Yarı-başkanlık sistemi, gerek terminoloji gerekse ülkelerin sınıflandırılması bakımından üzerinde ciddi tartışmaların devam ettiği 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. Ülkelere arasında seçim ve parti sistemi, sosyo-ekonomik durum, siyasi miras, anayasa çevre ve hakim siyasi kültür gibi konularda var olan farklılıklar ülkelerdeki siyaset pratiğini şekillendirmektedir.

Siyaset pratiklerinde ciddi farklılıkların olması, ülkelerdeki anayasal çerçeveyi ve siyasi koşulların daha ayrıntılı incelemesini gerektirmektedir. Bu çalışma, yarı-başkanlık sisteminin 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 yerine geldiğince dikkate alınmak suretiyle ortaya çıkardığı.
KARŞILAŞTIRMALI HÜKÜMET SİSTEMLERİ
YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ
Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri
# İçindekiler

<table>
<thead>
<tr>
<th>ÖNSÖZ</th>
<th>vii</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>SUNUŞ</td>
<td>ix</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ: TEORİ, PRATİK VE TARTIŞMALAR</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>2. YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİNİN AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARI</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>3. TARİHİ VE SİYASİ ARKA PLAN</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>4. DÜNYADA YARI-BAŞKANLIK</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>5. YARI-BAŞKANLIK UYGULAMALARI VE ÜLKE PERFORMANSLARI</td>
<td>12</td>
</tr>
<tr>
<td>6. SONUÇ</td>
<td>16</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>KAYNAKÇA</strong></td>
<td>18</td>
</tr>
</tbody>
</table>

## ÇATIŞMACI PARLAMENTARİZMDEN MELEZ BİR ÇÖZÜME:
**FRANSA’DA YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ**

| 1. GİRİŞ                                                              | 25  |
| 2. FRANSA HAKKINDA GENEL BİLGİ                                       | 26  |
| 3. YAKIN SİYASİ TARİH                                                | 28  |
| 3.1. Dördüncü Cumhuriyet                                             | 31  |
| 3.2. 1958 Anayasasının Siyasi Arka Planı ve Hazırlanışı                | 32  |
| 3.3. Dördüncü Cumhuriyetin Felsefi Dayanakları                        | 36  |
| 3.4. 1958 Sonrası Dönem                                               | 38  |
| 4. ANAYASAL ORGANLAR                                                 | 40  |
| 4.1. Yürütme                                                         | 40  |
| 4.1.1. Cumhurbaşkanı                                                 | 40  |
| 4.1.2. Hükümet                                                       | 50  |
| 4.2. Yasama                                                          | 55  |
4.2.1. Millet Meclisi ................................................................. 57
4.2.2. Senato ............................................................................. 58
4.2.3. Parlamentonun Yetkileri .................................................. 59
4.3. Anayasa Konseyi ................................................................. 64
4.4. Siyasi Partiler ve Seçim Sistemi ............................................ 68

5. ANAYASAL ORGANLAR ARASINDAKİ İLİŞKİLER ......................................................... 70
5.1. Parlamento-Devlet Başkanı .................................................... 71
5.2. Devlet Başkanı-Hükümet ....................................................... 75
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 ......................................................... 89

7. SONUÇ ..................................................................................... 92

KAYNAKÇA ................................................................................... 96

1989 SONRASI DOĞU BLOK ÜLKELERİNDE
DEMOKRATİKLEŞME SÜRECİ: POLONYA CUMHURİYETİ’NDE
YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

1. GİRİŞ ..................................................................................... 103
2. POLONYA CUMHURİYETİ HAKKINDA GENEL BİLGİ ............................................. 104
3. YAKIN SİYASİ TARIH .................................................................. 106
4. ANAYASAL ORGANLAR ........................................................................ 109
4.1. Yasama ............................................................................... 111
4.1.1. Temsilciler Meclisi (Sejm) .................................................. 112
4.1.2. Senato .............................................................................. 116
4.1.3. Kanun Yapım Süreci ........................................................ 118
4.1.4. Anayasanın Değiştirilmesi ................................................ 120
4.2. Yürütme ............................................................................... 120
İçindekiler

4.2.1. Cumhurbaşkanı ................................................................................................................................................... 120
4.2.2. Hükümet ............................................................................................................................................................ 128
4.3. Yargı ........................................................................................................................................................................ 132
4.3.1. Anayasa Mahkemesi ...................................................................................................................................... 132
4.3.2. Yüce Divan ...................................................................................................................................................... 133
5. ANAYASAL ORGANLAR ARASINDAKİ İLİŞKİLER .................................................................. 135
5.2. Lech Walesa Dönemi (1990-1995) ............................................................................................................ 140
5.3. Aleksander Kwasniewski Dönemi (1995-2005) ......................................................................................... 146
5.4. Lech Kaczynski Dönemi (2005-2010) ........................................................................................................ 150
5.5. Bronislaw Komorowski Dönemi (2010-...) .............................................................................................. 156
5.6. Andrzej Duda Dönemi (2015-...) .................................................................................................................... 157
6. 1989 SONRASI POLONYA’DA SİYASİ SİSTEM TARİŞMALARI ...................................... 159
6.1. Siyasi Sistemin Niteliği Üzerine Tartışmalar ...................................................................................... 159
6.2. Siyasi Sistem Değişikliğine Yönelik Tartışmalar ................................................................................ 162
7. SONUÇ ........................................................................................................................................................................ 165
KAYNAKÇA ............................................................................................................................................................ 169
EKLER ..................................................................................................................................................................... 177

YARI-BAŞKANLIK YA DA SÜPER BAŞKANLIK:
RUSYA FEDERASYONU ÖRNEĞİ

1. GİRİŞ .......................................................................................................................................................................... 185
2. RUSYA FEDERASYONU HAKKINDA GENEL BİLGİ ........................................................................ 186
3. RUSYA SİYASİ TARIH ........................................................................................................................................ 189
4. ANAYASAL ORGANLAR ................................................................................................................. 191
4.1. Devlet Başkanı ................................................................................................................................................... 192
4.1.1. Başkanlık Seçimleri ........................................................................................................................................ 192
4.1.2. Devlet Başkanının Görev ve Yetkileri ........................................................................................... 194
4.1.3. Devlet Başkanının Sorumluluğu ve Görevden Alınması ............................ 198
4.2. Federal Meclis ........................................................................................................................................................................ 198
  4.2.1. Devlet Duması .................................................................................................................................................... 199
  4.2.2. Federasyon Konseyi .................................................. 201
  4.2.3. Kanun Yapım Süreci .................................................. 202
  4.2.4. Anayasa Değişikliği .................................................. 204
4.3. Hükümet ........................................................................................................................................................................................... 205
4.4. Anayasa Mahkemesi ........................................................................................................................................................................... 207

5. ANAYASAL ORGANLAR ARASINDAKİ İLİŞKİLER ........................................ 208
  5.1. Devlet Başkanı-Parlamento İlişkileri .................................................................................................... 208
    5.1.1. Yasama Faaliyeti .................................................. 217
    5.1.2. Hükümet Kurma .................................................. 222
  5.2. Devlet Başkan-Başbakan/Hükümet İlişkisi .................................................................................. 226
  5.3. Parlamento-Hükümet İlişkileri ............................................................................................. 230

6. SİYASAL SİSTEM HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR ........................................ 233

7. SONUÇ ...................................................................................................................................................................................... 236

KAYNAKÇA ..................................................................................................................................................................................... 239

SONSÖZ ............................................................................................................................................................................................ 245

TBMM ARAŞTIRMA HİZMETLERİ BAŞKANLIĞI HAKKINDA ........................................ 253
ÖNSÖZ


Muasır medeniyetler arasındaki yerini almak ve bunun için gerekli reformları hayata geçirmek gayretinde olan ülkemizde, bu istikamette yapılacak faaliyetlerin bilimsel verilerle desteklenmesi şarttır. Ekonomik, siyasal ve toplumsal ilerleme için doğru bilgi, başlıca anahtar olmuştur. Keza, hükümet sisteminin değiştirilmesi hususundaki tartışmaların da geniş bir perspektifle, tarihsel tecrübeler ışığında ve başka ülkelerdeki uygulamalar incelendikten sonra derece önemlidir.

Demokratik hükümet sistemlerinden her birinin, kendi içindeki uygulama farklılıklarıyla birlikte incelenmesi, bu sistemlerin daha iyi anlaşılmasını için elzemdir. Dolayısıyla başkanlık, yarı başkanlık ve parlamentar sistemlerin incelendiği bu tür şümullü çalışmalar konunun vukufiyetle müzakere edilmesine katkıda bulunacaktır.


Bu vesileyle, bu kıymetli eserlerin ortaya çıkmasıında emeği geçen herkese teşekkür ediyor; çalışmalarda faydalar sağlamasını temenni ediyorum.

İsmail KAHRAMAN
Türkiye Büyük Millet Meclisi
Başkanı
SUNUŞ


Yasama ve denetim faaliyetlerine ilişkin konu odaklı nesnel araştırmalar yapmak ve milletvekillerinin talep ettikleri konularda bilgi ihtiyacını karşılamakla görevli olan Araştırma Hizmetleri Başkanlığı tarafından hazırlanan bu eserlerde üç hükümet sisteminden toplam 14 ülke incelenmiştir. Söz konusu ülkelerinyasama, yürütme ve yargı erkleri arasında yetki paylaşımındaki çeşitlilik ve bu erkler arasındaki ilişkilerde görülen nitelik farklığı, diğer faktörlerin de dikkate alınması suretiyle, ortaya konulmuştur. Çalışmalar; ülkeler hakkında genel bilgiler, siyasi tarih, siyasal sistem, anayasal organlar ve anayasal organlar arasındaki ilişkiler başlıkları çerçevesinde incelenmiştir.

Günümüzde tekrar gündeme gelen hükümet sistemi tartışmaları, milletvekillerimizin güncel bilgi ihtiyaçlarının en iyi şekilde karşılanmasına hizmet etmek amacıyla, söz konusu kitapların güncellenerek tekrar basılması ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle TBMM İdari Teşkilatı olarak söz konusu eserleri yeniden yayınlamak suretiyle sayın milletvekillerimizin ve kamuoyununun hizmetine sunduğumuz.

Başta TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı çalışanları olmak üzere bu eserlerin ortaya çıkmasına ve güncellemesinde eğer geçer herkese teşekkür ediyor ve kitapların hayırlara vesile olmasını diliyorum.

Mehmet Ali KUMBUZOĞLU
Türkiye Büyük Millet Meclisi
Genel Sekreteri
1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE


“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 kalmaktadır.”

Duverger’e göre, devlet başkanının halk tarafindan seçilmesi yarı-başkanlık için gerekli ancak yeterli bir ölçüt değildir. Dolayısıyla bir ülkenin yarı-başkanlık olarak tanımlanması için, başkanın görece güçlü bir figür olması, yanı “oldukça önemli yetkilere” sahip olması gerekmektedir. Duverger’e göre, yaptığı tanımı uygun altı Batı Avrupa ülkesi bulunmaktadır. Bu ülkeler Avusturya, Finandiya, Fransa, İrlanda,
İzlanda ve Portekiz'dir. Duverger, 1990'larda bu listeye Polonya ve Romanya'yı da dâhil etmiştir.\(^3\)

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


Sartori (1997), Duverger'in tanımıyla uyumlu başka bir tanımla geliştirek yarı-başkanlık için beş kısıt 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 bağlıdır. 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.\(^6\)

Duverger ve Sartori’nin ortaya koyduğu tanımları, “oldukça önemli yetkiler” ve “yetki paylaşımı gibi” subjektif 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 başkan ve kabineyi birlikte öngördüğü sistem” olarak tanımlamıştır. Elgie, Duverger’in aksine devlet başkanı veya başkanın yetkilerine referans vermek yerine daha güvenilir addettiği anayasal hükümlere dayanma taraftarıdır.\(^7\)

Elgie’ye göre, 2010 yılı itibariyle 54 ülke, yarı-başkanlık sisteminin öngören anayasalarına sahiptir. Elgie’nin bu indirgemeci tanımlarına uygun anayasalarla sahip ülke listesi ekte Tablo 1’dede 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, parlamentere başkanlık sistemine has özelliklere sahip ve halk tarafından seçilen bir başkan ve parlamento tarafından bağımlılı bir hükümetin bulunduğu sayılar sayısında karma rejimden bahsedilebilir. Yarı-başkanlık sisteminde yürütmenin bir parçası olan başkanın kaynağı ve varlığını sürdürmesi parlamentodan bağımsızken diğer kanadı olan hükümet, parlamento çoğunluğuna bağlıdır.\(^9\)

Shugart ve Carey, başkanının ve hükümetin kime karşı sorumlu olduğu ya da kim tarafından görevden alındığı hususundaki farklılıklardan dolayı yari başkanlık modelini, iki alt kategoriye ayırarak incelemişlerdir.

\(^{5}\) Elgie, “Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies”, s.60.
\(^{6}\) Elgie, “The Politics of Semi-Presidentialism”, s.4.
\(^{7}\) Elgie, Semi-Presidentialism, Sub-types and Democratic Performance, s.22.
\(^{9}\) Shugart, “Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns”, s.327.
Başbakanlı-başkanlık (Premier-Presidential) sisteminde (Fransa) başbakan ve hükümet münhasır parlamentoya karşı sorumlu olan, 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 başında bulunan başbakanı seçer, fakat kabineti görevden alma yetkisi sadece parlamentoya aittir. Başkanlı-parlamenter sistemde ise devlet başkanı, kabineti seçtiği gibi görevden alma yetkisini de elinde bulundurur.10 Yarı-başkanlığın farklı varyasyonlarını uygulayan ülkelerin listesi ekte Tablo 2'de gösterilmiştir.

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

2. YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİNİN AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARI

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

Yarı-başkanlık modelini savunanlara göre bu sistemin temel avantaji, yarı-başkanlık modelinin temel avantaji olan **iki başlı yürütme yapısının** rekabet halindeki güçler arasında bir derecede kadar işbirliğine ve yetki paylaşımına imkan vermesidir.13 Bir ülkede iki karşıt grup arasında şiddetli siyasi çatışma var ise, yarı-başkanlık sistemi gücün paylaşılmasına **

---

11 Jose Antonio Cheibub, Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy (New York: Cambridge University Press, 2007), s.15, 35.
12 Cheibub’ın 2002 yılında yaptığı sınıflandırma göre, toplam 190 ülkeden %45’i parlamentar, %33’ü başkanlık ve %22’şi karma rejimlere sahiptir (Cheibub, Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy, s.43-44).
13 Sophia Moestrup, "Semi-presidentialism in Young Democracies:Help or Hindrance?," Semipresidentialism Outside Europe içinde, Robert Elgie ve Sophia Moestrup ed. (Londra:Routledge, 2007), s.32.
imkan verir. Bir güç başkanlığı, diğer güç ise başbakanlığı elinde tutabilir. Her güç odağının, kurumsal bir pay aldığını bu durumda, güç odaklarının sistemi bir bütün olarak destekleme ihtimali, kazananın her şeyi aldığı başkanlık sistemlerine göre daha fazla olacaktır.14

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


İkinci eleştiri, yarı-başkanlık sisteminin ortaya çıkardığı iki başlı hükümet yapısıyla ilişkilidir. Devlet başkanı ve başbakan arasındaki çekişme, Linz’in ifadesiyle, kaçınılmaz olarak karaahlar amacıyla geçiktirebilecek birçok siyasi manevra ve entrikayla sonuçlanacak ve birbirine zıt politikalara neden olacak. Linz, iki başlı yürütme yapısını, yürütme ve asker arasındaki ilişki açısından da sorunu görmektedir. Hiyerarşik makamların (genelkurmay başkanı, savunma başkanı, başbakan ve başkan)
çokluğu nedeniyle asker açısından merkezi öneme sahip karmaşık hal alabilir. Bu karmaşıklık, demokrasilerde temel konulardan biri olan askerin seçilmiş sivil otoriteye tabi olması hususyalı anayasal mırlıklıklara yol açar. Başka bir deyişle, iki başlı hükümet, genç demokrasilerde askeri, siyasete müdahale etmeye teşvik edebilir.  

Üçüncü eleştiri, devlet başkanı ve başbakanın farklı siyasi partilerden olması durumunda ortaya çıkması muhtemel birlikte yaşam (kohabitasyon) durumu, yani parça yürütmeye yapısı ile ilgilidir. Kohabitasyon, yürütmeye içinde siyasi tıkanıklığa neden olabilir ve bu durum, demokrasisi tam olarak yerleşmemiş sistemlerde demokrasi dışı müdahalelere zemin hazırlayabilir. Yarı-başkanlığı savunanlar bu durumu, yarı aktörler arasında yetki paylaşımı imkan verdiğini için avantaj olarak görürken, eleştirenler bu durumu sistemın zayıf noktası olarak nitelemekteydik.  

Son olarak, başkanın, başbakanın ve herhangi bir siyasi partinin veya parti koalisyonunun çoğunluğu sahip olmadığı durumlarda karşılaşılanacak 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 başkanın müdahalesine ve mahfuz yetkilerinin kullanmasına neden olabilir. Parlamento içi istikrarsızlıklar ve hükümet değişiklikleri, başkana, anayasada öngörülen yetkilerin dışında çıkma anlamında hakkılık kazandırabilir ki, sonuçta zarar gören demokratikleşme süreci olur.  

3. TARİHİ VE SIYASİ ARKA PLAN  


---

20 Elgie, “Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies”, s.57.  
21 Elgie, “Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies”, s.58.
tarihli Anayasa değişikliği ile olmuştur. Portekiz ise 1976 tarihli Anayasa ile yarı-başkanlık sisteme geçmiştir.\(^{22}\)

Post-komünist ve koloniyal 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’da yarı-başkanlık tercih etme durumları yaşanan siyasi krizleri aşmak (Finlandiya, Weimar Cumhuriyeti, Avusturya, Fransa ve Portekiz) ya da ulusal bağımsızlığı tayin etmek (İzlanda ve İrlanda) amacıyla yarı-başkanlık sistemine geçme kararı 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 demokrasinin temel yapıtaşı olarak görülüyordu. Bu ülkelerde devlet başkanının halk tarafından seçilmiş bañoşmanından ortalama 46.3 yıl önce, parlamento kurumu halkı temsil etmekle, bağımsızlık veya demokratikleşme gibi amaçlar için mücadele vermektediydi. Dolayısıyla yapışal bir değişim, parlamentarizmin temel köşe taşılarını etkileme gayesi asla taşımadı, amaç sadece acil durumlar karşısında çözüm üretmekti. Halk tarafından seçilen başkanın halk tarafından seçilmiş bañoşmanından ortalama 46.3 yıl önce, parlamento kurumu halkı temsil etmekle, bağımsızlık veya demokratikleşme gibi amaçlar için mücadele vermektediydi. Dolayısıyla yapışal bir değişim, parlamentarizmin temel köşe taşılarını etkileme gayesi asla taşımadı, amaç sadece acil durumlar karşısında çözüm üretmekti. Halk tarafından seçilen başkandan beklenen ise, olağanüstü durumlarda yetkilerini kullanması ve siyasi krizin çözümüne katkı yapmasıydı.\(^{26}\)

Post-komünist ülkeler ise, Sovyetler Birliği’nin 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 (yari-


\(^{24}\) Wu, “Clustering of Semi-Presidentialism: A First Cut”, s.35.


\(^{26}\) Wu, “Clustering of Semi-Presidentialism: A First Cut”, s.27.
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 hakimdi. Belirleyici siyasi figür
genellikle parti genel sekreteri idi. Hükümet teoride parlamentoya karşı
sorumluydu. Ancak parlamentoslar serbest ve rekabetçi seçimler sonucu
olmuş olduğu için gerçek anlamda parlamentarizm ve kabine sorumluluğu
söz konusu değildir.28

Diğer taraftan, gerek siyasi elitlerde gerekse kamuoyunda başkanın
halk tarafından seçilmediği bir sistem gerçek demokrasi olmayacağı
fikri hakimdi. Devlet başkanları bir anlamda eski dönemın güçlü genel
sekreterlerinin varisi konumundaydı. Ayrıca, güçlü siyasi figürlerle
önem atfedeni siyasi kültür halen canlıydi. 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 parlamentoslar
yerleşmiş demokrasilerdeki kadar güçlü değilidir.29

Kolonyal dönem sonrası ülkelerde, kolonyal gücünün (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.) anayasaya 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 demokratikleşme dalgası süresince Portekiz yar-
başkanlık modelini örnek almışlardır. Kolonyal dönem sonrası ülkelerde
başkan ve parlamento arası ilişkiler anlamında, Post-Leninist ülkelere
nazaran güçlü başkan ve zayıf parlamentolar öngörülmuştur.30

27 Robert Elgie, “Semi-Presidentialism, An Increasingly Common Constitutional Choice,” Se-
mi-Presidentialism and Democracy içinde, Robert Elgie, Sophia Moestrup ve Yu-ShanWu ed.
29 Wu, “Clustering of Semi-Presidentialism: A First Cut”, s.27.
30 Wu, “Clustering of Semi-Presidentialism: A First Cut”, s.28.
Sonuç olarak, yarı-başkanlık modelini uygulayan yerleşmiş demokrasilerde güçlü parlamentor eğilim, post-kolonyal ülkelerde ise güçlü başkan özelliği ön çıkmıştır. Doğu Avrupa’da 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 varlığını 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 parlamentor sistem savunan siyasi aktörlerin üzerinde uzlaşabileceği bir anayasal seçenek olarak gözükmektediydi. 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 görülmektediydi. 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 seçenektir. 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 bu

31 Wu, "Clustering of Semi-Presidentialism: A First Cut", s.28.
yaparken demokratik bir yönetim var olduğuna dair bir imaj oluşturmak isteyen güçlü veya otokrat siyasi liderlere çekici gelmektediydi.\textsuperscript{35}

Yarı-başkanlık modeli, yürütme erkinini 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 tarihlere yapılan anayasa değişiklikleri ile cumhurbaşkanının halk tarafından benimsenmesi öngörülmüş ve çoğunluğa göreükten cumhurbaşkanının/devlet başkanının veya genelde bu makamın güçlülenmesi amaçlanmıştır. Son olarak, bazı durumlarda, yarı-başkanlık modeli, parlamentosun yetkilerini artırırken başkanın yetkilerini kısıtlamak isteyen veya böyle görünmek isteyen ülkeler için uygun bir seçenekti. Bu durum, anayasa değişiklikleri ile başbakanlık makamı öngören ve kabineti parlamentoya karşı sorumlu tutan ülkelerde (Belarus, Kamerun, Gabon, Gürcistan, Kenya, Senegal, Kamerun, Tanzanya ve Tunus) görülmektedir.\textsuperscript{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 başlarında üçüncü demokratikleşme dalgasıyla birlikte özellikle demokrası 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.\textsuperscript{37}

Eski Sovyetler Birliği ve Yugoslavya’nın dağılmasıyla bağımsızlıklarını kazanan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin pek çoğu 1990’ların başında hızlı yarı-başkanlık modelini kabul etmişlerdir. Ermənistan, Azerbaycan, Belarus, Hırvatistan, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan, Kyrgyzstan,
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 Tunus) yarı-başkanlık modeli uygulanmaktadır.\(^{39}\) Üçüncü demokratleşme 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.\(^{40}\)


\(^{40}\) Elgie, “Semi-Presidentialism, An Increasingly Common Constitutional Choice”, s.11.
\(^{41}\) Wu, “Clustering of Semi-Presidentialism: A First Cut,” s.22.
5. YARI-BAŞKANLIĞI UYGULAMALARI VE ÜLKE PERFORMANSLARI

Yarı-başkanlık sistemine sahip ülkelerin seçim sistemleri, parti sistemleri, sosyo-ekonomik durum, siyasi miras, anayasal çerçeve, hakim 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.


İkinci kategoride, simbolik yetkilere sahip başkan figürünün bulunduğu ülkeler yer almaktadır. Bu ülkelerde halk tarafından seçilen

44 Elgie, "A Fresh Look at Semipresidentialism, Variations on A Theme", s.104.
başkan, kısıtlı ve sembolik anayasal yetkilerle donatılmış olup asıl karar mercii başbakandır. Avusturya, İzlanda, İrlanda, Bulgaristan ve Slovenya bu kategoride yer alan ülkelerdir.45


45 Elgie, “A Fresh Look at Semipresidentialism, Variations on A Theme”, s.105.
47 Bülent Yücel, Parlament Hükümet Sisteminin Rasyonellesmesi ve Türkiye Örneği (Ankara: Adalet Yayınevi, 2009), s.69.
olmak üzere 21 özgür, 17 kısmen özgür ve 10’u Afrika kitasında olmak üzere 16 özgür olmayan ülke bulunmaktadır.48

Yarı-başkanlık modelini uygulayan ve ileri demokrasi 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, genç demokrasilerde başarısızlığın arkasında yatan esas neden, yarı-başkanlığın kurumsal yapısındaki farklılıklarıdır. Başkanlı-parlamenter sistem, başbakanlı-başkanlık sisteminde göre daha kötü performansı göstermektedir. Buradan hareketle başbakanlı-başkanlık modelinin daha başarılı olduğu sonucunu çıkarmanın yanlış olduğunu söylemiştir.49

vurgulayan Elgie, yarı-başkanlık uygulamalarındaki başarısızlığın daha çok güçlü başkanlukla ilişkili olduğunu ileri sürmektedir. Elgie, eğer, yarı-başkanlık sistemi tercih edilecekse, başbakanlı-başkanlık sisteminin tercih edilmesi gerektiğini düşünmektedir.\(^{51}\)

Elgie, yarı-başkanlıkların uygulandığı güçlü başkanlara sahip ülkelerdeki demokratik performansın zayıf başkanlara sahip ülkelere göre daha kötü olduğu tespitini yapmaktadır ve yarı-başkanlığı tercih edecek ülkelerin daha az yetkiye sahip olmaları bir sistem tavsiyesinde bulunmaktadır.\(^{52}\)

Post-komünist ülkelerin yarı-başkanlık tecrübeleriyle ilgili çalışmalarda Oleh Protsyk, Elgie’nin yukarıdaki paragrafta yer alan tavsiyelerini destekleyici mahiyette tespitlere ulaşmıştır. Freedom House’un ülke performansları hakkındaki verilerini dikkate alan Protsyk’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 başlangıçta demokrasi notlarını yükseltmeyi başarmış olmalarıdır.\(^{53}\)

Oleh Protsyk’e göre, başkanlı-parlamenter rejimler, gerek parlamenter sisteme gerekse başbakanlı-başkanlık rejimlerine kıyasla daha kötü bir 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 sisteminde sahip ülkelerin bazıları, kurumsal (başkan ve parlamento arası güç dengesi) ve davranışsal (koordinasyon problemleri) faktörlerin önemli rol oynamaktadır. Weimar Cumhuriyeti,

\(^{51}\) Elgie, “Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies”, s.71.


\(^{54}\) Protsyk, “Semi-Presidentialism Under Post-Communism”, s.104.

6. 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.


Duverger ve Sartori’nin ortaya koyduğu tanımlar, “oldukca önemli yetkiler” ve “yetki paylaşımı gibi” subjektif unsurlara referans verdikleri için problemli bulan Robert Elgie, yarı-başkanlığı, “Anayasının doğrudan halkın tarafından sabit bir dönem için seçilen devlet başkanı ve yasama organına karşı sorumlu bir başbakan ve kabineyi birlikte öngördüğü sistem” olarak tanımlamıştır. Stugart ve Carey de yarı başkanlık modelini, iki alt kategoriye ayırarak incelemişlerdir. Başbakanlı-başkanlık...
(Premier-Presidental) sisteminde, başbakan ve hükümet münhasıran parlamentoya karşı sorumlu iken, başkanlı-parlamentar (President-Parliamentarism) sistemde başbakan ve hükümet, hem parlamentoya hem de devlet başkanına karşı kolektif olarak sorumlu olup her ikisi tarafından görevden alınabilmektedirler.

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.

KAYNAKÇA


Shugart, Matthew Soberg. “Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns”, 2005, 

Tablo 1. Yarı-Başkanlık Sisteme Sahip Ülkeler

<table>
<thead>
<tr>
<th>Orta/Doğu Avrupa</th>
<th>Afrika</th>
<th>Batı Avrupa</th>
<th>Amerika</th>
<th>Orta/Doğu Asya</th>
<th>Kafkaslar</th>
<th>Diğer</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Belarus</td>
<td>Cezayir</td>
<td>Avusturya</td>
<td>Haiiti</td>
<td>Doğu Timor</td>
<td>Ermenistan</td>
<td>Yemen</td>
</tr>
<tr>
<td>Bulgaristan</td>
<td>Angola</td>
<td>Finlandiya</td>
<td>Peru</td>
<td>Tayvan</td>
<td>Azerbaycan</td>
<td>Türkiye</td>
</tr>
<tr>
<td>Hırvatistan</td>
<td>Kamerun</td>
<td>Fransa</td>
<td>İzlanda</td>
<td>Moğolistan</td>
<td>Kazakistan</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Litvanya</td>
<td>Çad</td>
<td>İrlanda</td>
<td>Portekiz</td>
<td>Kırızistan</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Makedonya</td>
<td>D. Kongo</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Karadağ</td>
<td>Cum.(Kınshasa)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Polonya</td>
<td>Kongo Cümh.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Romanya</td>
<td>Mısır</td>
<td>Avusturya</td>
<td>Haiiti</td>
<td>Doğu Timor</td>
<td>Ermenistan</td>
<td>Yemen</td>
</tr>
<tr>
<td>Rusya</td>
<td>Gabon</td>
<td>Finlandiya</td>
<td>Peru</td>
<td>Tayvan</td>
<td>Azerbaycan</td>
<td>Türkiye</td>
</tr>
<tr>
<td>Sırbistan</td>
<td>Kenya</td>
<td>Fransa</td>
<td>İzlanda</td>
<td>Moğolistan</td>
<td>Kazakistan</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Slovakya</td>
<td>Ruanda</td>
<td>İrlanda</td>
<td>Portekiz</td>
<td>Kırızistan</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Slovenya</td>
<td>Tanzanya</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Togo</td>
<td>Haiiti</td>
<td></td>
<td>Doğu Timor</td>
<td>Ermenistan</td>
<td>Yemen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Tunus</td>
<td>Peru</td>
<td></td>
<td>Tayvan</td>
<td>Azerbaycan</td>
<td>Türkiye</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Cape Verde</td>
<td>Avusturya</td>
<td>Haiiti</td>
<td>Doğu Timor</td>
<td>Ermenistan</td>
<td>Yemen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Comoros</td>
<td>Finlandiya</td>
<td>Peru</td>
<td>Tayvan</td>
<td>Azerbaycan</td>
<td>Türkiye</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Guinea-Bissau</td>
<td>Fransa</td>
<td>İzlanda</td>
<td>Moğolistan</td>
<td>Kazakistan</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Mali</td>
<td>İrlanda</td>
<td>Portekiz</td>
<td>Kırızistan</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Namibya</td>
<td>Haiiti</td>
<td></td>
<td>Doğu Timor</td>
<td>Ermenistan</td>
<td>Yemen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Sao Tome e Principe</td>
<td>Peru</td>
<td></td>
<td>Tayvan</td>
<td>Azerbaycan</td>
<td>Türkiye</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Senegal</td>
<td>Avusturya</td>
<td>Haiiti</td>
<td>Doğu Timor</td>
<td>Ermenistan</td>
<td>Yemen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Burkina Faso</td>
<td>Finlandiya</td>
<td>Peru</td>
<td>Tayvan</td>
<td>Azerbaycan</td>
<td>Türkiye</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Orta Afrika C.</td>
<td>Fransa</td>
<td>İzlanda</td>
<td>Moğolistan</td>
<td>Kazakistan</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Moritanya</td>
<td>İrlanda</td>
<td>Portekiz</td>
<td>Kırızistan</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Mozambik</td>
<td>Haiiti</td>
<td></td>
<td>Doğu Timor</td>
<td>Ermenistan</td>
<td>Yemen</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<sup>57</sup> Elgie, *Semi-Presidentialism, Sub-types and Democratic Performance*, s.24.
### Tablo 2. Başkanlı-Parlamenter ve Başbakanlı-Başkanlık Modeline Sahip Ülkeler (Shugart ve Carey)\(^{58}\)

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

---

\(^{58}\) Elgie, *Semi-Presidentialism, Sub-types and Democratic Performance*, s.29.
1. GİRİŞ

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


İlk kez 1959 yılında bir Fransız gazeteci olan Hubert Beuve-Méry’nin kullanıldığı yari-başkanlık kavramını Duverger, 1971 yılında yayılmasıldığı bir makalede kullanarak rejimi akademik camiaya bu isimle tanıtmıştır. Literatürde, başkanlı parlementer sistem gibi adlandırılanlar olsa da

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

Fransa’da system hakkında artık genel kabul gören tanımlama **yarı-başkanlık rejimidir.**


## 2. FRANSA HAKKINDA GENEL BİLGİ

<table>
<thead>
<tr>
<th><strong>Mevcut Anayasa:</strong> 1958</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Cumhurbaşkanı:</strong> François Hollande</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Hükümet Başkanı:</strong> Jean-Marc Ayrault</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Yasama Organı:</strong> Millet Meclisi Senato</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Yönetim Şekli:</strong> Cumhuriyet, Yarı-Başkanlık, Üniter</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Yüzölçümü:</strong> 551.500 km²</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Nüfus:</strong> 66,836,154</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Dil:</strong> % 100 Fransızca (Provans, Breton, Alsas, Korsika, Katalan, Bask, Flaman gibi bölgelerin lehçeleri giderek kaybolmaktadır.)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Din:</strong> % 83-88 Roma Katolik, % 5-10 Müslüman, % 2 Protestan, % 1 Yahudi.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Ekonomi:</strong> 2015 yılı, gayrisafi milli hasıla büyüklüğü 2,647 trilyon dolar, büyümé hızı % 1,1, enflasyon % 0,1 olarak gerçekleşmiştir.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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 km² 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.

---

Temmuz 2016 itibariyla Fransa’nın nüfusu 66,836,154’tür. Fransa, nüfus bakımından Almanya’nın ardından Avrupa Birliği’nin en büyük ikinci ülkesidir. Ülkede nüfus artış hızı, %0,41’dir. 2015 verilerine göre, nüfusun %79,5’i kentlerde yaşamaktadır.

Ülkede ortalama yaşam beklentisi 81,8’dir 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.

Fransa, 2015 yılı itibari ile 2.647 trilyon dolar olan gayrisafi milli hasilası (GSMH) ile Avrupa’nın ikinci, dünyanın beşinci en büyük ekonomisidir. 2015 yılı için büyüme, %1,1 ve enflasyon ise %0,1 olarak gerçekleşmiştir.

Anayurt Fransa idari olarak, 27 bölge (région), 96 il (département), 329 ilçeye (arrondissements) ve 36.564 beldeye (communes) ayrılmıştır.
Fransa, Amerika merkezli Özgürlük Evi’nin (Freedom House) 2016 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

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 iken7 2015 yılında kusursuz demokrasi kategorisinde dünya sıralamasında ise 24’üncü sıradan 27’inci sıraya düşmüştür. Fransa’nın ülke skoru 10 üzerinden 7.92’dir.8 Ayrıca, Fransa Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün hazırlamış olduğu Dünya Yolsuzluk Algısı Endeksi’nde 100 üzerinden 70 puan alarak 23’üncü sıradada yer almıştır.9

3. YAKIN SİYASI TARİH

Kıta Avrupası’ndaki ilk modern demokrasi olan Fransa, 1789 Devrimi’nden günümüze dek on beş farklı anayasa ile yönetilmiştir. Bu anayasalarından 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 (konsüllik, Birinci ve İkinci İmparatorluk), anayasal monarşi (1791 Anayasası, 1814 ve 1830 Şartları), başkanlık (İkinci Cumhuriyet), parlamentor 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.


1791 Anayasası’nın en büyük yeniliklerinden birisi de, Fransız siyasal sistemine kuvvetler ayrılığı ilkesini getirmesi olmuştur. Ancak Kral, yetkilerini kısıtlayan meşruti monarşiyi kabul etmiyor diğer Avrupa krallarıyla anlaşarak Devrimi yıktırma çabasına girince bu anayasaya rafa kaldırılarak Konvansiyon, yani tüm kuvvetleri üzerine alan Meclis Hükümeti ilan edilmiş ve kuvvetler ayrılığında 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 geçmiştir.

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 olağanlaştırmaştırmıştır. Bu durum bazı yazarlara göre Fransa’nın güçsüzleşmesine, giderek büyüyen Hitler Almanyası tehdidine karşı duracak politikalar geliştirmemesine ve en nihayetinde işgal edilmesine yol açmıştır.¹²

Aşağıdaki tabloda, Fransa’nın siyasi dönemleri, temel özelliklerini de ifade edilerek ortaya konulmuştur.

Tablo 1. Fransa’nın Siyasi Dönemleri

<table>
<thead>
<tr>
<th>Yıllar</th>
<th>Dönem Adı</th>
<th>Önemi Özelliği</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>∞-1789</td>
<td>Eski Rejim (Ancien Régime)</td>
<td>Mutlakiyetçi monarşi</td>
</tr>
<tr>
<td>1789-1799</td>
<td>Devrim</td>
<td>Anayasal monarşi, Konvansiyon dönemi, Birinci Cumhuriyet, Çalkantı, İşgalcilerin püskürtülmesi, Terör dönemi,</td>
</tr>
<tr>
<td>1799-1814</td>
<td>Napolyon</td>
<td>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.)</td>
</tr>
<tr>
<td>1815-1830</td>
<td>Bourbon Restorasyonu</td>
<td>Monarşinin yeniden getirilme çabası (Hükümetin parlamento önünde sorumluluğu ilkesi, fesih hakkı anayasal olarak kabul edilmiştir.)</td>
</tr>
<tr>
<td>1830-1848</td>
<td>Orleancı Parlamentarizm</td>
<td>Liberal monarşı (Hükümet, hem Parlamentoya hem de Krala karşı sorulmuştur.)</td>
</tr>
<tr>
<td>1848-1852</td>
<td>İkinci Cumhuriyet</td>
<td>Liberal cumhuriyet girişimi (Erkekler için genel oy ilkesi kabul edilmiş, ayrıca doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanlığı getirilmiştir.)</td>
</tr>
<tr>
<td>1852-1870</td>
<td>İlkinci İmparatorluk</td>
<td>Muhafazakâr istikrar</td>
</tr>
<tr>
<td>1870-1940</td>
<td>Üçüncü Cumhuriyet</td>
<td>Burjuva liberal demokrasisi (İk kanalı parlamenter rejim, hükümetlerin istikrarsızlığı (70 yılda 104 hükümet))</td>
</tr>
<tr>
<td>1940-1944</td>
<td>Vichy</td>
<td>Alman kuklasi Hükümet</td>
</tr>
<tr>
<td>1944-1946</td>
<td>Geçici Hükümet</td>
<td>De Gaulle önerliğinde koalisyon</td>
</tr>
<tr>
<td>1946-1958</td>
<td>Dördüncü Cumhuriyet</td>
<td>İstikrarsız, kavgacı, Çin Hindi ve Cezayir savaşları</td>
</tr>
<tr>
<td>1958-</td>
<td>Beşinci Cumhuriyet</td>
<td>Kuvvetli başkan, devlet öncülüğünde modernleşme</td>
</tr>
</tbody>
</table>

3.1. Dördüncü Cumhuriyet


14 Esat Çam, Çağdaş Devlet Sistemleri (İstanbul: Der Yayınları, 2000), s.158.
15 Şaylan, Çağdaş Siyasal Sistemler, s. 82-83.
Yasaların yapılmasında ise -son söz Millet Meclisinde olmak üzere-Cumhuriyet Konseyi de dahil olmak üzere iki meclisin onayı gerekli bulunmaktaydı.¹⁶

Cumhurbaşkanı, iki meclisin ortak oturumunda yedi yıl için seçilirken, rejimin koruyucusu fonksiyonunu üstlenmektediydi. Başbakanı Cumhurbaşkanı seçmektediydi.¹⁷


3.2. 1958 Anayasası’nın Siyasi Arka Planı ve Hazırlanışı


---

¹⁶ Çam, Çağdaş Devlet Sistemleri, s.159.
¹⁷ Çam, Çağdaş Devlet Sistemleri, s.160.
¹⁸ Çam, Çağdaş Devlet Sistemleri, s.160
Toplumun refah düzeyini artıracak politikaları yaşama geçirecek güçlü iktidarların nasıl ortaya çıkabileceğini ve merkezin parçalanmasını nasıl aşacaklarını tartışmak Fransız halkı için çekici değildi. Raymond Aron'a göre; “Nihayet, muhtemel politikaların sonuçları üzerinde çekişiyorlardı. Fransızlar oldum olası ekonomik, sosyal veya teknik tartışmaları, ideolojik çekişmelere dönüştürme eğilimindedirler.”


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


Parlamento, yasama yetkilerini ve yeni anayasa için kurucu gücün devrederen beş ilkeye uyulması şart koşmuştur. Bu ilkeler şunlardı: 26

- Siyasi güçün (yasama ve yürütme yetkilerinin) kaynağı “genel oy” olacaktır.
- Yasama ile yürütme arasında “göçer ayrılığı” ilkesi esas alınacaktır.
- Hükümet, parlamentonun önünde siyaseten sorumlu olacaktır.

---

24 Eldem, “Anayasalarımızda Siyasi Rejim Arayışı ve Yarı-Başkanlık Çözümü”; s. 35.
25 Aron, Demokrasi ve Totalitarizm, s.207.
26 Çam, Çağdaş Devlet Sistemleri, s.160-161.
• 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 hâlde (eski sömürgeler mensuplarıyla) ilişkileri de düzenleyecektr.


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.


Uzun vadede, 1958 Anayasası’nın, Fransa için iki şeyi başardığını söylemek mümkündür: Birincisi, sürekli iç çekişmelere sahne olan parçalanmış siyasi yapıcı ve uzlaşmazlık üzerine kurulu siyasi kültürü

---

28 Roskin, Çağdaş Devlet Sistemleri, s. 177.
değiştirilmiştir. İlkincisi de, Fransa, bu siyasi çelişmeler 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


3.3. Dördüncü Cumhuriyetin Felsefi Dayanakları

Daha önce de zikredildiği üzere Fransa’daki anayasal rejimlerin hepsi bir öncekiyle hesaplaşma üzerine kurulu dur. Dolayısıyla hiçbir anayasa, kurucu felsefesi ile toplumun tümünü kucaklayamıyor hatta her biri yeni çatışma alanları ile birlikte geliyordu. Bu noktada 1958 Anayasası diğer

29 Eldem, "Anayasalarımızda Siyasi Rejim Arayışı ve Yarı-Başkanlık Çözümü", s. 53.
Fransa

anayasalarından farklı bir noktadadır. Atay’a göre; “Bütün Fransızları bir araya toplama yeteneğini haiz bir konsensüsü kurmayı isteyen bu yeni rejim tarafından bir devlet kavramını savunmuştur. Felsefe ve inançları devletin büyük başarı göstermesi amaçlayacağı soyut ilkelere 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 tanıımamıştır.”


Nitekim 1958 yılında halk oylaması ile kabul edilen Anayasa büyük ölçüde bu çerçevede bir sistem öngörmüştür. Bu sistemin en temel iki özelliğini, cumhurbaşkanının ağırlıklı olduğu, güçlendirilmiş, iki kanatlı bir yürütme ve siyasi istikrarsızlıklara yol açmayacak şekilde kısıtlanmış ölçüleri/rasyonelleştirilmiş bir parlamentarizm olarak özetlemek mümkündür.\(^{34}\)

### 3.4. 1958 Sonrası Dönem

1958 Anayasası kabul edildiği tarihten bu yana 24 defa değiştirilmiştir.\(^{35}\) Bu değişikliklerin hepsi de hükümet tasarısı şeklinde gerçekleşmiştir. Bu nedenle bazıları önemli olmakla birlikte bazıları sadece teknik detaylara ilişkindir.


---

\(^{34}\) Karahanoğulları, “Fransa”, s. 11.


arasında uyumsuzluğun yaşanabilmiş örnek kohabitasyon dönemlerinde - giderek bir Anayasa Mahkemesine dönüştüğü görülmüştür. Ancak yine de bu halde bir Anayasa Mahkemesinin konumu ile kıyaslansabileceği bir noktada olduğunu söylemek güçtür.

Parlamentonun yıllık çalışma süresini üç aylık ikişer bölüm olarak düzenleyen ayasa hüküm 1995 yılında değiştirilmiş ve parlamentonun yıllık çalışma takvimi tek bölünden oluşan 9 aylık bir süreye çıkarılmıştır. Çalışma süresi artıran parlamentonun sistem içinde etkinliğinin de artacağı öngörülmüştür.


2003 yılında yapılan bir anayasal değişikliği, ülkenin üniter yapı geleneğini önemli ölçüde desantralizasyon yolunda genişletecek düzenlemeler içermektedir.


---

38 F. Cumhurbaşkanı ve hükümetin farklı partilerden olması 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 Roskin, Çağdaş Devlet Sistemleri, s. 137.
Bunların dışında yapılan düzenlemeler sistemin niteliğini değiştirecek önemde değildir. Ölüm cezasının kaldırılması, toplumsal cinsiyet eşitliğine dair bazı kurallar getirilmesi gibi.

4. ANAYASAL ORGANLAR

4.1. Yürütme


4.1.1. Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanının Seçimi


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,

42 Cem Eroğul, Çağdaş Devlet Düzenleri (Ankara: İmaj Yayıncılık, 2001), s. 147.
seçim sürecinin yönetimi ve denetimi gibi hususlarda oldukça karmaşık bir mevzuat bulunmaktadır.43

François Hollande, Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanlığına adaylık için yaş sınırları 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 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

dâhî hiçbir cumhurbaşkanı birinci turda bu çoğunluğa ulaşamamıştır, dolayısıyla şimdiye kadar yapılan cumhurbaşkanlığı seçimlerinin hepsi iki turludur.


**Cumhurbaşkanının Yetkileri**


---


Münhasıran Cumhurbaşkanına Ait Yetkiler


Anayasa’nın 19’uncu maddesinde cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler genel olarak sayılmuştur.

- Arabuluculuk ve Garantörlük Yetkileri

Fransa Anayasas’ının 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).
Cumhurbaşkanı, Hakemlik yetkisine dayanarak kamu güçlerinin düzenli çalışmasını sağladığı gibi devletin devamlığını temin eder. Ulusal bağımsızlığın, ülkenin bütünlüğünün ve uluslararası antlaşmalara saygının garantörüdür.


Anayasa’dan hangi ve olağanüstü hal gerektiren durumlarda Cumhurbaşkanı, yürütme ve yasama organları ile bu organlarla ilgili kamu kurumlarının yerine geçip zorunlu görüdüğü 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. Öte yandan olağanüstü yetkileri kullanan bir makama dönüştürmektedir. Öte yandan olağanüstü yetkileri kullanan bir makama dönüştürmektedir. Bu önlemler en kısa zamanda anayasal kuruluşların görevlerini yerine getirebilecek olanak ve koşulları sağlamayı amaçlar.

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.

- **Referandumu Gitme Yetkisi**

      Cumhurbaşkanı; Anayasa’nın 11’inci maddesi uyarınca her iki meclis başkanının ve Başbakan’ın önerisini alarak kamu mercilerinin teşkilatlandırılması, kamunun sosyal, ekonomik ve siyasal reformu ile kamu hizmetlerine ilişkin yasa tasarlarını ve kurumların işleyişi üzerinde etki yapabilecek bir antlaşmanın onaylanması ile ilgili yasa tasarlarını doğrudan referandumu 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 bulundukça çok temel politika belirleyicisi olmaka 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 görüşmek üzere parlamentoya geri gönderbilir (Any. m. 10). Cumhurbaşkanının bu durumdaki yetkisi kesin veto değil, geciktirici vetoştur. Ancak bu yetkinin yukarıda sayılan referandumu gidebilme yetkisi ile birlikte düşünülduğunda cumhurbaşkanının geri gönderme gereçlerinin Parlamento tarafından dikkate alınması kaçınılmazdır.

- **Parlamentoyu Fesih Yetkisi**

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 sınırlandırma, 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.\textsuperscript{46}

- Hükümete İlişkin Yetkileri


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.\textsuperscript{47}

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

Anayasa’nın 9’uncu maddesine göre, bakanlar kuruluna cumhurbaşkanı başkanlık eder. Ancak cumhurbaşkanının bakanları kuruluna başkanlık etmesi, parlamentor 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 kurulu başına başkanlık edebilmesi ancak önceden belirlenmiş bir gündem üzerine olması ve cumhurbaşkanının yazılı

\textsuperscript{46} Nur Vergin, “Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı,” Türkiye Günlüğü, Sayı 16 (1991), s.137.

vekâlet vermesi ile mümkündür. Cumhurbaşkanı bu yetkiyle hükümeti oldukça sıkı bir şekilde kontrol edebilmekte ve yönlendirebilmektedir.  

- Diğer Organ/Kurumlara İlişkin Yetkileri

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


Anayasa’nın 61’inci maddesine göre cumhurbaşkanı, parlamento (Millet Meclisi ve Senato) tarafından çıkarılan 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 yargıcılar, subaylar, kaymakamlar, yükseköğretim profesörleri vb. atamaları bakanlar kuruluna danışmadan tek başına yapabilir. Cumhurbaşkanı diğer atamalara ilişkin yetkisini bir kararname ile başbakana devredebilmektedir.  

**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 İbrahim Ö. Kaboğlu, Anayasa ve Toplum (Ankara: İmge Yayınları, 2001), s.143.
Anayasa’ya göre ayrıca, bakanlar kurulu tarafından yapılacak atamalarında parlamentonun görüşünün alınması da 2008 yılından beri zorunludur. Bakanlar kurulu tarafından yapılacak atamalar parlamentonun her iki kanadında oluşturulacak ilgili komisyonlar tarafından değerlendirildirir 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 başkanın taleби üzerine meclisin olağanüstü toplanabilmesi ancak cumhurbaşkanının çıkardığı kararname ile mümkün olabilmektedir. Cumhurbaşkanının bu konudaki yetkisi bağlı değil, ihtiyari olup taleb üzerine cumhurbaşkanı meclisi toplamak zorunda değildir.

- Diplomasi ve Savunmaya İlişkin Yetkiler

Anayasa’nın 14’üncü maddesine göre cumhurbaşkanı yabancı ülkelerin büyükelçilerine ve olağanüstü araçlarla güven belgesi verir ve yabancı büyükelçiler ile olağanüstü araçların güven belgelerini kabul eder. Cumhurbaşkanı uluslararası sözleşme ve antlaşma görüşmeleri ve onaylama yetkisine sahiptir.


- 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 kararnayesi imzalamasıyla kullanır.54

**Fransa**

**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. Diğer 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 öngörülüştü. 19 Şubat 2007’de yapılan bir anayasa değişikliğiyle bu kural, **makamla bağdaşmayacak şekilde görevlerini açıkça ihlal etmesi** olarak değiştirilmiştir.


 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 başbakanın kalan süre boynunca cumhurbaşkanlığına vekâlet eder.\footnote{Rıza Arslan, \textit{Demokratik Yönetim Sistemleri} (Bursa: Dora Yayınları, 2013), s. 259.}

4.1.2. Hükümet

\textbf{Hükümetin Kurulması ve Görev Süresinin Bitmesi}

Anayasa’nın 8’inci maddesine göre hükümet, cumhurbaşkanı tarafından atanan bir başbakan ile onun seçtiği ve cumhurbaşkanıca onaylanan bakanlar kurulu üyelerinden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanının kimi başbakan olarak atayabileceği kişiyi hükümet bulunmamaktadır. Yani cumhurbaşkanı isteği kişiyi başbakan olarak atamakta özgürdür. Ancak bununla birlikte, bir siyasi kriz doğmaması için cumhurbaşkanları genellikle, parlamento çoğunluğunun desteği alabilecek isimleri başbakan olarak atamaktadır.


Bakanlar Kurulu her hafta Cumhurbaşkanlığı Saray'ında 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.\(^{57}\)

Cumhurbaşkanının katılmadığı ve klasik hükümet yetkilerinin kullanılması bakanlar kurulu toplantılarına “kabine konseyi” (Conseil de Cabinet) denilir. Bu kurulun anayasal bir yetkisi bulunmamaktadır; bütün yetkiler cumhurbaşkanının katıldığı ya da başbakana vekâlet ettiği bakanlar kuruluna (Conseil des Ministres) aittir. Yetkisi bulunmasa da kabine konseyi toplantılarının cumhurbaşkanı ile hükümetin farklı siyaslal eğilimlerden gelmeleri durumunda, yani kohabitasyon dönemlerinde, cumhurbaşkanı karşısında başbakan ve bakanların ortak tutumlarının belirlenmesi açısından önemi bulunmaktadır.\(^{58}\)

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 ayrırmı 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 hıyerarşik bir ilişki bulunmamaktadır. Üstelik Anayasa’nın 22’nci maddesi, başbakanın işlemlerine de karşı imza kuralı getirmektedir.\(^{59}\)

---


\(^{58}\) Eroğull, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, s. 175.

\(^{59}\) “Constitution of October 4, 1958”.
Dolayısıyla Fransa’da başbakan, kohabitasyon dönemlerinde dahi parlamenter sistemdeki başbakanlar kadar güçlü olamamaktadır.


Teknik olarak, ne cumhurbaşkanı ne de Ulusal Meclis, hükümeti görevden alabilir. Dolayısıyla, başbakan ve hükümet istifa edene kadar görevde kalabilir. Ancak, Anayasa’ya göre şu üç duruma başbakan istifa etme zorundadır:

---

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.
63 Ayferi Göze, Siyasi Düşünceler ve Yönetimler (İstanbul: Beta Basım Yayım, 1995), s.574.
64 Arslan, Demokratik Yönetim Sistemleri, s. 264.
65 Arslan, Demokratik Yönetim Sistemleri, s. 264.
• Ulusal Meclis, hükümet aleyhinde güvensizlik oyu verdiğinde,
• Yeni bir cumhurbaşkanı seçildiğinde,
• Ulusal Meclis yenilendiğinde.

**Hükümetin Yetkileri**


Bakanlar kurulu yasa tasarlarını görüşerek olgunlaştırır, kararnameleyi kabul eder, Millet Meclisinden güvenoyu istemek için başbakanı yetkili verir, siyasetim ilan eder, ulusal politikayı belirler ve yürütür; Anayasadan hükmeye verdiği diğer yetkileri kullanır. Dolayısıyla hükümet kademesinde en yetkili kurulu bakanlar kurulu durur. Cumhurbaşkanının katılmayıp başbakanın başkanlık ettiği Kabine Konseyi ise bakanlar kurulu toplantısında alınacak kararların hazırlık çalışmalarını yapar ve formel yetkileri bulunmamaktadır.


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 etkili bir şekilde kullanmaktadır. Hatta tüzük benzeri düzenleyici işlemlerde önceden Danıştay’in olumlu görüşünün alınması zorunludur.\(^{67}\)

1958 Anayasası’nın bakanlar kuruluna verdiği önemli yetkilerden birisi de cumhurbaşkanına referandumu başvurmayı önerme yetkisidir. Bu yetki, bakanlar kuruluna parlamentodan çıkaramadığı bir kanunu doğrudan halkoyuyla çıkarma imkânı sağlamaktadır. Genellikle halk için çok önemli konulardadır referandumu başvururlar. Bu süreçte referandumdan önce referandumun uygulanmasına ilişkin metinler üzerinde Anayasa Konseyinin istişarı görüşünün alınması zorunludur.\(^{68}\)

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

**Hükümetin Sorumluluğu**

Fransa’da cumhurbaşkanı başbakanı atar ve istifasını isteyebilir; ancak başbakanın istifa sorumluluğu yoktur.\(^{69}\) Yani başbakanın ve hükümetin cumhurbaşkanına karşı bir siyasi sorumluluğu yoktur. Bununla birlikte cumhurbaşkanı karşı imza kuralını kullanarak fiilen hükümeti işlemez hale getirebilir.

---


\(^{68}\) Yavuz, *Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, s.235.

\(^{69}\) Kaboğlu, *Anayasa ve Toplum*, s.143.

Anayasa’nın 50’nci maddesine göre, Millet Meclisinin hükümet programını kabul etmemesi veya hükümete güvensizlik oyu verilmesi hallerinde, başbakanın cumhurbaşkanına hükümetin toplu istifasını sunma zorunluluğu vardır. 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 başlat bir siyasi kurum olarak yer almıştır.


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

---

70 Çam, Çağdaş Devlet Sistemleri, s.170-171.
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.

Parlamentonun kendi gündemini belirleme yetkisi Anayasa’nın ilk halinde oldukça sınırlı idi. Hükümet, hem Millet Meclisinin, hem de Senatonun gündemine istediği tasarları 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 toplantıların ilk ikihaftasında, öncelikle ve hükümetin saptadığı sıraya göre, hükümet tarafından verilen yasa tasarları ve hükümetin kabul ettiği yasa teklifleri görüşülür.

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

Parlamento üyeliği ile yürütme üyeliği bağımsız 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

---

71 Göze, Siyasi Düşünceler ve Yönetimler, s.576.
72 Göze, Siyasi Düşünceler ve Yönetimler, s. 577.
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 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 seçilen 577 üyesi bulunmaktadır. Meclis üyelerinin görev süresi 5 yıldır ve bu süre için meclis başkanını kendileri seçerler.

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


---

73 Yurtdışında yaşayan Fransızlara 11 üyelik bir kotanın ayrılması 2008 yılında yapılan Anayasa değişikliğinin getirdiği bir yeniliktir.
75 Nazif Akçalı, Çağdaş Siyasal Rejimler (İzmir: Bilgehan Basımevi, 1989), s.88-89.


4.2.2. Senato


---


78 Arslan, Demokratik Yönetim Sistemleri, s. 230.

Senatörler için seçilme yaşları 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 senator seçilip seçilen seçim bölgelerinde iki turlu çoğunluk sistemi uygulanmaktadır. Dört ve daha fazla senator seçilip seçim bölgelerinde ise nüfus 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 doldurulamaktadır. Üyelikte eksilmeler çoğunlukla bakan olarak atanma sebebiyle olmaktadır. Fransa’da, başkanlık sisteminde olduğu gibi bir vekil veya senator bakan olarak atandığında üyeliği düşmekte ve yerine yedek üye vekil veya senator olarak görev başlamaktadır.

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

4.2.3. Parlamentonun Yetkileri

Yasamaya İlişkin Yetkiler


80 Assamble Nationale, National Assembly in French Institutions, s. 10.
81 “PARLINE: France Senate”.
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 tanımlanmış bulunan temel güvenceler; ulusal savunmanın yurttaşlarının malları ve şahısları üzerine yüküldüğü yükümlülükler,
- Kişilerin yetenek, şahsi hal ve uyrukluğu; evlilik rejimleri, mirası ve bağışlar,
- Suç, cürüm ve kabahatların ve bunlara uygulanacak cezaların belirlenmesi,
- Ceza yargılama usulü; af; yeni bir yargı yerinin kurulması ve yargıcıların statülerinin düzenlenmesi,
- Her türlü verginin tabanı, oranı ve tahsil biçimleri ve koşulları, para emisyon rejimi,
- Parlamento oyolu 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, aynı haklar ve medeni ve ticari zorunluluklar,
- Çalışma hakkı, sendika hakkı ve sosyal güvenlik.\footnote{Eldem, “Anayasalarımızda Siyasi Rejim Arayışı ve Yarı Başkanlık Çözümü”, s. 63-64.}

Çift meclis sistemi, parlamentodaki yasama sürecini uzatmaktadır. Bu yüzden, Anayasa’nın 45’inci maddesi hükümete bazı durumlarda ivedilikle yasa çıkarılmasını talep etme yetkisi vermektedir. Ivedilikle yasa çıkarma yöntemi, bir hükümet tasarısının önce karma komisyonda görüşülmesini, anlaşması sağlanamadığını takdirde, tasarınnın Senatoya götürülmeyerek, yalnızca Millet Meclisi kararı ile çıkartılabilmesini öngörmektedir. Bu
durumda, hükümetiçinden çıktığı ve dolayısıyla çoğunlüğuna sahip olduğu Millet Meclisi üzerinden Senatooyu by-pass edebilmektedir. Sonuç olarak, son söz Millet Meclisine aittir (sadece Anayasa değişikliği veya Senatooyu 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 koalisyonla her durumda çoğunluğu korumalarını garanti etmektedir.*84 Yani ilkesel olarak her ne kadar benzer yetkilere ve eşit anayasa statüye sahip olsa da Anayasa, Millet Meclisine daha fazla yetki vermiştir; ayrıca bu durum uygulamayla pekişmektedir.*85


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 hükümüs hale gelirler.*86

**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

---

*83 Fransız yasama terminolojisinde organik kanunlar, devlet teşkilatlanmasını, kamu yönetimini ve personel konularını içeren kanunlardır.
*85 Assamble Nationale, National Assembly in French Institutions, s. 10.
*86 Oytan, “Fransa da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri”, s.97.
ve eleştirilerini başbakanına yöneltebilirler. Bilgilendirme oturumunda, konuşmacıların süresini Başkanlar Kurulu belirler.87

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 kısaça 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 sözli 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).

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

87 TBMM’deki Danışma Kuruluuna 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.
91 Hükümetin veya ilgili bakanın yazılı sorulara en geç bir ay içinde cevap verme yükümlülüğü bulunmaktadır. 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 çağrıp dinleyebilmektedirler. Bu komisyonlarla özellikle Hükümetin mali yönetimini ve bütçe harcamalarını kontrol altına almamaya ve denetlenmeye çalışılmaktadır. Bkz. Arslan, Demokratik Yönetim Sistemleri, s. 239.
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 ederken Türkçe iki çoğunlukla görevden alınmasına karar vermesidir. Bunun dışında parlamentonun cumhurbaşkanını denetleme aracı bulunmamaktadır.

**Atamaya İlişkin Yektikler**

1958 Anayasası ilk halinde parlamentoya, sadece konu bazında sınırlı ve kısıtlı denetim faaliyetleri ve çok kısıtlı denetim faaliyetleri içinde bir çerçeve belirlemişken zamanla çok yavaş da olsa bazı konularda parlamento, yetki alanını genişletme yönünde adımlar atabilmıştır. Bunlardan birisi de atamalar İliskin yektikleridir. 2008 yılında Anayasa’da yapılan bir değişiklikle cumhurbaşkanına yetki olarak tanınmış olan bazı istisnalar dışında üst düzey atama işlemleri 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


**Meclis Başkanlarına Tanınan Yektikler**

Fransa’da parlementoyla ilişkin değişilmesi gereken bir diğer nokta her iki meclisin başkanlarının yetkilerine ilişkin. Dünya uygulamalarında bakıldığında parlemento başkanlarının görev ve


4.3. Anayasa Konseyi


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

95 Faruk Örgün, Dar Gelen Gömlek: Başkanlık Sistemi (İstanbul:Bilge Yayıncılık, 1999), s. 97-98.
97 Vergin, “Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı”, s.136.
İçerisinde cumhurbaşkanının ya da onunla birlikte hareket edebilir bir hükümet/parlamento çoğunluğunun iktidar istismarında bulunmasının ve özgürlükleri ihlal etmesinin önünde bir set olarak Fransa'da hukuk devletinin inşasında önemli bir kurum olarak güçlenmiştir.

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 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.

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:


Yukarıdaki sözü edilen dokuz üyeden başka, eski cumhurbaşkanların Anayasa Konseyinin kaydı-1 hayat şartıyla doğal üyesidirler.

Başkan, Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Eşitlik halinde, başkanın oyunun bulunduğu tarafa üstünlük tanınır."

98 Arslan, Demokratik Yönetim Sistemleri, s. 269.
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.
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. Anayasa Konseyinin görevleri genel olarak Anayasa’nın 57 ila 61’inci maddelerinde 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 (Anay. m.58-60).

Anayasa Konseyinin ikinci önemli görevi ise, Anayasa’da belirtilen iki konuda danışmanlık yapmaktır. Anayasa’nın 16’ncı maddesine göre; “Anayasının, Cumhuriyetin kurumları, milletin bağımsızlığı, ülkesinin bütünlüğü veya ulusalaraşı 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 bunun anayasaya uygunluğu konusunda Anayasa Konseyinin görüşünü alır.


101 Arslan, Demokratik Yönetim Sistemleri, s. 270.
102 Akçalı, Çağdaş Siyasal Rejimler, s.90.
değişikliğe dair teklifleri referanduma sunulmadan, Parlamento Meclisleri İchtüzükleri 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 yayınlanmadan önce cumhurbaşkanı, başbakan, Millet Meclisi ve Senato başkanları ya da altmış milletvekili veya altmış senators tarafından Anayasa Konseyine gönderilebilirler.


Ayrıca Anayasa’nın 16’sı maddesine göre cumhurbaşkanının, acil durum yetkilerini kullanmaya başladıktan 30 gün sonra 60 parlamento üyelerinin başvurusuyla Anayasa Konseyi, acil durum şartlarının devam edip etmediğini denetleyerek kararını en kısa sürede 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 sürede verir.

Anayasa Konseyinin Türkiye’dekinin benzer bir somut norm denetimi yetkisi de bulunmaktadır. Anayasa’nın 61’si maddesine göre; “Derdest bir dava sırasında bir yasa hükümünün 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 anayasa aykırılığı tespit edilen bir hüküm, yayınlanmaz ve uygulanmaya konulmaz. Anayasa Konseyinin kararlarına karşı başvuru yolları kapalıdır. Bu kararlar, bütün kamu güçleri, idare ve adli otoriteleri ve tüm kamu erkleri bağlar. 103

Anayasa’nın 54’üncü maddesine göre, Anayasa Konseyi; cumhurbaşkanı, başbakan, her iki Meclisten birinin başkanı, 60 milletvekili veya 60 senators tarafından başvurulması halinde uluslararası antlaşmaların da anayasaya uygunluğunu denetleyebilir. Anayasa

Mahkemesi başvuru konusu anlaşmada aykırı karar verirse, o anlaşmanın yürürlüğü girmesi ancak anayasaya değişikten sonra mümkün olur.

4.4. Siyasi Partiler ve Seçim Sistemi

Dördüncü Cumhuriyet’in sağlıklı 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 olmadan. Bir diğer sebepl ise, uygulanmakta olan seçim sisteminin çok parçalı bir siyasi yapıya izin vermesidir.


koalisyoncu partiler üretir.” kuralının en azından Fransa için işlediği ifade edilebilir.

İki turlu çoğunluk seçim sisteminin bir başka önemli etkisi de, cumhurbaşkanının Meclisi fesih yetkisinin milletvekillerini 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 karşıımıza çıkmaktadır. Seçim sistemi toplumda uzlaşmacı bir siyasi kültürün gelişmesinden önce onu partiler arasında hızlandıran bir unsur olmuştur.


107 Vergin, “Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı”, s.135.

Dördüncü Cumhuriyet döneminin ideolojik tutumlu katı partilerin Beşinci Cumhuriyet döneminde daha esnek ve uzlaşmacı partiler haline dönüşmesi ve iki kutuplu koalisyonlar oluşumunun önemli bir sonucu da iki partili olması bile Sartori’nin benzetmesiyle iki kutuplu bir sarkaç şeklinde işleyerek demokrasi kültürünün daha dengeli bir hale kavuşmasını sebep olmasıdır.¹¹⁰


5. ANAYASAL ORGANLAR ARASINDAKİ İLİŞKİLER

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


¹¹⁰ Çam, Çağdaş Devlet Sistemleri, s. 189-190.
¹¹¹ Çam, Çağdaş Devlet Sistemleri, s. 189-190.
1986 yılından itibaren başlayan ikinci dönem ise, özellikle kohabitasyon tecrübesinde, süper-başkanluktan ziyade cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun farklı siyasi eğilimlerden olduğu; başkanlı parlamenter sisteme daha yakın olduğu bir dönemdir. Duverger, sistemin, siyasi aktörlerle göre değişen iki yüzünü mitolojideki ikiyüzlü tanrı Janus’a benzetmiştir.¹¹²

5.1. Parlamento-Devlet Başkanı


Parlamentonun, cumhurbaşkanına karşı elindeki tek enstrüman, cumhurbaşkanının, *makamla bağımsız olarak* görevlernini açıkça ihlal etmesi halinde Yüksek Mahkeme sıfatıyla hareket ederek onu görevden alabilme yetkisidir. 2007 yılında yapılan anayasal değişikliklerle kabul edilen bu düzenlemeyle, eskiden sadece vatana ihanetten dolayı görevden alabilme yetkisinin, hükümet üzerinden zor işleyebilecek bir sorumluluk mekanizması olduğu belirtilebilir. Ancak bu kararın alınabilmesi için parlamentonun her iki kanadının ortak oturumda üçte iki çoğunlukla irade belirtmesi gerektiğinden pratikte oldukça zor işleveilecek bir sorumluluk mekanizması olduğu belirtilebilir.

Parlamentonun çok ender durumlarda cumhurbaşkanını görevden alabilme yetkisine mukabil, cumhurbaşkanının elinde parlamentoya


113 Schain, “Politics in France”, s. 133.


Referandum yetkisiyle cumhurbaşkanının parlamento karşısında bu yetkisini kullanabileceğini tehditinde bulunarak temel politika belirleyicisi olacağını ve bazı girişimleri yasalaşmadan engelleyebileceği yönünde eleştiriler de getirilmektedir. Ancak cumhurbaşkanları şimdiye kadar parlamentonun çıkarmış olduğu kanunları referandumda hiç götürmemişler; bunun yerine Anayasa Konseyine başvurmayı tercih etmişlerdir.

1958 Anayasası döneminde toplam dokuz referandum yapılmış; bunların üçü Avrupa Birliği’ne, biri Cezayir’in bağımsızlığına, biri Yeni

116 Çam, Çağdaş Devlet Sistemleri, s. 166.


alınmasına ilişkin olağanüstü hal ilan edilmiştir. 14 Kasım 2015 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından terörle mücadele kapsamında bazı tedbirler alınması için ilan edilen olağanüstü hal toplamda dört kez uzatılmıştır ve tekrar bir uzatma olmaması halinde 15 Temmuz 2017 tarihine kadar yürürlükte kalacaktır.\footnote{Oytan, “Fransa’da Anayasa Konseyinin Kuruluşu, Görevleri ve İşleyişi Konusunda Bir İnceleme”, s. 92-93.}

Cumhurbaşkanının parlamentoya karşı elindeki bir diğer önemli araç da, \textit{kanunları geri gönderme yetkisidir}. Fransa Cumhurbaşkanı, uygulamada bu yetkisini neredeyse hiç kullanmamaktadır.\footnote{Türköne, \textit{Siyaset}, s. 167.}

Cumhurbaşkanının parlamentoya karşı elindeki önemli diğer araçları da, \textit{Anayasa Konseyine başvurma, kanunları yayımlama, Meclisi olağanüstü toplantıya çağırma, parlamentonun her iki kanadına mesaj gönderebilme yetkileri} olarak sayılabilir.


için devlet başkanının siyaslal gücü azalmakta ve sistem parlamentarizme doğru kaymaktadır.\textsuperscript{123}


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, 1962’de Başbakan Debre’yi ve 1968’de de Başbakan Georges Pompidou’yı istifaya zorlayarak görevden almıştır.\textsuperscript{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.\textsuperscript{125}

Bu iki başlığa 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 üyelerine (başbakan ve/veya bakan) tarafından imzalanmak zorundadır. Bu anayasal yapı, başlangıçta, sistemin yumuşak karını olmakla eleştirilmiş ve özellikle farklı siyasi eğilimlerden

\textsuperscript{123} Örgün, Dar Gelen Gömlek: Başkanlık Sistemi, s. 99-100.
\textsuperscript{124} Eyüboğlu, “Fransa: Parlament Bir VI. Cumhuriyete Doğru,” s. 123.
\textsuperscript{125} Arslan, Demokratik Yönetim Sistemleri, s. 263.
gelen iki başlı yürütmenin sürekli krizlerliteceği şeklinde tahminler
yapılmıştır.126

Cumhurbashkanının diğer devlet organları üzerindeki konumunu
Anayasa’nın 5’inci maddesi şöyle ifade etmiştir: “Cumhurbaşkanı
Anayasaya saygı duyulmasını gözetir. Hakemlik yetkisine dayanarak, kamu
gçlerinin düzenli çalismasını sağladığı gibi devletin devamlılığını temin
eder. Ulusal bağımsızlığın, ülkenin bütünlüğünün ve antlaşmalarına saygınının
garantörüdür.”

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

Bakanlar kurulunun gündemini saptaması ve başkanlığını yapmasının
dışında günlük politikada cumhurbaşkanı, hükümetin çalismasını
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 bırakabildir. Nitekim ilk kohabitasyon döneminde, 1986
  yılında François Mitterrand özelleştirme, seçim reformu ve çalışma
  saatlerinin düzenlenmesine ilişkin KHK’leri imzalamamıştır.

- 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 karamamelerde cumhurbaşkanının imzasını zorunlu dur. 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
  referandumu sunulabilir. Yani Fransa’da anayasa değişiklikleri

126 Eldem, ”Anayasalarımızda Siyasi Rejim Arayışı ve Yarı-Başkanlık Çözümü”, s. 28.
ancak cumhurbaşkanlarının onaylaması yada referanduma sunmayı uygun görmesiyile mümkün olabilmektedir. Cumhurbaşkanının bu konudaki reddi kesin veto niteliğindedir.


---

127 Kelime anlamı olarak “hareketsizlik” demek olan kavram, siyasi literatürde, “tarafların birbirlerini kilitleyerek çalışamaz hale getirmeleri”ne denir.
cumhurbaşkanı seçilmesine imkan tanımak için Mitterrand istifa etmek zorunda kalacaktır. Cumhurbaşkanı Mitterrand, sağcı Cumhuriyetçi Birlik (Rassemblement pour la République, RRP) lideri Chirac’ı başbakan olarak atamıştır. Böylece solcu cumhurbaşkanı ile sağcı başbakan ıktidar 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 noktalarında müdahale etmeyi tercih etmiştir.128

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

**Tablo 2. Fransa’da Cumhurbaşkanları ve Hükümetler**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Cumhurbaşkanı</th>
<th>Başbakan(ler)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Charles De Gaulle</td>
<td>Debré (1959-1962)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Pompidou (1962-1966)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Pompidou (2) 1962-1966</td>
</tr>
<tr>
<td>Charles De Gaulle</td>
<td>Pompidou (3) 1966-1967</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Couve de Murville 1968-1969</td>
</tr>
<tr>
<td>Georges Pompidou</td>
<td>Chaban-Delmas 1969-1972</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Messmer (1) 1972-1973</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Messmer (2) 1973-1974</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Messmer (3) 1974-1974</td>
</tr>
<tr>
<td>Valéry Giscard d’Estaing</td>
<td>Chirac (1) 1974-1976</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Barre (1) 1976-1977</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Barre (2) 1977-1978</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Barre (3) 1978-1981</td>
</tr>
<tr>
<td>François Mitterrand</td>
<td>Mauroy (1) 1981-1981</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Mauroy (2) 1981-1983</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Mauroy (3) 1983-1984</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Fabius 1984-1986</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Chirac (2)* 1986-1988</td>
</tr>
</tbody>
</table>


<table>
<thead>
<tr>
<th>Cumhurbaşkanı</th>
<th>Başbakan 1</th>
<th>Başbakan 2</th>
<th>Başbakan 3</th>
<th>Başbakan 4</th>
<th>Başbakan 5</th>
<th>Başbakan 6</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>François Mitterrand</td>
<td>Rocard (1)</td>
<td>Rocard (2)</td>
<td>Cresson</td>
<td>Bérégovoy</td>
<td>Balladur*</td>
<td>1993-1995</td>
</tr>
<tr>
<td>Jacques Chirac</td>
<td>Juppé (1)</td>
<td>Juppé (2)</td>
<td>Jospin*</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Rocard (1)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1988-1988</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Rocard (2)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1988-1991</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Cresson</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1991-1992</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Bérégovoy</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1992-1993</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Balladur*</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1993-1995</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Nicolas Sarkozy</td>
<td>Fillon (1)</td>
<td>Fillon (2)</td>
<td>Fillon (3)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Fillon (2)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2007-2010</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Fillon (3)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2010-2012</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>François Hollande</td>
<td>Ayrault (1)</td>
<td>Ayrault (2)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2012-...</td>
<td>2012-2012</td>
<td>2012-2014</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Ayrault (2)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2012-2014</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>François Hollande</td>
<td>Valls (1)</td>
<td>Valls (2)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Valls (2)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2014-2016</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>François Hollande</td>
<td>Cazeneuve</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2012-...</td>
<td>2016-...</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Cazeneuve</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2016-...</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>


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’dan...
Fransa


bütün vali, büyükelçi, müsteşarların atanmasını veya görevden alınmasını reddetmesi mümkün değildir. Çünkü Fransızlar, Anayasa’nın 21’inci maddesinin öngörüdüğü düzenlenemin hükümete tanıdığı yetkinin kullanılmasının engellenmesini kabul etmez.  

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

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 buyu daha sonra artık kendi partilerinden gelen hükümetler için de yapmak zorunda kalmışlardır. Dolayısıyla kohabitasyon dönemlerinden sonra, hükümetler cumhurbaşkanlıklarıyla aynı partiden olsalar bile artık eskisi kadar güçsüz ve etkisiz siyasal figürlер olmamışlardır. 

Bu tarihten sonraki uygulama göstermiştir ki Fransa’daki iki başlı yürütme yapıs, farklı siyasi eğilimleri krize değil işbirliğine zorlamaktadır. Birbirlerini imha etme yetkisine ya da görmezden gelme lüksüne sahip olmayan siyasi aktörler mecburen uzlaşmak ve birlikte çalışmaz zorunda kalmaktadır. Özellikle, olgun devlet adami kimliğyle hareket edip hükümetle çatışmaktan kaçınan ve icraattan uzak duran cumhurbaşkanları için bu kohabitasyon tecrübesi aslında ilginç bir sonuc da doğurmıştır. Kohabitasyon tecrübesi yaşayan her iki Fransa Cumhurbaşkanının da, halk nezdindeki itibarı artmış ve bir sonraki seçimlerini daha rahat kazanmışlardır. 

---

137 Roskin, Çağdaş Devlet Sistemleri, s. 126-127.

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 düzenlenendiğini, Anayasa’nın bu yapısında hükümetin bağımsız bir organ olmadığını ve parlamento ile cumhurbaşkanı arasında bir araci işlevi üstlendiyini belirtmiştir. Dolayısıyla, hükümet ile parlamento arasındaki ilişki, cumhurbaşkanı ile parlamento arasındaki ilişkiden daha yoğundur.


5.4. Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm Araçları

Cumhurbaşkanı güçlendirilmiş ve parlementonun yürütme etkileme araçları zayıflatılmış olmasına karşın, Fransa, tam anlamıyla başkanlık sistemindeki gibi bir güçler ayrılığı noktasına gelmemiştir. Hükümetin parlemento karşısında siyasal sorumluluğu ve yürütmenin de parlementoyu fesih yetkisini sürdürmektedir. Bununla birlikte, Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet rejimlerindeki istikrarı ve aşırılıkların ortadan kaldırılması, 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 parlemento ile hükümet arasındaki ilişkiler iki başlık altında ele alınabilir:

5.4.1. Hükûmete İstikrar Kazandırmaya Yönelik Araçlar

Zimni Güvenoyu


---

140 Bu bölümdeki ölçülü parlamentarizme ilişkin bilgiler aksi belirtilmedikçe Kemal Gözler’in “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm Üzerine Bir Deneme)” başlıklı çalışmasından derlenmiştir.

**Zorlaştırılmış Güvensizlik Oyu**


Güvenoyu mekanizması, her ne kadar bir denetim aracı olarak öngörülmüş olsa da Fransa’dan ilave bir sonucu da yoldaşıltmıştır. Özellikle, kohabitasyon dönemlerinde hükümetler, parlamentodan aldıkları güvenoyunu cumhurbaşkanına karşı bir meşruyet mekanizması

---


142 Eyüboğlu, “Fransa: Parlamentener Bir VI. Cumhuriyete Doğru”, s. 162.
ve siyasi destek olarak kullanmaktadırlar. Bu yüzden sıkılkla
arksalındaki parlemento desteğini hatırlatmak amacıyla güvenoyuna
başvurmaktadırlar. Hatta bazen aynı siyasal eğilime sahip olsalar da
politikalarkonund acumhurbaşkanı ile anlaşılamazlık yaşayarak başbakanlar,
parlamento çoğunluğunun kendilerini destekleyeceğini düşünüyorsa
benzer amaca meclisin güvenoyuna başvurabilmektedirler. Parlamento
çoğunluğunun desteğini alan hükümetler cumhurbaşkanının baskı ve
yönlendirmesinden biraz daha özerk çalışabilmeaktır. Bu da Fransız
anayasal sistemini yarı-başkanlık rejimine dönüştüren yürütmenin iki
başlığını sağlamaktadır.

Zayıflatılmış Parlamenter Denetim

1958 Fransa Anayasası, güçlü parlamento- zayıf yürütme ikilisinin
getirdiği istikrarlı yönetim tecrübesine tepki olarak yazıldığı için
parlamentonun yürütme denetlemesine ilişkin çok sınırlanılmış
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 yanıtlanması gerekmektedir
ancak cevaplanmadığı takdirde bir yaptırımı da yoktur.

5.4.2. Kanun Çıkarılmasını Kolaylaştırma Yönelik Araçlar

Paket Oylama

Anayasa’nın 44’üncü maddesine göre “Tasarıyı görüşen Meclis,
Hükümet istediğini takdirde, görüşülmektedir olan metnin tamамı ya da bir
kısma hakkında Hükümetin önerdiği ya da kabul ettiği değişiklikleri bir tek
oylama ile karara bağlar.” Bu yöntemde, parlamento bir kanun tasarısında
kendi istediğini 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 görüşülen sonra, Millet Meclisi önünde, maliyeye ya
da sosyal güvenlik finansmanına ilişkin tasarları için Parlamentoya karşı
Hükümetin sorumluluğunu öne sürebilir. Bu durumda, izleyen yöntemi dört
saat içinde bir güvensizlik önergesi sunulmaz ve önceki fıkraya 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.”


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 tasarısı/teklifinin bu yöntemle geçirilebileceğini kabul edilmiştir.

**Parlamento Gündemini Belirleme Yetkisi**

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin Fransa uygulamasındaki önemli düzenlemelerden birisi, hükümetin parlamento gündemine istendiği konuyu istedi sıra getirebilmeye yetkisidir. Anayasa’nın 48’inci maddesine göre, “Aylık oturumların ilk iki haftasında, öncelikle ve Hükümetin saptadığı sıraya göre, Hükümet tarafından verilen yasa tasarlarını 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 hallerde 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 Sınırması**

Parlamento-hükümet ilişkilerini belirleyen önemli düzenlemelerden birisi de milletvekillerinden gelecek kanun tekliflerine karşı getirilen konu sınırlamasıdır. Anayasa’nın 40’ınci maddesine göre, “Parlamento üyelerinden 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.”


---

145 Assambe Nationale, National Assembly in French Institutions, s. 229.
146 Arslan, Demokratik Yönetim Sistemleri, s. 239.
sadece genel kurul aşamasında onay makamı olarak gördükleri şeklinde yorumlanabilir.


6. SİYASAL SİSTEM HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR


Sistemin zaman içinde uygulamasında ise görüldü ki, rejim De Gaulle ve Debre’nin öngördüğü gibi klasik bir parlamentar sistemden çok farklı işlemekteidir. Sistemin niteliğine ilişkin tartışmalara Duverger, 1971 yılında yazdığı bir makalede “yarı-başkanlık” ifadesini kullanarak

---

149 Eyüboğlu, “Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyete Doğru,” s. 129.
yeni bir boyut kazandırmıştır. Bu tarihten sonra, yaribaşkanlık sistemi benzer nitelikte olan rejimleri nitelemek için bir kategori olarak siyaset bilimi literatürüne girmiştir. Öncelikle, Fransa hükümet sistemine bakarak tanımladığı yaribaşkanlık sisteminin Duverger’e göre en temel özellikleri şunlardır:

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

Duverger, yaribaşkanlık sisteminin özelliklerini büyük ölçüde sıraladıktan sonra Fransa, Finlandiya, Avusturya, İrlanda, İzlanda, Portekiz ve 1919-1933 yılları arasında Almanya’yi bu kategoride sokar. Sistemin adını koyan ve literatürde ilk defa tanımlayan Duverger, bu hükümet modelinin kendi içinde üç alt gruba ayırmaktadır:

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

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

Sartori’ye göre “Fransız yaribaşkanlık rejimi, esnek bir ikili otorite yapısına, yani çoğunluk kompozisyonları değişikçe 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 uygulananan anayasa maddi anayasa olur’. Yürütmenin iki kanadının farklı siyasi eğilimlerden gelmesi durumunda ise ‘Başbakan kesinlik üstünlik sağlar ve uygulananan biçimsel anayasa olur.’”151


154 Serap Yazıcı, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011), s. 91.
özellikle muhalefetten gelmekte ve aynı aktörler ıktidarda iken eleştiriler azalmaktadır ki bu durum siyasi aktörlerin konumlarına göre davranışları ile açıklanabilir.


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 yetkililer görevə çağrılan De Gaulle’ün hazırlamış olduğu mevcut anayasa Fransa’nın birçok temel siyasi sorununa çözüm getirme iddiasında olmuştur.
1971 yılında Duverger’in böyle adlandırılmasıyla birlikte, literatürde *yari-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 yetkililerini ve otoritesini, parlamento çoğunluğundan gelen bir başbakan ve hükümete paylaşmak durumundadır. 


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

Benzer bir şekilde, yürütme yapışı da De Gaulle’ün öngördüğü gibi, güçlü cumhurbaşkanı liderliğinde 1986’ya kadar bir nevi süper-başkanlık sistemi olarak işlemiştir. Ancak 1986’dan sonra farklı siyasi eğilimlerden gelen cumhurbaşkanı ve hükümet durumu ortaya çıkınca bazı küçük krizlere rağmen Mitterrand ve Chirac’in sistemine tümden kilitlenmesinden

Öte yandan kohabtasyon 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 kohabtasyon dönemlerinden sonra, hükümetler cumhurbaşkanlarıyla aynı partiden olsalar bile artık ekzisi kadar güçsüz ve etkisiz siyasal figürler olmamışlardır.\(^{155}\) Dolayısıyla hükümet yapısı içerisinde ortaya çıkan bu durum aslında De Gaulle’nün 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 parlamentor sistemin uygulanmasına imkan veren bir kombineyondur. Paradoxal bir mantığa sahip olduğu ileri sürülen yarı-başkanlık sistemi Fransa’ya, yarım yüzyılın aşan bir süre boyunca anayasal ve siyasi istikrar imkanı sağlamıştır.\(^{156}\)


\(^{155}\) 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.


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 normalleşikçe olağanüstü döneme has bazı kurallarla esnetilmeye başlanmıştır.
KAYNAKÇA


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


polonya
1989 SONRASI DOĞU BLOKU ÜLKELERİNDE DEMOKRATİKLEŞME SÜRECİ: POLONYA CUMHURİYETİ’NDE YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

Kadir Candan*

1. GİRİŞ


Polonya’da yeni düzene 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 varlığınıdır.1 Polonya’da siyasi sistemin çeşitli anayasal değişiklikler sebebiyle farklılaşması yarı-başkanlık sistemi içerisindeki konumunu da etkilemiştir.

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


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

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. Ülkede nüfus artış hızı, -%0,11’dir. 2015 verilerine göre, nüfusun %60,5’i kentlerde yaşamaktadır.

Ülkede ortalama yaşam beklenisi 77.6 olup, bu sayı ile dünya sıralamasında 70. sırada.

Okuma-yazma oranı ülkede % 99’un üzerindedır. Yeni başlayan öğren-çilerin okulda geçireceği ortalama süre 16 yılın üzerindedir.

Polonya, 2015 yılı verilerine göre 474.8 milyar dolar olan gayrisafi milli hâsılası (GSMH) ile dünyanın 25. büyük ekonomisidir. 2015 yılı için büyümek % 3,7 ve enflasyon -% 0,9 olarak gerçekleşmiştir.

1999 yılında yapılan idari reform doğrultusunda 2016 itibariyle Polonya, 16 il (voivodships-provinces), 314 ilçe (powiats-districts), 66 ilçe statüsüne sahip il ve 2478 belediyeye (gminas-communes) bölünmüştür.


3. YAKIN SİYASİ TARİH


dönemin dikkat çekici özelliklerinden biri Polonya’nın, Avrupa’nın ilk yazılı anayasasına (1791) sahip olmasıdır.\[10\]


Tek parti yönetimi, rejimin dönüşümünün habercisi sayabileceği 1980 grevleri sonrası işçilerle, aralarında sansürün kaldırılması ve serbest işçi sendikalarının kurulmasına izin verilmesi taleplerinin de yer aldığı bir yönetimden kalmıştır ve 21 madde üzerinde uzlaşılmıştır. Bu grevlerin öncülüüğünü yapan Dayanışma

---


---

\textsuperscript{13} Literatürde “Dayanışma Hareketi” ve “Bağmsız Dayanışma Sendikası” birbirinin yerine kullanılmaktadır.

\textsuperscript{14} Bu akımın en önemli bileşenleri olarak açıklik (glasnost) ve yeniden yapılanma (perestroyka) gösterebilibir.


10 Nisan 2010’dada, 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.¹⁷

2015 yılında, Hukuk ve Adalet Partisi’nden cumhurbaşkanı seçilen Andrzej Duda ve milletvekili seçimleri sonrası aynı partiden Beata Szydło’nun başkanlığını yaptığı hükümet görevine devam etmektedir.

4. ANAYASAL ORGANLAR

1997 Anayasası hazırlarırken 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.¹⁸


¹⁷ Uçakta 7 kişilik mürettebat ve 89 delegasyon üyesi bulunmaktaydı.
görüşi olarak tarafsız olup olmayacağı veya Anayasa’nın Tanrı’ya ilişkin bir hüküm içerip içermemeyeceği hususundaki tartışmalardır. Anayasanın önsözünde bu konuda orta yol izlenmiş olup, hem Tanrı’ya inananlar için hem de bu inancı paylaşmayanlar için ortak bir değer formüle edilmiştir. Önsözde ayrıca “…Kirinci ve İkinci Cumhuriyetin en iyi yönlerini alarak…” şeklindeki ifade ile artık Üçüncü Cumhuriyet Döneminin başladığı ifade edilmiştir.19

Polonya Anayasası, 2 Nisan 1997 tarihinde Sejm ve Senato tarafından tarafından %90’in üzerinde bir çoğunlukla kabul edilmiş olup, 25 Mayıs 1997’de halkoyuna sunulmuştur. %42,86 gibi düşük bir katılım olmasına rağmen (1995 tarihi 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.20 Önsöz ve 13 bölümden oluşan Anayasa toplamda 243 madde içermekte olup, diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında görece kapsamlı bir metindir.21

Diğer Doğu Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Polonya’da da yazılı anayasa, hukuk sisteminin en üstünde yer almaktadır. Sosyalist devlet anlayışından dönüşmesi ile özellikle temel haklar, siyasi haklar, basın özgürlüğü, toplanma ve dernek kurma özgürlükleri, sosyal piyasa ekonomisi ve silahlı kuvvetlerin sivil denetimi gibi demokratik irade oluşumunu yansıtacak birçok hüküm anayasaya serpiştirilmiştir.22

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 incelencek olup,

4.1. Yasama


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


4.1.1. Temsilciler Meclisi (Sejm)

Sejm Üyelerinin Seçimi


27 Sanford, Democratic Government in Poland, s. 106.
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 aynı korunmaktadır (m. 96). Verilen oyların sandalyelere dağıtılmada nispi seçim sisteminin bir türü olan uyarlanmış Saint-Lague metodu kullanılmaktadır, her bir parti için %5 olan seçim barajı, parti ittifakları için %8 olarak belirlenmiştir. Baraj, ulusal azınlıklar için uygulanamamaktadır; bu doğrultuda Alman azınlığı28 Sejm’de temsil imkanı bulmaktadır.29

Seçimlerin yönetimi ve denetimi ile ilgili olarak üç basamaklı bir yapı bulunmaktadır: En üstte denetleyici ve idari otorite olarak Ulusal Seçim Dairesi bulunmaktadır, 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 ihlalar dolayısıyla yetkili merci Yargıtaydır (The Supreme Court).30

**Sejm’ın Görev ve Yetkileri**

Sejm’in temel görevi, kendi görev alanını düzenleyen Anayasa ve içtüzük doğrultusunda kanun yapmaktadır.31 Kanun yapımı, vatandaşların hak ve 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 karşısında çıkmaktadır. Denetim araçlarının başında sözlü ve yazılı sorular ile 15 milletvekiliin güncel sorunlar ile ilgili olarak Sejm oturumunda bakanlar kurulu üyelerine yönelttikleri sorular gelmektedir (Any. m. 115). Bunlardan başka, komisyonlar bir nebe güçlu kılan yetkilerden birisi olarak “Desiderata” adlı uygulama gösterilebilir. Belli durumlar halinde istek/talep anlayışına 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 hukuvi yükümlülüğü olmaksada beraber, 30 gün içerisinde görüş bildirilmelidir.32

Yukarıda bahsedilen denetim araçları doğrultusunda alınan kararlar yasal olarak bağlayıcı olmakla birlikte, ileride bir bakanın güvensizlik oyu ile düşürülmemesine sebebiyet verebilir. Bakanların, en az 69 Sejm üyesinin vereceği önerge ve üye tamsayısının çoğunluğunun kararı ile görevden azledilebileceğini (Any. m. 159) 30 gün içerisinde karın önemine kadar hiçbir bakan bu doğrultuda düşürülenmemişdir. 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.33

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.34 Sejm; cumhurbaşkanının teklifi ile Polonya Ulusal Bankası başkanını (Any. m. 227/3); Para Politikası Konseyi üyelerinin bir kısmını (Any. m. 227/5);35 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 mevcutyasama dönemi için (Any.

34 Kurulu n diğer üyeleri Senato ve cumhurbaşkanı atar (Any. m. 214).
35 Polonya Ulusal Bankası başkanının başkanlık ettiği Konseyin diğer üyelerini Senato ve cumhurbaşkani atar (Any. m. 227/5).
m. 199) seçer. Ulusal Yargı Konseyine de milletvekiller arası dört üye seçerek gönderir (Any. m. 187).

**Sejm’ın Organları**

Anayasa, Sejm’in iç yapılmasını ve çalışma usulü gibi birtakım düzenlemelerin kendisinin kabul edeceği bir içtüzükle belirleneceğini ifade etmektedir (m. 112). Günümüzde kadar sayısı 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 dışında 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

36 “Functions of the Sejm”.
arası işbirliğini sağlama ve faaliyetlerin eşgüdümü gibi çeşitli görevleri bulunmaktadır. Divanın en önemli görevlerinden birisi, Sejm İçtüzüğü’nü yorumlama (İçtüzük ve Milletvekili İşleri Komisyonuna daniştadan 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 oluşturur, Sejm oturumlarının gündem taslağını oluşturma ile Sejm faaliyetleri ve iş akışı konusunda siyasi parti grupları arasında eşgüdüm sağlama gibi bazi görevler üstlenmiştir. Üyeleri arasında Sejm başkanı, başkanvekilleri, siyasi parti grup başkanı veya başkanvekilleri bulunmaktadır.


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 seçilbilmek için en az 30 yaşında olmak gerekildir. Yasama dönemi Sejm’e

39 Üç komisyonun kendilerine dair düzenlenemeleri olup üye sayıları da buna göre değişmektedir: İstihbarat Komisyonunun 9, AB İşleri Komisyonunun 45, Milletvekili Etik Komisyonunun 6 üyesi bulunmaktadır. (Ziener, Das politische System Polens, s. 43).
40 Ziener, “Das Zweikammer-Parlament: Sejm und Senat”; “Sejm bodies”. 
paralel düzenlenmiştir. Böylece Sejm’in erken seçime gitmesi Senatorun
da otomatik olarak yeniden seçilmesini gerekli kılmaktadır. Senatorun
cığ yapılmaması (başkan, başkanlık divani, danışma meclisi, siyasi parti
grupları, komisyonlar vs.) Sejm’e uygun olarak düzenlenmiştir.41

Senatorun önemli yetkilerinin başında kanun teklifi verme yetkisi
gelmektedir. İkinci önemli görevi ise Sejm’den gelen kanun teklif ve
tasarımlarını 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.42

Senator, cumhurbaşkanına devlet için özel önem taşıyan konulardı
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 Halkları komisleri ve Yüksek Denetleme Kurulu

41 Ziemer, “Das Zweikammer-Parlament: Sejm und Senat”.
42 Halkın iradesini yansıttımasının açısından özellikle 1989 seçimlerinde önemli bir yeri bulunan Senatorun
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
Internet Sitesi, http://www2.senat.pl/k7eng/historia/n/n02senatwsysystemie.pdf,
Erişim: 08.06.2013, s. 2).
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 organlarına iletebilmektedir. Senatorun yürütme üzerinde ise bir denetim yetkisi bulunmamaktadır.43

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 alabileceğiının de göstergesidir.

1997 Anayasası’na göre belli hallerde geçici olarak cumhurbaşkanlığına vekalet eden Sejm başkanının yokluğu altında bu görevi Senato başkanı üstlenir.

4.1.3. Kanun Yapım Süreci

Kanun tekliflerini44 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).45

Sejm’in üç defa görüşmesinin akabinde üye tamsayısının en az yarısının hazır bulunduğu bir oturumda, Anayasa başka bir çoğunluk öngörmezse, basit çoğunlukla onaylanan düzenleme Se nonatomic gönderilir. Senato 30 gün içerisinde teklife bir cevap vermezse düzenleme Sejmden geçmiş haline 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 halile geçirebilir. Sejm, bu çoğunluga ulaşamazsa düzenleme Senatoda

44 Çalışmada kanun önerileri için genel anlamda “kanun teklifi”, hükümetin kanun önerileri ile ilgili yerlerde ise “kanun tasarısı” kullanılmaktadır.
45 Anayasayı değiştiren kanunlar ve bütçe kanunu halk girişimine konu olamamaktadır.
değiştirilen halı ile kabul edilir. Bu şekilde her iki Meclisten de geçen teklif, cumhurbaşkanına sunulur. Cumhurbaşkanı önüne gelen kanuni düzenlemeyi 21 gün içerisinde imzalayarak Resmi Gazete’ye (Dziennik Ustaw) gönderir. Resmi Gazete’de yayımlanması ile kanun yürürlüğe girmiş olur (Any. m. 119-122).


Anayasa’ya göre bakanlar kurulu; vergi kanun tasarları, cumhurbaşkanlığı, Sejm, Senato, yerel seçimler, kamu kurumlarının yapı ve yetkilerini düzenleyen kanun tasarları ile kod kanun tasarları 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).47

46 Bu süre bütçe kanunlarında ve ivedi kanunlarında yedi gündür.
4.1.4. Anayasanın Değiştirilmesi


Anayasa şimdiye kadar yalnızca iki kez değişikliğe uğramış olup bu değişiklikler sırasında, belirtilen şartlar halinde suçluların geri verilmesine dair 2006 tarihli (değişik 55. m.) ve kamu suçu işledikleri yönünde yargı kararı bulunanların seçilemekten mahrum kalacaklarına dair 2009 tarihli (99. m.’ye eklenen üçüncü fıkra) değişikliklerdir.\(^{50}\)

4.2. Yürütme
4.2.1. Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanlığı makamı Polonya siyasi hayatına 1921 Anayasası ile geldi ve 1935 Anayasasında 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’dan cumhurbaşkanlığı önemsziz bir

**Cumhurbaşkanının Seçimi**

Cumhurbaşkanı, gizli oyla yapılan, genel, eşit ve doğrudan seçimlerle halk tarafından seçilir. Görev süresi beş yıldır ve sadece bir kez yeniden seçilir. 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 sağlamazsa ilk oylamada en çok oyu alan iki aday 14 gün sonra ikinci tura katılır. İkinci oylamada daha fazla oy alan aday seçilmiştir olur. Ulusal Meclis önünde Anayasada belirtilen andı (m. 130) içen cumhurbaşkanı göreve başlanmış sayılır.

**Cumhurbaşkanının Yetkileri**

1997 Anayasası’nda cumhurbaşkanının yetkileri 133-144’üncü maddeler arasında düzenlenmesine karşı 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.54


Anayasa’ya göre cumhurbaşkanı, Polonya’nın yüksek temsilcisi ve devlet otoritesinin devamlığını garantördür. 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 ülkelerle ve özellikle AB, NATO ve BM gibi uluslararası organizasyonlara dair.

54 Anayasalar itibariyle cumhurbaşkanının konumu/yetkilerine dair özet tablo için bkz. EK 2.
karşı temsil eder. 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 başbakanı ve ilgili Bakan –dışişleri bakanı ile işbirliği yapması gerekliliği dış politikanın belirlenmesi açısından önem arz etmektedir (Any. m. 133).

Cumhurbaşkanı, Polonya Silahlı Kuvvetleri başkomutanı ve bu görevini savaş zamanında savunma bakanı aracılığıyla yerine getirir. Ayrıca, görev süreleri ilgili kanunlarda belirtilen genelkurmay başkanını ve kuvvet kamutorunun atar (Any. m. 134). Devlete doğrudan bir dış tehdit olması halinde başbakanın talebi üzerine cumhurbaşkanı, Polonya Cumhuriyeti’nin 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 anlaşıyla 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 talebileşte belli sınırlar dahlile kanun hükümdede kararname çıkarabilir. Bu kararname 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.56

Cumhurbaşkanı, devletin anayasal düzenleme, 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 savaş zamanlarında Polonya’nın şanı

---

56 Winczorek, “The Polish constitutional system and the law making process”, s. 20.
ve kalkınmasında önemli bir onur göstergesidir. 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 dahilinde yönetmelikler (regulations) ve idari kararnameler (executive orders) yayınlar (Any. m. 142). Yönetmelikler, kanunların uygulanması amacıyla Anayasa’dan belirlenen organlar tarafından bir kanunda açıkça yetkilendirilme koşulu ile çıkarılabilir. Yetkilendirme, tüzüğü düzenlemeye yetkili organ ve düzenlenecek konuların yanı sıra böyle bir hukuî işlemin içeriği ile ilgili esaslar belirler (Any. m. 92). İdari kararnameler ise sadece bir kanuna dayalı olarak çıkarılabilir. Vatandaşlara, tüzel kişilere ve diğer hukuki şahıslara esas oluşturur. 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.


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),60 kanun teklifi verme; ülke çapında halk oylaması ilan etme; bir kanun tasarısını/teklifini imzalama 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 görevde devam etmeleri konusunda yükümlülük alma; bir bakanın kurulu üyessin Yüksek 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 tanımlmaktadır: 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

60 Polonya anayasa hukuku terminolojisinde “görev süresini kısaltmak”, feshetmek anlamında kullanılmaktadır. (Sanford, Democratic Government in Poland, s. 105).
Güvenlik Kurulu üyelerini ve cumhurbaşkanlığı genel sekreterini atama ve görevden alma.

Haluk Alkan, Anayasa’nın 144’üncü maddesi ile sağlanan parlamentooyu fesih yetkisini, bakanlar kurulu üyeleri için Yüce Divana sevk istemiyle Sejm’e başvurmayı, kabinenin toplanmayı ve geniş bir atama yetkisini bir kriz durumunda cumhurbaşkanlığı makamının sistem içinde öne çıkmasını potansiyel olarak mümkün kılacak anayasal düzenlemeler olarak yorumlamlamaktadır.61


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 konseyi, bakanlar kurulunun yetkilerine sahip değildir.63 Cumhurbaşkanının inisiyatif dolgultusunda, ciddi gördüğü bir konu ya da konular üzerine toplanan kabine konseyinin aldığı kararlar yasal açısından bağlayıcılığı olmamakla birlikte siyaseten önem teşkil etmektedir. Dolayısıyla cumhurbaşkanı, konsey aracılığıyla bakanlar kurulunun dikkatini belli konuya çekebilir ve bu konuda hükümetin düşünsesi ve

61 Haluk Alkan, Karsılıstırımlı Siyaset: Başkanlık ve Parlament者 Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri (İstanbul: Açılım Kitap, 2013), s. 239.
62 Cumhurbaşkanının bütçe üzerinde veto hakkı olmasına 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).
icraatları hakkında bilgi talep edebilir. Ayrıca cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu ile belli bir konuda ortak strateji geliştirebilir.\textsuperscript{64}

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 Kuruluşun üyeleri arasında Sejm ve Senato başkanları, başbakan, başbakan yardımcısı, içişleri, dışişleri ve savunma bakanları ile bazı siyasi parti başkanları bulunmaktadır.\textsuperscript{65}

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 kalmıştır. Ayrıca bu kurula başkanlık etmesi, dolayısıyla hükümetten gündemdeki güvenlik meseleleri ile ilgili bilgilendirilmesini içeren belli yükümlülükler talep edilmesi klasik parlamenter sistemlerdeki gibi cumhurbaşkanının temsili bir konumda olmadığını göstergesidir.\textsuperscript{66}

Cumhurbaşkanının, Sejm seçimleri sonrasında veya görevdeki hükümetin düşmesi sebebiyle yeni bir hükümet 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 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 karara gerektirir. Bu süreçte cumhurbaşkanının tüm gö-


revleri askıya alınır. Bu doğrultuda Yüksek Divan aldığı kararla cumhurbaşkanı görevden uzaklaştırılabilir. Ayrıca, Ulusal Meclisin üye tam sayısıyla 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 oluşan 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 açıkça tüzük çıkarabileceği, devlet idaresi organlarının çalışmalarını koordine etme ve denetleyeceği, devletin iç ve dış güvenliğini sağlamak 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 sağlayarak da hükümün bir görevidir.

Cumhurbaşkanı, Anayasa'ya göre yeni başbakan adayını Sejm'e önerme hakkını elinde bulundurmakta. Cumhurbaşkanı, Sejm'in ilk oturumundan veya önceki bakanlar kurulu üyelerinin istifasını kabul ettiken sonraki 14 gün içerisinde başbakanla birlikte bakanlar kurulunun diğer üyelerini atar (m. 154). Atanmayı izleyen 14 gün içerisinde başbakan, Sejm'e, hükümün 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, en az 46 milletvekilinin (%10) bir başbakan adayı belirleyen önergesi üzerine, üye tamsayısının çoğunluğuyla (231 üye) görevdeki bakanlar kurulu hakkında güvenizlik oyu verebilir (Any. m. 158).

67 Gönenç, Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries, s. 313.
68 Polonya Cumhuriyeti başbakanları ve hükümetleri listesini içeren tablo için bkz. EK 3.
 Cumhurbaşkanı, bakanlar kurulunun istifasını kabul eder ve Sejm tarafından seçilen yeni bir başbakan ve onun önerisiyle bakanlar kurulunun diğer üyelerini atar ve görev yeminlerini (Any. m. 151’de belirtilen ant) kabul eder. Benzer bir örneğe, en az 115 milletvekili tarafından verilmiş üç aydan daha önce sunulamamaktadır.

Başbakan’a kendi inisiyatifi doğrultusunda Sejm’den güvenoyu isteme yetkisi verilmesi, hükümetin kabul ettirmek istediği, fakat Sejm’in benimsememesi düzenlemeler üzerine parlamentoya karşı pozisyonunu güçlendirmesi olarak değerlendirilebilir.  

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 düşürülme mesi için yine üye tamsayısının salt çoğunluğu, 231 oy gereklidir. Hükümetteki her bakanın parlemento tarafından 231 oyla düşürülmesi yolu geçmiş yıllarda mahalefet 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.

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 içerisinde 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 değişimekte birlikte, genel olarak bakanların parti içerisinde önemli görevlerden ve

70 Gönenç, Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries, s. 313.
71 Ziemer, “Die Regierung”.
akademik çevrelere geldikleri söylenebilir. Bu noktada Alkan, Sejm içinde bir başbakan üzerinde uzlaşma sağlanamadığında kabinin meclis dışından ve cumhurbaşkanının inisiyatifi ile şekillene olasılığının da altını çizmekteydi.

Bakanlar, devlet idaresinin belli bir alanını yönetir veya başbakan tarafından kendilerine verilen görevleri yerine getirir. Devlet idaresinin belli bir alanını yöneten bakan, yönetimlik yayınlayabilir. Bakanlar kurulu, başbakanın önerisi üzerine bir bakanın yayımladığı yönetmeliği veya kararnameye iptal edebilir (Any. m. 149).

Bakanlar kurulu üyeleri, Anayasa ve kanunları ihlal etmelerinden veya bakanlık göreviyle ilişkili suçlardan dolayı Yüksek Divanda yargılanırlar. Yüksek Divanda bir bakanın yargılanamayabilmesi, cumhurbaşkanı veya 115 Sejm üyesinin önergesi ile Sejm’in üye tamsayısının beşte üç çoğunlukla kabul edeceğini bir kararı gerektirmektedir (Any. m. 156).

Hükümetin voyvodalıklardaki temsilcileri olan voyvoda ralar (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 yürütük ile belirlenmiştir. Başbakan tarafından atanandan ve bazen bakanlar içerisinde de seçilebilen bakanlar kurulu genel sekreteri, hükümet çalışmalarının koordinasyonu görevini üstlendir; bakanlar kurulunun önemli kararları oy

---

73 Alkan, Karşılaştırmalı Siyaset, s. 240.
74 Üniter bir devlet olan Polonya’da (Any. m. 3) en son 1999 tarihli düzenleme ile 16 voyodalık bulunmaktadır. Voyvodalar, merkezi idarenin yerel düzeydeki temsilcileridir.
çokluğuyla alınır ve başbakan toplantı gündemini belirler ve oturumları yönetir.  

4.3. Yargı  

Polonya'da yargı bağımsızlığını, başında Yargıtay'ın bulunduğu mahkemeler ile birlikte bağımsız Anayasa Mahkemesi ve Yüce Divan sağlamaktadır (Any. m. 10).


4.3.1. Anayasa Mahkemesi  


Anayasa Mahkemesi, Sejm tarafindan 9 yıllığına seçil 15 hâkimden oluşmaktadır. Anayasa Mahkemesi başkan ve başkan yardımcısı, Anayasa Mahkemesi hâkimler genel kurulu tarafından önerilen adaylar arasından

75 Ziemer, _Das politische System Polens_, s. 102.
cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Hiçbir üye, bir dönemde fazla görev yapamamaktadır (Any. m. 194).

Anayasa Mahkemesi, kanunlarının ve uluslararası anlaşmalarının 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 hâkimlerin bağımsızlığını ilgilendiren kısımlarıyla ilgili olarak Ulusal Yargı Kurulu, yerel yönetim birimlerin kurucu organları, sendikaların ulusal organları, işveren ve meslek örgütlerinin ulusal yetkilileri, kiliseler ve dini kuruluşlar. Ayrıca bireysel başvuruyu hakkı kapsamında anayasal özgürlükleri ve hakları ihlal edilen herkesin -Polonya vatandaşı olsun ya da olmasın- başvuru hakkı bulunmaktadır. (Any. m. 191).

Kararların oy çoğunluğu 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 yargılananlarıABILITYECE Birincileri görmektedir: Polonya Halk Cumhuriyeti Dönemi’nde ise 1982 yıllındaki bir anayasa değişildiği ile tekrar kurulan Yüce Divanın varlığı 1997 Anayasası’nda da korunmuştur.78

---

78 Ziemer, Das politische System Polens, s. 142.
Yüce Divan, bir başkan, iki başkan yardımcıı ve Sejm tarafından mevcutyasama 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 yargılatabilir: 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 belirленen sınırlar ölçüsünde, milletvekillerinin ve senatörlerin devlet hazinesine veya yerel yönetimine ait araziden herhangi bir yarar sağlayan her türlü iktisadi faaliyette bulunması veya böyle bir
tasınmazı edinmesine ilişkin yasagın 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 döngüsüyle dava açılmasının gerektiğini karar verirse bu karar hakkında Sejm’i bilgilendirir. Cumhurbaşkanına dava açılabilmesi için, Ulusal Meclis toplam üye sayısının üçte ikisi karar vermesi gerekmektedir.79

Yüce Divan, yargılama sonrasında ilgili kişiye dair olarak görevden uzaklaştırma, üst düzey görev alamama, seçme ve seçilme hakkından 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.80

5. ANAYASAL ORGANLAR ARASI İLİŞKİLER


79 Ziemer, Das politische System Polens, s. 142.
80 “The Judicial Authority”. 

sistem oluşturulmuş; bu doğrultuda güçlü bir cumhurbaşkanlığı makamı ihdas edilmiştir.\(^{81}\)


Gerçekleştirelim protokoller neticesinde özelle, halk egemenliği prensibinin tanınması ve yeni oluşacak parlamentonun, yeni bir demokratik anayasave seçim hukuku üzerinde çalışmaya görelendirilmesi

---

81 Garlicki, “The Presidency in the New Polish Constitution”.
83 McMenamin, “Semi-Presidentialism and Democratisation in Poland”, s. 6; Garlicki, “The Presidency in the New Polish Constitution”.

İlk cumhurbaşkanı, yuvarlak masa uzlaşması doğrultusunda Sejm ve yeni kurulan Senato tarafından onaylanarak görev bağına 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 istedikinin 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 yabancılar arazi satışını düzenleyen Kanunda kullanmış ve daha sonra söz konusu Kanun yeniden düzenlenmiştir.85

İç siyasetteki tartışmalardan uzak duran Jaruzelski 1990’dan görevinden ayrılmış ve Polonya’dan cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür.86 Üstteki bölümlerde bahsettiğimiz üzere klasik parlamentersistemlerdeki cumhurbaşkanının yetkilerine nazaran daha geniş yetkilerle donatılmış makamın halk tarafından belirlenmesi ile hükümet sistemi olarak yarı-başkanlık sistemi yerleşmiştir.

Jaruzelski’nin parlamento tarafından seçilen iş başına gelmesine karşın, 1990 yılında yapılan anayasal değişiklikle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür. Böylece cumhurbaşkanlığı makamı,


85 Ziemer, Das politische System Polens, s. 110-111.
86 Ziemer, Das politische System Polens, s. 122; Garlicki, “The Presidency in the New Polish Constitution”. 


---

88 Gönenç, Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries, s. 129.
89 Bu düzenleme ile 1952 Anayasası ciddi şekilde değiştirilmiş olmasına karşı geçici hükümlerinde, 1952 Anayasasının yürütüldüğü kalan bölümleri de sayılmaktadır.
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.\footnote{Ziemer, “Das Verfassungssystem”.}


Güvensizlik oyu yanında rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin bir uygulaması olan kurucu güvensizlik oyunun sisteme dâhil edilmesi güç dağılımında parlamento ve hükümet lehine önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir. 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.93

5.2. Lech Walesa Dönemi (1990-1995)


Cumhurbaşkanı Walesa özellikle 1992 yılında kabul edilen Küçük Anayasa öncesi dönemde Dayanışma Hareketi lideri olarak

sahip olduğu ün ve güven nedeniyle toplum tarafından benimsenmiş ve halk tarafından seçilmesi ile meşruluk kazanmıştır. 1989 Sejm seçimlerinin kısaca özgü bir şekilde gerçekleştirmesi ve sonrasında seçim sisteminden kaynaklanan sebeplerle irili ufaklı çok sayıda partinin temsili de Walesa'ya olan güvenin artmasına etkili olmuştur: Walesa sadece temsili yetkilere sahip bir cumhurbaşkanı olmayı düşünmemiş; siyasetin şekillenmesine ve hükümetlerin oluşumuna müdahale olmuştur.


Parlamento tarafından Bielecki Hükümetine yeterli desteğin sağlanması 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.


1991 yılı sonlarında gerçekleştirilen genel seçim sonrasında Cumhurbaşkanı Walesa'nın hükümeti kurmakla görevlendirdiği Bronislaw Gemerek, Sejm'de yeterli çoğunlukla ulaşamayarak başarısız olmuştur. Sonrasında, Walesa'nın benimsediği ama Sejm'in önerdiği

95 Sedelius, The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers, s.134.
97 Klaus Grimm, “Polen: politische und wirtschaftliche Gefährdungen der Transformation”, Friedri-

c93-00172.pdf, Erişim: 16.06.2013, s. 3-4.
98 Florian Grotz, “Die Entwicklung kompetitiver Wahlsysteme in Mittel- und Osteuropa: Post-sozialis-

tische Entstehungsbedingungen und fallspezifische Reformkontexte,” Österreichische Zeitschrift für

Politikwissenschaft, 2005/1, s. 33.
99 Grotz, “Die Entwicklung kompetitiver Wahlsysteme in Mittel- und Osteuropa,” s. 36.


\(^{100}\) Grotz, “Die Entwicklung kompetitiver Wahlsysteme in Mittel- und Osteuropa”, s. 35; Ziemer, Das politische System Polens, s. 112.

\(^{101}\) 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.

\(^{102}\) 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.

1993 seçimlerinden sonra Walesa’nın karşısında muhalefet olarak eski komünist döneminde 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

103 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.


---

104 Sedelius, The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers, s. 136.
105 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 mi? Orta Avrupa’da Anayasa Yargısı ve Demokrasinin Pekişmesi,” Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 54, Sayı 3 (2005), s. 13.
daha önce görülmemiş bir şekilde, cumhurbaşkanının kanunları ihlal etmekte kalanması gerektiğini ifade etti ve bu durum cumhurbaşkanını görevden alma tehdidi olarak algılandı. Sejm’in bu vetoyu aşamaması ile olay siyasi krize dönüşmemişti.\(^{106}\)


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 ayrıcılığı yapmakla ve reformları yavaşlatmakla suçlamıştır. Yeni bir hükümete ve başbakana ihtiyaç olduğu hususunda ısrar etmiştir. Sejm cevaben cumhurbaşkanını görevden alma sürecini başlatabileceğini belirtmiştir.\(^{108}\)


\(^{106}\) Sedelius, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers*, s. 137; Elgie, *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*, s. 164.


\(^{108}\) Gönenç, *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*, s. 132.
Walesa düzenlemeyi veto etmiş ve parlamento bu vetoyu aşabilmek için gerekli üçte iki çoğunluğu sağlamamıştır.\textsuperscript{109}

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 göstermeyen bazılara neden olmuştur. Cumhurbaşkanı ile temaslar gerçekleştiren İttifak, Pawlak Hükümetine karşı kurucu güvencelik oyunu hayata geçirmiştir. Yeni başbakan olarak Sejm Başkanı Josef Oleksy, Demokratik Sol İttifak’tan seçilmişdir.\textsuperscript{110}

Anayasa’dan kaynaklanan yetkisi dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı döneminde 24 kez veto hakkını kullanan Walesa ayrıca sekiz kez de kanuni düzenlemenin anayasaya uygunluğu açısından incelenmesi üzerine Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunmuş, fakat çoğunda hayal kırıklığına uğramıştır.\textsuperscript{111}

Anayasa Hukuku Profesörü ve Polonya Anayasa Mahkemesi Üyesi Leszek Lech Garlicki’ye göre, Cumhurbaşkanı Walesa görevi boyunca, anayasa koalisyonunun çığnemeden özellikle güvenlik ve savunma alanlarında mutlak bir kontrol sağlamıştır. Bu dönemde yaşanan olaylar nedeniyle yeni anayasa yazımında cumhurbaşkanının yetkileri daha dar tutulmaya çalışılmıştır.\textsuperscript{112}

Görüldüğü gibi, cumhurbaşkanının, özellikle yürütme ve parlamento ile 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 karşıma çıkmaktadır.\textsuperscript{113}

5.3. Aleksander Kwasniewski Dönemi (1995-2005)

1995’te cumhurbaşkanlığı seçimlerinden galip çıkan Demokratik Sol İttifak adayı Aleksander Kwasniewski, seçim kampanyalarında Walesa’nın

\textsuperscript{109} De Raadt, “Contested Constitutions: Constitutional Design, Conflict, and Change in Post-Communist East Central Europe”, s. 98-99.
\textsuperscript{110} Sedelius, The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers, s. 138.
\textsuperscript{111} 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.
\textsuperscript{112} Garlicki, “The Presidency in the New Polish Constitution”.
\textsuperscript{113} Tavits, Presidents with Prime Ministers, s. 99.
yetkilerini sonuna kadar kullanma ve çeşiśmie durumunun aksine, Polonya ulusunun geleceği için çekişmelerden öte işbirliğinin gerekliğine 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 gerektiğini düşünüyordu. Diğer taraftan, Cumhurbaşkanı özellikle dış politikada AB, Rusya ve NATO gibi kuruluşlarla aktif bir politika geliştirmiştir.\textsuperscript{114}

Cumhurbaşkanı Kwasniewski, hükümetten itibaren ilk iki yılda kendi partisinin öncü olduğu Koalisyon Hükümeti karşısında daha çok pasif bir rol üstleneerek sembolik bir cumhurbaşkanı izlenimi verdi.\textsuperscript{115} Bu dönemde hiç veto yetkisini kullanmayan Cumhurbaşkanı, sadece iki kanunu Anayasa mahkemesine göndermiştir. Ayrıca, Hükümetin, tüm idari ve bakanlık atamalarına karşı bir tutum sergilememiştir.\textsuperscript{116} Bu dönemde, Cumhurbaşkanı, Kabine ve parlamento işbirliği çok üst düzeyde gerçekleşmiştir.\textsuperscript{117} 1997 seçimleri sonrası başbakan olarak Hıristiyan Demokrat ve muhafazakâr bir çizgi 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.\textsuperscript{118} Bu dönemde Cumhurbaşkanı, kendisine tanınan veto hakkını Buzek Hükümetine karşı sık sık kullanmıştır.\textsuperscript{119}

Kwasniewski, I. ve II. Buzek Hükümetleriyle (1997-2001) ve 2001 yılında iktidarı devralan Leszek Miller -Demokratik Sol İttifakı-
liderliğindeki koalisyon hükümetleriyle açık bir şekilde çekişme içerisinde görünmese bile bu dönemde yürütme içerisinde gerilimli dönemler de olmuştur.\textsuperscript{120} Buna örnek olarak 1998 Şubat ayında asker sevki konusunda yaşanan anlaşmazlık gösterilebilir. Irak’a asker sevki konusunda Hükûmet, Anayasa’nın 134’üncü maddesinde silahlı kuvvetler başkomutanı olarak gösterilen cumhurbaşkanına danışmadan karar aldı. Cumhurbaşkanı ve hükümet, bu konuda yetkinin kendilerinde olmasını öngören kanun kanun teklifi sunmuşlar; uzlaştıran düzenlemeye göre, asker sevki etme hususu, hükümetin önerisi ile başbakanın karşı-imzasını gerektiren cumhurbaşkanı kararı olarak düzenlenmiş.\textsuperscript{121}


İktidar grubu aynı tasarıyı genel kurulda azınlık önergesi\(^{123}\) şeklinde sunmuş ve bu sayede tasarımın yasal süre\(^{124}\) 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.\(^{125}\)

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.\(^{126}\)


---

\(^{123}\) Polonya’da azınlık önergesi, komisyonlarda azınlıkta bulunanların görüşlerinin de genel kurulda oylanabilmesine imkan tanyan önergeleere verilen addır (Murat Bilgin, “Parlamenter Engelleme Tanımı, Amacıları, Yöntemleri ve Avrupa Örnekleri”, Rapor, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, Aralık 2012, s. 16).


\(^{125}\) De Raadt, “Contested Constitutions: Constitutional Design, Conflict, and Change in Post-Communist East Central Europe”, s. 194.

\(^{126}\) Diğer bir ifadeyle cumhurbaşkanının veto yetkisini ilk dönemde 11, ikinci dönemde 24 kez kullanıldığı söylenebilir (Tavits, Presidents with Prime Ministers, s. 102); Mirosław Wyrzykowski ve Agnieszka Ciełen, “Presidential Elements in Government Poland – semi-presidentialism or ‘rationalised parliamantarianism’?” European Constitutional Law Review, Cilt 2, Sayı 2 (2006), s. 260.

\(^{127}\) Ziemer, Das politische System Polens, s. 96.

\(^{128}\) Tavits, Presidents with Prime Ministers, s. 93.

1989 sonrası Parlamentoda yüksek nisbi düzeyden dolayı çok fazla partinin yer aldığı ve tüm hükümetlerin görece istikrarsız koalisyonlara mahkum kaldıgı ve Walesa döneminde kurulan hükümetlerin çoğunda sert politik gerilimlerin olduğu söylenebilir. Kwasniewski’nin, birlikte yaşamannın -kohabitasyon- zorluklarını gördükten sonra Walesa’nın aksine tecrübeli olarak 1995’te cumhurbaşkanı olduğu; birlikte yaşamannın getirdiği kısıtlamaları daha iyi algıladığı ve bunun üstesinden daha tatmin edici bir şekilde geldiği görülmektedir. Ayrıca nisbi sisteme getirilen kısıtlamalarla parlamentonun işleyişi daha istikrarlı hale gelmiştir. İlk görev döneminde sadece iki hükümet gören Cumhurbaşkanının görece işbirliği tutumu 2000’de tekrar seçilmesinde önemli bir rol oynamıştır.\[130\] Ayrıca Polonya’nın 2004 yılında AB üyesi olmasına aktif destek vermesi popülaritesinin artmasına etkili olmuştur.\[131\]

5.4. Lech Kaczynski Dönemi (2005-2010)


\[129\] Tavits, *Presidents with Prime Ministers*, s. 114.


\textsuperscript{133} Ziemer, \textit{Das politische System Polens}, s. 140.

\textsuperscript{134} Ziemer, \textit{Das politische System Polens}, s. 142-143.

\textsuperscript{135} Partinin ismi Türkçe kaynaklarda “Yurttaş Platformu” haricinde “Sivil Platform” ve “Vatandaş(lar) Platformu” olarak da geçmektedir.
Saray'ında hükümetin görev alması ile ilgili verilen tören ve bu törende Cumhurbaşkanının yaptığı konuşmaya karşılık, Tusk Hükümetinin 10 dakikayı geçmeyen ve küçük salonda gerçekleştirilen hükümet 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 Kaczyński 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.¹³⁶

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 anlaşmazlıkları, Lizbon’daki cumhurbaşkanının Polonya delegasyonunun başkanı ve Brüksel’de ise Başbakanın önüne çıkacağı şeklindeki bir uzlaşma ile kaçınılmıştır.137

2008 Mart ayında Cumhurbaşkanı, Hukuk ve Adalet Partisi’nin, Lizbon Anlaşması’na dair eleştirilerine katıldığını ifade etmesine karşın Hükümetle uzlaşarak Anlaşmayı imzalamaya hazır olduğunu açıklamıştır. Aradan uzun bir süre geçtikten sonra (İrlanda’daki yapılan referandum sonrasında) 10 Ekim 2009’da Cumhurbaşkanı Lizbon Anlaşması’nı imzalamıştır.138


Ekim 2008’de yürütme erkinin oluşturulan organlar arasında bir sorun daha ortaya çıkmıştır. AB Brüksel Zirvesine Cumhurbaşkanının gitmesini engellemek için Başbakanın tarafından devlet uçakının kullanılması yasaklanmıştır. Karar oncesinde Tusk, barışçıl olarak yana var olmanın ya tavizler vererek sürdüreceğini ya da sert siyasi anlaşmazlıkların

137 Kopka ve Schäfer, “Kohabitation nowy”, s. 3-4.
138 Kopka ve Schäfer, “Kohabitation nowy”, s. 3.
139 Kopka ve Schäfer, “Kohabitation nowy”, s. 3; Ziemer, Das politische System Polens, s.112.


---

140 Kopka ve Schäfer, "Kohabitation nowy", s. 4.
142 Kopka ve Schäfer, "Kohabitation nowy", s. 5; Ziemer, Das politische System Polens, s.126.
143 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\(^{144}\) kullanması dikkat çekmektedir.\(^{145}\)

Cumhurbaşkanı'nın veto yetkisini sık sık kullanması haricinde, anayasa ile kendisine tanınan kanuni düzenlemeleri anayasaya uygunluk açısından sık sık Mahkemeye taşıması da dikkat çekmektedir. Anayasa Mahkemesinin verdiği kararlarla bakıldığında 2009 yılında seçim, 2010 yılında beş kez bu bağlamda karar verildiği ve bunun daha önceki yıllarda göre oldukça fazla olduğu göre çarpıcıdır.\(^{146}\)

Kabine Konseyini defalarca toplayan cumhurbaşkanlarından biri olan Kaczynski, bu toplantılarla özellikle Başbakan Tusk ile olan anlaşmazlığını dile getirmiştir. Bu görüşmeler arasında Cumhurbaşkanının, 2008 yılı başında önem verdiği sağlık reformu konusunda olanı önemli çeken Kwasniewski gibi politik olarak kendisine yakın bulduğu hükümetler ile sorunsuz bir ilişki geliştiği, fakat kohabitasyon döneminde kendisine tanınan Cumhurbaşkanının fazlasıyla kullandığı veto yetkisi içerisinde önemi içine alınmış 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 görevde getirilen devlet radyo-tv yöneticilerinin görevden alınmasını imkansız hale getirmiştir.
- Sağlık alanında, çok fazla borç bulunan hastanelerin kurtarılması ile ilgili olarak üç kanunu veto etmiştir.

144 Cumhurbaşkanının fazlasıyla kullandığı veto yetkisi içerisinde önemi içine alınmış 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 görevde getirilen devlet radyo-tv yöneticilerinin görevden alınmasını imkansız hale getirmiştir.
- Sağlık alanında, çok fazla borç bulunan hastanelerin kurtarılması ile ilgili olarak üç kanunu veto etmiştir.
yetkileri yüksek düzeyde kullanarak hükümet politikalarına ve yasama sürecine dair zorlaştırıcı/engelleyici bir rol üstlendiği görülmektedir.

5.5. Bronislaw Komorowski Dönemi (2010-2015)


Komorowski, görevinin ilk aylarında başta Avrupa olmak üzere dış politikada ve güvenlik politikasında aktif bir rol almayı düşünmüştü. 2011 yılında bir araya gelen Kabine Konseyi, AB Dönem Başkanlığı konusunda toplanmış, Cumhurbaşkanı tüm devlet organlarını işbirliğine davet etmiştir.149 Şubat 2013’te, Polonya’nın gelecekte Avro’yu para birimi olarak kabul etmesi üzerine toplanan Kabine Konseyi’nde Komorowski, Polonya ekonomisinin rekapet gücünün artırılması ve kamuoyuna ortak para birimine dâhil olmanın avantajlarının açıklanması gerekliğiINE vurgu yapmıştır.150 Ayrıca, 2013 yılının sonlarında Cumhurbaşkanının inisiyatifi doğrultusunda, Ukrayna’da yaşanan kriz sebebi ile Milli Güvenlik Kurulu bir araya gelmiştir.151

149 Ziemer, Das politische System Polens, s. 113-114.


5.6. Andrzej Duda Dönemi (2015-…)

Daha önce Kaczynski Hükümeti zamanında Adalet Bakanlığı ve Anayasa Mahkemesi hakimliği görevlerinde de bulunan Andrzej Duda’nın 155 2015
yılında cumhurbaşkanı seçilmesi ile beraber ülke yeni bir kohabitasyon dönemine girmiştir. Aynı yıl içerisinde gerçekleştirilen Parlamento seçimleri sonrasında Duda’nın seçildiği Hukuk ve Adalet Partisi’nin iktidarı devralması ile beraber bu kohabitasyon dönemi sadece dört ay sürmüştür.

Cumhurbaşkanı göreve geldikten sonra Almanyaya gerçekleştirilen resmi ziyarette Ukrayna krizi hakkında görüşleri özellikle dış ve savunma politikası açısından hükümet ve cumhurbaşkanları arasındaki belirlenen sınırların aşılması olarak yorumlanmıştır. Milletvekili seçimleri ile beraber gerçekleştirilmesi üzere Senato’ya talepte bulunduğu ve mevcut hükümetin hayata geçirdiği birtakım konulara dair referandum önerisi -ki bu referandum önerisine dair konular aynı zamanda Hukuk ve Adalet Partisi’nin seçim kampanyalarının merkezinde yer alan yorumlanmıştı- çoğunluğunu Yurttaş Platformu’nun oluşturduğu Senato tarafından reddedilmiştir.156

Kasım 2015 itibariyle milletvekili seçimleri sonrasında Parlamento çoğunluğunun Hukuk ve Adalet Partisi lehine el değiştirmesi ile beraber yeni hükümet ile eskiden bağları bulunan cumhurbaşkanı Duda’nın bu yeni dönemde yasaları Parlamento’ya geri gönderme veya Anayasa Mahkemesine taşıma yetkisini kullanmadığı görülmektedir.157

Yeni hükümetin çabaları sonucu Parlamentodan geçen tartışmalı iki düzenlemeye Polonya siyasi gündemine damga vurmuştur: Anayasa Mahkemesi Kanunu değişikliği ve yeni Medya Kanunu. Düzenlemeye göre, Anayasa Mahkemesi, 15 hakimden en az 13’ünün mevcut bulunduğu oturumlarda en az üçte iki çoğunlukla -şimdiye kadar basit çoğunluk idi- ve önüne gelen işleri ancak kronolojik olarak ele alıp karar

Andrzej Duda, Cumhurbaşkanı

157 Aleks Szczerbiak, “Has Polish President Andrzej Duda’s first year been a success?”. 
Bu düzenlemenin öncesiyasama dönemindeParlamentonun seçtiği beş Anayasa Mahkemesi ha-
imine dair düzenlemenin yenili Parlamend tarafından iptal ve yeniyüllerin seçilerek atanması
sonrası Anayasa Mahkemesi ve hükümet arasında yaşanan bir kriz neticesinde gerçekleşti ve bu
yeni düzenlemenin dair Anayasa Mahkemesinin iptal karari verdiği ve 2016 yılında krizin büyümek
Avrupa Birliği kurumları ve muhalefet tarafından çeşitli eleştirilere maruz kaldıgı görülmektedir.
Bu süreçte özellikle Venedik Komisyonunun konu hakkındaki bağlayıcı ve özetle Anayasa
Mahkemesine dair reformun Polonya hukuk devleti, demokrasisi ve insan hakları için tehlike olut-
turduğu kararı dikkat çekmektedir. Aleks Szczerbiak, “Who is winning Poland’s ‘constitutional tri-
bunal war’”, Presidential Power Internet Sitesi, http://presidential-power.com/?p=4312, Erişim:
pdf, Erişim: 11.11.2016, s. 9.

“Chronik: Polen im Jahr 2015”, Bremen Üniversitesi Doğu Avrupa Araştırma Birimi Internet Sitesi,
11.11.2016, s. 45.

Wyrzykowski ve Cielen, “Presidential Elements in Government Poland”, s. 265-266.

---

\(^{162}\) Garlicki, “The Presidency in the New Polish Constitution”.  
\(^{163}\) Wiatr, “President in the Polish Parliamentary Democracy”, s. 91, 95.  
\(^{164}\) Wiatr, “President in the Polish Parliamentary Democracy”, s. 97-98.  
Avrupa devlet sistemleri üzerine eserleri ile tanınan Siyaset Bilimci Wolfgang Ismayr, hemen hemen çoğu Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde yarı-başkanlık sisteminin parlamentar sistem lehine dönüşüm geçirmesine karşın Polonya’nın bu konuda zor tasnif edilebilecek farklı bir örnek oluşturduğunu söylemektedir. Özellikle cumhurbaşkanının tanınan veto yetkisinin parlamento üye sayısının beşte üç çoğunluğu gibi zor oranla aşıleldigini vurgulayan Ismayr, veto yetkisinin siyasi konjonktüre göre değişik düzeylerde öneme sahip olabileceğini ve dolayısıyla Polonya’nın yarı-başkanlık sistemi içinde değerlendirilip değerlendirileceği noktasyaında, zaman içindeki anayasal uygulamalarına bakılması gerektüğinin altını çizmektedir.166


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 bulundurduğu 1990 yılında halk tarafından seçilme başlaması ile birlikte Polonya’nın yarı-başkanlık sistemi içerisinde yer aldığı söylenmektedir.168


166 Ismayr, “Die politischen Systeme der EU-Beitrittsländer im Vergleich”.
167 McMenamin, “Semi-Presidentialism and Democratisation in Poland”, s. 2, 5.
168 Elgie, “Definitions of regime types”.
169 Elgie, “Poland-When did semi-presidentialism begin?”.
170 Ziemer, “Das Verfassungssystem”.
Yukarıda değinilen görüşler, siyasi sistemin niteliğine ilişkin yorumların temelde parlamento sistem ve yarı-başkanlık sistemi etrafında toplandığını göstermektedir. Ayrıca, Polonya’nın kendine özgü şartları bulunması nedeniyle klasik hükümet modeli sınıflandırması içerisinde değerlendirilememeyeceğini savunanlar da bulunmaktadır.

6.2. Siyasi Sistem Değişikliğine Yönelik Tartışmalar


---

\(^{171}\) Sedelius, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers*, s. 135.


2010 yılında Başbakan ile birlikte aynı siyasi partiden gelen Komorowski’nin Cumhurbaşkanı olmasında anayasta tartışmaların 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.}


176 Vetter, “Analyse: Eine innenpolitische Bilanz der Regierung Tusk”.
177 “Chronik: Polen im Jahr 2013”.
yolsuzlukla mücadeleden beraberinde eşi olmayan gelir dağılımını, işsizliği ve hatta dış politikayı bile olumlu yönde etkileyeceğini düşünmektedirler.179

Bu anayasal tartışmalara kamuoyunun nasıl yaklaştığını görmek açısından 2009 yılında gerçekleştirilen bir kamuoyu anketinden bahsetmekte yarar vardır. Ankette 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 görmekte. Son olarak Sejm ve Senato üye sayısının düşürülmesine katılımcıların %84’ü olumlu yaklaşmaktadır.180

7. SONUÇ


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.


Anayasal yargı bakımından soyut ve somut norm denetimi haricinde devletin merkezi anayasal organları arasındaki yetki uyumlarını 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 cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar ve milletvekilleri ile bazı üst düzey yöneticileri yargılayabilme yetkisi verilen Yüce Divan’ın cumhurbaşkanı için şimdiye kadar işletilmemesine karşın siyasi tehdit unsuru olarak varlığını koruduğu görülmektedir.


Seçimle görev başına gelen ikinci Cumhurbaşkanı Aleksander Kwasniewski, önceki dönemde yaşanan kurumlar arası gerginliklerin üstesinden gelebilmek için daha ilmi 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...
yasanmis, cumhurbaşkani, kanunlari veto ve Anayasa Mahkemesine gönderme yetkisini daha sik kullanmistir. Daha istikrarli bir parlamento ve hükümetlerin oluştugu bu dönemde prestij elde eden Cumhurbaşkanı ikinci kez seçilme yi basarmistir. 2000’liyllarda cumhurbaşkani daha çok Polonya’nın AB’ye üyeliği konusundaki işbirliçi yaklaşımi ile ön plana çıkmistir.


2010-2015 yılları arasında görev yapan ve iktidar partisi ile aynı siyasi geçmişten gelen Komorowski, Hükûmet ile daha işbirliçi bir tutum sergilemiştir ve dolayısıyla keskin bir görüş ayrınilığı meydana gelmemiştir. 2015’te görevi devralan ve sadece dört ay gibi bir kısa sürede kohabitasyon süreci aktörlerinden olan Duda, aynı yıl içerisinde yeni Hükûmetin kendisinin de zamanında bakan olarak yer aldığı Hukuk ve Adalet Partisi tarafından kurulması ile beraber, günümüzde kadar hükümet ile paralel bir çizgide hareket etmiştir.
KAYNAKÇA


Elgie, Robert. “Definitions of regime types”, (08.10.2010),
——. “Poland-When did semi-presidentialism begin?”, (22.10.2010),
——. “Poland – Presidential vetoes”, (28.09.2011),


“Gibt es eine IV. Republik Polen?” GESW “aktuelle ostinformationen”, Yıl 39 (1/2 2007), s. 4-17.


Ekler

EK 1. Sejm’in Yasama Faaliyetleri (1989-2012) \(^{181}\)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Dönem (Başlangıç-Bitki Tarihleri)</th>
<th>Gelen Kanun Teklif ve Tasarıları</th>
<th>Kabul Edilen Kanunlar</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>10. Dönem (04.06.1989-31.10.1991)</td>
<td>440(^a)</td>
<td>248(^b)</td>
</tr>
<tr>
<td>1. Dönem (29.11.1991-31.05.1993)</td>
<td>335</td>
<td>94(^c)</td>
</tr>
<tr>
<td>6. Dönem (05.11.2007-07.11.2011)</td>
<td>1511</td>
<td>1082</td>
</tr>
<tr>
<td>7. Dönem (08.11.2011-07.08-2012)</td>
<td>233</td>
<td>78</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kabul Edilen Kanun Tasarı ve Teklifi Sahipleri

<table>
<thead>
<tr>
<th>Grup</th>
<th>M.vekillerleri</th>
<th>Komisyonlar</th>
<th>Hükümet</th>
<th>C. başkanı</th>
<th>Senato</th>
<th>Halk Girişimi</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>M.vekillerleri</td>
<td>105</td>
<td>33</td>
<td>195</td>
<td>211</td>
<td>181</td>
<td>121</td>
</tr>
<tr>
<td>Komisyonlar</td>
<td>-</td>
<td>14</td>
<td>58</td>
<td>65</td>
<td>33</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Hükümet</td>
<td>156</td>
<td>47</td>
<td>308</td>
<td>456</td>
<td>740</td>
<td>294</td>
</tr>
<tr>
<td>C. başkanı</td>
<td>4</td>
<td>4</td>
<td>16</td>
<td>6</td>
<td>16</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td>Senato</td>
<td>15</td>
<td>4</td>
<td>7</td>
<td>12</td>
<td>15</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Halk Girişimi</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>3</td>
<td>4</td>
<td>1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Açıklamalar:**

a. Sejm Genel Sekreterliği’nin bir başka kaynağında 443 olarak geçmektedir.


c. Toplam 102 teklif ve tasarı, 94 kanunun esasını oluşturmaktadır.

\(^{181}\) Ziemer, *Das politische System Polens*: s. 78.

\(^{182}\) 2015 yılına kadar devam edecek olan 7. yasama dönemine ait veriler ilgili zaman aralığını kapsamaktadır.
### EK 2. Anayasalar İtibariyle Cumhurbaşkanının Konumu/ Yetkileri

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Halk Tarafından Seçilme</td>
<td>-</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
</tr>
<tr>
<td>Hükümeti Atama</td>
<td>-</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
</tr>
<tr>
<td>Hükümetin C. başkanına Karşı Sorumluluğu</td>
<td>-/+ 184</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Karşı-imza Olmaksızın Karar Alma</td>
<td>+</td>
<td>-/+</td>
<td>-/+</td>
</tr>
<tr>
<td>Yasama İnisiyatifi</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
</tr>
<tr>
<td>Yasama Vetoşu</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
</tr>
<tr>
<td>Re’sen Referandum İlanı</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Silahlı Kuvvetler Başkomutanlığı</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
</tr>
<tr>
<td>Antlaşmaları Onaylama</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
</tr>
<tr>
<td>Büyükçilleri Re’sen Atama ve Görevden Alma</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
</tr>
<tr>
<td>Parlamentoyu Re’sen Feshetme</td>
<td>-/+ 185</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Parlamentoya Yılda Bir Hitap Etme</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Sıkıyönetim İlan Etme</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
</tr>
<tr>
<td>Anayasa Mahkemesi Hâkimlerini Atama</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Görev Süresi</td>
<td>6</td>
<td>5</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>Görev Süresi Kısıtlaması</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
</tr>
</tbody>
</table>


184 Değişik 1952 Anayasasına göre hükümet, Sejm’e ve Sejm’in tatilde olduğu veya ara verdiği zamanlardada ise cumhurbaşkanına karşı sorumludur (m. 38).

185 Değişik 1952 Anayasasında cumhurbaşkanına, üç ay içinde hükümetin kurulamaması, ulusal plan veya bütçenin geçirilememesi (m. 30) ya da kendisinin anayasal görevlerini yerine getirmesini engelleyecek şekilde kanuni düzenleme yapılması halinde, Parlamentoyu feshetme yetkisi tanınmıştır (m. 32).
### EK 3. Polonya Cumhuriyeti Başbakanları ve Hükümetleri (1989-2016)\(^{186}\)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Başkan</th>
<th>Parti</th>
<th>Hükümetin Görev Süresi</th>
<th>Hükümet Oluşturulan Partiler</th>
<th>Parlamento Çoğunluğu (%)</th>
<th>Hükümetin Kurulma Sebebi</th>
<th>Azınlık / Çoğunluk Hükümeti</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Tadeusz Mazowiecki</td>
<td>NSZZ „S“</td>
<td>9/1989-12/1990</td>
<td>NSZZ „S“, ZSL, SD</td>
<td>57,4</td>
<td>Parlamento Seçimi</td>
<td>Çoğunluk</td>
</tr>
<tr>
<td>Jan Krzysztof Bielecki</td>
<td>KLD</td>
<td>1/1991-12/1991</td>
<td>KLD, PC, ZChN, UD, SD</td>
<td>a</td>
<td>Mazowiecki’nin Geri Çekilmesi</td>
<td>b</td>
</tr>
<tr>
<td>Jan Olszewski</td>
<td>PC</td>
<td>12/1991-6/1992</td>
<td>ZChN, PSL, PC, PL, PSL</td>
<td>36,7</td>
<td>Erken Seçim</td>
<td>Azınlık</td>
</tr>
<tr>
<td>Hanna Suchocka</td>
<td>UD</td>
<td>7/1992-10/1993</td>
<td>UD, ZChN, KLD, PL, PPG, PCd</td>
<td>40,2</td>
<td>Pawlak’ın Hükümeti Kurulamadı</td>
<td>Azınlık</td>
</tr>
<tr>
<td>Waldemar Pawlak</td>
<td>PSL</td>
<td>10/1993-2/1995</td>
<td>SLD, PSL</td>
<td>64,8</td>
<td>Güvensizlik Oylaması Sonrası Yeni Seçim</td>
<td>Çoğunluk</td>
</tr>
<tr>
<td>Jozef Oleksy</td>
<td>SLD</td>
<td>3/1995-2/1996</td>
<td>SLD, PSL</td>
<td>64,8</td>
<td>Pawlak’ın Sejm Tarafından Görevden Alınması</td>
<td>Çoğunluk</td>
</tr>
<tr>
<td>Włodzimierz Cimoszewicz</td>
<td>SLD</td>
<td>2/1996-9/1997</td>
<td>SLD, PSL</td>
<td>64,8</td>
<td>Oleksy’nin Geri Çekilmesi</td>
<td>Çoğunluk</td>
</tr>
<tr>
<td>Jerzy Buzek</td>
<td>AWS</td>
<td>6/2000-10/2001</td>
<td>AWS</td>
<td>40,4(^{d})</td>
<td>UW’nin Koalisyonundan Ayrılması</td>
<td>Azınlık</td>
</tr>
<tr>
<td>Leszek Miller</td>
<td>SLD</td>
<td>10/2001-2/2003</td>
<td>SLD, UP, PSL</td>
<td>56,1</td>
<td>Parlamento Seçimi</td>
<td>Çoğunluk</td>
</tr>
<tr>
<td>Marek Belka</td>
<td>SLD</td>
<td>05/06/2004-10/2005</td>
<td>SLD, UP</td>
<td>46,1</td>
<td>Miller’in Geri Çekilmesi</td>
<td>Azınlık</td>
</tr>
<tr>
<td>Kazimierz Marcinkiewicz</td>
<td>PiS</td>
<td>05/2006-7/2006</td>
<td>PiS, LPR, SRP</td>
<td>53,1</td>
<td>Koalisyon Oluşumu</td>
<td>Çoğunluk</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Başbakan</th>
<th>Parti</th>
<th>Hükümetin Görev Süresi</th>
<th>Hükümetesi Oluşturan Partiler</th>
<th>Parlamento çoğunluğu (%)</th>
<th>Hükümetin Kurulma Sebebi</th>
<th>Azınlık / Çoğunluk Hükümeti</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Jaroslaw Kaczynski</td>
<td>PİS</td>
<td>07/2006-08/2007</td>
<td>PİS, LPR, SRP</td>
<td>53,1</td>
<td>Marcinkiewicz’in Geri Çekimesi</td>
<td>Çoğunluk</td>
</tr>
<tr>
<td>Donald Tusk</td>
<td>PO</td>
<td>11/2011-10/2014</td>
<td>PO, PSL</td>
<td>51,1</td>
<td>Parlamento Seçim</td>
<td>Çoğunluk</td>
</tr>
<tr>
<td>Ewa Kopacz</td>
<td>PO</td>
<td>10/2014-11/2015</td>
<td>PO, PSL</td>
<td>51,1</td>
<td>Tusk’un Geri Çekimesi</td>
<td>Azınlık</td>
</tr>
<tr>
<td>Beata Szydło</td>
<td>PİS</td>
<td>11/2015-</td>
<td>PİS, PR, SP</td>
<td>51,1</td>
<td>Parlamento Seçimi</td>
<td>Çoğunluk</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Açıklamalar:

a. Cumhurbaşkanı Walesa tarafından atanan Bielecki resmi olmasa da Polonya Birleşik İşçi Partisi (PZPR) haricinde Sejm siyasi parti gruplarının çoğu tarafından desteklenmişti.

b. Cumhurbaşkanı Walesa tarafından hükümeti kurmakla görevlendirilen Pawlak, hükümeti kuramayarak geri çekilmek zorunda kalmıştır.

c. Suchocka Hükümeti, Mayıs 1993’te güvensızlık oylaması ile düşürülmuş ve erken seçimler sonrası kurulan yeni hükümete kadar görevine devam etmiştir.

d. Bazı milletvekiller siyasi parti grubundan (AWS) ihraç edilmiştir. AWS, 1997’de sandalyelerin % 43,7’sine sahipti.


f. PR ve SP, PİS ile seçim ittifakı gerçekleştirmiştir.

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 Ittifakı); PChD: Partia Chrzescijansko-Demokratyczna (Hristiyan Demokrasi Parti); PİS: Prawo i Sprawiedliwość (Hukuk ve Adalet Partisi); PL: Porozumienie Ludowe (Köylü
İttifak); PO: Platforma Obywatelska (Yurtaş Platformu); PR: Polska Razem (Birlikte Polonya Partisi) PPG: Polski Program Gospodarczy (Polonya Ekonomi Programı), PSL: Polski Stronnictwo Ludowe (Polonya Köylü Partisi); SD: Stronnictwo Demokratyczne (Demokrat Parti); SLD: Sojusz Lewicy Demokratycznej (Demokratik Sol İttifak); SP: Solidarna Polska (Polonya Dayanışma Partisi) SRP: Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej (Polonya Cumhuriyeti Müdafaası Partisi); UD: Unia Demokratyczna (Demokratik Birlik); UP: Unia Pracy (İşçi Birliği); UW: Unia Wolnosci (Özgürlük Birliği); ZChN: Zjednoczenie Chrześcijansko-Narodowe (Hıristiyan-Ulusal Birliği), ZSL: Zjednoczone Stronnictwo Ludowe (Birleşik Köylü Partisi)

**EK 4. Polonya’da Kohabitasyon (Birlikte Yaşama) Dönemleri¹⁸⁷**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tarih</th>
<th>Cumhurbaşkanı</th>
<th>Başbakan</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Aralık 1991- Haziran 1992</td>
<td>Lech Walesa (Bağımsız Dayanışma Sendikası)</td>
<td>Jan Olszewski (Merkez İttifakı)</td>
</tr>
<tr>
<td>Temmuz 1992-Ekim 1993</td>
<td>Lech Walesa (Bağımsız Dayanışma Sendikası)</td>
<td>Hanna Suchocka (Demokratik Birlik)</td>
</tr>
<tr>
<td>Ekim 1993- Mart 1995</td>
<td>Lech Walesa (Bağımsız Dayanışma Sendikası)</td>
<td>Waldemar Pawlak (Demokratik Birlik)</td>
</tr>
<tr>
<td>Kasım 2007- Nisan 2010</td>
<td>Lech Kaczyński (Hukuk ve Adalet Partisi)</td>
<td>Donald Tusk (Yurtaş Platformu)</td>
</tr>
<tr>
<td>Ağustos 2015- Kasım 2015</td>
<td>Andrzej Duda (Hukuk ve Adalet Partisi)</td>
<td>Ewa Kopacz (Yurtaş Platformu)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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 “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.


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 yanlışı güçlü

---

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: kasim.erdem@tbmm.gov.tr
bir çoğunluk sağlamayı başaran devlet başkanının (Putin’in) sisteminden merkeze yerleştirdiği ve başta parlamento olmak üzere diğer aktörlerin marjinalleştiğini pek çok akademisyen tarafından paylaşılmaktadır.


2. RUSYA FEDERASYONU HAKKINDA GENEL BİLGİ


Mevcut Anayasa: 1993
 Cumhurbaşkanı: Vladimir Putin
 Hükûmet Başkani: Dimitri Medvedev
 Yasama Organı: Devlet Duması Federasyon Konseyi
 Yönetim Şekli: Cumhuriyet, Yarı-Başkanlık, Federal
 Yüzölçümü: 17,098,242 km²
 Nüfus: 142,500,482
 Dil: Rusça (resmi dil) ve diğer azınlık diller
 Etnik Yapı: %81'i Rus, %3,9'u Tatar, %1,4'u Ukraynali, %1,2'si Baştı, %1,1 Çuvaş ve %1 Çeçenler ve diğer gruplar
 Ekonomi: 2012 yılı, gayrisafi millî hasıla büyüklüğü 2.486 trilyon dolar, büyüme hızı % 3,4, enflasyon % 5,1 olarak gerçekleşmiştir.
Rusya, 1993 yılında kabul edilen Anayasa ile yönetilmektedir. Rusya Federasyonu, federal, demokratik ve hukuk devletine dayalı bir cumhuriyettir (Any.m.1). İnsan hak ve özgürnluklara saygı (m.2); halk egemenliği ve özgür seçimler (m.3); ülkenin bütünlüğü ve bölünme eğilimleri (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 çoçucluluk ile çok partili sistem (m.13) ve sekülerizm (m.14) anayasal sistemin temel ilkeleridir. Anayasa’nın diğer maddeleri, bu ilkelerle aykırı olamazlar. (m.16/2).


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.


2009'da %7,9 düşüş göstermiş, 2010'da %4,5; 2011'de %4,3; 2012'de %3,4 oranında büyümüştür. 2012 yılında ait yurt içi hasıla (GDP) 2.015 trilyon dolar ve kişi başına GSYH 14.037 dolardır. 


Rusya, Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün hazırlamış olduğu Dünya Yolsuzluk Algısı Endeksi’nde 100 üzerinden 28 puan alarak 177 ülke içerisinde 127’nci sıradada yer almaktadır.

3. RUSYA SIYASI 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

---

11 Raporda; Rusya’dan kararların küçük bir azınlık tarafından alınıldığı, parlamentonun alt kanadı Dum’a’nın noter gibi hareket ettiği, bölgeyelilerin 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 edilmektedir ve rejimden “yönetilen demokrasi” olarak bahsedildiği hatırlatılmaktadır.

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 yönetiminin işçi sınıfının seçilmiş temsilerinin rızasına dayanıldığı 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 kullanılan organ, 1936 ve 1977 Anayasalarında siyasal ve toplumsal örgütlenmenin tek kaynağı kabul edilen Komünist Partisi olmuştur.


24 Ağustos 1991 tarihinde kurulan ve Topluluğun en büyük üyesi olan Rusya Cumhuriyeti’nde devlet başkanı seçilir Boris Yeltsin, 1993’teye yetkilerinin artırılmasını öngören anayasa değişikliğini parlamentoya

---

kabul etirememiş ve parlamentonun suçlandırma (impeachment) girişimiyile karşı karşıya kalmasıdır. 

**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 kişininölüme 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 oluşturulmuştur. Ancak, piyasa ekonomisini savunan Yeltsin ve taraftarları, merkeziyetçiliği savunan ve reformları engellemeye çalışan komünistler ile merkezi yönetim karşısında façonierleri arıtmaya çalışan bölgeliderden oluşan üç kampin yetki paylaşımı konusunda uzlaşamaması nedeniyle uzun bir süre anayasa metni üzerinde anlaşma sağlanamamıştır. **Yeltsin**’in Eylül 1993’te parlamentoyu feshetmesiyle gelişen olayları takip eden sürede yeni anayasa taslağı, **Yeltsin**’in de istediği şekilde, halkoylamasına sunulmuş ve kabul edilmiştir.19

4. ANAYASAL ORGANLAR

1993 Anayasasının 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, birbirleriyile 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 işleyişiyasama 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).

18 Remington, “Politics in Russia,” s.372,373.
4.1. Devlet Başkanı

4.1.1. Başkanlık Seçimleri

Devlet başkanı, halk tarafından altı yıllığına seçilmektedir. Anayasaya göre, 35 yaşından küçük olmayanlar ile Rusya’dan 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 Hakkindaki Kanun’a göre, başkanlık seçimlerinde, seçimin ilan edildiği gün itibariyle 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 gosterebilmeaktedir (m.36/2). Diğer tescilli siyasi partiler, her bir federe birimden 50.000’den fazla olmamak üzere toplam 2 milyon imza toplamak suretiyle aday gosterebilmeaktedir. Ayrıca, hiçbir siyasi partiye mensup olmayan bağımsızların gerekli şartları taşımaları halinde aday olabilmeleri için 2 milyon imza toplamaları gerekmemektedir (m.36/1).

2008 yılında itibaren yürürlüğe giren Anayasa değişikliği ile devlet başkanlığı görev süresi 4 yılın 6 yıla yükseltildi (m.76/3). İlk turda hiçbir aday bu çoğunluğu sağlamazsa, ilk turda en fazla oy alan iki aday arasında ikinci tur oylama yapılmaktadır (m.77/1) ve en çok oy alan aday devlet başkanı seçilmeaktedir (m.77/4).

* 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.

Kanuna göre, geçerli oyların %50’sinden fazla oy alan aday devlet başkanı seçilmiştir (m.76/3). İlk turda hiçbir aday bu çoğunluğu sağlamazsa, ilk turda en fazla oy alan iki aday arasında ikinci tur oylama yapılmaktadır (m.77/1) ve en çok oy alan aday devlet başkanı seçilmeaktedir (m.77/4).

---

2008 yılında itibaren yürürlüğe giren Anayasa değişikliği ile devlet başkanının 4 yıl olanağın süre süresi 6 yıla yükseltildi.


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.
Aşağıdaki tabloda, devlet başkanları ve seçim süreçlerine dair bilgiler verilmektedir.

**Tablo 1. Rusya Federasyonu Devlet Başkanları ve Seçim Sonuçları**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Başkan</th>
<th>Seçilme Tarihi</th>
<th>Göreve Başlama/ Ayrılma</th>
<th>Seçime Katılım</th>
<th>Oy Oranı</th>
<th>Görev Süresi</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>B.Yeltsin</td>
<td>12.06.1991</td>
<td>10.07.1991/...</td>
<td>%76.6</td>
<td>%57.3</td>
<td>5 yıl</td>
</tr>
<tr>
<td>Yeltsin</td>
<td>03.06.1996</td>
<td>.../31.12.1999</td>
<td>%69.8-%68.8</td>
<td>%35.2-%53.8</td>
<td>4 yıl</td>
</tr>
<tr>
<td>V.Putin</td>
<td>26.03.2000</td>
<td>07.05.2000/...</td>
<td>%68.6</td>
<td>%52.9</td>
<td>4 yıl</td>
</tr>
<tr>
<td>Putin</td>
<td>14.05.2004</td>
<td>.../07.05.2008</td>
<td>%64.3</td>
<td>%71.3</td>
<td>4 yıl</td>
</tr>
<tr>
<td>D.Medvedev</td>
<td>02.03.2008</td>
<td>07.05.2008/07.05.2012</td>
<td>%69.7</td>
<td>%70.3</td>
<td>4 yıl</td>
</tr>
<tr>
<td>Putin</td>
<td>04.03.2012</td>
<td>07.05.2012/...</td>
<td>%65.3</td>
<td>%63</td>
<td>6 yıl</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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.
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.


Devlet başkanı, ülkenin dış politikasını yönetir; pazarlıklardı yürütür ve uluslararası anlaşmalar ve sözleşmeleri imzalar, diplomatik temsilcileri atar ve görevden alır (Any. m.86). Başkan, vatandaşıyla 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 kuvvetlerinin yüksek komutanıdır. Başkan, ülkenin saldırıya uğraması veya saldırı tehdidiyle karşı karşıya kalmasının 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 federale birim devlet organları arasında veya Rusya Federasyonu devlet organlarının kendi içinde ortaya çıkacak uyuşmazlıklarını çözmek amacıyla uzlaştırmacı yöntemlere başvurabilir. Uyuşmazlık halinde, meseleyi yargıya taşıma hakkına sahiptir. Devlet başkanı, federale birimlerin yürütme organlarının, Anayasaya, federal kanunlara, Rusya Federasyonunun uluslararası yükümlülüklerine aykırı olan veya temel kişi hak ve özgürlüklerini ihlal eden işlemlerin yürürlüğünü, bu konuda yetkili mahkeme kararı verinceye kadar, durdurma yetkisine sahiptir (Any. m.85).

Devlet başkanı önemli atama yetkilerini haizdir. Bu yetkiliden en önemlisi, Duma’nın rızası ile başbakanı atamaktır (Any. m.83/1-a). Başkan 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 toplantılara başkanlık etme yetkisine sahiptir (Any. m.83/1-b).
Devlet başkanının yargı erki üzerindeki yetkileri hakimlerin 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 hakimleri 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 tanımaktadıır (m.109/1). Başkan, 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 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 kararı sona 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 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 feshedebilmektedir. Seçimlerden
sonra oluşacak Duma, seçimlerden sonra bir yıl geçmeden Anayas'a'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. Anayas'a gereğince Rusya Federasyonu topraklarında bağlayıcı olan kararname ve emirler, Anayas'a ve federal kanunlara aykırı olmamalıdır (m.90). Ancak devlet başkanının kararname çıkarma yetkisi genel bir yetki değildir. Zira Anayas'a göre, federal bütçe, vergi ve harçlar, finans, kur, kredi ve gümrük, para konuları ile vatandaştığı zaman kazanılması ve kaybedilmesi, temel hak ve hürriyetler, idari yapı, seçim kuralları gibi pek çok konunun sadece federal kanunla düzenlenenebileceği 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 ataması ile ilgilidir. 2004 yılında yapılan değişikliklerle valilerin doğrudan federe birimlerdeki halk tarafından seçilmesi yönteminin son verilmiş, devlet başkanına dolaylı da olsa valileri atama yetkisi tanımlıtı.27 2012 yılında Devlet Başkanı Medvedev'in girişimiyile kabul edilen Kanunla sistem yeniden değiştirilmiş ve valilerin doğrudan seçimlerle belirlenmesi öngörülmüştü. Bu değişiklikte 2011 yılı parlamento seçimlerinin akabinde patlak veren protesto hareketlerinin

26 Donaldson, "Russia," s.237.
de etkisi olmuştur. Ancak Putin’in başkanlığı döneminde 2013 yılında kabul edilen yeni bir kanunla federe birim yasama organlarına doğrudan seçimlerden vazgeçme ve devlet başkanının göstereceği üç aday arasından birini vali olarak seçme yetkisi tanınmıştır.

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 diğer yürütmeyi organından olmak üzere federe birimlerin her birini temsilen ikişer üye bulunmaktadır (Any.m.95).


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 aranamaz. Üyenin dokunulmazlığının kaldırılmasına, Rusya Federasyonu Başsavcısının önerisi üzerine parlamentonun ilgili kanadını 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).


Yeni düzenleme ile parti listelerinde adayların %50'sini aşmayacak şekilde bağımsız adaylara yer verilmesine imkan tanınmıştır. Tek-isimli seçim bölgelerinde ise bağımsız adayların seçimlere katılabilmesi 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/riza 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 arasında bir başkan seçer (m.101/1). Başkan, Duma’nın birleşimlerini yönetir ve iç işleyişi sorumludur (m.101/2). Duma komisyon kurabilir ve yetki alanında konularda görüşme yapabilir (m.101/3). Duma, çalışma usul ve esaslarına ilişkin kuralları belirler ve usule ilişkin meseleleri çözümeye 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.

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


34 83 olan federe birim sayısı, Kırım Cumhuriyeti ve Sivastopol şehrinin katılımıyla 85’e; Federasyon Konseyi üye sayısı ise 166’dan 170’e yükselemitştir. (“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_federa
tion_council_to_35378.html, Erişim:17.05.2014).


36 Yasama organı çift meclisliye meclis başkanları suraya aday gösterirler.

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 suçlandırarak (impeachment),
- Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme üyelerini atmak,
- Başsavcıyı ve yardımcılarını atmak ve görevden almak,
- Hesap Kurulu başkanvekilini ve üyelerinin yarısını atmak 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 çözeceğini 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 yarından fazlasının oyuyla kabul edilir ve Federasyon Konseyine gönderilir. Federasyon Konseyi, kanun önerisini kabul veya reddedebilir ancak değiştiremez. Federasyon Konseyinde, federal kanunların kabulü için üye tamsayısının yarısından fazlasının olumlu oyu gerektmektedir. Federasyon 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 çoğunluğuyla aynı kabul ederse, Federasyon Konseyinin veto çubu 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 çoğunluğu ile aynı kabul ederse, devlet başkanı kanunu imzalamak ve yayımlamak zorundadır (Any.m.107).

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, federere 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 görülse, Anayasa Meclisi oluşturulmaktadır. Anayasa Meclisi, ya bu hükümlerin değiştirilememeyeceğine karar verir ya da yeni bir anayasa taslağı hazırlar (Bu taslağın kabulü için Anayasa Meclisi üye tamsayısının üçte ikisinin
desteği gerektiğini) veya öneriyi referandumda sunar. Referandumda sunulan önerinin kabul edilmesi için, seçmenlerin yarısından fazlasının referandumda katılmış olması ve referandumda katılanların yarısından çoğunun evet oyu vermiş olması gerektiğini (Any. m.135).

Rusya Federasyonu'na yeni bir birimin kabulü, federasyon içinde yeni bir federe birimin oluşturulması ile federere birimin anayasal-yasal statüsünün değiştirilmesini düzenleyen Anayasa’nın 65’inci maddesi hükümleri de federal anayasal kanunda öngörülen istisnai yöntemde göre değiştirilebilmektedir (Any. m.137).

4.3. Hükümet

Anayasa göre, yürütme yetkisi hükümet tarafından kullanılmaktadır. Hükümet, başbakan, başbakan yardımcısı ve federal bakanlardan oluşmaktadır (m.110). Anayasa, devlet başkanını yürütme organı içerisinde değerlendirmemektedir.

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.  

Devlet başkanı, seçildikten veya hükümetin istifasından sonra en geç 1 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’yi fesheder ve seçimlerin yenilenmesine karar verir (Any.m.111).

Başbakan, atandıktan sonra 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:

---

40 Şen, Rusya Federasyonu Siyasi Sistemi, s.163.
• Federal bütçeyi hazırlamak, Duma’ya sunmak ve uygulanmasını sağlamak; Federal bütçenin uygulanmasına ilişkin bir raporu Duma’ya sunmak; Duma tarafından gündeme getirilen konular da dahil, çalışmaları hakkında Duma’ya yıllık rapor sunmak,
• Rusya’da tek maliye, kredi ve para politikasının uygulanmasını sağlamak,
• Rusya’da kültür, bilim, eğitim, sağlığı, sosyal güvenlik ve ekoloji alanında tek bir devlet politikasının uygulanmasını sağlamak,
• Federal malları idare etmek,
• Ülkenin savunmasını ve güvenliğini sağlamak ve ülkenin dış politikasını yürütmeğ 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 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 görev süresiyile eşittir. Ancak, devlet başkanı, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilmek için anayasa gereği, hükümetin görev süresine aykırı karar verebilme (Any. m.117/2). Anayasa, bu anlamda herhangi bir kısıtlama 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 federale 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 olduklarını veya Rusya Federasyonu ile federe birimlerin birlikte yetkili olduklarını 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 şikayetleri 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 yürütülken 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; Anayasa zor ve karmaşık bir prosedür olarak düzenlenen suçlandırma yoluyla başkanın görevden alınmasını sağlar.

parlamento çoğunluğunun bulunup bulunmamasıyla bağlantılı olarak önemli farklılıklar arz etmektedir.

Bu bölümde ilk olarak Yeltsin ve Putin dönemlerinde özellikle parlamento iç yapısını 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, merkezdekillceler) güçlerinin göre birbirine yakın olması, bu üç partiyi Duma’nın iç yapısı ve işleyişi hakkında uzaşar arayışına itmiş ve eski hiyerarşik yapı yerine yetkilerin paylaşıldığı bir sistem benimsenmiştir. Duma’nın yönetim organı olan Duma Konseyinde, güçlerin birer oyla temsil edilmesini ilkesi benimsenmiş ve komisyon başkanlıkları, fraksiyon ve gruplar arasında güçleriyle orantılı şekilde bölülmüştür. Dolayısıyla böyle bir yapı içerisinde herhangi bir partinin, parlamento gündemine hakim olması zorlaşmıştır. Ayrıca, mevcut yapı, Duma’nın ve komisyonların yönetiminde söz sahibi olmaları için bağımsız briefsizlari, fraksiyonlara üyesi olmaya ya da fraksiyonlara ait ve yetkilere sahip “grup”lar oluşturmaya teşvik etmekteydi. Fraksiyon veya grup üyelerinin çoğun partilere mensup olmaması veya üyelerin mutlaka parti aydıntıya dayanmaması ve üyelerin dilediklerinde fraksiyon

---


42 Seçimlerde %5’ten fazla oy alan siyasi partiler otomatik olarak “fraksiyon” oluşturabilirilektiydi.


değiştirebiliyor olmaları, parti disiplinini sağlamakla görevi olan partinin, 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 ise komünistler ve ittifakın halindeki fraksiyonların ağırlıklarını hissettirdikleri Duma ile istediğini 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.) bulunmaktadır ve bu durum Duma üyelerini, her türlü çıkar gruplarının lobi faaliyetlerinin hedefi haline getirmeye zorlamıştır. 50 Bu dönemde, hükümet gibi devlet başkanı da, günlük yasama faaliyetlerini yürütme amacıyla Federal Mecliste irtibat görevlileri bulundurmak ve anlaşmazlık durumunda, uzlaşma sağlamak için meclis başkanları, devlet başkanı, başbakan veya fraksiyon liderleriyle yuvarlak masa toplantları tertiplemek zorunda kalmıştır. Anlaşma sağlanamadığında süreç tıkanmış, bazen sadece.COLON meilleure hükümler içeren kanun önerileri ortaya çıkmıştır. 51

Yeltsin döneminde Federasyon Konseyi, federe birimlerin yasama ve yürütme organı başkanlarından oluşmaktadır ve belli konularda özerk hareket edebilmektediydi. Konseyi oluşturan vali ve yasama organlarının başkanları, Konseydeki görevlerinden daha çok federe birimlerdeki görevleri ile meşgul olmaktaydiler. Bölgesel temsilci gibi hareket ederek federal hükümet nezdinde lobi faaliyetleriyle meşgul olma ve bögğelerinin menfaatine aykırı gördükleri kanun önerilerini bloke edebilmektediler. 52 Konsey ayrıca, devlet başkanının Anayasa Mahkemesi üyeleri ve başsavcı atamalarını veto ederek özerk hareket edebildiğini de göstermiştir. 53

47 Donaldson, “Russia,” s.242.
51 Donaldson, “Russia,” s.243.
52 Sakwa, Russian Politics and Societies, 199-200.

Putin Dönemi


54 Şen, Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi, s.118-123.
55 White, Understanding Russian Politics, s.36.
57 Donaldson, “Russia,” s.244-245.
zayıf olması nedeniyle her zaman istikrarlı bir tutum sergilememiştir. Dolayısıyla Kremlin,yasama önceliğinin kanunlaşmasını için zaman zaman pazarlık yapmak zorunda kalmıştır.60


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 “Güçün Partisi” (Party of Power) olmasındadır. Bu kavram, otorite tarafından ve otoriteyi desteklemesi amacıyla organize edilen partileri ifade

61 White, Understanding Russian Politics, s.36.
62 White, Understanding Russian Politics, s.40.
etmektedir.65 Birleşik Rusya, Putin’in seçim kampanyalarında desteği bir parti yidi ve parlamentosada sahip olduğu çoğunluk sayesinde ülkede otoriter baskılar partii rejiminin66 oluşmasında Putin’in işini oldukça kolaylaştırmıştır.67 Parlamentonun Birleşik Rusya’nın hakimiyetine girmesiyle diğer partiler marjinallermiş, benimsenen çoğunlukçu sistem gereğince Birleşik Rusya, Dördüncü Dumada (2003-07) Duma Konseyi üyelerlerinin ve komisyon başkanlıklarının neredeyse tamamını ele geçirmiştir.68


70 Sakwa, Russian Politics and Society, s.201.
Putin'in 2001 yılında gerektiğinde valileri görevden alma ve 2004 yılında da valileri atama yetkisi elde etmeleri ve valilerin yarısı valiler tarafından görevlendirilen Federasyon Konseyinin bağımsızlığı ciddi ölçüde zedelenmiştir.\(^2\)

2001 yılında çıkarılan Siyasi Partiler Kanunu ile siyasi partilerin seçimlere katılması, partilerin faaliyetleri ve partilerin mali kaynakları konusunda kısıtlayıcı düzenlemelerle parti enflasyonunun önlenmesi amaçlanmıştır.\(^3\)

2003 yılında Duma İçtüzüğü’nde yapılan değişikliklerle fraksiyonlarla aynı hak ve ayrıcalıklara sahip üye “grupları” kurmak için gerekli asgari üye sayısı 35’ten 55’e yükseltildi, böylece bağımsızlara veya siyasi ikbal peşinde üyelerle Birleşik Rusya’ya katılmaktan başka bir seçenek bırakılmamıştır. Bu düzenleme, ana muhalefet partilerinin uyuş-uiye grupları oluşturmamasına da engel olmuştur.\(^4\)

2002’de kabul edilen bir kanunla, seçim barajı %5’ten %7’ye yükseltildiştir. 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 nisbi 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 değişiklik, son derece popüler hale gelen tüm aday ve parti listelerine karşı hayır oyu (Against all) kullanabilme seçeneği kaldırılmıştır.\(^5\) Yeni seçim kanunu bağımsızların seçimlere aday olma ihtimalini önemli bir oranda kaldırılmış, seçilen üyelerin kendilerini aday gösteren siyasi partinin fraksiyonuna üye olmalarını zorunlu hale getirilmiştir. 2007’de İçtüzükte


\(^{72}\) Sakwa, *Russian Politics and Society*, s.277, 283.

\(^{73}\) Sağlam, *Gazprom’un Rusyası, Rusya’dı Bir Devletin Dönüşümü*, s.49,50.


\(^{75}\) White, *Understanding Russian Politics*, s.38.
yapılan bir değişiklikle, fraksiyondan ayrılan üyeyi üyeliğini tamamen kaybedeceği hükme bağlanmıştır.  

Bahsedilen bir dizi hukuki değişikliğin yanı sıra Kremlin’in kanun yapım süreci üzerindeki denetimini artıran 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 geçilmektedi.  

Remington, Putin’in 2001 yılından itibaren özellikle 2004’temeydانا gelen Beslan olayından sonra terör tehdidini, parlamentonun ve federe birimlerinin özelleştirilmesine azalma pahasına ve terör tehdidiyle doğrudan ilgisiz hukuki değişikliklerle gücün merkezileşmesi için istismar ettiği belirtmektedir. Ayrıca, Putin’in hâkim parti Birleşik Rusya sayesinde parlamento üzerinde denetimini mümkün kılan gelişmelerden birisi de,  

76 White, Understanding Russian Politics, s.65.  
78 Olay, 1 Eylül 2004 tarihinde 1.100’den fazla insanın (777 çocuk) rehin alınmasıyla, Kuzey Osetya Özerk Cumhuriyeti’nde bulunan Beslan Kasabasındaki bir okula uğradığı ve 3 gün sürünmüş bu olay sonucu, kardeşlere, 1.100’den fazla kişi rehin durumuna girerek, 1.100’den fazla çocuk, 300 kişi hayatını kaybetmiştir.  
80 Duma seçimlerinde tek isimli seçim sisteminden vazgeçerek parti-listelere dayalı sistem geçmekle birlikte, valilerin doğrudan devlet başkanı tarafından atanması gibi değişiklikler, Beslan olayı sonrasında hayata geçirilen ve merkezileşmeye hız vermiş olan reformlardan bazıları idi.

Bahsedilen hukuki değişiklikler, White’a göre, Kremlin’in otoritesine meydana potansiyeline sahip bir parlamentonun oluşmasını engellemeye yöneliktı.82 Mevzuatta yapılan değişiklikler, gücün üyelerden ve parlamentodan fraksiyon liderlerine ve daha da önemlisi Kremlin’e kayması anlamına gelmektedi.83 Devlet başkanının artan siyasi gücüne ilave olarak yukarıda sayılan gelişmeler neticesinde Federal Meclis, marjinal bir kuruma dönüşmüştür.84 White’a göre, Birleşik Rusya Partisi’nin Duma’da hakimiyetini pekiştİrmesiyle diğer partilere; fraksiyon değiştirenin üyeliğin kaybıyla sonuçlanacağını öngören İçtüzük değişikliğiyle Duma üyelerinin ne söylediğinin önemi kalmamıştır.85

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.86 Putin döneminde Duma’da Kremlin yanlısı bir çoğunluğun hakimiyeti pekiştikçe devlet başkanı ve parlamento arasındaki güç dengeleri değişmiştir. 2000 yılından itibaren Kremlin yanlısı bir koalisyon çoğunluğunun oluşmasına, Parlamentonun gündem belirleyici organları devlet başkanının denetimine girmiş ve sonucu parlamento yürütmenin yasama önerilerini reddetmek bir yana

82 White, Understanding Russian Politics, s.38.
83 White, Understanding Russian Politics, s.65.
85 White, Understanding Russian Politics, s.68.
değiştirmeyecek duruma gelmiştir. Seçim kanunlarında ve parlamentonun kurumsal yapısındaki bir dizi değişiklikle Parlamento, Remington’un ifadesiyle safr dişli bırakılmıştır.\(^{87}\)

*Yeltsin*’in aksine *Putin*, kendisini destekleyen ittifak sayesinde, gerek faslı faaliyetlerinde gerekse hükümet kurma sürecinde istediği sonucu elde etme hakkı hiçbir zorlanmamıştır. Bahsedilen siyasi gelişmeler ve neticesinde hayata geçirilen bir dizi hukuki değişikliklerin *Yeltsin* ve *Putin* dönemlerinde faaliyetleri ile hükümet kurma sürecine nasıl yansıdığını takip eden bölümde izah edilmektedir.

**5.1.1. Yasama Faaliyeti**


*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 Anayasaya, belirli konuların sadece kanunla düzenlenmesini ve kararnamelerin, kanunlara aykırı olmamasını açıkça belirtmektedir. Kararnamelerin kanunlara aykırı olduğu yönündeki iddiaları karara bağlama yetkisi Ayasaya Mahkemesine aittir.\(^{88}\)

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 idade eden akademisyenlerin verdikleri tahminleri tahmini rakamlar, yıllık 1000 den fazla kararname çıkarıldığını göstermektedir.

*Yeltsin*, başkanlığının ilk yıllarda pek çok reformu, Parlamentoyu by-pass ederek kararnamelerle hayata geçirme yolunu tercih etmiştir.\(^{89}\)

---


\(^{88}\) Sakwa, *Russian Politics and Society*, s.195.

**Yeltsin** döneminde çıkarılan kararnamelerin yaklaşık üçte biri normatifti; başka bir deyişle idari ve icraî konulara yönelik olmayıp doğrudan siyaset yapıcı karakter<sup>90</sup> arz etmektediydi. 1994-1998 döneminde 1420’si normatif olmak üzere toplam 8443<sup>91</sup> kararname çıkarırken aynı dönemde Parlamentoda kabul edilen ve devlet başkanı tarafından onaylanan kanun sayısı 822’dir.<sup>92</sup> Yine Remington’un verdiği istatistiklere göre, 1994-96 yılları arasında 3528 kararname yayımlanmışken 1544 gizli (yayılmamış) kararname imzalanmıştır. 1993-2000 yılları arasında çıkarılan gizli kararnamelerin sayısı ise yıllık 500’un üzerinden.<sup>93</sup> Bu dönemde has bir özellik de, başkanın çıkarduğu normatif kararname sayısının zamanla azalmasıdır ki bunun temel nedeni, Parlamentonun pek çok önemli alanı kanunla düzenleyerek devlet başkanının hareket alanını daraltması olmasıdır.<sup>94</sup>

**Yeltsin**, kararname çıkma yetkisini keyfi ve siyasi amaçları için kullanmakta da çekinmemiştir. O kadar ki, “Rusya Anayasasının garantörü” sıfatını haiz olmanın verdiği avantajla olağanüstü hal ilan etmeden ve Federal Meclisin onayı almadan 1994’te Çeçenistan’a kararname ile savaş açmıştır. Yine, Parlamentonun istediği kanun önerilerini kabul etmediği durumlarda **Yeltsin**, dilediği kararnameleri çıkarmaktan çekinmemiştir, hatta kanunla belirlenen seçim tarihlerini ve vergi oranlarını kararnamelerle değiştirmeye yoluna gitmiştir.<sup>95</sup>

Yeltsin, önemli kararları uygulamak için kararname çıkma yetkisini sıklıkla kullanırken, **Putin** başkanlığının ilk yılları hariç bu yola daha az başvurmuştur.<sup>96</sup> Çünkü Parlamentoda sahip olduğu çoğunluk desteği sayesinde istediği kapsamlı ve çok önemli (vergi, sosyal güvenlik, piyasa ekonomisi, federasyon kanunları, yargı, tekeller vs.) kanunları çıkarmayı


<sup>91</sup> Bu rakam yayımlanmış ve yayımlanmamış kararnameleri kapsamaktadır.


<sup>94</sup> Troxel, *Parliamentary Power in Russia*, 1994-2001, s.82.

<sup>95</sup> Shebalteseva, “Is Russia a Constitutional Democracy? Checks and Balances...”, s.45-46.

basarabilmiştir.97 Yine de Putin, başkanlığının ilk yıllarında (2001-2002) Yeltsin döneminin ortalamasına göre oldukça fazla gizli kararname çıkarmış98 ve pek çok önemli konuda normatif kararname çıkarma yetkisini kullanmıştır.99

**Kanun Önerisinde Bulunanma Yetkisi**

Kanun önerisinde bulunma yetkisi, Anayasa gereği, devlet başkanına, Federasyon Konseyine, Federasyon Konseyi üyelerine, Duma üyelerine, hükümete ve federe birimlerin yasama organlarına aittir.


---

100 Sakwa, **Russian Politics and Society**, s.195, 197.
sadece %24'ü kanunlaştırırken, yürütme kaynaklı önerilerin kanunlaşma oranı %83'tür. 102

**Veto Yetkisi**


---

105 Shebaltseva, "Is Russia a Constitutional Democracy: Checks and Balances...", s.42.
108 Shebaltseva, "Is Russia a Constitutional Democracy: Checks and Balances..." s.43.
getiren kanun değişikliğini veto etmiş; ancak, kanunun Parlamentoda aynen kabul edilmesi üzerine onaylamak zorunda kalmıştır.109

Duma ve Federasyon Konseyi Arasındaki Uyuşmazıklar


110 İlk defasında üyelerin %80’inin başkanlık onayından geçtiği söylenmektedir. (Chaisty, “The Legislative Effects of Presidential Partisan Power in Post Communist Russia,” s.435).
111 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.

Kremlin Sarayı
İkinci Duma’dan (1996-99) 188 kanun önerisi, uzlaşma komisyonları ve özel komisyonlarda sağlanan uzlaşma sonucu kanunlaşırken, bu sayı Üçüncü Duma’da (2000-03) 64’e düşmüştür.\(^{113}\)

**Sonuç olarak**, kararname çıkarma yetkisi ve veto yetkisine ilişkin istatistiki veriler Yeltsin döneminde ililişkilerin çatışmacı bir hüviyette seyrettğini göstermektedir. Putin döneminde ise, parlamento-başkan ilişkilerini belirleyen dinamikler değişmiş ve parlamentoda oluşan Kremlin yanlısistoğun sayesinde kanun yapım süreci, gerek erklar arasında gerekse Parlementoyu oluşturan iki kanat arasında daha az çatışmacı bir hüviyet kazanmıştır.\(^{114}\)


### 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 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

\(^{113}\) Chaisty, “Majority Control and Executive Dominance: Parliament-President Relations in Putin’s Russia,” s.135.

\(^{114}\) Chaisty, “Majority Control and Executive Dominance: Parliament-President Relations in Putin’s Russia,” s.129, 135.

çoğunlukta olduğu Duma, hükümet kurma sürecinde birtakım tavizler elde edebilmiş ve bir kez de kendi tercihini karşı tarafına kabul ettirmeyi başarmıştır. Putin döneminde ise, Duma ve devlet başkanının hükümet kurma sürecinde karşı karşıya geldiği bir durum yaşanmamıştır.


Duma’da ilk güvenizlik 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.¹¹⁶


rağmen ikinci kez güvensizlik oylaması yapılmış; ancak, güvensizlik oyu için gerekli çoğunluk sağlanamamıştır.117

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 düzenlenen yuvarlak masa toplantıları düzenlemeye razı olmuş; TV ve radyolarda parlamento çalışmalarına daha fazla yer verilmesine onay vermiş ve maliye bakanını görevden almıştır.118


Sergei Kiriyenko

---

Yeltsin, Kiriyenko’nun yerine tekrar Chernomirdin’i aday göstermiş; ancak, Duma’ya birtakım güvenceler vermesine rağmen Chernomydin ilk iki oylamada yeterli desteği almamıştır. Duma üyeleri, siyaseten zayıf Yeltsin’in Duma’yı feshedecek siyasi iradeden yoksun olduğunu hissetmişler ve Yeltsin üçüncü kez Chernomydin’i aday gösterirse suçlandırma girişimi hayata geçirecekleri tehdidinde bulunmuşlardır.120 Kamuoyu araştırmalarının Dumanın feshi üzerine yapılacak seçimlerden sonra da muhafiz bir Duma kompozisyonunun ortaya çıkacağını gösterdiği bir ortamda, Yeltsin ve siyasi parti liderleri, yapılan pazarlıklar sonunda yeni bir isim üzerinde anlaşmaya varmışlardır.121 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 uygundur bir isimin başbakan olarak atanmasını sağlamaya muvaffak olduğunu göstermektedir.122


121 White, Understanding Russian Politics, s.81.
başkanlık seçimlerinden öncesinde istifa eden Fradkov’un yerine, geçiş sürecine uygun biri olduğu düşünülen Victor Zubkov’un başbakan olarak atanması, Kremlin yanlısı Birleşik Rusya’nın hakimiyetindeki Duma ile Putin arasında bir sorun teşkil etmemiştir.123


Özetle, Duma’nın atanan başbakana rıza göstermemesi veya hükümete güvensızlık oyu vermesi durumunda devlet başkanın Dumayı feshetme yetkisine sahip olması, Duma’nın varlığını tehdit edecek niteliktedir. Buna rağmen, Yeltsin döneminde Duma, atanan başbakana onay vermeyerek veya mevcut hükümete güvensızlık oyu vererek birtakım tavizler elde etmeyi başarılılmıştır.

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.


Protsyk’e göre, Rusya’da yürütme içi çatışma seviyesi, post-komünist ülkeler ile kıyaslandığında oldukça düşük seviyededir ve devlet

124 Sakwa, Russian Politics and Society, s.114.

Protsyk’ın bahsettiği daha az çatışmacı ilişkinin oluşmasında, gerek Yeltsin’i gerekse Putin’in başbakan, bakan ve bakan yardımcısı atamalarını genellikle siyasi kariyer sahip kişiler arasından değil, teknokratlar ve üst düzey bürokratlar arasından yapmış olduğunu belirtmektedir.


---

127 Sakwa, Russian Politics and Society, s.116.
128 White, Understanding Russian Politics, s.334.

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 seçilememeyen Putin, yerine Medvedev’i aday göstermiş; Medvedev, devlet başkanı seçilidinde kendisi de başbakanlık görevini devralmıştır. 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 önceliklерini bazı esnekliklerle birlikte hayata geçirmekti. Seçimlerde

130 White, Understanding Russian Politics, s.81-82.
131 Sedelius, “The Tug-of-War Between President and Prime Ministers, Semi Presidentialism...”, s.159.
%70 gibi önemli bir çoğunluğun oyunu almasına, ortaya koyduğu modern retoriği hayata geçirecek önemli yetkilere sahip olması rağmen, Putin’in sahip olduğu siyasi profil ve etki nedeniyle, Medvedev’in siyasi özerkliği oldukça kısıtlanmıştır.


---

133 Rogoza, “In Putin’s Shadow, Dmitry Medvedev’s Presidency”, s. 10, 11.
135 Rogoza, “In Putin’s Shadow, Dmitry Medvedev’s Presidency”, s. 28.
görevlerine davam etmişlerdir. Medvedev’in politik özverkliğinin 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.136

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.137


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 tarafından irade ile atanmakta ve Duma’daki siyasi


138 Sakwa, Russian Politics and Society, s.115.

139 Shebaltseva, “Is Russia a Constitutional Democracy? Checks and Balances…” , s.33.


Duma üyeleri “hükümet saati” adı verilen sürede bakanlara ve kamu görevlilerine soru yöneltebilmektedir. Duma, teamül gereği araştırma komisyonları kurabilmektedir. Kimi durumlarda komisyon raporlarının, doğrudan olmasa bile dolaylı bir şekilde, bürokrasi içerisindeki mücadelede siyasi gayelerle kullanıldıkları görülmektedir. Remington’a göre, bu mekanizmaların parlamentonun, yürütmedeki olumsuzlukları denetleme veya yürütmeyi hesap verebilir kılma

141 Sakwa, Russian Politics and Society, s.114.
144 Remington, “Separation of Powers and Legislative Oversight in Russia,” s.10.


146 Remington, “Separation of Powers and Legislative Oversight in Russia”, s.10-12.
147 Remington, “Separation of Powers and Legislative Oversight in Russia,” s.15.
6. SİYASAL SİSTEM HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR


149 Rusya’daki siyasi sisteme ilişkin ortaya konan görüşler çalışmanın son bölümünde ele alınmıştır.
150 White, Understanding Russian Politics, s.76.
152 Jose Antonio Cheibub, Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy (Cambridge:Cambridge University Press, 2007), s.134,135.
alinabilmektedir.\textsuperscript{156} Shugart ve Carey’in tasnifini benimseyen Sedelius’a göre Rusya, başkanlı-parlamenter sisteme sahip bir ülkedir ve literatürde Rusya için kullanılan \textit{süper başkanlık} veya \textit{saf başkanlık} gibi tanımları reddetmektedir.\textsuperscript{157}

Anayasal çerçeveyi dikkate alarak ülkeyi \textit{yarı-başkanlık} olarak tarif eden Elgie, siyasi gerçeklikten hareketle nüansları vurgulama ihtiyacı hissetmiştir. Elgie, Rusya’yı, devlet başkanının gücünce atıfta \textit{başkanlaşmış yarı başkanlık} kategorisinde değerlendirme, \textit{Başkanlaşmış yarı-başkanlık} sisteminin ise, kazananın her şeyi aldığı, başkanın kişisel özelliklerinin ön plana çıktığı ve kişisel çıkarları uğruna parlamentoyla mücadelede girdiği ve bunu yaparken hukuksuz dış yollarla başvurduğu ve karşısında zayıf hükümetlerin bulunduğu sistemler olarak tanımlamıştır.\textsuperscript{158} Sakwa da Rusya’yı teknik olarak yarı-başkanlık olarak tarif ederen başkanın anayasadaki güçlü yetkilerini hatırlatma ihtiyacı hissetmektedir.\textsuperscript{159}

Bazı academisyenler ise Rusya’yı başkanlık veya süper başkanlık kolar olarak tanımlamışlardır. Aşağıda da görüleceği üzere bu nitelemeler, Rusya’dañın anayasal olarak tanımlamaktan çok Rusya’dañın otoriter kurumsal kültür ve Başkanın siyasi hayatını sahip olduğu gerçek ağırlığa vurgu yapmakta ve ülkenin demokratik standartlardan uzaklığı belirtmek için kullanılmaktadır.

M. Steven Fish’e göre, Rusya formel anlamda yarı-başkanlık olsa da gerçekte Başkanın yönettiği bir sistemdir.\textsuperscript{160} Başkanın sadece yürütme erki içerisinde değil tüm siyasal sistem üzerindeki etkisi ve denetiminin boyutunu dikkate alan Fish, Rusya’dañın siyasi sistemi “\textit{süper başkanlık}”

\textsuperscript{157} Sedelius, “The Tug-of-War Between President and Prime Ministers, Semi Presidentialism…”, s.242.
\textsuperscript{159} Sakwa, \textit{Russian Politics and Society}, s.105,107.


Kimi akademisyenler ise Rusya’daki hükümet sistemini “başkanlık” olarak adlandırılmaktadır. 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.\textsuperscript{166} Andre Kouwel, benzer argümanları kullanarak Rusya’yı başkanlık sistemi olarak tarif etmekle\textsuperscript{167} ve 12 Orta ve Doğu Avrupa ülkesini dahil ettiği karşılaştırmalı çalışmasında Rusya’yı \textit{üst seviyede başkanlık} sistemine sahip ülke olarak değerlendirirmektektedir.\textsuperscript{168}

Yarı-başkanlığın aynı bir model olarak takdim edilmesini pek inandıran bulmaya ve yarı-başkanlığı saf başkanlık sisteminin bir türü olarak kabul eden James Nichols da Rusya’daki siyaslal sistemin yarı-başkanlık olarak yapılandırıldığı ancak pratikte pek çok yöneden saf başkanlık modeliyle uyumlu olduğunu belirtmektedir.\textsuperscript{169} Yazara göre Rusya’dan başkanlık sistemi; risklerine rağmen, yanıltma, deneme veya halkın kandırılması şeklinde olmamış, bilakis sadece elitlerin değil, halkın da uzlaşı gösterdiği bir sistem olarak bilincili şekilde tercih edilmiştir. Dolayısıyla, toplumsal aktörlerin birbirine güvenmediği, topluma güven verecek siyasi partilerin gerçek anlamda teşekkür etmediği, bölünmüş ve güvensiz toplumsal yapıının yansıdığı parlamentonun kaotik ve korkutucu görüldüğü Rusya’dan başkanlık sistemi, optimal bir seçeneğin tercih edilmişidir.\textsuperscript{170}

7. SONUÇ

Çok farklı etnik grupları içinde barındıran ve federal bir yönetime sahip Rusya’da Anayasa, halk tarafından sabit bir süre için seçilmi devlet başkanı ve parlamentonun güvenoyuna tabi bir hükümet öngörmektedir. Rusya, anayasal özellikleri itibariyle yarı-başkanlık sistemine sahiptir. Kimi akademisyenler sistemi, kâğıt üzerinde bir hükümetin varlığını göz ardı ederek ve ülkedeki siyasi pratikleri dikkate alarak \textit{başkanlaşmış yarı-başkanlık} veya \textit{başkanlık} ve hatta \textit{süper/hiyer başkanlık} olarak tanımlamayı tercih etmişlerdir.

Rusya’da anayasal olarak hiçbir erkin parçası olmayan devlet başkanı güçlü ve merkezi bir konuma sahiptir. Devlet başkanı altı yıllıkna


\textsuperscript{168} Krouwel, “Measuring Presidentialism and Parliamentarism…”, s.356.

\textsuperscript{169} Nichols, The Russian Presidency, Society and Politics in the Second Russian Republic, s. 199.

\textsuperscript{170} Nichols, The Russian Presidency, Society and Politics in the Second Russian Republic, s.15,16.

Devlet başkanı, hükümet ve parlamento arasında asimetrik bir ilişki bulunmaktadır. Anayasanın öngörüdüğü kurumsal dizayn, formel anlamda kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemektedir. Ancak, devlet başkanının sistem üzerinde egemenlik kurgasını 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.171


1993 Anayasası ile kurgulanan bu asimetrik ilişki, güçlü bir kamuoyu ve parlamento çoğunluğunun desteğine sahip bir devlet başkanına, tüm sistem üzerindeki denetimini arttırmaya olanağı vermektedir.

Yeltsin ve Putin dönemlerinde devlet başkanı-parlamento arasındaki ilişkilerin niteliği, parlamentoda Kremlin yanlısı bir çoğunluğun bulunup bulunmamasıyla bağlantılı olarak farklılık arz etmektedir. Başkanlığı

171 White, Understanding Russian Politics, s.334.
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 üzerine hâkimiyet kurmayı başarmasıdır. Putin’in devlet başkanlığı ile birlikte yaşanan siyasad dönüşümün temel özelliği; merkezi iktidarın giderek güçlenmesi ve Kreml yanlısı Birleşik Rusya’nın yükselişine paralel olarak parlamentonun yürütme karşısında zayıf kalmasıdır. Putin’in devlet başkanlığı ile birlikte yaşanan siyasad dönüşümün temel özelliği; merkezi iktidarın giderek güçlenmesi ve Kreml yanlısı Birleşik Rusya’nın yükselişine paralel olarak parlamentonun yürütme karşısında zayıf kalmasıdır.

Putin’in 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 üzerine hâkimiyet kurmayı başarmasıdır. Putin’in devlet başkanlığı ile birlikte yaşanan siyasad dönüşümün temel özelliği; merkezi iktidarın giderek güçlenmesi ve Kreml yanlısı Birleşik Rusya’nın yükselişine paralel olarak parlamentonun yürütme karşısında zayıf kalmasıdır.

Putin’in devlet başkanlığı ile birlikte yaşanan siyasad dönüşümün temel özelliği; merkezi iktidarın giderek güçlenmesi ve Kreml yanlısı Birleşik Rusya’nın yükselişine paralel olarak parlamentonun yürütme karşısında zayıf kalmasıdır. Putin’in devlet başkanlığı ile birlikte yaşanan siyasad dönüşümün temel özelliği; merkezi iktidarın giderek güçlenmesi ve Kreml yanlısı Birleşik Rusya’nın yükselişine paralel olarak parlamentonun yürütme karşısında zayıf kalmasıdır.

Putin’in devlet başkanlığı ile birlikte yaşanan siyasad dönüşümün temel özelliği; merkezi iktidarın giderek güçlenmesi ve Kreml yanlısı Birleşik Rusya’nın yükselişine paralel olarak parlamentonun yürütme karşısında zayıf kalmasıdır. Putin’in devlet başkanlığı ile birlikte yaşanan siyasad dönüşümün temel özelliği; merkezi iktidarın giderek güçlenmesi ve Kreml yanlısı Birleşik Rusya’nın yükselişine paralel olarak parlamentonun yürütme karşısında zayıf kalmasıdır.
KAYNAKÇA


SONSÖZ

Kasım Erdem*


Çalışmayı sonucu bağlamak için öncelikle erkek arası dengeleri belirleyen bazı hususların hukuki zeminde nasıl düzenlendiği, karşılaştırmalı bir perspektifte tekrar hatırlatılacak, daha sonra ise Fransa, Polonya ve Rusya’da sistem işleyişine dair genel değerlendirme yapılacaktır.

Yarı-başkanlık sistemlerinde esas aktör, başkanlık sistemlerinde olduğu gibi devlet başkanıdır. 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 düzenlenmiş şekli ülkedeki siyasi pratikleri anlamamız açısından büyük önem arz etmektedir. Bu bağlamda devlet başkanı, hükümet ve parlamento arasındaki güç dengelerini belirleyen belli başlı hususların ülke anayasalarında nasıl düzenlendiğini bir kez daha hatırlamak gerekmektedir.


Üç ülke örneğinde dikkat çeken ortak noktalardan birisi, anayasanın hükümetlerin parlamentolar tarafından düşürülmelerini zorlaştıran hükümler içermesidir. Fransa, Rusya ve Polonya’da parlamento dilediği


Üzerinde durulması gereken diğer bir yetki alanı devlet başkanları atama yetkileridir.

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 koşullar pek çok koşulla ilişkili olduğunu unutmamak gerekir.


Anayasa, güçlü bir başbakan öngörse de 1986 yılına kadar sistem, parlamento çoğunluğunun desteğine sahip cumhurbaşkanlarının hakimiyetinde bir nevi süper başkanlık olarak işlemiştir. Fransız'da devlet başkanı ve hükümetler arasındaki ilişkilerin seyri de, yaşanan üç kohabitasyon tecrübesine rağmen oldukça barışçıl bir niteliktir. İlk kohabitasyon döneminde devlet başkanı Mitterrand'ın barışçıl birlikteyken mümkün olan tutumu, diğer dönemler için emsal teşkil etmiş ve kohabitasyon dönemi büyük krizler yaşanmadan atlattıktır. Yine de kohabitasyon ihtimalini azaltmak amacıyla devlet başkanın görev süresi beş yılinda indirilmiş ve başkanlık ve parlamento seçimlerinin aynı zamanda yapılması doğrultusunda anayasa değişikliği yapılmıştır. Cumhurbaşkanlarının hükümetlerin kendi programlarını uygulamasına izin verdiği kohabitasyon dönemi, hükümetlerin özerk alanların...
Sınırlarının belirlenmesine ve başbakanların nispeten güçlü figürler haline gelmesine neden olmuşlardır.


analiz mazlamlar dolayısıyla siyasi aktörlerin gösterdiği tepkiler rejimin istikrarını tehdit edecek boyutlara hiçbir zaman gelmemiştir.


TBMM ARAŞTIRMA HİZMETLERİ BAŞKANLIĞI HAKKINDA

Araştırma Hizmetleri Başkanlığı (Araştırma Merkezi), milletvekillerinin yasama ve denetim çalışmaları sırasında ihtiyaç duyduğu analiz edilmiş bilgi ihtiyacını karşılamaktadır.

Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, yasama uzmanları marifetiyle, milletvekilleri tarafından iletilen bilgi taleplerini, değişik ve güncel kaynaklar araştırılduktan sonra içlerinden konuya ilgili, doğru, güvenilir ve işlevsel bilgilerin tespit edilmesi ve analiz edilmesinin ardından sade ve anlaşılır bir üslup ile milletvekillerinin istifadesine sunmaktadır.

Başkanlık, araştırma hizmetini aşağıdaki ilkeler çerçevesinde yürütmektedir:

a. Doğru, güvenilir, kısa, sade ve anlaşılır içeriğe sahip olma,
b. Herhangi bir siyasi görüşü temsil etmeme, farklı görüş ve siyasi gruplara eşit mesafede ve objektif olma,
c. Önermeci veya yönlendirici olmayan, tanımlayıcı, belgeleyici ve analitik dil kullanma,
d. Kapsam, biçim ve hazırlanma süresi açısından milletvekillerinin kullanım amacıyla 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.

Yarı-başkanlık sistemi, gerek terminoloji gerekse ülkelerin sınıflandırılması bakımından üzerinde ciddi tartışmaların devam edeğildiği bir sistemdir. Bu çalışmanın hareket noktası, hükümet sistemlerine ilişkin teorik tartışmalardaki zenginliğin aksine bu sistemlerin farklı siyasi koşullara sahip ülkelerde nasıl işlediği hususunda göze çarpan bir eksiklik olduğunu belirtir. Ülkeler arasında seçim ve parti sistemleri, sosyo-ekonomik durum, siyasi miras, anayasal çerçeve ve hakim siyasi kültür gibi konularda var olan farklılıklar ülkelerdeki siyaset pratiğini şekillendirmektedir.

Siyaset pratiklereinde ciddi farklılıkların olması, ülkelerdeki anayasal çerçeve ve siyasi koşulların daha ayrıntılı incelenmesini gerektirmektedir. Zira hükümet sistemi, ülkedeki siyasi ortamı değerlendirmekte kullanılabileceğimiz pek çok önemli faktörden sadece birisidir. 

Bu çalışmadan, 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 yere geldiğince dikkate alınmak suretiyle ortaya koyulmaktadır.

978-975-8805-42-6 (e-kitap)