Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi • Marmara University Journal of Political Science • Cilt 4, Sayı 1, Mart 2016,
ISSN 2147-6934, ss. 105-127 • DOI: 10.14782/sbd.2016117949

Karşılaştırmalı Perspektiften Başkanlık Sistemi Tartışması: Koalisyon İnşası ve Kuvvetler Birliğinden Kaçınmak Mümkün mü?

Ebru Rukiye İLTER AKARÇAY*

Öz

Dünya genelindeki başkanlık sistemi uygulamalarının siyasi istikrar ve kuvvetler ayrılığı alanlarındaki karneleri farklılıklar sergiler. Geçmiş algılamalara oranla, günümüzde başkanlık sistemi daha esnek ve istikrarlı bir sistem olarak değerlendirilir. Değişen algılara rağmen, başkanlık rejiminin Türkiye'de yol açması beklenen iki kazanımı her koşul altında güvence altına alamayacağı söylenebilir. Bu çalışmada, başkanlık sistemlerinde koalisyon hükümetlerine ihtiyaç duyulmadan istikrarlı yönetimlerin oluşturulma ihtimalleri gözden geçirilmektedir. Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Latin Amerika ve Afrika'daki başkanlık sistemi örneklerinde, başkanları kaçınılmaz ya da kolaylaştırıcı bir adım olarak yasama ve hükümet koalisyonları oluşturmaya teşvik eden ya da mecbur bırakan yapısal ve kültürel etkenler irdelenmektedir. Yine benzer biçimde, başkanlık rejimlerinin zaman içinde kuvvetler ayrılığı ilkesinden uzaklaşarak kuvvetler birliği sistemlerinde görmeye alışık olduğumuz sonuçları doğurma olasılıkları dikkate alınmaktadır. Yasama organlarını canlandırma hedefinin başkanlık sistemleri altında elde edilmesinde karşılaşılan olası güçlükler ve başkanların güçlerinin dengede tutulması ya da kontrol edilmesinin zorlaştığı durumlar incelenmektedir. ABD, Latin Amerika ve Afrika'daki başkanlık sistemlerinin deneyimleri ışığında, kuvvetler ayrılığı ilkesinin hayat bulduğu örneklere ek olarak, yasama organlarının yetki kullanmakta güçlük çektikleri ya da gönüllü olarak yetkilerini yürütmeye devretmekte oldukları örnekler tartışılmaktadır.

Anahtar kelimeler: Başkanlık Sistemi, Koalisyon Hükümeti, Kuvvetler Birliği, Türkiye, Karşılaştırmalı Siyaset.

* Yrd. Doç. Dr., Yeditepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü. E-posta: eiakarcay@yeditepe.edu.tr.

The Debate on Presidentialism from a Comparative Perspective: Is It Possible to Evade the Building of Coalitions and the Fusion of Powers?

Abstract

The practices of presidentialism around the world display a mixed record as far as their performance in the realms of political stability and separation of powers is concerned. Compared to earlier perceptions, presidential systems are at present considered to be more flexible and stable. In spite of the changing perception, it can be argued that presidentialism will not be able - under all circumstances - to guarantee the delivery of the two expected achievements in the case of Turkey. This study evaluates the potential in presidentialism for the formation of stable governments without the resort to forging coalitions. As it has been witnessed in the presidential regimes of the United States of America (USA), Latin America and Africa, the structural and cultural factors that incentivize or urge the Presidents to build coalitions as an inevitable or a facilitating step are explored. In a similar vein, the possibility that the presidential regimes may over time wander away from the principle of separation of powers, only to produce the outcomes that may be expected from fusion of powers systems is taken into account. The potential difficulties encountered in rejuvenating the legislatures in presidential systems and the circumstances under which balancing or controlling the powers of the President is complicated are both examined. In the light of the experiences of presidential systems in the USA, Latin America and Africa, cases in which the legislatures may find it difficult to resort to their competencies or do indeed voluntarily delegate them to the executive actors are discussed, along with other cases in which the principle of separation of powers is put into practice.

Keywords: Presidentialism, Coalition Government, Fusion of Powers, Turkey, Comparative Politics.

Giriş

Başkanlık rejimi seçeneği Türkiye'de uzun yıllar boyunca tartışılsa da, bu tartışmaları günümüzde canlı tutan iki temel etken 2007'de Cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin yeni esasların belirlenmesi ve yeni anayasanın yazımı hususunda bir arayışın varlığıdır. 2007 referandumuyla, Cumhurbaşkanı'nın halk oylamasıyla seçilmesi mümkün hale geldi. Cumhurbaşkanlığı makamına tanınan yetkilerin sabit kalması koşuluyla yapılan bu değişiklik, o dönemde Cumhurbaşkanı seçimi hususunda yasama organında yaşanan kilitlenmenin sonlandırılması gereğine işaret edilerek, hızla hayata geçirildi. Meclis Başkanı sıfatıyla Cemil Çiçek, bu değişikliği takip eden dönemde sıklıkla, mevcut sistemin devam etmesi durumunda Cumhurbaşkanı ve Başbakan'ın çatışacağı uyarısında bulundu (Akşam, 31 Ekim 2012; Radikal, 6 Nisan 2014). Çift başlılık tartışmalarının manşetlere damga vurduğu durumlar ortaya çıktı (Hürriyet, 31 Ekim 2012).

Türkiye'de mevcut parlamenter sistem çerçevesinde Cumhurbaşkanlarına tanınan yetkiler, yeni anayasanın yapılmasına yönelik tartışılmalar sırasında tekrar gündeme taşındı. Bu maksatla Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) çatısı altında oluşturulan Anayasa Uzlaşma Komisyonu

çalışmaları, uzlaşma olmaksızın sonlandı. 19 Ekim 2011 tarihinde ilk toplantısını gerçekleştiren Komisyon, 25 Aralık 2013 tarihinde iktidar partisi temsilcilerinin 3. kez toplantıya katılmadıkları gerekçesiyle feshedildi. İktidar partisinin başkanlık sistemi seçeneğinin tartışılması yönündeki tutumu, muhalefet partileri tarafından çalışmaları tıkayan başlıca unsur olarak nitelendirildi. Güçlendirilmiş bir Cumhurbaşkanlığı modeline ihtiyaç duyulup duyulmamakta olduğu mercek altına alınarak; başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve partili başkanlar formülleri iktidar partisi tarafından önerilen seçenekler arasında yer edindi (Vatan, 30 Eylül 2012). Bu seçeneklerin tamamı, Cumhurbaşkanlarını yasama süreçlerinde daha etkin ve yürütme yetkisinin kullanımında daha belirleyici konuma taşımayı hedefler.

25 Kasım 2015 tarihinde açıklanan Hükümet Programı çerçevesinde; başkanlık sisteminin daha uygun bir model olduğuna ilişkin tespitin gerekçelendirilmesinde, mevcut parlamenter sistemin yol açtığı siyasi istikrarsızlıklara ek olarak, ihtiyaç duyulan etkin ve dinamik yönetime atıf yapılır (Anadolu Ajansı, 25 Kasım 2015:26). Hedeflenen yeni sistemin "seçimlerin istikrar üretebildiği, yasama ve yürütmenin müstakil olarak etkin olduğu, güçler ayrılığının tahkim edildiği, demokratik denge ve kontrol mekanizmalarının öngörüldüğü, toplumsal farklılıkların siyasal temsilinin sağlandığı, adem-i merkeziyetçi bir idare sisteminin güçlendirildiği, karar alma süreçlerinin hızlandığı" bir yapıya sahip olması gereği üzerinde durulur (Anadolu Ajansı, 25 Kasım 2015:26).

Yürütmenin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili tüm bu değişiklik çabaları iki şekilde gerekçelendirilir. Sunulmakta olan ilk temel gerekçe, parlamenter sistemin olası istikrarsızlaştırıcı etkilerini vurgular. Koalisyon hükümetlerinin verimliliği düşürecekleri yönündeki inanç, bu vurguya temel oluşturur. Başlıca varsayım, başkanlık sisteminin koalisyon inşasına gerek bırakmayacağıdır. TBMM Anayasa Komisyonu Başkanı sıfatıyla Prof. Dr. Burhan Kuzu, başkanlık rejiminin istikrar vadeden ve koalisyon hükümetlerini barındırmayan bir sistem olduğunu ifade eder (Sabah, 8 Mayıs 2012). Başkanlık sisteminin, siyasi istikrar ve güçlü iktidarların sürekli olabilmeleri için, arzu edilebilirliği dile getirilir (Türkiye, 23 Kasım 2012).

İkinci temel gerekçe, parlamenter sistemin kuvvetler ayrılığı ilkesini hayata geçirmekteki başarısına yönelik eleştirel bir yaklaşımdan kaynaklanır. Başkanlık sistemlerinin bu açıdan daha üstün bir performans sergilemekte oldukları savı dile getirilir. Meclis Başkanlığı döneminde Cemil Çiçek, Türkiye'de 2,5 kuvvetin varlığına dikkat çekerek, yargı ve yürütmenin yanında sembolik olarak nitelediği yasama organının yarım bir kuvvet olduğundan bahsetmiştir (Sabah, 16 Şubat 2013). Başbakan Yardımcılığı döneminde Bekir Bozdağ, başkanlık sistemine geçişle, Meclis'in yürütmenin emrinden çıkmasının hedeflendiğini belirtmiştir (Türkiye, 23 Kasım 2012).

Bu çalışmanın hedefi, başkanlık rejimlerini benimseyen siyasal sistemlerin performanslarının ortaya koyduğu değişken ve karmaşık tablonun tartışılmasıdır. Başkanlık sistemlerinin serüven ve tecrübeleri, Türkiye örneğinde başkanlık sistemiyle elde edilmesi beklenen iki temel kazanımın hayata geçmesinin her koşul altında mümkün olamayacağına işaret eder. Başkanlık sisteminin koalisyon oluşumuna gerek bırakmayacak şekilde işleyebileceği önermesi savunulması güç bir

yaklaşımdır. Yine aynı şekilde, kuvvetler ayrılığı ilkesinin güvence altına alınması tüm başkanlık sistemlerinin erişebilecekleri bir gaye olmaktan uzaktır. Birçok başkanlık sistemi, yasama organının yürütmenin kontrolü altında işlediği ve partiler arasında koalisyon oluşturulmasına duyulan ihtiyacın kaçınılmaz bir hâl aldığı durumlara sebebiyet verir.

Başkanlık Sistemlerinin Karnesi: Göreceli İyileşme ve Sınırları

Başkanlık sistemlerine yönelik algı, zaman içinde önemli değişiklikler gösterir. Başkanlık rejiminin demokratik siyasal sistemlerin sürekliliğine olası etkisine ilişkin erken çalışmalar, olumsuz ve eleştirel sonuçlara ulaşır.[1] Başkanlık sistemlerinin, parlamenter sistemlere kıyasla, demokratik istikrarı yakalamaya daha az yatkın oldukları ve çok partili rekabetin askıya alınması durumunun göreceli sıklıkla başkanlık sistemlerinde gerçekleştiği vurgulanır (Elgie, 2005:109). Başkanlık sistemlerini istikrarsızlığa sürükleyen etkenlerin teşhis edilmesini hedefleyen çalışmalar zamanla önem kazanır. Mainwaring (1993) başkanlık sistemlerinin işleyişine etki eden faktörlerin başına parti sisteminin niteliklerini koyarak, çok partili sistemlerin bu tip rejimlerle etkileşiminden kaynaklanan güçlüklere işaret eder. Çok partili sistemlerdeki merkezkaç dinamiklerin, yasama ile yürütme organlarında rakip çoğunlukların hâkim olduğu, basit çoğunluk desteğine sahip bölünmüş bir yönetim yaratabileceklerine dikkat çekilmektedir (Riggs, 1994:89 ve 91). Yıllar sonra Samuels, eldeki verilerin başkanlık rejimi ve çok partili sistemlerin güç bir birlikteliğe yol açmakta oldukları savını desteklemeye devam ettiğini belirtir (2007:719).

Erken çalışmaların aksine, yakın tarihli çalışmalarda başkanlık rejimlerinin çok partili sistemlerle birlikte hayata geçirildiklerinde de istikrar kazanabilecekleri ifade edilir. İki partili sistemlerin siyasal istikrar arayışında tercih edilebilir oldukları savı, son dönem çalışmaların artan oranda sorguladıkları bir yaklaşımı temsil eder. Samuels, ortadaki güçlüğü kabul etmekle birlikte, başkanlık sistemi ve çok partili sistemlerin yaratacağı birleşimin çok partili parlamenter sistemlerden daha sorunlu olmadığını belirtir (2007:716). Başkanlık sistemleri ve parlamenter sistemlerde hükümetlerin erken sonlanmasını doğuran sebeplerin benzer olabileceğine dikkat çekilir ve bu sebepler arasında; yasama organında yüksek sayıda partinin temsili, partiler arasında derin ideolojik kutuplaşma, nispi temsil seçim sisteminin kullanılması ve disiplinsiz partilerin varlığı gibi unsurlar sıralanır (Linares, 2011:26). Başkanların, Batı Avrupa'daki başbakanlar gibi davranarak, yasama organında bir partiler arası koalisyon inşa edebildikleri gösterilir (Chaisty, Cheeseman ve Power, 2012:3). Pereira ve Melo Latin Amerika'da çok partili sistemlere sahip başkanlık rejimlerinin beklenmedik istikrarını Başkan'ın, anayasal konumunun ağırlığına ek olarak, koalisyon ortaklarını korumak için değiş tokuşunu gerçekleştireceği araçlara sahip olması ve eylemlerine yönelik kurumsallaşmış etkili denetimin varlığına bağlarlar (2012:157, 159). Parti sistemindeki parçalanmış yapının güçlü bir yürütmeyi sınırlayacak şekilde işlediğine dikkat

1 Linz'in (1990) başkanlık sisteminden kaynaklanan tehlikeleri listeleyen çalışması, sıklıkla atıf yapılan başlıca çalışmadır. Başkanlık sistemlerinin demokratik rejimlerin pekişmesi hususunda sorunlu bir performans sergilemekte oldukları da değerlendirilir (Stepan ve Skach, 1993).

çekilir (Pereira ve Melo, 2012:161). Böylelikle, başkanlardan hesap sorulabilmesi fiilen mümkün hâle gelir.

Farklı bir grup çalışma da, tam aksine, başkanlık rejiminin parti sistemi üzerindeki etkisine odaklanır. Başkanlık rejimlerinin azaltıcı etkilerine işaret eden Samuels, bu rejimlerin daha az oyunculu parti sistemlerine yol açmakta olduğunu vurgular (2002:479). Başkanlık seçimlerinin toparlayıcı ve daraltıcı tesiri olarak tanımladıkları etkiyi tahlil eden Hicken ve Stoll, başkanların ılımlı düzeyde ya da geniş yetkilerle donatıldığı durumlarda, az sayıda adayın yarıştığı ve yasama seçimine yakın tarihte gerçekleşen başkanlık seçimlerinin siyasi parti sisteminin ulusallaşması ve pekişmesini beraberinde getirdiklerine dikkat çekerler (2012:21).

Başkanlık sistemlerine yönelik algılamadaki bir diğer göreceli iyileşme de, sistemin doğasındaki katılıkları aşmanın mümkün olduğu savıyla özetlenir. Başkanlık sistemi kurumlarının, baskı ve siyasi krizlerin üstesinden gelebildikleri oranda, varsayılandan daha esnek rejimler oluşturdukları ifade edilir (Marsteintredet, 2008:38). Esnekleşmeden kasıt, sabit görev sürelerini ve yasanın öngördüğü ardıllık çizgisini yumuşatan yöntemlerin varlığıdır (Marsteintredet, 2008:36). Başkanların görev sürelerinin anayasanın belirlediği vakitten evvel sonlanabilmekte olmasının altı çizilir (Linares, 2011:24). Başlıca örneklerine Latin Amerika'da rastlandığı üzere, başkanların kitlesel protestolar sonucunda istifaya zorlanmaları ya da azil süreçleri sonunda görevlerinin sonlandırılması demokratik rejimden taviz vermeksizin gerçekleşecek bir iktidar değişikliğinin önünü açar. Kesintiye uğramış başkanlık dönemlerinin (Pérez-Liñán, 2008:107) bir istikrarsızlık kaynağı oluşturduklarına inanılsa da, bu dönemlerin gerçekte başkanlık sisteminin esnekleşmesine işaret ettikleri düşünülür (Serrafero, 2014:75).[2] Başkanlık rejimlerinde tanımlanan sabit anayasal görev süreleri; azil[3], yetkisizleştirme ilanı[4], görevden çekilme, erken seçimler, Kurucu Meclis'in toplanması yoluyla Kongre'nin feshi[5] (Pérez-Liñán, 2008:111; Linares, 2011:24) gibi mekanizmalar marifetiyle fiilen esnetilebilir.

Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde tartışılacağı üzere, parlamenter rejime özgü unsurların başkanlık sistemlerinde uygulanmaya başlanması esnekleşmenin diğer bir şekli olarak tanımlanır (Pérez Liñán, 2008:111). Bakanların Kongre oturumlarına katılımı ve bu oturumlarda sorulara yanıt vermelerine ek olarak, güvenoyu ve gensoru gibi parlamenter kontrol mekanizmalarına başvurulmakta olduğu da gözlemlenir (Valadés, 2008:239-246). Başbakan olarak da adlandırılabilecek ve kabinenin işleyişinden sorumlu bir koordinatörün varlığının yanı sıra,

2 Yazarlar arasındaki uzlaşma eksikliğinin altı çizilmelidir. Başkanlık sistemindeki yönetimlerin sanılandan daha uzun soluklu olduklarını dile getiren Linares, bu durumun krizden çıkışı ertelemekte ve yönetmeden hayatta kalma dönemlerine yol açmakta olduğunu vurgular (2011:33).

3 Bu seçeneğe başvurulma ihtimalini arttıran koşullar arasında; başkanların bir skandala karışmaları, güçlü yetkilere sahip olmaları ve bir halk hareketlenmesi ya da düşüşe geçen kamuoyu desteğiyle karşı karşıya kalmaları sayılır (Kim, 2014:534).

4 Yasama organlarının başkanları görevden aldığı durumlar arasında, akli ya da ahlaki kabiliyet yetersizliği (Hochstetler, 2008:59) iddialarıyla gerçekleşen girişimler yer alır.

5 Kurucu otorite kullanımı, askeri güce başvurulmaksızın, yasama organının görevinin sonlandırılmasına imkân verir (Pérez-Liñán, 2003:160).

Kongre ile yakın ve düzenli ilişkiler de başkanlık sistemlerinde artan oranda hayat bulur (Valadés, 2008:239-246).

Tüm bu saptamalara rağmen, başkanlık rejimlerine ilişkin çeşitli çekincelerin dile getirilmesine devam edildiği görülür. Başkanlık sistemlerinin siyasi partileri zayıflattığı vurgulanır (Carey, 2009:174). Başkanlık sisteminin tasarımındaki zorluğun, yasama organındaki partilerle bir arada yaşayabilecek bir Başkan'a duyulan gereksinimden ileri geldiğine işaret edilir (Ellis ve Samuels, 2009:534-535). Bu çerçevede, başkan adaylarının hangi süreçler sonucunda belirleneceği sorunu önem kazanır. Siyasi partilerin başkanlık makamı için aday gösterebilmeleri, yürütmenin oluşumundaki rollerini belirli oranda güvence altına alır. Başkanlık sisteminin bu süreçteki siyasi parti hâkimiyetini kırma yönünde önemli unsurlar içermesi, karnesindeki göreceli iyileşmenin aksine, sorunlu bir boyutun devamlılığına işaret eder.

Siyaset dışından gelen başkan adaylarının[6] seçim kazanmaları, yürütme ve yasama organları arasındaki ilişkilerde farklı bir dönemin başlangıcına işaret eder. Bu adaylar, kuvvetli ve kurumsallaşmış siyasi partilerin desteğinden mahrumdur. Siyaset dışından gelen başkanları bekleyen en temel zorluk, kilitlenmeleri aşacak koalisyonların inşası için gereken beceri ve tecrübeden yoksun olmalarıdır (Clark, Golder ve Golder, 2013:817). Bu niteliklere sahip başkanların, stratejik bir tercihle, aşırı oranda saygınlık kaybetmiş siyasi sınıftan kendilerini uzaklaştırma amacı güdebilecekleri düşünülür (Carreras, 2013:99). Ellis ve Samuels, bu eğilimin artan biçimde Başkan'a odaklanılması ve siyasetin kişiselleşmesi gibi sonuçları cesaretlendirdiğini vurgularlar (2009:531-532). Latin Amerika'daki sistemlerin deneyimleri mercek altına alındığında, siyasi gelenek ve yapılar dışında yer almalarına rağmen başkanlık seçimlerinden galip çıkan adaylara sıklıkla rastlanır. Bu durumun açıklanmasında; eş zamanlı gerçekleşmeyen yasama ve yürütme seçimleri, ekonomik güçlükler, yeniden seçilebilirliğin mümkün olmaması (Carreras, 2012:1465-1469) gibi faktörlere ek olarak, siyasi partilerin karşı karşıya olduğu meşruiyet açıkları (Ellis ve Samuels, 2009:531-532) sıralanır.

Aracı kurumların karar alma süreçleri dışına itilmeleri ve delegasyoncu yöntemlerin hız kazanması, siyaset dışından gelen başkan adaylarının seçim galibiyeti elde etmeleri durumunda ortaya çıkabilecek olası sonuçlar arasında yer alır (Carreras, 2012:1453-1454). Delegasyoncu yöntemlere başvurulma ihtimali, başkanlık sistemlerinin akıbeti açısından kaygı veren gelişmeler listesinin en uzun soluklu unsurlarından biridir. Delegasyoncu demokrasi kavramı; başkanlık seçimini kazanan kişinin sadece mevcut güç ilişkilerinin gerçekleri ve anayasada tanımlanmış görev süreleri tarafından sınırlanarak, uygun gördüğü biçimde yönetmeye hakkı bulunduğu önermesine dayanır (O'Donnell, 1996:118). Bu tür demokrasilerde yatay hesap verebilirlik[7]

6 Siyaset dışılığın dereceleri olduğuna inanılır. Carreras'ın sınıflandırmasında; tamamen siyaset dışından gelen adaylar kavramı, siyasi bir geçmişten yoksun ve yeni bir partiyle seçime katılan başkan adaylarını ifade eder (2012:1456). Parti disiplinine uymayan başkan adayları, var olan siyasi partiler içinde yer almış olmalarına rağmen, yeni kurulan bir partiyle seçime katılan adaylardır (Carreras, 2012:1456). Amatör siyasetçiler, siyasete yeni katılarak, geleneksel partiler içinde yarışan başkan adaylarıdır (Carreras, 2012:1456).

7 Yatay hesap verebilirlik, göreceli olarak özerk güçlere sahip kurumlardan oluşan bir ağın yersiz sorumluluk kullanımını sorgulaması ve cezalandırmasıyla gerçekleşir (O'Donnell, 1996:119).

ortadan kalkar ya da aşırı derecede güç kaybederken, kurumsallaşma zayıf bir düzeyde gerçekleşir (O'Donnell, 1996:119-120). Kavrama ilişkin örnekler daha çok başkanlık sistemleri arasından seçilmiş olsalar bile, alternatif rejimler bu eğilimlere karşı bağışıklık sahibi değildir. Delegasyoncu yöntemlerin parlamenter sistemi, başkanlık sistemlerinde teşhis edilenden de öte açmazlara sürükleyebilecekleri dile getirilir (O'Donnell, 1996:124).

Dönem sınırlaması tartışmaları, başkanlık sistemlerinde tansiyonun yükselmesine yol açan diğer temel unsurlar olarak takdim edilir. Pek çok farklı siyasal sistemde, yakın tarihli bir eğilim olarak, başkanlara uzun süre iktidarda kalma olanağı sağlayacak şekilde değişikliklere imza atılmış olduğu görülür. Latin Amerika'da 1970'li yılların sonunda, ülkelerin çoğunluğu yeniden seçilmeyi tamamen yasaklamış ya da sadece aralıklarla yeniden seçilebilirliğe izin vermişti (Corrales ve Penfold, 2014:159). 1990'lı yılların ortalarından itibaren bölgedeki ana eğilim, yeniden seçilebilirliğe olanak tanımak olmuştur. Corrales ve Penfold; resmen görev dönemi sınırlamasını değiştirmeye kalkışan başkanların yüzde 70'inin başarıya ulaştığını, görev başındayken yeniden adaylığını koyan başkanların hemen her zaman seçim kazandığını, arka arkaya olmamak koşuluyla yeniden seçilmeye izin veren kurallardan yararlanan ve kazanma ihtimalleri daha zayıf olan eski başkanların da tabloda yerlerini aldıklarını vurgularlar (2014:162-163). 2015 yılında Kolombiya yasama organının başkanların yeniden seçilmesini engelleyen bir düzenlemeye geri dönülmesine onay vermiş olması bir istisna teşkil eder. Muhalifleri tarafından eski Başkan'ın iktidara dönüşünün engellenmesi maksadıyla gerçekleştirilmiş olduğuna inanılan bu yeni düzenleme, kuvvetler dengesinin tesisine yönelik anayasal reformun bir parçası olarak takdim edilir (El País, 4 Haziran 2015).

Afrika kıtası, hâlihazırda iktidardaki üçüncü dönemlerinde bulunan başkanlara ek olarak, 2015 yılında da üçüncü dönem görev yapma yolunda adım atan başkanlara ev sahipliği yapar. Burundi'de Başkan Nkurunziza'nın, Anayasa Mahkemesi desteğini arkasına alarak ve ilk dönemine parlamento oylaması sonucunda başlamış olduğu savını ileri sürerek, üçüncü dönem için yarışmasıyla başlayan kitlesel protestolar ve istikrarsızlık seçimi kazanmasına engel olamadı. Şiddet dalgası seçimlerden sonra da devam etti. 2015'de Togo'da Başkan Gnassingbe seçimi kazanarak, iktidarda üçüncü bir döneme hak kazandı. Sudan'da Ömer el-Beşir bir kez daha seçim kazanarak, yeni bir döneme başladı. Yıl içinde fitili ateşlenen yeni girişimler arasında; Demokratik Kongo Cumhuriyeti'nde Başkan Kabila'nın yandaşlarının anayasa ve seçim kanunlarında değişiklik yapılabileceği yönündeki beyanlarına ek olarak, Ruanda'da Başkan Kagame'nin 2017 seçimlerinde yarışabilmesi ve Kongo Cumhuriyeti (Kongo-Brazzaville) Başkanı Sassou Nguesso'nun 2016 seçimlerinde bir kez daha aday olabilmesi amaçlarıyla anayasal sınırlamaların kaldırılması için yapılan referandumların başarıya ulaşması sayılabilir.

Başkanlık Sistemi ve Siyasi İstikrar: Koalisyon İnşasının Kaçınılmazlığı

Başkanlık sisteminin işleyiş ve algılanışındaki değişime rağmen, istikrarlı hükümetler ve kuvvetler ayrılığı rejimlerinin bu sistemin birer doğal sonucu olarak ortaya çıkacaklarını öne sürmek

güçtür. Vurgulanması gereken nokta, başkanlık sistemi örneklerinin Türkiye'deki tartışmalarda öne çıkan hedeflere ulaşılması yolunda yeknesak bir performans sergilememekte olmalarıdır. Dünyanın farklı bölgelerindeki başkanlık sistemi tecrübelerinin ortaya koyduğu tablo, koalisyon hükümetlerine ihtiyacın ortadan kalkmayabileceğine işaret eder. Kaçınılması gereken bir genelleme, başkanlık sisteminin çok ortaklı ve sürekli müzakereye dayanan yürütme süreçlerine ihtiyaç doğurmayacak olmasıdır. Yürütmenin oluşumunda koalisyon seçeneği, kaçınılmaz ya da kolaylaştırıcı etken olarak ortaya çıkabilir. Buna ek olarak, koalisyon hükümetleri hesap sorulabilirlik unsuru olarak takdim edilir (LeVan ve Assenov, 2015:4). Koalisyonlara duyulan ihtiyacın, başkanların yetkileri üzerindeki en önemli fiilî kontrol ve denge unsuruna dönüştüğü söylenebilir.

Yıllar içinde başkanlar, koalisyon arayışına giren ve bu arayışı sonuçlandırabilen aktörler olarak görülmeye başlandı. Yakın tarihli çalışmalarda; koalisyon oluşturma seçeneğinin, yasamadaki kilitlenmelerin ve kurumlar arasındaki çatışmaların yaratacağı risklerle baş edebilmeleri için, başkanlara bir strateji önermekte olduğuna vurgu yapılır (Martínez-Gallardo, 2012:63). Parçalanmış yasama organlarından destek alma çabasına girişen başkanların kullanabileceği araçlar arasında, bakanlıkların ve siyasi amaçlı ödeneklerin dağıtımı sayılır (Raile, Pereira ve Power, 2010:1-4). Yürütme aktörlerinden, anahtar destekçilerin yabancılaşmasını önleyecek şekilde, iki tür kaynak arasında denge kurmaları beklenir (Raile, Pereira ve Power, 2010:9-8).

Koalisyon oluşumuna duyulan ihtiyaç, Başkan'a tanınan anayasal yetkilerin kapsamıyla yakından ilişkilendirilir. 1980'li yılların sonundan 2000'li yılların ortalarına uzanan bir dönemde 12 Latin Amerika ülkesine ilişkin verileri inceleyen Martínez-Gallardo'nun bulgularına göre, kuvvetli tek taraflı kurumsal yetkiler başkanların diğer partilerle işbirliği tesis etmelerine yönelik teşvikleri azaltır (2012:64). Başkanların girişimci yetkilerden yoksun oldukları ve kabine üyelerinin atama ya da görevden alınmalarının yasama organının kontrolü altında bulunduğu durumlarda, çok partili koalisyonlar kurulması yönünde teşviklerin ortaya çıkması beklenebilir (Colomer ve Negretto, 2005:80). Örneğin, kararnameler yerine yasalar yoluyla hedeflerini gerçekleştirecek olan bir Başkan, yasama organı üyeleriyle kurulacak ilişkilere önem vermeye zorlanacaktır (Neto, 2006:416; Samuels, 2007:711).

Başkanların anayasal güvence altındaki geniş yetkilerinin koalisyon arayışlarının önünü alamadığı örneklere de rastlanır. Başkanların yetkilerinden çok, yasama organının ilgili başkanlık sistemindeki konumunun belirleyici olacağı görüşü ileri sürülür. Kuvvetli yasama organlarıyla karşı karşıya olduklarında, başkanların diğer partilere ulaşma ve koalisyon hükümeti kurma ihtimallerinin artacağı ifade edilir (Alemán ve Tsebelis, 2011:25). Koalisyonların oluşumunu teşvik eden etkenler arasında, yasama organı üyelerinin yeniden seçilebilir olmaları ve kendilerine parlamenter bir kariyer inşa etmelerine ek olarak, ilgili bakanların yasama organı tarafından görevden alınmalarıyla sonuçlanabilecek bağlayıcı gensoru uygulaması da sayılmaktadır (Parra Ramírez, 2008:146-148). Yasama organlarının gücüne ilişkin değerlendirmeler, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde yeniden paylaşılacaktır.

Yasama organındaki sandalye dağılımı da başkanların tercihlerinde belirleyici rol oynar. Parti sisteminin giderek artan sayıda oyuncu ihtiva etmesi, önemli bir dönüm noktası teşkil eder. Ilımlı çok parti sistemleri ve yasamadan aldığı destek itibarıyla azınlık konumundaki başkanların varlığı, Latin Amerika siyasal sistemlerinin en belirgin özellikleri olarak tanımlanır (Colomer ve Negretto, 2005:73). Reniu ve Albala, azınlıktaki partiler ve azınlık partilerinin ortaya çıkışlarıyla, 1990'lardan itibaren bölge parti sistemlerindeki siyasi parti sayısında âdeta patlama yaşanmış olduğunu ve salt kurucu liderini iktidara taşıma hedefine sahip hareket ve parti öncesi yapıların sayılarının arttığını dile getirirler (2012:180). Bölgeye yönelik değerlendirmelerinde Chasquetti, başkanların yasama organında çoğunluk elde etmesini zamanla zora sokacak şekilde, aşırı ya da kutuplaşmış çok partili sistemlerden ve artan siyasi parçalanmışlıktan söz eder (2008:52-54). Dolayısıyla bölgedeki başkanlar, yetkileri ne derece geniş tanımlanmış olursa olsun, sıklıkla yasama organı içinde koalisyon inşası arayışına girerler.[8] Chaisty, Cheeseman ve Power; Latin Amerika'daki başkanların anayasaya işlenmiş, sıkça kullanılan, kolaylıkla kayıt altına alınan ve ölçülebilen kuvvetli yetkilerinin varlığına işaret etmekle birlikte, pek çok başkanın anayasal gereklilik bulunmamasına rağmen diğer partilere bakanlık önermek suretiyle yasama desteğini sağlamayı tercih ettiklerine dikkat çekerler (2012:9). Başkanlık sistemlerinde kabinenin sıklıkla yeniden düzenlendiği görülür (Cheibub, Przeworski ve Saiegh, 2004:568).

Koalisyon inşasının, sadece gündemlerindeki konuları hayata geçirmek maksadıyla değil, başkanların makamlarını korumak için de zorunlu olabileceği ifade edilir (Marsteintredet, Llanos ve Nolte, 2013:122). Latin Amerika kongrelerinin parlamenter sistemlerdekine benzer güven oylamaları düzenlemek amacıyla anayasal hükümlerin yaratıcı okumalarını yaparak, Başkan'ın anayasada belirtilen görev süresi sona ermeden iktidardan sıra dışı bir çıkış yapmaya zorlanacağı kesintilere yol açabildikleri dile getirilir (Marsteintredet, Llanos ve Nolte, 2013:118). Bu tür erken çıkışların önünü almak isteyen başkanlar için, koalisyon inşası arzu edilebilir bir nitelik kazanır.

Siyasi gereklilik ve bireysel tercihlere ek olarak, makamlara aday gösterme sürecinde yasama ve yürütme organları arasında müzakere zorunluluğu içeren kuralların ya da partileri iş birliğine iten seçim kanunlarının varlığı, koalisyonları zaruri kılar (Chasquetti, 2008:86). Örneğin; iki turlu başkanlık seçiminin, Başkan lehine geniş toplumsal destek yaratarak ve daha sonra kolaylıkla hükümet koalisyonuna dönüşebilecek seçim koalisyonunun iki tur arasında kurulmasını sağlayarak, koalisyon oluşumuna katkı yapacağına inanılır (Parra Ramírez, 2008:145). Koalisyon inşasını teşvik edecek diğer yapısal etkenler arasında, eş zamanlı yasama ve yürütme seçimleri ile her seçim çevresinde yarışı önde bitiren ilk adaya eşit temsil hakkı verilmesi gibi unsurlar yer alır (Parra Ramírez, 2008:146-148). Koalisyon oluşumu önündeki kurumsal engeller arasındaysa; istikrarlı yapı ve geniş tabana sahip partilerin eksikliği, katı parti disiplini, plebisit ya da referandum düzenlenmesinde ısrar, koalisyon içindeki oyun kurallarının kurumsallaşmamış olması nedeniyle tartışmalı durumların çözümünde belirsizlik ve koalisyon ortakları arasındaki güç dağılımında asimetri sıralanır (Parra Ramírez, 2008:149-152).

8 Bu saptama, yakın tarihli bir eğilimi gündeme getirmenin ötesine geçer. 1951-2000 yılları arasında görev yapmış olan 131 Latin Amerika kabinesinden % 66.4'ünün, en azından bir koalisyon ortağıyla oluşturulduğuna dikkat çekilir (Shin, 2013:320). Benzer verilere ulaşan farklı çalışmalar da mevcuttur (Reniu ve Albala, 2012:179).

Yapısal açıklamalar haricinde, toplumda ve siyasi aktörler arasında hâkim olan değerlerin rolüne de vurgu yapılır. Müzakereci geleneğe sahip bir siyasal kültürün liderler tarafından benimsenmesi (Parra Ramírez, 2008:146-148), yakın geçmişte başarılı koalisyon örneklerinin bulunması veya siyasi partiler arasında ideolojik mesafe yakınlığı (Chasquetti, 2008:114), sakin bir siyasi gelenek ile merkezcil ve pragmatik siyasal kültürün varlığı (Reniu ve Albala, 2012:202), koalisyonların oluşumu ve etkinliğini arttıracak unsurlar arasında tanımlanır.

Latin Amerika örnekleri esas alınarak, koalisyon hükümetlerinin olası etkileri üzerine pek çok araştırma yapılmıştır. Chasquetti'nin bulgularına göre, demokratik istikrar açısından sorunlu olan formüller azınlık koalisyon hükümetleri ve parti desteğinden yoksun hükümetlerdir (2008:66). Linares'in saptaması, azınlık yönetimlerinin başkanlık sistemlerinde daha sık görüldükleri yönündedir (2011:33). 1946 ve 1999 yılları arasında tüm demokrasilerde oluşturulan koalisyon hükümetlerini inceleyen Cheibub, Przeworski ve Saiegh, çoğunluğa sahip koalisyonların tüm parlamenter koalisyonların %79.1'ini oluşturmalarına rağmen, bu rakamın başkanlık rejimlerinde % 59.7'de kalmakta olduğuna dikkat çekerler (2004:574). Yine yazarların tespitine göre başkanlık rejimlerinde oluşturulan azınlık hükümetlerinin %23'ü, parlamenter sistemlerde hayatta kalması mümkün olamayacak hükümetlerdir (Cheibub, Przeworski ve Saiegh, 2004:575).

Buna karşın, geniş tabanlı koalisyon hükümetlerinin başkanlık rejimlerine istikrar kazandırabilecekleri değerlendirilir. Chasquetti'nin bulgularına göre % 55'in üzerinde yasama desteğiyle koalisyon mutabakatı oluşturabilen liderler, zaman içinde en uzun soluklu koalisyonları elde ederler (2008:132). Koalisyon yönetimlerinin fiilî ya da göreceli ömrü dikkate alındığında, Latin Amerika başkanlık sistemlerinde oluşturulan koalisyonların Batı Avrupa'dakilere oranla daha kısa sürmediklerine dikkat çekilir (Linares, 2011:14). Gelişmişlik düzeyleri eşitlendiğinde, başkanlık sisteminin göreceli olarak daha uzun süreli hükümetlerin oluşumuna katkı vermekte olduğu ifade edilir (Linares, 2011:16).

Farklı başkanlık sistemlerindeki koalisyon pratiklerinin sergilediği çeşitlilik de dikkate değerdir. 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren Brezilya, başkanların koalisyon oluşturma arayışlarının kurumsallaşmasına tanıklık eder. Başkanlıkları döneminde Fernando Henrique Cardoso ve Luiz Inácio Lula da Silva'nın, farklı siyasi partilerin mensuplarına bakanlık vererek, geniş tabanlı ve heterojen koalisyonlar içinde yürütme gücünü paylaşmak suretiyle yönetmiş oldukları görülür (Power, 2010:26). Brezilya'daki mevcut rejim, koalisyonlara dayalı başkanlık rejimi olarak tanımlanır (Power, 2010:23). Başkanları süreklilik gösteren yasama desteğinden mahrum bırakan temel etkenler arasında; yasama organındaki yüksek parçalanmışlık düzeyi, partilerin güçsüzlüğü, geniş seçim çevrelerinde açık liste nispi temsil esasına dayalı seçim sistemi, kuvvetli federalizm ile ona eşlik eden veto oyuncusu bolluğu, partilerin büyük kısmının ideoloji ve disiplinden yoksun olmaları ve federal yasama organı üyelerinin önemli bir kısmının parti değiştirmeleri sayılır (Power, 2010:19-20).

1990'lı yıllarda Uruguay'da, ülkenin iki büyük geleneksel partisinin soldaki Geniş Cephe'nin yükselişini önlemek için koalisyon oluşturmaları ve yeni seçim yasasında uzlaşmaları başka bir

örnek teşkil eder (Reniu ve Albala, 2012:188-189). Şili'de 2009-2010 seçimlerindeki yenilgiye kadar süren yaklaşık 20 yıllık dönem boyunca, Concertación koalisyonu güç paylaşımı ve iç uyumunu korudu (Reniu ve Albala, 2012:193 ve 194). Bu süre içinde görev yapan her Başkan, partilerin seçimlerdeki ağırlığını dikkate alan yetki paylaşımı formülüyle, bakanlıkları koalisyon ortakları arasında dağıtmayı tercih etti (Siavelis, 2008:110). Bu koalisyonların yasama organına sirayetinin güvence altına alındığı durumlara da rastlandı (Siavelis, 2008:110-111). Şili ve Uruguay'da; homojen, dengeli ve istikrarlı çoğunluk koalisyonlarının süreklilik kazanarak, bölgenin geri kalanındaki yönetilemezlik halinden farklı olarak, siyasi ve sosyal istikrar sağladıklarına inanılmaktadır (Reniu ve Albala, 2012:195).

Afrika'da da, görevdeki başkanların artan sıklıkla farklı partilere hükümetlere katılmaları yönünde davette bulundukları görülür. 1970'li yıllardan bu yana bakanlık sayılarının ve koalisyon hükümeti görülme sıklığının çarpıcı düzeyde artışını açıklayan etkenler arasında; kıtanın hızla yükselen nüfusu, 1990'lı yıllarda çok partili rekabete dönüşün yeni bir koalisyon hükümetleri dalgası başlatması ve savaşların tekrarını engellemek maksadıyla oluşturulan geniş tabanlı ve yetki paylaşımı öngören barış anlaşmalarının imzalanması sıralanır (LeVan ve Assenov, 2015:6-7). 2006 yılı itibarıyla 44 Afrika ülkesindeki hükümetlerin % 55'inin çok partili koalisyonlardan oluştuğu ifade edilmiştir (LeVan ve Assenov, 2015:6).

Başkanlık rejiminin nispeten istikrar kazanmış olduğu başlıca örnek olarak tanımlanan ABD siyasal sisteminde de, yasama koalisyonlarına sıklıkla ihtiyaç duyulur. Yasama koalisyonu, aynı yönde oy kullanan ve farklı partilere mensup yasama organı üyelerinden oluşan kümeyi ifade eder (Cheibub, Przeworski ve Saiegh, 2004:569-570). ABD'ndeki gereklilik; rakip partilerin yasama organı ve başkanlık makamı üzerinde hâkimiyet kurarak, bölünmüş bir yönetime sebebiyet verdikleri koşulların sıklıkla tecrübe edilmiş olmasıyla bağlantılıdır. Partiler içinde disiplin uygulamasının belirleyici olmaması nedeniyle, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkide yaşanan kilitlenmelerin zaman ve emek gerektiren uzlaşmalar sonucunda aşılması mümkündür. Tasarıların görüşülmesinde, uzlaşma ve koalisyon arayışları sıklıkla kaçınılmaz olur. Bu arayışlardan ne oranda sonuç alınabileceği, son yıllarda artarak sorgulanan bir husustur. Seçimlerde yarışan partilerin, ideolojik ve coğrafi açıdan, giderek kendi içlerinde homojen hâle geldikleri ve seçmen tabanlarının daha fazla kutuplaştığı gözlenir (Owens ve Loomis, 2006:276). Değişen koşullar altında, yasama organındaki kilitlenme riskinin artması ve uzlaşma olanaklarının daralması beklenebilir. Cumhuriyetçi ve Demokrat Kongre üyeleri arasındaki uzlaşmazlıkların, son yıllarda önemli tıkanıklıklara yol açtığı görülür.

Hasta Koruma ve Düşük Maliyetli Bakım Yasası'nın serüveni, yasama koalisyonları olmaksızın yaşanacak kilitlenmelere önemli bir örnektir. Yasa tasarısı Başkan'ın mensubu olduğu partinin yasama organının iki kamarasında da çoğunluğa sahip olduğu dönemde gündeme gelmiş olmasına rağmen, uzun bir süreç sonunda Kongre'nin onayından geçebildiği ifade edilmelidir. Tasarının Cumhuriyetçi Parti üyelerinin desteğinden yoksun yasalaştığı eklenmelidir. Başkan'ın onayının ardından, anayasaya uygunluk denetimi için, 26 eyaletten gelen yargı başvuruları gerçekleşti. Federal Yüksek Mahkeme'nin tasarının anayasaya aykırı olduğu yönündeki savı

destekten mahrum bırakmasını takiben, yasanın uygulanmasıyla ilgili yeni zorluklar belirdi. 2013 yılında yasanın uygulanması hususundaki uzlaşma eksikliğinin gözler önüne serilmesi ve yasanın Kongre çoğunluğu tarafından finansmandan yoksun bırakılması söz konusuydu. Son Kongre seçimlerinin ardından her iki kamarada da çoğunluğu elde eden Cumhuriyetçi Parti'nin pek çok üyesi, ilgili yasanın ilga edilmesi için girişimde bulunacaklarını dile getirdiler.

Başkanlık Sistemi ve Kuvvetler Birliği: Kilit Oyuncular Olarak Yasama Organları

Kuvvetler ayrılığı rejimlerinin; yasama, yürütme ya da yargı üstünlüğünün önünü alacağı ifade edilir (Albert, 2010:213). Bu tür rejimlerde, bir kurumun yetkilerini bir diğerine devredemeyeceği vurgulanır (Albert, 2010:214). Başkanlık rejiminin kuvvetler ayrılığı ilkesini güvence altına alma hedefine ne oranda yaklaşacağı, tartışmalı konulardandır. Başkanlık sistemlerinin bazısında yasama iradesi üzerindeki yürütme gölgesi belirginlik kazanabilir ya da, tam aksine, yasama organı desteğini esirgemek suretiyle başkanların kaderini belirleyebilir. Yasama ve yürütme organları arasındaki güç dengesinin, ilkinin hareket alanını güvence altına alacak ve kuvvetler ayrılığı ilkesini sağlamlaştıracak şekilde yeniden tanımlanması gibi beklentilerin karşılanması her koşul altında mümkün olmaz.

Başkanlık sistemlerinin kuvvetler ayrılığı prensibini hayata geçiren örneklerine rastlanmakla birlikte, yetkinin başkanlık makamında toplandığı durumlar da görülür. Başkan'ın mensubu olduğu disiplinli siyasi partinin yasama çoğunluğunu kontrol etmesi durumunda, başkanlık sistemlerinin çoğunlukçu ve merkeziyetçi yansımaları kaçınılmazdır. Shugart, yürütme organından bağımsız ve onunla pazarlık yapabilecek konumdaki bir yasama organının bulunmadığı hallerde, başkanlık sistemlerinin gayriresmi bir hiyerarşi ve hatta göreceli bir anarşik düzen sergileyebildiklerine dikkat çeker (2008:348).[9] Böylelikle başkanlık rejimleri, kuvvetler birliği sistemlerinden beklenecek sonuçları doğurabilir.

Buna karşın, anayasanın yetkilerin kullanımını uzlaşma şartına bağladığı ve yasama çoğunluğu ile Başkan'ın rakip siyasi gelenekleri temsil eden disiplinli partilerin mensupları oldukları koşullarda, kilitlenme ve atalet gibi sonuçları engellemek güçleşir. Yasama organının yürütme tekliflerini reddetmeyi ya da Başkan'ın veto etmesine kesin gözüyle bakılan alternatifler önermeyi alışkanlık haline getirdiği durumlarda, idareyi durma noktasına getirmesi mümkündür (Riggs, 1994:88). Yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkide kilitlenme, sıklıkla başkanların tek taraflı girişimlerde bulunmalarıyla sonuçlanır. Başkanlar, halkoylaması ya da kararnamelere başvurarak, yasama organını devre dışı bırakmaya gayret edebilirler. Shugart, başkanların atamalara ilişkin yetkilerini kullanma ya da yasama organı üyeleriyle bireysel ittifak oluşturma yollarını seçebileceklerini belirtir (2008:355). Bu kapsamda; hiperbaşkanlık kavramına dikkat çekilir, Başkan'ı kontrol etmek amacıyla oluşturulan kurumlara ilişkin tasarım kusurları, muhalefet

9 Shugart, bu durumun tam aksine, parlamenter sistemlerde karar alma süreçlerindeki muhalefet etkisi arttıkça gayriresmi bir kuvvetler ayrılığı düzeninin ortaya çıkmakta olduğunu ifade eder (2008:354).

partilerinin yetersizliği ve siyasi müttefiklerin desteği gibi etkenler nedeniyle, tek taraflı yürütme fiillerini kontrole yönelik anayasal çabaların altını oyan başkanların varlığı vurgulanır (Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, 2011:247). Bu tür özellikler sergileyen sistemlerde, anayasal metinler yetki delegasyonuna modern gerçekliklerden uzaklaşacak kadar katı sınırlamalar getirse de, pratikte çok az sınırlama işler ve fiilî delegasyon yaygın ve açık uçlu bir hâl alır (Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin, 2011:328).

Yasama organının konumu, bir siyasal sistemde kuvvetler ayrılığı ilkesinin ne oranda hayata geçirilebileceğini belirleyen temel etkenlerdendir. Yasama organının güçsüzlüğü, yatay hesap verebilirliği zayıflatır (Fish, 2006:12). Rose-Ackerman, Desierto ve Volosin; mahkeme ya da denetim ajanslarının, bağımsız bir gözetim kaynağı olan yasama organının göreceli güçsüzlüğünü telafi edemeyeceklerini ifade ederler (2011:276, 327). Birçok yasama organının karar alma süreçlerini etkileme açısından eskiye oranla daha az yetkin oldukları kabul edilmekle birlikte, bu organların; kitlelerin siyasi ortama katılımını sağlamak, bir siyasi düzenden diğerine geçişte anahtar rol oynamak, mağduriyetleri dile getirmek, gözetim görevini üstlenmek ve yürütmeyi denetlemek suretleriyle önemlerini arttırmakta olduklarına dikkat çekilir (Baldwin, 2004:302). *The Journal of Legislative Studies* başlıklı derginin özel sayısında yer alan vaka çalışmalarından hareketle, parlamenter kurumların daha erişilebilir, şeffaf ve görünür olma yolunda bir açılım sergilemekte oldukları sonucuna ulaşılmıştır (Leston-Bandeira, 2012:516-518). Başkanlık sistemleri özelinde, Afrika'dan Latin Amerika'daki örneklere kadar, yasama organlarının mevzi kazanmakta oldukları görülebilir.

Pek çok başkanlık rejiminde, yasama organları geniş ve kapsamlı yetkilerle donatılır. Bu organlar; Başkan'ın yasama seçimlerini yenileyebileceğine ilişkin korku duymadan vetoyu geçersiz kılabilir, kararnameleri hükümsüz hale getirebilir, gündeme ilişkin önerileri geri çevirebilir ve anayasal yetkileri geri alabilirler (Samuels, 2007:708). Anayasal yetkilerinin genişliğine ek olarak; yasama organının çalışma pratikleri, yürütmeden ne oranda siyasi bağımsızlığa sahip olduğu, parti sisteminin doğasından ne ölçüde etkilendiği ve kamuoyunun gözündeki yeri önem kazanır (Baldwin, 2004:299). Yasama organlarının politika üretme güçlerinin tanımlanmasında özerklik değişkeni dikkate alınır, aktif ve ihtisas sahibi bir sabit komite sistemi gerekli koşul olarak görülür (Arter, 2006:247-248). Birçok çalışmada, vekillerin resmi görev süreleri ve kaç dönemdir hizmet etmekte oldukları da kurumsal kabiliyet ve üyelerin profesyonellik düzeyini ölçmekte kullanılır (Alemán ve Tsebelis, 2011:13).

Tüm bu yetkilere ve kurumsal donanıma fiilen başvurulma sıklığı, yasama organındaki sandalye dağılımıyla yakından bağlantılıdır. Siyasi partilerin yasama organı içinde etkinlikleri ve özerk hareket edebilme becerileri, kurumlar arasındaki güç dengeleri açısından önemlidir. Bu çalışmanın başında belirtilmiş olduğu gibi, başkanlık sistemlerine özgü ilişkilerin siyasi partilerin yapı ve işleyişini yeniden tanımlamakta olduğu savı dile getirilir. Samuels, başkanlık sistemlerinin başkanlaşmış partiler yaratmakta olduklarını ifade ederek, başkan adaylarının kendilerini ve yandaşlarını makamlara taşıma becerisinden bahseder (2002:462, 468). Böylelikle siyasi partiler başkanlığa aday liderler etrafında bir araya gelen yapılar hâlini alır, ideolojiye ek olarak kampanya

ve politikaların oluşturulmasında parti örgütlenmelerinin önemi azalır ve kişiselleşmenin düzeyi artar (Samuels, 2002:475). Kendi rızalarıyla yetkilerini kullanmaktan vazgeçen yasama organlarının ortaya çıkışı, muhtemel sonuçlardandır.

ABD siyasal sistemi, kuvvetler ayrılığı rejiminin başlıca örneğidir. Shugart, başkanlık sistemlerinin çoğunun bu özellikleri daha az sergilemekte olduklarını vurgularken, ABD başkanlık sistemini kurumsallaşmış bir çatışma ve pazarlık sistemi olarak tanımlar (2008:347). Bu sistemi sıra dışı noktaya çeken nitelikler, siyasi partilerin yapı ve işleyişlerindeki farklılıklara ek olarak, yasama organının siyasal sistemin merkezindeki konumudur. ABD siyasi partileri, üyelerinin seçmenlerini memnun etmek suretiyle yeni bir seçim başarısına daha imza atmalarına öncelik vererek, sıklıkla ortak bir parti tutumu belirleme uygulamasından sakınırlar. 1955'den bu yana, rakip Beyaz Saray ve Kongre çoğunluklarından oluşan bölünmüş yönetimlerin istisnadan çok kural halini almış olmaları dikkate değerdir (Bell, 2004:198). Parti disiplinine yönelik uygulamaların gevşekliği nedeniyle bu gelişme, başkanların yasama sürecindeki etkilerini zayıflatmış olmakla birlikte, başkanlık rejiminin temel niteliklerinin sorgulanmasına yol açacak oranda kilitlenme ya da tıkanıklığa sebebiyet vermez.

Baldwin, dört farklı tür yasama organından bahsederek, ender rastlanan politika belirleyici yasama organlarına başlıca örnek olarak ABD Kongresi'ni gösterir (2004:295). Bu tür bir yasama organı önemli düzeyde özerkliğe sahip olmanın yanı sıra, yürütme organı tarafından getirilen önerileri değiştirmek ve reddetmekle kalmayıp, yerlerine kendi önerilerini koyabilmektedir (Baldwin, 2004:295). Bu durum başkanlar ve Kongre arasındaki ilişkileri derinden etkiler. Bell başkanların Senato'nun onayıyla kamu ataması yapabilmeleri ya da uluslararası anlaşmaları imzalayabilmeleri ve silahlı kuvvetlerin başkomutanı sıfatına sahip olmalarına rağmen, savaş ilanı yetkisinin Kongre'ye tanınması gibi düzenlemelerin anayasayı kaleme alanların yasama ve yürütmenin beraber çalışmaları yönündeki iradesini sergilemekte olduğuna dikkat çeker (2004:194). Pek çok diğer başkanlık sisteminin aksine Başkan'a yasama sürecini başlatacak girişimde bulunma yetkisinin doğrudan tanınmamış olması da, kuvvetler ayrılığı ilkesine duyulan inanç kadar, uzlaşma arayışına verilen önemin yansımasıdır.

1968-1996 yılları arasında, Başkan'ın öncelikli konumunun bölünmüş yönetimler rejiminin kurumsallaşmasıyla ıslah edilmiş olduğu dile getirilir (Fabrini, 1999:96). Buna rağmen, Kongre ve Beyaz Saray arasındaki güç dengesinin zaman içinde başkanların lehine evrilmiş olmasına vurgu yapılır. Orduyu komuta yetkisi ve yürütme organını icra emirleriyle yönlendirmenin, Başkan'ı avantajlı konuma taşıyan iki unsur olduğuna inanılır (Baldwin, 2004:297; Bell, 2004:195; Cheibub, Elkins ve Ginsburg, 2011:1715). İlişkilerdeki değişim, daha çok Kongre'ye ait bir yetkinin Başkan'a aktarılması ya da Başkan'ın yetkisini arttıracak bir tasarının onaylanmasıyla gerçekleşir (Bell, 2004:195). Federal mahkemeler de, kimi zaman Kongre ile karşı karşıya gelecek şekilde, Başkan'ın yetkilerini arttıracak kararlara imza atarlar (Bell, 2004:195).

Latin Amerika'daki başkanlık rejimi örneklerinde, partilerin yapı ve etkilerindeki farklılıklara ek olarak, yasama organlarının siyasal sistemlerdeki konumu ABD'ndekinden farklı neticelerin elde

edilmesinin önünü açar. Latin Amerika siyasal sistemleri merkezi yönetimler etrafında şekillenmiştir. Başkanların gücü merkeziyetçi biçimde kullanmaları sayesinde ulus inşasının gerçekleşmiş olduğuna inanılır (Nohlen, 2012:52). Latin Amerika'daki başkanlık sistemleri tarihî, sosyolojik ve kültürel sebeplere ek olarak yetkinin tek güçlü liderin elinde toplanmasının etkisiyle, ortaya çıkışlarından bu yana yürütme hâkimiyeti ile birlikte anılırlar (Henríquez ve Zovatto, 2009:67).

Latin Amerika başkanlık sistemlerinin kendi aralarında farklılık sergilemekte olmalarının altı sıklıkla çizilir. Bu sistemlerin sınıflandırılmasında başvurulan ortak kategoriler baskın, saf, ılımlılaştırılmış ve parlamenterleşmiş başkanlık sistemleri olarak yorumlanabilir. Baskın başkanlık sistemleri kişiselleşmeye ek olarak yürütme organı lehine dengesiz bir güç dağılımı ve bu organın gücünü kontrol edecek organların yokluğu ya da özerklikten yoksun olmalarıyla tanımlanırken, saf sistemler ABD örneğinde olduğu gibi erkler arasında dengeler ve karşı ağırlıklarla betimlenir (Nohlen, 2012:60-61; Henríquez ve Zovatto, 2009:55-56). Ilımlılaştırılmış ya da yumuşatılmış başkanlık sistemleri, yasama organını daha geniş yetkilerle donatarak, başkanların yasama alanındaki yetkilerine sınırlamalar getirir (Henríquez ve Zovatto, 2009:57). Parlamenter sistemin kimi unsurlarını hayata geçiren başkanlık sistemleri, derecelendirmeye tabi tutulur. Kabine üzerinde ortak kontrol bu sistemlerin genel niteliğidir. Parlamenter nüanslara sahip başkanlık sistemlerinde bir bakana karşı gensoru önergesi verilebilir ve bakanın görevine devam edip etmeyeceği hususu Başkan'ın takdirine bırakılır (Henríquez ve Zovatto, 2009:58; Reniu Vilamala, 2008:12). Parlamenterleşmiş başkanlık sisteminde kabine ve bakanlar bireysel olarak Başkan önünde olduğu kadar yasama organı önünde de sorumluluk sahibi olup, yasamadaki oylamalar sonucunda görevden ayrılmaları gerekebilir (Henríquez ve Zovatto, 2009:60). Karar alma süreci müzakereye ve uzlaşmaya dayalıdır (Nohlen, 2012:60-61).

Başkanlık rejimlerindeki parlamenterleşme eğiliminin, 18 Latin Amerika ülkesinden 12'sinde göze çarpacak kadar yaygın olduğu ifade edilir (Reniu Vilamala, 2008:12). Bölgedeki başkanlar ve kabinelerin yasama organı tarafından kontrol edilmelerini sağlayacak bilgilendirme talebi, soru, gensoru, araştırma gibi unsurların bölge anayasalarında sıklıkla görülmekte olduklarına parmak basılır (Henríquez ve Zovatto, 2009:90 ve 92). Parlamenter rejimlere özgü bir takım uygulamalar ile başkanlık rejimi uygulamaları arasında paralellik kurulur. Yetkisizleştirme ilanı ve Başkan'ın görevi bırakması parlamenter rejimlerdeki gensoru, erken seçimlerin ilanıyla görevi bırakma parlamenter sistemlerdeki erken seçim ilanı ve Başkan'ın ardılının Kongre tarafından seçilmesi de güven oylamasıyla atamayı çağrıştıran uygulamalar olarak tanımlanır (Marsteintredet, 2008:40).

Parlamenter unsurların benimsenmesindeki temel mantık, başkanlığın bireysel yapısını aşarak, kabinenin koordinasyonu ve yasama organı ile ilişkilerin yürütülmesini yeni bir makama bırakmaktır (Nohlen, 2012:69). Başbakanlık ya da Kabine Şefliği makamı oluşturulmasının, koalisyonlar ve partiler arasında müzakere mantığını etkin hâle getirmesi beklenir (Reniu Vilamala, 2008:9-10). Bu düzenleme yasama organına karşı sorumluluk üstlenecek yeni bir siyasi aktör yaratıyorsa da, sebebiyet vereceği değişimin sınırlarını dikkate almakta fayda vardır. Rial, koordinasyondan sorumlu bu aktörlerin Başkan tarafından görevlendirilen ve herhangi bir vakitte görevden alınabilecek isimler olduğunun altını çizer (2009:158).

Pek çok araştırma, Latin Amerika'daki yasama organlarının vatandaşlarla kurmuş oldukları bağ ve aktif rol üstlenebilme becerileri açısından farklılık sergiledikleri sonucuna ulaşmıştır (Arnold, 2012:457-459; Saiegh, 2010:22-23). Yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilerde son dönemlerde tecrübe edilen değişime dikkat çekilir. Başkanların girişimleriyle önerilen tasarıların başarı oranları yüksek yüzdelerde seyretmekteyken, teknik kabiliyetin bakanlıkların elinde toplanmış olmasının yürütmenin ortak yasama aktörü gibi çalışmasına imkân verdiğine inanılır (Jiménez Badillo, 2007:104). Buna karşın; daha katılımcı başkanlık seçimleri, Başkan'ın gündem belirleme yetkilerinin arttırılması yönündeki eğilimin vetonun aşılmasını sağlayan kuralın esnetilmesiyle telafi edilmesi ve kabineyi Kongre'ye karşı sorumlu tutacak düzenlemelerin hayata geçirilmesi gibi değişikliklerin altı çizilir (Colomer ve Negretto, 2005:87).

Latin Amerika ülkelerinde son yıllarda tanıklık edilen yasama organının feshi girişimlerinin, Kongre'nin kapatılması yerine, Başkan'ın görevden alınmasıyla sonuçlandığı görülür (Pérez-Liñán, 2005:52). Bu süreçte kitlesel hareketler de belirleyici olmuştur. Sokak protestoları sonucunda başkanların görevlerinden ayrılmakta oldukları vakaların tamamında, yeni sivil başkanların görevi devraldıkları göze çarpar (Hochstetler, 2008:56 ve 54). En sık görülen haliyle başkanlık dönemlerinin erken sonlanması, Başkan'a yönelik sosyal desteğin çekilmesinin ardından, Kongre'nin Başkan'ın düşüşüne aktif olarak katkı yapmasıyla ilişkilendirilir (Negretto, 2014:12). Başkanlar siyasi elitlerin desteğini koruduklarında, protestolar çok daha az etkili olur (Pérez-Liñán, 2008:123). Böylelikle eldeki veriler, yasama organlarının başkanların görev sürelerinin sonuna kadar iktidarda kalabilmek için ihtiyaç duydukları desteği sağlayan kilit oyuncular oldukları iddiasını kuvvetlendirir.

Yürütme yetkisinin tek elde toplandığı örneklere sıklıkla rastlanan Afrika'daki pek çok ülkede, yasama organı on yıllar boyunca ciddi sınırlamalarla faaliyet göstermiş ve siyasi süreçlere ortak olmakta güçlük çekmiştir. Parlamenter rejimler altında bağımsızlık kazanmış olmalarına rağmen başkanlık sistemine geçiş yapan eski Britanya kolonilerinde, yasama organlarının kökleri 20. yüzyılın başlarına kadar uzanır (Barkan, 2009:9). Eski Fransa ve Portekiz sömürgelerindeyse, yasama organlarının ana işlevlerini yerine getirmelerini sağlayacak kabiliyeti inşa etmeleri 1990'lı yıllarda rekabetçi siyasete geçilmesinin sonrasına kadar gerçekleşmez (Barkan, 2009:12). Afrika başkanlık sistemlerinde başkanların atama yetkileri ve kaynaklara erişiminin, yasama organlarının düşük teknik kabiliyetleriyle birleşerek, bir itaat kalıbı yaratmakta oldukları vurgulanır (Chaisty, Cheeseman ve Power, 2012:11). Başkanların yasama denetiminden bağımsız hareket etmelerini sağlayan etkenler arasında; kimlik temelli bağlar, devlet kaynaklarının kontrol ve dağıtımı ile sadakat yaratılması, bakanlık sayılarının hızla arttırılması, artan sayıda milletvekilinin bakanlık ya da bakan vekilliklerine atanmaları, aktif görevlerde bulunmayan vekillerin nakit transferler ile itaatkâr tutulmaları ve bu kurallara aykırı davrananlara yönelik şiddet sayılır (Barkan, 2009:6-15).

Afrika'da başkanlara tanınan anayasal yetkilerin kapsamının oldukça geniş tanımlanmış olması dikkat çeker. Van Cranenburgh, incelediği 30 Afrika ülkesinde, başkanların kurumsal yetkilerinin yüksek düzeyde seyretmekte olduğunu gözlemler (2008:966 ve 970). Bunun yanı sıra, 1990'lı yıllarda çok partili rekabete geçişin ardından ortaya çıkan parti sisteminin, Başkan'ın

baskın konumdaki partisinin etrafında çok sayıda küçük ve yüksek düzeyde akışkanlık gösteren partiden oluştuğu dile getirilir (Van de Walle, 2003:298). Azevedo-Harman'ın vurguladığı nokta, Afrika kıtasında parlamentolar üzerinde neredeyse mutlak kontrole sahip olan bu partilerin çoğunun, iç disipline sadakatle bağlı bağımsızlık hareketleri olmasıdır (2011:70). Bağımsızlık mücadelesinde sonuç alan partilerin konum ve meşruiyeti uzun yıllar boyunca tabu olarak görülmüştür. Bu tarihsel süreç içinde kıtadaki pek çok yasama organının yürütmeyi denetim altında tutma fırsatını kullanmayarak, yasama imtiyazlarını yürütmeye teslim etme eğiliminde olduğu gözlenir (Prempeh, 2008:115). Anayasal görev dönemi sınırlamasına ilişkin çekişmenin, başkanlar ve yasama organları arasında gözle görülür tartışmaların ender örneklerinden birini teşkil ettiğine inanılır (Azevedo-Harman, 2011:67). 1990'lı yıllarda gerçekleşen ilk iki tur çok partili rekabet deneyimini takiben kimi başkanlar anayasal görev dönemi sınırlaması nedeniyle iktidardan ayrılmaya zorlanır (Barkan, 2009:16-17). Yasama organının desteğini arkasına alan pek çok Başkan, anayasada yer alan dönem sınırlamasının silinmesine önderlik ederek, iktidardaki üçüncü ya da takip eden dönemine başlar.

Afrika kıtasında Başkan'ın gücünü sınırlama sorumluluğunun büyük oranda hak beyannameleri ve anayasallık denetimiyle yetkilendirilen mahkemelere kaldığı vurgulanarak, bu mahkemelerin kurumsal açıdan kuvvetten düşürülmüş ve doktrin yönünden Başkan'ın aşırılıklarını dizginleyemeyecek oranda yürütmenin bakış açısına sahip oldukları dile getirilir (Prempeh, 2008:118). Son dönemlerde, bölgedeki yasama organlarının görev ve önceliklerine ilişkin yeni tanımlamalara gidilmekte olduğu yönünde iyimserlik hâkimdir. Bu organların bir kısmının; komite sisteminin geliştirilmesi, personelin profesyonelleşmesi ve parlamenter bütçe ofisinin kurulması gibi yöntemlerle, kapasite inşasına yönelmiş oldukları ifade edilir (Barkan, 2009:20).

Farklı deneyimlerin göstermekte olduğu üzere, başkanlık sisteminin kuvvetler ayrılığını tesis etmeye ne oranda yatkın olduğuna ilişkin genellemede bulunmak güçtür. Riggs, kuvvetler ayrılığı ilkesinin tek başına anayasal normların güvence altına alacakları bir ilke olmadığına işaret eder (1994:76). Öne çıkan diğer temel unsurlar arasında; siyasi aktörlerin rakipleriyle uzlaşmaya yatkınlıkları, mensubu oldukları siyasi parti içinde çok sesliliğe tahammül eğilimleri ve yetkilerinin sınırlarını ihlal etmemek için gösterecekleri özen sayılabilir. Yasama organlarının kendilerine tanınmış yetkileri muhafaza etmekteki kararlılık ve olanakları belirleyicidir. Ellis ve Samuels, kişilikler ve kültürel değişkenlerin sistemlerin pratikte nasıl işleyeceğine etki edeceklerine inanırlar (2009:540). Aynı modele sahip ülkelerde bir Başkan otokrat, bir diğeri uzlaşma inşa eden aktörler olabilir ve bu ayrım, aynı siyasal sistemin farklı dönemlerinde ortaya çıkabilir (Ellis ve Samuels, 2009:531).

Sonuç

Türkiye'de yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkinin yeniden tanımlanması arayışını pekiştiren etkenler arasında; yeni anayasa tartışmaları, 2007 tarihli anayasa değişikliği sonrasında artan çift başlılık kaygısı ve 1 Kasım 2015 genel seçimlerinin ardından kaleme alınan hükümet

programı sayılabilir. Bu çerçevede, başkanlık sistemine ilişkin tartışmaların gündemde önemli yer tutmaya devam edeceğine ilişkin pek çok gösterge mevcuttur.

Başkanlık sistemi zaman içinde daha olumlu siyasi sonuçlarla birlikte anılmaya başlanır. Başkanlık rejiminin çok partili sistemlerle de işleyebileceği, demokratik rejimden taviz verilmeden sabit görev sürelerinin esnetilebileceği, parlamenter rejim unsurlarının kurumlar arasındaki ilişkileri güçlendirecek şekilde başkanlık rejimlerine dâhil edilebileceği ve parlamenter rejim ile başkanlık rejimleri arasında artan bir örtüşmenin varlığı dikkat çekilen noktalardır. Bu göreceli iyileşmeye rağmen; siyasi partilerin geri plana itilmesi, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilerde kilitlenme ve iktidarın kişiselleşmesi ya da delegasyoncu eğilimler gibi olası sonuçlar, siyasi istikrarın sağlanmasının önündeki temel engeller olarak sıralanır.

Türkiye örneğinde başkanlık sistemine geçişe ilişkin temel beklenti, kuvvetler ayrılığı ilkesinin güvence altına alınmasının yanı sıra, koalisyon hükümetlerine duyulacak ihtiyacın ortadan kalkması suretiyle siyasi istikrarın tesisidir. Dünyanın farklı bölgelerindeki başkanlık sistemi deneyimleri, bu sistemlerin aksine kuvvetler birliğinin sağlanması yönündeki eğilimleri güçlendirebileceklerine işaret eder. Bununla birlikte, başkanların geniş koalisyonlar oluşturma yönünde bir tutum sergileyebildiklerinin altı çizilmelidir.

Başkan'ın mensubu olduğu disiplinli siyasi partinin yasama çoğunluğuna sahip olduğu koşullarda, yetkinin tek elde toplanması kaçınılmazdır. Buna karşın, katı disipline sahip rakip partiler yasama ve yürütme organlarında çoğunluğu ellerinde bulundurduklarında, kilitlenme ve tıkanıklığın önünü almak güçleşir. Kuvvetler ayrılığının salt anayasal normlarla güvence altına alınması zor olmakla birlikte; yasama organının konumu, yetkileri, kurumsal donanımı ve sergilemekte olduğu üye dağılımı belirleyicidir. Başkanlık sistemine geçişin yasama organının canlanmasına yol açtığı durumlardan ziyade, kuvvetli bir yasama organı yapı ve geleneğine sahip başkanlık sistemlerinde kuvvetler ayrılığı ilkesinin hayata geçmekte olduğu gözlenir. Başkanlara tanınan yetkilerin diğer kurumların tasdik ya da denetimine imkân verecek şekilde tanımlanmalarının kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir yansıması olduğu gerçeği dikkate alınmalıdır. Özellikle başkanların yasama alanındaki faaliyetleri üzerinde bir takım koşul ve sınırlamaların varlığı, kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereğidir.

Başkanlık sistemlerine yönelik diğer bir temel yanılgı, yürütmenin oluşumunda ve yasama süreçlerinde, koalisyonlara ihtiyaç duyulmayacağı yönündeki inançtır. Başkanlık sistemleri sıklıkla koalisyon arayışlarını gerekli kılar. Başkanın üyesi bulunduğu siyasi partinin yasama organında çoğunluğu kontrol etmesi her koşul altında mümkün olamayacağından, yasama organı içinde başkanlık girişimlerine destek sağlayacak bir koalisyonun oluşturulması zorunludur. Başkanlık makamının tek taraflı olarak kullanabileceği yetkilerin asgari düzeye indirilmesi ve yetki kullanımının diğer kurumlarla uzlaşma ya da bu kurumlar tarafından denetim esasına bağlanması, koalisyonların oluşumunu özellikle teşvik eder. Parlamenter sistemlerde şikâyet konusu olan ve uzun soluklu müzakereleri gerektiren birçok süreç, başkanlık sistemlerinde de pekâlâ varlık gösterir.

Bakanlıkların paylaşılması sonucunda oluşan hükümet ve tasarıların yasalaşması sürecinde ihtiyaç duyulan yasama koalisyonları başkanlık sistemlerinin önemli bir kısmında kaçınılmazdır ya da, uzun dönem getiri ve kolaylaştırıcı etkileri nedenleriyle, tercih edilir. Koalisyonların oluşumunu etkileyen faktörler arasında; başkanlara tanınan yetkiler, yasama organının siyasal sistemdeki konumu ve bu organdaki sandalye dağılımı, koalisyon inşasını teşvik eden yapısal etken ve kuralların varlığı, başkanların makamlarını koruyabilmek için yasama organıyla işbirliğine duydukları ihtiyaç ve, toplum geneline ek olarak, siyasi elitler arasında müzakere ve uzlaşmayı cesaretlendiren hâkim değerlerin varlığı sayılabilir. Koalisyon inşasının hesap sorulabilirliği arttırmakta olmasına ek olarak, bir fiilî kontrol ve denge unsuruna dönüştüğü ifade edilir. Özellikle de, geniş tabanlı koalisyon hükümetlerinin başkanlık sistemlerindeki istikrar kazandırıcı etkisi vurgulanır.

Kaynakça

Akşam, (31 Ekim 2012) "Bu Sistemle Çatışırlar".

Albert, R. (2010) "Presidential Values in Parliamentary Democracies", *International Journal of Constitutional Law*, 8(2): 207-236.

Alemán, E. and Tsebelis, G. (2011) "Political Parties and Government Coalitions in the Americas", *Journal of Politics in Latin America,* 3(1): 3-28.

Anadolu Ajansı, (25 Kasım 2015) "64. Hükümet Programı" http://www.aa.com.tr/uploads/TempUserFiles/64.hukumet_programi.pdf [Erişim Tarihi: 2 Ocak 2016].

Arnold, J. R. (2012) "Parliaments and Citizens in Latin America", *The Journal of Legislative Studies*, 18(3-4): 441-462.

Arter, D. (2006) "Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislatures", *The Journal of Legislative Studies*, 12(3-4): 245-257.

Azevedo-Harman, E. (2011) "Parliaments in Africa: Representative Institutions in the Land of the 'Big Man'", *The Journal of Legislative Studies*, 17(1): 65-85.

Baldwin, N. D. J. (2004) "Concluding Observations: Legislative Weakness, Scrutinizing Strength?", *The Journal of Legislative Studies*,10 (2-3): 295-302.

Barkan, J. D. (2009) "African Legislatures and the "Third Wave" of Democratization", in J. D. Barkan (ed.), *Legislative Power in Emerging African Democracies*, Boulder, CO.: Lynne Rienner Publishers.

Bell, L. C. (2004) "Following the Leaders or Leading the Followers? The US President's Relations with Congress", *The Journal of Legislative Studies*, 10(2-3): 193-205.

Carey, J. M. (2009) "What Sort of Strong President?", en A. Ellis, J. J. O. Henríquez y D. Zovatto (eds.), *Cómo Hacer Que Funcione el Sistema Presidencial (Making Presidentialism Work)*, México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Carreras, M. (2012) "The Rise of Outsiders in Latin America, 1980-2010: An Institutionalist Perspective", *Comparative Political Studies*, 45(12): 1451-1482.

Carreras, M. (2013) "Presidentes Outsiders y Ministros Neófitos: Un Análisis a Través del Ejemplo de Fujimori", *América Latina Hoy*, 64: 95-118.

Chaisty, P., Cheeseman, N. and Power, T. (2012) "Rethinking the Presidentialism Debate': Conceptualizing Coalitional Politics in Cross-regional Perspective", *Democratization*, iFirst: 1-23.

Chasquetti, D. (2008) *Democracia, Presidencialismo y Partidos Políticos en América Latina: Evaluando la "Difícil Combinación"*, Montevideo: Ediciones Cauce-CSIC.

Cheibub, J. A., Przeworski, A. and Saiegh, S. M. (2004) "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism", *British Journal of Political Science*, 34(4): 565-587.

Cheibub, J. A., Elkins, Z. and Ginsburg, T. (2011) "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", *Texas Law Review*, 89(7): 1707-1739.

Clark, W.R., Golder, M. and Golder, S. N. (2013) *Principles of Comparative Politics*, Los Angeles: CQ Press-Sage.

Colomer, J. M. and Negretto, G. L. (2005) "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?", *Government and Opposition*, 40(1): 60-89.

Corrales, J. and Penfold, M. (2014) "Manipulating Term Limits in Latin America", *Journal of Democracy*, 25(4): 157-168.

El País, (4 Junio 2015) "El Congreso de Colombia Elimina la Reelección Presidencial".

Elgie, R. (2005) "From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?", *Democratization*, 12(1): 106-122.

Ellis, A. and Samuels, K. (2009) "Making Presidentialism Work: Sharing and Learning from Global

Experience", en A. Ellis, J. J. O. Henríquez y D. Zovatto (eds.), *Cómo Hacer Que Funcione el Sistema Presidencial (Making Presidentialism Work)*, México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Fabrini, S. (1999) "The American System of Separated Government: An Historical-Institutional Interpretation", *International Political Science Review*, 20(1): 95-116.

Fish, S. M. (2006) "Stronger Legislatures, Stronger Democracies", *Journal of Democracy*, 17(1): 5-20.

Henríquez, J.J.O. y Zovatto, D. (2009) "Alcance de los Poderes Presidenciales en los Países Latinoamericanos", en A. Ellis, J. J. O. Henríquez y D. Zovatto (eds.), *Cómo Hacer Que Funcione el Sistema Presidencial (Making Presidentialism Work)*, México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Hicken, A. and Stoll, H. (2012) "Are All Presidents Created Equal? Presidential Powers and the Shadow of Presidential Elections", *Comparative Political Studies*, OnlineFirst Version: 1-29.

Hochstetler, K. (2008) "Repensando el Presidencialismo: Desafíos y Caídas Presidenciales en el Cono Sur", *América Latina Hoy*, 49: 51-72.

Hürriyet, (31 Ekim 2012) "Yönetim Çift Başlı Olmaz".

Jiménez Badillo, M. (2007) "Desempeño de los Presidentes Latinoamericanos en Gobiernos sin Mayorías Parlamentarias", *El Cotidiano*, 22(143): 92-105.

Kim, Y. H. (2014) "Impeachment and Presidential Politics in New Democracies", *Democratization*, 21(3): 519-553.

Leston-Bandeira, C. (2012) "Parliaments' Endless Pursuit of Trust: Re-focusing on Symbolic Representation", *The Journal of Legislative Studies*, 18(3-4): 514-526.

LeVan, A.C. and Assenov, A. (2015) "Parties or Portfolio? The Economic Consequences of Africa's Big Cabinets", *Government and Opposition*, FirstView Article: 1-30.

Linares, S. (2011) "Treinta Años del Debate Parlamentarismo-Presidencialismo: Un Balance de las Evidencias", *Revista Española de Ciencia Política*, 27: 9-44.

Linz, J. J. (1990) "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, 1(1): 51-69.

Mainwaring, S. (1993) "Presidentialism, Multipartism, and Democracy- the Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, 26(2): 198-228.

Marsteintredet, L. (2008) "Las Consecuencias Sobre el Régimen de las Interrupciones Presidenciales en América Latina", *América Latina Hoy*, 49: 31-50.

Marsteintredet, L., Llanos, M. and Nolte, D. (2013) "Paraguay and the Politics of Impeachment", *Journal of Democracy*, 24(4): 110-123.

Martínez-Gallardo, C. (2012) "Out of the Cabient: What Drives Defections from the Government in Presidential Systems?", *Comparative Political Studies*, 45(1): 62-90.

Negretto, G. (2014) "El Estudio del Presidencialismo en America Latina: Una Evaluación Crítica", en R. Castiglioni y C. Fuentes (eds.), *Manual de Política Comparada*, Santiago de Chile: Universidad Diego Portales Ediciones.

Neto, O.A. (2006) "The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas", *Comparative Political Studies*, 39(4): 415-440.

Nohlen, D. (2012) "El Presidencialismo: Análisis y Diseños Institucionales en su Contexto", *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 6: 49-76.

O'Donnell, G. (1996) "Delegative Democracy", in B.A. Brown and R.C. Macridis (eds.) *Comparative Politics: Notes and Readings,* Belmont: Wadsworth Publishing Company.

Owens, J. E. and Loomis, B. A. (2006) "Qualified Exceptionalism: The US Congress in Comparative Perspective", *The Journal of Legislative Studies*, 12(3-4): 258-290.

Parra Ramírez, E. (2008) "Dinámicas Coalicionales en Sistemas Presidenciales de América Latina", *Democracia*, 10(20): 140-153.

Pereira, C. and Melo, M. A. (2012) "The Surprising Success of Multiparty Presidentialism", *Journal of Democracy*, 23(3): 156-170.

Pérez-Liñán, A. (2003) "Pugna de Poderes y Crisis de Gobernabilidad: ¿Hacia un Nuevo Presidencialismo?", *Latin American Research Review*, 38(3): 149-164.

Pérez-Liñán, A. (2005) "Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes: Toward Congressional Supremacy?", *Comparative Political Studies*, 38(1): 51-74.

Pérez Liñán, A. (2008) "Instituciones, Coaliciones Callejeras e Inestablidad Política: Perspectivas Teóricas sobre las Crisis Presidenciales", *América Latina Hoy*, 49: 105-126.

Power, T. J. (2010) "Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy", *Bulletin of Latin American Research*, 29(1): 18-33.

Prempeh, H. K. (2008) "Presidents Untamed", *Journal of Democracy*, 19(2): 109-123.

Radikal, (6 Nisan 2014) "İki Numara Uyardı: Kavga Çıkar".

Raile, E.D. , Pereira, C. and Power, T.J. (2010) "The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime", *Political Research Quarterly*, OnlineFirst: 1-12.

Reniu Vilamala, J. M. (2008) *Los Gobiernos de Coalición en los Sistemas Presidenciales de Latinomérica: Elementos para el Debate*, Barcelona: CIDOB edicions.

Reniu, J. Ma. y Albala, A. (2012) "Los Gobiernos de Coalición y Su Incidencia sobre los Presidencialismos Latinoamericanos: el Caso del Cono Sur", *Estudios Políticos*, 26: 161-214.

Rial (2009) "Balance Entre la Inmovilidad y la Tendencia al Autoritarismo en un Régimen Presidencial. Partidos y Legislaturas Débiles. El Predominio del Personalismo Presidencial en América Latina", en A. Ellis, J. J. O. Henríquez y D. Zovatto (eds.), *Cómo Hacer Que Funcione el Sistema Presidencial (Making Presidentialism Work)*, México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Riggs, F. W. (1994) "Conceptual Homogenization of a Heteregeneous Field: Presidentialism in Comparative Perspective", in M. Dogan and A. Kazancıgil (eds.), *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance*, Oxford: Blackwell.

Rose-Ackerman, S., Desierto, D. A. and Volosin, N. (2011) "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines", *Berkeley Journal of International Law*, 29: 246-333.

Sabah, (8 Mayıs 2012) "Başkanlık Sisteminin Özel Detayları".

Sabah, (16 Şubat 2013) "Sistem Çatışmaya Çanak Tutuyor".

Saiegh, S. M. (2010) "Jugadores Activos o Apéndices del Ejecutivo? Una Evaluación del Papel de los Legisladores Latinoamericanos en la Toma de Decisiones", *Política y Gobierno*, 17(1): 3-24.

Samuels, D. J. (2002) "Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior", *Comparative Political Studies*, 35(4): 461-483.

Samuels, D. (2007) "Separation of Powers", in C. Boix ve S.C. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press.

Serrafero, M. D. (2014) "Flexibilización del Presidencialismo en América Latina: Un Fenómeno Nuevo? (1)", *Revista de Estudios Políticos*, 163(1): 67-99.

Shin, J. H. (2013) "Cabinet Duration in Presidential Democracies", *Political Science Quarterly*, 128(2): 317-339.

Shugart, M.S. (2008) "Comparative Executive-Legislative Relations", in R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, New York: Oxford University Press.

Siavelis, P. M. (2008) "Executive-Legislative Relations and Democracy in Latin America", in R. Millett, J.

Holmes and O. Pérez (eds.), *Latin American Democracy: Emerging Reality or Endangered Species?*, New York: Routledge.

Stepan, A. and Skach, C. (1993) "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation-Parliamentarism versus Presidentialism", *World Politics*, 46(1): 1-22.

Türkiye, (23 Kasım 2012) "Bozdağ: Meclis Tam Bağımsız Olsun İstiyoruz".

Valadés, D. (2008) *La Parliamentarización de los Sistemas Presidenciales*, Mexico D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Van Cranenburgh, O. (2008) "'Big Men' Rule: Presidential Power, Regime Type and Democracy in 30 African Countries", *Democratization*, 15(5): 952-973.

Van de Walle, N. (2003) "Presidentialism and Clientelism in Africa's Emerging Party Systems", *The Journal of Modern African Studies*, 41(2): 297-321.

Vatan, (30 Eylül 2012) "AKP'nin 62 Maddeli 2023 Vizyonu".