedir: İstihbarat Komisyonunun 9, AB İşleri Komisyonunun 45, Milletvekili Etik Komisyonunun 6 üyesi bulunmaktadır. (Ziemer, *Das politische System Polens*, s. 43).

[41] Ziemer, "Das Zweikammer-Parlament: Sejm und Senat"; "Sejm bodies".

divanı, danışma meclisi, siyasi parti grupları, komisyonlar vs.) Sejm'e uygun olarak düzenlenmiştir.[42]

Senatonun önemli yetkilerinin başında kanun teklifi verme yetkisi gelmektedir. İkinci önemli görevi ise Sejm'den gelen kanun teklif ve tasarılarını normal hallerde 30 gün, ivedi kanun olması durumunda ise 14 gün içerisinde inceleyerek Sejm'e tekrar göndermektir. Senato bir kanuni düzenlemeyi kabul edebilir, değiştirebilir ya da reddedebilir.[43]

Senato Genel Kurulu

Senato, cumhurbaşkanına devlet için özel önem taşıyan konuları ülke genelinde halkoylamasına götürebilmesi için yetki verebilmektedir. Ayrıca, bazı ulusal kurumlara üye seçebilmekte/atayabilmekte ve bunları görevden alabilmektedir. Bunlardan bazıları şöyledir: Ulusal Yargı Konseyi'ne kendi üyeleri arasından iki kişi seçer ve bu kişileri görevden alır; Vatandaş Hakları komiseri ve Yüksek Denetleme Kurulu başkanı, Senato onayı ile Sejm tarafından atanabilir ve Ulusal Radyo-Televizyon Yayın Kurulu ve Para Politikası Kurulu üyeleri Sejm, Senato ve cumhurbaşkanı tarafından atanır.

Ulusal parlamentoların topluluk hukuku yasama sürecinde elini güçlendiren Lizbon Antlaşması ile Senato, yerindelik ilkesine aykırı bulduğu hususları AB

---

[42] Ziemer, "Das Zweikammer-Parlament: Sejm und Senat".

[43] Halkın iradesini yansıtması açısından özellikle 1989 seçimlerinde önemli bir yeri bulunan Senatonun 1992 Küçük Anayasasına kadar geri gönderdiği kanunlar Sejm tarafından ancak üçte iki gibi yüksek bir çoğunlukla reddedilebilirken, artık salt çoğunlukla reddedilebilmektedir. (Ziemer, "Das Zweikammer-Parlament: Sejm und Senat"; "Der Senat im System der Verfassung", Polonya Senatosu İnternet Sitesi, http://ww2.senat.pl/k7eng/historia/n/n02senatwsystemie.pdf, Erişim: 08.06.2013, s. 2).

organlarına iletebilmektedir. Senatonun yürütme üzerinde ise bir denetim yetkisi bulunmamaktadır.[44]

Şimdiye kadar gerçekleşmemiş olsa da cumhurbaşkanının görevden uzaklaştırılabilmesi için Sejm ve Senatonun bir araya gelerek oluşturduğu Ulusal Meclisin en az 140 üyesinin vereceği önerge ve sonrasında üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile alacağı kararla Yüce Divana gönderebilmesi koşulu Senatonun bazı hassas konularda etkin bir rol alabileceğinin de göstergesidir.

1997 Anayasası'na göre belli hallerde geçici olarak cumhurbaşkanlığına vekalet eden Sejm başkanının yokluğunda bu görevi Senato başkanı üstlenir.

4.1.3. Kanun Yapım Süreci

Kanun tekliflerini[45] milletvekilleri (*komisyonlar ve en az 15 üyenin imzasının bulunduğu gruplar*), Senato (*komisyonlar veya en az 10 senatör aracılığı ile*), cumhurbaşkanı ve hükümet verebilir. Bu hak ayrıca, en az 100 bin seçmenin ortak teklifi -halk girişimi- olarak da kullanılabilmektedir (Any. m. 118).[46]

Sejm'in üç defa görüşmesinin akabinde üye tamsayısının en az yarısının hazır bulunduğu bir oturumda, Anayasa başka bir çoğunluk öngörmezse, basit çoğunlukla onaylanan düzenleme Senatoya gönderilir. Senato 30 gün içerisinde teklife bir cevap vermezse düzenleme Sejm'den geçmiş haliyle kabul edilmiş sayılır. Senato, kanun teklifini doğrudan geri gönderir ya da değiştirirse Sejm, üye tamsayısının en az yarısının hazır bulunduğu bir oturumda salt çoğunlukla düzenlemeyi kendi kabul ettiği haliyle geçirebilir. Sejm, bu çoğunluğa ulaşamazsa düzenleme Senatoda değiştirilen hali ile kabul edilir. Bu şekilde her iki Meclisten de geçen teklif, cumhurbaşkanına sunulur. Cumhurbaşkanı önüne gelen kanuni düzenlemeyi 21 gün içerisinde[47] imzalayarak Resmi Gazete'ye (*Dziennik Ustaw*) gönderir. Resmi Gazete'de yayımlanması ile kanun yürürlüğe girmiş olur (Any. m. 119-122).

Cumhurbaşkanı kanunu imzalamayarak tekrar görüşülmesi için Sejm'e gönderebilir (veto hakkı). Sejm, üye tamsayısının en az yarısının hazır bulunduğu bir oturumda beşte üç oy çoğunluğu ile bu vetoyu aşabilir. Bu çoğunluğa ulaşılamadığı takdirde ise kanun teklifi düşmüş olur. Diğer taraftan, Sejm tarafından beşte üç çoğunlukla aşılan veto sonucu önüne gelen kanuni

---

[44] "About The Upper House", Polonya Senatosu İnternet Sitesi, http://www.senat.gov.pl/en/about-the-upper-house/, Erişim: 08.06.2013; Ziemer, "Das Zweikammer-Parlament: Sejm und Senat".

[45] Çalışmada kanun önerileri için genel anlamda "kanun teklifi", hükümetin kanun önerileri ile ilgili yerlerde ise "kanun tasarısı" kullanılmaktadır.

[46] Anayasayı değiştiren kanunlar ve bütçe kanunu halk girişimine konu olamamaktadır.

[47] Bu süre bütçe kanunlarında ve ivedi kanunlarda yedi gündür.

düzenlemeyi cumhurbaşkanı imzalamak zorundadır ve artık cumhurbaşkanının düzenlemeyi Anayasa Mahkemesine götürme hakkı bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı ilk kez önüne gelen kanuni düzenlemeyi doğrudan veto etmek yerine Anayasa Mahkemesine kanuni düzenlemenin anayasaya uygunluğu hakkında başvuruda bulunabilir. Bundan sonra cumhurbaşkanı artık veto hakkını kullanamaz. Anayasa Mahkemesi düzenlemenin anayasaya uygunluğunu teyit ederse cumhurbaşkanı artık kanunu imzalamak zorunda kalır. Mahkeme, düzenlemenin tamamının anayasaya uygun olmadığına kanaat getirirse cumhurbaşkanı kanunu imzalamayı reddeder. Anayasa Mahkemesi düzenlemeyi kısmi olarak anayasaya aykırı bulursa cumhurbaşkanı, Sejm başkanının görüşünü de aldıktan sonra kısmi olarak düzenlemeyi imzalayabilir ya da anayasayla bağdaşmayan kısımların tekrar ele alınması için tamamını Sejm'e geri gönderebilir. Bu son durumda Sejm ve Senato tarafından anayasaya uygun hale getirilen düzenleme cumhurbaşkanına imzalanması için gönderilir (Any. m. 122).

Anayasa'ya göre bakanlar kurulu; vergi kanun tasarıları, cumhurbaşkanlığı, Sejm, Senato, yerel seçimler, kamu kurumlarının yapı ve yetkilerini düzenleyen kanun tasarıları ile kod kanun tasarıları hariç olmak üzere bir tasarıyı *ivedi* olarak sınıflandırabilir. Bu durumda kanun tasarısının Senatoda görüşülme süresi 14 gündür ve cumhurbaşkanının da önüne gelen metni yedi gün içinde imzalaması gerekmektedir (m. 123).[48]

4.1.4. Anayasanın Değiştirilmesi

1997 Anayasasına göre tüm anayasa maddeleri Parlamento tarafından değiştirilebilir; dolayısıyla değiştirilemez madde bulunmamaktadır. Anayasanın 12. Bölümünde yer alan anayasa değişiklikleri ile ilgili hükümlere göre anayasa değişikliği teklifi Sejm veya Senato üye tamsayısının en az beşte biri veya cumhurbaşkanı tarafından verilebilir. Sejm'e gelen öneri, milletvekili üye tamsayısının en az yarısının hazır bulunduğu bir oturumda en az üçte iki oy çoğunluğuyla ve Senato tamsayısının en az yarısının hazır bulunduğu bir oturumda salt çoğunlukla kabul edilebilir. Anayasanın 1, 2 ve 12'nci bölümlerinde[49] yapılacak bir anayasa değişikliği önerisi halk oylamasını zorunlu

[48] Ziemer, "Das Zweikammer-Parlament: Sejm und Senat"; "Legislative process", Sejm İnternet Sitesi, http://opis.sejm.gov.pl/en/procesustawodawczy.php, Erişim: 08.06.2013.

[49] 1. Bölüm, Cumhuriyet; 2. Bölüm, kişilerin ve vatandaşların özgürlükleri, hakları ve ödevleri ile ilgili genel ilkeler ve 12. bölüm, Anayasa'nın değiştirilmesi ile ilgilidir.

kılmaktadır.[50] Bu süreçlerin gerçekleşmesinin ardından cumhurbaşkanına sunulan kanun 21 gün içerisinde imzalanarak yayımlanmak üzere Resmi Gazete'ye gönderilir (m. 235).

Anayasa şimdiye kadar yalnızca iki kez değişikliğe uğramış olup bu değişiklikler sırasıyla, belirtilen şartlar halinde suçluların geri verilmesine dair 2006 tarihli (değişik 55. m.) ve kamu suçu işledikleri yönünde yargı kararı bulunanların seçilme hakkından mahrum kalacaklarına dair 2009 tarihli (99. m.'ye eklenen üçüncü fıkra) değişikliklerdir.[51]

4.2. Yürütme

4.2.1. Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanlığı makamı Polonya siyasi hayatına 1921 Anayasası ile girmiş ve 1935 Anayasası'nda da korunmuştur. 1921 anayasal düzenlemesinde parlamento ve hükümet karşısında zayıf yetkilerle donatılan makam, 1935 Anayasası ile daha güçlü bir konuma gelmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında tek parti rejimi altında Rusya güdümünde siyasi hayatı şekillenen Polonya'da cumhurbaşkanlığı önemsiz bir güç haline gelmiş ve 1952 Anayasası ile kaldırılmıştır.[52] Komünist rejimin çözülmesinden sonra 1989 yuvarlak masa görüşmelerinde cumhurbaşkanlığı anayasal güçler arasında tekrar önemli bir yer edinmiştir. Bu gücün oluşumunun en önemli nedenlerinden birisi olarak, görüşmelerde eski parti şefi *Wojciech Jaruzelski*'nin beklenen muhtemel cumhurbaşkanlığı nedeniyle olabildiğince geniş yetkilerle donatılmış olma isteği gösterilebilir. Ulusal Parlamento tarafından seçilen ilk cumhurbaşkanının ardından (Jaruzelski-1989), 1990 yılında cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmeye başlanmıştır. Yuvarlak masa görüşmelerinden cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmeye başlandığı zamana kadar olan dönemde yarı-

---

[50] Diğer kanun teklif ve tasarıları gibi işlem gören anayasa değişikliği önerilerinin görüşülmesinde diğer önerilerden farklı süreler öngörülmüştür. Buna göre önerinin Sejm'de ilk görüşmesi 30 günden önce gerçekleşemez. Senatoda ise görüşme süresi 60 gün olarak sınırlandırılmıştır. Anayasa'nın 1, 2 ve 12. bölümlerine ilişkin bir anayasa değişikliği önerisi, Sejm'de ilk görüşme sonrası en erken 60 gün sonrasında kabul edilebilir (Any. m. 235).

[51] Ziemer, *Das politische System Polens*, s. 28.

[52] Leszek Lech Garlicki,"The Presidency in the New Polish Constitution", New York Üniversitesi Hukuk Fakültesi İnternet Sitesi, http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol6num2/feature/presidency.html, Erişim: 10.06.2013.

başkanlıktan ziyade iki başlı yürütme yapısının var olduğu söylenebilir.[53] Bu düzenleme ile beraber Polonya'da artık yarı-başkanlık sisteminin başladığı ifade edilebilir.[54]

Cumhurbaşkanının Seçimi

Cumhurbaşkanı, gizli oyla yapılan, genel, eşit ve doğrudan seçimlerle halk tarafından seçilir. Görev süresi beş yıldır ve sadece bir kez yeniden seçilebilir. En geç seçim günü 35 yaşını dolduran ve Sejm seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı bulunan Polonya vatandaşları cumhurbaşkanı seçilebilir. Sejm seçimlerinde oy verme hakkı olan 100 bin vatandaşın imzası ile aday olan kişiyi desteklemesi gerekmektedir (Any. m. 127).

Yukarıda belirtilen şartları sağlayan adaylardan biri ilk turda geçerli oyların yarısından fazlasını alırsa cumhurbaşkanı seçilir. Hiçbir aday yeterli çoğunluğu sağlayamazsa ilk oylamada en çok oyu alan iki aday 14 gün sonra ikinci tura katılır. İkinci oylamada daha fazla oy alan aday seçilmiş olur. Ulusal Meclis önünde Anayasada belirtilen andı (m. 130) içen cumhurbaşkanı göreve başlamış sayılır.

Cumhurbaşkanının Yetkileri

1997 Anayasası'nda cumhurbaşkanının yetkileri 133-144'üncü maddeler arasında düzenlenmesine karşın Anayasa'nın çeşitli bölümlerinde cumhurbaşkanının yetkilerine atıflarda bulunulmaktadır. Aşağıda bazı eski anayasal düzenlemelerde önemli görülen yerler de dikkate alınarak 1997 Anayasası çerçevesinde cumhurbaşkanının yetkileri açıklanacaktır.[55]

Cumhurbaşkanının yetkileri yuvarlak masa görüşmelerinden beri geniş olmakla birlikte tartışmalı ve kısmen de muğlak bir görünüm arz etmiştir. Cumhurbaşkanının yetkileri, 1997 Anayasası ile Küçük Anayasa'ya göre azaltılmış ve muğlak noktalar giderilmiştir. Bunlar içerisinde en dikkat çekeni; içişleri, dışişleri ve savunma bakanlarını başbakan ile beraber belirleme yetkisinin 1997 Anayasası ile tamamen kaldırılmasıdır.

---

[53] Iain McMenamin, "Semi-Presidentialism and Democratisation in Poland", Dublin City Üniversitesi Kurumsal Açık Erişim Arşivi (DORAS) İnternet Sitesi, http://doras.dcu.ie/612/1/semi-presidentialism_poland_2008.pdf, Erişim: 03.06.2013 s. 2, Çift başlı yürütme yapısının hem parlamenter sistemde hem de yarı-başkanlık sisteminde var olmasına karşın cumhurbaşkanının seçilme şekli gibi farklılıklar sebebiyle birbirinden farklılaşması ile ilgili olarak bkz. Mehmet Kahraman, "Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Türkiye'de Uygulanabilirliği," *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 9, Sayı 18 (2012).

[54] Robert Elgie, "Poland-When did semi-presidentialism begin?", (22.10.2010), http://www.semipresidentialism.com/?p=422, Erişim: 02.06.2013.

[55] Anayasalar itibariyle cumhurbaşkanının konumu/yetkilerine dair özet tablo için bkz. EK 2.

Anayasa'ya göre cumhurbaşkanı, Polonya'nın yüksek temsilcisi ve devlet otoritesinin devamlılığının garantörüdür. Cumhurbaşkanı, anayasaya uyulmasını garanti eder, devletin egemenliğinin ve güvenliğinin yanı sıra toprakların dokunulmazlığını ve bütünlüğünü korur (m. 126). Bu bağlamda cumhurbaşkanı, Polonya Cumhuriyetini uluslararası seviyede diğer ülkelere ve özellikle AB, NATO ve BM gibi uluslararası organizasyonlara karşı temsil eder.[56] Cumhurbaşkanının devletin dışişlerinde temsilcisi olarak, uluslararası anlaşmaları onaylama veya feshetme ve bunları Sejm ve Senatoya bildirme, imzalamadan önce anayasaya uygunluk açısından Anayasa Mahkemesine başvurabilme gibi bazı görev ve yetkileri vardır. Ayrıca, Polonya'nın dış politikasının belirlenmesinde cumhurbaşkanı başbakan ve ilgili bakan -dışişleri bakanı- ile işbirliği yapması gerekliliği dış politikanın belirlenmesi açısından önem arz etmektedir (Any. m. 133).

Cumhurbaşkanı, Polonya Silahlı Kuvvetleri başkomutanıdır ve bu görevini barış zamanında savunma bakanı aracılığıyla yerine getirir. Ayrıca, görev süreleri ilgili kanunlarda belirtilen genelkurmay başkanını ve kuvvet komutanlarını atar (Any. m. 134). Devlete doğrudan bir dış tehdit olması

[56] "State representative in international relations", Polonya Cumhurbaşkanlığı İnternet Sitesi, http://www.president.pl/en/president/competences/state-representative-in-international-relations/,
Erişim: 07.06.2013.

Devlet Başkanlığı Sarayı

halinde başbakanın talebi üzerine cumhurbaşkanı, Polonya Cumhuriyeti'ni savunmak üzere silahlı kuvvetlere genel veya kısmi seferberlik emri verir (Any. m. 136).

Devlete dış tehditler, ülke topraklarına karşı silahlı saldırı söz konusu ise veya uluslararası anlaşma gereği bir saldırıya karşı ortak savunma yükümlülüğü doğduğunda cumhurbaşkanı, bakanlar kurulunun talebi üzerine devletin bir kısmında veya tamamında sıkıyönetim ilan edebilir (Any. m. 229). Sıkıyönetim zamanında cumhurbaşkanı, Sejm'in toplanamadığı zamanlarda, bakanlar kurulunun talebiyle belli sınırlar dâhilinde kanun hükmünde kararname çıkarabilir. Bu kararnameler kanun niteliğindedir ve Sejm tarafından bir sonraki oturumunda onaylanmak zorundadır (Any. m. 234). Anayasanın, parlamentodan çıkan düzenlemelerin anayasal diğer organlar tarafından çıkarılan düzenlemelere önceliği ilkesinin tek istisnasını oluşturan bu hüküm şimdiye kadar hiç uygulanmamıştır.[57]

Cumhurbaşkanı, devletin anayasal düzenine, vatandaşların güvenliğine ve kamu düzenine yönelik tehditler söz konusu olduğunda, bakanlar kurulunun talebi üzerine 90 günden fazla olmayan bir süre için ülkenin tamamında veya bir kısmında olağanüstü hal ilan edebilir (Any. m. 230).

Cumhurbaşkanı paye ve nişan verir (Any. m. 138). Bu paye ve nişanlar sivil ve askeri çalışanlar için barış ve savaş zamanlarında Polonya'nın şanı ve kalkınması adına önemli bir onur göstergesidir.[58] Cumhurbaşkanı ayrıca, savunma bakanının başvurusu üzerine Polonya Ordusu subaylarının rütbelerini verir (Any. m. 134).

Cumhurbaşkanı, Polonya vatandaşlığına girmek ve Polonya vatandaşlığından çıkmak için onay verir (Any. m. 137). Cumhurbaşkanına verilen af yetkisi (Any. m. 138), Yüce Divan tarafından suçlu bulunanları kapsamaz.

Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın 92 ve 93'üncü maddelerinde belirtilen esaslar dâhilinde yönetmelikler (*regulations*) ve idari kararnameler (*executive orders*) yayınlar (Any. m. 142). Yönetmelikler, kanunların uygulanması amacıyla Anayasa'da belirlenen organlar tarafından bir kanunda açıkça yetkilendirilme koşulu ile çıkarılabilir. Yetkilendirme, tüzüğü düzenlemeye yetkili organı ve düzenlenecek konuların yanı sıra böyle bir hukuki işlemin içeriği ile ilgili esasları belirler (Any. m. 92). İdari kararnameler ise sadece bir kanuna dayalı olarak çıkarılabilir. Vatandaşlara, tüzel kişilere ve diğer hukuki şahıslara

---

[57] Winczorek, "The Polish constitutional system and the law making process", s. 20.

[58] "Orders and decorations", Polonya Cumhurbaşkanlığı İnternet Sitesi, http://www.president.pl/en/president/competences/orders-and-decorations/, Erişim: 07.06.2013.

esas oluşturmamaktadır. Bu kararnameler, kanunlara uygunluk açısından incelemeye tabidir (Any. m. 93). İdari kararnameler, başbakanın karşı-imzasına ihtiyaç duymamaktadır (Any. m. 144/3).

Cumhurbaşkanı, anayasal ve yasal yetkisini kullanırken resmi kararlar (*official acts*) yayınlar (Any. m 144). Resmi kararlar/işlemler iki gruba ayrılır: Birinci grup, geçerliliği için başbakanın karşı-imzasına gerek duyar. Böylece başbakan, Sejm karşısında siyasi sorumluluğu almış olur. Diğer grubu ise karşı imzaya ihtiyaç duymayan işlemler oluşturur.

Yuvarlak masa görüşmeleri sonucunda cumhurbaşkanının karşı-imza gerektiren işlemlerinin kanunla belirleneceği öngörülmekle birlikte Küçük Anayasa'ya kadar bu düzenlemenin yapılmamış olması cumhurbaşkanı ve hükümet arasında yetki paylaşımında belirsizliklere yol açmıştır. 1992 Küçük Anayasası'nın yürürlüğe girmesi ile karşı-imza kuralı belirgin hale gelmiştir. 1992 Anayasası'nda 13 madde halinde cumhurbaşkanının karşı-imza gerektirmeyen işlemleri sıralanmıştır (m. 47).[59]

1997 Anayasası ile karşı-imza konusunda cumhurbaşkanına karşı başbakanın pozisyonunu güçlendiren önemli değişikliklerden birinin 1992 düzenlemesinde karşı-imza konusunda başbakan ile beraber bakanlar kurulunun diğer üyelerinin de yetkili olması hususunun kaldırılması olduğu görülmektedir. Artık cumhurbaşkanının karşı-imza gerektiren tüm işlemleri sadece başbakan tarafından onaylanabilmektedir. Başbakanın bu yetkisi dolayısıyla Sejm'e karşı sorumlu ve Sejm'in bunun karşısında sadece kurucu güvensizlik oyuna sahip olduğu düşünüldüğünde cumhurbaşkanı ve Sejm'e karşı güçlü bir konum elde ettiği söylenebilir. 1992 düzenlemesinde olduğu gibi bu yetki bakanlara da verilmiş olsaydı Sejm, bakanlar kurulunu düşürmeye çalışmak yerine daha çok ilgili bakan hakkında güvensizlik oylamasını tercih edebilirdi.[60]

Başbakanın karşı-imzasını gerektirmeyen işlem listesi 30 madde halinde sıralanmaktadır (Any. m. 144/3). Geneli yasama ve yürütme organlarını ilgilendiren bu işlemler/kararlar şu şekildedir: Sejm ve Senato seçimlerinin ilanı; yeni seçilen Sejm ve Senato'yu ilk oturumlarını yapmaya çağırma; Anayasada belirtilen hallerde Sejm'in görev süresini kısaltma (fesih);[61] kanun teklifi verme; ülke çapında halk oylaması ilan etme; bir kanun tasarısını/teklifini imzalama

---

[59] "Official acts", Polonya Cumhurbaşkanlığı İnternet Sitesi, http://www.president.pl/en/president/competences/official-acts/, Erişim: 07.06.2013; Ziemer, *Das politische System Polens*, s. 113.

[60] Garlicki, "The Presidency in the New Polish Constitution".

[61] Polonya anayasa hukuku terminolojisinde "görev süresini kısaltmak", feshetmek anlamında kullanılmaktadır. (Sanford, *Democratic Government in Poland*, s. 105).

ya da imzalamayı reddetme; bir kanun veya uluslararası anlaşmayı Polonya Cumhuriyeti Resmi Gazetesi'nde yayımlatma; Sejm, Senato veya Ulusal Meclise seslenme; Anayasa Mahkemesine başvurma; denetim gerçekleştirmesi için Yüksek Denetleme Kuruluna başvurma; başbakanı aday gösterme ve atama; bakanlar kurulunun istifasını kabul etme ve geçici olarak göreve devam etmeleri konusunda yükümlü kılma; bir bakanlar kurulu üyesinin Yüce Divan önüne çıkarılması için Sejm'e başvurma; Sejm'in hakkında gensoru önergesini kabul ettiği bir bakanı görevden alma ve kabine konseyini toplama.

Aynı maddede cumhurbaşkanına çeşitli alanlara ve kurumlara dair bir çok atama yetkisi de tanınmaktadır: Hâkimleri, Yargıtay birinci başkanını, Anayasa Mahkemesi başkan ve başkan yardımcısını, Danıştay başkanını, Yargıtay başkanını ve Danıştay başkan yardımcısını, Para Politikası Kurulu üyelerini, Ulusal Radyo-Televizyon Yayın Kurulu üyelerini atama; Milli Güvenlik Kurulu üyelerini ve cumhurbaşkanlığı genel sekreterini atama ve görevden alma.

Haluk Alkan, Anayasa'nın 144'üncü maddesi ile sağlanan parlamentoyu fesih yetkisini, bakanlar kurulu üyeleri için Yüce Divana sevk istemiyle Sejm'e başvurmayı, kabineyi toplamayı ve geniş bir atama yetkisini bir kriz durumunda cumhurbaşkanlığı makamının sistem içinde öne çıkmasını potansiyel olarak mümkün kılacak anayasal düzenlemeler olarak yorumlamaktadır.[62]

Cumhurbaşkanının yetkilerinden en önemlisi veto yetkisidir. Daha önceki anayasal düzenlemelerde bu vetoyu aşmak için üçte iki (%66) gibi yüksek bir Sejm çoğunluğu gerekirken, 1997 Anayasası ile bu oran beşte üçe (%60) düşürülmüştür. Elbette yine yüksek bir karar sayısını gerektiren bu düzenleme özellikle çok fazla sayıda partinin Mecliste olduğu dönemlerde vetonun aşılmasını zorlaştırmaktadır. Cumhurbaşkanı, 1997 Anayasası öncesi var olan bütçe üzerindeki veto hakkını artık kullanamamaktadır.[63] Eğer veto hakkını kullanmadan cumhurbaşkanı, kanunu Anayasa Mahkemesine gönderir ve Anayasa Mahkemesi kanuna onay verirse artık cumhurbaşkanının veto hakkı da kalmamaktadır. Cumhurbaşkanının vetosu sonrasında Sejm'den onay alan kanun da Anayasa Mahkemesine götürülememektedir.

Cumhurbaşkanı, Anayasa'ya göre belirli konularla ilgili olarak kabine konseyini toplayabilir (m. 141). Kabine konseyi, bakanlar kurulu üyeleri ve cumhurbaşkanından oluşur. Konseye cumhurbaşkanı başkanlık eder. Kabine

---

[62] Haluk Alkan, *Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri* (İstanbul: Açılım Kitap, 2013), s. 239.

[63] Cumhurbaşkanının bütçe üzerinde veto hakkı olmamasına karşın, Anayasa Mahkemesine, anayasaya uygunluğu açısından incelenmesi için başvurma hakkı bulunmaktadır. Bu durumda Anayasa Mahkemesi en geç iki ay içinde kararını açıklamak zorundadır (Any. m. 224).

konseyi, bakanlar kurulunun yetkilerine sahip değildir.[64] Cumhurbaşkanının inisiyatifi doğrultusunda, ciddi gördüğü bir konu ya da konular üzerine toplanan kabine konseyinin aldığı kararlar yasal açıdan bağlayıcılığı olmamakla birlikte siyaseten önem teşkil etmektedir. Dolayısıyla cumhurbaşkanı, konsey aracılığıyla bakanlar kurulunun dikkatini belli bir konuya çekebilir ve bu konuda hükümetin düşüncesi ve icraatları hakkında bilgi talep edebilir. Ayrıca cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu ile belli bir konuda ortak strateji geliştirebilir.[65]

Anayasa'ya göre, devletin iç ve dış güvenliği ile ilgili olarak cumhurbaşkanının danışma organı Milli Güvenlik Kuruludur (m. 135). Temel olarak, devlet güvenliğine ilişkin meselelerde incelemelerde bulunan ve kanaatini ortaya koyan Kurul, cumhurbaşkanı tarafından toplantıya çağrılır ve gündemi belirlenir. Hâlihazırda cumhurbaşkanı dışında Kurulun üyeleri arasında Sejm ve Senato başkanları, başbakan, başbakan yardımcısı, içişleri, dışişleri ve savunma bakanları ile bazı siyasi parti başkanları bulunmaktadır.[66]

1997 Anayasası her ne kadar cumhurbaşkanının yetkilerini önceki düzenlemelere göre azaltsa da son bahsedilen yetkide de görüldüğü gibi Milli Güvenlik Kurulu gibi birimler aracılığıyla önemli iç ve dış güvenlik meselelerinde yetkili kılmıştır. Ayrıca bu kurula başkanlık etmesi, dolayısıyla hükümetten gündemdeki güvenlik meseleleri ile ilgili bilgilendirilmesini içeren belli yükümlülükler talep edebilmesi klasik parlamenter sistemlerdeki gibi cumhurbaşkanının temsili bir konumda olmadığının göstergesidir.[67]

Cumhurbaşkanının, Sejm seçimleri sonrasında veya görevdeki hükümetin düşmesi sebebiyle yeni bir hükümeti tayin etme konusundaki inisiyatifi aşağıda "Hükümet" bölümünde açıklanmaktadır.

Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Görevden Alınması

Parlamentoya karşı bakanlar kurulu gibi sorumlu olmayan cumhurbaşkanının görevden alınabilmesinin şartlarını düzenleyen Anayasa'nın 145'inci

---

[64] Klaus Ziemer, "Der Präsident", (13.07.2009), Almanya Siyasi Eğitim Federal Merkezi İnternet Sitesi, http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/40672/praesident, Erişim: 06.06.2013.

[65] "Cabinet Council", Polonya Cumhurbaşkanlığı İnternet Sitesi, http://www.president.pl/en/president/competences/cabinet-council/, Erişim: 15.08.2014.

[66] "About the National Security Council", Polonya Milli Güvenlik Dairesi İnternet Sitesi, http://en.bbn.gov.pl/en/national-security-coun/about-the-national-sec/99,The-National-Security-Council.html, Erişim: 17.02.2014.

[67] François Frison-Roche, "Semi-presidentialism in a post-communist context," *Semi-presidentialism outside Europe: A comparative study* içinde, Robert Elgie ve Sophia Moestrup ed. (Oxon: Routledge, 2007), s. 64.

maddesine göre, cumhurbaşkanı, anayasanın veya diğer kanunların ihlali veya işlediği bir suç nedeniyle Yüce Divan'da yargılanabilir. Cumhurbaşkanına karşı yapılacak bir suçlama, Ulusal Meclisin en az 140 üyesinin önergesi üzerine üye tamsayısının en az üçte iki çoğunluğunun alacağı bir kararı gerektirmektedir. Bu süreçte cumhurbaşkanının tüm görevleri askıya alınır. Bu doğrultuda Yüce Divan aldığı kararla cumhurbaşkanını görevden uzaklaştırabilmektedir. Ayrıca, Ulusal Meclisin üye tamsayısının en az üçte iki çoğunluğuyla aldığı bir kararla, cumhurbaşkanının sağlık durumu sebebiyle sürekli iş göremezliğini ilan etmesi halinde yeni bir cumhurbaşkanı seçilene kadar Sejm başkanı, Sejm başkanı bu görevi yerine getiremediği takdirde Senato başkanı bu görevi üstlenir (Any. m. 131/2). Cumhurbaşkanının görevlerini yürüten bir kişi Sejm'in görev süresini kısaltamamaktadır. Şimdiye kadar cumhurbaşkanını görevden alma süreci hiç işletilmemiştir.

4.2.2. Hükümet

Polonya Anayasası, yönetim sistemi olarak yasama, yürütme ve yargı erklerinin ayrılığına ve aralarındaki dengeye vurgu yapmaktadır (m. 10). Yürütme erkini cumhurbaşkanı ile paylaşan hükümet ya da diğer ifadeyle bakanlar kurulu, başbakan ve bakanlardan oluşup hem bakanlar kurulu hem de ayrı ayrı bakanlar Sejm'e karşı sorumludur.

Bakanlar kurulu, Polonya Cumhuriyeti'nin iç ve dışişleri ile diğer devlet organları ve yerel yönetimler için ayrılmış olanlar dışındaki devlet işlerini yürütür (m. 146). Aynı maddede açık bir şekilde bakanlar kurulunun devlet yönetimini üstlendiği vurgulanmıştır. Ayrıca, bakanlar kurulunun yetkileri konusunda aynı maddede tüzük çıkarabileceği, devlet idaresi organlarının çalışmalarını koordine edeceği ve denetleyeceği, devletin iç ve dış güvenliğini sağlayacağı gibi birtakım yetkiler sıralanmıştır. Kanuni düzenlemelerin çoğu hükümet tarafından kanun tasarısı olarak parlamentoya getirilmekte ve bütçe kanun tasarısı yalnızca hükümet tarafından sunulabilmektedir. Bu doğrultuda parlamentodan çıkan kanunların uygulanmasını sağlamak da hükümetin bir görevidir.

Cumhurbaşkanı, Anayasa'ya göre yeni başbakan adayını Sejm'e önerme hakkını elinde bulundurmaktadır. Cumhurbaşkanı, Sejm'in ilk oturumundan veya önceki bakanlar kurulu üyelerinin istifasını kabul ettikten sonraki 14 gün içerisinde başbakanla birlikte bakanlar kurulunun diğer üyelerini atar (m. 154). Atanmayı izleyen 14 gün içerisinde başbakan, Sejm'e, hükümetin faaliyet programını sunar ve güvenoyu ister. Sejm, üye tamsayısının en az yarısının hazır bulunduğu oturumda oyların salt çoğunluğuyla güvenoyu

verir. Cumhurbaşkanının önerdiği adayın güvenoyu alamaması halinde yeni başbakan adayını önerme hakkı Sejm'de bulunmaktadır. Sejm, üye tamsayısının en az yarısının hazır bulunduğu bir oturumda salt çoğunlukla bir başbakan ve onun önerdiği bakanlar kurulunu seçer. Cumhurbaşkanı bu şekilde seçilen bakanlar kurulunun atamasını gerçekleştirir ve üyelerinin görev yeminlerini kabul eder.

Sejm'in gösterdiği adayın güvenoyu alamaması halinde cumhurbaşkanı tekrar bir başbakan adayı belirler ve onun önerisiyle bakanlar kurulunun diğer üyelerini atar. Sejm, atanan bakanlar kurulu hakkında üyelerinin en az yarısının hazır bulunduğu bir oturumda güven oylaması yapar. Sejm'de salt çoğunluğun sağlanamaması ve dolayısıyla bakanlar kurulunun güvenoyu alamaması halinde cumhurbaşkanı, Sejm'in süresini kısaltır ve seçimlerin yenilenmesi kararını verir (Any. m. 155). Bu usul, hükümetin kurulması sürecinde cumhurbaşkanı ve parlamento arasında ortaya çıkabilecek olası krizleri nihayete erdirme konusunda oldukça etkili görünmektedir. Ayrıca 1992 düzenlemesinde yer alan cumhurbaşkanının inisiyatifi ile geçici (6 ay) görev alabilen hükümetin 1997 düzenlemesinde yer almadığı görülmektedir.[68]

Yerine getirdiği işlemlerden dolayı Sejm'e karşı sorumlu olan bakanlar kuruluna 1989-1997 yılları arasında sekiz başbakanın başkanlık etmesi, önceki bölümlerde açıklanan "kurucu güvensizlik oyu"nun önemini artırmıştır.[69] Gerçi bu düzenleme 1992 Küçük Anayasasında da bir imkan olarak sunulmaktaydı; fakat aynı Anayasa'da "güvensizlik oyu"nun da yer alması bu düzenlemeyi elverişsiz kılmaktaydı. Kurucu güvensizlik oyu 1997 Anayasası ile tek yöntem olarak kullanılmaya başlanmıştır.[70] Burada, bakanların ve bakanlar kurulunun görevden alınması konusunda parlamentonun tek yetkili olarak güçlendirildiği görülmektedir. Ayrıca 1989 yuvarlak masa görüşmeleri sonrası cumhurbaşkanına, hükümetin görevden alınması hakkında doğrudan Sejm'e başvuru yetkisi 1992 Küçük Anayasası ile kaldırılmıştır.

Sejm, en az 46 milletvekilinin (%10) bir başbakan adayı belirleyen önergesi üzerine, üye tamsayısının çoğunluğuyla (231 üye) görevdeki bakanlar kurulu hakkında güvensizlik oyu verebilir (Any. m. 158). Cumhurbaşkanı, bakanlar kurulunun istifasını kabul eder ve Sejm tarafından seçilen yeni bir başbakan ve onun önerisiyle bakanlar kurulunun diğer üyelerini atar ve görev yeminlerini

---

[68] Gönenç, *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*, s. 313.
[69] Polonya Cumhuriyeti başbakanları ve hükümetleri listesini içeren tablo için bkz. EK 3.
[70] Klaus Ziemer, "Die Regierung", Almanya Siyasi Eğitim Federal Merkezi İnternet Sitesi, (13.07.2009), http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/40674/regierung, Erişim: 06.06.2013.

(Any. m. 151'de belirtilen ant) kabul eder. Benzer bir önerge, en az 115 milletvekili tarafından verilmedikçe üç aydan daha önce sunulamamaktadır.

Başbakan'a kendi inisiyatifi doğrultusunda Sejm'den güvenoyu isteme yetkisi verilmesi, hükümetin kabul ettirmek istediği, fakat Sejm'in benimsemediği düzenlemeler üzerine parlamentoya karşı pozisyonunu güçlendirmesi olarak değerlendirilebilir.[71]

Güvensizlik oyu başbakan hakkında verildiği gibi tek tek bakanlar için de verilebilmektedir (Any. m. 159). Bu doğrultuda bir güvensizlik oyu önergesi en az 69 milletvekili ile verilebilir. İlgili bakanın düşürülebilmesi için yine üye tamsayısının salt çoğunluğu, yani 231 oy gereklidir. Hükümetteki her bakanın parlamento tarafından 231 oyla düşürülebilmesi yolu geçmiş yıllarda muhalefet tarafından defalarca denenmiş ve bu durum siyasi atmosferin gerilmesine neden olmuştur. Fakat şimdiye kadar bu yöntemle hiçbir bakan düşürülememiştir. Bakanların görevden alınması, ya başbakanın kararı ve önerisi doğrultusunda cumhurbaşkanı aracılığıyla ya da koalisyon partilerinin anlaşması ile gerçekleşmiştir.[72]

Bakanlar kurulunun temsilcisi olarak başbakan, bakanlar kurulu çalışmalarını yönlendirir; tüzükler yayımlar; bakanlar kurulunun politikalarının uygulanmasını sağlar ve uygulanma şeklini belirler; bakanlar kurulu üyelerinin çalışmalarını koordine eder, denetler ve Anayasa ve kanunlarda belirlenen sınırlarda ve şekillerde yerel yönetimleri denetler. Başbakan, devlet idaresi altındaki tüm memurların en üst amiridir (Any. m. 148). Ayrıca, bakanlar kurulu içerisinden başbakan yardımcıları atanabilir ve başbakan ve başbakan yardımcıları bir bakanın görevini üstlenebilirler (Any. m. 147). Diğer önemli bir husus ise bakanlar kurulu üyeliğinin Sejm veya Senato üyeliğini gerektirmemesidir (Any. m. 103). Örneğin, 2007-2011 yılları arasında görev yapan I. Tusk Hükümeti içerisinde 19 bakanın 11'inin Sejm veya Senato dışından atandığı görülmektedir. Değişik hükümet dönemlerinde dışarıdan atanan bakanların sayısı değişmekle birlikte, genel olarak bakanların parti içerisinde önemli görevlerden ve akademik çevrelerden geldikleri söylenebilir.[73] Bu noktada Alkan, Sejm içinde bir başbakan üzerinde uzlaşma sağlanamadığında kabinenin meclis dışından ve cumhurbaşkanının inisiyatifi ile şekillenme olasılığının da altını çizmektedir.[74]

---

[71] Gönenç, *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*, s. 313.
[72] Ziemer, "Die Regierung".
[73] "Appointment of Government Ministers", ECPRD İnternet Sitesi, 03.31.2010, No:1429, Polonya Parlamentosu'nun cevabı, https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/secured/detailreq.do?id=97850, Erişim: 10.02.2014, (Sınırlı Erişim).
[74] Alkan, *Karşılaştırmalı Siyaset*, s. 240.

Ewa Kopacz, Başbakan

Bakanlar, devlet idaresinin belli bir alanını yönetir veya başbakan tarafından kendilerine verilen görevleri yerine getirir. Devlet idaresinin belli bir alanını yöneten bakan, yönetmelik yayınlayabilir. Bakanlar kurulu, başbakanın önerisi üzerine bir bakanın yayımladığı yönetmeliği veya kararnameyi iptal edebilir (Any. m. 149).

Bakanlar kurulu üyeleri, Anayasa ve kanunları ihlal etmelerinden veya bakanlık göreviyle ilişkili suçlardan dolayı Yüce Divanda yargılanırlar. Yüce Divanda bir bakanın yargılanabilmesi, cumhurbaşkanı veya 115 Sejm üyesinin önergesi ile Sejm'in üye tamsayısının beşte üç çoğunlukla kabul edeceği bir kararı gerektirmektedir (Any. m. 156).

Hükümetin voyvodalıklardaki[75] temsilcileri olan voyvodalar (valiler), hükümet tarafından atanır ve görevden alınır (Any. m. 152).

Anayasa haricinde hükümetin çalışma usullerinin temel prensipleri 1996 tarihli Bakanlar Kurulu Kanunu ve 2002 tarihli içtüzük ile belirlenmiştir. Başbakan tarafından atanan ve bazen bakanlar içerisinden de seçilebilen bakanlar kurulu genel sekreteri, hükümet çalışmalarının koordinasyonu görevini üstlenir; bakanlar kurulunun önemli kararları oy çokluğuyla alınır ve başbakan toplantı gündemini belirler ve oturumları yönetir.[76]

4.3. Yargı

Polonya'da yargı bağımsızlığını, başında Yargıtay'ın bulunduğu mahkemeler ile birlikte bağımsız Anayasa Mahkemesi ve Yüce Divan sağlamaktadır (Any. m. 10).

Yargıtay; adli, idari ve askeri mahkemelerin kararlarıyla ilgili denetleme yapar ve alt derece mahkemelerinin kararlarına karşı temyiz mahkemesi

---

[75] Üniter bir devlet olan Polonya'da (Any. m. 3) en son 1999 tarihli düzenleme ile 16 voyvodalık bulunmaktadır. Voyvodalar, merkezi idarenin yerel düzeydeki temsilcileridir.

[76] Ziemer, *Das politische System Polens*, s. 102.

olarak son karar merciidir. Yargıtay hâkimleri, Ulusal Yargı Kurulunun teklifi ile cumhurbaşkanı tarafından atanır. Cumhurbaşkanı ayrıca Yargıtay Genel Kurulu tarafından önerilen adaylar arasından Yargıtay birinci başkanını seçer. Görev süresi altı yıl olan Yargıtay birinci başkanı, cumhurbaşkanının başvurusu üzerine Sejm tarafından görevden alınabilir.[77]

4.3.1. Anayasa Mahkemesi

Mevcut siyasal düzenin temelini oluşturan 1997 Anayasası'nın çok öncesinde, daha 1982 yılında anayasa değişiklikliğiyle Anayasa Mahkemesi kurum olarak ihdas edilmiş, fakat faaliyetlerine 1985'te Anayasa Mahkemesine ilişkin kanunun çıkmasından sonra başlamıştır. Bu dönemde Anayasa Mahkemesi kararlarının doğrudan bağlayıcı olmadığı, diğer bir ifadeyle, herhangi bir gerekçe olmaksızın Sejm tarafından üçte iki çoğunlukla aşılabildiği görülmektedir. 1997 Anayasası'na kadar bu hüküm dolayısıyla Sejm defalarca Anayasa Mahkemesi kararının uygulanmasını engellemiştir. Nihayet 1997 Anayasası ile Anayasa Mahkemesinin kararları bağlayıcı ve nihai olma özelliği kazanmıştır.[78]

Anayasa Mahkemesi, Sejm tarafından 9 yıllığına seçilen 15 hâkimden oluşmaktadır. Anayasa Mahkemesi başkan ve başkan yardımcısı, Anayasa Mahkemesi hâkimler genel kurulu tarafından önerilen adaylar arasından cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Hiçbir üye, bir dönemden fazla görev yapamamaktadır (Any. m. 194).

Anayasa Mahkemesi, kanunların ve uluslararası anlaşmaların anayasaya uygunluğu, merkezi devlet organlarının çıkardığı yasal düzenlemelerin anayasaya, onaylanmış uluslararası anlaşmalara ve kanunlara uygunluğu, siyasi partilerin amaçlarının veya faaliyetlerinin anayasaya uygunluğu ve bireysel başvuru gibi birtakım hususlarda karar verme yetkisine sahiptir (Any. m. 188). Bu konularla ilgili olarak Anayasa Mahkemesine başvuracaklar arasında birçok kişi ve kurum karşımıza çıkmaktadır: Cumhurbaşkanı, Sejm başkanı, Senato başkanı, başbakan, 50 milletvekili, 30 senatör, Yargıtay birinci başkanı, Danıştay başkanı, cumhuriyet başsavcısı, Yüksek Denetleme Kurulu başkanı, Vatandaş Hakları komiseri, normatif kanunların mahkemeler ve

---

[77] "The Judicial Authority", Polonya Resmi Tanıtım İnternet Sitesi, http://en.poland.gov.pl/The,Judicial,Authority,389.html, Erişim: 10.03.2014.

[78] 1997-1999 yılları arasında bu anayasal hüküm için geçiş süreci öngörülmüş ve bu süreç içerisinde Anayasa Mahkemesinin verdiği 19 kararın üçü Sejm tarafından geri çevrilmiştir. (Ziemer, *Das politische System Polens*, s. 136; Ergun Özbudun, "Demokrasiye Geçiş ve Demokrasinin Pekişmesi Sürecinde Anayasa Mahkemelerinin Rolü," *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt 24 (2007), s. 363-364).

hâkimlerin bağımsızlığını ilgilendiren kısımlarıyla ilgili olarak Ulusal Yargı Kurulu, yerel yönetim birimlerinin kurucu organları, sendikaların ulusal organları, işveren ve meslek örgütlerinin ulusal yetkilileri, kiliseler ve dini kuruluşlar. Ayrıca bireysel başvuru hakkı kapsamında anayasal özgürlükleri ve hakları ihlal edilen herkesin -Polonya vatandaşı olsun ya da olmasın- başvuru hakkı bulunmaktadır. (Any. m. 191).

Kararların oy çokluğu ile alındığı Anayasa Mahkemesine ayrıca devletin merkezi anayasal organları arasındaki yetki uyuşmazlıklarını çözme yetkisi verilmiştir. Bu doğrultuda şu kişiler Anayasa Mahkemesine başvurabilmektedir: Cumhurbaşkanı, Sejm başkanı, Senato başkanı, başbakan, Yargıtay birinci başkanı, Danıştay başkanı ve Yüksek Denetleme Kurulu başkanı (Any. m. 189).

4.3.2. Yüce Divan

Polonya tarihinde Yüce Divan kurumunun 1921 Anayasası ile ilk kez oluşturulduğu ve cumhurbaşkanının ve bakanlar kurulu üyelerinin vatana ihanetten, anayasayı ihlal etmekten veya cezayı gerektiren herhangi bir suçtan dolayı yargılanabildikleri görülmektedir. Polonya Halk Cumhuriyeti Dönemi'nde ise 1982 yılındaki bir anayasa değişikliği ile tekrar kurulan Yüce Divanın varlığı 1997 Anayasası'nda da korunmuştur.[79]

Yüce Divan, bir başkan, iki başkan yardımcısı ve Sejm tarafından mevcut yasama dönemi için milletvekili veya senatör olmayanlar arasından seçilen 16 üyeden oluşur. Yüce Divan başkan yardımcıları ve mahkeme üyelerinin en az yarısı hâkimlik görevini yapabilmek için gerekli vasıflara sahip olmalıdır (Any. m. 199/1). Yargıtay birinci başkanı, Yüce Divana başkanlık eder (Any. m. 199/2). Yüce Divanın üyeleri görevlerini yerine getirirken bağımsızdır ve sadece Anayasa ve kanunlara bağlıdır (Any. m. 199/3).

Yüce Divan, makamlarında veya onun kapsamında Anayasa veya bir kanunu ihlal etmekten dolayı anayasal sorumluluk çerçevesinde şu kişileri yargılayabilir: Cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar kurulu üyeleri, Ulusal Banka başkanı, Yüksek Denetleme Kurulu başkanı, Ulusal Radyo-Televizyon Yayın Kurulu üyeleri, başbakanın bir bakanlık üzerinden yönetim yetkisi verdiği kişiler ve genelkurmay başkanı (Any. m. 198/1). Ayrıca kanunda belirlenen sınırlar ölçüsünde, milletvekillerinin ve senatörlerin devlet hazinesine veya yerel yönetime ait araziden herhangi bir yarar sağlayan her türlü iktisadi faaliyette bulunması veya böyle bir taşınmazı edinmesine ilişkin

[79] Ziemer, *Das politische System Polens*, s. 142.

yasağın ihlali dolayısıyla görevini kötüye kullanma suçu ile yargılanması Yüce Divan tarafından gerçekleştirilir (Any. m. 107 ve 198/2).

Yüce Divana başvuru hakkı cumhurbaşkanına, milletvekillerinin dörtte birine ve soruşturma komisyonlarına tanınmıştır. Cumhurbaşkanına karşı dava açılması, Ulusal Meclisin (Sejm ve Senato) toplam üye sayısının (560) dörtte birinin vereceği önergeyi gerektirmektedir. Bu önerge, anayasal sorumluluk açısından değerlendirilmek üzere ilgili Sejm komisyonuna havale edilir. İlgili komisyon, önergenin işleme konulmasına ve dolayısıyla dava açılmasının gerekli olduğuna karar verirse bu karar hakkında Sejm'i bilgilendirir. Cumhurbaşkanına dava açılabilmesi için, Ulusal Meclis toplam üye sayısının üçte ikisinin bu yönde karar vermesi gerekmektedir.[80]

Yüce Divan, yargılama sonrasında ilgili kişiye dair olarak görevden uzaklaştırma, üst düzey görev alamama, seçme ve seçilme haklarından mahrum bırakma, daha önceden alınan paye, nişan ve şeref unvanlarının geri alınması gibi kararlar verebilmektedir. Yüce Divan, işlenen suçun şartlarının ceza kanununda belirlenmesi durumunda ilgili hüküm doğrultusunda karar verebilmektedir.[81]

5. ANAYASAL ORGANLAR ARASI İLİŞKİLER

5.1. 1997 Anayasası Öncesi 1989 Yuvarlak Masa Görüşmeleri ve 1992 Küçük Anayasası

Polonya anayasal sisteminde cumhurbaşkanı, hükümet ve parlamentonun yetki paylaşımına ilişkin kökenler 1989 yuvarlak masa görüşmelerine götürülebilir. Şubat-Nisan 1989 arası görüşmelerin temelini, uygulamada Komünist Parti'de bulunan devlet yetkilerinin devlet kurumlarına aktarılması oluşturmuştur. Günümüz Polonya hükümet sisteminin temellerine dayanak oluşturan yuvarlak masa görüşmeleri eski güç Polonya Birleşik İşçi Partisi ile ileride cumhurbaşkanlığı da yapacak olan Lech Walesa önderliğindeki Dayanışma Grubu (*Solidarnosc*) arasında gerçekleşmiş ve Beşinci Fransa Cumhuriyeti'ndeki yarı-başkanlık hükümet sistemine benzer bir sistem oluşturulmuş; bu doğrultuda güçlü bir cumhurbaşkanlığı makamı ihdas edilmiştir.[82]

---

[80] Ziemer, *Das politische System Polens*, s. 142.
[81] "The Judicial Authority".
[82] Garlicki, "The Presidency in the New Polish Constitution".

Yuvarlak Masa Görüşmeleri

Yasa koyucu fonksiyon üstlenen yuvarlak masa görüşmeleri, 1952 Anayasası'nı[83] tamamen ortadan kaldırmamış olmakla birlikte Anayasa üzerinde önemli değişiklikler yapmıştır. Cumhurbaşkanının, özellikle hükümetin yetki alanını sınırlamaya dönük yetkileri kurumların oluşumunda esneklik sağlanması amacıyla muğlak düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı, devletin içte ve dışta en yüksek temsilcisi olarak Anayasanın gözetilmesini garanti etmekte ve devletin topraklarının bölünmezliğini sağlamakla görevliydi. Hükümet, cumhurbaşkanınca atanan ve bakanlar kurulunun oluşumunda tamamen yine cumhurbaşkanına danışmak zorunda olan başbakan tarafından kurulmaktaydı. Hükümeti atayan cumhurbaşkanı her zaman Sejm'den geri alınmasını da isteyebilmekteydi. Eğer Sejm, önerilen başbakanı ve hükümetini üç ay içerisinde onaylamazsa; üç ay içerisinde bütçeyi veya ulusal planı geçiremezse; cumhurbaşkanının, egemenliğin korunması, güvenlik ve uluslararası ortaklıklar konusunda görevlerini yerine getirmesini engelleyecek şekilde kanuni düzenleme yaparsa cumhurbaşkanı, Sejm'i feshetme yetkisine sahipti. Başbakanın karşı-imzasına gerek duymadan cumhurbaşkanının dış işleri ve savunma alanında sözleşme imzalama yetkisi bulunmaktaydı. Cumhurbaşkanı, Sejm'in onayına ihtiyaç duyulan ve duyulmayan birçok üst düzey yetkiliyi atama yetkisine de sahipti. Sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan etme yetkisi cumhurbaşkanının tek başına sahip olduğu yetkiler arasında yer almaktaydı. Parlamento tarafından onaylanan kanunları veto ettiği takdirde Sejm ancak üçte iki gibi yüksek bir nitelikli çoğunluk ile vetoyu aşabiliyordu;

[83] Değişikliklerin işlendiği 1952 Anayasası için bkz. "Verfassung der Volksrepublik Polen", Dünya Anayasaları (Almanca) İnternet Sitesi, http://www.verfassungen.eu/pl/verf52-i.htm, Erişim: 01.06.2013. http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/12-POLONYA%20385-438.pdf, Erişim: 01.06.2013.

kısmi veto söz konusu değildi. Cumhurbaşkanı, bir kanunun anayasaya uygun olup olmadığının incelenmesi için Anayasa Mahkemesine başvurabilmekte ve kanun teklifinde bulunabilmekteydi.[84]

Gerçekleştirilen protokoller neticesinde özetle, halk egemenliği prensibinin tanınması ve yeni oluşacak parlamentonun, yeni bir demokratik anayasa ve seçim hukuku üzerine çalışmakla görevlendirilmesi önemli adımlar olarak bu dönemde karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca 1989 seçimleri öncesi Seçim Kanunu'nun değiştirilmesi, 1946'da kaldırılan Senatonun ikinci meclis olarak yeniden ihdası, sendika çoğulculuğunun getirilmesi, liberalleştirilen dernekler hukuku, 1989 yılı sonlarında anayasadan tek partinin (PZPR) önderlik pozisyonunun kaldırılması ve Anayasa'da "*Polonya Halk Cumhuriyeti*"nden "*Polonya Cumhuriyeti*"ne dönüşümün gerçekleştirilmesi diğer önemli gelişmelerdir. Demokratikleşme sürecinin ilk basamağını oluşturan bu dönem, doktrinde yarı-başkanlık sisteminin bir alt türü olarak bilinen *başkanlı-parlamenter sistem* olarak nitelendirilmektedir.[85]

İlk cumhurbaşkanı, yuvarlak masa uzlaşması doğrultusunda Sejm ve yeni kurulan Senato tarafından onaylanarak görev başına gelen eski Komünist Parti şefi Wojciech Jaruzelski'dir. Yuvarlak masa görüşmeleri sonrası Ulusal Meclis tarafından cumhurbaşkanı seçilen Jaruzelski, sistem dönüşümünü olabildiğince sorunsuz şekilde gerçekleştirebilmek için partiler üstü konumunun ve tüm Polonya'nın cumhurbaşkanı olmak istediğinin altını çizmiştir. Jaruzelski, yetkilerini sonuna kadar kullanmak yerine inisiyatifi daha çok Parlamento ve hükümete bırakmıştır. Jaruzelski, anayasa ile kendisine tanınan veto hakkını sadece bir kez yabancılara arazi satışını düzenleyen Kanunda kullanılmış ve daha sonra söz konusu Kanun yeniden düzenlenmiştir.[86]

İç siyasetteki tartışmalardan uzak duran Jaruzelski 1990'da görevinden ayrılmış ve Polonya'da cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmeye başlanmıştır.[87] Üstteki bölümlerde bahsettiğimiz üzere klasik parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanının yetkilerine nazaran daha geniş yetkilerle

---

[84] McMenamin, "Semi-Presidentialism and Democratisation in Poland", s. 6; Garlicki, "The Presidency in the New Polish Constitution".

[85] Ziemer, "Das Verfassungssystem"; Julian Pfäfflin, "Das Präsidentenamt im Polnischen Regierungssystem," GESW "aktuelle ostinformationen", Sayı 1 (2005), s. 42-45; Dieter Bingen, "Vorreiter des Umbruchs im Ostblock", Almanya Siyasi Eğitim Federal Merkezi İnternet Sitesi, (11.08.2009), http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/40660/vorreiter-des-umbruchs-im-ostblock?p=all, Erişim: 06.06.2013.

[86] Ziemer, *Das politische System Polens*, s. 110-111.

[87] Ziemer, *Das politische System Polens*, s. 122; Garlicki, "The Presidency in the New Polish Constitution".

donatılmış makamın halk tarafından belirlenmesi ile hükümet sistemi olarak yarı-başkanlık sistemi yerleşmiştir.

Jaruzelski'nin parlamento tarafından seçilerek iş başına gelmesine karşın, 1990 yılında yapılan anayasal değişiklikle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür. Böylece cumhurbaşkanlığı makamı, görev süresi altı yıldan beş yıla düşmesine rağmen daha da güçlenmiştir. Bu doğrultuda 1990 yılında yapılan seçimleri Dayanışma Hareketi'nin öncü ismi Lech Walesa kazanmıştır.

Sejm, yuvarlak masa uzlaşması neticesinde, %65'inin Polonya Birleşik İşçi Partisi ile eski koalisyon ortakları Köylü Partisi ve Demokrat Parti üyelerine tahsis edileceği ve geriye kalan %35'inde muhalefet adaylarının yer alacağı bir şekilde düzenlenmiştir. Sejm'in bu şekilde, kısmen özgür seçimlerle oluşumunun aksine tekrardan kurulan Senato için seçimler tamamen özgür olarak gerçekleştirilmiştir. 1989 yılı genel seçimlerinde Dayanışma Hareketi, Sejm'de 161 sandalye ve 100 üyeli Senatoda 99 sandalye alarak parlamentoda güçlü bir konuma gelmiştir.[88] Eski rejim üyelerinin Sejm'de çoğunluğu oluşturmasına karşın hükümeti kuramaması üzerine Dayanışma Hareketi lideri Lech Walesa'nın önerisi doğrultusunda, Cumhurbaşkanı Jaruzelski'nin de kabulü ile Dayanışma Hareketi, Birleşik Köylü Partisi ve Demokrat Parti koalisyonu Sejm'den güvenoyu almıştır. Böylece 45 yıllık komünist rejimin hâkimiyeti son bulmuştur.[89]

Yuvarlak masa görüşmelerinde siyasi kurumların görevlerinin kesin çizgilerle belirlenmemiş olması siyasi krizlere yol açmıştır. 1991 seçimleri sonrası özellikle 1992'de Jan Olszewski Hükümeti döneminde yaşanan siyasi krizler parlamentonun feshi ile sonuçlanmıştır. Bu nedenle en azından kısmen istikrarlı bir siyasi sistem oluşturmak amacıyla 17 Ekim 1992'de temelde Polonya'nın yasama ve yürütme organları ile yerel idareler üzerinde kanuni değişikler yapan geçiş anayasası (Küçük Anayasa) düzenlenmiştir.[90] 1919 (1921 Anayasası öncesi) ve 1947'de (1952 Anayasası öncesi) olduğu gibi 1992 yılında da bir "Küçük Anayasa" kararlaştırılarak özellikle cumhurbaşkanının, parlamentonun ve hükümetin yetkileri daha belirgin hale getirilmiştir. Dış politikada cumhurbaşkanı, başbakan ve dışişleri bakanının işbirliğine vurgu yapılmış ve cumhurbaşkanının, hükümetin görevden alınması için doğrudan Sejm'e başvuru hakkı kaldırılmıştır. Hükümetin kurulma aşamasında

[88] Zbigniew Wilkiewicz, "Polen-zehn Jahre nach der Wende," GESW "aktuelle ostinformationen", Sayı 1 (2000), s. 22.
[89] Gönenç, *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*, s. 129.
[90] Bu düzenleme ile 1952 Anayasası ciddi şekilde değiştirilmiş olmasına karşın geçici hükümlerinde, 1952 Anayasasının yürürlükte kalan bölümleri de sayılmaktadır.

başbakanın, cumhurbaşkanına, tüm kabine üyeleri için değil, sadece içişleri, dışişleri ve savunma bakanları ile ilgili danışması öngörülmüştür. Artık cumhurbaşkanı, egemenliğin korunması, güvenlik ve uluslararası ortaklıklar alanında cumhurbaşkanının görevlerini yerine getiremeyecek şekilde kanuni düzenlemeler yapması durumunda veya ulusal plan geçirilemediği takdirde Sejm'i feshedememektedir. Ama tüm bu düzenlemeler hükümetin pozisyonunda istenen güçlenmeyi sağlamamıştır.[91]

Doğu Bloku'nun ayrışmasından sonra anayasal dönüşümün ikinci basamağı olan bu dönemde cumhurbaşkanının, başbakanı ve bakanları atamasında benzer yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Başbakanı atamada cumhurbaşkanı ve Sejm arası bir denge aranmakla birlikte son karar makamı daha önceki düzenlemede olduğu gibi cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı tarafından önerilen başbakanı Sejm'in salt çoğunlukla reddetmesi durumunda Sejm, kendi adayını sunmak zorundadır. Sejm kendi adayını sunamadığı takdirde cumhurbaşkanı tekrar kendi adayını ve adayın oluşturduğu bakanlar kurulunu Sejm'e sunar. Bu sefer Sejm'de güvenoyu için basit çoğunluk yeterlidir. Yine güvenoyu sağlanamazsa Sejm kendi başbakan adayını çıkarır. Bu durumda hükümetin kurulabilmesi için basit çoğunluk yeterlidir. Sejm bu sefer de onay vermezse cumhurbaşkanı derhal Sejm'i feshedebilir ya da Sejm'in güvenoyunu gerektirmeyen bir başbakanı göreve atar. Altı ay içerisinde hükümet güvenoyu alamazsa artık cumhurbaşkanının Sejm'i feshetmekten başka seçeneği kalmamaktadır.[92]

Sejm'in, hükümeti görevden almak için ise iki seçeneği bulunmaktadır: Güvensizlik oyu ve kurucu güvensizlik oyu. Hükümet görevde iken her zaman gerçekleştirilebilecek güvensizlik oylaması sonrasında cumhurbaşkanı ya hükümetin istifasını kabul eder ve hükümetin kurulması süreci baştan başlar ya da Sejm'i fesheder. Kurucu güvensizlik oylamasında ise Sejm, hükümeti düşürürken aynı zamanda yeni başbakan adayını da sunmaktadır. Eskiden olduğu gibi cumhurbaşkanı, devletin en yüksek temsilcisi olarak anayasanın, devletin egemenliğinin ve güvenliğinin koruyucusudur. Cumhurbaşkanının veto hakkı aynen korunmaktadır. Cumhurbaşkanının üst düzey yetkilileri atamasının kapsamı daraltılmıştır. Artık hükümet, önem verdiği kanunları ivedi kabul ederek kanun yapım sürecini kısaltabilmektedir.[93]

Güvensizlik oyu yanında rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin bir uygulaması olan *kurucu güvensizlik oyu*nun sisteme dâhil edilmesi güç dağılımında parlamento ve hükümet lehine önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

---

[91] Ziemer, "Das Verfassungssystem".

[92] "Kleine Verfassung", Dünya Anayasaları (Almanca) İnternet Sitesi, http://www.verfassungen.eu/pl/verf92-i.htm, Erişim: 15.08.2014.

[93] McMenamin, "Semi-Presidentialism and Democratisation in Poland", s. 6-7.

Fakat cumhurbaşkanının görece fazla yetkileri (özellikle sık kullanılan veto yetkisi sebebiyle), istikrarsız hükümetler ve cumhurbaşkanını görevden alma girişiminin gündeme gelmesi bu dönemin de bir önceki dönem gibi *başkanlı-parlamenter sistem* olarak nitelendirilmesine sebep olmaktadır. Bu dönemde cumhurbaşkanlığı yapan Lech Walesa'nın yetkileri bakımından anayasayı geniş yorumlaması, 1997 Anayasası'nda özellikle cumhurbaşkanı ve Sejm arasındaki yetki dağılımında geniş çaplı değişikliklere sebebiyet vermiştir.[94]

5.2. Lech Walesa Dönemi (1990-1995)

Lech Walesa

Polonya'nın yaşadığı siyasal dönüşümde Dayanışma Hareketi'nin öncü isimlerinden biri olarak karşımıza çıkan Lech Walesa, 1990 yılından halk tarafından seçilerek göreve gelen ilk cumhurbaşkanıdır. Bu dönemde yürütme erkinin iki kanadı arasında yüksek düzeyde anlaşmazlıklar ortaya çıkmıştır.

Anlaşmazlıklar, görece zayıf *Jan Olszewski* azınlık hükümeti zamanında olduğu kadar *Waldemar Pawlak* ve *Jozef Oleksy*'nin çoğunluk hükümetlerinde de meydana gelmiştir. Bu dönemde yedi hükümet gören Cumhurbaşkanı Walesa özellikle "cumhurbaşkanının bakanları" olarak da nitelendirilen içişleri, dışişleri ve savunma bakanlarının tespitinde başbakan ile birtakım sıkıntılar yaşamıştır.[95]

Cumhurbaşkanı Walesa özellikle 1992 yılında kabul edilen Küçük Anayasa öncesindeki dönem içinde Dayanışma Hareketi lideri olarak sahip olduğu ün ve güven nedeniyle toplum tarafından benimsenmiş ve halk tarafından seçilmesi ile meşruluk kazanmıştır. 1989 Sejm seçimlerinin kısmen özgür bir şekilde gerçekleştirilmesi ve sonrasında seçim sisteminden kaynaklanan sebeplerle irili ufaklı çok sayıda partinin temsili de Walesa'ya olan güvenin artmasında etkili olmuştur. Walesa sadece temsili yetkilere sahip bir cumhurbaşkanı

---

[94] Pfäfflin, "Das Präsidentenamt im Polnischen Regierungssystem", s. 45-47; Ziemer, *Das politische System Polens*, s. 24; Robert Elgie, *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance* (Oxford: Oxford Üniversitesi Yayını, 2011), s.164.

[95] Thomas Sedelius, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers: Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe* (Örebro: Örebro Üniversitesi Yayını, 2006), s. 134.

olmayı düşünmemiş; siyasetin şekillenmesine ve hükümetlerin oluşumuna müdahil olmuştur.[96]

Polonya'nın yarı-başkanlık sistemi içerisinde ilk hükümet görevini üstlenen Bielecki Hükümeti (1991 yılı sonlarına kadar), Walesa'nın önerisi ile Sejm'den güvenoyu alarak göreve başlamıştır. Anayasa gereği tüm bakanların belirlenmesinde cumhurbaşkanına danışma mecburiyeti bulunduğundan Walesa kabinenin bileşiminde etkin bir rol üstlenmiştir.[97] Parlamento tarafından Bielecki Hükümetine yeterli desteğin sağlanmaması ve aksak işleyen yasama süreci sonucunda Başbakan, Eylül 1991'de Sejm'e istifasını sunmuş, fakat istifası kabul edilmemiştir. Aynı şekilde kurumsal reformların hızlandırılması konusundaki girişimleri de parlamento tarafından engellenmiştir.[98] 1991 yılı başlarında ve sonbahar aylarında iki kez Sejm'in salt çoğunlukla kabul ederek cumhurbaşkanına gönderdiği seçim kanunları veto ile karşılaşmış, vetonun aşılabilmesi için gerekli üçte iki çoğunluk sağlanamadığı için hayata geçirilememiştir. Ancak, 1991 seçimleri öncesinde nispi seçim sisteminin küçük partilere yarayan bir metodu kabul edilmiştir.[99] 1991 yılındaki ilk özgür seçimlerde Seçim Kanunu gereği herhangi bir seçim barajı öngörülmemesi ve alınan oyların sandalyelerin dağıtımında küçük partilere yarayan nispi seçim sisteminin bir türü olan *Hare-Niemeyer* metodunun kullanılması Sejm'de bağımsız 29 partinin temsiline yol açmıştır.[100]

1991 yılı sonlarında gerçekleştirilen genel seçim sonrasında Cumhurbaşkanı Walesa'nın hükümeti kurmakla görevlendirdiği Bronislaw Gemerek, Sejm'de yeterli çoğunluğa ulaşamayarak başarısız olmuştur. Sonrasında, Walesa'nın benimsemediği ama Sejm'in önerdiği başbakan adayı Jan Olszewski'nin hükümeti kurması, hükümet ve cumhurbaşkanlığı arasındaki tansiyonu artırmıştır. Kurumlar arası görüş farklılıkları 1992'de gerilimi tırmandırmıştır. Başbakan Olszewski'nin, bir süreliğine Moskova'da bulunan Cumhurbaşkanı Walesa'nın Polonya-Rusya arasındaki bir sözleşmeyi imzalamaması gerektiği yönünde görüş bildirmesi üzerine yurda dönüşte Walesa, Olszewski'nin, Sejm tarafından görevden alınması gerekliliğini zikretmiştir. Bu arada Cumhurbaşkanı, kendi yetkilerini artıran geniş kapsamlı bir kanun teklifi

---

96 Sedelius, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers*, s.134.

97 McMenamin, "Semi-Presidentialism and Democratisation in Poland", s. 14.

98 Klaus Grimm, "Polen: politische und wirtschaftliche Gefährdungen der Transformation", Friedrich-Ebert-Stiftung Derneği İnternet Sitesi, (Nisan 1992), http://library.fes.de/pdf-files/netzquelle/c93-00172.pdf, Erişim: 16.06.2013, s. 3-4.

99 Florian Grotz, "Die Entwicklung kompetitiver Wahlsysteme in Mittel- und Osteuropa: Post-sozialistische Entstehungsbedingungen und fallspezifische Reformkontexte," *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2005/1, s. 33.

100 Grotz, "Die Entwicklung kompetitiver Wahlsysteme in Mittel- und Osteuropa," s. 36.

hazırlamış ve parlamentoya sunmuştur. Bu teklif, güvensizlik oyu sonrası cumhurbaşkanına Sejm'i feshetme hakkı da tanıyordu. Bir kaç hafta sonra Cumhurbaşkanı bu teklifini geri çekmiştir.[101]

1992 Anayasası yürürlüğe girmeden kısa bir süre önce yeni Savunma Bakanı Jan Parys ile Cumhurbaşkanı Walesa arasında Savunma Bakanlığı'nın personel politikası üzerine bir gerilim yaşanmıştır. Parys, iki bakan yardımcısını görevden almadan ve bazı komutanları erken emekliye sevk etmeden önce Cumhurbaşkanının görüşünü almamıştır. Walesa, başkomutanlık görevinin altını çizerek Parys'in kendisine bu kararı almadan önce danışması gerektiğini belirtmiştir. Savunma Bakanı Parys ise Cumhurbaşkanını bir askeri darbe niyetinde olmak ile itham etmiştir. Başbakan Olszewski, savunma bakanını görevden almak zorunda kalmıştır.[102] Benzeri gerilimler neticesinde Walesa'nın talebi üzerine, Haziran 1992'de güvensizlik oyu ile Olszewski Hükümeti, Sejm tarafından düşürülmüştür.[103]

Haziran 1992'de Cumhurbaşkanınca, hükümeti kurmakla görevlendirilen *Waldemar Pawlak* (Polonya Köylü Partisi lideri) başarılı olamamış ve bir ay sonra geri çekilmek zorunda kalmıştır. Bu durum, Sejm tarafından desteklenen merkezi partilerden Demokratik Birlik Partisi lideri *Hanna Suchocka* başbakanlığında yedi partili geniş bir koalisyon hükümetinin kurulmasına yol açmıştır. Koalisyon ortaklarından Köylü İttifakı, tarım bakanının görevinden çekilmesi ile koalisyondan ayrılmış ve henüz yeni oluşan koalisyonu sıkıntılı bir azınlık hükümeti haline getirmiştir. Bu durumun, koalisyonu, parlamentonun çoğunluğuna karşı önerilerini hayata geçirmekte oldukça zorladığı söylenebilir. 1993 yılının bahar aylarında güvensizlik oyu gündeme gelmiş ve akabinde Mayıs sonlarında Dayanışma temsilcileri aracılığıyla yeni başbakan önerilmeksizin güven istemi sunulmuştur. 445 oyun 223'ü gibi az bir farkla hükümet düşürülmüştür. 1992 Küçük Anayasasının 66'ncı maddesi, hükümet düşürüldüğünde Sejm, başbakan adayını belirleyemezse, yani kurucu güvensizlik oyu kuralını işleme sokamazsa cumhurbaşkanına iki seçenek sunmaktaydı; ya yeni Suchocka Hükümetinin düşürülmesini onaylayarak yeni bir başbakan adayı tespit edecekti ya da Sejm'i feshedecekti. Walesa politik strateji olarak Sejm'i feshetmeyi tercih etti ve yeni Sejm seçimleri gündeme

---

[101] Grotz, "Die Entwicklung kompetitiver Wahlsysteme in Mittel- und Osteuropa", s. 35; Ziemer, *Das politische System Polens*, s. 112.

[102] Jasper Bastiaan de Raadt, "Contested Constitutions: Constitutional Design, Conflict, and Change in Post-Communist East Central Europe" (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Amsterdam Vrije Üniversitesi, 2009), s. 97.

[103] Grotz, "Die Entwicklung kompetitiver Wahlsysteme in Mittel- und Osteuropa", s. 33; Ziemer, *Das politische System Polens*, s. 112; Jerzy J. Wiatr, "President in the Polish Parliamentary Democracy," *Croatian Political Science Review*, Sayı 37, No 5 (2000), s. 93.

geldi. Sejm'in bu şekilde basiretsiz hareket etmesinde birçok milletvekillinin, yapılan güvensizlik oylamasına bağlı olmadan bir başka birleşimde yeni başbakan adayını belirleyebileceği düşüncesi etkili olmuştur. Sejm Başkanlık Divanı, kurucu güvensizlik oylamasının yukarıda bahsettiğimiz güvensizlik oylamasına bağlı olduğunu ve inisiyatifin cumhurbaşkanına geçtiğine karar vermiştir. Ayrıca, Anayasa Mahkemesi bu konuda yapılan bir başvuruyu incelemeyi reddetmiştir. Bu arada, yeni seçimler öncesinde parlamento, feshedilmeden önce, parlamentoya çok fazla partinin girmesini engelleyecek yeni seçim kanununu kabul etmiştir. 1991 yılında Walesa'nın karşıt tutumuna rağmen Sejm'in kabul ettiği Seçim Kanunu çok fazla partinin Sejm'de temsil edilmesine imkan veriyordu. 29 partinin 1991 seçimleri sonrası parlamentoda temsil hakkı kazanması ortak karar ve uzlaşma açısından parlamentonun gücünü zayıflatmıştır. Yeni düzenleme ile ülke barajı (% 5) yanında parti ittifakları için saptanan (%8) baraj, 1993 seçimlerinde yalnızca yedi partinin parlamentoya girmesine imkân vermiştir. [104]

1993 seçimlerinden sonra Walesa'nın karşısında muhalefet olarak eski komünist dönemden iki güç bulunuyordu: Demokratik Sol İttifak ve Polonya Köylü Partisi (II. Pawlak Hükümeti). Cumhurbaşkanıyla iyi ilişkiler kurmak isteyen parti başkanları, cumhurbaşkanının kontenjanında yer alan üç bakanın seçimi hususunda bir uzlaşmazlık sergilememiştir. Artık çoğunluğu oluşturan hükümetin düşük düzeyde de olsa cumhurbaşkanının da desteğiyle yürütme içinde etkin bir rol alması beklenebilirdi. Fakat güç dengeleri cumhurbaşkanından yana olmakla birlikte Cumhurbaşkanı, Başbakan Pawlak ile aktif bir mücadele içinde olmuştur. Hassas parti sisteminin yanı sıra koalisyon içi anlaşmazlıklar ve Walesa'nın anayasadan kaynaklanan yetkilerini sonuna kadar kullanma isteği bu mücadeleyi tetikleyen unsurlar olmuştur. Cumhurbaşkanı, kanun önerisinde bulunma, kanunları veto etme ve Anayasa Mahkemesine gönderme yetkisini devamlı olarak kullanmıştır.[105]

Pawlak Hükümeti ile görünür şekilde anlaşmazlıklar 1994'te çıkmıştır. Bu anlaşmazlıklardan bazıları anayasal krize yol açma potansiyeli taşımaktaydı. Bu duruma ilk örnek, Ulusal Radyo-Televizyon Yayın Kurulunun oluşumu üzerinde meydana gelen tartışmadır. 6 Mayıs 1994'te Walesa, Kurul Başkanı Marek Markiewicz'i bir kararname ile görevinden aldı. Parlamento, Kurulun hukuki düzenlemesine göre cumhurbaşkanının, Kurul başkanını atayabileceği ama görevden alamayacağı şeklinde bir görüş bildirdi. Cumhurbaşkanı ise

[104] Sedelius, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers*, s. 135; De Raadt, "Contested Constitutions: Constitutional Design, Conflict, and Change in Post-Communist East Central Europe", s. 192; Ziemer, *Das politische System Polens*, s. 111.

[105] Sedelius, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers*, s. 136.

atayabilen kişinin görevden alabileceği yönündeki ısrarını sürdürdü. Çeşitli gruplar Kurulun yapısı gereği siyasi bağımsızlığının garanti altına alınması ve siyasi kontrolü ile medyanın kötüye kullanımının önlenmesi gerektiğinden bahisle bu görüşü reddettiler. Mesele nihayetinde Anayasa Mahkemesine kadar gitti ve Mahkeme, hukuk devleti ilkesi gereğince bir devlet organının kendisine açıkça verilmiş olmayan bir yetkiyi kullanamayacağından hareketle Cumhurbaşkanının aleyhinde bir karar ortaya koydu.[106]

Cumhurbaşkanı ile hükümet arasında yaşanan diğer bir gerilim, 1994 sonbaharında Cumhurbaşkanının Ceza Kanununda değişiklik öngören kanunu veto etmesi ile ortaya çıkmıştır. Kanun, Polonya'nın kısıtlı kürtaj düzenlemesini genişletiyordu. Walesa, Sejm'in vetoyu aşması durumunda bile kanunu imzalamayacağını belirtti. Küçük Anayasa'nın 18'inci maddesi de her kanuni düzenleme için cumhurbaşkanının imzasını şart koşuyordu. Cumhurbaşkanı kanunu imzalamasaydı parlamentonun, cumhurbaşkanını görevden uzaklaştırma dışında bir inisiyatifi kalmıyordu. Parlamento, daha önce görülmemiş bir şekilde, cumhurbaşkanının kanunları ihlal etmekten kaçınması gerektiğini ifade etti ve bu durum cumhurbaşkanını görevden alma tehdidi olarak algılandı. Sejm'in bu vetoyu aşamaması ile olay siyasi krize dönüşmemiştir.[107]

Aralık 1994'te Walesa, Pawlak Hükümetine karşı daha saldırgan bir tutum takınmıştır. Bu defa söz konusu olan mesele Hükümetin ekonomi politikası ve devlet bütçesi idi. Cumhurbaşkanı, birçok kanuni düzenlemeyi -Vergi Kanunu ve Kamu Maaşlarına İlişkin Kanun gibi- Anayasa Mahkemesine taşıdı. Cumhurbaşkanı, bütçeyi imzalamayabileceğinin ve beraberinde Sejm'i feshedebileceğinin sinyalini verdi. Küçük Anayasa'ya göre Cumhurbaşkanı bütçeyi 30 gün içinde imzalamalı ya da reddetmeliydi. Bu 30 güne ek olarak iki ay içerisinde hükümet, parlamentodan bütçe kanununu geçiremezse cumhurbaşkanının, parlamentoyu fesih hakkı vardı. Böyle bir siyasi sıkıntıya düşmemek için parlamento, Küçük Anayasa'da ivedi olarak değişikliğe giderek Sejm fesholursa yeni Parlamento bir araya gelene kadar parlamentonun görevine devam edeceği hususunda uzlaştı. Böylece yasama süreci devam edebilecekti.[108]

---

[106] Sedelius, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers*, s. 137; Elgie, *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*, s. 164; Mustafa Erdoğan, "Anayasa Mahkemeleri Önemli midir? Orta Avrupa'da Anayasa Yargısı ve Demokrasinin Pekişmesi," *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 54, Sayı 3 (2005), s. 13.

[107] Sedelius, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers*, s. 137; Elgie, *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*, s. 164.

[108] Sedelius, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers*, s. 137-138.

Walesa son görev yılında da sürekli olarak hükümet ve parlamento ile çatışma halinde olmaya devam etti. Şubat 1995'te, parlamento başkanı ve siyasi parti başkanları ile bir araya gelen Walesa, Pawlak Hükümetini yetersizlikle, parti ayrımcılığı yapmakla ve reformları yavaşlatmakla suçlamıştır. Yeni bir hükümete ve başbakana ihtiyaç olduğu hususunda ısrar etmiştir. Sejm cevaben cumhurbaşkanını görevden alma sürecini başlatabileceğini belirtmiştir.[109]

Cumhurbaşkanı Walesa'nın savunma politikasında etkin konumunu zayıflatmamak için Ağustos 1995'te kullandığı veto yetkisi son önemli hamlesiydi. Parlamentonun kabul ettiği kanun, genelkurmay başkanının doğrudan savunma bakanına rapor vermesini öngörmekteydi. Bu durum, genelkurmay başkanının sadece bakanlar kuruluna tabi kılınması ve cumhurbaşkanının, savaş hali hariç olmak üzere, silahlı kuvvetlerin yüksek rütbelileri ile doğrudan bağlantısının kesilmesi anlamına gelmekteydi. Walesa düzenlemeyi veto etmiş ve parlamento bu vetoyu aşabilmesi için gerekli üçte iki çoğunluğu sağlayamamıştır.[110]

Cumhurbaşkanının yeni yıla girerken bütçe konusundaki tutumu ve Başbakan Pawlak'a dair olumsuz bakış açısı Demokratik Sol İttifak'ın ilgisini çekmiş ve bu durum hükümete karşı daha eleştirel olduklarını göstermeye başlamalarına neden olmuştur. Cumhurbaşkanı ile temaslar gerçekleştiren İttifak, Pawlak Hükümetine karşı kurucu güvensizlik oyunu hayata geçirmiştir. Yeni başbakan olarak Sejm Başkanı Josef Oleksy, Demokratik Sol İttifak'tan seçilmiştir.[111]

Anayasa'dan kaynaklanan yetkisi dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı döneminde 24 kez veto hakkını kullanan Walesa ayrıca sekiz kez de kanuni düzenlemenin anayasaya uygunluğu açısından incelenmesi üzere Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunmuş, fakat çoğunda hayal kırıklığına uğramıştır.[112]

Anayasa Hukuku Profesörü ve Polonya Anayasa Mahkemesi Üyesi Leszek Lech Garlicki'ye göre, Cumhurbaşkanı Walesa görevi boyunca, anayasa teamüllerinden yola çıkarak ve anayasayı çiğnemeden özellikle güvenlik ve savunma alanlarında mutlak bir kontrol sağlamıştır. Bu dönemde yaşanan

---

[109] Gönenç, *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*, s. 132.
[110] De Raadt, "Contested Constitutions: Constitutional Design, Conflict, and Change in Post-Communist East Central Europe", s. 98-99.
[111] Sedelius, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers*, s. 138.
[112] Elgie, *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*, s. 163; Margit Tavits, *Presidents with Prime Ministers: Do Direct Elections Matter?* (New York: Oxford Üniversitesi Yayını, 2008), s. 98.

olaylar nedeniyle yeni anayasa yazımında cumhurbaşkanının yetkileri daha dar tutulmaya çalışılmıştır.[113]

Görüldüğü gibi, cumhurbaşkanının, özellikle yürütmeye dair atamalarda ve yasama sürecinde müdahaleci bir tutum sergilemesi koalisyon hükümetleri ve parlamento ile çeşitli anlaşmazlıkların ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Bunun yanı sıra, hükümetlerin ve parlamentonun zayıflığı Walesa döneminde yaşanan çatışmaların diğer bir nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır.[114]

5.3. Aleksander Kwasniewski Dönemi (1995-2005)

Aleksander Kwasniewski

1995'te cumhurbaşkanlığı seçimlerinden galip çıkan Demokratik Sol İttifak adayı Aleksander Kwasniewski, seçim kampanyalarında Walesa'nın yetkilerini sonuna kadar kullanma ve çekişme durumunun aksine, Polonya ulusunun geleceği için çekişmelerden öte işbirliğinin gerekliliğine ve cumhurbaşkanının partiler üstü konumuna vurgu yapmıştır. Walesa'nın cumhurbaşkanlığı döneminde parti liderliği ve Anayasa Komisyonu Başkanlığı görevini yürüten Kwasniewski, cumhurbaşkanının yetkilerinin geniş yorumlanmasından ziyade sınırlı olması gerektiği düşüncesindeydi. Diğer taraftan, Cumhurbaşkanı özellikle dış politikada AB, Rusya ve NATO gibi kuruluşlarla aktif bir politika geliştirmiştir.[115]

Cumhurbaşkanı Kwasniewski, göreve gelişinden itibaren ilk iki yılda kendi partisinin öncü olduğu Koalisyon Hükümeti karşısında daha çok pasif bir rol üstlenerek sembolik bir cumhurbaşkanı izlenimi verdi.[116] Bu dönemde hiç veto yetkisini kullanmayan Cumhurbaşkanı, sadece iki kanunu Anayasa Mahkemesine göndermiştir. Ayrıca, Hükümetin, tüm idari ve bakanlık atamalarına karşıt bir tutum sergilememiştir.[117] Bu dönemde, Cumhurbaşkanı, Kabine ve parlamento işbirliği çok üst düzeyde gerçekleşmiştir.[118] 1997 seçimleri sonrası başbakan

---

[113] Garlicki, "The Presidency in the New Polish Constitution".
[114] Tavits, *Presidents with Prime Ministers*, s. 99.
[115] Sedelius, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers*, s. 139.
[116] Tavits, *Presidents with Prime Ministers*, s. 93.
[117] Tavits, *Presidents with Prime Ministers*, s. 101.
[118] Wiatr, "President in the Polish Parliamentary Democracy", s. 94.

olarak Hıristiyan Demokrat ve muhafazakâr bir çizgide bulunan Dayanışma Seçim Hareketi (AWS) lideri *Jery Buzek*'i atadı ve Buzek, Özgürlük Birliği (UW) ile koalisyon kurdu. Böylece Polonya siyasetinde yeni bir kohabitasyon dönemi daha başlamış oldu.[119] Bu dönemde Cumhurbaşkanı, kendisine tanınan veto hakkını Buzek Hükümetine karşı sık sık kullanmıştır.[120]

Kwasniewski, I. ve II. Buzek Hükümetleriyle (1997-2001) ve 2001 yılında iktidarı devralan *Leszek Miller* -Demokratik Sol İttifak- liderliğindeki koalisyon hükümetleriyle açık bir şekilde çekişme içerisinde görünmese bile bu dönemde yürütme içerisinde gerilimli dönemler de olmuştur.[121] Buna örnek olarak 1998 Şubat ayında asker sevk etme konusunda yaşanan anlaşmazlık gösterilebilir. Irak'a asker sevki konusunda Hükümet, Anayasa'nın 134'üncü maddesinde silahlı kuvvetler başkomutanı olarak gösterilen cumhurbaşkanına danışmadan karar aldı. Cumhurbaşkanı ve hükümet, bu konuda yetkinin kendilerinde olmasını öngören kanun teklifi sunmuşlar; uzlaşılan düzenlemeye göre, asker sevk etme hususu, hükümetin önerisi ile başbakanın karşı-imzasını gerektiren cumhurbaşkanı kararı olarak düzenlenmiştir.[122]

Bu dönemde Cumhurbaşkanının, veto yetkisini kullanmadan önce veto yetkisini kullanabileceğini ima etmesine –tehdit olarak da düşünülebilir- ilginç bir örnek yerel yönetimlerin sayısının azaltılmasına dair idari-mülki reformda ortaya çıkmıştır. 1998'de tasarı hazırlandığında, Cumhurbaşkanı ve kendisinin geldiği parti Demokratik Sol İttifak herhangi bir itirazda bulunmamış olsa da, 1999 yılında, yeni düzenlemeyle yüksek oy aldığı illerin birleştirildiğini farketmiştir. Bunun sonucunda, Cumhurbaşkanı ve Demokratik Sol İttifak illerin sayısının 12'ye düşürülmesi noktasında itirazlarını dile getirmiş, il sayısının 17'ye yükseltilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Cumhurbaşkanı, düzenlemenin, il sayısının 12'ye indirildiği şekliyle önüne gelmesi durumunda veto edeceği tehdidinde bulunmuştur. Daha sonra, Koalisyon Hükümeti ve Demokratik Sol İttifak arasında uzlaşmaya varılarak il sayısı 15 olarak belirlenmiştir. Böylece, cumhurbaşkanı vetosu ve dolayısıyla da reformun sekteye uğraması engellenmiştir.[123]

---

[119] Tavits, *Presidents with Prime Ministers*, s. 139-140. Polonya'da yaşanan kohabitasyon dönemlerine dair bilgiler için bkz. EK 4.

[120] Kwasniewski-Buzek kohabitasyonunun yaşandığı 1997-2001 döneminde veto edilen 24 kanunun 17'sinin hayata geçirilemediği ve bunların çoğunun önemli konularda olduğu düşünüldüğünde veto hakkının ne kadar etkili olduğu anlaşılabilir. McMenamin, "Semi-Presidentialism and Democratisation in Poland", s. 16).

[121] Sedelius, The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers, s. 140.

[122] De Raadt, "Contested Constitutions: Constitutional Design, Conflict, and Change in Post-Communist East Central Europe", s. 194.

[123] Tavits, *Presidents with Prime Ministers*, s. 103.

İlginç bir gelişme de 1999 yılının sonlarında muhalefet partilerinin vergi reformuyla ilgili hükümet tasarısını engellemek için çeşitli değişiklik önergeleri vererek yasal düzenlemenin onaylanmasını geciktirmelerinde yaşanmıştır. Koalisyon Hükümeti de bu engellemenin önüne geçmek için Maliye Komisyonunda kendi önergesi aleyhine oy kullanmıştır. Böylece tasarı üzerindeki değişiklik önergelerinin görüşülmesi durmuştur. Fakat iktidar grubu aynı tasarıyı genel kurulda *azınlık önergesi*[124] şeklinde sunmuş ve bu sayede tasarının yasal süre[125] dolmadan parlamentodan geçmesini sağlamıştır. Cumhurbaşkanı, resmi hile olarak gördüğü bu hükümet tasarısı üzerinde veto hakkını kullanmış, eğer bu resmi hile olmasaydı düzenlemeyi imzalayacağını açık bir dille ifade etmiştir.[126]

Cumhurbaşkanının, kohabitasyon döneminin yaşandığı 1997-2001 yılları arasında atama, kanun önerme ve veto yetkilerini görece daha fazla kullandığı söylenebilir. Buna örnek olarak, dört yıllık kohabitasyon döneminde veto yetkisini 30, kanunları Anayasa Mahkemesine gönderme yetkisini 15 kez kullanmasına karşın, geriye kalan altı yıllık görev süresinde bu yetkilerini sırasıyla beş ve dokuz kez kullanması gösterilebilir.[127]

Hükümetin kurulması konusunda ilgili bölümde açıklanan Anayasa'nın 154 ve 155'inci maddeleri bağlamında kritik bir süreç 2004 yılında Leszek Miller Hükümetinin geri çekilmesi sonrasında yaşanmıştır. Cumhurbaşkanı Kwasniewski tarafından hükümeti kurmakla görevlendirilen Demokratik Sol İttifak üyesi *Marek Belka*, Sejm'den güvenoyu alamamıştır. Sonrasında Parlamento da bir başka başbakan adayı belirleyememiştir. Cumhurbaşkanı tarafından hükümeti kurmakla ikinci defa görevlendirilen Marek Belka bu sefer Sejm'de güvenoyu alabilmiştir. Eğer ikinci kez Sejm'de yeterli çoğunluk sağlanamasaydı Anayasa'nın 155'inci maddesine göre cumhurbaşkanı, Sejm'i feshetmek zorunda kalacaktı.[128] Kwasniewski, 2005 yılına kadar devam eden

---

[124] Polonya'da azınlık önergesi, komisyonlarda azınlıkta bulunanların görüşlerinin de genel kurulda oylanabilmesine imkan tanıyan önergelere verilen addır (Murat Bilgin, "Parlamenter Engelleme Tanımı, Amaçları, Yöntemleri ve Avrupa Örnekleri", Rapor, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, Aralık 2012, s. 16).

[125] Polonya'da vergileri düzenleyen kanun değişikliklerinin mali yılın başlamasından en az bir ay önce yapılması gerekmektedir. Aksi halde o mali yıl içinde söz konusu değişiklikler uygulanamamaktadır. Bkz. Bilgin, "Parlamenter Engelleme Tanımı, Amaçları, Yöntemleri ve Avrupa Örnekleri", s. 16.

[126] De Raadt, "Contested Constitutions: Constitutional Design, Conflict, and Change in Post-Communist East Central Europe", s. 194.

[127] Diğer bir ifadeyle cumhurbaşkanının veto yetkisini ilk dönemde 11, ikinci dönemde 24 kez kullandığı söylenebilir. (Tavits, *Presidents with Prime Ministers*, s. 102); Miroslaw Wyrzykowski ve Agnieszka Cielen, "Presidential Elements in Government Poland – semi-presidentialism or 'rationalised parliamentarianism'?," *European Constitutional Law Review*, Cilt 2, Sayı 2 (2006), s. 260.

[128] Ziemer, *Das politische System Polens*, s. 96.

görev süresinin son dört yılında yine kendi partisinin öncülüğündeki koalisyon hükümetleri ile birlikte yürütme gücünü oluşturmuş ve görece aktif olmayan ve çatışmadan kaçınan bir görünüm sergilemiştir.[129]

Cumhurbaşkanının yetkileri ile ilgili bölümde açıklandığı üzere cumhurbaşkanı önemli gördüğü meselelerde Kabine Konseyini toplayabilmektedir. Kabine Konseyi, Kwasniewski başkanlığında 1998-2004 arasında sekiz defa bir araya gelmiştir. Bunlardan altı tanesi 2002-2004 yılları arasında özellikle Polonya'nın AB üyeliği öncesindeki pozisyonu ve 2003 yılında Irak Savaşına ilişkin olarak gerçekleşmiştir.[130]

1989 sonrası Parlamentoda yüksek nispi temsil düzeyinden dolayı çok fazla partinin yer aldığı ve tüm hükümetlerin görece istikrarsız koalisyonlara mahkum kaldığı ve Walesa döneminde kurulan hükümetlerin çoğunda sert politik gerilimlerin olduğu söylenebilir. Kwasniewski'nin, birlikte yaşamanın -kohabitasyon- zorluklarını gördükten sonra Walesa'nın aksine tecrübeli olarak 1995'te cumhurbaşkanı olduğu; birlikte yaşamanın getirdiği kısıtlamaları daha iyi algıladığı ve bunun üstesinden daha tatmin edici bir şekilde geldiği görülmektedir. Ayrıca nispi sisteme getirilen kısıtlamalarla parlamentonun işleyişi daha istikrarlı hale gelmiştir. İlk görev döneminde sadece iki hükümet gören Cumhurbaşkanının görece işbirlikçi tutumu 2000'de tekrar seçilmesinde önemli bir rol oynamıştır.[131] Ayrıca Polonya'nın 2004 yılında AB üyesi olmasına aktif destek vermesi popüleritesinin artmasında etkili olmuştur.[132]

5.4. Lech Kaczynski Dönemi (2005-2010)

2005 yılında cumhurbaşkanı seçilen Lech Kaczynski, yürütmenin diğer kanadında aynı siyasi çizgide –muhafazakar- bulunan Hukuk ve Adalet Partisi ile genelde sorunsuz bir ilişki geliştirdi. Özellikle 5. yasama döneminin (2005-2007) sonlarına doğru ikiz kardeşi *Jaroslaw Kaczynski*'nin başbakan olması duygusal bağlar nedeniyle yetki çatışmalarının yaşanmamasında önemli bir rol oynamıştır. Hukuk ve Adalet Partisi 2007 yılında koalisyon ortakları ile yaşadığı

---

[129] Tavits, *Presidents with Prime Ministers*, s. 93.
[130] Tavits, *Presidents with Prime Ministers*, s. 114.
[131] Fransa ile bir karşılaştırma yapılacak olursa, ne Charles de Gaulle ne de halefleri ilk turda seçilmeyi başaramamıştır. Kwasniewski'nin bu başarısında yüksek düzeyde hoşnutluk ve Demokratik Sol İttifak'a olan desteğin büyümesinin etkili olduğuna dair yorum için bkz. Wiatr, "President in the Polish Parliamentary Democracy", s. 96.
[132] Wiatr, "President in the Polish Parliamentary Democracy", s. 123; Gianfranco Pasquino, "The advantages and disadvantages of semi- presidentialism: A West European perspective," *Semi-presidentialism outside Europe: A comparative study* içinde, Robert Elgie ve Sophia Moestrup ed. (Oxon: Routledge, 2007), s. 23.

birtakım siyasi anlaşmazlıklar sonrası parlamentoda azınlık hükümeti kurmak zorunda kalmış, kısa bir süre sonra da erken seçimlere gitme kararı almıştır.[133]

10 Temmuz 2006 tarihinde Cumhurbaşkanı Lech Kaczynski (solda), ikiz kardeşi Jaroslaw Kaczynski'yi başbakan olarak atamıştır. 14 Temmuz 2006 tarihinde Jaroslaw Kaczynski ve hükümetin diğer üyeleri Cumhurbaşkanının huzurunda ant içerek göreve başlamışlardır.

2005-2007 yılları arası hükümet görevini üstlenen Hukuk ve Adalet Partisinin bu dönemde Anayasa Mahkemesi hakkında ithamları önemlidir. Başbakan ve diğer partili siyasetçiler, defalarca Mahkemenin, Koalisyon Hükümeti tarafından kararlaştırılan Medya Kanunu ve idari özerkliğe ilişkin kanunlarda tarafgir davrandığını –diğer bir ifadeyle yansız olmadığını- öne sürmüşlerdir. Hatta Sejm Başkanı Marek Jurek bu hususu "*iktidarın imkansızlığı*" olarak nitelendirmiştir.[134]

2006 yılında, 1997 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden itibaren Yüce Divanın ilk kez işletildiği görülmektedir. Parlamentoda çoğunluğu oluşturan Hukuk ve Adalet Partisi, Jery Buzek Hükümeti zamanında özelleştirmeden sorumlu Hazine Bakanının Sosyal Sigortalar Kurumunun özelleştirilmesinde usulsüzlük yaptığı gerekçesiyle Yüce Divan'a başvurmuştur. Yüce Divan, 2007 yılında ilk celsede bu davayı iptal etmiştir. Bu olay daha sonra 2010 yılında Varşova Bölge Mahkemesinde açılan dava ile devam etmiştir.[135]

---

[133] "Polonya erken seçime gidiyor", Deutsche Welle İnternet Sitesi, (13.08.2007), http://www.dw.de/polonya-erken-se%C3%A7ime-gidiyor/a-2735367, Erişim: 14.06.2013.
[134] Ziemer, *Das politische System Polens*, s. 140.
[135] Ziemer, *Das politische System Polens*, s. 142-143.

2007 sonlarında erken seçimlerin yaşandığı Polonya'da ileride sert görüş ayrılıklarının yaşanacağı, Cumhurbaşkanı Lech Kaczynski ile *Donald Tusk*'un lideri olduğu liberal-merkez sağ partisi Yurttaş Platformu'nun[136], Polonya Köylü Partisi ile kurduğu Koalisyon Hükümeti arasında yeni bir kohabitasyon dönemi başlamıştır.

2007 seçimlerinden sonra Cumhurbaşkanı'nın, Tusk'u geç bir şekilde hükümeti kurmakla görevlendirmesi ve hükümetin oluşumuna az ya da çok etki etmek istemesi ikiz kardeşinin partisi Hukuk ve Adalet Partisi ile duygusal bağlarının devam ettiği ve partiler üstü bir konumda yer almadığı şeklinde yorumlanmıştır. Hükümet, Polonya Köylü Partisi ile koalisyonu oluşturduktan sonra Cumhurbaşkanının, muhalefetin baş aktörü olacağı yorumları da yapılmıştır. Bu yorum ve düşüncelerin ortaya çıkmasında, bir önceki dönemde Cumhurbaşkanı'nın kardeşinin, Cumhurbaşkanlığı Sarayı'nda hükümetin görev alması ile ilgili verilen tören ve bu törende Cumhurbaşkanının yaptığı konuşmaya karşılık, Tusk Hükümetinin 10 dakikayı geçmeyen ve küçük salonda gerçekleştirilen hükümet görevini üstlenme sürecinin temel teşkil ettiği söylenebilir. Özellikle dış ilişkilerde daha önceden bilinen görüş ayrılıkları (*ABD, AB, Rusya vs. ile ilişkilerde*) kohabitasyon döneminin zor geçeceğinin sinyallerini vermiştir. Tusk daha çok ABD, AB'nin önemli ülkeleri, Ukrayna ve Gürcistan gibi diğer Sovyet Rusya sonrası ülkelerle işbirliği içerisinde olmak istemiştir. Lech Kaczynski ise temelde Hukuk ve Adalet Partisi genel seçmeni düşüncesi doğrultusunda argüman geliştirmiştir: AB'ye karşı hoşnutsuzluk, Avrupa entegrasyonuna şüpheci yaklaşım, Almanya'ya karşı tutum ve Rusya'ya herhangi bir şekilde boyun eğmemek.[137]

Dış politika alanında ilk gerilim daha kohabitasyon döneminin başlangıcında Aralık 2007'de başlamıştır. Hükümet, Irak'taki askeri birliği, Cumhurbaşkanının karşıt tutumuna rağmen geri çektiğini açıklamıştır. Sonrasında ise Lizbon ve Brüksel'deki AB Zirve görüşmelerinde Polonya'nın çıkarlarının temsilinde sorun yaşanmıştır. Ülke siyasetinde yerleşik teamüle göre Polonya, ağırlıklı olarak ekonomik konuların görüşüldüğü AB zirvelerinde başbakan, güvenlik konularının görüşüldüğü NATO görüşmelerinde ise silahlı kuvvetler başkomutanı olarak cumhurbaşkanı tarafından temsil ediliyordu. Bu zirvelerde, yürütmenin iki kanadı arasındaki olası anlaşmazlıktan, Lizbon'da

---

[136] Partinin ismi Türkçe kaynaklarda "Yurttaş Platformu" haricinde "Sivil Platform" ve "Vatandaş(-lar) Platformu" olarak da geçmektedir.

[137] Artur Kopka ve Claudia Schäfer, "Kohabitation nowy", Bremen Üniversitesi Doğu Avrupa Araştırma Birimi İnternet Sitesi, (17.11.2009), http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen61.pdf, Erişim: 14.06.2013. s. 3.

cumhurbaşkanının Polonya delegasyonunun başkanı ve Brüksel'de ise başbakanın öncü olacağı şeklindeki bir uzlaşma ile kaçınılmıştır.[138]

2008 Mart ayında Cumhurbaşkanı, Hukuk ve Adalet Partisi'nin, Lizbon Antlaşması'na dair eleştirilerine katıldığını ifade etmesine karşın Hükümetle uzlaşarak Antlaşma'yı imzalamaya hazır olduğunu açıklamıştır. Aradan uzun bir süre geçtikten sonra (*İrlanda'da yapılan referandum sonrasında*) 10 Ekim 2009'da Cumhurbaşkanı Lizbon Antlaşması'nı imzalamıştır.[139]

Haziran 2008'de ise Polonya'da bir Amerikan füze kalkanı sisteminin kurulmasıyla ilgili proje konusunda görüş ayrılığı ortaya çıkmıştır. Projeyi Cumhurbaşkanı dış politikasının önceliği olarak görmekteydi. Hükümet ise füze kalkanlarının Polonya topraklarında konuşlandırılması karşılığında Polonya Silahlı Kuvvetleri lehine ek tavizler verilmesini istiyordu. Hükümetin görüşmeleri sonlandırabileceği söylentisi yanında tüm kamuoyu tarafından tartışılır hale gelen bu gelişmeler sonrası Cumhurbaşkanı kendi idaresindeki Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinde görevli eski Dışişleri Bakanı Anna Fotyga'yı, ABD'ye, sürecin kesintiye uğramaması için yetkililerle temas sağlaması amacıyla göndermiştir. Cumhurbaşkanının bu girişimi, Hükümetin proje ile ilgili müzakere pozisyonunu zayıflatmıştır. Basında da Cumhurbaşkanı ve Dışişleri Bakanının kapalı kapılar ardındaki görüşmesi yankı bulmuştur ve tüm kamuoyu tarafından kurumlar arası anlaşmazlık görünür hale gelmiştir.[140]

Ekim 2008'de yürütme erkini oluşturan organlar arasında bir sorun daha ortaya çıkmıştır. AB Brüksel Zirvesine Cumhurbaşkanının gitmesini engellemek için başbakanlık tarafından devlet uçağının kullanılması yasaklanmıştır. Karar öncesinde Tusk, barışçıl olarak yan yana var olmanın ya tavizler vererek sürdürüleceğini ya da sert siyasi anlaşmazlıkların hükümete tanınan ayrıcalıkları savunmak için göze alınacağını söylemiştir. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin başka bir uçağı kiralaması ile Hükümetin hamlesi başarısızlıkla sonuçlanmıştır.[141] Cumhurbaşkanı ile beraber Başbakan, Dışişleri ve Maliye Bakanları da, ağırlıklı olarak dünya mali krizine karşı alınacak tedbirlerin ele alınacağı Zirve'ye katılmıştır. Cumhurbaşkanı'nın yanı sıra Başbakanın da katılımı Avrupa medyasında yankı bulmuştur.[142]

---

[138] Kopka ve Schäfer, "Kohabitation nowy", s. 3-4.
[139] Kopka ve Schäfer, "Kohabitation nowy", s. 3.
[140] Kopka ve Schäfer, "Kohabitation nowy", s. 3; Ziemer, *Das politische System Polens*, s.112.
[141] Kopka ve Schäfer, "Kohabitation nowy", s. 4.
[142] Knut Dethlefsen, "Politikblockaden und Kompetenzstreitigkeiten – Polen im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 2010", Friedrich-Ebert-Stiftung Derneği İnternet Sitesi, (29.01.2010), http://library.fes.de/pdf-files/id/06977.pdf, Erişim: 16.06.2013. s. 1.

Başbakan Tusk, Ekim 2008'de Anayasa Mahkemesine başvurarak AB Konseyi oturumunda Polonya'yı hangi devlet organının temsil etmesi gerektiği ve Polonya delegasyonunun bileşimini kimin tespit edebileceğinin açıklığa kavuşturulmasını istemiştir. Anayasa Mahkemesi, 20 Mayıs 2009'da verdiği kararında anayasa maddeleri ışığında yoruma gitmiş ve cumhurbaşkanının gelecekte, Anayasanın 126. maddesi çerçevesinde verdiği yetki dolayısıyla (Anayasanın gözetilmesini garanti etme, devletin egemenlik ve güvenliği ile topraklarının dokunulmazlığını ve bütünlüğünü koruma) ülkenin güvenlik politikası ile ilgili temel sorunlar ve devletin egemenliği söz konusu olduğunda AB Konseyi oturumlarına katılabileceğini, Avrupa politikasının açık olarak hükümet tarafından belirlendiğini ve Cumhurbaşkanının, AB Konseyi oturumuna katılması durumunda bunun kapsam ve şeklini belirleme yetkisine bakanlar kurulunun sahip olduğunu ifade etmiştir.[143]

Cumhurbaşkanı Kaczynski ile Başbakan Tusk arasındaki dışişlerinde problemli işbirliği içişlerinde de özellikle cumhurbaşkanının veto hakkına yansımıştır. Özelleştirme yanında emeklilik sistemi, sağlık ve eğitim konularına dair Hükümetin reform politikası Cumhurbaşkanı tarafından güçleştirilmiştir. Parlamentoda vetoyu aşabilmek için gerekli olan üye tamsayısının üçte beş çoğunluğunu sağlayamayan Koalisyon Hükümeti bu durumda ya Hukuk ve Adalet Partisinin oylarına -düşük bir ihtimal- ya da Demokratik Sol İttifak'ın oylarına ihtiyaç duymaktaydı.[144]

[143] Kopka ve Schäfer, "Kohabitation nowy", s. 5; Ziemer, *Das politische System Polens*, s.126.
[144] Kopka ve Schäfer, "Kohabitation nowy", s. 5.

Cumhurbaşkanı Kaczynski'nin, 2005-2007 arası dönemde veto hakkını sadece bir kez kullanırken (Medeni Kanun değişikliği hakkında), sonraki dönemde 17 kez[145] kullanması dikkat çekmektedir.[146]

Cumhurbaşkanı'nın veto yetkisini sık sık kullanması haricinde anayasa ile kendisine tanınan kanuni düzenlemeleri anayasaya uygunluk açısından sıklıkla Mahkemeye taşıması da dikkat çekmektedir. Anayasa Mahkemesinin verdiği kararlara bakıldığında 2009 yılında sekiz, 2010 yılında beş kez bu bağlamda karar verildiği ve bunun daha önceki yıllara göre oldukça fazla olduğu göze çarpmaktadır.[147]

Kabine Konseyini defalarca toplayan cumhurbaşkanlarından biri olan Kaczynski, bu toplantılarda özellikle Başbakan Tusk ile olan anlaşmazlığını dile getirmiştir. Bu görüşmeler arasında Cumhurbaşkanının, 2008 yılı başlarında önem verdiği sağlık reformu konusunda olan ısrarı önemlidir.[148]

---

[145] Cumhurbaşkanının fazlasıyla kullandığı veto yetkisi içerisinde öne çıkanlardan bazıları şunlardır: (- 6. yasama döneminde Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen radyo-tv hakkındaki kanun değişikliği ile Sejm'de yeterli çoğunluk sağlanamadığı için hayata geçirilememiştir. Bu durum, önceki Hükümet tarafından göreve getirilen devlet radyo-tv yöneticilerinin görevden alınmasını imkansız hale getirmiştir.
- Sağlık alanında, çok fazla borcu bulunan hastanelerin kurtarılması ile ilgili olarak üç kanunu veto etmiştir.
- Cumhurbaşkanı, Yurttaş Platformunun 2007 seçim kampanyalarında da hedef olarak gösterdiği ve bu doğrultuda hazırladığı Adalet Bakanı ve Başsavcılık fonksiyonlarının birbirinden ayrılması hususundaki düzenlemeyi veto etmiştir. Jaroslaw Kaczynski Hükümeti dönemi başsavcılığın politize olduğu iddiaları daha görünür hale geldiği için muhalefetteki Demokratik Sol İttifak bu kanun tasarısını desteklemiş ve Cumhurbaşkanının vetosu aşılmıştır. Kanun böylece 31 Mart 2010'da yürürlüğe girmiştir.
- Cumhurbaşkanının veto yetkisini kullanarak hayata geçmesini engellediği önemli kanunlardan bir başkası Medya Kanunudur. Tusk Hükümetinin, muhalefetteki Demokratik Sol İttifak'ın da desteğini alarak parlamentoya sunduğu Medya Kanunu tasarısı temel olarak kamu iletişim araçları hususunda radyo-tv vergilerinin kaldırılması ve kamu iletişim araçlarının finansmanının devlet bütçesi tarafından karşılanması gibi yeni bir finansman uygulaması getirmekteydi. Veto edilen tasarının tekrar ele alınması aşamasında, Senatonun kanun tasarısı hakkındaki devlet bütçesinden karşılanacak miktarın alt düzeyinin belirlenmesini istemesi ve Hıristiyan değerlerinin özendirilmesi hususunda görevler yüklemesi sonucu Demokratik Sol İttifak tasarıdan desteğini çekmiştir. Diğer muhalefet partileri de Cumhurbaşkanı gibi Kanuna destek vermediği için Sejm'de Cumhurbaşkanı'nın vetosu aşılamamıştır. Kopka ve Schäfer, ("Kohabitation nowy", s. 5-6).

[146] Marek Zubik, "The legislative procedure in Poland", Avrupa Komisyonu İnternet Sitesi, http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/seminars/pol_zubik.pdf, Erişim: 19.03.2014, s. 22,; Witold Jarzynski, "Lech Kaczynski – as a 'brake' on the economy or a sensitive social democrat?", LiberteWorld! İnternet Sitesi, http://liberteworld.com/2010/11/10/lech-kaczynski-%E2%80%93-as-a-%E2%80%98brake%E2%80%99-on-the-economy-or-a-sensitive-social-democrat/, Erişim: 19.03.2014.

[147] "Constitutional Tribunal decisions in years 1986-2011", Polonya Anayasa Mahkemesi İnternet Sitesi, http://www.trybunal.gov.pl/eng/statistics/statistics_file.pdf, Erişim: 22.06.2013.

[148] Ziemer, *Das politische System Polens*, s. 114.

Görev süresini tamamlayamadan bir uçak kazası sonucu hayatını kaybeden Kaczynski'nin cumhurbaşkanlığı boyunca selefi Kwasniewski gibi politik olarak kendisine yakın bulduğu hükümetler ile sorunsuz bir ilişki geliştirdiği, fakat kohabitasyon döneminde kendisine tanınan yetkileri yüksek düzeyde kullanarak hükümet politikalarına ve yasama sürecine dair zorlaştırıcı/engelleyici bir rol üstlendiği görülmektedir.

5.5. Bronislaw Komorowski Dönemi (2010-...)

2010 yılında seçilen ve Başbakan gibi Yurttaş Platformu üyesi olan Cumhurbaşkanı Komorowski, seçimler öncesinde Tusk Hükümeti'nin desteklediği Sejm Başkanı idi. Dış politikada ve savunma politikasında uzman olan Komorowski, 2000-2001 yılları içinde Savunma Bakanlığı görevinde bulunmuş, 2007 yılında Sejm Başkanı olmuştur. Cumhurbaşkanının 2010 yılı seçim kampanyalarında dile getirdiği görüşler ve uzmanların genel değerlendirmeleri bağlamında, göreve gelmesi sonrasında Hükümet ve Parlamento ile ülkenin modernizasyonu üzerinde görüş birliği içerisinde olduğu söylenebilir.[149]

Bronislaw Komorowski, Cumhurbaşkanı

Komorowski, görevinin ilk aylarında başta Avrupa olmak üzere dış politikada ve güvenlik politikasında aktif bir rol almayı düşündüğünü belirtmiştir. 2011 yılında bir araya gelen Kabine Konseyi, AB Dönem Başkanlığı konusunda toplanmış, Cumhurbaşkanı tüm devlet organlarını işbirliğine davet etmiştir.[150] Şubat 2013'te, Polonya'nın gelecekte Avro'yu para birimi olarak kabul etmesi üzerine toplanan Kabine Konseyinde Komorowski, Polonya ekonomisinin rekabet gücünün artırılmasına ve kamuoyuna ortak para birimine dâhil olmanın avantajlarının açıklanması ge-

[149] Ziemer, *Das politische System Polens*, s. 113; Gerhard Gnauck, "Analyse: Flugzeugabsturz, Präsidentenwahl – und weiter? Eine Bilanz des letzten halben Jahres in Polen", Almanya Siyasi Eğitim Federal Merkezi İnternet Sitesi, http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/41151/analyse?p=all, Erişim: 06.06.2013.

[150] Ziemer, *Das politische System Polens*, s. 113-114.

rekliliğine vurgu yapmıştır.[151] Ayrıca, 2013 yılının sonlarında Cumhurbaşkanının inisiyatifi doğrultusunda, Ukrayna'da yaşanan kriz sebebi ile Milli Güvenlik Kurulu bir araya gelmiştir.[152]

Komorowski 2010'da göreve gelmesinden itibaren selefleri kadar olmasa da zaman zaman veto yetkisini çeşitli düzenlemeler üzerinde kullanmıştır. Örneğin, I. Tusk Hükümeti'nin önemli başarısızlıklarından biri olarak devletin küçültülmesi yönündeki girişimi gösterilebilir. Kamu sektöründe çalışanların sayısı 2007 sonunda 382 bin iken 2010 sonunda 457 bine ulaşmıştır. Tusk'un ifadesiyle bu artış, sadece Hükümetin etkisi olmayan yerel yönetimlerdeki personele dair yeniden yapılanma ve Devlet İstatistik Kurumunun hesaplama şeklinde yaptığı değişiklikten değil, aynı zamanda merkezi idare ve diğer kamu kurumlarındaki aşırı şişkinlikten de kaynaklanıyordu. Bu sebeple kamu sektöründe çalışanların sayısını azaltmayı amaçlayan kanun tasarısı, Cumhurbaşkanı Komorowski tarafından Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine götürülmüştür. Anayasa Mahkemesi, düzenlemenin tamamını iptal etmiştir.[153] Cumhurbaşkanı ayrıca, 2011 yılında Askeri Havacılık Kolejinin Deblin'de kurulmasına ve genetiği değiştirilmiş organizmalara (GDO) dair düzenlemeleri de aynı şekilde veto etmiştir.[154]

Donald Tusk

2007-2010 yılları arası Tusk Hükümeti, Cumhurbaşkanı ile zorlu kohabitasyon dönemi içerisinde bulunmasına karşın, 2010'dan

[151] "Chronik: Polen im Jahr 2013", Bremen Üniversitesi Doğu Avrupa Araştırma Birimi İnternet Sitesi, http://www.laender-analysen.de/polen/chroniken/Chronik_po_2013_u.html, Erişim: 18.06.2013.

[152] "Chronik: Vom 19. November bis zum 2. Dezember 2013", Bremen Üniversitesi Doğu Avrupa Araştırma Birimi İnternet Sitesi, http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen136.pdf, Erişim: 15.02.2014, s. 12.

[153] Reinhold Vetter, "Analyse: Eine innenpolitische Bilanz der Regierung Tusk", Almanya Siyasi Eğitim Federal Merkezi İnternet Sitesi, (07.09.2011), http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/40910/analyse?p=all, Erişim: 06.06.2013; "Chronik: Polen im Jahr 2011", Bremen Üniversitesi Doğu Avrupa Araştırma Birimi İnternet Sitesi, http://www.laender-analysen.de/polen/chroniken/Chronik_po_2011_u.html, Erişim: 18.06.2013.

[154] Robert Elgie, "Poland – Presidential vetoes", (28.09.2011), http://www.semipresidentialism.com/?p=192, Erişim: 02.06.2013.

günümüze kadar Cumhurbaşkanı ile I. ve II. Tusk hükümetleri arasında önemli bir yetki çatışması yaşanmamıştır. 2014 yılında Donald Tusk AB Konseyi Başkanı seçilmesi sonrasında görevinden istifa etmiş, yeni hükümeti kurmakla görevlendirilen Yurttaş Platformu üyesi ve eski Sejm Başkanı Ewa Kopacz, 22 Eylül 2014 tarihi itibariyle göreve başlamıştır.[155] Komorowski, 1990 sonrası Polonya siyasi tarihinde kohabitasyon tecrübesi yaşamamış tek cumhurbaşkanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

6. 1989 SONRASI POLONYA'DA SİYASİ SİSTEM TARTIŞMALARI

6.1. Siyasi Sistemin Niteliği Üzerine Tartışmalar

Varşova Üniversitesi Anayasa Hukuku Profesörü ve Polonya Anayasa Mahkemesi Üyesi Miroslaw Wyrzykowski ve Siyaset Bilimci Agnieszka Cielen ortak kaleme aldıkları makalelerinde Polonya'da siyasi sistem olarak parlamenter modelin baskın olduğunu, gerçekte ise Polonya siyasi sisteminin klasik hükümet modelleri olarak nitelendirilen parlamenter, başkanlık ya da yarı-başkanlık sistemlerinden hiçbirine tam olarak uymadığını söylemektedirler. Yazarlar, doğrudan bir hükümet modelinin Polonya için geçerli olmadığını, parlamenter sistemin baskın öğeleri (*rasyonelleştirilmiş parlamentarizm*) yanında cumhurbaşkanının yasama vetosu, kanunları imzalamadan önce Anayasa Mahkemesi'ne başvurma ve iç ve dış politikada cumhurbaşkanının ve hükümetin yetkilerinin kesiştiği noktalar çerçevesinde gerekçelendirmektedirler. Anayasal ve yasal hükümlerin yanında cumhurbaşkanı ve başbakanın kişilikleri, önderlik tarzları, devlet çıkarlarını algılama şekilleri, toplum içerisindeki popülariteleri, sosyal iletişim becerileri gibi birçok öğenin de etkili olduğunu belirtmektedirler.[156]

Garlicki, 1997 Anayasası hazırlanırken anayasa koyucunun şüphesiz bir şekilde parlamenter sistemi tercih ettiğini, fakat başkanlık sistemi fikrinin tamamen reddedilmediğini, bu doğrultuda cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiğini ve bu durumun cumhurbaşkanına siyasi ve hukuki meşruiyet sağladığını belirtmektedir. Garlicki ayrıca, parlamenter sistemin Polonya örneğinde güçler arası katı bir denge olmadığını, Anayasanın genel itibariyle güçlü cumhurbaşkanlığı makamına son verdiğini ve parlamentonun rolünü ön plana çıkardığını vurgulamaktadır.[157]

---

[155] "Chronik: 16. September – 6. Oktober 2014", Bremen Üniversitesi Doğu Avrupa Araştırma Birimi, http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen151.pdf, Erişim: 09.10.2014.
[156] Wyrzykowski ve Cielen, "Presidential Elements in Government Poland", s. 265-266.
[157] Garlicki, "The Presidency in the New Polish Constitution".

Varşova Üniversitesi Siyaset Bilimi akademisyenlerinden Jerzy J. Wiatr, 1989'da gerçekleştirilen yuvarlak masa görüşmeleri ile düzenlenen Anayasa'nın, bazı farklılıklar olmasına karşın temelde Fransa Beşinci Cumhuriyeti'ni model aldığını, 1997 Anayasası ile bu durumun sona erdiğini ve başbakanın ve kabinenin yürütme gücünü ele aldığını ifade etmektedir.[158] Wiatr, cumhurbaşkanının yürütmeye dair yetkilerinin zayıflatılmasına karşın bunun dışındaki önemli görevleri nedeniyle cumhurbaşkanlığı makamının sembolik bir pozisyona indirgenmediğini, cumhurbaşkanına tanınan imtiyazların yanı sıra cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi dolayısıyla önemli bir rolü bulunduğunu sözlerine eklemektedir. Son olarak, güçlü bir cumhurbaşkanının yürütme gücünün başı olmadıkça yarı-başkanlık sisteminden söz edilemeyeceğini belirtmektedir.[159]

Zagreb Üniversitesi Siyaset Bilimi akademisyenlerinden Davor Boban, cumhurbaşkanına güçlü yetkiler veren 1989 Anayasa değişikliği sonrası 1990'da cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmeye başlaması ile Polonya hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemi ile örtüştüğünü belirtmektedir. Boban, 1997 Anayasası düzenlemesini, başbakan ve hükümetin rolünün gündelik siyasette cumhurbaşkanına göre daha ön planda olduğu şeklinde yorumlamakla birlikte parlamenter sisteme nazaran cumhurbaşkanının mevcut sistemde iç ve dış siyasette önemli yetkilerinin göz ardı edilemeyeceğini vurgulamaktadır.[160]

Avrupa devlet sistemleri üzerine eserleri ile tanınan Siyaset Bilimci Wolfgang Ismayr, hemen hemen çoğu Orta ve Doğu Avrupa ülkesinde yarı-başkanlık sisteminin parlamenter sistem lehine dönüşüm geçirmesine karşın Polonya'nın bu konuda zor tasnif edilebilecek farklı bir örnek oluşturduğunu söylemektedir. Özellikle cumhurbaşkanına tanınan veto yetkisinin parlamento üyesayısının beşte üç çoğunluğu gibi zor bir oranla aşılabildiğini vurgulayan Ismayr, veto yetkisinin siyasi konjonktüre göre değişik düzeylerde öneme sahip olabileceğinin ve dolayısıyla Polonya'nın yarı-başkanlık sistemi içinde değerlendirilip değerlendirilemeyeceği noktasında, zaman içindeki anayasa uygulamalarına bakılması gerektiğinin altını çizmektedir.[161]

Polonya ve yarı-başkanlık sistemi üzerine çalışmaları bulunan Siyaset Bilimci Iain McMenamin, 1989 düzenlemesi ile ülkede yarı-başkanlıktan ziyade iki başlı yürütmenin hâkim olduğunu, 1990'da cumhurbaşkanının halk

---

[158] Wiatr, "President in the Polish Parliamentary Democracy", s. 91, 95.
[159] Wiatr, "President in the Polish Parliamentary Democracy", s. 97-98.
[160] Davor Boban, "Abandoning of Semi-Presidentialism in Central Europe? Cases of Croatia and Poland", IPSA Online Papers İnternet Sitesi, http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2484.pdf, Erişim: 19.03.2014, s. 12, 17.
[161] Ismayr, "Die politischen Systeme der EU-Beitrittsländer im Vergleich".

tarafından seçilmeye başlaması ile birlikte yarı-başkanlık sistemine geçildiğini, 1997 Anayasası'nda cumhurbaşkanının yetkilerinin başbakan lehine kısıtlandığını fakat sistemin hala yarı-başkanlık olduğunu ifade etmektedir.[162]

Yarı-başkanlık üzerine çalışmaları ile tanınan Akademisyen Robert Elgie ise, siyasi sistem tasnifinde cumhurbaşkanına tanınan yetkiler gibi subjektif kriterlerden ziyade cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gibi objektif anayasal kriterleri göz önünde bulundurduğunu ifade ederek[163] Cumhurbaşkanının 1990 yılında halk tarafından seçilmeye başlaması ile birlikte Polonya'nın yarı-başkanlık sistemi içerisinde yer aldığını söylemektedir.[164]

Polonya siyasi sistemi üzerine çalışmaları ile bilinen siyaset bilimci Klaus Ziemer'e göre 1989 sonrasında Fransa 5. Cumhuriyeti'ne benzer bir yarı-başkanlık sisteminin oluşturulduğunu ve 1997 Anayasası öncesi geçerli olan başkanlı-parlamenter sistemin, 1997 Anayasası sonrası başbakanlı-başkanlık sistemine dönüştüğünü ifade etmektedir.[165]

Yukarıda değinilen görüşler, siyasi sistemin niteliğine ilişkin yorumların temelde parlamenter sistem ve yarı-başkanlık sistemi etrafında toplandığını göstermektedir. Ayrıca, Polonya'nın kendine özgü şartları bulunması nedeniyle klasik hükümet modeli sınıflandırması içerisinde değerlendirilemeyeceğini savunanlar da bulunmaktadır.

6.2. Siyasi Sistem Değişikliğine Yönelik Tartışmalar

1989 yuvarlak masa görüşmeleri ile yürütmenin diğer kanadı ve yasama erki ile karşılaştırıldığında yüksek yetkilerle donatılmış olan cumhurbaşkanı, 1990 yılından itibaren halk tarafından seçilmeye başlamıştır. Bu şekilde yarı-başkanlık sistemi görünümündeki Polonya'da, 1990 yılında cumhurbaşkanlığı görevine gelen Walesa, görevi süresince oluşan parlamentolarla ve hükümetlerle çeşitli siyasi sıkıntılar yaşamıştır. Walesa, 1992'de, parlamentoya karşı cumhurbaşkanının yetkilerinin artırıldığı -parlamentonun güvenoyu vermediği hükümet sonrası parlamentoyu feshetme hakkı gibi- bir kanun teklifi sunmuştur. Bu kanun teklifini birkaç hafta sonra geri çeken Walesa, mevcut hükümetin geri çekilmesini beklemiştir.[166]

2005 yılında seçimleri kazanan Hukuk ve Adalet Partisi bir anayasa taslağını tartışmaya açmıştır. Bu taslağa göre, cumhurbaşkanının yetkileri

---

[162] McMenamin, "Semi-Presidentialism and Democratisation in Poland", s. 2, 5.
[163] Elgie, "Definitions of regime types".
[164] Elgie, "Poland-When did semi-presidentialism begin?".
[165] Ziemer, "Das Verfassungssystem".
[166] Sedelius, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers*, s. 135.

görece artmakta, Anayasa Mahkemesi ve Polonya ombudsmanının yetkileri ise azalmaktadır. Üzerinde küçük değişikliklerle 2010'da tekrar sunulan taslak ile aynı şekilde cumhurbaşkanının yetkileri artırılmaktaydı. Geniş anlamda cumhurbaşkanı yürütme erkini tamamen üstleniyordu. [167]

Mevcut Anayasa'nın değiştirilmesi yönünde farklı bir öneri de eski rejim zamanında muhalif bir entelektüel birliktelik olan Birikim ve Gelecek Grubu'ndan (DİP) gelmiştir. Kaczynski Hükümeti zamanında tekrar düşünce kuruluşu olarak kurulan Birikim ve Gelecek Grubu, eski Anayasa Mahkemesi başkanları, Yargıtay hâkimleri ve farklı Polonya hükümetlerinin üyelerinden oluşmaktadır. Grup, anayasal organlarda gözlemlenen yetki çatışmaları üzerine cumhurbaşkanı ve hükümetin yetkileri hakkında görüşlerini beyan etmiştir. Grubun görüşüne göre Anayasa'nın tamamen değiştirilmesi gerekmemektedir ve mevcut Anayasa'da var olan cumhurbaşkanının yetkilerinin yeniden düzenlenmesi yeterli olacaktır. Bu doğrultuda cumhurbaşkanı temelde anayasal düzenin koruyucusu görevini yerine getirmeli, veto yetkisi Sejm'in vetoyu çoğunluk oylarıyla aşabileceği şekilde sınırlandırılmalı ve cumhurbaşkanının, hâkimleri atama yetkisi daraltılmalıdır. Ayrıca, cumhurbaşkanı Ulusal Meclis tarafından seçilmeli, dolayısıyla halk tarafından seçilmesine dair düzenleme değiştirilmelidir.[168]

21 Kasım 2009'da Başbakan Tusk, 1997 Anayasası'nın değiştirilmesi konusunda genel bir tartışma başlatmıştır. Tusk, gelecekte cumhurbaşkanının halk tarafından değil, Sejm ve Senato tarafından birlikte -Ulusal Meclis- seçilmesini ve cumhurbaşkanının, parlamentodan geçen kanunları veto etmesi halinde parlamentonun bu vetoyu basit çoğunlukla aşabilmesini savunmuştur. Her iki Meclisin üye sayısının azaltılması ve seçim sisteminin değişmesi savunulan diğer başlıklardır. Tusk, görev başındaki cumhurbaşkanı ve eski cumhurbaşkanlarını da bu değişikliği görüşmeye davet etmiştir. Tusk ayrıca, dış politikaya dair tüm yetkilerin hükümette olması gerektiğini de belirtmiştir. Tusk'un bir devrim değil, siyasi sistemin düzeltilmesi olarak gördüğü açıklamaları bazı kesimlerce Almanya örneğinde olduğu gibi bir "başbakanlık sistemi" olarak yorumlanmıştır. 2010 yılında, anayasa değişikliği ile ilgili olarak bahsedilen önerilerine ek olarak Donald Tusk, özgür ve genel seçimlerle göreve gelen eski cumhurbaşkanlarının Senatonun doğal üyesi olması ve milletvekilleri ve senatörlerin sadece özel durumlarda dokunulmazlıktan yararlanabilmeleri

---

[167] Fryderyk Zoll, "Die polnische Verfassungsdebatte. Eine nützlich Übung", Bremen Üniversitesi Doğu Avrupa Araştırma Birimi İnternet Sitesi, http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen67.pdf, Erişim: 14.06.2013. s. 3.

[168] Zoll, "Die polnische Verfassungsdebatte. Eine nützlich Übung", s. 3-4.

gerektiği yönünde açıklamalarda bulunmuştur.[169] Günümüzde iktidarını koruyan Başbakan Tusk, Anayasa gereği bu önerilerini hayata geçirebilmek için parlamentoda üçte iki çoğunluğa ulaşmak zorundadır ve bu muhalefetle işbirliğini zorunlu kılmaktadır.[170]

2010 yılında Başbakan ile birlikte aynı siyasi partiden gelen Komorowski'nin Cumhurbaşkanı olmasıyla anayasa tartışmaları azalmıştır. Öte yandan, Komorowski özellikle AB üyesi olarak Polonya'nın birlik içindeki faaliyet alanı noktasında cumhurbaşkanının ve hükümetin görev ve yetkilerinin anayasada daha açık hale getirilmesi gerektiğini dile getirmiştir.[171]

2012'de Hukuk ve Adalet Partisi'nden ayrılan bir grup milletvekilin kurduğu Polonya Dayanışması Partisi lideri Zbigniew Ziobro ve Parti basın sözcüsü Patryk Jaki, Mayıs 2012'de Anayasa değişikliği teklif önerileri üzerine açıklamalarda bulunmuşlardır. Partinin önerisi özet olarak cumhurbaşkanını yürütme erkinde hâkim güç kılmakta -başkanlık sistemi-, Senatonun feshini, Sejm üye sayısının yarıya indirilmesini ve milletvekilli dokunulmazlığının kaldırılmasını içermektedir.[172]

Ülke siyasetinde 1997 Anayasası sonrasında önemli bir yer edinen "Dördüncü Cumhuriyet" tartışmalarına kısaca değinmek gerekmektedir. Çalışmada bahsettiğimiz 1989 sonrası Üçüncü Cumhuriyet'in hukuki temellerini eleştiren ve Polonya devlet düzeninde esaslı değişikliklere işaret eden bu siyasi düşünceden ilk kez 1998 yılında siyaset bilimci ve yazar Rafal Matyja ve 2003 yılında sosyolog ve yazar Pawel Spiewak tarafından bahsedildiği görülmektedir. 2005 yılında seçim kampanyasında yukarıda bahsedilen Hukuk ve Adalet Partisi'nin de Anayasayı değiştirme bağlamında kullandığı bu Dördüncü Cumhuriyet kavramının argümanları kısaca bağımsızlığın ve Polonya'nın esas çıkarlarının, vatandaşların mülkiyetlerinin ve siyasi haklarının korunması ve hukuki güvenliğin garanti altına alınması etrafında toplanmaktadır. Anayasal kurumların, kamu yönetiminin ve eğitim kurumları gibi birçok alanın sorgulandığı bu kavram çerçevesinde çeşitli düşünceler ortaya konulmuştur. 2005 sonrası iktidarı ele geçiren, fakat 2007'den beri ana muhalefet partisi olarak görev yapan Hukuk ve Adalet Partisi,

---

[169] "Chronik: Polen im Jahr 2010", Bremen Üniversitesi Doğu Avrupa Araştırma Birimi İnternet Sitesi, http://www.laender-analysen.de/polen/chroniken/Chronik_po_2010_u.html, Erişim: 18.06.2013.

[170] Reinhold Vetter, "Halbzeitbilanz der Regierung Tusk", Bremen Üniversitesi Doğu Avrupa Araştırma Birimi İnternet Sitesi, http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen62.pdf, Erişim: 16.06.2013, s. 3; Dethlefsen, "Politikblockaden und Kompetenzstreitigkeiten", s. 3; "Tusk will Staatsoberhaupt Lech Kaczynski entmachen", Polen Today İnternet Sitesi, http://www.polentoday.de/content/view/3291/44/, Erişim: 16.06.2013.

[171] Vetter, "Analyse: Eine innenpolitische Bilanz der Regierung Tusk".

[172] "Chronik: Polen im Jahr 2013".

Dördüncü Cumhuriyet'i temelde Anayasanın tümden değiştirilmesi -başkanlık sistemini çağrıştıran güçlü bir cumhurbaşkanlığı ile güçlü bir devlet anlayışı ve yolsuzlukla sıkı bir mücadele- yolunda bir fırsat olarak görmektedir.[173] Bu fikrin çoğu taraftarı 1989 sonrası dönemi genel anlamda post-komünist dönem olarak algılamakta ve yolsuzluklarla bağdaştırmaktadır. Fikrin savunucuları yolsuzlukla mücadelenin beraberinde eşit olmayan gelir dağılımını, işsizliği ve hatta dış politikayı bile olumlu yönde etkileyeceğini düşünmektedirler.[174]

Bu anayasal tartışmalara kamuoyunun nasıl yaklaştığını görmek açısından 2009 yılında gerçekleştirilen bir kamuoyu anketinden bahsetmekte yarar vardır. Ankete göre katılımcıların %57'si mevcut Anayasa'nın korunmasını savunurken, %21'i başbakanın, %9'u cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılması gerektiğini belirtmiştir. Ankette, cumhurbaşkanını halkın seçmesi yönünde %89 gibi yüksek bir oran mevcuttur. Diğer yandan cumhurbaşkanının, Sejm'in onayladığı kanunları veto edebilmesini katılımcıların %62'si yerinde görmektedir. Son olarak Sejm ve Senato üye sayısının düşürülmesine katılımcıların %84'ü olumlu yaklaşmaktadır.[175]

7. SONUÇ

80'li yıllarda başlayan grevlerin sonucu olarak eski rejimin uzlaşmacı seçkinleri ile yeni dönemin savunucuları olarak ifade edebileceğimiz Dayanışma Hareketi'nin başını çektiği muhalefet arasındaki yuvarlak masa görüşmeleri sonrasında alınan kararlar, Polonya'da Üçüncü Cumhuriyet Dönemi'nin başladığını göstermektedir. Gerçekleştirilen siyasi dönüşüm ile 1989 sonrasında halkın meşruiyetini arkasına alarak göreve gelen güçlü bir cumhurbaşkanlığı makamının ihdası ve yürütmenin diğer kanadını oluşturan bakanlar kurulunun, parlamentoya karşı sorumlu olması nedeniyle Polonya'da hükümet sistemi yarı-başkanlık olarak değerlendirilmektedir.

1989'da gerçekleştirilen yuvarlak masa görüşmeleri sonrasında 1992 Küçük Anayasası ile hükümet ve parlamento lehine bazı düzenlemeler yapılmasına karşın 1997 Anayasası yürürlüğe girene kadar yetki dağılımı açısından var olan muğlaklıklar, cumhurbaşkanının, hala elinde bulundurduğu kapsamlı yetkiler

---

[173] Zbigniew Wilkiewicz, "Gibt es eine IV. Republik Polen?," GESW "aktuelle ostinformationen", Sayı 1 (2007), s. 4-5; Konrad Schuller, "Machtverhältnisse in Polen: Das Warschauer Königsdrama", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 09.07.2006, http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/machtverhaeltnisse-in-polen-das-warschauer-koenigsdrama-1358171.html, Erişim: 22.06.2013.

[174] Jacek Kucharczyk, "Introduction: Polish democracy and the challenge of populism," *Democracy in Poland 1989-2009: Challenges for the future* içinde, Jacek Kucharczyk ve Jaroslaw Zbierane ed., (Varşova: The Institute of Public Affairs Yayını, 2010), s. 8-9.

[175] Zoll, "Die polnische Verfassungsdebatte. Eine nützlich Übung", s. 6-8.

sebebiyle, çok sayıda partinin ve genelde istikrarsız koalisyon hükümetlerinin yer aldığı parlamentoya karşı etkin bir konumda olmasını sağlamıştır.

90'lı yıllarda anayasal kurumların yerleşmesinde yaşanan siyasi krizler 1997 Anayasasını hazırlayanların cumhurbaşkanının yetkilerinde birtakım kısıtlamalara gitmelerine sebebiyet vermiştir. Buna rağmen hala klasik parlamenter sistemlerden daha fazla yetki ile donatılmış cumhurbaşkanlığı makamı halk tarafından belirlenmeye devam etmiştir. Bu durum, yeni Anayasa öncesi yaşanan siyasi krizlerin bundan sonra da gerçekleşebileceğinin habercisi olmuştur.

Uzun soluklu bir süreçte hazırlanan kapsamlı yeni Anayasa her ne kadar düşük bir halk oyu ile kabul edilmiş olsa da günümüze kadar sadece iki kez değiştirilmiş olması sebebiyle istikrarlı ve sağlam bir anayasa olduğu izlenimini vermektedir.

Uzun bir parlamento geçmişi bulunan Polonya'da, 1989 sonrasında Senatoya göre daha fazla yetkilerle donatılmış Sejm, halkın iradesini yansıtması açısından 1997 Anayasası ile daha güçlü bir konuma gelmiştir. Sejm bu gücünü ilk başta yasama faaliyeti olmak üzere, hükümet üzerinde denetim faaliyeti ve çeşitli kurumlara yaptığı atamalar ile ortaya koymaktadır. 1997 Anayasası, cumhurbaşkanını eski düzenlemelere göre her ne kadar daha az yetkilerle donatmış olsa da cumhurbaşkanı iç ve dış politikaya ilişkin önemli birçok konuda yetkili konumdadır. Cumhurbaşkanının aktif olarak kullanabileceği ve hükümeti zorlayabileceği iki önemli alan bulunmaktadır: Veto yetkisi ve dış politika. Özellikle veto yetkisi ile cumhurbaşkanı, hükümeti, parlamentoda yüksek düzeyde bir uzlaşmaya zorlamaktadır.

1997 Anayasası'nda özellikle cumhurbaşkanına karşı daha kapsamlı yetkilerle donatılan bakanlar kurulu, Sejm'e karşı sorumlu yürütme organı olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasada sayılan yetkileri düşünüldüğünde hükümet, ülke iç ve dış politikasının asıl belirleyicisidir. Artık yalnızca kurucu güvensizlik oyu ile düşürülebilmesi sisteme dâhil olan rasyonelleştirilmiş parlamentarizm uygulamalarından birisidir. 1997 Anayasası ile cumhurbaşkanı vetosunu aşmak için gerekli Sejm çoğunluğunun %66'dan %60'a düşmesi hükümeti daha güçlü kılmaktadır. Artık cumhurbaşkanı bütçe kanunu üzerinde veto hakkını kullanamamaktadır. Bakanlar kurulu içerisinde başbakanın açık bir şekilde lider konumda olduğu görülmektedir.

1991'de yapılan ilk serbest genel seçimlerden sonra 1997 yılına kadar yasama dönemini tek başına tamamlayabilen bir hükümet olmamıştır. 1993 seçimleri öncesinde kabul edilen yeni seçim kanunu ile daha az partinin

parlamentoya girmesi sağlanmıştır. Bu doğrultuda 1997-2001 döneminde ilk defa Jerzy Buzek Hükümeti olağan genel seçimlere kadar görevde kalabilmiştir. Bu durum cumhurbaşkanının ılımlı bir politika izlemesi ile birleştirildiğinde daha istikrarlı hükümetlerin ortaya çıkmaya başladığını göstermektedir. Aynı istikrar 2007 yılından sonra günümüze kadar I. ve II. Tusk Hükümetleri ile devam etmektedir. 1991'den günümüze bakıldığında II. Tusk Hükümeti, devam eden yasama döneminde de görevini devam ettiren yegane hükümet olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anayasal yargı bakımından soyut ve somut norm denetimi haricinde devletin merkezi anayasal organları arasındaki yetki uyuşmazlıklarını çözme yetkisi verilen Anayasa Mahkemesi, 1997 Anayasası sonrasında kararlarının bağlayıcı ve nihai olması ile beraber önemli bir organ haline gelmiştir. Kendisine Anayasa ile cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar ve milletvekilleri ile bazı üst düzey yöneticileri yargılayabilme yetkisi verilen Yüce Divan'ın cumhurbaşkanları için şimdiye kadar işletilmemesine karşın siyasi tehdit unsuru olarak varlığını koruduğu görülmektedir.

Anayasa'nın kendisine verdiği hakları sonuna kadar kullanan ve bunu geniş yorumlayan Dayanışma Hareketi'nin liderlerinden Walesa, cumhurbaşkanlığı görevinde özellikle aşırı nispi seçim sistemi ve partiler arası uzlaşmazlıklar sebebiyle neredeyse her yıl bir hükümet ile karşı karşıya gelmiştir. Polonya siyasi hayatında yaklaşık olarak 1992-1996 yılları arasında cumhurbaşkanı ve hükümetin farklı siyasi kökenlerden gelmeleri sebebiyle sürekli bir kohabitasyon süreci yaşanmıştır. Parlamento ile cumhurbaşkanı arasında gerilimlerin üst düzeyde olduğu bu dönem kurumsallaşma ve siyasi dönüşüm adına önemli tecrübelerin yaşanmasını sağlamıştır.

Seçimle görev başına gelen ikinci Cumhurbaşkanı Aleksander Kwasniewski, önceki dönemde yaşanan kurumlar arası gerginliklerin üstesinden gelebilmek için daha ılımlı bir politika izlemiş olup, yeni anayasanın kendisine daha açık bir şekilde verdiği yetkileri sonuna kadar kullanmaktan ve yeni bir çatışma ortamı yaratmaktan kaçınmıştır. 1997-2001 yılları arasında Jery Buzek Hükümeti ile kohabitasyon süreci yaşanmış, cumhurbaşkanı, kanunları veto ve Anayasa Mahkemesine gönderme yetkisini daha sık kullanmıştır. Daha istikrarlı bir parlamento ve hükümetlerin oluştuğu bu dönemde prestij elde eden Cumhurbaşkanı ikinci kez seçilmeyi başarmıştır. 2000'li yıllarda cumhurbaşkanı daha çok Polonya'nın AB'ye üyeliği konusundaki işbirlikçi yaklaşımı ile ön plana çıkmıştır.

2005 yılında cumhurbaşkanı seçilen Lech Kaczynski'nin, yürütmenin diğer kanadında, diğer bir ifadeyle hükümette kendi ikiz kardeşinin de yer alması sonucu hükümet ile açık bir görüş ayrılığı içerisine girmediği görülmektedir. 2007 yılında hükümeti devralan ve günümüze kadar da bu görevi sürdürmekte olan Yurttaş Platformu'nun kurduğu Koalisyon Hükümeti ile Cumhurbaşkanı arasında yaşanan siyasi görüş farklılıkları Polonya'da Walesa döneminde yaşanan çatışma unsurlarının tekrar etmesine yol açmıştır. Siyasi görüş farklılığı özellikle Hükümetin hayata geçirmek istediği reformların cumhurbaşkanı vetosu ile engellenmesine yol açmıştır. Yakın zamanlarda Anayasa Mahkemesinin, cumhurbaşkanı ile hükümet arasındaki yetki uyuşmazlığı hakkında verdiği karar, hükümetin dış politikanın belirlenmesindeki konumunu güçlendirmiştir.

İçinde bulunduğumuz dönemde iktidar partisi ile aynı siyasi geçmişten gelen Komorowski, Hükümet ile daha işbirlikçi bir tutum sergilemiştir ve dolayısıyla keskin bir görüş ayrılığı şimdiye kadar meydana gelmemiştir.

Polonya'da cumhurbaşkanı, hükümet ve parlamento yetki paylaşımı konusunda sıkıntı yaşamazsa sistemin sağlıklı işlediği görülmektedir. Süreç, daha çok cumhurbaşkanlarının kişisel tutumları dolayısıyla özellikle hükümetlere karşı aldığı tavırlar ile şekillenmektedir.

Polonya siyasi sisteminin niteliğine ilişkin görüşler parlamenter sistem ve yarı-başkanlık sistemi etrafında toplanmakla beraber, klasik hükümet modelleri içerisinde sınıflandırılamayacağını savunanlar da bulunmaktadır. Mevcut anayasa ışığında çalışmada ele alınan siyasi sistem değişikliği tartışmalarında, Polonya'da mevcut yarı-başkanlık sisteminden kaynaklanan sorunların çözümüne ilişkin hâkim görüşlerin kısaca bir yönüyle başkanlık sistemini, diğer yönüyle klasik parlamenter sistemi çağrıştırdığı söylenebilir.

KAYNAKÇA

Alkan, Haluk. *Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri*. İstanbul: Açılım Kitap, 2013.

Almanya Varşova Büyükelçiliği. "Deutsche Minderheit", (Şubat 2014), http://www.polen.diplo.de/Vertretung/polen/de/11-kultur-dt-minderheit/07-dt-minderheit/0-dt-minderheit.html, Erişim: 15.08.2014.

Amerikan İngilizcesi Vakfı. "The Regional Language, National and Ethnic Minorities Act", http://www.usefoundation.org/view/479, Erişim: 15.08.2014.

Avrupa İstatistik Ofisi (Eurostat). "Demographic balance: 2011", http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Demographic_balance,_2011_(1)_(1_000).png&filetimestamp=20130129110805, Erişim: 14.02.2014.

Bauer, Werner T. "Wahlsysteme in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union", (Temmuz 2013), Avusturya Siyasi Danışma ve Gelişim Düşünce Kuruluşu, http://www.politikberatung.or.at/uploads/media/Wahlsysteme-in-den-Mitgliedstaaten-der-europaeischen-Union_03.pdf, Erişim: 07.06.2013.

Bilgin, Murat. "Parlamenter Engelleme Tanımı, Amaçları, Yöntemleri ve Avrupa Örnekleri", Rapor, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, Aralık 2012.

Bingen, Dieter. "Vorreiter des Umbruchs im Ostblock", Almanya Siyasi Eğitim Federal Merkezi, (11.08.2009), http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/40660/vorreiter-des-umbruchs-im-ostblock?p=all, Erişim: 06.06.2013.

Boban, Davor. "Abandoning of Semi-Presidentialism in Central Europe? Cases of Croatia and Poland", IPSA Online Papers, http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2484.pdf, Erişim: 19.03.2014.

Bremen Üniversitesi Doğu Avrupa Araştırma Birimi. "Chronik: Polen im Jahr 2013", http://www.laender-analysen.de/polen/chroniken/Chronik_po_2013_u.html, Erişim: 18.06.2013.

——— . "Chronik: Polen im Jahr 2011",http://www.laender-analysen.de/polen/chroniken/Chronik_po_2011_u.html, Erişim: 18.06.2013.

——— . "Chronik: Polen im Jahr 2010",http://www.laender-analysen.de/polen/chroniken/Chronik_po_2010_u.html, Erişim: 18.06.2013.

——— . "Chronik: Vom 19. November bis zum 2. Dezember 2013", http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen136.pdf, Erişim: 15.02.2014.

——— . "Chronik: 16. September – 6. Oktober 2014", http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen151.pdf, Erişim: 09.10.2014.

Center for Systemic Peace. "Polity IV Country Report 2010: Poland", http://www.systemicpeace.org/polity/Poland2010.pdf, Erişim: 11.03.2014.

CIA. "The World Factbook: Poland", https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pl.html, Erişim: 15.02.2014.

Çınar, Tayfun. "Polonya." *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde, Nuray E. Keskin yay. haz., Ankara: AÜ SBF KAYAUM Yayını, 2004, s. 299-328.

De Raadt, Jasper Bastiaan. "Contested Constitutions: Constitutional Design, Conflict, and Change in Post-Communist East Central Europe." Basılmamış Doktora Tezi, Amsterdam Vrije Üniversitesi, 2009.

Dethlefsen, Knut. "Politikblockaden und Kompetenzstreitigkeiten – Polen im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 2010", Friedrich-Ebert-Stiftung Derneği, (29.01.2010), http://library.fes.de/pdf-files/id/06977.pdf, Erişim: 16.06.2013.

Deutsche Welle. "Polonya erken seçime gidiyor", (13.08.2007), http://www.dw.de/polonya-erken-se%C3%A7ime-gidiyor/a-2735367, Erişim: 14.06.2013.

Dünya Anayasaları (Almanca). "Verfassung der Polnischen Republik", http://www.verfassungen.eu/pl/, Erişim: 01.06.2013.

——— . "Kleine Verfassung", http://www.verfassungen.eu/pl/verf92-i.htm, Erişim: 15.08.2014.

——— . "Verfassung der Volksrepublik Polen", http://www.verfassungen.eu/pl/verf52-i.htm, Erişim: 01.06.2013.

ECPRD. "Appointment of Government Ministers", 03.31.2010, No: 1429, https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/secured/detailreq.do?id=97850, (Sınırlı Erişim), Erişim:10.02.2014.

Elgie, Robert. *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford: Oxford Üniversitesi Yayını, 2011.

Elgie, Robert. "Definitions of regime types", (08.10.2010), http://www.semipresidentialism.com/?cat=121, Erişim: 02.06.2013.

——— . "Poland-When did semi-presidentialism begin?", (22.10.2010), http://www.semipresidentialism.com/?p=422, Erişim: 02.06.2013.

——— . "Poland – Presidential vetoes", (28.09.2011), http://www.semipresidentialism.com/?p=192, Erişim: 02.06.2013.

——— . "Cohabitation – Poland", (21.05.2009), http://www.semipresidentialism.com/?p=753, Erişim: 02.06.2013.

Erdoğan, Mustafa. "Anayasa Mahkemeleri Önemli midir? Orta Avrupa'da Anayasa Yargısı ve Demokrasinin Pekişmesi." *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 54, Sayı 3, (2005), s. 1-22.

Freedom House. "Freedom in the World: Poland", http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/poland#.Uv_VbEJ_sSc, Erişim: 15.02.2014.

Frison-Roche, François. "Semi-presidentialism in a post-communist context." *Semi-presidentialism outside Europe: A comparative study* içinde, Robert Elgie ve Sophia Moestrup ed., Oxon: Routledge, 2007, s. 56-77.

Garlicki, Leszek Lech. "The Presidency in the New Polish Constitution", New York Üniversitesi Hukuk Fakültesi, http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol6num2/feature/presidency.html, Erişim: 10.06.2013.

Gnauck, Gerhard. "Analyse: Flugzeugabsturz, Präsidentenwahl – und weiter? Eine Bilanz des letzten halben Jahres in Polen", Almanya Siyasi Eğitim Federal Merkezi, http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/41151/analyse?p=all, Erişim: 06.06.2013.

Gönenç, Levent. *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*. Lahey: Kluwer Law International, 2002.

Grimm, Klaus. "Polen: politische und wirtschaftliche Gefährdungen der Transformation", Friedrich-Ebert-Stiftung Derneği, (Nisan 1992), http://library.fes.de/pdf-files/netzquelle/c93-00172.pdf, Erişim: 16.06.2013.

Grotz, Florian. "Die Entwicklung kompetitiver Wahlsysteme in Mittel- und Osteuropa: Post-sozialistische Entstehungsbedingungen und fallspezifische Reformkontexte." *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2005/1, s. 27-42.

Ismayr, Wolfgang. "Die politischen Systeme der EU-Beitrittsländer im Vergleich", Almanya Siyasi Eğitim Federal Merkezi, (30.01.2004), http://www.bpb.de/apuz/28534/die-politischen-systeme-der-eu-beitrittslaender-im-vergleich?p=all, Erişim: 06.06.2013.

Jarzynski, Witold. "Lech Kaczynski – as a 'brake' on the economy or a sensitive social democrat?", LiberteWorld!, http://liberteworld.com/2010/11/10/lech-kaczynski-%E2%80%93-as-a-%E2%80%98brake%E2%80%99-on-the-economy-or-a-sensitive-social-democrat/, Erişim: 19.03.2014.

Kahraman, Mehmet. "Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Türkiye'de Uygulanabilirliği." *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 9, Sayı 18 (2012), s. 431-457.

Kopka, Artur ve Claudia Schäfer. "Kohabitation nowy", Bremen Üniversitesi Doğu Avrupa Araştırma Birimi, (17.11.2009), http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/Polen Analysen61.pdf, Erişim: 14.06.2013.

Korab-Karpowicz, W.J., "Polonya'da Dayanışma ve Şiddetsiz Siyasi Mücadele", Polonya Cumhuriyeti Ankara Büyükelçiliği, http://ankara.msz.gov.pl/tr/ikili_isbirligi/polonyann_ds_siyaseti/dayansma/, Erişim: 05.06.2013.

Kucharczyk, Jacek. "Introduction: Polish democracy and the challenge of populism." *Democracy in Poland 1989-2009: Challenges for the future* içinde, Jacek Kucharczyk ve Jaroslaw Zbieranek ed., Varşova: The Institute of Public Affairs Yayını, 2010, s. 7-12.

McMenamin, Iain. "Semi-Presidentialism and Democratisation in Poland", Dublin City Üniversitesi Kurumsal Açık Erişim Arşivi (DORAS), http://doras.dcu.ie/612/1/semi-presidentialism_poland_2008.pdf, Erişim: 03.06.2013.

Özbudun, Ergun. "Demokrasiye Geçiş ve Demokrasinin Pekişmesi Sürecinde Anayasa Mahkemelerinin Rolü." *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt 24 (2007), s. 359-364.

Parlamentolar Arası Birlik (IPU). "Sejm: Electoral System", http://www.ipu.org/parline-e/reports/2255_B.htm, Erişim: 07.06.2013.

Pasquino, Gianfranco. "The advantages and disadvantages of semi- presidentialism: A West European perspective." *Semi-presidentialism outside Europe: A comparative study* içinde, Oxon: Routledge, 2007, s. 14-29.

Pfäfflin, Julian. "Das Präsidentenamt im Polnischen Regierungssystem." *GESW "aktuelle ostinformationen"*, Sayı 1 (2005), s. 42-53.

Polen Today. "Tusk will Staatsoberhaupt Lech Kaczynski entmachen", http://www.polentoday.de/content/view/3291/44/, Erişim: 16.06.2013.

Polonya Anayasa Mahkemesi. "Constitutional Tribunal decisions in years 1986-2011", http://www.trybunal.gov.pl/eng/statistics/statistics_file.pdf, Erişim: 22.06.2013.

Polonya Başbakanlığı İnternet Sitesi. "People", https://www.premier.gov.pl/en/people.html, Erişim: 09.10.2014.

Polonya Cumhurbaşkanlığı. "About Polish Constitution", http://www.president.pl/en/about-poland/about-polish-constitution/, Erişim: 07.06.2013.

———. "Cabinet Council", http://www.president.pl/en/president/competences/cabinet-council/, Erişim: 15.08.2014.

———. "State representative in international relations", http://www.president.pl/en/president/competences/state-representative-in-international-relations/, Erişim: 07.06.2013.

———. "Orders and decorations", http://www.president.pl/en/president/competences/orders-and-decorations/", Erişim: 07.06.2013.

———. "Official acts", http://www.president.pl/en/president/competences/official-acts/, Erişim: 07.06.2013.

———. "Territorial structure", http://www.president.pl/en/aboutpoland/territorial-structure/, Erişim: 15.02.2014.

Polonya Merkezi İstatistik Ofisi. "Size and Structure of Population and Vital Statistics in Poland by Territorial Division in 2012", http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/LU_ludnosc_stan_struktura_31_12_2012.pdf, Erişim: 15.02.2014.

Polonya Milli Güvenlik Dairesi. "About the National Security Council", http://en.bbn.gov.pl/en/national-security-coun/about-the-national-sec/99,The-National-Security-Council.html, Erişim: 17.02.2014.

Polonya Resmi Tanıtım. "Polish cities", http://en.poland.gov.pl/Polish,cities,9097.html, Erişim: 15.02.2014.

———. "Verfassung", http://de.poland.gov.pl/Verfassung,654.html, Erişim: 05.06.2013.

———. "20. Jh.: Von der Gefangenschaft in die Gefangenschaft", http://de.poland.gov.pl/20.,Jh.,Von,der,Gefangenschaft,in,die,Gefangenschaft,622.html Erişim: 05.06.2013.

———. "The Judicial Authority", http://en.poland.gov.pl/The,Judicial,Authority,389.html, Erişim: 10.03.2014.

Polonya Senatosu. "Der Senat im System der Verfassung", http://ww2.senat.pl/k7eng/historia/n/n02senatwsystemie.pdf, Erişim: 08.06.2013.

——— . "About The Upper House", http://www.senat.gov.pl/en/about-the-upper-house/, Erişim: 08.06.2013.

Sanford, George. *Democratic Government in Poland: Constitutional Politics since 1989*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2002.

Schuller, Konrad. "Machtverhältnisse in Polen: Das Warschauer Königsdrama", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 09.07.2006, http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/machtverhaeltnisse-in-polen-das-warschauer-koenigsdrama-1358171.html, Erişim: 22.06.2013.

Sedelius, Thomas. *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers: Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Örebro: Örebro Üniversitesi Yayını, 2006.

Sejm. "Verfassung der Polnischen Republik", http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/niemiecki/kon1.htm, Erişim: 01.06.2013.

——— . "The Constitution of The Republic of Poland", http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm, Erişim: 01.06.2013.

——— . "The Polish Sejm", http://opis.sejm.gov.pl/en/historiasejmu.php, Erişim: 08.06.2013.

——— . "Deputies", http://opis.sejm.gov.pl/en/posel.php, Erişim: 08.06.2013.

——— . "Functions of the Sejm", http://opis.sejm.gov.pl/en/funkcjesejmu.php, Erişim: 08.06.2013.

——— . "Sejm bodies", http://opis.sejm.gov.pl/en/organysejmu.php, Erişim: 08.06.2013.

——— . "Legislative process", http://opis.sejm.gov.pl/en/procesustawodawczy.php, Erişim: 08.06.2013.

Tavits, Margit. *Presidents with Prime Ministers: Do Direct Elections Matter?*. New York: Oxford Üniversitesi Yayını, 2008.

The Economist Intelligence Unit. "Democracy Index 2012: Democracy at a standstill", http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2012.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex12, Erişim: 15.02.2014.

Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı. "Polonya Cumhuriyeti Anayasası", http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/12-POLONYA%20385-438.pdf, Erişim: 01.06.2013.

Türkiye Cumhuriyeti Varşova Büyükelçiliği. "Polonya'nın Tarihçesi", (17.12.2008), http://varsova.be.mfa.gov.tr/ShowInfoNotes.aspx?ID=121419, Erişim: 05.06.2013.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü. "Corruption Perceptions Index 2013", http://www.transparency.org/cpi2013/results, Erişim: 15.02.2014.

Vetter, Reinhold. "Analyse: Eine innenpolitische Bilanz der Regierung Tusk", Almanya Siyasi Eğitim Federal Merkezi, (07.09.2011), http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/40910/analyse?p=all, Erişim: 06.06.2013.

——— "Halbzeitbilanz der Regierung Tusk", Bremen Üniversitesi Doğu Avrupa Araştırma Birimi, http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen62.pdf, Erişim: 16.06.2013.

Wiatr, Jerzy J. "President in the Polish Parliamentary Democracy." *Croatian Political Science Review*, Sayı 37, No 5 (2000), s. 89-98.

Wilkiewicz, Zbigniew. "Polen-zehn Jahre nach der Wende." *GESW "aktuelle ostinformationen"*, Sayı 1 (2000), s. 21-34.

——— . "Gibt es eine IV. Republik Polen?." *GESW "aktuelle ostinformationen"*, Yıl 39 (1/2 2007), s. 4-17.

Winczorek, Piotr. "The Polish constitutional system and the law making process." *Democracy in Poland 1989-2009: Challenges for the future* içinde, Jacek Kucharczyk ve Jaroslaw Zbieranek ed., Varşova: The Institute of Public Affairs Yayını, 2010, s. 13-30.

Wyrzykowski, Miroslaw ve Agnieszka Cielen. "Presidential Elements in Government Poland – semi-presidentialism or 'rationalised parliamentarianism'?." *European Constitutional Law Review*, Cilt 2, Sayı 2 (2006), s.253-267.

Ziemer, Klaus. *Das politische System Polens: Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS, 2013.

——— . "Das Verfassungssystem", (13.07.2009), Almanya Siyasi Eğitim Federal Merkezi, http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/40669/verfassung, Erişim: 06.06.2013.

——— . "Das Zweikammer-Parlament: Sejm und Senat", Almanya Siyasi Eğitim Federal Merkezi, (13.07.2009), http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/40676/parlament, Erişim: 06.06.2013.

——— . "Der Präsident", Almanya Siyasi Eğitim Federal Merkezi, (13.07.2009), http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/40672/praesident, Erişim: 06.06.2013.

——— . "Die Regierung", Almanya Siyasi Eğitim Federal Merkezi, (13.07.2009), http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/40674/regierung, Erişim: 06.06.2013.

Zoll, Fryderyk. "Die polnische Verfassungsdebatte. Eine nützlich Übung", Bremen Üniversitesi Doğu Avrupa Araştırma Birimi, http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen67.pdf, Erişim: 14.06.2013.

Zubik, Marek. "The legislative procedure in Poland", Avrupa Komisyonu, http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/seminars/pol_zubik.pdf, Erişim: 19.03.2014.

EKLER

EK 1. Sejm'in Yasama Faaliyetleri (1989-2012)[176]

	10. Dönem (04.06.1989-31.10.1991)	1. Dönem (29.11.1991-31.05.1993)	2. Dönem (19.9.1993-20.10.1997)	3. Dönem (20.10.1997-18.10.2001)	4. Dönem (19.10.2001-18.10.2005)	5. Dönem (19.10.2005-04.11.2007)	6. Dönem (05.11.2007-07.11.2011)	7. Dönem (08.11.2011-07.08-2012)[1]
Gelen Kanun Teklif ve Tasarıları	440[a]	335	826	1152	1265	708	1511	233
Kabul Edilen Kanunlar	248[b]	94[c]	473	753	989	439	1082	78
Kabul Edilen Kanun Tasarısı ve Teklifi Sahipleri								
M.vekilleri	105	33	195	211	181	121	210	
Komisyonlar	-	14	58	65	33	3	126	
Hükümet	156	47	308	456	740	294	652	
C.başkanı	4	4	16	6	16	17	14	
Senato	15	4	7	12	15	3	78	
Halk Girişimi	-	-	-	3	4	1	2	

Açıklamalar:

a. Sejm Genel Sekreterliği'nin bir başka kaynağında 443 olarak geçmektedir.

b. Kabul edilen kanunlar, tasarı ve teklif sayılarının toplamına tekabül etmemektedir. Bunun nedeni kabul edilen 26 hükümet tasarısının esasını oluşturan 32 kanun teklifidir.

c. Toplam 102 teklif ve tasarı, 94 kanunun esasını oluşturmaktadır.

[176] Ziemer, *Das politische System Polens*: s. 78.

EK 2. Anayasalar İtibariyle Cumhurbaşkanının Konumu/Yetkileri[177]

C.başkanının Konumu/ Yetkileri	1989 Any. (Değişik 1952 Any.)	1992 Küçük Any.	1997 Any.
Halk Tarafından Seçilme	-	+	+
Hükümeti Atama	-	+	+
Hükümetin C.başkanına Karşı Sorumluluğu	-/+[2]	-	-
Karşı-imza Olmaksızın Karar Alma	+	-/+	-/+
Yasama İnisiyatifi	+	+	+
Yasama Vetosu	+	+	+
Re'sen Referandum İlanı	-	-	-
Silahlı Kuvvetler Başkomutanlığı	+	+	+
Antlaşmaları Onaylama	+	+	+
Büyükelçileri Re'sen Atama ve Görevden Alma	+	+	+
Parlamentoyu Re'sen Feshetme	-/+[3]	-	-
Parlamentoya Yılda Bir Hitap Etme	-	-	-
Sıkıyönetim İlan Etme	+	+	+
Anayasa Mahkemesi Hâkimlerini Atama	-	-	-
Görev Süresi	6	5	5
Görev Süresi Kısıtlaması	+	+	+

[177] Boban, "Abandoning of Semi-Presidentialism in Central Europe? Cases of Croatia and Poland", s. 18-19.

EK 3. Polonya Cumhuriyeti Başbakanları ve Hükümetleri (1989-2011)[178]

Başbakan	Parti	Hükümetin Görev Süresi	Hükümeti Oluşturan Partiler	Parlamento Çoğunluğu (%)	Hükümetin Kurulma Sebebi	Azınlık / Çoğunluk Hükümeti
Tadeusz Mazowiecki	NSZZ „S"	9/1989-12/1990	NSZZ „S", ZSL, SD	57,4	Parlamento Seçimi	Çoğunluk
Jan Krzysztof Bielecki	KLD	1/1991-12/1991	KLD,PC,ZChN, UD,SD	a	Mazowiecki'nin Geri Çekilmesi	b
Jan Olszewski	PC	12/1991-6/1992	ZChN,PSL,PC, PL,PSL	36,7	Erken Seçim	Azınlık
Waldemar Pawlak	PSL	6/1992-7/1992	b		Olszewski'nin Sejm Tarafından Görevden Alınması	Kabine Kurulamadı
Hanna Suchocka	UD	7/1992-10/1993[c]	UD,ZChN,KLD, PL, PPG,PChD	40,2	Pawlak'ın Hükümeti Kuramaması	Azınlık
Waldemar Pawlak	PSL	10/1993-2/1995	SLD,PSL	64,8	Güvensizlik Oylaması Sonrası Yeni Seçim	Çoğunluk
Jozef Oleksy	SLD	3/1995-2/1996	SLD,PSL	64,8	Pawlak'ın Sejm Tarafından Görevden Alınması	Çoğunluk
Wlodzimierz Cimoszewicz	SLD	2/1996-9/1997	SLD,PSL	64,8	Oleksy'ın Geri Çekilmesi	Çoğunluk
Jerzy Buzek	AWS	10/1997-6/2000	AWS,UW	56,7	Parlamento Seçimi	Çoğunluk
Jerzy Buzek	AWS	6/2000-10/2001	AWS	40,4[d]	UW'nin Koalisyondan Ayrılması	Azınlık
Leszek Miller	SLD	10/2001-02/2003	SLD,UP,PSL	56,1	Parlamento Seçimi	Çoğunluk
Leszek Miller	SLD	3/2003-05/2004	SLD,UP	46,1	SLD-PSL Koalisyonunun Sona Ermesi	Azınlık
Marek Belka	SLD	05/06/2004[e] -10/2005	SLD,UP	46,1	Miller'ın Geri Çekilmesi	Azınlık
Kazimierz Marcinkiewicz	PiS	10/2005-05/2006	PiS	33,7	Parlamento Seçimleri	Azınlık
Kazimierz Marcinkiewicz	PiS	05/2006-07/2006	PiS,LPR,SRP	53,1	Koalisyon Oluşumu	Çoğunluk

[178] Ziemer, Das politische System Polens: Eine Einführung, s. 99-100; "People", Polonya Başbakanlığı İnternet Sitesi, https://www.premier.gov.pl/en/people.html, Erişim: 09.10.2014.

Başbakan	Parti	Hükümetin Görev Süresi	Hükümeti Oluşturan Partiler	Parlamento Çoğunluğu (%)	Hükümetin Kurulma Sebebi	Azınlık / Çoğunluk Hükümeti
Jaroslaw Kaczynski	PiS	07/2006-08/2007	PiS, LPR,SRP	53,1	Marcinkiewicz'in Geri Çekilmesi	Çoğunluk
Jaroslaw Kaczynski	PiS	08/2007-11/2007	PiS	32,6	PİS'in Diğer Partilerle Koalisyonu Sonlandırması	Azınlık
Donald Tusk	PO	11/2007-11/2011	PO, PSL	52,2	Erken Seçim	Çoğunluk
Donald Tusk	PO	11/2011-10/2014	PO, PSL	51,1	Parlamento Seçimi	Çoğunluk
Ewa Kopacz	PO	10/2014-	PO, PSL	51,1	Tusk'un Geri Çekilmesi	Çoğunluk

Açıklamalar:

a. Cumhurbaşkanı Walesa tarafından atanan Bielecki resmi olmasa da Polonya Birleşik İşçi Partisi (PZPR) haricinde Sejm siyasi parti gruplarının çoğu tarafından desteklenmiştir.

b. Cumhurbaşkanı Walesa tarafından hükümeti kurmakla görevlendirilen Pawlak, hükümeti kuramayarak geri çekilmek zorunda kalmıştır.

c. Suchocka Hükümeti, Mayıs 1993'te güvensizlik oylaması ile düşürülmüş ve erken seçimler sonrası kurulan yeni hükümete kadar görevine devam etmiştir.

d. Bazı milletvekilleri siyasi parti grubundan (AWS) ihraç edilmiştir. AWS, 1997'de sandalyelerin % 43,7'sine sahiptir.

e. Mayıs 2004'te Sejm'den güvenoyu alamayan Marek Belka Hükümeti, Haziran 2004'te ikinci kez Sejm'den güvenoyu istemiş ve başarılı olmuştur.

Kısaltmalar

AWS: *Akcja Wyborcza Solidarnosc Prawicy* (Dayanışma Seçim Hareketi); KLD: *Kongres Liberalno-Demokratyczny* (Liberal-Demokratik Kongre); LPR: *Liga Polskich Rodzin* (Polonya Aile Birliği); NSZZ "S": *Niezalezny Samorzadny Zwiazek Zawodowy „Solidarnosc"* (Bağımsız Dayanışma Sendikası); PC: *Porozumienie Centrum* (Merkez İttifakı); PChD: *Partia Chrzescijansko-Demokratyczna* (Hıristiyan Demokrasi Parti); PİS: *Prawo i Sprawiedliwosc* (Hukuk ve Adalet Partisi); PL: *Porozumienie Ludowe* (Köylü İttifakı); PO: *Platforma Obywatelska* (Yurttaş Platformu); PPG: *Polski Program Gospodarczy* (Polonya Ekonomi Programı), PSL: *Polski Stronnictwo Ludowe* (Polonya Köylü Partisi); SD: *Stronnictwo Demokratyczne* (Demokrat Parti); SLD: *Sojusz Lewicy Demokraticznej* (Demokratik Sol İttifak); SRP: *Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej* (Polonya Cumhuriyeti Müdafaa Partisi); UD: *Unia Demokratyczn* (Demokratik Birlik); UP: *Unia Pracy* (İşçi Birliği); UW: *Unia Wolnosci* (Özgürlük Birliği); ZChN: *Zjednoczenie Chrzescijansko-Narodowe* (Hıristiyan-Ulusal Birliği), ZSL: *Zjednoczone Stronnictwo Ludowe* (Birleşik Köylü Partisi)

EK 4. Polonya'da Kohabitasyon (Birlikte Yaşama) Dönemleri[179]

Tarih	Cumhurbaşkanı	Başbakan
Aralık1991-Haziran 1992	Lech Walesa (Bağımsız Dayanışma Sendikası)	Jan Olszewski (Merkez İttifakı)
Haziran 1992-Temmuz 1992	Lech Walesa (Bağımsız Dayanışma Sendikası)	Waldemar Pawlak (Polonya Köylü Partisi)
Temmuz 1992-Ekim 1993	Lech Walesa (Bağımsız Dayanışma Sendikası)	Hanna Suchocka (Demokratik Birlik)
Ekim 1993-Mart 1995	Lech Walesa (Bağımsız Dayanışma Sendikası)	Waldemar Pawlak (Demokratik Birlik)
Mart 1995-Aralık 1995	Lech Walesa (Bağımsız Dayanışma Sendikası)	Jozef Oleksy (Polonya Cumhuriyeti Sosyal Demokrasi Partisi/Demokratik Sol İttifak)
Ekim 1997-Ekim 2001	Aleksander Kwasniewski (Polonya Cumhuriyeti Sosyal Demokrasi Partisi/ Demokratik Sol İttifak)	Jerzy Buzek (Dayanışma Seçim Hareketi)
Kasım 2007-Nisan 2010	Lech Kaczynski (Hukuk ve Adalet Partisi)	Donald Tusk (Yurttaş Platformu)

[179] Robert Elgie, "Cohabitation – Poland", (21.05.2009), http://www.semipresidentialism.com/?p=753, Erişim: 02.06.2013.

rusya

YARI-BAŞKANLIK YA DA SÜPER BAŞKANLIK: RUSYA FEDERASYONU ÖRNEĞİ

*Kasım Erdem**

1.GİRİŞ

Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından 1991'de bağımsız bir devlet olan Rusya Federasyonu, 1993'te kabul edilen Anayasası'nda[1] *"demokratik, federal, hukuk devletine dayalı bir cumhuriyet"* olarak tarif edilmektedir. Anayasa; insan hak ve özgürlükleri, özgür ve serbest seçimler, siyasi ve ideolojik çoğulculuk ve yargı bağımsızlığı gibi pek çok evrensel ilkeyi içermektedir.

Anayasa, hükümet sistemi olarak halk tarafından seçilen devlet başkanı ve parlamentonun güvenoyuna tabi bir hükümetin birlikte yer aldığı yarı-başkanlık modeli öngörmektedir. Ancak, Rusya'nın anayasal anlamda yarı-başkanlık modeline sahip olduğunu kabul eden kimi akademisyenler bile, devlet başkanının güçlü ve merkezi konumu dolayısıyla sistemi "başkanlık" ve hatta "süper başkanlık" olarak nitelendirmektedir.

1993 Anayasası'nda, devlet başkanının görev süresini dört yıldan altı yıla çıkaran düzenleme dışında hiçbir değişiklik yapılmamıştır. Buna rağmen, devlet başkanı, hükümet ve parlamento arasındaki ilişkiler zaman içerisinde ciddi farklılıklar arz etmektedir. Sahip olduğu güçlü anayasal yetkilere ilaveten parlamentoda Kremlin yanlısı güçlü bir çoğunluk sağlamayı başaran devlet başkanının *(Putin'in)* sistemin merkezine yerleştiği ve başta parlamento olmak üzere diğer aktörlerin marjinalleştiği görüşü pek çok akademisyen tarafından paylaşılmaktadır.

Güçlü lider anlayışı ve pratiğinin tarih boyunca süregeldiği Rusya örneğinde, siyasi aktörlerin anayasal yetkilerini gerçekte nasıl kullandıkları kayda değer öneme sahiptir. 20 yıllık siyasi gerçeklik ülkedeki demokratik

---

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: kasim.erdem@tbmm.gov.tr

1 "Rusya Federasyonu Anayasası", Anayasa Mahkemesi İnternet Sitesi, http://www.ksrf.ru/en/Info/LegalBases/ConstitutionRF/Documents/THE%20CONSTITUTION%20OF%20THE%20RUSSIAN%20FEDERATION.pdf, Erişim:24.05.2014.

standartların oldukça düşük seviyelerde kaldığını göstermektedir. Ülkenin merkezi ve otoriter bir devlete dönüştüğü yaygın olarak dile getirilmektedir. Nitekim merkezin parlamento, yargı, parti sistemi, seçimler, medya ve sivil toplumu kontrol altına aldığı veya sınırlandırdığı yönetim anlayışına atfen Rusya özelinde "*yönetilen demokrasi*" (*managed democracy*) kavramı sıklıkla kullanılmaktadır. Putin döneminde siyasal alanda yapılan reformlar ve sonuçları *yönetilen demokrasi* olarak isimlendirilmiştir.[2] Putin döneminde, seçim ve siyasi parti sisteminde yapılan bu değişiklikler neticesinde, merkezi otoriteyi güçlendirme niyeti kapsamında yasama yürütme ilişkilerinin niteliği yeniden şekillenmiş ve yasama organı marjinal bir organa dönüşmüştür.

Bu çalışmada, 1993 Rusya Anayasası'nın öngördüğü hükümet sistemi, siyasi aktörlerin anayasal konumları ve birbiriyle ilişkileri incelenmektedir. Çalışmanın ilk bölümünde egemenliği kullanan organlar (devlet başkanı, parlamento ve hükümet) hakkında bilgi verilmekte; ikinci bölümde, devlet başkanı, parlamento ve hükümet arasındaki ilişkilerin niteliği ve zaman içerisindeki seyri somut olaylar çerçevesinde ele alınmaktadır.

2. RUSYA FEDERASYONU HAKKINDA GENEL BİLGİ

Mevcut Anayasa: 1993

Cumhurbaşkanı: Vladimir Putin

Hükümet Başkanı: Dimitri Medvedev

Yasama Organı: Devlet Duması Federasyon Konseyi

Yönetim Şekli: Cumhuriyet, Yarı-Başkanlık, Federal

Yüzölçümü: 17,098,242 km^2

Nüfus: 142,500,482

Dil: Rusça (resmi dil) ve diğer azınlık diller

Etnik Yapı: %81'i Rus, %3,9'u Tatar, %1,4'u Ukraynalı, %1,2'si Başkırt, %1,1 Çuvaş ve %1 Çeçenler ve diğer gruplar

Ekonomi: 2012 yılı, gayrisafi milli hasıla büyüklüğü 2.486 trilyon dolar, büyüme hızı % 3,4, enflasyon % 5,1 olarak gerçekleşmiştir.

Resmi adı "Rusya Federasyonu" ve "Rusya" olan ülke, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra 24 Ağustos 1991 tarihinde kurulmuştur. Yönetim şekli federal cumhuriyettir. 17 milyon km^2 yüzölçümü ile dünyanın en büyük devleti olan ve 142,5 milyon nüfusa (2012 yılı) sahip Rusya Federasyonu, 160'tan fazla farklı etnik grubun bulunduğu bir ülkedir. Resmi dili Rusça ve başkenti Moskova'dır.

Rusya Federasyonunun ilk devlet başkanı *Boris Yeltsin*'dir. 1991 yılında devlet başkanlığına seçilen *Yeltsin*, iki dönem arka arkaya seçimleri kazanarak 1999

[2] Mühdan Sağlam, *Gazprom'un Rusyası, Rusya'da Bir Devletin Dönüşümü* (Ankara: Siyasal Kitabevi, 2014), s.52.

yılına kadar bu görevi sürdürmüştür. *Yeltsin*'in beklenmedik istifası üzerine, Anayasa gereği, Başbakan *Vladimir Putin* yeni seçimlere kadar devlet başkanı görevini vekâleten yürütmüştür.

2000 yılının Mart ayında yapılan seçimleri kazanan *Putin*, iki kez üst üste seçilerek 2008 yılına kadar görev yapmıştır. Anayasaya göre, art arda üçüncü kez devlet başkanı seçilemeyecek olan *Putin*'in yerine *Dmitri Medvedev* %70,3 gibi büyük bir çoğunlukla devlet başkanı seçilirken *Putin*, başbakanlık görevini üstlenmiştir. 2012 yılındaki seçimde %63,6 oy alan *Putin*, devlet başkanlığı görevini üçüncü kez devralmıştır. Hükümetin başında ise *Medvedev* bulunmaktadır.

Başkent Moskova'dan bir görünüm

Rusya, 1993 yılında kabul edilen Anayasa ile yönetilmektedir. Rusya Federasyonu, federal, demokratik ve hukuk devletine dayalı bir cumhuriyettir (Any.m.1). İnsan hak ve özgürlüklerine saygı (m.2); halk egemenliği ve özgür seçimler (m.3); ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği (m.4); anayasanın üstünlüğü (m.4), federal yapı (m.5); vatandaşlık hakkı (m.6); sosyal devlet (m.7); ekonomik özgürlük ve özel mülkiyet (m.8); kuvvetler ayrılığı ilkesi (m.10); yerel yönetimler (m.12); ideolojik ve siyasal çoğulculuk ile çok partili sistem (m.13) ve sekülarizm (m.14) anayasal sistemin temel ilkeleridir. Anayasa'nın diğer maddeleri, bu ilkelere aykırı olamazlar. (m.16/2).

Rusya Federasyonu, 85 federe birimden[3] oluşmaktadır.[4] Federe birimler altı kategoriden oluşmaktadır. Bu kategoriler, *cumhuriyetler, eyaletler (kray), bölgeler (oblast), federal iller, özerk bölge* ve *özerk alanlardır (okrug)*. Bu federe birimlerin bazıları Rus olmayan etnik azınlıklar dikkate alınarak, bazıları ise tamamen bölgesel idari alt birimler olarak oluşturulmuştur. Federe birimler, yerel hak ve yetkiler açısından eşit değildirler. Bu yüzden Rusya'daki federal yapı 'asimetrik federalizm' olarak adlandırılmaktadır.[5]

Rusya, sahip olduğu enerji kaynakları ile küresel ekonominin önemli aktörlerinden birisidir. Ülke, dünyanın en büyük doğalgaz, ikinci en büyük petrol ve üçüncü en büyük çelik ve alüminyum ihracatçısıdır.

Rusya ekonomisi, büyük ölçüde petrol ve doğalgaz ihracatına dayanmaktadır.[6] 1992-98 yılları arasında yurtiçi hâsıla (GDP) yılık ortalama %6.8 oranında düşerken, 1999 ve 2008 yılları arasında Rusya'da yurtiçi hâsıla, artan doğalgaz fiyatlarıyla bağlantılı olarak, yıllık ortalama %6,9 artış göstermiştir. Yurtiçi hâsıla dünyadaki ekonomik kriz nedeniyle 2009'da %7,9 düşüş göstermiş, 2010'da %4,5; 2011'de %4,3; 2012'de %3,4 oranında büyümüştür.[7] 2012 yılına ait yurt içi hâsıla (GDP) 2.015 trilyon dolar[8] ve kişi başına GSYH 14.037 dolardır.[9]

Rusya, siyasi haklar ve insan hakları çerçevesinde ülkeleri değerlendiren Özgürlükler Evi'nin (*Freedom House*) 2013 yılı değerlendirmesine göre, özgür

---

[3] 2013 yılında Ukrayna'da başlayan olaylar neticesinde, Kırım Cumhuriyeti ve Sivastopol şehri, 2001 tarihli federal kanunla düzenlenen prosedürlere göre, Devlet Duması ve Federasyon Konseyi tarafından sırasıyla 20 ve 21 Mart 2014 tarihlerinde kabul edilen federal kanunla Rusya Federasyonuna katılmışlar ve isimleri Anayasanın 65'inci maddesinde sayılan federe birimler arasına eklenmiştir. ("Federal Constitutional Law Russian Federation", http://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=66256, Erişim:26.05.2014).

[4] Federal yapı, 'devletin bütünlüğü, devlet gücünün birliği, Federasyonunun merkezi organları ile federe birim organlarının yetki ve iktidar alanlarının sınırlanması, halkların eşitliği, halkların kendi kaderini kendilerinin belirlemesi' ilkelerine dayanmaktadır (Any. m.5/3).

[5] Rusya'da Federalizm hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: İlker Gökhan Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi* (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 2004), s.81-87.

[6] Yasin Aktay, ed., "Siyaseti, Ekonomisi, Güvenliği, Dış Politikaları ve Stratejik İlişkileriyle: Yeni Rusya," 2010, Stratejik Düşünce Enstitüsü, , http://www.sde.org.tr/userfiles/file/SDE-YeniRusyaFDFD.pdf, Erişim:16.04.2014, s.10.

[7] Jim Nichols, "Russian Political, Economic, and Security Issues and U.S. Interests", 2014, Congressional Research Service, http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33407.pdf, Erişim:17.04.2014, s.34.

[8] "Russian Federation", Dünya Bankası Internet Sitesi, http://data.worldbank.org/country/russian-federation, Erişim:16.04.2014.

[9] "GDP per capita", Dünya Bankası İnternet Sitesi, http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD, Erişim:15.04.2014.

olmayan ülke kategorisinde yer almaktadır.[10] Dünyada sık lıkla atıf yapılan bir diğer endeks olan *Economist Intelligence Unit* tarafından yapılan 2011 yılına ait değerlendirmeye göre ülke; karma rejimden siyasi çoğulculuğun olmadığı veya kısıtlandığı, seçimlerin adil ve özgür olmadığı, temel hakların ihlal edildiği, basın özgürlüğü ile muhalefetin baskı altına alındığı ve yargının bağımsız olmadığı otoriter rejime kaymıştır.[11] *Polity IV* 2010 Endeksi'ne göre ise, Rusya karma, tutarsız otoriter rejim olarak tarif edilmektedir.[12]

Rusya, Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün hazırlamış olduğu Dünya Yolsuzluk Algısı Endeksi'nde 100 üzerinden 28 puan alarak 177 ülke içerisinde 127'nci sırada yer almaktadır.[13]

3. RUSYA SİYASİ TARİHİ

İlk Rus Devleti olarak kabul edilen Kiev Rus Knezliği, 862-1243 yılları arasında varlığını sürdürmüştür. 1237 yılında başlayan Moğol istilasına kadar siyasi iktidar Knez, Veçe *(kent meclisi)*, Boyarlar *(seçkinler)* ve kilise tarafından paylaşılmıştır. 1480 yılına kadar devam eden Moğol istilasında öne çıkan Moskova Knezliği, Rus Ortodoks kilisesinin de desteğini alarak yeni bir devlet oluşumuna (Rusya Çarlığı) öncülük etmiştir. 18'inci yüzyıldan itibaren imparatorluğa dönüşen ve 1917 Devrimine kadar varlığını devam ettiren Çarlık Rusyası merkezi ve otoriter bir yönetim sergilemiştir.[14] 1917'deki Ekim devriminin ardından Marksist-Leninist ideolojiye dayanan Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) kurulmuştur. Özellikle Stalin döneminde (1924-1953) totaliter bir yapıya kavuşan devlet, varlığını 1991 yılına kadar devam ettirmiştir.[15]

---

[10] Ülkeleri, siyasi haklar ve sivil özgürlükler alanındaki kriterlere göre 1-2,5 (özgür) ile 3-5 (kısmen özgür) ve 5,5-7 (özgür değil) şeklinde 1 ile 7 arasındaki sayısal değerlerle puanlayan Özgürlükler Evi'ne göre; 5,5 özgürlük puanına sahip Rusya, özgür olmayan ve özgürlüklerin gittikçe gerilemeye devam ettiği bir ülkedir. "Freedom in the World 2013, Russia", Freedom House İnternet Sitesi, http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/russia#.U0U0P6qKC74, Erişim:09.04.2013.

[11] Raporda; Rusya'da kararların küçük bir azınlık tarafından alındığı, parlamentonun alt kanadı Duma'nın noter gibi hareket ettiği, bölgesel valilerin atama ile belirlendiği, merkez medyanın devlet kontrolünde olduğu, sivil toplum örgütlerinin baskı altında tutulduğu, devletin ekonomi üzerindeki denetiminin arttığı ve rejimin Putin'in şahsında oldukça kişiselleştiği ifade edilmekte ve rejimden "yönetilen demokrasi" olarak bahsedildiği hatırlatılmaktadır.

[12] Polity Demokrasi Endeksi, ülkelerin yönetim özelliklerini kodlamaktadır. Söz konusu endekste, siyasal katılım rekabetçiliği, siyasal katılım açıklığı ve başkanlık yönetimi üzerindeki sınırlamalar ile ilgili hususlar dikkate alınarak otokrasi ve demokrasi skorları üzerinden ülkelerin Polity endeksleri hesaplanmaktadır. "Polity IV Country Report 2010:Russia," Center for Systemic Peace İnternet Sitesi, http://www.systemicpeace.org/polity/Russia2010.pdf, Erişim:09.04.2013.

[13] "Corruption Perceptions Index 2013," Uluslararası Şeffaflık Örgütü İnternet Sitesi, http://www.transparency.org/cpi2013/results, Erişim: 21.01.2014.

[14] Nazim Jafarov, "Rusya'da Güvenlik Anlayışının Dönüşümü (1991-2006)" (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Universitesi, 2007), s.14-15.

[15] Jafarov, "Rusya'da Güvenlik Anlayışının Dönüşümü (1991-2006)", s.14-15.

1918, 1924, 1936 ve 1977 Anayasalarında, sırasıyla Sovyetler Kongresi ve Yüksek Sovyet olarak adlandırılan organın (meclisin), devletin en yetkili organı olduğu ve yasama yetkisinin onun tarafından kullanılacağı belirtilmiştir. Ancak bu organlar; komünist yönetimin işçi sınıfının seçilmiş temsilcilerinin rızasına dayandığı şeklindeki algıyı beslemek gibi bir işlevi yerine getirmiş ve dolayısıyla gerçek anlamda temsili organ ve fiilen bir yasama organı olamamışlardır. SSCB'de egemenliği gerçek anlamda kullanan organ, 1936 ve 1977 Anayasalarında siyasal ve toplumsal örgütlenmenin tek kaynağı kabul edilen Komünist Partisi olmuştur. [16]

1980'lerin sonlarında Devlet Başkanı *Mihail Gorbaçov*, kötü giden ekonomiyi düzeltmek amacıyla bir dizi ekonomik reformları hayata geçirmek için *Prestroika (yeniden yapılanma)* ve siyasal liberalleşmeyi öngören *Glasnost (şeffaflık)* politikalarını gündeme getirmiştir. Gerek ekonomik gerekse siyasal alandaki reform çabaları otoriter ve ideolojik bir yapıya sahip SSCB'nin 1991'de çözülüşüyle sonuçlanmıştır. 8 Aralık 1991'de SSCB resmen sona ermiş ve 15 cumhuriyeti kapsayan Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) kurulmuştur.[17]

24 Ağustos 1991 tarihinde kurulan ve Topluluğun en büyük üyesi olan Rusya Cumhuriyeti'nde devlet başkanı seçilen *Boris Yeltsin*, 1993'te yetkilerinin artırılmasını öngören anayasa değişikliğini parlamentoya kabul ettirememiş ve parlamentonun suçlandırma (*impeachment*) girişimiyle karşı karşıya kalmıştır. *Yeltsin,* bu gelişmeler üzerine 21 Eylül 1993'te parlamentoyu feshederek yeni seçimlerin yapılmasına kadar vermiştir. *Yeltsin* muhaliflerinin parlamento binasını işgal etmesi üzerine yaşanan olaylar neticesinde ordu, *Yeltsin*'in tarafında yer almış ve parlamento binasını bombalayarak pek çok kişinin ölümüne neden olmuştur. Aralık 1993'te yapılan parlamento seçimlerinde ise Rus halkı, hem parlamento üyelerini seçmiş hem de halen yürürlükte olan yeni anayasayı oylamıştır.[18]

Yeltsin 1990'da Rusya Cumhuriyeti devlet başkanı seçildikten sonra anayasa taslağı hazırlamak üzere bir parlamento komisyonu oluşturmuştur. Ancak, piyasa ekonomisini savunan Yeltsin ve taraftarları, merkeziyetçiliği savunan ve reformları engellemeye çalışan komünistler ile merkezi yönetim karşısında özerkliklerini arttırmaya çalışan bölgesel liderlerden oluşan üç kampın yetki

---

[16] Robert H. Donaldson, "Russia," *Journal of Legislative Studies*, Cilt 10, Sayı 2-3 (Ağustos 2004), http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1357233042000322337, Erişim:01.03.2014, s.231.

[17] Thomas F. Remington, "Politics in Russia," *Comparative Politics Today, A World View* içinde, Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell Jr., Kaare Strom, Russel J. Danton ed. (Pearson Longman, 2004), s.371.

[18] Remington, "Politics in Russia," s.372,373.

paylaşımı konusunda uzlaşamaması nedeniyle uzun bir süre anayasa metni üzerinde anlaşma sağlanamamıştır. *Yeltsin*'in Eylül 1993'te parlamentoyu feshetmesiyle gelişen olayları takip eden süreçte yeni anayasa taslağı, *Yeltsin*'in de istediği şekilde, halkoylamasına sunulmuş ve kabul edilmiştir.[19]

4. ANAYASAL ORGANLAR

1993 Anayasası'nın 10'uncu maddesi, kuvvetler ayrılığı ilkesini düzenlemektedir. İktidar, tek kişi veya kurum tarafından değil, yasama, yürütme ve yargı organları tarafından kullanılmaktadır**.** Yasama, yürütme ve yargı organlarının görev ve yetkileri, birbirleriyle ilişkileri Anayasa tarafından düzenlenmiştir. İktidarı kullanan her organ Anayasayı uygulama bakımından kısmi olarak sorumludur. Sadece devlet başkanı devlet düzenini, egemenliğini ve bağımsızlığını korumakla görevlidir. Yürütmenin oluşumu ve işleyişi yasama organından bağımsızdır. Anayasa, federal devletle federe birimlerin yetkilerini de açıkça belirlemiş (m.11) ve yerel yönetimlerin kendi yetki alanları içinde bağımsız olduklarını kabul etmiştir (m.12).

4.1. Devlet Başkanı

4.1.1. Başkanlık Seçimleri

* Boris Yeltsin, görev süresi dolmadan 31 Aralık 1999'da istifa etmiş ve Putin, devlet başkanlığına vekâlet etmiştir. Üç ay sonra yapılan seçimlerde ise Putin devlet başkanı seçilmiştir.

Devlet başkanı, halk tarafından altı yıllığına seçilmektedir.[20] Anayasaya göre, 35 yaşından küçük olmayanlar ile Rusya'da en az 10 yıl sürekli ikamet edenler devlet başkanı seçilebilmektedir. Bir kimse üst üste en fazla iki defa devlet başkanı seçilebilmektedir (m.81).

Başkanlık Seçimleri Hakkındaki Kanun'a[21] göre, başkanlık seçimlerinde, seçimin ilan edildiği gün iti-

[19] Rusya'da 1990-1993 yılları arasında yeni anayasa çalışmaları hakkında bkz. Thomas F. Remington, *The Russian Parliament, Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989-1999* (Michigan: Yale University Press, 2001) s.150-170.

[20] 2008 yılında itibaren yürürlüğe giren Anayasa değişikliği ile devlet başkanının 4 yıl olan görev süresi 6 yıla yükseltilmiştir.

[21] "Federal Law on the Election of the President of the President of the Russian Federation", Merkezi Seçim Komisyonu İnternet Sitesi, http://www.cikrf.ru/eng/law/FL-19-FZ.html , Erişim:13.05.2013.

bariyle kanuna uygun olarak tescil edilen siyasi partiler aday gösterilebilmektedir. Ayrıca belirli sayıda seçmen tarafından desteklenen kişiler de seçimlerde bağımsız aday olarak yarışabilmektedir (m.6/1). Söz konusu Kanun'a göre, parlamentonun alt kanadı Devlet Duma'sında (Duma) sandalyesi bulunan siyasi partiler, başkanlık seçimlerinde, asgari imza koşulu aranmadan, doğrudan aday gösterebilmektedir (m.36/2). Diğer tescilli siyasi partiler, her bir federe birimden 50.000'den fazla olmamak üzere toplam 2 milyon imza toplamak suretiyle aday gösterebilmektedir. Ayrıca, hiçbir siyasi partiye mensup olmayan bağımsızların gerekli şartları taşımaları halinde aday olabilmeleri için 2 milyon imza toplamaları gerekmektedir (m.36/1).[22]

Kanuna göre, geçerli oyların %50'sinden fazla oy alan aday devlet başkanı seçilmiş olmaktadır (m.76/3). İlk turda hiçbir aday bu çoğunluğu sağlayamazsa, ilk turda en fazla oy alan iki aday arasında ikinci tur oylama yapılmakta (m.77/1) ve en çok oy alan aday devlet başkanı seçilmektedir (m.77/4).

Putin, 2012 yılında üçüncü kez devlet başkanı seçilmiştir (Yemin Töreni, 2012)

Aşağıdaki tabloda, devlet başkanları ve seçim süreçlerine dair bilgiler verilmektedir.

[22] 2008 başkanlık seçimlerinde Duma'da temsil edilen partiler tarafından gösterilen üç aday ve iki bağımsız aday; 2012 seçimlerinde ise, Duma'da temsil edilen partiler adına dört adayın yanı sıra bir bağımsız aday yarışmıştır.

Tablo 1. Rusya Federasyonu Devlet Başkanları ve Seçim Sonuçları[23]

Başkan	Seçilme Tarihi	Göreve Başlama/ Ayrılma	Seçime Katılım	Oy Oranı	Görev Süresi
B.Yeltsin	12.06.1991	10.07.1991/...	%76.6	%57.3	5 yıl
Yeltsin[24]	03.06.1996	.../31.12.1999[25]	%69.8-%68.8	%35.2-%53.8	4 yıl
V.Putin	26.03.2000	07.05.2000/...	%68.6	%52.9	4 yıl
Putin	14.05.2004	.../07.05.2008	%64.3	%71.3	4 yıl
D. Medvedev	02.03.2008	07.05.2008/07.05.2012	%69.7	%70.3	4 yıl
Putin	04.03.2012	07.05.2012/...	%65.3	%63	6 yıl

4.1.2. Devlet Başkanının Görev ve Yetkileri

1993 Anayasası, devlet başkanına yasama, yürütme, yargı, bireyin hukuksal statüsü, ulusal güvenlik, savunma ve dış politika konuları ile ilgili oldukça kapsamlı yetkiler vermektedir.

Anayasaya göre, devlet başkanlığı görevi, bağlılık yemini edildiğinde başlamakta ve yeni seçilen devlet başkanı yemin edinceye kadar devam etmektedir. Devlet başkanının görevi, istifa veya sağlık nedeniyle görevini sürdürememe veya suçlandırılma durumlarında sona ermektedir. Bu durumlarda yeni başkanlık seçimlerinin üç ay içinde yapılması zorunludur. Devlet başkanının görevini sürdüremediği durumlarda başbakan, geçici olarak devlet başkanlığı görevini yerine getirmektedir. Devlet başkanlığı görevini yerine getiren başbakanın Duma'yı feshetme ve referandum ilan etme yetkisi bulunmamaktadır (m.92).

1993 Anayasası'na göre, devlet başkanı yürütme organının bir öğesi sayılmamaktadır. Devlet başkanı, erkler üstü bir konumdadır. Devlet başkanı; devletin başı sıfatıyla Anayasa ile temel hak ve özgürlüklerin garantörüdür. Rusya'nın egemenliğini, bağımsızlığını ve bütünlüğünü korumak ve devlet organlarının uyumlu çalışmasını sağlamakla görevlidir. Devletin iç ve dış siyasetinin genel yönünü belirleme yetkisine sahip olan devlet başkanı, içerde ve dışarda Rusya Devletini temsil etmektedir (m.80).

---

23 "Results of Previous Presidential Elections," Russia Votes İnternet Sitesi, http://www.russiavotes.org/president/presidency_previous.php, Erişim:11.05.2013.

24 Boris Yeltsin bu seçimde ikinci turda seçilmiştir.

25 Boris Yeltsin, görev süresi dolmadan istifa etmiş ve Mayıs 2000'e kadar Putin, devlet başkanlığına vekâlet etmiştir.

Devlet başkanı, ülkenin dış politikasını yönetir; pazarlıkları yürütür ve uluslararası anlaşma ve sözleşmeleri imzalar, diplomatik temsilcileri atar ve görevden alır (Any. m.86). Başkan, vatandaşlıkla ilgili meseleleri çözüme kavuşturmak, siyasi iltica tanımak ve özel af çıkarmakla yetkilidir (Any. m.89).

Rusya'nın egemenliğini ve bağımsızlığını korumakla görevli devlet başkanı, Rusya silahlı kuvvetlerin yüksek komutanıdır. Başkan, ülkenin saldırıya uğraması veya saldırı tehdidiyle karşı karşıya kalması durumunda ülkenin tamamında veya bir kısmında sıkıyönetim (Any. m.87/1-2) ve kanunda yazılı hallerde olağanüstü hal ilan etme yetkisine sahiptir (Any. m.88). Silahlı kuvvetlerin yüksek komuta kademesini atamak ve görevden almak (Any. m.83/1-k), ülkenin askeri doktrinini onaylamak (m.83/1-h), Güvenlik Konseyini oluşturmak ve başkanlık etmek (m.83/1-g) devlet başkanının ulusal güvenlik ve savunma ile ilgili yetkileridir.

Devlet başkanı, devlet organlarının uyumlu çalışmasını sağlamakla görevlidir. Bu anlamda, Rusya Federasyonu devlet organları ile federe birim devlet organları arasında veya Rusya Federasyonu devlet organlarının kendi içinde ortaya çıkacak uyuşmazlıkları çözmek amacıyla uzlaştırıcı yöntemlere başvurabilir. Uyuşmazlık halinde, meseleyi yargıya taşıma hakkına sahiptir Devlet başkanı, federe birimlerin yürütme organlarının, Anayasaya, federal kanunlara, Rusya Federasyonunun uluslararası yükümlülüklerine aykırı olan veya temel kişi hak ve özgürlüklerini ihlal eden işlemlerinin yürürlüğünü, bu konuda yetkili mahkeme karar verinceye kadar, durdurma yetkisine sahiptir (Any. m.85).

Kremlin Sarayı

Devlet başkanı önemli atama yetkilerini haizdir. Bu yetkilerden en önemlisi, Duma'nın rızası ile başbakanı atamaktır (Any. m.83/1-a). Başbakan yardımcısı ve bakanlar da başbakan tarafından aday gösterilmekte ve devlet başkanı tarafından atanmaktadır (Any. m.112/2). Bunların atanması veya görevden alınması ile ilgili Parlamentonun herhangi bir yetkisi yoktur. Devlet başkanı, hükümetin istifası hakkında karar verme (Any. m.117) ve hükümet toplantılarına başkanlık etme yetkisine sahiptir (Any. m.83/1-b).

Devlet başkanın yargı erki üzerindeki yetkileri hâkimlerin atanması ile ilgilidir. Başkan, Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme, Yüksek Tahkim Mahkemesi üyelikleri ile Başsavcılık için adayları belirler ve Federasyon Konseyine sunar. Federal mahkemelerde görev yapan hâkimleri atar (m.83/1-f). Devlet başkanı, Merkez Bankası başkanlığına aday göstermek ve başkanın görevden alınmasını Duma'nın gündemine getirmekle yetkilidir (Any.m.83/1-d).

1993 Anayasası devlet başkanına yasama ile ilgili önemli yetkiler tanımıştır. Bunlar, kanun önerisinde bulunabilme (m.84/1-d) ve veto yetkisidir. Devlet başkanı, kanunları imzalar ve yayımlar. Devlet başkanı kanunları 14 gün içinde veto edebilir. Bu durumda veto edilen kanun, Federasyon Konseyi ve Duma üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu ile tekrar kabul edilirse, Devlet Başkanı kanunu imzalamak ve yayımlamak zorundadır (m.107).

Rusya Federasyonu Anayasası, devlet başkanına anayasada yazılı iki durumda Duma'yı feshetme yetkisi tanımaktadır (m.109/1). Başbakan, devlet başkanı tarafından Duma'nın onayı ile atanmaktadır. Devlet başkanının atadığı başbakan adayının Duma tarafından üç defa reddedilmesi durumunda, devlet başkanı, Duma'yı fesheder ve yeni seçimler yapılır (m.111/1,4). Devlet başkanının Duma'yı feshetme yetkisine sahip olduğu diğer durum; Duma'nın görevdeki hükümete üç ay içinde, devlet başkanının hükümetin göreve devam etmesi yönündeki kararına rağmen, ikinci kez güvensizlik oyu vermesidir. Anayasa gereğince, Duma, hükümete güvensizlik oyu verebilir. Güvensizlik oyu için üye tamsayısının çoğunluğunun oyu gerekmektedir. Güvensizlik kararından sonra devlet başkanı dilerse hükümetin istifasını ilan eder, dilerse Duma'nın kararını reddeder. Üç ay içerisinde Duma bir kez daha güvensizlik oyu verirse, başkan ya hükümetin istifasını açıklar ya da Duma'yı fesheder (m.117/3). Ayrıca başbakan, Duma'dan güvenoyu talep edebilir. Duma'nın güvenoyu vermemesi durumunda, devlet başkanı yedi gün içinde ya hükümetin istifasına ya da Duma'nın feshedilip seçimlerin yenilenmesine karar verebilir (m.117/4).

Devlet başkanının fesih yetkisi sınırsız değildir. Devlet başkanı sadece Anayasada yazılı hallerde (m.111 ve 117) Duma'yı feshedebilmektedir. Devlet başkanı Federasyon Konseyini feshedememektedir. Seçimlerden sonra oluşacak Duma, seçimlerden sonra bir yıl geçmeden Anayasa'nın 117'nci maddesindeki gerekçelere dayanarak feshedilememektedir (m.109/3). Devlet başkanına yönelik suçlamalarda (impeachment), Federasyon Konseyi konu hakkında karar verinceye kadar devlet başkanı Duma'yı feshedememektedir. Son olarak devlet başkanı, Rusya Federasyonunun tümünde sıkıyönetim veya olağanüstü hal varken ve görevinin bitmesine altı ay kala Duma'yı feshedememektedir (Any. m.109/4-5).

Başkanın proaktif olarak kullanabileceği önemli yasama yetkilerden birisi, kararname ve emirler çıkarma yetkisidir. Anayasa gereğince Rusya Federasyonu topraklarında bağlayıcı olan kararname ve emirler, Anayasa ve federal kanunlara aykırı olmamalıdır (m.90). Ancak devlet başkanının kararname çıkarma yetkisi genel bir yetki değildir. Zira Anayasa'ya göre, federal bütçe, vergi ve harçlar, finans, kur, kredi ve gümrük, para konuları ile vatandaşlığın kazanılması ve kaybedilmesi, temel hak ve hürriyetler, idari yapı, seçim kuralları gibi pek çok konunun sadece federal kanunla düzenlenebileceği belirtilmektedir. Kanunla düzenlenmesi gereken bir alanda kararname değil kanun hükümleri geçerlidir.[26] Son olarak başkan, federal anayasal kanunla belirlenen kurallar çerçevesinde referandum ilan etme yetkisine sahiptir (Any. m.84/1-c).

Devlet başkanının bahsedilmesi gereken önemli yetkilerinden birisi de *federe birimdeki valilerin atanması* ile ilgilidir. 2004 yılında yapılan değişikliklerle valilerin doğrudan federe birimlerdeki halk tarafından seçilmesi yöntemine son verilmiş, devlet başkanına dolaylı da olsa valileri atama yetkisi tanınmıştı.[27] 2012 yılında Devlet Başkanı *Medvedev*'in girişimiyle kabul edilen Kanunla sistem yeniden değiştirilmiş ve valilerin doğrudan seçimlerle belirlenmesi öngörülmüştü. Bu değişiklikte 2011 yılı parlamento seçimlerinin akabinde patlak veren protesto hareketlerinin de etkisi olmuştur.[28] Ancak *Putin*'in

---

[26] Donaldson, "Russia," s.237.

[27] Rusya'da devlet başkanlarının önemsedikleri konulardan birisi valilerin atanmasıdır. 2004 yılında kabul edilen kanunla, devlet başkanına, dolaylı da olsa valileri atama yetkisi verilmiştir. Söz konusu kanuna göre, devlet başkanı tarafından federe birim yasama organına sunulan vali adayı, yasama organı üyelerinin yarıdan fazlasının onayı ile vali olarak atanmaktaydı. Devlet başkanının gösterdiği adayın iki kez reddi durumunda ise, devlet başkanı vekâleten bir vali atamakta ve federe birim yasama organını bir kararname ile feshedebilmekteydi. Anayasa Mahkemesi de söz konusu kanunun "mevcut tarihi koşullar içerisinde" anayasaya aykırı olmadığına hükmetmiştir. (Richard Sakwa, *Russian Politics and Society* (New York: Routledge, 2008), s.277).

[28] "Medvedev endorses law on direct governor elections", 02.05.2012, RT News, http://rt.com/politics/endorses-law-direct-elections-405/, Erişim:24.05.2014.

başkanlığı döneminde 2013 yılında kabul edilen yeni bir kanunla[29] federe birim yasama organlarına doğrudan seçimlerden vazgeçme ve devlet başkanının göstereceği üç aday arasından birini vali olarak seçme yetkisi tanınmıştır.[30]

4.1.3. Devlet Başkanının Sorumluluğu ve Görevden Alınması

Anayasa'nın 91'inci maddesine göre devlet başkanı dokunulmazlığa sahiptir. Bu dokunulmazlığın kapsamı ise kanunla düzenlenmiştir.

Buna göre, süreç, Duma üye tamsayısının üçte birinin vereceği önerge üzerine başlamaktadır. Devlet başkanının vatana ihanet *(high treason)* ve başka bir ağır suçu *(grave crime)* işlediği yönündeki isnadın yapılması için, Duma üye tamsayısının üçte ikisinin kararı gerekmektedir. Ardından Yüksek Mahkemenin, Duma tarafından isnat edilen suçların varlığına ve Anayasa Mahkemesinin de suç isnadına ilişkin kuralların gözetildiğine dair karar vermesi gerekir. Son olarak, Federasyon Konseyi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile devlet başkanı suçlandırılır ve görevden alınır (m.93).

4.2. Federal Meclis

Rusya Federasyonunun "temsil ve yasama organı" çift meclisli Federal Meclis'tir. Meclisin alt kanadı Devlet Duması 450 üyeden oluşmaktadır. Üst kanadını oluşturan Federasyon Konseyinde ise, biri yasama organı diğeri yürütme organından olmak üzere federe birimlerin her birini temsilen ikişer üye bulunmaktadır (Any.m.95).

Anayasa, her iki meclisin çalışma düzeni ile ilgili hükümler içermektedir. Anayasa uyarınca, Duma ve Federasyon Konseyi ayrı ayrı toplanır. Toplantılar kamuya açıktır. Gizli toplantı yapılabilir. Rusya Devlet Başkanının, Anayasa Mahkemesi başkanının veya yabancı ülke devlet başkanlarının dinlenmesi için iki meclis birleşik oturum düzenleyebilir (m.100).

Duma ve Federasyon Konseyi üyeleri, görevleri süresince dokunulmazlığa sahiptir. Anayasa'nın 98'inci maddesine göre, hiçbir üye, suçüstü durumu hariç, tutulamaz, tutuklanamaz ve sorgulanamaz; başka kişilerin güvenliğini sağlamak amacıyla kanunun izin verdiği haller dışında kişisel olarak

---

[29] "Putin signs law to allow him to pick Russian governors", 02.04.2013, Reuters, http://www.reuters.com/article/2013/04/02/us-russia-elections-idUSBRE9310GR20130402, Erişim:25.06.2014.

[30] Resmi açıklama, bu değişiklikle bölgelerdeki azınlıkların korunmasının amaçlandığı yönündedir. Ancak, federe birim yasama organlarında Kremlin yanlısı Birleşik Rusya Partisinin hâkimiyeti düşünüldüğünde, seçim sonuçlarının arzulanan sonucu vermeme ihtimalinin belirmesi halinde, düzenlemenin Kremlin'in çıkarları doğrultusunda kullanılabileceği aşikârdır. (Regina Smyth, "Beyond United Russia, The Kremlin's Efforts to Engineer Ruling Majorities", 2013, http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Pepm_302_Smyth_Sept2013.pdf, Erişim:26.05.2014, s.3).

aranamaz. Üyenin dokunulmazlığının kaldırılmasına, Rusya Federasyonu Başsavcısının önerisi üzerine parlamentonun ilgili kanadı karar vermektedir.

4.2.1. Devlet Duması

Devlet Duması (Duma) 450 üyeden oluşmaktadır (Any. m.95/3). Duma'nın görev süresi 5 yıldır. 21 yaşından büyük ve seçilme yeterliliğine sahip Rusya Federasyonu vatandaşları Duma üyesi seçilebilmektedir (Any. m.97).

Devlet Duması Üyelerinin Seçilmesi Hakkındaki Kanun'a[31] göre, Duma üyeleri, nisbî temsil sistemine göre seçilmekteydi (m.3/2). Nitekim 2011 yılındaki son parlamento seçimleri söz konusu Kanun'a göre yapılmıştır.[32] Ancak 2014 Şubat ayında kabul edilen yeni bir kanunla seçim sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. 2016 Duma seçimlerinde uygulanacak olan

[31] "Federal Law on the Election of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation", Merkezi Seçim Komisyonu İnternet Sitesi, http://www.cikrf.ru/eng/law/FL-51-FZ.html, Erişim:15.04.2013.

[32] Söz konusu Kanuna göre, siyasi partilerin Duma'da temsil edilmeleri için, ülke genelinde kullanılan toplam oyların en az %7'sini almış olmaları gerekiyordu (m.82/4). Diğer taraftan, seçimlerde %5 ilâ %6 arasında oy alan siyasi parti bir, %6 ilâ %7 arasında oy alan siyasi parti iki sandalye kazanabilmekteydi. Seçimlerde sadece kayıtlı siyasi partiler yarışabilmekteydi ve bağımsız adayların ve seçim ittifaklarının seçimlere katılması yasaktı. ("Russian Federation, Elections to State Duma, 4 December 2011," AGİT (Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Örgütü) İnternet Sitesi, http://www.osce.org/odihr/86959?download=true, Erişim:09.04.2014, s.4-5).

Duma Binası

yeni sistemde, 2007 yılında yapılan değişiklikle kaldırılan tek-isimli çoğunluk sistemi yeniden getirilmiştir. Buna göre, Duma üyelerinin yarısı parti listelerine dayalı nisbi temsil, diğer yarısı tek isimli çoğunluk sistemine göre seçilecektir. Partiler için seçim barajı ise %7'den %5'e düşürülmüştür. Seçimlere, ülke çapında en az 200.000 seçmenin imzalı desteğine sahip olan veya bir önceki seçimlerde oyların %3'ünü alan veya federe birimlerin yasama organlarından birinde temsil edilen siyasi partiler katılabilecektir.

Yeni düzenleme ile parti listelerinde adayların %50'sini aşmayacak şekilde bağımsız adaylara yer verilmesine imkân tanınmıştır. Tek-isimli seçim bölgelerinde ise bağımsız adayların seçimlere katılabilmeleri için, seçim bölgelerindeki seçmenlerin %3'ünün imzalı desteğini sağlaması veya 100.000'den az seçmene sahip seçim bölgelerinde 3.000 imza toplaması gerekmektedir.[33]

Anayasa'ya göre, Duma'nın görev ve yetkileri şunlardır (m.103/1):

- Devlet başkanı tarafından atanan başbakana onay/rıza vermek,
- Hükümete yönelik güvenoyu talebi hakkında karar vermek,
- Duma'nın gündeme getirdiği konular dâhil hükümetin faaliyet sonuçları hakkındaki yıllık raporları görüşmek,
- Merkez Bankası başkanını atamak ve görevden almak,
- Hesap Kurulu başkanını ve denetçilerin yarısını atamak ve görevden almak,
- İnsan Hakları Komiserini atamak ve görevden almak,
- Genel af ilan etmek,
- Devlet başkanına yönelik suçlandırma sürecinde suç isnadında bulunmak.

Anayasa, Duma'nın iç işleyişine yönelik hükümler de içermektedir. Buna göre, Duma, üyeleri arasından bir başkan seçer (m.101/1). Başkan, Duma'nın birleşimlerini yönetir ve iç işleyişten sorumludur (m.101/2). Duma komisyon kurabilir ve yetki alanındaki konularda görüşme yapabilir (m.101/3). Duma, çalışma usul ve esaslarına ilişkin kuralları belirler ve usule ilişkin meseleleri çözüme kavuşturur (m.101/4). Duma, Anayasada farklı bir çoğunluk öngörülmemişse, üye tamsayısının çoğunluğu ile karar alır (m.103/3).

Anayasa, Duma'nın yürütme erki üzerindeki denetim mekanizmalarından bahsetmemektedir.

---

[33] "Putin signs law on mixed election system of lower house of parliament", 24.02.2014, Itar-Tass News Agency, http://en.itar-tass.com/russia/720657, Erişim:26.05.2014.

4.2.2. Federasyon Konseyi

Anayasaya göre, her bir federe birim Federasyon Konseyinde iki üye ile temsil edilmektedir. Bu üyelerden birisi federe birimin yasama organından olmak zorundadır (m.95/2).

Dolayısıyla Federasyon Konseyinde 85 federe birimden 170 üye bulunmaktadır.[34]

Federasyon Konseyinin üyeleri doğrudan seçimlerle halk tarafından belirlenmemektedir. Federasyon Konseyi üyelerinin nasıl seçilecekleri 2000 yılında yürürlüğe giren bir Kanunla düzenlenmiştir.[35] Bu Kanuna göre, federe birimin yasama organı bir üyeyi; başkanı[36] veya üyelerin üçte biri tarafından gösterilen adaylar arasından gizli oyla seçmektedir. Diğer üye ise, federe birimin yürütme organı başkanı tarafından atanmaktadır. Ancak bu karar federe birimin yasama organının onayına sunulmaktadır. Yasama organı bu kararı üçte ikioy çokluğu ile onaylarsa kişi Federasyon Konseyi üyesi sıfatını kazanmaktadır. Her iki üyenin de görev süresi, kendisini seçen organın görev süresinin bitmesi veya kendisini seçen organın kendisini geri çağırması ile sona ermektedir.[37]

Federasyon Konseyi Toplantısı, Moskova, 2013.

[34] 83 olan federe birim sayısı, Kırım Cumhuriyeti ve Sivastopol şehrinin katılımıyla 85'e; Federasyon Konseyi üye sayısı ise 166'dan 170'e yükselmiştir. ("Russian constituent territories grow to number 85, Federation Council to have 170 members", 26.03.2014, Russia Beyond the Headlines, http://rbth.co.uk/news/2014/03/26/russian_constituent_territories_grow_to_number_85_federation_council_to__35378.html, Erişim:17.05.2014).

[35] Söz konusu Kanun yürürlüğe girmeden önce Federasyon Konseyi üyeleri 1995 tarihli bir Kanuna göre belirlenmekteydi. Bu Kanun, federe birimin yasama organı ve yürütme organı başkanlarının doğrudan Federasyon Konseyi üyesi olmasını öngörmekteydi. Bu düzenlemeye göre, Federasyon Konseyi üyeleri, aynı zamanda federe birimdeki görevlerine devam etmekteydi.

[36] Yasama organı çift meclisliyse meclis başkanları sırayla aday gösterirler.

[37] "About the Council of Federation", Federasyon Konseyi İnternet Sitesi, http://www.council.gov.ru/en/, Erişim:07.05.2013.

Anayasa'nın 102'nci maddesinde Federasyon Konseyinin yetkili olduğu konular belirtilmiştir:

- Federe birimler arasındaki sınır değişikliklerini onaylamak,
- Devlet başkanının sıkıyönetim ilanına dair kararını onaylamak,
- Devlet başkanının olağanüstü hal ilanına dair kararını onaylamak,
- Silahlı kuvvetlerin yurtdışında kullanılması konusunda karar vermek,
- Devlet başkanı seçimlerini ilan etmek,
- Devlet başkanını suçlandırmak *(impeachment)*,
- Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme üyelerini atamak,
- Başsavcıyı ve yardımcılarını atamak ve görevden almak,
- Hesap Kurulu başkanvekilini ve üyelerinin yarısını atamak ve görevden almak.

Federasyon Konseyi, üyeleri arasından başkan ve başkanvekillerini seçer (Any.m.101/1). Çalışma usul ve esaslarına ilişkin kuralları belirler ve çalışma usulüne dair meseleleri çözüme kavuşturur (Any.m.101/4). Federasyon Konseyi, Anayasa'da özel bir çoğunluk öngörülmemişse, üye tamsayısının çoğunluğu ile karar alır (Any.m.102/3).

4.2.3. Kanun Yapım Süreci

Kanun önerme yetkisi, devlet başkanına, Federasyon Konseyine, Federasyon Konseyi üyelerine, Duma üyelerine, hükümete ve federe birimlerin yasama organlarına aittir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Mahkeme kendi görev alanları ile ilgili konularda kanun önerisinde bulunabilmektedir (Any. m.104/1).

Vergi konulması ve kaldırılması, vergi muafiyeti, devlet borçları, devletin mali yükümlülüklerinin değiştirilmesine ilişkin kanun önerileri ile federal bütçeden karşılanan harcamalar öngören kanun önerileri sadece hükümet tarafından verilebilmektedir (Any. m.104/3).

Kanun önerisi gerekçeli olarak Duma'ya sunulur. Kanunlar, Duma üye tamsayısının yarıdan fazlasının oyuyla kabul edilir ve Federasyon Konseyine gönderilir. Federasyon Konseyi, kanun önerisini kabul veya reddedebilir ancak değiştiremez.[38] Federasyon Konseyinde, federal kanunların kabulü için üye tamsayısının yarısından fazlasının olumlu oyu gerekmektedir. Federasyon

[38] Stephen White, *Understanding Russian Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), s.67.

Konseyi, 14 gün içinde kanun önerisi hakkında oylama yapmazsa, kanun önerisi kabul edilmiş sayılır (Any. m.105/4).

Anayasa'ya göre; federal bütçe, federal vergi ve harçlar, mali, döviz kuru, kredi, gümrük tarifeleri ve para konuları, uluslararası anlaşmaların uygun bulunması, devlet sınırlarının statüsü ve korunması, savaş ve barış ilanı ile ilgili kanun önerilerinin Federasyon Konseyinde görüşülmesi zorunludur (m.106).

Federasyon Konseyi, Duma tarafından kabul edilen kanun önerisini reddederek geri gönderebilir. Bu durumda Duma ve Federasyon Konseyi eşit sayıdaki üyelerinden oluşan "uzlaşma komisyonu" kurulabilir (m.105/4). Ancak eğer Duma, Federasyon Konseyi tarafından reddedilen kanun önerisini üye tamsayısının üçte iki oy çokluğuyla aynen kabul ederse, Federasyon Konseyinin vetosu aşılmış ve böylece öneri kanunlaşmış olur (Any. m.105/5).

Federal Meclisin her iki kanadı tarafından kabul edilen kanunlar, imzalanması ve yayımlanması amacıyla devlet başkanına gönderilir. Devlet başkanı, 14 gün içerisinde kanunu imzalayarak yayımlar veya veto eder. Duma ve Federasyon Konseyi, veto edilen kanunu üçte iki oy çokluğu ile aynen kabul ederse, devlet başkanı kanunu imzalamak ve yayımlamak zorundadır (Any.m.107).

Duma Genel Kurulu

4.2.4. Anayasa Değişikliği

1993 Anayasası, anayasa değişikliği yöntemini ayrıntılı bir şekilde düzenlemiş ve oldukça zorlaştırmıştır. Anayasa değişikliği, devlet başkanı, hükümet, Federasyon Konseyi, Duma, federe birimlerin yasama organları veya Federasyon Konseyi veya Duma üyelerinin beşte biri tarafından önerilebilmektedir (Any. m.134).

Anayasa'nın 3-8'inci bölümleri, Anayasa'nın 136'ncı maddesinde öngörülen genel kurala göre değiştirilebilmektedir. Buna göre, anayasa değişikliğinin yapılabilmesi için, önerinin Duma üye tamsayısının en az üçte ikisi, Federasyon Konseyi'nin üye tamsayısının en az dörtte üçü tarafından kabul edilmesi (m.108) ve ardından önerinin federe birimlerin yasama organlarının en az üçte ikisinin onayını alması gerekmektedir (m.136).

Anayasa'nın devletin temel niteliklerini düzenleyen 1, temel hak ve özgürlükleri düzenleyen 2'nci ve anayasa değişikliği yöntemlerini düzenleyen 9'uncu bölümlerinde yer alan hükümler Federal Meclis tarafından değiştirilememektedir. Bu bölümlerle ilgili öneri Federasyon Konseyi ve Duma'da beşte üç çoğunlukla destek görürse, Anayasa Meclisi oluşturulmaktadır. Anayasa Meclisi, ya bu hükümlerin değiştirilemeyeceğine karar verir ya da yeni bir anayasa taslağı hazırlar (Bu taslağın kabulü için Anayasa Meclisi üye tamsayısının üçte ikisinin desteği gerekmektedir) veya öneriyi referanduma sunar. Referanduma sunulan önerinin kabul edilmesi için, seçmenlerin yarısından fazlasının referanduma katılmış olması ve referanduma katılanların yarısından çoğunun evet oyu vermiş olması gerekmektedir (Any. m.135).

Rusya Federasyonu'na yeni bir birimin kabulü, federasyon içinde yeni bir federe birimin oluşturulması ile federe birimin anayasal-yasal statüsünün değiştirilmesini düzenleyen Anayasa'nın 65'inci maddesi hükümleri de federal anayasal kanunda[39] öngörülen istisnai yönteme göre değiştirilebilmektedir (Any. m.137).

4.3. Hükümet

Anayasaya göre, yürütme yetkisi hükümet tarafından kullanılmaktadır. Hükümet, başbakan, başbakan yardımcısı ve federal bakanlardan oluşmaktadır (m.110). Anayasa, devlet başkanını yürütme organı içerisinde değerlendirmemektedir.

---

[39] Kırım Cumhuriyeti ve Sivastopol şehrinin iki federe birim olarak, 2014'te Rusya'ya katılımı, 2001 tarihli federal kanunla düzenlenen prosedürlere göre olmuştur.

Başbakan, Duma'nın rızası ile devlet başkanı tarafından atanmaktadır (Any. m.111/1). Bakanlar ise, başbakanın önerisi üzerine devlet başkanı tarafından atanmaktadır (m.112/2). Hükümet üyelerinin Federal Meclis veya federe birim meclislerinde üye olmaları yasaktır.[40]

Devlet başkanı, seçildikten veya hükümetin istifasından sonra en geç iki hafta içinde veya Duma önceki adayı reddettikten bir hafta sonra başbakan adayını Duma'ya sunmak zorundadır. Duma, bir hafta içerisinde adayla ilgili kararını vermelidir. Duma, başbakan adaylarını üç kez üst üste reddederse, devlet başkanı Duma'yı fesheder ve seçimlerin yenilenmesine karar verir (Any.m.111).

Başbakan, atandıktan sonraki bir hafta içerisinde yürütme erkinin federal organlarının örgütlenmesine ilişkin tekliflerini devlet başkanına sunar. Başbakan, başbakan yardımcılığı ve federal bakanlıklar için adayları devlet başkanına önerir (Any.m.112).

Anayasa'nın 114'üncü maddesinde Rusya Federasyonu hükümetinin görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmıştır:

- Federal bütçeyi hazırlamak, Duma'ya sunmak ve uygulanmasını sağlamak; Federal bütçenin uygulanmasına ilişkin bir raporu Duma'ya sunmak; Duma tarafından gündeme getirilen konular da dâhil, çalışmaları hakkında Duma'ya yıllık rapor sunmak,
- Rusya'da tek maliye, kredi ve para politikasının uygulanmasını sağlamak,
- Rusya'da kültür, bilim, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve ekoloji alanında tek bir devlet politikasının uygulanmasını sağlamak,
- Federal malları idare etmek,
- Ülkenin savunması ve güvenliğini sağlamak ve ülkenin dış politikasını yürütmek için önlemler almak,
- Hukukun üstünlüğü, insan hak ve özgürlükleri, kamu düzeni ve mülkiyetin korunması ve suçun önlenmesini sağlamak amacıyla önlemler almak,
- Anayasa, federal kanunlar ve başkanlık kararnameleri ile verilen diğer görevleri yerine getirmek.

Anayasa'ya göre, hükümetin faaliyetleri, federal anayasal kanunla düzenlenmelidir (m.114/2). Hükümet, anayasa, federal kanun ve başkanlık kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere, tüm Rusya'da geçerli karar ve emirler çıkarabilir ve bunların uygulanmasını sağlar. Ancak, devlet

---

[40] Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, s.163.

başkanı, hükümetin karar ve emirlerini, anayasa, federal kanun ve başkanlık kararnamelerine aykırı bulursa, yürürlükten kaldırabilir (m.115).

Başbakan, Anayasa, federal kanunlar ve başkanlık kararnamelerine uygun olarak, hükümetin çalışma ilkelerini tespit eder ve çalışmalarını organize eder (Any. m.113).

Hükümetin görev süresi, devlet başkanının göreviyle ilişkilendirilmiştir. Anayasa gereği, görevdeki hükümet, yeni Başkan seçilmeden önce istifa etmek zorundadır (m.113).

Hükümet, istifasını devlet başkanına sunar. Devlet başkanı istifayı kabul veya reddedebilir. Ayrıca, devlet başkanı, hükümetin istifası hakkında tek taraflı olarak karar verebilir (Any. m.117/2). Anayasa, bu anlamda herhangi bir kısıt veya şart öngörmemektedir.

Duma hükümete güvensizlik oyu verebilir. Böyle bir durumda devlet başkanı, hükümetin istifasına karar verebileceği gibi, Duma'nın kararını reddedebilir. Ancak Duma üç ay içerisinde ikinci kez güvensizlik oyu verirse, devlet başkanı ya hükümetin istifasına ya da Duma'nın feshine karar verir (Any. m.117/3).

Başbakan Duma'dan güvenoyu talep edebilir. Eğer Duma böyle bir talep üzerine hükümete güvensizlik oyu verirse, devlet başkanı ya hükümetin istifasına karar verir ya da Duma'yı feshederek yeni seçimlerinin yapılmasına karar verir (Any. m.117/4).

4.4. Anayasa Mahkemesi

Anayasa'nın 125'inci maddesi, 19 üyeden oluşan bir Anayasa Mahkemesi öngörmekte ve çalışma usul ve esaslarını düzenlemektedir. Anayasa Mahkemesi üyeleri, devlet başkanının önerisi üzerine Federasyon Konseyi tarafından atanmaktadır.

Anayasa Mahkemesine başvuru hakkına sahip olan kişi veya organlar; devlet başkanı, Duma, Federasyon Konseyi veya Duma'nın beşte bir oranındaki üyeleri, hükümet, Yüksek Mahkeme, Yüksek Hakem Mahkemesi ile federe birimlerin yasama ve yürütme organlarıdır.

Anayasa Mahkemesi, başvuru üzerine, aşağıda belirtilen kanun, işlem ve anlaşmaların Rusya Federasyonu Anayasasına uygunluğunu denetler.

- Federal kanunlar ile devlet başkanı, Federasyon Konseyi, Duma ve hükümetin kural koyucu işlemleri,
- Federe birimlerin anayasaları, tüzükleri ile federe birimlerin, Rusya Federasyonu devlet organlarının yetkili oldukları veya Rusya Federasyonu

ile federe birimlerin birlikte yetkili oldukları veya sadece federe birimleri ilgilendiren konularla ilgili kanunları ve kural koyucu işlemleri,

- Rusya Federasyonu devlet organları ile federe birimlerin devlet organları arasında yapılan anlaşmalar ile federe birimlerin arasındaki anlaşmalar,
- Rusya Federasyonu'nun yürürlüğe girmeyen uluslararası anlaşmalar.

Anayasa Mahkemesi, federal devlet organları arasında, federal devlet organları ile federe birim devlet organları arasında ve federe birimlerin yüksek devlet organları arasındaki yetki anlaşmazlıklarını çözüme kavuşturur.

Anayasa Mahkemesi, federal kanunlarda belirtilen usullere uygun olarak, Anayasa'da belirtilen temel kişi hak ve özgürlüklerinin ihlali hakkındaki şikâyetleri veya mahkemelerin talebi üzerine, görülmekte olan bir davada uygulanmakta olan veya uygulanmak üzere olan kanunun anayasaya uygunluğunu denetler.

Anayasa Mahkemesi devlet başkanı, Duma, Federasyon Konseyi, hükümet ve federe birimlerin yasama organlarının başvurusu üzerine, anayasayı yorumlama görevini yerine getirir.

Anayasa Mahkemesi tarafından anayasaya aykırı bulunan işlemler ve hükümleri yürürlükten kalkar, uluslararası anlaşmalar yürürlüğe giremez ve uygulanamaz.

Anayasa Mahkemesi, ayrıca Federasyon Konseyinin başvurusu üzerine, devlet başkanı vatana ihanet veya diğer nedenlerle suçlandırılırken kurallara uyulup uyulmadığını denetler.

5. ANAYASAL ORGANLAR ARASI İLİŞKİLER

5.1. Devlet Başkanı-Parlamento İlişkileri

Rusya Anayasası, devlet başkanını, parlamento karşısında konumunu güçlendiren önemli yetkilerle donatmıştır. Yasama alanında kararname çıkarma, kanun önerisinde bulunma ve veto yetkisi; hükümet kurma sürecinde ise parlamentoyu feshetme yetkisi bu yetkilerin başında gelmektedir. Buna karşın parlamentonun, devlet başkanı karşısında sahip olduğu tek yetki; Anayasada zor ve karmaşık bir prosedür olarak düzenlenen suçlandırma yoluyla başkanın görevden alınmasıdır.

Anayasa, devlet başkanına veya hükümete parlamentonun yasama gündemini doğrudan denetleme yetkisi vermemektedir. Dolayısıyla devlet başkanları, yasama önceliklerini hayata geçirebilmek için parlamento çoğunluğunun desteğine ihtiyaç duymaktadır. Nitekim Yeltsin (1993-1999)

ile Putin-Medvedev (2000-12) dönemlerinde devlet başkanı-parlamento arasındaki ilişkilerin niteliği, Kremlin yanlısı bir parlamento çoğunluğunun bulunup bulunmamasıyla bağlantılı olarak önemli farklılıklar arz etmektedir.

Bu bölümde ilk olarak *Yeltsin* ve *Putin* dönemlerinde özellikle parlamento içyapısını ve parti sistemini şekillendiren yapısal ve hukuki değişiklikler ve siyasi gelişmeler ele alınacak, daha sonra kanun yapma ve hükümet kurma süreçlerinde devlet başkanları ve parlamento arasındaki ilişkilerin seyri somut olaylar üzerinden izah edilecektir.

Yeltsin Dönemi (1993-99)

1993 Duma seçimlerinden sonra Duma'da temsil hakkı kazanan üç siyasi kampın (komünistler, demokratlar, merkezdekiler) güçlerinin görece birbirine yakın olması, bu üç partiyi Duma'nın içyapısı ve işleyişi hakkında uzlaşı arayışına itmiş ve eski hiyerarşik yapı yerine yetkilerin paylaşıldığı bir sistem benimsenmiştir. Duma'nın yönetim organı olan Duma Konseyinde[41], güçlerine bakılmaksızın her siyasi fraksiyonun[42] birer oyla temsil edilmesi ilkesi benimsenmiş ve komisyon başkanlıkları, fraksiyon ve gruplar[43] arasında güçleriyle orantılı şekilde bölüşülmüştür.[44] Dolayısıyla böyle bir yapı içerisinde herhangi bir partinin, parlamento gündemine hâkim olması zorlaşmıştır. Ayrıca, mevcut yapı, Duma'nın ve komisyonların yönetiminde söz sahibi olmaları için bağımsızları[45] fraksiyonlara üye olmaya ya da fraksiyonlarla aynı hak ve yetkilere sahip "grup"lar oluşturmaya teşvik etmekteydi.[46] Fraksiyon veya grup üyelerinin çoğunun partilere mensup olmaması veya üyeliklerin mutlaka parti aidiyetine dayanmaması ve üyelerin dilediklerinde fraksiyon değiştirebiliyor

---

41 Duma Konseyi, Duma'nın gündemini belirleyen ve siyasi partiler arasında anlaşmazlık çıkması durumunda izlenecek yol hakkında karar veren bir birimdir. (Thomas F. Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," *The Journal of Legislative Studies*, Cilt 13, Sayı 1 (2007), http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13572330601165402, Erişim:15.01.2014, s.134).

42 Seçimlerde %5'ten fazla oy alan siyasi partiler otomatik olarak "fraksiyon" oluşturabilmekteydi.

43 Seçimlerde, tek-isim seçim bölgelerinde seçilen üyeler ancak grup oluşturabilmekteydi. Gruplar, fraksiyonlarla aynı yetki ve haklara sahiptiler. Grup oluşturmak için en az 35 üye gerekmekteydi. Fraksiyon ve grup kurmak, üyelere personel ve mekân temini ile usule ilişkin konularda bazı haklar sunmaktaydı. Dahası, komisyon başkanlığı gibi bazı makamlara da ancak fraksiyon veya grup üyelerinin gelebilmesi, bu oluşumların önemini artırmaktaydı. (Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," s.134).

44 Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," s.127-128.

45 2005 yılında seçim kanununda yapılan değişikliğe kadar 450 sandalyeli Duma'nın 225 üyesi tek-isimli seçim bölgelerinden seçilmekteydi. Bu seçim bölgelerinde siyasi parti adaylarının yanı sıra bağımsızlar da yarışabilmekteydi. 1995 Duma seçimlerinde 77, 1999 seçimlerinde 105 ve 2003 seçimlerinde 67 bağımsız aday Duma üyeliğine seçilmeyi başarmıştı. Birinci Duma'da (1994-05) ise 141 bağımsız üye Duma'ya seçilmişti. (White, *Understanding Russian Politics*, s.33).

46 Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," s.129.

olmaları, parti disiplinini sağlamayı zorlaştırmakta ve dolayısıyla güçlü parti yapısının ortaya çıkmasına engel olmaktaydı.[47]

Yeltsin döneminde, gerek 1993 gerekse 1995 seçimlerinde herhangi bir partinin tek başına çoğunluğu oluşturabileceği bir Duma kompozisyonu oluşmamıştır. Bu nedenle Yeltsin, Birinci Duma'da (1994-95) sol-merkez ittifakı,[48] İkinci Duma döneminde (1996-99) ise komünistler ve ittifak halindeki fraksiyonların ağırlıklarını hissettirdikleri Duma ile istediği önerilerin kanunlaşması için pazarlık yapmak ve tavizler vermek zorunda kalmıştır.[49] Ayrıca, *Yeltsin* döneminde yasama faaliyetlerinin merkezinde daha çok bölüştürücü politikalar (vergi, bütçe tahsisi, özelleştirme, doğal kaynakların işletilmesine ruhsat ve izin verme vs.) bulunmaktaydı ve bu durum Duma üyelerini, her türlü çıkar gruplarının lobi faaliyetlerinin hedefi haline getirmekteydi.[50] Bu dönemde, hükümet gibi devlet başkanı da, günlük yasama faaliyetlerini yürütmek amacıyla Federal Mecliste irtibat görevlileri bulundurmak ve anlaşmazlık durumunda, uzlaşma sağlamak için meclis başkanları, devlet başkanı, başbakan veya fraksiyon liderleriyle yuvarlak masa toplantıları tertiplemek zorunda kalmıştır. Anlaşma sağlanamadığında süreç tıkanmış, bazen sadece muğlak hükümler içeren kanun önerileri ortaya çıkmıştır. [51]

Yeltsin döneminde Federasyon Konseyi, federe birimlerin yasama ve yürütme organı başkanlarından oluşmaktaydı ve belli konularda özerk hareket edebilmekteydi. Konseyi oluşturan vali ve yasama organlarının başkanları, Konseydeki görevlerinden daha çok federe birimlerdeki görevleri ile meşgul olmaktaydılar. Bölgesel temsilci gibi hareket ederek federal hükümet nezdinde lobi faaliyetleriyle meşgul olmakta ve bölgelerinin menfaatine aykırı gördükleri kanun önerilerini bloke edebilmekteydiler.[52] Konsey ayrıca, devlet başkanının Anayasa Mahkemesi üyeleri ve başsavcı atamalarını veto ederek özerk hareket edebildiğini de göstermiştir.[53]

Yeltsin, muhaliflerin çoğunluğu oluşturduğu parlamento ile sık sık fikir ayrılıkları yaşamıştır. Kimi durumlarda parlamento, elindeki tek yetki olan suçlandırma girişimine başvurmaktan veya bu imkanı tehdit olarak kullanmaktan çekinmemiştir. *Yeltsin* döneminde 1995-1999 yılları arasındaki

---

47 Donaldson, "Russia," s.242.
48 Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," s.127.
49 Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," s.129.
50 Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," s.130.
51 Donaldson, "Russia," s.243.
52 Sakwa, *Russian Politics and Societys*, 199-200.
53 Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," s.133.

sekiz suçlandırma denemesinin hiçbirisi Duma aşamasını dahi geçememiştir. Bunda anayasal düzenlemelerin bu mekanizmayı neredeyse imkansız hale getirmiş olması en önemli faktördür. Ancak, fiiliyatta bu mekanizma, devlet başkanı karşısında denetim araçlarından mahrum olan muhalefetin hoşnutsuzluğunu dile getirebileceği bir platforma dönüşmüş ve zaman zaman siyasi pazarlık aracı olarak kullanılmıştır.[54]

Putin Dönemi

Aralık 1999'da yapılan Üçüncü Duma (2000-03) seçimlerinde, en fazla oyu sırasıyla *Komünist Partisi*, Kremlin yanlısı *Birlik Partisi* (*Unity*) ve *Anavatan Rusya Partisi* (*Fatherland-All Russia, OVR*) almıştır.[55] Böylece ilk defa, bu seçimle Kremlin, Duma içerisinde önemli bir desteğe sahip olmuştur. *Putin*'in doğrudan dahliyle ya da *Remington*'un ifadesiyle Kremlin'in manipülasyon yeteneğiyle[56] *Birlik Partisi*, kısa bir süre sonra, *Komünist Partisi* ve *Halkın Temsilcileri Partisi'*yle 228 üyeli bir çoğunluk koalisyonu oluşturmayı başarmıştır. Bu partiler, aralarında anlaşarak komisyon başkanlıklarının ve başkan vekilliklerinin fraksiyonlar veya gruplar arasında güçleriyle orantılı şekilde dağıtılması ilkesini terk ederek söz konusu makamları kendi aralarında paylaştılar.[57] *Birlik Partisi*, daha sonra, Duma'daki diğer fraksiyonlarla koalisyon oluşturarak devlet başkanı veya hükümetin sunduğu önemli kanun önerilerinin Duma'da kabul edilmesinde, her zaman parti disiplinini sağlayamasalar da, önemli rol oynamıştır.[58] Aralık 2001'de ise *Birlik Partisi*, *OVR* ve *Rusya'nın Bölgeleri* partileri birleşerek *Birleşik Rusya* (*United Russia)* Partisini kurmuşlardır.[59] Ancak takip eden birkaç yıl Kremlin yanlısı koalisyon, parti disiplininin zayıf olması nedeniyle her zaman istikrarlı bir tutum sergileyememiştir. Dolayısıyla Kremlin, yasama önceliklerinin kanunlaşması için zaman zaman pazarlık yapmak zorunda kalmıştır.[60]

2003 ve 2007 Duma seçimleri sonucunda ise, devlet başkanı ve parlamento arasındaki ilişkilerin seyrini değiştirecek Duma kompozisyonu ortaya

---

54 Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, s.118-123.
55 White, *Understanding Russian Politics*, s.36.
56 Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," s.130.
57 Donaldson, "Russia," s.244-245.
58 Bu dönemde (2000-2003) kabul edilen kanunların %95'inin veto edilmeden Başkan (Putin) tarafından imzalanması ve kararname çıkarma yetkisinin daha az kullanılması, değişen parlamento kompozisyonunun devlet başkanın siyasi tutumuna/davranışlarına nasıl yansıdığının da göstergesidir (Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004", s.131).
59 Vladimir Gel'man, "United Russia, Ruling Party of Emperor's New Clothes," 2002, http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pm_0255.pdf, Erişim:30.01.2013, s.2.
60 Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," s.122.

çıkmıştır. Her iki seçimde Kremlin yanlısı partiler Duma'daki çoğunluğu oluşturmuşlardır. Kremlin yanlısı *Birleşik Rusya*, 2003 seçimlerinde parti listelerinin üçte birini ve tek-isimli seçim çevrelerinin yarısını elde etmiş ve kısa bir süre sonra ise, transfer ettiği bağımsızlarla birlikte üye sayısı anayasa değişikliği yapabilmesine yetecek çoğunluğa ulaşmıştır. Daha önemlisi en büyük muhalefet partisi olan *Komünist Partisi*'nin üye sayısı azalmış ve *Liberal Demokratik Parti* hiç sandalye kazanamamıştır.[61] 2007 Duma seçimlerinde, seçim kampanyası süresince kendisini *Putin*'in partisi ve seçimleri de *Putin*'e yönelik bir referandum olarak lanse eden *Birleşik Rusya* oyların %64.30'unu alarak 315 sandalye elde etmiştir.[62] 2011 yılında yapılan parlamento seçimlerinde ise 2007 seçimlerine kıyasla düşüş gösteren *Birleşik Rusya* oyların %49'unu alarak 238 sandalye ile parlamentoda çoğunluğu elde etmiştir. İkinci sıradaki Rusya Komünist Partisi %19 oyla 92 sandalye kazanmıştır.[63]

Putin döneminde parlamento çalışmalarının tamamen yürütme merkezli hale gelmesinde en önemli unsur, son üç seçimde Kremlin yanlısı Birleşik Rusya Partisi'nin Parlamentoda ezici çoğunluğa sahip olmayı başarmasıdır. Birleşik Rusya Partisi'ne atfedilen en önemli özellik "Gücün Partisi" (*Party of Power*) olmasıdır. Bu kavram, otorite tarafından ve otoriteyi desteklemesi amacıyla organize edilen partileri ifade etmektedir.[64] *Birleşik Rusya*, *Putin*'in seçim kampanyalarında desteğini esirgemediği bir partiydi ve parlamentoda sahip olduğu çoğunluk sayesinde ülkede otoriter baskın parti rejiminin[65] oluşmasında *Putin*'in işini oldukça kolaylaştırmıştır.[66] Parlamentonun *Birleşik Rusya*'nın hâkimiyetine girmesiyle diğer partiler marjinalleşmiş, benimsenen çoğunlukçu sistem gereğince *Birleşik Rusya*, Dördüncü Dumada (2003-07)

---

61 White, *Understanding Russian Politics*, s.36

62 White, *Understanding Russian Politics*, s.40.

63 "Russian Federation, Elections to State Duma, 4 December 2011". http://www.osce.org/odihr/86959?download=true, Erişim:09.04.2014, s.20.

64 *Gücün partisi*, iktidar partisi anlamına gelmemektedir. Gücün partisi kavramında, karar veren çekirdek/merkez partinin dışında bir yerdedir. Putin ve Medvedev, her ikisi de Birleşik Rusya Partisi'nin üyesi olmamalarına rağmen, parti politikalarını denetleyen iki aktördür (Daniel James Sell, "Vladimir Putin's United Russia: The How and Why of Russia's New Party of Power", 2008, https://etd.ohiolink.edu/ap/10?0::NO:10:P10_ACCESSION_NUM:osu1226594286#abstract-files 6, Erişim:16.05.2013, s.10, 33).

65 Remington'a göre bu tür rejimlerde baskın parti "gücün partisi"dir ve parti, devlet kaynaklarına erişim, muhalefetin sindirilmesi, arzu edilen seçim sonuçlarının elde edilmesi, yasama gündemine hakimiyet gibi bir takım avantajlara sahiptir. Kremlin'e verdikleri desteğin karşılığında bu partinin parlamentodaki mensupları, seçmenleriyle patronaj ilişkilerini sürdürebilecekleri kaynaklara erişim elde ederler. Dolayısıyla böyle bir sistem hem devlet başkanının hem de baskın partinin parlamentodaki üyelerinin lehine işlemektedir (Thomas F. Remington, "Putin, Parliament, and Presidential Exploitation of the Terrorist Threat," *Journal of Legislative Studies*, Cilt 15, Sayı 2-3 (2009), http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13572330902933383, s.223, 235).

66 Remington, "Putin, Parliament, and Presidential Exploitation of the Terrorist Threat," s.223.

Duma Konseyi üyeliklerinin ve komisyon başkanlıklarının neredeyse tamamını ele geçirmiştir. [67]

Birleşik Rusya'nın desteği sayesinde Putin, sadece siyasi partiler ve seçim kanunlarını değil, Duma'nın iç işleyiş kurallarını çoğunlukçu bir anlayışla yeniden düzenleyen hukuki değişiklikleri hayata geçirebilmiştir. 2000 yılında yapılan değişiklikle, Federal Meclisin üst kanadı olan Federasyon Konseyinin üyelerinin belirlenmesi yöntemi değiştirilmiştir. Bu değişiklikle, federe birimlerin Konseyde, biri yürütme erki diğeri yasama organı tarafından gösterilen iki daimi üyeyle temsil edilmesi öngörülmüştür. Böylece önceleri "valiler külübü" olarak görülen Konsey, yerel siyasetçiler, önemli iş adamları, eski valiler ve yasama organı üyelerinden müteşekkil heterojen bir organa dönüşmüştür. Değişiklik sonrası teşekkül eden Konsey'deki üyelerin yarısı, Moskova'da ikamet eden üyelerden[68]; üçte biri ise, temsil ettikleri federe birimle bağlantıları bulunmamasına rağmen Moskova'daki lobi faaliyetleri sonucu üye olmayı başaran kişilerden oluşmuştur.[69] Böylece *Putin*, hem valilerin federal düzeydeki gücünü zayıflatmış hem de yeni üyelerin belirlenmesi sürecine müdahil olarak üyelerin ve Konseyin sahip olduğu özerkliği kaybetmesine neden olmuştur.[70] *Putin*'in 2001 yılında gerektiğinde valileri görevden alma ve 2004 yılında da valileri atama yetkisi elde etmesiyle de üyelerin yarısı valiler tarafından görevlendirilen Federasyon Konseyinin bağımsızlığı ciddi ölçüde zedelenmiştir.[71]

2001 yılında çıkarılan Siyasi Partiler Kanunu ile siyasi partilerin seçimlere katılması, partilerin faaliyetleri ve partilerin mali kaynakları konusunda kısıtlayıcı düzenlemelerle parti enflasyonunun önlenmesi amaçlanmıştır.[72]

2003 yılında Duma İçtüzüğü'nde yapılan değişiklikle fraksiyonlarla aynı hak ve ayrıcalıklara sahip üye "grupları" kurmak için gerekli asgari üye sayısı 35'ten 55'e yükseltilmiş, böylece bağımsızlara veya siyasi ikbal peşindeki üyelere *Birleşik Rusya*'ya katılmaktan başka bir seçenek bırakılmamıştır. Bu düzenleme, ana muhalefet partilerinin uydu üye grupları oluşturmasına da engel olmuştur.[73]

---

67 Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," s.132.
68 Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," s.133.
69 Sakwa, *Russian Politics and Society*, s.201.
70 Thomas M. Nichols, *The Russian Presidency, Society and Politics in the Second Russian Republic* (New York: Palgrave, 2001), s.177-178.
71 Sakwa, *Russian Politics and Society*, s.277, 283.
72 Sağlam, *Gazprom'un Rusyası, Rusya'da Bir Devletin Dönüşümü*, s.49,50.
73 Paul Chaisty, "The Legislative Effects of Presidential Partisan Power in Post Communist Russia," 2008, *Government and Opposition*, Sayı 43, Cilt 3 (2008), s.424-453, https://portal.publicpolicy.utoronto.ca/en/courses/UniversityofOttawa/API5116DemocraticGovernanceandPublicManagement/Courseware%20Library/November%2016%20-%20Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government/Chaisty.pdf, Erişim:05.05.2013, s.444.

2002'de kabul edilen bir kanunla, seçim barajı %5'ten %7'ye yükseltilmiştir. 2005 yılında yeni bir seçim kanunu kabul edilerek Duma üyelerinin yarısının tek-isimli seçim çevrelerinden basit çoğunlukla seçilmesini öngören düzenleme kaldırılmış ve tüm üyelerin federal parti listelerinden nisbî temsil esasına göre seçilmesi öngörülmüştür. White'a göre, seçim süreci, bu düzenlemeyle kendilerine has gündem ve amaçları olan yerel siyasi elitlerin elinden alınarak, Kremlin'in ve siyasi parti liderlerinin kontrolüne bırakılmıştır. Kanunda 2006'da yapılan değişiklikle son derece popüler hale gelen *tüm aday ve parti listelerine karşı hayır oyu* (*Against all*) kullanabilme seçeneği kaldırılmıştır.[74] Yeni seçim kanunu ile bağımsızların seçimlerde aday olma ihtimali ortadan kaldırılmış, seçilen üyelerin kendilerini aday gösteren siyasi partinin fraksiyonuna üye olmaları zorunlu hale getirilmiştir. 2007'de İçtüzükte yapılan bir değişiklikle, fraksiyonundan ayrılan üyenin üyeliğini tamamen kaybedeceği hükme bağlanmıştır.[75]

Bahsedilen bir dizi hukuki değişikliğin yanı sıra Kremlin'in kanun yapım süreci üzerindeki denetimini arttıran diğer bir faktör, enformel bir mekanizma olan "*zero reading*" uygulaması olmuştur. Kremlin, *Birleşik Rusya Partisi* ve diğer fraksiyon liderleri ile Duma idaresinin bir araya geldikleri ve 2004'ten itibaren yaygın şekilde başvurulan "*zero reading*" uygulaması, kanun önerisi Duma'ya sunulmadan önce, hükümet ve onun destekçisi fraksiyonlar arasında bir tür istişare mekanizması olarak öngörülmüştür. Böylece hükümet ve destekçisi fraksiyonlar arasında, önerinin temel hükümleri üzerinde önceden anlaşma sağlanmakta ve kanun yapım sürecinde olası anlaşmazlıkların veya değişikliklerin önüne geçilmekteydi.[76]

---

[74] White, *Understanding Russian Politics*, s.38.
[75] White, *Understanding Russian Politics*, s.65.
[76] Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," s.136.

Remington, *Putin*'in 2001 yılından itibaren ve özellikle 2004'te meydana gelen Beslan olayından[77] sonra terör tehdidini[78], parlamentonun ve federe birimlerinin özerkliklerini azaltma pahasına ve terör tehdidiyle doğrudan ilgisiz hukuki değişikliklerle[79] gücün merkezileşmesi için istismar ettiğini belirtmektedir. Ayrıca, *Putin*'in hâkim parti *Birleşik Rusya* sayesinde parlamento üzerinde denetimini mümkün kılan gelişmelerden birisi de, artan petrol ve doğalgaz fiyatları olmuştur. Zira Putin döneminde petrol fiyatları on kat artmış, artan kamu gelirleri sayesinde bütçe dengelenmiş, ücret ve emeklilik konularından yaşanan sıkıntılar çözülmüş ve ciddi kamu projelerini hayata geçirmek mümkün hale gelmiştir. Ekonomik ve siyasi gelişmeler, *Putin*'in arkasındaki halk desteğini arttırmış ve *Putin*'in parlamento, yargı, federe birimler, siyasi partiler, çıkar grupları ve medya karşısında yetkilerini arttırmasına uygun bir zemin oluşturmuştur. *Birleşik Rusya* ise, bu süreçte Kremlin destekli yasama önceliklerinin hayata geçmesine ön ayak olmuştur. Duma'daki *Birleşik Rusya* üyeleri, sadakatlerinin karşılığında kamu kaynaklarına erişim ve dağıtım gibi önemli birtakım avantajlardan da faydalanmışlardır.[80]

---

[77] Olay, 1 Eylül 2004 tarihinde 1.100'den fazla insanın (777 çocuk) rehin alınmasıyla, Kuzey Osetya Özerk Cumhuriyeti'nde bulunan Beslan kasabasındaki bir okulda gerçekleşmiştir. Beslan'daki Rehine Krizi üç gün sürmüş gelişen olaylar neticesinde çoğu çocuk yaklaşık 300 kişi hayatını kaybetmiştir.

[78] Putin'in 2004'teki Beslan krizi sonrası Parlamentoya sunduğu ve çoğunlukla terörle mücadele kapsamında değerlendirilecek ve fakat gücün merkezileşmesine ve parlamentonun ve diğer sivil aktörlerin zayıflamasına neden olacak kanun önerileri, Parlamentodaki *Birleşik Rusya* çoğunluğu vasıtasıyla kolayca kabul edilmiştir. Remington, terör tehdidinin yürütme organı tarafından istismar edilmesi gibi parlamento üyeleri tarafından da, kendileri ve parlamento lehine olacak şekilde istismar edilebileceğini ancak bunun yapılamadığını belirtmektedir. Yazar, parlamentonun bu konudaki başarısızlığını üç gerekçe ile açıklamaktadır. Birincisi, kamuoyunun terör tehdidi konusundaki ciddi kızgınlığı ve yüksek beklentisi karşısında parlamento üyelerinin, böyle bir konuyu taviz koparmak için kullanması siyasi intihar anlamına gelirdi. İkincisi, istihbarat servisi (FSB) ve diğer güvenlik kuvvetleri hükümete değil, doğrudan devlet başkanına bağlıydı ve üst düzey bürokratlar arasında ve Kremlin İdaresi içerisinde başta istihbarat ve polis teşkilatlarından gelme pek çok görevli vardı. Ek olarak, güvenlik güçlerinin eski mensupları devlet şirketlerinde önemli makamlarda bulunuyorlardı. Dolayısıyla hükümetin performansından memnun olmayan parlamento üyelerinin *Putin* döneminde ekonomik ve siyasi etkinlikleri aşikâr güvenlik bürokrasini karşılarına almaları çok zordu. Üçüncü neden, terörle mücadeleyi hedefleyen ve milli güvenlikle alakalı bu yasama gündemi, parlamento üyeleri açısından, örneğin bir vergi uygulamasının nasıl olacağı, bir boru hattının nerden geçeceği gibi konular kadar, doğrudan kişisel çıkarlarını ilgilendirmemekteydi (Remington, "Putin, Parliament, and Presidential Exploitation of the Terrorist Threat," s.233-234).

[79] Duma seçimlerinde tek isimli seçim sisteminden vazgeçerek parti-listelerine dayalı sisteme geçilmesi ve valilerin doğrudan devlet başkanı tarafından atanması gibi değişiklikler, Beslan olayı sonrasında hayata geçirilen ve merkezileşmeye hizmet eden reformlardan bazıları idi.

[80] Remington, "Putin, Parliament, and Presidential Exploitation of the Terrorist Threat," s.223-225.

Bahsedilen hukuki değişiklikler, White'a göre, Kremlin'in otoritesine meydan okuma potansiyeline sahip bir parlamentonun oluşmasını engellemeye yönelikti.[81] Mevzuatta yapılan değişiklikler, gücün üyelerden ve parlamentodan fraksiyon liderlerine ve daha da önemlisi Kremlin'e kayması anlamına gelmekteydi.[82] Devlet başkanının artan siyasi gücüne ilave olarak yukarıda sayılan gelişmeler neticesinde Federal Meclis, marjinal bir kuruma dönüşmüştür.[83] White'a göre, *Birleşik Rusya Partisi*'nin Duma'daki hakimiyetini pekiştirmesiyle diğer partilerin; fraksiyon değiştirmenin üyeliğin kaybıyla sonuçlanacağını öngören İçtüzük değişikliğiyle Duma üyelerinin ne söylediğinin önemi kalmamıştır.[84]

Özetle *Yeltsin*, Federal Meclis içerisinde istikrarlı ve güvenilir bir çoğunluk desteğini arkasına almayı başaramamıştır. Bu sayede parlamento, devlet başkanını pek çok konuda pazarlığa, istişareye ve taviz vermeye zorlayan bir denge unsuru olmuştur.[85] *Putin* döneminde Duma'da Kremlin yanlısı bir çoğunluğun hâkimiyeti pekiştikçe devlet başkanı ve parlamento arasındaki güç dengeleri değişmiştir. 2000 yılından itibaren Kremlin yanlısı bir koalisyon çoğunluğunun oluşmasıyla, Parlamentonun gündem belirleyici organları devlet başkanının denetimine girmiş ve sonuçta parlamento yürütmenin yasama önerilerini reddetmek bir yana değiştirmeyecek duruma gelmiştir. Seçim kanunlarında ve parlamentonun kurumsal yapısındaki bir dizi değişiklikle Parlamento, Remington'un ifadesiyle saf dışı bırakılmıştır.[86]

Yeltsin'in aksine *Putin*, kendisini destekleyen ittifak sayesinde, gerek yasama faaliyetlerinde gerekse hükümet kurma sürecinde istediği sonucu elde etmekte hiç zorlanmamıştır. Bahsedilen siyasi gelişmeler ve neticesinde hayata geçirilen bir dizi hukuki değişikliklerin *Yeltsin* ve *Putin* dönemlerinde yasama faaliyetleri ile hükümet kurma sürecine nasıl yansıdığı takip eden bölümde izah edilmektedir.

5.1.1. Yasama Faaliyeti

1993 Anayasası, yasama alanında devlet başkanına önemli yetkiler vermektedir. Kararname çıkarma yetkisi ile devlet başkanı belirli kısıtlar içerisinde proaktif olarak yasama faaliyetinde bulunabilmektedir. Kanun önerisi sunma ve veto yetkisi ise reaktif yetkiler olup, devlet başkanının yasama gündemini belirlemesine fırsatı vermektedir.

---

[81] White, *Understanding Russian Politics*, s.38.
[82] White, *Understanding Russian Politics*, s.65.
[83] Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," s.139.
[84] White, *Understanding Russian Politics*, s.68.
[85] Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," s.128.
[86] Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," s.122-123.

Kararname Çıkarma Yetkisi

Anayasa ve mevcut federal kanunlara aykırı olmamak kaydıyla ülke genelinde bağlayıcı kararname çıkarma yetkisi, devlet başkanının yasama alanında proktif hareket etmesine olanak veren önemli bir yetkidir. Ancak kararname çıkarma yetkisi sınırsız bir yetki değildir. Her şeyden önce Anayasa, belirli konuların sadece kanunla düzenlenmesini ve kararnamelerin, kanunlara aykırı olamayacağını açıkça belirtmektedir. Kararnamelerin kanunlara aykırı olduğu yönündeki iddiaları karara bağlama yetkisi Anayasa Mahkemesine aittir.[87]

Kararname çıkarma yetkisi, gerek *Yeltsin*'in gerekse *Putin*'in sıklıkla başvurdukları bir yetki olmuştur. Gizli ve hizmete özel olarak çıkarılan kararnameler nedeniyle gerçek sayının tam olarak ortaya konamayacağını ifade eden akademisyenlerin verdikleri tahmini rakamlar, yıllık 1000'den fazla kararname çıkarıldığını göstermektedir.

Yeltsin, başkanlığının ilk yıllarında pek çok reformu, Parlamentoyu by-pass ederek kararnamelerle hayata geçirme yolunu tercih etmiştir.[88] *Yeltsin* döneminde çıkarılan kararnamelerin yaklaşık üçte biri normatifti; başka bir deyişle idari ve icraî konulara yönelik olmayıp doğrudan siyaset yapıcı karakter[89] arz etmekteydi. 1994-1998 döneminde 1420'si normatif olmak üzere toplam 8443[90] kararname çıkarılırken aynı dönemde Parlamentoda kabul edilen ve devlet başkanı tarafından onaylanan kanun sayısı 822'dir.[91] Yine Remington'un verdiği istatistiklere göre, 1994-96 yılları arasında 3528 kararname yayımlanmışken 1544 gizli (yayımlanmamış) kararname imzalanmıştır. 1993-2000 yılları arasında çıkarılan gizli kararnamelerin sayısı ise yıllık 500'ün üzerindedir.[92] Bu döneme has bir özellik de, başkanın çıkardığı normatif kararname sayısının zamanla azalmasıdır ki bunun temel nedeni, Parlamentonun pek çok önemli alanı kanunla düzenleyerek devlet başkanının hareket alanını daraltmış olmasıdır.[93]

---

87 Sakwa, *Russian Politics and Society*, s.195.

88 Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," s.128.

89 Normatif nitelikli kararnamelerin çoğu, ulusal güvenlik, sosyal devlet, ekonomi, yeniden yapılanma, sektör desteği, finans ve kredi gibi siyasi konularla ilgiliyken normatif olmayan kararnameler ise kamu görevlerinin atanması ve görevden alınması gibi konularla ilgili olmuştur. (Tiffany A. Troxel, *Parliamentary Power in Russia*, 1994-2001 (New York:Palgrave Macmillan, 2003), s.81).

90 Bu rakam yayımlanmış ve yayımlanmamış kararnameleri kapsamaktadır.

91 Troxel, *Parliamentary Power in Russia*, 1994-2001, s.79, 80.

92 Aleksandra Shebaltseva, "Is Russia a Constitutional Democracy? Checks and Balances in the Russian Constitutional System", 2008, http://www.etd.ceu.hu/2008/shebaltseva_aleksandra.pdf, Erişim: 17.04.2014, s.47.

93 Troxel, *Parliamentary Power in Russia*, 1994-2001, s.82.

Yeltsin, kararname çıkarma yetkisini keyfi ve siyasi amaçları için kullanmaktan da çekinmemiştir. O kadar ki, "Rusya Anayasasının garantörü" sıfatını haiz olmanın verdiği avantajla olağanüstü hal ilan etmeden ve Federal Meclisin onayını almadan 1994'te Çeçenistan'a kararname ile savaş açmıştır. Yine, Parlamentonun istediği kanun önerilerini kabul etmediği durumlarda *Yeltsin*, dilediği kararnameleri çıkarmaktan çekinmemiş, hatta kanunla belirlenen seçim tarihlerini ve vergi oranlarını kararnamelerle değiştirme yoluna gitmiştir.[94]

Yeltsin, önemli kararları uygulamak için kararname çıkarma yetkisini sıklıkla kullanırken, *Putin* başkanlığının ilk yılları hariç bu yola daha az başvurmuştur.[95] Çünkü Parlamentoda sahip olduğu çoğunluk desteği sayesinde istediği kapsamlı ve çok önemli *(vergi, sosyal güvenlik, piyasa ekonomisi, federasyon kanunları, yargı, tekeller vs.)* kanunları çıkarmayı başarabilmiştir.[96] Yine de *Putin*, başkanlığının ilk yıllarında (2001-2002) *Yeltsin* döneminin ortalamasına göre oldukça fazla gizli kararname çıkarmış[97] ve pek çok önemli konuda normatif kararname çıkarma yetkisini kullanmıştır.[98]

Kanun Önerisinde Bulunma Yetkisi

Kanun önerisinde bulunma yetkisi, Anayasa gereği, devlet başkanına, Federasyon Konseyine, Federasyon Konseyi üyelerine, Duma üyelerine, hükümete ve federe birimlerin yasama organlarına aittir.

2000 yılı sonrasında Duma içerisinde Kremlin yanlısı çoğunluğun oluşmasıyla hayata geçirilen bir dizi hukuki değişiklik, Kremlin ve hükümetin yasama gündemi üzerindeki etkinliklerini arttırmıştır. *Putin* yanlısı istikrarlı çoğunluk sayesinde dışlayıcı bir siyasi ortam oluşmuş, yasama sürecinde pazarlığa ve uzlaşıya duyulan ihtiyaç azalmış ve yasama süreci kolaylaşmıştır. Nitekim *Yeltsin* ve *Putin* dönemleri kıyaslandığında Kremlin kaynaklı kanun önerilerinin kanunlaşma oranının zamanla arttığı ve veto edilen kanun sayısının oldukça azaldığı görülmektedir.[99] Aşağıdaki sayısal veriler, *Yeltsin*'in aksine *Putin* döneminde yürütmenin zamanla yasama gündemine hâkim olduğu gerçeğini açıkça göstermektedir.

---

[94] Shebaltseva, "Is Russia a Constitutional Democracy? Checks and Balances…", s.45-46.
[95] Oleh Protsyk, "Ruling With Decrees: Presidential Decree Making in Russia and Ukraine", 2004, http://www.policy.hu/protsyk/Publications/RulingwithDecrees.pdf, Erişim:01.02.2013, s.640.
[96] Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," s.131.
[97] Protsyk, "Ruling With Decrees: Presidential Decree Making in Russia and Ukraine", s.641.
[98] Protsyk, "Ruling With Decrees: Presidential Decree Making in Russia and Ukraine", s.648.
[99] Sakwa, *Russian Politics and Society*, s.195, 197.

1999-2006 yıllarına ait istatistiki veriler, kanun önerilerinin çoğunun Duma üyeleri tarafından verildiğini ancak bu önerilerin çok azının kanunlaşabildiğini göstermektedir. Bahsedilen dönemde Duma üyeleri tarafından verilen 237 kanun önerisinden 81'i kanunlaşabilmiştir. Yine federe birimlerden gelen 176 kanun önerisinin ancak 24'ü kanunlaşmıştır. Diğer taraftan merkezi yürütme (devlet başkanı ve hükümet) kanadından gelen kanun önerilerinin kanunlaşma oranı oldukça yüksektir. *Yeltsin*'in istikrarlı bir çoğunluk desteğine sahip olmadığı İkinci Duma'da (1995-1999) kabul edilen kanun önerilerinin sadece %30'u Kremlin veya hükümet kaynaklı iken, Kremlin yanlısı çoğunluğun teşekkül etmesiyle bu oran %60'ın üzerine çıkmıştır.[100] Beşinci Duma döneminde (2007-2011) ise, Duma ve Federasyon Konseyi üyeleri tarafından verilen tekliflerin sadece %24'ü kanunlaşırken, yürütme kaynaklı önerilerin kanunlaşma oranı %83'tür.[101]

Veto Yetkisi

Devlet başkanının yasama alanında sahip olduğu önemli yetkilerden birisi de *veto yetkisi*dir. Kremlin karşıtı ciddi bir muhalefetin bulunduğu Parlamentoda istemediği kanunların kabul edilmesini engelleyemeyen *Yeltsin*, veto yetkisini sıklıkla kullanmıştır. 1994-95 yılları arasında kanunların ancak % 61'i, 1996-99 yılları arasında ise kanunların %74'ü *Yeltsin* tarafından imzalanmıştır.[102] *Yeltsin*'in ikinci döneminde (1996-99) veto edilen kanun sayısı 200'ün üzerindedir.[103] Diğer bir istatistik ise, 1994-1999 dönemi içerisinde kanunların yaklaşık %25-30'unun veto edildiğini göstermektedir.[104]

Yeltsin döneminde Parlamento, kanunları üçte iki çoğunlukla tekrar kabul ederek vetoyu aşmada hatırı sayılır bir kararlılık göstermiştir. 1996-1998 yıllarına ait bir istatistik, veto edilen 193 kanunun 101'inin Duma, 65'inin Federasyon Konseyi tarafından aynen kabul edildiğini göstermektedir.[105] Bu durum Parlamentonun kurumsal olarak bağımsızlığına işaret eden ilginç bir istatistiktir.

---

[100] Iulia Shevchenko ve Grigorii V. Golosov, "Russia:The Executive in a Leading Role," *The Role of Government in Legislative Agenda* içinde, Bjorn Erik Rasch ve George Tsebelis, ed. (New York: Routledge, 2011), s.205.

[101] "Private Members' Bills", ECPRD İnternet Sitesi, 27.12.2012, No:1889, Rusya Federasyonu Devlet Duma'sının cevabı, https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/navigation.do;jsessionid=3C5EF4FF4283FE7D5CE6E604F86AE560, Erişim:24.01.2014, (Sınırlı Erişim).

[102] Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," s.131.

[103] Remington, *The Russian Parliament, Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989-1999*, s.221.

[104] Shebaltseva, "Is Russia a Constitutional Democracy? Checks and Balances…", s.42.

[105] Troxel, *Parliamentary Power in Russia, 1994-2001*, s.98-99.

Putin döneminde Kremlin'in Parlamento gündemine başarıyla yön vermesinin doğal sonucu olarak veto edilen kanun sayısı daha azdır. Putin, 2000-03 yılları arasında kanunların % 90'a yakınını (881 kanunun 771'ini) imzalamıştır.[106] Duma'nın verdiği resmi istatistiklere göre, 2000-2007 yılları arasında devlet başkanı tarafından veto edilen kanunların oranı %0,4'tür.[107] 2008-2012 yıllarında başkanlık koltuğunda oturan *Medvedev* ise, görevi süresince bir kez veto yetkisini kullanmıştır. *Medvedev*, 2010 yılında gösteri ve yürüyüşlere önemli kısıtlamalar getiren kanun değişikliğini veto etmiş; ancak, kanunun Parlamentoda aynen kabul edilmesi üzerine onaylamak zorunda kalmıştır.[108]

Duma ve Federasyon Konseyi Arasındaki Uyuşmazlıklar

Yeltsin ve *Putin* dönemine ait farklılık arz eden diğer bir husus, Parlamentoyu oluşturan iki kanat arasındaki gerilimlerin sayısındaki azalmadır. Kremlin, 2000 tarihli kanun değişikliğinden sonra Federasyon Konseyi üyelerinin atanmasında dolaylı ve filtreleyici bir rol oynamış[109] ve Federasyon Konseyindeki pozisyonların dağılımındaki merkezileşme, üst kanadın özerkliğini zayıflatmıştır. Birinci Duma (1994-95) döneminde kanun önerilerinin 1/3'ü, İkinci Duma'da (1996-99) 1/4'ü, Federasyon Konseyi tarafından reddedilirken Üçüncü Duma döneminde (2000-03) bu oran %10'un altına[110], Dördüncü Duma'da (2003-07) ise %3 seviyelerine[111] gerilemiştir. İki meclisin anlaşamaması durumunda kurulan özel veya uzlaşma komisyonlarının sayısındaki azalma, iki meclis arasındaki çatışmaların azaldığını gösteren bir diğer istatistiki veridir. İkinci Duma'da (1996-99) 188 kanun önerisi, uzlaşma komisyonları ve özel komisyonlarda sağlanan uzlaşma sonucu kanunlaşırken, bu sayı Üçüncü Duma'da (2000-03) 64'e düşmüştür.[112]

Sonuç olarak, kararname çıkarma yetkisi ve veto yetkisine ilişkin istatistiki veriler *Yeltsin* döneminde ilişkilerin çatışmacı bir hüviyette seyrettiğini göstermektedir. *Putin* döneminde ise, parlamento-başkan ilişkilerini belirleyen

---

[106] Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," s.131.
[107] Shebaltseva, "Is Russia a Constitutional Democracy? Checks and Balances…" s.43.
[108] Jadwiga Rogoza, "In Putin's Shadow, Dmitry Medvedev's Presidency", 2011, Centre For Eastern Studies, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/policy_briefs_26.pdf, Erişim:25.01.2014, s.24.
[109] İlk defasında üyelerin %80'inin başkanlık onayından geçtiği söylenmektedir. (Chaisty, "The Legislative Effects of Presidential Partisan Power in Post Communist Russia," s.435).
[110] Paul Chaisty, "Majority Control and Executive Dominance: Parliament-President Relations in Putin's Russia," *Leading Russia, Putin in Perspective* içinde, Alex Pravda ed. (New York: Oxford University Press, 2005), s.135. s.119-139.
[111] Chaisty, "The Legislative Effects of Presidential Partisan Power in Post Communist Russia," s.447.
[112] Chaisty, "Majority Control and Executive Dominance: Parliament-President Relations in Putin's Russia," s.135.

dinamikler değişmiş ve parlamentoda oluşan Kremlin yanlısı istikrarlı çoğunluk sayesinde kanun yapım süreci, gerek erkler arasında gerekse Parlamentoyu oluşturan iki kanat arasında daha az çatışmacı bir hüviyet kazanmıştır.[113]

Kremlin Sarayı

Parlamento ve devlet başkanı arasındaki güç mücadelesinin yasama faaliyetlerine yansımalarını değerlendiren Chaisty, *Putin* döneminde Kremlin yanlısı çoğunluğun oluşmasıyla, küçük partilerin ve üyelerin etkisinin azaldığını, kurumsal güç ve yetkilerin çoğunluk partisinde toplandığını ve bu durumun Westminster tipi parlamenter rejimlerde görülen türde kurumsal davranışlara ve politikalara neden olduğu tespitini yapmaktadır. Yazara göre, yasama süreci daha dışlayıcı, çatışmacı ve yürütme-egemen hale gelmiştir. Bu durumun yasama faaliyetlerine yansıması ise, kanun yapım sürecinin hızlanması,[114] veto edilen kanun sayısının azalması ve kararname çıkarma yetkisinin daha az kullanılması şeklinde olmuştur.

5.1.2. Hükümet Kurma

Rusya'da hükümetlerin kurulmasında nihai söz sahibi devlet başkanıdır. Hükümetler açısından parlamento desteği önemlidir; ancak hayati bir özellik arz etmemektedir. Zira atanan başbakan adaylarının üç kez üst üste

[113] Chaisty, "Majority Control and Executive Dominance: Parliament-President Relations in Putin's Russia," s.129, 135.

[114] Chaisty, kanun önerilerinin başkan tarafından imzalanmasına kadar geçen sürenin, önemli kanunlar için, Yeltsin döneminde iki yıla ulaştığını, 2002'den itibaren 10 aya, Dördüncü Duma (2003-07) döneminde altı aya kadar düştüğünü belirtmektedir. (Chaisty, "The Legislative Effects of Presidential Partisan Power in Post Communist Russia," s.450).

reddedilmesi veya mevcut hükümete üç ay içerisinde ikinci kez güvensizlik oyu verilmesi durumunda, Duma'yı feshetme yetkisine sahip olan devlet başkanı devreye girmektedir ki bu Duma açısından ciddi bir tehdit anlamına gelmektedir. Yine de *Yeltsin* döneminde muhaliflerin çoğunlukta olduğu Duma, hükümet kurma sürecinde birtakım tavizler elde edebilmiş ve bir kez de kendi tercihini karşı tarafa kabul ettirmeyi başarmıştır. Putin döneminde ise, Duma ve devlet başkanının hükümet kurma sürecinde karşı karşıya geldiği bir durum yaşanmamıştır.

Yeltsin döneminde (1993-1999) Duma ve devlet başkanı, hükümetin kurulması aşamasında pek çok kez karşı karşıya gelmiş ve her iki taraf da karşılıklı tavizler elde etmeyi başarmıştır. Duma, başbakan adaylarına güvenoyu vermeyi reddederek veya görevdeki hükümete güvensizlik oyu vererek devlet başkanını, farklı bir ismi aday göstermeye veya kabine içerisindeki bazı bakanları azletmeye zorlayabilmiştir.

Victor Chernomirdin

Duma'da ilk güvensizlik oylaması 27 Ekim 1994'te Başbakan *Victor Chernomirdin*'e karşı yapılmış ancak çoğunluk desteği sağlanamamıştır. Parti disiplininin zayıf olduğu bu oylamada parti politikalarına uygun hareket eden üye sayısı oldukça az olmuştur. Başarısızlığa rağmen, *Yeltsin*, ikinci bir oylamanın önüne geçmek amacıyla tarım bakanını görevden almaya ve yerine muhalefet partisinin bir temsilcisini atamaya razı olmuştur.[115]

Haziran 1995'te ise Duma, Çeçenistan'daki savaşın yönetiminden duyduğu hoşnutsuzluğu göstermek amacıyla hükümete güvensizlik oyu vermeyi başarmıştır. Bu oylamada üyelerin %68,9'u hükümet aleyhine oy kullanmıştır. Ancak devlet başkanı, güvensizlik oylamasını kabul etmemiş, fakat ikinci oylamada aynı akıbetle karşı karşıya kalmamak için bazı tavizler vermek zorunda kalmıştır. *Yeltsin*, istifaları istenen içişleri bakanı, Federal Güvenlik Servisi başkanı ve başbakan

[115] Cole Joseph Harvey, "The Doubled-Headed Eagle:Semi Presidentialism and Democracy in France and Russia", 2008, http://d-scholarship.pitt.edu/9393/1/Harvey_Cole_ETD2008.pdf, Erişim:30.01.2013, s.49.

yardımcısını görevden almıştır. Başkan ayrıca, hükümete 1996 bütçesiyle ilgili Duma ile işbirliği yapma emri vermiş ve bazı Duma üyelerinin Çeçenistan delegasyonunda görevlendirilmesine müsaade etmiştir. Tüm bu tavizlere rağmen ikinci kez güvensizlik oylaması yapılmış; ancak, güvensizlik oyu için gerekli çoğunluk sağlanamamıştır.[116]

1997'de yine Başbakan *Chernomyirdin*'e karşı güvensizlik oylaması ihtimaliyle karşı karşıya kalan *Yeltsin*, 1998 bütçesinde yer alan tartışmalı vergi düzenlemesini kanun metninden çıkarmaya, konut reformunu ertelemeye, devlet başkanının başbakan üzerindeki yetkisini kısıtlayan bir kanunu imzalamaya, Duma üyeleriyle düzenli olarak yuvarlak masa toplantıları düzenlemeye razı olmuş; TV ve radyolarda parlamento çalışmalarına daha fazla yer verilmesine onay vermiş ve maliye bakanını görevden almıştır.[117]

Mart 1998'de Başbakan *Chernomirdin*'i görevden alan *Yeltsin*, yerine *Sergei Kiriyenko*'yu önermiş ve fakat ilk oylamada Duma'dan yeterli desteği alamamıştır. Bir hafta sonraki ikinci oylamada ise üyelerin %60'ı aleyhte oy kullanınca, üçüncü oylama önem kazanmıştır. Çünkü başbakan adayının üçüncü kez reddi, Anayasa gereği Duma'nın feshini ve seçimlerin yenilenmesini gerektirmekteydi. Böyle bir risk karşısında Duma %55.8 çoğunlukla *Kiriyenko*'yu destekleme kararı almıştır. Duma, ilk iki oylamayı zaman ve taviz elde etmek için kullansa da ödenecek maliyet göze alınamadığı için üçüncü kez başbakan adayını reddedememiştir. *Yeltsin* bu oylamada daha önceki örneklere kıyasla fazla taviz vermek zorunda kalmamış, imza bekleyen birkaç kanunu veto etmeyeceğine dair söz vermekle yetinmiştir. Hatta Duma'yı feshederek seçim kanunlarında kararnamelerle değişiklik yapacağı tehdidinde bulununca Duma, suçlandırma tehdidi ile karşılık vermiştir. Zira suçlandırma girişimi başladıktan sonra Duma'nın feshi mümkün değildi. 1998 ekonomik kriziyle karşı karşıya kalan

Sergei Kiriyenko

[116] Harvey, "The Doubled-Headed Eagle:Semi Presidentialism…", s.50.
[117] Harvey, "The Doubled-Headed Eagle:Semi Presidentialism…", s.51.

Kiriyenko ve hükümeti kısa süre sonra günah keçisi ilan edilmiş ve *Yeltsin* tarafından görevden alınmıştır.[118]

Yeltsin, *Kiriyenko*'nun yerine tekrar *Chernomirdin*'i aday göstermiş; ancak, Duma'ya birtakım güvenceler vermesine rağmen *Chernomydin* ilk iki oylamada yeterli desteği alamamıştır. Duma üyeleri, siyaseten zayıf *Yeltsin*'in Duma'yı feshedecek siyasi iradeden yoksun olduğunu hissetmişler ve *Yeltsin* üçüncü kez *Chernomirdin*'i aday gösterirse suçlandırma girişimini hayata geçirecekleri tehdidinde bulunmuşlardır.[119] Kamuoyu araştırmalarının Dumanın feshi üzerine yapılacak seçimlerden sonra da muhalif bir Duma kompozisyonunun ortaya çıkacağını gösterdiği bir ortamda, *Yeltsin* ve siyasi parti liderleri, yapılan pazarlıklar sonunda yeni bir isim üzerinde anlaşmaya varmışlardır.[120] *Yeltsin*, üçüncü oylamada *Yevgeni Primakov*'u aday göstermek zorunda kalmıştır. *Primakov*, Duma üyelerinin %70'inin onayını alarak başbakan seçilmiştir. Bu olay, Duma'nın, kendi tercihlerine uygun birisinin başbakan olarak atanmasını sağlamaya muvaffak olduğunu göstermektedir.[121]

Yevgeni Primakov

Devlet Başkanı *Putin,* 2000 ve 2007 yılları arasında dört başbakanla birlikte çalışmıştır. *Putin*, başbakan ve bakanları atarken parlamento çoğunluğunun görüşlerine göre değil, tamamen siyasi stratejilere göre hareket etmiştir. 2004 ve 2007 yıllarındaki başkanlık seçimleri öncesinde stratejik hamle olarak başbakanı görevden alma yetkisini iki kez kullanmıştır. 2004 başkanlık seçimlerinde kısa bir süre önce görevden alınan *Kasyanov* hükümetinin yerine Birleşik Rusya Partisi mensupları da dâhil Duma üyelerince bile yeterince tanınmayan *Mikhail Fradkov*'un ve 2008 başkanlık seçimlerinden öncesinde istifa eden *Fradkov*'un yerine, geçiş sürecine uygun biri olduğu düşünülen *Victor Zubkov*'un başbakan

[118] Harvey, "The Doubled-Headed Eagle:Semi Presidentialism…", s.52.
[119] Harvey, "The Doubled-Headed Eagle:Semi Presidentialism…", s.55.
[120] White, *Understanding Russian Politics*, s.81.
[121] Harvey, "The Doubled-Headed Eagle:Semi Presidentialism…", s.54.

olarak atanması, Kremlin yanlısı *Birleşik Rusya*'nın hâkimiyetindeki Duma ile *Putin* arasında bir sorun teşkil etmemiştir.[122]

2008 yılında Anayasa gereğince üç kez üst üste devlet başkanı seçilemeyecek olan *Putin* istifa ederek, Dimitri *Medvedev*'e devlet başkanlığını önerirken kendisi de başbakan olmayı kabul etmiştir. 2012 yılında ise anayasal bir engeli kalmayan *Putin* yeniden devlet başkanı seçilmiş, *Medvedev* de tekrar başbakanlık koltuğuna oturmuştur.

Dimitri Medvedev, Başbakan

Özetle, Duma'nın atanan başbakana rıza göstermemesi veya hükümete güvensizlik oyu vermesi durumunda devlet başkanın Dumayı feshetme yetkisine sahip olması, Duma'nın varlığını tehdit edecek niteliktedir. Buna rağmen, *Yeltsin d*öneminde Duma, atanan başbakana onay vermeyerek veya mevcut hükümete güvensizlik oyu vererek birtakım tavizler elde etmeyi başarabilmiştir.

5.2. Devlet Başkanı-Başbakan/Hükümet İlişkisi

Rusya'da devlet başkanı ve hükümet arasındaki ilişki tarif edilirken "güçlü başkan-zayıf hükümet" nitelemesi yaygın bir şekilde dile getirilmektedir. Bir tarafta başbakan ve bakanların atanmasında ve görevden alınmasında nihai söz sahibi devlet başkanı, diğer tarafta ise kendi iradesiyle istifa dahi edemeyen bir başbakan ve hükümet bulunmaktadır.

Anayasa, devlet başkanını yürütme erkinin bir parçası olarak değerlendirmese de pratikte yürütme yetkisi, devlet başkanı ve hükümet arasında paylaşılmıştır. *"Başkan, başkanlık eder; hükümet yönetir"* şeklindeki ayrımı Rusya örneğine uyarlamak oldukça zordur. Devlet başkanı başkanlıktan öte bir işleve sahiptir. Dış ilişkiler, iç politika, güvenlik ve idari meselelerde devlet başkanı esas aktör konumundayken hükümet, ekonomik ve sosyal konularla ilgilenmektedir. Bakanlar ise, ulusal politikaları belirleme kapasitesine sahip değildirler. Bakanlardan beklenen hükümet politikalarını hayata geçirmek

[122] Harvey, "The Doubled-Headed Eagle:Semi Presidentialism…", s.109-110.

ve görev alanıyla ilgili faaliyetleri diğer bakanlıklarla koordineli bir şekilde yürütmektir.[123]

Protsyk'e göre, Rusya'da yürütme içi çatışma seviyesi, post-komünist ülkeler ile kıyaslandığında oldukça düşük seviyededir ve devlet başkanı ile hükümetin barışçıl birlikteliğinden söz etmek mümkündür. Rusya'da, yürütme içi politikada, başkan hakimdir. Başkan önemli atamalarda ve politikalarda son sözü söyleme hakkına sahiptir. Yürütme içi anlaşmazlıklar siyasi gözlemciler tarafından yürütmenin işlerliği açısından önemli bir sorun olarak değerlendirilmemiştir.[124] Protsyk'nin bahsettiği daha az çatışmacı ilişkinin oluşmasında, gerek *Yeltsin*'in gerekse *Putin*'in başbakan, bakan ve bakan yardımcısı atamalarını genellikle siyasi kariyere sahip kişiler arasından değil, teknokratlar ve üst düzey bürokratlar arasından yapmış olmasının da payı vardır.[125]

Rusya'da devlet başkanı-başbakan ilişkileri, Yeltsin döneminde birkaç istisna dışında, genel olarak barışçıl bir nitelik arz etmektedir. Buna rağmen, *Yeltsin*, Mart 98-Ağustos 99 tarihleri arasında beş, *Putin* ise Şubat 2004 ve Eylül 2007 tarihleri arasında iki hükümeti, kamuoyunun veya parlamentonun görüşünü dikkate almadan görevden almıştır. *Yeltsin*, dokuz yıllık başkanlığı döneminde altı başbakan ve sekiz hükümetle çalışmıştır.[126] Dolayısıyla devlet başkanları, birkaç istisna dışında, kendisine bağlı ve tabî başbakanları atamakta zorluk çekmemişlerdir. White, Rusya'nın başkanlık değil, *süper/hiper başkanlık* olarak tarif edilmesine neden olan yetkilerden birinin devlet başkanının hükümeti dilediği zaman görevden alabilmesi olduğunu belirtmektedir.[127]

Devlet başkanlarının başbakanları görevden alması, yürütme-içi çatışmadan (yanlış politikalar, düşük performans, fikir ayrılıkları) ziyade farklı gerekçelerle açıklanmaktadır. Sakwa, ikinci döneminde *Yeltsin*'in (1996-2000), başbakanları sıklıkla azletmesini; bozulan sağlığı ve ülkedeki ekonomik krizin yanı sıra kendi oluşturduğu sisteme meydan okumayacak, kendisi, ailesi ve yakın çevresini için tehdit oluşturmayacak bir "halef" bulma gayretiyle ilişkilendirmektedir. White ise, 1998'de Başbakan *Chernomyrdin*'in görevden

---

[123] Sakwa, *Russian Politics and Society*, s.114.
[124] Oleh Protsyk, "Intra-Executive Competition Between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism", 2006, http://www.policy.hu/protsyk/Publications/PolStudiesIntraExConflict.pdf, Erişim:26.04.2013, s.229-230
[125] Hans Oversloot ve Ruben Verheul, "Managing Democracy: Political Parties and State Duma in Russia", 2006, http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13523270600855795, Erişim:23.01.2014, s.386.
[126] Sakwa, *Russian Politics and Society*, s.116.
[127] White, *Understanding Russian Politics*, s.334.

alınmasını, başbakanın ülke içinde ve dışında artan rolü karşısında *Yeltsin*'in duyduğu kıskançlığa bağlamaktadır.[128]

Yürütme-içi çatışmaya gösterilebilecek en önemli örnek, *Yergeny Primakov* kabinesi döneminde (1998-99) yaşanmıştır. *Yeltsin*'in ikinci başkanlığı döneminde Mayıs 1999'a kadar görevde kalan *Primakov Hükümeti*, ekonomiyi istikrara kavuşturmayı ve Duma ile iyi ilişkiler geliştirmeyi başarmasına rağmen *Yeltsin* tarafından görevden alınmıştır. Bu dönemde devlet başkanı ve başbakan arasındaki ilişkiler düşmanlık seviyesine gelmiştir. *Primakov*, başbakanlığı döneminde yolsuzlukla mücadele kampanyası başlatmış, *Yeltsin* ve ailesini de ilgilendiren yolsuzluk iddialarını araştıran başsavcının çalışmalarını desteklemiş ve daha da önemlisi gelecek başkanlık seçimlerinde en güçlü aday olarak sivrilmişti.[129] *Primakov*, eski Sovyet güvenlik örgütleriyle, savunma, içişleri ve dışişleri bakanları ile yakın bağlantıları olan birisiydi ve ekonomi politikalarının yanı sıra devlet başkanının nüfuz alanındaki dış ve iç siyasi konularla da ilgilenmeye başlamıştı. *Primakov*'un popüleritesinden ve bağımsız hareket etmesinden hoşlanmayan *Yeltsin*, onu görevden alarak kendisine sadık birisini, *Sergei Stepashin*'i başbakan olarak atamıştır.[130]

Putin döneminde (2000-2008) ve *Putin* ile *Medvedev*'in koltuklarını değiştirdikleri *tandem* döneminde (2008-2012) yürütme içi ilişkiler daha az çatışmacı bir seyir izlemiştir. *Yeltsin* döneminde *isyankâr* başbakanlar çıkmış ve *Yeltsin* başbakanları görevden almada oldukça istekli davranmış olsa da, *Putin*, başbakanını veya atadığı devlet görevlilerini görevden alma konusunda pek hevesli olmamıştır. *Putin*'in aktif başkanlığı döneminde başbakanlar, *başkana bağlı idarecilere* dönüşmüşlerdir.[131]

Rusya siyasal tarihinde devlet başkanı-hükümet ilişkilerinde ilginç bir durum, *Putin*'in görev süresinin sona ermesiyle yaşanmıştır.

Anayasa gereği iki dönemden fazla üst üste devlet başkanı seçilemeyen Putin, yerine Medvedev'i aday göstermiş; Medvedev, devlet başkanı seçildiğinde kendisi de başbakanlık görevini devralmıştır.

---

[128] Thomas Sedelius, "The Tug-of-War Between President and Prime Ministers, Semi Presidentialism in Central and Eastern Europe", 2006, http://oru.diva-portal.org/smash/get/diva2:136841/FULLTEXT01.pdf, , Erişim:26.04.2014, s.158-159.

[129] White, *Understanding Russian Politics*, s.81-82.

[130] Sedelius, "The Tug-of-War Between President and Prime Ministers, Semi Presidentialism…", s.159.

[131] Thomas Sedelius ve Olga Mashtaler, "Two Decades of Semi-Presidentialism:Issues of Intra-Executive Conflict in Central and Eastern Europe 1991-2011", 2013, http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21599165.2012.748662, Erişim: 26.04.2014, s. 7-8.

Dönemin özelliği, güçlü başkan-zayıf hükümet şeklindeki genel görünümün bu dönem için geçerli olmamasıdır. Zira *Putin*'le aynı elit çevreye mensup *Medvedev*'den beklenen, *Putin* destekçisi elitlerin önceliklerini bazı esnekliklerle birlikte hayata geçirmekti. Seçimlerde %70 gibi önemli bir çoğunluğun oyunu almasına, ortaya koyduğu modern retoriği hayata geçirecek önemli yetkilere sahip olmasına rağmen, Putin'in sahip olduğu siyasi profil ve etki nedeniyle, Medvedev'in siyasi özerkliği oldukça kısıtlanmıştır.

Anayasa gereği iki dönemden fazla üst üste devlet başkanı seçilemeyen Putin, yerine Medvedev'i aday göstermiş; Medvedev, devlet başkanı seçildiğinde kendisi de başbakanlık görevini devralmıştır.

Kremlin idaresi, *Putin*'e yakın kişilerden oluşmaya devam etmiş ve *Medvedev* kendi kadrosunu oluşturmayı başaramamıştır. Hükümet ve parlamento üzerindeki denetimi kısıtlı kalmış,[132] görevde kaldığı sürece bakanları görevden alma yetkisini hiç kullanmamıştır. O kadar ki, devlet başkanı ve hükümet arasında *Putin* döneminde yapılagelen haftalık ol ağan toplantıları bile yapmaya muvaffak olamamıştır.[133] Bu nedenlerden dolayı bu dönemden *"asimetrik tandem"* olarak bahsedilmektedir.[134]

Putin 2012 yılında üçüncü kez devlet başkanı seçilmiştir. Mayıs 2012'de tekrar başkanlık koltuğuna oturan *Putin*, 21 Mayıs'ta, *Medvedev* hükümetini atamıştır. Medvedev hükümetinde *bakanların* dörtte üçü değişmiş olsa da bakanların çoğu *Putin* hükümetinde ikinci kademelerde genellikle bakan yardımcıları olarak görev yapan kişilerden oluşmuştur. *Putin* hükümetinde

[132] Rogoza, "In Putin's Shadow, Dmitry Medvedev's Presidency", s.10,11.
[133] Rogoza, "In Putin's Shadow, Dmitry Medvedev's Presidency", s.24.
[134] Rogoza, "In Putin's Shadow, Dmitry Medvedev's Presidency", s.28.

görev yapan dışişleri ve savunma bakanları ise görevlerine davam etmişlerdir. *Medvedev*'in politik özerkliğinin kısıtlı olduğu ve *Medvedev*'in başbakanlığı ile birlikte hükümetin "tabi olan" rolüne geri döndüğü yorumları yapılmaktadır. *Medvedev*'in, 26 Mayıs 2012'de *Birleşik Rusya Partisi*'nin başkanlığına seçilmesi de bu görüşü güçlendiren bir gelişmedir.[135]

5.3. Parlamento-Hükümet İlişkileri

Rusya'da "temsil ve yasama organı" olarak tarif edilen Federal Meclis'in hükümet üzerindeki denetim ve gözetim yetkisi ve bu yetkinin mahiyeti Anayasa'da açıkça belirtilmemektedir. Buna rağmen Parlamento; soru, gensoru, meclis araştırması gibi de facto denetim mekanizmalarını kullanabilmektedir.[136]

Rusya Anayasası'na göre, Parlamento çoğunluğuna dayanması gerekmeyen hükümet, göreve başlarken Duma'dan güvenoyu almak durumundadır. Duma ayrıca, dilediğinde güvensizlik oyu vererek görevdeki hükümeti düşürebilme yetkisine sahiptir. Ancak bu yetkilerini hayata geçirebilen bir Duma, feshedilme tehlikesiyle karşı karşıya kalacaktır. Bu durum böyle bir tehdidi göğüsleyip yeni bir seçimi göze alamayacak olan Duma üyelerini ciddi şekilde kısıtlamaktadır.[137] Anayasa'da öngörülen prosedür göz önüne alındığında Duma'nın güvensizlik mekanizması ile hükümeti düşürmesi pratikte neredeyse imkansızdır. Kısaca, "Parlamento-Devlet Başkanı İlişkileri" başlıklı bölümde aktarılan somut örneklerde de görüldüğü gibi hükümetin varlığı, Duma çoğunluğunun desteğine bağlı görünse de Anayasada öngörülen süreç nedeniyle güvensizlik oylarının çöpe gitme ihtimali oldukça yüksektir.[138]

Parlamentodaki çoğunluğun hükümet içerisinde temsil edilmesi gibi hukuki bir zorunluluğun bulunmaması, siyasi aktörlerin davranışlarını da ciddi şekilde etkilemektedir. Hükümet üyeleri devlet başkanı tarafından neredeyse tek taraflı irade ile atanmakta ve Duma'daki siyasi partilerin hükümetin oluşumuna katkısı gerekmemektedir.[139] Bu durum, hükümetleri iktidarda tutmak için gerekli çoğunluğu sağlamak zorunda kalmayan partiler arasında dayanışmanın gelişmesini ve parlamentonun bilgi edinme

---

[135] Jadwiga Rogoza, "Medvedev's Government, Putin's Ideas", 2012, http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2012-05-23/medvedevs-government-putin-s-ideas, Erişim:06.03.2014.

[136] Thomas F. Remington, "Separation of Powers and Legislative Oversight in Russia", *Trends in Parliamentary Oversight* içinde, Riccardo Pelizzo, Rick Stapenhurst David Olson ed., (Washington: World Bank Institute, 2004), http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Trendsin-ParliamentaryOversight-FINAL.pdf, Erişim:06.05.2013, s.10.

[137] Sakwa, *Russian Politics and Society*, s.115.

[138] Shebaltseva, "Is Russia a Constitutional Democracy? Checks and Balances…", s.33.

[139] Kremlin yanlısı Birleşik Rusya Partisi'nin Duma'da ezici çoğunluğa sahip olduğu 2008'de 22 hükümet üyesinin sadece 3'ü bu partinin üyesiydi. (Jane Handerson, *The Constitution of the Russian Federation, A Contextual Analysis*, (Oxford and Portland: Hart Publishing, 2011), s.131).

kapasitesini kullanılmasını engellemektedir.[140] Hükümetin fiilen tek taraflı olarak devlet başkanı tarafından atanıyor, görevden alınıyor ve yönetiliyor olması, parlamentonun marjinalleşmesine neden olmaktadır. Hükümetin politikaları söz konusu olduğunda doğrudan sorumluluk üstlenmekten kaçınan Parlamento ise, göstermelik suçlamalar dışında bir etkiye de sahip değildir.[141]

Parlamentonun hükümet üzerinde sahip olduğu ve Anayasa'da yer alan en önemli denetim mekanizması Federal Meclisi oluşturan her iki kanadın üyelerinden oluşan Hesap Kuruludur. Kurulun görevi, federal bütçenin uygulamalarını denetlemektir (m.101/5). Federal Meclis, Kurulun federal hesaplar hakkında hazırladığı yıllık raporları görüşür. Ancak Kurulun ortaya koyduğu önerilerin hiçbir bağlayıcılığı bulunmamaktadır.[142] 1995-2000 yılları arasında 3000'e yakın denetim yapan Kurulun raporları, medyada sıklıkla yer bulmasına rağmen bürokrasi üzerinde gözle görülür bir etkiye sahip değildir.[143]

Duma üyeleri "hükümet saati" adı verilen süre içerisinde bakanlara ve kamu görevlilerine soru yöneltebilmektedir. Duma, teamül gereği araştırma komisyonları kurabilmektedir.[144] Kimi durumlarda komisyon raporlarının, doğrudan olmasa bile dolaylı bir şekilde, bürokrasi içerisindeki mücadelede siyasi gayelerle kullanıldığı görülmektedir. *Remington*'a göre, bu mekanizmaların parlamentonun, yürütmedeki olumsuzlukları denetleme veya yürütmeyi hesap verebilir kılma kapasitesini güçlendirdiği söylenemez. Ancak gerek soru gerekse araştırma komisyonları kurmanın en belirgin sonucu, yürütme organlarından Parlamentoya ciddi bir bilgi akışının sağlanmasıdır. Yürütmenin yıllar itibariyle daha fazla bilgiyi Federal Meclisle paylaşmasına neden olan diğer bir faktör, bütçe sürecidir. Bütçe kanunlarında eskiye göre daha detaylı bilgilerin yer aldığını belirten *Remington*, Parlamentonun 1998'de çıkardığı bir Kanunla, devlet organlarının devlet kaynaklarını keyfi şekilde kullanma yetkilerini sınırladığını, harcama limitlerinin dışına çıkmayı yasaklayarak bütçe disiplinine riayet etmeye zorladığını; [145] kanunla veya idari işlemle

---

[140] Sakwa, *Russian Politics and Society*, s.114.
[141] Remington, "The Russian Federal Assembly, 1994-2004," s.122.
[142] Handerson, *The Constitution of the Russian Federation, A Contextual Analysis*, s.182.
[143] Remington, "Separation of Powers and Legislative Oversight in Russia," s.10.
[144] Bu komisyonlardan birisi, 2004 yılında Beslan'da meydana gelen ve çoğu çocuk yaklaşık 300 kişinin ölümüyle sonuçlanan okul baskını sonrasında kurulmuştur. Duma ve Federasyon Konseyi üyelerinden oluşan bu komisyon, iki yıl süren araştırmaları neticesinde bir rapor hazırlamış ve raporda, güvenlik güçlerine yönelik kayda değer hiçbir eleştiri yer almazken güvenlik güçlerinin ellerinden geleni yaptıkları belirtilmiştir. Oysa Komisyonun çalışmaya başladığı ilk aylarda, kamuoyunun şiddetli beklentileriyle doğru orantılı olarak, komisyon üyelerinin güvenlik güçlerine yönelik şiddetli eleştirileri basında yer almıştır. Remington, eleştirilerin Komisyon raporuna yansımamasını Putin idaresinin parlamenterler üzerindeki baskısıyla açıklamaktadır. (Remington, "Putin, Parliament, and Presidential Exploitation of the Terrorist Threat," s.228).
[145] Remington, "Separation of Powers and Legislative Oversight in Russia", s.10-12.

kurulan devlet organlarının bütçe denetimi dışında tutulan bütçe dışı-ekstra hesaplarını tedricen kontrol altına aldığını belirtmektedir. Yazar, 2002'den itibaren, Duma içerisinde istikrarlı çoğunluk desteğini alan hükümetlerin daha dengeli bütçe hazırlama kapasitelerinin, *Yeltsin* döneminin aksine, daha az taviz vermek zorunda kalmaları nedeniyle arttığını belirtmektedir.[146]

Parlamentonun denetim kapasitesi hakkındaki çalışmasında Whitemore, 2003 ve 2007 seçimlerinden sonra, Kremlin yanlısı çoğunluğun hâkimiyetine giren Duma'nın denetim faaliyetlerinin azaldığını belirtmektedir. Yazar, 2002 yılından itibaren, bakan veya kamu görevlisini dinlemek için yapılan toplantı (*hearing*) ve verilen soru (*interpellation*) sayısının azaldığı belirtmektedir. 1999-2002 yılları arasında sabit seyreden *hearing* sayısı, 2002'den itibaren azalmaya başlamış ve 2008 yılında 29'a düşmüştür ki, bu rakam 2001 yılına kıyasla 1/3 oranında azalmayı göstermektedir. Soru sayısı ise, 2003'ten itibaren yarıdan fazla oranda azalmıştır. Parlamentonun Hesap Kurulundan talep ettiği denetim sayısının da 2000 yılından sonra azaldığını tespit eden Whitemore, buna karşın *"hükümet saati"* adı verilen uygulama için ayrılan sürenin arttığını belirtmektedir.[147]

6. SİYASAL SİSTEM HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR

Rusya Federasyonu, anayasal özellikleri itibariyle "yarı-başkanlık" modeline sahip bir ülkedir. Devlet başkanının, sahip olduğu anayasal güç ve yetkilerle siyasi sistemin merkezine yerleştiği yaygın bir değerlendirmedir. Devlet başkanının siyasal sistem içerisindeki merkezi konumu nedeniyle Rusya siyasal sistemi değerlendirilirken *"başkanlık"*, "*süper başkanlık*", "*başkanlaşmış yarı-başkanlık"* şeklindeki tasnifler de yapılagelmiştir.[148] Hatta Gorbaçov, devlet başkanının sahip olduğu yetkilerin İmparatorluk çarlarından daha fazla olduğunu ifade etmiştir.[149] Rusya'daki siyasal sistemi için kullanılan başkanlık veya süper/hiper başkanlık tarifinin; Anayasa'daki siyasal dizayna değil, ülkedeki siyasi pratiklere ve başkanın merkezi konumuna atfen yapılan bir betimleme olduğu görülmektedir.

Yarı-başkanlığı, "*Anayasanın doğrudan halk tarafından sabit bir dönem için seçilen devlet başkanı ve yasama organına karşı sorumlu bir başbakan ve*

---

[146] Remington, "Separation of Powers and Legislative Oversight in Russia," s.15.
[147] Sarah Whitemore, "Parliamentary Oversight in Putin's Neo-Patrimonial State. Watchdogs or Showdogs", 2010, http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic978083.files/Parliamentary%20oversight.pdf, Erişim:06.05.2013, s.1012.
[148] Rusya'daki siyasi sisteme ilişkin ortaya konan görüşler çalışmanın son bölümünde ele alınmıştır.
[149] White, *Understanding Russian Politics*, s.76.

kabineyi birlikte öngördüğü sistem" olarak tanımlayan Elgie'ye göre, Rusya yarı-başkanlıktır.[150]

Yarı başkanlığı, "*hükümetin varlığının yasama meclisine veya seçilmiş bir devlet başkanına bağlı olduğu"* sistem[151] olarak tarif eden Cheibub da Rusya'yı yarı-başkanlık olarak nitelendirmektedir.[152] Troxel, başkanla parlamentonun sadece kâğıt üzerindeki değil, uygulamadaki yetkilerini dikkate alarak Rusya'yı yarı-başkanlık olarak tarif etmektedir.[153] Troxel'e göre, Rusya Linz'in tasnifine göre de yarı başkanlık kategorisinde yer almaktadır. Zira Linz'e göre, başkanın halk tarafından seçildiği ve başbakanın parlamentonun güvenine muhtaç olduğu sistem yarı-başkanlık sistemidir.[154] Yarı başkanlık modelini iki alt sınıfa ayırarak inceleyen Shugart ve Carey'e göre Rusya, başkanlı-parlamenter sisteme sahiptir. Bu sistemde, başbakan ve hükümet, hem parlamentoya hem de devlet başkanına karşı sorumlu olup her ikisi tarafından görevden alınabilmektedir.[155] Shugart ve Carey'in tasnifini benimseyen Sedelius'a göre Rusya, başkanlı-parlamenter sisteme sahip bir ülkedir ve literatürde Rusya için kullanılan *süperbaşkanlık* veya *saf başkanlık* gibi tanımları reddetmektedir.[156]

Anayasal çerçeveyi dikkate alarak ülkeyi *yarı-başkanlık* olarak tarif eden Elgie, siyasi gerçeklikten hareketle nüansları vurgulama ihtiyacı hissetmiştir. Elgie, Rusya'yı, devlet başkanının gücüne atıfla *başkanlaşmış* yarı başkanlık kategorisinde değerlendirmektedir. *Başkanlaşmış* yarı-başkanlık sistemini ise, kazananın her şeyi aldığı, başkanın kişisel özelliklerinin ön plana çıktığı ve kişisel çıkarları uğruna parlamentoyla mücadeleye girdiği ve bunu yaparken hukuk dışı yollara başvurduğu ve karşısında zayıf hükümetlerin bulunduğu sistemler olarak tanımlamıştır.[157] Sakwa da Rusya'yı teknik olarak yarı-başkanlık olarak tarif ederken başkanın anayasadaki güçlü yetkilerini hatırlatma ihtiyacı hissetmektedir.[158]

---

[150] Robert Elgie, *Semi-Presidentialism, Sub-types and Democratic Performance* (New York:Oxford University Press, 2011), s.22.
[151] Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (Cambridge:Cambridge University Press, 2007), s.134,135.
[152] Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, s.145.
[153] Troxel, *Parliamentary Power in Russia*, 1994-2001, s.42, 174.
[154] Troxel, *Parliamentary Power in Russia*, 1994-2001, s.12.
[155] Kimberly A. Macquire, "President-Prime Minister Relations, Party Systems, and Democratic Stability in Semipresidential Regimes:Comparing the French and Russian Models", 2012, http://www.tilj.org/content/journal/47/num2/McQuire427.pdf, Erişim:24.10.2013, s.43.
[156] Sedelius, "The Tug-of-War Between President and Prime Ministers, Semi Presidentialism…", s.242.
[157] Robert Elgie, "A Fresh Look at Presidentialism, Variations on A Theme Variations on Theme", 2005, http://www.stevendroper.com/elgie.pdf, Erişim:14.05.2013 s.103-104.
[158] Sakwa, *Russian Politics and Society*, s.105,107.

Bazı akademisyenler ise Rusya'yı başkanlık veya süper başkanlık olarak tanımlamışlardır. Aşağıda da görüleceği üzere bu nitelemeler, Rusya'daki hükümet sistemini anayasal olarak tanımlamaktan çok Rusya'daki otoriter kurumsal kültüre ve Başkanın siyasi hayatta sahip olduğu gerçek ağırlığa vurgu yapmakta ve ülkenin demokratik standartlardan uzaklığını belirtmek için kullanılmaktadır.

M. Steven Fish'e göre, Rusya formel anlamda yarı-başkanlık olsa da gerçekte Başkanın yönettiği bir sistemdir.[159] Başkanın sadece yürütme erki içerisinde değil tüm siyasal sistem üzerindeki etkisi ve denetiminin boyutunu dikkate alan Fish, ya'daki siyasi sistemi "*süper başkanlık*" olarak tarif etmektedir.[160] Fish'e göre, Anayasa zayıf bir parlamento öngörmüştür. Parlamento, hükümetin kurulmasında çok fazla söz sahibi değildir ve denetim yetkisi oldukça kısıtlıdır. Zayıf parlamento demokratikleşme sürecinde yaşanan trajedilerin temel kaynağıdır. Parlamentonun gözleri önünde devlet başkanları (*Yeltsin* ve *Putin*) temel hakların kısıtlanması, seçimlerin ayarlanması ve medyanın denetim altına alınması gibi uygulamalarla yetkilerini kötüye kullanmışlardır.[161]

Oleg Zaznaev'e göre, Rusya, anayasal özellikleri itibariyle yarı-başkanlık sistemine sahiptir. Ancak yarı başkanlığın özelliklerinden olan iki başlı yürütme ve parlamentoya karşı sorumlu hükümetten pratikte bahsetmek oldukça zordur. Devlet başkanının kaynaklar üzerindeki denetimini ve parlamento ile siyasi partiler karşısındaki özerkliğini artırmasından hareketle Zaznaev, Rusya'da 1991'den itibaren yaşananları "başkanlaşma" olarak değerlendirmektedir.[162] Anayasa'da sahip oldukları yetkilere ilaveten, enformel pek çok yetkiyi kullan(a)mayan *Yeltsin*'in aksine, *Putin* döneminde federe birimler, parlamento, güvenlik konseyi, siyasi partiler, medya üzerinde

---

[159] M. Steven Fish, "Stronger Legislatures, Stronger Democracies, 2006", Avrupa Parlamentosu İnternet Sitesi, http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/Stronger_legislature%20_Stronger_democracies.pdf, Erişim:06.05.2013, s.6.

[160] Fish'e göre, süper başkanlık, "tüm diğer organları hacim ve kaynak bakımından küçülten bir yürütme aygıtına; kararname çıkarma yetkisine sahip, hukuken veya fiilen kamu bütçesinin büyük bir kısmını kontrol eden bir devlet başkanına; başkanın kararnamelerini yürürlükten kaldıramayan, yürütme organını denetleyecek otorite ve kaynaklara yeteri kadar sahip olmayan görece zayıf bir yasama organına; başkanın suçlandırılmasının imkânsız kılan hükümlere; tamamen veya kısmen yürütmenin başındaki kişi tarafından kontrol edilen ve pratikte başkanın yetkilerini, hatta suistimallerini denetleyemeyen bir yargı sistemine sahip" bir rejimdir. Otokrasiden farklıdır çünkü yürütme, tüm gücü elinde tutmaz ve parlamento seçimlerinde periyodik olarak meydan okumaya tabidir (John T. Ishıyama & Ryan Kennedy, "Superpresidentialism and Political Party Development in Russia, Ukraine, Armenia, and Kyrgyzstan", *Europe- Asia Studies*, Cilt 53, Sayı 8 (2001), http://www.polsci.uh.edu/faculty/rkennedy/publications_files/super%20presidentialism.pdf, Erişim:05.04.2013, s.1178).

[161] Fish, "Stronger Legislatures, Stronger Democracies, 2006," s.15.

[162] Oleg Zaznaev, "The Presidentialization of a Semi-Presidential Regime:the Case of Russia," *Politics and the Ruling Group in Putin's Russia* içinde, Stephen White ed. (New York: Palgrave Macmillan, 2008), s.31,32.

devlet başkanının hakimiyeti artmıştır.[163] Başkanın siyasi partiler, hükümet ve parlamento karşısında özerkliği arttıkça kaynaklar üzerindeki hâkimiyeti de pekişmiştir.[164]

Kimi akademisyenler ise Rusya'daki hükümet sistemini "başkanlık" olarak adlandırmaktadır. Örneğin, Easter'a göre, Rusya başkanlık sistemine sahiptir. Çünkü 1993 Anayasası, devlet başkanına veto yetkisi, Dumayı feshetme yetkisi, hükümeti atama yetkisi, kararname çıkarma yetkisi gibi önemli yetkiler vererek siyasi aktörler arasındaki güç dengesini devlet başkanı lehine değiştirmiştir.[165] Andre Kouwel, benzer argümanları kullanarak Rusya'yı başkanlık sistemi olarak tarif etmekte[166] ve 12 Orta ve Doğu Avrupa ülkesini dâhil ettiği karşılaştırmalı çalışmasında Rusya'yı *üst seviyede başkanlık* sistemine sahip ülke olarak değerlendirmektedir.[167]

Yarı-başkanlığın ayrı bir model olarak takdim edilmesini pek inandırıcı bulmayan ve yarı-başkanlığı saf başkanlık sisteminin bir türü olarak kabul eden James Nichols da Rusya'daki siyasal sistemin yarı-başkanlık olarak yapılandığını ancak pratikte pek çok yönden saf başkanlık modeliyle uyumlu olduğunu belirtmektedir.[168] Yazara göre Rusya'da başkanlık sistemi; risklerine rağmen, yanılma, deneme veya halkın kandırılması şeklinde olmamış, bilakis sadece elitlerin değil, halkın da uzlaşı gösterdiği bir sistem olarak bilinçli şekilde tercih edilmiştir. Dolayısıyla, toplumsal aktörlerin birbirine güvenmediği, topluma güven verecek siyasi partilerin gerçek anlamda teşekkül etmediği, bölünmüş ve güvensiz toplumsal yapının yansıdığı parlamentonun kaotik ve korkutucu görüldüğü Rusya'da başkanlık sistemi, optimal bir seçenek olarak tercih edilmiştir.[169]

7. SONUÇ

Çok farklı etnik grupları içinde barındıran ve federal bir yönetime sahip Rusya'da Anayasa, halk tarafından sabit bir süre için seçilen devlet başkanı ve parlamentonun güvenoyuna tabi bir hükümet öngörmektedir. Rusya, anayasal özellikleri itibariyle yarı-başkanlık sistemine sahiptir. Kimi akademisyenler

---

[163] Zaznaev, "The Presidentialization of a Semi-Presidential Regime:the Case of Russia," s.34-36.
[164] Zaznaev, "The Presidentialization of a Semi-Presidential Regime:the Case of Russia," s.40.
[165] Gerald M. Easter, "Preference for Presidentialism:Postcommunist Regime Change in Russia and NIS", 1997, http://elib.ukma.edu.ua/E/easter_prefer_for_president.pdf, Erişim:24.02.2013, s.195-196.
[166] Andre Krouwel, "Measuring Presidentialism and Parliamentarism: An Application to Central And East European Countries," 2003, http://www.utexas.edu/law/journals/tlr/sources/Issue%2089.7/Cheibub/fn011.Krouwel.Acta.pdf, Erişim:07.05.2013, s.353-354.
[167] Krouwel, "Measuring Presidentialism and Parliamentarism…", s.356.
[168] Nichols, *The Russian Presidency, Society and Politics in the Second Russian Republic*, s. 199.
[169] Nichols, *The Russian Presidency, Society and Politics in the Second Russian Republic*, s.15,16.

sistemi, kâğıt üzerinde bir hükümetin varlığını göz ardı ederek ve ülkedeki siyasi pratikleri dikkate alarak *başkanlaşmış yarı-başkanlık* veya *başkanlık* ve hatta *süper/hiper başkanlık* olarak tanımlamayı tercih etmişlerdir.

Rusya'da anayasal olarak hiçbir erkin parçası olmayan devlet başkanı güçlü ve merkezi bir konuma sahiptir. Devlet başkanı altı yıllığına halk tarafından seçilir. Başkan, yasama, yürütme ve yargı alanlarında önemli yetkilerle donatılmıştır. Başkan, Anayasa ile tanınan temel hak ve özgürlüklerin garantörüdür. Rusya'nın egemenliğini, bağımsızlığını ve bütünlüğünü korumak ve devlet organlarının uyumlu çalışmasını sağlamakla görevlidir. Devlet başkanı, kararname çıkarma, başbakan ve bakanları atama ve görevden alma, Duma'yı feshetme, kanun önerisi sunma ve kanunları veto etme yetkilerine sahiptir. Ayrıca yürütme ve yargı organlarına yapılan atamaların pek çoğu devlet başkanı tarafından yapılmaktadır.

Devlet başkanı, hükümet ve parlamento arasında asimetrik bir ilişki bulunmaktadır. Anayasanın öngördüğü kurumsal dizayn, formel anlamda kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemektedir. Ancak, devlet başkanının sistem üzerinde egemenlik kurmasını engelleyecek fren ve denge mekanizmalarına Anayasada yeterince yer verilmemiştir. Başkan, olağanüstü yetkilerle sistemin merkezine yerleşmiştir. White'in ifadesiyle sistem, adeta "tek köşeli bir üçgen"i andırmaktadır.[170]

Başbakan ve hükümet, hem parlamentoya hem de devlet başkanına karşı sorumlu olup her ikisi tarafından görevden alınabilmektedir. Ancak, parlamentonun hükümeti görevden alma yetkisi Anayasa'daki zorlaştırıcı hükümler nedeniyle tamamen teorik düzeyde kalmaktadır. Parlamento ile hükümet arasındaki bu ilişkinin sonucu devlet başkanı tarafından belirlenmektedir. Diğer taraftan, devlet başkanı, hiçbir gerekçe göstermeden hükümeti görevden alma yetkisine sahipken hükümet tek taraflı bir kararla istifa dahi edememektedir. Devlet başkanı, Duma'yı Anayasada yazılı durumlarda feshedebilirken parlamentonun devlet başkanını suçlandırma yoluyla görevden alması için oldukça karmaşık ve zor bir süreç öngörülmüştür.

1993 Anayasası ile kurgulanan bu asimetrik ilişki, güçlü bir kamuoyu ve parlamento çoğunluğunun desteğine sahip bir devlet başkanına, tüm sistem üzerindeki denetimini arttırma olanağı vermektedir.

Yeltsin ve *Putin* dönemlerinde devlet başkanı-parlamento arasındaki ilişkilerin niteliği, parlamentoda Kremlin yanlısı bir çoğunluğun bulunup

---

[170] White, *Understanding Russian Politics*, s.334.

bulunmamasıyla bağlantılı olarak farklılık arz etmektedir. Başkanlığı döneminde muhalif bir parlamento kompozisyonuyla karşılaşan *Yeltsin*, istediği yasama önceliklerini hayata geçirmek, dilediği kişiyi başbakan olarak atamak için zaman zaman parlamentoyla pazarlık yapmak ve tavizler vermek zorunda kalmıştır. Muhalif bir parlamento kompozisyonu *Yeltsin'i,* kararname çıkarma yetkisini sıklıkla kullanarak parlamentoyu by-pass etmeye veya veto yetkisine başvurarak parlamentodan istemediği kanunların çıkmasını engelleyemeye sevk etmiştir.

Yeltsin'den görevi devralan *Putin* döneminde yaşanan şey; Kremlin'in siyasi partiler ve seçim kanunlarında yaptığı değişikliklerle ve siyasal alanda giderek güçlenen *Birleşik Rusya Partisi* aracılığıyla parlamento üzerinde hâkimiyet kurmayı başarmasıdır. *Putin*'in devlet başkanlığı ile birlikte yaşanan siyasal dönüşümün temel özelliği; merkezi iktidarın giderek güçlenmesi ve Kremlin yanlısı Birleşik Rusya'nın yükselişine paralel olarak parlamentonun yürütme karşısında zayıf kalmasıdır. *Putin*'in göreve gelmesinden kısa bir süre sonra siyasi hayatı dizayn etme maksadıyla siyasi partiler rejimi ve seçim sisteminde önemli değişiklikler hayata geçirilmiş ve *Yeltsin* döneminde muhalif duruşunu korumayı başaran Duma ve Federasyon Konseyi zamanla kontrol altına alınmıştır. 2000 yılından itibaren, hem seçim sürecinde hem de yasa yapım sürecinde Kremlin'in denetimini arttıran ve dolayısıyla Duma'nın yürütmeye bağımlı bir organa dönüşmesiyle sonuçlanan bir dizi hukuki düzenleme yapılmıştır. Özellikle 2002'den itibaren Kremlin yanlısı bir parlamento çoğunluğu oluşturmayı başaran *Putin*, kendisini destekleyen ittifak sayesinde, gerek yasama faaliyetlerinde gerekse hükümet kurma sürecinde istediği sonucu elde etmekte zorluk çekmemiştir. *Putin* döneminde, devlet başkanı-parlamento ve devlet başkanı-hükümet ilişkileri, *Yeltsin* döneminin aksine, daha az çatışmacı bir hüviyet taşımaktadır.

İstediği kanunları parlamentodan kolaylıkla geçirmeyi başaran *Putin*, gerek veto yetkisini gerekse kararname çıkarma yetkisini daha az kullanmıştır. *Medvedev*'in devlet başkanı, *Putin*'in başbakan olduğu dönemde (2008-2012) ise, devlet başkanının siyasi özerkliği, güçlü bir siyasi profile ve etkiye sahip Başbakan *Putin* karşısında oldukça kısıtlanmış, güçlü başkan-zayıf hükümet/ başbakan görüntüsü tersine dönmüştür.

KAYNAKÇA

AGİT. "Russian Federation, Elections to State Duma, 4 December 2011", http://www.osce.org/odihr/86959?download=true, Erişim:09.04.2014.

Aktay, Yasin, ed. *Siyaseti, Ekonomisi, Güvenliği, Dış Politikaları ve Stratejik İlişkileriyle: Yeni Rusya*. 2010, Stratejik Düşünce Enstitüsü, http://www.sde.org.tr/userfiles/file/SDE-YeniRusyaFDFD.pdf, Erişim:16.04.2014.

Anayasa Mahkemesi İnternet Sitesi. "Rusya Federasyonu Anayasası". http://www.ksrf.ru/en/Info/LegalBases/ConstitutionRF/Documents/THE%20CONSTITUTION%20OF%20THE%20RUSSIAN%20FEDERATION.pdf, Erişim:24.05.2014.

Center for Systemic Peace. "Polity IV Country Report 2010:Russia", http://www.systemicpeace.org/polity/Russia2010.pdf, Erişim:09.04.2013.

Chaisty, Paul. "Majority Control and Executive Dominance: Parliament-President Relations in Putin's Russia." *Leading Russia, Putin in Perspective* içinde, Alex Pravda ed. (New York: Oxford University Press, 2005), s.119-139.

——— . "The Legislative Effects of Presidential Partisan Power in Post Communist Russia." , *Government and Opposition* Cilt 3, Sayı 43,(2008). https://portal.publicpolicy.utoronto.ca/en/courses/UniversityofOttawa/API5116DemocraticGovernanceandPublicManagement/Courseware%20Library/November%2016%20-%20Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government/Chaisty.pdf, (Erişim:05.05.2013), s.424-453.

Cheibub, Jose Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

CIA. "Russia, The World Factbook", https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html, Erişim:04.02.2014.

Donaldson, Robert H. "Russia." *Journal of Legislative Studies*, Cilt 10, Sayı 2/3 (Ağustos 2004), http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1357233042000322337, Erişim:01.03.2014, s.230-249.

Easter Gerald M. "Preference for Presidentialism:Postcommunist Regime Change in Russia and NIS," 1997, http://elib.ukma.edu.ua/E/easter_prefer_for_president.pdf, Erişim:24.02.2013.

ECPRD. "Private Members' Bills", 27.12.2012, No:1889, https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/navigation.do;jsessionid=3C5EF4FF4283FE7D5CE6E604F86AE560, (Sınırlı Erişim), Erişim:24.01.2014.

Elgie, Robert. *Semi-Presidentialism, Sub-types and Democratic Performance.* New York:Oxford University Press, 2011.

——— . "A Fresh Look at Presidentialism, Variations on A Theme Variations on Theme", 2005, http://www.stevendroper.com/elgie.pdf, Erişim:14.05.2013.

Embassy of the Russian Federation (USA). "General Information", http://www.russianembassy.org/page/general-information, Erişim:08.05.2013.

Federasyon Konseyi. "About the Council of Federation", http://www.council.gov.ru/en/, Erişim:07.05.2013.

Freedom House. "Freedom in the World 2013, Russia", http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/russia#.U0U0P6qKC74, Erişim:09.04.2013.

Fish, M. Steven. "Stronger Legislatures, Stronger Democracies, 2006", Avrupa Parlamentosu İnternet Sitesi, http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/Stronger_legislature%20_Stronger_democracies.pdf, Erişim:06.05.2013.

Gel'man, Vladimir. "United Russia, Puling Party of Emperor's New Clothes", 2002, http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pm_0255.pdf, Erişim:30.01.2013.

Handerson, Jane. *The Constitution of the Russian Federation, A Contextual Analysis*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2011.

Harvey, Cole Joseph. "The Doubled-Headed Eagle:Semi Presidentialism and Democracy in France and Russia", 2008, http://d-scholarship.pitt.edu/9393/1/Harvey_Cole_ETD2008.pdf, Erişim: 30.01.2013.

Ishıyama, John T. ve Ryan Kennedy. "Superpresidentialism and Political Party Development in Russia, Ukraine, Armenia, and Kyrgyzstan." *Europe- Asia Studies*, Cilt 53, Sayı 8 (2001), http://www.polsci.uh.edu/faculty/rkennedy/publications_files/super%20presidentialism.pdf, Erişim:05.04.2013, s.1177-1191.

Itar-Tass News Agency."Putin signs law on mixed election system of lower house of parliament". http://en.itar-tass.com/russia/720657, Erişim:26.05.2014.

Jafarov, Nazim. "Rusya'da Güvenlik Anlayışının Dönüşümü (1991-2006)." Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Universitesi, 2007.

Krouwel, Andre. "Measuring Presidentialsm and Parliamentarism: An Application to Central And East European Countries", 2003, http://www.utexas.edu/law/journals/tlr/sources/Issue%2089.7/Cheibub/fn011.Krouwel.Acta.pdf, Erişim:07.05.2013.

Merkezi Seçim Komisyonu İnternet Sitesi. "Federal Law on the Election of the President of the President of the Russian Federation", http://www.cikrf.ru/eng/law/FL-19-FZ.html , Erişim:13.05.2013.

——— . "Federal Law on the Election of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation", http://www.cikrf.ru/eng/law/FL-51-FZ.html, Erişim:15.04.2013.

Macquire, Kimberly A. "President-Prime Minister Relations, Party Systems, and Democratic Stability in Semipresidential Regimes:Comparing the French and Russian Models", 2012, http://www.tilj.org/content/journal/47/num2/McQuire427.pdf, (Erişim:24.10.2012).

Nichols, Thomas M. *The Russian Presidency, Society and Politics in the Second Russian Republic.* New York: Palgrave, 2001.

Nichols, Jim. "Russian Political, Economic, and Security Issues and U.S. Interests." 2014, Congressional Researech Service, http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33407.pdf, Erişim:17.04.2014.

Overloot, Hans ve Verheul Ruben. "Managing Democracy:Political Parties and State Duma in Russia", 2006, http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13523270600855795,. Erişim:23.01.2014.

Protsyk, Oleh. "Ruling With Decrees: Presidential Decree Making in Russia and Ukraine", 2004, http://www.policy.hu/protsyk/Publications/RulingwithDecrees.pdf, Erişim:01.02.2013.

——— . "Intra-Executive Competition Between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism", 2006, http://www.policy.hu/protsyk/Publications/PolStudiesIntraExConflict.pdf, Erişim:26.04.2013.

Remington, Thomas F. *The Russian Parliament, Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989-1999*. Michigan:Yale University Press, 2001.

——— . "The Russian Federal Assembly, 1994-2004." *The Journal of Legislative Studies*, Cilt 13, Sayı 1 (2007), http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13572330601165402, Erişim:15.01.2014, s.121-141.

——— . "Putin, Parliament, and Presidential Exploitation of the Terrorist Threat." *Journal of Legislative Studies*, Cilt 15, Sayı 2-3 (2009), http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13572330902933383, Erişim:10.02.2014, s.219-238.

——— . "Politics in Russia." *Comparative Politics Today, A World View* içinde, Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell, Jr, Kaare Strom, Russel J Danton ed., Pearson Longman, 2004.

——— . "Separation of Powers and Legislative Oversight in Russia." *Trends in Parliamentary Oversight* içinde, Riccardo Pelizzo, Rick Stapenhurst David Olson ed., Washington: World Bank Institute, 2004, http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/TrendsinParliamentaryOversight-FINAL.pdf, Erişim:06.05.2014, s.9-17.

Reuters. "Putin signs law to allow him to pick Russian governors", 02.04.2013, http://www.reuters.com/article/2013/04/02/us-russia-elections-idUSBRE9310GR20130402, Erişim:25.06.2014.

Russia Votes. "Results of Previous Presidential Elections", http://www.russiavotes.org/president/presidency_previous.php, Erişim:11.05.2013.

Russia Beyond the Headlines. "Russian constituent territories grow to number 85, Federation Council to have 170 members", 26.03.2014, http://rbth.co.uk/news/2014/03/26/russian_constituent_territories_grow_to_number_85_federation_council_to_35378.html,Erişim:17.05.2014.

RT News. "Medvedev endorses law on direct governor elections". 02.05.2012, http://rt.com/politics/endorses-law-direct-elections-405/, Erişim:24.05.2014.

Rogoza, Jadwiga. "In Putin's Shadow, Dmitry Medvedev's Presidency", 2011, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/policy_briefs_26.pdf, Erişim:25.01.2014.

——— . "Medvedev's Government, Putin's Ideas", 2012, http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2012-05-23/medvedevs-government-putin-s-ideas, Erişim:06.03.2014.

Sağlam, Mühdan. *Gazprom'un Rusyası, Rusya'da Bir Devletin Dönüşümü*. Ankara: Siyasal Kitabevi, 2014.

Sakwa, Richard. *Russian Politics and Society.* New York: Routledge, 2008.

Sedelius, Thomas. "The Tug-of-War Between President and Prime Ministers, Semi Presidentialism in Central and Eastern Europe", 2006, http://oru.diva-portal.org/smash/get/diva2:136841/FULLTEXT01.pdf, Erişim:26.04.2014.

Sedelius, Thomas ve Olga Mashtaler. "Two Decades of Semi-Presidentialism:Issues of Intra-Executive Conflict in Central and Eastern Europe 1991-2011", 2013, http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21599165.2012.748662, Erişim.26.04.2014.

Sell, Daniel James. "Vladimir Putin's United Russia: The How and Why of Russia's New Party of Power", 2008, https://etd.ohiolink.edu/ap/10?0::NO:10:P10_ACCESSION_NUM:osu1226594286#abstract-files 6, Erişim:16.05.2013.

Shebaltseva, Aleksandra. "Is Russia a Constitutional Democracy? Checks and Balances in the Russian Constitutional System", 2008, http://www.etd.ceu.hu/2008/shebaltseva_aleksandra.pdf, Erişim:17.04.2014.

Shevchenko, Iulia ve Grigorii V. Golosov. "Russia:The Executive in a Leading Role." *The Role of Government in Legislative Agenda* içinde, Bjorn Erik Rasch, George Tsebelis ed., New York: Routledge, 2011, s.201-222.

SIDA. "Democracy Index 2011, Democracy Under Stress", http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20arbetar%20vi/EIU_Democracy_Index_Dec2011.pdf, Erişim:09.04.2014.

Smyth, Regina. "Beyond United Russia, The Kremlin's Efforts to Engineer Ruling Majorities", 2013, http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Pepm_302_Smyth_Sept2013.pdf, Erişim:26.05.2014.

Şen, İlker Gökhan. *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 2004.

Troxel Tiffany A. *Parliamentary Power in Russia. 1994-2001.* New York: Palgrave Macmillan, 2003.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü İnternet Sitesi. "Corruption Perceptions Index 2013", http://www.transparency.org/cpi2013/results, Erişim: 21.01.2014.

White, Stephen. *Understanding Russian Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

Whitemore, Sarah. "Parliamentary Oversight in Putin's Neo-Patrimonial State. Watchdogs or Showdogs", 2010, http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic978083.files/Parliamentary%20oversight.pdf, Erişim:06.05.2013.

Zaznaev, Oleg. "The Presidentialization of a Semi-Presidential Regime:the Case of Russia." *Politics and the Ruling Group in Putin's Russia* içinde, Stephen White ed., New York: Palgrave Macmillan, 2008, s.27-42.

SONSÖZ

*Kasım Erdem**

Tarihi geçmişi 1920'lere uzanan ve ilk kez Maurice Duverger tarafından 1970'lerde kavramsallaştırılan yarı-başkanlık sistemi üzerindeki tartışmalar halen devam etmektedir. O kadar ki, akademisyenlerin tercih ettikleri tanımla bağlantılı olarak yarı-başkanlık olarak değerlendirilen ülke listeleri de farklılık arz etmektedir. Duverger ve Sartori'nin tanımlarını sübjektif kriterler içermesi hasebiyle eleştiren Elgie'nin anayasal kurguyu esas alan minimalist tanımı ise bugün itibariyle yaygın olarak benimsenmiş gözükmektedir. Elgie'ye göre, anayasalarında halk tarafından seçilen bir devlet başkanı ile parlamentonun güvenoyuna tabi hükümetin birlikte yer aldığı ülkeler, yarı-başkanlık modeline sahiptirler. Elgie'nin bu tanımına uygun 60'a yakın ülke bulunmaktadır.

Bu çalışmada, Fransa, Polonya ve Rusya'da yarı-başkanlık sisteminin hangi yasal zeminde ve nasıl işlediği ortaya konulmaktadır. Ülke örnekleri göstermektedir ki, farklı bir siyasi tarihe, siyasi kültüre ve sosyo-ekonomik yapıya sahip bu ülkelerde yarı-başkanlık sisteminin işleyişi de oldukça farklı mahiyet arz etmektedir. Çalışma yarı-başkanlık sisteminin Fransa, Polonya ve Rusya'da anayasal mimariye nasıl yansıdığını ve devlet başkanı, hükümet ve parlamento arası ilişkileri nasıl belirlediğini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla ülkelerin demokrasi karneleri üzerinden bir değerlendirmede bulunarak ülkedeki sağlıklı yapının veya arzu edilmeyen durumun yarı-başkanlık sisteminden kaynaklandığını ileri sürmek veya faturayı sadece sisteme kesmek doğru olmayacaktır. Zira farklı siyasi tecrübelere, siyasi kültürlere ve ekonomik seviyelere sahip bu ülkelerde başka modellerin daha iyi veya kötü işleyeceğine dair bir öngörüde bulunmak sağlıklı bir yaklaşım değildir.

Çalışmayı sonuca bağlarken öncelikle erkler arası dengeleri belirleyen bazı hususların hukuki zeminde nasıl düzenlendiği, karşılaştırmalı bir perspektifle tekrar hatırlatılacak, daha sonra ise Fransa, Polonya ve Rusya'da sistemin işleyişine dair genel değerlendirme yapılacaktır.

Yarı-başkanlık sistemlerinde esas aktör, başkanlık sistemlerinde olduğu gibi *devlet başkanı*dır. Hatta o kadar ki devlet başkanının kişisel özellikleri, yönetim anlayışına ve diğer aktörlerle münasebetlerine yön verebilmektedir. Devlet başkanının yetkilerinin yanı sıra hükümet ve parlamentoyla ilişkilerin düzenleniş şekli ülkedeki siyasi pratikleri anlamamız açısından büyük önem arz

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: kasim.erdem@tbmm.gov.tr

etmektedir. Bu bağlamda devlet başkanı, hükümet ve parlamento arasındaki güç dengelerini belirleyen belli başlı hususların ülke anayasalarında nasıl düzenlendiğini bir kez daha hatırlamak gerekmektedir.

Devlet başkanlarının parlamentolar karşısındaki konumunu güçlendiren yetkilerin başında *parlamentoyu feshetme yetkisi* gelmektedir ki bu yetki her üç örnekte de mevcuttur. Fransa'da devlet başkanı, hiçbir sebebe bağlı kalmadan parlamentoyu (Millet Meclisi) feshetme yetkisine sahiptir. Bu yetki, devlet başkanı tarafından istedikleri gibi bir parlamento çoğunluğunu elde etmek amacıyla pek çok kez kullanılmıştır. Fransa'nın aksine Rusya'da ise, devlet başkanı anayasada belirtilen koşullar içerisinde Duma'yı feshedebilmektedir ve tarihte örneği bulunmamaktadır. Rusya'da devlet başkanının Duma'yı feshi, Duma'nın başbakana veya hükümete güvensizlik oyu vermesi durumunda devreye giren bir yetkidir. Benzer şekilde Polonya'da devlet başkanının parlamentonun hükümete güvenoyu vermemesi veya güvensizlik oyu vermesi durumlarında başvurduğu yetkilerden birisidir. Rusya ve Polonya'da devlet başkanları, parlamentoyu feshetmemiş olsalar da parlamentonun hükümetlerin varlığına yönelik girişimleri söz konusu olduğunda bu yetkilerini bir tehdit unsuru olarak kullanmışlardır. Dolayısıyla bu iki ülkede parlamentonun hükümet kurma sürecindeki belirleyiciliği, devlet başkanlarının parlamentoyu feshetme yetkisi nedeniyle oldukça teorik düzeyde kalmaktadır. Başka bir ifadeyle her üç örnekte de devlet başkanlarının sahip olduğu fesih yetkisi, parlamentoları devlet başkanının atadığı başbakanları kabul etmeye zorlayan bir unsurdur.

Üç ülkede de devlet başkanlarının *siyasi sorumlulukları* bulunmamaktadır. Parlamentoların devlet başkanlarına karşı kullanabilecekleri tek yetki, suçlandırma (impeachment) adı verilen süreç sonucunda *devlet başkanının görevden alınması*dır. Ancak, Fransa'da her iki meclis tarafından basit çoğunlukla suç isnadında bulunulan devlet başkanı, Yüksek Mahkeme sıfatıyla ortak bir birleşimle toplanan Parlamento tarafından üçte iki oy çokluğuyla görevden alınabilmektedir. Rusya'da devlet başkanına, Duma'nın üçte iki çoğunluğu tarafından suç isnadında bulunulabilmekte ve Federasyon Konseyi tarafından üçte iki çoğunlukla suçlandırılarak görevden alınabilmektedir. Yeltsin döneminde Parlamento birkaç kez suçlandırma girişiminde bulunmuş ancak netice alamamıştır. Polonya'da suçlandırma Ulusal Meclis tarafından üçte iki çoğunlukla yapıldıktan sonra, Fransa ve Rusya'dan farklı olarak yargılama özel bir mahkeme olan Yüce Divan tarafından yapılmaktadır. Görüldüğü gibi her üç ülkede de suçlandırma sonucunda devlet başkanının görevden alınması, *nitelikli çoğunluk ve karmaşık prosedürler* nedeniyle oldukça zorlaştırılmıştır.

Yarı-başkanlık modelinde devlet başkanının konumunu güçlendiren diğer bir yetki grubu *yasamaya ilişkin yetkileridir.* Bu yetkiler, *kanun önerisinde bulunma, kanunları veto etme ve kararname çıkarma yetkisidir*. İlk olarak, Rusya ve Polonya'da devlet başkanları, kanun önerisinde bulunma yetkisine sahipken Fransa'da cumhurbaşkanı kanun önerisinde bulunamamaktadır. Fransa, Rusya ve Polonya'da devlet başkanlarına tanınan ortak yetkilerden birisi veto yetkisidir. Ancak devlet başkanının vetosu, Fransa'da basit çoğunluk, Rusya'da üçte iki ve Polonya'da beşte üç çoğunlukla parlamentolar tarafından aşılabilmektedir. Dolayısıyla her üç örnekte de geciktirici veto söz konusudur. Rusya ve Polonya'nın aksine Fransa'da cumhurbaşkanları bu yetkilerini neredeyse hiç kullanmamışlardır. Rusya'da ise özellikle muhalif bir parlamento ile çalışmak zorunda kalan Yeltsin'in sıklıkla başvurduğu yetkilerden birisi olmuştur. Putin, Kremlin yanlısı Birleşik Rusya Partisinin parlamento içerisinde çoğunluğu oluşturduğu 2001 yılından itibaren veto yetkisini daha az kullanmıştır. Polonya'da da devlet başkanları, istemedikleri kanunları veto etmekten çekinmemişlerdir. Rusya örneğinde olduğu gibi parlamentoda farklı bir parti çoğunluğunun bulunduğu kohabitasyon dönemlerinde devlet başkanları veto yetkilerini sıklıkla kullanmışlardır. Son olarak, devlet başkanları üç örnekte de kanunların anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilmektedirler. Özellikle Polonya'da bu yetki, kohabitasyon dönemlerinde, cumhurbaşkanları tarafından sıklıkla kullanılmıştır.

Devlet başkanlarının elini güçlendiren yetkilerden birisi de *kararname çıkarma yetkisidir*. Fransa'da cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi bulunmamaktadır. Rusya'da devlet başkanlarına sınırlı şekilde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Devlet başkanı kanunla düzenlenen veya Anayasa gereği kanunla düzenlenmesi gereken bir alanda kararname çıkaramaz. Kararnameler, anayasa ve kanunlara aykırı olmamak koşuluyla tüm ülkede geçerlidirler. Rusya'da kararname çıkarma yetkisi devlet başkanları tarafından sıklıkla kullanılmıştır. Polonya'da ise cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını göstermek amacıyla ve kanunla yetkilendirilmesi durumunda tüzükler çıkarabilmekte ve emirnameler yayınlayabilmektedir.

Devlet başkanı ile hükümet arasındaki ilişkilerin niteliğini belirleyen unsurların başında *başbakan ve bakanların atanması ve görevden alınmasıyla ilgili devlet başkanına tanınan yetkiler* gelmektedir. Fransa'da teoride, Rusya'da ise pratikte devlet başkanları, seçim sonuçlarını veya parlamento tutumunu dikkate almadan başbakan atayabilmektedirler. Fransa'da devlet başkanları, kohabitasyon dönemlerinde bile, parlamento çoğunluğunun desteğine sahip olmayan kişileri başbakan olarak atamaktan kaçınmışlardır. Rusya'da ise, gerek Yeltsin gerekse Putin, parlamento kompozisyonunu dikkate almadan

dilediklerini başbakan olarak atamışlardır ki, bu durum Yeltsin döneminde devlet başkanı ile muhalif parlamento arasında ciddi siyasi krizlere neden olmuştur. Rusya ve Polonya'da devlet başkanlarına tanınan başbakanı atama yetkisi parlamentonun onayına tabidir. Fransa'da ise zımni güvenoyu olarak adlandırılan uygulama ile hükümetin kurulması için Meclisten güvenoyu istenmesine gerek görülmemiş ve böylece hükümetlerin kurulması kolaylaştırılmıştır. Ancak, Rusya ve Polonya'da parlamentonun önerilen adayı reddetmesi durumunda devreye devlet başkanının fesih yetkisinin girmesi, hükümetlerin parlamentonun değil, devlet başkanlarının arzusuna göre teşekkül etmesini sağlamaktadır. Rusya'da parlamentonun, hükümetlerin kurulması aşamasında belirleyici olamaması, kurumsal özerkliğini de zayıflatmaktadır. Fransa ve Polonya'da cumhurbaşkanı başbakanın önerisi üzerine bakanları atar ve görevden alırken Rusya'da devlet başkanı tek taraflı olarak bakanları atayabilmekte ve görevlerine son verebilmektedir.

Fransa'da devlet başkanının başbakanı görevden alma yetkisi bulunmamakta, bakanlar da başbakanın önerisi üzerine görevden alınmaktadır. Çatışma durumunda cumhurbaşkanının yapabileceği tek şey, hükümetin parlamento tarafından güvensizlik oyu ile düşürülmesini beklemek veya meclisi feshederek hükümete güvensizlik oyu verebilecek yeni bir parti kompozisyonunun oluşmasını sağlamaktır. Polonya'da da devlet başkanının hükümeti ve üyelerini görevden alma yetkisi bulunmamaktadır. Rusya'da ise, Fransa ve Polonya'nın aksine, devlet başkanı başbakanı ve bakanları dilediğinde görevden alabilmekte ve yerlerine yenilerini atayabilmektedir ki bu yetki hükümetin kendisine "tabi" kişilerden oluşmasını sağlayan devlet başkanının sistemin merkezine yerleşmesine neden olan yetkilerin başında gelmektedir.

Yarı-başkanlık rejimlerinde devlet başkanı-hükümet ilişkilerini belirleyen düzenlemelerden birisi de *bakanlar kurulu (kabine) toplantılarına kimin başkanlık ettiği* hususudur. Bu husus, her üç ülke anayasasında düzenlenmiştir. Fransa ve Rusya'da kabine toplantılarına devlet başkanı, Polonya'da ise başbakan başkanlık etmektedir. Fransa'da başbakanın bakanlar kuruluna başkanlık etmesi için cumhurbaşkanının kendisine vekâlet vermesi gerekmektedir. O kadar ki, cumhurbaşkanının katılmadığı bakanlar kurulu toplantısı anayasal açıdan geçerli değildir. Ayrıca, bakanlar kurulunca kabul edilen karar, kararname ve KHK'lerin cumhurbaşkanınca imzalanması anayasal zorunluluktur. Dolayısıyla Fransa'da bakanlar kurulunun gerçek patronunun cumhurbaşkanı olduğu rahatlıkla söylenebilir. Polonya'da devlet başkanı bakanlar kurulu toplantılarına başkanlık edememektedir. 1997 Anayasası cumhurbaşkanına belirli konularda Kabine Konseyini toplama ve başkanlık etme yetkisi vermekteyse de Konsey bakanlar kurulunun yetkilerine sahip değildir.

Üç ülke örneğinde dikkat çeken ortak noktalardan birisi, anayasanın *hükümetlerin parlamentolar tarafından düşürülmesi*ni *zorlaştıran hükümler* içermesidir. Fransa, Rusya ve Polonya'da parlamento dilediği zaman hükümetlere güvensizlik oyu verebilmektedir. Ancak Fransa'nın aksine Rusya ve Polonya'da bu güvensizlik oylarının sonuçsuz kalması muhtemeldir. Her üç örnekte de parlamento, güvensizlik oylaması ile görevdeki hükümetin görevine son verebilmektedir. Ancak ülkeler arasında ciddi farklılıklar vardır. Fransa'da parlamentonun hükümete güvensizlik oyu vermesi durumunda başbakan cumhurbaşkanına hükümetin istifasını sunmak zorundadır. Rusya teoride, hükümetin parlamento tarafından güvensizlik oyu ile düşürülebildiği ancak pratikte bunun neredeyse imkânsız olduğu bir örnektir. Rusya'da güvensizlik oylamasının sonuç doğurması, devlet başkanının hükümetin istifasına karar vermesini gerektirmektedir. Aksi takdirde güvensizlik oyu alan hükümet görevde kalmaya devam eder. Hatta Duma'nın üç ay içerisinde ikinci kez güvensizlik oyu vermesi durumunda, devlet başkanı hükümetin istifası yerine Duma'nın feshine karar verebilir. Kısaca devlet başkanının sahip olduğu bu yetki Duma üyeleri açısından göz ardı edilemeyecek bir tehdit haline gelebilmektedir. Polonya'da, parlamento, hükümet hakkında güvensizlik oyu verirken yeni başbakan ve bakanları da atamak zorundadır. Yapıcı güvensizlik oyu adı verilen bu uygulama, yeni bir hükümet kuruluncaya kadar meydana gelecek boşluğu önleyerek rejimin istikrarına hizmet etmektedir, zira parlamento yeni bir başbakan adayı belirleyemezse mevcut başbakanı görevden alamamaktadır.

Devlet başkanının sistem içerisindeki önemini artıran hususlardan birisi, *olağanüstü durumlarda karar alma sürecini kimin yönlendirdiği*dir. Her üç ülkede de olağanüstü hal ilan etme yetkisi devlet başkanlarına ait olsa da Fransa'da devlet başkanı bu yetkisini, Rusya'da olduğu gibi parlamento onayına ve Polonya'da olduğu gibi bakanlar kurulunun talebine bağlı kalmadan kullanabilmektedir. Fransa'da olağanüstü hal ilan etme ve belirli koşullarda olağanüstü önlemler alma konusunda devlet başkanına geniş takdir yetkisi verilmiştir. O kadar ki, Fransa'da olağanüstü hal ilan eden bir cumhurbaşkanı hem kural koyan, hem de uygulayan, yani aynı anda yasama ve yürütme yetkilerini kullanan bir makama dönüşmektedir. Rusya'da da kanunda yazılı hallerde sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan etme yetkisi devlet başkanına aittir, ancak, bu kararlar Federasyon Konseyinin onayına tabidir. Polonya'da da anayasada belirtilen durumlarda olağanüstü hal ilan etme yetkisi bakanlar kurulunun talebi üzerine cumhurbaşkanı tarafından kullanılabilmektedir. Üç ülke örneğinde görülen ortak hususlardan birisi, devlet başkanlarının olağanüstü dönemlerde parlamentonun alt kanadını feshedememesidir.

Üzerinde durulması gereken diğer bir yetki alanı devlet başkanları atama yetkileridir.

Parlamenter sistemlerde ve başkanlık sistemlerinde olduğu gibi yarı-başkanlık sisteminde de devlet başkanları, üst düzey kamu görevlileri, yargı mensupları, üst düzey ordu mensupları, bağımsız kurumların başkanlarını atamak gibi önemli yetkilere sahiptirler. Bu anlamda Rusya devlet başkanının sahip olduğu yetkiler, Fransa ve Polonya devlet başkanlarının yetkilerine kıyasla daha geniştir. Fransa'da pek çok önemli makama atamalar bakanlar kurulu tarafından yapılmaktadır. Bakanlar kurulunun atamaya ilişkin kararlarını cumhurbaşkanının onaylaması zorunlu olduğu için, Fransa'da cumhurbaşkanı bu açıdan etkin bir konumdadır.

Görüldüğü gibi, yarı-başkanlık sistemini benimseyen üç ülkede de erkler arası ilişkileri düzenleyen anayasal çerçeve oldukça farklıdır. Bu farklılık, aşağıda da özetleneceği gibi, üç ülkede de farklı siyasi pratiklere neden olmuştur. Ancak, uygulamadaki farklılığın, sadece anayasal mimariyle değil, ülkedeki tarihi ve siyasi pek çok koşulla ilişkili olduğunu unutmamak gerekir.

Fransa, 1958 Anayasası'nda yapılan değişiklikle 1962 yılında yarı-başkanlık sistemini benimsemiştir. Sistem, güçlü ve fakat oldukça parçalı parlamentonun karşısında zayıf hükümetlerin bulunduğu Dördüncü Cumhuriyetin kriz yaratan ve verimsiz parlamenter sistemine tepki olarak öngörülmüştür. Fransa'daki sistem, devlet başkanının hükümeti atama yetkisine sahip olup görevden alamaması nedeniyle, başka bir ifadeyle, hükümetin sadece parlamentoya karşı sorumlu olması nedeniyle *başbakanlı-başkanlık (premier-presidential),* model olarak sınıflandırılmaktadır. Bugün için iyi işleyen bir demokrasiye sahip ülke, yarı-başkanlık sistemi açısından model gösterilmektedir. Zira daha sonra yarı-başkanlık sistemini kabul eden ve Fransa'nın eski sömürgesi olan bazı Afrika ülkeleri tarafından taklit edilmiştir.

Anayasa, güçlü bir başbakan öngörse de 1986 yılına kadar sistem, parlamento çoğunluğunun desteğine sahip cumhurbaşkanlarının hâkimiyetinde bir nevi süper başkanlık olarak işlemiştir. Fransa'da devlet başkanı ve hükümetler arasındaki ilişkilerin seyri de, yaşanan üç kohabitasyon tecrübesine rağmen oldukça barışçıl bir nitelikte olmuştur. İlk kohabitasyon döneminde devlet başkanı Mitterrand'ın barışçıl birlikteliği mümkün kılan tutumu, diğer dönemler için emsal teşkil etmiş ve kohabitasyon dönemleri büyük krizler yaşanmadan atlatılmıştır. Yine de kohabitasyon ihtimalini azaltmak amacıyla devlet başkanının görev süresi beş yıla indirilmiş ve başkanlık ve parlamento seçimlerinin aynı zamanda yapılması doğrultusunda anayasa değişikliği yapılmıştır. Cumhurbaşkanlarının hükümetlerin kendi programlarını uygulamasına izin verdiği kohabitasyon

dönemleri, hükümetlerin özerk alanlarının sınırlarının belirlenmesine ve başbakanların nispeten güçlü figürler haline gelmesine neden olmuşlardır.

1958 Anayasası, geçmiş dönem uygulamalarına tepki olarak öngörülen ve yasama sürecini kolaylaştırıp parlamentonun denetim yetkilerini sınırlandırarak parlamentoyu yürütme karşısında zayıflatan ve hükümetlerin istikrarını önceleyen rasyonel parlamentarizmin bazı kurallarını içermektedir. Ancak, Senato ve Millet Meclisi seçimlerinde uygulanan iki turlu dar bölge seçim sistemi, zamanla uzlaşmacı ve ittifaklara dayalı bir siyasi kültürün gelişmesine zemin hazırlamış, parlamentoda temsil edilen parti sayısının azalmasına ve dolayısıyla, disiplinli ve istikrarlı bir parlamento yapısının oluşmasına neden olmuştur. Bu normalleşmeyle birlikte 1958 Anayasasında yapılan değişikliklerle rasyonel parlamentarizmin parlamentoyu zayıflatan bazı kuralları esnetilmeye başlanmıştır.

1990'da yarı-başkanlık modelini benimseyen *Polonya*'da, ilk yıllarda aktörler arasında meşruiyet temelli çatışmalar yaşanmış ancak ilerleyen yıllarda sistem daha iyi işlemeye başlamıştır. 1992 Küçük Anayasa düzenlemesi ile hükümet ve parlamento lehine bazı düzenlemeler yapılmasına karşın 1997 Anayasası yürürlüğe girene kadar cumhurbaşkanı, elinde bulundurduğu kapsamlı yetkiler sebebiyle, çok sayıda partinin ve genelde istikrarsız koalisyon hükümetlerinin yer aldığı parlamento karşısında daha etkin bir rol oynamıştır. Devlet başkanı, parlamento ve hükümet arasındaki çatışmaların damgasını vurduğu ilk yılların ardından 1997 yılında kabul edilen yeni anayasa ile aktörler arasındaki güç dağılımı yeniden belirlenmiş ve devlet başkanının yetkileri kısmen de olsa törpülenmiştir. 1997 Anayasası ile yarı-başkanlık sistemi içerisinde bir model değişikliğine de gidilmiştir. Yeni anayasa ile hükümetin hem devlet başkanı hem de parlamento tarafından görevden alınabildiği başkanlı-parlamenter sistemden, hükümetin sadece parlamentoya karşı sorumlu olduğu *başbakanlı-parlamenter sisteme* geçilmiştir.

Kişisel ihtirasların da belirleyici olduğu geçmiş dönem çatışmalarından ders almayı bilen siyasi aktörler, sonraki yıllarda kurumlar arası dengeyi gözetmeye ve mevcut kurallar içerisinde kalmaya gayret etmişlerdir. O kadar ki, Polonya'da siyasi aktörler farklı siyasi tercihlerini, 1997-2001, 2007-2010 yıllarında yaşanan kohabitasyon dönemlerinde bile, sistemin işleyişini tehdit etmeden ortaya koymuşlardır. Kohabitasyon dönemlerinde, cumhurbaşkanlarının, kanunları veto etme ve Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisini daha sık kullandıkları görülmektedir. Polonya'da, devlet başkanı, hükümet ve parlamento arasında yaşanan sıkıntılar, daha çok cumhurbaşkanlarının kişisel tutumlarına karşı diğer aktörlerin aldığı tavırlardan kaynaklanmaktadır. Ancak

bu tarz anlaşmazlıklar dolayısıyla siyasi aktörlerin gösterdiği tepkiler rejimin istikrarını tehdit edecek boyutlara hiçbir zaman gelmemiştir.

Rusya ise 1989'da Sovyet sisteminin çökmesine kadar güçlü yöneticilerin (İmparatorluk Çarları ve SSCB döneminde parti genel sekreterleri) ve zayıf parlamentoların bulunduğu otokratik ve merkezi bir siyasi geleneğe sahip olmuştur. 1993'te kabul edilen yeni Anayasa'da bu geleneğin yansımalarını bulmak mümkündür. 1993 Anayasası halk tarafından seçilen bir devlet başkanı ve hem parlamentoya hem de devlet başkanına karşı sorumlu hükümet öngörmektedir. Dolayısıyla Rusya'daki yarı-başkanlık modeli, başbakan ve hükümetin, hem parlamento hem de devlet başkanı tarafından görevden alınabilmesi nedeniyle *başkanlı-parlamentarizm (president-parliamentarism)* olarak sınıflandırılmaktadır.

1993 Rusya Anayasası, devlet başkanını sistemin merkezine yerleştirmiş ve parlamento ve hükümet karşısında asimetrik yetkilerle donatmıştır. Bugün itibariyle ülke belli başlı demokrasi endeksleri tarafından özgür olmayan otoriter sistem olarak değerlendirilmektedir. Yarı-başkanlık modelinin uygulandığı 20 yıllık siyasi tarih, devlet başkanı, parlamento ve hükümetlerin kendi aralarında amansız çatışmalara girdiği Yeltsin dönemi (1993-1999) ve 2001 yılından itibaren parlamentoda kendine tabi bir çoğunluk oluşturmayı başaran ve gücün şahsında merkezileşmeye başladığı Putin dönemi (1999-…) olmak üzere iki farklı dönem üzerinden değerlendirilebilir. Yeltsin döneminde devlet başkanının kendisine muhalif bir parlamento kompozisyonu ile karşı karşıya kalmasının neticesi, parlamentoyu by-pass etmek amacıyla kararname yetkisini sıklıkla kullanması ve istemediği yasama önerilerini veto etmesi şeklinde olmuştur. Yine hükümet kurma sürecinde de Yeltsin parlamento ile sıklıkla karşı karşıya gelmiş, kimi durumlarda parlamentoyla uzlaşmak ve tavizler vermek zorunda kalmıştır. Putin ise, Kremlin yanlısı Birleşik Rusya Partisi'nin parlamentoda hakimiyetini pekiştirmesiyle birlikte, gerek yasama gündeminin hayata geçirilmesinde gerekse hükümet kurma sürecinde parlamento ile hiç karşı karşıya gelmemiştir. Putin döneminde (1999-2008) ve Medvedev'in başkanlık, Putin'in başbakanlık görevini üstlendiği "*tandem*" döneminde (2008-2012) yürütme içi ilişkiler açısından bir sorun yaşanmamıştır Son üç seçimdir parlamentoda çoğunluğu elde eden Kremlin yanlısı Birleşik Rusya Partisi marifetiyle seçim ve parti sisteminde istediği değişiklikleri yaptırabilen Putin'in Rusyası "*yönetilen demokrasi*" *(managed democracy)* olarak vasıflandırılmaktadır.

TBMM ARAŞTIRMA MERKEZİ HAKKINDA

Araştırma Hizmetleri Başkanlığı (Araştırma Merkezi), milletvekillerinin yasama ve denetim çalışmaları sırasında ihtiyaç duyduğu analiz edilmiş bilgi ihtiyacını karşılamaktadır.

Araştırma Merkezi, yasama uzmanları marifetiyle, milletvekilleri tarafından iletilen bilgi taleplerini, değişik ve güncel kaynaklar araştırıldıktan sonra içlerinden konuyla ilgili, doğru, güvenilir ve işlevsel bilgilerin tespit edilmesi ve analiz edilmesinin ardından sade ve anlaşılır bir üslup ile milletvekillerinin istifadesine sunmaktadır.

Araştırma Merkezi, araştırma hizmetini aşağıdaki ilkeler çerçevesinde yürütmektedir:

a. Doğru, güvenilir, kısa, sade ve anlaşılır içeriğe sahip olma,
b. Herhangi bir siyasî görüşü temsil etmeme, farklı görüş ve siyasî gruplara eşit mesafede ve objektif olma,
c. Önermeci veya yönlendirici olmayan, tanımlayıcı, belgeleyici ve analitik dil kullanma,
d. Kapsam, biçim ve hazırlama süresi açısından milletvekillerinin kullanım amacına uygun olma,
e. Talep sahiplerinin kimlik bilgilerinin ve talep konularının gizliliği koruma.

Bilgi taleplerini karşılamak amacıyla konu odaklı temelde olmak üzere Ekonomi ve Maliye, Hukuk, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Sosyal Politika ile Uluslararası İlişkiler bölümleri şeklinde yapılanmıştır.

Araştırma Merkezi ürün türleri, Rapor, Bilgi Notu, Kısa Bilgi Notu, Sözlü Bilgi, Doküman Derleme ve Tartışma Paketi şeklindedir.

Başkanlıkça uygun görülen ürünler, kitaplaştırılabilmektedir. Günümüze kadar yayınlamış olan kitap başlıkları şöyledir: “Anayasa Değişiklik Yöntemleri”,

“Bir Doğrudan Demokrasi Aracı Olarak Referandum”, “Venedik Komisyonu (Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi)”, “Karşılaştırmalı Anayasa Çalışmaları” ve “Grand National Assembly of Turkey”.

Araştırma Merkezi, Avrupa Parlamento Araştırma ve Dokümantasyon Merkezi (ECPRD), Uluslararası Kütüphaneler Birliği (IFLA) ile Asya-Pasifik Ülkeleri Parlamento Kütüphaneleri Birliği (APLAP) gibi uluslararası kurumlara üye olup bu kurumlarla işbirliğini sürdürmektedir.

Araştırma Merkezi’nin diğer çalışmalarına http://tbmm.intranet/owa/armer.sayfa adresinden ulaşılabilmektedir.

DİZİN

- 1789 Devrimi, 29, 32, 46, 58, 91
- 1946 Anayasası, 35-36, 38-39, 54
- 1958 Anayasası, 29, 33, 36-37, 39, 40-43, 45-46, 54, 56-58, 60, 62-63, 65-66, 70, 72, 75, 76, 81, 83-86, 88, 90-92, 94, 234- 235
- 1961 Anayasası, 17
- 1962 Anayasa değişikliği, xiii
- 1982 Anayasası, 16, 17, 20
- 1992 Küçük Anayasası, 102, 106, 109, 114, 121, 125, 130, 137, 157
- 1997 Anayasası, xiv, 101-102, 105-106, 109, 110, 115-116, 118, 121-123, 125, 128-130, 135, 145, 152-159, 232, 235
- 2007 Anayasa Değişikliği, xiii, 15-17, 19, 20

A

- Af, 52, 62, 105, 120, 184, 189
- Afrika, 8-10, 12, 22, 25, 26, 40, 234
- Ağır suç, 187
- Anayasa değişikliği, xiii, 6, 15-20, 39, 42-43, 45, 52, 59, 63, 67-68, 74, 78-79, 83, 116-117, 129, 153, 155-156, 180-181, 193, 200, 234
- Anayasa Konseyi, 42, 44, 46, 47, 49, 50, 52-53, 55-57, 60, 65-69, 74-75, 86-87, 91-92
- Anayasa Mahkemesi, 42, 66, 69, 92, 102, 108, 112, 116, 119, 122, 127-129, 132, 138-139, 140-141, 143, 145, 148-149, 151-152, 155, 159-160, 168, 185-187, 191, 195-196, 198, 205, 231, 235
- Anayasaya uygunluk denetimi, 41, 52, 68, 69, 116, 119, 122, 128, 140, 149, 196
- Arabuluculuk, 46
- Aron (Raymond), 36, 38
- Asimetrik tandem, 216
- Asya, 10, 14, 25
- Atama, 43, 49, 50-51, 53, 65, 67, 84, 112, 122, 125, 131, 134, 141, 143, 155, 158, 168, 179, 184-186, 189, 191, 198, 201, 210, 214, 222- 224, 231-234
- Avrupa Birliği, 30, 66, 75, 102
- Avusturya, xiii, 1, 2, 4, 6, 10-12, 25-26, 89, 104
- Ayrault, 30, 55, 71, 80
- Azil, 92
- Azınlık önergesi, 143

B

- Bakanlar kurulu, 14, 20-21, 45-46, 49, 50-51, 53-57, 76-78, 81, 86, 89, 90, 109, 111, 116, 120-127, 129, 131, 134, 140, 148, 157, 158, 232-234
- Baraj, 60, 110, 136, 138, 189, 202
- Başbakanlı-başkanlık, xiv, 3, 13, 22, 26, 154, 234
- Başkanlı-parlamenter, 3, 13-14, 19, 26, 154, 220, 235
- Başkomutan, 51-52, 80, 119, 137, 142, 146, 168
- Beşinci Cumhuriyet, 32, 34, 39-40, 43, 58, 66, 71, 73, 79, 88, 90, 92, 153
- Birinci Cumhuriyet, 32, 34, 104, 108
- Birleşik Rusya, 187, 199, 200-204, 212-213, 217, 224, 231, 236
- Birlikte yaşama, 5, 13-14, 20, 22, 40, 42, 79, 102, 144, 171

- Bourbon restorasyonu, 34
- Bölünmüş azınlık hükümeti, 5
- By-pass, 63, 224, 236

C

- Chernomirdin, 210, 211-212
- Chirac, 45, 73, 79, 80, 92
- Cohabitation için bkz. kohabitasyon
- Coty (René), 39
- Cumhurbaşkanı seçimi, 43, 91, 118, 181
- Cumhurbaşkanı adaylığı, 44, 118, 181-182
- Cumhuriyetçi Birlik, 79

Ç

- Çift meclis, 63, 109, 187, 190

D

- Daimi komisyon, 67, 113
- Dayanışma Hareketi, 105, 133, 135, 157, 159
- De Gaulle, 29, 34-35, 38-39, 40-41, 43, 45, 66, 70, 72-76, 79-81, 85, 88-89, 91-94, 144
- Debre, 66, 74, 77, 80, 85-86, 89
- Demokratik Sol İttifak, 107, 138, 140-144, 148-149, 170-171
- Desiderata, 111
- D'estaing, 80
- Devlet başkanının görevden alınması, 52, 123-124, 187, 230
- Dış politika, 80-81, 119, 133, 141, 146-147, 150, 152, 155, 157-158, 160, 183-184, 194
- Diplomasi, 51
- Dördüncü Cumhuriyet, 32, 34- 41, 43, 69, 71, 82, 84, 88, 156-157, 234
- Duma, 176, 178-179, 182-183, 185-189, 191- 213, 215, 217-219, 222-224, 230, 233
- Duverger, xiii, 1-3, 12, 21, 29, 70, 72, 83, 88-89, 92, 229
- Düzenleyici işlem, 49, 52, 56-57, 75, 77

F

- Federasyon Konseyi, 176, 178, 185-187, 190-193, 195-196, 198, 201, 206-208, 218, 224, 230, 233
- Fesih, 18, 34, 38, 41, 47-48, 53, 55, 58, 62, 68, 70, 72-74, 77, 84- 85, 92, 121-122, 131, 133-134, 137-139, 143, 154, 156, 168, 180, 183, 185-186, 194-196, 210-213, 217, 222- 223, 230, 232-233
- Finlandiya, 1, 2, 4, 6, 9-10, 12, 25-26, 29, 89
- Fransız devrimi, 38, 40

G

- Gensoru, 85, 122, 217
- Geri gönderme, 48, 75, 116
- Giyotin, 86, 94
- Gorbaçov, 105, 180, 219
- Görevden alma yetkisi, 3, 212, 216, 223, 232
- Güvenoyu, 29, 38, 54, 56-57, 64-65, 84-85, 124-126, 133-134, 136, 143, 154, 170, 175, 185, 189, 195, 210, 217, 222, 229-230, 232
- Güvensizlik, 55, 57, 62, 64, 73, 76-77, 85-86, 94, 111, 121, 125-126, 134, 137-138, 140, 158, 169-170, 185, 195, 210-211, 213, 217, 230, 232-233

H

- Halk Hareketi Birliği, 71
- Halk oylaması, 35, 38, 41, 43, 107, 114, 116, 121, 181
- Hare-Niemeyer, 136
- Hollande, 30, 44, 80
- Hukuk ve Adalet Partisi, 144-145, 146-148, 154, 156, 170-171
- Hükümet saati, 218-219

İ

- İdari kararname, 120-121
- İkinci Cumhuriyet, 32, 34, 105, 107-109
- İktidarın imkansızlığı, 145
- İmpeachment,180, 186, 191, 230
- İrlanda, 1-2, 6, 8, 10-12, 25-26, 89, 147
- İstikrar, 4-6, 11, 14, 17-18, 32-34, 37-41, 71, 84-86, 88-90, 92-94, 133, 135, 144, 158-159, 199, 204, 206-207, 209, 215, 219, 233, 235-236
- İvedi kanun, 114-115
- İzlanda, 1-2, 4, 6, 8, 10-12, 25-26, 89

J

- Jaruzelski, 117, 132-133

K

- Kabine Konseyi, 54, 56, 122-123, 144, 149, 150, 232
- Kaczynski, 106, 144-146, 148-150, 155, 160, 170-171
- Kanun hükmünde kararname, 50, 56, 63, 77-79, 120, 232
- Kanun önerisi, 138, 185, 191-192, 196, 202, 204, 206-208, 223, 231
- Kanun teklifi verme, 111, 121
- Kanun yapım süreci, 109, 115, 134, 191, 202, 232
- Kararname, 50-52, 56, 58, 78, 120-121, 127, 138, 186, 194-196, 199, 204-206, 208-209, 211, 221-224, 231-232, 236
- Karşı imza, 50, 52, 54, 57, 77, 89, 121, 131, 142, 168
- KHK, 50, 56, 63, 77-79, 232
- Kiriyenko, 211-212
- Koalisyon, 5, 14, 34, 53, 55, 63, 70-71, 106-107, 126, 133, 137-138, 141-146, 148, 158, 160, 169, 170, 199, 204, 235
- Kohabitasyon, xiv, 5, 11, 13-14, 16, 20-22, 40, 42, 45, 54, 72, 77, 79-83, 85, 91, 93, 102, 142-144, 146, 150-151, 159, 171, 231, 234-235
- Komorowski, 102, 106, 150-152, 156, 160
- Komisyonlar, 51, 64-65, 86, 88, 111-115, 130, 143, 167, 197, 208, 218
- Konvansiyon, 33, 34, 58
- Kopacz, 102, 106, 152, 170
- Kremlin, xiv, 175, 184, 187, 197, 199, 200, 202- 204, 206-209, 213, 216-217, 219, 223-224, 231, 236
- Kurucu güvensizlik, 121, 125, 134, 137-138, 140, 158
- Kwasniewski, 107, 141-144, 150, 159, 171

M

- Meclis hükümeti, 32-33, 55
- Medvedev, 176-177, 183, 186, 197, 200, 208, 213, 215-217, 224, 236
- Mitterrand, 72-74, 77, 79-81, 92, 234
- Muhalefet, 59, 64, 86, 91, 104-105, 126, 133, 138, 143, 146, 149, 156-157, 179, 199-201, 207, 210

N

- Napolyon, 32, 34

O

- Olağanüstü toplantı, 51, 78, 85
- Olağanüstü durum, 7, 47, 58, 75, 78, 233
- Orleancı parlamentarizm, 34

P

- Paket oylama, 86
- Parlamenter sistem, xiii, xiv, 1, 3-5, 8, 13-22, 29, 45, 49, 50, 54, 64, 66, 72, 75, 83, 88-89, 93, 107, 118, 123, 132, 135, 152-154, 158, 160, 220, 234-235
- Parlamenter denetim, 42, 47, 58-59, 64-66, 84-86, 109, 111-113, 115, 158, 189, 217, 219, 235
- Polonya Halk Cumhuriyeti, 105, 129, 132
- Polonya Birleşik İşçi Partisi, 105, 109, 130, 133, 170
- Polonya Köylü Partisi, 106-107, 137-138, 146, 170-171
- Pompidou, 77, 80, 85-86
- Portekiz, 1-2, 6-10, 12, 25-26, 89
- Premier ministre, 54
- Primakov, 212, 215
- Putin, xiv, 175-177, 179, 181-183, 186, 197, 199, 200-201, 203- 206, 208-210, 212- 216, 218, 221, 223- 224, 231, 236

R

- Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, 54, 63, 84, 87- 88, 92, 94, 134, 152, 158
- Referandum, 41, 43, 47-48, 53, 57, 66-68, 72, 74-75, 78, 107, 109, 147, 168, 183, 186, 193, 200
- Rezerve alanlar, 81
- Romanya, 1, 10, 25, 26

S

- Sarkozy, 45, 80
- Sartori, 2, 3, 71, 90, 229
- Savunma, 5, 51- 53, 62, 81, 118- 120, 123, 131, 134-135, 137, 140, 150, 183-184, 194, 215, 217
- Seçim Sistemi, 37, 60, 63, 69-71, 93, 110, 135- 136, 155, 159, 188, 203, 224, 235
- Sejm, 101, 104, 107-140, 143, 145, 149-150, 152, 155- 158, 167, 170
- Senato, 30, 42, 50, 53, 58- 63, 66- 68, 93, 101-102, 105, 107- 109, 112- 117, 119, 121- 124, 126, 128- 130, 132-133, 149, 155-158, 167, 235
- Siyasi kriz, xiv, 6-7, 11, 19, 22, 48,53, 81-82, 107, 133, 139, 158, 232
- Siyasi partiler, 5, 17, 69-70, 93-94, 128, 182, 188-189, 197, 201, 203, 217, 221-222, 224
- Solidarnosc, 105, 130, 170
- Sorumsuzluk, 52, 123, 230
- Sosyalist Parti, 35, 55, 71
- Sri Lanka, 2, 9, 10, 12, 25-26
- Suçlandırma, 180, 189, 191, 196, 198-199, 211-212, 223, 230
- Süper / hiper başkanlık, 72, 90, 92, 175, 214, 219, 221, 223, 234,

T

- Tandem, 215-216, 236
- Temsilciler Meclisi, 101-102, 105, 110-111
- Tusk, 126, 146-152, 155-156, 159, 170-171

U

- Ulusal Meclis, 55, 64, 77, 109, 115, 118, 122, 124, 130, 132, 155, 230
- Uyarlanmış Saint-Lague, 110

Ü

- Üçüncü Cumhuriyet, 32-35, 37, 40, 58, 106-107, 156-157

V

- Valls, 54-55, 71, 80
- Vatana ihanet, 52, 73, 129, 187, 196
- Veto, 48, 77-78, 115-116, 122, 131-132, 134- 136, 138- 143, 148-149, 151-153, 155, 157- 160, 168, 185, 192, 196, 198-199, 204, 206-209, 211, 222-224, 231, 235-236
- Vichy, 34

W

- Walesa, 105, 107, 130, 133, 135-141, 144, 154, 159-160, 170- 171
- Weimar, xiii, 6, 9, 14, 26, 29, 89

Y

- Yasama inisiyatifi, 168
- Yasama süreci, 19, 63, 113-114, 136, 139, 141, 150, 206, 209, 235
- Yeltsin, xiv, 176-177, 180-181, 183, 196-198, 204- 208, 210- 215, 219, 221- 224, 230- 232, 236
- Yetki yasası, 56, 63, 77
- Yönetilen demokrasi, 176, 179, 236
- Yurttaş Platformu, 106, 146, 149-150, 152, 160, 170-171
- Yuvarlak Masa Görüşmeleri, 101-102, 105-106, 117-118, 125, 130-133, 153-154, 157, 198, 211
- Yüce Divan, 102, 108, 112, 115, 120, 122, 124, 127, 129, 130, 145, 159, 230

Z

- Zero reading, 202
- Zimni güven, 54, 84, 323
- Zorlaştırılmış güvensizlik oyu, 85

BİLGİ DESTEĞİ
ARAŞTIRMA
PARLAMENTO
KANUN
Komisyon
TBMM BAŞKAN
BÜLTEN
GÜVENİLİRLİK
millet vekilleri
araştırma merkezi · objektiflik
tarafsızlık · sadelik
siyasi parti grupları · bilgi notu
YASAMA için BİLGİ
ANALİTİK YÖNTEM · KARŞILAŞTIRMALI BİLGİ · GERİ BİLDİRİM
BÖLÜMLER · ÜRÜNLER · İLKELER
İçindekiler · kaynakça
Grupa Parlamentosu
Genel Kurul
Veri Tabanı
okuma
sunum
yönetici özeti
PROAKTİF
Ulusal ve uluslararası bilgi
Dış Politika
Ekonomi ve Maliye Hukuk İşkiler
Bilimi Sıyaset Uluslararası
Kamu Yönetimi Politika ve Sosyal

Yarı-başkanlık sistemi, gerek terminoloji gerekse ülkelerin sınıflandırılması bakımından üzerinde ciddi tartışmaların devam edegeldiği bir sistemdir. Bu çalışmanın hareket noktası, hükümet sistemlerine ilişkin teorik tartışmalardaki zenginliğin aksine bu sistemlerin farklı siyasi koşullara sahip ülkelerde nasıl işlediği hususunda gözlenen bilgi eksikliğidir. Ülkeler arasında seçim ve parti sistemleri, sosyo-ekonomik durum, siyasi miras, anayasal çerçeve ve hâkim siyasi kültür gibi konularda var olan farklılıklar ülkelerdeki siyaset pratiğini şekillendirmektedir.

Siyaset pratiklerinde ciddi farklılıkların olması, ülkelerdeki anayasal çerçevenin ve siyasi koşulların daha ayrıntılı incelenmesini gerektirmektedir. Zira hükümet sistemi, ülkedeki siyasi ortamı değerlendirmekte kullanabileceğimiz pek çok önemli faktörden sadece birisidir.

Bu çalışmada, yarı-başkanlık sistemine sahip Fransa, Polonya ve Rusya'da yasama ve yürütme organları arasında yetki paylaşımındaki çeşitlilik ve bu organlar arasındaki ilişkilerde görülen mahiyet farklılığı, diğer faktörler de yeri geldiğince dikkate alınmak suretiyle ortaya koyulmaktadır.

TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı
06543, Bakanlıklar/Ankara
Tel: 03124206838 Fax: 03124207800

TBMM Basımevi - 2014

978-975-8805-43-3