

SUNUŞ

ÇATIŞMACI ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN YARATTIĞI AYRIŞMA: MONOKRASİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

20 Temmuz 2016 gecesi, 15 Temmuz kanlı darbe girişiminin bozduğu anayasal ve kamusal düzeni yeniden kurmak amacıyla olağanüstü hal ilan edildi. Olağanüstü yönetiminde, siyasal ve idari mercilerin olağan döneme oranla artan yetkileri, buna karşılık hak ve özgürlüklere kolaylaşan müdahaleler, anayasal çerçeve içerisinde kullanılır ve gerçekleştirilir. Bir yandan; neden, konu ve amaç üçlüsü, kullanılacak yetkilerin çerçevesini çizer. Öte yandan, kamusal işlem ve eylemlerin ölçülü ve denetime açık olması, hukuk rejimi olma özelliğini ortaya koyar.

OHAL ilanını izleyen aylarda Anayasa değişiklik teklifinin Türkiye'nin gündemine yerleştirilmesi, şu çifte sapmaya neden oldu:

-İlan amacı dışına çıkarılan OHAL istismar edildi.

-OHAL ortam ve koşullarında Anayasal kamuoyu oluşmadan yapılan değişikliklerle Anayasa da istismar edildi.

Meşruluk sorunu ile gölgelenen Anayasa değişikliği, siyasal sistem ve rejim tartışmaları ekseninde yürütüldü; ama aslında, “demokratik hukuk devleti” ile bağdaşması zor bir yürütme kurgusunu beraberinde getirdi. “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir” hükmü (md.104/1), Türkiye Cumhuriyeti’ni “demokratik hukuk devleti” olarak tanımlayan hüküm (md.2) ile bağdaşmamaktadır.

Bu nedenle, kurgulanan anayasal düzenin nitelemesi üzerine, daha baştan ayrışma doğdu: tek kişi yönetimi (monokrasi) ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi (CBHS).

Niteleme konusundaki ayrışma, 2017 Anayasa değişikliğinin Temmuz 2018’de yürürlüğe girmesi ile derinleşmiş ve 15 aylık uygulaması ile teyit edilmiştir.

- CBHS savunucuları, etkili karar alma ve Türkiye’nin bölgesel ölçekte ve uluslararası alanda karşı karşıya geldiği sorunları aşma kapasitesi üzerine sıkça vurgu yapmaktadır.

- Monokrasi eleştirisinde bulunanlar ise, şu öğeleri öne çıkarmakta: Cumhurbaşkanlığı ile yürütmenin birleştirilmesi, tarafsızlık statüsünü gerekli kılan Devleti temsil makamı ile günlük politika ile özdeşleşen yürütme makamının ayrışması sonucu kurulan temsili demokratik rejim

ve erkler ayrılığı kuramının oluşum süreci ile çelişen bir düzenlemeyi yansıtmaktadır. Bu bağlamda, anayasal denge ve denetim düzeneği ve hesap verebilir yönetim ilkesi ortadan kalkmıştır.

Uygulamaya gelince; CBHS savunucularının söylem ve eylemleri, monokratik yönetimi teyit etmiş bulunuyor. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, söylemlerinde Anayasa ve hukuk yerine sürekli Cumhurbaşkanı'na yollama yapmaktadır. Uygulamada ise, CB her yerde ve her konuda hazır ve nazır konumdadır.

Fakat asıl sorun, 2017 anayasal kurgusunun demokratik hukuk devleti ile bağdaşırılık sorunu ile, değişiklik savunucuları ve aktörlerinin Anayasa'ya uymuyor olmalarıdır.

-Cumhurbaşkanı, parti başkanlığı yaparak, tarafsızlık ilkesini sürekli ihlal etmektedir.

-CB yardımcısı ve bakanlar, söylem ve eylemleriyle aktif siyasal faaliyetler içinde yer almaktadır.

-Cumhur ittifakı yoluyla TBMM'nin yasama faaliyeti, iki parti liderinin güdümü altına alınmıştır.

-Yargılama süreci öncesi, esnası ve sonrası aşamalarında Yürütmenin müdahalesi, yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı ile ilgili Anayasa'nın emredici ve yasaklayıcı hükümlerini ihlal etmektedir.

-Hak ve özgürlüklerin kullanılması, idare makamlarının Anayasa dışı ve keyfi müdahaleleriyle çok zorlaşmış veya olanaksız hale gelmiştir.

Özetle, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi adlandırması ile 2017 Anayasa değişikliği savunucuları, monokrasi (tek kişi yönetimi) niteliğine karşı çıksa da, söylem ve eylemleri ile bunu teyit etmiş bulunuyor. TBMM'de 2020 Bütçesi görüşmeleri, bunun son somut göstergesidir. Seçilmiş bir statüsü bulunmadığı halde, Cumhurbaşkanı'na vekalet yoluyla seçilmiş bir makama ait bulunan yetkiler bütünü kullanması, "Cumhuriyet" niteliği ile bağdaşmamaktadır. Aynı kişinin, CB yardımcısı ve bakanların atanmış kişiler oldukları halde, TBMM önünde and içiyor olmalarını, siyasal faaliyetlerini meşrulaştırıcı neden olarak kullanması, demokratik hukuk devletinin şu temel kuralı ile bağdaşmamaktadır: kamusal yetki, ancak yürürlükteki hukukla açıkça tanınmış ise kullanılabilir; buna karşılık, toplumsal alanda hak ve özgürlükler, açıkça yasaklanmadığı sürece kullanılabilir. Sonuç olarak, ayrışma, nitelikleme ile sınırlı olmayıp, esasen, yürürlükteki Anayasa'ya saygı sorununa ilişkin bulunmaktadır. Bu nedenle, önümüzdeki dönemde demokrasi ve monokrasi yanlıları arasındaki ayrışmanın derinleşmesi muhtemeldir.

İbrahim Ö. Kaboğlu

21.12.2019

FOREWORD

THE DICHOTOMY CREATED BY CONFLICTUAL CONSTITUTIONAL CHANGE: "MONOCRACY" AND "PRESIDENTIALIST(CUMHURBASKANLIGI) GOVERNMENTAL SYSTEM"

On the night of July 20, 2016, a state of emergency was declared in order to restore the constitutional and public order which was disrupted by the July 15 bloody coup attempt.

The state-of-emergency calls for an increase of state power, as compared to the normal times. Such an increase and ensuing intervention in the rights and freedoms of the people, however, is subject to the limits set by the constitutional framework. On the one hand, the tripartite legal framework of "cause", "subject" and "purpose" outlines the contours of the powers to be used. On the other hand, that the state actions should be proportional and subject to (political and legal) control, entails a political regime based on law.

One may infer two assertions from the constitutional amendment proposal promoted in the immediate months following the declaration of the State of Emergency:

- The tool of "state of emergency" was abused and misused.
- This process also abused the constitution because of the change made in the state of emergency conditions, thereby smothering the constitutional public opinion.

The constitutional amendment, overshadowed by the question of legitimacy, was carried out in the axis of political system and regime discussions; but in fact, it brought with it an executive structure that was difficult to reconcile with the "democratic state of law". The provision of article 104/1 of the amended Constitution stating that "the President is the head of the State. Executive power is vested in the President", is incompatible with another constitutional provision that defines the Republic of Turkey as "a democratic state based on law".(art.2)

Therefore, a dichotomy arose, right from the beginning, upon the characterization of the new constitutional order: 1) One-man rule (monocracy) and; 2) the Presidential government system (CBHS).

The dichotomy in the qualification of the new constitutional regime was deepened with the commencement of the implementation of the 2017 constitutional amendment in July 2018 and confirmed by its following 15-month practice.

- Those who advocate the presidential system emphasize the need for effective decision-making and the capacity to overcome the problems faced in the international arena.

- Those who criticize the new system as being a "monocracy" highlight the following elements: The unification of the offices of the Presidency and the executive contravenes principle of representative democracy and the separation of powers theory. Indeed, while the Presidency calls for the impartial representative of the State, the executive involves the day-to-day politics. In this context, the constitutional check-and-balance mechanism have disappeared, thereby breaching the principle of executive accountability .

As for the practice; The rhetoric and actions of "President of the Republic" System advocates have confirmed the monocratic rule. In their speeches, the Vice President and the Ministers constantly refer to the President instead of the Constitution and the Law. In practice, the President of the Republic is ubiquitous and omnipresent.

But the real problem is that the constitutional structure of 2017 is incompatible with the democratic state of law and that the proponents and actors of the amendments do not comply with the Constitution.

- The president, in his capacity as a party chairman, is constantly violating the principle of impartiality.

-Vice presidents and ministers are involved in active political activities with their discourses and actions.

-The legislative activity of the Grand National Assembly is dominated by two party leaders through the Republic alliance.

- The intervention of the Executive before, during and after the trial processes violates the mandatory and prohibitive provisions of the Constitution, concerning the independence and impartiality of the judiciary.

- The exercise of rights and freedoms has become very difficult or impossible because of the anti-constitutional and arbitrary interventions of the administrative authorities.

In sum, the advocates of the 2017 constitutional amendment under the name of the "president of the republic" government system (although being opposed to the definition of "monocracy") have confirmed the one-man-rule nature of this new system with their rhetoric and actions. The 2020 Budget negotiations in the Turkish Grand National Assembly are the last concrete indicators of this.

It is unacceptable for the appointed officials, such as the vice President and the ministers, to be actively engaged in political activities, no matter how they have taken an oath of office in the Parliament. This is incompatible with this basic rule of the democratic state of law: public authority can only be used if it is clearly recognized by applicable law; in contrast, rights and freedoms in the social sphere can be exercised unless explicitly prohibited.

As a result, the dichotomy is not limited to the conceptualization, but is essentially concerned with the question of respect for the current Constitution. Therefore, it is possible that the conceptual dichotomy between democracy and monocracy will deepen in the days ahead.

İbrahim Ö. Kaboğlu

21.12.2019