

YARI BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE DEVLET BAŞKANINI ÖN PLANA ÇIKARAN UNSURLAR - FRANSA ÖRNEĞİ VE TÜRKİYE

The Elements Featuring Presidents of The Republic in Semi Presidential Systems - Exemple of France and Turkey

Arş. Grv. Halil ALTINDAĞ*

ÖZET

Devlet başkanının halk tarafından seçildiği parlamenter sistemler yarı başkanlık rejimi adı altında ayrı bir sınıflandırılmaya tabi tutulmaktadır. Başkanın halk tarafından seçilmesi ve klasik parlamenter rejim devlet başkanının yetkilerinin ötesinde birtakım yetkilere sahip olması ve bunun yanında parlamenter sistemin unsuru olan parlamento karşısında sorumlu bir hükümetin varlığı yarı başkanlık rejimlerinin ayırt edici unsurları kabul edilmektedir. Ancak bu unsurlar her zaman bizi parlamenter sistemden farklı bir uygulamaya götürmemektedir. Dolayısıyla yarı başkanlık rejiminin ayırt edici unsurları bu kriterlerin yanında devlet başkanı adayının kişiliği, siyasi partilerle ve parlamento ile ilişkisi, parlamento kompozisyonu gibi birtakım ampirik olgularda da aranmalıdır.

Fransa’da cumhurbaşkanının siyasi parti lideri olması ve parlamento çoğunluğu ile olan yakın ilişkisi, fesih yetkisi ve bakanlar kurulunda sahip olduğu konum onu sistemde ön plana çıkarmaktadır. General de Gaulle’ün yürütmenin lideri gibi hareket etmesi de yarı başkanlık geleneğinin oluşmasını sağlayan bir başka unsurdur. Türkiye’de 2014 yılında cumhurbaşkanının ilk kez halk tarafından seçilecek olması kâğıt üstünde Türkiye’deki sistemi Fransa’ya yaklaştıracaktır. Ancak uygulamada benzerlik olup olmayacağı seçilecek kişinin niteliği ve tutumu ile yakından ilgilidir. Bunun yanında başbakan ile cumhurbaşkanı arasında doğabilecek güç mücadeleleri anlarında, fesih yetkisi gibi başvurulacak bir aracın olmayışı sistemde Fransa’nın aksine uzun süren krizlere neden olabilir.

Anahtar Kelimeler: yarı başkanlık, cumhurbaşkanı, Fransa, fesih

* İstanbul Medeniyet Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ABD, halilaltindag19@gmail.com

ABSTRACT

The systems in which the president of the republic is elected by general suffrage is classified as semi-presidentialism. A popularly elected president who has powers beyond that of the president of parliamentary regime and a cabinet subject to assembly confidence constitute the features of semi presidential system. However, these features do not automatically bring about a practice different from parliamentary system. Thus, besides these constitutional provisions, the features of semi-presidential system should be sought in some empirical facts, such as personality of the president, his relationship with political parties and parliamentary composition.

The juxtaposition of a political party leader president, his close relation with parliamentary majority, power of dissolution and his dominant position in cabinet gives the president of France prominence in the system. Besides all these General de Gaulle, conducting as a head of the executive, made way for emergence of semi presidential tradition. Considering that the president of Turkey will be elected by genenal suffrage in 2014, Turkish system of government will resemble that of France, but aside from the constitutional resemblance, the practical similarity will be conditioned by the character and way of conduct of the elected president, just like the president of France. However, lack of an instrument such as power of dissolution could give rise to everlasting crisis in the executive while the prime minister and the president struggle for being the true leader of the executive.

Key Words: semi-presidentialism, president of the republic, France, dissolution.

♦ ♦ ♦ ♦

GİRİŞ

Parlamente sistemle yönetilen pek çok ülkede devlet başkanının halk tarafından seçilmesi yoluyla göreve gelmesi kabul edilmiş ve bu ülkeler yarı başkanlık sistemi ayrı bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Parlamento sistemin klasik yapısının yanına halk tarafından seçilen bir devlet başkanı eklenerek karma bir model yaratılmıştır. Ancak bu karma model her ülkede yeknesak bir uygulama göstermemektedir. Parlamento sistemden çok uzaklaşmayan örnekler olduğu gibi, başkanlık sistemine yakınsayan örnekler de bulunmaktadır. Dolayısıyla halk tarafından seçilen devlet başkanının tek başına bu niteliğiyle uygulamada yeni bir sistem yarattığını söylenemez. Yarı başkanlık başlığı al-

tında sınıflandırılan ülkelerde devlet başkanının ön plana çıkararak, klasik parlamenter sistemden farklı bir uygulama yarattığı sistemlerin ayırt edici unsurlarını ortaya koyabilmek için halk tarafından seçilmenin yanında başka kriterlere de bakılması gerekmektedir.

Bu çalışmada halk tarafından seçilen devlet başkanının parlamenter sistemde ön plana çıkmasına ve klasik parlamenter sistem işleyişini değiştirmesine yol açan unsurlar araştırılacaktır. Halk tarafından seçilen devlet başkanının parlamenter sistemde önemli bir değişiklik meydana getirdiği ve hatta yarı başkanlık sistemi olarak akla gelen ilk örnek olan Fransa esas alınarak, 2014 yılında ilk kez bir devlet başkanının halk tarafından seçileceği Türkiye’de parlamenter yapının benzer bir kayma gösterip gösteremeyeceğine ilişkin bir öngöründe bulunulacaktır. Devlet başkanlarının halk tarafından seçildiği Avusturya, Portekiz, İzlanda ve İrlanda örneklerine de yeri geldikince değinilecektir.

I. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ

Yarı başkanlık kavramı ilk olarak Maurice Duverger tarafından dile getirilmiştir¹. Duverger *Echec au Roi*² adlı eserinde Fransız hükümet sistemi ile bu sisteme benzeyen diğer Avrupa ülkelerini karşılaştırmış ve incelediği sisteme yarı başkanlık adını vermiştir³. Duverger bir sistemin yarı başkanlık olarak nitelendirilebilmesi için şu öğeleri taşıması gerektiğini ifade etmektedir⁴:

- Devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi
- Devlet başkanının klasik parlamenter sistem devlet başkanının yetkilerini aşar nitelikte yetkilere sahip olması
- Parlamenta karşı sorumlu olan, parlamentonun güvenini muhafaza ettiği sürece görevde kalabilen ve başbakan ve bakanlardan oluşan bir hükümetin varlığı

¹ Matthew Soberg Shugart, “Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns”, *French Politics*, 2005, Sayı 3, s. 323.

² Maurice Duverger, *Echec au Roi*, Albin Michel, Paris, 1978.

³ Maurice Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research*, 1980, Sayı 8, s. 165.

⁴ Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, s.166.

Bu tanımdan yarı başkanlık sisteminin klasik parlamenter sisteme ek olarak halk tarafından seçilen ve önemli birtakım yetkilere sahip olan devlet başkanının varlığı ile tanımlandığı görülmektedir. Sadece anayasal hükümlere dayalı olarak yapılan bu tanıma uyan ülkelerde hükümet sisteminin işleyişinin çok farklı örnekleri olduğu gözlemlendiğinde, sistemin ayırt edici unsurlarını sadece anayasal hükümlerde aramakla kendimizi sınırlamayıp, ülkedeki siyasal atmosfer, devlet başkanlığı seçimlerindeki aday profilleri gibi faktörleri de göz önünde bulundurma ihtiyacı kendini hissettirmektedir. Dolayısıyla anayasal düzenlemeleri, bu hükümlerin her bir ülkedeki yorumlanması ve uygulanması ile birlikte ele alarak bir sonuca varmak daha doğru olacaktır. Nitekim Duverger de anayasa temelli bu tanımını analitik bir yaklaşımla derinleştirmiş ve parlamento çoğunluğu, parlamento çoğunluğu ile başkanın ilişkisi ve ülkedeki siyasal gelenekleri dikkate alarak benzer anayasal hükümlere sahip ülkelerdeki uygulama farklılıkları açıklamıştır⁵. Devlet başkanının önemli yetkilere sahip olması kriteri hariç, Duverger'nin kriterlerine benzer kriterlerle⁶ yarı başkanlık sisteminin tanımlayan Sartori de ülkelerdeki uygulamaları dikkate alarak bu kriterleri karşılayan ülkelere bir kısmının yarı başkanlık olarak değerlendirilemeyeceğini ve işleyişin klasik parlamentarizm özelliklerini taşıdığını ifade etmektedir⁷. Dolayısıyla yarı başkanlık rejiminin kriterlerinin mümkün olduğunca somutlaştırılarak değerlendirilmesi ve bu farklılığı yaratan koşulların ortaya çıkarılması gerekmektedir. Bu bağlamda aşağıda yarı başkanlık sisteminin unsurları olarak görülen, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve sahip oldukları yetkiler meselesi ele alınacaktır. Ancak Duverger'nin üçüncü kriteri olan parlamento karşısında sorumlu bakanlar kurulu, yarı başkanlık rejiminin parlamenter sistem yönünü vurgulamak için zikredildiğinden, burada yalnızca parlamenter sistemden sapma yaratan ilk iki kriter değerlendirilecektir.

⁵ Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", s. 177 vd.

⁶ Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 177.

⁷ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s. 167 vd.

A. Halk Tarafından Seçilme

Esasen yarı başkanlık sisteminin parlamenter sistemden ayrı bir başlık olarak değerlendirilmesinin sebebi devlet başkanının halk tarafından seçiliyor oluşudur. Halk tarafından seçilme yürütmenin her iki kanadı da demokratik meşruiyet taşıyan iki başlı bir yapı olarak şekillenmesini sağlamaktadır. Ancak bu iki başlılık her zaman pratikte kendisini göstermemektedir. Dolayısıyla devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin yanında birtakım ek ölçütler bu iki başlılığın doğmasına imkan vermektedir.

Göz önünde bulundurulması gereken ilk husus devlet başkanlığına aday olan kişinin bir siyasal partinin mi aday olduğunu yoksa bir siyasi partinin lideri mi olduğudur. Bir veya birkaç siyasi parti tarafından aday gösterilen veya desteklenen ancak bu siyasi partilerden herhangi birinin liderliğinde olmayan bir adayın devlet başkanı seçildiğine parlamento çoğunluğu kendisini destekleyen parti veya partilerden oluşsa dahi parlamento ve parlamentodan çıkan hükümete baskın bir irade ortaya koyması olası bir durum değildir. Böyle bir durumda devlet başkanı yalnızca kendisine tanınan yetkileri kullanmakta, yürütmenin olağan ve sürekli işleyişine katılmamaktadır. Devlet başkanının halk tarafından seçildiği Avusturya ve Portekiz’de başkan adayları genellikle partilerin lideri değildir, ya partiler tarafından aday gösterilen kişilerdir ya da bağımsız olarak aday olmakta ve siyasal partiler tarafından desteklenmektedir. Herhangi bir siyasi partinin lideri olmayan bir kişinin halk desteği ile yürütme içinde bir ikilik yaratması ihtimali siyasi partilerin siyasi hayatı domine etmesi yüzünden pek olası görünmemektedir. Zira herhangi bir siyasi parti tarafından desteklenmeden halkın yarısından fazlasının oyunu alabilecek bir kişinin siyasi parti kurarak siyasete atılması ihtimali çok daha fazladır.

Kanaatimce devlet başkanlığı seçiminde aday olan kişinin bir siyasi partinin lideri olması halinde ise devlet başkanının otomatik olarak yürütme içinde etkin bir konumda olacağı sonucu çıkarılmamalıdır. Devlet başkanının kendi partisi veya kendisini destekleyen partilerle olan ilişkisi ve halk nezdinde imajı da önemlidir.

Karizmatik bir lider ile partisinin aldığı oy oranında parti ideolojisinin baskın olduğu bir liderin devlet başkanı olması halinde devlet başkanının etkinliği aynı yoğunlukta olmayacaktır. Liderin popülaritesi olmaksızın oy oranı ciddi kayba uğrayacak bir partinin liderinin devlet başkanı seçilmesi halinde devlet başkanının parti üzerindeki gücü değişmeyecektir. Devlet başkanı parti aracılığıyla hem parlamentoda hem de hükümette etkin olabilecektir. Fransa’da yarı başkanlık geleneğini başlatan Charles de Gaulle karizmatik liderin en önemli örneğidir. Kendi popülaritesi sayesinde parlamento çoğunluğuna ve dolayısıyla hükümete hakim olabilmıştır.

Eğer liderin popülaritesinden bağımsız olarak aynı düzeyde oy alabilecek bir ideoloji partisi söz konusu ise bu durumda siyasi partinin yeni lideri ile devlet başkanı arasında fiili bir hiyerarşinin kurulması ihtimali zayıflayacaktır. Böyle bir durumda yürütme içinde bir iki başlılığın doğması kuvvetle muhtemeldir. Aşağıda ele alınacak olan fesih yetkisinin yokluğu halinde bu gibi durumlarda sık sık siyasi krizlerin doğmasına beklenebilir.

Bu ihtimaller göz önünde bulundurulduğunda devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve halkın yarısından fazlasının oyunu alarak ülkedeki siyasi partilerin tümünden daha fazla kişinin desteğini alması onu kendiliğinden yürütmenin lideri konumuna oturtmamaktadır. Yürütmenin diğer kanadı olan hükümetin parlamento içinden çıkması ve parlamentonun güvenine sahip olması göz önünde bulundurulduğunda parlamento çoğunluğuna iradesini kabul ettirebilecek bir devlet başkanı ancak yürütme içinde ön plana çıkabilmektedir.

B. Devlet Başkanının Önemli Yetkilere Sahip Olması

Duverger’nin yarı başkanlık sisteminin üç özelliğinden ikincisi devlet başkanının normal parlamenter rejim devlet başkanının yetkilerinin ötesinde önemli birtakım yetkilere sahip olmasıdır. Parlamenter sistem devlet başkanı yürütmenin sorumsuz kanadı olması sebebiyle aynı zamanda yetkisizdir. Sahip olduğu yetkiler tarafsız olma niteliğinin ön plana çıktığı sembolik ve temsili yetkililerdir. Oysa yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanı bu tip klasik yetkilerin yanında atama yetkileri, olağanüstü hal yetkileri, parlamentoya karşı kullanılabilecek yetkiler gibi çeşitli yetkilere sahiptir.

Her ne kadar devlet başkanının önemli yetkilere sahip olması sistemin bir unsuru olarak ileri sürülse de bu yetkilerin nitelikleri konusunda bir belirleme yapılmamıştır. Anayasalara bakıldığında bu yetkilerin referanduma başvurma, yasaları geri gönderme, yargıçları atama, parlamentoyu fesih gibi yetkiler olduğu görülmektedir. Bu yetkilerin pek çoğu devlet başkanına düzenli olarak yürütme ve idari işleyişe katılmasını sağlayacak yetkiler olmaktan çok, ender aralıklarla kullanılabilen ve bir kriz doğuran konularda halkın hakemliğine başvurma aracı olan yetkilidir⁸. Referanduma başvurma, meclisin feshi gibi yetkiler bu kapsamdadır. Sartori bu yetkilerin ender kullanılabilen yetkiler olduğu, karar yetkileri olmaktan çok, kriz anlarında halka başvurma veya bir karar almak yerine alınan kararı engellemek şeklinde olduğunu⁹ ve devlet başkanının kendisine tanınan yetkiler aracılığıyla sistemde ön plana çıkmayacağını ifade etmekte ve yarı başkanlık tanımında devlet başkanının önemli yetkilere sahip olmasına yer vermemektedir¹⁰.

Yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanına tanınan yetkiler kısaca şu şekildedir:

a) Yasamaya ilişkin yetkiler

- Meclise hitap etmek
- Referanduma başvurmak
- Anayasa mahkemesine başvurmak
- Meclisi feshetmek
- Parlamentoyu toplantıya çağırarak
- Yasaları geri göndermek

b) Yürütmeye ilişkin yetkiler

- Silahlı kuvvetlerin kullanılması ilişkin yetkiler
- Yüksek görevli memurları atama yetkileri
- Olağanüstü hal yetkileri

⁸ Pierre Pactet / Ferdinand Melin-Soucramanien, *Droit Constitutionnel*, 28. bs., Dalloz-Sirey, 2009, s. 416.

⁹ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s. 162-163

¹⁰ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s. 173-174.

- Başbakanı ve bakanları atamak
 - Bakanlar kuruluna başkanlık etmek
- c) Uluslararası ilişkilere ilişkin yetkiler
- Yabancı ülke temsilcilerini akredite etmek
 - Ülkeyi uluslararası alanda temsil etmek
- d) Yargıya ilişkin yetkiler
- Anayasa mahkemesi üyelerini atamak
 - Yüksek yargı görevlilerini atamak
 - Af yetkisi

Yukarıdaki yetkiler halk tarafından seçilen tüm devlet başkanlarının sahip olduğu ortak yetkiler değildir. Bazı devlet başkanları bu yetkilerin hemen hemen tümüne sahipken bazıları sadece bir kısmına sahiptir.

Duverger her ne kadar devlet başkanının önemli yetkilere sahip olmasını yarı başkanlık sisteminin bir unsuru olarak kabul etmişse de uygulamada halk tarafından seçilen devlet başkanlarından bazılarının bu yetkilerini kullanmadığını ve kağıt üstünde güçlü olmakla birlikte uygulamada bu denli etkin olmadıklarını tespit etmiştir¹¹. Bu nedenle yetkiler konusunda bakılması gereken bir diğer husus mevzuat ve uygulama arasındaki uyumsuzluktur. Bazı ülkelerde anayasa devlet başkanına önemli yetkiler vermekle birlikte ülkedeki siyasal gelenekler gereği devlet başkanı bu yetkilerinin bazılarını kullanmamaktadır. Avusturya’da ve İzlanda’da durum böyledir¹². Avusturya’da siyasi partilerin devlet başkanının sistemde ön plana çıkma çabasına karşı olan ortak tutumu, İzlanda’da ise anayasanın salt çoğunlukla değiştirilebiliyor olmasından dolayı yetkilerinin parlamento tarafından kolayca kısıtlanabilmesi ihtimali nedeniyle devlet başkanları etkin değildir¹³. İrlanda’da ise devlet başkanı kağıt üstünde bu iki ülke kadar güçlü olmasa da, uygulamada durum benzerdir¹⁴.

¹¹ Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, s.179

¹² Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s. 167.

¹³ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.168-169

¹⁴ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s. 167

Devlet başkanının yetkilerinin niceliğine bakarak sistem içerisinde ön plana çıkıp çıkmayacağını söylemek kanaatimce doğru değildir. Zira bu yetkiler yürütme organının diğer kanadı olan hükümetin sahip olduğu yetkilerle aynı nitelikte değildir. Hükümet devletin politikasını belirlemek ve genel idaresini yönetme, düzenleme yapma gibi yönetici sıfatı veren yetkilere sahip iken, devlet başkanı tarafsız bir hakem veya sembolik bir makam olma niteliği veya kriz anlarında devreye giren siyaset üstü bir kişi niteliği veren yetkilere sahiptir. Dolayısıyla kendisine yönetici sıfatı veren yetkilere sahip olmadıkça, bir başka deyişle normal parlamenter rejimde hükümetin sahip olduğu yetkilerin bir kısmına sahip olmadıkça, yetkilerinin fazlalığı devlet başkanını sistemde ön plana çıkaran bir unsur olarak görülemez.

Devlet başkanının sahip olduğu yetkilerin niceliği değil niteliği esasen önem arz etmektedir. Dolayısıyla yetkiler üzerinden yapılacak bir değerlendirmede bu yetkinin devlet başkanını sistem içinde ön plana çıkarıp çıkarmayacağı ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Sembolik nitelikte olan veya tarafsız olma niteliği dolayısıyla tanınan yetkilerle devlet başkanına önemli siyasi güç kazandıran veya yürütmenin günlük işleyişinde etkin olmasını sağlayan yetkileri birbirinden ayırmak gereklidir.

Meseleyi daha da somutlaştırmak amacı ile Fransa’da devlet başkanı sistem içerisinde ön plana çıktığından, referans ülke olarak ele alınarak ve hem devlet başkanının seçimi hem de yetkileri ve bu yetkilerden devlet başkanını ön plana çıkaranların hangileri olduğu tespit edilerek Türkiye’de 2014 yılında yapılacak devlet başkanlığı seçimlerinden sonra ortaya çıkabilecek durum hakkında öngöründe bulunmak amacıyla Fransa ve Türkiye arasında karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılacaktır.

II. FRANSA VE TÜRKİYE DEVLET BAŞKANININ KONUMU

A. Devlet Başkanının Seçimi

Fransa’da devlet başkanının seçimi Anayasa’nın 6. ve 7. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddelere göre devlet başkanı iki turlu seçim sonucunda beş yıllığına doğrudan halk tarafından seçilmektedir. 2000 yılında yapılan de-ği-

şikliğe kadar cumhurbaşkanı yedi yıllık görev süresi için seçilirdi. Ancak beş yılda bir yapılan parlamento seçimleri ile paralellik sağlamak amacıyla Anayasa’da değişikliğe gidilerek görev süresi beş yıla indirilmiştir. 2002 yılında yapılan başkanlık seçimleri ve hemen ardından yapılan parlamento seçimleri ile devlet başkanı ve parlamento çoğunluğunun aynı siyasi eğilime sahip olması ihtimali kuvvetlendirilerek *cohabitation*¹⁵ ihtimali zayıflatılmış ve Charles de Gaulle’ün ifadesiyle, Cumhurbaşkanı yürütmenin gerçek başı konumuna ulaşmıştır¹⁶.

Türkiye’de 2007 yılında yapılan anayasa değişikliğine kadar devlet başkanı parlamento tarafından seçilmekteydi. 2007 yılında ortaya çıkan siyasi krize çözüm olarak devlet başkanının halk tarafından seçilmesi usulü getirilmiştir. Getirilen değişiklikle devlet başkanı Fransa’daki usule benzer şekilde iki turlu bir seçim sonucunda doğrudan halk tarafından seçilecektir. Ancak bu değişiklik ilk uygulamasını 2014 yılında yapılan devlet başkanlığı seçimlerinde gösterecektir.

Fransa’da devlet başkanlığı seçimlerinde adaylar siyasi partilerin liderleridir. Bu sebeple devlet başkanının halk tarafından seçildiği Portekiz veya Avusturya gibi ülkelerin aksine burada devlet başkanlığı yürütme içinde hayli etkin konumdadır. Devlet başkanlığı bu etkinliğini sadece partisi üzerinde kullanmamaktadır. Devlet başkanlığı seçiminin iki turlu oluşu Fransa’da siyasi partileri sağ ve sol olmak üzere iki ana blok etrafında birleşmeye sevk etmiştir. Bu nedenle devlet başkanı içinden çıktığı siyasi blok üzerinde etkinliğe sahiptir. Lideri olduğu partinin parlamento çoğunluğu üzerinde de hem aynı siyasi eğilime sahip olma hem de kişisel karizması sayesinde etkili olmaktadır. Fransa’da Cumhurbaşkanının yürütme gücünün elinde bulundurmasının sebebinin

¹⁵ Cohabitation kelime anlamı olarak birlikte yaşama demektir. Cumhurbaşkanı ile hükümetin farklı siyasi kanattan olması durumunda yaşanan iki başlılığı anlatır. Cohabitation dönemlerinde esasen yürütmenin gerçek başı başbakandır ve cumhurbaşkanı yalnızca kendi anayasal yetkileri çerçevesinde ve uygulamada gelenek olarak kabul edilen saklı yetki alanlarında hareket etme imkânına sahip olur. Fransa’da 1986-1988, 1993-1995 ve 1997-2002 yılları arasında cohabitation dönemleri yaşanmıştır.

¹⁶ Jean Massot, “Quelle place de la constitution 1958 accorde-t-elle au president de la republique?” (Çevirimiçi) www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-17355.pdf, 16 Mart 2014, s. 2.

onun bu vasfında arayarak, sahip olduğu yetkilerin ancak sistemde tıkanıklık olduğunda başvurduğu yetkiler olduğunda kullandığı ve zaten bu amaçla bu yetkilerin kendisine tanındığı ifade edilmiştir¹⁷.

Cumhurbaşkanının parlamentodaki çoğunlukla aynı görüşten olması halinde başbakan ile cumhurbaşkanı arasında ast-üst ilişkisi kurulmakta ve genel politikayı cumhurbaşkanı belirlemekte, başbakan ise bu politikayı uygulamaya dökmektedir. Bu fiili ilişki sayesinde başbakan yalnızca parlamentoya karşı değil aynı zamanda fiili olarak cumhurbaşkanına karşı da sorumlu olmaktadır. Bu nedenle kağıt üstünde yetkisi olmamasına rağmen, uygulamada cumhurbaşkanları başbakanların istifalarını isteyebilmektedir ve başbakanlar cumhurbaşkanının bu talebini yerine getirmektedirler¹⁸. Ancak *cohabitation* dönemlerinde bu ilişki ast-üst ilişkisi olmaktan çıkmakta ve yatay hale gelmektedir. Bu dönemlerde yürütme gücü esas itibarıyla başbakan tarafından kullanılmaktadır¹⁹.

Türkiye’de 2014 devlet başkanlığı seçimlerinde kimlerin aday olacağı henüz belli olmamakla birlikte, adayların parti lideri olması veya olmaması devlet başkanının konumunu ve etkinliğini etkileyecektir. Birkaç partinin göstereceği ortak adayın seçimi kazanması halinde, cumhurbaşkanının kendi alanına çekilmesi ihtimali kuvvetlenecektir. Ancak bu çekilmenin normal parlamenter sistem cumhurbaşkanının sistemdeki etkisizliği veya parlamento tarafından seçilen cumhurbaşkanlarının tutumu ölçüsünde olması beklenmemelidir, zira her ne kadar partilerin ortak aday gösterdiği ve herhangi bir partinin lider isimlerinden biri olmayan kişi cumhurbaşkanı olsa da, seçimin halk tarafından yapılmış olması, cumhurbaşkanına fiili bir güç mutlaka katacaktır. Parti liderinin seçimi kazanması halinde ise cumhurbaşkanının sistemde ön plana çıkma ihtimali kuvvetlenecektir. Bu ihtimal parti liderinin partisi üzerindeki kişisel etkisi ve seçmenlerle olan ilişkisine paralel olarak artacaktır. Ancak Fransa’dan farklı olarak, parlamento seçimlerinin dört yılda bir, devlet başkanlığı seçimlerinin beş yılda bir yapılması parlamento ve devlet başkanlığının farklı siyasi eğilim-

¹⁷ Pactet / Melin-Soucramanien, *Droit Constitutionnel*, s. 417-418.

¹⁸ Pactet / Melin-Soucramanien, *Droit Constitutionnel*, s. 419.

¹⁹ Pactet / Melin-Soucramanien, *Droit Constitutionnel*, s. 420.

de olması ihtimali doğurabilir ve siyasi çekişmelere yol açabilir. Bu nedenle Fransa’da birkaç kez yaşanan ve 2000 yılında yapılan anayasa değişikliği ile tekrar yaşanma ihtimali zayıflatılan *cohabitation* dönemlerinin Türkiye’de yaşanması ihtimali kuvvetlidir.

B. Devlet Başkanının Yetkileri

Yukarıda yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanlarının sahip olduğu yetkiler ana hatları ile ifade edilmişti. Fransa ve Türkiye’de devlet başkanlarının tek başına kullanabileceği yetkiler de bu tür yetkilerdendir. Ancak elbette yukarda ifade edilen yetkilerin tümüne her iki devlet başkanı da sahip değildir. Aşağıda başlıklar halinde bu yetkilere yer verilerek hem yetkilerin niceliği hem de niteliği hakkında bir değerlendirme yapılacaktır. Fransa’da Cumhurbaşkanının hangi yetkilerle sistemde ön plana çıktığı ve Türkiye’de bunun olup olamayacağı tartışılacaktır.

1. Yasamaya İlişkin Yetkiler

a. Ortak Yetkiler

Parlamentoya Hitap Etmek

1982 Anayasası’nın 104. maddesinde ve Fransız Anayasası’nın 18. maddesinde Cumhurbaşkanının TBMM’ye hitabı düzenlenmektedir. Ancak 1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanının gerekli gördüğünde yasama yılının ilk günü açılış konuşması yapmasından bahsederken, Fransız Anayasası böyle bir sınırlama getirmemiştir. Fransa’da Cumhurbaşkanı Parlamentonun her iki kanadına okunmak üzere mesaj gönderebilir veya Parlamentonun her iki kanadının Cumhurbaşkanı hitap etmesi amacıyla Kongre adı altında birleşik toplantı yapması halinde, Cumhurbaşkanı Parlamentoya hitap edebilir²⁰. 2008 yılında yapılan değişikliğe kadar Cumhurbaşkanının Parlamentoda söz alma hakkı yoktu; mesajları meclis başkanlarınca okunurdu. Ancak yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının Parlamentoda söz almasının yolu açılmıştır²¹. Türkiye’de Cumhurbaşkanı bu yetkiyi yeni yasama yılında öncelikli gördüğü konular hak-

²⁰ Philippe Ardant / Bertrand Mathieu, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 21. bs., L.G.D.J, 2009, s. 498.

²¹ Ardant / Mathieu, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, s. 498.

kında düşüncelerini Meclisle paylaşmak için kullanırken²², Fransa’da Cumhurbaşkanı almayı düşündüğü önemli bir karar öncesinde Parlamentoyu bilgilendirmek amacıyla bu yetkiyi kullanır²³.

Parlamentoya hitap etme yetkisi Türkiye’de Cumhurbaşkanının siyaset üstü bir konumda olması sebebiyle tanınmıştır ve siyasi aktörlere yasama yılı içerisinde önemli gördüğü konular hakkında yol gösterme amacı taşır. Fransa’da ise Cumhurbaşkanının belli bir konuda alacağı bir karar hakkında Parlamentoyu bilgilendirme amacına yönelik kullanılmaktadır²⁴. Her iki ülkede de icrai bir yetki olmayıp sembolik bir yetkidir ve devlet başkanını etkin kılacak bir niteliğe sahip değildir.

Referanduma Başvurma

1982 Anayasası’nın 104. maddesi, anayasa değişikliklerinin²⁵ Cumhurbaşkanınca referanduma sunulmasını düzenlerken, Fransız Anayasası’nın 11. maddesi, belli konuları ilgilendiren yasa tasarılarının referanduma sunulmasını düzenlemektedir. Dolayısıyla, ilk olarak, referandumun içeriği hususunda bir farklılaşma görülmektedir.

Türkiye’de Cumhurbaşkanı sadece anayasa değişikliklerini referanduma sunabiliyorken, Fransa’da yalnızca yasa tasarıları referandum konusu olarak düzenlenmiştir. Ancak Fransa’da referandumun kapsamı “yasa tasarısı” ifadesinin geniş yorumlanması ile anayasa değişiklikleri hakkındaki yasa tasarılarını da içine almıştır. 1962 ve 1969 yıllarında yapılan referandumlarda General de Gaulle anayasadaki ifadeyi geniş yorumlayarak anayasa değişikliklerini de referanduma sunmuştur²⁶. Bu yorum hukukçuların çoğunluğu ve Danıştay ile Anayasal Konsey tarafından, anayasa değişikliklerinin Anayasa’nın 89. maddesinde düzenlendiği ve bu maddede referandum yolunun ancak parlamento-

²² Kemal Gözler; *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt II, Ekin Kitabevi, Bursa, 2011, s. 495.

²³ Ardant / Mathieu, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, s.498.

²⁴ Ardant, Mathieu, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, s. 498.

²⁵ Anayasa değiştirme prosedürü, Anayasa’nın 174. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

²⁶ Maurice Duverger, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel 2 / Le Systeme Politique Français*, Presses Universitaire De France, 1978, s. 215.

nun her iki kanadı tarafından onaylandıktan sonra ve karşı imzaya tabi olarak Cumhurbaşkanı tarafından kullanılabileceği itirazı ile karşılaşsa da azınlıkta kalan bazı hukukçular, 11. maddenin²⁷ yasa ve anayasa değişikliği prosedürünü düzenleyen maddelerin yanında istisnai ve özel bir usul öngördüğünü ve dolaşısıyla anayasa değişiklikleri hakkında da uygulanabileceğini ileri sürmüştür²⁸. Duverger, Anayasa'nın metni ile uyumlu olmasa da halk tarafından onaylanan bir anayasa değişikliğinin geçersiz olduğunun ileri sürülemeyeceğini, zira Anayasa'nın 3. maddesinin referandumu ulusal egemenliğin ifadesi olarak düzenlediğini ileri sürmektedir²⁹. Ancak anayasa değişikliğine dair yasa tasarılarının referanduma sunulması usulü yalnızca General de Gaulle tarafından uygulanmıştır, daha sonra böyle bir uygulama görülmemiştir.

Türkiye Anayasası'nın 175. maddesinde zorunlu ve ihtiyari referandum öngörülmüştür. Cumhurbaşkanının münhasır yetkisi olarak değerlendirebileceğimiz ihtiyari referandum anayasa değişikliğine ilişkin kanunun, bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmesinin ardından üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi durumunda Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği bir yetkidir³⁰.

Türkiye'de Fransa'nın aksine Cumhurbaşkanının yasaları referanduma sunma yetkisi yoktur. Fransa'da Cumhurbaşkanı kamusal erklerin organizas-

²⁷ Fransız Anayasasının 11. maddesine göre yapılan referandumlarda parlamentoda herhangi bir oylama yapılmadan, bir başka deyişle parlamento ekarte edilerek halkoyuna başvurma imkânı düzenlenmekte iken, 89. madde parlamentonun her iki kanadının onayladığı anayasa değişikliklerinin Cumhurbaşkanınca referanduma sunulmasını düzenlemektedir. Ayrıca bu maddeye göre referandum zorunlu bir usul de değildir, Cumhurbaşkanı her iki meclis tarafından onaylanan anayasa değişikliği teklifini referanduma sunmak yerine (ki bu karşı imzaya tabi bir işlemdir) Kongreye sunabilir. Kongre adı altında ortak bir toplantı yapan parlamento her iki kanadının beşte üç çoğunlukla anayasa değişikliği teklifini kabul etmesi halinde referandum yoluna başvurulmaz. Bu güne kadar 89. madde kapsamında referandum yoluna yalnızca bir defa, 2000 yılında cumhurbaşkanının görev süresini beş yıla indiren değişiklik sırasında başvurulmuştur.

²⁸ Duverger, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel 2 / Le Système Politique Français*, s. 215.

²⁹ Duverger, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel 2 / Le Système Politique Français*, s.216.

³⁰ Zorunlu referandum ise anayasa değişikliğinin üçte ikiden az fakat beşte üçten fazla bir çoğunlukla kabul edilmesi halindedir. Bu durumda Cumhurbaşkanı anayasa değişikliğini meclise yeniden görüşülmek üzere iade etmezse veya iadedden sonra yine yukarıdaki çoğunlukla kabul edilirse, anayasa değişikliğini referanduma sunmak zorundadır.

yonuna, ülkenin siyasal, ekonomik ve çevre politikasına ilişkin reformlara ve bu alanlarda yürütülen kamu hizmetine, kurumların işleyişi üzerinde etkisi olan ve Anayasa'ya aykırı olmayan anlaşmaların imzalanması yetkisini veren yasa tasarılarını referanduma sunma yetkisine sahiptir.

Fransa'da Anayasanın 11. maddesi kapsamında referanduma başvurma Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkilerden biri olmakla birlikte, tüm inisiyatif kendisinde değildir. Cumhurbaşkanı Hükümetin veya Parlamentosunun her iki kanadının birlikte kararlaştırdığı referandum önergesi sonrasında referanduma başvurabilir. Dolayısıyla böyle bir öneri gelmeden Cumhurbaşkanı referanduma başvuramaz. Ancak uygulamada referandum önerileri Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanmakta ve Cumhurbaşkanıya yakın hükümet tarafından Cumhurbaşkanına sunulmaktadır. Zira *cohabitation* dönemlerinde referandum usulü kullanılmamış, hükümet ve Cumhurbaşkanının aynı siyasi kanatta olduğu dönemlerde başvuru bir usul olmuştur. Dolayısıyla bu yetki parlamento çoğunluğunun ve hükümetin Cumhurbaşkanı ile farklı siyasi kanatta yer aldığı dönemlerde uygulanmayan bir usul olduğundan tek başına kullanılabilmeyle birlikte münhasır olarak kendisine ait bir yetki olarak değerlendirilmemek gerekir.

Türkiye'de ise referanduma sunma yetkisi sadece anayasa değişiklikleri ile sınırlı olmasa idi cumhurbaşkanını sistemde ön plana çıkarabilecek bir nitelik verebilirdi. Zira yasa tasarılarını tek başına referanduma sunma yetkisine sahip bir devlet başkanı hükümetin sık sık halk önünde yeniden değerlendirilmesine yol açarak hükümet üzerinde etki kurabilir. Ancak anayasa değişikliği ender başvuru bir usul olduğundan, bu değişikliklerin referanduma sunulması, cumhurbaşkanına hükümet üzerinde etki kurma imkânı verebilecek bir yetki değildir.

Anayasa Mahkemesine Başvuru

Hem Fransa'da hem de Türkiye'de Cumhurbaşkanları yasaların iptali için Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisine sahiptir. Ancak yasa dışında kalan düzenlemelerde başvurunun kapsamı farklılaşmaktadır. Türkiye'de Cumhurbaşkanı yasaların yanında kanun hükmünde kararname ve Türkiye Büyük

Millet Meclisi İçtüzüğünü de Anayasa Mahkemesine götürebiliyor iken; Fransa'da Cumhurbaşkanı yasaların yanında uluslararası anlaşmaları da Anayasal Konseyin önüne götürme yetkisine sahiptir³¹. Türkiye'de uluslararası anlaşmalar Anayasa Mahkemesi denetimi dışında olduğundan, Fransa'da da kanun hükmünde kararname (ordonnance) idari işlem sayıldığından anayasa mahkemelerinin önüne gitmemektedir. Fransa'da meclislerin içtüzükleri ilgili meclis başkanlarınca Anayasal Konseyin denetimine sunulmaktadır.

Referanduma başvurma yetkisi her iki ülkede de münhasır olarak devlet başkanlarına tanınmamıştır. Fransa'da başbakan, meclis başkanları ve 60 milletvekili Anayasal Konsey'e başvurma hakkına sahiptir. Keza Türkiye'de de Cumhurbaşkanının yanında, iktidar ve ana muhalefet partisi meclis grupları ile üye tam sayısının en az beşte biri kadar milletvekili de Anayasa Mahkemesine başvurma hakkına sahiptir. Eğer bu yetki devlet başkanı yasaların anayasa-ya uygunluğunun denetiminde tek başvuru rolü verse idi, devlet başkanını sistem içerisinde ön plana çıkarmasa da etkin kılabilen bir yetki olarak değerlendirilebilirdi, ancak devlet başkanlarına bu yetki tanınmasa da yasaların anayasa mahkemeleri önüne götürülmelerini sağlayan aktörler mevcut olduğundan, kanaatimce bu yetki devlet başkanlarını sistem içerisinde etkin kılan veya ön plana çıkaran bir yetki değildir.

Meclisin Feshi

Devlet başkanının sistemde ön plana çıkmasının en önemli araçlarından biri devlet başkanının parlamentoya ve dolayısıyla hükümete karşı bir silah olarak kullanabileceği bir fesih yetkisidir. Fesih hakkı parlamentonun hükümeti düşürebilme imkânı karşısında dengeleyici bir araçtır ve hükümetin istikrarına hizmet eder³². Ancak Fransa'da fesih hakkı bu amacının dışına çıkmış ve cumhurbaşkanının kendine yakın parlamento çoğunluğu oluşturma veya

³¹ Anayasa Mahkemesine başvurunun içeriğinin yanında başvurunun zamanı hususunda da iki ülke arasında farklılık vardır. Türkiye'de yukarıda sayılan düzenlemeler yürürlüğe girdikten sonra denetime tabi tutulabiliyor iken, Fransa'da yasalar ve uluslararası anlaşmalar ön denetime tabi tutulmakta, bir başka deyişle yürürlüğe girmeden önce Anayasal Konseyin önüne götürülmektedir.

³² Jean Paul Jacqué, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 7. bs., Dalloz-Sirey, 2008, s. 172.

mevcut çoğunluğunu elinde tutma aracına dönüşmüştür. Klasik parlamenter rejimlerde ise bu yetki kriz anlarında halkın son sözü söylemesini amaçlayan bir yetkidir, bir başka deyişle hakemlik yetkisidir³³.

Fesih yetkisi farklı sebeplerle kullanılabilir. İlk olarak, parlamentoda devlet başkanına muhalif bir çoğunluk yerine kendisine yakın bir çoğunluk oluşturma amacıyla kullanılabilir. İkinci olarak, devlet başkanına yakın fakat başkanla karşı karşıya gelen bir parlamento çoğunluğuna karşı tehdit olarak kullanılabilir. Bu halde fesih yetkisi kullanılmamakta ama varlığı tek başına yeterli olmaktadır. Son olarak siyasi konjonktür sonucu parlamentodaki çoğunluğundan daha fazla bir çoğunluk elde imkânı olduğu durumda devlet başkanı parlamentonun feshine karar verebilir³⁴. Sebepler farklı olsa da amaç tektir: parlamento da çoğunluğa sahip olmak.

Sartori fesih yetkisinin tüm parlamenter sistemlerde var olduğu gerekçesiyle yarı başkanlık sisteminin ayırt edici özelliği olmadığı görüşünü ileri sürmesine rağmen³⁵, yukarıda kastedilen fesih yetkisiyle normal parlamenter rejimlerin tümünde olan fesih yetkisinin ötesinde geniş ve hatta hemen hemen sınırsız bir yetki kastedilmektedir. Shugart, haklı olarak, fesih yetkisinin yarı başkanlık sistemlerinde önemli bir yetki olduğunu ve devlet başkanı ile hükümet-parlamento ilişkisinin müzakere mi yoksa bir bağımlılık ilişkisi mi olacağının belirleyici olmasında etken olduğunu ileri sürmektedir³⁶. Devlet başkanı fesih yetkisi ile kendisine muhalif bir çoğunluğa sahip parlamento yerine kendisine yakın bir parlamento çoğunluğu oluşturabilir. Bu bakımdan fesih yetkisi doğabilecek devlet başkanı – parlamento çatışmasının çözüm aracıdır.

Yarı başkanlık sistemi olarak sınıflandırılan ülkelerden günümüzde sadece Fransa’da devlet başkanını herhangi bir şarta tabi olmadan parlamentoyu feshedebilmesi mümkündür (Anayasa m. 12). Bu yetkiye iki sınırlama getirilmiştir. İlk sınırlama aşağıda açıklanacak olan kriz yetkilerinin kullanılması halinde

³³ Tunçer Karamustafaoğlu, *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*, AÜHF Adalet Yüksekokulu Yayınları, Ankara, 1982, s. 119.

³⁴ Pactet / Melin-Soucramanien, *Droit Constitutionnel*, s. 422.

³⁵ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s. 177.

³⁶ Shugart, “Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns”, s. 334.

feshin yasaklanması, diğer sınırlama ise fesih yetkisinin kullanılmasından itibaren 1 yıl dolmadan fesih yetkisinin kullanılamamasıdır. Bu ikinci sınırlama fesih yetkisinin varlığıyla da paraleldir. Zira fesih yetkisinin amacı parlamento seçimlerinde devlet başkanına yakın bir parlamento çoğunluğu oluşturmaktır. Ancak yapılan parlamento seçimlerinde devlet başkanına muhalif bir çoğunluk oluşması halinde devlet başkanı sistemde geri plana çekilecek ve yürütme işlevini parlamento içinden çıkan hükümet yerine getirecektir. 1 yıllık sınırlama devlet başkanının bu yetkisini kötüye kullanmasını³⁷ önleyerek, parlamento iradesine saygı göstermesini amaçlamaktadır.

Fesih yetkisi Fransa'da 1958 Anayasası döneminde beş defa kullanılmıştır. 1962, 1968, 1981 ve 1988 yıllarında parlamentonun feshinin ardından yapılan seçimlerde cumhurbaşkanı zaferle ayrılarak kendisine yakın bir parlamento çoğunluğuna kavuşmuştur. Ancak 1997 yılında cumhurbaşkanı Jacques Chirac'ın parlamentoyu feshinin ardından yapılan seçimlerde Chirac aleyhine bir sonuç çıkmış ve ülke tekrar *cohabitation* dönemine girmiştir³⁸.

Devlet başkanının parlamentoyu fesih yetkisi Fransız Anayasası'nın 12. maddesinde, 1982 Anayasası'nın ise 116. maddesinde düzenlenmiştir. Ancak bu yetkinin kapsamı Türkiye'de sınırlı iken, Fransa'da hayli geniştir. Fransa'da cumhurbaşkanı Meclisi³⁹ feshetmeden önce, alınması zorunlu bir takım istişari görüşleri almak zorundadır. Bunlar Başbakanın ve Meclis Başkanlarının görüşleridir. Ancak cumhurbaşkanı bu görüşlerle bağlı olmaksızın Meclisi feshedebilir. Dolayısıyla bu, cumhurbaşkanının tek başına kullandığı yetkidir.

Türkiye'de ise cumhurbaşkanı 116. maddede sayılan dört durumun ortaya çıkması halinde Meclisi feshedebilir. Bu durumlar:

³⁷ Bu düzenlemenin amacı fesih yetkisinin kötüye kullanılmasının önlenmesidir. Fesih yetkisinin kullanılmasının ardından yapılan parlamento seçimlerinde yeniden kendisine muhalif bir parlamento çoğunluğunun oluşması halinde devlet başkanının tekrar fesih yetkisine başvurması hem beyhude olacak hem de sistemi işleyemez hale getirecektir. Böyle bir süre sınırlamasının olmadığı 1919 Weimar Anayasası döneminde Almanya'da bu tip ardı ardına feshler yaşanmıştır.

³⁸ Ardant / Matthieu, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, s. 498.

³⁹ Cumhurbaşkanı yalnızca Millet Meclisini feshedebilir, Senato'yu feshedemez; zira Senato doğrudan halk tarafından seçilmemektedir.

- yeni kurulan Bakanlar Kurulu 110. maddeye göre güvenoyu alamaz ve kırk beş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulamaz veya kurulsa bile güvenoyu alamaz ise,

- mevcut Bakanlar Kurulunun 99. veya 111. maddelere göre güvensizlik oyu ile düşürülmesinden sonra, kırk beş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulamaz veya kurulsa bile güvenoyu alamaz ise,

- Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine kırk beş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulamaz ise,

- yeni seçilen TBMM Başkanlık Divanı seçiminden sonra kırk beş gün içinde Bakanlar Kurulu kurulamaz ise,

Cumhurbaşkanı Meclis Başkanı'na danışarak meclisi feshedebilir. Meclis Başkanı'nın görüşü cumhurbaşkanı için bağlayıcı değildir.

Her iki anayasadaki düzenlemeler karşılaştırıldığında fesih yetkisinin farklı amaçlarla uygulandığı söylenebilir. Bu yetki Fransa'da devlet başkanının meclis ile çatışması halinin giderilmesi aracı olarak düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı fesih sonrası yapılan parlamento seçimlerinde kendisine yakın bir parlamento çoğunluğu ve dolayısıyla yakın bir hükümet oluşturma imkânı sunmaktadır. Böylece cumhurbaşkanının kendisine yakın bir parlamento çoğunluğu oluşturarak hükümet istikrarını sağlaması amaçlanmıştır. Türkiye'de ise ülkenin uzun süre hükümete kalmasının önlenmesi ve parlamentoyu fesih tehdidi altında bırakarak, hükümetin oluşturulması amaçlanmıştır. Dolayısıyla Fransa'da bu yetki cumhurbaşkanının rahat çalışabilmesinin bir aracı olarak düzenlenmişken, Türkiye'de bu şekilde değerlendirilemez. Kanaatimce Fransa'da cumhurbaşkanını etkin kılan önemli hususlardan biri, cumhurbaşkanının hemen hemen hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın Meclisi feshedebilme yetkisine sahip olmasıdır.

b. Ortak Olmayan Yetkiler

Fransa'da cumhurbaşkanının yukarıda sayılanlar dışında, yasamaya ilişkin tek başına kullanabileceği bir yetki yoktur. Ancak Türkiye'de cumhurbaşkanı yukarıda sayılanların yanında, parlamentoyu toplantıya çağırma ve toplantıyı

sona erdirmeye, yasaları geri gönderme ve yasaları yayınlama yetkilerine sahiptir. Devlet başkanının parlamentoyu toplantıya çağırma ve toplantıyı sona erdirmeye yetkileri henüz parlamentarizmin yerleşmediği feodal sistemin etkisinin devam ettiği dönemde daimi olarak toplanmayıp, devlet başkanının kararıyla toplanabilen parlamentolar veya temsili meclisler döneminde önem taşımakta idi. Ancak parlamentoların devlet başkanının iradesinden bağımsız olarak düzenli bir biçimde toplandığı günümüzde, bu yetkiler devlet başkanını öne çıkaracak, güçlendirecek nitelikte olmadığından tek başına kullanılması ile karşı imzaya tabi olarak kullanılması arasında ciddi bir fark yoktur. Yasaları yayınlama yetkisi ise yürütmenin sorumsuz kanadı olan devlet başkanının parlamenter rejimlerde sahip olduğu sembolik yetkilerden biridir ve karşı imzaya tabi olması veya olmaması fazla önem arz etmez. Devlet başkanının yasaları yayımlamama yetkisi söz konusu olamaz. Burada ayrı bir başlık olarak sadece yasaları geri gönderme yetkisine değinilecektir.

- Yasaları Geri Gönderme

1982 Anayasası'nın 104. ve 89. maddelerinde Cumhurbaşkanının, bütçe kanunları dışarıda kalmak kaydıyla, yayınlanmasının kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere 15 gün içinde meclise geri gönderebileceği ifade edilmiştir. Parlamento geri gönderilen metni aynen kabul ettiğinde devlet başkanı resmi gazetede yayımlamak zorunda olduğundan, buradaki veto güçleştirici değil geciktiricidir. Yasaları geri gönderme yetkisi cumhurbaşkanının parlamento çoğunluğu karşısında tarafsız veya muhalif bir pozisyonda olduğu durumlarda kullanılır. Parlamento çoğunluğu ile aynı kanatta yer alan bir cumhurbaşkanı geri gönderme yetkisine gerek kalmadan, partisi üzerindeki etkisi sayesinde, tasarı aşamasında yasa yapımına müdahale etme imkânına sahiptir. Parlamento ve hükümet karşısında tarafsız veya muhalif bir pozisyonda olan cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi yasalaşma sürecini birkaç hafta geciktirme dışında genellikle bir etki doğurmaz. Ancak durum böyle olmakla birlikte, halk tarafından seçilen bir devlet başkanının parlamentonun kabul ettiği metne karşı olumsuz bir görüş beyanı parlamento üzerinde bir etki yaratabilmesi açısından önemlidir.

Fransa’da ise devlet başkanı yasaları geri gönderme yetkisini hükümetle birlikte kullanır (m. 10). Zira 10. madde, 19. maddede sayılan maddelerden biri değildir. Parlamento çoğunluğunun cumhurbaşkanı ile aynı siyasi kanatta olduğu dönemlerde Başbakanın karşı imza vermemesi beklenmez. Ancak böyle bir durumda parlamento ve hükümet cumhurbaşkanının kontrolünde olduğundan yasaları geri göndermenin herhangi bir anlamı yoktur. Yasaları geri gönderme yetkisi esasen parlamento çoğunluğunun ve hükümetin cumhurbaşkanına muhalif olduğu dönemlerde önem kazanır. Ancak karşı imzaya tabi olması geri gönderme yetkisinin kullanılması ihtimalini zayıflatır. Nitekim Fransa’da Cumhurbaşkanı bu yetkiyi yalnızca iki defa kullanmıştır⁴⁰.

2. Yürütmeye İlişkin Yetkiler

a. Ortak Yetkiler

Başbakanı atama yetkisi dışında Fransız Cumhurbaşkanı ile Türk Cumhurbaşkanı yürütmeye ilişkin tek başına kullanabilecekleri ortak bir yetki yoktur.

Fransız Anayasası’nın 8. maddesi ve 1982 Anayasası’nın 109. maddesine göre Cumhurbaşkanı Başbakanı atar. Bu yetki Cumhurbaşkanları tarafından tek başına kullanılır. Türkiye’de Başbakanın Meclis üyesi olması gerekliken, Fransa’da Cumhurbaşkanı Meclis dışından da atama yapabilir⁴¹. Ancak her iki durumda da parlamentonun güvenine sahip bir hükümet kurulması gerektiğinden, Cumhurbaşkanı bu yetkisini parlamento çoğunluğunu dikkate alarak kullanır. Partisi üzerinde hayli etkin olan ve parlamentoda kendisine yakın önemli bir çoğunluğa sahip devlet başkanı başbakanı tayin ederken bir önemli bir esnekliğe sahip olabilir ancak parlamento kompozisyonu ve siyasi partilerin iç ilişkileri devlet başkanının bu esnekliğini sınırlar.

b. Ortak Olmayan Yetkiler

1982 Anayasası Cumhurbaşkanı Başbakanı atama yanında başta atama yetkileri olmak üzere bir takım yetkiler vermiştir. Fransa’da ise Cumhurbaşkanının Başbakanı ataması dışında tek başına kullanabileceği bir yetkisi daha

⁴⁰ Jacqué, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, s. 179.

⁴¹ Jacqué, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, s. 170.

vardır: Anayasanın 16. maddesinde düzenlenen kriz yetkileri. Ancak yürütmeye ilişkin tek başına kullanılabilen yetkilerden olmasa da bu bağlamda değerlendirilebilecek bir diğer yetki Anayasanın 9. maddesinde düzenlenen bakanlar kuruluna başkanlık etme ve bakanlar kurulunun gündemini belirleme yetkisidir. Aşağıda bu yetkiler ele alınacaktır.

Kriz Yetkileri

Fransız Anayasası'nın önemli maddelerinden biri de kriz yetkilerini düzenleyen 16. maddedir. Bu madde belli koşulların ortaya çıkması halinde Cumhurbaşkanı Roma İmparatorluğundaki diktatörü andıran yetkiler vermektedir⁴².

16. maddeye göre Cumhuriyetin kurumlarının, ulusun bağımsızlığının, toprak bütünlüğünün veya uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesinin anayasal erklerin düzenli işleyişini bozacak ölçüde ağır ve ani bir tehdit altında olması durumunda Cumhurbaşkanı koşulların gerektirdiği tüm tedbirleri alma yetkisine sahip olur. Bu koşullardan tehdit koşulu bir ihtimali ifade ederken, anayasal erklerin düzenli işleyişinin bozulması bir realiteye karşılık gelir, zira anayasal erklerin düzenli işleyişi bozulduğu için Cumhurbaşkanı olağanüstü yetkilere başvurur⁴³.

Kriz yetkilerinin Anayasa'da düzenlenmesinin nedeni, 1940 yılında İkinci Dünya Savaşı esnasında Fransa'nın işgal edilmesinin ardından devrin Cumhurbaşkanı Albert Lebrun ve Konsey Başkanı Paul Reynaud'nun İngiltere'ye veya Cezayir'e çekilerek savaş için yol haritası belirleme kararı vermesi, fakat bu karardan, Anayasanın kendilerine bu konuda yetki vermediği gerekçesiyle vazgeçmeleridir⁴⁴. Bu madde, ülkenin benzer bir olayla karşılaşması durumunda Cumhurbaşkanının gereken tüm tedbirleri, anayasal meşruiyet sorunu yaşamadan alması amacıyla getirilmiştir⁴⁵.

Cumhurbaşkanı 16. maddeye başvurmadan önce belli kişilerin görüşünü almak zorundadır. Bunlar Başbakan, Meclis Başkanları ve Anayasal Konsey

⁴² Ardant / Mathieu, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, s. 490.

⁴³ Francis Hamon / Michel Troper, *Droit Constitutionnel*, 31. bs., L.G.D.J., 2009, s. 628.

⁴⁴ Hamon / Troper, *Droit Constitutionnel*, s. 627.

⁴⁵ Hamon / Troper, *Droit Constitutionnel*, s. 627.

Başkanındır. Ancak bu kişilerin görüşleri Cumhurbaşkanı için istişari nitelikte olup, bağlayıcı değildir⁴⁶. Cumhurbaşkanı bu yetkiyi kullanıp kullanmayacağına tek başına karar verir. Cumhurbaşkanı bu yetkiyi kullanma kararını bir mesajla ulusa bildirir.

Cumhurbaşkanı 16. madde çerçevesinde koşulların gerektirdiği tüm tedbirleri alma yetkisine sahip olur; yasama, yürütme ve yargı dahil tüm kamusal yetkileri üstlenebilir⁴⁷. Ancak Cumhurbaşkanının yetkilerinin bir takım sınırları vardır:

- Cumhurbaşkanı 16. maddedeki yetkilerini kullandığı sürece Parlamento feshedemez. Parlamento toplantı halinde değilse, kendiliğinden toplanır. Bu düzenlemenin amacı Cumhurbaşkanının yetkilerini kötüye kullanmamasını Parlamento'nun denetleyerek, gerekirse kendisini Yüce Divan'a gönderebilmesidir.

Parlamento'nun açık olması bir koşul olduğundan, Parlamento'nun toplanmasının önünde engeller varsa, Cumhurbaşkanı ilk olarak Parlamento'yu toplamaya çalışmalıdır⁴⁸.

- Cumhurbaşkanı aldığı tüm tedbirlerden Anayasal Konseyi haberdar etmelidir.

- Cumhurbaşkanının aldığı tedbirleri otuz gün sonra Meclis Başkanı, Senato Başkanı, altmış milletvekili veya altmış senatör Anayasal Konsey'e, bu tedbirin 16. maddenin 1. fıkrasına uygun olup olmadığının denetlenmesi amacıyla götürebilir. Böyle bir başvuru olmasa da Anayasal Konsey tedbirin alınmasının ardından altmış gün sonra bu denetimi kendiliğinden yapabilir.

- Cumhurbaşkanı bu yetkileri en kısa sürede anayasal erkleri güvence altına almak amacıyla ve amaca uygun araçlarla kullanmalıdır.

⁴⁶ Ardant / Mathieu, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, s. 489.

⁴⁷ Ardant / Mathieu, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, s. 490.

⁴⁸ Maurice Duverger, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel 2 / Le Systeme Politique Français*, s. 220.

Bu yetkilere yalnızca bir defa, 1961’de Cezayir Savaşı sırasında Charles de Gaulle tarafından başvurulmuştur⁴⁹. Dolayısıyla her ne kadar devlet başkanını bir diktatör görünümüne soksa da kriz yetkileri olağan dönemlerde başvuru yetkilerden değildir, istisnai durumlara özgüdür ve devlet başkanının sistem içindeki konumunu güçlendirici bir yetki olarak değerlendirmek doğru değildir. Bununla birlikte kriz anlarında bakanlar kuruluna veya başbakana değil de devlet başkanına bu yetkinin tanınıyor olması devlet başkanının yürütme içindeki konumunu ve önemini gösterir niteliktedir. Dolayısıyla yetkinin kullanılabilme ihtimali ve kullanılma şartlarından bağımsız olarak böyle bir yetkinin tanınmış olmasının yarattığı psikolojik etki önemlidir.

Türkiye’de bu yetkinin kullanılmasını gerektiren hallerin ortaya çıkması durumunda başvurulabilecek usuller olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etmektir. Bu hallerde cumhurbaşkanının bakanlar kurulunda etkinliği artmakta ve olağanüstü tedbirlerin alınmasında cumhurbaşkanının iradesi de rol oynamaktadır. Ancak ne olağanüstü halde ne de sıkıyönetimde cumhurbaşkanının Fransa’dakine benzer tek başına kullanabileceği yetkileri yoktur.

Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmek

Fransız Anayasasının 20. maddesinde hükümetin ulusal politikayı belirleyeceği ve yürüteceği, 21. maddesinde ise hükümetin faaliyetlerinin başbakanca yürütüleceği hükmü yer almasına rağmen, adeta bu hükümlerle çelişki arz edecek şekilde 9. maddesinde cumhurbaşkanının bakanlar kurulunun başkanı olduğu ve bakanlar kurulunun gündemini belirleyeceği düzenlenmiştir. Parlamento çoğunluğunun cumhurbaşkanı ile aynı tarafta olduğu dönemlerde Anayasanın 20 ve 21. maddelerine rağmen, cumhurbaşkanı 9. maddedeki yetkileri mutlak olarak kullanarak hükümetin politikaları belirlemekte adeta hem kendi yetkilerini hem de hükümetin yetkilerini kullanmaktadır⁵⁰. Fransa’da siyasi yönetme (gouverner) – idari yönetme (administrer) ayrımı yapılmakta ve ilkinin cumhurbaşkanına ikincisinin başbakana ait olduğu kabul edilmektedir⁵¹.

⁴⁹ Hamon / Troper, *Droit Constitutionnel*, s. 628.

⁵⁰ Musa Sağlam / Ramazan Şengül, “Fransa’da Hükümet Orkestrasının Şefi Cumhurbaşkanı Mı Başbakan Mı?”, *Amme İdaresi Dergisi*, Aralık 2001, Cilt 34, Sayı 4, s. 42.

⁵¹ Sağlam / Şengül, “Fransa’da Hükümet Orkestrasının Şefi Cumhurbaşkanı Mı Başbakan

Ancak tüm bu açıklamalar *cohabitation* dönemlerinde geçerliğini yitirmekte, başbakan sistemde etkin konuma oturmaktadır. Ancak uygulamada bir gelenek oluşmuş ve *cohabitation* dönemlerinde dahi dış işleri, savunma ve adalet konuları saklı alanlar olarak kabul edilerek cumhurbaşkanının yetkisinde kabul edilmektir. Durum böyle olmakla birlikte *cohabitation* etkisi nedeniyle cumhurbaşkanı başbakanla uyumlu olarak bu alanlarda politika üretmektedir⁵².

Türkiye’de ise cumhurbaşkanı bakanlar kurulunda istisnai haller dışında yetki sahibi değildir. Olağan dönemlerde bakanlar kurulunun başkanı başbakanıdır, ancak cumhurbaşkanı Anayasanın 104. maddesine göre gerekli gördüğünde bakanlar kurulunu toplantıya davet etmek ve bakanlar kuruluna başkanlık etmek yetkisine sahiptir. “Gerekli gördüğü hallerde” ifadesinin belirsizlik taşıması nedeniyle halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının bu maddeye dayanarak Fransa’da olduğu gibi, bakanlar kuruluna düzenli olarak başkanlık etme imkânı bulabileceği söylenebilir, ancak Anayasanın 112. maddesi açıkça bakanlar kurulunun başkanının başbakan olduğunu düzenlediğinden, cumhurbaşkanının bu yetkisini istisnai haller dışında kullanması anayasanın öngördüğü sisteme aykırı olacaktır. Ancak cumhurbaşkanının parlamento çoğunluğuna sahip olduğu ve kendisine yakın bir hükümetin iktidarda olduğu dönemlerde bu düzenlemelerin pek önemi kalmayacağı söylenebilir, zira cumhurbaşkanı yürütmenin fiili olarak tek sahibi olacaktır.

Olağanüstü dönemlerde ise bakanlar kurulunda cumhurbaşkanının varlığı anayasal olarak düzenlenmiştir. Anayasal hükümler gereği, olağanüstü yönetim usullerinin ilanı ve olağanüstü kanun hükmüne kararname çıkarılması hallerinde bakanlar kurulu cumhurbaşkanının başkanlığında toplanmalıdır. Cumhurbaşkanının bakanlar kurulundaki etkinliği olağanüstü dönemlerde artmaktadır ve olağanüstü hallere ilişkin politika üretiminde bakanlar kurulu ile aynı düzeyde yetkiye sahip olmaktadır. Elbette bu halde de devlet başkanının etkinliği parlamento çoğunluğu ve hükümetin kendisine yakın olup olmamasına göre değişmekle birlikte, her halükarda olağan dönemlere nazaran daha fazladır.

Mı?”, s. 41.

⁵² Sağlam / Şengül, “Fransa’da Hükümet Orkestrasının Şefi Cumhurbaşkanı Mı Başbakan Mı?”, s. 46.

Türk Cumhurbaşkanının Yürütmeye İlişkin Tek Başına Kullanabileceği Diğer Yetkiler

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Kullanılmasına Karar Vermek

Cumhurbaşkanını bu yetkisi koşullu bir yetkidir, buna göre, Anayasanın 92. maddesinin 2. fıkrasına göre, “Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde Cumhurbaşkanı Türk Silahlı Kuvvetleri'nin kullanılmasına karar verebilir.” Eğer silahlı kuvvetlerin kullanılması yetkisi Cumhurbaşkanına tanınsa idi bu yetki önemli bir yetki olarak görülebilirdi ancak kullanım koşulları yetkiyi istisnai kılmaktadır ve devlet başkanının konumunun belirleyicisi olmaktan uzaktır.

Atama Yetkileri

- Devlet Denetleme Kurulu üyelerini ve başkanını atamak

Devlet Denetleme Kurulu icrai karar alabilen bir kurum olmamakla birlikte tüm idare mekanizmasını denetleyebilme yetkisi ile Cumhurbaşkanına bir ombudsman vasfı kazandırabilecek bir yetkidir, ancak uygulamada böyle bir etki yaratmaktan uzak kalmıştır.

- Yükseköğrenim Kurumu üyelerini ve üniversite rektörlerini atamak

Cumhurbaşkanı bu yetkilerini tek başına kullanmakla birlikte, üniversite rektörlerini serbestçe bir seçme imkanına sahip değildir. Üniversitelerde yapılan seçim sonucu belirlenen altı aday arasından Yükseköğrenim Kurumunun göstereceği üç adaydan birini atayarak bu yetkisini kullanır. Her ne kadar atama yetkisi Yükseköğrenim Kurumunun önerdiği adaylarla sınırlı olsa da, Cumhurbaşkanının hem Yükseköğrenim Kurumunun üyelerini hem de yükseköğrenim kurumlarının en üst yöneticisini ataması Cumhurbaşkanını yükseköğrenim hizmet ve örgütünde etkin bir konuma oturtmaktadır.

3. Yargıya İlişkin Yetkiler

a. Anayasa Mahkemesine / Anayasal Konseye İlişkin Yetkiler

Fransız Anayasası'nın 56. maddesine göre Cumhurbaşkanı Anayasal Konsey'in dokuz üyesinden üçünü ve dokuz üye içinden Konsey başkanının seçer. Türkiye'de ise Anayasa'nın 146. maddesine göre Anayasa Mahkemesi'nin on yedi üyesinin on dördünü Cumhurbaşkanı seçer. Fransız Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nın seçeceği üyelere ilişkin bir ifade yer almazken, 1982 Anayasası'nda bu kişilerin kimler arasından seçileceği gösterilmiştir. Bu yetki her iki ülkede de devlet başkanının tarafsız konumu dolayısıyla kendisine tanınmıştır. Anayasa Mahkemesi üyelerini atama yetkisi devlet başkanına atayacağı üyelerin politik eğilimleri dolayısıyla anayasa mahkemelerinin içtihatlarında değişim yaratmasının yolunu açabilecek bir yetki olması itibariyle önemlidir, zira kararlarda liberal, özgürlükçü, tutucu, devletçi vb. eğilimlerin gelişmesine etki edebilir. Ancak seçimlerin içtihatları etkileme kaygısı ile yapılmaması veya bu amaçla yapılmakla birlikte anayasa mahkemelerinde üyelerin sadece devlet başkanlarınca belirlenmeyerek farklı kaynaklardan da üyelerin seçilmeleri nedeniyle bu etki hayli sınırlı kalabilir.

b. Yüksek Yargı Görevlilerine İlişkin Yetkiler

Türkiye'de Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcivekili, Danıştay üyelerinin dörtte biri, Askeri Yargıtay üyeleri, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyeleri ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerinden dördü karşı imzaya tabi olmadan Cumhurbaşkanı'nca seçilir. Oysa Fransa'da Cumhurbaşkanı'nın yüksek yargı üyelerinin seçimine ilişkin tek başına kullanacağı bir yetkisi yoktur.

Bu yetkiyi de yukarıda ifade edildiği gibi devlet başkanının tarafsız olma niteliği dolayısıyla tanınan yetkilerden biri olarak görmek gerekir. Yürütmenin genel politikasına ve idari işleyişe doğrudan bir etkisi olmayan bir yetkidir.

c. Af Yetkisi

Af yetkisi Fransız Anayasası'nın 17. maddesinde düzenlenmiştir ve 19. maddede sayılar yetkilerden biri olmadığından karşı imzadan bağıışık değildir,

ancak uygulamada bu imza tamamen bir formalite olmaktadır⁵³. Türkiye’de ise bu konuda bir istikrar yoktur. Kimi zaman karşı imzaya tabi olarak kullanılmakta, kimi zaman ise tek başına kullanılmaktadır⁵⁴. Bu yetki monarşi dönemlerinin parlamentarizme bıraktığı miraslardan biridir ve devlet başkanına herhangi bir güç katmaz.

SONUÇ

1958 Fransız Anayasası ile 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlarının tek başına kullanabilecekleri yetkilere baktığımızda niceliksel olarak Türk Cumhurbaşkanının daha fazla yetkisi olmasına rağmen, Fransız cumhurbaşkanının yetkileri niteliksel olarak daha önemli olduğu göze çarpmaktadır. Özellikle Meclisi serbestçe feshetme yetkisi ve her ne kadar teknik olarak tek başına kullanılabilecek yetkiler arasında sayılmasa da bakanlar kuruluna başkanlık etme ve gündemi belirleme yetkisi yarı başkanlık rejiminin en önemli araçlarından biridir.

Bakanlar kurulunun başkanı olarak düzenlenmesi, kriz anlarında kendisine tüm egemenlik yetkilerinin tanınıyor olması anayasanın cumhurbaşkanına verdiği önemi göstermektedir. Bunun yanında yarı başkanlık uygulamasını başlatan General de Gaulle’ün Anayasayı cumhurbaşkanını sistemde tepe noktaya oturtur şekilde yorumlaması ve takipçilerinin de bu yoruma sadık kalması sistem içerisinde cumhurbaşkanının ön planda yer almasını bir gelenek haline getirmiştir.

Yukarıda ifade edildiği gibi, Türk Cumhurbaşkanının yetkileri sayıca daha fazladır. Bunlardan yargıya ilişkin olanlar ve yürütme alanındaki bir takım atama yetkileri, Cumhurbaşkanını, rejimin parlamenter niteliğine rağmen, önemli bir konuma yerleştirmektedir. Ancak bu yetkiler hem Türkiye’de hem de Fransa’da ülkenin genel siyaseti belirleme ve ülke yönetimini idare etme imkânı vermekten yoksun olduğundan, sadece yetkilere sayıca fazlalığına bakarak bir sonuca varmak hatalı olacaktır. Dolayısıyla cumhurbaşkanlarının sistemde ön

⁵³ Duverger, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel 2 / Le Systeme Politique Français*, s. 213.

⁵⁴ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s. 512.

plana çıkıp çıkmayacağı hakkında değerlendirme yapılırken anayasa ve yasalarda yer alan yetkilere bakmanın yanında aday profilleri ve siyasi partilerin yapısına da dikkat etmek kanaatimce doğru sonuçlar verecektir.

Fransa’da devlet başkanlığı seçimlerinde adayların siyasi partilerin liderleri olması ve devlet başkanının kendisine yakın olan çoğunluğa gerek kişisel karizması gerekse fesih tehdidi ile hâkim olması ve kendisine muhalif çoğunluğu da fesih yetkisi sayesinde kendisine yakın bir çoğunluğa çevirebilme ihtimali devlet başkanını sistemde ön plana çıkarmaktadır. Bunların yanında 2000 yılında yapılan anayasa değişikliği ile devlet başkanlığı seçimleri ile parlamento seçimlerinin aynı yıl yapılacağı ve önce devlet başkanlığı ardından parlamento seçimlerinin yapılacağı yönünde getirilen hükümle devlet başkanı – parlamento çatışması doğma ihtimali fazlasıyla zayıflatılmıştır. Bu sayede siyasi konjonktür değişmeden iki seçim art arda yapılmakta ve her iki seçimden de aynı siyasi partiler galip ayrılmaktadır. Bu düzenleme *cohabitation* ihtimalini azaltarak, cumhurbaşkanının yürütme içindeki konumunu daha da güçlendirici bir sonuç doğurmaktadır.

Cumhurbaşkanı profilleri ve siyasi partilerle olan ilişkilerinin yanında ülkede kimin yürütmenin gerçek başı olduğu konusunda çıkma ihtimali olan krizlerin de çözümüne yönelik bir mekanizmanın varlığı hem sistemin düzgün işleyişi açısından hem de cumhurbaşkanına yürütmenin gerçek başı olma imkânını vermesi açısından gereklidir. Bu mekanizma fesih yetkisidir. Fransa’da cumhurbaşkanının fesih yetkisi dahil tüm yetkilerinin yürütmenin günlük faaliyetlerine ilişkin olmadığı, nadir kullanılan yetkiler olduğu ileri sürülmekle birlikte, kanaatimce fesih yetkisini diğer yetkilerden ayrı olarak değerlendirmek gerekmektedir. Zira ender kullanılan bir yetki olsa da, kendisine yakın parlamento çoğunluğunu kontrolü altında tutma hususunda bir tehdit olarak ve kendisine muhalif bir parlamento çoğunluğunu dağıtıp kendisine yakın bir çoğunluk tesis etme imkânı olarak cumhurbaşkanının önemli bir aracıdır. Dolayısıyla bu yetkinin kullanılması kadar kullanılma ihtimalinin varlığı da cumhurbaşkanının sistem içindeki konumu açısından belirleyicidir. Ancak Fransız devlet başkanının aksine, Türkiye’de fesih yetkisi klasik parlamenter sistem cumhurbaşkanının fesih yetkisidir. Dolayısıyla cumhurbaşkanı ile hükümet

arasında çıkacak liderlik mücadelelerinin uzun süre çözümsüz kalmasına yol açabilir. Oysa Fransa’da bu durumlar cumhurbaşkanı halkın hakemliğine baş-vurmakta ve son sözü halk söylemektedir. Fransa’da bu güne kadar beş defa başvurulmuş fesih yetkisinde halk dört kez cumhurbaşkanının yanında olmuştur.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, Anayasa tarafından bakanlar kurulunun başkanı olarak konumlandırılması ve Meclisi fesih yetkisine sahip olması Cumhurbaşkanını siyasal sistemin en önemli aktörü kılmaktadır. Tür-kiye’de Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilecek olmasına rağmen, hem başbakanın bakanlar kurulundaki konumu ve cumhurbaşkanının istisnai hal-lerde müdahale imkanı hem de Meclis karşısında böyle üstün bir yetkisinin olmayışı, Başbakan ve Cumhurbaşkanı arasında krizlerin doğmasına neden olabilir. Oysa Fransa’da Cumhurbaşkanı böyle gerilim anlarında fesih yoluna başvurarak kendi yanında bir meclis kompozisyonu oluşmasını sağlayabilir veya seçimde olumsuz bir sonuçla karşılaşarak, sahneyi Başbakana bırakabilir.

♦ ♦ ♦ ♦

KAYNAKÇA

Philippe Ardant / Bertrand Mathieu; *Institutions Politiques et Droit Constituti-onnel*, 21. bs., L.G.D.J, 2009.

Maurice Duverger; *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel 2 / Le Systè-me Politique Français*, Presses Universitaire De France, 1978.

Maurice Duverger; “A New Political System Model: Semi-Presidential Go-vernment”, *European Journal of Political Research*, 1980, Sayı 8, s. 165-187.

Kemal Gözler; *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt II, Ekin Kitabevi, Bur-sa, 2011.

Francis Hamon / Michel Troper; *Droit Constitutionnel*, 31. bs., L.G.D.J, 2009.

Tunçer Karamustafaoğlu; *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*, AÜHF Adalet Yüksekokulu Yayınları, Ankara, 1982.

Jean Paul Jacqué; *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 7. bs., Dal-loz-Sirey, 2008.

Jean Massot; “Quelle place de la constitution 1958 accorde-t-elle au president de la republique?”, (Çevirimiçi) www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-17355.pdf, 16 Mart 2014.

Ergun Özbudun; *Türk Anayasa Hukuku*, 8. bs., Yetkin Yayınları, Ankara, 2005

Pierre Pactet / Ferdinand Melin-Soucramanien; *Droit Constitutionnel*, 28. bs., Dalloz-Sirey, 2009.

Musa Sağlam / Ramazan Şengül; “Fransa’da Hükümet Orkestrasının Şefi Cumhurbaşkanı Mı Başbakan Mı?”, *Amme İdaresi Dergisi*, Aralık 2001, Cilt 34, Sayı 4, s. 33-47.

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

Matthew Soberg Shugart; “Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns”, *French Politics*, 2005, Sayı 3, s. 323-351.

www.legifrance.fr

