

1919'DAN 2000'E FİNLANDİYA: ANAYASAL VE SİYASİ GELİŞMELER*

*Arş. Gör. İlker Gökhan ŞEN***

GİRİŞ ve TEMEL KAVRAMLAR

Tarihin erken zamanlarından beri süregelen “iyi yönetim” arayışlarının sonucunda meydana gelen birikim doğrultusunda; yasaları koyan, yürüten ve yorumlayan güç odaklarının birbirlerinden bağımsız olmalarının gerekli olduğu kabul edilmekte ve bu gereklilik kuvvetler ayrılığı teorisi ile tanımlanmaktadır. Locke ve Montesquieu kuvvetler ayrılığı teorisinin bugünkü anlamda kurucusu sayılmaktadır. Bu düşünürlerin vardığı ortak sonuç, iyi bir yönetimin gerçekleştirilebilmesi için yasama, yürütme ve yargı organlarının gerek oluşumlarında, gerekse işleyişlerinde birbirlerinden bağımsız olmaları gerektiğidir.

Hükümet sistemleri de kuvvetler ayrılığı teorisinin çeşitli yorumları ışığında yasama ve yürütme organlarının oluşumları ve karşılıklı ilişkilerine göre belirlenmektedir. Hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında yargı organı inceleme dışı bırakılır. Çünkü yargı organının yerine getirdiği fonksiyonun mahiyeti gereği bağımsızlığı tartışılmazdır. Yani yargı organı her durumda bağımsız olmak durumundadır. Bu gün ampirik bir örneği olmayan Meclis Hükümeti sistemi bir yana bırakılırsa, Anayasa hukuku ve siyasal bilimler literatürünü oldukça uzun bir süre işgal eden hükümet sistemleri tartışmaları, parlamenter sistem ve başkanlık sistemi etrafında şekillenmiştir.

Parlamenter sistem, Epstein tarafından, “yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi

* Son okumayı gerçekleştiren Doç. Dr. Meltem **Caniklioğlu**'na teşekkür ederim.

** Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı

tipi” olarak tanımlanmaktadır¹. Parlamenter sistemlerde, yasama ve yürütme organları birbirinden tamamen bağımsız değildir. Bu yüzden bu hükümet sistemi, kuvvetler ayrılığı bağlamında, “yumuşak kuvvetler ayrılığı” veya “kuvvetlerin işbirliği” şeklinde nitelendirilmektedir². Yürütme organı iki başlı bir yapıdadır. Devlet başkanı, yürütmenin siyasi açıdan sorumsuz ve yetkisiz kanadını; başbakan ve bakanlar kurulundan oluşan hükümet ise, sorumlu ve yetkili kanadını oluşturur. Bu ifadeden yola çıkılarak yürütme organının gerçek başının, yani temel siyasetleri belirleyecek kişinin, başbakan olduğu söylenebilir. Parlamenter sistemin ayrıcalığı özelliği, yürütme organının meşruluk kaynağının parlamentoda olmasıdır. Başka bir deyişle, yürütme organı, parlamentonun rızasıyla göreve başlar ve devam eder. Yeni göreve başlayacak olan hükümetin parlamento çoğunluğundan güvenoyu alması gerekmektedir. Ayrıca parlamento, hükümet görevdeyken de soru, genel görüşme ve meclis araştırması gibi çeşitli denetim araçlarıyla hükümeti denetleyebilmekte ve gensoru yoluyla da düşürebilmektedir. Öte yandan, parlamenter sistemin ön görüldüğü bir çok anayasada, yürütme organının parlamentoyu fesih yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Fesih yetkisi, parlamentonun yürütme organını güvensizlik oyuyla düşürme yetkisinin mantıksal bir paraleli olarak kabul edilmektedir³.

Başkanlık sistemi ise üç temel unsurla tanımlanmaktadır: 1) Yürütme organının halkoyuyla seçimi 2) Yürütme ve yasama organlarının karşılıklı bağımsızlıkları ve sabit görev süreleri 3) Tek kişiden oluşan yürütme organı⁴.

¹ Epstein, Leon, “Parliamentary Government,” *International Encyclopedia of the Social Sciences* Ed.: David L. Sills, Volume 11, New York : Macmillan Co. & Free Press, 1968. s.419.

² Hüseyin Nail Kubalı, *Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler* (İstanbul : Kutulmuş Matbaası, 1971), s.371; Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası* (Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1989), s.44.

³ Arend Lijphart *Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*(Çev.: Ergun Özbudun, Ersin Onulduran) (Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını Tarihsiz) s.47. Ancak, Lijphart fesih yetkisini parlamenter sistemin ayırt edici unsuru olarak görmemektedir.

⁴ Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler...*, s.46-48; Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği Yapılar,Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme*. (Çev.: Ergun Özbudun) (Ankara: Yetkin Yayınları, 1997), s.115. Shugart ve Carey, bu üç kritere ek olarak, bir sistemin başkanlık sistemi olarak tanımlanabilmesi için, başkanın anayasa tarafından belirlenen bir takım yasama yetkilerinin de bulunması gerektiğini belirtmektedir. Matthew Soberg Shugart ve John M. Carey, *Presidents and Assemblies:*

Başkanlık sistemi, -yasama ve yürütme organlarının oluşum ve faaliyetlerinin birbirlerinden bağımsız bir biçimde gerçekleşmesi nedeniyle- “sert kuvvetler ayrılığı” şeklinde nitelendirilmektedir⁵.

Başkanlık sistemini savunan yazarlar, başkanlık sisteminin parlamenter sisteme oranla daha istikrarlı, güçlü ve demokratik bir yönetim yaratacağını ileri sürmektedirler. İstikrar iddiası, yasama ve yürütme organlarının görev sürelerinin sabit olmasına dayandırılmaktadır. Bu şekilde yürütme organları, parlamenter sistemlerde gözlenen sürekli hükümet istikrarsızlıklarına maruz kalmadan görevlerini sürdürebileceklerdir. Güçlü yönetim iddiası ise, yürütme iktidarının -bölünmeyip- tek elden toplanması, halk tarafından seçildiği için siyasi açıdan daha güçlü olması ve yine sabit görev süresine sahip olması ile temellendirilmektedir. Son olarak, yürütme organının başının halk tarafından seçilmesinin başkanlık sistemini demokratik meşruluk açısından parlamenter sisteme göre daha üstün kıldığı ileri sürülmektedir⁶.

Öte yandan, parlamenter sistemi savunanlar, başkanlık sistemini, tercih edilebilir kıldığı ileri sürülen nedenlere dayanarak, onun olumsuz yönlerini belirlemektedirler. İstikrar açısından bakıldığında, öncelikle düşünülmesi gereken, istikrar olgusunun etkin ve demokratik bir yönetim için yeterli olup olmadığıdır. İstikrar, etkinlikle eş anlamlı olarak algılanmamalıdır⁷. İstikrara dayanak teşkil eden sabit görev süresinin, aynı zamanda katılık sorunu yaratması, bu konuya ilişkin getirilen diğer bir eleştiridir. Linz, haklı olarak bu durumun rejim krizlerine yol açabileceğini ileri sürmektedir. Parlamenter

Constitutional Design and Electoral (Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992). s.19.

⁵ Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku: Genel Esaslar** (Yedinci Basım, İstanbul: Beta., 2001), s.425. Ancak, sert kuvvetler ayrılığını “mutlak kuvvetler ayrılığı” şeklinde de anlamamak gerekmektedir. Nitekim Başkanın veto yetkisi ve Kongrenin bütçeyi onaylama yetkisi gibi karşılıklı yetkiler, yasama ve yürütme organlarının tamamen bağımsız bir biçimde faaliyet göstermediğinin bir kanıtıdır. “her iki organın kendi varlıklarını tehlikeye atmadan kullanabildikleri karşılıklı denetleme mekanizmasına “dengeler ve denetlemeler” sistemi denilmektedir.” Alexander Hamilton, The Federalist Papers, No 51”, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/federal/fed51.htm> Giriş Tarihi 05.06.2005 Ayrıca Bkz; Matthew Soberg Shugart ve John M. Carey, **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. s.19.

⁶ Başkanlık Sistemine ve Parlamenter Sisteme ilişkin ileri sürülen farklı görüşler için bkz. Nur Uluşahin, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi** (Ankara: Yetkin Yayınları, 1999), s.57-160.

⁷ Uluşahin, a.g.e., s.77.

sistem ise, rejim bunalımlarını aşmaya izin veren, fesih ve güvenoyu gibi anayasal araçlara sahip olan esnek bir yapıya sahiptir⁸. Sabit görev süresi sorunu, güçlü yönetim açısından ele alındığında da benzer sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Kendisine her konuda muhalif bir yasama organıyla çalışmak zorunda olan bir başkan, yürütmek istediği politikaları gerçekleştirecek yasaları çıkartamayacak ve bir çok açıdan eli kolu bağlanacaktır. Böylece başkanlık sisteminin güçlü yönetim yaratacağı iddiası da temelden sarsılmaktadır. Öte yandan, yürütme iktidarına tek başına sahip olma ve halk tarafından seçilmenin getirdiği siyasal meşruluk, devletin başı olma sıfatından kaynaklanan anayasal ve/veya geleneksel meşrulukla birleşince, yönetimin kişiselleşmesi ve otoriterleşmesi tehlikesi artmaktadır⁹. Başkanın seçim usulü açısından bakıldığında da, sistemin, çoğunlukçu eğilimleri bünyesinde barındırdığı görülmektedir. Başkanlık seçimleri, nitelikleri gereği kazanın her şeyi kazandığı ve siyasal mücadelenin elde var sıfır oyununa dönüştüğü bir hal arz etmektedir. Bunun sonucunda, seçimleri kaybeden muhalefet, siyaset sahnesinden silinip gitmekte, kazananlar ise çok az bir oy farkıyla da olsa, yürütme iktidarının tümüne sahip olabilmektedir. Parlamenter sistemlerde ise, bir partinin veya parti liderinin yürütme iktidarını ele geçirebilmesi için en çok oyu alması yetmemekte; parlamentoda salt çoğunluğa ulaşması gerekmekte ve seçimleri kaybeden parti veya siyasi liderler de aldıkları oy oranlarına göre parlamentoda temsil edilebilmektedirler¹⁰. Başkanlık sisteminin daha demokratik bir yönetim sağlayacağı inancı ise, başkanın halk tarafından seçilmesinden kaynaklandığına inanılan iki özellikten ileri gelmektedir: Belirlenebilirlik (identifiability) ve hesap sorulabilirlik (accountability). Belirlenebilirlik; seçmenlerin, oylarını kime verdikleri, seçimlerin sonucunda kendilerini kimin yöneteceğini bilmeleridir. Çok partili parlamenter sistemlerde, seçmenlerin parlamentoda oluşabilecek parti çoğunluğu ve dolayısı ile olası hükümet (koalisyonu) hakkında fikir sahibi olamamaları, verilen oyların nereye gideceğinin, bilinemeyeceği şeklindeki eleştirilere neden olmaktadır. Ancak, bu görüşe tamamı ile karşı çıkan Linz, “belirlenebilirlik” açısından başkanlık sisteminin çok daha fazla olumsuz özellikler taşıdığını ileri sürmektedir. Çünkü, bir kişinin başkanlık seçimlerinde aday olabilmesi için

⁸ Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy Does It Make A Difference?,” *Failure Of Presidential Democracy* Ed.: Juan J.Linz-Arturo Valenzuela (London: The John Hopkins University Press,1994), s.8-10.

⁹ Uluşahin, a.g.e., s.135; Linz, a.g.e., s.26.

¹⁰ Uluşahin, a.g.e., s.126; Linz, a.g.e., s.14.

siyasi bir partiye veya ideolojiye bağlılığının, ya da siyasi bir geçmişinin olmasına gerek yoktur. Seçmenler, başkan adaylarıyla genellikle seçimlerden hemen önce tanışmaktadırlar.

Hesap sorulabilirlik ise, seçmenin yürütülen politikalardan kimin sorumlu olacağını bilebilmesidir. Başkanlık sistemlerinde, başkanın, yürütülen politikalardan sorumluluğu doğrudan ve kişiseldir. Parlamenter sistemlerde, başbakanın yanı sıra, diğer bakanlıklar ve hatta koalisyon ortağı partilerin varlığı karşısında kimin sorumlu olacağı sorusunun tam anlamıyla yanıtlanmadığı, buna karşın başkanlık sistemlerinde, seçmenin doğrudan hesap soracağı tek kişinin başkan olduğu ileri sürülmektedir. Bu iddiaya getirilebilecek en tartışmasız eleştiri, tabii ki yeniden başkan seçilme yasağının olduğu sistemlerde, hesap sormanın uygulamada imkansız olacağıdır. Bunun yanı sıra, kuvvetlerin sert ayrılığı özelliği de, başkanlık sisteminde hesap sorulabilirliği baltalar niteliktedir. Yeniden başkan seçilmesi mümkün olsa bile, görevdeki bir başkanın bir sonraki seçimlere yönelik olarak yönetimdeki başarısızlıklarından yasama organını sorumlu tutması da ihtimal dahilindedir¹¹.

Yarı başkanlık sistemine ilişkin tartışmalara gelince, öncelikle kavramın kendisine ilişkin bir takım belirsizliklerin giderilmesi gerekmektedir. Fransa'da 1958 V. Cumhuriyet Anayasasının kabulü ve General De Gaulle'ün Cumhurbaşkanı seçilmesinin hemen ardından Le Monde gazetesinin kurucusu Hubert Beuve-Méry tarafından, yeni Fransız hükümet sistemini tanımlamada kullandığı bu terim, akademik alanda ilk defa 1970 yılında Maurice Duverger tarafından tanımlanmıştır. Duverger; "genel oyla seçilen ve oldukça geniş yetkilere sahip olan bir cumhurbaşkanı ve parlamentoya karşı sorumlu olan başbakan ve hükümetten oluşan" yürütme organlarına sahip sistemleri, yarı

¹¹ Linz, a.g.e., s.10-13. Hükümet sistemi tartışmalarına ilişkin ayrıca bkz: **Başkanlık Sistemi** (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını 2005) Ed.: Teoman Ergül içinde; Ersin Kalaycıoğlu, "Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınırı" s.13-29; Ergun Özbudun, "Başkanlık Sistemi Tartışmaları" s.105-111; İter Turan, "Başkanlık Sistemi Sevdası Zayıf Temelli Bir Özlem"; s.113-124; Serap Yazıcı, "Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme" s.125-142. Hükümet sistemi değişikliklerinin gerçekleştirilebilirliği ve olası sonuçları hakkında Türkiye özelinde bir değerlendirme için bkz. Levent Gönenç, "Türkiye'de Hükümet Sistemi".

Değişikliği Tartışmaları Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu" **Başkanlık Sistemi** s.1-12 (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını 2005) Ed.: Teoman Ergül.

başkanlık sistemi olarak tanımlamaktadır¹². Duverger, 1980 tarihli bir makalesinde de, 7 ülkeyi yarı başkanlık sistemi içinde saymaktadır. Bunlardan, Avusturya, İrlanda, İzlanda, “sözde yetki sahibi başkan”; Fransa, “tam yetki sahibi başkan”; Weimar Cumhuriyeti, Finlandiya ve Portekiz, “dengeli başkanlık hükümeti” ne sahip ülkeler olarak kabul edilmiştir¹³. Parlamenter sistem-başkanlık sistemi düalizmine üçüncü bir model ileri süren Duverger’e göre, yarı başkanlık sistemi kendine has bir sistemdir¹⁴. Bu noktada ileri sürülen eleştirilerin başında, yarı başkanlık sisteminin başkanlık sistemi ve parlamenter sisteminin karışmasından meydana gelen melez bir sistem olduğu iddiaları yer almaktadır. Bu görüş çoğunlukla da sistemin prototipi sayılan Fransa’da yaygındır. Fransız doktrini yarı başkanlık sistemi terimini kullanmamakta ülkenin hükümet sistemini melez bir sistem olarak görmektedir¹⁵. Benzer bir görüş, Lijphart’tan gelmektedir. Yazar, parlamenter sistem ve başkanlık sistemi ikili sınıflandırmasını ısrarla savunmakta, Fransa’da cumhurbaşkanının parlamento çoğunluğuna hakim olduğu dönemleri başkanlık sistemi, parlamento çoğunluğunun cumhurbaşkanından farklı siyasi görüşlere sahip olduğu kohabitasyon dönemlerini ise parlamenter sistem olarak adlandırmaktadır¹⁶. Bazı yazarlar ise yarı başkanlık sistemi kavramını kabul etmekte, ancak bazı ülkeleri bu sistemin dışında tutma eğilimi göstermektedirler. Örneğin Sartori, halk tarafından seçilse bile, sembolik yetkilere sahip cumhurbaşkanlarının bulunduğu sistemleri ve güçlü anayasal yetkilere rağmen bu yetkilerin uygulamada kullanılmadığı ülkeleri parlamenter sisteme dahil etmektedir¹⁷. Kavramın kendisi ve kapsamı hakkındaki görüş ayrılıkları, bu sisteme dahil olan ülkelerin, birbirlerinden farklı anayasal düzenlemeler

¹² Maurice Duverger, “Regime Semi-Présidentiel” *Dictionnaire Constitutionnel* Ed.: Olivier Duhamel-Yves Mény (Paris: PUF, 1992) s.901-904

¹³ Maurice Duverger, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Sistemi,” Çeviren: Mehmet Turhan, *Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar*. Ed.: Mehmet Turhan (Ankara: Gündoğan Yayınları, Tarihsiz) s.71-84. (Adı geçen makalenin orijinali 1980 yılında European Journal of Political Research dergisinde yayımlanmıştır.)

¹⁴ Duverger, *Regime Semi-Présidentiel* s.902.

¹⁵ Alain Bockel, “Le régime semi-présidentiel, un régime spécifique?” *Un Président Elu Par le Peuple, Une Bonne Solution* (İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 2000), s.52-59.

¹⁶ Arend Lijphart, “Presidentialism and Majoritarian Democracy Therotical Observations” *Failure Of Presidential Democracy* Ed.: Juan J.Linz-Arturo Valenzuela (London: The John Hopkins University Press,1994) s.95.

¹⁷ Sartori, a.g.e., s.167-169.

içermesi ve siyasi uygulamalar meydana getirmesinden ileri gelmektedir. Duverger ise, benzer farklılıkların parlamenter sistemlerde de yer aldığını belirtmekte ve örnek olarak, parlamenter sisteme dahil olan Almanya ve İtalya'nın, gerek anayasal düzenlemeler gerekse siyasi uygulamalar açısından gösterdiği farklılıkları ileri sürmektedir¹⁸. Terime ilişkin tartışmalar, sistemin tanımında yer alan "cumhurbaşkanının güçlü yetkilere sahip olması" noktasında yoğunlaşmaktadır. Hangi yetki topluluğunun güçlü yetkiler sayılacağı ve anayasa ile uygulama arasında gerçekleşen farklılıklar, yarı başkanlık sistemi teriminin ve kapsadığı ülkeler listesinin sorgulanmasında önemli bir dayanak teşkil etmektedir¹⁹. Bu eleştiri ve karşıt öneriler arasında Shugart'ın geliştirdiği hükümet sistemi modeli dikkati çekmektedir. Yazar, tüm hükümet sistemlerini kapsayacak beşli bir model ön görmektedir²⁰:

- 1) Saf Başkanlık Sistemi
- 2) Başbakanı-Başkanlık Sistemi
- 3) Başbakanı-Parlamenter Sistem
- 4) Başkanlı Parlamenter Sistem
- 5) Saf Parlamenter Sistem

Bu modelden ilki başkanlık sistemini, sonuncusu parlamenter sistemi karşılamakta; aradaki üçü ise, yarı başkanlık sistemini üçe bölerek incelemektedir. Buna göre, başbakanı-başkanlık denilen tipte; başkanın parlamentoyu fesih ve veto gibi yetkileri bulunmakta, ancak parlamentonun güvenine sahip bir hükümeti görevden alma yetkisi bulunmamaktadır. Başbakanı-parlamenter sistem olarak adlandırdığı sistemin ayırıcı özelliği ise, başkanın başbakan veya diğer hükümet üyelerini kendi inisiyatifi ile görevden alabilmesidir. Başkanlı parlamenter'de ise, cumhurbaşkanı halk tarafından

¹⁸ Duverger, *Regime Semi-Presidential* s.902.

¹⁹ Bu konuda kapsamlı bir tartışma için bkz Robert Elgie, "The Politics Of Semi Presidentialism," *Semi Presidentialism in Europe*. Ed.: Robert Elgie (Oxford: Oxford University Press, 1999), s.9-12.

²⁰ Daha önceki bir çalışmamızda Shugart'ın *Premier-Presidential* ve *President Parliamentary* terimleri, Türkçeye, sırasıyla Başbakan-Başkan ve Başkan Parlamenter şeklinde çevrilmişti. (İlker Gökhan Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi* (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2004) s.22.) Ancak daha sonra fark ettiğimiz üzere, Ergun Özbudun'un yukarıdaki şekliyle gerçekleştirdiği çeviriden yararlanmayı tercih ettik. Bkz. Sartori, a.g.e., s.174.

seçilmekle birlikte, yetkileri sembolik niteliktedir²¹. Shugart'ın bu sınıflandırması, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanları bulunan sistemleri parlamenter sistemden ayrı tutması açısından önemlidir. Öte yandan, Shugart'ın bu daraltıcı modeli karşısında Elgie, daha genişletici bir model öngörmektedir. Şöyle ki; Yarı başkanlık sisteminin gerek niteliği, gerekse kapsadığı ülkeler listesi üzerindeki karşıt görüşlere neden olan "cumhurbaşkanı önemli yetkilere sahiptir" unsurunu sistemin tanımından çıkarmakta ve yarı başkanlık sistemi terimini halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı ve parlamentoya karşı sorumlu bir hükümetin bulunduğu bütün siyasi sistemler için kullanmaktadır. Onar'ın da belirttiği gibi, cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği sistemlerin parlamenter sistemlerden ayrı bir biçimde sınıflandırılmasıdır. Bunu da Shugart veya Elgie'nin öngördüğü modellerden birisi ile yapmak gerekmektedir²². Biz, daha önceki bir çalışmamızda da belirttiğimiz üzere, genel olarak Elgie'nin öne sürdüğü yarı başkanlık sistemi tanımını benimsiyoruz²³. Bize göre, Anayasal yetkiler ile bunların somut uygulamaları arasındaki farklılıklar, Shugart'ın öne sürdüğü beşli modelin geçiş sınırlarını iyice belirsizleştirilecektir. Öte yandan, terminoloji seçiminin hükümet sistemi çalışmalarında kişisel bir tercih olduğu düşünülmektedir. Sonuç olarak Elgie ve Shugart'ın modellerini birbirlerini dışlayıcı bir biçimde düşünmemek gerekir²⁴. Bu yüzden Shugart'ın ileri sürdüğü modele de zaman zaman atıfta bulunulacaktır.

Yarı başkanlık sisteminin kendisine has özelliklerinin olumlu ve olumsuz yanlarına ilişkin görüşlere gelince bu sistemin savunucularından Duverger, yarı başkanlık sisteminin totaliter ve otoriter rejimlerden demokrasiye geçiş sürecindeki ülkeler için ideal bir sistem olduğunu ileri

²¹ Matthew S. Shugart, "Of Presidents and Parliaments" *East European Constitutional Review*, 30-2 (Winter 1993), s.30.

²² Elgie, a.g.e., s.12-13; Erdal Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi midir?" *Türkiye Barolar Birliği Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı* (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını 2001). s.367. Yazarın aynı makalesinin gözden geçirilmiş ve güncelleştirilmiş hali için bkz. "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi midir?" *Başkanlık Sistemi* Ed.: Teoman Ergül, s.71-104 (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını 2005).

²³ Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi* s.23.

²⁴ Nitekim Levent Göneç, Shugart'ın modelini komünizm sonrası demokrasilere uygulayarak oldukça kapsamlı ve tutarlı bir sınıflandırma oluşturmuştur. (Levent Göneç, *Prospects for Constitutionalism in Post Communist Countries* (The Hague: The Kluwer Law International, 2002)) s.269-340.

sürmektedir²⁵. Sartori de, bu sistemin, siyasi yarışmada yer alan kişilere, kimi zaman cumhurbaşkanlığı kimi zaman da başbakanlık konumlarından birisine geçme olanağı vererek, siyasi uzlaşmayı sağladığını ve bu yapının sağladığı “esnek diyarşinin”, sistemde oluşabilecek tikanıklılıkları önleyebileceğini ileri sürmektedir²⁶. Öte yandan, bizim de katıldığımız aksi görüş; yürütmenin, biri halka diğeri parlamentoya karşı sorumlu olan iki kanada bölünmesinin uzlaşma kültürünün bulunmadığı ülkelerde rejim istikrarını tehdit edeceği yönündedir²⁷.

Finlandiya özelinde ayrıntıya girmeden önce, söz konusu ülkede, hükümet sistemi açısından gerçekleşen anayasal değişimlerin, masa başında gerçekleştirilen kurumsal mühendislikten ziyade, tarihsel koşullar çerçevesinde oluştuğunu belirtmek gerekmektedir. Fin yarı başkanlık sistemi, tarihsel koşulların bir sonucudur. Tarih boyunca, sırayla İsveç ve Rusya egemenliği altında yaşayan, bağımsızlığını kazandıktan sonra dahi, sürekli bir biçimde Sovyet Rusya tehdidini üzerinde hisseden ve demokratik hayatına bir iç savaş ile başlayan Finlandiya, 20. Yüzyılı ciddi anlamda bir demokrasi kesintisine uğramadan atlatabilmiştir. Parti sisteminin aşırı parçalanmış bir yapıda olduğu da hatırlandığında, toplumun sahip olduğu uzlaşma kültürünün demokratik başarıdaki rolü daha iyi anlaşılmaktadır. Klasik bir uzlaşmacı demokrasi²⁸ olarak tanımlanan Finlandiya, toplumsal uzlaşmasını devlet başkanının şahsında göstermiştir. Bu anlamda gerek yarı başkanlık sistemini tanımlayan anayasal kurallar, gerekse kuralların yorumlanması ve uygulanması, toplumdaki farklı kesimlerin ulaştığı bir uzlaşmanın sonucudur.

Bu çalışmanın genel çerçevesini, Finlandiya'nın eski 1919 Anayasasının ön gördüğü hükümet sistemi ve bu anayasanın yürürlükte olduğu geçtiğimiz yüzyılın siyasal uygulamaları oluşturmaktadır. Şu an yürürlükte olmamakla birlikte, adı geçen anayasanın ön gördüğü yarı başkanlık sistemine ilişkin yapılacak tarihsel bir değerlendirmenin, ülkenin bu gün 2000 anayasası ile ulaştığı hükümet sistemini yorumlamayı kolaylaştıracağı ve Türkiye'de de sürekli olarak gündeme getirilen hükümet sistemi tartışmalarına katkı

²⁵ Duverger, *Regime Semi-Presidentiel*, s.901.

²⁶ Sartori, a.g.e., s.166.

²⁷ Gülgün Erdoğan Tosun ve Tanju Tosun, *Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri* (1. Baskı, İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım., 1999), s.115; Onar, a.g.e., s.382.

²⁸ Rod Hague, Martin Harrop ve Shaun Breslin, *Comperative Government and Politics: An Introduction*. (Third Edition. Hampshire: The Macmillan Press Ltd., 1992.) s.53.

sağlayacağı inancındayız. Bu bağlamda öncelikle 1919 Anayasasına kadar geçen süreçte ülkenin tarihsel geçmişi kısaca ele alınmıştır. Daha sonra, 1919 Anayasasının ön gördüğü hükümet sistemi ve siyasal sistemin işleyişi; son olarak da, devlet başkanının yetkilerinin sembolik bir hale getirildiği 2000 Anayasasının ön gördüğü hükümet sistemi incelenmiştir.

I. 1919 ANAYASASININ YAPILMASINDAN ÖNCEKİ DÖNEM

Bugünkü Finlandiya toprakları, 12. Yüzyılın ortalarına kadar Katolik İsveç Krallığı ile Ortodoks Rusya arasında meydana gelen iktidar mücadelesine sahne olmuştur. 1323 yılında yapılan barış antlaşması ile Finlandiya, İsveç ve Rusya arasında paylaşılmış; bunun sonucunda da Batı Finlandiya İsveç ve Batı Avrupa, Doğu Finlandiya ise Rus-Ortodoks etkisi altına girmiştir. Yaklaşık beş yüz yıl süren İsveç egemenliği, ülkede İsveç hukuk sistemi ve kültürel değerlerinin yerleşmesini sağlamıştır. Finlandiya, 19 yüzyılda Rusya'nın kontrolüne girinceye kadar İsveç'in bir eyaleti olarak varlığını sürdürmüştür. Bu dönemde önemli bir demokratik deneyim; Fin halkına 1362 yılında İsveç kralının seçilmesinde temsilci yollama hakkının verilmesidir. Finler, 16. yüzyılda ise İsveç Dieti'nde temsilci bulundurma hakkını elde etmişlerdir. İsveç'in Finlandiya üzerindeki hegemonyası 17. yüzyılda en yüksek seviyesine ulaşmış, imparatorluğun bölgedeki etkinliğini yitirdiği 18 yüzyıldan itibaren ise, Rusya bölgede etkisini hissettirmeye başlamıştır. Finlandiya üzerindeki baskısını giderek arttıran Rusya, İsveç ile yaptığı savaşı kazanarak 1808 yılında Finlandiya'yı ele geçirmiştir. Finlandiya, İsveç döneminde ulusal kimliği olmayan bir eyaletten ibaretken, Rus kontrolüne girdikten sonra, Büyük Düklük adı altında özerk bir yönetime sahip olmuştur²⁹.

Finlandiya'nın ayrı bir ulus ve devlet olarak tarih sahnesinde yer almasında Rusya'nın bölgeye geniş özerklikler sağlamasının rolü büyüktür. Rus egemenliğinin Finlandiya'nın hukuki ve siyasi gelişimine etkisi, olumlu ve olumsuz olmak üzere iki farklı açıdan ele alınabilir. Rusya'nın Finlandiya'yı görece özgür ve özerk bırakması sonucunda, bir devletin ve ulusun oluşması için gerekli olan unsurları sağlamış olması, Rus mirasının olumlu yönüdür. 1809'dan başlayarak bağımsızlığa kadar, Finlandiya'nın kendi yasama ve yürütme organlarının, mahkemelerin ve siyasi parti ve

²⁹ Seppo Zetterberg, *Main Outlines in Finnish History*, <http://virtual.finland.fi/finfo/english/histeng.html#thei> Giriş Tarihi: 12.02.04

dernek gibi örgütlenmelerin oluşumu büyük ölçüde tamamlanmıştı. Yerel idare ağı da oldukça gelişkindi. İsveç'ten kalan gelişmiş bir hukuk sistemi ve halkın sahip olduğu ulusal bilinç de dikkate alındığında bağımsız ve demokratik bir devletin kurulması için gerekli olan tüm unsurların bu dönemde oluştuğu görülmektedir. Finlandiya İsveç'ten gelişmiş hukuk devleti anlayışını içeren bir hukuki miras devralırken, Rusya sayesinde ise (Rusya'nın özerk bırakması nedeni ile) egemen bir devlet için gerekli olan kurumları oluşturabilmiş ve bağımsızlıktan sonra yaşanan iç problemlerini demokratik kesintiye uğramadan atlatabilmiştir. Rus egemenliği döneminde Finlandiya idaresi doğrudan Rus Çarı'na bağlıydı ve Finlandiya'dan sorumlu devlet bakanı dışında, Rus organlarının Finlandiya'ya ilişkin hiç bir yetkisi yoktu. Ülke içinde en yüksek yönetim organı, üyeleri Finlandiyalılarından oluşan Senato idi. Rusya'nın Fin siyasi kültüründe bıraktığı olumsuz etki ise, sahip olduğu özerkliğe rağmen Finlandiya'nın Rusya gibi sınırsız iktidar geleneğine sahip bir ülkeye bağlı olmasıydı. Bu durum demokrasinin gelişmesi önünde önemli bir engel teşkil etmekteydi. Bir dönem cumhurbaşkanını siyasi yaşamda oldukça baskın konuma getiren, ülkenin siyasi kültüründeki tek adam olgusu ve siyasi iktidarın kişiselleşmesi, Rus mirası olarak kabul edilmektedir³⁰.

19. Yüzyıl, Finlandiya'nın uluslaşma sürecine sahne olmuştur. Bu dönemde, Fince İsveççe ile birlikte resmi dil olarak kabul edildi, ordu kuruldu ve yarım yüzyıllık bir aradan

sonra yasama organı olan Fin Diet'i 1863'de yeniden toplandı. 19. yüzyılın sonuna gelindiğinde, Finlandiya, hâlâ Rusya'ya bağlı olmakla birlikte, artık kendi yasama organı, yerel yönetimleri, para birimi ve ordusu olan bir devlete dönüşmüştü. Zaten yine aynı dönemde, Finlandiya sınırı da Rusya'dan ayrılmıştı. Finlandiya'da bunlar olurken, Rusya da artık serbest bırakma politikasını terk etmiş ve Ruslaştırma politikasına başlamıştı. 1899 yılında başlayan bu süreç, Japon yenilgisi ardından meydana gelen 1905 devrimiyle duraklamakla beraber, Finlandiya'nın 1917 yılında bağımsızlığa kavuşmasına kadar devam etmiştir³¹. Bu dönemdeki Ruslaştırma politikası ters teperek Finlandiya'nın ulusal bilincinin artmasına yol açmıştır. Rusya'nın Japonya karşısında aldığı yenilgi sonrasında 1905 yılında gerçekleşen büyük

³⁰ Jaakko Nousiainen, **The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism**, www.eduskunta.fi/ Giriş Tarihi:12.04.2004

³¹ Zetterberg, a.g.e.

grev fırsat bilinerek parlamento reformu gerçekleştirilmiştir. Bir çok ülkenin aksine Finlandiya’da soylular imtiyazlarını çok çabuk terk etmişlerdir. Bu durumda Rusya’nın yeni baskıcı politikalarına karşı oluşan tepkinin yarattığı ulusal bütünleşme hissiyatının etkisini gözden kaçırmamak gerekmektedir³².

1906 yılında gerçekleştirilen parlamento reformu ile dört meclisli soylular Dietinin yerine, genel ve eşit oyla görev başına gelen tek meclisli bir parlamento oluşturuldu. Söz konusu reform, o dönem için dünyadaki en radikal parlamento reformuydu. Çünkü kadınlar, Avrupa’da ilk defa, seçme ve seçilme hakkını elde ediyorlardı³³. Her ne kadar, Finlandiya’nın 1917 yılına kadar Rus egemenliği altında olması ve Çar’ın sürekli bir biçimde Fin parlamentosu Eduskunta’yı feshetmesi gibi etkenler yüzünden reformun gerekleri tam anlamıyla uygulanmamış olsa da; söz konusu reform, bu günkü parlamento yapısının temelini atılması açısından, Fin demokrasi tarihinde bir dönemeç olarak kabul edilmektedir. Gerçekleştirilen parlamento reformu ile siyasi parti oluşumu da hız kazanmıştır. Bu dönemde kurulan Sosyal Demokrat Parti, Çiftçi Partisi, Merkez parti ve İsveç Halkı Partisi bu gün de varlıklarını devam ettirmektedirler³⁴.

Finlandiya’nın bağımsızlığını kazanması, Rusya’da meydana gelen Bolşevik ihtilalini takiben, 6 Aralık 1917’de parlamentonun “Bağımsızlık Bildirgesini” kabul etmesiyle gerçekleşmiştir. Bağımsızlığın elde edilmesiyle birlikte, ülkedeki farklı siyasi eğilimler de belirginleşmeye ve ayrışmaya başlamıştı. Bağımsızlıktan hemen sonra, Rusya’da meydana gelen kızıl-beyaz savaşı Finlandiya’ya da sıçramış ve 1918 yılında komünistlerin yapmış olduğu hükümet darbesini takiben, ülkede iç savaş patlak vermiştir. Beyazların kazandığı Fin iç savaşını eğer kızılilar kazanmış olsaydı, dönemin şartları içerisinde Leninist “self determinasyon hakkı” gereğince, Finlandiya’nın SSCB’ye katılacağı anlaşılmaktadır³⁵. Bağımsızlıktan önceki yüz yıl boyunca Rusya’nın unsuru olması ve II. Dünya savaşında da ülkenin SSCB ile karşı karşıya gelmiş olması gibi gerçeklikler, II. Dünya savaşı

³² Seppo Hentila, **Finland’s Leap into Democracy**, www.virtual.finland.fi/finfo/english/finleap.html Giriş Tarihi: 12.02.04

³³ Zettreberg, a.g.e.

³⁴ David Arter, “Finland”, **Semi Presidentialism in Europe**. Ed.: Robert Elgie (Oxford: Oxford University Press, 1999), s.48.

³⁵ Hentila, a.g.e.

sonrasında Finlandiya ile SSCB arasındaki hassas ilişkilerin tarihsel boyutu açısından önemli ipuçları sunmaktadır.

1918 iç savaşını takip eden bir yıllık süreç, 1919 Anayasasının yapım sürecidir. Bu açıdan bakıldığında; Finlandiya'da gerçekleştirilmekte olan "toplumsal sözleşmenin" bir iç savaşla başladığı görülmektedir. Fin iç savaşını, Finlandiya'nın siyasi ve ekonomik yönelimi açısından, Sovyet Rusya ile Batı Avrupa arasındaki tercih süreci olarak algılamak gerekmektedir.

İç savaşı başlatan ve kızılıların gerçekleştirdiği hükümet darbesi o dönem iktidarda olan muhafazakar-sağın başarısıyla sonuçlanmıştır. İç savaş sonucunda elde edilen başarının da etkisiyle, sağ kesim, Fin halkının demokrasiye henüz hazır olmadığı yönündeki karamsar düşüncelerini açıkça ifade etmekten çekinmemiştir. Bu dönemde sağ ve muhafazakar çevrelerde, genel ve eşit oy ilkesinin kabulü için fazla acele edildiği ileri sürülmüş, oy hakkının toplumsal konum ve/veya servet esasına göre sınırlandırılması gündeme gelmiş ve bu yönde bir anayasal düzenleme ciddi olarak tartışılmıştır. Örneğin, İsveç Halkı Partisi (Swedish People's Party) Parlamenter sistemi terk ederek, sosyal statüye dayalı korporatist bir temsil sistemine geçmeyi dahi teklif etmiştir³⁶. Bu dönemde, güçlü iktidarın ancak yürütme organının önemli yetkilere sahip olduğu ve demokratik kriterlere uymayan monarşik bir anayasanın kabulü ile gerçekleşebileceği ileri sürülmüştür. Geçmiş yüzyılların da getirdiği alışkanlıklar, Finlandiya elitleri arasında, en tepede bir hükümdarın bulunduğu bir siyasi sistem anlayışının kabul görmesine yol açmaktaydı. Muhafazakarlara göre, güçlü ve etkin bir yönetim için asıl yapılması gereken, siyasi parti çekişmelerinden bağımsız bir siyasi rejimin oluşturulmasıydı. Gerçekten de gerek İsveç, gerekse Rus hakimiyeti döneminde; yabancı bir monark tarafından yönetilen Finlandiya'da, bağımsızlığın kazanılmasıyla doğan iktidar boşluğunun doldurulmasında, monarşik yapıyı ön gören bir anayasa seçeneği, 1918 iç savaşı dolayısıyla geniş halk kitlelerine güvenlerini kaybetmiş olan muhafazakarlara, oldukça çekici görünüyordu. Karşıt görüşte olan liberal ve sosyalistlere göre ise, asıl önemlisi halkın kendi kendini yönetmesini esas alarak, demokratik meşruluğu sağlamaktı. Bu yüzden bu kesim, demokratik bir parlamenter sistemin kabul edilmesini istemekteydi. Muhafazakarlar, siyasi otoriteyi kral veya güçlü bir devlet başkanın şahsında

³⁶ Arter, a.g.e., s.50.

görmekteyken; liberal ve sosyalistler ise, halkı yönetecek organların serbest seçimler yoluyla halk tarafından seçilmesini istiyordu³⁷.

İç savaş sonrasında, savaşı kazanan muhafazakarlardan oluşan parlamento, 1918 yılında monarşik bir yönetim ön gören bir anayasa kabul etmiş ve kral olarak Alman kralı II. Wilhelm'in damadı Friedrich Karl'ı seçmiştir. Ne var ki, ittifak devletleri, Almanya'nın Birinci Dünya Savaşında yenilmesi üzerine, Finlandiya'ya Alman eğiliminden vazgeçmesi hususunda baskıda bulunmuşlardır. Özellikle Büyük Britanya'nın, Finlandiya'nın bağımsızlığını tanımak için, ülkenin Batı Avrupa değerlerini kabul ederek, demokratik yönetime geçmesi ve bunun için parlamento seçimlerini yenilemesini şart koşması, 1919 Anayasasının kabulünde çok önemli bir etkidir. Bunun üzerine yapılan parlamento seçimlerini cumhuriyetçi partiler kazanmış ve yeni Anayasa, Temmuz 1919 tarihinde kabul edilmiştir. Yeni Anayasa, ön gördüğü hükümet sistemiyle monarşi yanlıları ile liberal ve sosyalistler arasındaki bir uzlaşmayı temsil etmektedir³⁸. Muhafazakarlar, devlet başkanının siyasi yaşamdaki rolü ve anayasal yetkileri açısından kazanırlarken, liberaller de demokratik bir anayasanın kabulü konusundaki isteklerini kabul ettirmişlerdir³⁹.

II. 1919 ANAYASASINA GÖRE CUMHURBAŞKANI

1. Seçimi

Cumhurbaşkanının seçilme yöntemi, zaman içerisinde bir takım değişiklikler göstermiştir. 1919-88 yılları arasında geçerli olan seçim yöntemi iki aşamalıydı. Bu yöntem göre, halk cumhurbaşkanını seçecek olan 300 kişilik bir seçmen heyetini⁴⁰, bu seçmen heyeti de cumhurbaşkanını seçmekteydi. Seçmen heyetinin cumhurbaşkanlarını seçtiği 1919-1988 yılları arasında, cumhurbaşkanlığı adaylığına ilişkin her hangi bir açık düzenleme yer almamaktaydı. Seçmenler, seçilmeden önce cumhurbaşkanı adaylarını belirtmek zorunda olmadıkları gibi; seçimler sırasında bir aday belirlemiş

³⁷ Nousiainen, *The Finnish System...*,

³⁸ *Arter, a.g.e.*, s.51-52.

³⁹ Heikki **Paloheimo**, "Divided Executive in Finland From Semi-presidential to Parliamentary Democracy" **Divided Government in Comparative Perspective** Ed.: Robert **Elgie** (Oxford:Oxford University Press, 2001), s.89.

⁴⁰ Bu sayı 1982'den itibaren 301 olmuştur.

olsalar dahi, cumhurbaşkanı seçimi aşamasında önceden destekledikleri adaya oy vermek zoruna değildiler⁴¹.

Seçmen heyeti seçildikten sonra, cumhurbaşkanı partiler arası pazarlıklar sonucunda seçilmekteydi. Finlandiya'daki cumhurbaşkanlığı seçimlerinin bu niteliği, ABD'deki gibi, ikinci seçmenlerin, kesin bir şekilde, daha önceden destekledikleri adaya oy verdikleri uygulamadan oldukça farklı bir görünüm sergilemekteydi. Finli seçmen heyetinin cumhurbaşkanı seçimlerindeki hareket alanının serbestliği dikkate alındığında, bu heyeti, parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanını seçen parlamentodan ayırmak oldukça güç olmaktadır. Gerçekten de, Amerikan seçmeni, ikinci seçmenlere oy verirken onların hangi başkan adayına oy vereceği konusunda kesin bir fikir sahibidir. Fin örneğinde ise cumhurbaşkanı, gerçek anlamda "iki dereceli seçim" ile görev başına gelmekteydi. Shugart ve Carey, partilerin cumhurbaşkanlığı seçimindeki etkin konumu ve ikinci seçmenlerin pazarlık serbestilerini öne sürerek; 1988 yılından önceki cumhurbaşkanlığı seçimlerinin, parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanlığı seçimlerinden farklı olmadığını belirtmektedirler⁴².

Bizce, Fin örneğindeki ikinci seçmenleri, parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanını seçen parlamento ile tamamen aynı konumda düşünmek yanıltıcı olacaktır. Parlamenter sistemlerde, sadece parlamento halk tarafından seçilmiş olmanın meşruluğuna sahip durumdadır. Parlamento bir taraftan yasama görevini yerine getirirken, diğer taraftan kendi içinden çıkardığı yürütmeyi denetleme yetkisini elinde tutmaktadır. Bu yetkileri elinde tutan parlamento, yine gerektiği durumlarda cumhurbaşkanını da seçmektedir. Ancak, ikinci seçmenlerin görevi, parlamentolardan farklı olarak sadece cumhurbaşkanını seçmekten ibarettir. Zaten, yasa yapımı ve hükümeti

⁴¹ www.president.fi/eng/institution/institution.html

Uygulamada bu genel kuraldan sapıldığı da olmuştur. 1919 yılından seçim sisteminin değiştiği 1988 seçimlerine kadar yapılan 15 cumhurbaşkanlığı seçimlerinden 6 tanesi genel kuraldan sapılarak yapılmıştır. 1919 yılında Stahlberg geçici madde uyarınca parlamento tarafından seçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde istisnai uygulamalar en çok II Dünya savaşı sırasında görülmüştür 1940 ve 1943 yıllarında cumhurbaşkanlığı için seçmen heyeti seçimleri yapılmamış bu dönem cumhurbaşkanları 1937 seçimleri için seçilmiş olan seçmen heyeti tarafından seçilmiştir. 1944 ve 1946 yıllarında çıkarılan istisnai bir yasa ile cumhurbaşkanı parlamento tarafından seçilmiştir. 1973 yılında ise "Kekkonen'i seçim kampanyasının meşakkatlerinden kurtarmak" isteyen parlamento, Kekkonen'in görev süresini 4 yıl uzatan bir yasa çıkarmıştır.

(www.president.fi/eng/institution/stat.html; **Duverger**, Yeni Bir..., s.81).

⁴² **Shugart-Carey, a.g.e.**, s.213.

denetleme gibi yetkileri elinde tutan ayrı bir parlamento da sistem içerisinde mevcuttur. İkinci seçmenler, sadece cumhurbaşkanını seçmek için vardır. Ortada meşruiyet ve varoluş nedeni açısından bir farklılık olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanının ikinci seçmenler tarafından, partiler arası Pazarlıklar yöntemiyle seçilmiş olması, her ne kadar doğrudan seçilmiş olmanın sağlayacağı meşruiyete oranla daha tartışmalı bir meşruiyet durumu yaratsa da; bu uygulamayı parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanlığı seçim usulüyle de eş tutmamak gerekir. Nitekim Duverger, Finlandiya'daki seçim usulünün doğrudan olmadığını kabul etmekle beraber, bu gerçeğin Fin hükümet sistemini parlamenter sisteme dönüştürmediğini ifade etmektedir⁴³. Sartori de, benzer bir şekilde Finlandiya'da cumhurbaşkanının "dolaylı" olarak da olsa halk tarafından seçilmiş olduğunu belirtmektedir⁴⁴. Öte yandan, Finlandiya'ya özgü bir takım özelliklerin, cumhurbaşkanının seçim yönteminden ileri gelebilecek meşruiyet sorunlarını bertaraf ettiğine işaret etmek gerekir. Çok parti sistemi ve monarşi döneminden miras kalan siyasi kültür, cumhurbaşkanının "partilerin adamı" olmasını engelleyerek parti politikalarının dışında kalmasını sağlamıştır⁴⁵. Böylece siyasi partilerin, cumhurbaşkanının seçimindeki aktif konumlarına rağmen; cumhurbaşkanı, günlük siyasetin yürütülmesi noktasında, tıpkı halk tarafından doğrudan seçilmiş gibi, siyasi partilerden bağımsız hareket edebilmiştir.

Cumhurbaşkanının seçim yönteminde meydana gelen ilk değişiklik, 1987 yılında yürürlüğe giren anayasa değişikliği ile gerçekleştirilmiştir. Bu değişiklikte, cumhurbaşkanı adaylarının önceden resmi olarak belirlenmesi zorunluluğu getirilmiştir. Böylece, cumhurbaşkanının doğrudan seçimine de adım atılmış oluyordu. Yeni seçim sistemi, iki aşamalı bir yöntem ön görmekteydi: İlk aşamada, halk aynı anda hem cumhurbaşkanı adaylarına hem de seçmen heyetine oy veriyordu. Kullanılan oyların salt çoğunluğunu elde eden aday, cumhurbaşkanı seçilmiş oluyordu. Hiçbir adayın salt çoğunluğa ulaşamaması halinde ise seçmen heyeti seçime katılan adaylar arasından cumhurbaşkanını seçiyordu. Bu yöntem sadece 1988 seçimlerinde uygulanmış ve kimse ilk aşamada salt çoğunluğa ulaşamadığı için, cumhurbaşkanını yine seçim heyeti seçmiştir. Ancak, bu uygulamada eski uygulamalardan farklı

⁴³ Elgie, a.g.e., s.8.

⁴⁴ Sartori, a.g.e., s.175.

⁴⁵ Jaakko Nousiainen, "From Semi Presidentialism to Parliamentary Government. Political and Constitutional Developments in Finland" *Scandinavian Political Studies*, Vol 24, No 2, 2001, s.99.

olarak, adaylar önceden belirlendiği için, seçmen heyetinin hareket alanı daha sınırlı olmuştur. 1988 seçimlerinden sonra ise, bu gün de kullanılan, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi usulü uygulanmaya başlanmıştır. Bu yöntem ilk olarak 1994 yılında uygulanmıştır⁴⁶.

2. Cumhurbaşkanı-Başbakan İlişkisi

Bu başlık altında yanıtlanması gereken ilk soru, 1919 Anayasasının cumhurbaşkanına, hükümetin kurulması aşamasında biçmiş olduğu role ilişkindir. Bu konu hakkındaki anayasal düzenleme yeterince açık değildi. Cumhurbaşkanı açıkça yetkilendirilmemiş, ancak parlamento karşısında elini bağlayacak sınırlandırıcı düzenlemelerden de kaçınılmıştı. Hükümetin kurulması aşamasında; cumhurbaşkanı, partiler ve (bakanların seçilmesinde) başbakanın yetkileri ve karşılıklı ilişkileri belirtilmemişti. Konuya ilişkin düzenleme; “Devlet Konseyi üyeleri cumhurbaşkanı tarafından atanır ve parlamentonun güvenoyuna sahip olması gerekir” şeklindeydi(Md.36). Hükümetin kurulması sürecinde, siyasi aktörlerin hareket alanlarının açıkça belirtilmediği bu düzenleme, istikrarsız çok partili parlamentonun da etkisiyle, cumhurbaşkanının koalisyonların kurulmasında oldukça aktif rol almasına rol açmıştır. Bu belirsizliğin cumhurbaşkanına sağladığı hareket alanı, ülke idaresine hakim olmasındaki en önemli etkenlerden birisi haline gelmiştir. Bu maddenin pratikteki uygulanışı şu şekilde gerçekleşmiştir: Parlamentodaki partiler ve meclis başkanı cumhurbaşkanına yeni oluşturulacak hükümete ilişkin görüşlerini sunarlardı. Böylece, Cumhurbaşkanı, parlamentodaki tüm eğilimler ve olası hükümet alternatifleri konusunda bilgi sahibi olurdu. Öte yandan, partiler ilk aşamada cumhurbaşkanına detaylı teklifler yapmaktan kaçınırdı. Partilerin bu davranışı, cumhurbaşkanının hükümetin oluşmasındaki hareket alanını genişletmişti. Çünkü parlamentodaki tüm eğilimlerden haberdar olan cumhurbaşkanı, partilerin detaylı teklifler yapmaması karşısında inisiyatifi ele alarak, koalisyon kurmada etkin rol oynuyordu. Hükümeti kuracak olan kişinin, yani başbakanın, seçilmesinden sonra dahi, bakanların seçilmesi aşamasında, çoğunlukla cumhurbaşkanının dediği oluyordu. Hatta dışişleri bakanı, cumhurbaşkanı tarafından doğrudan seçiliyordu. 1970'lerde, yani Kekkonen döneminde, cumhurbaşkanının hükümetin oluşumuna ilişkin yetkisi en geniş halini almıştır.

⁴⁶ www.president.fi/eng/institution/institution.html

Bu dönemde cumhurbaşkanı hükümetin oluşmasında söz sahibi olan tek organ olmuştur. Cumhurbaşkanının hükümetin oluşumuna ilişkin aktif konumu, başbakanın seçilmesindeki rolünü kısıtlayan 1991 tarihli anayasa değişikliklerine kadar sürmüştür⁴⁷.

Başbakanı azletme yetkisine gelince; 1919 Anayasasında bu yönde bir düzenleme yer almamaktaydı. Uygulamada beş tane hükümet, cumhurbaşkanıyla düştüğü görüş ayrılıklarından ötürü istifa etmiştir. Bu beş istifa olayından üçünde parlamento, cumhurbaşkanı tarafından feshedilmiştir. Burada, cumhurbaşkanının sahip olduğu fesih yetkisinin hükümeti görevden alma amacıyla kullanıldığını belirtmek gerekir⁴⁸. Fin cumhurbaşkanı, siyasi gücünü parlamento çoğunluğundan almadığı için, cumhurbaşkanının fesih sonrası oluşacak parlamento hususunda endişelenmesine de gerek yoktu.

Siyasaların belirlenmesinde ve karar alma noktasında hangi kanadın söz sahibi olduğu; yani yürütme organının başının kim olduğu konusu da, cumhurbaşkanı-başbakan ilişkilerinin bir diğer boyutunu teşkil etmektedir. Anayasal yetkilere bakıldığında, konuya ilişkin ilk göze çarpan düzenleme şu şekildeydi: “Bu anayasada belirtilen istisnalar ve Devlet Konseyinin yetkili kılındığı konular dışında cumhurbaşkanı, kararname çıkarmaya yetkilidir.” (Md.28) Bu düzenleme, idari kararları ve maddi anlamda yasama işlemlerini de kapsayacak bir biçimde, cumhurbaşkanına hükümeti kendisine tabi kılarak, yürütme iktidarını ele geçirmesine olanak verir nitelikteydi. Ancak belirtmek gerekir ki; anayasa, cumhurbaşkanına sadece yürürlükteki yasaları uygulama açısından düzenleme yetkisi vermektedir. Yoksa yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi vermiyordu. Bu düzenlemeye bakıldığında, yürütme organı içinde cumhurbaşkanının yetkili olmasının genel kural olduğu, hükümetin bir konuda yetkili olabilmesi için bunun açıkça anayasada belirtilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Cumhurbaşkanı ile başbakan arasında yetki uyuşmazlığına düşülmesi durumunda, bu uyuşmazlığın, cumhurbaşkanı tarafından çözümleneceğinin düzenlenmesi de; yürütme organındaki yetki paylaşımında, cumhurbaşkanının belirleyici olduğunu göstermektedir (Md. 42).

Bu konuya ilişkin bir diğer düzenleme, 32.maddede yer almaktaydı. Bu maddeye göre, cumhurbaşkanı devlet idaresini gözetip denetleyebilmekte ve bunun için idari kurumların başındaki kişilerden kendisini bilgilendirmesini isteyebilmekteydi. Hemen belirtmek gerekir ki, bu düzenlemenin bir benzeri,

⁴⁷ Paloheimo, a.g.e., s.99-101.

⁴⁸ Aynı, 100.

güçsüz bir cumhurbaşkanı ön gören 2000 Anayasasında da yer almaktadır. Bu durum karşısında, bu düzenlemenin cumhurbaşkanının siyasi açıdan etkin olmasına pek de katkı sağlamadığı düşünülebilir. Ancak özellikle Kekkonen döneminde cumhurbaşkanının anayasal sınırlarını zorlayarak, işlerinde etkin konuma gelmesini sağlayan, iletişim ağının oluşturulmasında bu düzenlemenin dayanak teşkil ettiğini belirtmek gerekir.

Fin yürütme organında iki tip hükümet toplantısı vardı. Bir tanesine cumhurbaşkanı, diğerine ise başbakan başkanlık ediyordu. İlkinde, cumhurbaşkanı hükümetin kendisine sunduğu önerileri karara bağlamaktaydı. İkinci tip toplantıda ise, başbakan başkanlığında toplanan hükümet, kendi yetki alanındaki konular veya cumhurbaşkanına sunulacak olan tasarılar hakkında karar almaktaydı. Anayasa, cumhurbaşkanının kararlarının geçerli olabilmesi için ilgili bakanın imzasının gerektiğini düzenleyerek, karşı imza kuralını ön görmekteydi (Md. 34). Aynı doğrultuda, cumhurbaşkanı, kararlarını, konuyla ilgili bakanın raporu doğrultusunda almaktaydı. Geçmiş uygulamalar, cumhurbaşkanının hükümetin kendisine sunduğu kararlara itiraz etmediğini göstermektedir. Ancak bu durum, cumhurbaşkanının hükümetin her istediğini imzalayan, bir onay makamı olduğu şeklinde yorumlanmamalıdır. Uygulamada, cumhurbaşkanı ve hükümetin bir konu üzerinde önceden anlaşmaya vardığı ve hükümetlerin kararlarını, cumhurbaşkanının istekleri doğrultusunda düzenledikleri büyük bir olasılıktır⁴⁹.

3. Veto Yetkisi

1919 Anayasasının ilk haline göre; cumhurbaşkanının bir yasa tasarısını veto etmesi halinde, tasarının kabul edilebilmesi için en yakın seçimlerden sonra oluşacak parlamentonun bu tasarımı aynen kabul etmesi gerekmekteydi. Ayrıca cumhurbaşkanının bir tasarı hakkında kendisine gelişinden itibaren 3 ay boyunca görüş bildirmemesi halinde tasarı veto edilmiş sayılıyordu (Md. 19). Veto yetkisinin, bu haliyle cumhurbaşkanının yasama organına karşı elini güçlendirmiş olduğu kolaylıkla söylenebilir. Vetonun parlamento tarafından aşılabilmesi için arttırılmış bir çoğunluk ön görülmemesi, cumhurbaşkanının bu yetkisinin geciktirici veto şeklinde nitelendirilmesine olanak verse de; siyasi pratikte bir parlamentonun görev süresince cumhurbaşkanının istemediği bir yasayı çıkarmamasının, "mutlak veto"ya yakın bir durum meydana getirmiş olduğu düşünülmelidir. Güçleştirici vetonun ön görüldüğü sistem-

⁴⁹ Aynı, 99.

lerde dahi, yasama organları belirli bir çoğunluğa ulaşmaları halinde cumhurbaşkanının vetosunu aşarak istedikleri yasaları çıkarabilme olanağına sahiptirler. Finlandiya'da ise, o an görevde olan parlamento için cumhurbaşkanının istemediği bir yasanın çıkarılması imkansız hale gelmiştir. Bu düzenleme, 1987 yılında yapılan anayasa değişikliğine kadar yürürlükte kalmıştır⁵⁰.

4. Fesih Yetkisi

1919 Anayasasının 1991 değişikliğinden önceki haline göre, cumhurbaşkanı sınırsız fesih yetkisine sahipti (Md.27). Parlamentiye fesih yetkisi, neden açısından bir sınıra tabi olmadığı gibi; cumhurbaşkanı, bu yetkiyi kimseyle paylaşmamaktaydı. 1919 Anayasasının uygulandığı dönemde, cumhurbaşkanının fesih yetkisini, hükümet ile anlaşmazlığa düştüğü durumlarda kullandığı görülmektedir. Fakat yukarıda da belirtildiği gibi; Finlandiya'da hiçbir zaman kohabitasyon sorununun olmadığını, cumhurbaşkanının başbakan ile belirli konularda anlaşmazlığa düştüğü somut durumlardan ötürü fesih yetkisini kullandığını hatırlatmak gerekmektedir. Bir başka deyişle, bu yetkinin çoğunlukla, başbakanı görevden almak için kullanıldığı söylenebilir. Cumhurbaşkanı fesih yetkisine 7 kere başvurmuştur. Stahlberg 1 kere, Kekkonen de üç kere, hükümetle aralarında doğan anlaşmazlıklardan ötürü fesih yetkisini kullanmıştır. Paasikivi ise 1954 yılında azınlık hükümetinin düşmesi üzerine fesih yetkisine başvurmuştur. Parlamento, 1929 ve 1930 yıllarında Relander döneminde olmak üzere sadece iki kere hükümet inisiyatifıyla feshedilmiştir. Bu dönemde cumhurbaşkanının, görece daha pasif olduğunu da hatırlatmak gerekir⁵¹.

5. Yasa Tasarısı Sunma Yetkisi

Anayasa, yürütme organında yasa tasarısı sunmaya yetkili kanadın cumhurbaşkanı olacağını düzenlemekteydi. Ancak tasarıların hükümet tarafından hazırlanacağı ve parlamento tarafından kabul edilip yürürlüğe girmesi aşamasında konuyla ilgili bakan tarafından imzalanması gerektiği belirtilmiştir. Anayasa -her ne kadar karşı imza kuralı ön görse de- cumhurbaşkanının tasarısı üzerinde istediği değişikliği yapabilmesine de açık

⁵⁰ http://www.valtioneuvosto.fi/tpk/eng/institution/manninen_toc.html Giriş Tarihi: 15.05.2004

⁵¹ Paloheimo, a.g.e., s.101.

kapı bırakılmıyordu (Md 18-20). Bu yetkinin kullanılması, uygulamada yürütme organının aldığı diğer kararlar gibi olmuştur. Cumhurbaşkanı, hükümet tasarılarına itiraz etmemiştir. Bu durum, diğer hükümet kararlarında olduğu gibi; hükümetlerin yasa tasarılarını, cumhurbaşkanı ile daha önceden varılan bir mutabakat doğrultusunda hazırladıklarına işaret etmektedir⁵².

III. SİYASAL SİSTEMİN İŞLEYİŞİ

Yarı başkanlık sistemlerinde temel sorun; yürütmenin iki farklı kanadı arasındaki ilişkilerin nasıl şekilleneceği ve gerçek anlamda yürütmenin başının kim olacağı; başka bir deyişle, ülke siyasetinin belirlenmesinde kimin baskın konumda olacağı sorundur. 1919 Anayasasının konuya ilişkin düzenlemelerine bakıldığında, yürütmenin her hangi bir kanadına açıkça üstünlük tanınmadığı ortaya çıkmaktadır. 1919 Anayasası, esneklik ve otoriteyi bir arada barındırmıyordu. Anayasa, cumhurbaşkanına hem yürütme organı hem de hakem ve arabuluculuk sıfatlarını bir arada yüklerken, devletin genel idaresini hükümete yüklemişti⁵³.

Finlandiya yarı başkanlık sisteminde, yürütme iktidarı, farklı dönemlerde, parlamentodaki parti yapılanması, dönemin siyasi gelişmeleri ve görev başındaki cumhurbaşkanlarının tercih ve siyasi güçlerine bağlı olarak, cumhurbaşkanı ile başbakan arasında gidip gelmiştir. Yürütmenin iki farklı kanadı arasındaki ilişkiler ve yetki paylaşımı, "gerçek bir diyarşi" olarak tanımlanmaktadır. Gerek cumhurbaşkanı gerekse başbakanın kendi "çekirdek yetki alanları" vardı ve her biri bu alanlarda birbirinden bağımsız olarak faaliyet göstermekteydiler. Fin siyasi kültüründe, cumhurbaşkanına sistem içinde biçilen tarafsız devlet başkanı konumu ve parlamentodaki parçalanmış parti sistemi, 1919 anayasasının uygulanmasının, Fransa'daki gibi cumhurbaşkanının parlamentoya hakim olma veya kohabitasyon karşıtlıkları çerçevesinde gerçekleşmesini engellemiştir. Anayasal düzenlemeler, parti yapılanması ve kültürel özellikler, cumhurbaşkanlarının siyasi hayatta bir takım manevralarla etkin olmasına olanak sağlarken, anayasal yetkilerini tamamen aşarak ülke siyasetinde mutlak egemenlik sağlamasını da engellemiştir⁵⁴. Görüldüğü gibi, cumhurbaşkanının sistem içerisinde üstün konuma gelmesi, anayasal düzenlemeler, siyasi kültür, uluslararası alanda meydana

⁵² Aynı 101.

⁵³ Nousiainen, *From Semi Presidentialism...*, s.97-98.

⁵⁴ Aynı 97-98.

gelen gelişmeler ve siyasi aktörlerin (özellikle farklı cumhurbaşkanlarının) tercihleri gibi bileşenlerle açıklanabilir. Cumhurbaşkanını siyasi açıdan güçlü kılabilecek diğer alışılmış etkenlere bakıldığında ise, farklı bir manzara ile karşılaşılmaktadır. Örneğin, cumhurbaşkanlığı teşkilatı oldukça zayıftı, yani cumhurbaşkanı idari açıdan güçlenebilmek için ihtiyaç duyduğu kurumsal kaynaklardan yoksundu. Seçim meselesine gelince; yukarıda da belirtildiği gibi cumhurbaşkanının seçim usulü, halk tarafından seçilmiş olmanın kazandıracağı meşruluğu sorgulatacak nitelikteydi. Ancak, cumhurbaşkanının seçmen heyeti tarafından seçilmesi seçmenlerle olan bağı koparmamıştır. Monarşi döneminden gelen gelenek ve parçalanmış parti sistemi, cumhurbaşkanını parti politikalarından uzak tutmuştur⁵⁵. Bu noktada cumhurbaşkanlarının, devletin başı olmasından kaynaklanan artı meşruiyete dayanarak, siyasi yaşamda baskın olma olanaklarına işaret etmek gerekir. Her ne kadar, 1919 Anayasasında cumhurbaşkanı için -devletin değil- yürütmenin başı olduğu belirtilmekteyse de tarihten gelen siyasi alışkanlıklar cumhurbaşkanının siyasi meşruiyetinin ve gücünün monarşik temellerden geldiğini göstermektedir. Fin cumhurbaşkanlarının, parti siyasetlerinin dışında kalmaları; giriştikleri eylemlerde eleştirilme ve hesap sorulma kaygılarından kurtulmalarına olanak sağlamıştır. Fin cumhurbaşkanı, gücünü parlamento çoğunluğu sayesinde elde etmiyordu. Aksine 1960'lara kadar parlamentonun belirli bir çoğunluk oluşturamaması ve parçalanmış parti yapılanması, hükümet kurulması başta olmak üzere birçok konuda cumhurbaşkanının elini yasama organına karşı güçlendirmiştir. II. Dünya savaşını takip eden 20 yıl boyunca, hükümetlerin parlamento çoğunluğunu yansıtmadığı ve siyasi parti üyeliği olmayan kişilerin dahi cumhurbaşkanı tarafından hükümete atandığı, yani "işgüder hükümet"lerin yönetimde yer aldıkları görülmektedir. Cumhurbaşkanının hükümet oluşumundaki etkinliği, koalisyon oluşumlarında da kendisini göstermektedir. Örneğin, Kekkonen'in kurduduğu "Halk Cephesi" koalisyonu, bu duruma iyi bir örnektir. Söz konusu koalisyon, birbiriyle siyasi açıdan sürekli çekişen, normal şartlar altında bir arada çalışmaları neredeyse imkansız, merkez parti, sosyal demokrat parti ve komünist partiden oluşmaktaydı⁵⁶.

Fin siyasi tarihi, cumhurbaşkanı-başbakan ilişkilerinde meydana gelen farklılaşma ve cumhurbaşkanının sistem içerisindeki etkinliği açısından dört

⁵⁵ Aynı 99.

⁵⁶ Arter, a.g.e., s.55-56.

dönemde incelenmektedir: 1917-39 yılları arası ilk cumhuriyet, 1939-44 savaş dönemi, 1944-82 ikinci cumhuriyet ve 1982-2000 arası parlamenterleşme dönemi⁵⁷.

İlk cumhuriyet dönemindeki siyasi uygulamalar, cumhurbaşkanının silik konumda bulunduğu, yani parlamenter özellikleri ağır basan bir görünüm sergilemiştir. Küçük liberal partiden gelen ve siyasi açıdan oldukça güçsüz olan ilk cumhurbaşkanı K.J Stahlberg döneminde, yürütme organının başının başbakan olduğu söylenebilir. Cumhurbaşkanı, bu dönemde tarafsız devlet başkanı sıfatına uygun bir biçimde davranmıştır. Uluslararası ilişkiler de dahil olmak üzere, cumhurbaşkanına ait bir çok yetki, parlamentonun kontrolünde kullanılmıştır. Bu dönemde cumhurbaşkanı, siyasi konumu ve parlamento çoğunluğuyla bağlantısı ne olursa olsun seçildikten sonra tarafsız devlet başkanı konumuna çekiliyordu⁵⁸. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, 1919 Anayasasının yürürlükte olduğu dönem boyunca, hiçbir cumhurbaşkanı yürütme organı içinde marjinalleşerek tamamen sistem dışında kalmamış, siyasi yaşamda belirli bir ölçüde etkin konumda olmuştur⁵⁹. Bu duruma, Stahlberg'in, hükümetlerin oluşmasında aktif rol oynamış olması ve hükümetin karşıt görüşüne rağmen parlamentoyu feshetmesi örnek gösterilebilir⁶⁰.

Cumhurbaşkanı, II. Dünya savaşından itibaren sistem içerisinde baskın konuma gelmeye başlamıştır. II Dünya savaşının olağanüstü dönem olmasından dolayı, parlamentodaki tüm siyasi grupların da tam desteği ile cumhurbaşkanının söz sahibi olduğu olağanüstü bir yönetim usulü uygulanmıştır. Savaştan sonra uluslararası ilişkilerdeki gerginliklerin sona ermemesi, daha somut bir ifade ile soğuk savaş ve Sovyetler Birliği'nin yarattığı tehdit, dışişlerinin tek kişinin elinde toplanmasını gerekli kılmıştır. Böylece, cumhurbaşkanının dışişlerinden başlayarak, siyasi yaşama ağırlığını koymaya başlaması, II Dünya savaşından sonra, 1946 yılında göreve gelen, J.K Paasikivi dönemine denk gelmektedir. Bu dönemde, yabancı güçlerle ilişkilerin cumhurbaşkanı tarafından belirleneceğini düzenleyen, anayasanın 33 maddesi yeniden bir yoruma tabi tutulmuş ve dışişlerinin cumhurbaşkanın münhasır yetkisi dahilinde olduğu sonucuna varılmıştır⁶¹. Günün koşulları,

⁵⁷ Paloheimo, a.g.e., s.87.

⁵⁸ Nousiainen, *The Finnish System...*,

⁵⁹ Paloheimo, a.g.e., s.86.

⁶⁰ Nousiainen, *From Semi Presidentialism...*, s.100.

⁶¹ Nousiainen, *From Semi Presidentialism...*, s.100.

Finlandiya'nın tarafsızlık politikaları gütmelerini gerekli kılmıştır. Aslında cumhurbaşkanının dışişlerine ilişkin yetkisi, II. Dünya savaşından önce de gündeme gelmiştir. 1931-37 yılları arasında cumhurbaşkanlığı yapan Svinhufvud, Anayasanın 33. maddesi uyarınca, dışişlerinin kendi yetkisi dahilinde olduğunu ciddi olarak dile getiren ilk cumhurbaşkanıdır. Yine savaş sırasında uluslararası gerginliklerin çözümü noktasında, dışişleri yetkilerinin cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılması gündeme gelmiştir. Savaş sonrasında ise, SSCB'nin Finlandiya üzerindeki artan baskı ve talepleri, sürekli diplomatik ilişkiler kurulmasını ve yeri geldiğinde verilen bir takım imtiyazlarla SSCB ile denge politikası yürütülmesini gerekli kılmıştır⁶².

Burada, dışişleri ile içişleri arasındaki sınırın nerede başlayıp nerede bittiği, ise çok önemli bir tartışma konusudur. Neticede, dışişlerinde oldukça yetkili olan cumhurbaşkanı, bu yetkisini ve nüfuzunu içişleri alanına kaydırmada zorluk çekmeyecektir. Gerçekten, de bu iki alan arasında çizilen çizgi, "suya çizilmiş bir çizgidir."⁶³ İşte bu belirsizlik, cumhurbaşkanının dışişlerinde gerçekleşen üstün konumunu, içişlerine de kaydırmasına olanak sağlamıştır. Bu durumun ilk örneği, 1945 yılında meydana gelmiştir. Sovyetler Birliği, Finlandiya'daki Sovyet karşıtı siyasi oluşumların engellenmesi gerekçesiyle, Alman taraftarı olduğunu iddia ettiği bir takım politikacıların ve aşırı sağcı Milliyetçi Halk Partisinin parlamento seçimlerine girmesinin önlenmesini, dönemin cumhurbaşkanı Paasikivi'den istemiş; bunun üzerine de Paasikivi, söz konusu kişilerin ve partinin seçimlere katılmasını, istifa edeceği tehdidiyle engellemiştir. Bu bağlamda "Kremlin'in güvenoyuna sahip Fin cumhurbaşkanları, Fin-Sovyet dostluğuna zarar verecek iç gelişmeleri engellemek için içişlerine de müdahale etmişlerdir." Bu durum, SSCB ile imzalanan 1948 tarihli "Dostluk, İşbirliği ve Karşılıklı Yardımlaşma Anlaşmasıyla" pekiştirilmiştir. İşte bu anlaşmayla başlayan süreç, Paasikivi-Kekkonen Çizgisi denilmektedir. Sonuç olarak, ilk aşamada anayasanın 33. maddesinin yeniden yorumlanmasıyla, II. Dünya savaşından itibaren "dışişleri", cumhurbaşkanının yetki tekeline girmiş ve J.K. Paasikivi ile başlayarak, Urho Kekkonen'in 25 yıllık yönetimi boyunca (1956-1981) cumhurbaşkanının dışişlerindeki etkinliği, içişlerine de geçerek, Fin yarıbaşkanlık sistemi, cumhurbaşkanının üstün olduğu bir sistem görünümü arz etmiştir. Kekkonen, dışişlerindeki tartışmasız iktidarını ülkenin iç siyasetine

⁶² Arter, a.g.e., s.55-56.

⁶³ Nousiainen, *The Finnish System...*,

de kolaylıkla taşımış ve 25 yıl boyunca ülkeyi neredeyse tek başına yönetmiştir. Cumhurbaşkanı, bu dönemde hükümet oluşumunda oldukça etkin bir rol almış ve fesih yetkisini de iki kere kullanmıştır. Bütün önemli memleket meselelerinde bilgilendirilme ve karar alma gibi bir takım siyasi uygulamalarla, cumhurbaşkanı yürütme organın başı durumuna gelmiş ve hükümet icrai yetkilerini cumhurbaşkanına terk etmiştir. Cumhurbaşkanının iç işlerinde etkin olmasını sağlayan belki de en önemli etken, Kekkonen'in -güçlü atama yetkilerinin de yardımıyla- "kurumsal izolasyonunu" aşarak, idari mekanizmada ve parlamentoda kendine yandaş toplayabilmesi ve böylece cumhurbaşkanı teşkilatının zayıf yapısından kaynaklanan dezavantajı aşmış olmasıdır. Bu açıdan Kekkonen, devletin çeşitli kademelerinde kendisine "görülmez bir bağımlılık ve bağlılık ağı" yaratmıştır⁶⁴.

Cumhurbaşkanının dışişlerindeki tekeli başta olmak üzere, sistem içindeki etkinliği 1958-1961 yıllarında meydana gelen iki olayla pekişmiş ve bu olaylardan sonra dışişleri bakanlığı doğrudan cumhurbaşkanına bağlı bir teşkilat haline gelmiştir. Bunlardan biri 1958 tarihli gece donu (night frost), diğeri de 1961 tarihinde meydana gelen Nota Krizidir⁶⁵.

1958 yılında Fin parlamento seçimlerinde en çok oyu alan komünist SKDL partisi, sosyal demokratların kurduğu koalisyon hükümetinden dışlanınca dönemin Sovyet Lideri Kruşçev, Komünistlerin dışlanmasından duyduğu memnuniyetsizliğini dile getirmiş ve Fin-Sovyet ilişkilerinin "gece donuna" maruz kaldığını ifade etmiştir. Sovyetlerin, Finlandiya'daki elçilerini geri çekmelerine kadar giden bu kriz, Kekkonen'in partisini koalisyondan çekerek hükümeti düşürmesi ile çözülmüştür. Kekkonen, gece donu krizinden sonra içişlerinde de kontrolü ele almasının gerekli olduğuna karar vermiştir.

İkinci kriz ise, 1961 yılında meydana gelen Nota Krizidir. 30 Ekim 1961 tarihinde Sovyet hükümeti, 1948 tarihli dostluk ve işbirliği anlaşması uyarınca, iki ülke arasında karşılıklı askeri istişarede bulunulmasını istediği bir nota göndermiştir. Aynı notada, SSCB'nin sosyal demokrat cumhurbaşkanı adayından duyduğu rahatsızlık da dile getirilmekteydi. İçişlerine doğrudan müdahale anlamına gelen ve askeri yönüyle ise Sovyet işgalinin habercisi sayılan bu notanın yarattığı kriz, yine Kekkonen'in diplomatik becerisi sayesinde aşılmıştır. Kekkonen hiç vakit kaybetmeden parlamentoyu

⁶⁴ Nousiainen, *From Semi Presidentialism...*, s.101.

⁶⁵ Arter, a.g.e., s.55-57.

feshetmiş; hemen SSCB'ye giderek Kruşçev'le yaptığı üç günlük görüşmeden sonra, Sovyetler Birliği'ni ortak askeri tatbikattan vazgeçirebilmiştir⁶⁶.

Kekkonen yönetiminin en çok kişiselleştiği ve otoriter görünüm sergilediği dönem, 1968-74 yılları arasındadır. Örneğin, 1968 Haziranında Kekkonen, Brezhnev'e Fin-Sovyet sınırlarında değişiklik yapılması hususunda bir teklif sunmuş ve ülkenin sınırlarını etkileyecek bu denli önemli bir konu hakkında, başbakan da dahil olmak üzere, daha önceden kimseye haber verilmemiştir. Hükümetin kurulmasında da etkin bir role sahip olan Kekkonen, Fin-Sovyet dostluğunu korumak adına, hükümet koalisyonlarının Sovyetleri memnun edecek biçimde, hep merkez ve sol partilerden oluşmasına dikkat etmiş; özellikle 1970-79 yılları arasında, çok önemli oy oranlarına sahip olmasına rağmen, Muhafazakar Partiyi sürekli koalisyon dışında tutmuştur. Cumhurbaşkanı'nın hükümetin kurulmasındaki etkinliğine bir diğer örnek olay ise, 1975 yılında gerçekleşmiştir. Yeni oluşan parlamentonun hükümeti 2 ay boyunca kuramaması üzerine, cumhurbaşkanı televizyonlardan OHAL ilan ettiğini belirtmiş ve hemen akabinde bir gün içinde muhafazakarların yine dışlandığı "Ulusal Birlik" koalisyonu kurulmuştur⁶⁷.

Kekkonen'den sonra başlayan Mauno Koivisto dönemi ise, sistemin parlamenterleşmesinin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Koivisto, ilk göreve başladığında dışişlerinin kendi yetki alanında olduğunu belirtmekle birlikte, iç işlerinin hükümetin yetkisinde olduğunu belirtmiştir. Koivisto, çok kereler dile getirdiği üzere, Anayasanın cumhurbaşkanına tanıdığı geniş manevra alanını daraltmak ve sistemin parlamenter özelliklerinin artırılmasını istemiştir. Doğu Bloku'nun çöktüğü ve SSCB'nin dağıldığı döneme denk gelen Koivisto'nun ikinci görev süresinde (1988-94) ise, cumhurbaşkanının etkinliğinin, dışişleri alanında da azaldığı görülmektedir. 1980'lerin başından itibaren hükümet istikrarı güçlenmeye başlamıştır. Buna bağlı olarak, başbakan güçlü bir konuma gelmiştir. Parti sisteminin istikrara kavuşması ve sonuçta siyasi açıdan güçlü başbakanların varlığı, başbakan ve kabinenin(yani parlamento çoğunluğunun); yürütme iktidarına dışarıdan yapılacak müdahalelere karşı koyabilmelerini ve kendi programlarına bağlılık sergilemelerini sağlamıştır. Cumhurbaşkanı'nın siyasi yaşamdaki konumunu başbakana

⁶⁶ <http://countrystudies.us/finland/25.htm> Giriş Tarihi: 22.04.2004.

⁶⁷ Arter, a.g.e., s.58.

birakmasında, soğuk savaşın bitmesi ve Sovyet tehdidinin ortadan kalkmasının da etkisi büyüktür⁶⁸.

IV. ANAYASADA REFORM İHTİYACI

Finlandiya'da anayasal reform, ciddi anlamda ilk olarak 1970'li yıllarda gündeme gelmiştir. Yeni bir anayasa yapılması için bir komisyon oluşturulmuş, ancak o dönemde siyasi çevrelerde bu kadar kapsamlı bir anayasa reformu için zamanın erken olduğu fikri ağır bastığından; bu ilk anayasal reform denemesi başarısızlığa uğramıştır. Ülkenin anayasal yapısında yapılacak istenen değişiklikler, 1980'lerden itibaren yapılan anayasa değişiklikleri ile kademeli olarak gerçekleştirilmiştir. Anayasa değişiklikleri, Kekkonen döneminden hemen sonra başlamıştır. Yukarıda bahsi geçen Koivisto'nun cumhurbaşkanlığında başlayan parlamenterleşme sürecine, anayasada yapılan kapsamlı değişiklikler eşlik etmiştir. Bu bağlamda, 1983, 1987 ve 1991 yıllarında, hükümet sistemine ilişkin önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir⁶⁹. Bu değişikliklerle, bir kişinin ardarda üç kere cumhurbaşkanı olması engellenmiş, cumhurbaşkanının fesih ve veto yetkileri önemli ölçüde sınırlanmış, başbakanı kendi inisiyatifiyle görevden alamayacağı ve sadece istifa üzerine veya parlamentonun güvenini kaybetmesi hallerinde görevden alabileceği açıkça belirtilmiş, hükümetin göreve başladığı anda güvenoyu için parlamentoya hükümet programını sunmasını mecburi hale getirilmiştir. Yine aynı dönemde yapılan anayasa değişiklikleriyle, parlamentodaki azınlık gruplarının yasama sürecini önemli ölçüde engellemesine olanak veren, milletvekili tamsayısının 1/3'ü tutarındaki milletvekilinin yasama sürecini engellemesine yol açan düzenlemeler kaldırılmıştır. Görüldüğü üzere, şu an yürürlükte olan 2000 Anayasasının ön gördüğü hükümet sistemine, yapılan bu değişikliklerle yaklaşılmış ve 1980'den başlamak üzere 2000 yılına kadar cumhurbaşkanının anayasal yetkileri kademe kademe sınırlandırılarak, sistemin parlamenterleştirilmesi sağlanmıştır. Finlandiya'nın Avrupa Birliği'ne girmesi ise, cumhurbaşkanının dışişlerindeki konumu açısından önemli bir dönemeç teşkil etmiştir. Birliğe girilmesi ile dışişleri-içişleri arasındaki ayrım iyice belirsizleşmiş ve entegrasyon sürecinde alınacak kararların ve girişilecek eylemlerin parlamento ve hükümet eliyle gerçekleştirilmesi gerekliliği

⁶⁸ Nousiainen, *From Semi Presidentialism...*, s.101-102.

⁶⁹ Bu değişiklikler için bkz: Seppo Tiitinen, *The Reform Of The Finnish Constitution* <http://virtual.finland.fi/finfo/english/tiiteng.html> 12.02.04

gündeme gelmiştir. 2000 Anayasasında da yer alan, cumhurbaşkanının dışişleri yetkisini hükümet ile paylaşacağı ve AB'ye ilişkin konuların hükümetin yetki alanı dahilinde olacağı şeklindeki düzenleme, bu dönemde gerçekleştirilmiştir⁷⁰. Parlamento çoğunluğunun isteği ve desteği ile gerçekleştirilen bu kısmi anayasal reformlara rağmen; yepyeni bir anayasa yapma isteği, anayasa değişiklikleriyle eş zamanlı olarak sürekli gündemde kalmıştır. Yeni bir anayasa yapılması isteğine gerekçe olarak şu nedenler gösterilmiştir: “Çeşitli kanunlarda dağınık biçimde bulunan anayasal düzenlemeleri tek bir anayasa metninde toplamak, Anayasal normları dil ve içerik açısından güncelleştirmek, hükümet sistemine ilişkin gerçekleştirilen düzenlemeleri gözden geçirmek”⁷¹. Bu nedenlerden üçüncüsü, istikrarlı bir yapıya kavuşan parlamentonun, sistemin parlamenter yönünü garanti altına alarak, cumhurbaşkanının bir daha güçlü konuma gelmesine yol açabilecek olasılıkları en aza indirmeye arzusu olarak yorumlanabilir. Bu doğrultuda, yeni Fin Anayasası 1999 yılında parlamento tarafından 175'e karşı 2 oyla kabul edilmiş ve 1 Mart 2000 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

V. 2000 ANAYASASINA GÖRE HÜKÜMET SİSTEMİ

Yeni anayasa, cumhurbaşkanının rolünü oldukça sınırlayarak, sistemi parlamenter sisteme doğru yaklaştırmıştır. Cumhurbaşkanına ilişkin bir çok düzenleme, 1980'den itibaren süre gelen ve sistemi parlamenterleşmeye yönelik anayasa değişikliklerinin, yeni anayasada tekrarı niteliğindedir. Bu anayasa da, tıpkı 1919 Anayasasında olduğu gibi, cumhurbaşkanını devletin başı olarak değil, yürütme organının başı şeklinde nitelemiştir; ancak, gerek parlamento gerekse yürütmenin diğer kanadıyla olan ilişkilerinde cumhurbaşkanının yetkileri önemli ölçüde sınırlanmıştır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçiliyor olmasına rağmen sembolik niteliklere sahip bulunması, hükümet sisteminin nitelendirilmesi konusunda doktrindeki görüş ayrılıklarını yansıtacağına benzemektedir. Bu yüzden 2000 Anayasasının ön gördüğü hükümet sistemine ilişkin çeşitli çalışmalarda farklı nitelendirmelerle karşılaşılabilir. Bu açıdan yeni Fin hükümet sistemi, yarı-başkanlık sistemi şeklinde nitelendirilmeye devam edilebileceği gibi; “Başkanlı Parlamenter” veya “Parlamenter Sistem” şeklinde adlandırılması da mümkündür.

⁷⁰ Paloheimo, a.g.e., s.92.

⁷¹ Nousiainen, *The Finnish System...*,

1. Cumhurbaşkanı

a. Seçimi

Cumhurbaşkanı olarak seçilebilmek için ön görülen tek şart, doğuştan Finlandiya vatandaşı olmaktır. Cumhurbaşkanı altı yıl için seçilir. İki dönem üst üste cumhurbaşkanı seçilen bir kişi, üçüncü dönem cumhurbaşkanı seçilemez. 1994'den beri geçerli olan seçim usulüne göre, cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bir önceki parlamento seçimlerinde, parlamentoda en az bir sandalye kazanan siyasi partiler ile oy verme yeterliliğine sahip en az 20.000 kişi, cumhurbaşkanlığı seçimleri için aday gösterebilir. Seçimlerde kullanılan oyların salt çoğunluğunu kazanan aday, seçilmiş sayılır. Eğer hiçbir aday salt çoğunluğa ulaşamamışsa, en çok oyu alan adaylar ikinci tur seçimlere katılır. Bu turda en çok oyu alan aday, seçilmiş sayılır. Eğer sadece bir kişi aday gösterilmişse seçimler yapılmadan o kişi cumhurbaşkanı olarak atanır (Md. 54).

b. Hükümetle İlişkileri

Cumhurbaşkanının hükümetin kurulmasına ilişkin yetkisi, törensel niteliktedir ve başbakanın seçilmesi, tamamen parlamentonun inisiyatifindedir. Anayasaya göre, parlamentodaki siyasi gruplar, hükümetin oluşumu ve siyasi programına ilişkin yaptıkları görüşmeden sonra bir başbakan adayı belirler. Cumhurbaşkanı, bu görüşmeler sonucunda ortaya çıkan kişiyi, parlamento başkanıyla ve parlamentodaki siyasi gruplarla görüştüktan sonra, başbakan adayı olarak belirler. İşte bu belirlenen adayın, başbakan olarak seçilebilmesi için, kullanılan oyların salt çoğunluğunu almış olması gerekir. Başbakan adayının yeterli oyu alamaması halinde, aynı yöntemle belirlenen ikinci bir aday için oylama yapılır. Bu aday da salt çoğunluğa ulaşamazsa, üçüncü kez yapılan oylamada en çok oyu alan aday başbakan seçilir ve başbakan seçilen kişi cumhurbaşkanı tarafından atanır. Diğer bakanların atanması ise, başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilir (Md. 61). Bu düzenlemelere paralel olarak, cumhurbaşkanının başbakanı görevden alabilmesi için, başbakanın istifa etmesi veya parlamentonun güvenini yitirmiş olması gerekir. Bunun dışında, cumhurbaşkanı başbakanı kendi inisiyatifıyla görevden alamaz. Benzer bir şekilde, bakanları da görevden alabilmek için başbakanın bu doğrultuda talepte bulunması gerekmektedir (Md. 64).

Siyasaların belirlenmesi noktasında hükümete ağırlık verilmiş olması, Fin anayasa reformunun en temel özelliklerinden birisidir. Yürütme organının karar alma yöntemi, cumhurbaşkanının hükümet kararlarındaki konumunun sembolik nitelikte olduğunu açıkça göstermektedir. Hükümet kararları önce hükümet tarafından onaylanır ve imzalanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilir. Cumhurbaşkanı, kararı imzalamazsa kararnameyi hükümete geri gönderir. Hükümet, kararnameyi bir kere daha kabul edip cumhurbaşkanına geri gönderirse, cumhurbaşkanı kararnameyi imzalamak zorundadır. Aynı usul yasa tasarılarının sunulması ve geri çekilmesi için de geçerlidir (Md.58).

c. Yetkileri

aa) Fesih Yetkisi

1991 değişikliği ile, cumhurbaşkanının sınırsız fesih yetkisinin önemli oranda sınırlandırıldığı yukarıda belirtilmişti. 2000 Anayasası bu değişiklikleri aynen almıştır. Anayasaya göre; cumhurbaşkanı, başbakanın (belirli bir nedene dayanan) önerisi üzerine ve parlamentodaki siyasi parti gruplarına danıştıktan sonra, parlamentonun görev süresi dolmadan seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Parlamento seçim tarihine kadar görevde kalabilmektedir. Parlamentonun seçim tarihinden önce kendi kararıyla görevine son vermesi de mümkündür(Md. 26). Bu düzenlemeden iki sonuç çıkmaktadır: Birincisi, cumhurbaşkanı kendi inisiyatifiyle parlamentoyu feshedememekte ve başbakanın istemde bulunması gerekmektedir. Diğeri ise, cumhurbaşkanı başbakanın fesih istemiyle bağlı değildir. Başbakan önerisini yaptıktan ve parlamentodaki siyasi gruplara danıştıktan sonra fesih kararını kendisi verecektir. Ancak, parlamenter sistemin genel gerekleri dikkate alındığında ve siyasi gerçeklikte, fesih yetkisinin asıl sahibinin başbakan olduğu söylenebilir.

bb) Veto

Parlamento tarafından kabul edilen tasarıların yasalaşabilmesi için, cumhurbaşkanının imzası gerekmektedir. Eğer cumhurbaşkanı bir tasarıyı geri gönderir veya kendisine gelişinden itibaren 3 ay boyunca hiçbir işlem yapmazsa, parlamento tasarıyı yeniden görüşür. Parlamento, tasarı üzerinde hiçbir değişiklik yapmadan aynı çoğunlukla tasarıyı onaylarsa tasarı yasalaşır (Md. 77). Buradan, cumhurbaşkanının veto yetkisinin geciktirici veto yetkisi olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca cumhurbaşkanının bütçe ve kamu maliyesine ilişkin yasaları veto etme yetkisi yoktur (Md. 83).

cc) Referandum

Anayasa bu konuda her hangi bir düzenleme yapmamış ve konuyu yasama organına bırakmıştır(Md.53) .

dd) Yasa Tasarısı Sunma

Parlametoya yasa tasarısı sunma yetkisi, hükümet ve parlamento üyelerine aittir (Md. 70). Buradan, cumhurbaşkanının tek başına yasa tasarısı sunma yetkisinin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Hükümet tasarılarının hazırlanmasında cumhurbaşkanının, hükümet kararlarındaki rolüne ilişkin genel kural geçerlidir.

ee) Yasa Gücünde Kararname Düzenleme Yetkisi

Parlamento, yürütme organına düzenleyici işlem yapabilmesi için yetki devrinde bulunabilmektedir. Kararname çıkarma yetkisinin hangi organa ait olduğu belirtilmediği durumlarda, bu yetki hükümete aittir. Cumhurbaşkanı yasa gücünde kararname çıkarabilmesi için ise, anayasa veya diğer bir yasanın açık bir hükmüne dayanması gerekmektedir. Yani hükümetin kararname çıkarma yetkisi genel kural olup cumhurbaşkanının yetkisi ise istisna teşkil etmektedir. Ayrıca kişi hak ve özgürlüklerine ilişkin konular ve anayasada ayrıca belirtilen konuların yasa ile düzenleneceği belirtilmektedir. (Md.80)

ff) Atama Yetkileri

Atama yetkileri, cumhurbaşkanının sistem içindeki konumunun güçlenmesinde önemli bir rol oynamıştır. Uygulamada, önemli bürokratların atanmasında cumhurbaşkanının etkinliğinin artması genel olarak, cumhurbaşkanının güçlendiği dönemlere denk gelmektedir. Cumhurbaşkanı Paasikivi döneminden itibaren önemli atamalarda söz sahibi olmuştur⁷². Kekkonen'in kendisine sadık bir bürokrasi ağı kurabilmiş olması da, bu atama yetkilerinin bir sonucudur. Yeni anayasa ile cumhurbaşkanının atama yetkileri, eskisine oranla önemli ölçüde sınırlandırılmıştır⁷³. Cumhurbaşkanı atama yetkileri, anayasa ve diğer yasalarda düzenlenmektedir. Bütün atamalarda başbakan aday belirtebilmekle birlikte, cumhurbaşkanı kendisine sunulan aday yerine başka birisini de atayabilmektedir. Cumhurbaşkanı

⁷² Duverger, *Yeni Bir...*, s.81.

⁷³ Nousiainen, *From Semi Presidentialism...*, s.107.

atamaya yetkili olduğu kamu görevlileri şu şekildedir: Başkanlık teşkilatı daimi sekreteri ve başkanlık doğrudan ilişki halinde olan diğer görevliler. Hukuk Şansölyesi (Chancellor of Justice) ve yardımcısı, başsavcı, başsavcı yardımcısı devlet sekreterleri, bakanlık daimi sekreterleri, dışişleri bakanlığındaki diplomatik misyon genel müfettişi, diplomatik misyon şefleri, Finlandiya Ulusal Bankası (merkez bankası) başkan ve müteveli heyeti, kamu kurumlarının merkez teşkilatının başındaki kişiler, il valileri, başkomutan ve diğer komutanlar, yüksek mahkemelerin başkan ve üyeleri, sürekli görev süresine sahip diğer yargıçlar. Cumhurbaşkanı yukarıdaki kamu görevlilerinden Hukuk Şansölyesi ve yardımcısı, Devlet sekreterleri, bakanlık daimi sekreterleri ve başkomutanı görevden alma yetkisine de sahiptir⁷⁴.

gg) OHAL Yetkileri

Fin Anayasasına göre; cumhurbaşkanı, devletin başkomutanıdır. Cumhurbaşkanı, başbakanın önerisi üzerine, kendisi yerine başka birisini başkomutan olarak atayabilir. Silahlı kuvvetlerin kullanılmasına cumhurbaşkanı karar verir, ancak bunun için başbakanın önerisi gereklidir. (Md. 129)

Anayasada cumhurbaşkanının OHAL yetkisine ilişkin başka bir düzenleme yer almamaktadır. Bu konuda 1991 tarihli OHAL rejimini düzenleyen iki yasa geçerlidir (Preparedness Act ve State of Defense Act). Bu yasalardan ilki daha hafif olağanüstü durumlar için, diğeri ise, daha ciddi durumlar için ön görülmektedir. Bu yasalara göre, cumhurbaşkanı gerekli durumlarda, bir yılı aşmamak üzere OHAL ilan edebilir. Ancak OHAL ilanına ilişkin kararnamenin parlamentonun onayına sunulması gerekmektedir. Bunun yeterli olmadığı durumlarda, cumhurbaşkanı tarafından ilk aşamada 3 aylığına olmak ve gerektiğinde de 1 yıla kadar uzatılmak kaydıyla “savunma hali” ilan edilebilir. Burada yürütmeye ilk duruma göre daha fazla yetkiler verilmektedir. Ancak, “savunma hali” ilanına ilişkin cumhurbaşkanlık kararnamesinin de parlamentonun onayına sunulması gerekmektedir⁷⁵.

hh) Dışişlerine İlişkin Yetkileri

Yeni anayasada, ülkenin AB ve Avrupa Konseyine giriş sürecinde gerçekleşen anayasa değişiklikleri esas alınmış ve dışişlerinde cumhurbaşkanı ve hükümetin işbirliği halinde yetkili olacağı düzenlenmiştir(Md.93-95). Bu

⁷⁴ www.president.fi/eng/institution/institution.html

⁷⁵ www.president.fi/eng/institution/institution.html

usul, dışişlerinde iki başlı idare şeklinde tanımlanmaktadır. Diğer yetkilerle kıyaslandığında, dışişleri yetkisi, hala cumhurbaşkanının sahip olduğu önemli bir yetkidir. Cumhurbaşkanı, dışişleri alanındaki öncelikli konumunu korumakta, ancak parlamento ve parlamento çoğunluğu olan hükümetle işbirliği halinde çalışmakla yükümlü kılınmaktadır. 2000 Anayasası ile ön görülen bu model, Koivisto döneminde uygulanmaya başlanmıştır. Bu modele göre, dışişlerine ilişkin temel kararlar, dışişleri ve güvenlik komitesi adı altında toplanan komite ve dışişleri bakanı tarafından hazırlanan raporlar uyarınca alınmaktadır. Çoğunlukla her hafta yapılan bu toplantılara, cumhurbaşkanı istediği zaman katılabilmekte ve başkanlık edebilmektedir. Görüldüğü gibi cumhurbaşkanı, dışişlerine ilişkin kararları tek başına alan bir konumdan çıkmıştır. Kararlar, hükümet ve cumhurbaşkanının vardıkları görüş birliği çerçevesinde alınmaktadır. Ulusal yasalarda değişiklik yapmayan uluslararası anlaşmalar, cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yürürlüğe koyulur ve uygulanır. Avrupa Birliği ile ilgili konularda ise, hükümet tek başına yetkilidir. Bu konudaki hazırlık çalışmaları, parlamentonun da katılımıyla gerçekleştirilmektedir. Avrupa Birliği'ne ilişkin bir çok kararın aslında doğrudan içişlerini ilgilendirmesi, bu uygulamaya dayanak teşkil etmektedir. Avrupa Birliği söz konusu olduğunda, dışişleri ve içişleri arasında zaten var olan belirsizlik iyice artmaktadır. Avrupa Birliği toplantılarında ülkeyi kimin temsil edeceği de ilk başlarda sorun olmuş; bu sorun, toplantılara cumhurbaşkanı ve başbakanın birlikte katılmalarıyla çözümlenmiştir.

Finlandiya yasalarında değişiklik yapan ve içerik itibarıyla çok önemli olan uluslararası anlaşmaların kabul edilmesi için parlamentonun onayı gerekmektedir. Bu tip anlaşmaların uygulanması da yasalarla olur. Ayrıca, bu gruptaki uluslararası anlaşmaların yürürlükten kaldırılması için de parlamentonun onayı gerekmektedir. Böylece, dışişlerine ilişkin siyasaların belirlenmesine parlamento da önemli yetkilere sahiptir.

SONUÇ

Finlandiya, 20. Yüzyılın başına kadar -sırasıyla İsveç ve Rusya olmak üzere- yabancı güçlerin egemenliği altında yaşamıştır. Her iki dönemin kendine özgü olumlu ve olumsuz etkileri vardır. İsveç'in asimilasyon politikaları, Fin ulusal kimliğinin ve bağımsız bir devlet için gerekli olan kurumların oluşturulmasına ket vurmuştur. Öte yandan ,İsveç egemenliği, Finlandiya'ya, günümüze kadar yansıyan hukuk devleti ve anayasal yönetim (sınırlı iktidar) kavramlarını kazandırmıştır. Rusya ise, ilk başlarda uyguladığı

özerklik politikaları sayesinde ülkeye kurumsal yapısını tamamlamasında büyük ölçüde yardımcı olurken, Rus otoriter yönetim geleneği, Finlandiya'da, iktidarın kişiselleşmesinin sorumlusu olarak gösterilmektedir. 1919 Anayasasının yapılmasında da; muhafazakar çevrelerin, tek kişiye önemli yetkiler yüklenmesi hususundaki ısrarları ve anayasanın güçlü bir cumhurbaşkanı ön görmesi, bu etkinin sonuçlarıdır. Söz konusu dönem, genç ülkenin -özellikle Rusya'ya karşı- bağımsızlığını korumaya çalıştığı bir dönemdir. Yani, Fin elitleri, Rusya'dan kalan mirasın etkisiyle ve fakat Rusya'ya karşı bağımsızlığın korunması amacıyla, güçlü bir yürütme organını tercih etmişleridir. Öte yandan, 1919 Anayasası, Finlandiya'daki farklı eğilimlerin bir uzlaşması olarak görülmektedir. Nitekim, cumhurbaşkanının oldukça güçlü olduğu bir yarı başkanlık sistemi ön gören 1919 Anayasası, yasama ve yürütme organlarının seçimle gelmesini düzenleyerek, toplumdaki ilerici ve muhafazakar çevreler arasındaki uzlaşmanın bir belgesi olmuştur.

Fin toplumu uzlaşma konusundaki irade ve becerisini iktidarın kişiselleşmesi noktasında da göstermiştir. Nitekim, soğuk savaşın en gergin olduğu 1945-1980 yılları arasında cumhurbaşkanı olan Paasikivi ve Kekkonen döneminde, cumhurbaşkanı, siyasi açıdan oldukça güçlü bir hale gelerek, anayasal yetkilerini sonuna kadar kullanmış; hatta bazen yetki sınırlarını aşmıştır. Ancak bu dönemde dahi, ülkede her hangi bir demokratik kesinti olmamış, insan hakları ve temel demokratik özgürlükler açısından, bu dönem sorunsuz bir biçimde atlatılmıştır.

Dünya siyasi iklimindeki değişim, ülkenin siyasi yapısında da önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Kapitalist dünya ile Doğu Bloku arasında başlayan yumuşama dönemi ile, cumhurbaşkanı siyasi açıdan etkinliğini yitirmeye başlamıştır. Bu dönemde, Kekkonen'den sonra 1982 yılından, 2000 yılına kadar aralıklı olarak anayasa değişiklikleri gerçekleştirilmiştir. Gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri ile, 2000 Anayasasında ön görülen sembolik yetkili cumhurbaşkanına sahip bir hükümet sisteminin temelleri atılmıştır. Netice itibarı ile, 2000 Anayasası, hükümet sistemi açısından bir devrim olmayıp, 1980'lerin başından beri gerçekleştirilen anayasa değişikliklerinin yeniden derlenmesi niteliğindedir.

Finlandiya'nın, yeni bağımsızlığına kavuşan veya demokrasiye yeni geçen bir çok ülkede görülen meşruiyet sorunu ve iktidar boşluğunu, yarı başkanlık sistemi ile gidermeye çalıştığı görülmektedir. Aynı sistem, uluslararası kriz döneminde de, ülke açısından oldukça işlevsel olmuş, ancak ülkedeki demokratik düzenin istikrara kavuşması ve siyasi yaşamın normale

dönmesiyle, siyasi çevrelerde, parlamenter sisteme doğru bir yöneliş görülmüştür. Önemli yetkilerin bir gün kötüye kullanılacağına ilişkin duyulan yaygın şüphe, Fin toplumuna da hakim olmuş ve 1980'den itibaren aşamalı olarak sistemin parlamenterleşmesine doğru önemli adımlar atılmıştır. Öte yandan, tarihten gelen tek adam kültürü, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini ön görerek, 2000 Anayasasının, tam anlamıyla parlamenter sistemi benimsemesini engellemiştir. Cumhurbaşkanlığı yetkilerinin sembolik durumda olduğu bu günkü sistem, Shugart'ın tanımıyla "başkanlı parlamenter sistem"dir.

Ülkemizde de parlamenter sistemin istikrarsızlıkları ileri sürülerek, çeşitli dönemlerde ve bazı kesimler tarafından, başkanlık veya yarı başkanlık sistemine geçilmesi yönünde istekler dile getirilmektedir. Bize göre bu istekler, sisteme ilişkin kaygılardan çok, siyasi güce sahip politikacıların o dönemdeki siyasi popülerliklerini kurumsallaştırarak bir müddet daha iktidara sahip olma yönündeki arzularından kaynaklanmaktadır. Bugün, akademik çevrelerde parlamenter sistemin demokratik başarıma olan olumlu etkisi çoğunlukla savunulmaktadır. Finlandiya üzerinde gerçekleştirilen bu çalışma da, parlamenter sistemin erdemlerini destekler niteliktedir. Burada üzerinde durulması gereken önemli bir nokta, Finlandiya'nın Kekkonen döneminden hemen sonra sistemi parlamenterleştirmek için göstermiş olduğu çabadır. 1919 Anayasasının yürürlükte olduğu dönem içinde, yıllara bakıldığında, cumhurbaşkanının geri planda olduğu dönem daha fazladır. Öte yandan cumhurbaşkanı hiçbir zaman sistem içinde kenarda kalmamış ve etkinliğini az veya çok korumuştur. Cumhurbaşkanı-başbakan arasındaki güç ilişkisi, tarihsel açıdan yarı başkanlık sistemleri için ön görülen sarkaç modeline oldukça uygundur. Başka bir deyişle, siyasi güç, cumhurbaşkanı ve başbakan arasında gidip gelmiştir. Anayasal düzenlemeler ve siyasi gerçeklikler, sistemin "esnek diyarşi" halinde işlemesine izin vermiştir. Ancak, bu sistemin sağlıklı bir biçimde işlemesinde, toplumun sahip olduğu uzlaşma kültürünün çok büyük bir etkisi vardır. Aynı veya benzer bir hükümet modelinin, uzlaşma kültürü olmayan toplumlarda demokratik başarıma açısından yıkıcı etkileri olacaktır.

K a y n a k ç a

- 2000 Anayasası İçin:** http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/fi00000_.html Giriş Tarihi:12.02.2004
- 1919 Anayasası İçin; Finland:** Voitto Saario “**Constitutions of the Countries of the World (1971)**”, Albert P. Blaustein & Gisbert H. Flanz,, Eds, Cilt: 5 (New York: Oceana)” içinde
- Arter, David:** (1999) “Finland” **Semi Presidentialism in Europe**.Ed.: Robert Elgie (Oxford: Oxford University Press)
- Bockel, Alain:** (2000) “Le régime semi-présidentiel, un régime spécifique?” **Un Président Elu Par le Peuple, Une Bonne Solution** (İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları)
- Duverger, Maurice:** (Tarihsiz) “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı-Başkanlık Hükümeti”, (çev.: Mehmet **Turhan**) **Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar** (Ed.: Mehmet **Turhan**) (Ankara: Gündoğan Yayınları)
- _____ (1992) “Regime Semi Présidentiel” **Dictionnaire Constitutionnel** (Ed.: Olivier Duhamel-Yves Mény) (Paris: PUF)
- Elgie, Robert:** (1999) “The Politics of Semi Presidentialism” **Semi Presidentialism In Europe** (Ed.: Rober **Elgie**) (Oxford: Oxford University Press)
- Epstein, Leon:** (1968) “Parliamentary Government,” International Encyclopedia of the Social Sciences Ed.: David L. **Sills**, Volume 11, New York : Macmillan Co. & Free Pres.
- Gönenç, Levent:** (2002) **Prospects for Constitutionalism in Post Communist Countries** (The Hague: The Kluwer Law International)
- _____ (2005) “Türkiye’de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu” **Başkanlık Sistemi** (Ed.: Teoman **Ergül**) (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını 2005)
- Gözler, Kemal:** (2001) **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi** (Bursa: Ekin Kitabevi,)
- Kalaycıoğlu, Ersin:** (2005) “Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınava” **Başkanlık Sistemi** (Ed.: Teoman **Ergül**) (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını)
- Kubalı, Hüseyin Nail:** (1971) **Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler** (İstanbul : Kutulmuş Matbaası).

- Hague, Rod., Harrop, Martin ve Breslin, Shaun:** (1992) **Comperative Government and Politics: An Introduction**. Third Edition . Hampshire: The Macmillan Press Ltd.
- Hentila, Seppo:** **Finland's Leap Into Democracy** www.virtual.finland.fi/finfo/english/finleap.html Giriş Tarihi:12.02.04
- Lijphart, Arend:** (Tarihsiz) Çağdaş Demokrasiler, **Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydışmacı Yönetim Örüntüleri** (Çev.:Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran), (Ankara: Türk Demokrasi ve Siyasal İlimler Derneği Ortak Yayını).
- _____ (1994) **Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations** , (der.: Juan J.Linz ve Arturo Valenzuela). (Baltimore: John Hopkins University Press).
- Nousiainen, Jaakko:** (2001) "From Semi Presidentialism to Parliamentary Government. Political and Constitutional Developments in Finland" **Scandinavian Political Studies**, Vol 24, No 2, ss.95-109.
- _____ **The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism**, www.eduskunta.fi/ Giriş Tarihi:12.04.2004
- Onar, Erdal:** (2001) "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?", **Türkiye Barolar Birliği Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı** (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, s.362-389.
- _____ "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?" **Başkanlık Sistemi** (Ed.: Teoman Ergül) (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını)
- Özbudun, Ergun:** (2005) "Başkanlık Sistemi Tartışmaları" **Başkanlık Sistemi** (Ed.: Teoman Ergül) (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını)
- Paloheimo, Heikki:** (2001) "Divided Executive in Finland From Semi-Presidential to Parliamentary Democracy" **Divided Government in Comparative Perspective** Ed.:Robert Elgie (Oxford:Oxford University Press)
- Sartori, Giovanni:** (1997) **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapılar Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme** (çev.:Ergun Özbudun), (Ankara: Yetkin Yayınları).
- Shugart, Matthew Soberg ve Carey, John M:** (1992) **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics** (Cambridge: Cambridge University Press) .
- Shugart, Matthew S:** (1993) "Of Presidents and Parliaments" **East European Constitutional Review**, Vol2 (Winter) No1 s.30-32 .

- ŞEN, İlker Gökhan: (2004) **Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi** (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları)
- Teziç, Erdoğan: (2001) **Anayasa Hukuku Genel Esaslar** (İstanbul: Beta Yayınları, Yedinci Baskı).
- Tiitinen, Seppo: **The Reform of thhe Finnish Constitution** <http://virtual.finland.fi/finfo/english/tiiteng.html> Giriş Tarihi: 12.02.04
- Tosun, Gülgün Erdoğan ve Tosun, Tanju: (1999) **Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri** (1. Basım İstanbul:Alfa)
- Turan, İlter: (2005) "Başkanlık Sistemi Sevdası Zayıf Temelli Bir Özlem" **Başkanlık Sistemi** (Ed.:Teoman Ergül) (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını)
- Turhan, Mehmet: (1989) **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası** (Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları)
- Uluşahin, Nur: (1999) **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi** (Ankara: Yetkin Yayınları).
- Yazıcı, Serap: (2005) "Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme" **Başkanlık Sistemi** (Ed.:Teoman Ergül) (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını)
- Zetterberg, Seppo: **Main Outlines in Finnish History** <http://virtual.finland.fi/finfo/english/histeng.html#thei> Giriş Tarihi: 12.02.04

İNTERNET KAYNAKLARI

- <http://countrystudies.us/finland/25.htm> Giriş Tarihi: 22.04.2004
- www.president.fi/eng/institution/institution.html Giriş Tarihi : 15.04.2004
- http://www.valtioneuvosto.fi/tpk/eng/institution/manninen_toc.html Giriş Tarihi: 15.05.2004
- <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/federal/fed51.htm> Giriş Tarihi 05.06.2005