

HÜKÜMET SİSTEMİ
SEÇENEKLERİNDEN
“BAŞKANLI PARLAMENTER
SİSTEM” SEÇENEĞİ VE
TÜRKİYE AÇISINDAN
UYGULANABİLİRLİĞİ*

Av. Bilgen KÜKNER**

* Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir.

** Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi, Gazi Üniversitesi Hukuk Müşavirliği.

Ö Z

1982 Anayasası’nda 2007 yılında yapılan, siyasal tarihimize” 367 olayı” olarak geçen Cumhurbaşkanı seçimi sürecinden çıkış olarak gündeme gelen Anayasa değişikliği ile ülkemiz açısından yepyeni bir siyasal sistem, tartışılmadan yaşanması zorunlu hale gelmiştir. Yapılan değişiklik hükümet sisteminin aktörlerinden Cumhurbaşkanının, 1982 Anayasası’nın yürürlüğünden itibaren tartışılan yetkilerine dokunmadan sadece seçilme yöntemini değiştirmektedir. Oluşan bu yeni sistem ile yürütme organının sorumsuz kanadı Cumhurbaşkanı, artık halk tarafından seçilecektir. Dünyada pek de örneği olmayan bu sistemin anlaşılması bu az örneklerin incelenmesi ile mümkündür. 1991 tarihli Bulgaristan Anayasası ile Cumhurbaşkanı halkın seçeceği belirlenen Bulgaristan hükümet sisteminin işleyişini Türkiye açısından örnek olarak incelemeyi amaçlayan çalışmada, hükümet sistemlerini irdelerken sistemin işlemlerini sağlayan aktörler ve bu aktörlerin arasındaki ilişkiler ile yeri geldikçe sistemin işlemlerini sağlayan “yaşayan anayasa” unsurlarına da değinmeye çalışılacaktır.

Anahtar Sözcükler: Hükümet Sistemleri, Cumhurbaşkanı, Parlamenter Sistem, Yarı-Başkanlık Sistemi, Başkanlı Parlamenter Sistem.

THE OPTION OF PARLIMENTARY WITH “PRESIDENT” SYSTEM AND ITS APPLICABILITY IN TURKEY

ABSTRACT

2007, there has been a significant change in 1982 Constitution regarding the procedure to appoint the president of Turkey. This significant change, known as “367 Event”, made it crucial to conduct a discussion about our country’s political system. According to this amendment, as an actor in the government system, the president’s duties and powers will not be changed but elegation method will be changed. With this newly established system, the unaccountable branch of the government, who is the president will be elected by the public vote. In contemporary world, it is not possible to say that electing the president by public vote is a common practice. Thus, it will be possible to understand this system by examining these rare examples. This study, is pursuing to examine Bulgaria’s governmental system as an example for Turkey. While examining the governmental systems, actors of this system and their relationships to each other will be regarded. Also, “The Constitution within real life” phenomenon will be mentioned as far as it is necessary.

Keywords: Government Systems, President, Parliamentary System, Semi-Presidentialism System, Parliamentary with “President” System.

GİRİŞ

Hükümet sistemleri ile ilgili çalışmalar ve tartışmalar başlangıçta parlamenter ve başkanlık sistemleri üzerinden ilerliyordu.^[1] Bu sistemlerden ilki yumuşak kuvvetler ayrılığı ile işlerken- ki bu sistem ile yasama yürütmeye karşı güvensizlik oyuyla hükümeti düşürme silahını elinde tutarken; yürütme de yasamaya karşı parlamentoyu fesih yetkisi gücünü elinde tutmaktadır- diğeri yasama ile yürütmenin birbirlerinin varlıklarına son verebilme hukuki mekanizmalarına sahip olmadıklarından kuvvetlerin sert ayrıldığı bir sistem oluşturuyordu.^[2]

- [1] Hükümet sistemleri için bkz. TURHAN, Mehmet, Hükümet Sistemleri, Gündoğan Yayınları, 2. B., Ankara 1993, s. 3-14; ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 11. B., Ankara 2011, s. 123-124; TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, 13. B., İstanbul 2009, s. 386-432; TUNAYA, Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul, Araştırma, Eğitim ve Ekin Yayınları, 5. B., İstanbul 1982, s. 388-413; GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Kitabevi Yayınları, 4. B., Bursa 2004, s. 82-110; YAZICI, Serap, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002, s. 24-98; HEKİMOĞLU, Mehmet Merdan, Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye, Detay Yayıncılık, Ankara 2009, s.5-25.
- [2] Sartori’ye göre, devlet başkanının, a) halkoyundan çıktığı b)önceden belirlenmiş görev süresi içinde parlamentonun oyuyla görevden uzaklaştıramadığı ve c) atadığı hükümetlere başkanlık ettiği veya onları başka şekillerde yönlendirdiği ve bu üç şartın hepsi yerine geldiğinde takdirde, başkanlık sistemidir. SARTORI, Giovanni, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme, (çev: Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara 1997, s. 115. Shugart ve Carey’e göre ise başkanlık sisteminde yürütmenin başı halk tarafından seçilir, yasama ve yürütmenin görev süreleri sabittir ve birbirlerinin güvenine tabi değildir, hükümet kompozisyonunu seçilmiş yürütme gücü oluşturur ve son olarak başkan anayasanın tanıdığı kanun yapma yetkisine sahiptir. SHUGART, S. Matthew; CAREY, John M., Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, Cambridge 1992, s. 18-22. Linz ise başkanlık sistemini, yürütme gücünü kontrol eden başkan ile yasama yetkisini kullanan kongrenin halk tarafından seçilerek her iki organın da farklı meşruiyetlere dayanması ve başkan ve kongrenin sabit bir görev seçilmesi olmak üzere iki kriterle tanımlamaktadır. LİNZ, Juan, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make A Difference?”, The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspectives Volume 1, eds. Juan linz and Arturo Valenzuela, The Johns Hopkins University Pres, Baltimore and London 1994, s. 6. Bu tanımlar değerlendirildiğinde, başkanın ve yasananın belirli görev süreleri için halk tarafından ayrı seçimlerle seçildiği, birbirlerinin varlıklarına son verebilecek hukuki mekanizmalardan yoksun olduğu ve sistemin başkan merkezli işlediği sistem başkanlık sistemi olarak tanımlanabilmektedir. Başkanlık sistemi açısından bir diğer ayırıcı nokta ise yürütmenin tek kişiden oluşmasıdır. ULUŞAHİN, Nur, Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi, Yetkin Yayınevi, Ankara 1999, s. 30. Devlet başkanlığı müessesesi ve bu müessesenin yarattığı hükümet sistemi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. GÖZLER, Kemal, Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2001; bu kitaba <http://www.anayasa.gen.tr/devletbakanlari-2-s-1-117.pdf> adresinden de ulaşılabilmektedir. (erişim tarihi: 15.05.2012)

Ancak 1958 tarihli Fransız Anayasası’nda 1962 yılında yapılan değişiklikle, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kabul edilmesiyle birlikte^[3] yeni bir hükümet sistemi modeli ortaya çıkmış^[4] ve bu sistemin tartışmaları, araştırmacılar tarafından bazen yarı başkanlık sistemi kategorisine sokulan yeni hükümet sistemlerine de kaynaklık etmiştir.^[5]

- [3] Fransa’daki sistemin yarı başkanlık sistemi olarak kabul edilmesinin nedeni sadece devlet başkanının halk tarafından seçilmesi elbette ki değildir. Bu yeni sistem, Fransız devlet başkanına saf bir parlamenter sistemin devlet başkanından daha fazla yetki verdiği gibi, en başta Milli Meclisi fesih yetkisi ve kabine hakkında güvensizlik önergesi verme yetkisi gelmek üzere devlet başkanının saf başkanlık sistemindeki kuvvetler ayrılığı ile asla bağdaşmayacak ayrıcalıklarla da donatılmıştır. ULUŞAHİN, Nur: Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması, Yetkin Yayınları, Ankara 2007, s. 29.
- [4] Bu sistem ilk kez Weimar Cumhuriyeti zamanında uygulanmışsa da araştırmacılar, Fransa’da yarı başkanlık sisteminin uygulanmaya başladığı 5. Cumhuriyet’in istikrarı yaratmadaki başarısı ile bu sistemi ayrıntıyla incelemeye başlamışlardır. YAZICI(2002), s. 91. O’Neil yarı başkanlık sistemini, yürütme yetkisinin hükümetin başı olan bir başbakan ve devletin başı olan bir başkan arasında paylaşıldığı ve başkanın büyük yetkilere sahip olduğu sistem olarak tanımlamaktadır. Bu tanım uyarınca halk tarafından seçilen zayıf bir başkana sahip olan İzlanda, İrlanda yarı başkanlık sayılmazken, halk tarafından seçilmediği halde güçlü devlet başkanların yer aldığı Arnavutluk yarı başkanlık sistemi içerisinde sayılmıştır. ELGIE, Robert, “*The Politics of Semi-Presidentialism*”, Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford 1999, s. 4. Sartori’ye göre ise yarı başkanlık sistemi şu özellikleri taşımalıdır: a) Devlet Başkanı, doğrudan veya dolaylı olarak, belli bir görev süresi için halk tarafından seçilir ve yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşır. b) Başkan parlamentodan bağımsızdır ancak tek başına hükümet etme yetkisi yoktur, dolayısıyla iradesinin hükümet kanalıyla açıklanması ve işlem görmesi gerekir. c) Başbakan ve kabinesi parlamentonun güvenoyuna veya güvensizlik oyununa tabidir ve her iki durumda da bir parlamento çoğunluğunun desteğine muhtaçtır. d) Yarı başkanlık sisteminin ikili otorite yapısı yürütme organı içinde farklı dengeler ve değişken üstünlüklere cevaz verir; şu kesin şartla ki yürütmenin yapıcı birimlerinden her birinin “*özerklik potansiyeli*” devam etsin. Bütün bu tanımdan sonra ayrıca Sartori yarı başkanlık sisteminin tanımının, başkanlık sisteminin tanımından daha az kesin ve karmaşık olduğunu kabul etmektedir. SARTORİ(1997), s. 174-177. Shugart ve Carey ise yarı başkanlık sistemi için iki unsur aramaktadır: İlk unsur başkanın halk tarafından seçilmesidir, ancak bu başkanın yürütmenin asli organı olması şart değildir. Bu başkan varlığını başbakanla birlikte sürdürmek zorundadır. İkinci ve sistemin asli durumunu belirleyen ise başkanın parlamentoyu fesih gibi güçlü siyasi yetkilerinin olmasıdır. SHUGART; CAREY(1992), s. 23-24. Yarı-başkanlık sisteminin tarihçesi ve kuramsal geçmişi hakkında geniş bilgi için bkz. ULUŞAHİN, Nur, “*Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: “Yarı-Başkanlıktan İki Başlı Yürütme Yapılanmasına”*”; AÜHFED, 2003, C. 52, S. 2, s. 199-230.
- [5] Siyaset bilimi ve anayasa hukuku araştırmacılarının ilgisini çeken önemli sorunlardan birisi de bu hükümet sistemlerinden hangisinin demokrasiyi gerçekleştirme aşamasında daha başarılı olduğu olmuştur. Yapılan bu araştırmalar farklı kriterlerden hareketle sonuçta aynı noktada birleşmiş sayılabilirler: Her sistemin başarısızlığa uğradığı örnekler bulunmaktadır. Bu da demokrasinin yaşama şansının, hükümet sisteminin türünden çok, anayasa kuralları, siyasi parti sistemi ve seçim sistemi gibi diğer kurumlarla ilişkili ve her ülkenin içinde bulunduğu faktörlere-ki bunlar iktisadi, sosyal, siyasi, tarihsel ve kültürel faktörlerdir- bağlı olarak değişebileceğidir. YAZICI (2002), s. 3. Demokratik sistemlerin etkinliğinin ve istikrarının bağlı olduğu unsurlar ve 21 ülkedeki yönetim biçimleri için bkz.

1970 yılında Duverger’in siyasal kurumlar ve anayasa hukuku üzerine yazdığı kitapta ilk defa “yarı başkanlık sistemi” olarak terminolojiye katılan bu sistem esas olarak, devlet başkanının genel oyla halk tarafından seçildiği ve bu başkanın normal parlamenter sistemdeki devlet başkanının yetkilerini oldukça aşan şekilde yetkilere sahip olduğu^[6] ve bunun da sistemi rasyonellikten uzaklaştırdığı, parlamenter yönetim ile başkanlık yönetiminin bazı unsurlarını bünyesinde birleştiren melez bir hükümet sistemi yapısıdır^[7] Bu sistemi rasyonellikten uzaklaştıran asıl etken ise parlamenter sistemdeki gibi parlamentonun oyuyla görevden alınabilen bir hükümetin de bulunmasıdır. İşte yarı başkanlık sistemlerinde kaynağını farklı meşruiyetlerden alan yürütme gücünün iki başlılığı doğal olarak, devlet başkanı ile programıyla parlamentoya karşı sorumlu olan başbakanın özellikle farklı siyasi eğilimleri temsil etmeleri durumunda^[8] gerilimli bir siyasi yapının doğmasına yol açmaktadır.^[9] Yani sistem, halk tarafından seçilen yasama organı ile yine halk tarafından seçilen devlet başkanının görüş benzerliğine veya aykırılığına göre farklı işlemektedir.^[10] Hatta yarı başkanlık sisteminin uygulandığı en iyi örnek olan Fransa’da sistemin bu krizini çözmek

LIJPHART, Arend: Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri, (çev: Ergun Özbudun, Ersin Onulduran), Yetkin Yayınları, Ankara 1996.

- [6] Bu noktada, devlet başkanının kullanacağı anayasal yetkileri tek başına kullanıp kullanmadığı önem arz etmektedir. GÖZLER(2001), s. 265-267.
- [7] YAZICI(2002), s. 92.
- [8] Aynı siyasi eğilimlere sahip olsalar bile devlet başkanının ya da başbakanın kişiliği nedeniyle çatışma yaşanabileceği görülmüştür. SKACH, Cindy, “*The Newest Separation of Powers: Semipresidentialism*”, International Journal of Constitutional Law, Vol. , No.1 , 2007, s. 97.
- [9] Yarı başkanlık sistemini uygulayan ülkelerde, devlet başkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı siyasi görüşe sahip olduğu durumlarda sistemin devlet başkanının etkin bir rolde bulunduğu başkanlık sistemi gibi işlerken, bu iki siyasi aktörün farklı siyasi eğilimlere sahip olduğu durumlarda ise sistemin parlamenter sistem gibi işlediğini ve bu nedenle yarı başkanlık sistemini bu iki ana sistem arasında gidip gelen bir sistem olarak tanımlayanlar bulunmaktadır. ÖZBUDUN, Ergun, Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı, Bilgi Yayınevi, Ankara 1993, s. 138-139. Böylesi bir çatışma durumunda devlet başkanı parlamento ve onun desteğine dayanan hükümetle ortaya çıkan çatışmayı sona erdirmek için meclisi feshedebilir. Ancak seçmenlerin parlamento çoğunluğunu desteklediği durumlarda başkanın yapabileceği iki şey vardır: Ya bu çoğunluğun gücünü kabul edecek ya da istifa edecektir. YAZICI(2002), s. 99.
- [10] YAZICI(2002), s.92-93. Yarı başkanlık hükümet sisteminin etkin ve istikrarlı bir işleyişe sahip olmasının siyasi aktörlerin aynı siyasi görüşe sahip olmasına bağlı olması zorunluluğunun zorluğu, sistemin en iyi örneği Fransa’da bu sistemin doğuşunun ülkenin istikrarsız parlamenter sisteme çözüm getirmek için olduğu bilgisıyla tezat oluştursa da bu sistemin doğuşunun tarihsel olarak Fransa’yı siyasal krizden çıkarmak üzere görevlendirilen General De Gaulle’nin kişiliğine bağlandığı unutulmamalıdır. YÜCEL, Bülent, “*Yarı-Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya*”, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/280/2551.pdf>, 2003, s.345. (erişim tarihi: 18.05.2012)

için 2000 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı ile milletvekili seçimlerinin farklı dönemlerde yapılmasından vazgeçilerek, her iki seçimin de beş yılda bir yapılarak Cumhurbaşkanı'nın ve meclis çoğunluğunun aynı siyasi görüşü sahip kişilerden oluşması sağlanmaya çalışılmıştır.

Yarı başkanlık sisteminin de hükümet tasnifi araştırmalarına katılmasına rağmen bu tasniflerin karşımıza çıkan tüm örnekleri karşılamadığını düşününler de vardır.^[11] Yarı başkanlık sisteminin çeşitli versiyonlarının görüldüğü ülkelerin sistemleri ile birlikte Shugart ve Carey'in hükümet sistemi tasnifi, devlet başkanının yetkilerinin derecesine göre, sırasıyla: “*saf parlamenter sistem*” (pure parliamentary system), “*başkanlı parlamenter sistem*” (parliamentary with “*president*” system), “*başbakan-başkanlık sistemi*” (premier-presidential system), “*saf başkanlık sistemi*” (pure presidential system), “*başkan-parlamenter sistem*” (president-parliamentary system) olmak üzere sınıflandırmaktadır.^[12] Gönenç'in bundan esinlenerek, sistemleri demokratik anayasal aktörler arasındaki ilişkiler ve devlet başkanının yetkileri kriterleri açısından inceleyerek yaptığı tasnifte ise hükümet sistemleri; parlamenter sistem, başkanlı parlamenter sistem, başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve süper başkanlık sistemi olarak beşe ayrılmaktadır.^[13]

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin 1991'de dağılması ile birlikte bu ülkenin boyunduruğundan çıkan ülkeler hızlı bir anayasal değişim yaşamış ve bu ülkelerin özellikleri yeni sistemlerin doğmasına da kaynaklık etmiştir. Bu ülkelerden, tasnifte başkanlı parlamenter sistem örneklerinden biri olarak inceleyeceğimiz Bulgaristan hükümet sistemi, 1991 tarihli Bulgaristan Cumhuriyet Anayasası ile saf parlamenter sistemden ayrı olarak devlet başkanının halkın genel oyuyla seçildiği; ancak yarı başkanlık sistemine nazaran devlet başkanının

[11] ONAR, Erdal, “*Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?*”, Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı, 9-13 Ocak 2001, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayın No: 12, Ankara 2001, s. 366.

[12] SHUGART, Matthew S., “*Of Presidents and Parliaments*”, East European Constitutional Review, Volume 2, No.1, 1993, s. 30-32. Bu sistemlerden başbakan-başkanlık sistemi ile başkan-parlamenter sistem olarak adlandırılan sistemler çoğu yazar tarafından yarı başkanlık sistemi başlığı altında incelenmektedir. Shugart ve Carey'e göre bu iki sistemi ayıran nokta başbakan- başkanlık sisteminde başkanların kabine üyelerini azil yetkisi bulunmazken, başkan-parlamenter sistemde devlet başkanları bu yetkiye sahiptir. SHUGART; CAREY (1992), s. 20-27.

[13] GÖNENÇ, Levent, “*Hükümet Sistemi Tartışmalarında “Başkanlı Parlamentar Sistem” Seçeneği*”, http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/makaleler/baskanli_parlamentar_sistem.pdf (erişim tarihi: 10.02.2012) Aynı makale için bkz. Güncel Hukuk Dergisi, Ağustos 2007, S.44, s. 39-43. Bu konuda ayrıca bkz. GÖNENÇ, Levent, Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries, Kluwer Law International, The Hague, London, New York, 2002, s. 327-329.

daha az yetkilere sahip olduğu bir sistem olarak tanımlanabilir.^[14] Örneğin; bu sistemde yarı başkanlık sistemindeki gibi devlet başkanının hiçbir şarta bağlı olmadan yani kendi inisiyatifiyle kullanabileceği parlamentoyu fesih yetkisi yoktur. Yasama, atama ve olağanüstü hal yetkileri ise oldukça kısıtlıdır.^[15] Bu sistem, 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nın seçilmesini düzenleyen 102. maddede 31.05.2007 tarih ve 5678 sayılı Kanunla cumhurbaşkanının genel oyla halk tarafından seçilmesini öngören değişiklikle^[16] ülkemiz açısından da incelemeye değer bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır.^[17] Yapılan değişiklikle birlikte bugün itibarıyla sistemi klasik bir parlamenter sistem gibi tanımlayamayacağımız gibi, bu sisteme Cumhurbaşkanı'nın sistemin işleyişindeki yetkileri düşünüldüğünde yarı başkanlık sistemi dememiz de mümkün görünmemektedir.

- [14] Devlet başkanının halkın oyuyla seçilmesinin parlamenter sistemin özüne zarar vermeyeceğine ilişkin düşünceler ile bunun parlamenter sistemin mantığına aykırı olduğuna ilişkin düşünceler için bkz. ONAR(2001), s. 367.
- [15] GÖNENÇ (2007), s. 40-41. Ancak kısıtlı yetkilere sahip Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesinin sistem içerisinde sadece Cumhurbaşkanı'na karizmatik özellik sağlayacağı, farkın ancak bununla sınırlı olacağı düşüncesine de katılmanın mümkün olmadığı kanaatindeyim. Kuramsal olarak böyle öngörülmesi pratik hayatta seçimle gelen Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini kullanmasında farklılık yaratabilmektedir. Nitekim sadece Bulgaristan örneği bile bunu gösterebilmektedir. Aksi görüş için bkz. YAŞIN KILIÇ, Gözde, "Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Demokrasi", <http://www.tuicakademi.org/index.php/yazarlar/1/90-gozde-kilic-yasin-tum-yazilari/1192-hukümet-sistemi-tartismalari-ve-demokrasi>. (24.05.2012)
- [16] Ancak burada belirtilmesi gereken önemli husus Anayasa değişikliğine gidilen süreç ve bu süreç sonucunda 1982 Anayasası'nın kabul ettiği parlamenter sistemin esaslı noktalarında bir değişikliğe gitmeden sadece Cumhurbaşkanı'nın seçilme yönteminin değiştirilmesinin Türk siyasi hayatında yapılan hükümet sistemi tartışmalarının bir sonucu olmadığıdır. Yapılan değişiklik ile getirilen sistem, hükümet sistemi tasarımı olmaktan çok "367 kararı" ile gelişen konjoktüre verilen siyasi bir tepki niteliğindedir. GÖNENÇ, Levent, "Türkiye'de Mevcut Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği", Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı", Nisan 2011, http://www.tepav.org.tr/upload/files/13031389625.Turkiyede_Hukümet_Sistemi_Tartismalarina_Kisa_Bir_Bakis_ve_Mevcut_Hukümet_Sisteminin_Niteligi.pdf, s.2. (erişim tarihi: 13.03.2012) Bunun yanında bu değişikliğin hala gündemdeki yerini koruyan başkanlık sistemine geçiş için bir basamak olduğunu düşünmek de mümkündür. YILDIRIM, Asım, "Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm Önerisi", <http://www.sde.org.tr/tr/haberler/1263/baskanlik-sistemi-ve-rasyonellestirilmis-parlamentarizm-onerisi.aspx>. (erişim tarihi: 23.05.2012)
- [17] Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi tercihi, 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği tarihten bu yana Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin saf parlamenter sistemdeki "tarafsız ve sorumsuz" Cumhurbaşkanı'ndan ayrılarak "bürokratik vesayet makamı" niteliğiyle yetkili fakat sorumsuz olması nedeniyle sistem tikanıklığına yol açtığı tartışmaları açısından yeni bir boyut niteliğindedir. HAKYEMEZ, Yusuf Şevki, "Yeni Anayasada Türkiye'nin Hükümet Sistemi", SDE Analiz, Murat Yılmaz, Yusuf Tekin (ed.) Stratejik Düşünce Enstitüsü, Eylül 2011, s. 15-17. <http://www.sde.org.tr/userfiles/file/Turkiyenin%20Hukümet%20Sistemi.pdf>(erişim tarihi: 23.05.2012)

Bulgaristan hükümet sisteminin işleyişini Türkiye açısından örnek olarak incelemeyi amaçlayan bu çalışmada, hükümet sistemlerini irdelerken öncelikle sistemin işlemlerini sağlayan aktörlerin ve bu aktörlerin arasındaki ilişkilerin belirlenmesi gerekliliğinden hareketle Bulgaristan örneğini iki ölçüt açısından değerlendirmekle birlikte, yeri geldikçe sistemin işlemlerini sağlayan “*yaşayan anayasa*” unsurlarına da değinmeye çalışılacaktır. Çünkü anayasaların resmi şekilleri bize ışık tutsa da, bunun ötesinde anayasaların nasıl işlediği de önem arz etmektedir.

I. BULGARİSTAN’DA 1991 BULGARİSTAN CUMHURİYET ANAYASASI’NA KAYNAKLIK EDEN TARİHİ SÜREÇ

Hükümet sistemleri açısından her demokratik anayasada bulunan üç aktörü Bulgaristan’ın hükümet sistemi içinde de değerlendirmek gereklidir. Bu üç aktör: Halk, yasama organı ve yürütme organı.^[18] Belki de bu üç aktör arasında sistemin ana yapısını değiştiren yürütme organının iki kanatlı mı yoksa iki başlı mı oluşudur. Yürütme organlarının anayasalarda –ki bunlar hükümet ya da başbakan ve bakanlar kurulu ile devlet başkanıdır– iki kanatlı ya da iki başlı olarak yer alması aslında siyasal arenada yaşananlar ile oldukça ilgilidir.^[19]

Bulgaristan bağımsızlığını kazandığı tarihten bu yana, dört anayasal metinle devletin işleyişini düzenlemiştir:

1. 1879 tarihli Tornova Anayasası (Bu anayasa monarşik temelli bir anayasadır.)
2. 1947 tarihli Dimitrov Anayasası
3. 1971 tarihli Zhivkov Anayasası (Bu iki anayasa sosyalist karakterlidir.)
4. 1991 tarihli Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasası^[20]

Bulgaristan açısından önemli bir dönüşümü yansıtan 1971 tarihli sosyalist karakterli Anayasa’dan 1991 tarihli serbest piyasa ekonomisi tercihini yansıtan Anayasa’ya geçiş oldukça sancılı bir dönemden sonra gerçekleşmiştir. Soğuk Savaş döneminde “*Varşova Paktı*” üyesi olan Bulgaristan Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği’nin dağılmasından sonra hem yaşamsal hem de teorik açıdan yeni bir döneme girmiştir. Bugün yürürlükte olan 1991 tarihli Bulgaristan Anayasası

[18] GÖNENÇ(2007), s. 39.

[19] ULUŞAHİN(2007), s. 19-22.

[20] Bu anayasa da yürürlüğe girdiği Temmuz 1991 tarihinden bu yana 2003, 2005, 2006’da iki kez ve 2007 yıllarında olmak üzere toplam 5 kez değişikliğe uğramıştır. 2001 tarihli Bulgaristan Anayasası Bulgaristan Parlamentosunun <http://www.parliament.bg/?page=const&lng=en> adresinden temin edilmiştir.(erişim tarihi: 10.05.2012)

açısından önemli olan, ondan önceki anayasal metin olan 1971 tarihli Zhivkov Anayasası'ndan farklı olan özellikleri ve bu özelliklerin yeni anayasada yapılan tercihleri nasıl etkilediğine ilişkin tarihsel gerçekliklerdir.^[21]

Hem Bulgaristan Komünist Partisi'nin (BKP) liderlik görevini hem de Bulgaristan'ın sosyalist toplum içerisindeki yerini teyit eden 1971 Anayasası'na göre Bulgaristan, işçi sınıfının önderliğinde sosyalist bir devlettir. 1971 yılında kabul edilen bu sosyalist karakterli Anayasa ile yasama ve yürütme yetkilerine sahip yeni bir organ olarak Devlet Konseyi kuruldu. Bu konseye devlet başkanı başkanlık ediyordu. Devlet konseyi aynı zamanda ülke idaresi üzerinde de bazı denetim işlevlerini üstlenecekti. Devlet konseyi bu işlevini, diğer Doğu Avrupa ülkelerinde de olduğu üzere parti organları aracılığıyla gerçekleştirecekti.^[22] 1971 tarihli Bulgaristan Anayasası'nın ilk başkanı Jivkovştina (1965-1981) içte zaman zaman Bulgar tarihini ve kültürünü geliştirici faaliyetler gerçekleştirse de dışta Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'ne olan bağlılığını sürekli vurgulayan bir politika izledi. Jivkovştina'nın ölümünden sonra çözülme sürecine giren Bulgaristan Komünist Partisi, parti içinde gerçekleşen liderlik değişimi ile birlikte ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin dağılmasının etkisiyle Bulgaristan'da yeni bir anayasal sürecin öncüsü olmak zorunda kalmıştır.^[23] Ülkede oluşan yeni örgütlerden Demokratik Güçler Birliği (DGB) BKP'yi kendisine toplum ve devlet içerisinde liderlik rolünü atfeden 1971 Anayasası'nın birinci maddesinin iptali için yoğun propaganda yaparak halkı örgütledi. BKP bu duruma kayıtsız kalamayınca muhalefetle anlaşabilmek için diğer komünist rejimlerin mirasçıları gibi yuvarlak masa toplantısı düzenlemiştir.^[24]

Yarısını DGB'nin yarısını BKP'nin oluşturduğu yuvarlak masa toplantılarının ana konusu, totalitarizmin tasfiyesi konusunda işbirliğine hazır bu güçlerin bunun nasıl yapılacağı konusunda ortak bir fikre ulaşması oldu. Özellikle totalitarizmin Bulgaristan'da uygulayıcısı konumunda olan BKP'nin hem anayasal egemenliğine son verilmeliydi hem de son kırk yıldan fazla bir süredir kontrol ettiği siyasi ve toplumsal kurumlardan nasıl ayrıştırılacağına karar

[21] Bulgaristan'da başkanlı parlamenter sistemin oluşumuna etki eden siyasi olaylar için ayrıca bkz. ÖZSOY, Şule, Başkanlı Parlamenter Sistem, Oniki Levha Yayınları, İstanbul 2010, s.196-198.

[22] CRAMPTON, R.J., Bulgaristan Tarihi, (çev: Nuray Ekici), Jeopolitika Yayınları, Tarih Serisi I, İstanbul 2007, s. 178 vd.

[23] Bulgaristan yeni anayasal sürece çabuk girilmesi ve toplumsal dinamikleri tam gözlemeden yapılan anayasanın avantajları ve dezavantajları açısından da örnek teşkil etmektedir. ZIELONKA, Jan, "Democratic Consolidation in Eastern Europe", ed. Laurance Whitehead, Oxford Studies In Democrazation, Oxford University Press, 2001, s. 187.

[24] Bu ülkelere örnek Polonya, Çekoslovakya ve Macaristan verilebilir. YÜCEL, Bülent, "Komünizm Sonrası Ortave Doğu Avrupa Ülkelerindeki Anayasacılık Hareketleri", <http://www.law.ankara.edu.tr/dergi/AUHFD-60-03/AUHFD-60-03-yucel.pdf>, 2011, s.635. (erişim tarihi:21.05.2012)

verilmeliydi.^[25] Toplumdaki bu iki güç, hemen tüm baskıcı rejimlerin ortak noktasının sınırsız yürütme gücü olduğunu ve bu nedenle otoriter liderliğin önünü kesmek amacıyla önlemler alınması gerektiğini düşünüyordu.^[26] Belki de bu yüzden güçlü bir devlet başkanı projesi bu dönemde mevcut değildi.^[27]

Ancak uzun süren toplantılar sonuç vermeyince Bulgar siyasi sisteminin yeniden oluşturulması için Bulgaristan Millet Meclisi'nin oluşumuna karar verildi. Böylece üzerinde anlaşılan bir diğer husus ise; var olan hiçbir politik kurumun anayasa oluşturma süreci açısından yeterince elverişli olmadığı olmuştur.^[28] Yapılan seçimlerden sonra hemen anayasa yapım sürecine geçilmesi beklense de 10 ve 17 Haziran 1990 'da seçilen Bulgaristan Millet Meclisi ülkede yaşanan karışıklıklar nedeni ile yeni Bulgaristan Cumhuriyet Anayasası 12 Temmuz 1991'de kabul edildi.^[29] Bulgaristan bu yeni anayasa ile güçler ayrılığına dayanan demokratik bir hukuk devleti olarak tanımlandı.^[30] Devletin başı, doğrudan halk tarafından, beş yıllığına ancak iki kere seçilebilecek Cumhurbaşkanı olmuştur. Ayrıca Anayasa'ya sürgündeki eski Kral Simeon'un cumhurbaşkanı olmasını engellemek için Cumhurbaşkanı olabilme şartlarına ülkede en az beş yıl ikamet etmek şartı eklenmiştir.^[31] Bu yeni Anayasa ile getirilen diğer önemli yenilik ise Anayasa Mahkemesi'nin kurulmasıdır.

Yeni anayasa komünistlerin çıkardığı 1971 tarihli Anayasa'dan oldukça farklıdır. Tüm kurumsal yapı görünür şekilde değiştirilmiştir. Özellikle devlet başkanının halkoyuyla seçilmesi, sistemi farklı bir boyuta taşımıştır. Bu etkiyi en çok halk tarafından seçilmiş bir devlet başkanı ya da cumhurbaşkanının, parlamenter sistemin işleyişini etkileyebilecek ve başkalaştırabilecek yetkilerinde görmek mümkündür.^[32]

[25] Bu süreçten etkilenen BKP yönetimi parti teşkilatlanmasında yeni bir süreç girerek adını Bulgaristan Sosyalist Partisi (BSP) olarak da değiştirmiştir. ZIELONKA (2001), s. 189.

[26] ULUŞAHİN (2007), s. 125.

[27] GANEV, Venelin I, “Bulgaria”, ed. Robert Elgie, Comperative European Politics Semi-Presidentialism in Europe, Great Britain, Oxford University Press, 1999, s.126.

[28] ZIELONKA, (2001), s. 188.

[29] Onaylanmasına dair bazı ilginç hikâyeler göz önüne serilmesine rağmen anayasa halk oyuyla kabul edilmemiştir. Öncelikle referandum yapılması kararlaştırıldı. Buradaki amaç monarşi konusunda halkın görüşünün alınmaması durumunda anayasanın meşru sayılacağına ilişkin ithamların sona erdirilmesiydi. Günümüzde net olarak anlaşılamayan sebeplerle bu referandum iptal edildi ve 1991 tarihli Bulgaristan Cumhuriyet Anayasası yürürlüğe girdi. ZIELONKA (2001), s. 189.

[30] CRAMPTON (2007), s. 202.

[31] Bu kural nedeniyle devlet başkanı unvanına sahip olamayan eski kral 2. Simeon başbakanlık görevini 2001-2005 yılları arasında sürdürmüştür. <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/93769.asp>. (erişim tarihi: 20.05.2012)

[32] Halkın oylarıyla seçilen cumhurbaşkanının bağımsız bir siyasi iktidar alanına sahip olmaması, doğrudan demokrasinin yarattığı meşruiyetin doğasına aykırı olduğundan bu durumun parlamenter sistemin işleyişini etkileyeceği ortadadır. ÖZSOY (2010), s. 68-80.

II. 1991 TARİHLİ BULGARİSTAN CUMHURİYET ANAYASASI VE “BAŞKANLI PARLAMENTER SİSTEM” UYGULAMASI

1991 tarihli Bulgaristan Anayasası'nı değerlendirirken başta da belirttiğimiz üzere sistemin karakterini üç aktörünün arasındaki ilişkiler ve bu aktörlerin yetkileri oldukça önemlidir. Başkanlı parlamenter sistem başlığı altında değerlendirebileceğimiz Bulgaristan'da da halk, hem devlet başkanını hem de parlamentoyu seçmektedir. Hükümet parlamentonun içinden çıkan bir çoğunluğun yansımasıdır ve parlamentoya karşı sorumludur. Bu sistemde Devlet Başkanının ne parlamentoyu fesih ne de hükümeti azil yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca Devlet Başkanının yasama, atama ve olağanüstü hal yetkileri bakımından yetkileri parlamenter sisteme göre biraz daha fazla olmasına karşın sembolik olmanın ötesine de geçmemektedir. Bulgaristan hükümet sistemini yarı başkanlık sistemi kategorisine sokanlar^[33] başkanın yetkilerinin sembolikliği değerlendirilmesi konusunda kanımca büyük bir hataya düşmektedirler.

Bulgaristan Cumhuriyeti'nde devlet başkanının halk tarafından seçilme meselesi Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği dağıldıktan ve Berlin Duvarı'nın yıkılmasıyla bu dönemi takip eden günlerde ortaya çıkmıştır. Sosyalist blokun çöküşüyle birlikte blok ülkelerinde başlayan yeni sistem arayışlarında liberal demokratik hukuk devleti ilkelerine göre yeniden biçimlenmeye çalışan Bulgaristan'da siyasal rejimin ne olacağı sorusu önem kazanmıştır. Eski düzenden yeni düzene (hem siyasal, hem ekonomik, hem sosyal alanda) geçerken, hangi siyasal kurumların ve modellerin bu değişikliklere yön verebileceği tartışması yeni anayasa ile getirilecek Anayasa modelini de elbette etkilemiştir.^[34] Bulgaristan anayasal çalışmalarında da diğer Doğu Avrupa siyasal uygulamalarında izlenen yol izlenmiştir: Elde hiçbir şey olmadan hareket edilmiş ve olgunluğa ulaşılmıştır.^[35]

Cumhurbaşkanının siyasal sistem içerisindeki rolünün sorgulanması, rejimin bir taşı olarak yeniden kurgulanması ve buna bağlı olarak yetkilendirilmesi hususu sistem arayışları içerisinde önemli bir yer tutmuştur.^[36] Sistemin par-

[33] GANEV (1999), s. 124 vd. WILSON, Frank L., “*The Study of Political Institutions*”, ed. Howard J. Wiarda, New Directions in Comparative Politics Third Edition, Westview Press, A Member of the Perseus Books Group, Colorado 2002, s. 200.

[34] BATUM, Süheyl, “*Siyasal Rejimler ve Türkiye'deki Arayışlar*”, Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı, 9-13 Ocak 2001, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayın No: 12, Ankara 2001, s. 352.

[35] ZIELONKA (2001), s. 193.

[36] Aslında 1991 tarihli Bulgaristan Cumhuriyet Anayasası ile sisteme getirilen en önemli yenilik Anayasa Mahkemesi'nin kurulmasıdır. Bu durum Bulgaristan demokrasisinin de başarısı olarak görülür. Ancak hükümet sistemi tasniflerinde yargı organı yürütme ve yasamadan tamamen ayrı düşünüldüğünden Anayasa Mahkemesi'nin sistem içerisindeki

lamenter sistem olarak özellikle vurgulanmasını ise halk tarafından 5 yıllığına doğrudan seçilen cumhurbaşkanının görevleri hakkındaki şüphelerin uzaklaştırılması amacıyla aramak daha doğru olacaktır.^[37]

Todor Jivkov'un Cumhurbaşkanı olduğu bir dönemde başlayan bu değişim süreci ile birlikte 1990 yılında, ülkenin İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana ilk çok partili seçimleri gerçekleşmiştir. Sosyalist Parti'nin kazandığı bu seçimlerden sonra ülke kısa süren bir istikrarsızlık dönemi yaşamış; ancak daha sonra bir Büyük Ulusal Meclis toplanarak 1991 tarihli Anayasa yapılmıştır. Anayasa'nın kabulünden sonra 1991 yılında ülkenin ilk demokratik parlamento seçimleri, 1992 yılında Cumhurbaşkanı seçimlerinin yapılmasıyla ülke demokratik seferine devam etmiştir. Şimdi sistemin aktörlerinin yetkilerini 1991 tarihli Bulgaristan Anayasası açısından değerlendirelim;

1991 tarihli Bulgaristan Anayasasında Ulusal Meclis başlığı altında düzenlenen yasama organı sistem açısından en belirleyici organ olarak gözükmektedir.

1991 tarihli Anayasa'nın 62 ve 91 maddelerinde düzenlenen Ulusal Meclis Anayasa'nın açıkça düzenlediği üzere yasama yetkisini kullanır ve 240 üyeden oluşmaktadır. (m.63)

%4 ülke barajlı D'hont seçim sistemiyle seçilen üyeler dört yıllık bir dönem için seçilmektedir. (m.64)

Meclis anayasayla ve kendi kurallarıyla işler ve oluşur. (m.73)

Meclis, sürekli bir organdır ve işlemlerini yerine getirirken bağımsızdır. (m.74)

Yeni seçilen meclis seçimden sonraki bir ay içerisinde Devlet Başkanı tarafından ilk toplantıya çağrılır. Devlet başkanı yapmazsa üyelerden beşte biri tarafından gerçekleştirilir. (m.75) Bu kuralda da görüleceği üzere Meclisin göreve başlamasına devlet başkanının ilk toplantıya çağırma yoluyla engel oluşturduğu durumlarda klasik parlamenter sistemin özelliği olarak alternatif bir yol izlenerek yasama faaliyetlerinin başlamasının yolu açılmıştır.

Meclis ve Meclisin çalışmalarına yardımcı olan komiteler, gereken durumlarda bakanlara çalışmalarına katılmalarını ve sorularına cevap vermelerini emredebilirler. (m.83/2)

Ulusal Meclisin 1991 tarihli Bulgaristan Anayasası'nın 84. maddesinde 17 bent halinde düzenlenen yetkileri arasında sistemin aktörleri arasındaki işleyişi etkileyen yetkileri ise şunlardır:

- Devlet Başkanı seçiminin takvimini belirlemek, (m.84/4)

işlevi bu çalışmanın konusu dışındadır. Bu konu hakkında bilgi için bkz. ZIELONKA (2001), s. 194-199.

[37] GANEV(1999), s. 124.

- Başbakanı seçmek ve görevinden düşürmek, başbakanın teklifi üzerine kabinede önemli değişiklikler yapmak, (m.84/6)
- Başbakanın sunduğu Bakanlar Kurulu listesini görüşüp değiştirerek veya olduğu gibi kabul etmek ya da reddetmek, (m.84/7)
- Merkez Bankasının ve kanunla belirlenen diğer kurumların başkanlarını seçmek veya görevinden almak, (m.84/8)
- Savaş kararı almaya ve barış antlaşmaları yapmaya karar vermek, (m.84/10)
- Ülke genelinde sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmek (m.84/12)
- Yüksek Hakimler Kurulu'nun talebiyle, Temyiz Mahkemesi, Üst Derece İdare Mahkemesi ve Başsavcı hakkında kanunlara ve anayasaya uygun hareket edip etmedikleri hakkında yargılama yapmak ve yıllık raporlarını kabul etmek (m.84/16)

Ayrıca Meclis Bakanlar Kurulu'na yönelik güvensizlik belirmesi durumunda, Meclis üye tamsayısının beşte biri güven oylaması yapılmasını Meclis Başkanlığı'na başvuruda bulunarak isteyebilir. Bakanlar Kurulu'nun güvensizlik oyuyla görevinden düşürebilmesi için de Meclis üye tamsayısının yarısından bir fazlasının oyu gerekir. (m.89/1) Başbakana ve bakanlara yönelik bir güvensizlik oyu sonucunda Başbakan hükümetinin istifasını derhal sunmak zorundadır. (m.89/2)

Meclisin, 1991 tarihli Bulgaristan Anayasası'nın 84. maddesinde sayılmış bu yetkilerinin dışında, Anayasa'nın çeşitli maddelerinde belirtilmiş yetkileri de bulunmaktadır:

Meclis üyeleri Bakanlar Kurulu'na ve bireysel olarak bakanlara yönelik soru sorabilirler. (m.90/1) Gensoru talebi üye tamsayısının beşte biri tarafından yapılırsa bu bir meclis görüşmesi sonucu karara bağlanmak zorundadır. (m.90/2)

Bulgaristan'da gensoru yoluyla hükümetin denetlenmesi yolu oldukça sık kullanılan bir yoldur. Örneğin 19.02.2009 tarihi itibarıyla muhalefet partileri Başbakan Sergey Stanişev liderliğindeki koalisyon hükümeti hakkında toplam 7 kez gensoru önergesi vermiştir.

Yüksek Yargı Kurulu'nun 25 üyesinden 11 üyesini Ulusal Meclis seçmektedir. (m.130/3) Yüksek Yargı Kurulu bünyesindeki teftiş kurulunun başmüfettişi beş yıllığına, müfettişler dört yıllığına Ulusal Meclisin üçte iki oyuyla seçilirler. (m.132/a) Anayasa Mahkemesinin 12 üyesinden dördü Ulusal Meclis tarafından seçilir. (m.147/1) ayrıca Meclisin en az beşte biri sayısındaki üyenin Anayasa Mahkemesini harekete geçirebilmesi mümkündür. (m.150)

Bulgaristan sisteminde ulusal meclisin dışında Büyük Ulusal Meclis vardır ki bu meclis anayasa yapma kuvvetine ve yetkisine sahiptir. Ulusal Meclis ancak

Büyük Ulusal Meclis tarafından izin verilen Anayasa maddelerini değiştirebilir. (m.154) Anayasa değişikliğinin kabulü için yapılacak her üç oylamada meclis üye tamsayısının dörtte üçünün oyu aranmaktadır. (m.155) Büyük Ulusal Meclisin toplanması ulusal meclis üye tamsayısının üçte ikisinin oyuyla mümkündür. Burada farklı ve ayrıksı olan düzenleme ise Ulusal Meclisten Büyük Ulusal Meclisin çağrılması kararı geçtikten sonra, bu tarihten üç ay sonraya denk gelecek şekilde Devlet Başkanı seçim takvimi anayasal zorunluluk olarak başlar. (m.160) Yani yeni yapılmış bir Anayasa, devlet başkanı seçim sürecini başlatarak devlet başkanının meşruluğunu yeni anayasaya bağlamaktadır.

Ulusal Meclisin Anayasada oldukça ayrıntılı düzenlenen geniş yetkilerine bakıldığında sistemin asli organı olduğu ve Anayasa'nın 1. maddesinde düzenlendiği üzere bir parlamenter sistemin özelliklerini taşıdığına kuşku yoktur. Ancak bu parlamenter sistemin klasik bir parlamenter sistemden ne kadar farklı olduğunu anlamak için diğer aktörlerin yetkilerine ve özellikle de devlet başkanının hiçbir koşula bağlı olmaksızın, bir icra organı niteliğindeki yetkilerine de bakmak gereklidir. Çünkü klasik parlamenter sistemde sistemin asli organı adından da anlaşılacağı üzere parlamento yani yasama organıdır ve yürütme organının her iki kanadına vücut veren de bu organdır. Sistemin tüm kuvvetlerine halk tek seçimle vücut verir; bu seçim de parlamento seçimidir.^[38] Oysa Bulgaristan devlet başkanını halk ayrı bir seçimle belirlemektedir. Devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin sistemin işleyişini nasıl etkilediğini anlamak içinse öncelikle devlet başkanının anayasal yetkilerine bakmak gereklidir.

1991 tarihli Bulgaristan Anayasası'nın 92-104. maddeleri arasında düzenlenen devlet başkanı Anayasa'da şu şekilde düzenlenmiştir:

Başkan devletin başıdır. Devlet Başkanı ulusun birliğini sağlar ve uluslar arası ilişkilerde devleti temsil eder. (m.92/1) burada devlet başkanının temsil yetkisinin uluslar arası ilişkiler ile sınırlandırıldığını görüyoruz.

Kanunda belirlenen şekliyle devlet başkanı beş yıllığına doğrudan seçmenler tarafından seçilir. (m.93/1) Başkan seçilebilmek için seçmenler oylarını kullanmış olsunlar ya da olmasınlar oy kullanma hakkına sahip tüm seçmenler oy kullanmışçasına kullanılan oyla seçmen sayısının yarısından fazla olmalıdır. (m.93/3) Eğer hiçbir başkan bu çoğunluğu ilk seçimde sağlayamazsa ikinci turda en yüksek oy alan iki aday arasında seçime gidilir. Oyların çoğunu alan kişi de başkan seçilir. (m.93/4) Devlet başkanının meşruiyetini sağlayan seçim görüldüğü üzere farklı ve ayrı bir usulle gerçekleştirilmektedir.^[39]

[38] ULUŞAHİN, Nur, “*Türkiye’de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler*”, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, C.3, No:1, 2011, s.33, http://www.sobiad.org/eJOURNALS/dergi_HIA/arsiv/2011/04nur_ulusahin.pdf. (erişim tarihi: 10.05.2012)

[39] ÖZSOY (2010), s. 120.

Devlet Başkanı işlemlerinde bir Başkan Yardımcısı tarafından desteklenir (m.92/2) ve başkan yardımcısı da aynı anda ve usulle seçilir. (m.94) Her ikisi de Millet Meclisi'nin üyesi olamayacağı gibi herhangi bir siyasi partinin liderliği görevini de sürdüremezler. (m.95/2) Bu hüküm devlet başkanına tarafsızlık misyonunun verildiğini göstermesine karşın ayrı bir seçimle göreve gelen ve bu seçimi kazanmak için işin doğasına uygun olarak propaganda yapan başkan adayının seçildikten sonra siyasi aktör gömleğini çıkararak tarafsız davranması hem teorik hem de pratik açıdan sorunludur.^[40]

Başkan ve başkan yardımcısı göreve başlamadan önce Meclis önünde yemin ederler. (m. 96)

Eğer başkan yardımcısı başkanın görevlerini yapmakta yetersiz kalırsa iki ay içinde yeni başkan ve başkan yardımcısı seçilir ve bu süre zarfında Başkanın görevleri Meclis Başkanı tarafından yerine getirilir. (m. 97/4) Başkanla beraber aynı seçimle bir başkan yardımcısının seçilmesi, genellikle parlamenter sistemlerde devlet başkanının görevi sürdüremediği durumlarda meclis başkanının vekalet etmesi durumundan farklı bir durumdur.^[41] Bu şekilde Bulgaristan'da devlet başkanının görevi sürdüremediği durumlarda onunla aynı seçim meşruiyetine sahip devlet başkanı yardımcısının göreve gelmesi olumlu bir nokta olarak değerlendirilebilir. Aksi durumda yani meclis başkanının devlet başkanına vekaleti durumunda, devlet başkanı ile meclis çoğunluğunun farklı siyasi eğilimlere sahip olduğu zamanlarda yürütmenin her iki kanadının aynı çoğunlukla yönetilmesine yol açar ki bu durum, devlet başkanını ayrı bir seçimle seçen halk iradesinin yok sayılması anlamına gelecektir.

Devlet başkanının görevleri 98. maddede 13 bent halinde sayılmıştır. Başkanın sistem içindeki yerinin değerlendirilmesi açısından önemli sayabileceğimiz yetkileri şunlardır:

- Meclisin ve mahalli idarelerin seçim takvimlerini Meclisin bu yöndeki kararına uygun oluşturmak. (m.98/1) Bu hükümde görüleceği üzere Devlet Başkanının seçim takvimini Meclis kendi inisiyatifiyle belirlerken; Cumhurbaşkanı, Meclisin seçim takvimini Meclisin bu yöndeki kararına uygun oluşturmakla yükümlüdür. Yani Cumhurbaşkanı'nın bu yetkisi sınırlandırılmıştır.

[40] GÖNENÇ(2011), s. 6.

[41] Başkanla birlikte başkan yardımcısının seçilmesi saf başkanlık sistemine özgü bir kurumdur. Genellikle aday listesini dengelemek için siyasi nedenlerle seçilirler. Başkanların ölümü, istifası veya başka bir sebeple ayrılmaları durumunda başkan yardımcıları başkan olurlar. ÖZER, Atilla, Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği, 2. B, Ankara 1998, s. 38.

- Kanunda belirtildiği şekilde uluslararası antlaşmaları imzalamak (m.98/2) Kanunla verilen yetkiler dâhilinde diğer devlet görevlilerini atamak veya görevden almak. (m.98/6) Bu hükümde de Cumhurbaşkanı'nın uluslararası antlaşmalar ve bazı kamu görevlilerinin atanmasında yetkisinin kanunun belirttiği şekilde sınırlı olduğu, yasama organının Devlet Başkanının bu yetkisini sınırlandırabileceğini gösterilmektedir.
- Bakanlar Kurulu'nun isteği üzerine yerel idari birimlerin yönetim alanlarının sınırlarını ve merkezlerini belirlemek. (m.98/4) Bakanlar Kurulu'nun isteği üzerine Bulgaristan'ın başka ülkelerdeki veya uluslararası örgütlerdeki diplomatik ve daimi misyon temsilcilerinin temsilcilerini atamak veya geri çağırarak. (m.98/5)

Devlet başkanının bu yetkileri de Bakanlar Kurulu'nun isteği üzerine harekete geçebileceğinden sınırlı bir yetkidir.

- Bulgar vatandaşlığını kurmak, yeniden vermek veya Bulgar vatandaşlığından çıkarmak. (m.98/8) Devlet başkanının bu yetkisi sınırlandırılmamıştır.

Anayasa'nın 98. maddesine bakıldığında Devlet başkanına verilen yetkilerin son yetkiyi istisna kabul edersek kurucu ve inşai nitelikte olmadığını görmekteyiz. O zaman Bulgaristan hükümet sisteminde devlet başkanına biçilen rolün klasik parlamenter sistemden ayrı bir seçimle başa gelmesinin dışında sembolik olmaktan öte bir anlam taşımadığını söylemek zor değildir. Buna çok daha önemli bir örnek ise Anayasa'nın 99. maddesinde düzenlenmiştir:

Başbakanın hükümeti kurma görevini alması, Meclisteki gruplarla yapılan görüşmelerin neticesinde genel seçimler sonucunda mecliste en çok sandalyeye sahip olan parti başkanının cumhurbaşkanınca bu görevi yerine getirmek üzere atanmasıyla gerçekleşir. Başbakan 7 gün içerisinde hükümeti kurmak zorundadır.

Bu sürede hükümet kurulmazsa Devlet Başkanı bu görevi mecliste en çok sandalyeye sahip ikinci parti başkanına verecektir.

O da 7 gün içerisinde hükümeti kurma konusunda başarısız olursa, Devlet Başkanı bu görevi diğer azınlıktaki parti başkanlarından dilediğine verecektir.

Eğer yapılan görüşmeler başarısız geçerse ve hükümetin oluşturulması konusunda bir anlaşmaya varılamazsa, Devlet Başkanı bir geçici hükümet kuracaktır, Meclis feshedecek ve yeni seçim sürecini başlatacaktır.

Bu prosedür Bakanlar Kurulu'nun kurulması aşamasında da yaşanacaktır. Bu şartlar altında Devlet Başkanının Meclisi feshedemeyeceği tek durum, kendi görev süresinin bitimine üç ay kalmış olmasıdır. Bu sürenin sonuna kadar geçici hükümet kurulmak zorundadır.

Bu ayrıntılı anayasal düzenlemeye bakıldığında Devlet Başkanının bu yetkisinin oldukça sınırlandırıldığını görmekteyiz. Bu sınırlamalar, seçimden sonra

başbakanın belirlenmesinden önce Meclisteki gruplarla görüşme yapması-ki belki maddenin devam eden düzenlemesinde görüşmenin pek mahiyeti olmadığı anlaşılrsa dahi devlet başkanının bu yetkiyi ilk elden kullanamayacak olmasının anayasada açıkça belirtilmesi açısından dahi önemlidir-anayasada devlet başkanının bu yetkiyi sırayla kimlere verebileceğini açıkça düzenlemesi ve görev süresinin bitimine üç ay kala Meclisi feshetme yolunun Anayasa tarafından yasaklanmasıdır. Devlet başkanının fesih yetkisi ve hükümet kurma etkisi de bu şekilde sembolik niteliğe büründürülmüştür. Üstelik başkanın, başbakanı ve bakanları görevden alma yetkisi de mevcut değildir. Görevlendirilen kişinin kabineyi oluşturmak bakımından serbest olduğu da açıktır.

Bu noktada devlet başkanının yapabileceği tek şey bu durumu ağırdan almak olabilir; çünkü kendisini zaman olarak sınırlayan bir hüküm bulunmamaktadır.^[42]

Ayrıca Devlet başkanı önüne gelen kanunları Meclise geri gönderebilirse de Meclis kanunu üye tamsayısının yarısından fazlasının oyuyla tekrar kabul ederse Devlet Başkanı bunu 7 gün içerisinde Resmi Gazetede yayımlamak zorundadır. (m.101) Bu hükümden de Cumhurbaşkanına tanınan yetkinin mutlak değil, zorlaştırmacı veto niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır. Böyle bir durumda devlet başkanının çoğunluk ya da çoğunluk koalisyonlarına karşı yapabileceği bir şey yoktur.^[43]

Bulgaristan sisteminde devlet başkanı yasa yapma sürecinin ayrıcalıklarından da yoksundur; örneğin kararname yetkisi bulunmamaktadır. Devlet başkanı halka yönlendirebilirse de referandum çağrısında bulunamaz.^[44]

Devlet Başkanının Anayasa'nın diğer maddelerinde gösterilen atama yetkilerine örnek ise şunlar verilebilir:

Temyiz Mahkemesi'nin başkanı, Üst derece idare Mahkemesi'nin başkanı ve başsavcı yedi yıllık süre için Yüksek Yargı Kurulu'nun raporu doğrultusunda Devlet Başkanı tarafından sadece bir seferliğine atanırlar ve aynı prosedürle görevden alınırlar. (m.129/2) Anayasa Mahkemesi'nin 12 üyesinden 4'ünü Anayasa'da belirtilen şartları taşıyanlar arasından Devlet Başkanınca atanır. (m.147/1)

Devlet başkanı kendisine tanınan yetkiler doğrultusunda mesajlar verip, kararname yapabilirse de bu kararname Baştan veya ilgili bakan tarafından imzalanması zorunludur. (m.102) Bu hükümden de devlet başkanının kararname yapma yetkisinin karşı imza kuralı ile sınırlandırıldığını görmekteyiz. Bu karşı imza kuralının istisnaları ise aynı maddede şu şekilde belirtilmiştir:

[42] GANEV (1999), s. 128.

[43] GANEV (1999), s. 128.

[44] GANEV (1999), s. 128.

- geçici hükümetin atanması,
- göreve başlamak üzere başbakanın atanması,
- Ulusal meclisin feshi, kanunun tekrar görüşülmek üzere Meclise geri gönderilmesi,
- Başkanlık tarafından oluşturulan kurumların çalışmaya başlaması ve onların kadrosunun atanması,
- Seçim veya referandum takviminin belirlenmesi,
- Kanunların yayımlanması.

Ayrıca bu maddede sayılmasa da Devlet Başkanının Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisinin de karşı imza kuralına tabi olmadığı kabulü gerekmektedir. (m.150/1)

Bütün bu sınırlı yetkilerden sonra devlet başkanının düzenleme muhtariyetinin üst düzey askeri rütbedeki kişileri atayıp görevden alma yetkisine sahip olmasında görmekteyiz. (m.100/2) Bunun dışında danışma nitelikli Milli Güvenlik Kurulu'na da başkanlık etmektedir. Devlet başkanının savaş veya olağanüstü hal ilan etme yetkisi ise Ulusal Meclisin toplanamayacak durumları ile sınırlı olup bu kararın devamlılığı daha sonra Mecliste değerlendirilecektir. (m.100/5)

Bulgaristan Anayasası'na baktığımızda Bulgaristan Devlet Başkanlığı'nın oldukça zayıf düzenlendiği görülmektedir. Devletin başı olarak adlandırılan devlet başkanı, icrai karar verme mekanizmalarından yoksun bırakılmış ve devlet başkanına sosyal-ekonomik politika üzerinde etkin bir rol verilmemiştir.^[45]

1991 tarihli Bulgaristan Anayasası'nın 105-116 maddelerinde düzenlenen Bakanlar Kurulu'nun yetkilerine baktığımızda ise hükümet sisteminin işleyişini etkileyen hükümler şunlardır:

Bakanlar Kurulu iç ve dış siyasetin uygulanmasında devletin başıdır. (m.105) Devlet başkanını düzenleyen hükümleri anlatırken Devlet başkanının ulusun birliğini sağladığını ve uluslararası ilişkilerinde devleti temsil edeceğini belirtmiştim. Bu hükmü Bakanlar Kurulunun iç ve dış siyasetin uygulanmasında sorumlu olduğu bu hükümle birlikte değerlendirdiğimizde Cumhurbaşkanını temsil yetkisinin hükümetin politikası ile sınırlı olduğunu görmekteyiz. Oysa Cumhurbaşkanının bu yetkisini düzenleyen maddede bu sınırlama yer almamaktadır. Böyle olunca meşruiyetlerini farklı seçimlerden alan yürütmenin bu iki kanadı arasında sorun çıkması öngörülebilir. Nitekim 2006 yılında Bulgaristan Avrupa Birliği üyesi olacakken AB üyelik sözleşmesini kimin imzalayacağı sorun olmuştur. Bakanlar Kurulu bunun bir hükümet politikası olmasından hareketle kendilerinin imzalaması gerektiğini ileri sürmüşse de Cumhurbaşkanı

[45] GANEV (1999), s. 129.

temsil yetkisinin kendisinde olduğunu vurgulamıştır. Bu sorun siyasal arenada belgenin cumhurbaşkanı, başbakan ve Dışişleri bakanı ile birlikte imzalanmasıyla aşılmıştır. Bu seçimle gelen Cumhurbaşkanı'nın yaşadığı bir temsil krizidir.

Bakanlar Kurulu bütçenin kullanılmasından, devlet gelirlerinin ayarlanmasından ve kanunen yetkilendirildiği zaman uluslararası anlaşmaları saptamakla yetkilidir. Bakanlar Kurulu bir bakanın kanuna aykırı olarak yaptığı işlemleri iptal etmekle de yükümlüdür. (m.106) Kanuna uygun olarak ve kanunların uygulaması içerisinde Bakanlar Kurulu emirler, kararlar ve kararnameler ortaya koyabilirler. (m.114)

Bakanlar Kurulu da Anayasa Mahkemesini harekete geçirebilir. (m.150/1)

Bakanlar Kurulu ayrıca Meclise karşı sorumludur. Bakanlar Kurulu her zaman genel siyasetiyle, hükümet programıyla ve belirli bir konuyla ilgili olarak Meclisin güvenoyuna başvurabilir. Bununla ilgili karar toplantı yeter sayısına dikkat etmek şartıyla, oturuma katılanların yarısından fazlasının oyuyla mümkündür. Eğer hükümet güvenoyu alamazsa istifasını sunar. (m.112)

Bütün bu anayasal yetki sıralamalarına bakıldığında; parlamentonun yasa yapma sürecindeki etkinliğini koruduğunu, yürütme organlarından hükümetin karar verme aşamasında birincil organ olduğu görülmektedir.^[46]

Yaşayan anayasa niteliğindeki siyasal gerçekliğe baktığımızda Bulgaristan Parlamenter Cumhuriyeti'nin Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmesine karşın daha çok parlamenter sistem gibi işlediğini görmekteyiz; ancak bunun daha çok seçilen kişiler ile ilgili olduğunu da belirtmekte yarar vardır. Cumhurbaşkanı'nın bugüne kadar anayasal yetkilerini aşacak hareketlerde pek bulunmadıklarını ya da bulunmadıklarını söylemekle beraber buna ilişkin örnekler de elbette mevcuttur:

Bunlardan en önemlisi Ekim 1991'de yeni anayasanın uygulanmasından sonraki süreçte yaşanmıştır. Bu anayasa dönemindeki ilk genel seçimde 240 sandalyelik parlamentonun 110 sandalyesini Demokratik Güçler Birliği (DGB)^[47], 106'sını Bulgar Sosyalist Parti (BSP)^[48] ve kalan 24 sandalyeyi de Türklerin partisi Hak ve Özgürlük Hareketi(MRF)^[49] kazanmıştır. DGB ve BSP tek başına hükümet kurma yeterliliğine sahip olmadığından hükümetin kaderini azınlık partisi MRF belirleyecek konuma geldi. MRF, UDF'yi desteklemeye karar vermiş ve UDF genel başkanı Philip Dimitrov başbakan olmuştur.

1992 Ocak ayında da bu sefer devlet başkanlığı seçimi yapıldı. Zhelev, komünist rakibi Velko Vulkonova karşı yarışı kazandı. İlk başta, ikisi de aynı siyasi eğilime sahip devlet başkanı ile parlamentonun güçlerini birleştirebileceği

[46] GANEV (1999), s. 124.

[47] Union of Democratic Forces (UDF)

[48] Bulgarian Socialist Party (BSP)

[49] Movement for Rights and Freedoms (MRF)

düşünülse de yaşananlar bundan farklı bir sürece işaret etti. Devlet başkanı Zhelev'in eski partisi UDF ile arası açıldı ve kabineden reform yetersizliğinden dolayı olan memnuniyetsizliği konusunda sesini yükseltmeye başladı. Başbakan Dimitrov ise devlet başkanını partisinden uzaklaşmak ve kendi üyelerine ihanetle suçladı. Bunun üzerine Zhelev devlet başkanlığı konutunda basın toplantısı düzenleyerek, tüm toplantı boyunca UDF'yi ülkedeki herkese karşı savaş ilan etmekle suçladı. Aylar sonra, Bulgar Milli İstihbarat Servisi başkanı ve aynı zaman da devlet başkanı Zhelev'in yakın arkadaşı Brigo Asparukhow, UDF hükümetinin bazı üyeleriyle eski Yugoslavya'ya karşı Makedonya'ya yasa dışı gizli silah göndermeler arasında bağlantı olduğunu açığa çıkardı. Başbakan Dimitrov bunu reddetti ve güven oylamasına gitti ve hükümeti düştü.

İşte bundan sonra olayın gelişimine devlet başkanı Zhelev ile Türk azınlık partisi MRF'nin lideri arasında siyasi pazarlık damgasını vurdu. 1991 Anayasası'nın yukarıda da belirttiğimiz 99. maddesiyle uyumlu olarak Zhelev hükümet kurma görevini önce UDF'ye daha sonra BSP'ye verdi. Ancak her iki parti de hükümet kuramayınca sıra MRF'ye geldi ve MRF başbakan adayı olarak Zhelev'in kişisel ekonomi danışmanı Ljuben Berov'u gösterdi. BSP de bu başbakan adayını destekleyince, Berov yönetimindeki kabine kurulmuş oldu. Bu şekilde bir azınlık partisi olan MRF hükümet kuran parti konumuna yükseldi. Başbakan Berov bu süreçten sonra devlet başkanıyla çok yakın ilişkiler içinde olacağını söylerken, devlet başkanı Zhelev de devlet başkanlığının değişiklik için gereken gerçek kurumsal dayanak olduğunu belirtmekten kaçınmıyordu.^[50]

Sembolik yetkilere sahip bir devlet başkanının olduğu bir sistemde görülmesi zor bu olayın yanı sıra günümüze yakın tarihlerde de devlet başkanının sembolik yetkilerini aştığı durumlarla karşılaşılmaktadır:

Bulgaristan devlet başkanı Georgi Parvanov 06.04.2008 tarihli basın açıklamasında şaibeli olaylarla gündeme gelen İçişleri Bakanı'nı eleştirmiştir.^[51]

Devlet başkanının 11.09.2008 tarihinde yapılan basın açıklamasında ise savunma yasasında başkomutanlık yetkilerini büyük ölçüde azaltacak değişiklik tasarısını eleştirdiğini görmekteyiz.^[52] Bu yeni tedbir uyarınca geneltürmay bundan böyle cumhurbaşkanlığı komutasından çıkıp savunma bakanlığının emrine girecekti. Ayrıca Cumhurbaşkanı aynı açıklamada başta yüksek harcamalara yol açan bütçe planlaması olmak üzere ekonomik politikası yüzünden çatmıştır. Bu olaylarda devlet başkanının yürütmenin diğer kanadını ve üyesini basın önünde eleştirebilmesi, onun kendisini yürütmenin diğer kanadından bağımsız

[50] GANEV (1999), s. 129-131.

[51] <http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/tr/newsbriefs/setimes/newsbriefs/2008/04/07/nb-09>. (erişim tarihi: 15.05.2012)

[52] <http://www.setimes.com/cocoon/setimes/mobile/tr/features/setimes/newsbriefs/2008/09/12/nb-08>. (erişim tarihi: 15.05.2012)

ve yetkili olduğunu göstermektedir. Üstelik yetkilerinin kısılmasına da klasik parlamenter sistemlerdeki gibi de sessiz kalmadığı gözlerden kaçmamalıdır.

Cumhurbaşkanı 02.04.2009 tarihli basın açıklamasında ise Ulusal Meclisi Avrupa Parlamentosu üyelerinin seçimi hakkındaki kuralları üzerinde bir an önce karar vermeye çağırmıştır. Ayrıca Meclis bu süreci başlatmazsa her ne kadar referandum yetkisi yoksa da imza kampanyası başlatabileceğini de sözlerine ekledi.^[53] Burada devlet başkanının meclisin işleyişine karıştığı ve büyük olasılıkla ayrı bir seçimle başa gelmesinin verdiği güvenle meclis halkı kıskırtmakla tehdit ettiği görülmektedir.

Ayrıca 2010 yılında Bulgaristan gündemi uzun süre Cumhurbaşkanı Hükümet çekişmesine sahne olmuştur. Bulgaristan'da, anayasaya aykırı davranışlarda bulunmakla suçlanan ve görevinin erken sona erdirilmesine ilişkin girişim parlamentoda kabul edilmeyen Cumhurbaşkanı Georgi Pırvanov, kendisine yönelik tüm suçlamaları reddetmiş ve kendisine karşı girişilen eylemlerin parlamentodan destek görmediğini, buna karşılık kendisine destek verenler tarafından düzenlenen imza kampanyasında 185 bin oy toplandığını belirterek seçimle gelen meşruiyetine vurgu yapmıştır. Pırvanov, düzenlediği basın toplantısında, hükümet ve Başbakan Boyko Borisov ile görüş ayrılıklarının sürdüğünü ifade ederek, "*Hükümet krizle mücadelede başarısız. Halk gelecek konusunda öğüt bekliyor. Bütçe muhtemelen gözden geçirilecek*" ifadeleriyle klasik parlamenter sistemin işleyişindeki "*tarafsız ve sorumsuz*" Cumhurbaşkanı kimliğine aykırı olarak hükümet karşısında muhalefet görevi üstlenmiştir.^[54]

Bütün bu ayrıkısı; ama oluşabilecek sorunları gösteren örneklerle karşın Bulgaristan'da yürütme görevi, klasik parlamenter sistemdeki gibi Başbakan ve Bakanlar Kurulu tarafından gerçekleştirilmektedir. Yürütme siyasi arenada farklı seçim meşruiyetleri ile oluşmuş iki baştan oluşsa da hükümet baskın bir işleyiş göstermektedir. Ancak kanımca devlet başkanını halk tarafından seçilmesi bu sistemi klasik parlamenter sistemden ayıracak ve farklı bir kategori oluşturacak önemli bir kriter olmakla beraber, devlet başkanının karakteri sistemin işleyişini derinden etkileyebilecek niteliktedir.

[53] <http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/tr/features/setimes/newsbriefs/2008/07/01/nb-08>. (erişim tarihi: 15.05.2012)

[54] <http://www.avim.org.tr/bultentekli.php?haberid=18622> (erişim tarihi: 25.05.2012)

SONUÇ VE BAŞKANLI PARLAMENTER SİSTEMİN TÜRKİYE AÇISINDAN UYGULANABİLİRLİĞİ

Yukarıda gösterilen örnek olaylar şunu göstermektedir ki; Anayasalar ne kadar açık olursa olsun ve sistem içindeki siyasi aktörlerin yetkilerini ne kadar kayıtlarsa kayıtlasın siyasi gerçeklikte hiç tasavvur edilememiş olaylar gerçekleşebilir. Nitekim 1991 tarihli Bulgaristan Anayasası, devlet başkanının yetkilerini o kadar ayrıntılı düzenlemesine karşın devlet başkanının muhalefet partisi ile işbirliği yapmasının önüne geçememiştir.

Doğrudan halk tarafından ayrı bir seçimle seçilen devlet başkanı, bu seçim sürecinde kazanabilmek adına halka uygulayacağı ve izleyeceği politikalarından bahsederken^[55], 1991 tarihli Bulgaristan Anayasası devlet başkanına, bunu gerçekleştirebilecek anayasal yetkiler vermemektedir. Bu da devlet başkanının yetkilerini zorlayarak, hatta kimi zaman yetkilerini aşarak sistemin diğer aktörleriyle irtibata geçerek politikalarını gerçekleştirmeye çalıştığı örnekler neden olabilmekte ve bu durum sistemin kilitlenmesine de yol açabilmektedir. Bu haliyle sistemin, sorunlarını kendi hukuki mekanizmalarıyla çözebilme yeteneği olmadığından rasyonel bir sistem olduğu söylenemez. Yapılması gereken; devlet başkanına politikalarını uygulatabilmek olanağı sağlanarak, yasa tasarısı sunma yetkisi tanınması olabilir.^[56] Üstelik bu yetki kuvvetler ayrılığı prensibine de aykırılık teşkil etmeyecektir. Bu şekilde halkın seçimiyle gelen devlet başkanının prestiji de korunmuş olacaktır. Bunun yanında devlet başkanına siyasal açılarından önemli konularda, ki bu konular Anayasa’da açıkça belirtilebilir., örneğin belirli bir çoğunluğu sağlayamayan Anayasa değişikliklerinde, doğrudan referanduma gitme yetkisi tanınabilir.

1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanı’nın seçilmesini düzenleyen 102. maddede 31.05.2007 tarih ve 5678 sayılı Kanunla cumhurbaşkanının genel oyla halk tarafından seçilmesini öngören değişiklikle birlikte, Türkiye de önümüzdeki cumhurbaşkanlığı seçimiyle birlikte, başkanlı parlamenter sistem örneği olarak incelenebilecektir.^[57]

[55] Örneğin devlet başkanı Pırvanov’un seçimde zafer kazanmasında, Bulgaristan’ın NATO ve AB üyeliğini yönelik abalarının netikili olduğu vurgulanmıştır. http://www.anadolufederasyonu.de/index.php/avrupa_haber+M54386a76ea3/. (erişim tarihi: 21.05.2012)

[56] Halkın seçtiği cumhurbaşkanına, işin mantığı gereği daha fazla yetki verilmesi gereklidir. Ancak o zaman da “*hükümetin yetkileri nerede bitiyor, Cumhurbaşkanının yetkileri nerede başlıyor*” sorusunun cevabının anayasada açıkça yer alması gereklidir. YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, “*Açılış Konuşması*”, Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı, 9-13 Ocak 2001, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayın No: 12, Ankara 2001, s. 335.

[57] Yapılan bu Anayasa değişikliği ile yaratılan çifte meşruiyetli Türk hükümet sisteminin değişerek, parlamenter sistemden ayrıldığı söylenebilmekle birlikte yapılan bu değişiklik Türk siyasal yaşamında hükümet sistemi tartışmalarını sonlandırmamaya yetmemiştir. Yapılması

Hükümet sistemi değişikliği Türkiye'nin gündemini uzun bir süreden beri meşgul etmekte ve sistem krizinin çözümü olarak görülmektedir.^[58] Oysaki tek başına hükümet sistemi değişikliği, sistemi daha demokratik yapmaya yetecek güçte değildir. Başkanın da yasama organının da halk tarafından seçilmesi ile meşruluklarını aynı kaynaktan alan bu iki organın politika tercihlerinin farklı olması durumunda ne yapılacağı, özellikle ülkemiz gibi uzlaşma kültürünün zayıf olduğu yerlerde sistem krizlerinin nasıl aşılacağı üzerinde düşünülmesi gereken bir problemidir.

Üstelik 1982 Anayasası'nın 104/I maddesine göre; "*Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.*" Bu hükümle Cumhurbaşkanı'na sistem içerisinde denge görevi verildiği açıktır.^[59] Ayrı bir çoğunluğa dayalı olarak seçilen ve seçim sırasında siyasallaşan Cumhurbaşkanı'nın bu denge görevini yürütmesinin sistemin sigortası olması beklenen Anayasa'dan çok kişiliğine bağlı hale gelmesi sistemin işleyişini şans faktörüne bırakmaktadır.

Kanımcı Türkiye'deki sistem krizi, hükümet sistemi ile değil, sistemdeki veto aktörlerinin rolü ile ilgilidir.^[60] Türkiye'deki hükümet sistemi değişikliğinin, bu konuda yapılan uzun tartışmalara karşın sisteme bir tepki niteliğinde gerçekleştirilmesi ve sonuçlarının düşünülmemesi ileride bu konuda yeni sorunların doğmasına neden olacak niteliktedir.

Ayrıca 1982 Anayasası'nda birkaç istisna dışında Cumhurbaşkanına tanınan sembolik yetkiler düşünüldüğünde, onun doğrudan halkoyuyla seçilmesinin sisteme nasıl bir fayda sağlayacağı da cevaplanması gereken bir sorudur.^[61] Türk

gündemden düşmeyen yeni Anayasa ile sistemin yarı başkanlık sistemine ya da başkanlık sistemine dönüştürülmesi tartışılmakta ve bu tartışmalar sistemi başkanlı parlamenter sistem yapan Anayasa değişikliğinin üzerinde düşünülmeden gerçekleştirildiğini ve bu yeni sistemin rasyonel bir yapı olmadığını anlaşıldığını göstermektedir. ULUŞAHİN (2011), s. 31.

[58] Cumhurbaşkanı Özal ve Demirel döneminde bu tartışmalar bizzat kendileri tarafından dile getirilmiştir. ONAR (2001), s. 373-374.

[59] TANÖR, Bülent; YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, YKY, İstanbul 2002, s. 319.

[60] Veto aktörlerinin sistemin işleyişini nasıl etkilediğine için bkz. TSEBELIS, George: Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton University Press, Princeton 2002. Kitabın bir kısmı http://books.google.com/books/p/princeton?id=UoX3WH8AsnoC&printsec=frontcover&hl=en&source=gbs_ViewAPI#PPP1,M1 adresinden okunabilmektedir. (24.05.2012)

[61] ONAR (2001), s. 387. Aslında saf parlamenter sistemin işleyişinde Cumhurbaşkanı seçimi sistem için değerli olmakla birlikte olağan olduğundan, 11. Cumhurbaşkanı'nın seçiminde yaşanan siyasal gerilimler ve bu gerilimler sonucu yapılan Anayasa değişikliğinin sistem için yararı hakkında pek de düşünülmediğini ortaya koymaktadır. ULUŞAHİN (2011), s. 33-35.

parlamenter demokrasisinde Cumhurbaşkanı'nın tarafsız konumu ile günümüz partiler demokrasisinde seçilebilmek için siyaset yapan ve siyasi partilerle işbirliği içine giren Cumhurbaşkanı'nın nasıl uyumlaştırılacağı, bunun yeni bir krizin ateşleyicisi olup olmayacağı önemli bir sorundur.^[62] Sadece cumhurbaşkanının seçimi maddesinin değişmesi ile tüm sistem sorunlarının çözüleceğinin beklenmesi sorunun ne kadar basit algılandığının da ayrı bir göstergesidir.

Bu noktada yapılması gereken, Türkiye Cumhuriyeti tarihinde kurumsallaşmış bir yapıya kavuştuğunu düşündüğümüz parlamenter sistemin tıkanan noktalarda rasyonelleştirilmesi olmalıdır.^[63] Ayrıca Cumhurbaşkanı'nın parlamenter sistemle bağdaşmayan yetkileri, sistemi kilitlemeyecek noktalara çekilebileceği gibi^[64] bu konu Anayasa'da netliğe kavuşturulmalıdır.

[62] GÖNENÇ (2011), s. 6. Cumhurbaşkanı'nın 1982 Anayasası'nın ilk halinde olduğu gibi yasama organı tarafından seçildiğinde bile siyasi hayatta önemli roller üstlenmişler, müdahalelerde bulunmuşlardır. Bu nedenle ülkemiz açısından Cumhurbaşkanı'nın seçim yönteminin değişmesinin teorik açıdan bir anlamı olmadığı kabul edilse dahi, bunun pratik açıdan etkisinin olacağı mutlaklıdır. YAVUZ, Bülent, “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları”, GÜHFD Dergisi, C. 12, S. 1-2, 2008, s. 1192. Aynı makale için bkz. http://www.hukuk.gazi.edu.tr/editor/dergi/12_45.pdf (erişim tarihi: 23.05.2012)

[63] Örneğin Alman ve İspanyol Anayasalarında bulunan kurucu güvensizlik oyu rasyonel parlamentarizmin emsal kurallarındandır. ONAR (2001), s. 388.

[64] ÖZBUDUN, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, 6. B., Yetkin Yayınları, Ankara 2000, s. 309-318, 329-340; GÜNDAY, Metin: İdare Hukuku, 3. B., Savaş Yayınevi, Ankara 1998, s. 273-278.

KAYNAKÇA

- BATUM, Süheyl, "Siyasal Rejimler ve Türkiye'deki Ara-
yırlar", Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı, 9-13
Ocak 2001, Ankara, Türkiye Barolara Birliği Yayın No:
12, Ankara 2001.
- CRAMPTON, R.J., Bulgaristan Tarihi, (çev: Nuray Ekici),
Jeopolitika Yayınları, Tarih Serisi I, İstanbul 2007.
- GANEV, Venelin I, "Bulgaria", ed. Robert Elgie, Compe-
rative European Politics Semi-Presidentialism in Europe,
Great Britain, Oxford University Press, 1999.
- ELGIE, Robert, "The Politics of Semi-Presidentialism",
Robert Elgie (ed.), Semi-Presidentialism in Europe,
Oxford 1999.
- GÖNENÇ, Levent: Prospects for Constitutionalism in
Post-Communist Countries, Kluwer Law International,
The Hague, London, Newyork, 2002.
- GÖNENÇ, Levent, "Hükümet Sistemi Tartışmalarında
"Başkanlı Parlamenter Sistem" Seçeneği", [http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/makaleler/
baskanli_parlamenter_sistem_pdf](http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/makaleler/baskanli_parlamenter_sistem_pdf) (erişim tarihi:
10.02.2012) Aynı makale için bkz. Güncel Hukuk Der-
gisi, Ağustos 2007.
- GÖNENÇ, Levent, "Türkiye'de Mevcut Hükümet Sis-
temi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükü-
met Sisteminin Niteliği", Türkiye Ekonomi Politikalar
Araştırma Vakfı", Nisan 2011, [http://www.tepav.org.
tr/upload/files/13031389625.Turkiyede_Hukümet_
Sistemi_Tartismalarina_Kisa_Bir_Bakis_ve_Mev-
cut_Hukümet_Sisteminin_Niteligi.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/13031389625.Turkiyede_Hukümet_Sistemi_Tartismalarina_Kisa_Bir_Bakis_ve_Mevcut_Hukümet_Sisteminin_Niteligi.pdf). (erişim tarihi:
13.03.2012)
- GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Kitabevi
Yayınları, 4. B., Bursa 2004.
- GÖZLER, Kemal, Devlet Başkanları: Bir Karşılaştı-
rmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Ekin Kitabevi
Yayınları, Bursa 2001; [http://www.anayasa.gen.
tr/devletbaskanlari-2-s-1-117.pdf](http://www.anayasa.gen.tr/devletbaskanlari-2-s-1-117.pdf) (erişim tarihi:
15.05.2012)
- GÜNDAY, Metin: İdare Hukuku, 3. B., Savaş Yayınevi,
Ankara 1998.
- HAKYEMEZ, Yusuf Şevki, "Yeni Anayasada Türkiye'nin
Hükümet Sistemi", SDE Analiz, Murat Yılmaz, Yusuf
Tekin (ed) Stratejik Düşünce Enstitüsü, Eylül 2011, [http://
www.sde.org.tr/userfiles/file/Turkiyenin%20Huku-
met%20Sistemi.pdf](http://www.sde.org.tr/userfiles/file/Turkiyenin%20Huku-
met%20Sistemi.pdf) (erişim tarihi: 23.05.2012)
- HEKİMOĞLU, Mehmet Merdan, Anayasa Hukukunda
Karşılaştırmalı "Demokratik Hükümet Sistemleri" ve
Türkiye, Detay Yayıncılık, Ankara 2009.
- LİJPHART, Arend: Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede
Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri, (çev:
Ergun Özbudun, Ersin Onulduran), Yetkin Yayınları
1996.
- LİNZ, Juan, "Presidential or Parliamentary Democracy:
Does It Make A Difference?", The Failure of Presidential
Democracy Comparative Perspectives Volume 1, eds.
Juan linz and Artura Valenzuela, The Johns Hopkins
University Press, Baltimore and London 1994.
- ONAR, Erdal, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık
Sitemine Geçmesi Düşünülmeli midir?", Uluslararası
Anayasa Hukuku Kurultayı, 9-13 Ocak 2001, Ankara,
Türkiye Barolara Birliği Yayın No: 12, Ankara 2001.
- ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayın-
ları, 11. B., Ankara 2011.
- ÖZBUDUN, Ergun: Demokrasiye Geçiş Sürecinde Ana-
yasa Yapımı, Bilgi Yayınevi, Ankara 1993.
- ÖZER, Atilla: Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Siste-
min Türkiye Açısından Uygulanabilirliği, 2. B, Ankara
1998.
- ÖZSOY, Şule, Başkanlı Parlamenter Sistem, Oniki Levha
Yayınları, İstanbul 2010.
- SARTORİ, Giovanni, Karşılaştırmalı Anayasa Mühen-
disliği, Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir
İnceleme, (çev: Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları,
Ankara 1997.
- SHUGART, Matthew S. , "Of Presidents and Parlia-
ments", East European Constitutional Review, Volume
2, No.1, 1993.
- SHUGART, S. Matthew; CAREY, John M.: Presidents and
Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dyna-
mics, Cambridge University Press, Cambridge 1992.

*Hükümet Sistemi Seçeneklerinden “Başkanlı Parlamentar Sistem”
Seçeneği ve Türkiye Açısından Uygulanabilirliği / KÜKNER*

- SKACH, Cindy, “The Newest Separation of Powers: SEmipresidentialism”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. , No.1 , 2007.
- TANÖR, Bülent; YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, YKY, İstanbul 2002.
- TEZİÇ, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınları, 13. B., İstanbul 2009.
- TSEBELIS, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton 2002.
- TUNAYA, Tarık Zafer, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İstanbul, Araştırma, Eğitim ve Ekin Yayınları, 5. B., İstanbul 1982.
- TURHAN, Mehmet, *Hükümet Sistemleri*, Gündoğan Yayınları, 2. B., Ankara 1993.
- ULUŞAHİN, Nur, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınevi, Ankara 1999.
- ULUŞAHİN, Nur, “Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: “Yarı-Başkanlıktan İki Başlı Yürütme Yapılanmasına”, *AÜHFD*, 2003, C. 52, S. 2.
- ULUŞAHİN, Nur, *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Yetkin Yayınları, Ankara 2007.
- ULUŞAHİN, Nur, “Türkiye’de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler”, *Hukukveİktisat Araştırmalar Dergisi*, C.3, No:1, 2011, http://www.sobiad.org/eJOURNALS/dergi_HIA/arsiv/2011/04nur_ulusahin.pdf. (erişim tarihi: 10.05.2012)
- WILSON, Frank L. , “The Study of Political Institutions”, ed. Howard J. Wiarda, *New Directions in Comparative Politics Third Edition*, Westview Press, A Member of the Perseus Boks Group, Colorado 2002.
- YAŞIN KILIÇ, Gözde, “Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Demokrasi”, <http://www.tuicakademi.org/index.php/yazarlar/1/90-gozde-kilic-yasin-tum-yazilari/1192-hukümet-sistemi-tartismalari-ve-demokrasi>. (erişim tarihi: 24.05.2012)
- YAVUZ, Bülent, “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları”, *GÜHFD Dergisi*, C.12, S. 1-2, 2008. Aynı makale için bkz. http://www.hukuk.gazi.edu.tr/editor/dergi/12_45.pdf (erişim tarihi: 23.05.2012)
- YAZICI, Serap, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002.
- YILDIRIM, Asım, “Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm Önerisi”, <http://www.sde.org.tr/tr/haberler/1263/baskanlik-sistemi-ve-rasyonellestirilmis-parlamentarizm-onerisi.aspx>. (erişim tarihi: 23.05.2012)
- YÜCEL, Bülent, “Yarı-Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya”, 2003, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/280/2551.pdf>. (erişim tarihi: 18.05.2012)
- YÜCEL, Bülent, “Komünizm Sonrası Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Anayasacılık Hareketleri”, 2011, <http://www.law.ankara.edu.tr/dergi/AUHFD-60-03/AUHFD-60-03-yucel.pdf>. (erişim tarihi: 21.05.2012)
- YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, “Açılış Konuşması”, *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, 9-13 Ocak 2001, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayın No: 12, Ankara 2001.
- ZIELONKA, Jan, “Democratic Consolidation in Eastern Europe”, ed. Laurance Whitehead, *Oxford Studies In Democratisation*, Oxford University Press, 2001.
- http://mustafaakdogan.net/yazi_ayrinti.aspx?g=31
- <http://www.parliament.bg/?page=const&lng=en>
- <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/93769.asp>
- <http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/tr/newsbriefs/setimes/newsbriefs/2008/04/07/nb-09>
- <http://www.setimes.com/cocoon/setimes/mobile/tr/features/setimes/newsbriefs/2008/09/12/nb-08>
- <http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/tr/features/setimes/newsbriefs/2008/07/01/nb-08>
- http://www.anadolufederasyonu.de/index.php/avrupa_haber+M54386a76ea3/
- <http://www.avim.org.tr/bultentekli.php?haberid=18622>