

BAŞKANLIK VE YARI BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE DEVLET BAŞKANININ GÜVENLİK POLİTİKALARINDAKİ ROLÜ

Fatih Kırışık, Muhammet Durdu

ÖZET

Dünyada ülkeler arasında rekabetin oldukça şiddetlendiği görülmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan kısmi barış durumunun büyük ölçüde ortadan kalktığı açıktır. Devletler arasında ekonomik, siyasi rekabetin geniş bir alana yayılan savaşa dönüştüğü görülmektedir. Bu savaşların devletlerin birbirleriyle terör örgütleri üzerinden savaştığı vekalet savaşları olarak nitelendirilen bir dönemi ortaya çıkardığı görülmektedir. Bu dönemde devletlerin güvenlik politikalarının belirlenmesinde hangi makamların ne düzeyde etkili olduğu önem taşımaktadır. Özellikle dünyada etkili devletlerde uygulanan başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde güvenlik politikalarının belirlenmesinde devlet başkanlarının rolü incelenmelidir. Bu inceleme, etkili güvenlik politikalarının oluşturulmasında dünyada benimsenen sistemi ortaya koyması açısından önemlidir. Ayrıca Türkiye'nin etkili güvenlik politikaları geliştirebilmesi için diğer sistemlerin incelenmesi akademik değer taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: Güvenlik politikası, Devlet Başkanı, Başkanlık Sistemi, Yarı Başkanlık Sistemi.

THE ROLE OF STATE PRESIDENT'S SECURITY POLICIES IN THE PRESIDENCY AND SEMI PRESIDENCY SYSTEMS

ABSTRACT

Competition among countries in the world seems to be intensified. It is clear that the partial peace situation that emerged after the Second World War has largely ceased to exist. It is seen that the economic and political competition between the states has turned into a widespread war. These wars seem to have created a period characterized by state wars and war wars that fought each other through terrorist organizations. In this period, it is important to determine which authorities are effective in determining the security policies of the states. The role of heads of state should be examined in determining security policies in presidential and semi-presidential systems, particularly in the influential states of the world. This review is important in terms of establishing the system adopted in the world in creating effective security policies. Moreover, the examination of other systems in Turkey is of academic value so that Turkey can develop effective security policies.

Keywords: Security policy, President, Presidential System, Semi-Presidency System.

GİRİŞ

Güvenlik konusunun tüm dünyada öneminin gittikçe arttığı görülmektedir. Güvenlik tehditlerinin sayısı ve türleri oldukça artmış, devletler büyüyen ve sayısı artan terör örgütleriyle mücadelede çeşitli problemler yaşamaya başlamıştır. Bütün dünyada terör eylemlerinin artması, bazı örgütlerin terör örgütü olarak kabul edilmemesi ve açık destek verilmesi gibi problemler güvenlik konusunu uluslararası boyutta da bir problem olarak ortaya çıkarmıştır. Güvenlik konusu bu yönüyle hem ulusal hem de uluslararası boyut taşımaktadır. Ayrıca dünyada yaşanan istikrarsızlıklar, ekonomik saldırılar, bilişim saldırıları, etnik ve mezhepsel savaş çıkarma projeleri, çok sayıda ülkede yaşanan iç çatışmalar çok boyutlu güvenlik tehditlerinin olduğunu göstermektedir. Güvenlik alanında yaşanan bu problemler/tehditler/saldırıları güvenlik yönetimi konusunun önemini de artırmıştır. Güvenlik yönetimi açısından ortaya çıkan şu sorulara cevap bulmak gereklidir:

Güvenlik üst yönetimi nasıl oluşturulmalıdır?

Güvenlik politikalarını hangi makam/makamlar/kurul/kurullar hangi usulle belirlemelidir?

Cumhurbaşkanının/devlet başkanının güvenlik politikalarının belirlenmesinde ve güvenlik bürokrasisinin atanmasında rolü ve etkisi ne olmalıdır?

Güvenlik alanında nasıl bir yönetsel yapılanma olmalıdır?

Güvenlik bürokrasisinin atanmasını hangi makam/makamlar/kurul/kurullar hangi usulle yapmalıdır?

Birbiriyle iç içe geçen iç güvenlik-dış güvenlik alanında eşgüdüm nasıl sağlanmalıdır?

Gitgide büyüyen güvenlik sorunları ile sadece polisiye tedbirler yeterli olabilir mi?

İstihbarat faaliyetinin yönetimi ve denetimi nasıl olmalıdır?

Silahlı Kuvvetler nasıl örgütlenmeli ve yönetilmelidir?

İç güvenlikle ilgili kolluk birimleri nasıl örgütlenmeli ve yönetilmelidir?

Güvenlik alanında faaliyet gösteren kamu kuruluşları arasında nasıl bir ilişki ve iletişim biçimi belirlenmelidir?

Bu soruları artırmak mümkündür. Bu sorular güvenlik problemlerini çözümleyebilmek açısından güvenlik yönetiminin önemini ortaya koymaktadır. Güvenlik yönetimi konusunda dünyada uygulanan model ve yöntemleri incelemek, bu sorulara cevap bulabilmek açısından oldukça önem taşımaktadır.

Çalışmada güvenlik yönetimi konusunda başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde benimsenen model ve yöntemler ülke örnekleri üzerinden incelenecektir. Bu örneklerin incelenmesinde amaç, uzun zamandır güvenlik yönetimi konusunu tartışan ve özellikle 15 Temmuz 2016 darbe girişimiyle güvenlik yönetimi konusunda hukuk ve uygulama boyutlarında değişim sürecine giren Türkiye Cumhuriyeti'nin ihtiyaç duyduğu bilgi ihtiyacını başkanlık ve yarı başkanlık sistemi uygulayan farklı devletleri inceleyerek karşılamaya çalışmaktır.

Türkiye'de güvenlik yönetimi konusunda özellikle cumhurbaşkanının rolü konusunda anlaşmazlıklar bulunmaktadır. Anlaşmazlık konularının bazıları şunlardır:

Cumhurbaşkanının başkomutanlık sıfatına sahip olmasının sonuçları nelerdir?

Başkomutanlık sıfatı ile cumhurbaşkanına ne gibi yetkiler verilmiştir?

Genelkurmay başkanı kime bağlıdır?

Genelkurmay başkanının ataması nasıl yapılmalıdır?

Genelkurmay başkanlığı, kara, deniz ve hava kuvvetleri komutanlıkları hangi makama bağlanmalıdır?

Güvenlik politikalarının belirlenmesinde cumhurbaşkanının rolü ne olmalıdır?

Yürütme organının cumhurbaşkanı-başbakan şeklinde oluşan çift başlı yapısı, güvenlik yönetiminde zaafiyete yol açıyor mu?

Türkiye'de yaşanan anlaşmazlık konularının güvenlik yönetiminde önemli problemlere işaret ettiği görülmektedir. Bu problemlerin çözümü konusunda diğer devletlerin güvenlik yönetimi yapılanmasını incelemenin, Türkiye'ye uygun bir güvenlik yönetimi modeli oluşturmak konusunda faydalı sonuçlar doğuracağı değerlendirilmektedir.

BAŞKANLIK SİSTEMİ

Başkanlık sistemi modern demokrasi ilkelerini kabul eden, siyasi düzlemde milletin egemenliğine dayanan demokratik bir yönetim şeklidir(Aslan, 2015:15). Başkanlık sisteminde başkan, temel yürütme görevleri olan ekonomi, siyaset ve güvenlik gibi konulara yoğunlaşmakta ve yürütmeyi temsil etmekte iken, yürütmeden tamamen bağımsız olan parlamento, temel konularda kanun yapma ve yürütmeye karşı denge unsuru olma işlevleri görmektedir(Aslan, 2015:16).

Başkanlık sistemini parlamenter sistem ve yarı başkanlık sisteminden ayıran hususların incelenmesi, başkanlık sisteminde devlet başkanının yerini belirleyebilmek açısından önem arz etmektedir. Başkanlık sisteminin ilk bakışta ayırıcı özellikleri keskin kuvvetler ayrılığı ve istikrara verilen önemdir(Aslan, 2015:15). Kuvvetler ayrılığı devletin üç temel organı olan yasama, yürütme ve yargının birbirinden bağımsız olmasını ifade eder. Demokratik ülkelerde başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistem fark etmeksizin yargı organı diğer iki organdan bağımsızdır. Başkanlık sistemini

diğer sistemlerden ayıran nokta ise yasama ve yürütmenin birbirine karşı olan durumunda kendini göstermektedir. Zira başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organik olarak tamamen bağımsız olmalarına rağmen, parlamenter sistemde yürütmenin tamamı, yarı başkanlık sisteminde ise yürütmenin bir kısmı yasama organının içerisinde bulunmaktadır.

Yasama ve yürütmenin tamamen birbirinden bağımsız olması, birbirlerine karşı sorumsuz olmalarını sağlamaktadır. Çok istisnai durumlar haricinde birbirlerini feshedemezler. Böylelikle parlamenter sistemlerde görülen meclis tarafından hükümetin düşürülmesi veya yürütme organı tarafından seçimlerin yenilenmesi gibi durumlara başkanlık sisteminde rastlanmaz. Bunun anlamı, yasama ve yürütme, görev süreleri bitene kadar görevlerini idame ettirirler(Aslan, 2015:16). Bu sayede ülke yönetiminde istikrarın önü açılmış olmaktadır.

BAŞKANLIK SİSTEMİNDE DEVLET BAŞKANININ GÜVENLİK POLİTİKALARINDAKİ ROLÜ

Başkanlık sisteminde yürütme görevi başkanın yetkisindedir. Yürütme içerisinde, parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerinde olduğu gibi çift başlılık olmaması, cumhurbaşkanı-başbakan çatışmasını önlemekte ve başkanı güçlü bir konuma yükseltmektedir. Bu açıdan devletin genel işleyişinin başkanın kontrolünde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Zaten başkanın halk tarafından doğrudan seçilmesi, kendisine hem bu gücün sorumluluğunu vermekte hem de demokratik meşruiyeti sağlamaktadır.

Güvenlik politikaları yürütme görevi içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. Günümüzde terör olaylarının tüm dünyada artmasıyla güvenlik politikalarına verilen önem artmış bulunmaktadır. Başkanlık sisteminde güvenlik politikalarının en önemli aktörünün başkan olduğunun belirtilmesi gerekir. Nitekim bu sistemde, yürütmede en güçlü söz sahibinin başkan olması sebebiyle, güvenlik politikalarında da etkin olması şaşırtıcı değildir.

Başkanlık sisteminin tipik örneği olan ABD’de, Anayasa’nın 2. maddesinin 2. bölümünde başkana başkomutanlık yetkisi verilmiştir. Söz konusu hüküm şu şekildedir(ABD Anayasası, m.2/2.bölüm): Başkan, Birleşik Devletler Kara ve Deniz Kuvvetleri ve Birleşik Devletler için faal hizmete çağırıldıkları takdirde, eyaletlerin milis kuvvetlerinin başkomutanı olacaktır.

Anayasa maddesinde hava kuvvetlerinden bahsedilmemesinin sebebi, ABD Hava Kuvvetlerinin, ABD Ordusu içerisinde ayrı bir birim olarak ayrılmasının daha sonra gerçekleşmesidir. “National Security Act of 1947” adlı düzenlemeyle ABD ordusu içerisinde hava kuvvetleri ayrı bir birim olarak teşekkül ettirilmiştir. Bu düzenleme ile ABD ordusu; kara kuvvetleri, hava kuvvetleri ve deniz kuvvetleri olarak üçe ayrılmıştır. Sonuç olarak ABD Başkanı’nın hava kuvvetleri üzerinde diğer kuvvetler üzerinde bulunan yetkilerinin aynısı bulunmaktadır (National Security Act of 1947).

Başkan, yürütme organının her bölümünün en üst görevlisinden kendi bölümünün işlevleri ile ilgili herhangi bir konuda görüşünü yazılı olarak

isteyebilecektir(ABD Anayasası, m.2/2.bölüm). ABD Başkanı'na verilen başkomutanlık yetkisi sembolik bir yetki değildir. Bilakis içerisinde icrâi birçok yetki içermektedir. Başkana başkomutanlık yetkisi veren maddenin devamında ABD Başkanı'nın yürütme organının her bölümünün en üst görevlisinden kendi bölümünün işlevleri ile ilgili herhangi bir konuda görüşünü yazılı olarak isteyebileceği belirtilmiştir. Bu üst görevliler içerisinde silahlı kuvvetlerin üst görevlileri de bulunmaktadır. Buna göre ABD Başkanı silahlı kuvvetler üst komutanlarından gerekli raporlar veya mütalaalar almaya yetkili kılınmıştır.

Başkan, görevi kötüye kullanma olayları dışında, Birleşik Devletler'e karşı işlenmiş suçlarda infazı erteleme ve affetme yetkisine sahip olacaktır(ABD Anayasası, m.2/2.bölüm). Devlete karşı işlenen suçları erteleme ve affetme yetkisi verilmesi, güvenlik açısından önemli bir sorumluluğun ve görevin Başkan'a verildiğini göstermektedir. Nitekim bu hüküm gereği ABD Başkanı devletin güvenliğine karşı olan suçları da affedebilecek veya erteleyebilecektir.

Başkan olağanüstü hallerde her iki meclisi, veya bunlardan herhangi birini, toplantıya çağırabilme yetkisine sahiptir(ABD Anayasası, m.2/3.bölüm). Olağanüstü haller güvenlik konusu ile de ilgili olabilir. Başkan bu durumlarda her iki meclisi ya da sadece birini toplantıya çağırarak olağanüstü halin görüşülmesi ve gerekli kararların alınmasını sağlayabilir.

ABD'nin bütün görevlilerini atama yetkisi de başkana verilmiştir(ABD Anayasası, m.2/3.bölüm). Başkan bu yetkisi kapsamında güvenlik bürokrasisinin atamasını yapabilecektir. Başkanın yürütme organındaki lider konumu, bu atama yetkisi ile birlikte düşünüldüğünde güvenlik politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi konusunda hızlı ve etkili kararlar alıp uygulayabileceği sonucuna ulaşılabilir.

ABD Başkanı'nın güvenlik konularında önemli bir danışma organı olan "National Security Council" (Ulusal Güvenlik Konseyi) 1947 yılında "National Security Act" (Ulusal Güvenlik Yasası) ile kurulmuştur. 1949 yılında ise başkanlık bünyesindeki yerini almıştır(White House, 2016). Türkiye'deki Milli Güvenlik Kurulu ile benzerlik gösteren Konsey, Başkan'ın güvenlik politikalarını ve uluslararası meseleleri ulusal güvenlik danışmanları ve kabine üyeleri ile görüştüğü bir konseydir(Whittaker vd., 2008:18). ABD Başkanı, Başkan Yardımcısı, dışişleri ve savunma bakanları konseyin daimi üyeleridir. Genelkurmay Başkanı konseyin daimi askeri danışmanıdır. Merkezi Haberalma Örgütü (CIA) Başkanı ise konseyin istihbarat danışmanıdır. Maliye Bakanı, ülkenin Birleşmiş Milletler Temsilcisi, Başkanın Ulusal Güvenlik İşleri Yardımcısı ile Ekonomik Politika Yardımcısı ve Başkanlık Genel Sekreteri (Chief of Staff to President), konseyin bütün toplantılarına davet edilmektedir(Sezen, 2000:66). Bu kurulun başkana yardımcı bir kurul olduğunu düşünülürse, güvenlik konularında ABD'de başkanın birinci dereceden sorumlu ve yetkili olduğu sonucuna varılmaktadır.

Yalnız Kongrenin savaş ilan etme yetkisi vardır(ABD Anayasası, m.1/8.bölüm). ABD'de savaş ilan etme yetkisi, yasama organı olan Kongre'ye verilerek güvenlik politikaları konusunda Başkan ile yasama organı arasında denge kurulmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte, Başkomutan olarak Başkan, Kongre resmen savaş ilan etmeden, ABD'yi çok sayıda savaşa sokmuştur. Kore savaşı(1950-1953), Vietnam Savaşı(1957-1975), ve Körfez Savaşları(1991, 2003), Kongre tarafından resmen ilan edilmemiş savaşlar arasındadır(ABD Anayasası, m1/8.bölüm açıklama). Savaş ilan etme yetkisi ABD Anayasası tarafından sadece Kongreye verildiği halde pek çok önemli savaş sadece ABD Başkanının kararıyla açılmıştır. Bu anayasa ihlaline rağmen başkanlara herhangi bir yaptırım uygulanmamıştır. Bu durum, ABD'de başkanın kongreyi devre dışı bırakarak savaş ilan edebildiğini göstermektedir. Hukuken anayasaya aykırı olan bu savaşlar, fiili durum oluşturularak başkan tarafından açılmıştır.

Milis kuvvetlerinin örgütlenmesi, donatımı ve disiplini, subayların atanması ile milis kuvvetlerinin kongre tarafından saptanan kurallara göre eğitim yetkisi eyaletlere bırakılmak üzere, bu milis kuvvetlerinin ABD hizmetinde kullanılacak bölümüne emir ve komuta sağlamak Kongrenin yetkilerindendir(ABD Anayasası, m.1/8.bölüm). Federal hükümet, Ulusal Muhafızlar olarak da bilinen milis kuvvetlerinin bulundurulmasında eyaletlere yardım eder. 1916 yılına kadar milis kuvvetleri tamamen eyaletlerin denetimindeydi. 1916'da Ulusal Savunma Yasası milis kuvvetine fon ve bu kuvvetin bazı koşullarda ulusal hizmete çağrılmasını sağladı(ABD Anayasası, m.1/8.bölüm açıklama). Federal hükümet milis kuvvetleri konusunda eyaletlere destek olacaktır. Burada da güvenlikle ilgili milis kuvvetlerden bahsedilmekte ve federal hükümet yani başkan ve bakanlar görevlendirilmektedir.

ABD'de Kongre Birliğin yasalarını yürürlüğe koymak, isyanları bastırmak ve istilaları geri püskürtmek üzere milis kuvvetlerinin göreve çağırılmasını sağlamak yetkisine sahiptir(ABD Anayasası, m.1/8.bölüm). Kongre, bir istila ya da isyan (ayaklanma) durumunun olup olmadığına karar verme yetkisini Başkan'a vermiştir. Başkan, bu gibi durumlarda Ulusal Muhafızlar(milis kuvvetler) ile birlikte resmi orduyu göreve çağırabilir(ABD Anayasası, m.1/8.bölüm açıklama). ABD'de ülke güvenliği çok önemsenmektedir. Ülke güvenliğinin sağlanması için halkın silah alabilmesi ve taşınması kabul edilmiştir. Ayrıca ülke güvenliğinin sağlanması amacıyla halktan milis kuvvetler oluşturulmuştur. Milis kuvvetlerin isyan ve istila durumlarında göreve çağırılması, Kongre yetkisi kapsamındadır. Ancak, istila ve isyan durumunun olup olmadığına karar verme yetkisi başkana verilmiştir. Başkan istila ya da isyan durumu olduğuna karar verirse Kongre milis kuvvetleri göreve çağırabilecektir. Milis kuvvetlerinin göreve çağırılmasında da başkanın güvenlikle ilgili karar verici konumu yine dikkati çekmektedir.

ABD dışında başkanlık sisteminin uygulandığı Güney Kore, Brezilya, Meksika, Arjantin ve Şili'de, başkanın güvenlik politikalarındaki rolünü görmek, başkanlık sistemini anlamada yardımcı olacaktır.

Güney Kore üniter bir devlettir ve başkanlık sistemi uygulanmaktadır(Miş vd, 2015:94). Güney Kore’de devlet başkanının güvenlik politikaları ile ilgili önemli yetkileri bulunmaktadır. Bunlar arasında; savaş ilan etmek, barış imzalamak, ulusal savunma ve sıkıyönetim ilan etmek yetkileri sayılabilir. Ayrıca başkan, toplumsal kargaşa çıkması, yakın ve açık dış tehdit oluşması, ekonomik kriz baş göstermesi gibi olağanüstü hallerde, Meclis kapalı ise ya da toplanması için yeterli vakit yoksa, ulusal güvenliğin sağlanması ve toplumda güven ve barış ortamının oluşması için gerekli acil önlemleri alma yetkisi de bulunmaktadır(Miş vd., 2015:46-47). Askeri bir zorunlulukla baş etmek ya da askeri güçlerin savaş, silahlı çatışma ya da benzeri bir ulusal acil durum zamanında seferber ederek kamu güvenliği ve düzenini korumak için Başkan, Kanun’un öngördüğü şartlar altında sıkıyönetim ilan edebilir(Güney Kore Anayasası, m.77/1). Cumhurbaşkanı sıkıyönetim ilan ettiğinde, derhal gecikmeksizin Millet Meclisine haber verir(Güney Kore Anayasası, m.77/4). Millet Meclisi, sıkıyönetim yasasının kaldırılmasını Millet Meclisi’ndeki toplam üyelerin çoğunluğunun oylarıyla talep ettiğinde Başkan kabul eder(Güney Kore Anayasası, m.77/5). Güney Kore’de başkan anayasada belirtilen durumlarda suçların affedilmesi, hafifletilmesi ya da kaybedilmiş hakların iade edilmesini sağlayabilir. Ancak başkan tek başına genel af çıkaramaz. Başkanın genel af çıkarabilmesi için Meclisin onayı gereklidir(Miş vd., 2015:46-47).

Brezilya’da başkanın; devletin askeri savunmasını gerçekleştirmek, orduya saldırı emri vermek, gerektiğinde af yetkisini kullanmak yetkileri vardır(Miş vd., 2015:44). Brezilya’da başkan başkomutanlık yetkisine sahiptir. Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri komutanları başkan tarafından atanır. Ayrıca general rütbesine terfi işlemleri ve ilgili görevlere atama işlemi de başkan tarafından yapılır(Brezilya Anayasası, m.84/13). Başkan, Milli Savunma Konseyi’ni toplantıya çağırma ve Konseye başkanlık etme yetkilerine sahiptir(Brezilya Anayasası, m.84/18). Başkanın Ulusal Kongre tarafından yetkilendirilmesi durumunda; yabancı saldırganlık durumunda savaş ilan etmek(Brezilya Anayasası, m.84/19) ya da tam veya kısmi seferberlik ilan etmek(Brezilya Anayasası, m.84/19) ve barış ilan etmek(Brezilya Anayasası, m.84/20) yetkileri bulunmaktadır. Kanunla belirtilen durumlarda yabancı güçlerin Brezilya topraklarından geçmesine veya geçici süre kalmasına izin vermek Başkanın yetkilerindendir(Brezilya Anayasası, m.84/22).

Meksika’da başkan; ordunun üst düzey komutanlarını senato onayı ile atamak, diğer ordu komutanlarını tek başına atamak, orduya başkomutanlık etmek, Kongre onayı ile savaş ilan etmek, minimum seviyede güç kullanımına karar vermek ve Kongre’nin onayı ile olağanüstü hal ilan etmek yetkilerine sahiptir(Miş vd., 2015:44-45). Arjantin’de; Senato’nun onayı ile ordu mensuplarını atama, Kongre onayı ile savaş ilan etme, gerektiğinde af yetkisini kullanma yetkilerini haizdir(Miş vd., 2015:45). Şili’de devlet başkanı; olağanüstü hal ilan etmek, ordu mensuplarına komuta etmek, başkomutanlık yetkilerini kullanmak, Ulusal Güvenlik Konseyi’nin onayı ile savaş ilan etmek ve af yetkileri bulunmaktadır(Miş vd., 2015:46).

Farklı ülkelerdeki başkanlık sistemlerinde devlet başkanlarının güvenlik politikalarındaki yeri karşılaştırıldığında, devlet başkanlarının güvenlik politikalarının belirlenmesinde baş aktör olduğu görülmektedir. Savaş ilan etme yetkisi bu ülkeler içerisinde uyumlu olarak yasamanın onayına tabi kılınmıştır. Bu yol ile başkan ile yasama arasında denge sağlanmak istenmiş olabilir. Bunun dışında güvenlik ile ilgili konularda devlet başkanlarının temel belirleyici aktör olduğu görülmektedir.

YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ

Yarı başkanlık sistemi başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin birtakım özelliklerini bünyesinde barındırmaktadır. Ancak parlamenter sistemin "yürütmede istikrarsızlık" başkanlık sisteminin "yasama-yürütme kilitlenmesi" sorunlarına çözüm üreten bir yönetim biçimidir(Demir, 2013:831). Yarı başkanlık sistemi başkanlık sistemi ile parlamentarizmin karışımından oluşan bir model izlenimini vermektedir. Güçlü bir cumhurbaşkanının bulunması, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi parlamentarizmden ayrılan yönler olarak öne çıkarken; yürütmenin çift başlı olması, yasama ve yürütmenin tamamen ayrılmaması başkanlık sisteminden ayrılan hususlar olarak öne çıkmaktadır. Günümüzde yarı başkanlık sisteminin klasik örneği olarak Fransa gösterilmektedir.

Yarı başkanlık sisteminde parlamentarizmde olduğu gibi hem başbakan hem de cumhurbaşkanı vardır. Bu sebeple yürütme organında çift başlılık vardır. Ayrıca cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmektedir ve klasik parlamentarizme nazaran çok daha güçlüdür. Bunun sonucu olarak cumhurbaşkanı ve meclis içerisinden çıkan kabine arasında uyumsuzluk olması durumunda çözüm bulmak daha zor olabilir. Zira hem cumhurbaşkanı hem de kabinenin içerisinden çıktığı meclis, halk tarafından seçilmekte olup demokratik meşruiyete sahiptir. Bu sebeple cumhurbaşkanı ve kabinenin uyumlu çalışması, yarı başkanlık sisteminin kritik noktalarından birisidir.

Yarı başkanlık sisteminde başbakan ve kabinenin parlamentoya karşı sorumluluğu devam etmektedir. Cumhurbaşkanı, halk tarafından seçilmesinin yanı sıra hükümet yetkilerine ortak olmakta ve güçlü yetkilerle donatılmış bulunmaktadır. Ancak bununla beraber cumhurbaşkanı meclise karşı herhangi bir sorumluluk üstlenmemektedir. Buna mukabil anayasal sınırlar çerçevesinde cumhurbaşkanının meclisi feshetme ve meclis seçimlerinin yeniden yapılmasını sağlama yetkisi bulunmaktadır(Demir, 2013:832). Bütün bu yetkilerle donatılmış cumhurbaşkanının sorumluluğu, kendisini seçen halka karşıdır.

1982 Anayasası ile Türkiye'de yarı başkanlık sistemine yönelik olduğu vurgulanmaktadır(Fendoğlu, 2012:45). 2007 Anayasa değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanı'nı halkın seçmesinin kabulünden sonra Türkiye'de yarı başkanlık sistemine geçildiği öne sürülmektedir. Hatta Türkiye'de Cumhurbaşkanı'na verilen yetkilerin yarı başkanlık sistemini bile aştığı belirtilmektedir (Fendoğlu, 2012:45).

YARI BAŞKANLIK SİSTEMİNDE DEVLET BAŞKANI'NIN GÜVENLİK POLİTİKALARINDAKİ ROLÜ

Yarı başkanlık sisteminin tipik örneği olarak gösterilen Fransa'da, Cumhurbaşkanı'nın güvenlik konularında önemli anayasal yetkilere sahip olduğu müşahade edilmektedir.

Fransa Cumhurbaşkanı Anayasaya saygı duyulmasını gözetir. Hakemlik yetkisine dayanarak, kamu güçlerinin düzenli çalışmasını sağladığı gibi devletin devamlılığını temin eder. Ulusal bağımsızlığın, ülkenin bütünlüğünün ve antlaşmalara saygının garantörüdür(Fransa Anayasası, m.5). Maddede Fransa Cumhurbaşkanı Anayasaya saygı duyulmasını gözetilen bir makam olarak ifade edilmiştir. Burada sadece yürütme organı açısından gözetim yetkisi sınırlandırılmamıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin Anayasaya uygun davranmasını gözetecektir. Yasama; yürütme ve yargı kuvvetleri arasında hakemlik yetkisi olduğu belirtilerek Cumhurbaşkanının devlet başkanı statüsünde olduğu belirlenmiştir. Ayrıca maddede, ulusal bağımsızlık ve ülke bütünlüğünün korunmasında garantörlük rolü verilerek güvenlik kapsamında en önemli yetkilendirmeler yapılmıştır.

Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi(Fransa Anayasası, m.9), güvenlik politikalarının belirlenmesinde Bakanlar Kurulu ile birlikte başkan statüsünde oldukça etkin olduğunu göstermektedir.

Cumhurbaşkanı, devletin sivil ve askeri görevlilerinin atamasını yapar(Fransa Anayasası, m.13). Bu maddeyle özellikle askeri görevlilerin atamasının Cumhurbaşkanı tarafından yapılacağını belirtilmesi, Cumhurbaşkanının atamalar aracılığıyla silahlı kuvvetler üzerinde etkinlik kazanacağını işaret etmektedir. Ancak Cumhurbaşkanı, atamaya ilişkin yetkilerini hem bakanlar kurulu hem de parlamento ile paylaşmaktadır(Şencan, 2014:51).

Danıştay üyeleri, Legion d'Honneur Büyük Şansölyesi, Büyükelçiler ve fevkalade elçiler, Sayıştay Üyeleri, Valiler, Hükümetin 74'üncü maddede düzenlenen denizaşırı ülkelerdeki ve Yeni Kaledonya'daki temsilcileri, yüksek rütbeli subaylar, akademi rektörleri, merkezi idarelerin yöneticilerinin atanması Bakanlar Kurulunca yapılır(Fransa Anayasası, m.13). Yüksek rütbeli subaylar ve merkezi idare yöneticilerinin atanması konusunda Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir. Bu yetki ile Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu arasında güvenlik alanında bazı atamalarda bir paylaşım göze çarpmaktadır. Bu durum Cumhurbaşkanının güvenlik alanında tek yetkili olmadığını göstermesi bakımından dikkat çekicidir.

Fransa'da ikinci dereceden askeri yetkililerin atamasını, Cumhurbaşkanı tek başına yapmaktadır. Üst düzey askeri yetkililerin ataması ise Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından birlikte yapılmaktadır(Şencan, 2014:50-51).

Fransa Anayasası'nın 15. maddesiyle Cumhurbaşkanı'na güvenlik konusunda bir başka önemli yetki verilmiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanı,

silahlı kuvvetlerin başıdır. Milli Savunma Yüksek Kurul ve Komitelerine başkanlık eder(Fransa Anayasası, m.15). Bu madde ile Fransa'da Cumhurbaşkanı silahlı kuvvetlerin başkomutanı olarak yetkilendirilmiştir. Cumhurbaşkanı başkomutan olarak nükleer silah kullanımına karar verir(Şencan, 2014:51).

Fransa Anayasası'nın 16. Maddesinde Cumhurbaşkanı olağanüstü durumlarda gerekli önlemleri alabilme yetkisi verilmiştir. Cumhuriyetin kurumları, milletin bağımsızlığı, ülkesinin bütünlüğü veya uluslararası taahhütlerin yerine getirilmesi ciddi ve ani biçimde tehdit edildiği ve anayasal kamu güçlerinin düzenli işleyişi bozulduğu zaman Cumhurbaşkanı, Başbakanın, Meclis başkanlarının ve Anayasa Konseyinin resmi görüşlerini aldıktan sonra bu şartların gerektirdiği önlemleri alır(Fransız Anayasası, m.16/1). Cumhurbaşkanı danıştığı kişilerin görüşlerine riayet etmek zorunda değildir. Cumhurbaşkanı Anayasa Konseyi ile görüştüktan sonra bu görüşmenin detayları kamuoyuna açıklanmalıdır. Olağanüstü dönem boyunca Cumhurbaşkanı, meclisi feshedemez. Cumhurbaşkanı'nın olağanüstü durumlarda kullandığı yetkiler parlamento denetimine tabi değildir. Olağanüstü dönemin uzatılmasına ve olağanüstü halin devam edip etmediğine ilişkin Anayasa Konseyi denetim yapabilir(Şencan, 2014:47). Olağanüstü hallerde meclisin toplanmadığı zamanlarda, meclisi toplantıya çağırmak Cumhurbaşkanı'nın görevidir. Cumhurbaşkanı çağrı yetkisini başbakan veya meclis üyelerinin talebi üzerine yapar. Ancak bu talepler ile bağlı değildir(Şencan, 2014:51).

Fransa'da Cumhurbaşkanı'nın bireysel af yetkisinin bulunduğunu da belirtmek gerekir(Fransa Anayasası, m.17). Cumhurbaşkanı kanunda öngörülen kişileri kanundaki koşullar gerçekleştiğinde af yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini Yüksek Yargı konseyinin görüşünü alarak ve başbakan ve adalet bakanının kararnameyi imzalaması ile kullanabilir(Şencan, 2014:52).

Hükümet, milli politikayı belirler ve yürütür. İdareden ve silahlı kuvvetlerden yararlanır(Fransa Anayasası, m.20). Hükümete milli politikayı belirleme yetkisi verilmiştir. Güvenlik alanındaki milli politikalar da burada belirlenecektir. Ancak burada bakanlar kuruluna başkanlık eden cumhurbaşkanının da özellikle güvenlik politikalarının belirlenmesinde etkili olacağını belirtmekte yarar vardır.

Başbakan, Hükümetin faaliyetlerini yönetir. Ulusal savunmadan sorumludur(Fransa Anayasası, m.21). Başbakan ulusal savunmadan sorumlu tutulmuş böylece başbakana da güvenlik alanında bir diğer aktör olarak rol verilmiştir. Bu durum güvenlik politikalarının belirlenmesinde cumhurbaşkanı-başbakan çatışmasını yola açma potansiyeli taşıyan bir düzenleme olarak değerlendirilebilir.

Savaş ilânına parlamento izin verir(Fransa Anayasası, m.35). Savaş ilanı konusunda başkanlık sistemlerinde olduğu gibi Fransa'da da parlamento yetkilendirilmiştir.

Hükümet, silahlı kuvvetlerin yurtdışına yapacakları müdahale hakkında, söz konusu müdahalenin başlangıcından en geç üç gün sonra Parlamente'ye bu kararını bildirir. Hükümet, bilgilendirmesinde söz konusu müdahalenin hedeflerini ayrıntılarıyla açıklar. Bu bilgilendirmeyi müzakereler takip eder. Müzakereler sonrasında oylama yapılmaz. Söz konusu müdahalenin süresi dört ayı aşarsa Hükümet, yetkinin uzatımı için Parlamente'ye müracaat eder. Millet Meclisinin konu hakkında son kararı vermesini talep edebilir. Parlamento dört aylık sürenin sonunda oturumda değil ise, kararını bir sonraki oturumda açıklar(Fransa Anayasası, m.35). Bu maddede hükümete Fransa dışına yapılacak silahlı kuvvet müdahalesi hakkında yetki verilmiştir. Bu yetki, hükümetin parlamento'yu bilgilendirmesi şeklinde olmaktadır. Bilgilendirme sonucunda oylama yapılmamaktadır. Burada da bakanlar kuruluna başkanlık eden cumhurbaşkanının kararın alınmasında etkili olacağını ifade etmek gerekecektir.

Sıkıyönetime Bakanlar Kurulu karar verir. Sıkıyönetimin 12 günü aşması ancak Parlamente'nin iznine bağlıdır(Fransa Anayasası, m.36). Sıkıyönetim konusunda da cumhurbaşkanı değil, bakanlar kurulu yetkilendirilmiştir. Ancak burada da bakanlar kurulu başkanı sıfatıyla cumhurbaşkanı karar üzerinde etkili olabilir.

Bir diğer yarı başkanlık sisteminin görüldüğü Polonya'da güvenlik alanında Cumhurbaşkanı önemli yetkilere haizdir. İlk olarak 1997 yılına ait Polonya Anayasası'nın 126. Maddesinde; "Cumhurbaşkanı, Anayasanın gözetilmesini garanti eder, Devletin egemenlik ve güvenliğinin yanı sıra topraklarının dokunulmazlığını ve bütünlüğünü korur" denilerek soyut ifadelerle ülkenin genel güvenliği konusunda Cumhurbaşkanı'na geniş yetkiler verilmiştir. Ayrıca göreve başlamadan evvel ettiği yemine anayasal olarak "Devletin bağımsızlığını ve güvenliğini sıkı sıkıya koruyacağıma ... yemin ederim" (Polonya Anayasası, m.130) ifadelerini kullanmak zorunda olması, Cumhurbaşkanı'nın Devlet'in genel güvenliği konusundaki sorumluluğunu bir kez daha vurgulamaktadır.

Polonya Anayasası'nın 134. maddesinde Cumhurbaşkanı'nın başkomutan olduğu vurgulanmıştır. Buradaki başkomutanlık yetkisi içi boş sembolik bir yetki değildir. Başkomutanlık ile alakalı birçok yetki bulunmaktadır. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür (President of the Republic of Poland, 2016):

- Başbakanın başvurusu üzerine ulusal güvenlik stratejisini onaylamak,
- Başbakanın başvurusu üzerine, politik ve stratejik savunma talimatını ve ulusal güvenlik stratejisi için diğer uygulayıcı belgeleri yayınlamak,
- Bakanlar Kurulu'nun başvurusu üzerine ülkenin savunma sistemiyle alakalı eğitimleri planlamak ve bu eğitimlerden sorumlu olmak,
- Başbakanın başvurusu üzerine ülkenin savunma sistemleriyle alakalı yeniliklere veya değişikliklere karar vermek,
- Toplum içerisinde vatansever ve savunmaya yönelik faaliyetlere yönelik girişimlere destek vermek ve bu tür girişimleri başlatmak.

Cumhurbaşkanı'nın başkomutanlık ile alakalı yetkilerini daha da genişletmek mümkündür. Ancak bu kadar misal vermek bu yetkinin sembolik bir yetki olmadığını ispata kâfidir.

Polonya Cumhurbaşkanı başkomutan sıfatına sahiptir ama barış zamanında silahlı kuvvetlerin komutasını Milli Savunma Bakanı üzerinden gerçekleştirir(Polonya Anayasası, m.134). Cumhurbaşkanı belirli bir süre için, Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanlarını atar. Cumhurbaşkanı, Başbakanın talebi üzerine, bir savaş dönemi için, Silahlı Kuvvetler Başkomutanını tayin eder. Silahlı Kuvvetler Başkomutanını aynı usule uygun olarak görevden alabilir. Cumhurbaşkanı, Milli Savunma Bakanının talebi üzerine, kanunda belirtildiği gibi askeri rütbeleri verir(Polonya Anayasası, m.134).

Polonya Anayasası'nda Devletin iç ve dış güvenliğiyle ilgili olarak Cumhurbaşkanının danışma organı Milli Güvenlik Kurulu düzenlenmiştir(Polonya Anayasası, m.135). Polonya Milli Güvenlik Kurulunun gündemi cumhurbaşkanı tarafından belirlenir(National Security Council, 2016). Türkiye'de de benzeri bulunan bu Kurul'un, Cumhurbaşkanı'nın danışma organı olduğunun belirtilmesi, Cumhurbaşkanı'nın Devletin iç ve dış güvenliğiyle ilgili yetkilerini anlamak için önemli bir ipucudur. Milli Güvenlik Kurulu üyelerini atama ve görevden alma yetkisi de Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapabileceği işlemler arasında düzenlenmiştir(Polonya Anayasası, m.144/26).

Polonya Anayasasına göre Cumhurbaşkanı, Devlete dışarıdan doğrudan bir tehdit durumunda, Başbakan'ın talebi üzerine, Polonya Cumhuriyeti'nin savunması için Silahlı Kuvvetlere genel veya kısmi seferberlik ve tertiplenme emri verir(Polonya Anayasası, m.136).

Polonya Anayasası Cumhurbaşkanı'na olağanüstü haller ile ilgili önemli yetkiler vermiştir. İlgili hükümler gereği, Devlete dış tehditler, Polonya Cumhuriyeti topraklarına karşı silahlı saldırı eylemleri söz konusu olduğunda veya uluslararası anlaşma gereği saldırıya karşı ortak bir savunma yükümlülüğü doğduğunda Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu'nun talebi üzerine Devlet'in bir kısmında veya tamamında sıkıyönetim ilân edebilir(Polonya Anayasası, m.229). Sejm'in (Meclis) toplanmadığı durumlarda bakanlar kurulunun talebiyle belli sınırlar dahilinde kanun hükmünde kararname çıkarabilir(Candan, 2014:120). Devletin anayasal düzenine, vatandaşların güvenliği ve kamu düzenine tehditler söz konusu olduğunda, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu'nun talebi üzerine, Devletin topraklarının bir bölümünde veya tamamında, 90 günden fazla olmayan belirli bir süre için olağanüstü hal ilân edebilir. Olağanüstü hal bir kereliğine ve 60 günden fazla olmamak üzere ve Sejm'in (Meclis) ön izni ile uzatılabilir(Polonya Anayasası, m.230).

Yarı başkanlık sisteminin uygulandığı bir diğer devlet olarak görülen Rusya Federasyonu'nda Cumhurbaşkanı yürütmenin bir unsuru olarak görülmemekte yalnızca devlet başkanı olarak kabul edilmektedir. Devlet başkanı kuvvetler üstü bir konumdadır(Erdem, 2014:183). Ancak böyle

kabul edilse bile, yetkilerine bakıldığı zaman yürütme ile ilgili önemli yetkilere sahip olduğu müşahade edilmektedir. Nitekim anayasal olarak güvenlik ile ilgili konularda önemli yetkilere sahiptir.

1993 yılında kabul edilen Rusya Federasyonu Anayasası devlet başkanına yasama, yürütme, yargı, ulusal güvenlik, savunma ve dış politika konuları ile ilgili oldukça geniş yetkiler vermektedir(Erdem, 2014:183).

Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı, Anayasanın belirlediği şekilde Rusya Federasyonu egemenliğinin, bağımsızlığının ve toprak bütünlüğünün korunması için önlemler alır, devlet organlarının uyumlu işleyişini ve karşılıklı işbirliğini sağlar(Rusya Federasyonu Anayasası, m.80). Cumhurbaşkanı egemenlik, bağımsızlık ve toprak bütünlüğü konusunda doğrudan anayasa ile yetkilendirilmiş. Anayasa bu düzenlemelerle Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı güvenli alanında en önemli aktör olarak belirlemektedir.

Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı, Rusya Federasyonu Anayasasına ve federal kanunlara uygun olarak devletin iç ve dış politikasının temel yönlerini belirler(Rusya Federasyonu Anayasası, m.80). Devletin iç ve dış politikasının temel yönlerinin belirlenmesi devlet başkanı olan cumhurbaşkanına verilmiştir. İç ve dış güvenlik politikalarının belirlenmesinde de cumhurbaşkanı anayasa ile doğrudan yetkilendirilmiş olmaktadır. Hatta anayasanın diğer maddeleri incelendiğinde, diğer alanlardaki politikalar göre güvenlik politikaları konusunda cumhurbaşkanına çok daha kapsamlı yetkiler verildiği ifade edilebilir.

Rusya Federasyonu Anayasası'nın 82. maddesindeki Cumhurbaşkanı'nın görevine başlamadan evvel edeceği yemin metnine bakıldığında, Rusya Devlet Başkanı'nın ülkenin güvenliği ile ilgili sorumluluğuna yapılan vurgu dikkat çekmektedir. Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı görevine başlarken halk karşısında aşağıdaki şekilde yemin eder(Rusya Federasyonu Anayasası, 2016): "Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı yetkilerini kullanırken ... devletin egemenliği ve bağımsızlığını, güvenliğini ve bütünlüğünü savunacağıma ... yemin ederim."

Anayasanın 83. maddesinde Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı, statüsü federal kanunla belirtilen, Rusya Federasyonu Güvenlik Konseyini kuracağı ve yöneteceği düzenlenmiştir. Rusya Federasyonunun güvenlik politikalarının belirlenmesinde etkili bir kuruluş olan Güvenlik Konseyi, neredeyse tamamen cumhurbaşkanının kontrolüne bırakılmıştır.

Cumhurbaşkanının güvenlikle ilgili yetkileri bunlarla sınırlı değildir. Cumhurbaşkanı Rusya Federasyonunun askeri stratejisini onaylamak, Rusya Federasyonu Silahlı Kuvvetlerinin yüksek komuta heyetini göreve atamak yetkileriyle de donatılmıştır. Bu yetkilerle cumhurbaşkanının güvenlik politikalarının oluşturulmasında ve güvenlik bürokrasisinin atanmasında oldukça geniş yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Ayrıca cumhurbaşkanının Federal Meclis kamaralarının ilgili komite ve komisyonlarına danışarak, Rusya Federasyonunun yabancı devletler ve uluslararası kuruluşlardaki temsilcilerini göreve atama ve geri çağırma

yetkisi güvenlik politikalarının uluslararası düzeyde etkili olması bakımından önemli yetkililerdir. Bu yetkilerle cumhurbaşkanı politikalarını uluslararası düzeyde uygulama olanağına sahip olmaktadır.

Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı, Rusya Federasyonu Silahlı Kuvvetlerinin Yüksek Başkomutanı olarak yetkilendirilmiştir(Rusya Federasyonu Anayasası, m.87). Güvenlik alanında cumhurbaşkanına verilen yetkilerle birlikte başkomutanlık sıfatının da verilmesi, Rusya'da güvenlik alanının bütünüyle cumhurbaşkanı kontrolüne verildiğini göstermektedir.

Anayasanın 87 ve 88. maddeleriyle sıkıyönetim ve olağanüstü hal uygulaması konusunda cumhurbaşkanı yetkilendirilmiştir. Bu maddelere göre; Rusya Federasyonuna saldırı ve yakın saldırı tehdidi durumlarında, Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı; Rusya Federasyonu genelinde veya ayrı ayrı bölgelerinde, Federasyon Konseyi ve Devlet Dumasına bu konuda derhal bilgi sunarak sıkıyönetim uygular. Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı; federal anayasal kanunlarda öngörülen durumlarda ve şekilde, Rusya Federasyonu genelinde veya onun ayrı ayrı bölgelerinde Federasyon Konseyi ve Devlet Dumasına bu konuda derhal bilgi sunarak olağanüstü hal uygular. Bu hükümler gereği olağanüstü hal ve sıkıyönetim uygulama yetkisi doğrudan Devlet Başkanı'na verilmiştir. Ayrıca inceleme konusu yapılan diğer devletlerde olduğu gibi verilen başkomutanlık yetkisi içi boş sembolik bir yetki değildir. Bilakis ülkenin askeri ve güvenlik ile alakalı konularında önemli yetkileri bünyesinde barındırmaktadır.

Cumhurbaşkanının yüksek askeri rütbeleri verme yetkisi bulunmaktadır. Bununla birlikte suçluları affetme yetkisi de cumhurbaşkanına tanınan yetkilerdendir(Rusya Federasyonu Anayasası, m.89).

Cumhurbaşkanına Rusya Federasyonu vatandaşlığı verme ve siyasi sığınma talepleri hakkında karar verme yetkileri de verilmiştir(Rusya Federasyonu Anayasası, m.89). Bu yetkiler de güvenlik boyutu olan yetkililerdir.

Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı, Rusya Federasyonu dış politikasını yönetmekle de görevlendirilmiştir(Rusya Federasyonu Anayasası, m.86). Dış politika alanında güvenlik politikaları önemli bir yer tutmaktadır. Dış politika alanında güvenlik politikalarının da yönetimi görevi cumhurbaşkanına verilmiştir.

SONUÇ

Başkanlık sisteminde güvenlikle ilgili konularda ve karar verme sürecinde baş aktörün başkan olduğu görülmektedir. Başkanlık sisteminde yürütme içerisinde başkan-başbakan şeklinde iki başlılık olmaması, güvenlik konularında karar verme sürecindeki olası başkan-başbakan çatışmalarını engellemekte ve karar verme sürecindeki gecikmeleri önlemektedir. Güvenlikle ilgili konuların önemi ve hızlı karar verme gereği açısından bu düzenleme isabetli olarak değerlendirilebilir.

Başkanlık sistemi ile yarı başkanlık sistemi karşılaştırıldığında, başkanlık sisteminin günümüz güvenlik problemlerine karşı hızlı ve etkili kararlar alabilmek bakımından daha etkili olduğu görülmektedir. Yarı başkanlık

sisteminde cumhurbaşkanı-başbakan-bakanlar kurulu-parlamento ilişkiler ağı içerisinde kararların gelişmesi zaman kaybettiren bir unsur olarak ortaya çıkabilir. Ayrıca taraflar uyumlu çalışma yerine kendi fikirlerini kabul ettirme çabası içerisine girerlerse sistemin ciddi zaafiyetler doğurma olasılığı bulunmaktadır. Ancak başkanlık sistemini de her derde deva bir sistem olarak görmekte yanlış olur. Başkanlık sistemi, günümüz güvenlik problemlerinin giderek artması, sertleşmesi ve çeşitlenmesi karşısında yürütme organı içerisindeki olası çatışmalara ve görüş ayrılıklarına yol açmaması, daha etkili bir güvenlik politikası benimsenmesi ve özellikle uygulanması bakımından oldukça yararlı sonuçlar doğurabilme potansiyeline sahiptir. Bu olumlu sonuçların gerçekleşmesi için doğru güvenlik politikalarının belirlenmesi büyük önem taşımaktadır. Doğru güvenlik politikaları geliştirilebilmesi için de ABD'de olduğu gibi düşünce kuruluşları ve bilimsel çalışmalar oldukça önemlidir. Bilimsel çalışmalardan yararlanılarak oluşturulan güvenlik politikalarının başarıya ulaşmasında uygulamadaki performansta büyük önem taşımaktadır. Uygulamadaki performans özellikle yürütme organında güçlü bir lidere ihtiyaç göstermektedir. Başkanlık sisteminde güçlü bir başkanın liderliği altında politikalar gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. O halde başkanlık sisteminin başarılı olmasında en önemli unsur doğru politikalar belirlenmesi olmaktadır.

Yarı başkanlık sisteminde güvenlik politikaları konusunda cumhurbaşkanı, başbakan ve parlamento arasında yetkilerin paylaştırıldığı görülmektedir. Parlamente verilen yetkiler açısından bakıldığında bu yetkilerin ülkenin bütününe ilgilendiren konularda verilecek kararların genel olarak parlamente bırakıldığı görülmektedir. Bu durum milletin geneline ulaşmak ve karara uygun hareket edilmesini sağlamak açısından yararlı bir düzenleme olarak değerlendirilmektedir. Ancak güvenlikle ilgili konularda cumhurbaşkanı ile başbakan/bakanlar kurulu arasındaki yetki paylaşımına bakıldığında bir iç içe geçme durumu olduğu dikkati çekmektedir. Cumhurbaşkanı ile başbakan/bakanlar kurulu genel olarak güvenlik politikalarının belirlenmesinde ve güvenlikle ilgili kararların alınmasında birlikte karar almak durumunda bırakılmıştır. Bu durumda cumhurbaşkanı-başbakan arasındaki uyum düzeyi güvenlikle ilgili kararların alınmasında son derece önemli görünmektedir. Cumhurbaşkanı-başbakan arasında uyum düzeyi ne kadar yüksekse güvenlik politikaları ve kararları konusunda problem oluşma düzeyi o kadar düşük olacaktır. Ancak cumhurbaşkanı-başbakan arasındaki uyum düzeyi düşükse bu durum pek çok karar verme, politika belirleme/uygulama ve güvenlik problemini ortaya çıkarabilme potansiyeli taşımaktadır.

Yarı başkanlık sisteminde, başkanlık sisteminde olduğu gibi, güvenlik ile ilgili konularda devlet başkanına önemli yetkiler verildiği müşahade edilmektedir. Ancak başkanlık sisteminde yürütmenin başında tek başına devlet başkanı bulunduğu için yarı başkanlık sistemindeki devlet başkanının daha az yetkilere sahip olduğu sonucuna varılabilir. Özellikle uygulamada, ülkenin güvenlik siyasetinin fiilen belirlenmesinde, başkanlık sistemindeki devlet başkanının yarı başkanlık sistemindeki devlet başkanından daha etkin

olduğu sonucuna varılmaktadır. Bütün bunlara rağmen yarı başkanlık sistemindeki devlet başkanının güvenlik politikalarında ülke içerisinde en temel siyaset belirleyici organ olduğunun belirtilmesi gerekir. Başbakan ve bakanlar kurulunun bulunması, devlet başkanının daha etkin olmasına engel olmamaktadır.

Çalışmada yarı başkanlık sistemi uygulanan üç önemli ülke incelenmiştir. Fransa, Polonya ve Rusya. Fransa ve Polonya, klasik yarı başkanlık sistemi özellikleri göstermektedir. Fransa ve Polonya'da cumhurbaşkanının yetkilerinin parlamento ve başbakan/bakanlar kurulu tarafından paylaşıldığı görülmektedir. Bu ülkelerde cumhurbaşkanı her ne kadar parlamenter sisteme göre oldukça güçlü olsa da başkanlık sistemine göre oldukça zayıf görünmektedir. Yürütmenin çift başlı olması, cumhurbaşkanının karar verme mekanizmasındaki hızını ve etkisini önemli ölçüde azaltmaktadır. Cumhurbaşkanı ve başbakanın tam bir uyumla çalıştığı düşünülse bile başkanlık sistemine göre yarı başkanlık sistemi içerisinde karar verme mekanizması açısından önemli zafiyetler ihtiva etmektedir. Başkanlık sistemindeki başkanın gücü ve etkinliğini, yarı başkanlık sisteminde görememekteyiz. Bu durum ise, yürütme organında kendisini gösteren devlet gücünü zayıflatıcı, giderek sertleşen devletlerarası rekabette zafiyet ortaya çıkaran bir potansiyele sahiptir.

Yarı başkanlık sistemleri arasında incelediğimiz Rusya Federasyonunu diğer yarı başkanlık sistemlerine göre ayırmak durumundayız. Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı, yürütmenin başı olarak düzenlenmemiş, devlet başkanı olarak düzenlenmiştir. Bu bağlamda, devlet başkanına yasama, yürütme ve yargıyı da belli ölçüde etkileyebilecek yetkiler verilmiştir. Özellikle güvenlik alanında benimsediği politikalar konusunda devlet başkanı sıfatıyla devlet kuvvetlerini aynı amaçlar doğrultusunda birleştirebilecek bir potansiyele sahip olduğu söylenebilir. Yürütme organı kapsamında Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanının çok daha güçlü olduğu rahatlıkla ifade edilebilir. Her ne kadar yarı başkanlık sistemi uygulanıyor olsa da Rusya'da uygulanan yarı başkanlık sistemi, başkanlık sistemine oldukça yakın hatta bazı özellikleri itibarıyla başkandan daha güçlü olarak değerlendirilebilecek boyutlar taşımaktadır. Özellikle devlet başkanı sıfatı, Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanını bütün devlet kuvvetlerinin üzerinde konumlandırmaktadır. Devlet kuvvetlerinin üzerinde konumlanması, özellikle yasama ve yargı devlet kuvvetleri üzerinde bazı etkiler oluşturabilmesi gücünü de vermektedir.

Rusya'nın devlet başkanına çok geniş yetkiler veren 1993 Anayasasından sonraki dönemde, iflas etmiş Sovyetler Birliği mirasına rağmen, özellikle 2000 yılından itibaren ekonomik, siyasi ve askeri alanda kendini hızla toparlaması ve dünyada çok etkili bir güç haline gelmesinde güçlü devlet başkanlığı makamının etkisi büyüktür. Günümüz problemleri karşısında başarılı olabilmek için pek çok devletin uzun zamandan beri yürütme organını güçlendirdiği bilinen bir gerçektir.

KAYNAKÇA

- ABD Anayasası. (2016). Erişim adresi: <http://docplayer.biz.tr/367179-Amerika-amerika-birlesik-devletleri-anayasasi-aciklamali.html>, Erişim tarihi: 05.07.2016.
- Aslan, A. (2015). Türkiye İçin Başkanlık Sistemi: Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma. Ankara: SETA.
- Brezilya Anayasası. (2016). Erişim adresi: [file:///C:/Users/pc/Desktop/constituicao_ingles_4ed%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/pc/Desktop/constituicao_ingles_4ed%20(2).pdf), Erişim tarihi: 05.07.2016.
- Candan, K. (2014). 1989 Yuvarlak Masa Görüşmelerinden Günümüze Çeyrek Asır: Polonya Cumhuriyetinde Yarı Başkanlık Sistemi, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı Başkanlık Sistemi: Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri içinde, Ankara: TBMM Araştırma Merkezi Yayınları (ss.99-172).
- Demir, F. (2013). Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye. Journal of Yaşar University, ss.831-876.
- Erdem, K. (2014). Yarı Başkanlık Ya Da Süper Başkanlık: Rusya Federasyonu Örneği. Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı Başkanlık Sistemi: Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri içinde, Ankara: TBMM Araştırma Merkezi Yayınları (ss. 173-229).
- Fendoğlu, H. T. (2012). Başkanlık Sistemi. İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss.39-60.
- Fransa Anayasası. (2016). Erişim adresi: <http://www.adaletbiz.com/mevzuat/fransa-anayasasi-tam-metni-h9144.html>, Erişim tarihi: 09.07.2016.
- Güney Kore Anayasası. (2016). Erişim adresi: http://korea.assembly.go.kr/res/low_01_read.jsp?boardid=1000000035, Erişim tarihi: 07.07.2016.
- Miş, N., Aslan, A., Ayvaz, M. E., Duran, H. (2015). Başkanlık Sistemi Uygulamaları: ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore, Şili. Ankara: SETA.
- National Security Act of 1947. (2016). Erişim adresi: <http://legisworks.org/congress/80/publaw-253.pdf>, Erişim tarihi: 21.09.2016.
- National Security Council. (2016). Erişim Adresi: <http://en.bbn.gov.pl/en/president-of-poland/national-security-coun/about-the-national-sec/99/The-National-Security-Council.html>, Erişim tarihi: 11.07.2016.
- Polonya Anayasası. (2016). Erişim adresi: <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/12-POLONYA%20385-438.pdf>, Erişim tarihi: 09.07.2016.

- President of the Republic of Poland. (2016). ThePresident of the Republic of Poland as the Commander in Chief of the Armed Forces of the Republic of Poland. Erişim adresi: <http://www.president.pl/en/president /competences/commander-in-chief-of-the-armed-forces-/>, Erişim tarihi: 05.07.2016.
- Rusya Anayasası (2016). Erişim adresi: <http://www.anayasa.gen.tr /rusya.htm>, Erişim tarihi: 11.07.2016.
- Sezen, S. (2000). Milli Güvenlik Kurulu Üzerine. Amme İdaresi Dergisi, ss.63-83.
- şencan, H. (2014). Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözöme: Fransa'da Yarı Başkanlık Sistemi. Karşılaştırmalı Hükömet Sistemleri Yarı Başkanlık Sistemi: Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri içinde, Ankara: TBMM Araştırma Merkezi Yayınları (s. 27-99).
- White House. (2016). National Security Council. Erişim adresi: <https://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/>, Erişim tarihi: 01.07.2016.
- Whittaker, A., Smith, F., Mckune, A. E. (2008). The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System. Washington D.C.: Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, U.S.