

FİNLANDIYA’NIN 1999 ANAYASASIYLA ÖNGÖRÜLEN HÜKÜMET MODELİ

Kutlay TELLİ*

ÖZET

Demokratik rejim türlerinin tasnifi için öncelikle yürütmenin nasıl bir yapıya sahip olduğunun incelenmesi gerekir. Başkanlık sisteminin ayırıcı özelliği, başkanın hem hükümetin hem de devletin başı olmasıdır. İkili yürütme yapılanmasına sahip olan başkanlı parlamenter sistem, parlamenter sistem ve yarı-başkanlık sisteminde yürütme yetkisi devlet başkanı ile hükümet arasında paylaştırılmıştır. Bu noktada, siyasal sorumluluğun kime ait olduğu sorunu çok önem kazanır. Başkanlı parlamenter sistem, parlamenter sistem ve yarı-başkanlık sisteminde sorumluluk, parlamentonun içinden çıkan hükümete aittir. Başkan, parlamentodaki çoğunluğa karşı sorumlu değildir. Hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında düşünülmesi gereken ikinci husus devlet başkanının halk tarafından seçilip seçilmemesidir. Başkanın halk eliyle seçimi, sistemi, birinden diğerine dönüştürecek bir etkiye sahiptir. Başkanlı parlamenter sistem, yarı-başkanlık sistemi ve başkanlık sisteminden farklı olarak, parlamenter sistemde -parlamenter monarşiler hariç- başkan, demokratik meşruiyetini halka değil, yasamaya borçludur. Son olarak devlet başkanının hükümet ve yasama üzerindeki yetkileri de gözden geçirilmelidir. Bu konuda başkanın yetkilerinin cılızlığı, sistemi parlamenter sisteme yakınlaştırırken, güçlü bir başkanın varlığı sistemi başkanlık rejimine yakınlaştırır. Finlandiya’da yürütme otoritesi, cumhurbaşkanı ile başbakan ve kabineden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmesine karşın kısıtlı yetkilere sahiptir. Başbakan ve kabineden oluşan hükümete gelince o, birçok alanda başlıca sorumluluğu üstlenmiştir. Bu yapıyı ilk bakışta anayasal sistemlerden biri olarak adlandırmak birçok yazar için zor olmuştur. Bu makalede, Mart 2000’de yürürlüğe giren yeni Fin Anayasasında öngörülen sistemin, hangi hükümet modeline dayandığı ve istikrarlı demokrasiden sapmalara neden olabilecek doğum kusuruna sahip olup olmadığının incelenmesi amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: İstikrarlı demokrasi ve etkin hükümet, hükümet sistemi çeşitleri, Finlandiya’nın 1999 tarihli Anayasası, yürütmenin yapısı, cumhurbaşkanına verilen yetkiler, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi.

SUMMARY

For the categorisation of democratic regime types, how the executive has a structure should be firstly examined. The distinguishing feature of presidential system is that the president is not only the head of government but also of state. In the parliamentary system with president, parliamentary system and semi-presidential system which have dual executive, the executive power is shared between the president and government. At this point, the question of who has political responsibility assumes

¹ Danıştay Tetkik Hâkimi.

considerable importance. In the parliamentary system with president, parliamentary system and semi-presidential system, responsibility belongs to government which arises out of parliament. The president is not responsible to the majority of parliament. In the categorisation of democratic regime types, second issue, which should be considered, is whether the president is popularly elected or not. The president's popular election has an impact on a transformation from one system to another. Unlike parliamentary system with the president, semi-presidential and presidential system, in the parliamentary system, the president owes his democratic legitimacy not to the public but to the legislative except for parliamentary monarchies. Lastly, the president's powers on the legislative and government should be considered as well. In this matter the weakness of the president's authorities makes the system closer to the parliamentary system, the existence of a strong president makes the system closer to the presidential system. In Finland, the executive authority consists of a president and the prime minister and cabinet. Even though the president of the republic is popularly elected, he has restricted powers. When it comes to the government, which consists of the president and cabinet, it has primary responsibility for many areas. It is very difficult for many writers to define, at first glance, this structure as one of constitutional systems. In this article, it is intended to analyse Finland's governmental system set forth in 1999 Constitution and also whether this system has any birth deficiency which may cause deviations from stable democracy.

Keywords: Stable democracy and effective government, the kind of government systems, Finland's Constitution of 1999, the structure of the executive, the powers given to the president of the republic, the selection of the president of the republic by popular vote.

GİRİŞ

1917 yılında Bolşevik İhtilali sonrası bağımsızlığını kazandıktan sonra 1919 Anayasasıyla demokratik siyasi yaşamına adımını atan Finlandiya, 11 Haziran 1999 tarihinde kabul edilen Anayasa ile yasama, yürütme ve yargı organı ilişkilerine dair yapılan değişikliklerle yeni bir siyasal döneme girmiştir. Bu çalışmada Finlandiya'nın hükümet sistemi ve onun işleyişi üzerinde durulacaktır. 1919 Anayasası ile getirilen siyasal yapı ve onun özelliklerinin de incelenmesi çok daha geniş ve kapsamlı bir araştırmayı gerektireceğinden, yalnızca 1999 tarihli Anayasanın kurduğu sisteme odaklanılacaktır.

Finlandiya'nın hükümet sisteminin, bu makaleye konu olarak seçilmesinde, ülkenin üç özelliği tercih nedeni olmuştur. Birincisi, bu ülkenin

demokratik bir ülke olmasıdır.² İkincisi, Finlandiya'nın sadece demokratik değil, aynı zamanda istikrarlı bir demokrasiye sahip bir ülke olmasıdır. Gerçekten de bu ülke 1919 tarihli Anayasadan itibaren demokratik yönetimden taviz vermeyen bir görüntü çizmektedir. “İstikrarlı demokrasi” kavramı ise istikrarlı hükümet ile etkin hükümet arasında bir anlam farkı olup olmadığı, istikrarlı bir hükümetin doğrudan doğruya etkin hükümeti doğurup doğurmadığı sorusuna bizi götürür. SARTORİ'nin de belirttiği gibi, istikrarlı hükümet, yürütme görevini ifa eden hükümetin uzun bir ömre sahip olmasını ifade etmektedir. Hükümetlerin hayat süreleri ise etkinliğin kolaylaştırıcı bir unsuru olabilse de olmazsa olmaz bir şartı değildir.³ “Etkin hükümet” tabirinin, yönetme yeteneğine sahip olmayla ilgili olduğunu belirten yazar, bir şey yapmamaya karar verebilme kapasitesine sahip olan bir yönetimin “etkin” olarak nitelendirilebileceği, “güçsüz hükümetin” ise yapmak istediğini bile yapamadığını belirterek bu kavramı berraklaştırır.⁴

Bu çalışmada Finlandiya'nın yönetim modelinin ne olduğuna ilave olarak bu modelin etkin hükümeti sağlayacak bir kapasiteye sahip olup olmadığı sorusuna da cevap aranacaktır. Üçüncü ve son olarak, Finlandiya'nın devlet başkanının da aynı şekilde seçildiği göz önüne alınarak, ülkemizde 2007 Anayasa değişikliğiyle cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi usulünün getirilmesiyle son zamanlarda artan hükümet sistemi tartışmalarına da ışık tutulması amaçlanmıştır.

Değinilen sorular tartışılırken Finlandiya'nın sisteminin diğer ülkelerle benzerlik ve farklılıklarını ortaya koymak yoluyla bir karşılaştırmalı hukuk çalışması yapmak yerine; belli bir ülkenin detaylı ve tüm yönleriyle incelenmesine olanak sağlayan vak'a incelemesi (**case study**) yöntemi kullanılacaktır. Bu kapsamda Finlandiya'nın anayasal hükümleri içerisine

² GÖZLER'e göre bir ülkenin demokratik olup olmadığını belirlemek için halkın halk için yönetimi olarak tarif edilebilecek olan ve olması gerekeni yansıtan normatif demokrasi anlayışı değil, olanı yansıtan ve yazar tarafından 'etkin siyasal makamların, düzenli aralıklarla tekrarlanan, birden fazla siyasal partinin katıldığı, muhalefetin iktidar olma şansına sahip olduğu serbest seçimlerle belirlendiği ve temel kamu haklarının tanınmış ve güvence altına alınmış olduğu bir rejim' olarak tanımlanan ampirik demokrasi anlayışına başvurulmalıdır: Kemal GÖZLER, **Devlet Başkanları. Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi** (Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2001), s. 4-5.

³ Giovanni SARTORİ, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği. Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**, Çeviren: Ergun ÖZBUDUN (Yetkin Yayınları, Ankara 1997), s. 151-152.

⁴ *ibid.*, s. 150.

serpiştirilmiş olan hükümet sistemi normları hukuki yaklaşım gözlüğüyle değerlendirilecek, bu yazılı normların arkasında neler olduğu ve belli bir zaman ve mekân içinde nasıl işlediğinin araştırılmasını gerektiren siyaset bilimi yaklaşımına ise yer verilmeyecektir.

Çeşitli başlıklar altında başkanlık, yarı-başkanlık, başkanlı parlamenter sistem ve parlamenter sistemin özellikleri detaylı bir şekilde incelendikten sonra Finlandiya'nın sisteminin, hangisine girdiğinin tartışılması yoluyla tümevarım yöntemine başvurulacaktır.

Halk tarafından seçilen başkana, hükümeti azil, yasamayı fesih yetkisi ile daha birçok yetkinin verildiği süper-başkanlık sistemi ise dünyada çok sınırlı bir uygulama alanına sahip olduğundan dikkate alınmayacaktır.

I. HÜKÜMET SİSTEMLERİ SINIFLANDIRILMASINDA YARARLANILAN ÖLÇÜTLER KARŞISINDA FİNLANDİYA'NIN KONUMU

Kuvvetler ayrılığı, birçok yazar tarafından “hukuk devletinin”⁵ asli unsurlarından biri olarak görülür.⁶ Hükümet sistemleri, kuvvetler ayrılığı teorisi esas alınarak ve de özellikle yasama ve yürütme organlarının birbirleriyle olan ilişki ve etkileşimlerine göre sınıflandırılmıştır.⁷

Bir ülkede işleyen sistemin, başkanlık sistemi, yarı-başkanlık sistemi, başkanlı parlamenter sistem veya parlamenter sistem olup olmadığını bu ilişki ve etkileşimlerin niteliği belirler. Bu kapsamda ilk ölçüt olarak yürütmenin tek kişiden veya iki kanatlı bir yapıdan ibaret olması, göreve parlamento tarafından veya halk tarafından seçilerek getirilebilmesi, görevde kalmasının parlamentonun güvenine bağlı olması veya olmaması, ikinci ölçüt olarak ise devlet başkanının güçlü veya güçsüz (yetkisiz) olmasının tespitine başvurulmalıdır.

⁵ Hukuk devleti, en basit şekilde, devlet kudretinin, yine kendisinin koyduğu hukuk normlarıyla sınırlandırılarak keyfilikten arındırılması olarak tanımlanabilir.

⁶ Örneğin bkz. Mithat SANCAR, **Devlet Akli Kıskaçında Hukuk Devleti** (4.baskı, İletişim Yayınları, İstanbul 2008), s. 53; Münici KAPANİ, **Kamu Hürriyetleri** (7.baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 1993), s. 285.

⁷ Yasama, yürütme ve yargı erklerinin, ayrı kurumlar olarak birbirinden bağımsızlığını simgeleyen bu teorinin fikir babası Montesquieu' ya göre yasama ve yürütme yetkisi aynı topluluğa verilirse, bu topluluk, şiddet uygulamak için dilediği şekilde kanun yaparak hürriyetlerin yok olmasına yol açabilir: Montesquieu, Çeviren: Fehmi Beldaş, **Kanunların Ruhü Üzerine** (Seç Yayın Dağıtım, İstanbul 2004), s. 156.

1. Yürütmenin Yapısı, Göreve Gelmesi ve Görevde Kalması

Hükümet sistemlerinin tasnifinde bakılması gereken ilk unsur, devletin yürütme erkinin nasıl bir yapıya sahip olduğudur. Başkanlık sisteminde, bütün yürütme yetkisi, başkandadır. Monist anlayışın hâkim olduğu bu yapıda, hem hükümet etme hem de devlet başkanlığı görevini yürüten tek kişi olan başkanın dışında sembolik bir devlet başkanlığı yoktur.⁸ Bu nedenle de ayrı bir bakanlar kurulunun varlığından da tam olarak söz edilemez. Başkanlık sisteminin uygulandığı Amerika Birleşik Devletlerinde, bakanlıkların fonksiyonunu üstlenen Savunma ya da Adalet Departmanı gibi departmanların başında sekreterler (**secretary**) vardır. Sekreterler, Kongre üyesi olmayıp tamamen başkana tabidir. Kabinenin kararları da danışma niteliğinde olduğundan, başkanı bağlamaz. Parlamenter sistemlerde ise yürütmenin “iki başlılığı” söz konusu olup, yürütme iktidarı bir devlet başkanı ile başbakan ve bakanlar kurulundan oluşan kabine arasında paylaştırılmıştır. Yarı-başkanlık sistemiyle başkanlı parlamenter sistem de aynı iki başlı yapıya sahiptir.

Finlandiya'da 1919 Anayasasıyla kurulan ikili otorite yapılanması, 1999 Anayasasında da korunmuştur. 1999 Anayasasınının 54 vd. maddelerinde başkandan ve 60'ıncı maddesinde ise başbakan ve bakanlardan oluşacağı belirtilen hükümetten söz edildiğinden, “ikili” yürütme sisteminin tercih edildiği anlaşılmaktadır. Bu yönüyle Finlandiya'da geçerli sistemin, başkanlık sisteminden belirgin bir şekilde ayrıldığı daha başlangıçta belirtmek gerekir.

Başkanın doğrudan veya doğrudan benzeri bir usulle halk tarafından seçilerek göreve gelmesi, başkanlık sisteminin temel özelliği olmakla birlikte bu seçim şekli, başkanlık sisteminin yarı-başkanlık sistemiyle de paylaştığı bir özelliktir.⁹ Başkanlı parlamenter sistemde de başkan halk tarafından seçilir.¹⁰ Parlamenter sistemlerde ise yürütme organının birinci kanadı olan devlet başkanı, parlamenter cumhuriyetlerde parlamento tarafından seçilir, parlamenter monarşilerde ise başkanlık yetkisi veraset yoluyla intikal eder.¹¹ Görüldüğü gibi parlamenter sisteminin diğer sistemlerden

⁸ GÖZLER, 2001, s. 8.

⁹ SARTORİ, 1997, s. 161.

¹⁰ Levent GÖNENÇ, ‘Hükümet Sistemi Tartışmalarında Başkanlı Parlamenter Seçeneği’, www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/docs/makaleler/hukümet_sistemi_tartismalari.pdf, 7.12.2009 tarihinde ziyaret edilmiştir, s. 3.

¹¹ GÖZLER, 2001, s. 11.

en önemli farklarından biri, devlet başkanının seçiminde halkın doğrudan bir rolünün olmamasıdır.

21 Haziran 1919 tarihinden itibaren “cumhuriyeti” yönetim sistemi olarak seçen Finlandiya’da, Mart 2000’de yürürlüğü giren 1999 Anayasasının 54’üncü maddesine göre “Cumhurbaşkanı” (the President of the Republic) olarak adlandırılan başkan, 6 yıllık bir dönem için doğrudan doğruya halk tarafından seçilecektir. Bu durumda başkanı seçecek ikinci seçmenlerin halk tarafından seçildiği ve bu seçmenlerin başkanı seçtiği Amerika’daki sisteme nazaran Finlandiya’da devlet başkanının doğrudan doğruya seçilmesi, onun meşruiyet temelini daha çok sağlamlaştırmaktadır. Bununla birlikte aynı kişi yalnızca iki dönem üst üste seçilebilir. Bir adayın cumhurbaşkanı olabilmesi için seçmenlerin salt çoğunluğunun oyunu alması gerekir. Eğer adaylardan hiçbiri çoğunluğun oyunu alamazsa en çok oyu alan iki aday arasında seçim yapılır. Başkan ölür veya hükümet tarafından görevlerini sürekli şekilde yerine getiremeyeceğinin açıklanması halinde derhal yeni bir başkan seçilir.

Bu bağlamda değerlendirmemizde dikkate alınacak bir başka kriter ise yürütmenin siyasi olarak parlamentoya karşı sorumlu olup olmaması, dolayısıyla da güvensizlik oyu ile düşürülüp düşürülemeyeceğidir. Başkanlık sisteminde hem devletin hem de hükümetin başı sıfatıyla yürütmeyi tek başına oluşturan başkanın doğrudan veya doğrudan-benzeri bir yöntemle halk tarafından seçilmesi, yasama kadar yürütmenin de meşruluğunun kaynağını halktan alması sonucunu doğurur.¹² Sistemin temelini, yürütmenin varlığını ve sürekliliğini yasamaya borçlu olmadığı fikri oluşturmaktadır.¹³ Bunun doğal sonucu olarak sert kuvvetler ayrılığına dayalı bu yapıda, başkanın kongre karşısında siyasal sorumluluğu bulunmaz. Başkanının görevine, görev süresince son verebilmenin tek yolu, bir tür cezai sorumluluk müessesesi olan impeachment usulünün işletilmesidir.

Bakanlar Kurulunun yasama önündeki siyasal sorumluluğu, parlamenter sistemin en başta gelen özelliklerinden birisi olup, bunun anlamı güvenoyu mekanizmasının işletilmesiyle henüz seçim dönemi sona ermeden kabinenin görevine yasama tarafından son verilebilmesidir. Yani ‘hükümet parlamentodaki çoğunluğun içinden çıkar ve kendini tayin eden ço-

¹² Nur ULUŞAHİN, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi** (Yetkin Yayınları, Ankara 1999), s. 31.

¹³ *ibid.*, s. 47.

ğunluğun güvensizlik oyuyla her zaman düşürülebilir'.¹⁴ Bu durumda sistemin kilitlenmesi halinde parlamenter sistemdeki gibi yasamanın güvensizlik oyu ile yürütmeyi (hükümeti) düşürmesi şeklinde gerçekleşebilen sorun giderici mekanizmalardan yoksun olduğu açık olan başkanlık sisteminin, 'demokratik sistemin istikrarını sağlama yolunda parlamenter sistemin sağladığı esnekliği sağlayamadığı ve kilitlenmeleri aşacak kurumsallaşmış araçlara sahip olmadığı görülmektedir'.¹⁵ Parlamenter sistemlerde son derece sembolik yetkilere sahip olan devlet başkanının ise siyasal sorumluluğu olmayıp, bu sorumluluk icrai yetkileri elinde bulunduran başbakan ve bakanlar kuruluna aittir. GÖNENÇ'in de belirttiği gibi, 'karşı imza kuralı gereği, devlet başkanının yaptığı işlemlerden dahi bu işlemlere devlet başkanıyla birlikte imza koyması gereken başbakan veya ilgili bakan sorumludur'.¹⁶ Karşı imza kuralı, yürütme yetki ve sorumluluğunun aslen Bakanlar Kuruluna ait olduğu, Cumhurbaşkanının ise yetkisiz ve bu nedenle de sorumsuz olduğu anlamına gelir.¹⁷ Bu nedenle parlamenter sistemlerde, devlet başkanının görevine meclis tarafından son verilemez.¹⁸

Finlandiya Anayasasının 64'üncü maddesinin ikinci fıkrasında, parlamentonun güvenini kaybeden bir hükümet veya bir bakanın, başbakanın talebi olmasa bile başkan tarafından azledilebileceği kurala bağlanmıştır. Bu hükme paralel olarak Anayasanın 60'ıncı maddesinin ikinci fıkrası uyarınca bakanlar görev esnasındaki eylem ve davranışları için parlamentonun önünde sorumludurlar. Buna göre Anayasa, kabinenin siyasal sorumluluğunun açıkça parlamentoya karşı olmasını öngörmektedir. Bunun sonucu olarak başkanın azil yetkisini kullanıp kullanmaması, tamamen parlamentonun kabineye olan güvenine bağlı olup, yasamanın bir bakana veya hükümete güvensizliğinin sabit olması durumunda başkan bu yetkisini kullanmak zorundadır.

¹⁴ Matthew S. SHUGART, 'Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns', **French Politics**, 2005, 3, 323-351, s. 324. Parlamenter sistem, SARTORİ'nin de işaret ettiği gibi, yasama ve yürütme dayanışmasını; yani kuvvetler paylaşımını zorunlu kılmaktadır: SARTORİ, 1997, s. 137.

¹⁵ ULUŞAHİN, 1999, s. 99.

¹⁶ GÖNENÇ, 'Hükümet Sistemi Tartışmalarında Başkanlık Parlamenter Sistem Seçeneği', s. 2.

¹⁷ Ergun ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku** (Gözden geçirilmiş 7. baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2002), s. 311; Yavuz SABUNCU, **Anayasaya Giriş** (İmaj Yayıncılık, 8.baskı, Ankara 2002), s. 210.

¹⁸ Yarı-başkanlık sistemi ve başkanlık parlamenter sistem için de aynı durum geçerlidir.

LIJPHART, “*Çağdaş Demokrasiler*” isimli kitabında, sistemin dönüşümünü sağlayan asıl unsurun başkanın halk tarafından seçilmesi değil, başkana verilen anayasal yetki ve otoritenin boyutu olduğunu ileri sürmüştür. Yazar, bu tür sistemlerde başkan veya başbakanın hangisinin daha güçlü olduğu sorusunun cevabının, yürütmenin gerçek başının bulunmasını sağlayarak sistemin, parlamenter sistem mi yoksa başkanlık sistemi mi olduğunun tespitine yeterli olacağını iddia etmiştir.¹⁹ Onun bu fikri, “yarı-başkanlık sistemi” adıyla başkanlık ve parlamenter sistemin dışında yeni bir sistem ortaya atılmasına gerek olmadığı yolundaki yaklaşımına zemin hazırlamıştır.²⁰ Hâlbuki başkan unsurun (başkan, başbakan veya hükümet) sürekli yer değiştirmesi sayesinde sistemin denge içinde yürütmesini amaçlayan modellerde, yürütmenin gerçek başı bu yolla açıklanamayacağı gibi,²¹ bu yaklaşım, her ülkede uygulanan sistemin başkanlık sistemi veya parlamenter sistemin katı duvarları arasında sınıflandırılmasından başka bir amaca da hizmet etmeyecektir. Bu yönüyle yazarın siyaset bilimi yaklaşımına dayalı görüşünün, yürütme modellerinin tamamını açıklayamayacağını belirtmek gerekir. Zaten LIJPHART da bu yaklaşımı nedeniyle yürütme organının, parlamento yerine halk tarafından belirli bir zaman dilimi için seçilen devlet başkanı ile parlamento tarafından seçilen ve onun güvenine dayanan başbakanın oluşan “iki başlı yürütme” özelliğine sahip olduğu demokratik rejimleri (Fransa ve Finlandiya’yı) sınıflandırmakta son derece zorlanmış,²² özellikle Finlandiya’yı, parlamenter veya başkanlık sistemi ana modellerinden hiçbirine tam olarak sokamamış ve bu ikisi arasında karma bir sistem olarak adlandırılabileceğini iddia etmiştir.²³ Hâlbuki her ne kadar başkanın anayasal yetkilerinin genişliği, sistem üzerinde etken bir unsur olsa da yürütme iktidarının, meşruiyetini doğrudan halktan alan bir başkan ve parlamentonun desteğine bağlı olarak görevde kalabilen bir başbakan arasında

¹⁹ Arend LIJPHART, *Çağdaş Demokrasiler. Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydasmacı Yönetim Örüntüleri*, Çevirenler: Ergun ÖZBUDUN ve Ersin ONUL-DURAN (Yetkin Yayınları, ANKARA Tarihsiz), s. 64-65.

²⁰ *ibid.*, s. 80.

²¹ Gerçekten de demokratik ülkelerde yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerin ve güç dağılımının, yalnızca geleneksel parlamenter veya başkanlık sistemi çerçevesinde ele alınıp değerlendirilmesi, bu konudaki siyasal tercihlerin açıklanamaması başarısızlığını da beraberinde getirecektir: Mathew S. SHUGART, ‘Of Presidents and Parliaments’, *2 East European Constitutional Review* 32, (Winter) 1993, 30-32, s. 30.

²² LIJPHART, bkz. s. 64, 65 ve 80.

²³ *ibid.*, s. 65.

paylaşıldığı bir siyasi yapının, artık saf bir parlamenter rejim veya başkanlık rejimi olarak adlandırılması çok zordur. O halde başkanın kim olacağına doğrudan halkın karar vermesi de sistemin birinden diğerine dönüşümünü sağlayabilecek bir etki ve kapasiteye sahiptir.²⁴ Bu nedenle de halk eliyle seçilen bir cumhurbaşkanı ve yalnızca parlamentodaki çoğunluğun iradesine göre görevde kalabilen kabineye sahip bir yürütme yapılanması öngören Fin Anayasası'nın yukarıda değinilen maddesinin, ancak yarı-başkanlık veya başkanlık parlamenter sistemler yönünden incelendiğinde anlamlı hale geleceği düşünülebilir. Bu önerme, sistemi tam olarak şekillendiren son unsur olarak değerlendirilmeye alınacak olan, devlet başkanının anayasal yetkilerinin derecesinin ihmal edilebileceği tezini içermez. Bu yüzden aşağıda başkanın, sistem içindeki rolü de irde lenerek Finlandiya modeli hakkında tam bir sonuca ulaşılabilecektir.

2. Devlet Başkanının Yetkileri

a-Hükümetin Kurulmasında Başkanın Rolü ve Hükümeti Azletme Yetkisi ile Parlamentoyu Feshetme Yetkisi

Hükümet sistemlerini sınıflandırmada başvurulabilecek en önemli ipuçlarından birisi, devlet başkanının, hükümeti kendi iradesiyle ve hiçbir şarta bağlı olmaksızın azledebilme ve parlamentoyu da henüz seçim dönemi tamamlanmadan feshetme yetkisine sahip olup olmamasıdır.²⁵ Devlet başkanının herhangi bir şarta bağlı olarak bu iki yetkiyi kullanabilmesinin ise hükümet sistemlerinin kategorize edilmesinde bir rolü yoktur.²⁶

SHUGART tarafından da işaret edildiği üzere, başkanlık sisteminde, başkan istediği gibi kabine üyelerini atama veya aday olarak gösterme yetkisine sahiptir.²⁷ Amerika Birleşik Devletlerinde, Senatonun görüş ve ona-

²⁴ Örneğin cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören 2007 Anayasa değişikliğine kadar klasik bir parlamenter sistem olarak adlandırılan Türkiye'nin, anılan düzenleme yürürlüğe girdikten sonra bir yarı-başkanlık sistemine kaydığı kabul edilmektedir. Bu dönüşümün Türk anayasal sistemi üzerindeki etkisi ve potansiyel maliyetine ilişkin eleştiriler için bkz. Levent GÖNENÇ, 'Presidential Elements in Government: Turkey', **European Constitutional Law Review**, 4: 488-523, 2008, s. 521-523; Erdal ONAR, 'Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?', **Başkanlık Sistemi** içinde, Yayına Hazırlayan: Teoman Ergül (Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara 2005), 71-104, s. 101-103.

²⁵ Yasamanın kendi alacağı bir kararla seçimlerin yenilenmesi ise bir "öz fesih işlemi" olarak nitelendirilir: Şeref İBA, Rauf BOZKURT, **100 Soruda Parlamento** (Nobel Yayınları, 2.baskı, Ankara 2004), s. 30.

²⁶ GÖNENÇ, 'Hükümet Sistemi Tartışmalarında Başkanlık Parlamenter Seçeneği', s. 1.

²⁷ SHUGART, 1993, s. 1.

yını aldıktan sonra başkan tarafından atanan sekreterler Kongre üyesi olmayıp doğrudan başkana karşı sorumludur ve yalnız onun tarafından görevden alınabilir.²⁸ Sekreterler, Kongreye karşı değil yalnızca başkana karşı sorumlu olduklarından, parlamentonun oyuyla atanamaz ve düşürülemezler.

Kural olarak devlet başkanının tek başına tesis edebileceği bir işleme parlamenter rejimlerde rastlanmaz.²⁹ Tıpkı parlamenter sistemde olduğu gibi başkanlı parlamenter sistemlerde devlet başkanı, kabine üyelerini azletme veya yasamayı feshetme gibi önemli yetkilerden yoksundur.³⁰ Yarı- başkanlık sisteminde ise parlamentoyu kendi inisiyatifiyle fesih yetkisi olmakla birlikte kabine üyelerini azil yetkisinden yoksun bir başkan vardır.³¹

Finlandiya'da başbakanın, devlet başkanınca doğrudan atanmasını takiben kurduğu kabineyle birlikte yasamadan güvenoyu alması şeklinde öngörülen sistemden farklı bir usul öngörülmüştür. Anayasanın 61'inci maddesine göre başbakan seçilmeden önce parlamentoda temsil edilen gruplar, hükümetin siyasi programı ve kompozisyonu hakkında görüşmelerde bulunur. Başkan, bu görüşmelerin sonuçlarına dayanarak ve meclis başkanının da görüşünü aldıktan sonra, parlamentoyu aday konusunda bilgilendirir. Maddeye göre başbakan, parlamento tarafından yapılan açık oylamada oyların yarısını elde etmeyi başararak seçilir. Gerekli çoğunluk sağlanamazsa başka bir aday için aynı usul izlenir. Bunda da seçilemezse açık oylamada en çok oyu alan aday başbakan seçilir. Başbakan meclis tarafından seçildikten sonra başkan tarafından atanır. Başkan, başbakanın önerisi üzerine kabinenin öteki üyelerini atar.

Görüldüğü gibi cumhurbaşkanına, doğrudan doğruya başbakanı atamak gibi bir yetkinin verilmediği maddede, parlamentonun hakkında uzlaştığı kişinin, cumhurbaşkanının önerisi üzerine parlamento tarafından seçilmesi ve cumhurbaşkanınca atanması kurala bağlanmıştır. Bu haliyle başbakanın atanması konusunda parlamentonun seçtiği kişiyi atamanın dışında başka bir yetkiye sahip olmadığı açık olan cumhurbaşkanının yetkisi ta-

²⁸ SARTORİ' ye göre başkanlık sisteminin başlıca kriterlerinden bir tanesi de hükümetin parlamento tarafından değil; yalnızca başkan tarafından atanabilmesi ve görevden alınabilmesidir. SARTORİ, 1997, s. 114.

²⁹ ÖZBUDUN, 2002, s. 330.

³⁰ GÖNENÇ, 'Hükümet Sistemi Tartışmalarında Başkanlı Parlamenter Seçeneği', s. 3.

³¹ ibid., s.3.

mamen sembolik³² ve başbakanın seçilmesini takiben hükümetin kurulmasındaki yetkisinin de ikincil bir yetki olduğu³³ sonucuna ulaşmak gerekir. Bir başka ifadeyle, başkan, muhtemel başbakan adayının belirlenmesi konusunda yasamadan gelecek mesajla bağlıdır.³⁴ ULUŞAHİN' e göre, bu sistem, başbakan adayının belirlenmesi konusunda partileri önceden uzlaşmaya zorladığı gibi aday belirlendikten ve seçildikten sonra kurulan hükümetin güvenoyu alamayarak seçilememesi durumunda ortaya çıkabilecek zaman kaybını da önlemektedir.³⁵ Gerçekten de sistem gereği bütün kabinenin değil, yalnızca başbakanın meclis tarafından seçilmesi söz konusudur. Zaten "Hükümetin Kuruluşu" başlıklı sözü edilen maddede, başkanın, kabine üyesi bakanları, başbakanın teklifi üzerine atayacağı öngörülmekle birlikte kabine üyelerinin göreve başlaması konusunda güven oylaması gibi ayrı bir şart öngörülmemiştir. Bu durumda başbakan seçilen kişinin kabinesini oluşturduktan sonra artık parlamentodan güvenoyu almasına ihtiyacı olmayacaktır.³⁶

Öte yandan yasama organında, partiler arasında bir başbakan adayını konusunda uzlaşmaya varılamayacak kadar fikrî ve/veya ideolojik ayrılıkların bulunması halinde ortaya çıkabilecek bir siyasi tıkanmanın nasıl çözülebileceğine ilişkin herhangi bir kural öngörmeyen Anayasanın, bu konuda sistematik bir boşluğa sahip olduğunu da belirtmek gerekir. Gerçekten de böylesi bir durumda oluşabilecek siyasi bir kriz, parlamentoda çoğunluğa sahip olmayan bir partinin yokluğunda daha da derinleşebilecektir. Her ne kadar bazı yazarlar tarafından bu durumda başkanının sembolik yetkisini aşarak bir inisiyatif alıp başbakan adayını belirlemesi gerektiği savunulsa da³⁷ bu tarz bir yetki kullanımının Anayasal olmayacağı açıktır. Bu nedenle Anayasa yapıcının sözü edilen yetkiyi başkana vermekten ka-

³² GÖZLER, 2001, s. 170.

³³ Jaakko NOUSIAINEN, 'From Semi-Presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland', **Scandinavian Political Studies**, Vol.24, No.2, 2001, 95-109, s.106.

³⁴ Jakko NOUSIAINEN, 'The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism', Finlandiya Adalet Bakanlığı Resmi İnternet Sahifesi, www.om.fi/2190.htm, 4.6.2010 tarihinde ziyaret edilmiştir, s. 12.

³⁵ Nur ULUŞAHİN, **Saf hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması** (Yetkin Yayınları, Ankara 2007), s. 142.

³⁶ GÖZLER, 2001, s. 166.

³⁷ Örneğin bkz. GÖZLER, 2001, s. 170.

çınması nedeniyle ortaya çıkabilecek bu Anayasal boşluğun,³⁸ parlamentodaki gruplar arası uzlaşının bir türlü sağlanamadığı durumlarda sınırlı olarak, cumhurbaşkanına, parlamentonun iradesinden bağımsız şekilde, başbakan adayının re'sen belirlenmesi yetkisinin verilmesiyle ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Devlet başkanlarının başbakanı atamak yetkisi olsa bile onu bir kere atadıktan sonra kuracağı kabinesiyle birlikte artık parlamentoya karşı sorumlu olacağından onu azletme yetkisine kural olarak sahip olmadıkları kabul edilir.³⁹ Bu bakımdan başkana, kabineyi ve başbakanı görevden almaya ilişkin takdir yetkisinin verilmemesi, devlet başkanına çok önemli yetkilerin bahşedildiği yarı-başkanlık sisteminin bile en belirleyici özelliklerinden birisidir.

Finlandiya Anayasasının 58'inci maddesinde hükümetin veya bir bakanın ancak istifa etmesi halinde cumhurbaşkanının, hükümetin önerisini almaksızın tek başına karar verebileceği kurala bağlanmıştır. Diğer taraftan bakanlar veya hükümet, başbakanın önerisi üzerine de cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabilir (64'üncü madde). Buna ilave olarak, her ne kadar Anayasanın 64'üncü maddesinin ikinci fıkrasında parlamentonun güvenini kaybeden bir hükümet veya bir bakanın, talep olmasa bile başkan tarafından azledilebileceği hükmüne bağlanmışsa da bu yetkinin kullanılması da başkanın hiçbir şeye bağlı kalmaksızın değil ve fakat yukarıda değinildiği gibi, parlamentonun güvensizliğine bağlı olduğundan, cumhurbaşkanına verilen doğrudan azil yetkisi olarak nitelendirilemeyecektir. Bu haliyle başkan, bakanlar kurulu üyelerini (başbakan dâhil), ancak istifaları halinde, başbakanın bu yolda talebi olduğunda ya da yasamanın güvenini kaybettiğinde görevden alabilecek olup, re'sen azil yoluyla ve yalnızca kendi inisiyatifıyla görevden alabileceği yolunda cumhurbaşkanına, Finlandiya Anayasasınca verilmiş bir yetki yoktur.

Fin Anayasasının 58'inci maddesinde yer alan, başkanın hükümetin önerisine dayalı olarak bakanlar kurulu sırasında karar alacağı yolundaki genel prensip uyarınca devlet başkanının parlamentoyu feshetmesi de kabinenin iradesinden bağımsız olarak değil ve ancak onun isteğine dayalı olarak kullanılması mümkün olan bir yetki olarak değerlendirilmelidir.

³⁸ Gerçekten de 1999 tarihli Anayasayla yetkileri sınırlandırılmaya çalışılan başkanın, bu kısıtlı yetkileri hükümetle birlikte kullanmasının amaçlandığı kabul edilmektedir. Örneğin bkz. NOUSIÄINEN, 2001, s. 95.

³⁹ GÖZLER, 2001, s. 171-172.

Bu nedenle de Anayasanın 26'ncı maddesinde başkanın, ancak başbakan tarafından verilen teklif üzerine, parlamentodaki grupları dinledikten sonra “olağanüstü seçimler yapılmasına (*extraordinary parliamentary elections*)” karar verebileceği öngörülmüştür. Anayasa koyucu, yasamanın görev süresi dolmadan seçimlerin yenilenmesini “devlet başkanının yasamayı feshi” tabiriyle ifade etmekten kaçınarak “olağanüstü parlamento seçimleri” olarak adlandırmıştır. Maddede dikkati çeken en önemli husus ise başkanın bu yetkisini, yine başbakanının önerisi üzerine kullanabilecek olmasıdır. Bir başka deyişle başkanın parlamentoyu fesih yetkisinin kullanımı, başbakanın önerisini alma şartına bağlanarak sınırlandırılmıştır. Bununla birlikte başkan, başbakanın fesih istemiyle kayıtsız şekilde bağlı olmayıp, parlamentodaki siyasi parti gruplarını dinledikten sonra yasamayı feshedip etmemeye kendisi karar verecektir.

b. Devlet Başkanının Yürütme Üzerindeki Öteki Yetkileri

Parlamente sistemlerde karşı-imza kuralı gereği yetki ve sorumluluk bakanlar kuruluna ait olduğundan, başkan, kural olarak anayasanın açıkça istisna olarak öngördüğü yetkiler dışındaki yetkileri ancak ilgili bakan, başbakan veya hükümetle birlikte kullanabilir. Başkanlı parlamente rejimlerde de önemli yetkisi yok denecek kadar az olan bir devlet başkanı vardır. Yarı-başkanlık sistemi için ise başkanın tek başına kullanabileceği yetkiler genişletilmiştir. Kabin üyelerini azle yetkisi olmasa da başkanın, özellikle yasama, atama ve olağanüstü hale ilişkin önemli yetkileri vardır.⁴⁰ Gerçekten de SARTORİ'nin de haklı olarak belirttiği gibi, ‘yarı-başkanlık sistemi, tek merkezli bir otorite yapısının yerine ikili bir otorite yapısı geçirmek suretiyle başkanlık sistemini tam ikiye böldüğünden dolayı “yarı”dır.’⁴¹ Bu nedenle cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi dışında yarı-başkanlık sisteminin, parlamente sistemdeki ikili yürütme yapısıyla aynı şekilde işlediğini kabul eden görüşe katılmak mümkün değildir.⁴² Çünkü yasamayı fesih yetkisine ilave olarak yukarıda sayılan yetkilerle güçlendirilen bir devlet başkanlığı kurumuna sahip yarı-başkanlık sistemi, devlet başkanına sembolik yetkiler vermiş olan parlamente sistem ve başkanlı parlamente sistemden bu noktada keskin bir şekilde ayrılmaktadır.

⁴⁰ GÖNENÇ, ‘Hükümet Sistemi Tartışmalarında Başkanlı Parlamente Seçeneği’, s.3.

⁴¹ SARTORİ, 1997, s. 161.

⁴² Bu yöndeki görüş için örneğin bkz. GÖZLER, 2001, s. 12.

Yukarıda da değinildiği gibi, Fin Anayasasının 58'inci maddesinde, başkanın hükümetin önerisine dayalı olarak karar alacağı belirtilmiştir. Aslında her ne kadar Anayasa koyucu, bu prosedürün karşı-imza olarak adlandırılmasını ima edecek ifadelerden kaçınmışsa da başkanın kural olarak tek başına karar almaya yetkili olmadığına amaçlandığı açıktır. Maddede genel kuralın yalnızca dört tane istisnası öngörülmektedir. Bu durumlarda başkan doğrudan kendisi karar alabilir: hükümetin veya bir bakanın atanması veya istifasının kabulü, olağanüstü olarak seçimlere gidilmesine ilişkin kararname yayımı, af yetkisi ve kanunlarda özel olarak düzenlenip hükümetçe de görüşülmesine gerek olmayan özel kişileri ya da meseleleri ilgilendiren öteki konular, Aland adalarının bağımsızlığına dair yasada belirtilen konulara ilişkin hususlar. Görüldüğü gibi Finlandiya'da yürütme erkinin kullanılmasında karşı-imza kural, başkanın tek başına işlem tesis etmesi ise istisnadır.

Finlandiya'da cumhurbaşkanının sistem üzerinde en etkin rol oynadığı konulardan birinin onun atama yetkisi olduğu kabul edilebilir. Başkan, yüksek yargı organlarına (102'nci madde), bazı üst düzey makamlara (126'ncı madde) ve askeri makamlara (128'inci madde) tek başına devlet görevlilerini atayabilmektedir. Uygulamada başkanın atadığı bu bürokratlar şu şekilde sıralanmaktadır: başkanlık teşkilatı daimi sekreteri ve başkanla doğrudan ilişki halinde olan diğer görevliler, hukuk şansölyesi (the chancellor of justice) ve yardımcısı, başsavcı ve yardımcısı, devlet sekreterleri, bakanlık daimi sekreterleri, dışişleri bakanlığındaki diplomatik misyon genel müfettişi, diplomatik misyon şefleri, Finlandiya Bankası başkan ve yönetim kurulu üyeleri, il valileri, askeri yetkililer, yüksek mahkemelerin başkan ve üyeleri.⁴³

Anayasa'nın 80'inci maddesine göre başkan veya hükümet, Anayasa veya kanunla yetki verilen durumlarda kanun gücünde kararname çıkarabilir. Kararname çıkarma yetkisinin kime ait olduğunun açıkça belirtilmediği durumlarda yetkinin hükümete ait olduğu kabul edilir.

Dış ilişkiler, Anayasanın 93'üncü maddesine göre yine hükümet işbirliğiyle başkan tarafından yönetilir. GÖZLER'e göre bunun anlamı, devlet başkanının, uluslararası antlaşmayı onaylama yetkisini ancak karşı-imza kuralına uygun şekilde kullanabilecek olmasıdır.⁴⁴ Öte yandan aynı mad-

⁴³ Bkz. Finlandiya Cumhurbaşkanlığı Resmi İnternet Sahifesi, 'Duties', www.president.fi/public/default.aspx, 4.6.2010 tarihinde ziyaret edilmiştir.

⁴⁴ GÖZLER, 2001, s. 224.

deye göre parlamentonun onayı gerekmedikçe Avrupa Birliği ile ilgili kararların alınmasından hükümet sorumludur. Buna benzer şekilde, Anayasada öngörüldüğü şekilde uluslararası yükümlülüklerin kabul edilmesine ve yerine getirilmesine ilişkin kararları parlamento alacaktır. Bu haliyle dış işlerinin yönetilmesinde başkanla birlikte hükümet ve parlamentonun da etkinliğinden söz edilebilir.

Savaş ve barışa dair kararları da, parlamento tarafından onaylanmak kaydıyla başkan alır. (93'üncü madde) Silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar verme yetkisi de Anayasanın 129'uncu maddesine göre başkana aittir. 1999 Anayasasında, devlet başkanına, olağanüstü hale ilişkin herhangi bir yetkinin verilmediği görülmektedir.⁴⁵ Bu anayasal boşluğun yeri, 1991 tarihinde çıkarılan iki kanunla doldurulmaya çalışılmıştır: Preparedness Act ve State of Defense Act. Preparedness Act uyarınca olağanüstü şartların varlığı halinde ve ekonominin, temel hak ve hürriyetlerin ve kamu düzeninin, ülkenin toprak bütünlüğü ve bağımsızlığının korunması ve garanti altına alınmasının sağlanması amacıyla cumhurbaşkanı, bir yıla kadar hükümetin olağanüstü hal yetkilerini kullanmasına ilişkin kararname yayımlayabilir. Bundan daha da ciddi durumların varlığı halinde ise cumhurbaşkanı tarafından ilk aşamada 3 aylığına olmak ve gerektiğinde de 1 yıla kadar uzatılmak kaydıyla "savunma hali" ilanına ilişkin kararname yayımlayabilir. İki halde de cumhurbaşkanlığı kararnamesinin parlamentonun onayına sunulması gerekmektedir.⁴⁶

c. Devlet Başkanının Yasamaya İlişkin Yetkileri

Yasa çıkarma teklifi sürecinin, parlamentoda bir hükümet önerisi veya bir temsilcinin teklifi ile başlatılacağını belirten Anayasanın 70'inci maddesine göre başkanın yasa yapma sürecini başlatma konusunda bir yetkisinin olmadığı görülmekteyse de 77'nci madde gereğince parlamento tarafından kabul edilen yasa üç ay içinde onaylanmak üzere başkana gönderilir. Başkan yasayı onaylamazsa yeniden görüşülmek üzere parlamentoya gönderir. Parlamento yasayı ciddi değişiklikler yapmaksızın kabul ederse yeniden onay için başkana gönderilmeksizin yasa yürürlüğe girecektir. Parlamento yasayı yeniden kabul etmediğinde ise yasa düşe-

⁴⁵ Olağanüstü hal için bkz. Anayasanın 23'üncü maddesi.

⁴⁶ Finlandiya Cumhurbaşkanlığı Resmi İnternet Sahifesi, 'Duties', www.president.fi/public/default.aspx, 4.6.2010 tarihinde ziyaret edilmiştir.

cektir. Bu haliyle Finlandiya'da cumhurbaşkanının, yasa yapım sürecinde yalnızca “geciktirici veto” yetkisine⁴⁷ sahip olduğu söylenebilecektir.⁴⁸

SONUÇ

NOUSIAINEN' in de saptadığı gibi, Finlandiya'da 1919 Anayasasıyla kurulan ve temel özellikleri sabit bırakılan hükümet sistemini, klasik hükümet modellerinden birine sokmak o günden bugüne kadar zor olmuştur.⁴⁹ Gerçekten de yukarıda açıklandığı üzere, Finlandiya, başbakan adayını yasamadan gelecek mesaja göre belirleyen, kabine üyelerini başbakanın teklifi üzerine atayan ve ancak onun teklifiyle, istifa etmeleri üzerine veya parlamentonun güvenini kaybetmeleri halinde görevden alabilen, öteki konularda ancak kabineyle birlikte karar alabilen, tek başına kullanılabileceği yetkileri son derece kısıtlanmış ve fakat kabineyle yürütmesi gereken yetkileri genişletilmiş, olağanüstü hale ilişkin anayasal bir yetki verilmeyen, parlamentoyu da ancak başbakanın teklifi üzerine feshedebilen, kanun yapma sürecinde ise sadece geciktirici veto yetkisine sahip olan bir devlet başkanına sahiptir. Başbakan ve bakanlar kurulu ise ülkenin yürütme organının, asıl icrai ve bu nedenle de siyasal sorumluluğu olan kanadını temsil etmektedir. Bu nedenle bazı yazarlar, Finlandiya'nın yönetim şeklini, “oynak iki başlı yürütme yapılanması” olarak adlandırdıkları sistemin bir örneği olarak kabul etmektedirler.⁵⁰ Bu yazarlardan ULUŞAHİN, Finlandiya'da geçerli sistemi “oynak iki başlı yapılanma” olarak tanımlarken, başkanın halk ya da meclis tarafından seçilmesinin, hükümet sistemlerinin işleyişinde temel bir değişikliğe yol açmayacağı ve bu konuda asıl belirleyici olanın başkana verilen yetkiler olduğu görüşünden hareket etmiştir. Ancak yukarıda da vurgulandığı gibi, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi halinde başkan, doğrudan halktan gelen ve göz ardı edilemeyecek bir meşruiyet temeline sahip hale geldiğinden, başkanın seçim usulünün hükümet sistemlerinin adlandırılmasında ciddi değişikliklere neden olmayacağı yolundaki iddiayı kabul etmek çok zordur. Fakat aynı yazarın Finlandiya Anayasasının, cumhurbaşkanının, sınırlı yetkilerini bile başbakan veya hükümetle birlikte kullanılma-

⁴⁷ İade edilen kanunun tekrar kabul edilebilmesi için nitelikli bir çoğunluğun arandığı durumda güçleştirici veto; aranmadığı durumda ise geciktirici vetodan söz edilir: GÖZLER, 2001, s. 149-150.

⁴⁸ Erdal ONAR, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler** (Yayınevi yok, Ankara 2003), s. 87.

⁴⁹ NOUSIAINEN, 2001, s.97.

⁵⁰ Örneğin bkz. ULUŞAHİN, 2007, s.185.

sını zorunlu kıldığı yolundaki tespitine şüphesiz katılmak gerekir.⁵¹ Bu saptama, başkanın, bir yarı-başkanlık sisteminde sahip olacağı güce sahip olmaması anlamını da içerdiğinden, Finlandiya'da sistemin, adı geçen siyasi rejimin kurallarına göre işlediği yolundaki düşüncenin de dışlanmasını gerektirir.⁵² NOUSIÄINEN de 1999 Anayasasında, yasama süreci, hükümetin kuruluşu ve üst düzey kamu görevlilerini atamaya ilişkin başkana verilen yetkilerin sınırlılığını göz önünde bulundurarak yeni Anayasayla, parlamenter hükümet sistemine doğru büyük adımlar atıldığını ileri sürmektedir. Bu durum gelecekte bir yandan hükümetin başkana olan bağımlılığını sınırlandırırken, diğer yandan parlamentoya olan bağlarını güçlendirecektir.⁵³ Gerçekten de birçok yönüyle klasik bir parlamenter sistemi andıran Finlandiya'nın iki başlı yürütme yapılanmasını; parlamenter sistemden ayırt eden tek ve en önemli fark ise devlet başkanının meşruluğunu halktan almasıdır.⁵⁴ O halde karşımızda halk tarafından seçilmesine rağmen sembolik bir devlet başkanlığı ve yürütmenin aktif kanadını temsil eden bir hükümet vardır. Bu haliyle Finlandiya'nın hükümet yapısının, başkanlı parlamenter sistemden başka bir modelle işlemediği sonucuna ulaşmak gerekmektedir.

Finlandiya'da geçerli başkanlı parlamenter sistem modelinin etkin hükümet olma yolundaki en büyük boşluğu ise, yukarıda da değinildiği üzere, parlamentodaki grupların bir başbakan adayı üzerinde uzlaşmaya varamaması halinde başkana re'sen bir aday belirleme yetkisinin verilmemesi durumunun, potansiyel siyasi bir krizi içinde barındırmasıdır. Bunun yanında olağanüstü hal ilanını gerektirebilecek dönemler için birçok ülkede devlet başkanına doğrudan Anayasayla tanınan çeşitli yetkilerin en küçüğüne bile Fin Anayasasında yer verilmemesi, sistemdeki öteki eksikliklerdir. Gerçekten de bazı kanunlarla bu anayasal boşluk tamamlanmaya

⁵¹ ULUŞAHİN, 2007, s.148.

⁵² Finlandiya'nın bir yarı başkanlık rejimine sahip olduğunu ileri süren yazarlar için örneğin bkz. ONAR, 2003, s. 86; Kemal GÖZLER, 'Cumhurbaşkanlarının Seçimi. Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi', www.anayasa.gen.tr/cb-secim.htm, 15.12.2009 tarihinde ziyaret edilmiştir, s.4.

⁵³ NOUSIÄINEN, 2001, s. 106-107.

⁵⁴ Cumhurbaşkanının rolünün sınırlandırılması üzerine kurulu olan yeni Anayasal sistemin, parlamenter rejime doğru yakınlığını kabul eden ŞEN, halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanının varlığının, doktrinde sistemin başkanlı parlamenter sistem veya yarı-başkanlık sistemi olarak adlandırılması yolundaki fikir ayrılığının da kaynağını oluşturduğunu ifade etmektedir: İlker G. ŞEN, '1919'dan 2000'e Finlandiya: Anayasal ve Siyasi Gelişmeler', *Dokuz Eylül Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 2, 227-264, 2005, s. 254.

çalışılsa bile devletin en üst mercilerinin çeşitli sorumluluklar almasını gerektirecek hassas dönemler için cumhurbaşkanının bu tarz yetkilerden, Anayasa nezdinde mahrum bırakılması son derece ilginçtir. Öte yandan sisteme olumlu tarafından bakılacak olursa, başkan ile hükümet ve/veya parlamento çoğunluğunun farklı dünya görüşlerine sahip olması durumunda, yürütmenin iki kanadının farklı siyasal icraatlarda bulunabileceğinden söz edilebilirse de bu ayrılığın, halkın gerçek temsilcisinin kim olduğu yolunda (halk eliyle seçilen parlamento mu başkan mı?) bir meşruiyet krizine dönüşmesi ihtimalinin çok zayıf olduğunu belirtmek gerekir. Bu halde tek başına kullanabileceği yetkileri bu kadar kısıtlanmış başkanın, yürütmenin öteki kanadı veya parlamento karşısında anayasal yetkilerini zorlayarak sistemi çıkmaza sokması da düşünülemez. Zira mevcut yapı, tam tersine başkanı, günlük politikadan uzaklaştırırken, ona hükümeti destekleyen ve çatışmaları yumuşatan bir rol biçmektedir.⁵⁵ Bununla birlikte 2000 yılında yürürlüğe giren yeni Anayasadaki sistemin, değinilen eksiklikleri ve olumlu yanıyla birlikte öteki özelliklerinin, etkin bir yönetim şeklini doğurup doğurmayacağı sorusuna kesin bir cevap vermek için daha çok zamana gerek duyulduğu açık olmakla birlikte, 1919 Anayasasıyla birlikte kesintisiz demokratik siyasi hayata geçen ülkede, o günden bugüne oluşan demokratik istikrarın, bu tarz bir etkinliği sağlamada yeni Anayasa için en büyük sermaye olduğu ifade edilmelidir.

KAYNAKÇA

GÖNENÇ, Levent, 'Hükümet Sistemi Tartışmalarında Başkanlı Parlamenter Seçeneği', www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/docs/makaleler/hukümet_sistemi_tartismalari.pdf.

GÖNENÇ, Levent, 'Presidential Elements in Government: Turkey', *European Constitutional Law Review*, 4: 488-523, 2008.

GÖZLER, Kemal, *Devlet Başkanları. Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi* (Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2001).

GÖZLER, Kemal, 'Cumhurbaşkanlarının Seçimi. Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi', www.anayasa.gen.tr/cb-secim.htm.

Finlandiya Cumhurbaşkanlığı Resmi İnternet Sahifesi, www.president.fi/public/default.aspx.

⁵⁵ NOUSIAİNEN, 'The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism', s. 19.

İBA, Şeref, BOZKURT, Rauf, 100 Soruda Parlamento (Nobel Yayınları, 2.baskı, Ankara 2004).

KAPANİ, Münci, Kamu Hürriyetleri (7.baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 1993).

LIJPHART, Arend, Çağdaş Demokrasiler. Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri, Çevirenler: Ergun ÖZBUDUN, Ersin ONULDURAN (Yetkin Yayınları, ANKARA Tarihsiz).

Montesquieu, Çeviren: Fehmi Beldaş, Kanunların Ruhu Üzerine (Seç Yayın Dağıtım, İstanbul 2004), s. 156.

NOUSIAİNEN, Jaakko, 'From Semi-Presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland', Scandinavian Political Studies, Vol.24, No.2, 2001, 95-109.

NOUSIAİNEN, Jaakko, 'The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism', Finlandiya Adalet Bakanlığı Resmi İnternet Sahifesi, www.om.fi/2190.htm.

ONAR, Erdal, Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler (Yayınevi yok, Ankara 2003).

ONAR, Erdal, 'Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?', Başkanlık Sistemi içinde, Yayına Hazırlayan: Teoman Ergül (Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara 2005), 71-104.

ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku (Gözden geçirilmiş 7. baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2002).

SABUNCU, Yavuz, Anayasaya Giriş (İmaj Yayıncılık, 8.baskı, Ankara 2002).

SANCAR, Mithat, Devlet Akı Kıskaçında Hukuk Devleti (4.baskı, İletişim Yayınları, İstanbul 2008).

SARTORİ, Giovanni, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği. Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme, Çeviren: Ergun ÖZBUDUN (Yetkin Yayınları, Ankara 1997).

SHUGART, Mathhew S., 'Of Presidents and Parliaments', 2 East European Constitutional Review 32, (Winter) 1993, 30-32.

SHUGART, Matthew S., 'Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns', French Politics, 3, 323-351, 2005.

ŞEN, İlker G., '1919'dan 2000'e Finlandiya: Anayasal ve Siyasi Gelişmeler', Dokuz Eylül Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 2, 227-264, 2005.

ULUŞAHİN, Nur, Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi (Yetkin Yayınları, Ankara 1999).

ULUŞAHİN, Nur, Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması (Yetkin Yayınları, Ankara 2007).

