

Fransız Anayasa Tartışması: Güçler Kurgusunda Denge Arayışı

Özgün Özçer

Türkiye Ekonomi
Politikaları Araştırma
Vakfı

Anayasaların, süreçlerinden ayırt edilemez metinler olduğu Fransa örneğinde de açıkça ortaya çıkıyor. Günümüzde Fransa’da siyasilerin önemli bir bölümü, yarı-başkanlık sistemi olarak adlandırılan, çift başlı bir yürütme organına dayalı mevcut yapının toplumun beklentilerini yeterince karşılamadığına inanıyor. Nitekim 2007 Cumhurbaşkanlığı seçim kampanyasının gündeminde de bu konu önemli bir yer tuttu. Fransa’nın kurumsal reform ihtiyacını tahlil etmeye çalıştığımız zaman, bugün sorun yaratan 1958 Anayasa’sının oluşturduğu güçler dengesinin oluşumunda dönemin siyasi koşullarının belirleyici rol oynadığını görüyoruz. Anayasal Reform Komisyonu’nun yürüttüğü, güçler kurgusunda yeni fren ve denge mekanizmaları arayışı işte bu temeller üzerine kuruldu. Amacı, 1958 Anayasa’sının ortaya koyduğu sistemi çağın koşullarına daha uygun bir şekilde uyarlamak ve güçler kurgusunu daha dengeli ve etkin kılmak.

Bu yılki seçim kampanyaları boyunca, büyük partiler de dahil olmak üzere tüm partilerin adayları bu konuda reform önerileri ortaya koydular. Sosyalist Parti’ye ve merkez partilerinden Fransız Demokrasisi Birliği’ne (*Union pour la Démocratie Française*, UDF)¹ oranla daha muhafazakâr görüşleri olan Nicolas Sarkozy dahi, seçildikten sonra ilk icraat sahalarından birini kurumsal reform olarak belirledi. Sarkozy, Cumhurbaşkanı seçilmesinden iki ay sonra, 12 Temmuz’da, eski Başbakanlardan Edouard Balladur’ün başkanlığını yürüteceği bir çalışma kurulu oluşturulmasına karar verdiğini açıkladı. Söz konusu atılımla, “Beşinci Cumhuriyet’in Kurumlarının Yeniden Dengelenmesi ve Modernleştirilmesi için Çalışma ve Öneri Kurulu” 18 Temmuz’da çalışmalarına başladı. Kurul, 29 Ekim 2007’de, 77 öneri içeren “daha demokratik bir Beşinci Cumhuriyet” adlı raporunu kamuoyuna sundu. Rapor taslağının, Cumhurbaşkanı başta olmak üzere çeşitli çevrelerin görüşlerinin alınmasının ardından 17 Aralık tarihinde Danıştay’a iletili. Burada yapılacak incelemelerden sonra tasarının Meclis’e sunulması bekleniyor. Üçüncü bölümde raporun öneri olarak sunduğu önemli birkaç reformdan daha geniş söz etme imkanı bulacağız.

Fransız Devriminin mirası olan Cumhuriyet rejimi, 1789’dan bu yana birçok kez sekteye uğradı. Bu süre içerisinde imparatorluk, monarşi ve II. Dünya Savaşı’ndaki faşist Vichy yönetimi gibi otoriter deneyimler yaşandı. Her ne kadar *Ancien Régime*’den beri süregelen merkeziyetçi idari yapı korunmuş olsa da, istikrar sağlayabilecek bir hükümet sistemi arayışı devam etti. Üçüncü ve dördüncü Cumhuriyet dönemleri bu eğilimi açıkça ortaya koyuyor. 1871 ve 1940 arası 104, 1947 ve 1958 arası ise 24 hükümet değişikliğine gidildi. Bu dönemler boyunca egemen olan parlamenter sistemin sıklıkla tıkanması ve hükümetlerin karar almakta zorlanması, büyük krizler yaşandığında yürütme organları güçlendirilmiş sistemler yönünde bir arayış doğurdu. Cezayir krizi

¹ Fransız eski Cumhurbaşkanı ve Avrupa Anayasa Komisyonu (resmi adıyla Avrupa’nın Geleceği Komisyonu) Başkanı Valérie Giscard d’Estaing, partinin kuruluşunda önemli rol oynadı. D’Estaing’in parti politikalarının belirlenmesinde bugün dahi önemli bir etkisi var. UDF Başkanı François Bayrou, 2007 seçimlerinde aldığı başarılı sonuçlardan sonra partiyi modernleştirmek ve Giscard d’Estaing’in etkisini bir ölçüde azaltmak amacıyla Demokrat Hareket (*Mouvement Démocrate*, MoDem) adında yeni bir oluşum kurdu. Ancak, UDF’in muhafazakâr kanadının kendisine katılmaması sonucu parti ikiye bölündü.

Fransız Anayasa Tartışması: Güçler Kurgusunda Denge Arayışı

sırasında siyasi sınıfın bağımsızlık karşıtları ile müzakere taraftarları arasında bölünmüş olması sistemin kilitlenmesine neden olurken, Cezayir şehrinde cereyan eden 13 Mayıs 1958 ordu müdahalesi parlamenterlerde darbe endişesi yarattı. İşte 1 Haziran 1958'de Charles de Gaulle devletin başına geçtiğinde ve Beşinci Cumhuriyet Anayasasının hazırlıklarına başlandığında böylesine olağanüstü koşullar söz konusuydu. Yaşanan siyasi krize çözüm olarak, Anayasa, çok daha etkin bir yürütme organına meşruiyet getirecek bir araç olarak tasarlandı. Bu nedenle halen yürürlükte olan 1958 Anayasasını değerlendirirken, hazırlanması aşamasındaki siyasi konjonktürü göz önünde bulundurulmakta yarar var: Birinci bölümde göreceğimiz gibi, Cezayir krizi sırasında daha da belirginleşen etkin ve güçlü bir yönetim ihtiyacı yeni hükümet projesinin temel eksenini oluşturdu.

1 – 1958 Anayasası'nın yapım süreci: dönemin olağanüstü koşulları oluşturulacak hükümet yapısında belirleyici oldu

Cezayir'de yaşanan ayaklanmalar süresince merkezi yönetimin etkisi giderek azaldı. 13 Mayıs 1958'de Cezayir şehrinde, Cezayir'in Fransa'ya bağlı kalmasının yandaşları tarafından bağımsızlıkçı Ulusal Bağımsızlık Cephesi (*Front de Libération Nationale*, FLN) adlı gerilla örgütünü protesto amacıyla düzenlenen gösteri sırasında Ordu durumdan istifade ederek İl Konseyi binasını ele geçirdi. Ardından komutanların olağanüstü hal ilan etmesi sonucu Dördüncü Cumhuriyet rejimi ciddi bir şekilde sarsıldı. Yönetimin başına geçen Jacques Massu ile bölge komutanı Raoul Salan², Charles De Gaulle'a bu meselenin çözümünde sorumluluk alması için çağrıda bulundular. De Gaulle göreve hazır olduğunu bildirdi. Ancak 19 Mayıs'ta düzenlediği basın toplantısında "67 yaşında diktatör kariyerine başlamaya niyetim yok" şeklinde bir açıklama yaparak Mareşal Pétain³ gibi bir yöntem izlemeyeceğinin sinyallerini verdi. Bu askeri müdahale karşısında otorite sağlamak zorluk çeken Pierre Pflimlin başkanlığındaki hükümet, 28 Mayıs'ta istifasını sundu. Bunun üzerine Cumhurbaşkanı René Coty çareyi de Gaulle'e yeni hükümet kurma yetkisi vermekte buldu. Çeşitli siyasi akımların dengeli bir şekilde temsil edildiği yeni kabine, 1 Haziran 1958 tarihinde Meclis'ten güvenoyu alarak resmen göreve başladı. Hükümetin ilk icraatlarından biri, 1948 Anayasası'nın 90. maddesinde değişiklik öngören bir kanunu 3 Haziran'da Meclis'ten geçirmektir. Bu kanun yeni Anayasa çalışmalarını hızlandırmak amacıyla özel bir Anayasa Danışma Kurulu oluşturulmasını öngörüyordu. Ayrıca, taslağın onayı için halkoylamasına sunulması hükmünü getiriyordu. Yasa ayrıca, halkın egemenliği, güçler ayrılığına saygı, hükümetin yasama organına karşı sorumluluğu ve yargının bağımsızlığı ilkelerinin özellikle altını çiziyordu. Burada, Vichy rejimi ile herhangi bir bağ kurulmamasına özellikle dikkat edildiğini görebiliriz. Ancak bu yasayla ayrıca altı aylık geçici bir süre için kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi alan hükümet, yeni Anayasa için gerekli yasal çerçeveyi çizmiş oluyor, yürütmenin güçlendirilmesi eğilimini de açıkça ortaya koyuyordu.

Anayasa hazırlıklarında, de Gaulle'un 16 Haziran 1946'da Bayeux şehrinde yaptığı konuşmada tasvir ettiği, güçlü ve bağımsız bir devlet yapısı ortaya koyan ilkelere yola

² De Gaulle'un bağımsız bir Cezayir'den yana politika izlemesiyle Salan, karşı terörist faaliyetler düzenlemesi için kurulan OAS'in (Gizli Ordu Teşkilatı) başına geçti. Sayısız cinayet, bombalama, işkence gibi olaylara karışan (bu eylemlerde yaklaşık 2000 kişinin öldürüldüğü tahmin edilmektedir) örgüt üyeleri, Cezayir'in bağımsızlığına kavuşmasından sonra tutuklandı ve bir çoğu mahkum oldu. (Fransız tarihçi Rémi Kauffer'e göre, yakalanan örgüt üyesi sayısı 3680 olup bunlardan üçü ölüm cezasına çarptırıldı). Örgütün "güneş" kodlu başkanı Salan ise Askeri Yüksek Mahkeme tarafından müebbet hapis cezasına mahkum edildi. Ancak Salan, 1968 Mayıs olaylarının sonrasında çıkarılan genel affın yararlanmakla kalmayıp 1982'de asker statüsünü geri almış ve üstün hizmet madalyasına layık görülmüştür.

³ Charles De Gaulle'un İkinci Dünya Savaşı sırasında "savaş kahramanı" bir general olarak görüldüğü gibi, Mareşal Pétain de Birinci Dünya Savaşı sırasında Fransız ordusunun önde gelen generalleri arasındaydı. 1940'da Almanların Fransa'yı işgalinden sonra, Fransız siyasetçiler çareyi 84 yaşındaki generale bütün yetkileri vermekte buldular. Ancak Pétain, Hitler ile masaya oturarak, Fransa'nın güneydoğu bölgesinin yönetimini elinde tutmak amacıyla otoriter ve işbirlikçi Vichy rejimini kurdu. Pétain'in sergilediği bu tutum toplumda, özellikle 50'li yıllarda henüz çok taze olan derin bir yaraya yol açmıştır.

Fransız Anayasa Tartışması: Güçler Kurgusunda Denge Arayışı

çıkıldı. Bu çerçevede, Danıştay üyelerinden ve Bakanları temsil eden hukuk uzmanlarından oluşan Teknik Komite ile Başbakan ve bakanlardan oluşan Değerlendirme Komitesi olmak üzere iki kurul oluşturuldu. Teknik hazırlığı sürdüren gruba karşılık Değerlendirme Komitesi'ne öneri ve değişiklik teklifleri sunmak gibi önemli yetkiler veriliyordu. Yeni hükümetin her iki kurulda da yer alan Adalet Bakanı Michel Debré⁴ bu çalışmaların eşgüdümünü sağlamakla görevlendirilmişti. Haziran ortasında başlayan çalışmalardan sonra çıkarılan ilk taslak, önce Anayasa Danışma Kurulu'na, Kurul'un iki hafta süren incelemesinden sonra da, hükümet tarafından Danıştay'ın onayına sunuldu. De Gaulle, onay işlemleri tamamlandıktan sonra, Anayasa taslağını Paris'in Cumhuriyet meydanında düzenlediği bir konuşma ile halka açıkladı. Siyasi partilerin büyük bir bölümünün evet oyu için kampanya yürütmesi sonucu, 28 Eylül'de düzenlenen referandumda yeni Anayasa oyların %79,25'iyle kabul edildi. Referanduma katılımın %85 düzeyinde olması hem Beşinci Cumhuriyet rejimi hem de Gaulle'un siyasette yer alması üzerinde çok geniş bir uzlaşma olduğunu ortaya koyuyordu. Metin 4 Ekim'de onaylandıktan sonra Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdi. Yeni kurumsal yapıya geçiş ise kademeli oldu. 23 ve 29 Ekim'de iki tur üzerinden milletvekilleri seçimleri gerçekleştirildi. 21 Aralık'ta 80.000 seçmenin oy verdiği dolaylı seçimlerle Charles de Gaulle Cumhurbaşkanı seçildi. 20 Şubat 1959'da Anayasa Mahkemesi'nin üyeleri belirledikten sonra 19 Nisan'da Senato seçimleri yapıldı. Yukarıda da belirtmiş olduğumuz gibi, geçiş dönemi boyunca tüm yetkiler geçici hükümetin elinde toplanmıştı. Böylece Bakanlar Kurulu kanun hükmünde kararname yoluyla gerekli yasal önlemleri alabilirdi. Bundan kısa bir süre sonra yeni sisteme geçildi.

2 – “Etkin” bir parlamenter sistem arayışından çift başlı yürütme organına dayalı yarı-başkanlık sistemine: 1962'de Cumhurbaşkanı'nın halkoyuyla seçilmesi kararı ile güçler kurgusunda yeni bir denge

1958 Anayasası, yürütme organı içinde Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini güçlendirmiş olsa da, başlı başına bir yarı-başkanlık sistemi oluşturmuyordu. Yapılan reformun asıl amacı, yürütmeyi yasama organına karşı daha güçlü kılıp hükümetlerin daha istikrarlı olmalarını sağlamaktı. Michel Debré'nin ifadesiyle, amaç “güçler karmaşası”ni engelleyip “güçlerin işbirliği”ni gerçekleştirmektir. Bunun için “hükümeti hem devlet başkanına hem Parlamento'ya karşı sorumlu kılmak” ve bunların yetkilerini “her ikisine devlet kurgusunda benzer bir önem verecek şekilde belirlemek” gerektiği düşünülüyordu. Anayasanın 50. maddesinde hükümetin Meclise karşı sorumluluğu açıkça ortaya konuyordu. Ancak bir yandan hükümete gündem belirleme ve yönetmelik çıkarma gibi yetkiler vererek, diğer yandan ise gensoru seçeneğini kaldırarak daha verimli bir yasama mekanizması oluşturmaya çalışılıyordu. Ayrıca Bakanlar Kurulu üyelerinin Meclis'te oy verememelerine yönelik bir düzenleme getirerek iki görev arasındaki çizgi daha belirgin kılınıyordu. Cumhurbaşkanı'nın Parlamento seçimlerini yenileme yetkisi korunmuş olsa da, Mac Mahon'un⁵ Üçüncü Cumhuriyet döneminde bu yetkiyi kullanmasının “Cumhuriyet ilkelerine aykırı” olarak nitelendirilmesi psikolojik bir engel yaratmıştı. Bunun için, Cumhurbaşkanı'nın meşruiyetini, kendisini “dolaylı” bir genel oylamayla seçmek suretiyle artırmak amaçlanıyordu.

⁴ İkinci Dünya Savaşı boyunca bir “direnişçi” olan Michel Debré'nin siyasi kimliği son derece jakoben olarak değerlendirilir: Cezayir meselesinde bir “şahin” olarak tanınan Debré, Madagaskar açıklarında bulunan ve Fransa'ya bağlı olan Réunion adasında izlediği katı politika ve halkın kültürel haklarını kısıtlamasının yanı sıra desantralizasyon karşıtlığı ile de bilinir.

⁵ 1873 ve 1879 yılları arasında Cumhurbaşkanlığı yaptı. Monarşi yanlısı Mac Mahon Parlamento'da muhafazakarların ağırlıklarını kaybetmeleri karşısında Cumhuriyetçileri bölme politikası izledi. Bunun bir sonucu olarak 16 Mayıs 1877'de hükümeti istifaya zorladı ancak muhalefetin tepkisi üzerine Parlamento'yu feshetti. Düzenlenen yeni seçimlerde Gambetta'nın liderliğini yaptığı Cumhuriyetçiler küçük bir farkla da olsa önde geldiler. Bu gelişmelerin üzerine Fransa'da Cumhurbaşkanı'nın seçimleri yenileme yetkisinin olağanüstü koşullar dışında kullanılmaması yönünde bir anlayış hakim oldu.

Fransız Anayasa Tartışması: Güçler Kurgusunda Denge Arayışı

Anayasa hukuçusu Olivier Duhamel'e⁶ göre her ne kadar Michel Debré Cumhurbaşkanı'nın zaman zaman bazı kararlara etki edebileceği ve hükümetin kendisine karşı siyasi sorumluluğu olmasından dolayı üzerinde ağırlığını hissettirebileceği "düalist" bir sistem öngörmüşse de, de Gaulle'un düşüncesi daima egemen bir devlet başkanından yana olmuştur. Duhamel'in görüşüne göre 28 Ekim 1962 referandumunda⁷ Cumhurbaşkanı'nın halkoylamasıyla seçilmesi, 1958 Anayasası'nı gerçek kimliğine kavuşturdu. Böylece, Cumhurbaşkanı meşruiyetini hükümete göre artırmanın yanı sıra⁸, siyasi gündeme yön verme yetkisini de ele geçirdi. Bunun sonucunda, yasada bu biçimde yer almamasına rağmen, uygulamada hükümetin Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu bulunduğu bir durum ortaya çıktı. Ancak hükümet gibi Cumhurbaşkanı'nın da yasama organına karşı sorumlu olmaması, yeni sistemin parlamenter niteliğine gölge düşürüyordu. Ayrıca genel seçimler, bir bakıma Cumhurbaşkanı seçiminin teyidi ve ona bir çoğunluk kazandırma işlevlerini gören oylamalara indirgenerek önemini yitirmeye yüz tuttu.

Öte yandan, Cumhurbaşkanı'nın yürütmenin güçlü halkası haline gelmesi ve hükümetin politikasını yönlendirmesi, ancak Başbakan ve kabinesinin kendisiyle aynı siyasi çevreden geldiği zaman mümkün oluyordu. Cumhurbaşkanlığı seçimlerine yedi, parlamento seçimlerine beş yılda bir gidilmesi, fiilen Meclis'teki çoğunluğun her an farklı olabileceği durumları ortaya çıkarıyordu. De Gaulle'le başlayan ilk dönemden itibaren, Cumhurbaşkanı'nın ve Bakanlar Kurulu'nun farklı siyasi kanatları temsil ettikleri durumlarda, Cumhurbaşkanı'nın Meclis'i fesih yetkisini kullanarak yeni Meclis'te kendi kanadından çoğunluk arayışına girmesi, bu çoğunluğu alamadığı takdirde ise istifa etmesi, yazılı olmayan bir kural olarak işletilmiştir. Bunu de Gaulle dolaylı bir şekilde bizzat uyguladı: yukarıda gördüğümüz gibi 1962'de Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin düzenlenen referandumun sonuçlarına tepki gösteren ve yasal geçerliliğini sorgulayan Pompidou hükümetini düşürdü. Bunun ardından, 1968 Mayıs olaylarından sonraki ilk seçimde, yerel yönetimlere bazı yetkilerin devredilmesine ve Senato'nun yapısının değişmesine ilişkin 27 Nisan 1969 referandumunda çoğunluğu elde edemeyince istifa ederek bu kuralı Fransız siyasi yaşamında bir teamül haline getirdi. *Cohabitation* ("birlikte yaşama") diye adlandırılan, yürütmenin her bir kanadının farklı partilerden oluştuğu halde göreve devam etmesi⁹ ise, Mitterrand'ın 1986 yılında getirdiği farklı bir yorum ve uygulama yöntemi oldu. Mitterrand, 1986 genel seçimlerinden sosyalist olmayan bir çoğunluk çıkması üzerine, bunu (*cohabitation*) halkın tercihi olarak niteleyip birlikte çalışma dönemini başlattı. Böyle bir durumda, devlet başkanı bir nevi muhalefetin başı rolünü üstlenirken, iç politikadan tamamıyla sorumlu olan hükümet ise Cumhurbaşkanı'nın desteğinden yoksun olarak güç bir konumda kalır. Dış politikadan sorumlu olan devlet başkanı için de durum güçlük arz eder. Özellikle Avrupa Birliği çerçevesinde, kararları belirleyen uygulamaya doğrudan etkisi olmadığından karışıklık yaşanabilmektedir.

⁶ Bkz. Olivier Duhamel, "Les logiques cachées de la constitution de la cinquième République", *Revue française de science politique*, 1984, Vol. 34 num.4, p.615-627. Olivier Duhamel Avrupa hukuku uzmanı olmasının yanı sıra, bugünlerde Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy'nin oluşturduğu eski Başbakan Edouard Balladur'un başkanlığını yaptığı Beşinci Cumhuriyet Kurumlarının Reformu Komisyonu'nun 13 üyesinden biridir. Sosyalist Parti'nin listesinden seçilerek Avrupa Parlamenterliği de yapmıştır.

⁷ Öneri oyların % 61,75 ile kabul gördü. Ancak, referandum birçok tartışma yarattı: De Gaulle öneriyi Meclis'e sunmadan halkoylamasına gitti. Bunun için Anayasa'nın Anayasa değişikliklerine ilişkin 90. maddesi yerine kanunların halkoylamasına sunulmasını düzenleyen 11. maddesini uygulayarak parlamenterlerin çok büyük tepkisini çekti. 5 Ekim tarihinde oylanan güvensizlik önerisiyle Georges Pompidou hükümeti düşürüldü. Bunun üzerine De Gaulle Meclisi fesh etti. Referandum sonrasında yeniden seçime gidildi. Cezayir savaşı sırasında De Gaulle'un devlet yönetiminde egemenliği giderek arttı. Amacı, bağımsızlıktan sonra hem meşruiyetini arttırmak için, hem de güven tazelemek için bu olguyu sistem içerisinde resmileştirmektir.

⁸ Milletvekillerinin seçim bölgelerine göre, Cumhurbaşkanı'nın ise ülke geneli için seçilmesinden ötürü bu yönde bir değerlendirme yapılır.

⁹ Fransız siyasi tarihinde, ilki 1986-1988 arasında François Mitterrand Cumhurbaşkanı ve Jacques Chirac Başbakan iken, ikincisi 1993-1995 arasında yine François Mitterrand'ın Cumhurbaşkanlığı döneminde ancak bu kez Edouard Balladur Başbakan iken ve son olarak 1997-2002 arasında Jacques Chirac'ın birinci Cumhurbaşkanlık döneminde Lionel Jospin hükümetiyle olmak üzere üç ayrı dönemde *cohabitation* süreci yaşanmıştır.

Fransız Anayasa Tartışması: Güçler Kurgusunda Denge Arayışı

Nihayet, *Cohabitation* durumlarının oluşmasını engellemek için 2002’de Cumhurbaşkanlık dönemi beş yıla indirildi ve iki genel seçimin de bir ay arayla arka arkaya yapılması yoluna gidildi. Ancak bir taraftan güçler ayrılığında yasama organının yeterli derecede fren mekanizmasına sahip olmaması, diğer taraftan yürütme bünyesinde yetkilerin karıştığı çift başlı “diyarşik” bir yönetim oluşması, Fransız kamuoyunda kurumsal reform taleplerini yoğunlaştırdı.

3 – 2007’de oluşturulan Komisyonun reform çalışmaları: yetki dağılımının belirginleştirilmesi ile yeni fren ve denge mekanizmaları arayışı

2007 seçim kampanyası sırasında merkez partisi UDF’in Genel Başkanı François Bayrou ile Sosyalist Parti adayı Ségolène Royal’ın kurumsal reform konusunu sıkça gündeme taşıması, bu alanda daha muhafazakâr olan Nicolas Sarkozy’yi de bir vaatte bulunma mecburiyetinde bıraktı. Sarkozy, sıkıştığı konularda “kontratak” yöntemi izleme stratejisine sadık kalarak, seçimlerden sonra ilk icraatlarından biri olarak kurumsal reform üzerine çalışmalarda bulunacak bir Komisyon oluşturulması önerisini getirdi. Seçimlerden iki ay sonra Edouard Balladur’ün başkanlığında¹⁰ 13 kişilik¹¹ “Beşinci Cumhuriyetin Kurumlarının Yeniden Dengelenmesi ve Modernleştirilmesi için Çalışma ve Öneri Komisyonu”nu oluşturdu. Olivier Duhamel’e göre komisyon, çalışmalarını yalnızca Cumhurbaşkanı’nın taleplerine yanıt bulmak amacını güderek değil, birçok alanda “yeni öneriler getirerek” özgürce yapmalıydı. Duhamel, aksi yönde bir eğilim olması durumunda, Komisyon’un bir “propaganda ofisine” dönüşeceği ve toplumda oydaşma sağlamakta çok güçlük çekilebileceği görüşünü savunmaktaydı. Bu çerçevede, siyasetin ve yargının önde gelen isimleriyle yirmi altı görüşme düzenlendi. Görüşmeler televizyonda naklen yayınlanırken, kayıtları ve dökümleri oluşturulan web sayfasında her an ulaşılabilecek şekilde yer aldı. İnternet sitesi aracılığıyla halk tarafından da görüş bildirilmesi sağlanmakla birlikte, resmi sitede forum düzenlenmedi ve kişilerin belirttikleri görüşler de yayınlanmadı. Yaklaşık iki buçuk aylık çalışma sonucu, Ekim sonunda “Daha Demokratik bir Beşinci Cumhuriyet” adlı rapor Cumhurbaşkanı’na teslim edildi.

Komisyonun çalışmaları yalnızca Anayasa değişikliği önerilerinden ibaret değildi. Meclis tüzüğü, seçim kanunu ve bazı organik kanunları da kapsayan bir çalışma yapılmıştı¹². Rapor üç ana başlık içeriyor:

- İlk ana başlık, yürütmede Cumhurbaşkanı ile hükümet arasında yetkileri daha belirgin kılma ve bazı denetleme ve dengeleme mekanizmaları geliştirmeyi hedefliyor. Bu çerçevede:
 - o Anayasa değişikliklerinin, her iki kamarada da aynı doğrultuda oylanması takdirde, Cumhurbaşkanı tarafından yürürlüğe geçirilmeyip fiili olarak veto edilmesinin engellenmesi için altı ayda halkoyuna sunulması öngörülüyor.
 - o Cumhurbaşkanı’nın yargı ve denetim kurulları üyelerini seçme yetkisi Parlamento’nun gözetimine bağlanıyor: Atamalar, özel olarak oluşturulan meclis komisyonlarından olumlu görüş alındıktan sonra geçerlilik kazanıyor.

¹⁰ Sarkozy’nin Komisyon’un başına Balladur’ü getirmesi başlı başına bir gövde gösterisiydi: 1995 seçimlerinde Balladur Chirac ile birlikte Cumhurbaşkanlık seçimlerinde sağdan aday olurken, Sarkozy Balladur’ü desteklemişti. Ancak seçimleri Chirac kazandı. Bu nedenle Sarkozy için üst mevkilerden uzak bir dönem başlamış oldu. 2002 seçimleri arifesinde Sarkozy parti içindeki ağırlığını tekrar kazanarak sonraki hükümetlerin daima en önemli kişiliği oldu. Ancak Chirac ile arasının çok kötü olduğu basın tarafından defalarca yazılıp çizildi. Fransız toplumu, Chirac’ın Sarkozy’nin Cumhurbaşkanı olmasını kesinlikle istemediğini çok iyi algılamıştı. Bu nedenle, Fransız toplumu için, seçimlerden hemen sonra Komisyon’un başına Balladur’ün getirilmesi, bir bakıma Sarkozy’nin tarzına uygun bir biçimde, bütün engellerin aşıldığı manasını taşıyor.

¹¹ Aralarında Sosyalist Parti adına eski bakanlardan ve partinin ağır toplarından Jack Lang, Türkiye’nin AB üyeliğine karşıtlığıyla bilinen UDF’in Avrupa parlamenterlerinden Jean-Marie Bourlanges, eski Anayasa Mahkemesi başkanı Pierre Mazeaud ile sekreterlik görevi yapmış Olivier Schrameck, eski eğitim bakanı ve filozof Luc Ferry, Anayasa hukuku profesörlerinden Bertrand Mathieu ile Olivier Duhamel de yer alıyor.

¹² 77 önerinin 41’i Anayasa değişikliği öngörür.

Fransız Anayasa Tartışması: Güçler Kurgusunda Denge Arayışı

o *Cohabitation* ihtimalini mümkün olduğunca önleyebilmek için Cumhurbaşkanlığı ve Parlamento seçimlerinin aynı zamanda yapılması yönünde bir değişiklik getiriliyor.

o Ayrıca Cumhurbaşkanı'nın medyadaki söz alma süresinin yürütmenin söz hakkı süresine sayılması önerisi getiriliyor ki bu sembolik anlamda son derece önemli: Devlet Başkanı'nın ülke bütününe temsil eden ve partiler üzerinde biri olmaktan ziyade, ülke çoğunluğunu temsil eden siyasi bir kişilik olarak görüldüğünün bir ifadesi. Aslında bu yönelim ortaya çıkan durumla daha çok bağdaşır¹³

o Anayasa'nın 5. maddesine Cumhurbaşkanı'nın ülkenin politikasını belirlediğine dair bir ibare eklenirken, 20. maddesinde ise ülkenin politikasını yürüttüğü belirtiliyor. Bu değişiklikler Anayasa'da yetki ile sorumluluğu ayırdığı için sert bir şekilde eleştirildi. Daha sonra, aşağıda da değindiğimiz gibi, Cumhurbaşkanı Sarkozy resmi bildirisinde bunların gerekli olmadığını dile getirdi.

• İkinci başlık yasama organının güçlendirilmesine ilişkin:

o Parlamento'nun gündem belirleme, yasa tasarısı hazırlama ve denetim alanında bazı yetkileri genişletiliyor: 1958 Anayasa'sının ortaya koyduğu düzenlemelere göre Parlamento'nun bu konudaki yetkileri son derece sınırlıydı. Örneğin gündem belirleme konusunda tüm yetkiler hükümete aitti. Öngörülen değişikliklerle, çalışma zamanının yarısı Parlamento'nun kendi yasama ve denetim faaliyetleri için ayrılıyor.

o Muhalefetin söz hakkını geliştirecek önlemler alınıyor.

• Üçüncü bölüm yargı bağımsızlığını geliştiren ve bu alanda halkın yararlanabileceği yeni mekanizmalar sağlayan öneriler barındırıyor:

o Buna örnek olarak Yüksek Yargıçlar Kurulu'nun genişletilmesi ile Cumhurbaşkanı'nın tabii başkanlığına ve Adalet Bakanı'nın tabii üyeliğine son verilmesi öngörülüyor.

o Seçmenlere yasa önerisinde veya Anayasa şikâyetinde bulunma olanağı tanınıyor¹⁴;

o Halkın temel haklarını koruyacak bir kamu denetçiliği (ombudsperson) kurumu oluşturulması da Komisyon tarafından getirilen öneriler arasında yer alıyor.

Raporun iletilmesinden on beş gün sonra, 12 Kasım tarihinde Nicolas Sarkozy resmi olarak yayınladığı bir bildirgeyle çalışmalarını değerlendirdi. Birçok öneriyi olumlu karşılayan Sarkozy, eleştirilerin yoğunlaştığı 5 ve 20. maddelerdeki değişiklikleri en önemli çekincesi olarak gösterdi. Yeni bir rejim kurmanın söz konusu olmadığını ve Anayasa'da bu yönde algılanabilecek tartışma yaratabilecek değişikliklere gidilmemesi gerektiğini ifade etti. Bu açıklamaya değin kamuoyunun büyük bir bölümünde bu iki maddedeki yeniliğin Sarkozy'nin özel talebi üzerine getirildiğine dair bir görüş hâkim olduğundan, Cumhurbaşkanı'nın bu açıklaması olumlu karşılandı. Sarkozy temsili arttırmak için seçim sisteminde sınırlı ölçüde nispi temsile yer verilebileceğini belirtirken, kanun hükmündeki kararnemelerin kullanımının sınırlandırılmasına ise çekince koydu. Genel görüşlerin alınmasından sonra, Komisyon ikinci etap çalışmalarına başladı. Bu çalışmaların sonucunda tekrar gözden geçirilen rapor, 17 Aralık'ta incelenmesi için Danıştay'a sunuldu. Danıştay'ın görüşlerinin alınmasından sonra rapor Meclis'e teslim edilecek. Meclis'in önerileri Mart ayına kadar incelemesi ve ardından reform paketinin Cumhurbaşkanı tarafından halkoylamasına sunulması öngörülüyor.

Sonuç – Nasıl bir yeniden yapılanma: kurumsal reform ya da altıncı Cumhuriyet?

2007 Anayasa Komisyonunun amacı, 1958 Anayasa'sının oluşturduğu güçler kurgusunu daha dengeli ve etkin bir şekilde düzenlemek oldu. Ancak süreç içerisinde yapılan çalışmalar son derece teknikti. Genel olarak halkın aktif katılımı aranmadığı gibi, bunu

¹³ Bu karar ayrıca Nicolas Sarkozy'nin medyada çok sık yer alıp bir bakıma konumunu kötüye/basını kullandığına dair eleştirilerin bir sonucu olarak da değerlendirilebilir.

¹⁴ Yeni hükümet aile birleştirmeleri kapsamında DNA testi uygulanmasına yönelik bir yasayı Meclis'ten geçirdiğinde bu yönde bir ihtiyaç açıkça hissedildi. Bu yasaya karşı yaklaşık üç yüz elli bin imza toplanmış, fakat buna rağmen iktidarın yasa önerisini daha geniş bir tartışmaya açması sağlanamamıştır.

Fransız Anayasa Tartışması: Güçler Kurgusunda Denge Arayışı

teşvik etmek için pek az sayıda yönetme başvuruldu. Oysa, toplumu tatmin etmeyen bir kurumsallaşma söz konusu olduğu zaman, yurttaşların yeni bir devlet yapısının üzerinde tartışmaları, gidilecek değişikliklerin isteklerini yansıtmaları ve ihtiyaçlarını karşılamaları bakımından çok önemlidir. Ancak Fransa’da toplumun bu konudaki düşüncelerini belirlemek yönünde gerçek anlamda bir ön çalışma yapılmadı. Dolayısıyla toplumun önerilecek reformlardan ne denli tatminkâr bulacağı bir soru işareti.

Komisyon’un ortaya koyduğu yaklaşım Fransa’da mevcut sistemin değişmesi ve altıncı Cumhuriyet’e geçilmesini savunan kesimler tarafından da eleştirildi. Bu eleştirilerden en önemlisi, 2001 yılında Sosyalist Parti milletvekili Arnaud Montebourg’un öncülük ettiği *Convention pour la sixième République* (Altıncı Cumhuriyet Konvansiyonu) oluşumunu destekleyenlerden geldi. Konvansiyon, Beşinci Cumhuriyet’in “süper güçleri” olan Cumhurbaşkanlığı modelinin demokrasiyle bağdaşmayan durumlara yol açtığı öne sürerek parlamenter sisteme dönülmesi gerektiği savunmuştu. Hareketin başkanı François Colcombet reform çalışmalarının kamuoyuna yeterince açık olmadığını ifade ediyor. Ayrıca, Nicolas Sarkozy’nin reform çalışmalarının kapsamında belirleyici bir rol oynadığı yönünde eleştiriler dile getirildi. Sonuç olarak gidilen kurumsal reform çalışmasını tatmin edici bulmayan Altıncı Cumhuriyet taraftarları için, var olan sistemin enine boyuna tartışılmadığı bir süreç yaşandı ve sınırları belli olan bu çalışmalar yetersiz bulundu.

François Mitterrand, 1964 yılında kaleme aldığı *Coup d’Etat permanent* (“Sürekli Darbe”) adlı kitabında Beşinci Cumhuriyet modelinde Cumhurbaşkanı’nın hakem olmayacağına ve bütün güçleri elinde toplayacağına işaret etmiştir. De Gaulle’un kurduğu rejimi çok ağır bir şekilde eleştirerek “bir darbeciden hukukçuların tizizliğini” beklemenin “boşuna” olduğunu yazmıştır¹⁵. 1958 Anayasa’sının konjonktürel düzenlemelere getiren bir metin olduğu bugün açıkça ortadadır. Dönemin olağanüstü koşullarını bir kenara bıraksak bile, o tarihlerde egemen olan demokrasi ve insan hakları vizyonunun artık geçerli olmadığı da aşikâr. Adem-i merkezîyetçilik Anayasa metnine ilk reformlardan yirmi yıl sonra, 2003’te işlendi. Aynı şekilde, ölüm cezasının verilemeyeceği ifadesi de Anayasa’ya, kaldırılmasından tam yirmi altı yıl sonra, 2007 yılı içerisinde eklenmişti. Anayasaların ve oluşturdukları devlet kurgusunun, çağa ve günün koşullarına uygun olması gereğini Fransa örneğinde belirgin bir şekilde görebiliyoruz. Gerek reform çalışmaları, gerekse yeni bir Anayasa tartışmasıyla yürürlükte olan metinlerin sorgulanması demokrasinin vazgeçilemez bir parçası halini almış bulunuyor. Anayasalar her ne kadar sabit kurallar ortaya koysa da, toplumun dinamiklerini dikkate almak, geliştirilme ve yenilenme esnekliğine sahip olmak zorundalar. Ayrıca, yukarıda da belirttiğimiz gibi, bu çalışmalar içerisinde sivil toplumun katılımı ve yaşamak istedikleri devlet yapısının tanımına katkıda bulunmaları, bu kurallar üzerinde geniş bir biçimde uzlaşılması ve bunlara sahip çıkılması için son derece büyük bir önem taşıyor. Nitekim demokrasilerde katılımsız süreçler, toplumdan uzak kalmaya mahkûmdur.

¹⁵ François Mitterrand, kendi Cumhurbaşkanlık döneminde, 1992 yılında bir komisyon (Vedel Komisyonu) kurmuş ama bu çerçevede sunulan önerileri hayata geçirmemişti.