

Halk Tarafından Seçilen Cumhurbaşkanı'nın Siyasal Rejime Etkisi (Avusturya Örneği)*

The Effect Of Popular Elected President To The Political Regime (The Austria Example)



Ar. Gör. Özge ÇELEBİ**

ÖZET

İlk kez Birleşik Krallık'ta ortaya çıkan parlamenter rejim, zaman içinde gelişimini sürdürmüş ve çoğu demokratik ülke tarafından kendi siyasal sistemleri doğrultusunda çeşitli değişikliklere uğrayarak kullanılmaya devam edilmiştir. Öte yandan Cumhurbaşkanı'nın doğrudan belirlendiği ve ona özgün geniş bir yetki alanının yaratıldığı yarı-başkanlık rejimleri, 20. Yüzyılın sonlarından itibaren bir çok Avrupa ülkesinde hızla yayılmaya başlamıştır. Ancak günümüzde hala yarı-başkanlık ve parlamenter rejim ayrımı konusunda tam bir oйдаşma sağlanamamaktadır. Bu sorunun temelinde, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı'nın tek başına parlamenter rejimi yarı-başkanlığa dönüştürüp dönüştürmediği sorunsalı yer almaktadır. Çalışmamızda, ilk önce yarı-başkanlık ve parlamenter rejim konusunda siyasal öğretilerde ortaya çıkan tartışmalar değerlendirilecek, sonrasında bu teorik değerlendirmeler, Cumhurbaşkanlarının yetkilerinin ölçümü doğrultusunda Avusturya örneği üzerinden çözüme kavuşturulacaktır.

* Bu makale, "1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı Seçim Usulünün Siyasal Rejime Etkisi" başlıklı yayınlanmamış doktora tezinin bir kısmının, düzeltilip güncellenmiş halidir.

** Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi, ozgecancelebi@yahoo.com.tr.

Anahtar Kelimeler: *Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçimi, Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin ölçümü, Cumhurbaşkanı'nın yasama-dışı yetkileri, siyasal rejim türü.*

ABSTRACT

The parliamentarism that first appeared in the United Kingdom, carried on growing in time and continued to be used with some changes according to their political system by a lot of democratic country. On the other side semipresidential regimes in which President is determined directly and given a wide range of power specific to him, started to spread rapidly in a lot of European countries as of late 20th century. Today there is still no consensus between the discrimination of semipresidential regimes and parliamentarism. The basis of this problem is that the problematic of the popular elected President's turning the parliamentarism into semipresidential regimes. In this study, at first the arguments which appeared on political literature about the semipresidential regimes and parliamentarism will be evaluated, and then this theoretic evaluations will be solved on measurement of President's power based on Austria example.

Keywords: *the popular election of president, measuring presidential power, non-legislative powers of president, regime type.*

GİRİŞ

Parlamente rejimlerde, yürütmenin sorumsuz kanadı olan devlet başkanı, soy bağı veya seçimle göreve gelmektedir. Soy bağına göre belirlenen devlet başkanı, parlamente rejimin beşiği olan Birleşik Krallıkta olduğu gibi, meşruti parlamente rejimlerde uygulanan yöntemdir. Hükümet şekli Cumhuriyet olan parlamente rejimlerde ise Cumhurbaşkanı seçimle göreve gelmekte, bu seçimler ise çoğunlukla parlamento tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak parlamento tarafından seçilenlere göre az olmakla birlikte, Cumhurbaşkanı'nın halkoyuyla belirlendiği ülkeler de mevcuttur. Fakat halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanlığı makamı, kimi yazarlar tarafından parlamente rejim mekanizması, dışında tutulmakta ve doğrudan belirlenen Cumhurbaşkanı'nın, rejimi yarı-başkanlığa çevireceği savunulmaktadır.

Cumhurbaşkanı'nın doğrudan belirlenmesi, fakat ona tanınan yetkilerin parlamenter rejimin mantığına uygun bir şekilde düzenlenmesi, günümüzde dahi zorluğunu muhafaza eden bir konudur. Parlamenter rejim mekanizması içinde sembolik yetkileri olan Cumhurbaşkanları, halkoyu ile göreve geldiklerinde “siyasi meşruluk” düşüncesi içinde aktif bir rol oynamak isteyebilmekte ve hatta kullanabilecekleri yetkileri sembolik konumdan fazla olduğunu savunabilmektedirler. Cumhurbaşkanlarının sahip olduğu yetkilerin hangilerinin sembolik nitelikte, hangilerinin bunu aşacak nitelikte “güçlü” bir yetki konumunda değerlendirilmesi gerektiği konusunda bir oyuşma söz konusu değildir. Bu nedenle çalışmamızda ilk olarak parlamenter rejim ve yarıbaşkanlık rejimlerinin tanımları ve bu tanımlarda yer alan tartışmalı kısımlar ortaya koyulacak, ikinci olarak Cumhurbaşkanlarına tanınan hangi yetkilerin “güçlü/önemli” yetki statüsüne girdiği, rakamsal verilerle incelenecektir. Çalışmanın son kısmında ise Avusturya örneği üzerinden, doğrudan seçilen Cumhurbaşkanı'nın konumu ve kullandığı yetkilerin, siyasal rejime olan etkisi tespit edilecektir.

I. Öğretideki Tartışmalar Işığında Parlamenter Rejim ve Yarı-Başkanlık Rejimlerinin Nitelendirilmesi

Parlamenter rejimlerde, halkoyu ile belirlenen devlet başkanlığı makamı ve kullandığı yetkilerin başkalaşımı, siyasal rejimlerin tasnifinde önemli değişikliklere sebep olmuş ve ortaya yeni bir siyasal rejim kategorisi çıkarmıştır: Yarı-Başkanlık Rejimi. Bu tanımları ilk kullanan kişi, gazeteci ve Le Monde gazetesinin kurucusu olan Hubert Beuve-Méry'dir.¹ Beuve-Méry 1959'da ilk kez gazetesinde kullandığı bu tanımları, 1987'de bastığı yazısında yinelemiştir.² Akademik anlamda bu terimi kullanan ilk kişi ise Maurice Duverger'dir. Duverger 1970 yılında, Politik Sistemler kitabının 11. baskısında bu tanımları ortaya atarak Fransa, Avusturya, Finlandiya ve son olarak da yürürlükten kalkan Weimar Anayasasının yarıbaşkanlık tasnifi içinde değerlendirmiştir.³

¹ Robert ELGIE, “The Politics of Semi-Presidentialism”, Robert Elgie (eds.) in Comparative European Politics Semi Presidentialism in Europe, 1999, s.1.

² ELGIE, s.1.

³ Maurice, DUVERGER, Institutions politiques et Droit constitutionnel, Paris: Presses Universitaires de France, 11th ed, 1970, s. 279 Aktaran: Robert ELGIE, “Three waves of semi-presidential studies.”, Democratization, Vol. 23, No.1, 2015, s. 50.

Yarı-başkanlık rejiminin ortaya çıkış nedenleri ülkelere göre farklılık göstermektedir. Bu nedenlerin arasında tarihsel nedenler olabileceği gibi, kimi zaman da Cumhurbaşkanı'na tanınan yetkilerin çeşitli sebeplerle güçlendirilmesi yer almaktadır. Ancak bazı ülkelerde de, otoriter başkanlık rejimine geçiş basamağı olarak, yarı-başkanlık rejimi kullanılmaktadır.⁴

Duverger'e göre, bir rejimin yarı-başkanlık olarak sınıflandırılması için üç koşul mevcut olmalıdır. Bu koşullar şunlardır:⁵ Cumhurbaşkanı'nın genel oyla seçilmesi, Cumhurbaşkanı'nın oldukça önemli siyasal güçlere sahip olması, Cumhurbaşkanı'nın yanında, yürütme ve hükümet gücünü elinde bulunduran fakat meclisin çoğunluğunun desteğine bağımlı olan başbakan ve bakanların olmasıdır. Duverger 1990'ların başına kadar öğretide yarı-başkanlık rejimine ilişkin yaptığı tanımla "tek kişi" olma özelliğini sürdürmüş, ancak nitelendirdiği bu rejime karşı zamanla eleştirel yaklaşımlar ortaya çıkmıştır.⁶ Örneğin O'Neil'e göre, Cumhurbaşkanı'nın doğrudan seçimi, tek başına rejimi yarı-başkanlık yapmaz; bu kurum oldukça güçlü yetkilerle donatıldığı takdirde o ülkenin siyasal rejimi için yarı-başkanlık nitelmesi yapılabilir. Fakat Elgie'ye göre, Duverger'in yaptığı tanımın temel sorununu, "Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu oldukça önemli siyasal güçler" unsurunun belirsizliğidir.⁷ Buna göre bazı yetkiler kimileri için oldukça önemli iken, kimileri için standart olabilecektir. Çoğu kez de Cumhurbaşkanı önemli yetkilere sahip olduğu halde, yetkilerini siyasi pratikte kullanmamaktadır. Bu durumda ise rejimi yarı-başkanlık olarak değerlendirmek yürütme açısından önemli bir probleme dönüşebilmektedir.⁸

Duverger'nin yarı-başkanlık tanımı çoğu bilim insanı tarafından benimsenmiş olsa da, Sartori ve Elgie, yarı-başkanlık rejiminin karakteristik özelliklerini Duverger'a göre farklı bir şekilde nitelendirmekte-

⁴ Democracy Reporting International, Systems of Government: Semi-Presidential Model, Briefing Paper, No..27, March 2012, s. 1.

⁵ Maurice DUVERGER, "A new political system model: Semi-presidential government." European Journal of Political Research 8, 1980, s. 166

⁶ ELGIE, "Three waves of Semi-Presidential Studies", s.50

⁷ ELGIE, "Three waves of Semi-Presidential Studies", s.51.

⁸ ELGIE, "Three waves of Semi-Presidential Studies", s.51.

dir.⁹ Öte yandan, Sartori'ye göre yarı-başkanlık rejimleri için beş karakteristik özellik mevcuttur:

- Cumhurbaşkanı, belirli bir görev süresi için halkoyuyla seçilir (doğrudan ya da dolaylı olarak).
- Cumhurbaşkanı, yürütme gücünü başbakan ile paylaşır.
- Cumhurbaşkanı parlamentodan bağımsızdır, ancak tek başına ya da doğrudan hükümet etmeye yetkili değildir. Bu sebeple işlemleri hükümet aracılığıyla yerine getirilmelidir.
- Bakanlar kurulu Cumhurbaşkanı'na karşı bağımsız, parlamento'ya karşı bağımlıdır. Bakanlar Kurulunun bağımlılığı, parlamentonun hem güvenoyuna hem de güvensizlik oyuna tabi olmasından kaynaklanır. Kabinenin, her iki durumda da parlamento çoğunluğunun desteğine ihtiyacı vardır.
- Yarı-başkanlığın çift otoriteli yapısı, farklı denge mekanizmalarına izin verir. Yürütme içinde güç hâkimiyetinin yer değiştirmesi için, her bileşenin potansiyel özerkliği mevcuttur.

Elgie ise yaptığı tanımla, Cumhurbaşkanı'nın belirsiz bazı yetkilerinden kaynaklanan karışıklıkları ortadan kaldırmaya çalışmaktadır.¹⁰ Elgie'ye göre, belli süreyle seçilen Cumhurbaşkanı, yasamaya karşı sorumlu bir başbakan ve kabinenin varlığı yarı-başkanlık rejimini oluşturur.¹¹ Elgie'nin tanımında eksik olan unsur, ilgili devletlerin anayasalarının incelenme gereksinimidir. Ancak yarı-başkanlık rejiminin kırılma noktası, Cumhurbaşkanı ile başbakanın güçlerinden oluşmakta ve şu soru etrafında şekillenmektedir: bu ikisi ülkelerinin yararına birlikte çalışmaya ve işbirliğine mi hazırlar, yoksa kendi ülkelerini hasara uğratacak şekilde birbirlerine karşı çekişmeye mi hazırlar?¹² Shen'e göre bu husus, akıllara unutulmaması gereken bir noktayı daha getirmektedir:

⁹ Yu-chung SHEN, "The Anomaly of the Weimar Republic's Semi-Presidential Constitution", *Journal of Politics and Law*, Vol. 2, N.3, 2009, s.36.

¹⁰ Robert, ELGIE, "What is semi-presidentialism and where is it found? in Robert ELGIE & S. MOESTRUP (eds.), *Semi-presidentialism Outside Europe*, New York: Routledge. 2007, s. 6 Aktaran: SHEN, "The Anomaly of the Weimar Republic's Semi-Presidential Constitution", s.36.

¹¹ ELGIE, "Three waves of Semi-Presidential Studies", s.51.

¹² SHEN, s.36.

Cumhurbaşkanı ve başbakan yürütme gücünü paylaşır, ancak anayasal yetki onlar tarafından farklı zamanlarda kullanılırsa, rejimin hala yarı-başkanlık olduğu savunulabilir mi?¹³ Ancak bize göre ortaya çıkan soru işaretleri bununla sınırlı kalmamaktadır.

Elgie her ne kadar yaptığı tanımla Cumhurbaşkanı'nın yetkilerine yer vermeyerek kafa karışıklıklarını gidermek istese de, bu durum iki soruyu gündeme getirmektedir. İlk soru, yetkileri parlamenter rejimle benzer ölçüde tutulmuş Cumhurbaşkanı ve yasamaya karşı sorumlu bakanlar kurulunun varlığı halinde, rejim için yarı-başkanlık tanımı yapıp yapılamayacağıdır. İkinci açmaz ise, yetkileri geniş Cumhurbaşkanı ve yasamaya karşı sorumlu Bakanlar Kurulu unsurları olmasına rağmen, ülkenin mevcut sistemi (anayasal ve siyasal), fren-denge mekanizmalarıyla Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini kullanmaya olanak vermiyorsa, yine de yarı-başkanlık rejiminden söz edilebilir mi? Elgie'in yaptığı tanımlar bu soruları yanıtlamaya olanak tanımamaktadır. Sartori'nin savunduğu özellikler ise saf yarı-başkanlık rejimi olarak nitelendirebileceğimiz Fransa'nın bile uzağında kalmaktadır. Fransa'da bakanlar kurulu parlamento karşısında olduğu gibi Cumhurbaşkanı karşısında da sorumludur, ayrıca Cumhurbaşkanı'nın tek başına kullanabildiği önemli anayasal yetkiler de mevcuttur.

Tüm bu nedenlerden dolayı çalışmamızda Duvergeryan yaklaşım benimsenmiştir. Ancak Duverger'in yaptığı tanımda kullandığı, "Cumhurbaşkanı'nın oldukça önemli siyasal yetkilere sahip olması" ölçütünü netleştirebilmek için, bu yetkilerin ölçümüne ihtiyaç vardır.

II. Halk Tarafından Seçilen Cumhurbaşkanlarının Yetkilerinin Ölçümü

Yarı-başkanlık rejimlerinde belirleyici husus, Cumhurbaşkanı'na atfedilen güçtür. Cumhurbaşkanı'na verilen fazla miktarda güç, mevcut rejimi başkanlık rejimine doğru kaydırırken, ona verilen az yetki ise rejimi parlamentarizme dönüştürmektedir.¹⁴ Ancak anayasal ve yasal koşullar dışında, siyasal gelenekler, seçim ittifakları ve Cumhurbaşkanı adaylarının kişilikleri gibi faktörler de rejimin niteliği açısından oldukça etkilidir. Tüm bu etkenler arasında elbette en etkili husus, Cumhurbaşkanı'na verilen anayasal yetkilidir.

¹³ SHEN, s.36.

¹⁴ Democracy Reporting International, Systems of Government: Semi-Presidential Model, Briefing Paper, No.27, March 2012, s.5.

Duverger'in yarı-başkanlık rejiminin örnekleri arasında gösterdiği ülkeler, Fransa (V. Cumhuriyet), Finlandiya, Avusturya, İrlanda, İzlanda, Weimar Cumhuriyeti ve Polonya'dır.¹⁵ Duverger Fransa Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini "çok güçlü yetkiler" olarak tanımlamış; Avusturya, İrlanda ve İzlanda'yı "sembolik yetkili" Cumhurbaşkanı'na sahip ülkeler arasında değerlendirilmiş; Weimar Cumhuriyeti, Finlandiya ve Portekiz'i ise Cumhurbaşkanı ve hükümetin dengeli koordinasyonuna sahip ülkeler kategorisine sokmuştur.¹⁶ Duverger'e göre Avusturya, İrlanda ve İzlanda uygulamada parlamenter rejime sahip, anayasalarında yer alan asgari özellikler nedeniyle de yarı-başkanlık olarak değerlendirilmişlerdir.¹⁷ Duverger'nin ortaya attığı bu tanım ve örnekler, çoğu yazar tarafından tartışılmış, özellikle Avusturya, İrlanda ve İzlanda'da siyasal rejimin tanımı hususunda oйдаşma sağlanamamıştır. Sartori gibi kimi yazarlar ise, "Cumhurbaşkanı halk tarafından seçiliyor olsa da, onların anayasal yetkiler bakımından zayıf olması halinde, mevcut rejimin yarı-başkanlık rejimi dışında tutulması gerektiğini savunmaktadır. Wu, bu görüşü farklı bir şekilde ele alarak, parlamenter rejimin genel oyla seçilen Cumhurbaşkanı unsuruyla birleştirilmiş halini yarı-başkanlık olarak yorumlamakta, ancak Cumhurbaşkanı kayda değer yetkiler kullansa da kullanmasa da, genel oyla seçimin ona büyük bir otorite sağlayamayacağını savunmaktadır.¹⁸

Siyasal rejim türlerinde devlet başkanlarının yetkileri, özellikle yarı-başkanlık ve parlamenter rejim ayrımının tespiti açısından büyük önem taşımaktadır. İlk olarak 1992 yılında Shugart ve Carey, yaptığı çalışmalarda devlet başkanına ait on yetki alanı belirlemiştir.¹⁹ Bu yetki alanı çeşitli yazarlar tarafından geliştirilerek ölçüm analizleri ortaya çıkarılmış olsa da, bu analizler arasında en öne çıkanı, yine Shugart & Carey tarafından geliştirilen yasama ve yasama-dışı yetki listesinin 0-4

¹⁵ DUVERGER, s. 165-187.

¹⁶ DUVERGER, s. 168.

¹⁷ DUVERGER, s.167-177.

¹⁸ Yu-shan, WU, "Semi-Presidentialism and Nascent Democracies as a Research Agenda.", in the World Congress of International Political Science Association, Fukuoka, July. 2006, s.5-8.

¹⁹ Matthew Soberg SHUGART, John M CAREY, Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral Dynamics, Cambridge University Press, 1992, s. 150.

arası değere göre ölçüldüğü analizdir.²⁰ Shugart ve Carey'in ölçüm tablosu, Metcalf tarafından yeniden şekillenerek düzenlenmiş ve mevcut çalışmaya “yargısal denetime başvuru” yetkisi de eklenmiştir. Tablo, akademik çevreler tarafından en yaygın kullanılan ve en uzun ömürlü tablo olma özelliğini taşımaktadır.²¹ Buna göre devlet başkanının yetkileri iki ana grup halinde şu şekilde puan verilip, tablolaştırılmıştır:²²

Devlet Başkanlarının Yasama Yetkileri

Paket Veto/ Geri Gönderme	Yasa Gücünde Kararname Çıkarmak	Yasama Girişimi	(Yasaları) Referanduma Götürme Yetkisi	Yargısal Denetime Başvuru Yetkisi (a priori anayasaya uygunluk denetimi)
Mutlak veto (4) Nitelikli çoğunlukla aşılabilir veto (3) Mutlak çoğunlukla aşılabilir veto (2) Basit geri gönderme yetkisi (1) Yetkinin olmayışı (0)	Sınırsız ve tek başına kullanılan anayasal yetki (4) Geçici ve sınırlamalara tabi yetki (2) Sınırlı yetki (1) Yetkinin olmayışı/ yetki yarasına bağlılık (0)	Parlamentonun değişiklik yapmaması (4) Parlamentonun sınırlı şekilde değişiklik yapması (2) Parlamentonun istediği şekilde değişiklik yapması (1) Yetkinin olmayışı (0)	Sınırsız yetki (4) Sınırlı yetki (2) Bakanın ortak imzası ile (1) Yetkinin olmayışı (0)	Devlet başkanının tek başına yetkili olması (4) Devlet başkanının bu yetkiyi Kabine/parlamentonun çoğunluğu ile birlikte kullanması (2) Devlet başkanının bu yetkiyi kabine/parlamentonun azınlık üyeleriyle birlikte kullanması (1) Yetkinin / a priori denetimin olmayışı (0)

Tablo 1: Devlet başkanlarının yasama yetkilerinin ölçümü

²⁰ Lee Kendall, METCALF, “Measuring presidential power. Comparative Political Studies.”, Vol. 33, No:5, 2000, s. 664.

²¹ Robert, ELGIE, “Duverger Semi-presidentialism And The Supposed French Archetype.”, West European Politics, Vol. 32, No. 2, 2009, s. 256.

²² Philipp KÖKER, Veto Et Peto: Patterns of Presidential Activism in Central and Eastern Europe, Yayınlanmamış Doktora Tezi, University College London, s.24; Şule ÖZSOY BOYUNSUZ, Başkanlı Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye için Tavsiye Edilebilirliği, 2. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yay, 2014, s..96-98.

Devlet Başkanlarının Yasama-dışı Yetkileri

Kabinenin Oluşumu	Gensoru
<ul style="list-style-type: none"> Devlet başkanının, parlamentonun rızasına ihtiyaç duymadan bakanları atayabilmesi (4) Devlet başkanının, parlamentonun rızası ile bakanları atayabilmesi (3) Devlet başkanının belirlediği kabineyi parlamentonun onayına ya da güvenoyuna sunabilmesi (2) Devlet başkanının başbakanı, parlamentodan güvenoyu alabilecek kişiler arasından seçmesi, bakanların ise başbakan tarafından devlet başkanının rızası ile belirlenebilmesi (1) 	<ul style="list-style-type: none"> Parlamentonun güvensizlik oyunun olmayışı ve kabinenin düşürülemediği (4) Parlamentonun güvensizlik oyunun olması ancak devlet başkanının bunun üzerine parlamentoyu feshedebilmesi (2) Kurucu güvensizlik oyunun varlığı (1) Kısıtlama olmadan gensoru yetkisinin kullanılabilmesi (0)

Tablo 2: Devlet başkanlarının yasama-dışı yetkilerinin ölçümü

Shugart ve Carey'in ölçümlerine göre, tablodan teorik olarak alınabilecek en yüksek puan kırktır, fakat uygulamaya bakıldığında, başkanlık rejimiyle yönetilen ülkelerde dahi bu skor en fazla 11-12 puan dolaylarındadır.²³

Shugart ve Carey'in tablosunu düzenleyen Metcalf, Avusturya, Finlandiya, Fransa, Bulgaristan, Hırvatistan, Makedonya, Polonya (1997), Romanya ve Slovenya'yı bu teste tabi tutarak değerlendirmeye almıştır.²⁴ Bu ülkeleri yeniden gözden geçirmek gerekirse, Fransa Cumhurbaşkanı'nın güçlü yetkileriyle birlikte, yarı-başkanlık rejiminin saf bir örneğidir. Polonya'da güçlü Cumhurbaşkanı yetkileriyle yarı-başkanlık rejimine sahip ülkeler arasında kabul edilmektedir. Hırvatistan, Makedonya ve Romanya ise 2015 Freedom House ölçütlerine göre özgür/tam demokratik kabul edilen ülkeler arasında yer almamıştır.²⁵ 2016 Freedom House raporunda ise söz konusu ülkeler, inceleme-

²³ Robert ELGIE, "Duverger Semi-presidentialism And The Supposed French Archetype", s. 255.

²⁴ METCALF, s.675.

²⁵ Freedom House ölçütlerinde ülkeler, demokratik değer skalasında 1-7 arasında verilen puana göre değerlendirilmektedir. 1 puan alan ülkeler, "en demokratik ülke" skalasında yer almaktadır. "Silencing the Messenger: Communication

ye tabi tutulanlar arasında yoktur.²⁶ İrlanda ve İzlanda, Shugart&Carey ve Metcalf tarafından ölçüm tespitine tabi tutulmamıştır. Fakat bu iki ülke, Duverger'in çalışmasında da olduğu gibi birçok çalışmada siyasi rejim açısından tartışılan ülkeler arasında olduğu için ölçüme tabi tutulmalıdır. Özsoy ise Metcalf'in revize ettiği tabloyu ilgili ülkelerle birlikte, Slovenya ve Slovakya'yı da ekleyerek verileri güncellemiştir.²⁷ Tüm bu açıklamaların ardından karşımıza çıkan tablo şu şekildedir:²⁸

Ülkeler	veto	kısmi veto	kararname	yası teklifi	bütçe yetkisi	referandum	anayasa yargısına başvuru	Toplam
Avusturya	0	0	0	0	0	0	0	0
Bulgaristan	2	0	0	0	0	0	0	2
Finlandiya	1	0	0	0	0	0	0	1
İrlanda	0	0	0	0	0	0	4	4
Slovakya	2	0	0	0	0	0	0	2
Slovenya	0	0	0	0	0	0	0	0

Tablo 3: Ülke Örneklerine Göre Cumhurbaşkanlarının yasama yetkileri.

Ülkeler	kabinenin kuruluşu	kabinenin görevine son verilmesi	Gensoru	parlamentonun feshi/seçimlerin yenilenmesi	Toplam
Avusturya	1	0	0	4	5
Bulgaristan	0	0	0	1	1
Finlandiya	0	1	0	0	1
İrlanda	0	0	0	0	0
Slovakya	1	0	0	1	2
Slovenya	1	0	1	1	3

Tablo 4: Ülke Örneklerine Göre Cumhurbaşkanlarının yasama-dışı yetkileri.

Apps Under Pressure”, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2016>, Erişim Tarihi: 5.11.2016.

²⁶ “Freedom in the World 2015”, https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015#.Wlafc_mLTIW, Erişim Tarihi: 5.12.2016.

²⁷ ÖZSOY, s.100, 103.

²⁸ ÖZSOY, s. 100, 103.

Yukarıdaki tabloya göre, Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçildiği demokratik ülkeler arasında, yasama yetkilerini en yüksek olan ülke İrlanda'dır. İrlanda Cumhurbaşkanı'nın yüksek puan almasını, "Anayasa yargısına başvuru" yetkisi sağlamaktadır. İrlanda'nın arkasından gelen Slovakya ve Bulgaristan, Cumhurbaşkanı'na mutlak veto yetkisini ancak parlamento üye tam sayısının salt çoğunluğuyla geçmesi gereken yasaların varlığı halinde tanımaktadır.²⁹

Tabloya göre Cumhurbaşkanı'nın yasama-dışı yetkilerini ele aldığımızda, en yüksek skora sahip olan ülke Avusturya'dır. Avusturya Cumhurbaşkanı'na verilen en önemli yetki fesih yetkisidir. Fesih yetkisi, yarı-başkanlık olarak kabul edilen rejimlerde dahi Cumhurbaşkanı'nın yetki alanını oldukça genişleten ve rejimi dönüşüme uğratma konusunda güçlü etkilere sahip olan bir yetki olarak yerini almaktadır. Avusturya'yı Slovenya ve Slovakya Cumhurbaşkanları takip etmektedir. Ancak bu iki ülkenin Cumhurbaşkanları, yasama-dışı yetkileri bakımından geniş takdir alanlarına sahip değildir, yetki ölçüm tablosunda ki değerlerden de anlaşılacağı üzere, mevcut yetkiler en düşük düzeyde puanla değerlendirilmiş, bu durum bize onursal konuma sahip Cumhurbaşkanlığı makamını işaret etmiştir.

Genel olarak bu ülkelere baktığımızda uygulamada Avusturya, İrlanda ve Slovenya'da, düzenli olarak güçsüz Cumhurbaşkanları göreve gelirken, öte yanda güçlü bir başbakan ve çoğunlukla aktif bir yasama organını bulunmaktadır.³⁰ Üç ülkede meydana gelen uygulama, partilerin Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin seyreltilmesi için bir oydaşmanın sağlanmış olması ve yarı-başkanlık rejiminin geleneksel parlamenter rejimle sonuçlanmasıyla kendini göstermektedir.³¹ Siaroff ise Bulgaristan dışında tüm ülkelerin Cumhurbaşkanlarını aynı konumda toplayarak, Avusturya, Slovakya, Slovenya ve Finlandiya'da (2000'den sonra), Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin zayıf olduğunu ve bu "sembolik yetki-

²⁹ ÖZSOY, s.100.

³⁰ Robert, ELGIE, *Semi-Presidentialism Sub-Types and Democratic Performance*, New York: Oxford University Press, 2011, s. 27.

³¹ Rafael Mart'nez, MARTINEZ, "Semi-presidentialism: a comparative study.", in presentation at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim, 1999, s. 21, 44.

li” konumla ortaya çıkan siyasal rejimin parlamenter rejim olduğunu savunmaktadır.³²

İzlanda, önceleri tabloda yer alan ülkelerle sembolik konumda bulunan Cumhurbaşkanı nedeniyle sık sık anılmış olsa da, İzlanda Cumhurbaşkanı hem yasama yetkileri hem de yasama-dışı yetkileri bakımından oldukça güçlü konuma sahiptir. Cumhurbaşkanı’nın uzun yıllar sembolik olarak nitelendirilmesinin nedeni, bu yetkilerini kullanmamalarıdır. Fakat bu sebep dışında, Cumhurbaşkanı’nın güçlü yetkileri kullanmasını engelleyen denge ve denetim mekanizmaları yoktur. Nitekim İzlanda Cumhurbaşkanı’nın yetkilerini kullanmayacağı ve değiştirmeyeceği anayasal teamül haline gelmişken, İzlanda’da ortaya çıkan mali kriz tüm bu tabloyu değiştirmiştir.³³ Mali kriz döneminde Cumhurbaşkanı, hükümet tasarısını iki defa veto etmiş ve imzalanmayan tasarılar nedeniyle referandum yolu işletilmiştir.³⁴ Doğrudan seçilmiş bir Cumhurbaşkanı, önemli anayasal güçler kümesi, bu güçlerin kullanımının hem yasal, hem de çekici geldiği politik bağın birleşimi, oldukça etkili Cumhurbaşkanlarına yol açabilmektedir.³⁵ Mevcut Avrupa ülkelerinde halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanlarının kendilerine tanınan yetkileri kullanmamayı tercih etmelerine rağmen, İzlanda Cumhurbaşkanı’nın bu güçlü yetkileri kullanmayı tercih etmesi ve bunun önünde herhangi bir anayasal engel olmayışı, siyasal rejimi yarıbaşkanlığa çevirmiştir. Bu nedenle İzlanda, Özsoy tarafından yetki ölçümü yapılan ülkeler tablosunda gösterilmiş olsa da, belirtilen sebeplerden dolayı çalışmamızda yarı-başkanlık rejimi olarak değerlendirilmiş ve ülke örnekleri tablosundaki değerlendirme kısmından çıkarılmıştır. Avusturya örneği, en fazla yasama-dışı yetkiye sahip Cumhurbaşkanı’na fesih konusunda önemli bir yetki tanıyan anayasaya sahip olması nedeniyle örneklem ülke olarak çalışmamızda yer alacaktır.

³² Alan, SIAROFF, “Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction.”, *European journal of political research*, Vol.42, N.3, 2003, s. 307.

³³ Robert, ELGIE, “Presidential power and the Austrian presidential election” <http://presidential-power.com/?p=5661> , Erişim Tarihi: 17.11.2016.

³⁴ ELGIE, “Presidential power and the Austrian presidential election”.

³⁵ ELGIE, “Presidential power and the Austrian presidential election”.

III. Avusturya: Yasama-dışı Yetkileri Fazla Cumhurbaşkanı Örneği

A. Cumhurbaşkanı'nın Konumunu Belirleyen Tarihi Nedenler

Avusturya Anayasası'nın ortaya çıkmasını hızlandıran faktörler, I. Dünya savaşı ve Avusturya Macaristan İmparatorluğu'nun çözülmesi ardından ortaya çıkan siyasi güçlerin, güçlü bir parlamento ve zayıf bir Cumhurbaşkanı konumunun yaratılması konusunda aldıkları kararlardır.³⁶ Anayasa, siyasi parti temsilcileri ve Profesör Hans Kelsen'in de bulunduğu Yüksek Mahkeme uzmanlarının çalışmalarından oluşan bir yapıya sahiptir. Alınan bu karar doğrultusunda uzlaşılı kültürüyle yapılan Federal Avusturya Anayasası, 1 Ekim 1920 tarihinde Kurucu Millet Meclisi tarafından kabul edilmiştir.³⁷

Wilhelm Miklas'ın 1928'de parlamento tarafından Cumhurbaşkanı seçilmesinin ardından bir yıl sonra "Nationalrat (Milli Meclis)" tarafından, Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesini düzenleyen anayasa değişikliği yapılmıştır.³⁸ 1951'e kadar Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçimi, Nazi Almanya'sı tarafından yaşanan işgal ve bağımsız bir devletin yeniden tesis edilme çabaları nedeniyle hayata geçirilememiştir.³⁹ Cumhurbaşkanı Miklas, yükselen faşizm karşısında "Anayasa Muhafızlığı" görevini gösterememiş, 1933 yılında meclis başkanlarının istifası nedeniyle meydana gelen sorunları çözmek için hiçbir girişimde bulunmamıştır.⁴⁰ Bu krizin ardından Miklas, kendi başkanı olduğu Hristiyan Sosyal Parti'yi azınlık hükümeti olarak atayarak, bu hükümetin teklifi üzerine parlamentoyu feshetmiş-

³⁶ Domenico, ROSANI , The Head of State in Austria, Italy, The Netherlands: A Brief Comparative Study. 2014, s. 4.

³⁷ "The Political System: Parliamentary Democracy". <http://www.austria.org/parliamentary-democracy/> , Erişim Tarihi: 7.12.2016.

³⁸ "When should we start to consider a country as semipresidential?", <http://www.semipresidentialism.com/?cat=37> , Erişim Tarihi: 11.10.2016.

³⁹ "Austria – Will the April presidential elections bring an end to the SPÖ-ÖVP dominance of federal." <http://presidential-power.com/?p=4686> , Erişim Tarihi: 17.12.2016.

⁴⁰ Wolfgang C, MÜLLER, "Austria", ELGIE, Robert (eds.) in Comparative European Politics Semi Presidentialism in Europe 13, 1999, s.25.

tir.⁴¹ Tüm bunların sonucunda, otoriter rejim tesisini gerçekleştirmeye çalışan hükümetin işi kolaylaşmış ve hükümet 1934 yılında parlamentonun kendi kendini feshettiğini duyurmuştur.⁴²

Ünlü yazar Müller'e göre Cumhurbaşkanı'nın yapması gereken, hükümetin görevine son vererek yeni bir hükümetin atanması ve resmi olarak yeni hükümetin talebi üzerine Milli Meclis seçimlerinin yenilenmesiydi. Cumhurbaşkanı Miklas'ın anayasa ihlallerine kayıtsız kalması, 1938'de hükümetin gönüllü olarak Hitler'e teslim olmasına neden olmuştur. Parlamenteoya yapılan baskı karşısında, Miklas'ın kendi partisi lehine kötüye kullandığı konumu, daha sonraki dönem için "güçlü Cumhurbaşkanlığı" isteğini yok eden başlıca sebeptir.⁴³ 1986'ya kadar Cumhurbaşkanlığını kazanan Sosyalist Parti'nin izlediği politika, "sembolik yetkili Cumhurbaşkanı" tercihine uygun davranma yönünde olmuştur.⁴⁴ 1951 yılından bu yana halkın seçtiği Cumhurbaşkanları sembolik ve partiler üstü konumlarını sürdürmektedir.

B. Federal Avusturya Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı'nın Konumu ve Yetkileri

1. Cumhurbaşkanının Adaylık Şartları ve Seçim Usulü

Federal Avusturya Anayasası'nın III. kısmında düzenlenen "Federal Yürütme" erkinin "İdare" başlığı, 60-68. maddeler arasında "Federal Cumhurbaşkanı" makamına özgülenmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı'nın konumu ve yetkileri bu maddelerle sınırlı değildir. Federal Avusturya Anayasası, devlet iktidarının düzenlenmesi ile ilgili birçok maddede Cumhurbaşkanlığı makamına çeşitli düzenlemelerle yer vermiştir.

Cumhurbaşkanı aday olabilmek için gerekli şartlar, Anayasanın 60. maddesinin üçüncü fıkrasında yer almaktadır. Bu fıkra göre, Milli Konsey seçimlerinde oy kullanma yeterliliğine sahip ve 35 yaşında olan kişiler Cumhurbaşkanlığı seçimi için aday olabilecektir. Milli Konsey

⁴¹ Yu-chung, SHEN, "Evolution of Semi-Presidentialism: Toward a Quasi-Parliamentary or a Quasi-Presidential System?", s. 10, http://paperroom.ipso.org/papers/paper_26149.pdf, Erişim Tarihi: 23.4.2016; MÜLLER s.26.

⁴² MÜLLER, s.25.

⁴³ SHEN, Yu-chung. Evolution of Semi-Presidentialism: Toward a Quasi-Parliamentary or a Quasi-Presidential System?", S.10; MÜLLER s.26.

⁴⁴ MÜLLER, s.26.

seçimlerinde oy kullanmak için aranan şartların yer aldığı m. 26/4'e göre, seçimin yapılacağı tarihte Avusturya vatandaşı olanlar Cumhurbaşkanını seçilebilecektir. Buraya kadar Cumhurbaşkanlığı adaylığı için aktarılan "olumlu" şartların yanında, adayın taşımaması gereken "olumsuz" şartlar da mevcuttur. Buna göre hiçbir hanedan mensubu, Cumhurbaşkanlığı makamı için aday olamayacaktır (m. 60/3).

Federal Avusturya Cumhurbaşkanı, halk tarafından doğrudan seçilir. Seçime egemen olan eşitlik, gizlilik ve şahsilik ilkeleri ve tüm diğer seçim usulleri anayasanın 60. maddesinde düzenlenmiştir. Tek kişinin aday olması durumunda seçimler, referandum şeklinde gerçekleştirilmelidir. Cumhurbaşkanlığı seçimi için aranan seçmen şartları, Milli Konsey seçimlerinde aranan şartlarla aynıdır.⁴⁵ Eyalet kanununda "mecburi oy" düzenlenmesinin varlığı halinde, Cumhurbaşkanlığı seçimleri için zorunlu oy uygulaması gerçekleştirilir.

Seçim sonuçlarına göre, geçerli oyların yarısından fazlasını alan aday Cumhurbaşkanı seçilir. Bu çoğunluk sağlanmadığı takdirde, ikinci tur oylamaya geçilerek, ilk turda en çok oyu alan iki aday arasında ikinci tur oylama gerçekleştirilecektir. Tamamlanan seçim sonrası sonuçlar, Federal Şansölye (Başbakan) tarafından resmi olarak ilan edilir. Cumhurbaşkanlığı seçimleri konusunda yapılan itirazları karara bağlamakla yükümlü yargı organı Anayasa Mahkemesidir (m. 141/1.a).

Federal Avusturya'da hali hazırda 12. Cumhurbaşkanı görevini sürdürmektedir. 11. Cumhurbaşkanı'nın görevinin son bulması nedeniyle yapılan 12. Cumhurbaşkanlığı seçimleri, yapılan hatalı uygulamalar sonucunda sakatlanmış ve bu nedenle seçimler belli bir süre sonra yenilenmek zorunda kalınmıştır. Dünya gündemini de uzun süre meşgul eden 12. Avusturya Federal Cumhurbaşkanlığı seçimleri bu yönüyle üzerinde durulması gereken önemli konulardan biridir. 11. Cumhurbaşkanı Heinz Fischer'in 8 Temmuz 2016'da görev süresinin sona ermesi nedeniyle Cumhurbaşkanlığı seçimlerine toplam yedi aday katılmış ve seçimin ilk turu 24 Nisan 2016'da gerçekleştirilmiştir. Katılımın % 68.5 olduğu seçimlerde ilk turda seçilmek için yeterli oy oranına ulaşan herhangi bir aday yoktur. İlk turda merkez sağ ve sol partiler beklenenin altında oy alarak, beş ve altıncı sırada yer almışlardır. İlk turda Hofer'ı

⁴⁵ Federal Avusturya Anayasası m.26/1'e göre: "Milli Konsey, nispi temsil esaslarına göre, en geç seçim tarihinin hitamında on sekiz yaşını tamamlamış kadın ve erkekler tarafından, eşit, doğrudan, gizli ve şahsi oy esaslarıyla seçilir."

(Özgürlük Partisi), Van der Bellen (Yeşiller Partisi) izlerken, bağımsız aday Irmgard Griss % 18.9, Rudolf Hundstorfer (Sosyal Demokratik Parti) % 11.3, Andreas Khol (Avusturya Halk Partisi) % 11.1 ve bağımsız aday Richard Lugner % 2.3 ile seçimi tamamlamıştır.⁴⁶ Aşırı sağcı aday Hofer, Avrupa Birliği karşıtı söylemlerinin yanında yetkilerini daha sık kullanan aktif bir Cumhurbaşkanı olacağını beyan etmiş ve ilk turda en yüksek oyu alan aday olmuştur.⁴⁷ Oysa Avusturya’da şimdiye kadar, aktif role bürünecek hiç kimsenin Cumhurbaşkanlığı için aday gösterilmesi suretiyle, siyasi uzlaşıyla aday gösterilenler onursal role sahip Cumhurbaşkanlığı makamını sürdürmeye devam etmiştir.⁴⁸ Hofer’in oylarının yükselmesi, hükümete karşı eleştirilerin ortaya çıkmasına neden olmuş ve Başbakan Werner Faymann’a, “aşırı sağın yükselişini yeterince önleyememek” konusunda yapılan eleştiriler 9 Mayıs’ta Başbakan’ın istifasına yol açmıştır.⁴⁹ Ancak Hofer’in oyları ikinci tur öncesinde de yükselmeye devam etmiştir. Bu yükselişin sebebi, Hofer’in göçmen karşıtı söylemleridir. Kamuoyunda meydana gelen bu tedirginliğin nedeni, aktif rol oynamak isteyen Cumhurbaşkanı’ndan kaynaklanabilecek olası siyasi ve hukuki krizlerdir. Anayasada Cumhurbaşkanı’na geniş bir yürütme yetki alanı tanınmamasına rağmen Cumhurbaşkanı’nın bu yöndeki isteği, kendisine ve hükümete tanınan yetki alanının tartışılması için bir potansiyel oluşturabilir, hatta Romanya ve Polonya’da olduğu gibi, yetkilerin yorumlanması için Anayasa Mahkemesi’ne gidilebilir.⁵⁰

Hofer’in göçmen karşıtı çevreler tarafından desteklenen söylemleri eşliğinde, ikinci tur seçimleri tamamlanmış ve 22 Mayıs’ta yapılan

⁴⁶ “Was Austria’s presidential election really a vote against populism?”, The London School of Economics and Political Science, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/12/14/austria-presidential-election-populism/>, Erişim Tarihi: 6.11.2016.

⁴⁷ “Austria – Green candidate Van der Bellen beats far-right Hofer in repeat of runoff election”, <http://presidentialactivism.com/2016/12/07/austria-green-candidate-van-der-bellen-beats-far-right-hofer-in-repeat-of-runoff-election/>, Erişim Tarihi: 15.12.2016.

⁴⁸ ELGIE, “Presidential power and the Austrian presidential election.”

⁴⁹ “Austrian Chancellor, Werner Faymann, Resigns as Right Wing Rises”, https://www.nytimes.com/2016/05/10/world/europe/austrian-chancellor-werner-faymann-resign.html?_r=0, Erişim Tarihi: 22.12.2016.

⁵⁰ ELGIE, “Presidential power and the Austrian presidential election.”

ikinci tur seçimlere en yüksek oyu alan iki aday olan Alexander Van der Bellen ve Nobert Hofer katılmıştır. Fakat Özgürlük Partisi'nin 8 Haziran'da yaptığı başvuru üzerine bu tur, Anayasa Mahkemesi tarafından seçim usullerine uyulmadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir. Gerçekleştirilen tur Avusturya seçim tarihinde, “seçim yaparken yanlış yapılabilecek her şeyin örneği” olarak nitelendirilmiş ve hem ulusal hem de uluslararası basında geniş çapta yankı bulmuştur. 14-15 yaş grubundaki bireylerin seçmen olarak yazılması, posta yoluyla gönderilen zarfların erken açılması ve sayılmamış oyların kasıtlı olarak tahrip edilmesi Yüksek Mahkemenin, iptal kararına dayanak oluşturan usulsüzlükleridir.⁵¹ Oy pusulalarındaki hatalı yapıştırma uygulaması yüzünden, seçim 4 Aralık tarihine ertelenmiş ve nihayet yapılan seçimler sonucunda, Alexander Van der Bellen % 53.3 oy oranıyla seçimleri galibiyetle tamamlamıştır.⁵²

Federal Cumhurbaşkanlığı Seçim Turları	DB Seçim Tur ve Tarihleri	Seçime Toplam Katılım	Alexander Van der Bellen	Nobert Hofer
1. Tur	24.04.2016	% 68.5	% 21.3	% 35.1
İptal edilen 2. Tur	22.05.2016	% 72.7	% 50.3	% 49.7
Tekrarlanan 2. tur	4.12.2016	% 74.1	% 53.3	% 46.7

Tablo 4: 2016 Avusturya Devlet başkanlığı Seçimleri⁵³

2. Cumhurbaşkanı'nın Andı ve Görev Süresi

Cumhurbaşkanı andı, Federal Avusturya Anayasası'nın 62. maddesinde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı göreve başlarken, Federal Meclis önünde ant içer. Cumhurbaşkanı'nın, “*Anayasaya ve Cumhuriyetin yasalarına sadakatle bağlı kalacağıma ve görevimi sahip olduğum bilgi ve inançlarla en iyi şekilde yapmaya çalışacağıma ant içerim.*” şeklinde düzenlenen andı, başlangıçta seküler bir görünüm sergilemektedir. Ancak

⁵¹ “Austria – Green candidate Van der Bellen beats far-right Hofer in repeat of runoff election.”

⁵² “Austria – Green candidate Van der Bellen beats far-right Hofer in repeat of runoff election.”

⁵³ “Austria – Green candidate Van der Bellen beats far-right Hofer in repeat of runoff election”.

aynı maddenin ikinci fıkrasında “Dini beyanların belirtilmesi kabule şayandır.” denilerek bu görünümün zıddını teşkil eden bir düzenlemeye de yer verilebilmiştir. Cumhurbaşkanı’nın görev süresi ise altı yıl olup, takip eden dönem yeniden seçilmesi (sadece bir kez olmak kaydıyla) mümkün kılınmıştır (m. 60/5).

3. Cumhurbaşkanı’nın Görev ve Yetkileri

Anayasa, Cumhurbaşkanı’nın görev ve yetkilerini genel olarak 65. maddede düzenlemiştir. Bu görev ve yetkiler şunlardır: Cumhuriyeti uluslararası alanda temsil etmek, yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek ve yetkilendirmek, yabancı devlet diplomatik temsilcilerinin atanmasını onaylamak, yurtdışında görev alacak diplomatik temsilcileri atamak ve antlaşmaları imzalamak. Aynı maddenin ilk fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanı, istisnai nitelikte antlaşmaları imzalarken, bu antlaşmaların kararnameyle çıkartılarak uygulanması konusunda bazı talimatlar verebilir.

65. madde değerlendirildiğinde, Avusturya Cumhurbaşkanı’nın klasik parlamenter rejimdeki Cumhurbaşkanı’na tanınan sembolik yetkilerin biraz daha üstünde yetkilere sahip olduğu düşünülebilir. Ancak bu yetki, m. 65’in ikinci fıkrası ile konu bakımından sınırlandırılmıştır. Madde 65/1 kapsamında ki antlaşmalar, mevcut yasalarda değişiklik yapmayıp ilave yük getirmeyen, m. 50’ye göre federasyonun yürütme yetkisine katılımını gerektiren antlaşmalar içinde olmayan ve m. 16/1 uyarınca eyaletlerin kendi yetki alanına giren konularda komşu devletlerle veya onları oluşturan eyaletlerle yaptığı antlaşmaların kapsamında yer alan antlaşmalar olmak zorundadır. Kayıtlanan alanlar bunlarla sınırlı olmayıp, m. 65/1’in Cumhurbaşkanı’na özgülediği alan dışında kalan siyasi nitelikli antlaşmaların Milli Konsey’in onayı ile yapılması şarttır, ayrıca eyaletlerin özerk yetki alanlarına giren antlaşmalarda ise Federal Konsey’in onayı aranmaktadır (m. 50).

Bazı Anayasa Hukukçuları tarafından Cumhurbaşkanı’na dış ilişkiler konusunda tanınan bu yetkinin tekelci yetki statüsünde olduğu savunulsa bile, uygulamada Cumhurbaşkanı’nın dış ilişkiler alanında güçlü yetkileri yoktur.⁵⁴ Görev süresi sona eren Cumhurbaşkanı’larından Rudolf Kirchschläger de, uluslararası politikanın hükümet

⁵⁴ MÜLLER, Austria, s. 35.

tarafından yürütüldüğünü ifade etmiştir.⁵⁵ Bu şekilde anlaşıldığında, Cumhurbaşkanı'nın Federal Hükümeti m. 16/1 veya m. 50'nin kapsamına girmeyen konularda antlaşmalar yapmakla yetkilendirebilmesi mümkündür. Böyle bir yetki, hükümetin kararnameler çıkarma yoluyla antlaşmaları uygulayabilmesine de olanak sağlamaktadır (m. 66/2).

65. maddenin düzenlediği başka bir yetki alanı Cumhurbaşkanı'nın "atama" ve "af" yetkileridir. Madde 65/2 uyarınca Cumhurbaşkanı'nın atama yetkileri şunlardır: federal yetkililer, görevliler ve federal devlet memurlarını atayıp resmi unvanlar vermek ve mesleki unvanlar oluşturmak. Cumhurbaşkanı'nın fahri ayrıcalık verme, ödüllendirme vb. konularda kullanacağı yetkilerin sınırları özel kanunlarla düzenlenmektedir (m. 65/3). Cumhurbaşkanı'nın af yetkileri ise belli kişilerin cezalarının affı, mahkeme hükümlerini hafifletmek ve değiştirmek ve adli takibata tabi ceza kovuşturmalarını resen kaldırmak şeklinde düzenlenmiştir. Son olarak bu madde kapsamında Cumhurbaşkanı'na tanınan en "ilginç yetki", nesebi belirsiz çocukların, ebeveynlerinin talebi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından nesebi belli hale getirilmesidir. Kuşkusuz bu yetki modern çağda amaçladığı anlamı yitirmiştir.

Anayasanın 65. Maddesi haricinde Cumhurbaşkanı'na tanınan ve sembolik yetki bağlamında yer alan diğer atama yetkileri de mevcuttur. Öte yandan Cumhurbaşkanı, çeşitli federal devlet memurları için atama yetkilerini Federal Hükümetin ilgili üyelerine devredebilmekte ve federal hükümete bu yetkileri astlarına devretme yetkisi tanıyabilmektedir (m. 66/1). Cumhurbaşkanı ayrıca, federal hükümetin ve Milli Konsey'in önerisi üzerine Anayasa Mahkemesi'ne, Federal Hükümetin önerisi üzerine Danıştay ve Federal İltica Mahkemesi'ne üye atamaktadır (m. 147, m. 134, m. 129/c). Anayasa Mahkemesi ve Federal İltica Mahkemesi dışındaki hakimler, Federal Konsey'in önerisi üzerine Cumhurbaşkanı ya da ilgili bakan tarafından atanmaktadır (m. 86). Ancak Cumhurbaşkanı, atamalar için yapılan önerileri kabul etmek zorunda değildir. Nitekim göreve gelen Cumhurbaşkanları, bu önerileri kontrol etmekte ve bazen onları reddetmektedir.⁵⁶

Anayasa'nın 80. maddesine göre Cumhurbaşkanı, Federal Ordunun Başkomutanıdır. Ancak bu yetki Cumhurbaşkanının ordu üzerinde

⁵⁵ MÜLLER, Austria, s. 35.

⁵⁶ MÜLLER, Austria, s. 36.

sınırsız takdir alan olduğu anlamına gelmez. Cumhurbaşkanı'na tanınan bu yetki semboliktir ve savunma kanununun Cumhurbaşkanıya tanıdığı alan dışında, ordu üzerindeki yetkisi hükümetin belirlediği sınırlar içinde ilgili bakan tarafından kullanılır ve ordu üzerinde üst komuta yetkisi yine ilgili bakan tarafından yerine getirilir.

Anayasa'da Cumhurbaşkanı'nın yasamaya ilişkin yetkileri de bulunmakta olup, bunlardan ilki, federal yasaların onanması için Cumhurbaşkanı tarafından imzalanma şartıdır (m. 47/1). Ancak Cumhurbaşkanı'nın imzası anayasaya göre tek başına yeterli değildir, m. 47/3 uyarınca, federal yasaların başbakan tarafından da imzalanması zorunludur. Cumhurbaşkanı'nın imza şartının niteliği, yasa yapım sürecinde gerekli çoğunluk sayılarına uyulup uyulmaması gibi anayasal gerekliliklerin incelenmesinden ibarettir. Öğretide genel kabul gören yoruma göre söz konusu yetki, yasaların anayasaya uygun olmaması nedeniyle veto edilmesi şeklinde kullanılmamaktadır.⁵⁷ Şimdiye kadar sadece 1934 yılında, hükümetin parlamentodan muhaliflerin arındırdığı dönemde, yeni anayasa yapımı için çıkarılan kanunlar Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir.⁵⁸ Bu istisnai olay dışında Cumhurbaşkanları, anayasal teamüller gereğince kendisine tanınan bu yetkiyi kullanmamaktadır.⁵⁹

Cumhurbaşkanı Anayasa'nın 18. maddesi uyarınca, kararnameler çıkarabilmektedir. Cumhurbaşkanlarının kararname çıkarma yetkisi ona güçlü bir alan yaratan ve siyasal rejimi parlamentarizmden uzaklaştıran önemli bir yetki kalemidir. Ancak Avusturya Anayasası, bu yetkinin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılmasına cevaz vermemektedir. Cumhurbaşkanı, Federal Hükümetin tavsiyesi ve ortak imzası ile kanunda geçici değişiklikler yapan kararname çıkarabilir. Yasa gücündeki kararnameler sadece sebebe bağlı olarak çıkarılabilir. Milli Konseyin toplantıda olmadığı veya toplantı yapmasının engellendiği bir durumda ve toplum için açık ve telafisi mümkün olmayan herhangi bir zararı önlemek için, Milli Konseyin karar almasını gerektiren acil tedbirlerin alınması gerekli olursa yasa gücünde kararname çıkarılabilecektir. Çıkarılan kararnamelerin Milli Konsey tarafından 4 hafta

⁵⁷ MÜLLER, Austria, s. 37.

⁵⁸ MÜLLER, Austria, s. 38.

⁵⁹ ELGIE, Semi-Presidentialism Sub-Types and Democratic Performance, s.159-160.

içinde görüşülmesi zorunlu olup, mevcut kararnameler ya onaylanacak ya da reddedilecektir (m. 18/4). İkinci olarak, anayasaya göre mevcut kararnameler konu bakımından da sınırlıdır. Anayasa hükümlerini değiştirecek düzenlemeler içeren, devlet yönetimi ve vatandaşlara mali yükümlülükler getiren, çalışma ve sosyal güvenlik mevzuatını düzenleyen konularla ilgili kararname çıkarılamaz. “Olağanüstü hal yetkisi” olarak adlandırılan bu yetki şimdiye kadar hiçbir dönemde Cumhurbaşkanları tarafından kullanılmamıştır.⁶⁰ Cumhurbaşkanı'nın yasama alanına ilişkin yasa teklifi, anayasa yargısına başvuru, referandum, bütçe gibi konularda başka hiçbir yetkisi bulunmamaktadır. Referandum sadece meclise tanınmış bir yetkidir. Bir yasa hakkında m. 43 uyarınca referanduma gidilme kararı alınmışsa, referandumun Cumhurbaşkanı yasayı imzalamadan önce yapılması gerekmektedir.

Federal Avusturya Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'na tanınan yasama-dışı yetkiler, yasama yetkilerine göre ağırlık kazanmaktadır. Bu yetkilere baktığımızda ilk incelenmesi gereken yetki başlığı, kabinenin kurulmasıdır. Anayasaya göre hükümet, parlamenter rejimlerde olduğu gibi, Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (m. 70). Federal Cumhurbaşkanı, Federal Şansölye (Başbakan) ve onun tavsiye ettiği bakanlardan oluşan hükümeti atar. Hükümet üyelerinin Milli Konsey üyesi olması zorunlu değildir (m. 70/2). Hükümetin başı olan Şansölye ya da bakanların atanması için mecliste herhangi bir oylama yapılmasına gerek duyulmamaktadır.⁶¹ Bu uygulamadan hareketle Avusturya, Danimarka, Hollanda ve Norveç'te olduğu gibi, negatif parlamentarizmi benimseyen ülkeler arasında yer almaktadır.⁶² Negatif parlamentarizmin en belirgin sonucu, Avusturya'da olduğu gibi, hükümetin kurulmasından ve görevine son verilmesinin de oldukça kolay oluşudur.⁶³ Hükümet göreve başlarken güven oylamasının olmaması, Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkilerini güçlendirse de Cumhurbaşkanı'nın bu yetkisi, anayasa m. 74 ile dengeleyici bir biçimde düzenlenmektedir. Buna göre

⁶⁰ MÜLLER, s. 38.

⁶¹ “The Federal Chancellor”, <http://www.austria.org/the-federal-chancellor/>, Erişim Tarihi: 17.1.2016.

⁶² Tom, LOUWERSE, “Unpacking positive and negative parliamentarism.”, in workshop “The Evolution of Parliamentarism and Its Political Consequences” of the European Consortium of Political Research, 2014, s. 8.

⁶³ LOUWERSE, s. 8.

Hükümet'in tamamının ya da herhangi bir üyesinin, görev esnasında verilen gensoru önergesi ve üye tam sayısının yarısıyla toplanan meclisin güvensizlik oylarıyla düşürülebilmesi mümkündür.

Anayasanın 70/3 maddesine göre bakanlardan birinin azli, Şansölyenin tavsiyesi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilmekte ise de, Şansölyenin ya da hükümetin tümünün azli için herhangi bir tavsiyeye gerek yoktur. Azil işlemlerinde müşterek imza şartı aranmadığı gibi, Cumhurbaşkanı bu yetkiyi tek taraflı kullanmaktadır. Ancak Milli Konsey'in toplantı halinde olmadığı bir dönemde, Cumhurbaşkanı'nın hükümeti ataması söz konusu olursa, yeni hükümetin tanıtılması için bir hafta içinde toplantı yapılacak şekilde, Milli Konsey'in m. 28/2'ye göre olağanüstü toplantıya çağırılması zorunludur (m. 70/3).

Cumhurbaşkanı'nın bir diğer yasama-dışı yetkisi fesihdir. Bu yetki alanı, Metcalf tarafından yeniden düzenlenip, Özsoy tarafından revize edilen ülke ölçüm tablosu içinde, Avusturya'yı en fazla yasama-dışı yetkiye sahip Cumhurbaşkanı konumuna yükselten, önemli bir yetki alanıdır. Anayasa m. 29'a göre, Cumhurbaşkanı Millet Meclisi'ni feshedebilmektedir. Fakat parlamentonun feshi için, hükümetin öneride bulunması şart olup, bu yetki Cumhurbaşkanı'nın münhasır yetkileri arasında yer almamaktadır.⁶⁴ Yasama dönemi sona ermeden önce Milli Konsey de, salt çoğunlukla çıkardığı basit yasa ile seçimleri öne alabilmektedir (m. 29/2). Böyle bir durumda Cumhurbaşkanı hükümetten gelen talebi kabul etmek zorunda değildir.⁶⁵ Cumhurbaşkanı, aynı nedenle bir kez parlamentoyu feshedebilirken, bu durumda seçimlerin tarihini belirleme görevi Anayasa ile hükümete verilmiştir. Buna göre, seçim tarihi belirlenirken uyulacak süre, yeni seçilen Millet Meclisi'nin ilk toplantısını en geç fesih tarihinden yüz gün sonra yapmasına olanak verecek şekilde gerçekleştirilmelidir. Milli Konsey'in feshi durumunda ise yetkileri, yeni meclis ilk kez toplanıncaya kadar devam etmektedir (m. 29/son). Tüm bunlardan varacağımız çıkarım, Cumhurbaşkanı'nın fesih yetkisini kullanırken geniş bir takdir yetkisine sahip bırakılmayıp, çeşitli kayıtlamalarla yetkinin daraltılması yoluna gidilmesidir. Uygul-

⁶⁴ Kaare STROM, Wolfgang C. MÜLLER, Torbjörn BERGMAN (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, 2006, s. 168.

⁶⁵ ÖZSOY, s.149.

lamada Avusturya Cumhurbaşkanı, 1930'dan beri fesih yetkisini kullanmamıştır.⁶⁶

4. Cumhurbaşkanı'nın Sorumluluk ve Sorumsuzluk Halleri

Federal Cumhurbaşkanı, kendisine tanınan yetkileri parlamenter rejimlerde olduğu gibi “destek-imza kuralı” ile kullanmaktadır (m. 67). İstisnai bir hüküm bulunmadıkça Cumhurbaşkanı'nın resmi işlemlerinin geçerli olması, Federal Şansölye ya da ilgili bakanın imzasını taşımasına bağlıdır (m.67/2). Cumhurbaşkanı tüm resmi işlemlerinde, Federal Hükümetin ya da onun yetkilendirdiği Bakanın tavsiyesini esas almalıdır (m. 67/1).

Cumhurbaşkanı, m. 142'de belirtilen Federal Anayasanın ihlali bakımından Federal Meclis'e karşı sorumludur (m. 68) ve anayasayı ihlal etmesi durumunda Anayasa Mahkemesi tarafından yargılanacaktır (m. 142/1). Cumhurbaşkanı hakkında bir suçlamada bulunulabilmesi için Federal Meclis'in 68. madde uyarınca toplanması gereklidir. Federal Meclis, Milli Meclis veya Federal Konsey kararıyla Başbakan tarafından toplanabilir (m.68/2). Cumhurbaşkanı hakkında bir suçlamada bulunulabilmesi, ancak meclislerden her birinin üye tam sayısının salt çoğunluğunun katılımı ve 2/3 çoğunluğuyla karar alınması halinde mümkün olabilmektedir (m. 68/3). Cumhurbaşkanı görev süresi sona ermeden, Milli Konsey tarafından alınan bu karar ve yapılacak referandum ile görevinden alınabilir (m. 60/6). Referanduma gidilmesi yönünde alınan karar sonrası, Cumhurbaşkanı, yetkilerini kullanması söz konusu değildir.⁶⁷ Oylama sonucunda yarıdan fazla oy çıkması durumunda, Cumhurbaşkanı'nın görevine son verilir. Görevden alma kararı referandum sonucunda reddedilirse, seçimlerin yenilenmesi ve Milli Konsey'in feshi gerekmektedir (m. 29/1). Fakat bu durumda dahi görevine devam eden Cumhurbaşkanı'nın görev süresi 12 yılı aşamaz (m. 60). Bu düzenleme, Cumhurbaşkanı'nın görevine son verilmesi için meclisin sahip olduğu yetkiyi sınırlandırarak, denge ve denetim işlevi gören bir mekanizmayı ortaya çıkarmıştır. Öte yandan referandum, *de facto* olarak seçmenin Cumhurbaşkanı ile meclis arasında tercihte bulunması anlamına da gelmektedir.⁶⁸

⁶⁶ STROM, s. 168.

⁶⁷ MÜLLER, Austria, s.28.

⁶⁸ MÜLLER, Austria, s.29.

Avusturya Cumhurbaşkanı'na görevi dışında dava açılabilmesinin yolu Anayasa ile herkese tanınmış, fakat bu durum m. 63 uyarınca Federal Meclis'in iznine bağlanmıştır. Bu konuda yapılacak yasal takibatın, Federal Meclis tarafından yürütülüp yürütülemeyeceği Milli Meclis'in oyuyla belirlenmektedir ve bu yönde alınacak bir karar doğrultusunda, Federal Meclis Federal Şansölye tarafından derhal toplanmaktadır (m. 62/2). Ancak şimdiye kadar Cumhurbaşkanı'nın görevden alınmasına veya yargılanmasına sebep olacak bir sorumluluk mekanizması işletilmemiştir.⁶⁹

5. Cumhurbaşkanına Vekâlet Edilmesi

Avusturya Federal Anayasası'nın 64. maddesi, ayrıntılı bir şekilde Cumhurbaşkanı'na vekâlet durumunu düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı görevini yerine getirmekten alıkonulmuş ise kendisinin görevlerinin tümü Federal Şansölyeye devredilecektir. Ancak ilgili madde, Federal Şansölyenin vekâletini belli bir süreyle kayıtlamıştır. Federal Cumhurbaşkanının görevini yerine getiremediği süre yirmi günden uzun olursa, Cumhurbaşkanlığı makamı boşalmış veya Cumhurbaşkanı m. 64/6 uyarınca görevlerini yerine getirmekten alıkonulmuş ise makama oluşturulan komite vekâlet edilir. Bu komite, Milli Konsey Başkanı başkanlığında, İkinci ve Üçüncü Başkanlarından oluşmakta olup, Anayasaya göre Cumhurbaşkanının tüm görevlerini üstlenir ve oy çokluğuyla karar alır (m. 64/1,2). Konsey Başkanlarından bir ya da ikisinin, makamlarının boşalması ya da görevlerinden alıkonulması durumunda Komite üyelerin fiili katılımı olmadan da gerekli toplantı ve karar nisabına sahip olduğu kabul edilir, oyların eşit olması söz konusu olursa Komite Başkanı'nın oyu belirleyicidir (m. 64/3).

Son olarak Cumhurbaşkanlığı makamının süresiz boşalması durumunda, Federal Hükümet, Cumhurbaşkanlığı seçimleri için hemen hazırlıklara başlar. Böyle bir durumda Komite'nin görevi, seçimden sonra Cumhurbaşkanının onanması amacıyla, Federal Meclisi toplamaktır (m. 64/4).

6. Uygulama ve Rejimin Değerlendirilmesi

Avusturya Federal Cumhurbaşkanı, halk tarafından seçilen ve yetki ölçüm tablosu dahilinde yasama-dışı yetkileri fazla olan bir konu-

⁶⁹ MÜLLER, Austria, s.29.

ma sahiptir. Ancak uygulamada yetkinin düzenlendiği gibi kullanılması söz konusu değildir.⁷⁰ Şimdiye kadar hiçbir Cumhurbaşkanı, başbakanın görevine son vermemiş, kanunları geri çevirmemiş ve parlamento feshetme yetkisini kullanmamıştır.⁷¹ Avusturya’da uygulamada, sembolik Cumhurbaşkanı karşısında, güçlü başbakan ve çoğunlukla aktif bir yasama organı bulunmaktadır.⁷² Ayrıca iki zıt parti olan Sosyal Demokratlar ve Avusturya Halk Partisi arasında geleneksel büyük koalisyonlar kurulmakta, Cumhurbaşkanları ise 1953 ve 1959’da olduğu gibi nüfuzlarını kullanarak bu yapıyı koruyabilmektedirler.⁷³

Ortaya çıkan anayasal ve siyasal yapı uyarınca Avusturya’nın siyasal rejimini sınıflandıran yazarlar ikiye ayrılmaktadır. İlk görüş, her ne kadar doğrudan seçilen bir Cumhurbaşkanı olsa da, ortaya çıkan rejimin parlamenter olduğu yönündedir. İkinci görüş ise, mevcut rejimi yarı-başkanlık olarak sınıflandırmaktadır. İlk görüşü savunan yazarlar arasında yer alan Shen, Avusturya’nın siyasal rejimini “parlamenter benzeri (quasi-parliamentarism)” olarak nitelendirmektedir.⁷⁴ Shen’e göre parlamenter benzeri rejimlerde Cumhurbaşkanı parti lideri değil, aracı konumdadır ve hükümeti oluşturmak için parlamentodaki çoğunluğa uyum sağlar. Martinez ise Avusturya’nın anayasal hükümlere göre yarı-başkanlık rejimi sınıflandırmasına dâhil olmalarına rağmen, uygulamanın yarı-başkanlık şeklinde olmadığını ifade etmektedir.⁷⁵ Siaroff da benzer bir şekilde, “sembolik yetkili” Cumhurbaşkanı’nın, uygulamada rejimi parlamenter yaptığını vurgulamaktadır.⁷⁶ Sartori bu görüşlere benzer şekilde Avusturya’nın yarı-başkanlık rejimi içinde değerlendirilemeyeceğini, Cumhurbaşkanı’nın sadece kâğıt üzerin-

⁷⁰ Antonio, GARRIDO, “Semi-Presidentialism and Democracy: A Comparative Perspective”, A World Congress of the International Political Science Association, IPSA Santiago de Chile, 2009, s. 4.

⁷¹ Wolfgang C, MÜLLER, “Austrian Governmental Institutions: Do They Matter?”, West European Politics, Vol. 15, No. 1, 1992, p. 99–131. ; ELGIE Semi-Presidentialism Sub-Types and Democratic Performance, s.158.

⁷² ELGIE, Semi-Presidentialism Sub-Types and Democratic Performance, s.27.

⁷³ ELGIE, Semi-Presidentialism Sub-Types and Democratic Performance, s.158.

⁷⁴ SHEN, Evolution of Semi-Presidentialism: Toward a Quasi-Parliamentary or a Quasi-Presidential System?, s. 10.

⁷⁵ MARTINEZ, s. 4.

⁷⁶ SIAROFF, s.307.

de güçlü olduğunu ifade etmektedir.⁷⁷ İkinci görüşte yer alan Müller'e göre, parlamentoya karşı sorumlu başbakan ve hükümeti atama/azletme yetkilerine sahip, doğrudan seçilen Cumhurbaşkanı, Avusturya'yı 1929 Anayasa referandumundan itibaren yarı-başkanlık rejimine sokmaktadır.⁷⁸ Elgie ise anayasal yetkiler bakımından yarı-başkanlık kategorisine soktuğu Avusturya için "de facto olarak parlamenter rejim" tanımı yapmakta ve bu bakımdan Avusturya'yı uygulamada yarı-başkanlığın istisnası olarak görmektedir.⁷⁹

Avusturya'da Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi, tarihi nedenlere dayanmaktadır. Asli kurucu iktidarın tercihi, doğrudan belirlenen Cumhurbaşkanı karşısında, güçlü bir başbakan ve parlamentodan yana olmuştur. Avusturya Cumhurbaşkanı da, Anayasada kendilerine tanınan yasama-dışı yetkilerin fazlalığına rağmen, parlamenter rejimlerde olduğu gibi sembolik bir konumda kalmayı tercih etmektedir. Cumhurbaşkanı'nın bu tercihlerinin ötesinde, Anayasa da Cumhurbaşkanı'nın yetki alanını çeşitli mekanizmalarla dengelemekte ve bu yetkilerin büyük bir kısmının ancak karşı-imza kuralına göre kullanılmasına cevaz vermektedir. Karşı-imza kuralı gereğince hükümet, parlamenter rejimlerde olduğu gibi yasama organına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı'nın anayasaya aykırı eylem ve işlemleri nedeniyle m.142 uyarınca anayasayı ihlalden dolayı meclise karşı sorumlu tutulması, ayrıca görev süresi bitmeden referandum ile görevine son verilebilmesi gibi kontrol mekanizmaları, Cumhurbaşkanı'nın "siyasi meşruluk" iddialarıyla yetki kataloğunu genişleterek demokratik rejimin varlığını tehlikeye düşürme olasılığının önünü kesmektedir.

Son yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde aşırı sağcı Hofer'ın "aktif politikada yer alma vaadi", Avusturya Cumhurbaşkanı'nın İzlanda örneğinde olduğu gibi, yetkilerini kullanan bir Cumhurbaşkanı olup olmayacağı sorusunu akıllara getirmiştir. Fakat hem kamuoyunun hem de Miklas'tan beri göreve gelen Cumhurbaşkanı'nın tercihi, her zaman sembolik Cumhurbaşkanı'ndan yana olmuştur. Son turda Hofer'ın göçmen karşıtı politikalarına karşı Van der Bellen'ı des-

⁷⁷ Sartori, GIOVANNI, Comparative Constitutional Engineering. New York: New York University Press. 1997, s. 127 Aktaran SHEN, Evolution of Semi-Presidentialism: Toward a Quasi-Parliamentary or a Quasi-Presidential System?, s. 10

⁷⁸ MÜLLER, Austria, s.1.

⁷⁹ ELGIE, Semi-Presidentialism Sub-Types and Democratic Performance, s.159.

tekleyen Avusturya seçmeni, bunun en somut kanıtıdır. Ortaya konan tüm bu nedenlerden dolayı, ilk görüşteki yazarları destekler bir şekilde, siyasal rejim konusundaki görüşümüze göre Avusturya'nın yönetim biçimi, parlamenter rejimdir. Kanımızca, rejimin Bulgaristan ya da İzlanda örneklerinde olduğu gibi saptalara olanak vermesi son derece zavıf gözükmektedir.

SONUÇ

Öğretide ilk kez Duverger tarafından ortaya atılan yarı-başkanlık rejiminin tanımı ve unsurları, günümüzde hala birçok tartışmanın konusunu oluşturmaktadır. Bu tartışmaların en önemli sebebi Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin, doğrudan siyasal rejimi değiştirip değiştirmediği hususudur. Duvergeryan yaklaşımdan hareketle, rejimin yarı-başkanlığa dönüşebilmesi için halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı yanında, ona tanınan güçlü anayasal yetkilerin ve elbette hem parlamento, hem de Cumhurbaşkanı karşısında sorumlu bir hükümetin, siyasal rejim içerisinde yer alması gerekmektedir. Bu nedenle, Cumhurbaşkanına tanınan hangi yetkilerin önemli olduğu konusunda objektif bir ölçüm açık bir şekilde siyasal rejimin tanımlayıcısı olacaktır. Bu konuda öğretilde en açık analizlerin yapıldığı yetki ölçüm tablosu, Shugart-Carey tarafından ortaya atılan ve Metcalf tarafından düzenlenen yetki ölçüm kataloğudur.

Freedom House ölçütlerine göre “en demokratik” olarak nitelenen ülkeler arasında altısı, Cumhurbaşkanı halk tarafından seçildiği halde parlamenter rejim uygulamalarını sürdürmeye devam eden ülkelerdir. Çalışmamızda bu ülkeler arasında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği, yasama-dışı yetkileri en yüksek Cumhurbaşkanına sahip ülke olan Avusturya örneği incelenmiştir. Avusturya örneğinden de açık bir şekilde anlaşıldığı gibi, anayasalarında Cumhurbaşkanı'nın doğrudan seçimi hususunda değişiklik yapan ülkeler, bu değişikliği Cumhurbaşkanına aktif bir rol atfetmek için değil, çeşitli tarihi nedenler dolayısıyla yapmışlardır. Cumhurbaşkanının doğrudan seçimi, parlamenter rejimi yarı-başkanlık rejimine dönüştürmek için tek başına yeterli bir sebep değildir. Aksine, Aralık ayında gerçekleştirilen Avusturya Cumhurbaşkanlığı seçiminde de görüldüğü üzere, doğrudan seçimin kendisine siyasal meşruluk sağladığını düşünen ve aktif rol oynamak isteyen Cumhurbaşkanı adayları, kamuoyu tarafından tepkiyle karşılanmaktadır. Bu tepkinin sebebi, asli kurucu iktidarın yarattığı

sembolik Cumhurbaşkanı, aktif hükümet ve güçlü parlamento dengesinin bozulacağı ve siyasi krizlere dayanak oluşturacağı inancıdır.

Sonuç olarak, köklü parlamenter demokrasiye sahip ülkelerde Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçimi, siyasal rejimi tek başına başkalaştıran bir unsur olarak görülmemekte, mevcut yönetim biçimi, parlamenter rejim uygulamalarıyla işlemeye devam etmektedir. Söz konusu ülkelerde, siyasal rejimin işlerliğini olumsuz yönde etkileyecek her türlü popülist girişim, "parlamenter rejimin sürdürülebilmesi" amacıyla, siyasi parti uzlaşmaları, kamuoyu desteği ve anayasa yargısının işlevselliği yoluyla önlenmektedir.

KAYNAKÇA

- Democracy Reporting International, Systems of Government: Semi-Presidential Model, Briefing Paper, No. 27, March 2012, s.5.
- DUVERGER, M, "A new political system model: Semi-presidential government." *European Journal of Political Research* 8, 1980, p. 165–187.
- ELGIE, Robert, "Duverger Semi-presidentialism And The Supposed French Archetype.", *West European Politics*, Vol. 32, No. 2, 2009.
- ELGIE, Robert, *Semi-Presidentialism Sub-Types and Democratic Performance*, New York: Oxford University Press , 2011.
- ELGIE, Robert, "The Politics of Semi-Presidentialism", ELGIE, Robert (eds.) in *Comparative European Politics Semi Presidentialism in Europe* 13, 1999.
- ELGIE, Robert, "Three waves of semi-presidential studies.", *Democratization*, Vol. 23, No.1, 2015, p. 49-70.
- GARRIDO, Antonio, "Semi-Presidentialism and Democracy: A Comparative Perspective", *A World Congress of the International Political Science Association , IPSA Santiago de Chile*, 2009 .
- KOKER, Philipp, *Veto et Peto: Patterns of Presidential Activism in Central and Eastern Europe*, Thesis, University College London, 2015.
- LOUWERSE, Tom, "Unpacking positive and negative parliamentarism", in workshop "The Evolution of Parliamentarism and Its Political Consequences" of the European Consortium of Political Research, 2014, p. 10-15.
- MARTINEZ, Rafael Mart'nez, "Semi-presidentialism: a comparative study", in presentation at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim, 1999, p. 26-31.
- METCALF, Lee Kendall, "Measuring presidential power. *Comparative Political Studies*", Vol. 33, No:5, 2000, p. 660-685.
- MÜLLER, Wolfgang C, "Austria", ELGIE, Robert (eds.) in *Comparative European Politics Semi Presidentialism in Europe* 13, 1999.
- MÜLLER, Wolfgang C, "Austrian Governmental Institutions: Do They Matter?", *West European Politics*, Vol. 15, No. 1, 1992, p. 99–131.
- ÖZSOY BOYUNSUZ, Şule, *Başkanlı Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye için Tavsiye Edilebilirliği*, 2. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yay, 2014.
- ROSANI, Domenico, *The Head of State in Austria, Italy, The Netherlands: A Brief Comparative Study*. 2014.
- SHEN, Yu-chung, "Evolution of Semi-Presidentialism: Toward a Quasi-Parliamentary or a Quasi-Presidential System?", http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_26149.pdf, Erişim Tarihi: 23.4.2016.
- SHEN, Yu-chung, "The Anomaly of the Weimar Republic's Semi-Presidential Constitution", *Journal of Politics and Law*, Vol. 2, No.3, 2009, s.35-43.

- SHUGART, Matthew Soberg, “Comparative executive-legislative relations: Hierarchies vs. transactions in constitutional design.”, University of California, Irvine, Center for the Study of Democracy, 2005.
- SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M, Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral Dynamics, Cambridge University Press, 1992.
- SIAROFF, Alan, “Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction.”, European journal of political research, Vol.42, N.3, 2003, p. 287-312.
- STROM, Kaare, Wolfgang C. MÜLLER, Torbjörn BERGMAN, Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Oxford University Press, 2006.
- WU, Yu-shan, “Semi-Presidentialism and Nascent Democracies as a Research Agenda.”, in the World Congress of International Political Science Association, Fukuoka, July. 2006.

İnternet Kaynakları

- “Austria – Green candidate Van der Bellen beats far-right Hofer in repeat of runoff election”, <http://presidentialactivism.com/2016/12/07/austria-green-candidate-van-der-bellen-beats-far-right-hofer-in-repeat-of-runoff-election/>, Erişim Tarihi: 15.12.2016.
- “Austria – Will the April presidential elections bring an end to the SPÖ-ÖVP dominance of federal.” <http://presidential-power.com/?p=4686>, Erişim Tarihi: 17.12.2016.
- “Austrian Chancellor, Werner Faymann, Resigns as Right Wing Rises”, https://www.nytimes.com/2016/05/10/world/europe/austrian-chancellor-werner-faymann-resign.html?_r=0, Erişim Tarihi: 22.12.2016.
- “Freedom in the World 2015”, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015#.WIafcmLTiW>, Erişim Tarihi: 5.12.2016.
- “Presidential power and the Austrian presidential election”, <http://presidential-power.com/?p=5661>, Erişim Tarihi: 17.11.2016.
- “Silencing the Messenger: Communication Apps Under Pressure”, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2016>, Erişim Tarihi: 5.11.2016.
- “The Federal Chancellor”, <http://www.austria.org/the-federal-chancellor/>, Erişim Tarihi: 17.1.2016.
- “The Political System: Parliamentary Democracy”. <http://www.austria.org/parliamentary-democracy/>, Erişim Tarihi: 7.12.2016.
- “Was Austria’s presidential election really a vote against populism?”, The London School of Economics and Political Science, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/12/14/austria-presidential-election-populism/>, Erişim Tarihi: 6.11.2016.
- “When should we start to consider a country as semipresidential?”, <http://www.semipresidentialism.com/?cat=37>, Erişim Tarihi: 11.10.2016.