

YÜRÜTME

(EXECUTIVE)

Doç. Dr./Assoc. Prof. Dr. Sultan Tahmazoğlu Üzeltürk
Yeditepe Üniversitesi

ÖZET

Yeni anayasa tartışmalarında yürütmenin yapısı ve yasama yürütme ilişkileri önemli bir yer tutmaktadır. Çalışmada tercih parlamenter rejimden ve sistemin rasyonelleştirilmesinden yana olacaktır. Türkiye'nin uzun soluklu tecrübesi olan parlamenter rejimi değiştirmesini gerektirecek haklı sebepler yoktur. Kaldı ki Türkiye gibi ideolojik, etnik, dinsel temel sorunlarını halletmemiş, bölünmüş, iktidarları kişiselleştirmeye müsait ve uzlaşmacı olmayan bir siyasal sistemde parlamenter rejimin katkıları çok daha büyük olacaktır. Makalede yürütmeye ilişkin iki sorundan da söz edilmektedir. İlki hükümet istikrarının sağlanmasıdır. 1982 den itibaren siyasi gelişmeler izlenirse hükümet istikrarsızlığından söz etmek pek doğru bir ifade değildir. İkinci sorun ise iktidarın başbakanda yoğunlaşmasıdır. Bu yoğunlaşma hem kabine içinde, hem parti içinde hem de yasama organı içinde ve tüm idari yapıda kendisini göstermektedir. Bu durum hem anayasanın kendisinden, hem siyasi partiler ve seçim kanunundan, hem de partilerin tüzük, program ve uygulamalarından kaynaklanan bir sorundur. Bu sebeple sorunların çözümüne anayasadaki değişiklikler yanında, yasal planda ve uygulamadaki değişikliklerin de eşlik etmesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: 1982 Anayasası, Yürütme, Parlamenter Rejim, Hükümet İstikrarı

ABSTRACT

Structure of the executive and legislative-executive relationships is an important subject on the new constitution debate. Rationalization of the system and parliamentary regime is preferred in this study. Turkey does not require justifications changing parliamentary regime that has

long-standing experience. Besides, the contributions of the parliamentary regime would be really huge to a political system like that of Turkey which has not yet resolved its fundamental ideological, ethnical, religious issues, which is divided, which is ready to personalize the governments and which is not compromising. Two problems sourcing from the executive power are mentioned in the article. The first problem is to ensure the stability of the government. It is not the right choice to speak of instability of the government regarding political developments since 1982. The second problem is concentration of power at the prime minister's personality. This concentration manifests itself within the cabinet, the party and all the administrative structure as well as in the legislature. This situation is arising from the constitution itself, both political parties and election law, and parties' rules, programs and practices. For this reason, the solution of problems, in addition to changes in the constitution, must be accompanied by legislative changes and changes in practice.

Key words: 1982 Constitution of Turkey, Executive, Parliamentary regime, Stability of government

1961 Anayasasına yöneltilen devletin güçsüzlüğü ve yürütmenin zayıflığı eleştirileri 1982 Anayasasında karşılığını bulmuştur. Bu amaçla 1982 Anayasasında yürütme güçlendirilirken Cumhurbaşkanı özellikle olağanüstü hallerde kullanacağı yetkiler yanında bir tür gözetim iktidarı da verilmiştir.

Yürütmenin ikinci ayağı olan bakanlar kurulunda bu kez başbakanın güçlendirilmesi anayasada ifadesini bulmuştur. Başbakana bakanlıklar arasında işbirliğini sağlama ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetme görevi verilmiş, ayrıca her bakanın başbakana karşı sorumlu olduğu ve bakanların azlini Cumhurbaşkanı'dan talep etme yetkisinin de başbakanda olduğu anayasada vurgulanmıştır.

Bakanlar Kurulunun paralelinde "milli savunma" başlığı altında başkomutanlığın Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunduğu, Genelkurmay başkanının da başkomutanlık görevini Cumhurbaşkanı namına yerine getirdiği belirtilmektedir. Ayrıca Genelkurmay başkanının Bakanlar kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı'nca atandığı, görev ve yetkile-

rinin kanunla düzenleneceği ve bu görev ve yetkilerinden dolayı başbana karşı sorumlu olduğu da ilave edilmektedir. Bu çerçevede bir Milli Güvenlik Kurulu(MGK) oluşturulmuştur. 2001 Anayasa değişikliği ile MGK'nın asker-sivil dengesi siviller lehine değiştirilmiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanı başkanlığında oluşturulan Kurulun asker kanadında Genelkurmay başkanı, üç kuvvet ve jandarma genel komutanı bulunmaktadır. Sivil kanadında ise, Cumhurbaşkanı dışında adalet, milli savunma, içişleri, dışişleri bakanları ile başbakan yardımcıları bulunmaktadır. 2001 değişikliğinde ayrıca Kurulun devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması konusunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar bakanlar kurulu tarafından “değerlendirilir” ifadelerine yer verilerek sivil otoriteler üzerindeki etkisi zayıflatılmıştır.

İdare içinde Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu(RTÜK), Atatürk, Kültür, Dil ve tarih Yüksek Kurulu, Diyadin İşleri Başkanlığı düzenlenmiştir.

1982 Anayasasının bu genel görüntüsü dışında yürütmeye ilişkin tartışmalı noktaları ve bazı öneriler şu şekilde belirtilebilir:

I. YÜRÜTME GÖREV Mİ? YETKİ VE GÖREV Mİ?

1982 Anayasasında yürütme 1961 Anayasasından farklı olarak aynı zamanda bir yetki olarak düzenlenmiştir. Yürütmenin 1982 Anayasasında yetki olarak yer almasının nedeni yürütmeye özerk bir alan bırakılmasından değil, yetkisini doğrudan anayasadan alan Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri (OHAL KHK) ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin bulunmasına bağlanmaktadır¹.

1982 Anayasasında yürütmenin kanun hükmünde kararname(KHK), tüzük, yönetmelik gibi bir dizi düzenleyici işlem yapma yetkisi bulunmaktadır. Yürütme Anayasaya göre Cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından yerine getirilecektir.

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin 1961 Anayasasında ve 1982 Anayasasının Danışma Meclisi metninde olduğu gibi bir kanunla

¹ Buna ayrıca 1982 Anayasasında KHK ların işlevsel bakımdan yasama işlem olmalarına ilişkin değerlendirme sonucu KHK larda eklenebilir. E. Teziç, *Anayasa Hukuku*, 13. Bası, Beta, İstanbul, s. 17.

düzenlenmesi Cumhurbaşkanlığı makamının parlamenter rejimdeki konumuna daha uygundur².

Yürütmenin yetki olmasının bir başka sebebi ise OHAL KHK larıdır. Cumhurbaşkanı başkanlığında bakanlar kurulu tarafından olağanüstü hal ilan edilebilmekte ve bu hallere ilişkin olarak OHAL KHK sı çıkarma yetkisi de Cumhurbaşkanı başkanlığında Bakanlar kuruluna verilmektedir. Bu kararname yargı denetimi dışındadır. Ancak Anayasa Mahkemesinin kararlarında bu kararname gerçekten OHAL KHK sı olup olmadıklarının denetimi yapılmaktadır. OHAL KHK larının olağanüstü halin zamanı ve mekânı ile sınırlı olup olmadığı ve kanunlarda değişiklik yapıp yapmadığı şeklinde ortaya çıkan bu denetim sınırlı ama önemlidir.

OHAL KHK ları özellikle Anayasa mahkemesinin denetiminin dışında olmaları sebebiyle 1982 Anayasasının en çok eleştirilen yetkilerinden biridir. Daha önce de birçok Anayasa önerisinde yer aldığı gibi³ OHALKHK ları kaldırılmalıdır. Hiç değilse yargı denetimine açılmalıdır.

II. MONİST KOLLEJYAL YA DA DÜALİST YÜRÜTME

Kuvvetler ayrılığı dikkate alındığında 1982 Anayasası ile getirilen siyasal rejim 2007 öncesinde devlet başkanının güçlendirildiği bir parlamenter rejim görüntüsündedir. 2007 referandumu sonrasında ise Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin hüküm kabul edilmiştir. Muhtemelen⁴ 2014 den itibaren Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile siyasal rejimin bir dönüşüme uğrayacağı açıktır. Bazı yazarlarca bu dönüşüm “Yarı başkanlık sistemi” bazılarınca da “başkanlı parlamenter rejim⁵” olarak ifade edilmektedir.

² Kaldı ki Cumhurbaşkanlığı Sekreterliği Anayasadaki hükme rağmen kanunla düzenlenmekte, ancak, Cumhurbaşkanının mahfuz düzenleme alanı sözkonusu kanun ile kapsam dışında tutulmaktadır. 2879 sayılı Kanun, Kabul Tarihi: 17/08/1983, R. G. 19/08/1983, S.18140. E. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 11. Baskı, Ankara, s. 262.

³ Örneğin, *Türkiye Barolar Birliği Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi* 2001, madde 147.

⁴ Şimdiki Cumhurbaşkanının 5 yıl mı 7 yıl mı görev yapacağı henüz açıklık kazanmamıştır. 7 yıl görev yaparsa 2014 de seçim yapılacaktır.

⁵ Burada başkanlı parlamenter rejim tanımından Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği, parlamentoya karşı sorumlu bir bakanlar kurulunun bulunduğu ve cumhurbaşkanının sembolik yetkilerle donatıldığı bir model esas alınmaktadır. Yarı başkanlık modelini savunanlar ise 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının halk tarafından

Türkiye Cumhuriyeti'nin yürütmeye ilişkin olarak güncel sorunlarından birisi yapısal anlamda tekçi(monist), ortaklaşa(kollejyal) veya ikici (düalist) yürütme modellerinden hangisinin tercih edileceği noktasında karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada tercihim düalist yürütmeden yana olacaktır.

Kuvvetler ayrılığı çerçevesinde siyasi rejim tartışmasına tarihsel olarak yaklaşırsak yeni olmadığı görülür. Daha önce Cumhurbaşkanı Özal ve ardından Cumhurbaşkanı Demirel dönemlerinde ortaya atılan başkanlık rejimi tartışmalarında Westminster modeli rejim tercihi ile Türkiye'nin yanlış yaptığı ve bir tür gelişmiş demokrasi modeli olarak başkanlık rejiminin tercih edilmesi gereğine işaret edilmiştir. 1990 ların sonunda Doğru Yol Partisi yarı- başkanlık rejimini gündeme getirmiş, ardından 9. Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin dolması ile tartışma ertelenmiştir.

2002 ve 2004 yıllarında tekrar Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) tarafından başkanlık rejimi tartışmalarının gündeme getirildiğine tanık olunmaktadır⁶. Son günlerde başkanlık rejimi tartışmaları çok daha net olarak gündeme getirilmiş, hatta 12 Haziran 2011 seçimlerinden sonra bu konuda referanduma gidilebileceği ihtimali Başbakan tarafından dilendirilmiştir⁷.

seçilmesi ve yetkilerinin genişliği ile parlamentoya karşı sorumlu bakanlar kurulunu esas almaktadırlar.

⁶ E. Kalaycıoğlu, "Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdiyle Sınavı", *Başkanlık Sistemi*, Barolar Birliği yayınları, Ankara, s. 13-14.

⁷ Burada kısaca ifade edilmek gerekirse Türkiye için başkanlık rejimi tartışmaları yeni olmamakla beraber bu alanda yeterince araştırmanın yapılarak böyle bir modelin tercih edildiği yönünde önemli kuşular taşıdığını belirtmeliyim. Bu konuda iki örnek vermek gerekirse biri Başbakan'dan gelen sistemi istemeyen Almanya'ya baksın ifadesidir. Bilindiği gibi Almanya da başkanlık rejimi yoktur. Cumhurbaşkanı da daha sonra çekinceleri olduğunu ifade etmesine rağmen başkanlık rejiminin tarihsel olarak da bize daha uygun olduğunu ifade etmesidir. Yukarıda kısaca işaret ettiğim gibi Osmanlı-Türk Anayasal sisteminde başkanlık rejimi uygulaması yoktur. Güçlerin Padişah'ta toplandığı mutlak monarşi dönemi vardır ama bu da kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan başkanlık rejimdir. Muhtemeldir ki başkanlık rejiminden güçlerin tek elde ve başkanda toplandığı bir model anlaşılmaktadır. Bu da tercihimin neden parlamenter rejimden yana olduğunun gerekçelerinden biridir.

Türk anayasa hukuku öğretisinde ise, genellikle parlamenter rejimden yana tavır alınmakla beraber⁸, başkanlık rejiminin Türkiye için uygun olduğuna dair görüşler de bulunmaktadır⁹.

Parlamenter rejim, istikrarsızlığa yol açması, etkinlik eksikliği, halkın hükümeti doğrudan belirleyememesi, özellikle koalisyonlarda ortaya çıkan hesap sorulabilirlik açığı (accountability) ve oy verilen adayın kazanması halinde kimin hükümet edeceğinin bilinmemesi (identifiability) sebepleriyle düşük nitelikli demokrasiye yol açmasından hareketle eleştirilmektedir. Sistemin tıkanma ihtimalinin olmaması, esnekliği, kutuplaşmanın düşüklüğü, iktidarın kişiselleşmesi potansiyelinin düşüklüğü ve Devlet başkanının ılımlaştırıcı etkisi yönleri ile de parlamenter rejim genel olarak olumlu bulunmaktadır. Buna karşılık; başkanlık rejimleri istikrar, etkinlik, kaliteli demokrasiye yol açması açısından olumlu bulunmaktadır. Başkanlık rejiminin eleştirilen yönleri ise, sistemin tıkanması ihtimali, katılığı, kutuplaşmaya yol açması iktidarın kişiselleşmesi ve Devlet başkanının ılımlaştırıcı etkisinin olmaması şeklinde ortaya konulmaktadır¹⁰.

Türkiye'nin 1876 da hedeflediği, 1909 da ulaştığı 1921 istisnai denemesinin ardından 1924 de kısmen 1961 ve 1982 de ise tamamen uyguladığı siyasal rejim parlamenter rejimdir. Yani Türkiye Cumhuriyeti'nin uzun soluklu bir parlamenter rejim tecrübesi bulunmaktadır. Peki, parlamenter rejimi terketmek için yukarıda sayılan olumsuzlukları yaşadığı tecrübeleri de var mıdır? Ya da başka bir ifade ile parlamenter rejimi terketmesi için yeterli gerekçesi var mıdır?

Öncelikle parlamenter rejim Türkiye örneğinde yukarıda belirtilen olumsuzlukları taşımakta mıdır? Eğer bu olumsuzluklar varsa ortadan kaldırılamaz mı, uzun bir deneye dayanan parlamenter rejimi değiştirmek için yeterli midir?

⁸ E. Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi Midir? Uluslar arası Anayasa Hukuku Kurultayı, Türkiye Barolar Birliği, Yayın no 12, s. 362 vd. E. Özbudun, Zaman İ.Ö. Kaboğlu, "Nasıl Bir Çağdaş Anayasa ve Anayasa Yargısı, Anayasa Yargısı, No 15, 1998.

⁹ Mustafa Erdoğan Başkanlık rejimini desteklerken şu gerekçelere dayanmaktadır: başkanlık rejiminin hesap sorulabilir olması, daha demokratik olması, istikrarı hedeflemesi, parlamenter rejimdeki yasama yürütme bütünlüğüne çözüm getirmesi. M. Erdoğan, "Başkanlık Sistemi Türkiye'ye Uyar mı?", Tercüman, 20. 1. 2005. B. Kuzu,

¹⁰ K. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Kitabevi, 1. Baskı, Eylül 2010, s. 248 vd.

12 Eylül 1980 den itibaren Türkiye’de 17 hükümet kurulmuştur. Hükümetlerin ömrü ortalama 1.64 yıldır. Ancak bu rakamın yanıltıcı olduğu görülür. Çünkü, 1982 Anayasası döneminde seçim hükümetlerinin oluştuğu 1983 den beri hükümetler genellikle istikrarsızlık sebebiyle değişmemiştir. Örneğin, Özal 1982 den 1989 a kadar başbakandır. 1989 da Cumhurbaşkanı seçildiği için yine aynı partiden Yıldırım Akbulut ve Mesut Yılmaz 1991 e kadar başbakan olmuşlardır. Yani 1983 den 1991 e kadar 8 yıl başbakan aynı partidendir. 1991 de Süleyman Demirel DYP den başbakan olmuş, Demirel’in Cumhurbaşkanı seçilmesi ile aynı partiden Tansu Çiller başbakan olmuştur. Bu da bazen koalisyon olarak, bazen tek başına 1991 den 1996 ya kadar 5 yıl DYP hükümeti demektir. 1995 seçimlerinden sonra kurulan ANAYOL, REFAHYOL ve ANASOL-D hükümetleri ve 1999 seçimlerinden sonra kurulan DSP-MHP-ANAP koalisyonu en zor olabilecek koalisyonlar olarak görülürken oldukça başarılı çalışmalar yapabilmişlerdir. Bu dönemde yapılan 1995 ve 2001 Anayasa değişiklikleri bugüne kadar yapılmış en kapsamlı ve özgürlükçü anayasa değişiklikleridir¹¹. 2002 seçimlerinde T. Erdoğan siyasi yasaklı olduğu için seçilememiş başbakan Abdullah Gül olmuş, ardından muhalefetin de destek verdiği bir anayasa değişikliği ile yasaklılık kalkmış ve T. Erdoğan başbakan olmuştur. Bu sürecin başında aşağı yukarı 8 yıllık bir ANAP hükümeti, ortada 5 yıllık DYP hükümeti ve sonunda da yine 9 yıllık AKP hükümeti sözkonusu olmuştur. Aradaki koalisyon dönemleri ise yukarıda ifade edildiği gibi Türkiye’nin koalisyon tecrübesini güçlendirdiği dönemlerdir. Bu dönemin en önemli sebeplerinden biri 12 Eylül döneminin yarattığı merkez sağda ve de solda yaşanan yapay siyasi bölünme ve ekonomik krizlerdir.

Bu sebeple 1982 Anayasasının uygulandığı dönemde parlamenter sistemin getirdiği bir hükümet istikrarsızlığından söz etmek genel olarak pek mümkün değildir¹². Bu sonuçta %10 ülke barajının yarattığı adaletsiz temsilin de etkisi büyüktür.

¹¹ 1995 sonrası kurulan koalisyon hükümetlerine rağmen 2004’e kadar olan anayasa değişikliklerinde bir uzlaşma zemininin yakalandığı söylenebilir.

¹² Burada parlamenter rejimin her durumda hükümet istikrarsızlığına yol açtığını söylemenin de mümkün olmadığı açıktır. Parti yapısı ile yakından ilgili olan bu konuda İngiltere ve İtalya örnekleri ki farklı model olarak işaret edilebilir. Yerleşik demokrasilerde parlamenter rejimlerle başkanlık rejimlerinin karşılaştırması için bkz. E.

Ancak varılan sonuç ileride bu alanda sorun yaşanmayacağı anlamına da gelmez. Parlamenter rejim tercihinin ardından bu rejimdeki olumsuzlukları törpüleyecek, azaltacak, hatta ortadan kaldırarak araçların kullanılmasına gelmek gerekir. Burada da parlamenter rejimin rasyonelleştirilmesi ile karşılaşmaktayız. (rationalized parliamentarism) Bu araçla parlamenter rejimin istikrarlı ve etkili olması sağlanabilecektir. 1982 Anayasasının zaten benimsediği bu yöntem daha da ileri götürülerek hükümetlerin kurulmasını kolaylaştırmak ve yıkılmasını zorlaştırmak konusunda sisteme bazı araçlar monte edilebilir. Bu araçlar içinde yapıcı güvensizlik önerisi sorunu büyük ölçüde çözecek boyuttadır. Bakanlar kurulunun göreve gelirken ve görev sırasında güvenoyu alması korunmalı ilave olarak hükümetin güvensizlik oyu ile düşürülmesinin yeni bir başbakan üzerinde anlaşmaya bağlı olması (yapıcı güvensizlik oyu- vote of no confidence) parlamenter rejimin istikrarını sağlamak üzere önerilir¹³.

Ayrıca parlamenter rejim uygulamasının etkinliğine ilişkin olarak temel bir sorunun olmadığı da kaydedilebilir. Başbakan rejimin etkili olması adına Türkiye’de iki partili sistemi faydalı bulduğunu ifade etmiştir¹⁴. İki partili system kendiliğinden oluşuyorsa sistemde istikrar ve etkinliği sağlayacaktır kuşkusuz. Ancak bu yapının ağır düzelticilerle gerçekleştirilmesi derin demokrasi sorunlarına yol açacaktır. Burada gerçekten bir etkinlik sorunu var mı diye tekrar sorulabilir. Örneğin 5 yıllık 22. dönem yasama organında 796 yasa tasarısı ve 287 teklif yasalasmıştır. 4 yıllık 22. Dönemde ise 502 tasarı ve 247 teklif yasalasmıştır. Buna 12 Eylül 2010 da oylanan anayasa değişikliği de ilave edilebilir. Kaldığı zaten 1982 anayasası parlamentonun karar almasına ilişkin kolaylaştırıcılara anayasanın 96. maddesinde yer vermektedir. Burada

Kalaycıoğlu, “Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük tehdidiyle sınavı”, Başkanlık Sistemi Barolar Birliği, Ankara, 2005, s. 20-21.

¹³ E. Onar, “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi Midir?”, *Uluslar arası Anayasa Hukuku Kurultayı*, Türkiye Barolar Birliği, Yayın no 12, s. 362 vd. Alman Anayasası madde 67. TOBB Anayasa Önerisinde ve Özbudun Önerisinde (m. 76) benzer öneriler bulunmaktadır.

¹⁴ Akşam, Siyaset, 28. 11. 2011 “Doğrusu evet. Bu sistemi faydalı buluyorum. Çünkü ikili sistemde parlamentolar daha etkin işliyor, yönetiminde de istikrar söz konusu oluyor. Amerika’ya bakın. Aynı sistem olsun anlamında değil ama kanunların nasıl çıktığını görürsünüz. Bunun örneğini yakın zamanda biz de Ticaret Kanunu’nda yaşadık. Nasıl olduysa, muhalefet destek verdi ve üç günde çıkardık.”

Türkiyenin etkin hükümet sorunu olmadığı ve bu sebeple de buna ilişkin düzelticiler getirilmesinin gerekli olmadığı kanaatindeyim¹⁵.

Koalisyon hükümetleri sebebiyle parlamenter rejimlerde hesap sorulabilirlik eksikliği dehem yapıcı güvensizlik önerisi ile aşılabilmektedir. Hesap sorulabilirlik sorunu parlamenter rejimden ziyade demokrasi ve yargıya ilişkin sorunlar bağlamında gündeme gelmektedir. Bu açıdan şeffaflık, denetlenebilirlik ve hesap verebilirlik kavramlarının yönetimin her alanında hissedilmesi iyi yönetimin esaslarındandır. Bu bağlamda ifade ve basın özgürlüğü konusunda Türkiye'nin sicili de hatırlanmalıdır.

Sonuç olarak tercihim yürütmenin düalist modeli, parlamenter rejimden ve sistemin rasyonelleştirilmesinden yana olacaktır. Türkiye'nin parlamenter rejimi değiştirmesi için haklı gerekçeler olduğu kanaatinde değilim. Kaldı ki Türkiye gibi ideolojik, etnik, dinsel temel sorunlarını halletmemiş, bölünmüş, iktidarları kişiselleştirmeye müsait ve uzlaşmacı olmayan bir siyasal sistemde parlamenter rejimin katkıları çok daha büyük olacaktır.

III. CUMHURBAŞKANI

Yürütmenin birinci başı olarak Cumhurbaşkanı anayasanın ilk halinde 7 yıl için TBMM tarafından seçilmekteydi. Anayasanın 2007 referandumu ile değiştirilmesinden sonra Cumhurbaşkanı halk tarafından 5 yıl için seçilecektir. Bir 5 yıl daha seçilmek mümkündür. Cumhurbaşkanı'nın tarafsız niteliği korunmuştur. 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı'nın yasama yürütme ve yargıya ilişkin geniş yetkileri bulunmakta ve bu durum Anayasanın yürütmeyi ve onun içinde de Cumhurbaşkanı'ni güçlendirdiği şeklinde yorumlanmaktadır¹⁶. Bu çerçevede Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işler için yargı yolunun kapalı olduğu ve siyaseten sorumsuz olduğu da ilave edilmelidir. Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak idarenin hukuka uygun çalışmasını denetlemek adına 1982 Anayasasında "Devlet Denetleme Kurulu" oluşturulmuştur.

¹⁵ A. Lijphart, s. 104. Örneğin, Nihayet Fransız Anayasasının 49. Maddesinde Kabul edilen giyotin usulü önerilebilir. Fransız modelindeki hükümete kanun tekliflerini güvenoyuna sunma hakkı vererek meclisin mutlak çoğunluğu hükümeti görevden alma yönünde oy kullanmadığı sürece bu tekliflerin otomatik olarak onaylanmasını şart koşar

¹⁶ B. Çağlar, *Anayasa Bilimi*, BFS, 1989, İstanbul, s. 61. Aynı yönde, E. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 11. Baskı, Yetkin yayınları, Ankara, s. 63 vd.

1982 Anayasasında Cumhurbaşkanına ilişkin ilk sorun, Cumhurbaşkanının nasıl seçileceğidir. Öncelikle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin yöntem terkedilmelidir. Anayasa ile Cumhurbaşkanına tanınan geniş yetkiler Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ihtimalinde güçlü bir demokratik meşruiyetten yararlanan Cumhurbaşkanının bu yetkileri zorlamasına yol açacaktır. Üstelik bir kez daha seçilme ihtimali bu zorlamayı daha da belirgin hale getirecek ve tarafsız olması bir anayasal yükümlülük olan Cumhurbaşkanını partili hale getirecektir. 2007 halkoylamasında ifade edilen Cumhurbaşkanının yetkilerinin azaltılması söylemi de cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ihtimalinde tutarlı değildir¹⁷.

Başkanlı parlamenter rejimler anti demokratik rejimler olmamakla birlikte sistemin demokratik olarak işleminde müzakereci demokrasilerin varlığının etkisi kaçınılmazdır. Gücü çoğunluğun elinde toplamak yerine paylaştıran, dağıtan ve sınırlandıran bir demokrasi anlayışı olan müzakereci 'oydaşmacı' bir demokrasi anlayışının Türkiye'de olup olmadığı dab u noktada önemli bir tartışmadır¹⁸. Parlamantoda yer alan siyasi partilerin ideolojik keskinliği, % 10 barajının yarattığı adaletsiz temsil¹⁹, 2007 anayasa değişikliğine kadar olan süreçte bir uzlaşma temeli olmakla beraber parlamentoda tek partinin gücünün yarattığı konum, 1982 Anayasasının uygulamasında da müzakere arayışını ortadan kaldırmıştır. Türk anayasal sisteminde yasama-yürütme arasında bir iktidar dengesinin olduğunu söylemek de lider sultanı, demokratik olmayan

¹⁷ E. Özbudun, "Cumhurbaşkanını Halk Seçsin mi? Yarı-Başkanlık Sistemi Gerekli mi?", *Zaman*, 07.05.2007

¹⁸ Oydaşmacı veya müzakereci demokrasiler için şu kriterler belirlenmektedir: Yürütme gücünün geniş koalisyon hükümetleri tarafından paylaşılması; yasama ve yürütme arasında güç dengesi; Çok partili sistem; Nisbi temsil; Çıkar grupları çoğulculuğu; Federal ve adem-i merkez yetçi hükümet; Güçlü iki meclislilik; Anayasal katılık; Yargısal yorum ve Merkez bankasının bağımsızlığı. A. Lijphart, *Demokrasi Motifleri*, Salyangoz Yayınları, 2006, İstanbul, s. 44 vd. Aynı yönde bkz., Ş. Özsoy, *Başkanlı Parlamenter Sistem Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği*, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2009, s. 310 vd.

¹⁹ Örneğin 2002 seçimlerinde AKP %34,4 oranında oy alarak parlamentoda %66 oranında temsil edilirken, verilen oyların %46 sı barajın dışında kaldığından parlamento yansımamıştı. İHAM da sorunun seçim koalisyonları ve tarafsız aday olma süreci ile aşıldığından hareketle bu barajı Avrupa Sözleşmesine aykırı bulmamıştır. Mahkemenin kararı eleştiriyeye açıktır. Çünkü tarafsız adaylık süreci demokratik yarışta eşitliği bozmaktadır.

parti iç işleyişi ve antidemokratik biçimde işleyen parti disiplini karşısında zordur. Adem-i merkeziyetçi yapının olmaması, Anayasa yargısı alanındaki zayıflıklar Türkiyenin müzakereci demokrasi olarak ifade edilmesini zorlaştırmaktadır. Başkanın halk tarafından seçildiği bu model paylaşımcı ve çoğulcu yapı olmadan sistemin işlemesi sağlıklı olmayacağından hareketle terk edilmelidir²⁰.

Sonuç olarak Cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesi bu çerçevede en doğru seçimdir. Cumhurbaşkanını aday gösterme yetkisi ise mecliste temsilcisi bulunan tüm partilerce, belli sayıda milletvekili tarafından veya belli sayıda seçmenin imzalı önerisi ile yapılabilir. Cumhurbaşkanı meclis içinden olmak zorunda değildir. Ayrıca, partiler üstü ve tarafsız kimliği korunmalıdır. Özellikle Türkiye gibi çatışmacı toplumlarda Cumhurbaşkanının hakem kimliği önem taşımaktadır.

Cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesinde toplantı ve karar yetersayıları açıkça öngörülmesi, dört turun sonunda Cumhurbaşkanının seçilememesi halinde seçimler yenilenmelidir. Oylama gizli yapılmalıdır. Adaylık ve oylama süreci için zaman sınırı getirilmelidir.

Görev süresi parlamento ile paralel olmamalıdır. Görev süresi meclisten daha uzun olabilir. Bu açıdan 5-7 yıl uygun görülmektedir. Tekrar seçilmek mümkün olmamalıdır.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine ilişkin olarak hangi işleri tek başına hangilerini karşı imza ile yapacağı açıkça belirtilmelidir²¹. Bu çerçevede Cumhurbaşkanı yasaların meclise iadesi, kanun hükmünde kararnamelerin bakanlar kuruluna iadesi, meclisin açılış konuşmasını yapmak, anayasa mahkemesinde iptal davası açmak, başbakanı ve seçimlerde geçici bakanlar kurulunu atamak, şartları gerçekleştiğinde seçimleri yenilemek olarak açıkça belirtilmelidir. Cumhurbaşkanı bunun dışındaki yetkilerini karşı imza ile kullanmalıdır.

Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili hususlarda sorumsuzluğu sözkonusu olmalı sadece cezai olarak vatana ihanet istisnası getirilmelidir. Vatana ihanet ise kanunla açıkça düzenlenmeli ve bu alandaki muğlaklık kaldırılmalıdır. Vatana ihanet sebebiyle yüce divana sevk halinde

²⁰ Şule Özsoy, *Başkanlı Parlamenter Sistem ve Türkiye için Uygulanabilirliği*, s. 316.

²¹ 1982 Anayasasının Danışma Meclisi tasarısında bu ayırım yapılmasına rağmen MGK tarafından kabul edilmemiştir. T. Tan, "1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği, *Anayasa Yargısı*, 1984, s. 34.

Cumhurbaşkanlığının düşeceği belirtilmelidir. Cumhurbaşkanının isteniyorsa dokunulmazlığı da açıkça düzenlenmelidir. Bu durumda milletvekillerinin yasama dokunulmazlığının da alanının daraltılması Cumhurbaşkanı ile bağlantılı olarak gözden geçirilmelidir. Dokunulmazlığın kaldırılması meclise değil, yargısal bir mekanizmaya bırakılmalıdır. Dokunulmazlık düzenlenmemişse cumhurbaşkanının görevi dışındaki suçları için nasıl yargılanacağına açıklık getirilmelidir.

Cumhurbaşkanlığı genel sekreterliği anayasal bir kurum olmamalı ve yasalarla düzenlenmelidir. Devlet denetleme kurulunun da kaldırılması gerekir. Bunun yerine kamu yönetiminin yargı dışı denetimini sağlamak ve idarenin işleyişinden doğan şikayet ve başvuruları incelemek, görüş belirtmek, raporlar hazırlamak ve bunları ilgili kurumlara iletme üzere bir bağımsız idari otorite oluşturulabilir.

IV. BAŞBAKAN ve BAKANLAR KURULU

1982 Anayasasında Başbakana karşı bakanların sorumlu olduğu ve bakanların görevden alınması yetkisinin başbakan tarafından Cumhurbaşkanından istenebileceği öngörülmüştür. Bireysel ve kolektif sorumluluk taşıyan ve yasama organı tarafından gensoru ve diğer denetim araçları ile denetlenebilen bir bakanlar kurulu sözkonusudur. Bakanlar kurulu tüzük yapar ve TBMM seçimleri koşulları gerçekleştiğinde Cumhurbaşkanı tarafından yenilenir.

1982 Anayasasına göre Bakanlar kuruluna ilişkin olarak iki nokanın altı çizilecektir. Bunlardan ilki hükümet istikrarının sağlanması, diğeri ise Türkiye gerçeği dikkate alındığında iktidarın kişiselleşmesinin engellenmesidir.

İlk olarak, daha önce ifade edildiği gibi yapıcı güvensizlik önerisi kabul edilmelidir. Ayrıca 1982 Anayasasında olduğu gibi sadece güvensizlik oyları sayılmalı ve böylece hükümetlerin düşürülmesi zorlaştırılmalı yani sistem rasyonelleştirilmelidir.

2. olarak çözülmesi gereken sorun iktidarın başbakanda yoğunlaşmasıdır. Bu yoğunlaşma hem kabine içinde, hem parti içinde hem de yasama organı içinde ve tüm idari yapıda kendisini göstermektedir. Bu durum hem anayasanın kendisinden, hem siyasi partiler ve seçim kanunundan, hem de partilerin tüzük, program ve uygulamalarından kaynaklanan bir sorundur.

Parlamentar rejimin Türkiye uygulamasında iktidarın başbakanda yoğunlaştığı ve sistemin bir başbakan demokrasisi(chancellor democracy) şeklinde işlediği görülmektedir. Özellikle başbakanlığın 1982 Anayasasında güçlendirilmesi, yönetmelik çıkarmasının mümkün olması ve bir çok icrai kurumun başbakanlığa bağlanması başbakanlığın güçlenmesinin ilk nedenleridir. Ayrıca seçim sistemi barajının yarattığı rahat çoğunluklar ve parti disiplini ve önseçim yokluğu başbakanı daha da güçlü bir konuma getirmektedir. Başbakanının bu gücüne karşı bir fren sistemi zorunluluğu bulunmaktadır.

Bu sebeple başbakan olan kişinin parti liderliği sona ermelidir²². Öncelikle bakanlar kurulu üyelerinin ve milletvekillerinin kendi varlıklarını başbakana dayandırmamalarını sağlamak sorunun çözümüne hizmet edecektir. Bu amaçla başbakanın bakanlar kurulu üyelerini atarken bazı sınırlarla bu yetkiyi kullanmasını önermek mümkündür. Örneğin adalet bakanının parlamento ve parti dışından tarafsız bir kişi olarak atanması mümkün olabilir²³. Önemli olan kabinede yoğunlaşmayı önlemektir.

Başbakan sadece bakanlar kurulu karşısında bir güç değil, aynı zamanda yasama organındaki çoğunluktan hareketle de önemli bir iktidar kaynağıdır. Geçerli uygulamada önseçim ihtiyaridir. Türkiye örneği parti içi demokrasinin sağlıklı işlemediği, parti liderlerinin milletvekili adaylarını tek merkezden belirlediği ve önseçim yapmadığı ve demokratik yapının da iktidarın kişiselleştirilmesine yatkın olduğu ve dolayısıyla lider sultasının sorununun olduğu bir örnektir ve bu sorun hemen tüm siyasi partiler için geçerlidir²⁴. Burada iki şey yapılabilir.

İlki milletvekillerinin varlıklarını doğrudan parti başkanına bağladıkları bir adaylık ve ön-seçim süreci. Parti içi demokrasinin etkili hale getirilmesi. Parti disiplininin parti içi demokrasinin işleyişini ortadan kaldırmayacak şekilde yapılandırılması. Ayrıca, konumuz dışında

²² Burada kadınların kabinede temsiline de dikkat çekilmelidir. Türkiye de kadının siyasi alandaki etkisi son derece sınırlıdır. 2007 parlamentosunda kadınların temsil oranı % 9 dur. 27 bakandan ise sadece ikisi kadındır, 2011 de ise sadece bir.

²³ Finlandiya Anayasasının 69. Maddesinde benzer bir düzenleme bulunmaktadır. Ayrıca 1909 Anayasa değişiklikleri le Osmanlı Padişahının Sadrazam ve Şeyhülislamı ataması ve diğer vekilleri Sadrazamın seçmesi de hatırlanabilir.

²⁴ Türkiye örneğinin bir uzlaşma demokrasisi olmadığı konusunda bkz. Ş. Özsoy, *Başbakanlı Parlamentar Sistem*, s.328.

olmakla beraber etkili hale getirilebilecek bir tercihi oy sistemi de parti liderlerinin milletvekilleri üzerindeki etkisini azaltacaktır.

İkincisi ise başbakanı eşitler arası birinci konuma getirmektir. Bakanların başbakana karşı da sorumlu olacaklarına ilişkin hüküm kaldırılmalıdır. Burada 1961 Anayasasında olduğu gibi bakanları görevden alma yetkisinin başbakana verilmemesi de düşünülebilir. Ancak, bu durum istifa etmeyen bakan ile birlikte çalışma durumunda bırakılan başbakanın işlerini zorlaştırabileceğinden tercih edilmemiştir.

Amaç bazı destekler ile hükümeti istikrarlı hale getirmek iken, aktivist hükümete yol açılmamalıdır²⁵.

İktidarın merkezde yoğunlaşmasını önlemek için ademi merkeziyetçi yapıya önem verilmesi kadar, değişik uzmanlık ve sektörlerde faaliyet gösteren siyasal ve idari hiyerarşinin dışında anayasal güvenceye kavuşturulmuş bağımsız idari otoritelerin de oluşturulması gerekir. Ancak uygulamanın bu yönde olmadığı belirtilebilir. Bu konuda küçük bir örnek durumu açıklamaya yardımcı olabilir. Meclisin sürekliliği sözkonusu olmasına rağmen seçim kararı alan parlamento seçimden yaklaşık üç ay önce tatil edilmiş, bu arada da bakanlar kuruluna²⁶, 6 aylık kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Parlamento sadece iktidar partisinin iredesi ile tatile girmiş, yetkiler de bakanlar kuruluna belirtilen kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi ile aktarılmıştır²⁷. Adı “Gıda, tarım ve hayvancılık bakanlığının teşkilat ve görevleri hakkında kanun hükmünde kararname ile bazı kanun ve

²⁵ Etkin hükümet, hükümetin bir şeyleri değiştirmekte ve yıkmakta etkin olabilmesi, aktivist hükümet ise, politikanın çözemeyeceği hiçbir sorunun olmadığı varsayımı ile “iş bitirici” hükümet olarak tanımlanmaktadır. G. Sartori, *Anayasa Mühendisliği-Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine bir İnceleme*, Çev. E. Özbudun, Yetkin yayınevi, Ankara, 1997, s.150.

²⁶ Türkiye Büyük Millet Meclisinin Tatile Girmesine İlişkin Karar, Karar No. 992 Karar Tarihi: 6/4/2011, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin, 12 Nisan 2011 Salı gününden başlamak üzere, 12 Haziran 2011 Pazar günü yapılması kararlaştırılan Milletvekili Genel Seçimine ilişkin kesin sonuçların, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 37 nci ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün 3 üncü maddelerine göre, Yüksek Seçim Kurulunca Türkiye Radyo ve Televizyonlarından ilanını takip eden beşinci gün saat 15.00’te toplanmak üzere tatile girmesine, Genel Kurulun 6 Nisan 2011 tarihli 87 nci Birleşiminde karar verilmiştir.” RG. 12 Nisan 2011, S. 27903.

²⁷ 6223 sayı ve 6. 4. 2011 tarihli Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda yetki Kanunu.

kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılması” olan KHK nın içinde bazı bağımsız idari otoritelerin bakanlar kuruluna bağlanması da bulunmaktadır. “Torba” olarak ifade edilebilecek bu KHK ile özerk kurumlar bakanlar kuruluna bağılı duruma getirilmektedir. Bu kurumlar arasında daha önce sadece Danıştay tarafından denetlenebilen RTÜK, Telekomünikasyon Kurumu, (Sermaye Piyasası Kurulu)SPK, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Kamu İhale Kurumu (KİK), Rekabet Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) gibi sekiz üst kurulun aldığı tüm kararlar ilgili bakanlıklar tarafından denetlenebilecek ve bunlara yönelik idari soruşturma açabilecektir. Yine sözkonusu KHKya dayanarak DPT(Devlet Planlama Teşkilatı) kalkınma bakanlığına çevrilmiş, Milli Prodüktivite Merkezi, Çevre Koruma Kurulu gibi ayrı şekilde örgütlenen kurumlar, doğrudan bakanlıklara bağlanmıştır. Daha da ilginç biçimde Türkiye Bilim Akademisi (TÜBA)Bilim akademisine üye atanmasında bakanlar kurulu ve büyük ölçüde bakanlar kurulu ve Cumhurbaşkanı tarafından atanan YÖK e üyelerin üçte ikisini atama yetkisi verilmektedir²⁸.

Bağımsız idari otoritelerin özerklikleri korunmalı ve anayasal güvenceye kavuşturulmalıdır.

Bakanlar Kurulunun tüzük çıkarma yetkisi korunmalıdır. Danıştay incelemesinden geçmeyen hükmün tüzükte yer alamayacağı ifade edilmelidir.

Temiz siyaset için Bakanlar Kurulu üyelerinin atanır atanmaz meclise ticari faaliyetleri, hissedarlıkları, malvarlığı ve resmi görevleri dışındaki faaliyetleri ile ilgili bilgi sunmak zorunda olmalıdır.

Anayasada belirtilen şartlar gerçekleştiğinde Cumhurbaşkanına seçimlerin yenilenmesi yetkisi verilmelidir. Burada Meclis başkanına danışma yetkisi korunabilir. Seçimlerde meclisteki siyasi parti gruplarından(bu sayı 20 milletvekilinden 10 milletvekiline indirilmelidir) oranla-

²⁸ Gıda, tarım ve hayvancılık bakanlığının teşkilat ve görevleri hakkında kanun hükmünde kararname ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair kanun hükmünde kararname Karar sayısı: KHK/651, R.G. 27.8.2011 madde 31 ve 32. Burada KHK nın adına dikkat edilirse konuya ilişkin bir vurgu yoktur. Bu uygulama torba kanun şeklinde olağan bir yöntem haline son yıllarda getirilmiş, son aşamada da KHK lara taşınmıştır. Bu durumun idarenin saydamlığına gölge düşürdüğü açıktır.

rina göre üye alınmalı ve yeni bakanlar kurulu için güvenoyuna başvurulmamalıdır.

Üniversitelerin akademik, idari, pedagojik ve mali özerkliği vurgulanmalıdır. Yüksek Öğretim Kurumu anayasada hiç yer almayabilir. Ya da sadece koordinasyon ve eşgüdüm sağlayan kurum olarak yer alabilir.

Milli savunma konusunda Genel Kurmay Başkanı Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Başbakana veya tercihen milli savunma Bakanına karşı sorumlu olmalıdır. Milli Güvenlik Kurulu ise, sadece anayasal olarak değil, fiilen de sivil ağırlıklı bir danışma kurumu olmalıdır.

Yürütmenin sağlıklı işleminin belirleyicisi aynı zamanda çoğulcu demokrasi anlayışı ve güçlü yargıdır. Önerilen kurumlar bu çerçevede değerlendirilmelidir.

KAYNAKÇA

A. Lijphart, Demokrasi Motifleri, Salyangoz Yayınları, 2006, İstanbul.

B. Çağlar, Anayasa Bilimi, BFS, 1989, İstanbul.

B. Kuzu, Türkiye İçin Başkanlık Sistemi, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1977.

E. Kalaycıoğlu, Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdiidiyle Sınava", Başkanlık Sistemi, Barolar Birliği yayınları, Ankara.

E. Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir? Uluslar arası Anayasa Hukuku Kurultayı, Türkiye Barolar Birliği, Yayın no 12.

E. Özbudun, "Cumhurbaşkanını Halk Seçsin mi? Yarı-Başkanlık Sistemi Gerekli mi?, Zaman, 07.05.2007.

E. Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 11. Bası, Ankara.

E. Teziç, Anayasa Hukuku, 13.Bası, Beta, İstanbul.

G. Sartori, Anayasa Mühendisliği-Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine bir İnceleme, Çev. E. Özbudun, Yetkin yayınevi, Ankara, 1997.

İ.Ö. Kaboğlu, "Nasıl Bir Çağdaş Anayasa ve Anayasa Yargısı, Anayasa Yargısı, No 15, 1998.

K. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Kitabevi, 1. Baskı, Eylül 2010.

M. Erdoğan, “Başkanlık Sistemi Türkiye’ye Uyar mı?”, Tercüman, 20. 1. 2005.

Ş. Özsoy, *Başkanlı Parlamenter Sistem Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği*, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2009.

T. Tan, “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği”, *Anayasa Yargısı*, 1984.

EXECUTIVE

Assoc. Prof. Dr. Sultan Tahmazoğlu Üzeltürk
Yeditepe University

ABSTRACT

Structure of the executive and legislative-executive relationships is an important subject on the new constitution debate. Rationalization of the system and parliamentary regime is preferred in this study. Turkey does not require justifications changing parliamentary regime that has long-standing experience. Besides, the contributions of the parliamentary regime would be really huge to a political system like that of Turkey which has not yet resolved its fundamental ideological, ethnical, religious issues, which is divided, which is ready to personalize the governments and which is not compromising. Two problems sourcing from the executive power are mentioned in the article. The first problem is to ensure the stability of the government. It is not the right choice to speak of instability of the government regarding political developments since 1982. The second problem is concentration of power at the prime minister's personality. This concentration manifests itself within the cabinet, the party and all the administrative structure as well as in the legislature. This situation is arising from the constitution itself, both political parties and election law, and parties' rules, programs and practices. For this reason, the solution of problems, in addition to changes in the constitution, must be accompanied by legislative changes and changes in practice.

Key words: *1982 Constitution of Turkey, Executive, Parliamentary regime, Stability of government*

The criticism directed at the 1961 Constitution that the state is powerless and the executive weak finds its compensation in the 1982 Constitution. Therefore, while executive power is strengthened for this purpose in the 1982 Constitution, the President of the Republic is given sort of a surveillance power besides the powers he can use especially in case of emergency.

This time, empowerment of the prime minister found itself stated in Council of Ministers which is the second phase of law enforcement. The Prime Minister is given the duty to secure cooperation among ministries and observe the execution of general politics and, furthermore, it is emphasized in the constitution that each minister is responsible to the prime minister and that the authority to demand the dismissal of a minister from President of Republic belongs to the prime minister.

In parallel to the Council of Ministers, it is stated under the “national defense” heading that the commander in chief is represented by the President of Republic and that the Chief of General Staff is acting his duty on behalf of the President of the Republic. Moreover, it is added that the Chief of General Staff is assigned by the President of Republic upon the proposal by the Council of Ministers, that his duties and authority will be regulated by law and that he is responsible to the prime minister for those duties and authority. A National Security Committee (NSC) was established within this frame. Military-civilian balance was changed in favor of the civilians with the change in the constitution in 2001. According to it, the military wing of the Committee, established with the chairmanship of the President of Republic, includes the Chief of General Staff together with three commanding officers to the army and the Chief of Gendarmerie. The civilian wing includes the of justice, national defense, internal affairs and foreign affairs and the deputies of the prime minister other than the President of Republic. The effect of the committee on the civilian authorities is also weakened with the statement that decisions regarding precautions which are thought to be taken compulsorily relating to issues of the existence and independency of the state, integrity and unitary of the country, protection of the peace and safety of society are “discussed” by the council of ministers.

The Higher Education Committee (HEC), Radio and Television Superior Committee (RTSC), Atatürk Culture, Language and History

Higher Committee, Religious Affairs Chairmanship are reregulated within the administration.

Apart from this general outlook of the 1982 Constitution, its disputable points and some suggestions can be indicated as following:

I. IS THE EXECUTIVE AUTHORITY A DUTY? IS IT A POWER AND A DUTY?

Executive authority is regulated also as an authorization in the 1982 Constitution as different from 1961 Constitution. The reason why law enforcement takes place as an authorization in the 1982 Constitution is not because the executive is allocated an autonomous realm but because there are Emergency Law Decrees (ELD) which take their authority directly from the Constitution and that there is a decree of President of Republic.¹

The executive has the authorization to make some regulatory operations such as a law decree (LD), a regulation and a directive. Law enforcement will be executed by the President of Republic and the Council of Ministers according to the Constitution.

The fact that the Secreteriat General of the Presidency of the Republic is regulated with an act, like it was done in 1961 Constitution and in the of Privy Council Text of the 1982 Constitution, is more suitable to the status of the Presidency of Republic in a parliamentary regime.²

Another reason why law enforcement is authorization is ELDs. A State of Emergency can be declared by the Council of Ministers under chairmanship of the President of the Republic and the power to issue an ELD related to such situations is given to the Council of Ministers under chairmanship of the President of the Republic. These decrees are out of the control of adjudication. However, it is controlled in decisions of the Constitutional Court if the decrees really are ELDs. This control process,

¹ The result of the evaluation whether LDs in 1982 Constitution are judicial in operational terms can be added in the LDs. E. Teziç, *Anayasa Hukuku*, 13. Bası Beta, İstanbul, p. 17.

² Moreover, Secreteriat of Presidency of Republic is regulated by an act of law in spite of the decree in the Constitution but the reserved regulation area of President of Republic is kept out of its coverage area with the mentioned act of law. Act of Law no 2879, Passing Date: 17/08/1983, R. G. 19/08/1983, S.18140. E. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 11. Bası, Ankara, p. 262.

which arises from that fact if ELDs are limited to the time and place of the emergency situation and if it makes changes in acts of law, is limited but just as important.

ELDs are one of the most criticized authorizations of the 1982 Constitution especially as they are beyond the control of constitutional Court. ELDs must be overruled as stated in many previous constitutional proposals.³ They must be open to the control of adjudication at least.

II. MONIST, COLLECTIVE (COLLEGIAL) OR DUALIST EXECUTIVE

When separation of powers is taken into account, the political regime brought about by the 1982 Constitution seems like a parliamentary regime in which the President of the Republic is empowered before 2007. The decree for the election of President of Republic by the public is accepted after the 2007 referendum. It is clear that the political regime will probably face a change with the election of the President of Republic by the public beginning from 2014.⁴ This transformation is described as “semi-presidential system” or “a parliamentary regime with a president”.⁵

One of the current problems of the Republic of the Turkey regarding enforcement appears at the point at which one of the models of enforcement including monist, collective or dualist enforcements has to be chosen in terms of structure. At this point my choice would be in favor of the dualist enforcement.

If we approach the political regime debate historically in terms of separation of powers we can see that it is not new. In the presidential

³ For example, Republic of Turkey Constitutional Proposition by Turkish Bar Association 2001, Article 147.

⁴ It is not clear yet whether the current president of republic will be in duty for 5 or 7 years. If he is on duty for 7 years, there will be an election in 2014.

⁵ Here, the model taken as basis as a parliamentary regime with a president is a model in which president of Republic is chosen by the public, there is a council of ministers responsible to the parliament and president of republic is given symbolical duties. Those who argue for the semi - presidential model take as their basis that the President of Republic is chosen by public and that there is a council of ministers responsible to the parliament because of their far reaching authorization in 1982 Constitution.

regime debates in the reigns of President of Republic Mr. Ozal and then President of Republic Mr. Demirel, it is pointed out that Turkey was doing wrong by choosing a regime in Westminster Model and the presidential model should be chosen as kind of a developed democratical model. Dogru Yol Party brought a semi-presidential regime to the spotlight at the end of the 1990s and after that the debate was postponed as the time of duty of the 9th President of the Republic exceeded.

It is witnessed that again in the years 2002 and 2004 that the presidential regime debate is brought forward by Adalet and Kalkınma Party (AKP).⁶ In recent days, the debate over the presidential regime is much more clearly brought forward and it is even stated by the Prime Minister that a referendum might be held on the issue after the elections on 12 June 2011.⁷

In the education of Turkish Constitutional Law, although the parliamentary regime is supported in general,⁸ there are also views that a parliamentary regime⁹ is suitable for Turkey.¹⁰

⁶ E. Kalaycıoğlu, “Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdiidiyle Sınava”, Başkanlık Sistemi, Barolar Birliği Yayınları, Ankara, p. 13-14.

⁷ Here is it must be stated shortly that although the debate over the presidential regime is not new for Turkey, I have to point out that I have serious doubts that this model is preferred following sufficient research in the related area. If two examples must be given on the issue, one would be the statement that one who would not accept the system coming from the president should look at to Germany. As it is known presidential system does not exist in Germany. The second is that president of Republic claims that presidential regime is suitable to us despite the fact that he later says he has reservations on the issue. As I pointed out shortly above, there is not a presidential regime practice in Ottoman – Turkish Constitutional regime. There is the regime of absolute monarchy in which the powers are kept by the Sultan but this is a presidential regime which depends on the precise separation of the powers. It is possible that what is understood from the presidential regime is a model in which all the powers are kept in one hand and by the president. This is also one of the reasons why my choice is in favor of the parliamentary regime.

⁸ E. Onar, “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir? Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı, Türkiye Barolar Birliği, Yayın no 12. p. 362 vd. E. Özbudun, “Cumhurbaşkanımı Halk Seçsin mi? Yarı-Başkanlık Sistemi Gerekli mi?”, *Zaman*, 07.05.2007. İ.Ö. Kaboğlu, “Nasıl Bir Çağdaş Anayasa ve Anayasa Yargısı, *Anayasa Yargısı*, No 15, 1998.

⁹ Mustafa Erdoğan depends on following grounds while supporting presidential regime: presidential regime is accountable, more democratical, aims at stability and poses a solution to adjudication and enforcement unity in the parliamentary system. M. Er-

The parliamentary regime is criticized as it opens the path to a low quality democracy because it causes instability, lack of efficiency, the fact that public cannot choose the government itself, lack of accountability which especially appears in coalitions and identifiability problems as it is not known who will be governing in case the voted candidate wins. The parliamentary regime is usually found as positive due to the fact that there is not a possibility for the system to be obstructed, it is flexibility, low chances of polarization, the low possibility for the personalization of the government and the moderating effect of the prime minister. On the contrary, presidential regimes are found positive in that they cause stability, efficiency and quality democracy. Criticised aspects of the presidential regimes are set out as the possibility of an obstruction of the system, its firmness, that it leads to polarization as well as leading to personalization of the government and that the president of the government does not have a moderating effect.¹¹

The political regime which Turkey had aimed in 1876, reached in 1909 and practiced partially in 1924 after an exceptionanl try in 1921 and practiced totally in 1961 and 1982 is a parlemetary regime. So, Republic of Turkey has a long term experience of the parliamentary regime. Well, does Turkey have any experiences in which it has gone through the negativities listed above? Or in other words, does Turkey have enough grounds to abandon the parlemetary regime? Firstly, does the parliamentary regime carry the negativities listed above in example of Turkey? If there are such negativities, can't they be eliminated, are they sufficient to change the parliamentary regime which depends on a long experiment?

There have been 17 governments formed in Turkey since 12 September 1980. The average life span of the governments is 1.64 years. But it can be seen that this number is misleading. Because, governments have not usually changed due to lack of stability since 1983 in which election governments were formed in period of 1982 Constitution. For

doğan, "Başkanlık Sistemi Türkiye'ye Uyar mı?, *Tercüman*, 20. 1. 2005. B. Kuzu, Türkiye İçin Başkanlık Sistemi, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1977.

¹⁰ K. Gözler, Anayasa hukukunun Genel Esasları, Ekin Publishing, September 2010, p. 248 vd.

¹¹ Despite the coalition governments formed after 1995 until 2004, it can be said that there were a compromise on the constitutional amendments.

example, Ozal was the prime minister from 1982 to 1989. When he was elected the President of Republic Yildirim Akbulut and Mesut Yilmaz, again from the same party, became prime ministers until 1991. So, prime minister was of the same party for 8 years from 1983 to 1991. In 1991, Suleyman Demirel became the prime minister from DYP and with his election as the President of Republic Tansu Ciller from the same party became the prime minister. It means 5 years of DYP government sometimes as a coalition and sometimes on its own. Although ANAYOL, REFAHYOL and ANASOL-D governments formed after elections in 1995 and DSP-MHP-ANAP colatitions formed after elections in 1999 were seen to be possibly the most difficult coalitions, they had very successful efforts. Constitutional changes conducted in 1995 and 2001 are by far the most comprehensive and most libertarian constitutional changes made so far¹². In 2002 elections, T. Erdogan could not be elected as he was banned from politics and Abdullah Gul became the president, after that the ban was annuled with a constitutional change supported by the opposition and T. Erdogam became the prime minister. In the beginning of this process there is a line up of 8 years of ANAP government, 5 years of DYP government and in the end there is again 9 years of AKP government. Coalition periods among them are, however, are periods in which Turkey strengthened its coalition experience as stated above. One of the most important reasons of this period are the artificial political division experienced in both central right and left wings created by the 12 September environment and the economical crisis.

Therefore, it is not possible in general to speak about the instability of a government brought on by the parliamentary system in the period in which 1982 Constitution is practised¹³. The effect of the unjust representation caused by the %10 barrage is also huge.

¹² Here, it is clear that it is not possible to say the parliamentary regime causes the instability of the government in all circumstances. Examples of England and Italy can be pointed out as two examples in this issue which is closely linked to the party structure. See; E. Kalaycıoğlu, “ Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdi-diyle Sınavı ”, Başkanlık Sistemi, Barolar Birliği Yayınları, Ankara, p. 20-21, for the comparison of parliamentary and presidential regimes in established democracies.

¹³ E. Onar, “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünül-meli midir? Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı, Türkiye Barolar Birliği, Yayın no 12. p. 362 vd. German Constitution article 67. There are similar suggestions in TOBB Constitution proposal and Özbudun Proposal (a.76).

But the result gained does not mean that there will not be any problems experienced in this area in the future. Means through which the negativities of the regime will be rasped, diminished and even removed must be used after the choice of a parliamentary regime. Here we encounter the rationalization of the parliamentary regime (rationalized parliamentarism). It will be enabled via this means that the parliamentary regime will be stable and efficient. This method, already adopted by 1982 Constitution, can be taken further and some instruments might be fitted in the system in order to make it easy to form governments and make harder to overthrow them. A constructive no-confidence proposal for these instruments can solve the matter largely. It is offered in order to provide the stability of the parliamentary regime that it must be secured the council of ministers take the confidence vote while taking on the duty or on duty and additionally the overthrowing of the government with a vote of no confidence must depend on the agreement on a new prime minister¹⁴.

Furthermore, it can be recorded that there is not a fundamental problem relating to the efficiency of practice pf parliamentary regime. Prime minister stated that he found two-party system to be beneficial for the system to be eficient¹⁵. If two-party system is formed on its own, it will no doubt provide the stability and the efficiency in the system. But the realization of this structure with slow correctives will cause deep democratical problems. Here, it can be asked once again if there is a real problem of efficiency. For example 796 draft bills and 287 proposals were passed as law in 22th period legislatşon organ of 5 years. 502 draft bills and 247 proposals were passed as law in 22th period of 4 years. The constitutional change voted in 12 September 2010 can be added to these. Moreover, 1982 Constitution already includes the facilitating issues re-

¹⁴ Akşam, Politics, 28. 11. 2011 “Actually yes. I find this system beneficial. Because in dual systems parliaments function more efficiently and there is stability in the government. Look at USA. I do not mean that there should be the same system but you can see how acts of law pass. We experienced an example of this recently in Act of Commerce. Surprisingly, the opposition supported and it was passed in three days.”

¹⁵ A. Lijphart, p. 104. For example, the method of guillotine, finally accepted in 49th article of French Constitution, can be offered. By giving the government in the French model the right to present proposals of acts to confidence vote, it is set up as a condition that these proposals will be approved automatically unless the absolute majority of the parliament votes for the deposition of the government.

lating to decision making of the parliament in its article no. 96. Here I am of the opinion that Turkey does not have an efficient government problem and thus there is no need to bring correctives related to it¹⁶.

The lack accountability in parliamentary regimes due to coalition governments can be overcome with the proposal of no confidence. The problem of accountability comes up in context of questions related to the issues of democracy and judiciary rather than the parliamentary regime. From this perspective, it is one of the fundamental issues of governing that the concepts of transparency, supervisibility and accountability can be felt in every aspect of the ruling. In this respect, the case history of Turkey in terms of freedom of expression and press must be remembered.

Consequently, my choice will be in favor of the dualist model of enforcement, the parliamentary regime and the rationalization of the system. I do not agree that there are just reasons in order for the parliamentary regime to be changed. Besides, the contributions of the parliamentary regime would be really huge to a political system like that of Turkey which has not yet resolved its fundamental ideological, ethnical, religious issues, which is divided, which is ready to personalize the governments and which is not compromising.

III. THE PRESIDENT OF REPUBLIC

Presidency of republic, who is the first head of enforcement, was chosen by TBMM for 7 years in the first version of the Constitution. After Constitution was changed with the referendum held in 2007, President of Republic will be voted by the public for 5 years. It is possible to be voted for another 5 years. The impartial quality of the President of republic is preserved. In 1982 Constitution, President of Republic has wide powers related to legislation, enforcement and adjudication and this situation is interpreted as the Constitution empowering enforcement and within it the President of Republic¹⁷. In this frame it must be added that the way to court is closed for the jobs he does on his own and that he is not responsible politically. “Government Surveillance Committee” was

¹⁶ B. Çağlar, *Anayasa Bilimi*, BFS, 1989, İstanbul, p. 61. Of the same point, E. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin, Ankara, p. 63 vd.

¹⁷ E. Özbudun, “Cumhurbaşkanını Halk Seçsin mi? Yarı-Başkanlık Sistemi Gerekli mi? *Zaman*, 07.05.2007.

formed in 1982 Constitution in order to inspect the the lawful operation of administration affiliated to President of Republic.

The first problem regarding the President of Republic in 1982 Constitution is that how President of republic will be elected. First of all, the method that public votes him must be abandoned. in case of a public vote, wide powers assigned to President of Republic with Constitution will lead him, who is benefiting from a powerful democratical legitimacy, to force these powers even futher. In addition, this time the possibility of a second time election will make it even more apparent and will make President of Republic, impartiality of whom is a constitutional necessity, part of a political party. The statement indicated in 2007 public referendum that powers pf President of Republic will be lessened is not consistent with the possibility that President of Republic should be chosen by public¹⁸.

Although parliamentary regimes with a president are not anti-democratical regimes, the effect of existence of negotiating democracies is inevitable for the democratical operation of the system. It is an important discussion at this point whether a negotiating and consensual understanding of democracy, which distributes and limits the power instead of keeping it in the hands of the majority, exists in Turkey¹⁹. Ideological acuity of the political parties represented in the parliament, unjust representation created by the % 10 barrage²⁰ and the status created by the single party power in the parliament in spite of a basis for a compromise

¹⁸ Following criteria is set for consensual or negotiating democracies: power of enforcement is shared by wide coalition governments; power balance between legislation and enforcement; Multi party system; proportional representation; Interest group majorities; Federal and autonomous government; powerful two-parliaments; Constitutional strictness; Judicila interpretaton and the sovereignty of Central Bank.. A. Lijphart, *Demokrasi Motifleri*, Salyangoz Publications, 2006, Istanbul, p. 44 vd. Of the same direction, see, Ş. Özsoy, *Başkanlı Parlamenter Sistem Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği*, XII Levha Yayınları, Istanbul, 2009, p. 310 vd.

¹⁹ For example, while AKP was represented with a percentage of %66 after receveing a %34.4 percentage of the votes in 2002 elections, %46 of the votes was not reflected in the parliament as they were below the set barrage. İHAM also did not find the barrage as against European Agreement based on that the problem is overcome with election coalitions and process of impartial candidateship. Decision of the court is open for ctiricism. Because the process of impartial candidateship harms equality in a democratical competition.

²⁰ Şule Özsoy, *Başkanlı Parlamenter Sistem Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği*, p. 316.

until Constitutional change in 2007 all destroy the search for a negotiation for the practice of 1982 Constitution. It is difficult to say, in the face of leader authority, non-democractical internal operations in political parties and party discipline operating anti-democratically, that there is a balance of power between legislation and enforcement.

The fact that an autonomous government does not exist and the weaknesses in the field of Constitutional judiciary make it difficult for Turkey to be denoted as a negotiating democracy. This model in which president is chosen by the public must be abandoned because it would not be healthy for the system to operate without a sharing and pluralist structure²¹.

As a result, the best choice in this frame is that President of Republic is voted by the parliament. The authority for President of Republic to nominate a candidate can only take place with a certain number of parliament members from all parties represented in parliament or with a certain number of signed proposals from the voters. President of Republic does not necessarily have to be from within the parliament. Moreover, his supra-parties and impartial identity must be preserved. The arbitrator identity of President of Republic bears importance especially in conflicting societies like Turkey.

Meetings and quorum must be clerly anticipated beforehand while President of Republic is being voted by parliament and elections must be renewed if President of Republic is not chosen after four rounds. Secret voting must be conducted. A time limit must be brought for the process of becoming a candidate and voting.

His period of office must be in parallel with parliament. Period of office can be longer than the parliament. In this respect 5-7 years seems suitable. It must not be possible to be elected again.

It must be specified clearly, in relation with the duties and powers of President of Republic, which of his duties he can do on its own and which ones he can do with a countersignature²². In this respect, authority

²¹ Although this separation was made in Draft of 1982 Constitution Council it was not accepted by NSC. T. Tan, « 1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği », Anayasa Yargısı, 1984, p. 34.

²² Here the representation of women in cabinet must be drawn attention to. The effect of the woman in political field is extremely limited. The percentage of representation

of President of Republic can be listed as returning acts of law to parliament, returning decrees of law to council of ministers, making the opening speech of parliament, filing a case for nullity at constitutional court, assigning prime minister and the temporary council of ministers and renewing the elections when necessary conditions are met. President of Republic must use his authority other than these with a counter-signature.

President of Republic must be bereft of responsibility regarding issues related to his duties but there must only be the exception of high treason as causing a penalty. High treason must be clearly regulated in an act of law and ambiguity in this field must be eliminated. It must be indicated that if President of Republic is sent to High Council for high treason then he will not longer be in his post. If required, the privilege of President of Republic can be arranged expressly. In this case the narrowing down of fields of legislative privileges of the members of parliament must also be revised in relation with President of Republic. Abating privileges must not be left to parliament but to a judicial mechanism. If privileges are not arranged then it must be made clear how President of Republic can be tried for offenses outside his duty.

General Secretariat of Presidency of Republic must not be a constitutional institution and must be regulated with law. State supervision committee must also be abolished. Instead, an independent administrative authority can be formed in order to provide for the out of court supervision of public administration and inspect the complaints stemming from the operations of administration, give opinions, prepare reports and send them to related institutions.

IV. PRIME MINISTER AND COUNCIL OF MINISTERS

It was envisaged in 1982 Constitution that ministers are responsible to prime minister and the authority to deposition of ministers can be asked by prime minister from President of Republic. A Council of Ministers is at point here which carries personal and collective responsibility and which can be supervised through means like censure motion other instruments of supervision. Council of ministers make regulations and is

of women in is 2007 parliament is only % 9. Only two of the 27 ministers are women and this number is only one in 2011.

renewed by President of Republic when TBMM election requirements are made.

Two points related to council of ministers will be underlined according to 1982 Constitution. First one is that stability or government must be provided and second one is that personalization of power must be prevented when the realities of Turkey are taken into account.

First of all constructive no-confidence offer must be accepted as stated before. In addition, only no-confidence votes must be counted as in 1982 Constitution and thus it must be made harder that the governments are overthrown that is to say that the system must be rationalized.

The problem which must be solved secondly is the fact that the power concentrates in prime minister. This concentration shows itself both in cabinet and in legislative organ as well as in all administrative structure. This situation is a problem stemming from constitution itself, political parties and election act and programme and practices of parties itself.

It can be seen in practices of parliamentary regime in Turkey that power is held mainly by prime minister and the system works as a chancellor democracy. Especially the reinforcement of status of prime minister in 1982 Constitution, enabling him to make directives, and linking many executive committees to him are the first reasons for the empowering of the position. Furthermore, easy majorities created by the barrage system and the lack of party discipline together with the lack of pre-elections make the position of prime minister even stronger. There is the necessity of a brake system for the mentioned power of prime minister.

Therefore the party leadership of the person who becomes prime minister must end²³. First of all enabling members of council of ministers and parliament not to depend their existence on prime minister will help to solve the problem. For this purpose, it is possible to offer that prime minister should use his power with some limitation while delegating the members of council of ministers. For example, it could be possible that an impartial person put of parliament and the party can be

²³ There is a similar regulation in 69. article of Finland constitution. Furthermore it can also be remember that, with changes in Constitution in 1909, Ottoman Sultan delegates Grand Vizier and Chief Religious Officer (Sheikh ul-Islam) and Grand vizier chooses other members.

delegated as the minister of justice²⁴. What is important is to prevent concentration of power in the cabinet.

Prime minister is not only a power opposite of council of ministers but it is also an important source of power based on the majority in the legislative organ. Pre-election is optional in the current practice. Example of Turkey is an example where inner-party democracy does not function well, party leaders determine candidates to become members of the parliament from the headquarters, there is no pre-election, the democratical structure is liable to the personalization and therefore there is the problem of leadership authority and this problem is valid for almost all political parties²⁵. Here, two things can be done.

First is the process of candidanship and pre-election in which members of parliament does not bind their existence directly to head of the party. Inner party democracy must be made efficient. Party discipline must be constructed so as not to demolish inner-party democracy. Moreover, although it is besides our point, an effective preferential voting system will also lessen the impact of party leaders on members of parliament.

The second one is to bring prime minister to the first position among equals. The decree which states that ministers will also be responsible to the prime minister must be abated. Here it can also be thought that the duty of deposition of ministers should be taken away from prime minister like in 1961 Constitution. But this was not preferred as it could have made the job of prime minister, who is left to work with the minister who would not resign, more difficult.

²⁴ Pls. check following on the issue that example of Turkey is not a democracy of compromise. Ş. Özsoy, Başkanlı Parlamenter Sistem Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği p.328.

²⁵ An efficient government is defined as a government efficient in changing or abolishing things while an activist government is defined as a “fixer” government with the assumption that there are no problems that politics cannot solve. G. Sartori,, Anayasa Mühendisliği-Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine bir İnceleme, Çev. E. Özbudun, Yetkin yayınevi, Ankara, 1997.

Trans. E. Özbudun, Yetkin Publications, Ankara, 1997, p.150.

While the aim is to stabilize the government with some support, this must not lead to an activist government²⁶.

In order to prevent power to be concentrated at the center, some independent administrative authorities acting in different specialties and sectors outside of political and administrative hierarchies with constitutional security must be formed as well as giving importance to the autonomous government structure. But it can be stated that the practise is not in this direction. Here a little example might be helpful to explain the situation. Though the continuity of parliament is mentioned, the parliament which took the decision for elections was closed for vacation about three months earlier than the elections²⁷, and in the meantime Council of Ministers was given the delegation to make decree laws for 6 months. The parliament was closed for vacation only with the willpower of party in power and the delegations were transferred onto council of ministers with the delegation to make decree laws²⁸.

The DL the name of which is “Decree of law on changes in duties of ministry of food, agriculture and livestock in some acts of law and decrees of law” includes some independent administrative authorities to be linked to council of ministers. With this DL which can be expressed as a “Bag”, autonomous institutions are made to be linked to council of ministers. All the decisions taken by eight higher institutions including

²⁶ Decision Regarding the Closing Down of Turkish Grand Assembly for Vacation, Decision No. 992 Decision Date: 6/4/2011, “It was decided in 87th meeting of General Committee on 6 April 2011 that Grand National Assembly of Turkey will be closed for vacation beginning from 12 April 2011 Tuesday until the meeting at 15.00 o’clock on the fifth day after definite results of the parliamentary election, which was decided to be held on 12 June 2011 Sunday, is declared by Higher Election Committee on Radios and Televisions in Turkey as in accord with the 37th article of Act of Law on Election of Members of Parliament with no. 2839 and 3rd article of Inner-Directive of Grand National Assembly of Turkey.”OJ. 12 April 2011, N. 27903.

²⁷ Act of Law on Organization, Duties and Authority of Public Institutions and Organizations and Public Officers in order to Provide that Public Services are Carried Out Regularly, Efficiently and Effectively. No. 6223, Dated 6. 4. 2011.

²⁸ Decree of law on changes in duties of ministry of food, agriculture and livestock in some acts of law and decrees of law. Decree no: DL/651, R.G. 27.8.2011 articles 31 and 32. Here if the name of DL is paid attention to, there is not an emphasis on the issue itself. This practise was turned into a usula method as bag of act of law in recent years and was carried onto DL as the final pahse. It is clear that this situation overshadows the transparency of administration.

RTUK, Telecommunications Higher Institute, SPK (Capital Market Committee), Banking Organization and Inspection Committee (BDDK), Energy Market Organization Committee (EPDK), Public Tender Committee (KIK), Competition Committee and Tobacco and Alcohol Market Organization Committee (TAPDK), which were only supervised by State Council earlier, can now be supervised by related ministries and administrative investigations can be started. Again, based on the same DL, State Planning Organization (DPT) was changed into Ministry of Development, separately organized institutions like National Productivity Center and Committee for Protecting Environment were directly bound with the ministries. In a more interesting manner, while delegating members of Turkey Science Academy (TUBA) council of ministers and YOK, members of whom are appointed mostly by council of ministers or by Presiden of Republic, are given the power to delegate only two-third of the members.

Autonomy of independent administrative authorities must be protected and must be given constitutional security.

The authority of Council of Ministers to make regulations must be protected. It must be stated that arbitrations which do not pass from the inspection of State council cannot take place in the regulations.

For clean politics, Members of Council of Ministers must give information on their commercial practises, shareholder status, assets and activities other than their official duties soon as they are delegated.

When conditions specified in Constitution are met, President of Republic must be given the authority to renew elections. Here, his authority to counsel to head of parliament can be preserved. In elections, members from the political parties represented in parliament must be taken (this number must be lowered to 10 from 20 members of parliament) according to their numbers and confidence vote must not be sought for the new cabinet of ministers.

Academical, administrative, pedagogical and financial autonomy of universities must be emphasized. Higher Education Institution might not take place in constitution at all. Or it can only take place as an institution which supplies coordination.

About national defense, Chief of the General Staff is delegated by President of Republic upon the proposal of Council of Ministers. He must be responsible to Prime Minister or preferably to the Minister of

Defense. National Security Committee, on the other hand, must be a civilian populated counselling committee not only as constitutionally but also in practise.

The main determinant of the healthy practise of enforcement is the understanding of pluralist democracy and powerful judiciary. Institutions offered must be evaluated in this frame.

REFERENCES

- B. Çağlar, Anayasa Bilimi, BFS, 1989, İstanbul.
- M. Erdoğan, “Başkanlık Sistemi Türkiye’ye Uyar mı?”, Tercüman, 20. 1. 2005.
- K. Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Kitabevi, 1. Baskı, Eylül 2010.
- İ.Ö. Kaboğlu, “Nasıl Bir Çağdaş Anayasa ve Anayasa Yargısı, Anayasa Yargısı, No 15, 1998.
- E. Kalaycıoğlu, Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınarı”, Başkanlık Sistemi, Barolar Birliği yayınları, Ankara.
- B. Kuzu, Türkiye İçin Başkanlık Sistemi, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1977.
- A. Lijphart, Demokrasi Motifleri, Salyangoz Yayınları, 2006, İstanbul.
- E. Onar, “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir? Uluslar arası Anayasa Hukuku Kurultayı, Türkiye Barolar Birliği, Yayın no 12.
- E. Özbudun, “Cumhurbaşkanı Halk Seçsin mi? Yarı-Başkanlık Sistemi Gerekli mi?”, Zaman, 07.05.2007.
- E. Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 11. Bası, Ankara.
- Ş. Özsoy, Başkanlık Parlamenter Sistem Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2009.
- G. Sartori, Anayasa Mühendisliği-Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine bir İnceleme, Çev. E. Özbudun, Yetkin yayınevi, Ankara, 1997.
- T. Tan, “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği, Anayasa Yargısı, 1984.
- E. Teziç, Anayasa Hukuku, 13.Bası, Beta, İstanbul.

L'EXECUTIF

Sultan Tahmazoğlu Üzeltürk

Maitre de Conférences, Université de Yeditepe

RESUME

La structure de l'exécutif et les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sont de sujets essentiels dans les débats concernant la nouvelle constitution. La rationalisation du système et le régime parlementaire sont choisis pour la présente étude. Il ne s'agit pas des raisons justificatives pour la Turquie à changer son régime parlementaire ayant déjà une longue expérience. En outre, les contributions du régime parlementaire seraient énormes pour un système politique, comme celui en Turquie qui est un pays n'ayant pas encore résolu ses problèmes fondamentaux d'ordre idéologique, ethnique et religieux ; divisé ; avec des gouvernements assez susceptibles d'être personnalisés et loin de se concilier. Dans cet article, sont énoncés deux problèmes qui relèvent du pouvoir exécutif : le premier problème est d'assurer la stabilité du gouvernement. En suivant les développements politiques depuis 1982, ce ne serait pas convenable de parler de l'instabilité du gouvernement. Le second problème est la concentration du pouvoir à la personnalité du Premier ministre. Cela se manifeste au sein du cabinet, du parti et de la législature ainsi que dans l'ensemble de la structure administrative. Cette situation découle à la fois de la Constitution elle-même ; de la loi portant sur les partis politiques et de celle électorale ; mais aussi des règlements, des programmes et des pratiques mis en œuvre par des partis politiques. De ce fait, la solution doit être accompagnée non seulement par des amendements constitutionnelles, mais aussi par des changements sur le plan législatif et ceux dans la pratique.

Mots-clefs: Constitution de 1982, exécutif, régime parlementaire, stabilité de gouvernement

ABSTRACT

Structure of the executive and legislative-executive relationships is an important subject on the new constitution debate. Rationalization of the system and parliamentary regime is preferred in this study. Turkey does not require justifications changing parliamentary regime that has long-standing experience. Besides, the contributions of the parliamentary regime would be really huge to a political system like that of Turkey which has not yet resolved its fundamental ideological, ethnical, religious issues, which is divided, which is ready to personalize the governments and which is not compromising. Two problems sourcing from the executive power are mentioned in the article. The first problem is to ensure the stability of the government. It is not the right choice to speak of instability of the government regarding political developments since 1982. The second problem is concentration of power at the prime minister's personality. This concentration manifests itself within the cabinet, the party and all the administrative structure as well as in the legislature. This situation is arising from the constitution itself, both political parties and election law, and parties' rules, programs and practices. For this reason, the solution of problems, in addition to changes in the constitution, must be accompanied by legislative changes and changes in practice.

Key words: 1982 Constitution of Turkey, Executive, Parliamentary regime, Stability of government

Les critiques avancés à l'égard de la Constitution de 1961 qui portent sur la faiblesse de l'Etat et l'impuissance de l'exécutif ont trouvé leur écho dans la Constitution de 1982. A cette fin, l'exécutif se trouve renforcé par la Constitution de 1982 pendant que le Président de la République est doté des compétences qu'il peut faire usage dans les circonstances exceptionnelles ainsi que d'un certain pouvoir de surveillance.

Le renforcement, cette fois, du Premier ministre au sein du Conseil des ministres qui est le second pilier du pouvoir exécutif a également trouvé son expression dans la Constitution. Le Premier ministre est investi de la mission d'assurer la coordination entre les ministères et de surveiller l'exécution de la politique générale du gouvernement. La Constitution souligne également que chaque ministre est responsable

devant le Premier ministre et que ce dernier est compétent pour demander la révocation des ministres auprès du Président de la République.

En parallèle du Conseil des ministres et sous le titre de « Défense nationale », il est énoncé que le Président de la République est le chef des forces armées et que le Chef d'état-major général exerce sa mission à son nom. Il est également prévu que le Chef d'état-major général est nommé par le Président de la République sur proposition du Conseil des ministres, que ses pouvoirs et attributions sont réglementés par la loi et qu'il est responsable vis-à-vis du Premier ministre à raison de ces fonctions et attributions. Il existe également un Conseil de Sécurité Nationale (MGK). Par l'amendement constitutionnel de 2001, l'équilibre entre les militaires et les civils est modifié au profit des civils. Ainsi, dans le volet militaire du Conseil qui est présidé par le Président de la République se trouvent le Chef d'état-major général, les Commandants des trois forces et le Commandant général de la gendarmerie. Dans son volet civil se trouvent, outre le Président de la République, les ministres de la Justice, de la Défense nationale, de l'Intérieur, des Affaires étrangères et les vices Premiers ministres. Par l'amendement de 2001 l'influence du Conseil sur les autorités civiles a été atténuée grâce à une disposition selon laquelle les décisions du Conseil relatives aux mesures qu'il estime indispensables en vue de sauvegarder l'existence et l'indépendance de l'Etat, l'intégrité et l'indivisibilité du territoire et la paix et la sécurité de la société sont « pris en considération » par le Conseil des ministres.

Au sein de l'administration, le Conseil de l'Enseignement supérieur (YÖK), le Conseil supérieur de radio et de télévision (RTÜK), la Haute administration de la culture, de la langue, et de l'Histoire Atatürk et la Présidence des affaires religieuses sont réglementés.

En plus de ce panorama général de la Constitution de 1982, les points de discussion et quelques propositions concernant l'exécutif peuvent être présentés ainsi:

I. L'EXECUTIF EST-IL UNE FONCTION? OU POUVOIR ET FONCTION?

Par différence à la Constitution de 1961, l'exécutif est considéré dans la Constitution de 1982 aussi comme un pouvoir. Le fait que l'exécutif soit considéré comme un pouvoir par la Constitution de 1982 est attribué non pas à la consécration d'un champ autonome à l'exécutif

mais à l'existence des décrets-lois d'état de siège et d'état d'urgence et des décrets du Président de la République qui trouvent leur fondement directement dans la Constitution¹.

L'exécutif dispose de la compétence d'élaborer une série d'actes réglementaires tels que les décrets-lois, les décrets et les règlements. Selon la Constitution, l'exécutif est composé du Président de la République et du Conseil des ministres.

La réglementation du Secrétariat général de la Présidence de la République par la loi comme ce fut le cas dans la Constitution de 1961 et dans le texte de l'Assemblée consultante de la Constitution de 1982 serait plus conforme au statut du Président de la République dans un régime parlementaire².

L'autre argument qui confirme que l'exécutif est considéré comme un pouvoir est l'existence des décrets-lois d'état de siège et d'état d'urgence. L'état d'urgence et l'état de siège peuvent être proclamés par le Conseil des ministres présidé par le Président de la République, et la compétence d'édicter les décrets-lois d'état de siège et d'état d'urgence est accordée au Conseil des ministres présidé par le Président de la République. Ces décrets sont exemptés du contrôle juridictionnel. Mais les arrêts de la Cour Constitutionnelle vérifient si ces décrets sont effectivement des décrets de d'état de siège et d'état d'urgence. Ce contrôle qui vérifie si ces décrets sont limités par le temps et l'espace de l'état d'urgence et s'ils entraînent une modification de la loi est limité mais conséquent.

Les décrets-lois d'état de siège et d'état d'urgence constituent l'une des attributions les plus critiquées de la Constitution de 1982 en raison de leur exemption du contrôle de constitutionnalité. Ainsi qu'il est

¹ On peut également y ajouter les décrets-lois suivant le commentaire selon lequel les décrets-lois de la Constitution de 1982 sont des actes législatifs du point de vue fonctionnel. E. Teziç, *Anayasa Hukuku*, 13. Bası, Beta, İstanbul, s. 17.

² Encore que le Secrétariat présidentiel est réglementé par la loi malgré la disposition constitutionnelle mais le domaine réservé au Président de la République est laissée en dehors du champ d'application de ladite loi. 2879 sayılı Kanun, Kabul Tarihi: 17/08/1983, R. G. 19/08/1983, S.18140. E. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 11. Baskı, Ankara, s. 262.

mentionné dans plusieurs propositions de Constitution³, les décrets-lois d'état de siège et d'état d'urgence doivent être supprimés ou du moins soumis au contrôle de constitutionnalité.

II. L'EXECUTIF MONISTE, COLLEGIAL OU DUALISTE

Au vue de la séparation des pouvoirs, le régime politique instauré par la Constitution de 1982 se présente avant 2007 comme un régime parlementaire où le Président est renforcé. Suite au référendum de 2007, la disposition relative à l'élection du Président de la République par le peuple a été adoptée. Il semble évident que le régime politique va subir une modification par l'élection du Président par le peuple qui aura probablement lieu à partir de 2014⁴. Cette transformation est qualifiée par certains auteurs de « régime semi-présidentiel », et par d'autres, de « régime parlementaire avec président⁵ ».

L'un des principaux problèmes actuels de la République turque en matière de l'exécutif réside dans la détermination du modèle structurel à choisir entre l'exécutif moniste, collégial ou dualiste. J'opte, à ce point pour un exécutif dualiste.

L'approche historique au régime politique en matière de la séparation des pouvoirs montre que le débat n'est pas nouveau. Il a été énoncé, lors des débats relatifs au régime présidentiel pendant du mandat du Président Özal et par la suite du président Demirel que la Turquie avait eu tort d'opter pour le modèle Westminster et que le régime présidentiel devait être adopté en tant que modèle de démocratie évoluée. À la fin des années 1990, le Parti de la juste voie a mis à l'ordre du jour le ré-

³ Par exemple, la proposition de l'Union des barreaux de la Turquie relative à la Constitution de la République turque, 2001, article 147.

⁴ Il n'est pas encore déterminé si le Président de la République actuel va présider pendant 5 ou 7 ans. L'élection aura lieu en 2014 s'il va présider pendant 7 ans.

⁵ Le modèle auquel on se réfère correspond à la définition du régime parlementaire avec président selon laquelle le Président de la République est élu par le peuple, il existe un Conseil des Ministres responsable devant le parlement et le président est doté de pouvoirs symboliques. Ceux qui sont pour le régime semi présidentiel repose sur la Constitution de 1982 où le Président de la République est élu par le peuple tout étant doté de pouvoirs importants et où il existe un Conseil des ministres responsable devant le Parlement.

gime semi-présidentiel, mais le débat fut reporté en raison de l'achèvement du mandat du Président de la République.

Dans les années 2002 et 2004, les débats relatifs au régime présidentiel ont été réanimés par le Parti de la justice et du développement (AKP)⁶. Ces derniers temps, les débats relatifs au régime présidentiel sont plus nettement à l'ordre du jour; de plus, la possibilité du recours au référendum à ce sujet suite aux élections de 12 juin 2011 est mentionnée par le Premier ministre⁷.

La majorité de la doctrine de droit constitutionnel turc opte pour le régime parlementaire⁸, mais il existe également des opinions qui considèrent que le régime présidentiel est adéquat pour la Turquie⁹.

Le régime parlementaire est critiqué en raison du risque d'occasionner l'instabilité, du manque d'efficacité, de l'impossibilité pour le peuple de déterminer directement le gouvernement, le défaut d'obligation redditionnelle (accountability) qui se manifeste surtout pendant les coalitions et le problème de l'identifiabilité qui signifie que

⁶ E. Kalaycıoğlu, Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınava", Başkanlık Sistemi, Barolar Birliği yayınları, Ankara, s. 13-14.

⁷ Je dois brièvement affirmer ici que, bien que les débats sur le régime présidentiel ne sont pas nouveaux en Turquie, je doute que ce modèle ait été adopté à la suite de recherches pertinentes. Pour en donner deux exemples; l'un est l'affirmation du Premier ministre: "Que celui qui ne veut pas de ce système regarde l'Allemagne". Comme on le sait, il n'existe pas de régime présidentiel en Allemagne. Le président de la République a aussi affirmé, malgré ses réticences ultérieures, que le régime présidentiel nous correspond mieux du point de vue historique. Comme je l'ai brièvement exposé ci-dessus, il n'y a pas eu d'expérience de régime présidentiel dans le système constitutionnel Ottomano-turc. Il existe une période de monarchie absolue où le pouvoir est concentré chez le Sultan mais cela correspond à un régime présidentiel qui repose sur une séparation absolue des pouvoirs. Il est donc probable qu'on entend du régime présidentiel un modèle où les pouvoirs sont concentrés en une seule main, qui est celle du président. Et cela constitue l'un des arguments qui me conduisent à opter pour le régime parlementaire.

⁸ E. Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi Midir? Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı, Türkiye Barolar Birliği, Yayın no 12, s. 362 vd. E. Özbudun, Zaman İ.Ö. Kaboğlu- Anayasa Yargısı,

⁹ Mustafa Erdoğan avance les arguments suivants pour défendre le régime présidentiel: le fait que le régime présidentiel soit responsabilisant (accountable), qu'il soit plus démocratique, qu'il vise la stabilité, qu'il propose une solution à la question de l'unité du législatif et de l'exécutif dans le régime parlementaire. M. Erdoğan, "Başkanlık Sistemi Türkiye'ye Uyar mı?", Tercüman, 20. 1. 2005. B. Kuzu,

l'impossibilité connaître par avance celui qui va gouverner lorsque le candidat pour qui on a voté a gagné. Le régime parlementaire est généralement reçu de manière positive en raison de ses atouts comme l'impossibilité du blocage du système, l'élasticité, la polarisation légère et l'influence assouplissante du président. Les régimes présidentiels sont valorisés de leur côté en raison de la stabilité, l'efficacité et la démocratie de qualité qu'ils engendrent. Les aspects critiqués du régime présidentiel sont la possibilité du blocage du système, la rigidité, l'aboutissement à la polarisation, la personnification du pouvoir et l'absence de l'effet assouplissant du président¹⁰.

Le régime politique que la Turquie a visé en 1876, qu'elle a parvenu en 1909, et qu'elle a adopté partiellement en 1924 et intégralement en 1961 et 1982 à la suite d'un essai singulier en 1921, est le régime parlementaire. En d'autres termes, la Turquie a une expérience de longue haleine du régime parlementaire. Mais, a-t-elle des expériences négatives qui correspondraient à aux aspects cités ci-dessus qui justifierait l'abandon du régime parlementaire? En d'autres termes, a-t-elle assez d'arguments pour abandonner le régime parlementaire?

Avant tout, le régime parlementaire comporte-t-il les inconvénients cités ci-dessus dans l'exemple de la Turquie? Si ces inconvénients existent, ne peuvent-ils pas être éliminés, leur existence est-il suffisant pour changer le régime parlementaire qui repose sur une longue expérience?

17 gouvernements ont été formés en Turquie depuis le 12 Septembre 1980. La longévité des gouvernements est en moyenne de 1.64 ans. Mais ce chiffre est trompeur. Car, dans la période de la Constitution de 1982, depuis 1983 où les gouvernements sont formés suite aux élections, les gouvernements n'ont pas été remplacés en raison de l'instabilité. Par exemple, Özal a été premier ministre de 1982 à 1989. Yıldırım Akbulut et Mesut Yılmaz, tous deux de son parti, sont devenus Premiers ministres jusqu'en 1991 parce qu'il a été élu Président de la République en 1989. Ainsi, de 1983 à 1991, 8 premiers ministres ont été du même parti. Süleyman Demirel, de DYP, a été Premier ministre en 1991; suite à son élection à la Présidence de la République, Tansu Çiller, du même parti,

¹⁰ K. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Kitabevi, 1. Baskı, Eylül 2010, s. 248 vd.

est devenu Premier ministre. Cela signifie un gouvernement de DYP de 1991 à 1996, pour 5 ans, tantôt en coalition, tantôt seul. Les gouvernements ANAYOL, REFAHYOL, ANASOL-D et la coalition DSP-MHP-ANAP ont effectué d'importantes démarches alors qu'on les considérait comme des coalitions particulièrement difficiles. Les amendements constitutionnels réalisés en 1995 et 2001 constituent les amendements les plus extensifs et les plus libéraux réalisés jusqu'à présent¹¹. En 2002, T. Erdoğan n'a pas pu être élu en raison de sa privation de l'activité politique et Abdullah Gül devient Premier ministre. A la suite de l'abolition de l'interdiction par l'amendement constitutionnel soutenu par l'opposition T. Erdoğan devient Premier ministre. Ainsi, on assiste à un gouvernement d'ANAP de 8 ans au début, à un gouvernement de DYP de 5 ans au milieu et à un gouvernement d'AKP de 9 ans à la fin de ce processus. Les périodes de coalition correspondent à des périodes où la Turquie a enrichi son expérience. La division politique artificielle au sein du centre-droit et du centre-gauche engendré par la période de 12 septembre et les crises économiques constituent les raisons les plus importants de l'avènement de ces coalitions.

Il semble donc généralement impossible de conclure à une instabilité gouvernementale en provenance du régime parlementaire pendant la période où la Constitution de 1982 a été appliquée¹². Cette conséquence est en grande partie due à la représentation injuste qui découle de l'existence du seuil national de 10 %.

Mais ce constat ne signifie pas non plus qu'on ne n'assistera pas à des problèmes en ce domaine. Après avoir opté pour le régime parlementaire, il est nécessaire de se munir d'outils qui permettent d'atténuer, d'amoindrir, voire même d'éliminer les inconvénients de ce régime. Nous rencontrons ici la rationalisation du parlementarisme (rationalized

¹¹ On peut affirmer qu'on a réussi à trouver un terrain d'entente lors des amendements constitutionnels effectués jusqu'en 2004 malgré les gouvernements de coalition formés après 1995.

¹² Il est évident qu'on ne peut non plus affirmer que le régime parlementaire donne lieu à l'instrabilité gouvernementale en tout état de cause. Les exemples anglais et italiens peuvent être mentionnés en tant que deux modèles distincts à ce sujet qui est intrinsèquement lié à la structure du parti. Pour la comparaison des régimes parlementaires et des régimes présidentiels dans les démocraties établies cf. E. Kalaycıoğlu, "Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük tehdidiyle sınanı", Başkanlık Sistemi Barolar Birliği, Ankara, 2005, s. 20-21.

parlementarism). Par cet instrument, il est possible d'assurer la stabilité et l'efficacité du régime parlementaire. Cette méthode qui est d'ailleurs déjà adoptée par la Constitution de 1982, peut être poussée plus loin et certains outils qui facilitent la formation des gouvernements et qui rendent plus difficile leur renversement peuvent être ajoutés au système. Parmi ces instruments, la motion de défiance constructive pourrait considérablement apporter une solution au problème. Dans ce système, le vote de confiance du Conseil des ministres au début et lors de son mandat est préservé mais on propose que le renversement du gouvernement par le vote de défiance soit soumis à la condition d'un accord sur un Premier ministre (vote of no confidence) afin d'assurer la stabilité du régime parlementaire¹³.

Par ailleurs, on peut noter qu'il n'existe pas un problème fondamental relatif à l'efficacité du fonctionnement du régime parlementaire. Le Premier ministre a affirmé qu'il trouve que le système à deux partis serait bénéfique pour la Turquie¹⁴. Le système à deux partis peut certainement assurer la stabilité et l'efficacité à condition qu'il s'établisse soi-même. Mais la création de ce système par des correcteurs pesants pourrait entraver la démocratie. On peut ici reposer la question de savoir s'il existe vraiment un problème d'efficacité. Par exemple, au cours de la 22^{ème} législature de 5 ans, 796 projets et 287 propositions de loi ont été votés. Quant à la 23^{ème} législature de 4 ans, 502 projets et 247 propositions de loi ont été légiférés. On peut également y ajouter l'amendement constitutionnel voté le 12 septembre 2010. De plus, la Constitution de 1982 prévoit des mesures qui facilitent la prise de décision par le parlement grâce à l'article 96. J'estime donc que la Turquie n'a pas

¹³ E. Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi Midir? Uluslar arası Anayasa Hukuku Kurultayı, Türkiye Barolar Birliği, Yayın no 12, s. 362 vd. L'article 67 de la Constitution de l'Allemagne. Il existe des propositions similaires dans la proposition de l'Union des Chambres et des bourses de Turquie et dans la proposition Özbudun (art. 76).

¹⁴ Akşam, Siyaset, 28. 11. 2011 "A vrai dire, oui. Je trouve ce système bénéfique. Car les parlements fonctionnent mieux dans le système dualiste, il existe une stabilité gouvernementale. Regardez les Etats-Unis. Non pas qu'on adopte le même système mais vous voyez comment les lois sont votées. Nous avons vécu un exemple similaire récemment avec le Code du commerce. On ne sait pas le comment et le pourquoi mais l'opposition nous a soutenu et on l'a voté en trois jours".

de problème en matière de l'efficacité gouvernementale et par conséquent, qu'il n'est pas nécessaire d'apporter des correcteurs au système¹⁵.

Le défaut de l'obligation redditionnelle (accountability) dans les régimes parlementaires qui résulte des gouvernements de coalition peut être surpassé par la motion de défiance constructive. Ce problème provient non pas du régime parlementaire mais plutôt des problèmes relatifs à la démocratie et au pouvoir judiciaire. Le fait que la transparence, la contrôlabilité et l'obligation redditionnelle qui se manifestent dans tous les cadres de l'administration correspond au fondement de la bonne gouvernance. Il faut à ce titre rappeler le carnet de la Turquie en matière de la liberté de l'expression et de liberté de la presse.

En conclusion, j'opte pour le modèle dualiste de l'exécutif, le régime parlementaire et la rationalisation du système. Je n'estime pas qu'il existe des arguments fondés pour que la Turquie modifie le régime parlementaire. D'autant plus que les atouts du régime parlementaires seront plus importants dans un système politique comme celui de la Turquie qui n'a pas encore résolu ses principaux problèmes idéologiques, ethniques et religieux, qui est divisé et dont les pouvoirs sont enclins à la personnalisation et qui n'est pas conciliant.

III. LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Le président de la République qui est le premier chef l'exécutif était élu pour 7 ans dans la version initiale de la Constitution de 1982. Suivant l'amendement de la Constitution par le référendum de 2007, le Président de la République sera élu par le peuple pour 5 ans. Une réélection pour 5 ans est également possible. Le statut impartial du Président de la République est préservé. Le Président de la République dispose de larges compétences relatives au pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et cette situation est interprétée en tant que renforcement de l'exécutif et du Président de la République à son sein¹⁶. Il faut y ajouter que la voie

¹⁵ A. Lijphart, s. 104. On peut, par exemple, proposer enfin la procédure de guillotine prévue par l'article 49 de la Constitution française. Le modèle français accorde le droit de soumettre les proposition de lois à la motion de censure en obligeant le vote automatique de ces propositions sauf si la majorité absolue du Parlement vote pour la destitution du gouvernement.

¹⁶ B. Çağlar, *Anayasa Bilimi*, BFS, 1989, İstanbul, s. 61. Voir dans le même sens, E. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 11. Baskı, Yetkin yayınları, Ankara, s. 63 vd.

juridictionnelle est fermée pour les actes que le Président de la République accomplit seul et qu'il est politiquement irresponsable. La Constitution de 1982 institue le « Conseil de contrôle d'Etat » attaché au Président de la République afin de contrôler le respect de la légalité dans le fonctionnement de l'administration.

Le premier problème relatif au Président de la République de la Constitution de 1982 est de savoir comment il sera élu. Il faut, en premier lieu, abandonner la méthode de l'élection du président par le peuple. Les larges compétences accordées au Président de la République va conduire ce dernier à repousser son pouvoir en étant investi d'une forte légitimité démocratique provenant de son élection par le peuple. De plus, la possibilité d'une réélection démarquera ce renforcement davantage et conduira à un Président de la République partisan dont l'impartialité est pourtant une exigence constitutionnelle. Le discours relatif à l'atténuation des compétences du Président de la République adopté lors du référendum de 2007 n'est pas cohérent avec son élection par le peuple¹⁷.

Bien que les régimes parlementaires avec président ne soient pas par définition des régimes antidémocratiques, le caractère démocratique de leur fonctionnement est intrinsèquement lié à l'existence des démocraties délibératives. Le fait de savoir s'il existe en Turquie une appréhension de démocratie « consociative » délibérative qui partage, distribue et limite le pouvoir au lieu de le concentrer au sein de la majorité est une question cruciale¹⁸. La rigidité idéologique des partis politiques qui sont au sein du Parlement, la représentation injuste créée par le seuil de 10 %¹⁹, la situation produite par le pouvoir d'un parti au sein du Parle-

¹⁷ E. Özbudun, *Zaman*

¹⁸ Les critères de démocraties délibératives ou consociatives sont les suivants: le partage du pouvoir exécutif par de grands gouvernements de coalition, l'équilibre du pouvoir entre le législatif et l'exécutif, le multipartisme, la représentation proportionnelle, le pluralisme des groupes d'intérêt, le gouvernement fédéral et décentralisé, le caméralisme fort, la rigidité de la Constitution, l'interprétation jurisprudentielle et l'indépendance de la Banque centrale. A. Lijphart, *Demokrasi Motifleri*, Salyangoz Yayınları, 2006, İstanbul, s. 44 vd. Aynı yönde bkz., Ş. Özsoy, *Başkanlı Parlamenter Sistem Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği*, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2009, s. 310 vd.

¹⁹ Par exemple, lors des élections de 2002, AKP a obtenu 34.4 % des voix et a été présenté en une proportion de 66 % au Parlement, les 46 % des voix restant en-

ment malgré l'existence des bases d'une conciliation pendant la période qui s'étend jusqu'à l'amendement constitutionnel de 2007, ont mis en défaillance l'approche délibérative aussi bien dans l'application de la Constitution de 1982. Il semble également difficile d'affirmer qu'il existe un équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif en Turquie compte tenu de l'autorité du chef du parti, de fonctionnement interne antidémocratique des partis et de discipline antidémocratique des partis. L'absence d'une structure décentralisée et les faiblesses concernant la justice constitutionnelle rendent difficile de qualifier la Turquie en tant que démocratie délibérative. Ce modèle où le Président est élu par le peuple doit être abandonné car, le fonctionnement sain du système est impossible sans une structure pluraliste de partage²⁰.

En conclusion, dans ce contexte, le meilleur choix est celui de l'élection du Président de la République par le parlement. La proposition de candidat peut être effectuée par tous les partis présentés au parlement, un certain nombre de députés ou par proposition signée d'un certain nombre d'électeurs. Le Président ne doit pas nécessairement être membre du Parlement. En outre, son statut transcendant aux partis et impartial doit être préservé. La qualité d'arbitre du président revêt une grande importance surtout dans les sociétés conflictuelles comme la Turquie.

Les règles relatives au quorum pour les réunions et pour les décisions relatives à l'élection du président par le parlement doivent être explicitement déterminées et les élections doivent être renouvelées dans le cas de l'impossibilité de l'élection suite à 4 tours. Le vote doit être secret. Une durée limite doit être prévue pour la candidature et le vote.

La durée du mandat du président ne doit pas correspondre à celle du parlement, elle peut être plus longue. 5 à 7 ans semble opportun pour cela. La réélection ne doit pas être possible.

Les compétences et les missions du que le Président de la République va exercer seul et celles qu'il va effectuer avec contreseing doivent

dessous du seuil n'ayant pas été représentées au Parlement. La Cour de Strasbourg a décidé que ce seuil n'était pas contraire à la CEDH en considérant que le problème est résolu par les coalitions d'élection et le moyen de candidature indépendante. La décision de la Cour est critiquable, car la voie de candidature impartial porte préjudice à l'égalité lors de la course démocratique.

²⁰ Şule Özsoy, Başkanlı Parlamenter Sistem ve Türkiye için Uygulanabilirliği, S. 316.

être explicitement distinguées²¹. Ses attributions rentant dans le premier cadre qui sont le renvoi des lois à l'Assemblée nationale, le renvoi des décrets-lois au Conseil des ministres, prononcer à la Grande Assemblée nationale de Turquie le discours d'ouverture de l'année législative, la saisine de la Cour constitutionnelle pour l'annulation des lois, la nomination du Premier ministre et du Conseil des ministres provisoire lors des élections, le renouvellement des élections lorsque les conditions sont remplies doivent être explicitement déterminés. Le Président de la République doit exercer ses autres pouvoirs avec contreseing.

Le Président de la République doit être irresponsable des actes qui relèvent de ses fonctions et seule une exception concernant la haute trahison doit être prévue en tant que responsabilité pénale. La haute trahison doit être explicitement réglementée par la loi et l'ambiguïté qui domine ce sujet doit être éliminée. Il doit être prévu que le Président sera renversé en cas de son envoi devant la Haute Cou. L'immunité du Président de la République doit également être réglementée si nécessaire. Dans cette hypothèse, le champ de l'immunité parlementaire des députés peut être restreint en concordance avec le Président de la République. La suppression de l'immunité doit être accordée non pas au parlement mais à un mécanisme judiciaire. Si l'immunité n'est pas réglementée, la question du jugement du Président de la République pour ses infractions qui ne relèvent pas de sa fonction doit être clarifiée.

Le secrétariat général de la Présidence de la République ne doit pas demeurer une institution constitutionnelle et doit être réglementée par la loi. On peut instituer à sa place une autorité administrative indépendante qui serait chargée d'assurer le contrôle extra juridique de l'administration, d'examiner les plaintes et les demandes relatives au fonctionnement de l'administration, donner des avis, préparer des rapports et les transmettre aux administrations concernées.

²¹ Bien que cette distinction fut prévue dans le projet de de la Constitution de 1982 élaborée par l'Assemblée consultative, elle n'a pas été retenue par le Conseil de sécurité nationale (MGK). T. Tan, "1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği, Anayasa Yargısı, 1984, s. 34.

IV. LE PREMIER MINISTRE ET LE CONSEIL DES MINISTRES

La Constitution de 1982 prévoit que les ministres sont responsables devant le Premier ministre et que le Premier ministre peut demander leur révocation auprès du Président de la République. Il s'agit d'un Conseil des ministres qui est individuellement et collectivement responsable et qui peut être contrôlé par l'organe législatif au moyen de la motion de censure et par d'autres instruments de contrôle. Le Conseil des ministres élabore les décrets et il est renouvelé par le Président de la République lorsque les conditions relatives aux élections de TBMM sont remplies.

En ce qui concerne le Conseil des ministres selon la Constitution de 1982, on soulignera deux points. Le premier est relatif à la question d'assurer la stabilité gouvernementale et le second consiste en écartement de la personnalisation du pouvoir compte tenu des réalités de la Turquie.

Tout d'abord, ainsi qu'il est déjà exprimé, la motion de défiance constructive doit être prévue. Par ailleurs, à l'instar des dispositions de la Constitution de 1982, il faut que seules les votes de défiance soient comptées afin de rendre plus difficile le renversement des gouvernements et donc rationaliser le système.

Le second problème à résoudre est celui de la concentration du pouvoir aux mains du Premier ministre. Cette concentration se manifeste aussi bien au sein du cabinet qu'à l'intérieur du parti, de l'organe législatif et dans toute la structure administrative. Cette situation résulte aussi bien de la Constitution même, de la loi relative aux partis politiques, de la loi sur les élections, et du statut, du programme et du fonctionnement des partis politiques.

On observe, dans l'application du régime parlementaire en Turquie, que le pouvoir est concentré dans la personne du Premier ministre et que le système fonctionne en tant que démocratie du Premier ministre (Chancellor democracy). Les premières raisons du renforcement du Premier ministre sont surtout son renforcement par la Constitution de 1982 même, sa faculté d'édicter des règlements, et l'attachement de plusieurs institutions d'exécution Premier ministre. Par ailleurs, les majorités faciles résultant du seuil d'élection, la discipline du parti et l'absence d'un pré élection mettent le Premier ministre dans une situation plus

forte. Il doit exister un système de freinage devant ce pouvoir du Premier ministre. Dans l'application du régime parlementaire en Turquie.

Pour cette raison, il faut mettre fin au leadership de parti de la personne qui devient Premier ministre²². Tout d'abord, assurer que les membres du Conseil des ministres et les députés ne fondent leur existence sur le Premier ministre contribuerait à résoudre ce problème. Il est possible à cet égard de proposer que le Premier ministre fasse usage de sa compétence relative à la nomination des membres du Conseil des ministres dans le cadre de certaines limites. On pourrait, par exemple, envisager que le ministre de la justice soit un personnage en dehors du parti et impartial²³. Ce qui est important est d'éviter une concentration au sein du cabinet.

Le Premier ministre n'est pas seulement une puissance qui s'impose au Conseil des ministres mais également une source de pouvoir en provenance de la majorité de l'organe législatif. La pré-élection est facultative dans son usage actuel. La Turquie constitue un exemple où la démocratie interne des partis ne fonctionne pas de façon lucide, où les chefs des partis déterminent les candidats députés de façon centralisée, où la structure démocratique penche vers la personnalisation du pouvoir et où il existe par conséquent un problème de dictature des chefs et ce problème concerne presque tous les partis politiques²⁴. Deux solutions sont envisageables.

La première est relative à un processus de candidature et de pré-élection où la détermination des députés ne relève pas directement du chef du parti. Rendre efficace la démocratie interne du parti e. L'instauration d'une discipline interne du parti de façon à ne pas nuire à la démocratie. Et aussi, bien que cet aspect reste en marge de notre sujet,

²² Il faut ici tirer l'attention sur la représentation des femmes dans le cabinet. L'influence des femmes dans la politique est extrêmement restreinte en Turquie. La proportion de représentation des femmes dans le parlement de 2007 est de 9 %. Seulement deux des 27 ministres sont des femmes, et en 2011 seulement une.

²³ Il existe une disposition similaire dans l'article 69 de la Constitution de la Finlande. On peut aussi rappeler les modifications constitutionnelles de 1909 et le fait que le Sultan ottoman nommait le Sadrazam et le Şeyhülislam et que les autres députés étaient désignés par le Sadrazam.

²⁴ Sur le fait que l'exemple turc ne constitue pas une démocratie de conciliation, voir. Ş. Özsoy, Başkanlı Parlamenter Sistem, s.328.

un système de vote préférentiel atténuerait l'influence des chefs de partis sur les députés.

La seconde solution est d'investir le Premier ministre d'un statut de *primus inter pares*. La disposition selon laquelle les ministres sont également responsables devant le Premier ministre doit être abrogée. On peut également songer, comme ce fut le cas dans la Constitution de 1961, à ne pas accorder au Premier ministre le pouvoir de destituer les ministres. Mais cette solution n'a pas été retenue en raison des difficultés qu'elle peut causer à un Premier ministre qui se trouverait obligé de travailler avec un ministre qui ne démissionne pas.

Il ne faut pas aboutir à un gouvernement activiste alors que l'objectif est d'assurer la stabilité du gouvernement par le biais d'un certain nombre de supports²⁵.

Pour éviter que la centralisation du pouvoir, il est tout aussi nécessaire de créer des autorités administratives indépendantes qui bénéficient d'une garantie constitutionnelle en dehors de la hiérarchie administrative et qui fonctionnent dans différents secteurs et dans différents domaines d'expertise que d'accorder une importance à la décentralisation. Mais on doit affirmer dans la pratique, ça n'a pas été fait. Malgré le principe de la continuité de l'Assemblée, le parlement qui a décidé de recourir aux élections s'est mis en vacances trois mois avant les élections et le Conseil des Ministres fut investi de la compétence d'édicter des décrets-lois pour une durée de 6 mois²⁶. Le parlement a pris congé uniquement par la volonté du parti au pouvoir et les compétences son transférées au

²⁵ Le gouvernement actif correspond à un gouvernement qui peut être actif pour modifier et détruire certaines choses; tandis que le gouvernement activiste est un gouvernement "débrouillard" qui repose sur l'idée selon laquelle il n'existe aucun problème qui ne puisse être résolu par la politique. G. Sartori, *Anayasa Mühendisliği-Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine bir İnceleme*, Çev. E. Özbudun, Yetkin yayınevi, Ankara, 1997, s.150.

²⁶ La décision relative à la mise en vacances de la Grande assemblée nationale de Turquie, n° de décision: 992, Date de décision: 6/4/2011, "Il est décidé, dans la 87ème session du 6 avril 2011 de l'Assemblée générale que la Grande assemblée nationale de Turquie se mette en vacances à partir du mardi 12 avril 2011 jusqu'au 15 h 00 du cinquième jour qui suit l'annonce des résultats des élections par le Conseil supérieur d'élections aux Radios et télévisions de la Turquie suivant l'art. 37 de la loi n° 2839 relative à l'Election des députés et l'art. 3 du Règlement intérieur de la Grande Assemblée Nationale de Turquie".JO n° 27903 du 12 avril 2011.

Conseil des ministres par ladite compétence d'édicter des décrets-lois²⁷. Dans le décret-loi intitulé « Le décret loi relatif à l'organisation et au fonctionnement du ministère d'Alimentation, d'Agriculture et d'Elevage et les modifications relatives à certaines lois et décrets-lois », on prévoit l'attachement de certaines autorités administratives indépendantes aux ministères. Par ce décret-loi que l'on peut qualifier de « fourre-tout », les institutions autonomes deviennent dépendantes du Conseil des ministres. Les décisions des huit autorités supérieures, le Conseil supérieur de radio et de télévision (RTÜK), L'administration de télécommunication, le Conseil de Télécommunication, le Conseil de Marché de capitaux, l'Agence de régulation et de contrôle de banques (BDDK), l'Agence de régulation du marché de l'énergie (EPDK), l'Agence des Marchés publics (KIK), l'Autorité de concurrence, l'Agence de régulation des marchés de tabac et d'alcool qui font partie de ces institutions et qui n'étaient auparavant contrôlés uniquement par le Conseil d'Etat, peuvent désormais être contrôlés par les ministères et faire l'objet d'enquête administrative. En ce fondant sur ce même décret-loi, l'Organisme de planification de l'Etat est transformé en ministère du développement, les institutions organisées de façon séparée comme le Centre de productivité nationale et le Conseil de protection de l'environnement sont directement attachés aux ministères. Plus intéressant est la compétence accordée au Conseil des ministres et au Conseil d'Enseignement supérieur (YÖK) dont la majorité des membres est nommée par le Conseil des ministres et le Président de la République qui consiste en la nomination des deux tiers des membres de l'Académie turque des Sciences (TÜBA)²⁸.

L'autonomie des autorités administratives indépendantes doit être préservée et protégée par une garantie constitutionnelle.

²⁷ La loi d'habilitation n° 6223 du 6. 4. 2011 dans les domaines de l'Organisation, du fonctionnement et des compétences des établissements et institutions publics et de la fonction publique pour une gestion régulière, active et productive des services publics.

²⁸ Le décret loi relatif à l'organisation et au fonctionnement du ministère d'Alimentation, d'Agriculture et d'Elevage et les modifications relatives à certaines lois et décrets-lois, n° de décision: KHK/651, J.O. 27.8.2011 articles 31 et 32. Si on fait attention au titre du décret-loi, il n'existe aucune indice relative à son objet. Cet usage de loi fourre-tout qui est devenue la méthode usuelle ces dernières années et a été dernièrement appliquée aux décrets-loi. Il est évident que ce phénomène porte préjudice à la transparence de l'administration.

La compétence du Conseil des ministres relative à l'édiction des décrets doit être préservée. Il faut prévoir que les dispositions qui n'ont pas été contrôlées par le Conseil d'Etat ne peuvent figurer dans le texte du décret.

Pour une politique saine, les membres du Conseil des ministres doivent fournir au parlement, dès leur nomination, les informations concernant leurs activités commerciales, leur actionnariat, leur patrimoine et leurs activités qui restent en dehors de leur mission officielle.

Le Président de la République doit être investi du pouvoir de renouvellement des élections lorsque les conditions énoncées par la Constitution sont réunies. Sa compétence relative à la consultation du Président de l'assemblée peut être préservée. Pendant les élections, le nombre des membres qui vont être choisis doit être déterminé suivant le rapport des groupes de partis qui sont au parlement (ce chiffre doit être abaissé à 10 députés au lieu de 20) et on ne doit pas recourir à la motion de confiance pour le nouveau Conseil des ministres.

L'autonomie académique, administrative, pédagogique et financière des universités doit être soulignée. Le Conseil de l'Enseignement supérieur peut ne pas du tout figurer dans la Constitution. Ou il peut y paraître en tant qu'institution chargée d'assurer la coordination.

En ce qui concerne la défense nationale, le chef d'état-major général est nommé par le Président de la République sur proposition du Conseil des ministres. Il doit être responsable devant le Premier ministre ou de préférence devant le ministre de la Défense. Le Conseil de sécurité national doit devenir une institution consultative de prépondérance civile non seulement aux termes de la Constitution mais également en fait.

Les aspects déterminants du fonctionnement lucide de l'exécutif consistent également en l'idée d'une démocratie pluraliste et en le pouvoir judiciaire puissant. Les institutions proposées doivent être évaluées en y tenant compte.