

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

BAŞKANLIK SİSTEMİNİN UYGULANDIĞI
DEVLETLERDE BAŞKANIN GÖREV SÜRESİ VE
DÖNEM SINIRLAMALARI

Ahmet Melihşah ÇEVLİK

2501210457

TEZ DANIŞMANI

Dr. Öğr. Üyesi Volkan ASLAN

İSTANBUL – 2024

ÖZ

BAŞKANLIK SİSTEMİNİN UYGULANDIĞI DEVLETLERDE BAŞKANIN GÖREV SÜRESİ VE DÖNEM SINIRLAMALARI

AHMET MELİHŞAH ÇEVLİK

Temelleri klasik cumhuriyetçi düşünceye dayanan ve antik çağ uygarlıklarında dahi örnekleri olduğu bilinen görevde rotasyon ilkesi, seçimle veya atamayla gelinen makamlara ilişkin demokratik bir gerekliliği ifade etmektedir. Bu gereklilik, meşruiyetini doğrudan halktan alan ve önemli yetkilerle donatılmış bulunan kamusal makamlar bakımından çok daha belirgindir. Bu itibarla fevkalade yetkileri haiz bir başkanın halk tarafından seçildiği başkanlık sistemlerinde başkanın görev süresi ve yeniden seçilme imkânı ile buna yönelik sınırlamalar anayasa mühendisliğinin temel ilgi alanlarından birini oluşturmaktadır. Çalışmada başkanlık sistemlerinde anayasal görev süresi düzenlemelerine ilişkin teorik hususlar yanında, başkanlık sistemlerinin uygulandığı devletlerde görev süresi kurallarının anayasalarda ne şekilde düzenlendiği karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Bunun yanı sıra, başkanın görev süresine ilişkin anayasa kurallarının uygulamada gösterdiği özellikler görev süresi manipülasyonları ve bu amaçla kullanılan hukuk-içi stratejiler çerçevesinde değerlendirilmiştir. Yapılan inceleme neticesinde anayasa hükümleri ile anayasal pratiğin birbirine uygun olmadığı; otoriter eğilimleri olan güçlü liderlerin görev süresi sınırlamalarının üstesinden gelmek üzere çeşitli stratejiler geliştirdiği; anayasal demokrasiye yönelik tehditler karşısında etkili olması beklenen mekanizmaların ise çoğu durumda kendilerinden beklenen fonksiyonu yerine getiremedikleri tespit edilmiştir. Çalışma kapsamında Türkiye’de Cumhurbaşkanı’nın görev süresine ilişkin düzenlemelerin tarihsel değişimi ile anayasa değişikliklerinin görevdeki Cumhurbaşkanı’na etkisine ilişkin uygulamada ortaya çıkan anayasal sorunlar da incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Devlet başkanı, görev süresi, rotasyon ilkesi, yeniden seçilebilirlik, dönem sınırlaması, başkanlık sistemi, görev süresi manipülasyonu, anayasa değişikliği, suistimalci anayasacılık.

ABSTRACT
TERM LIMIT PROVISIONS AND EXECUTIVE TENURE IN
PRESIDENTIAL SYSTEMS
AHMET MELİHŞAH ÇEVİLİK

The principle of rotation, rooted in the classical republican theory and practiced even in ancient civilizations, refers to a democratic necessity regarding elected or appointed offices. The necessity of this principle is more apparent for such public authorities who hold significant powers and have their legitimacy directly from the public. In this respect, the tenure and re-election opportunity under the term limitations in such presidential systems where the executive voted popularly and the president holds extensive power constitutes one of the preliminary fields of constitutional engineering. In this thesis, theoretical issues bearing upon the constitutional term limits in presidential systems and how these limitations are framed in the constitutions of states ruled by the presidential system have been examined comparatively. Furthermore, the practical variations concerning term limits of the president as framed in the constitutions have been evaluated with a particular emphasis on term limit manipulations and legal-based strategies employed for this purpose. The detailed evaluations reveal no strict alignment between constitutional provisions and current practices; strong leaders with authoritarian dispositions have devised various strategies to circumvent term limits, and mechanisms intended to safeguard constitutional democracy are often ineffective in preventing potential threats. Within the scope of the study, the executive term limit provisions in Turkish constitutional history and the constitutional issues regarding the tenure and term limits of presidents in Turkey, concerning the impact of constitutional amendments, are also addressed.

Keywords: President, term of office, rotation, re-eligibility, presidential term limit, presidential system, manipulation of term limits, constitutional amendments, abusive constitutionalism.

ÖN SÖZ

Elinizdeki yüksek lisans tez çalışması yaklaşık on beş aylık bir çalışmanın ürünüdür. Tez konusunu seçerken teori ağırlıklı konular yanında insan hakları ve kurumsal anayasa hukuku konuları arasında kararsızlık yaşadığımı itiraf etmeliyim. Nihayetinde karşılaştırmalı anayasa hukukunda devlet başkanının görev süresi ve devlet başkanlarına yönelik dönem sınırlamalarını çalışmayı tercih ettim. Bu alanda çalışma isteğim, konunun Türkiye nezdinde güncel bir karşılığının bulunması ve karşı anayasacılık uygulamaları ile bağlantısından kaynaklanmaktadır.

Elinizdeki çalışma kapsamında yapılan ön araştırmada, konunun liberal Batı demokrasilerinde hatırı sayılır bir karşılığının olmadığını ancak Latin Amerika ve Afrika başkanlık sistemlerinde sıkça tartışıldığını tespit ettim. Bununla birlikte tezi yazarken Endonezya ve Özbekistan gibi kimi siyasal sistemlerde yaşanan anayasal gelişmeler, Fransa Devlet Başkanı Macron'un iki dönem sınırlamasını 'saçmalık' olarak nitelemesi; tez konumun her zaman için güncel ve küresel bir mahiyeti olduğunu düşündürdü. Cumhurbaşkanı'nın görev süresi sorunu Türkiye'de belirli aralıklarla gündeme gelen anayasal meselelerden biri olmasına rağmen bu alanda lisansüstü bir çalışma henüz yapılmamıştı. Elinizdeki çalışmanın literatüre katkısının olacağı inancı tezi yazarken beni çokça motive etti.

Çalışmayı yazarken kimi zorluklarla yüzleştiğimi ifade etmek durumundayım. Bu bağlamda tezimle doğrudan alakalı olan bir hususun özellikle vurgulanması gerekiyor. Elinizdeki çalışmada ağırlıklı olarak İngilizce literatürden yararlanılmıştır. Ancak bahsedildiği üzere konu bilhassa Latin Amerika başkanlık sistemleri bakımından önem arz etmektedir. İçerikte görüleceği üzere başkanın görev süresini ve dönem sınırlamalarını konu alan mahkeme kararları Latin Amerika'daki yargı makamları tarafından verilen kararlardır. Kararların orijinal metinlerini ve İspanyolca literatürü dolaysız olarak inceleme imkânımın olmaması işimi bir hayli zorlaştırmıştır. Yalnızca İngilizce ikincil literatürden faydalanabilmiş olmam, benim ve elbette elinizdeki çalışmanın en büyük eksiğidir. İspanyolca bilen araştırmacıların bu alanda daha derinlikli çalışmalar yapabileceğini, konuyu farklı yönleriyle ele alabileceğini düşünüyorum. Bunun bir çağrı olarak görülmesini arzu ederim.

Bununla birlikte, ikincil literatürde çelişki saptadığım hususlarda söz konusu çelişkileri gidermek adına olabildiğince özen gösterdim. Bu noktada, Felix, Borja ve Juan başta olmak üzere dara düştüğüm her vakitte yardımına koşan, desteğini esirgemeyen Latin Amerikalı dostlarıma teşekkür borçlu olduğumu ifade etmeliyim. Şüphesiz bir ismi özel olarak anmam gerekiyor. Aramızdaki mesafeye rağmen her zaman yanımda hissettiğim kıymetli dostum Santiago Rodriguez-Castro'ya teşekkür ederim. Yine bu bağlamda manevi olarak bana güç veren sıra arkadaşım Av. Dilek Kaplan'a bana olan desteği ve bitmeyen dostluğu için teşekkür etmeliyim.

Henüz yolun başında bir hukuk talebesi olarak, akademik başarı ve verimliliğin gerçek yaşam koşullarına bağlı olduğu gerçeğinin farkına vardım. Yaşadığım her sıkıntı karşısında dik durabilmeme olanak tanıyan dostlarıma; başta sayın Dekanım Prof. Dr. Ali Deran ve Bölüm Başkanım Doç. Dr. Tuğba Yolcu olmak üzere Tarsus Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümündeki hocalarıma ve mesai arkadaşlarıma teşekkür ederim.

Danışmanlık talebimi ve tez konumu geri çevirmeyen değerli hocam Dr. Öğr. Üyesi Volkan Aslan'a, bana olan güveni ve çalışmama gösterdiği ilgiden ötürü müteşekkirim. Tez jürimde yer alarak beni onurlandıran saygıdeğer hocalarım Prof. Dr. H. Burak Gemalmaz'a, Prof. Dr. Abdullah Sezer'e, Dr. Öğr. Üyesi Sertaç Işıka'ya ve Dr. Öğr. Üyesi Mısra Tan'a kıymetli eleştirileri ve katkılarından ötürü şükranlarımı sunarım.

Ve elbette ailem... her zaman yanımda olan biricik anneme ve babama gösterdikleri sonsuz fedakârlıktan ötürü minnettarım.

Ahmet Melihşah Çevlik

Adana – İstanbul, 2024

İÇİNDEKİLER

ÖZ	ii
ABSTRACT	iii
ÖN SÖZ	iv
TABLolar LİSTESİ	xi
GRAFİKLER LİSTESİ	xii
KISALTMALAR LİSTESİ	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KURAMSAL ÇERÇEVE

I. Görev Süresi ve İlgili Terimler	13
A. Rotasyon ve Görev Devri	14
B. Görev Süresi	18
C. Dönem Sınırlaması	19
II. Başkanın Görev Süresine İlişkin Kuramsal Tartışmalar	20
A. Görev Süresi Düzenlemelerinin Hukuki Niteliği	21
B. Hükûmet Sistemleri ve Görev Süresi İlişkisi	25
1. Genel Olarak Hükûmet Sistemleri	26
2. Başkanlık Sistemi	33
a. Tanımı, Yapısal Özellikleri ve Eleştirilen Yönleri ile Başkanlık Sistemi	34
b. Başkanlık Sistemlerinde Sabit Görev Süresi, <i>Impeachment</i> Mekanizması ve Katılık Sorunu	39
c. Başkanlık Sistemlerinde Dönem Sınırlamalarının Genel Gerekçesi	46
C. Dönem Sınırlamaları Hakkında İleri Sürülen Görüşler	48

1. Sınırlama Lehine İleri Sürülen Görüşler	48
2. Sınırlama Aleyhine İleri Sürülen Görüşler	54
D. Siyasal Haklar, Demokrasi ve Dönem Sınırlamaları İlişkisi	62

İKİNCİ BÖLÜM

BAŞKANLIK SİSTEMİ ANAYASALARINDA BAŞKANIN GÖREV SÜRESİ VE DÖNEM SINIRLAMALARI

I. Dar Anlamda Görev Süresi Düzenlemeleri.....	74
II. Dönem Sınırlaması Düzenlemeleri.....	78
A. Amerika Birleşik Devletleri, Latin Amerika ve Sahra Altı Afrika’da Dönem Sınırlamaları.....	78
1. Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkanlık Dönem Sınırlaması	79
2. Latin Amerika Devletlerinde Başkanlık Dönem Sınırlamaları.....	91
3. Sahra Altı Afrika Devletlerinde Başkanlık Dönem Sınırlamaları.....	96
B. Dönem Sınırlamalarına İlişkin Mevcut Tasnifler ve Bir Tasnif Denemesi .	100
1. Dönem Sınırlamalarında Ayırt Edici Esaslar	105
2. Dönem Sınırlamalarına İlişkin Özel Nitelikli Diğer Hususlar	110
a. Dönem Sınırlaması Hükümünün Değiştirilmezliği Esası.....	110
b. <i>Ad hominem</i> Düzenlemeler.....	115

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

UYGULAMADA BAŞKANIN GÖREV SÜRESİ VE KÜRESEL BİR OLGU OLARAK *CONTINUISMO*

I. Görev Süresi Düzenlemelerine İlişkin Anayasal Pratik: <i>Sahra Altı Afrika ve Latin Amerika Örnekleri</i>	133

II. Görev Süresi Düzenlemelerine Riayet Etme ya da Meydan Okuma Olgularının Arkasındaki Nedenler: <i>Başkanlar Neden İktidarda Kalmak İster?</i>	141
III. Örnekleri ile Görev Süresi ve Dönem Sınırlaması Manipülasyonları.....	147
A. Genel Olarak Manipülasyon Türleri ve Bu Amaçla Kullanılan Yöntemler	147
B. Hukuk Yoluyla Manipülasyon: Görev Süresi Düzenlemelerinin Üstesinden Gelmeye Yönelik Hukuk-İçerik Araç ve Stratejiler	155
1. Anayasa Değişikliği	164
a. Kolombiya Anayasa Mahkemesinin <i>Anayasanın İkameti Öğretisi</i> ve C-1040/2005 ve C-141/2010 Sayılı Kararları	178
b. <i>Kademeli Anayasa Değişikliği Eşikleri</i> ve Anayasa Değişikliklerini Konu Alan Diğer Mahkeme Kararları (Venezuela, Ekvador ve Bolivya Örnekleri)	190
2. Yeni Anayasa Yapımı	196
a. Venezuela'nın Anayasa Yapım Tecrübesi.....	206
3. Yargısal Yorum ya da Yüksek Yargının Araçsallaştırılması.....	211
a. Kosta Rika Yüksek Adalet Divanı Anayasa Dairesinin 2003-02771 Sayılı Kararı (2003)	213
b. Nikaragua Yüksek Adalet Divanı Anayasa Dairesinin 504 Sayılı Kararı (2009)	215
c. Honduras Yüksek Mahkemesi Anayasa Dairesinin RI-1343-14 Sayılı Kararı (2015)	219
d. Bolivya Çokuluslu Anayasa Mahkemesinin 0084-2017 Sayılı Kararı (2017)	226
IV. Suistimalci Anayasacılık ve Görev Süresi Manipülasyonları Karşısında Anayasal Mekanizmaların Tartışmalı İşlevi.....	228

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE CUMHURBAŞKANI’NIN GÖREV SÜRESİ

I. Cumhurbaşkanlığı ve Cumhuriyet Anayasalarında Cumhurbaşkanı’nın Görev Süresine İlişkin Düzenlemeler.....	238
A. Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Makamının Oluşumu ve Genel Olarak Cumhurbaşkanı’nın Anayasal Konumundaki Değişim	238
B. Cumhuriyet Anayasalarında Cumhurbaşkanı’nın Görev Süresine İlişkin Düzenlemeler	246
1. 1921, 1924 ve 1961 Anayasalarında Cumhurbaşkanı’nın Görev Süresi ..	246
2. 1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanı’nın Görev Süresi	254
a. 2000 Yılında Gerçekleşen Başarısız Anayasa Değişikliği Girişimi	258
b. Anayasa Mahkemesinin “367 Kararı” ve 2007 Anayasa Değişikliği ...	263
(1) 2007 Cumhurbaşkanlığı Seçimi Sürecinde Yaşananlar – “367 Krizi”	263
(2) Anayasa Mahkemesinin 1 Mayıs 2007 Tarih ve E. 2007/45, K. 2007/54 Sayılı Kararı (“367 Kararı”)	266
(3) 2007 Anayasa Değişikliği	271
c. 2017 Anayasa Değişikliği.....	273
II. 2007 ve 2017 Anayasa Değişikliklerinin Görevdeki Cumhurbaşkanlarına Etkisi	275
A. 2007 Anayasa Değişikliğinin 11’inci Cumhurbaşkanı’nın Görev Süresine Etkisi	278
1. Hukuki Sorun	278
2. Anayasa Mahkemesinin 15 Haziran 2012 Tarih ve E. 2012/30, K. 2012/96 Sayılı Kararı	280
3. Değerlendirme.....	282

B. 2017 Anayasa Değişikliğinin 12’nci Cumhurbaşkanı’nın 2023 Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinde Adaylığı Üzerindeki Etkisi.....	289
1. Hukuki Sorun	289
2. Yüksek Seçim Kurulunun 30 Mart 2023 Tarih ve 2023/316 Sayılı Kararı	290
3. Değerlendirme.....	293
SONUÇ.....	303
KAYNAKÇA	306

TABLÖLER LİSTESİ

Tablo 2.1: Başkan için öngörülen görev süresi uzunluğuna göre başkanlık sistemleri.	75
Tablo 2.2: Başkanlık sistemi anayasalarında başkan için öngörülen dönem sınırlamalarının tasnifi.	104
Tablo 3.1: Alexander Baturo'nun kaçınma, uzatma ve ortadan kaldırma pratiklerine ilişkin tipolojisi.	149
Tablo 3.2: Görev süresi sınırlamalarını manipüle etmede kullanılan yöntemler ve kullanım sıklığı (1875-2011).	152
Tablo 3.3: Görev süresi sınırlamalarını manipüle etmede kullanılan yöntemler, kullanım sıklığı ve başarı oranı (2000-2018).	154

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 2.1: Başkan için öngörülen anayasal görev süresine göre başkanlık sistemlerinin sayısal dağılımı.	76
Grafik 2.2: Devlet başkanı için <i>dört</i> yıllık görev süresi öngören anayasaların oransal değişimi.	77
Grafik 2.3: Devlet başkanı için <i>beş</i> yıllık görev süresi öngören anayasaların oransal değişimi.	78
Grafik 2.4: Başkanlık dönem sınırlaması öngören Latin Amerika anayasaları.	94
Grafik 2.5: Dönem sınırlaması öngören başkanlık sistemlerinin bölgelere göre oransal dağılımı (1850-2016).	95
Grafik 2.6: Sahra Altı Afrika’da ilgili yıllarda yürütme erkine yönelik dönem sınırlaması benimseyen siyasal sistem sayıları.	98
Grafik 2.7: 1789-2021 yılları arasında dönem sınırlamasının değiştirilmezliği esasını benimseyen anayasal düzenler.	114
Grafik 3.1: Başkanlık sistemlerinde görev süresi düzenlemeleri (1960-2008).	132
Grafik 3.2: Yıllara göre Afrikalı başkanların dönem sınırlamalarına riayet etme ve düzenlemelere meydan okuma oranı (kümülatif).	135
Grafik 3.3: Görev süresi sınırlamalarını manipüle etmede kullanılan yöntemler ve bu yöntemlerin kullanıldığı vaka sayısı (2000-2018).	153

KISALTMALAR LİSTESİ

a.e.	: Aynı eser / yer
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	: Adı geçen eser
AYM	: Anayasa Mahkemesi
b.a.	: Eserin bütününe atıf
Bkz.	: Bakınız
bs.	: Basım
bsk.	: Baskı
C.	: Cilt
Karş.	: Karşılaştırınız
m.	: Madde
Örn.	: Örnek
S.	: Sayı
s.	: Sayfa / sayfalar
t.y.	: Basım tarihi yok
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
v.d.	: Çok yazarlı eserlerde ilk yazardan sonrakiler

vb. : Ve benzeri

vd. : Ve devamı

Y. : Yıl

y.y. : Basım yeri yok

YSK : Yüksek Seçim Kurulu



GİRİŞ

Bir karşılaştırmalı hukuk çalışmasının başlangıç noktasının ulusal hukukun parçası olan bir hukuk kuralı ya da hukuki müessesenin yabancı hukuk sistemlerindeki karşılığının belirlenmesi yerine somut bir vakıa ya da sorun olması gerektiği değerlendirilmektedir. Somut vakıa veya hukuki sorundan hareketle karşılaştırmalı çalışmada söz konusu vakıa veya soruna farklı hukuk sistemlerinde nasıl çözümler üretildiği, hukuk sistemlerince geliştirilen hukuki kurum ve normlar arasındaki ortak ve farklı noktalar tespit edilmelidir.¹

Bu doğrultuda, başkanlık sistemlerinde başkanın görev süresi ve dönem sınırlamalarını incelediğimiz çalışmamızın çıkış noktasını ülkemizdeki güncel bir tartışma oluşturmaktadır. 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 16 Nisan 2017'de yapılan halk oylaması ile kabul edilmesi üzerine parlamenter hükûmet sistemi terk edilerek dünyanın hiçbir yerinde eşi olmayan başkancı bir hükûmet modeli benimsenmiştir.² Mezkûr anayasa değişikliği akabinde, 24 Haziran 2018'de birlikte yapılan ilk Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Recep Tayyip Erdoğan *ikinci defa* Cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir. İlk olarak 2014 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde ve daha sonra 2018'de Cumhurbaşkanı seçilen Recep Tayyip Erdoğan'ın, bir kimsenin en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebileceğini

¹ Arzu Oğuz, "Hukukun Bağımsız Bir Alanı Olarak Karşılaştırmalı Hukukun Konusu ve Metodu", **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni**, C. XXII, S. 2, 2002, s.34. Söz konusu bu yaklaşım, karşılaştırmalı hukukta "işlevsel denklik ilkesi" (**functional equivalence**) olarak adlandırılmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz.: Arzu Oğuz, **Karşılaştırmalı Hukuk**, 2. bsk., Ankara, Yetkin, 2021, s.70 vd. Karşılaştırmalı hukuk araştırmalarında yöntemle ilişkin bu temel ilke Ergun Özsunay tarafından "görevsel denklik ilkesi" olarak ifade etmektedir: "Her karşılaştırmalı hukuk analizinin çıkış noktasını, karşılaştırılmalari istenilen kural, kavram ve kurumların üstlendikleri görevler bakımından denk olmaları (= görevsel denklik) teşkil eder... bu bakımdan, belli bir hukuk sorununda, yabancı hukuk düzenlerinin çözümlerini incelemek ve karşılaştırmalar yapmak isteyen bir araştırmacı, her şeyden önce, karşılaştıracağı kavram ya da kurumların, yabancı hukuk düzenlerinde 'görev ve fonksiyon bakımından' dengi olan karşılıklarını bulmak zorundadır." Bkz.: Ergun Özsunay, **Karşılaştırmalı Hukuka Giriş**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1976, s.140.

² Başkancı rejim, Amerikan modeli saf başkanlık sisteminden esinlenmekle birlikte bu sistemin ayrılmaz bir parçası kabul edilen denge ve denetim mekanizmalarından yoksun bulunan (yozlaşmış) başkanlık sistemlerini nitelemek üzere kullanılan bir ifadedir. Başkancı rejimlerin temel özelliği, görev süresi ve siyasal koşullar dışında kurumsal açıdan sınırlanmayan bir devlet başkanının siyasal hayatı kendi tekeline alması ya da buna kurumsal olarak imkân yaratmasıdır. Bu itibarla başkancı rejim ifadesi, Amerikan modeli başkanlık sistemine kıyasla pejoratif bir anlam yükledir. Bkz.: Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, 16. bs., İstanbul, Beta, 2013, s.512-514. Ayrıca bkz.: Şule Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2017, s.170-181.

hüküm altına alan Anayasa'nın 101'inci maddesi uyarınca bir sonraki Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde aday olup olamayacağı anayasa hukukçuları arasında ve siyaset çevreleri tarafından tartışılmıştır.

Konu hakkında görüş bildiren anayasa hukukçuları arasında bir mutabakat bulunmamaktadır. Anayasa değişikliğinin, değişikliğin yapıldığı sırada görevde bulunan Cumhurbaşkanı üzerindeki etkisi çözümlenmesi gereken sorunun özünü oluşturmaktadır. Nitekim aynı mesele geçmişte 11'inci Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün görev süresi bakımından da tartışmalara vesile olmuştur. Dolayısıyla dönem dönem gündeme gelen ve bundan sonra da gündeme gelmesi muhtemel olan bu hususun aktüel olarak değil, genel hatlarıyla ele alınması gerekli görülmektedir. Bunun için ise görev süresi ve dönem sınırlaması kurumunun hukuki mahiyetinin etraflıca incelenmesi lazım gelmektedir.

Bu bakımdan evvela birtakım sorular tespit edilmiştir:

- Görev süresi ve dönem sınırlamalarının **telosu** nedir? Söz konusu düzenlemelerin ardında ne tür bir amaç yatmaktadır?
- Devlet başkanlarına yönelik görev süresi ve dönem sınırlamalarına hangi hükûmet sistemlerinde rastlanmaktadır? Başkanlık sistemleri özelinde ilgili düzenlemeler ne tür özellikler arz etmektedir?
- Sabit görev süresi düzenlemesi ile dönem sınırlamasının yarar ve zararları nelerdir?
- Görev süresi ve dönem sınırlamaları ile aynı amaca hizmet eden alternatifler söz konusu mudur?
- Görev süresi ve dönem sınırlamaları demokrasi veya halk egemenliği ilkesi ile ne ölçüde bağdaşmaktadır?
- Görev süresi ve dönem sınırlamalarının başkan adayları ile seçmenlerin siyasal haklarına etkisi nedir? Dönem sınırlamaları ilgililerin siyasal hakları karşısında meşru bir amaç taşımakta mıdır?
- Görev süresi ve dönem sınırlamalarının istisnaları var mıdır? Var ise bu istisnalar ne şekilde düzenlenmektedir?

- Görev süresini uzatmak, dönem sınırlamasının üstesinden gelmek amacıyla hukuk-içi ve hukuk-dışı ne gibi manevralara başvurulmaktadır? Farklı siyasal rejimlerde gözlemlenen manevralar anayasacılığa dair hangi kavramlar çerçevesinde değerlendirilmektedir?
- Anayasal demokrasiler bakımından görev süresi düzenlemelerine ilişkin bir standart söz konusu mudur?

Söz konusu bu sorular ekseninde, elinizdeki çalışmada devlet başkanlarına yönelik görev süresi ve dönem sınırlamaları başkanlık sistemleri özelinde karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. Yapılan tespit ve değerlendirmelerin Cumhurbaşkanı'nın statüsü, seçimi ve görev süresine ilişkin olarak Türkçe literatüre katkı sağlaması temenni edilmektedir.

Konuya İlişkin Mevcut Çalışmalar

Türk anayasa hukuku öğretisinde genel olarak devlet başkanlığı makamını³ ve devlet başkanının görev ve yetkilerini⁴ konu edinen monografiler bulunmakla birlikte, Cumhurbaşkanı'nın görev süresi ve dönem sınırlamaları konusuna özgülenmiş herhangi bir çalışma bulunmamaktadır. Oysa bu konu demokratik konsolidasyonun sağlandığı devletlerde güncel bir tartışma konusu değilse bile Latin Amerika ve Afrika'daki başkanlık sistemleri yanında Türkiye'de de belirli aralıklarla gündeme gelen anayasal meselelerden birine tekabül etmektedir. Bu nedenden ötürü, devlet başkanının görev süresi ile ilgili çalışmalar yazıldığı dönemdeki somut problem ekseninde ve esas olarak makale düzeyinde yoğunlaşmaktadır. Nihayet elinizdeki

³ Örneğin bkz.: Orhan Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı**, İstanbul, Kor Müessesesi, 1960; Kemal Gözler, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, 2. bs., Bursa, Ekin, 2016; Gülnihal Ahter Yakacak, "Hükümet Sistemlerinde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı", Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014. Yazarı hukukçu olmamakla beraber bu alanda yazılmış başkaca çalışmalar da mevcuttur. Bkz.: A. Şakir Demirtaş, "Temsili Hükümet Sistemlerinde Devlet Başkanlığı", Yüksek Lisans Tezi, Konya, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1990; Mehmet Kahraman, "Türk Anayasalarında Devlet Başkanlığı", Yüksek Lisans Tezi, Konya, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1992; Orhan Burhan, "Türklerde Devlet Başkanlığı", Doktora Tezi, Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020; Selçuk Duman, **Türklerde Devlet Başkanlığı Başkanlık Tartışmaları ve Cumhurbaşkanlarımız**, Ankara, Berikan Yayınevi, 2011.

⁴ Bu bağlamda zikredebileceğimiz yakın tarihli birkaç çalışma: Volkan Aslan, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye'de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi**, İstanbul, On İki Levha, 2020; Cansu Büşra Ölmez, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türk Hukukunda Devlet Başkanlarının Parlamentoları Fesih Yetkisi**, Ankara, Yetkin, 2021; Yasin Söyler, **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, Ankara, Seçkin, 2018.

çalışmanın çıkış noktasını oluşturan ve çözümlenmesi gereken somut problem dolayısıyla konu yeniden gündeme gelmiştir. Bu bağlamda, somut probleme yönelik değerlendirmeler ortaya koyan çalışmalar yanında konuyu genel olarak ele alan güncel çalışmalar da bulunmaktadır. Söz konusu çalışmaların dönem sınırlamaları ve bu sınırlamaların üstesinden gelmeye yönelik politik ve hukuksal manevraları konu edinen makaleler olduğu görülmektedir.⁵

Konuya ilişkin yabancı literatür Türk anayasa hukuku öğretisine kıyasla oldukça gelişmiştir. Bu konuda yazan yazarlar arasında, özellikle başkanlık sistemlerinde devlet başkanının görev süresinin dönemsel seçilme sınırlamaları aracılığıyla çevrenmesi gerektiği yönünde neredeyse görüş birliğinin bulunduğu dikkat çekmektedir. Konuya ilişkin yakın tarihli eserlere bakıldığında görev süresini uzatma ve dönemsel sınırlamaları bertaraf etmeye dönük muhtelif girişimleri çeşitli öğretiler –anayasaya aykırı anayasa değişiklikleri (**unconstitutional constitutional amendment**), suistimalci anayasacılık (**abusive constitutionalism**) gibi– ekseninde değerlendiren çalışmaların yaygınlaştığı görülmektedir.⁶

⁵ Bkz.: Tolga Şirin, Erkan Duymaz, “Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa: Devlet Başkanlığı Dönem Sınırlamaları Hakkında Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, C. X, S. 19, 2021, s.27-92; Ahmet Ekinci, Aslıhan Kaplan Arık, “Devlet Başkanının Anayasal Dönem Sınırını Uzatma ya da Ortadan Kaldırma Anayasa Değişikliklerinin Anayasa Değiştirme İktidarının Kötüye Kullanılması Bağlamında Değerlendirilmesi”, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, C. V, S. 1, 2020, s.71-122; Coşkun Can Aktan, Ahmet Ekinci, “Devlet Başkanlığı Makamında Görev Süresi ve Dönem Sınırını Uzatmaya Yönelik Siyasi Manipülasyonlar”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, C. XIII, S. 2, 2021, s.151-185; Coşkun Can Aktan, Serdar Yay, “Devlet Başkanları ve Dönem Sınırı: Dünyada Seçilmiş Siyasi Liderler Ne Kadar Bir Süre ve Kaç Dönem Görev Yapıyorlar?”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, C. XIII, S. 2, 2021, s.111-137. Konu hakkında basılmış yakın tarihli bir de derleme bulunmaktadır. Bkz.: Coşkun Can Aktan, Ahmet Ekinci (Ed.), **Anayasal Demokrasilerde Görev Süresi Sınırlaması**, Ankara, Astana, 2021. Bununla birlikte söz konusu derlemede yer alan çalışmalar kamusal makamlarda, siyasal partilerde, belediye başkanlıklarında, (ABD eyaletlerinde) parlamentolarda görev alan seçilmiş veya atanmış yetkililere ilişkindir. Bu yönüyle, devlet başkanlarına yönelik sınırlamalara özgülenmiş bir çalışma içermediğini ifade etmek gerekir.

⁶ Örneğin bkz.: David Landau, Rosalind Dixon, Yaniv Roznai, “From an Unconstitutional Constitutional Amendment to an Unconstitutional Constitution? Lessons from Honduras”, **Global Constitutionalism**, C. VIII, S. 1, 2019, s.40-70; David Landau, “Presidential Term Limits in Latin America: A Critical Analysis of the Migration of the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine”, **Law & Ethics of Human Rights**, C. XII, S. 2, 2018, s.225-249; David Landau, Yaniv Roznai, Rosalind Dixon, “Term Limits and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine: Lessons from Latin America”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.53-73; Mila Versteeg v.d., “The Law and Politics of Presidential Term Limit Evasion”, **Columbia Law Review**, C. CXX, S. 1, 2020, s.173-248; Kristin McKie, “Presidential Term Limit Contravention: Abolish, Extend, Fail, or Respect?”, **Comparative Political Studies**, C. LII, S. 10, 2019, s.1500-1534; Anja Osei, Herve Akinocho, Stephen Mwombela, “Presidential Term Limits and Regime Types: When Do Leaders Respect Constitutional

Çalışmanın Metodu ve Planı

Anayasa hukukunun kendine has bir metodu yahut anayasa hukukuna özgü bir yöntem öğretisi henüz tam anlamıyla gelişmemiştir.⁷ Bunun nedeninin anayasa hukuku disiplininin görece yeni; teknik ve biçimsel manada diğer hukuk disiplinlerine kıyasla gereğince farklılaşmamış ve siyaset bilimine sıkı sıkıya bağımlı olmasından kaynaklandığı değerlendirilmektedir.⁸

Burada anayasa hukuku metoduna ilişkin kısa bir değerlendirme yapmak gerekirse, anayasa hukuku metodunu yargısal metot ve hukuk ilmi metodu olarak iki ayrı bağlamda ele almak mümkündür. Uygulamada ortaya çıkan herhangi bir sorunun çözümünde mahkemeler, bir akıl yürütme yolu olan dedüksiyonun (tümdengelim) özel bir türüne, tasıma başvurmaktadır.⁹ Tasım aracılığıyla çözümlenmesi gereken somut bir olayın (küçük önerme) hukuk normu (büyük önerme) karşısında nasıl konumlandığına bağlı olarak bir sonuca ulaşmaktadır. Başka bir deyişle yürürlükteki bir hukuk kuralının somut olaya uygulanması suretiyle ortaya çıkan durumun vasfı (hukuka uygun ya da hukuka aykırı olma durumu) yargısal inceleme bakımından önem arz etmektedir. Bunun için yapılması gereken ise öncelikle ilgili hukuk normunun içeriğinin saptanmasıdır. Normun içeriği saptanırken hukuka has belirli birtakım yorum yöntem ve ilkelerine başvurulmaktadır.¹⁰ Norm metninin yorumu ile yasa koyucunun anayasada objektifleşen iradesi tespit edilmiş, yani anayasal norm somutlaşmış olmaktadır.¹¹ Daha sonra somut olay, içeriği tespit edilen hukuk normu uyarınca değerlendirilmektedir. Dikkat edilecek olursa tasım sayesinde tikel bir durum ile genel norm arasında kurulan ilişki yeni bir bilgi üretmemekte; tasım aracılığıyla

Norms?”, **Africa Spectrum**, C. LV, S. 3, 2021, s.251-271; Anna Fruhstorfer, Alexander Hudson, “Costs and Benefits of Accepting Presidential Term Limits”, **Democratization**, C. XXIX, S. 1, 2022, s.93-112; Zachary Elkins, “Term-Limit Evasions and the Non-compliance Cycle”, **Constitutional Political Economy**, C. XXXII, S. 3, 2021, s.326-345.

⁷ Friedrich Müller, **Anayasa Hukukunda Çalışma Yöntemleri**, yayına hazırlayan: Fazıl Sağlam, İstanbul, Maltepe Üniversitesi Yayınları, 2009, s.7; Edward L. Rubin, “Law and the Methodology of Law”, **Wisconsin Law Review**, C. MCMXCVII, S. 3, 1997, s.545-546.

⁸ Müller, **a.g.e.**, s.21.

⁹ Tasım(lama), genel ve tümel bir önermeden (soyut hukuk kuralı) özel ve tikel önermeye (somut olay) inerek yargıya ulaşma olarak ifade edilebilir. Tasım hakkında bkz.: Ertuğrul Uzun, **Hukuk Göstergebilimi**, İstanbul, Nora Kitap, 2017, s.188 vd.

¹⁰ Bu konuda bkz.: Bertil Emrah Oder, **Anayasa Yargısında Yorum Yöntemleri**, İstanbul, Beta, 2010.

¹¹ Müller, **a.g.e.**, s.8-10.

mevcut iki şey (vaka ve norm) arasındaki ilişkiden bir sonuca ulaşılması sağlamaktadır.¹²

Anayasa yargısındaki güncel içtihatlarla bu geleneksel anlayıştan uzaklaşıldığı değerlendirilmektedir. İddiaya göre günümüzde anayasa normları yetersiz bir şekilde ve görünüşte biçimsel bir mantıkla ele alınmakta; norm somutlaşması yargısal yorum yöntemlerine bağlı kalınarak değil, yer yer bunları aşan bir pragmatizmle gerçekleşmektedir.¹³

Hukuk yazınında da yargısal metodun etkisiyle, normativist pozitivizmin biçimsel mantığının hâkim olduğu değerlendirilmektedir.¹⁴ Bunun nedeni hukukun normları tanımlayan ve sistemleştiren, aynı zamanda ve büyük ölçüde normatif pozisyonlar alan ve değerler ve çıkarlar arasında seçimler yapan *normatif bir disiplin* olarak kavranmasıdır.¹⁵ Buna göre anayasa, pozitif hukuk metni olarak, kurucu iktidarın iradi bir ürünüdür. Anayasa ve anayasal meseleler, *olan* ile *olması gerekeni* açıkça ayırt ederek, salt normatif biçimde incelenmelidir. Anayasal norm ve kurumlar tarihsel, aktüel, politik, felsefi, toplum bilimsel farklı nesnel bağlamlar içerisinde incelenebilirse de bu bağlamlar hukuk ilminin konusu dışında yer almaktadır. Hukuk ilmi, araştırma nesnesini hukuki olmayan tüm unsurlardan ayrı bir biçimde ele almalı; münhasıran hukuki bir yaklaşım geliştirmelidir.¹⁶ Anayasa hukukunun saf kuramının

¹² Uzun, **a.g.e.**, s.187-188.

¹³ Müller, **a.g.e.**, s.13-15.

¹⁴ Hukuka normatif yaklaşım hakkında bkz.: Jaap Hage, “The Method of a Truly Normative Legal Science”, **Methodologies of Legal Research**, editör: Mark Van Hoecke, Oxford ve Portland, Oregon, Hart Publishing, 2011, s.27 vd. Normativist pozitivizm hakkında bkz.: Oktay Uygun, **Hukuk Teorileri**, 2. bs., İstanbul, On İki Levha, 2020, s.127-137. Akademik bir disiplin kapsamında geliştirilen metodoloji, o alanın uygulaması ve kavramsal çerçevesinin bir ürünüdür. Bkz.: Edward L. Rubin, “The Practice and Discourse of Legal Scholarship”, **Michigan Law Review**, C. LXXXVI, S. 8, 1988, s.1842. Dolayısıyla hukuk ilmi metodolojisi de kaçınılmaz bir biçimde yargı pratiğinin etkisi altındadır. Rubin’e göre hukuk ilmi kendi normatif temelini geliştirmek yerine onu yargısal araştırmanın müphem ve dağınık normlarıyla maskeleymiştir. Bu ise hukuk ilminin normatif temelli vizyonundan kaynaklanan amaçlarına ulaşmasını engellemektedir. Klasik hukuk ilmi için umut verici bir araştırma, mahkemelerdeki formalizme değil, normatif pozisyonlara dayanan kuralcı argümanlara yaslanmalıdır. Rubin, **a.g.e.**, s.1892-1893.

¹⁵ Mark Van Hoecke, “Legal Doctrine: Which Method(s) for What Kind of Discipline?”, **Methodologies of Legal Research**, editör: Mark Van Hoecke, Oxford ve Portland, Oregon, Hart Publishing, 2011, s.10. Ayrıca bkz.: Rubin, “The Practice and Discourse of Legal Scholarship”, s.1848, 1859. “Hukukun sistematik bir karakteri vardır; kurallara ve yoruma dayanır. Hukukun bu üç yapısal özelliği hukuki akıl yürütmeyi de belirler.” Bkz.: Joseph Raz, **Otorite ile Yorum Arasında: Hukuk Teorisi**, çeviren: Ertuğrul Uzun, Ankara, Fol, 2022, s.15.

¹⁶ Hukukun saf kuramı ya da saf hukuki kuram hukukun diğer disiplinlerle ilişkisini reddetmez. Bununla birlikte diğer disiplinlere ait metodların toplamı mahiyetinde bir karma metodolojiden ziyade hukukun

ancak bu koşullarda mümkün olduğu ileri sürülmektedir. Saf bir kuramda, pozitif hukuk metni olarak anayasa veya anayasal bir norm ya da kurum sistematik olarak tahlil edilir; bu yapılırken hukukun teşekkülüne kaynaklık eden politik, ekonomik ve sosyal koşullar ise göz ardı edilir.¹⁷

Bu görüş, kanımızca, hukuki muhakemeyi bir hüküm vermeye indirgemektedir. Boşluk içermeyen bir sistem olarak hukuk düşüncesi ile anayasa yargısını (ve hukuk ilmini) şedit bir tasıma indirgeyen, normun içinde yer edinmeyen (ya da görünür olmayan) toplumsal belirleyenleri baypas eden böylesi bir yaklaşımın savunulması, kanımızca, artık güçtür.¹⁸ Hukuk, toplumu düzenlemeyi ve insan davranışını etkilemeyi amaçlamaktadır.¹⁹ Ran Hirschl’in ifadeleriyle “Anayasa sahasını sosyal ve siyasal arenada içkin olmaktan ziyade münhasıran hukuki olarak tanımlayan her girişim, anayasa hukukunun kökenleri, niteliği ve sonuçlarına ilişkin zayıf, tarih dışı, aşırı doktrinci ya da şekilci açıklamalara boyun eğmeye mahkûmdur.”²⁰

Anayasa hukukunun gözlem ve endüksiyona (tümevarım) dayanan siyaset biliminden farklılaşmış, olay ve olguları normatif olarak ele alan bir hukuk disiplini olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Bununla beraber, hukuk ile politika arasındaki geçişli ilişki, hukuk ve politikanın birbirini etkileme kapasiteleri –anayasanın tabiatı

kendine has metodolojisinin olması gerektiğinde ısrarcıdır. Normativist pozitivizmin kurucusu Hans Kelsen’in hukukun saf kuramı hakkındaki düşünceleri için bkz.: Hans Kelsen, **Saf Hukuk Kuramı: Hukuk Kuramının Sorunlarına Giriş**, çeviren: Ertuğrul Uzun, İstanbul, Nora Kitap, 2016.

¹⁷ Müller, **Anayasa Hukukunda Çalışma Yöntemleri**, s.17; Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Metodolojisi**, 2. bs., Bursa, Ekin, 1999, s.18, 162; Martin Loughlin, **The Idea of Public Law**, New York, Oxford University Press, 2003, s.1-2. Fransız hukuk öğretisi bütün toplumsal bağlamlardan izole edilmiş, tamamen içsel bir sistem olarak hukuk analizinin klasik örneklerini sunmaktadır. Bu yaklaşımda hukuk, içinde bulunduğu bağlamdan kopararak ve hukuki olmayan faktörler hesaba katılmaksızın çözümlenmektedir. Bkz.: Mark Van Hoecke, “Preface”, **Methodologies of Legal Research**, editör: Mark Van Hoecke, Oxford ve Portland, Oregon, Hart Publishing, 2011, s.vii.

¹⁸ Müller, **a.g.e.**, s.21.

¹⁹ Van Hoecke, “Preface”, s.vii-viii; Raz, **Hukuk Teorisi**, s.118.

²⁰ Ran Hirschl, “Karşılaştırmalı Anayasa Hukukundan Karşılaştırmalı Anayasa Çalışmalarına”, çeviren: Serkan Yolcu, **Anayasa Hukuku Dergisi**, C. VI, S. 11, 2017, s.229. Normatif öncüllerden yola çıkarak hukuki analizin yanı sıra ampirik verilerle ilerleyen bir araştırma, hukuk sistemini dışsal bir perspektiften ele almak ya da diğer disiplinleri hukuk ilmine dâhil etmek olarak kabul edilir. Ancak hukuk ilminin bağlı olduğu normatif pozisyonlar hukuku önceleyen temellere (**prelegal groundings**) yaslanır. Bu normatif pozisyonlar (ve de hukuku önceleyen temeller) hukuki değil, özünde politiktir. Rubin’e göre hukuk analizinin başlangıç noktası burasıdır. Hukuk dışı bu fenomen ve temellerin analizi bir hukuk araştırmasının “hukuki karakterini” seyreltmeyecektir. Bkz.: Rubin, “The Practice and Discourse of Legal Scholarship”, s.1898. Karş.: “...hukukî muhakemenin gerçek niteliği ortaya çıkarılmak isteniyorsa, bir şekilde oluşturulmuş önermeler üzerinden sonuçlara nasıl ulaşıldığından çok, bu önermelerin nasıl belirlendiği incelenmelidir.” Bkz.: Uzun, **Hukuk Göstergebilimi**, s.196-197.

gereği politik bir sürecin ürünü olduğu düşünülürken²¹– görmezden gelinmemesi gereken bir gerçektir.²² Nitekim, 2010’larla birlikte anayasa hukukunda yeni bir döneme girildiği ileri sürülmektedir. Söz konusu bu yeni dönemin ayırt edici özelliği, anayasaların siyasi iktidarı sınırlama fonksiyonundaki gerilemedir. Anayasalar hâlen yürürlükte olmasına rağmen dünyanın farklı yerlerinde siyasal iktidarlar tarafından muteber görülmemekte, anayasaların bağlayıcılığı tartışılmaktadır. Anayasa ve genel anlamda hukukun “siyasetin cenderesi altında” bulunması, devlet organlarının işleyişini, *bir fikir ya da ideal olmaktan öte hukuken yaptırımı bağlanmış bir norm olarak anayasa* anlayışı ekseninde anlamlandırmaya imkân tanımamaktadır. Böylesi bir ortamda anayasa mahkemeleri de hukuken değil, hukuk-dışı fenomenlerin etkisi altında karar vermektedir.²³

Öyleyse her şeyin politikleştiği bir ortamda hukuku salt normatif olarak ele almak; anayasa hukuku incelemelerinde normativist pozitivizmin ideallerinde ısrar etmek ne denli yerindedir? Hukukçunun görevi hukuku tasvir ve tasnif etmekten mi ibarettir, yoksa hukuku kendisini belirleyen etmenleri, hukukun varlık koşullarını da dikkate alarak mı analiz etmek gerekir? Hukukun klasik metodolojik araçları hukuk ilminin çağdaş gereklerini karşılamakta yeterli midir?

Hukuk ilmi, temel özellikleri itibarıyla bağımsız bir disiplindir. Bununla birlikte, hukukun mahiyeti ve metodolojisi konusunda öğretilerde bir uzlaşma bulunmamaktadır. Örneğin hukukun ne’liğinin hukukun yorumu ile yakından bağlantılı olduğunu değerlendiren Mark Van Hoecke, hukuku *hermenötik bir disiplin* olarak ele

²¹ Martin Loughlin *Politik Hukuk Bilimi* isimli eserinde, hukuk düzeninin doğasını anlamak için politik otoritenin nasıl oluşturulduğuna ilişkin sorunun kilit önemde olduğunu ileri sürmektedir. Ancak bu temel soru hâkim ekol olan hukuki pozitivizm tarafından neredeyse sınır dışı edilmiştir. Bu nedenle hukuk biliminin alanı daralmış, pozitif hukukun yapısal formunu açıklama göreviyle sınırlanmıştır. Bkz.: Martin Loughlin, **Political Jurisprudence**, New York, Oxford University Press, 2017, s.2-10. Oysa Loughlin’e göre pozitif bir kamu hukuku teorisi –belirli bir zamanda yürürlükte bulunan kurallar anlamında– pozitif hukukun teorisi olmamalıdır. Kamu hukuku, hukuken egemen olanın buyruklarının ötesine geçerek doğru davranış (ya da yönetim) kuralları kabul eder. Kamu hukuku ne bir kurallar bütünü ya da ilkeler setidir; kamu hukuku bir uygulamadır. Hukuk, toplumsal yaşamı düzenleyen kuralların belirlenmesinin yanı sıra, devletin otorite yapısının tanımlanması ve sürdürülmesinde de rol oynar. Bu nedenle hukuk, egemen otoritenin salt ifadesi olarak anlaşılmamalıdır. Bkz.: Loughlin, **The Idea of Public Law**, s.153-155. Loughlin’in teori ve metodu hakkında ayrıca bkz.: Michael Gordon, “A Positivist and Political Approach to Public Law”, **The Methodology of Constitutional Theory**, editör: Dimitrios Kyritsis ve Stuart Lakin, Oxford, New York, Hart Publishing, 2022, s.235-237, 242.

²² Aslan, **Devlet Başkanının Kararname Yetkisi**, s.5; Rubin, “The Practice and Discourse of Legal Scholarship”, s.1853.

²³ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**, 2. bs., Bursa, Ekin, 2020, s.108-110.

almaktadır. Oysa aynı yazar, hukuk ilmi kapsamında betimleyici (**descriptive**), araştırmacı (**exploratory**), açıklayıcı (**explanatory**), değerlendirici (**evaluative**), hermenötik (**hermeneutic**) ve ampirik (**empirical**) çalışmaların yapılabileceğini de kabul etmektedir.²⁴ Öyleyse hukuk sahasında yer alan her bir araştırmanın kendi yöntem(ler)ini belirleyebileceğini ileri sürmek mümkündür. Bir araştırmada çıkış noktasını teşkil eden sorulardan her biri kendine uygun yöntemi ima ya da işaret etmektedir. Hukukun normatif bir disiplin oluşu, doktrinel araştırmayı destekleyici biçimde farklı disiplin ve yöntemleri kullanmayı engellememelidir.²⁵ Bilakis, bir hukuk araştırması hukuk sistemi üzerinde etkili olan güçler ile hukuki norm ve kararlarının etkisini anlayabilmek adına bilhassa sosyal bilimlere ihtiyaç duymaktadır.²⁶

Örneğin, araştırma sorularımızdan, görev süresi ve dönem sınırlamalarının altında yatan amacın tespitine yönelik soru yasama organının objektif iradesi yanında yasa yapıcıların sübjektif iradesine bakmayı da gerektirmektedir. Bunun için norm öncesi durumun, normun yapım ve oluşum sürecinin irdelenmesi uygun olacaktır. Nitekim anayasa yargısında başvuru ve yorum kanonu adı verilen geleneksel dört yorum yönteminden biri olan tarihsel yorum yöntemi de esasen böylesi bir bakışı gerektirmektedir.²⁷ Öte yandan aynı soru tekil olarak belirli bir norma, yani devlet başkanının görev süresi ve dönemsel sınırlama kuralına bakmak yanında söz konusu normun içinde bulunduğu kontekst içerisinde normun mahiyetini saptamayı da gerektirir. Bunun için de kişiselleşmiş iktidar olgusunu irdelemek, sınırlı iktidar düşüncesini araştırmak ve dolayısıyla siyaset biliminin araştırma alanına temas etmek

²⁴ Van Hoecke, “Legal Doctrine: Which Method(s) for What Kind of Discipline?”, b.a.

²⁵ Rubin, “The Practice and Discourse of Legal Scholarship”, s.1898. Rubin’e göre hukuk bilimi özü itibarıyla teorik olarak türetilen bir bilgi kategorisinden ziyade, kendi içinde epistemolojik olarak tutarlı, normatif bir disiplindir. Hukuk uygulaması da büsbütün norma bağlı olduğuna göre diğer disiplinlere ait metodolojileri hukuka doğrudan uygulamak mümkün değildir. Ne var ki, hukukun hukuk dışı fenomenler ile etkileşimlerini karakterize etmede -hukuk araştırmasında- diğer disiplinlere ihtiyaç duyulur. Bu nedenle yazar hukuku ayrı (**distinct**) ancak özerk olmayan (**non-autonomous**) bir akademik disiplin olarak tanımlamaktadır. Bkz.: Rubin, “Law and the Methodology of Law”, s.541-542, 553. Hukuku kendi kendine yeten, özerk bir disiplin olarak kavrayan geleneksel görüşün (ki bu görüşün doğal bir uzantısı da yargı ile hukuk bilginin aynı araştırma yöntemini kullandıklarını ilişkin anlayıştır) eleştirisi için bkz.: A.e., s.550. Hukukun ve hukuki akıl yürütmenin özerkliği hakkında ayrıca bkz.: Raz, **Hukuk Teorisi**, s.313 vd.

²⁶ Bkz.: Rubin, “Law and the Methodology of Law”, s.521, 553-554.

²⁷ Tarihsel yorum hakkında bkz.: Oder, **Yorum Yöntemleri**, s.74-102.

gerekmektedir.²⁸ Hukukçunun sakınması gereken, hukuk araştırmasında başvurduğu diğer disiplin ve metotları araştırma nesnesi nezdinde bütünleştirmeye çalışmaktır. Böylesi bir çaba, epistemolojik ve metodolojik olarak tehlikeli olduğu kadar araştırmacının kapasitesi ile de yakından ilgilidir.²⁹

Çalışmamız belirli bir hukuki sorundan yola çıkan doktrinel bir anayasa hukuku çalışmasıdır.³⁰ Kullanılacak olan yöntem, ilgili hukuk kuralları ve konuya ilişkin mahkeme kararları aracılığıyla norm ile vakıanın gerçekte (ya da pratikte) birbirine uygun olup olmadığının tespitine yöneliktir. Bununla birlikte çalışmamız bir karşılaştırmalı hukuk çalışması olduğuna göre, belirli bir hukuk sisteminin tanımlanması, tasnif edilmesi ve normatif olarak değerlendirilmesinden öte, çalışma kapsamında evrensel ve nedensel bağlantıların izini sürmeye da gayret edilecektir.³¹ Dolayısıyla hukuk kuralları, mahkeme kararları ve somut olaylar; betimleme, açıklama³², yorumlama, karşılaştırma ve değerlendirme türünden farklı araştırma hedefleri doğrultusunda incelenmektedir.

Çalışmamız dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde çalışmanın kuramsal çerçevesi sunulacaktır. Bunun için öncelikle görev süresi ile ilgili terimlere açıklık getirilmektedir. Ardından anayasalarda görev süresi düzenlemelerine yer vermenin altında yatan sebepler ve sınırlamalara karşı ileri sürülen argümanlar değerlendirilecektir. Bölüm kapsamında ayrıca görev süresi düzenlemeleri ile hükûmet sistemleri arasındaki ilişki yanında dönem sınırlamalarının demokrasi ve siyasal haklarla ilişkisi ele alınacaktır.

²⁸ Michael Gordon, hukukun otoritesi, işlev ve sınırlarını açıklayabilmek için hukuki pozitivizmin normatif yaklaşımını politik bir bağlama yerleştiren, pozitivist ve aynı zamanda politik olan bir yaklaşım önermektedir. Bkz.: Gordon, “A Positivist and Political Approach to Public Law”, s.241 vd. Bu yaklaşım, hukukun insan faaliyetlerini yapılandıran ve organize eden ayırt edici bir sosyal yapı olduğu düşüncesini muhafaza etmekte ancak hukukun nasıl işlediğini, yasal düzenlemelerin ne şekilde ve ne ölçüde gerekçelendirildiğini incelemek, hukuk sisteminin ve bu sistemin işleyişinin eleştirisini yapabilmek için politik bir yaklaşımın benimsenebileceğini ileri sürmektedir.

²⁹ Van Hoecke, “Preface”, b.a.; Rubin, “The Practice and Discourse of Legal Scholarship”, s.1899.

³⁰ Doktrinel araştırma hakkında bkz.: Ian Dobinson, Francis Johns, “Qualitative Legal Research”, **Research Methods for Law**, editör: Mike McConville ve Wing Hong Chui, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2007, s.18 vd.

³¹ Karşılaştırmalı hukuk çalışmalarında (ve genel olarak bilimsel araştırmada) nedensel bağlantı kurmanın önemine dair bkz.: Ran Hirschl, **Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law**, New York, Oxford University Press, 2014, s.228, 242, 278.

³² Salt betimleme veya sınıflandırmadan ziyade açıklamanın, genel olarak karşılaştırmalı hukukun nihai hedefi olduğu ileri sürülmektedir. Bu konuda bkz.: Hirschl, **a.e.**, 279.

İkinci bölümde başkanlık sistemlerinde başkanın görev süresine ilişkin anayasal düzenlemeler incelenmektedir. Farklı siyasal gelenek ve coğrafyalarda dönem sınırlamalarının ortaya çıkışı ve tarihsel gelişimi de yine bu bağlamda irdelenmektedir. Bu bölümde ayrıca dönem sınırlamalarına ilişkin mevcut tasnifler ele alınmakta ve bir tasnif denemesi yapılmaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde görev süresi düzenlemelerinin uygulamada gösterdiği özellikler ile konuya ilişkin anayasal pratik, görev süresi manipülasyonları ve bu amaçla kullanılan hukuk-içi stratejiler çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Çalışmanın dördüncü ve son bölümünde ise Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı makamına ilişkin görev süresi ve dönemsel sınırlamaların Cumhuriyet Anayasalarında ne şekilde düzenlendiği ele alınmaktadır. Yine bu bağlamda anayasa değişikliklerinin uygulanması ve görevdeki Cumhurbaşkanlarına etkisi bakımından gündeme gelen anayasal sorunlar incelenmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KURAMSAL ÇERÇEVE

Anayasalar devletin temel örgütlenme ve işleyiş formunu düzenleyen belgelerdir. Bununla birlikte bir anayasanın esas işlevi ya da misyonu güvence sağlamak, garanti altına almak olarak ifade edilmektedir.³³ Anayasaların diğer yasal düzenlemelere nazaran en azından ilkesel düzeyde daha çok talep edilen, el üstünde tutulan belgeler olması anayasanın iktidarı sınırlama, iktidarın kötüye kullanımını engelleme ve sınırlı bir yönetim temin etmeye matuf temel norm olmasından kaynaklanmaktadır.³⁴ Anayasa ancak söz konusu bu ereği layıkıyla ifa edebiliyorsa; siyasal iktidarı belirli birtakım mekanizmalar ile sınırlayabiliyor, iktidar karşısında hak ve özgürlükleri garanti altına alabiliyorsa hakiki manada anayasa olarak kabul edilmektedir.³⁵

Siyasal iktidarı sınırlama amacına hizmet eden anayasal araçların başında kuvvetler ayrılığı ilkesi gelmektedir. Bir hükmi şahıs olarak devletin bütünsel bir yapıya sahip olduğu ancak icra ettiği fonksiyonların birbirinden ayrılmış organlar tarafından yerine getirildiği kabul edilmektedir. Söz konusu bu anlayış, siyasal iktidarın sınırlanması düşüncesine paralel olarak ortaya çıkmış ve gelişme göstermiştir.³⁶ Kuvvetler ayrılığı ilkesinin tarihsel gelişimi, bu ilkenin tüm devlet fonksiyonlarının monarkın şahsında toplandığı mutlak monarşilere tepki olarak doğduğunu ortaya koymaktadır.³⁷ Yasama, yürütme ve yargı erklerinin tek bir kişi veya organa devredildiği sistemlerde, insan hak ve özgürlükleri bakımından sakıncalı bir durum belirlemektedir.³⁸ Böyle bir durumda yönetimin keyfiliğe ve despotizme

³³ Giovanni Sartori, “Constitutionalism: A Preliminary Discussion”, *The American Political Science Review*, C. LVI, S. 4, 1962, s.855.

³⁴ A.e.

³⁵ Sartori bu tür anayasaları **garantist** anayasa olarak adlandırmaktadır. Siyasal iktidarın örgütlenişini düzenlemekle birlikte ona sınır koymayan anayasalar ise Sartori tarafından **nominal** veya **façade** anayasa olarak adlandırılmaktadır. Bu ikisi arasındaki ayrım hakkında bkz.: A.e., s.861.

³⁶ Ayşe Özkan Duvan, “Devlet Teorisinde Kuvvetler Ayrılığının Doğuşu: Locke ve Montesquieu”, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, Y. 4, S. 1, 2019, s.37-39, 55.

³⁷ Şirin, Duymaz, “Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa”, s.31; Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt 1*, s.604-606.

³⁸ Montesquieu, *Kanunların Ruhu Üzerine*, 3. bs., çeviren: Berna Günen, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2019, s.199 vd.; Duvan, “Devlet Teorisinde Kuvvetler Ayrılığının Doğuşu”, s.50; Osman Korkut Kanadoğlu, Ahmet Mert Duygun, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 2. bsk., İstanbul, On İki Levha, 2021, s.248.

yönelmesi karşısında hiçbir norm kısıtlayıcı bir işlev arz etmeyecektir. Kural koyma, kuralları uygulama ve kuralların uygulanıp uygulanmadığını denetleme yetkisinin aynı kişi ya da kurula verildiği bir sistemde iktidara tabi olanlar açısından güvenceli bir durumun varlığından bahsetmek mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla, iktidarın kötüye kullanımını engellemek için iktidarı başka bir iktidarla frenlemek, farklı iktidar organları arasında denge kurmak gerekmektedir.

Bölünen ve farklı organlara tevdi edilen devlet iktidarının bizzat taşıyıcıları tarafından suistimal edilmemesi, farklı devlet organları arasındaki dengenin birbiri aleyhine bozulması için çeşitli usul ve esaslara da ihtiyaç duyulmaktadır. Başta yürütme organının başında bulunan kişi olmak üzere önemli yetkilerle donatılmış kamu görevlilerinin belirli aralıklarla rotasyona tabi olması kuvvetler ayrılığını ve rejim istikrarını teminat altına almaya yarayan bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla, üst düzey kamu görevlilerinin görev süresinin belirlenmesi basit bir tercihten ziyade anayasal bir meseleye tekabül etmektedir.³⁹ Çalışmamız, bu bağlamda, başkanlık sistemlerinde başkanın görev süresini konu edinmekte olup konuyu anayasal bir sorun olarak ele almaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde devlet başkanının görev süresine ilişkin kuramsal çerçeve sunulmaktadır. Bunun için öncelikle siyasal karar alma süreçlerinde stratejik görevler üstlenen seçilmiş ve atanmış kişilerin bulundukları makamı ne kadar süreyle işgal edeceklerine ilişkin genel olarak çalışma kapsamında kullanılan birtakım terimlere açıklık getirilecektir. Ardından devlet başkanına yönelik görev süresi düzenlemelerinin amacı; bu düzenlemeler hakkında ileri sürülen görüşler; görev süresi düzenlemelerinin hükûmet sistemleri, siyasal haklar ve demokrasi ile olan ilişkisi üzerinde durulacaktır.

I. Görev Süresi ve İlgili Terimler

Konuya geniş bir perspektiften bakıldığında, kamusal makamlara gelen seçilmiş ve atanmış kişilerin görev süresi meselesine ilişkin olarak literatürde çeşitli terimlerin kullanıldığı göze çarpmaktadır. Rotasyon (**rotation in office**), görev devri (**assignment; turnover**), görev süresi (**tenure of office; term of office**), dönem sınırı

³⁹ Şirin, Duymaz, “Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa”, s.31.

(**term limit**), yeniden seçilme yasağı (**prohibition of re-election**) bu terimlerin başlıca örnekleri arasında yer almaktadır. Terimler arası anlam farklılıklarının ve terimlerin birbiri ile ne tür bir ilişki içerisinde olduklarının anlaşılabilmesi için bu başlık altında söz konusu bu terimlerin bazılarına açıklık getirilecektir.

A. Rotasyon⁴⁰ ve Görev Devri

Rotasyon teriminin klasik ve en sade anlamı; belirli dönemlerde ve belirli bir düzen içerisinde kamu görevlilerinin görev yerlerinin kanun gereği değiştirilmesidir. Rotasyonun kelime anlamı Amerika’da, halefi serbest *seçimle* göreve gelen, belirli bir dönemde değiştirilmesi zorunluluk arz eden tüm kamusal makamları kapsayacak şekilde genişlemiştir. Bu dönüşümü dikkatle vurgulayan Thomas Jefferson, rotasyonun basit ve kusursuz bir tanımını yapmaktadır. Jefferson’ın ifadeleriyle görevde rotasyon denildiğinde “makam sahiplerinin belirli bir süre sonra görevden ayrılma zorunluluğu” kastedilmektedir.⁴¹

⁴⁰ Çalışmada makam sahiplerinin görev süresi sonunda görevden ayrılma ve görevi başkasına devretme gerekliliği rotasyon kavramı ile ifade olunmakla birlikte söz konusu gereklilik belirli bir makamdan öte, siyasal iktidarın devri bakımından dile getirilmesi gerektiğinde rotasyon kavramı yerine “siyasal münavebe” kavramının tercih edildiği görülmektedir. Bkz.: İbrahim Ö. Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, 12. bs., İstanbul, Legal, 2017, s.218, 224. Arapça nevbet (nöbet) kelimesinden türeyen münavebe, “nöbetleşe iş yapma, nöbetleşme” anlamına gelmektedir. Bkz.: “Münâvebe”, **Kubbealtı Lugatı**, (Çevrim içi), <http://lugatim.com/s/MÜNÂVEBE>, 1 Mart 2024. Türkçe literatürde İbrahim Kaboğlu tarafından kullanılan siyasal münavebe (Fransızca: **alternance politique**; İngilizce: **political alternation**), siyasal iktidarın belirli aralıklarla ve serbest seçimler yoluyla (barışçıl olarak) el değiştirmesidir. Bkz.: Kaboğlu, A.e.; İbrahim Kaboğlu, “Hukuk yoluyla demokrasi”, **Politikayol**, 30 Ocak 2023, (Çevrim içi), <https://www.politikayol.com/hukuk-yoluyla-demokrasi/>, 1 Mart 2024. Başkanlık sistemlerinde başkanlık kurumu bir makam olmanın yanında hükümeti ve siyasal iktidarı temsil ettiğinden ötürü başkanlık makamının başkasına devri aynı zamanda siyasal iktidarın el değiştirmesidir. Bu itibarla başkanlık makamındaki bir el değiştirmeyi münavebe olarak ifade etmeye herhangi bir engel bulunmamaktadır. Ne var ki, gerek başkanlık sisteminin gerekse başkanlık sistemlerindeki görev süresi sınırlamalarının orijini Amerika Birleşik Devletleri olduğundan ötürü çalışmada Batı kökenli bir terim olan rotasyon teriminin kullanımı yönünde bir tercihte bulunulmuştur. Bu tercihte bulunulmasının bir diğer nedeni, makamdaki el değişikliğinin ya da görevin bir başkasına devri gerekliliğinin tarihsel olarak görev süresi sınırlamaları ile doğrudan ilişki içerisinde olmasıdır. Örneğin bkz.: S. E. Stout, “Rotation in Office in the Roman Republic”, **The Classical Journal**, C. XIII, S. 6, 1918, s.429-435; Coşkun Can Aktan, “EPISTO-KLEROS Siyasi Liderlerin, Temsilcilerin ve Yöneticilerin Görevlendirilmesinde Liyakat İlkesine Dayalı Sortisyon ve Rotasyon Sistemi”, **Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi**, C. XIV, S. 1, s.10. Rotasyon kelimesinin Türkçede yer değiştirme anlamında kullanılması, kanımızca, bu tercihe engel teşkil etmemektedir. Zira devlet başkanlığında oturan bir kimsenin makamı başkasına devretmesi aynı zamanda yöneten ve yönetilen arasındaki bir yer değiştirme olarak görülebilir. Nitekim aşağıda görüleceği üzere Antik Yunan’da rotasyon ilkesi “sırayla yönetme ve yönetilme” düşüncesi ile ilişkilendirilmektedir.

⁴¹ Aktaran: Frederick W. Whitridge, “Rotation in Office”, **Political Science Quarterly**, C. IV, S. 2, 1889, s.283.

Belirli bir süre sonra kişinin işgal ettiği makamı terk etme zorunluluğu, ilgili görevin ya da makamın başkasına devrinin gerekliliği ile ilişkilidir. Bu gereklilik, görev süresi sınırlamaları hakkında ileri sürülen görüşlerin ele alındığı başlık ile görev süresi ve demokrasi ilişkisinin irdelendiği başlıkta tartışılmaktadır. Ancak kısaca ifade etmek gerekirse iktidarın kişiselleşmesi ve demokratik hukuk düzeninin tahribine karşı kamusal makamların, bilhassa önemli yetkiler ihtiva eden makamların, belirli süreler sonunda başkalarına devredilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla önceden belirlenmiş olan görev süresi sonunda seçilmiş ya da atanmış kamu görevlilerinin görevden ayrılma zorunluluğu görevin bir başkasına devri eylemini de tayin etmektedir.⁴²

Görevde rotasyon ilkesi klasik cumhuriyetçi düşünceye dayanmakta ve uygulaması antik rejimlerde dahi gözlemlenmektedir.⁴³ Daimî gücün tiranlığa denk olduğunu kabul eden Antik Yunanlılar ile Romalılar, siyasal gücün yalnızca farklı kurumlar aracılığıyla değil süre itibarıyla da sınırlanması gerektiğini kabul etmişlerdir.⁴⁴ Milattan Önce IV ve V'inci yüzyıllarda demokratik Atina'da modern anlamda başkanlık benzeri bir makam bulunmamakla birlikte Atinalılar görevde rotasyon uygulamasını yaygın şekilde kullanmıştır. Örneğin Atina'nın danışma meclisi olarak görev yapan, üyeleri kura (**sortition**) ile seçilen ve beş yüz yurttaştan oluşan *Boule* üyelerinin her yıl yenilendiği bilinmektedir.⁴⁵ Aristoteles tarafından ifade edildiği üzere generallik (**strategi**) gibi Atina'da oylamayla göreve gelen askerî görevler ile ömür boyu yalnızca iki defa icra edilebilir olan *Boule* üyeliği dışında kamusal makamlara birden fazla defa gelebilmek mümkün olmamaktadır.⁴⁶ Atina

⁴² Mark P. Petracca, "A History of Rotation in Office", **Legislative Term Limits: Public Choice Perspectives**, editör: Bernard Grofman, Boston/Dordrecht/London, Kluwer Academic Publishers, 1996, s.247; Stout, "Rotation in Office in the Roman Republic", s.429.

⁴³ Gideon Maltz, "The Case for Presidential Term Limits", **Journal of Democracy**, C. XVIII, S. 1, 2007, s.128; Robert Struble, "House Turnover and the Principle of Rotation", **Political Science Quarterly**, C. XCIV, S. 4, 1979-1980, s.652. Konunun siyasi performans ile ilişkisi bağlamında bir değerlendirme için bkz.: Bruce Bueno de Mesquita v.d., **The Logic of Political Survival**, Cambridge, London, The MIT Press, 2003, s.314-319.

⁴⁴ Alexander Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2014, s.18; ayrıca bkz.: Coşkun Can Aktan, Ahmet Ekinci, "Kamusal Makamlarda Görev Süresi Sınırlaması: Tarihsel ve Felsefi Temelleri", **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, C. XIII, S. 1, 2021, s.85-94.

⁴⁵ Atina demokrasisinde idari görevler büyük oranda bir yıllığına göreve gelen kişilerce icra edilmektedir. Bkz.: Peter Stone, "Theorizing Presidential Rotation", **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.22.

⁴⁶ Aristoteles, **Atinalıların Devleti**, LXII. Kitap, 3. Bölüm; Tom Ginsburg, James Melton, Zachary Elkins, "On the Evasion of Executive Term Limits", **William and Mary Law Review**, C. LII, S. 6,

demokrasisinde kamusal makamlarda görev devri, Atina yönetiminin temel özelliklerinden biri olup yurttaşlar aynı makama birden fazla defa gelememektedir. Sınırlı görev süresi ve rotasyonun benimsenmesinin temel gerekçesi iktidar gaspını engellemek olmakla beraber, rotasyonun yurttaşlar arası ilişkide mütekabiliyet esasına dayanan “sırayla yönetme ve yönetilme” fikrinin de bir gereği olduğu değerlendirilmektedir.⁴⁷ Aristoteles’in ifadeleriyle: “Hükûmetin gerçekten siyasal nitelik taşıdığı devletlerin çoğunda yönetenlerle yönetilenlerin rol değiştirdikleri doğrudur; bunun amacı, eşitlik olması ve ayırım gözetilmemesidir.”⁴⁸

Başka bir perspektiften bakıldığında görevde rotasyon, demokratik yurttaşlığın yöneten ve yönetilen olmak üzere iki farklı politik rolün üstlenilmesiyle mümkün olduğu düşüncesiyle de ilişkilendirilebilmektedir.⁴⁹ Buna göre, yurttaşların politik katılım düzeyini azami seviyede temin etmenin koşullarından biri de görevde rotasyon prensibidir. Dolayısıyla görevde rotasyon uygulaması demokrasi ve demokratik yurttaşlığın hem koşulu hem de sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Temsil, yurttaşlık ve politika yapımının selameti Antik Yunan uygulamasında karşılıklı olarak

2011, s.1818. Bir Atina yurttaşı *Boule* üyeliğine iki defa seçilebilir olmakla beraber, iki dönemin ardışık olmaması da esastır. Bkz.: Bueno de Mesquita v.d., **The Logic of Political Survival**, s.316.

⁴⁷ Ginsburg, Melton, Elkins, “On the Evasion of Executive Term Limits”, s.1818; Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.19; Petracca, “A History of Rotation in Office”, s.248. Siyasi başarı ve başarısızlıklar kamu görevlerine gelebilmek bakımından bir önem arz etmemekte; bütün yurttaşlar kamusal makamlara erişimde eşit fırsatlara sahip bulunmaktadır. Bkz.: Bueno de Mesquita v.d., **The Logic of Political Survival**, s.316.

⁴⁸ Aristoteles, **Politika**, I. Kitap, 12. Bölüm. Aristoteles bu pasajda **politikē archē** olarak ifade ettiği “siyasal yönetim” biçiminin yurttaş ve yöneticiler açısından belirli bir ehliyet ve kapasiteyi (yönetme ve yönetilmeyi bilmeyi) gerektirdiğini ileri sürmektedir. **Politeia** ise “eşit ve hür yurttaşlardan müteşekkil bir yurttaş topluluğunun hak ettiği ve muhafaza edebileceği bir yönetim”e karşılık gelmektedir. “*Politeia*, “rejim” genel anlamını taşır ve Aristoteles bu kelimeyi sıklıkla bu anlamda kullanır. Ancak bir de ortak menfaati ve yasaların üstünlüğünü gözettiği için demokrasi rejiminin iyi veya mutedil hâli diye nitelediği; ve yine demokrasi gibi çoğunluğa dayanan belli bir “siyasal rejim” karşılığı olarak kullanır. Aristoteles bu siyasal rejime ayrı bir isim verme gereği duymaz ve ondan *politeia* diye bahsedildiğini söyler.” Bkz.: Özgüç Orhan, “Aristoteles’te Siyasal Yönetim Kavramı ve Politika’nın Türkçe Çevirilerinin Bir Eleştirisi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. LXX, S. 3, 2015, s.633-634. Bunun yanında kimi çevirilerde **politeia** için anayasa ve cumhuriyet ifadelerinin, **politikē archē** için ise anayasal ya da siyasal yönetim ifadesinin kullanıldığı görülmektedir. Dolayısıyla Aristoteles’ten alıntılanan pasajda işaret edilen yönetim biçiminin günümüz anlamında anayasal bir yönetime karşılık gelmesi dahi belirli yönleri itibarıyla anayasal nitelik taşıyan siyasal sistemleri işaret ettiği değerlendirilebilir. Yine bu bağlamda ifade edilmesi lazım gelen diğer bir husus ise Aristoteles’in demokrasiye ilişkin nitelemesidir. Aristoteles’e göre demokrasi ortak menfaati gözetilen cumhuriyet rejiminden bir sapma teşkil etmektedir. Demokrasi yoksul çoğunluğun menfaatine olduğundan ötürü Aristoteles’e göre demokrasi bir anlamda cumhuriyetin yozlaşmış biçimidir. Bkz.: Aristoteles, **Politika**, III. Kitap, 7. Bölüm.

⁴⁹ Petracca, “A History of Rotation in Office”, s.248.

görev değişimine bağlıdır. Kendisi de bir zamanlar yönetilen olarak yaşamış olan yöneticinin kamusal meselelere ve yurttaşların ihtiyaçlarına karşı duyarlı olması ve buna paralel olarak yöneticiliği deneyimlemiş bulunan bir yurttaşın yönetim işindeki zorlukları anlaması ancak bu şekilde sağlanmaktadır.⁵⁰ Bu iki yönlü deneyimin yönetim ve politika yapımını verimli kıldığı düşünülmektedir. Bununla birlikte, Antik Yunan demokrasisinde görevde rotasyon prensibine kura ile göreve gelme usulünün (**sortition**) eşlik ettiğinin de bu noktada zikredilmesi gerekmektedir.⁵¹

Cumhuriyet Dönemi Roma, görevde rotasyonu uygulayan bir diğer örnektir. Roma Cumhuriyeti'nde sekiz aylık görev süresi olan **ensor** makamı⁵² hariç **magistraların** genel olarak bir yıllığına seçildiği bilinmektedir. Yönetim görevini yerine getiren (en üst) siyasal makam olan **consullük** dahi yalnız bir dönem için ve bir yıllığına icra edilmektedir.⁵³ Öte yandan aynı makama birden fazla defa gelmek yasak olup üst makama atanabilmek için ise görev süresi sona eren bir kimsenin belirli bir süre beklemesi gerekmektedir.⁵⁴ Uygulamadaki aksaklıklar nedeniyle zamanla aynı makama yeniden gelmenin bütünüyle yasak olması terk edilmiş, aynı makamda yeniden görev icra edebilmek için on yıllık bir bekleme süresi tayin edilmiştir.⁵⁵ Yeniden seçilme ve görevde rotasyon prensibine ilişkin bu kadar kesin kuralların benimsenmesinin nedeni, rotasyonun monarşiye geri dönüş tehdidi ve yönetim gaspı karşısında etkili bir yöntem olarak görülmesidir.⁵⁶

⁵⁰ A.e., s.249.

⁵¹ Antik Yunan'da dönem sınırlaması ve rotasyon uygulaması hakkında bkz.: Stone, "Theorizing Presidential Rotation", s.21-28.

⁵² **Censor** makamı hakkında bkz.: Gökçe H. Türkoğlu, "Roma Cumhuriyet ve İlk İmparatorluk Dönemlerinin İdari Yapısı", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XI, S. 2, 2009, s.265-269.

⁵³ A.e., s.260.

⁵⁴ A.e., s.252.

⁵⁵ Petracca, "A History of Rotation in Office", s.249; Türkoğlu, "Roma Cumhuriyet ve İlk İmparatorluk Dönemlerinin İdari Yapısı", s.252, 263. Özellikle askerî makamlar bakımından öngörülen görev sürelerinin uzatılması, Machiavelli tarafından, Roma Cumhuriyeti'nin çöküşünün altında yatan temel nedenlerden biri olarak ifade edilmektedir. Çünkü önemli yetkilerle donatılmış üst makamlarda bir kişinin uzun süreler görev yapmasına imkân tanımak, astların makamdan ziyade ilgili makamı işgal eden kişilere karşı sadakat beslemesi sonucunu doğurmaktadır. Roma Cumhuriyeti tarihinde Cumhuriyet ve dönem sınırlamalarının Milattan Önce I'inci yüzyılda iki general, Marius ve Sulla, tarafından ciddi biçimde tahrip edildiği bilinmektedir. Bu konuda bkz.: Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.20-21.

⁵⁶ Baturo, **a.g.e.**, s.19.

Rotasyon prensibi, antik dünyada demokratik teorinin doğuşuna eşlik etmiş olsa da Roma Cumhuriyeti ile birlikte rotasyonu teminat altına alan kurallar da ortadan kalkmıştır. Ortaçağ ve Modern Avrupa'nın erken dönemlerinde monarşi yegâne hükûmet formu olarak varlığını sürdürmüş ve hükümdarların görev süreleri herhangi bir biçimde sınırlanmamıştır.⁵⁷ Ancak Rönesans'tan bu yana temsili demokrasi ile birlikte rotasyon ve görev devri ilkelerinin gelişim gösterdiği değerlendirilmektedir.⁵⁸ Günümüzde rotasyonun halk egemenliği düşüncesinin hâkim olduğu siyasal rejimlerin doğasında yer aldığı, pozitif hukukta rotasyon ve görev devrini garanti altına alan normlar bulunmasa bile sistemin kendi pratiği içerisinde bunun gözlemlenebileceği ileri sürülmektedir.⁵⁹

B. Görev Süresi

Görev süresi, belirli bir makama atanan ya da seçilen kişinin ilgili makamda bulunacağı süreyi işaret etmektedir. Terimin İngilizce karşılığı olan **tenure of office** veya **term of office** ifadeleri de bir pozisyon ya da mevkiin elde bulundurulduğu belirli bir süreyi ifade etmektedir. İngilizce **tenure** “tutmak, sahip olmak, işgal etmek, muhafaza etmek” anlamlarına gelen Latince **tenēre** kelimesinden türemiştir.⁶⁰

Görev süresinin uzunluğu, işgal edilen makamda belirli bir süre geçtikten sonra ya da görev süresi sonunda direkt olarak yeniden bulunulup bulunulamayacağını düzenleyen normlarla birlikte düşünüldüğünde “görev süresi” ifadesi dar ve geniş olmak üzere iki farklı anlamda kullanılabilir. Daha açık bir ifade ile dar anlamda görev süresi, yukarıda tanımlandığı üzere bir makamda ya da görevde bulunulan süreyi ifade etmektedir. Söz gelişi, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 77'nci maddesinin birinci fıkrası “Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri beş yılda bir aynı günde yapılır” hükmünü amirdir. Buna göre her iki seçim arasında kalan beş yıllık dönem Cumhurbaşkanı ve milletvekillerinin bir dönemlik görev süresine karşılık gelmektedir. Bu husus Anayasa madde 101'de

⁵⁷ A.e., s.22.

⁵⁸ Petracca, “A History of Rotation in Office”, s.247. Rönesans Dönemi Venedik Cumhuriyeti uygulaması hakkında bkz.: A.e., s.249-250. Ayrıca bkz.: Aktan, İkinci, “Kamusal Makamlarda Görev Süresi Sınırlaması”, s.94-97.

⁵⁹ Stout, “Rotation in Office in the Roman Republic”, s.429.

⁶⁰ Bkz.: “tenure (n.)” Online Etymology Dictionary, (Çevrim içi), <https://www.etymonline.com/word/tenure>, 28 Aralık 2023.

“Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır” şeklinde ayrıca ve açıkça ifade edilmektedir.

Aynı görevde ya da makamda tekrar bulunulup bulunulamayacağını, diğer bir deyişle belirli bir görev ya da makama yeniden seçilme ve atanma şartlarını düzenleyen kurallar da bulunmaktadır. Örneğin bir kişinin kaç dönem milletvekili olarak görev yapabileceğine ilişkin azami sınır öngörmeyen 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanı’nın adaylık ve seçimini düzenleyen 101’inci maddesinde bir kimsenin en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebileceğini hüküm altına almaktadır. Bu tarz hükümler, bir kimsenin ilgili makamda geçireceği maksimal süreyi tayin etmektedir. Örneğimize dönecek olursak –herhangi bir istisnai durum gerçekleşmediği takdirde– bir kişi en fazla iki defa beş yıl süreyle bu görevde bulunabilecektir. Dolayısıyla olağan şartlarda Cumhurbaşkanı olarak geçirilebilecek azami görev süresinin on yıl olduğunu ifade etmek mümkündür.⁶¹

C. Dönem Sınırlaması

Dönem sınırlaması ya da dönemsel sınır, süresi önceden belirli bir dönem için göreve gelinen makamlar bakımından kişilerin ilgili makama kaç defa atanabileceği ya da seçilebileceğinin sınırlanmasını ifade etmektedir. Örneğin bir makam için öngörülen görev süresi sonunda ilgilinin bu makama yeniden gelmesi bütünüyle yasaklanmış olabilir. Bu durumda ilgili görev yalnız bir dönem için ifa edilebilecektir. Kişinin belirli bir süre geçtikten sonra veya ardışık olarak birkaç defa söz konusu makama yeniden atanması ya da seçilebilmesi de öngörülmüş olabilir. Yahut kişi seçildiği ya da atandığı sürece söz konusu makamı işgal etme imkânına sahip olabilir. Bu son durumda ise herhangi bir dönem sınırlamasının varlığından söz edilemez.

Önemle belirtmek gerekir ki, dönem sınırlamaları ilgili oldukları makam ya da görev nezdinde azami haddi tayin ettiğinden ötürü dönem sınırlamalarının maksimal görev süresini belirleyen sınırlamalar olduğunu ileri sürmek mümkündür.⁶² Öte

⁶¹ Türkiye’ye ilişkin değerlendirmeler çalışmanın dördüncü bölümünde ayrıntılı olarak yapılmaktadır.

⁶² Alexander Baturo, Robert Elgie, “What Have We Learned about Presidential Term Limits?”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.607; Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.17.

yandan, dönem sınırlamaları yeniden seçilme engeli olarak da değerlendirilebilmektedir.

Çalışmamız başkanlık sistemlerinde görev süresi düzenlemelerini konu aldığına göre, dönem sınırlaması ile ifade edilmek istenen esas itibarıyla başkanın görev yapabileceği sabit süreli dönemlerin sayısına ilişkin anayasal sınırlamalardır. Dolayısıyla dönem sınırlamaları yaş, öğrenim, vatandaşlık, ikamet gibi devlet başkanlığına ilişkin seçilme yeterliliklerinden (**eligibility**) birine karşılık gelmekte; bu bağlamda, tıpkı diğerleri gibi, bir kimsenin seçimlerde aday olup olamaması üzerinde kısıtlayıcı işlev arz etmektedir.⁶³ Söz konusu bu sınırlama, başkanlık makamının sağladığı meşruiyet, itibar, yetki ve ayrıcalıkların siyasal sistemi olumsuz yönde etkilememesi amacıyla benimsenmektedir.

II. Başkanın Görev Süresine İlişkin Kuramsal Tartışmalar

Seçimle ya da atamayla gelinen ve kişilere birtakım önemli hak ve yetkiler bahşeden kamusal makamlar için görev süresi düzenlemelerinin önem arz ettiğini yukarıda ifade etmiştik. Bu husus bilhassa düzenli ve serbest seçimlerle karakterize olunan çağdaş demokrasiler bakımından üzerinde özel olarak çalışılması gereken konulardan birini oluşturmaktadır. Çünkü kuvvetler ayrılığının, liberal demokrasinin ve temel hak ve özgürlüklerinin korunması, siyasal iktidarın belirli aralıklarla el değiştirmesi sayesinde mümkündür. Yürütme erkinin tek bir kişinin elinde bulunduğu modern başkanlık sistemleri açısından siyasal iktidarın el değiştirmesini (siyasal münavebeyi) garanti altına alan görev süresi ve dönem sınırlamaları çalışma kapsamında incelenmekte olup bu genel başlık altında konuya ilişkin kuramsal tartışmalar ele alınmaktadır.

Başkanlık görev süresine ilişkin tartışmalar, başkanlık sisteminin tarihi ile örtüşmektedir.⁶⁴ Başka bir ifadeyle, başkanın görev süresi meselesi başkanlık sistemi henüz tasarlanırken ortaya çıkmış ve sistemin gelişimine paralel bir biçimde farklı ülke

⁶³ Ginsburg, Melton, Elkins, “On the Evasion of Executive Term Limits”, s.1833; Baturo, Elgie, “What Have We Learned about Presidential Term Limits?”, s.607; Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.17.

⁶⁴ Tom Ginsburg, Zachary Elkins, “One Size Does Not Fit All: The Provision and Interpretation of Presidential Term Limits”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.37.

ve bağlamlarda sürekli olarak gündeme gelmiştir. ABD Kurucu Babaları, Alexander Hamilton, Thomas Jefferson ve John Jay bu sınırlamaları münakaşa eden öncü isimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Jefferson bilhassa dönem sınırlamalarının gerekliliğine dikkat çekerken, Hamilton'ın söz konusu sınırlamalara kesin olarak karşı çıktığı görülmektedir. Bu konudaki tartışmalar ilerleyen başlıklarda ele alınacaktır.

Modern başkanlık sistemi Philadelphia'da tasarlanırken Kurucu Babalar başkanın görev süresinin uzunluğu yanında başkanın yeniden seçilebilmek üzere yeniden aday olup olamayacağı konusunda da kapsamlı tartışmalar yürütmüşlerdir.⁶⁵ Günümüzde ise sabit görev süresinin başkanlık sisteminin temel karakteristiği olduğu; dönem sınırlamalarının ise başkanlık ve yarı-başkanlık sistemleri açısından genelgeçer bir norm hâline geldiği değerlendirilmektedir.⁶⁶

Rosalind Dixon ve David Landau'nun tespitlerine göre 2019 itibarıyla dönem sınırlaması içermeyen başkanlık ve yarı-başkanlık anayasaları, tüm başkanlık ve yarı-başkanlık anayasalarının % 16'sını oluşturmaktadır. Yazarlar, başkanın seçilebileceği dönemlere ilişkin sınırlama öngörmeyen siyasal sistemlerin anayasal demokrasinin aşınmasına karakteristik olarak daha yatkın olduğunu ileri sürmektedir.⁶⁷ Tom Ginsburg, James Melton ve Zachary Elkins ise 2011 yılında yayımlanan bir çalışmada 1789 ila 2006 yılları arasında hazırlanan başkanlık ve yarı-başkanlık anayasalarının % 60'ında dönem sınırlamalarının yer aldığı tespitinde bulunmaktadır. Söz konusu bu oranın 2006 itibarıyla yürürlükte bulunan anayasalar esas alındığında % 75'in üzerine çıktığı görülmektedir.⁶⁸

A. Görev Süresi Düzenlemelerinin Hukuki Niteliği

Görev süresi ve dönem sınırlamaları anayasalarda yer alan ve bir başkanın ne kadar süreyle görev yapacağını, görev süresi bitiminde yeniden aday olup

⁶⁵ Ginsburg, Melton, Elkins, "On the Evasion of Executive Term Limits", s.1815.

⁶⁶ Alexander Baturo, "The Stakes of Losing Office, Term Limits and Democracy", **British Journal of Political Science**, C. XL, S. 3, 2010, s.636; Magna Inacio, Mariana Llanos, "Presidential Pathways and Profiles", **The Oxford Handbook of Political Executives**, editör: Rudy B. Andeweg, Robert Elgie, Ludger Helms, Juliet Kaarbo ve Ferdinand Müller-Rommel, New York, Oxford University Press, 2020, s.220.

⁶⁷ Rosalind Dixon, David Landau, "Constitutional End Games: Making Presidential Term Limits Stick", **Hantings Law Journal**, C. LXXI, S. 2. 2020, s.371-372.

⁶⁸ Ginsburg, Melton, Elkins, "On the Evasion of Executive Term Limits", s.1835-1836.

olamayacağını tayin eden anayasa kurallarıdır. Anayasa kuralları, bir hukuki işlem olarak asli kurucu iktidarın iradesinin bir ürünü olan anayasal bütünün parçalarına karşılık gelmektedir.⁶⁹ Organik açıdan asli kurucu iktidar ürünü olan anayasa: Bir devleti kuran; devlet organlarının kuruluş ve işleyişini tayin eden; normlar hiyerarşisinde en üstte bulunan ve alelade kanunlara nazaran kendine özgü, zorlayıcı usullerle değiştirilebilen kurallar bütünüdür.⁷⁰

Anayasa tüm bu özellikleri yanında siyasal iktidarı sınırlayan hukuki ilke ve kurallar tesis etmekte, böylelikle siyasallaşmış bir toplumda yurttaşlar nezdinde teminat sağlamaktadır. Liberal ve modern anlamda anayasacılığın özünün, devlet yönetimini hukuken sınırlandırmak olduğu ifade edilmektedir.⁷¹ Bu itibarla bir hukuki işlem olarak anayasa, şekli açıdan asli kurucu iktidar ürünü olması ve maddi olarak genel ve soyut hükümler içermesi yanında hukuki niteliği itibarıyla bir “taahhüt metni” olarak görülmektedir. Dolayısıyla şekli ve maddi nitelikleri yanında anayasayı diğer hukuki müesseselerden ayıran özellikler bulunmaktadır. Özel olarak görev süresi düzenlemelerinin hukuki niteliğini belirlerken bu normların ya da genel olarak siyasal iktidara sınırlar getiren anayasa kurallarının hukuki esas ve temellerini tespit etmek, hukuken ne anlama geldiğini saptamak gerekmektedir.

“Halk egemenliğinin meşru yegâne yönetim biçimi hâline geldiği bir dünyada toplumlar ne sebeple kendisini sınırlayan kurallar tesis etmektedir?” sorusuna cevap arayan bazı düşünürler “iktidarın kendisini hukuk ile bağlaması” olgusuna odaklanmaktadır. Geçtiğimiz on yıllarda anayasa teorisinde yaygınlık kazanan bir anlayışa göre anayasalar, belirli bir dönemde geleceğe yönelik olarak alınan *bağlayıcı karar* ya da *ön taahhütler (precommitment)* biçiminde değerlendirilmektedir.⁷² Kamu iktidarını sınırlayan söz konusu karar ya da taahhütlerin normatif temelleri ise çeşitlilik arz etmektedir. Örneğin Jon Elster, *anayasal ön taahhüt* iddiasını gerekçelendirirken anayasal normları *müşterek oto-paternalizm (collective auto-*

⁶⁹ Süheyl Batum, Didem Yılmaz, Serkan Köybaşı, **Anayasa Hukuku: Temel Kavramlar ve Genel Esaslar**, İstanbul, On İki Levha, 2021, s.243; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**, s.370 vd.

⁷⁰ Batum, Yılmaz, Köybaşı, **a.g.e.**, s.244-247; Gözler, **A.e.**, s.118.

⁷¹ Giovanni Sartori, “Constitutionalism: A Preliminary Discussion”, s.853-864.

⁷² Ayrıntılı bilgi ve eleştiriler için bkz.: Carl Lebeck, “Pre-commitments, Disagreement and the Limits of Constitutionalism”, **Scandinavian Studies in Law Volume 48: Perspectives on Jurisprudence**, 2005, s.133-156.

paternalism) perspektifinden değerlendirmektedir. Buna göre anayasal normlar, kişisel kontrolün zayıflığı (**akrasia**) dolayısıyla muhakeme yeteneğindeki öngörülebilir sapmaları ve bundan doğan tehlikeleri bertaraf etmeye yarayan taahhütler biçiminde tahayyül edilmektedir. Böylece kişilerin kendi eylemlerine yönelik olarak aldıkları *şahsi kararlar* ile *toplumsal normlar* arasında bağlantı kurulmaktadır. Bunlar, gelecekteki ihtirasları sınırlamayı ve kişisel veya kamusal yararı muhafaza altına almayı amaçlamakla belirli ölçüde örtüşmektedir. İçki içmeden evvel kendi aracının anahtarlarını başkasına emanet eden kişi örneğini ele alalım. Gece sonunda aracı kullanıp kullanamayacağı konusunda sağlıklı bir muhakeme yürütemeyeceğinin farkında olan kişi, sarhoş olmadan önce kendisini sınırlayan bir karar almakta ve aracının anahtarlarını başkasına devretmektedir. Böylelikle kendi can ve mal güvenliğini teminat altına almaktadır. Anayasal kuralların da kamusal hak ve özgürlükleri garanti altına alarak bunları siyasal tartışma alanının dışına taşıdığı, demokratik değer ve ilkelere güvence sağladığı düşünüldüğünde söz konusu şahsi kararda olduğu gibi anayasal kuralların halk tarafından ve halk için yürürlüğe konulan, *gönüllü olarak kabul edilmiş kısıtlayıcı normlar* olduğu ileri sürülmektedir.⁷³ Toplum, kendi kendisini sınırlayarak aslında kendi temellerini teminat altına almaktadır. Holmes'ün ifadeleriyle:

“İnsanlar diğer bazı konularda kendi iradelerini gerçekleştirebilmek amacıyla gönüllü olarak bazı konulardaki seçme iktidarından feragat edebilirler. [Bu itibarla,] müşterek öz bağıt (*self-binding*), müşterek öz yönetimin (*self-rule*) aracı olabilir. Mevcut seçenekleri sınırlayan normlar, bireylerin ve toplulukların büsbütün serbest bırakıldıklarında ulaşabileceklerinden daha fazla amaçlarına ulaşmalarına olanak tanımaktadır. Anayasal sınırlamaların demokratik işlevi işte böyle bir şeydir.”⁷⁴

Bir başka perspektiften bakıldığında şu minvalde bir sorunun gündeme gelmesi olasıdır: İktidarda bulunanların günün birinde “sarhoş” olabileceğini ve akli selim davranmayacağını bilen yurttaşlar ya da siyaset yarışının kaybedenleri, iktidarın akliselim hâline nasıl itimat edeceklerdir? Dolayısıyla başka bir anlayışta anayasalar, siyaset yarışında kaybetmekten çekinen ve bu nedenle siyaseten kaybedenleri

⁷³ Cristina Foroni Consani, “Constitutional Precommitment and Collective Autonomy: Can They Be Reconciled?”, *Revista de Estudos Constitucionais, Hermeneutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, C. VII, S. 3, 2015, s.236-237; Lebeck, *a.g.e.*, s.134-135.

⁷⁴ Stephen Holmes, “Precommitment and the Paradox of Democracy”, *Constitutionalism and Democracy*, editör: Jon Elster ve Rune Slagstad, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, s.236.

korumak, kazananları ise sınırlandırmak isteyen aktörler arasındaki informal sözleşmeler olarak değerlendirilmektedir.⁷⁵ Buna göre, anayasal kurallar siyasal sistemdeki farklı aktörler arasındaki bir anlaşmadan kaynaklanmaktadır. Siyasal haklar da dâhil olmak üzere bireysel haklar, karşılıklı irade teatisinin bir sonucu ya da ürünü olarak yorumlanmaktadır. Bu tür bir anlaşmanın temeli ise, siyasal süreçler neticesinde her iki tarafın da kaybetme ihtimalinin bulunmasıdır. Siyasal sistem iktidar değişikliğini mümkün kılmakla yetinmeyerek herkesin siyaseten kaybedebileceği ihtimalini anayasal kurallar aracılığıyla hatırlatmaktadır.

Bizim de paylaştığımız görüşe göre, başkanın görev süresine sınırlamalar getiren anayasal düzenlemeler iktidar alternatiflerini değerlendirmeye olanak tanıyan bir tür ön taahhüt olarak değerlendirilmelidir.⁷⁶ Diğer türden ön taahhüt ya da kararlar gibi görev süresi düzenlemeleri de bazı kararların geç verilmesinden önce verilmesinin daha makul olduğu yargısına dayanmaktadır. Önceden belirlenmiş görev süresi sonunda bir kişinin iktidardan çekileceğini garanti altına alma düşüncesi, sürekli iktidarda tutulmak istenilen yetenekli bir yöneticiyi kaybetmek pahasına kamusal olarak faydalı görünmektedir.⁷⁷ Zira, iktidardaki bir kişinin her zaman doğru kararlar vereceğine, günü geldiğinde kendi iradesiyle koltuğu terk edeceğine **a priori** güven duyulamaz. Görev süresi ve dönem sınırlamaları iyi bir lideri kaybetmekle sonuçlanan bir taviz gibi görünse bile, uzun vadede kamusal açıdan çok daha değerlidir.⁷⁸ Bu tür sınırlamalar demokrasiyi, hukuk devletini, insan hak ve özgürlüklerini teminat altına almaktadır.

“Tıpkı Ulysses’in gemi direğine bağlı olması gerektiği gibi, yurttaşların da anayasaya ihtiyacı vardır. Seçmenlerin istediklerini almalarına izin verilirse, kaçınılmaz olarak kendilerini mahvederler. Kendilerini katı kurallara bağlayarak, kendi ayaklarına takılıp düşmekten kaçınabilirler.”⁷⁹

Sonuç olarak *siyasal bir toplumun ihdas ettiği anayasa ve ona mündemiç bulunan görev süresi düzenlemeleri, toplumun makul olmayan karar alma tandansı*

⁷⁵ Lebeck, **a.g.e.**, s.140.

⁷⁶ Ginsburg, Melton, Elkins, “On the Evasion of Executive Term Limits”, s.1820; Andrea Cassani, “Law-Abiders, Lame Ducks, and Over-Stayers: the Africa Executive Term Limits (AETL) Dataset”, **European Political Science**, C. XX, 2021, s.545.

⁷⁷ Ginsburg, Melton, Elkins, **a.g.e.**, s.1821.

⁷⁸ Maltz, “The Case for Presidential Term Limits”, s.138.

⁷⁹ Holmes, “Precommitment and the Paradox of Democracy”, s.196.

*karşısında kendi varlığını ve temel değerlerini korumak amacıyla ihdas ettiği, bir tür ön taahhüt ya da toplumun kendi kendini sınırladığı bağlayıcı kararlar olarak anlaşılmalıdır. Venedik Komisyonunun ifadeleriyle: “Başkanlık dönem sınırlamaları... halkın kendi iradesiyle bir temsilci seçme iktidarına demokratik sistemi korumak amacıyla getirilen gönüllü bir sınırlamadır.”*⁸⁰

Bununla birlikte ifade edilmelidir ki dönem sınırlamaları belirli bir öngörüyle değil, büyük ölçüde uzun süreli yöneticilerin olumsuz tecrübeleri dolayısıyla anlaşılmış ve benimsenmiştir.⁸¹ Başka bir deyişle, toplumsal hafıza genel olarak görev süresi sınırlamalarının esas kaynağını oluşturmaktadır. Toplumlar hırslı bir başkanın günün birinde yozlaşarak bir monark hâline gelebileceğini öngörmekten ziyade bizzat bunu tecrübe ettikten sonra kendi yöneticilerine yönelik belirli sınırlamalar tayin etmişlerdir. Dolayısıyla teorik değerlendirmelerin büyük oranda kurgusal bir nitelik taşıdığı kabul edilmelidir. Fakat gerçek hayat tecrübesi bu tür düzenlemeleri zorunlu kılmakta olup söz konusu tecrübeler göre ilgili düzenlemeler zamana ve mekâna bağlı olarak çeşitlilik sergilemektedir. Kimi yerlerde ayırt edici bir özelliği bulunmayan basit bir hüküm olarak varlıklarını sürdürürler ve bu itibarla hem kurumsal bir düzenleme olarak hem de siyasal elitlerin ve yurttaşların kanıksadıkları bir norm olarak geçerliliklerini muhafaza ederler. Bu durum genellikle anayasal normların rutin olarak uygulandığı, hukuk kurallarına saygının yüksek seviyede bulunduğu pekişmiş demokrasilerde gözlemlenmektedir. Kimi örneklerde ise anayasal demokrasinin temel yapısı içerisinde, anayasanın değiştirilmesi yasak hükümleri arasında özel olarak korunmaya değer görülmektedirler.⁸² Bu ikinci durum ise demokrasinin pekişmediği, toplumsal ön taahhütlere saygının tam anlamıyla yerleşmediği ve muhtemelen diktatörlük ya da askerî yönetim geçmişi olan ülkelerde rastlanmaktadır.

B. Hükûmet Sistemleri ve Görev Süresi İlişkisi

Başta dönem sınırlaması olmak üzere görev süresi ve görevde rotasyona ilişkin düzenlemeler binlerce yıldır anayasa mühendisliğinin ilgi alanlarından olagelmıştır.

⁸⁰ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), **Report on Term-Limits Part I – Presidents**, CDL-AD(2018)010, Study No. 908/2017, Strasbourg, 20/03/2018, § 100.

⁸¹ Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.40.

⁸² Baturo, Elgie, “What Have We Learned about Presidential Term Limits?”, s.607.

Ancak bu düzenlemeler modern başkanlık demokrasilerinin ortaya çıkması ile önem kazanmıştır.⁸³ Başkanlık sistemlerinde yürütme yetkisi ve görevi münhasıran tek bir kişi tarafından kullanılmakta ve yerine getirilmektedir. Sistemin temel özelliklerinden biri devletin ve aynı zamanda hükûmetin başkanı olan kişinin kesin olarak önceden belirlenmiş bir süre için yetkilendirilmiş olmasıdır. Başka bir ifade ile yürütmenin başı konumunda bulunan başkan, halk tarafından belirli bir süre için seçilmekte ve olağanüstü bir durum olmadığı sürece görevine devam etmektedir.⁸⁴ Bu husus başkanlık sistemini sistem içi tikanıklıkların çeşitli araçlarla giderilebilme imkânının bulunduğu parlamenter sistemlerden ayıran temel unsurlardan birine karşılık gelmektedir.⁸⁵ Bununla birlikte, organlar arası karşılıklı etkileşim araçlarının bulunmadığı, yasama ile yürütme organlarının sabit bir süre için yetkilendirildiği başkanlık sistemlerinin eleştirilen yönlerinden biri de bahse konu özellikten kaynaklanmaktadır. Söz konusu özelliği itibarıyla başkanlık sistemleri katılık problemiyle özdeşleştirilmektedir.⁸⁶ Sabit görev süreleri yanında, yürütme organına gelecek kişi bakımından tespit olunan dönemsel sınırlamalar ise katılık problemine ayrı bir boyut katmaktadır. Çalışmanın bu başlığı altında görev süresi düzenlemeleri başkanlık sistemleri özelinde ele alınacak olup öncelikle hükûmet sistemleri hakkında genel bilgi verilecektir.

1. Genel Olarak Hükûmet Sistemleri

Anayasa hukuku ve siyaset bilimi, sosyal gruplar olarak ulusların yönetim modellerini incelerken herhangi bir ulusun kurumsal yapılanmasından yola çıkmaktadırlar.⁸⁷ Başka bir ifadeyle, hükûmet sistemlerini analiz ve tasnif edebilmek için toplumların tarihsel ve kültürel deneyimleri ile şekillenen siyasal kurumlarına, bu siyasal kurumların birbirleriyle olan ilişki biçimlerine bakmak gerekmektedir.⁸⁸

⁸³ Ginsburg, Melton, Elkins, "On the Evasion of Executive Term Limits", s.1815.

⁸⁴ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**, s.643; Jose Antonio Cheibub, **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy**, New York, Cambridge University Press, 2006, s.61.

⁸⁵ Ginsburg, Melton, Elkins, **a.g.e.**, s.1816.

⁸⁶ Juan Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", **The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspectives Vol I**, editör: Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela, Baltimore, London, The Johns Hopkins University Press, 1994, s.8 vd.

⁸⁷ Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, s.20; Batum, Yılmaz, Köybaşı, **Anayasa Hukuku**, s.434; Ersin Kalaycıoğlu, "Demokrasi ve Başkanlık Rejimi: Tasarım ve Performans", Türkiye'nin Sistem Arayışı Rapor No. 3, Ankara, Ankara Enstitüsü, 2022, s.5.

⁸⁸ Özsoy Boyunsuz, **a.g.e.**, s.20-21.

Burada siyasal kurum ile ifade edilen ise siyasal gücü kullanan yasama, yürütme ve yargı organlarıdır.⁸⁹

Bir siyasal sistemin temel karakteristiğini ya da uygulanmakta olan hükûmet sistemini belirleyen şey söz konusu bu organlardan özellikle yasama ve yürütmenin kendi iç yapıları ve birbiriyle olan ilişkileridir. Siyasal gücün esas itibarıyla bu organlar tarafından kullanılması bir yerde uygulanmakta olan hükûmet sistemini tespit ederken yargı organını kısmen değerlendirme kapsamı dışında bırakmayı gerektirmektedir.⁹⁰ Bir hükûmet sistemini demokratik olarak niteleyebilmenin koşulu yargı bağımsızlığını sağlıyor olmasıdır. Başka bir deyişle, yargı bağımsızlığı ilkesinin hâkim olmadığı hükûmet sistemlerinin demokratik nitelik arz etmediği değerlendirilmektedir.⁹¹ Yargı organı, hükûmet sisteminin saptanmasında kritik bir inceleme nesnesi olmamakla beraber organlar arası kontrol ve denge bakımından arz ettiği önem dolayısıyla siyasal sistemin nitelenmesi bakımından bütünüyle göz ardı edilmemektedir.⁹²

Yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler temelde anayasal yetki paylaşımı ve bu organlar arasındaki kontrol ve denge mekanizmaları ile belirlenmektedir. Hükûmet sistemlerini anayasal olarak tanımlayıp tasnif edebilmek için bu yetki paylaşımından evvel söz konusu organların nasıl teşekkül ettiğinin tespiti gerekmektedir. Yasama ve yürütme organlarının ne şekilde meydana geldikleri demokratik hükûmet modelleri açısından özel bir önem arz etmekle birlikte aşağıda görüleceği üzere parlamenter sistem ile başkanlık sistemi ayrımının da asli kriterlerinden birini oluşturmaktadır.

Ampirik veriler uyarınca bir siyasal sistemin demokratik olarak nitelenebilmesi için karşılaması gereken birtakım özellikler bulunmaktadır.⁹³ Bu özelliklerden ilki,

⁸⁹ Batum, Yılmaz, Köybaşı, **a.g.e.**, s.433.

⁹⁰ Özsoy Boyunsuz, **a.g.e.**, s.20.

⁹¹ Kalaycıoğlu, “Demokrasi ve Başkanlık Rejimi”, s.6.

⁹² Bütün liberal demokratik rejimlerde “yargının bağımsızlığı ilkesi” hâkimdir. Bkz.: Batum, Yılmaz, Köybaşı, **a.g.e.**, s.435.

⁹³ Normatif demokrasi anlayışına göre demokrasi, Abraham Lincoln’ün ifadesiyle “halkın, halk tarafından, halk için yönetimi” olarak ifade edilmektedir. Bu ifade genel olarak bir ideali yansıtmakla birlikte demokrasinin gerçek pratiği, yani “olması gereken”den ziyade “olan” demokrasiler, demokrasi mefhumunu ampirik verilerden hareketle incelemeyi gerekli kılmaktadır. Zira, Lincoln’ün ifade ettiği tarzda bir yönetim şekli hiçbir zaman tam anlamıyla gerçekleşmemiştir. Bkz.: Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**, s.704.

görev ve yetki itibarıyla siyasal olarak etkin konumda bulunan makamların halkın tercihi ile belirlenmesi; yani bu makamlara gelecek kişilerin seçimle iş başına gelmesidir. İlgili makamlara gelecek kişilerin tayini amacıyla yapılan seçimlerin düzenli aralıklarla yapılıyor olması; bu seçimlerde genel, eşit ve gizli oy ile açık sayım ilkelerinin hâkim olması gerekmektedir. Söz konusu bu seçimlerde örgütlü bir muhalefetin (siyasal partilerin) varlığı aranmakta ve ayrıca muhalefetin iktidar olabilme imkân ve ihtimalinin bulunması lazım gelmektedir. Son olarak, medeni ve siyasal haklar başta olmak üzere temel hakların garanti altına alınmadığı siyasal sistemleri demokratik olarak nitelemenin mümkün olmadığı da bu bağlamda ifade edilmelidir.⁹⁴

Demokratik siyasal sistemler, yasama ve yürütme organlarının meşruiyetini yukarıda nitelikleri zikredilen seçimlerden aldığı ve hak ve özgürlüklerin güvence altında bulunduğu sistemlerdir. Demokratik meşruiyet kaynağı seçimler olan yasama ve yürütme organları arasındaki ilişki biçiminin, dolayısıyla bir ülkede var olan hükûmet sisteminin anlaşılabilmesi, klasik anayasa hukukunun önemli konularından biri olan kuvvetler ayrılığı teorisine kısaca değinmeyi gerektirmektedir. Zira hükûmet sistemleri yasama ve yürütme organlarının ayrılık ya da birlik esasları uyarınca öncelikle ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır.⁹⁵

İngiltere'nin siyasal tarihi içerisinde gelişen, teorik boyutu John Locke ile Montesquieu tarafından ortaya konulan anlayışa göre, özgürlüklerin korunması ve iktidarın kötüye kullanılmaması için devlet egemenliğini meydana getiren farklı yetki ve fonksiyonların birbirinden ayrılmış organlar tarafından icra edilmesi icap etmektedir. İktidarın bizzat başka bir iktidar tarafından durdurulması gerektiğini ileri süren Montesquieu devletin “*yasama*”, “*devletler hukukuna bağlı şeyleri uygulama*” ve “*medeni hukuka bağlı olan şeyleri uygulama*” yetkileri arasında bir ayrım yaparak bu yetkilerin yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç ayrı organ tarafından kullanılması gerektiğini ortaya koymaktadır.⁹⁶ İşte, kuvvetler ayrılığı olarak ifade edilen bu ilke uyarınca hükûmet sistemleri anayasa hukukunda kuvvetlerin ayrılık ve

⁹⁴ Kalaycıoğlu, **a.g.e.**, s.6.

⁹⁵ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**, s.623.

⁹⁶ Montesquieu, **Kanunların Ruhu Üzerine**, s.198. Ayrıca bkz.: Batum, Yılmaz, Köybaşı, **a.g.e.**, s.438-441.

birlik esasına göre iki ayrı grupta incelenmektedir.⁹⁷ Kuvvetlerin tek elde toplandığı sistemler *kuvvetler birliği sistemleri* olarak ifade edilmekte ve bunlar, erklerin yasama ya da yürütme organında birleşmesi esasına göre kendi içerisinde ikiye ayrılmaktadır. Yasama ve yürütme erklerinin yürütme organında birleşmesi durumunda *mutlak monarşi* veya *diktatörlük* olarak adlandırılan siyasal sistemler ortaya çıkmaktadır. Yasama ve yürütmenin yasama organında birleşmesi durumunda ise *meclis hükûmeti* olarak adlandırılan hükûmet sistemi meydana gelmektedir.⁹⁸

Kuvvetler ayrılığının hâkim olduğu yani yasama ve yürütme erklerinin birbirinden ayrı organlara tevdi edildiği demokratik hükûmet sistemleri ise kuvvetlerin ayrılık derecesine göre temelde iki gruba ayrılmaktadır. Sert ve kesin kuvvetler ayrılığı sistemi yasama ve yürütme organlarının köken (**origin**) ve varlıklarını sürdürme (**survival**) itibarıyla birbirinden tamamen bağımsız olduğu hükûmet sistemidir ve bunlar başkanlık sistemi olarak adlandırılmaktadır.⁹⁹ Yasama ve yürütme organlarının birbirinden nispeten daha yumuşak biçimde ayrıldığı, karşılıklı iş birliği esasına dayandığı ve birbirinin varlığına hukuken son verme imkânına sahip olduğu yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi ise parlamenter sistemi meydana getirmektedir.¹⁰⁰

Tarihsel olarak bakıldığında parlamenter sistem, siyasal iktidarın tek başına monarkın uhdesinde bulunduğu Birleşik Krallık'taki siyasal gelişmeler neticesinde ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Yasama erkinin Taç'tan halkı temsil edenlerin oluşturduğu parlamentolara kayması neticesinde egemen iradeyi temsil salahiyeti ile donanmış parlamento zaman içerisinde siyaseten üstün konuma gelmiştir. Dolayısıyla parlamentarizm siyasal elitlerin ya da siyaset bilimcilerin masa başında tasarladıkları bir hükûmet modeli olmayıp Birleşik Krallık'ın siyasal tarihinden

⁹⁷ Serap Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye için Bir Değerlendirme**, 4. bs., İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2017, s.2. Ayrıca bkz.: Maurice Duverger, **Siyasal Rejimler**, çeviren: Teoman Tunçdoğan, İstanbul, Sosyal Yayınlar, 1986, s.36-40.

⁹⁸ Kuvvetlerin birliği esasına dayanan hükûmet sistemleri hakkında bkz.: Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**, s.623-635.

⁹⁹ Yazıcı, **a.g.e.**, s.27; Aslan, **Devlet Başkanının Kararname Yetkisi**, s.67.

¹⁰⁰ Yazıcı, **a.g.e.**, s.2; Duverger, **Siyasal Rejimler**, s.38.

kaynaklanmaktadır.¹⁰¹ Bu nedenden ötürü parlamenter sistem *Westminster hükûmet modeli* olarak da adlandırılmaktadır.¹⁰²

Parlamentonun üstünlüğü ilkesine dayanan parlamenter sistemler sıklıkla Westminster modelin yapısal özelliklerine bağlı kalınarak tanımlanmakla beraber bugün parlamenter sistem olarak adlandırılan tüm hükûmet modellerini kapsayıcı bir parlamentarizm tanımı yapmak oldukça zordur. Çünkü parlamenter sistemler denge ve denetleme mekanizmaları, sahip oldukları siyasal parti yapısı ve uygulanmakta olan seçim sistemi itibarıyla birbirinden farklılık arz etmektedir.¹⁰³ Buna karşın birçok hukukçu ve siyaset bilimci yazar, parlamenter sistemin genelgeçer özellikleri üzerinden kapsayıcı bir tanım yapmaya çalışmaktadır. Örneğin Giovanni Sartori'ye göre parlamenter sistem, *hükûmetin parlamento tarafından atandığı ve desteklendiği, gerektiği hâllerde yine parlamento tarafından azledilebileceği hükûmet sistemi* olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlamadan hareketle Sartori, parlamenter sistemde yasama ve yürütme organları arasında kuvvetler ayrımının bulunmadığını ancak sistemin kuvvetler paylaşımına dayandığını ileri sürmektedir.¹⁰⁴ Benzer bir tanımlama Arend Lijphart tarafından yapılmaktadır. Lijphart'a göre parlamenter sistem, *yürütmenin yasama organından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu hükûmet sistemidir*.¹⁰⁵

Bizim benimsediğimiz anlayış uyarınca da parlamenter sistem, temel özellikleri itibarıyla yasama ve yürütme organlarının karşılıklı olarak birbirine bağımlı olduğu hükûmet sistemidir.¹⁰⁶ Buna göre bir parlamenter sistemde başbakan ve bakanlardan oluşan ve kolektif ya da kolejyal nitelik taşıyan hükûmet parlamento tarafından

¹⁰¹ Şule Özsoy Boyunsuz, **Başkanlı Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükûmet Modeli ve Türkiye için Tavsiye Edilebilirliği**, 2. bs., İstanbul, On İki Levha, 2014, s.9 vd.

¹⁰² Arend Lijphart, **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**, 2. bs., New Hawen, London, Yale University Press, 2012, s.9.

¹⁰³ Özsoy Boyunsuz, **Başkanlı Parlamenter Sistem**, s.16. Parlamentarizmin farklı türleri hakkında bkz.: Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, 2. bsk., çeviren: Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin, 2022, s.135-156; Özsoy Boyunsuz, **a.g.e.**, s. 21-57.

¹⁰⁴ Sartori, **a.g.e.**, s.135.

¹⁰⁵ Arend Lijphart, **Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice**, New York, Routledge, 2007, s.142; Selin Esen, "Parlamenter Sistem ve Türkiye'de Yeniden Uygulanabilirliği", Türkiye'nin Sistem Arayışı Rapor No. 5, Ankara, Ankara Enstitüsü, 2022, s.6; Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, s.22.

¹⁰⁶ Özsoy Boyunsuz, **Başkanlı Parlamenter Sistem**, s.16.

yetkilendirilmekte ve parlamentoya karşı sorumlu olmaktadır.¹⁰⁷ Buna karşın yürütme organı da yasama organını feshetme ya da başka bir ifadeyle seçimleri yenileme kudretine sahip bulunmaktadır. Dolayısıyla parlamenter sistemde yasama ve yürütme organları organik ve fonksiyonel açıdan iş birliği ve etkileşim içerisinde bulunmaktadır.¹⁰⁸

Bunun yanında, parlamenter sistemlerde yürütme organının düalist bir yapı arz ettiği de bilinmektedir. Parlamenter sistemi karakterize eden “yürütme organının yasama organından kaynaklanması” ve “yürütme organının yasama organına karşı sorumlu olması” kriterleri, esas itibarıyla yürütme organının sorumlu ve etkin kanadı olan bakanlar kuruluna ilişkindir.¹⁰⁹ Ancak parlamenter sistemlerde yasama organından kaynaklanan ve ona karşı sorumlu bulunan bakanlar kuruluna sorumsuz bir devlet başkanı eşlik etmektedir. Yürütmeye ilişkin siyasal fonksiyonlar bakanlar kurulu tarafından yerine getirilmekle birlikte, parlamenter sistemde sembolik ve törensel yetkileri haiz bir devlet başkanlığı makamı bulunmaktadır. Devlet başkanı ilkesel olarak yetkilerini ilgili bakan ve başbakanın imzasıyla birlikte kullanmakta olup bu ilke *karşı-imza kuralı* olarak adlandırılmaktadır. Bu tür işlemlerden doğan hukuki sorumluluk ise başbakan ve ilgili bakan üzerinde bulunmaktadır.

Parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının sembolik yetkilere sahip olması ve kural olarak doğrudan halk tarafından seçilmemesi nedeniyle devlet başkanının halktan kaynaklanan müstakil bir meşruiyet temeli bulunmamaktadır.¹¹⁰ Devlet başkanının göreve geliş esasına göre parlamenter sistem, cumhuriyet veya monarşi olabilmektedir. Devlet başkanının soy esasına göre belirlendiği ve kendisi görevden ayrılmadığı sürece ölünceye dek görevde kalabildiği siyasal sistemler *parlamenter monarşi* olarak ifade edilirken, devlet başkanının belirli bir süreliğine parlamento ya da seçilmiş bir kurul tarafından tayin edildiği siyasal sistemler *parlamenter cumhuriyet* olarak adlandırılmaktadır.¹¹¹ Bununla birlikte hükûmet sistemlerine ilişkin karşılaştırmalı çalışmalar incelendiğinde, hükûmetin yasama organından çıktığı ve

¹⁰⁷ Esen, “Parlamenter Sistem ve Türkiye’de Yeniden Uygulanabilirliği”, s.6-8; Cengiz Gül, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme**, Ankara, Yetkin, 2017, s.75-77.

¹⁰⁸ Özsoy Boyunsuz, **Başkanlı Parlamenter Sistem**, s.16-17.

¹⁰⁹ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**, s.636; Gül, **a.g.e.**, s.77.

¹¹⁰ Aslan, **Devlet Başkanının Kararname Yetkisi**, s.73.

¹¹¹ Esen, **a.g.e.**, s.7; Gözler, **a.g.e.**, s.659-664.

onun güvenine dayandığı kimi sistemlerde sembolik yetkileri haiz devlet başkanının meşruiyetini halktan aldığı, başka bir ifadeyle doğrudan halk tarafından seçildiği anayasal tasarımların da bulunduğu gözlemlenmektedir. Klasik ya da saf parlamenter sistemden bir tür sapma teşkil eden bu tür sistemler kimi yazarlar tarafından “*başkanlı parlamenter sistem*” olarak adlandırılmaktadır.¹¹² Öte yandan devlet başkanlığı makamının bulunmadığı, parlamenter sistemlerdeki devlet başkanlarının icra ettiği işlev ve yetkilerin parlamentoya karşı sorumluluğu bulunan başbakan tarafından yerine getirildiği Güney Afrika gibi bazı ayrıksı örnekler de bulunmaktadır.¹¹³

Başkanlık ve parlamenter sistem arasındaki asli farklar yürütme organının yapısı, göreve gelişi ve yasama organına karşı sorumluluğu esaslarına ilişkin olmakla beraber,¹¹⁴ bir hükûmet sisteminin temel karakteristiğini belirleyen esas ögenin *hükûmetin anayasa ile tayin edilmiş görev süresi içerisinde yasama meclisi tarafından görevden alınıp alınamaması* olduğu da kimi yazarlar tarafından ileri sürülmektedir.¹¹⁵ Hükûmet başkanının anayasa tarafından belirlenen sabit bir görev süresi için seçildiği ve normal şartlar altında yasama meclisi tarafından görevden alınamadığı ya da görevden ayrılmaya zorlanamayacağı bir hükûmet sistemi başkanlık sistemi olarak adlandırılırken; hükûmetin yasama meclisi tarafından görevden alınabildiği sistemler parlamenter sistem olarak adlandırılmaktadır.¹¹⁶

Kuvvetler ayrılığına dayanan hükûmet sistemleri temelde iki grupta incelenmekle birlikte, başkanlık ve parlamenter modellerin türevi olarak ortaya çıkan melez ya da ara rejimler de bulunmaktadır.¹¹⁷ Bunlardan en çok öne çıkan ve özgün

¹¹² Aslan, **a.g.e.**, s.74. Başkanlık hükûmet sistemleri hakkında ayrıntılı bir inceleme için bkz.: Özsoy Boyunsuz, **Başkanlı Parlamenter Sistem**, b.a. Genel görünüm itibarıyla parlamenter sistemi andıran ancak devlet başkanının halk tarafından seçildiği bu türden hükûmet modellerini yarı-başkanlık olarak niteleyen yazarlar olmakla birlikte, bir hükûmet modelinin yarı-başkanlık olarak nitelenebilmesi için devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin yeterli olmadığını, bunun yanında devlet başkanının birtakım önemli yetkilere sahip olması gerektiğini ileri süren yazarlar da bulunmaktadır.

¹¹³ Aslan, **a.g.e.**, s.74.

¹¹⁴ Gözler, **a.g.e.**, s.636-637.

¹¹⁵ Cheibub, **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy**, s.34; Parlamenter sistemde yasama organının hükûmeti güvensizlik oyuyla görevden alabilmesi karşısında yürütme erkinin de yasama organını dağıtma/fesih (ya da seçimleri yenileme) yetkisinin bulunduğu; bu durumun hükûmet-parlamento çatışmasında “halkın yüce hakemliğine başvurma” imkânı sağladığı ifade edilmektedir. Bkz.: Duverger, **Siyasal Rejimler**, s.38; Gül, **Karşılaştırmalı Hükûmet Sistemlerinde Yürütme**, s.106.

¹¹⁶ Cheibub, **a.g.e.**, s.34; Lijphart, **Thinking about Democracy**, s.142.

¹¹⁷ Kalaycıoğlu, “Demokrasi ve Başkanlık Rejimi”, s.9.

bir hükûmet sistemi olma niteliği tartışılan *yarı-başkanlık sistemi*, kimi yönleriyle başkanlık sistemlerine kimi yönleriyle de parlamenter sistemlere yaklaşmaktadır.¹¹⁸ Yarı-başkanlık sisteminin temel karakteristiği, oldukça önemli yetkileri haiz ve doğrudan halk tarafından seçilen bir devlet başkanının yürütme yetkisini yasama organının güvenine dayanan bir bakanlar kurulu ile paylaşıyor olmasıdır.¹¹⁹

Görev süresi ve dönem sınırlamaları esas itibarıyla başkanlık sistemleri ile yarı-başkanlık sistemleri açısından önem arz etmekte olup çalışmamız başkanlık sistemlerinde görev süresi düzenlemelerine hasredilmiş bulunmaktadır. Bunun için aşağıda başkanlık sistemleri ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Ancak karşılaştırmayı genişletmek amacıyla yeri geldiğinde diğer hükûmet sistemlerine ilişkin örnek ve değerlendirmelere de yer verilecektir.

2. Başkanlık Sistemi

Hükûmet sistemlerini tanımlarken siyasal sistemlerin belirli birtakım yapısal özelliklerinden yola çıkıldığı yukarıda ifade edilmiştir. Ancak yasama ve yürütme organları arasındaki ilişki bağlamında ampirik örnekler birbiri ile örtüşen sınırlı sayıda özellik ortaya koymaktadır. Başka bir ifadeyle, ülkelerin anayasal-kurumsal yapılanma biçimleri fevkalade çeşitlilik arz etmektedir. Bu durum, hükûmet sistemlerini sınıflandırırken sınırları kesin olarak belirlenmiş modeller ortaya koymayı güçleştirmektedir. İnceleme nesnesi başkanlık sistemi olduğunda da bütün örnekleri kapsayıcı bir tanım yapmak bir hayli zordur. Hükûmet sistemleri, kimi zaman bir sistemin kendisini deklare ettiği biçimden farklı birtakım özellikler gösterebilmekte kimi zaman da sistem yapısal olarak belirsiz bir konumda bulunmakta, farklı modeller arası bir görünüm sergilemektedir. Söz konusu güçlüğü rağmen normatif ve ampirik verilerden hareketle birçok yazar başkanlık sistemini tanımlamak ve yapısal özelliklerini saptamak üzere gayret ortaya koymaktadır.

¹¹⁸ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, s.2. Yarı-başkanlık sistemi hakkında bkz.: Maurice Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, **European Journal of Political Research**, C. VIII, S. 2, 1980, s.165-187; Tolga Şirin, “Yarı Başkanlık ve Türkiye için Uygulanabilirliği”, Türkiye’nin Sistem Arayışı Rapor No. 4, Ankara, Ankara Enstitüsü, 2022; Yazıcı, **a.g.e.**, s.91-112; Aslan, **Devlet Başkanının Kararname Yetkisi**, s.76-84.

¹¹⁹ Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, s.166.

a. Tanımı, Yapısal Özellikleri ve Eleştirilen Yönleri ile Başkanlık Sistemi

Devlet başkanlığı ve hükûmet başkanlığı görevinin aynı kişi tarafından yerine getirilmesi, başkanlık sisteminin geleneksel mutlak monarşilerle ortaklaştığı noktalardan birini oluşturmaktadır. Tıpkı monarşilerde olduğu gibi başkanlık sistemlerinde de tek bir kişinin yürütme organına vücut verdiği değerlendirilmektedir.¹²⁰ Bununla birlikte, başkanlık sistemi cumhuriyetçi bir model olarak *mutlak* ve *anayasal monarşiler* yanında *parlamentar cumhuriyetlere* de alternatif olarak ortaya çıkmış ve gelişmiştir.¹²¹ Başkanlık sistemini tanımlamaya yönelik genel eğilim, sistemin ortaya çıktığı Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve 1787 tarihli ABD Anayasası'nı esas almaktadır.¹²²

Demokratik hükûmet sistemlerinden biri olan başkanlık sistemini tanımlamaya yönelik girişimlerden biri, İtalyan siyaset bilimci Sartori'ye aittir. Sartori başkanlık sisteminin ilk tanımlayıcı kriteri olarak *devlet başkanının belirli bir görev süresi için doğrudan ya da buna benzer bir biçimde halk tarafından seçildiğini* ortaya koymaktadır.¹²³ Söz konusu bu şart başkanlık sisteminin zorunlu unsurlarından biri olmakla birlikte, bir sistemi başkanlık olarak nitelemek bakımından yeterli görünmemektedir. Örneğin Sartori'ye göre Avusturya, İrlanda ve İzlanda doğrudan halkın seçtiği bir başkana sahip olmakla beraber başkanları sembolik yetkileri haizdir ve bu sistemler her bakımdan parlamenter sistem olarak işlemektedir.¹²⁴ Sartori bu noktada başkanlık sisteminin diğer bir tanımlayıcı kriteri olarak *hükûmetin başkanın*

¹²⁰ Yürütme / hükûmet organının tek bir kişiden oluştuğu siyasal rejimler “monokratik rejim” olarak ifade edilmektedir. Bkz.: Duverger, **Siyasal Rejimler**, s.29.

¹²¹ Hector Fix-Fierro, Pedro Salazar-Ugarte, “Presidentialism”, **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, editör: Michel Rosenfeld ve Andras Sajó, New York, Oxford University Press, 2012, s.628.

¹²² Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, s.101; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**, s.640.

¹²³ Başkanlık sistemlerinin ampirik örnekleri, başkanın büyük ölçüde doğrudan halk tarafından seçildiği örneklerdir. Ancak saf başkanlık sistemi olarak adlandırılan başta ABD olmak üzere kimi örneklerde halk bu yetkiyi “seçim kurulları” (**electoral college**) eliyle kullanmaktadır. Söz konusu bu durumda dahi, başkanı seçmekle görevlendirilen “ikinci seçmenler” (**electors**) emredici vekalet ilkesine tabi olduklarından ötürü başkan yine halk tarafından seçilmiş olmaktadır. Başka bir ifadeyle, ikinci seçmenler, daha önceden desteklerini bildirdikleri başkan adayı lehine oy kullanacak olduğundan başkanın esas itibarıyla halk tarafından seçildiği kabul edilmektedir. Bu konuda bkz. Gözler, **Devlet Başkanları**, s.17; Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, s.37.

¹²⁴ Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, s.113-114.

ayrıcılığı olması özelliğini ileri sürmektedir. Müellife göre başkanlık sistemlerinde parlamento bireysel olarak kabine üyelerini güvensizlik oyuyla görevden alma yetkisine sahip olsa bile, hükûmet parlamento tarafından atanmamakta ve buna paralel olarak görevden alınamamaktadır. Kabine üyelerini atama ve görevden alma yetkisi ilkesel olarak başkanın takdirinde bulunmaktadır.¹²⁵ Sartori'ye göre başkanlık sisteminin son tanımlayıcı kriteri *başkanın yürütme organını yönlendirmesi olup ikili otorite yapısı sistem tarafından bütünüyle dışlanmış bulunmaktadır*.¹²⁶

Sonuç olarak Sartori bir siyasal rejimin ancak “*devlet başkanı (başkan), (i) halkoyundan çıktığı, (ii) önceden belirlenmiş görev süresi içinde parlamentonun oyuyla görevden uzaklaştırılmadığı, ve (iii) atadığı hükûmetlere başkanlık ettiği veya onları başka şekillerde yönlendirdiği takdirde*” saf bir başkanlık sistemine karşılık geldiğini değerlendirmektedir.¹²⁷ Sartori, çalışmanın yapıldığı tarih itibarıyla bu tanımlamaya uyan ve birçoğu Latin Amerika’da bulunan yaklaşık 20 devletin olduğunu saptamaktadır. Yazar, sistemin Avrupa’da örneğinin bulunmayışını bilinçli bir tercihten ziyade tarihsel bir olgu olarak nitelendirmektedir.¹²⁸

Lijphart ise başkanlık sisteminin ayırt edici özelliklerini, sistemi parlamenter sistem ile karşılaştırarak tespit etmektedir. Yazara göre parlamenter sistem, hükûmet başkanı ve kabinenin yasama organına karşı sorumlu olduğu ve güvensizlik oyuyla azledilebileceği hükûmet sistemidir. Buna ek olarak parlamenter sistemlerde hükûmet başkanı yasama organı tarafından seçilmektedir. Başkanlık sistemleri ise doğrudan ya da dolaylı olarak *halkın seçtiği başkanın, anayasal olarak tanımlanmış belirli bir süreliğine göreve geldiği* ve suç teşkil eden eylemleri nedeniyle görevden uzaklaştırılabileceği *istisnai impeachment mekanizması dışında, normal şartlarda yasama organı tarafından görevden ayrılmaya zorlanmadığı* sistemlerdir.¹²⁹ Bu itibarla başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran asli farklar: yürütme organının yapısı (tek kişiden oluşur), göreve gelme (halk tarafından seçilir) ve yasama

¹²⁵ A.e., s.114-115.

¹²⁶ A.e., s.115.

¹²⁷ A.e., s.115.

¹²⁸ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, s.21.

¹²⁹ Lijphart, **Thinking about Democracy**, s.142; Lijphart, **Patterns of Democracy**, s.106; Yazıcı, **a.g.e.**, s.22-23.

karşısında sorumsuzluğu (yasama organının güvenine dayanmama) olarak ifade edilmektedir.¹³⁰

Bu bağlamda zikredilebilecek bir diğer tanımlama girişimi, başkanlık sistemine yönelik eleştirileri ile tanınan, karşılaştırmalı siyaset bilimci Juan Linz'e aittir. Linz'e göre parlamenter sistemlerde demokratik meşruiyete sahip tek kurum parlamento olup hükûmetin otoritesi parlamentodan kaynaklanmaktadır.¹³¹ Buna karşın başkanlık sistemi: Kayda değer yetkileri bulunan ve (genel olarak) kabinenin tayini noktasında parlamentoya karşı bağımlı olmayan başkanın, belirli bir süreliğine ve doğrudan halk tarafından seçildiği, parlamentonun güvenine dayanmadığı hükûmet sistemidir.¹³² Yazara göre başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organları doğrudan halk tarafından seçildiğinden ötürü her iki organ da demokratik meşruiyeti haizdir. Dolayısıyla yazar, başkanlık sistemlerinin ikili demokratik meşruiyete dayandığını ifade etmektedir.¹³³ Başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran bir diğer kriter ise başkan ve yasama organının sabit bir görev süresi için seçilmiş olmasıdır. Aşağıda inceleneceği üzere sistemin katılık problemi, esas itibarıyla söz konusu bu sabit görev sürelerinden kaynaklanmaktadır.¹³⁴

Sonuç olarak farklı yazarların tespit ve değerlendirmelerinden hareketle başkanlık sistemini, yasama ve yürütme organlarının kaynak ve varlığını sürdürme bakımından birbirinden bağımsız olduğu hükûmet sistemi olarak tanımlamak mümkündür. Başkanlık sistemlerinde yürütme organının başında bulunan başkan

¹³⁰ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**, s.636-637; Lijphart, **Patterns of Democracy**, s.106-107; Matthew Soberg Shugart, John M. Carey, **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, s.20. Başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran birtakım tali özellikler de bulunmaktadır. Bunlar: (i) aynı kişinin yasama ve yürütme organlarında görev alamaması, (ii) başkanın yasama organını fesih yetkisinin bulunmaması, (iii) başkan ve sekreterlerinin yasama organının çalışmalarına katılamaması olarak ifade edilebilir. Bu özellikler ikincil nitelikte bulunduğundan, başkanlık sisteminin olmazsa olmaz koşulları olarak ifade edebileceğimiz asli özellikleri taşıyan bir siyasal rejim başkanlık sistemi olarak kabul edilmektedir. Bkz.: Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**, s.644-645; Lijphart, **Patterns of Democracy**, s.113-1115.

¹³¹ Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism", **Journal of Democracy**, C. I, S. 1, 1990, s.52; Shugart, Carey, **Presidents and Assemblies**, s.273.

¹³² Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy", s.5.

¹³³ Linz, **a.e.**, s.6; Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, s.36. Çifte meşruiyet sorunu hakkında bkz.: Linz, **a.e.**, s.62-64.

¹³⁴ Linz, **a.e.**, s.6.

belirli bir süreliğine halk tarafından seçilmekte ve yasama organına karşı sorumsuz bulunmaktadır.¹³⁵

Her hükûmet sisteminin olduğu gibi başkanlık sisteminin de kendine has sorun alanları bulunmaktadır. Başkanlık sistemini eleştiren yazarlar sistemin yol açtığı birtakım kronik sorunlara özellikle dikkat çekmektedirler. Kısaca ifade etmek gerekirse:

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organlarının halk tarafından seçiliyor olması, sistemi “çift meşruiyet” sorunu ile yüzleştirmektedir. Bilhassa başkanı destekleyen ve yasama organına hâkim olan siyasal eğilimlerin birbirinden farklı olması durumunda iki organın birbiriyle çatışma ihtimali güçlenmekte ve bu durum sistemin kilitlenmesine sebep olmaktadır. Parlamenter sistemdeki sistem içi tikanıklık giderici araçların (güvensizlik oyu ve fesih) başkanlık sisteminde bir karşılığının bulunmaması, sorunun hukuk ve siyaset dâhilinde çözümünü mümkün kılmamaktadır. Yasama ve yürütme organları doğrudan halk tarafından seçildiğinden ötürü muhtemel bir anlaşmazlık durumunda her iki organ da demokratik meşruluk iddiasında bulunabilmektedir. Nihayetinde bu durum ordunun **poder moderador (moderating power)** olarak sivil siyasete müdahalesine sebep olabilmektedir.¹³⁶ Ampirik veriler başkanlık sistemlerinde iktidarın hukuk-dışı yollarla değişme oranının parlamenter sisteme kıyasla daha yüksek olduğunu ortaya koymak suretiyle söz konusu iddiayı desteklemektedir.¹³⁷

Başkanlık sisteminin eleştirilen bir diğer özelliği, sistemin adeta bir “sıfır toplamlı oyun” (**zero-sum game**) olarak işleridir. Daha açık bir ifadeyle, başkanlık sisteminin kazananı her şeyi kazanmakta (**winner takes all**), kaybedeni ise her şeyi

¹³⁵ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, s.37; Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, s.101. Sistemin özü, kaynak ve varlığını sürdürme itibarıyla yasama ve yürütme erklerinin birbirinden ayrı olması prensibidir. Bkz.: Shugart, Carey, **Presidents and Assemblies**, s.22.

¹³⁶ Çift meşruiyet sorunu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy”, s.6-8; Shugart, Carey, **Presidents and Assemblies**, s.32-36; Mehmet Turhan, “Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları”, **Liberal Düşünce Dergisi**, Y. 17, S. 66, 2012, s.63-65; Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, s.53-58.

¹³⁷ Yazıcı, **a.g.e.**, s.54; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**, s.653-654. Saf başkanlık sistemi modeli olarak ABD’de bu derece yeğin uyumsuzlukların yaşanmaması, ABD’nin özgün siyasal sisteminin bir sonucudur. Bkz.: Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy”, s.7; Turhan, “Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları”, s.64.

kaybetmektedir.¹³⁸ Seçimleri kazanan başkan tek başına yürütme organı üzerinde egemenlik sahibi iken seçimin kaybedenleri yönetime ilişkin hiçbir şekilde söz sahibi olamamaktadır. Başkan görev süresi bitinceye kadar iktidarını sürdürecektir, rakipleri ise bir sonraki seçime kadar beklemek durumunda kalacaktır. Hatta iddia odur ki başkanlık seçiminin kaybedenleri –başkanlık yarışı görünürde kişiler arası bir nitelik taşıdığından ötürü– bir sonraki seçimler bakımından da dezavantajlı konumda bulunmaktadır. Zira onlar kaybedendir ve bu nedenle parti içerisindeki iktidarlarının dahi zayıflamış olması muhtemeldir.

Öte yandan, başkanın belirli bir süreliğine seçiliyor olması iki seçim arası dönemde farklı bir yönetim alternatifinin ortaya çıkmasını da engellemektedir. Bu durum siyasal kutuplaşmayı artırmakta; muhalefeti, başkan ve onun politikalarına karşı konumlanmaya teşvik etmektedir. Oysa parlamenter sistem her an koalisyonlara ve farklı aktörlerin iktidardan pay almasına imkân tanımakta; muhalefetin demokratik siyaset içerisinde hareket etmesini, iktidar ve muhalefetin yapıcı yollar aramasını teşvik etmektedir. Bu eleştiriler teoride anlamlı görünmekle birlikte, çeşitli parlamenter sistem deneyimleri aksi yönde veriler sunmaktadır. Buna göre parlamenter sistemlerde de muhalefetin yıkıcı bir üslup benimsemesi ihtimal dâhilindedir. Kimi yazarlara göre “sıfır toplamlı oyun” nitelemesi başkanlık sisteminin doğasından kaynaklanmamakta ve fakat bu durum bir ülkede hâkim olan siyasal parti sistemi, seçim sistemi ve devletin federal ya da üniter yapısıyla ilgili olarak ortaya çıkmaktadır.¹³⁹

Başkanlık sistemine yönelik özel olarak zikredebileceğimiz eleştirilerden bir diğeri, sistemin iktidarın kişiselleşmesine yol açma olasılığıdır. Yürütme organının monist yapısı başkan olarak seçilen kimsenin kişiliği ile ön plana çıkması sonucunu doğurmaktadır. Henüz seçim yarışı devam ederken dahi siyasal partilerden ziyade başkan adaylarının kendi kişisel özellikleri ve vaatleri ön plana çıkmaktadır. Kişi iktidara geldiğinde ise doğrudan halk tarafından seçilmiş olduğundan ötürü iktidarını

¹³⁸ Bu konuda bkz.: YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, s.59-70; Shugart, Carey, **Presidents and Assemblies**, s.31; Cheibub, **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy**, s.9; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**, s.654.

¹³⁹ Scott Mainwaring, Matthew S. Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal”, **Comparative Politics**, C. XXIX, S. 4, 1997, s.453.

kişiselleştirme, yasama organı karşısında uzlaşmaz tavır alma eğilimi gösterebilmektedir. Oysa parlamenter sistemlerde –siyasal parti liderleri karizmaları ile ön plana çıkmakla birlikte– iktidar yarışının asıl öznesinin siyasal partiler olduğu; seçimlerde parti programlarının ve vaatlerin önem kazandığı ileri sürülmektedir.¹⁴⁰

b. Başkanlık Sistemlerinde Sabit Görev Süresi, *Impeachment* Mekanizması ve Katılık Sorunu

Başkanlık sisteminin temel yapısal özelliklerinden birinin tek kişilik yürütme organı olan başkanın sabit bir süre için halk tarafından seçilmesi olduğunu ifade etmiştik. Bir sonraki bölümde ayrıntılı olarak inceleneceği üzere başkanlık sistemlerinde başkanın görev süresi anayasal olarak dört, beş, altı veya yedi yıllık bir süre olarak önceden, kesin bir biçimde saptanmaktadır. Yine yukarıda belirtildiği üzere başkanlık sisteminin bir diğer özelliği, yasama ve yürütme organının göreve gelme ve varlıklarını sürdürme bakımından birbirlerinden bağımsız olmasıdır. Daha açık bir ifadeyle, yürütme organı yasama organından çıkmadığı gibi varlığını sürdürme açısından da yasama organının güvenine dayanmamaktadır.¹⁴¹ Aynı prensip yasama organının yürütme organı karşısında bağımsızlığı bakımından da geçerlidir.¹⁴²

Parlamenter sistemin asli özelliklerinden biri, iki başlı yürütme organının bir kanadı olan devlet başkanının yasama karşısında sorumsuz olmasına karşın yürütmenin diğer kanadı olan bakanlar kurulunun (**council of ministers**) yasama organına karşı sorumlu olmasıdır.¹⁴³ Başka bir ifadeyle, kolektif veya kolejyal bir birim olarak bakanlar kurulu yasama organının içinden çıkmakta ve onun güvenine (**confidence**) dayanmaktadır. Bu güvenin yalnızca hükûmetin kuruluş aşamasıyla sınırlı olmaması, hükûmetin görev süresince devam etmesi gerekmektedir.¹⁴⁴ Dolayısıyla uygulanan hükûmet politikalarından hoşnut olmayan yasama organı,

¹⁴⁰ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, s.73; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**, s.654-655.

¹⁴¹ Gözler, **Devlet Başkanları**, s.24.

¹⁴² Yasama ve yürütme organlarının kaynağı ve göreve devam edebilmelerinde birbirinden bağımsız olmasının doğal sonucu, yürütmenin yasama organı tarafından güvensizlik oyuyla düşürülebilmesi prensibine paralel olarak yasama organının da yürütme organı tarafından feshedilebilmesidir. Bkz.: Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, s.102.

¹⁴³ Gözler, **a.g.e.**, s.660. Bakanlar kurulu, kabine (**cabinet**) veya hükûmet (**government**) olarak da adlandırılmaktadır.

¹⁴⁴ Gül, **Karşılaştırmalı Hükûmet Sistemlerinde Yürütme**, s.99.

güvensizlik oyu (**vote of no confidence**) sayesinde hükûmeti görevden alabilmektedir.¹⁴⁵ Sartori'nin ifadesiyle parlamenter sistem, "hükümetlerin parlamentonun oyuyla atanmasını, desteklenmesini ve yerine göre azledilmesini" gerektiren hükûmet sistemidir.¹⁴⁶ Oysa parlamentarizmin aksine başkanlık sistemlerinde yürütme organının yani başkanın görev süresi doğrudan anayasa tarafından belirlenmiş ve başkan yasama organının güvenine tabi kılınmamıştır.¹⁴⁷ Dolayısıyla sistem içerisinde yasama ve yürütme arasındaki gerginlikten kaynaklanan siyasal krizleri sona erdirecek görevden alma ya da erken seçim gibi mekanizmaların bulunmaması, yürütme erkinin bir sonraki seçime kadar başkan tarafından kesintisiz olarak kullanılması sonucunu doğurmaktadır.¹⁴⁸ Başka bir ifadeyle başkanlık sistemlerinde başkanı siyasal nedenlerle görevden almak ilkesel olarak mümkün olmamaktadır.¹⁴⁹ Bu husus, istikrar sağlayacağı gerekçesine dayanan iradi bir tercihin ürünüdür.¹⁵⁰

Aslında saf başkanlık sistemi olarak nitelenen ABD yanında, başkanlık sisteminin çeşitli örneklerinde başkanın cezai sorumluluğunun gereği olan ve **impeachment** (suçlama, itham) olarak adlandırılan bir mekanizma bulunmaktadır. Bu

¹⁴⁵ Yeri gelmişken ifade etmek gerekir ki, hükûmet yani bakanlar kurulunun yasama organı karşısındaki sorumluluğu hem bireysel sorumluluk hem de kolektif sorumluluk esaslarına dayanmaktadır. Buna göre, birlikte hükûmeti oluşturan bakanlar yasama organı karşısında hem tek başlarına hem de birlikte sorumludurlar. Kolektif sorumluluk esası gereği güvensizlik oyu aracılığıyla tüm kabineyi görevden almak yanında, yasama organı ayrıca tek tek bütün bakanlar üzerinde görevden alma yetkisine sahip bulunmaktadır. Bkz.: Gül, **Karşılaştırmalı Hükûmet Sistemlerinde Yürütme**, s.99-101; Gözler, **a.g.e.**, s.659-664.

¹⁴⁶ Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, s.135.

¹⁴⁷ Anthony W. Bradley, Cesare Pinelli, "Parliamentarism", **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, editör: Michel Rosenfeld ve Andras Sajó, New York, Oxford University Press, 2012, s.657; Gözler, **Devlet Başkanları**, s.24.

¹⁴⁸ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, s.39. Hükûmet başkanını görevden alma yetkisinin parlamenter ya da başkanlık fark etmeksizin tüm politik sistemler bakımından zaruri olduğunu değerlendiren yazarlar bulunmaktadır. Bkz.: Tom Ginsburg, Aziz Huq, David Landau, "The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment", **The University of Chicago Law Review**, C. LXXXVIII, S. 1, 2021, s.87-88.

¹⁴⁹ Leiv Marsteintredet, "Explaining Variation of Executive Instability in Presidential Regimes: Presidential Interruptions in Latin America", **International Political Science Review**, C. XXXV, S. 2, 2014, s.177; Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, s.102.

¹⁵⁰ Shugart, Carey, **Presidents and Assemblies**, s.29. Ampirik veriler sabit görev süresi olgusunun hükûmet istikrarı sağladığı yönündeki argümanı doğrulamamaktadır. Örneğin Marsteintredet, "başkanlığın sekteye uğraması" (**presidential interruption**) olarak adlandırdığı olguyu Latin Amerika bağlamında analiz ettiği çalışmada, 1980 ila 2009 yılları arasında 10 ülkede 15 başkanın siyasi baskı, **impeachment** ya da halk protestosu gibi nedenlerle görev süresini tamamlayamadığını tespit etmektedir. Bkz.: Marsteintredet, "Explaining Variation of Executive Instability in Presidential Regimes", s.174-175.

mekanizma aracılığıyla yasama organı, işlediği iddia edilen suçlar dolayısıyla başkanın yargılanmasının önünü açmakta ve suçlama mahkûmiyet ile sonuçlanması durumunda başkan görevden uzaklaştırılabilmektedir.¹⁵¹ Ne var ki, bu mekanizma parlamenter sistemlerde gözlemlenen hükûmeti görevden alma prosedürlerinden farklılık arz etmektedir.¹⁵²

Bir defa **impeachment** usulü kimi örneklerde kötü yönetim ve anayasayı ihlali de kapsayan çeşitli gerekçelere dayandırılabilenmekteyse de esas itibarıyla başkanın cezai sorumluluğunun bir sonucudur. Bu nedenden ötürü **impeachment** yaygın olarak vatana ihanet (**treason**), rüşvet (**bribery**) ve diğer ağır cürüm ve kabahat (**other high crimes and misdemeanors**)¹⁵³ teşkil eden fiillerden dolayı işletilebilmektedir.¹⁵⁴ Öte yandan, **impeachment** mekanizması yasama organına ek olarak yargı gibi farklı bir

¹⁵¹ Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, s.103. Bununla birlikte **impeachment** mekanizması suç şüphesi dışında, siyasi sebeplerle de işletilebilmektedir. Bu durum doğrudan uygulamadan kaynaklanabileceği gibi kimi durumlarda anayasal temelli de olabilmektedir. Örneğin Paraguay Anayasası'nın 225'inci maddesi başkanın siyasi nedenlerle ya da "kötü yönetim" sebebiyle görevden alınmasını mümkün kılmaktadır. Bkz.: Ginsburg, Huq, Landau, "The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment", s.103. Ek olarak **impeachment** mekanizmasının bir siyasi baskı aracı olarak kullanılması da bu bağlamda gündeme gelmesi muhtemel bir sorundur. Bu konuda bkz.: Özsoy Boyunsuz, **a.g.e.**, s.103; Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, s.39-42.

¹⁵² Bradley, Pinelli, "Parliamentarism", s.657; Mehmet Turhan, "Parliamentarism or Presedentialism? Constitutional Choices for Turkey", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. XLVII, S. 1, 1992, s.157.

¹⁵³ ABD Anayasası'nda geçen bu ifadeler iki farklı biçimde, dar ve geniş anlamda yorumlanabilmektedir. Bu konuda bkz.: Gözler, **Devlet Başkanları**, s.25-27.

¹⁵⁴ Bkz.: ABD Anayasası II. Madde, Bölüm 4; Gözler, **Devlet Başkanları**, s.24-27. **Impeachment** mekanizmasının, başkanın halk desteğinin tükenmesinden kaynaklanan siyasi krizlere bir cevap olarak işletildiği Güney Kore örneği için bkz.: Ginsburg, Huq, Landau, "The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment", s.93-96. Brezilya ve Paraguay'da ise mekanizma, başkanın suçluluğunu kanıtlamaya yönelik yetersiz delil olmasına rağmen yönetim yeteneğini kaybeden başkanlar aleyhine işletilmiştir. Bkz.: **A.e.**, s.96-105. **Impeachment** mekanizmasının uygulamadaki karşılığına paralel olarak dünya anayasaları, ceza hukuku anlamında suç teşkil eden fiillerin dışında, kötü yönetim ve düşük performans gibi nedenlerle başkanın görevden alınmasına imkân tanıyan hükümler tesis etmekte ya da kimi örneklerde ilgili hükümler muğlak olması nedeniyle bu tarz bir yaklaşımı mümkün kılmaktadır. Bununla birlikte Ginsburg ve diğerleri, başkanın görevden alınmasına ilişkin prosedürlerindeki bu sapmaların kişisel kusur ya da yetersizliklere yanıt olarak ortaya çıkmadığını, bundan ziyade siyasi krizlerin daha derin siyasi rejim problemlerine evrilme riskini baypas etmeye yönelik ortaya çıktığını; hatta bu durumun rejimin demokratik niteliğine zarar vermediği, aksine demokrasinin istikrara kavuşmasında önemli bir rol oynayabileceğini değerlendirmektedirler. Bkz.: **A.e.**, s.89. Yazarlar, başkanın görevden alınmasının bir aracı olan ancak yalnızca başkanın suçluluğu ya da kusuru nedeniyle işletilebilen, **bad actor** modeli olarak adlandırdıkları **impeachment** mekanizmasının eksik ya da işlevsel olmaması nedeniyle kurumsal-anayasal tasarımda istenmeyen bir model olduğunu ileri sürmektedirler. Bunun yerine **impeachment** mekanizmasının "siyaseten sıfırlama" (**political reset**) modeli adını verdikleri ve görevden almaya ilişkin daha geniş bir politik bağlama sahip olan modelin halk desteğini kaybeden, yetersiz ya da yeteneksiz başkanları görevden alma imkânı sağlaması nedeniyle başkanlık sisteminin katılık problemi karşısında kullanışlı olabileceğini değerlendirmektedirler. Bkz.: **A.e.**

kurumsal mekanizmanın sürece dâhil olmasını ya da siyaset ve yargı makamlarının birlikte hareket etmesini gerektirmektedir. **Impeachment** için gerekli olan öneri, kabul, soruşturma, mahkeme kararı, yasama onayı gibi farklı süreçler ve bu süreçlerin gerektirdiği oy çoğunlukları mekanizmayı işletmenin zorluğunu; bunun yanında başkanı görevden alabilme noktasında yasama organının münhasıran yetkili olmadığını ortaya koymaktadır.¹⁵⁵

Özetle parlamenter sistemden farklı olarak başkanlık sistemlerinde yasama organı, siyasal nedenlerle başkanı görevden alma yetkisini haiz değildir.¹⁵⁶ Başkanın görevinin sonlanması ile sonuçlanan **impeachment** mekanizması ise kimi örneklerde amacına uygun olarak yalnız ceza hukuku bakımından suç teşkil eden fiillere özgülenmiş, bazı örneklerde suç teşkil eden fiilleri aşacak ve kötü yönetim ya da yetersizlik gibi siyasal nedenleri de kapsayacak şekilde anayasalarda açıkça genişletilmiştir. Öte yandan **impeachment** mekanizması anayasadaki hükmün muğlaklığı dolayısıyla fiilen siyasal nedenlerle kullanmaya elverişli olabileceği gibi pratikte hukuka aykırı biçimde siyasal nedenlerle işletiliyor ya da bir tehdit aracı olarak kullanılıyor olabilmektedir. Ancak tekrar vurgulamak gerekir ki, **impeachment** mekanizmasının amacına uygun kullanımı yalnız ceza hukuku bakımından suç teşkil eden fiillerle sınırlıdır. **Impeachment** anayasal olarak ya da **de facto** siyasal nedenlerle işletilebilse bile başkanı görevden alma hususunda yetkili tek merciin yasama organı olmaması, onun parlamenter sistemlerde hükûmeti düşürmeye yarayan güven oylaması benzeri bir mekanizma olmadığını ortaya koymaktadır. Dolayısıyla başkanlık sistemlerinde başkan olarak seçilen bir kimsenin görev süresi dolmadan görevden alınamaması esastır ve **impeachment** mekanizması başkanlık sistemlerinde başkanın sabit bir görev süresinin bulunduğunu iddia etmenin önünde engel teşkil etmemektedir.¹⁵⁷

Bu durum yani başkanın sonraki seçimlere kadar görevde kalması ile sonuçlanan sabit görev süresi ilkesi başkanlık sistemini eleştirenlere göre sistemin sorunlu

¹⁵⁵ Shugart, Carey, **Presidents and Assemblies**, s.29.

¹⁵⁶ **A.e.**, s.29. Bunun nedeni başkanlık sisteminin temel esaslarından birinin “sert kuvvetler ayrılığı” yani, yasama ve yürütme organlarının kaynak ve görevlerini sürdürme bakımından birbirinden bağımsız olmasıdır. Bkz.: Gözler, **Devlet Başkanları**, s.23-24.

¹⁵⁷ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, s.39.

yanlarından birini meydana getirmektedir. Eleştirenler, sabit görev süresinin başkanlık sistemine hükûmet istikrarı sağlıyor olsa bile sistemdeki katılık problemine de temel teşkil ettiğini ileri sürmektedir.¹⁵⁸ Sabit görev süresi prensibi ya da yasama organının hükûmeti görevden almasına imkân tanıyan mekanizmaların yokluğu, yapısal bir mesele olarak katılık problemini meydana getirmektedir.

Parlamente sistemlerdeki fesih ve gensoru mekanizmaları sistem içi tikanıklıkları (**deadlock**) aşmaya yarayan araçlar olarak başkanlık sistemine kıyasla parlamente sisteme esnek bir yapı sağlamakta; rejim krizi ihtimalini azaltmaktadır.¹⁵⁹ Bununla birlikte hükûmetin parlamento karşısında sorumluluğu ve sürekli olarak onun güvenine tabi olması, parlamente sistemlerdeki hükûmet istikrarsızlıklarının temel nedeni olarak ileri sürülebilmektedir. Buna göre, bilhassa çok partili hükûmetler döneminde sık sık yaşanan kabine krizleri ve başbakan değişiklikleri parlamente sistemde hükûmet istikrarsızlığına sebep olmaktadır.¹⁶⁰ Hükûmet istikrarsızlıklarının sıklığı demokrasinin pekişmesi önünde bir engel yaratmakta; bu durum parlamente demokrasilerde kimi hâllerde rejim istikrarsızlığına sebep olmaktadır.¹⁶¹ Dolayısıyla başkanlık sisteminde başkanın görev süresi dolmadan önce görevden alınamaması başkanlık sistemi savunucuları tarafından sistemin temel avantajlarından biri olarak ileri sürülmektedir.¹⁶² İddiaya göre parlamente sistemler siyasi belirsizliklerin hüküm sürdüğü, istikrarsız rejimlerdir. Başkanlık sistemi ise parlamenterizmin belirsizlik ve istikrarsızlığı karşısında, hükûmete sabit bir süre tanıyarak güvence sağlamaktadır.¹⁶³

Bu iddialar kimi örnekler bakımından oldukça gerçekçi görünmektedir. Türkiye’den bir örnek vermek gerekirse, Ekim 1973 ila Eylül 1980 arasında altı

¹⁵⁸ A.e., s.38. Katılık sorunu hakkında bkz.: Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy”, s.8-10.

¹⁵⁹ Gül, **Karşılaştırmalı Hükûmet Sistemlerinde Yürütme**, s.184. Parlamente sistemlerdeki sistem içi krizlerin üstesinden gelmeye yarayan güvensizlik oyu ve fesih gibi mekanizmaların siyasal krizlerin büyüterek rejim kilitlenmesine neden olmasını engellediği, dolayısıyla hükûmet darbelerine parlamente sistemlerde daha az rastlandığı ileri sürülmektedir. Bkz.: Kemal Gözler, “Türkiye’de Hükûmetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm Üzerine bir Deneme)”, **Türkiye Günlüğü**, S. 62, 2000, s.26, (Çevrim içi), www.anayasa.gen.tr/istikrar.htm, 3 Kasım 2023.

¹⁶⁰ Linz, “The Perils of Presidentialism”, s.64.

¹⁶¹ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, s.42. Karşı yönde bir görüş için bkz.: Mainwaring, Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy”, s.452.

¹⁶² Linz, “The Perils of Presidentialism”, s.64.

¹⁶³ Turhan, “Parliamentarism or Presedentialism?”, s.157.

hükûmet kurulmuş ve yaşanan hükûmet istikrarsızlıkları rejim krizine evrilmiştir.¹⁶⁴ Neticede 12 Eylül 1980 askerî darbesinin nedenlerinden birinin söz konusu bu hükûmet istikrarsızlığı olduğu ifade edilmektedir.¹⁶⁵ Benzer hükûmet istikrarsızlıklarının demokratik rejimi sekteye uğrattığı Somali ve Tayland örnekleri de bu bağlamda zikredilmektedir.¹⁶⁶ Parlamenter sistemin uygulandığı III. ve IV. Fransız Cumhuriyetleri ve II. Dünya Savaşı sonrası İtalya'da da hükûmet istikrarsızlıklarının yaygın olarak yaşandığı bilinmektedir.¹⁶⁷

Bununla birlikte başkanlık sisteminin sahip olduğu hükûmet istikrarı, sistemin katılığı pahasına elde edilmektedir.¹⁶⁸ Başkanın cezai sorumluluğu yani **impeachment** mekanizması dışında, halkın ya da kendi partisinin desteğini yitiren bir başkanı görevden almanın kurumsallaşmış bir yönteminin bulunmadığı başkanlık sisteminde başkan sonraki seçimlere kadar görevde kalmaya devam etmektedir.¹⁶⁹ Yeteneksiz, başarısız ya da popüleritesini yitiren bir başkandan kurtulmak olanaksız olduğu gibi bu başkanlar kendi programlarını hayata geçirecek yeterli desteği alamadıklarında genel olarak yasama organı ile çatışma eğilimi göstermektedir.¹⁷⁰

Başka bir açıdan bakıldığında başkanlık sistemleri başkana yönelik dönem sınırlamalarının bulunduğu sistemler olarak son derece popüler ve yetkin bir başkanın görev süresi sonunda görevden ayrılmasını gerektirmektedir. Yeniden seçilmenin bütünüyle yasaklandığı ya da en azından ardışık olarak seçilmeye imkân tanınmadığı durumlarda görevini başarıyla ifa eden, etkili ve popüler bir hükûmeti kaybetme sorunu baş göstermektedir.¹⁷¹ Bu durumda siyasal karar alma mekanizmalarının ve seçmenlerin önünde etkili bir siyasal lideri kaybetmeyi göze almak ya da anayasal

¹⁶⁴ Ergun Özbudun, "Turkey: Crises, Interruptions, and Reequilibrations", **Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy**, 2. bs., editör: Larry Diamond, Juan J. Linz ve Seymour Martin Lipset, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995, s.234 vd.

¹⁶⁵ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, s.43. Karş.: Gözler, "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir?", 4 numaralı dipnot. 1982 Anayasası'nın istikrarsızlığa tepki olarak ortaya çıkması ve bu sorunu aşmaya yönelik getirdiği düzenlemeler hakkında bkz.: Turhan, "Parliamentarism or Presidentialism?", s.159.

¹⁶⁶ Mainwaring, Shugart, "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy", s.452.

¹⁶⁷ Gözler, "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir?", s.27.

¹⁶⁸ Turhan, "Parliamentarism or Presidentialism?", s.157.

¹⁶⁹ Lijphart, **Thinking about Democracy**, s.80-81; Mainwaring, Shugart, "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy", s.452.

¹⁷⁰ Shugart, Carey, **Presidents and Assemblies**, s.29.

¹⁷¹ A.e., s.29.

demokrasiyi tahrif ederek mevcut başkan görevde tutmanın yollarını aramak biçiminde bir ikilem bulunmaktadır. Sonuçta başarılı bir liderin siyasi kariyerine devam etmesini anayasal kurallarla engellemek; söz konusu kişiyi lider olarak görmek isteyen, politikalarından memnun olan bir halkı bu imkândan mahrum bırakmak anlamına gelmektedir. İşte bu durum, başkanlık sisteminin önemli ve kronik problemlerinden biri olan katılığın dönem sınırlamalarından kaynaklanan diğer bir boyutuna tekabül etmektedir.¹⁷²

Sonuç olarak parlamenter sistemin istikrarsızlık ve belirsizliği karşısında başkanlık sisteminin sabit görev süresi sayesinde daha istikrarlı olduğu argümanı tersine dönmüş görünmektedir. Meşruiyetini, yeterliliğini ya da halk desteğini kaybeden bir başkanın görev süresi bitinceye kadar görevine devam edebilmesi; buna karşın, halkın desteğini sürdüren etkili bir başkanın yeniden seçilme ihtimalinin bulunmaması kimi hâllerde rejim krizlerine mahal vermekte ve bu durum demokrasi açısından tehlikeli sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir.¹⁷³ Oysa parlamenter sistemlerde hükûmet değişikliğini temin eden araçlar, kriz ve tıkanıklıkları çözmeye yarayan emniyet supabı olarak işlev görmektedir.¹⁷⁴ Hükûmetin meşruiyeti tartışmalı hâle geldiği vakit, söz konusu meşruiyet krizinin rejim krizine dönüşmemesi teminat altına alınmaktadır. Hükûmet ile yasama organı arasında bir anlaşmazlık durumunda hükûmet her an güven oyu talep ederek kendi meşruiyetini yenileyebilmektedir. Koalisyon hükûmetlerinde koalisyon ortakları koalisyonu sona erdirebilmekte; hükûmet bir azınlık hükûmeti ise dışardan destek veren partiler desteklerini geri çekebilmektedir. Sonuçta yeni bir hükûmet kurmaya elverişli meclis kompozisyonu sağlanamadığı durumlarda seçimler yenilenerek nihai olarak halkın hakemliğine başvurma imkânı da bulunmaktadır. Böylece hükûmet istikrarsızlığı karşısında demokratik rejimin istikrarı muhafaza edilmektedir.¹⁷⁵ Daha ılımlı bir ifade ile parlamenter sistem savunucularına göre parlamenter sistemlerde rejim istikrarına imkân tanıyan siyasal ve hukuksal araçlar bulunmaktadır. Başkanlık sisteminde ise durum farklıdır. Hükûmetin görev süresi kısaltılamayacağı gibi, dönem sınırlamaları

¹⁷² Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, s.43-44.

¹⁷³ A.e., s. 44.

¹⁷⁴ Mainwaring, Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy”, s.450.

¹⁷⁵ Yazıcı, **a.g.e.**, s.45.

nedeniyle başarılı bir hükûmeti görevde tutmak da mümkün olmamaktadır. Nihayetinde bu durum “politik süreçleri katı biçimde birbirinden ayrılmış dönemlere bölmekte” ve dolayısıyla sürecin getirdiği yenilikler karşısında aksiyon almayı imkânsız kılmaktadır.¹⁷⁶

Diğer bir açıdan bakıldığında başkanlık sistemlerindeki sabit görev süresi aynı zamanda muhaliflerin iktidara gelebilmek için sonraki seçimleri beklemesini gerektirmektedir. Buna karşın parlamenter sistemlerde, parlamentodaki sandalye dağılımının birbirine yakın olması durumunda partiler birbirleri ile uzlaşmaya ve birlikte hareket etmeye zorlanmaktadır. Bu durum muhalefet koltuğunda oturan ya da iktidarın küçük ortağı konumunda bulunan partilere hükûmet kurma imkân ve beklentisi sağlamak ve dolayısıyla rejimin demokratik niteliğini sürdürmesine katkı sunmaktadır. Oysaki başkanlık sisteminde sonraki seçimi beklemek istemeyen muhalefetin hukuk-dışı yollara başvurarak iktidarı elde etme yönünde bir arayışa girmesi ihtimal dâhilinde bulunmaktadır.

c. Başkanlık Sistemlerinde Dönem Sınırlamalarının Genel Gerekçesi

Başkanlık sisteminin monarşi ve parlamenter sisteme alternatif olarak ortaya çıktığını yukarıda belirtmiştik. Bu niteleme, başkanlık sisteminin devlet başkanının aynı zamanda hükûmet başkanı rolünü üstlendiği diğer rejimlerden farkını ortaya koymayı gerektirmektedir. Sultancı rejimler, askerî diktatörlükler, irsî başkanlık sistemleri gibi siyasal rejimleri (demokratik) başkanlıklar olarak kabul etmek mümkün değildir. Fix-Fierro ile Salazar-Ugarte’nin isabetle belirttiği üzere başkanlık sistemleri, modern anlamda demokrasinin ve cumhuriyetçi devlet biçiminin bir alt türünü

¹⁷⁶ Linz, “The Perils of Presidentialism”, s.54. Katılık sorununun çözümü noktasında Mainwaring ve Shugart tarafından ileri sürülen iki alternatifi bu bağlamda zikretmek gerekmektedir. Yazarlara göre, başkanın görev süresini kısaltmak katılık sorununu hafifletmeye yönelik ilk alternatiftir. Başkan sahip olduğu halk desteğini ya da parlamento ile arasındaki uyumu kaybetse bile böyle bir durumda onun iktidarına uzun süre katlanmak gerekmeyecektir. Latin Amerika’da dört yıllık görev süresinin yaygınlığı bu açıdan değerlendirilebilir. Yazarların bir diğer önerisi ise, doğrudan halk tarafından seçilen yasama ve yürütme organlarının kendi varlığının da sona ermesi sonucunu doğuran erken seçime karar verme yetkisine sahip olmasıdır. Bir kriz durumunda yasama ya da yürütme organı kendi varlığını sona erdirmek pahasına seçimlerin yenilenmesini sağlayabilecektir. Bkz.: Mainwaring, Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy”, s.452-453. Bununla birlikte, bu ikinci ihtimalin saf başkanlık sistemi ile bariz bir biçimde çeliştiğini; bu yönde bir düzenleme içeren sistemlerin başkanlık sisteminden bir sapma teşkil edeceğini ifade etmek gerekir.

oluşturmakta olup hükûmet başkanının geleneksel ve periyodik olarak halk tarafından seçildiği hükûmet sistemleridir.¹⁷⁷

Başkanlık sistemine demokratik nitelik kazandıran temel faktör, devletin ve aynı zamanda hükûmetin başı konumunda bulunan başkanın yasal ve rasyonel meşruiyete sahip olmasıdır. Söz konusu bu meşruiyet ise geleneksel veya karizmatik meşruiyet temellerinin aksine kişisel değildir. Başkanın meşruiyeti doğrudan halkta ve onun iradesinde tecelli etmektedir. Bununla birlikte, başkanlık sistemleri tek kişiden müteşekkil bir yürütme organına sahip olması ve başkanın meşruiyetini doğrudan halktan alması nedeniyle rejimin otoriterleşmesi ya da iktidarın kişiselleşmesi riskini de beraberinde getirmektedir.¹⁷⁸

Belirli bir kişiyi uzun süreler iktidar sahibi kılmak, aşağıdan yukarı doğru cereyan eden meşruiyet diyagramını aksi yöne çevirerek kişinin kendinden kaynaklanan bir meşruiyet temeli sağlamaktadır. Bunun yanında yürütme organının monist yapısı ve başkanın hem devlet başkanı hem de hükûmet başkanı konumunda bulunması, sistem içinde başka politik aktörlerin güç kazanmasını ya da öne çıkmasını engellemektedir. Doğrudan halk tarafından seçilmiş olmanın verdiği öz güven ile görevdeki bir başkan zaman içerisinde kendisinin halkın yegâne temsilcisi olduğu algısına kapılabilmektedir.¹⁷⁹ İktidarını devam ettirmeye teşne olduğu vakit sonuçta rejimin demokratik yapısına zarar veren bir siyasi üslup ya da yönelim sergilemesi muhtemeldir. Öte yandan, görevde olmanın verdiği avantajların cazibesi onu koltuktan ayırmayı zorlaştıracak ve işlevsel olarak adeta bir yarı-kral (**quasi-monarch**) konumuna yükseltecektir. Sonuçta uzun görev süreleri gücün başkanın elinde toplanmasına ve onun kötüye kullanımına imkân tanımaktadır.¹⁸⁰ İşte bu nedenlerle dönem sınırlaması başkanlık sistemi açısından fevkalade önemli bir müessese; Duverger'in ifadesiyle "otorite yolsuzluklarını ve kalıplaşma tehlikelerini önlemek için akıllıca bir prensiptir."¹⁸¹

¹⁷⁷ Fix-Fierro, Salazar-Ugarte, "Presidentialism", s 629.

¹⁷⁸ A.e.

¹⁷⁹ Turhan, "Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları", s.68.

¹⁸⁰ Maltz, "The Case for Presidential Term Limits", s.131

¹⁸¹ Maurice Duverger, **Seçimle Gelen Krallar**, çeviren: Necati Erkurt, İstanbul, Kelebek Yayınları, 1986, s.45.

Latin Amerika halklarının İspanyol İmparatorluğu'na karşı bağımsızlık mücadelesinin lideri olan Simon Bolivar, 1819 yılında Venezuela Anayasası hakkında yazdığı bir yazıda güçlü bir başkan için öngörülen uzun görev süresinden kaynaklı risklere şu sözlerle dikkat çekmektedir:

“Bir yurttaşın uzun süre iktidarda kalmasına müsaade etmek kadar tehlikeli bir şey yoktur. Halk ona itaat etmeye alıştıkça o da onlara hükmetmeyi alışkanlık hâline getirir ki gaspın ve tiranlığın kaynağı burada yatar.”¹⁸²

Dolayısıyla dönem sınırlamalarının genel gerekçesi, anayasal düzenin ve demokrasinin ancak bir kişinin uzun yıllar başkan olarak hüküm sürmesinin önüne geçilmesi durumunda teminat altında olacağıdır. Dönem sınırlamalarını bugün sınırlı iktidar düşüncesi ile özdeşleştirilen anayasal bir gereklilik olarak görmek gerekmektedir.

C. Dönem Sınırlamaları Hakkında İleri Sürülen Görüşler

1. Sınırlama Lehine İleri Sürülen Görüşler

Görev süresi ve dönem sınırlamaları bakımından ileri sürülen liberal argümanlar, düzenlemelerin yürütme organının gücünü dizginleme kapasitesine odaklanmaktadır. Buna göre sınırlamalar sınırlı bir yönetim temin ederek insan haklarını, demokrasiyi ve hukukun üstünlüğünü garanti altına almaktadır.¹⁸³ Sınırlamaların yokluğunda bir başkan bulunduğu makamdan ayırmak zorlaşacak ve iktidarı uzun yıllar elinde bulunduran bir başkan sahip olduğu iktidar ve prestij sayesinde anayasal düzene zarar verebilecektir.¹⁸⁴

Dönem sınırlamaları lehine ileri sürülen somut argümanlardan öne çıkan bazıları ise söz konusu sınırlamaların demokrasiyi ve demokratik rekabeti koruma kapasitesine

¹⁸² Ginsburg, Melton, Elkins, “On the Evasion of Executive Term Limits”, s.1819; Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.26. Ne var ki bu ifadelerinden birkaç yıl sonra kaleme aldığı 1826 tarihli Bolivya Anayasası'nda Bolivar, yürütmenin hâkim olduğu bir hükümet sistemi tasarlayarak devlet başkanı için ömür boyu görev süresi belirlemiş; bununla yetinmeksizin başkana kendi halefini tayin etme hususunda mahsus bir yetki tanımlamıştır. Bkz.: “Constitutional History of Bolivia”, (Çevrim içi), <https://constitutionnet.org/country/constitutional-history-bolivia>, 3 Kasım 2023; Ginsburg, Elkins, “The Provision and Interpretation of Presidential Term Limits”, s.38. Bolivar, ömür boyu görev yapan bir başkanın yokluğunda düzenin olmayacağını ifade etmektedir. Aktaran: Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.26.

¹⁸³ Dixon, Landau, “Constitutional End Games”, s.369; Venice Commission, **Report on Term-Limits Part I – Presidents**, § 93.

¹⁸⁴ Mila Versteeg v.d., “The Law and Politics of Presidential Term Limit Evasion”, s.184-185.

odaklanmakta, bu amaca yönelik olarak tasarlandığını ileri sürmektedir.¹⁸⁵ Buna göre, görevde bulunan bir başkan bulunduğu mevki itibarıyla iktidar yarışına önde başlamaktadır. Başkanlık makamı girilecek olan sonraki seçimlerde başkana birtakım avantajlar sağlamaktadır.¹⁸⁶ Avantajlarından biri, iktidar yarışındaki diğer adaylara kıyasla başkanın seçmenler arasında daha itibarlı bir konumda bulunması veya en azından daha çok görünür ve tanınır olmasıdır.¹⁸⁷ Rüştünü ispat etmiş bir başkan için kendi ismi adeta bir marka ismi teşkil etmektedir ve başkasına devredilmez bir sermaye olarak her zaman kendi tasarrufunda bulunmaktadır.¹⁸⁸ Dolayısıyla başkan seçmen tercihleri bakımından maddi olmasa bile psikolojik açıdan avantaj sahibidir.¹⁸⁹ Bu iddia ampirik verilerle birlikte değerlendirildiğinde oldukça anlamlı görünmektedir. 1992 ila 2006 yılları arasında seçime dayalı otoriter rejimlerde gerçekleştirilen 88 başkanlık seçiminde, görevdeyken yarışan 67 başkandan % 93'ü yeniden seçilebilmiştir. Buna karşın, başkan görevden ayrıldıktan sonra başkanın partisinden çıkan adaylar girdikleri 21 seçimin yalnızca % 52'sinde başarı sağlamıştır. Diğer bir ifadeyle, muhalefet partileri görevdeki bir başkanla yarıştığında başarı oranı % 7 iken, başkan yerine yeni bir adayla yarıştıklarında başarı oranı % 48'e çıkmaktadır.¹⁹⁰ Dolayısıyla dönem sınırlamaları, seçimlerin muhalefet tarafından kazanılmasını garanti altına almasa bile, görevdeki bir başkan yerine başka adayların

¹⁸⁵ Dönem sınırlamalarının siyasi rekabete olan pozitif katkılarına ilişkin, ABD Kaliforniya yasama meclisleri özelinde ampirik bir çalışma için bkz.: Kermit Daniel, John R. Lott, "Term Limits and Electoral Competitiveness: California's State Legislative Races", **Public Choice**, C. XC, S. 1-4, 1997, s.165-184; Dixon, Landau, "Constitutional End Games", s.368-369.

¹⁸⁶ Bu durum İngilizce literatürde **incumbency advantage** olarak adlandırılmaktadır. Bkz.: Maltz, "The Case for Presidential Term Limits", s.131; Javier Corrales, Michael Penfold, "Manipulating Term Limits in Latin America", **Journal of Democracy**, C. XXV, S. 4, 2014, s.162-165. Karş.: Cheibub, **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy**, s.166-168; Alexander Baturo, Robert Elgie, "Presidential Term Limits", **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.6; Jose Antonio Cheibub, Alejandro Medina, "The Politics of Presidential Term Limits in Latin America: From Re-democratization to Today", **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.518-520.

¹⁸⁷ Dixon, Landau, "Constitutional End Games", s.366; Maltz, "The Case for Presidential Term Limits", s.132.

¹⁸⁸ Bu durum iktidar yarışındaki diğer adaylar bakımından etkili bir bariyer olarak nitelenmektedir. Bu konuda bkz.: John R. Lott, "Brand Names and Barriers to Entry in Political Markets", **Public Choice**, C. LI, S. 1, 1986, s.90-91.

¹⁸⁹ Ekinci, Kaplan Arık, **a.g.e.**, s.84.

¹⁹⁰ Maltz, "The Case for Presidential Term Limits", s.134. ABD'de görevdeyken yarışan eyalet başkanlarının yeniden seçilme oranı % 80 olarak tespit edilmiştir. Bkz.: Kondik ve Skelley'den aktaran Dixon, Landau, "Constitutional End Games", s.367.

seçim yarışına katılmasını teşvik ederek başkan ve siyasal parti düzeyinde değişime katkı sağlamaktadır.¹⁹¹ Bu itibarla dönem sınırlamaları iktidarın kişiselleşmesi bakımından önemli bir denge mekanizması olduğu gibi siyasal münavebeye de olumlu yönde katkı sağlamaktadır. Başkanlık sistemine yönelik en büyük eleştirilerden biri iktidarın kişiselleşmesi riski üzerinden yöneltildiğine göre dönem sınırlamalarının bu işlevi dikkate değer görünmektedir.

Başkanlık dönem sınırlamaları sayesinde görevdeki bir başkanın seçim kampanyalarından ziyade yönetim içine odaklanması da teminat altına alınmaktadır.¹⁹² Böylelikle yeniden seçilme kaygısı taşımayan bir başkan kamu yararına daha fazla odaklanacak, kişisel menfaatlerden ve bu amaçla siyaseti manipüle etmekten geri duracaktır.¹⁹³

Başka bir açıdan bakıldığında, rüştünü ispat etmiş bir başkan riskten kaçınan seçmenler tarafından aynı zamanda daha az risk taşıyan bir seçenek olarak algılanabilmektedir.¹⁹⁴ Başkanın en çok öne çıkan avantajlarından biri sahip olduğu statüdür.¹⁹⁵ Bilinen, tanınan bir “şeytan” bilinmeyene nazaran tercihe şayan görünmektedir. Davranış bilimciler tarafından **status quo** yanlılığı (**status quo bias**) olarak nitelenen bu durumda bireyler çeşitli alternatifleri yeterince değerlendirmeyerek tercihlerini geçmişte tanıdıkları kişilerden yana

¹⁹¹ Ayrıntılı veri için bkz.: Maltz, “The Case for Presidential Term Limits”, s.134-135. Ünlü siyaset bilimci Samuel P. Huntington, demokratik konsolidasyonun bir göstergesi ya da ölçüm aracı olarak “**two-turnover test**” (iki devir ya da iki el değiştirme testi) adını verdiği bir yöntem önermektedir. Buna göre, “demokrasiye geçiş döneminde yapılan ilk seçimde iktidara gelen parti ya da grup daha sonraki bir seçimi kaybedip seçimi kazananlara iktidarı barışçı şekilde devrederse; seçimi kazananlar da, iktidarı daha sonraki bir seçimi kazananlara barışçı şekilde devrederlerse, demokrasi pekişmiş sayılabilir.” Bkz.: Samuel P. Huntington, **Üçüncü Dalga: Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma**, çeviren: Ergun Özbudun, İstanbul, Yetkin, 1996, s.259. Dolayısıyla demokratik bir başkanlık sisteminde iktidar devrinin, rejiminin demokratik karakteri açısından önem arz ettiğini bu bağlamda ayrıca vurgulamak gerekmektedir.

¹⁹² Maarten Halff, “Changing Term Limits: An Electoral Perspective”, A Policy Brief of the Electoral Integrity Initiative, Policy Brief No. 2, Geneva, Kofi Annan Foundation, 2016, s.7, (Çevrim içi), <https://www.kofiannanfoundation.org/electoral-integrity/electoral-term-limits/>, 3 Kasım 2023.

¹⁹³ Ginsburg, Melton, Elkins, “On the Evasion of Executive Term Limits”, s.1822.

¹⁹⁴ Simon P. Anderson, Gerhard Glomm, “Incumbency Effects in Political Campaigns”, **Public Choice**, C. LXXIV, 1992, s.207. Bu konuya özelinde bir alışma için bkz.: M. Daniel Bernhardt, Daniel E. Ingberman, “Candidate Reputations and the ‘Incumbency Effect’”, **Journal of Public Economics**, C. XXVII, S. 1, 1985, s.47-67.

¹⁹⁵ Kathryn Dunn Tenpas, **Presidents as Candidates: Inside the White House for the Presidential Campaign**, New York/London, Routledge, 2003, s.107.

kullanmaktadır.¹⁹⁶ Özellikle uzun süren iktidarlar bakımından söz konusu bu argüman dikkate değer görülmekle birlikte bunu sınavacak yeterli ampirik veri bulunmamaktadır. Öte yandan söz konusu bu argümana karşı kimi durumlarda seçmenlerin değişimden yana olacağı ve dolayısıyla diğer adaylar lehine ön yargılı olarak hareket edebileceği de ileri sürülebilmektedir.¹⁹⁷

İktidardaki bir başkanı diğer adayların önüne geçirecek önemli ayrıcalıklardan biri başkanın kamu kaynaklarına ve bilgiye erişim olanağıdır.¹⁹⁸ Gerçekten de süre sınırlamaları lehine ileri sürülebilecek demokratik argümanlardan biri, sınırlamaların siyasi güce erişim kadar kamu kaynaklarına erişimin de belirli bir kişi ya da grubun tasarrufuna terk etmenin önünde engel yaratmasıdır.¹⁹⁹ Vakiya şu ki, medya ve çıkar gruplarının desteği ile klientalist ve patronaja dayanan siyaset stratejilerinin eşlik ettiği kamu kaynaklarına erişim olanağı, mevcut başkanın yeniden seçilme ihtimalini diğer adaylar aleyhine büyük ölçüde artırmaktadır. Dönem sınırlamasının olmadığı sistemlerde başkanın seçim kazanmak için yasal olmayan yollara başvurarak kaynakları suistimal etmesi mümkündür.²⁰⁰ Siyaset gündemini kontrol etme yeteneğine sahip görevdeki başkan aynı zamanda medya görünürlüğü bakımından diğer adaylara kıyasla avantajlı bir konumda bulunmaktadır.²⁰¹

Literatürde *seçimsel otoriter rejimler*²⁰² olarak adlandırılan birtakım siyasal sistemlerde iktidar sahipleri kamu ve özel medya kuruluşlarının aktif desteğinden

¹⁹⁶ Ginsburg, Melton, Elkins, “On the Evasion of Executive Term Limits”, s.1820.

¹⁹⁷ Dixon, Landau, “Constitutional End Games”, s.366.

¹⁹⁸ Ginsburg, Melton, Elkins, **a.g.e.**, s.1820.

¹⁹⁹ Halff, “Changing Term Limits: An Electoral Perspective”, s.7.

²⁰⁰ Ekinci, Kaplan Arık, **a.g.e.**, s.84.

²⁰¹ Tenpas, **Presidents as Candidates**, s.107.

²⁰² Çağdaş dünyanın bir ürünü olan seçimsel otoriter rejimler, liberal demokrasinin temel birtakım özelliklerini karşılamayan ve bu nedenle otoriter-demokratik rejimler arasındaki “gri bölgede” yer alan birçok siyasal rejimden birine karşılık gelmektedir. Ancak seçimsel otoriter rejimler hukuk devleti ilkesinin, temel hak ve özgürlüklerin, siyasal hesap verebilirliğin tam anlamıyla kurumsallaşmadığı seçimsel demokrasilerden de farklılık göstermektedir. Seçimsel otoriter rejimlerin ayırt edici özelliklerinden biri, düzenli olarak icra edilen ancak serbest, dürüst ve rekabetçi nitelik taşımayan seçimlerin varlığıdır. Bu rejimlerde seçimler sonucu önceden bilinen bir oyun olarak değerlendirilebilir. Liberal demokratik seçim ilkelerinin yokluğu, düzenli aralıklarla icra edilen seçimleri demokrasiden ziyade otoriter yönetimin aracı ve meşruiyet kaynağı hâline getirmektedir. Öyle ki, seçimler genel oy ilkesine uygun; asgari düzeyde çoğulcu, yarışmacı ve açık olmakla birlikte sistematik devlet manipülasyonu nedeniyle demokratik bir nitelik taşımamaktadır. Seçimsel otoriter rejimler hakkında bkz.: Andreas Schedler, **The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism**, New York, Oxford University Press, 2013, s.78 vd.; Ergun Özbudun, **Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye**, 2. bs., İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları,

yararlanmakta; bu sistemlerde siyasal iktidara fiilen bağımlı hâle gelmiş yargı organı aracılığıyla muhalefet ve destekçileri baskı altına alınabilmektedir.²⁰³ Uzun yıllar görevde kalan otoriter başkanlar hükûmeti denetleyen kurum ve organları kendi etkisi altına alma eğilimindedir.²⁰⁴ Seçimsel otoriter rejimlerin ortaklaştığı özelliklerden bir diğeri de başkanlık makamına ilişkin dönem sınırlamalarının hiç benimsenmemesi ya da var olan sınırlamaların farklı yöntemlerle üstesinden gelinmesidir.²⁰⁵ Oysa dönem sınırlamaları sayesinde iktidar değişimi sürekli olarak garanti altına alınmaktadır. Böylelikle patronaj ağları, kayırmacı ilişkiler ve kamu kaynaklarının suistimalinin önüne geçilmekte; kamu müesseseleri ile birtakım kamusal prosedürlerin etik temelleri teminat altına alınmaktadır. Örneğin iktidar değişimi sayesinde yargı bağımsızlığı teşvik edilmekte; kamu ihalelerinde, kamu kaynaklarının kullanımında ve personel alımlarında yolsuzlukların önüne geçilmektedir.²⁰⁶

Yürütme organının müfrit biçimde güçlü olduğu, kişiselleşmiş başkanlık yönetimlerine sahip siyasal rejimler kendi iktidarını sağlamlaştırmak isteyen yöneticiler elinde kolaylıkla ve kısa süre içerisinde otoriter sapmalara yol açabilmektedir.²⁰⁷ Otoriterleşme tehdidi yanında diktatörlük, kayırmacılık, yolsuzluk, demokratik anayasal düzenin aşınması ve sair kaygılar siyasal toplumları önlem almaya zorlamakta ve bu durum genel itibarıyla yürütme organının sınırlandırılmasını gerektirmektedir.²⁰⁸ İşte, görev süresi ve dönem sınırlamaları bunu yapmanın basit ve evrensel yöntemlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Önceden belirlenmiş sabit görev süreleri ve başkanın bulunduğu makama en fazla kaç defa seçilebileceğine ilişkin anayasal sınırlamalar, maksimal görev süresi sonunda nüfuzlu bir başkanı geri dönmek üzere iktidardan ayrılmaya zorlamaktadır.²⁰⁹ Dolayısıyla başkanlığa yeniden seçilebilmeye ilişkin sınırlamalar bir siyasal sistemin otoriterleşmesinin

2016, s.39-53. Ayrıca bkz.: Mila Versteeg v.d., “The Law and Politics of Presidential Term Limit Evasion”, s. 188-191. Aşağıda, görev süresi manipülasyonlarını incelediğimiz bölümde ampirik verilerle değerlendirildiği üzere, dönem sınırlamalarını kaldıran rejimler büyük ölçüde seçimsel otoriter rejim olarak nitelenen devletlere karşılık gelmektedir.

²⁰³ Dixon, Landau, “Constitutional End Games”, s.366.

²⁰⁴ Mila Versteeg v.d., “The Law and Politics of Presidential Term Limit Evasion”, s.184-185.

²⁰⁵ Ekinci, Kaplan Arık, **a.g.e.**, s.85.

²⁰⁶ Bu konularda bkz.: Maltz, “The Case for Presidential Term Limits”, s.135-137.

²⁰⁷ Fix-Fierro, Salazar-Ugarte, “Presidentialism”, s.629.

²⁰⁸ Mila Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.184-185.

²⁰⁹ Dixon, Landau, “Constitutional End Games”, s.369.

önünde engel yaratmaktadır.²¹⁰ Başka bir açıdan bakıldığında, başkanlık sistemlerinde başkanın oldukça geniş bir dokunulmazlığa sahip olduğu dikkate alındığında makamın uzun vadede dokunulmazlık temin eden bir konum hâline gelmesi de dönem sınırlamaları aracılığıyla engellenmektedir.²¹¹

Dönem sınırlamaları lehine ileri sürülebilecek argümanlardan bir diğeri, bu tarz düzenlemelerin daha çok insanı yönetimde görev almaya teşvik edeceği yönündedir. Karar alma süreçlerinin bizzat öznesi olabilmek için yurttaşların herhangi bir siyasal makama gelebilme bakımından öncelikle böyle bir imkâna sahip olmaları gerekir. Bu durum özellikle çok sayıda yurttaşın katıldığı ulusal seçimler bakımından önemlidir. Bu argümana eşlik edebilecek ilgili bir diğer gerekçe ise kadınlar ve etnik gruplar gibi siyaset yarışında dezavantajlı durumda olabilecek kişilerin temsiline katkı sunuyor olmasıdır. Katılımcı hükûmet modellerini ve karar alma süreçlerinde yurttaş katılımını destekleyen liberal vaatlerle ilgisi itibarıyla bu tür argümanlar doğası gereği popülist olarak nitelenebilir.²¹² Bu yönüyle eleştiriye açık olmakla birlikte, küresel çapta antidemokratik popülizmlerin yaygınlaştığı bir iklimde demokratik öz yönetimde yurttaş katılımını temin etmeye yönelik gerekli ve yerinde bir değerlendirme sunmaktadır. İktidar yarışının belirli kişiler arasında olduğu, farklı nedenlerle sürekli olarak aynı kişi ya da grupların kazandığı seçimler yalnızca görünürde demokratik bir nitelik taşımaktadır. Demokratik konsolidasyonun sağlanması için iktidarın belirli aralıklarla el değiştirmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak dönem sınırlamaları lehine ileri sürülmesi muhtemel bir diğer argüman, dönem sınırlamasının iktidara gelmek isteyen kişilerin başkanlık makamına gelme imkân ve ihtimallerini garanti altına almasıdır. Süre ve dönem sınırlamasının yokluğunda iktidar yarışının potansiyel rakipleri mevcut başkanın ölmesini ya da gönüllü olarak görevden ayrılmasını beklemek zorunda kalabilir. Mevcut başkan görevden ayıracak kurumsal bir güvencenin yokluğu iktidar adaylarını çıkar gruplarının ve ordunun desteği ile askerî darbe yapmaya yönlendirebilir.²¹³ Buna karşın görev süresi düzenlemeleri sayesinde iktidar olma hırsı taşıyan siyasal aktörler,

²¹⁰ Maltz, "The Case for Presidential Term Limits", s.137.

²¹¹ Halff, "Changing Term Limits: An Electoral Perspective", s.7.

²¹² Dixon, Landau, **a.g.e.**, s.365.

²¹³ Mila Versteeg v.d., "The Law and Politics of Presidential Term Limit Evasion", s.184-185.

günü geldiğinde mevcut başkanın bir daha geri dönmek üzere görevden ayrılacağını bilecek ve bu nedenle ilgili makamı anayasaya aykırı yollarla ele geçirmeye gayret etmeyecektir.²¹⁴ Başka bir deyişle, dönem sınırlamaları muhtemel adayları her ne pahasına ve hangi yöntemlerle olursa olsun iktidara gelme hırsından alıkoymakta; onları seçimle iktidara gelme konusunda teşvik etmektedir. Bu itibarla görev süresi düzenlemelerinin anayasal düzeni güvence altına aldığı da ifade edilebilmektedir.

Dönem sınırlamaları kişileri ya da liderleri temel alan bir demokrasi yerine kolektif irade ve örgütlenmeleri, siyasal partileri temel alan bir demokrasiyi teşvik etmesi nedeniyle de savunulmaktadır.²¹⁵ Bir kimsenin yetkinliği ve iktidar kapasitesine; bir lider olarak ulusu kucaklama ve kamusal çıkarları iyi yönetme becerisine rağmen başkan olabilmek için gereken beceriler hiçbir liderin inhisarında bulunmamaktadır. Bu bağlamda dönem sınırlamaları, oldukça yetkin ve popüler liderlerin vakti geldiğinde koltuğunu başkalarına devretmesini de temin ve teşvik etmektedir. Zamanı geldiğinde görevden ayrılacak bir başkan, kendi haleflerini yetiştirebileceği gibi; liderler kendi politikalarının sürekliliğini sağlamak üzere kendi kişiliklerine doğrudan bağlı örgütlenmeler yerine, güçlü siyasal partiler kurma konusunda da teşvik edilmiş olacaktırlar. Böylelikle dönem sınırlamaları aracılığıyla kişiliğin politikayı gölgede bırakmasının da engellenebileceği düşünülmektedir.²¹⁶

2. Sınırlama Aleyhine İleri Sürülen Görüşler

Dönem sınırlamaları lehine ileri sürülen argümanlar yanında bu sınırlamaların başkanlık sistemleri ve demokrasiler açısından hayati önem taşımadığı, aksine küçük bir dipnot mahiyetinde gereksiz düzenlemeler olduğu; hatta bu sınırlamaların olumsuz etkilerinin bulunduğu yönünde iddialar da ileri sürülmektedir.²¹⁷ Bu başlık altında

²¹⁴ Ginsburg, Melton, Elkins, “On the Evasion of Executive Term Limits”, s.1822. Aynı yönde bkz.: Venice Commission, **Report on Term-Limits Part I – Presidents**, § 93.

²¹⁵ Bu itibarla başkanlık sistemlerine yönelik sıfır toplamı oyun ya da kazananın her şeyi kazandığı ve kaybedenin her şeyi kaybettiği eleştirileri karşısında da dönem sınırlamalarının önemli bir işlev arz ettiği de ayrıca ileri sürülmektedir. Bkz.: Venice Commission, **Report on Term-Limits Part I – Presidents**, § 93; United Nations Secretary-General, “Strengthening the Role of the United Nations in Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections and the Promotion of Democratization”, Report of the Secretary-General, A/72/260, 01/08/2017, § 43.

²¹⁶ Ginsburg, Melton, Elkins, **a.g.e.**, s.1822.

²¹⁷ Baturo, Elgie, “What Have We Learned about Presidential Term Limits?”, s.608; Mainwaring, Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy”, s.452.

görev süresi ve dönem sınırlamalarına ilişkin öne çıkan söz konusu karşı argümanlar ele alınmaktadır.

Yeniden seçilme engelleri ya da dönem sınırlamaları karşısında yöneltilebilecek en temel eleştiri bu sınırlamaların demokratik ilkeyi sınırlıyor olması yönündedir. Bu sınırlama ise hem seçmen tercihleri hem de yurttaşların seçilme hakkı üzerinde, yani iki boyutta gerçekleşmektedir. Buna göre, genel itibarıyla, demokratik bir sistem açısından dikkate değer olumlu bir yanı olmayan bu tür düzenlemeler seçmenlerin siyasal tercihlerini önceden sınırlamakta ve bir kişinin kamusal bir makama aday olma hakkına haksız bir sınırlama getirmektedir.²¹⁸ Pratikte yalnızca bir (veya birkaç) adaya uygulanıyor olsa bile dönem sınırlamaları, başkanlık için aday olanların sayısını azaltmaktadır. Adaylığı anayasal olarak engellenen eski başkanların demokratik hakları üzerindeki sınırlayıcı işlevi yanında dönem sınırlamaları halk nezdinde popüler ve etkili olan, geniş çapta destek gören bir başkanın adaylığını engellemek suretiyle aynı zamanda halkın tercihlerine de gereksiz ve hatta haksız bir biçimde sınır getirmektedir. Başka bir ifadeyle, dönem sınırlamaları başkan ile seçmenler arasındaki ilişkiye temelden müdahale etmektedir.

Bu bağlamda ABD Kurucu Babalarından Alexander Hamilton'ın argümanlarını değerlendirmek gerekmektedir. Hamilton, başkanın görev süresi ve yeniden seçilmesine ilişkin sınırlamaları esas itibarıyla 71 ve 72 numaralı Federalist Yazılar'da tartışmaktadır. Yeniden seçilme yasağı ya da dönem sınırlamasına ilişkin Hamilton'ın genel değerlendirmesi şöyledir: "Halkı, takdirini ve güvenini kazanan kimseleri görevde tutma hakkından yoksun bırakmak gerektiğini iddia eden bu abartılı düzeyde temkinli fikrin avantajları en iyi ihtimalle teorik ve kuşkulu, dezavantajları ise çok daha kesin ve belirleyicidir ve avantajlarına baskın gelmektedir."²¹⁹

Bu pasajdan da anlaşılacağı üzere dönem sınırlamalarına ilişkin Hamilton'ın itirazlarından biri halkı, halkın desteğini kazanan başarılı başkanları görevde tutma

²¹⁸ Halff, "Changing Term Limits: An Electoral Perspective", s.7. Bu konudaki değerlendirmeler için siyasal haklar, demokrasi ve görev süresi ilişkisinin incelendiği başlığa bakınız.

²¹⁹ Alexander Hamilton, **The Federalist Papers n. 72**, 1788, (Çevrim içi), <https://guides.loc.gov/federalist-papers/full-text>, 3 Kasım 2023. Çeviri için bkz.: Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, **Federalist Yazılar**, çeviren: Tolga Şirin ve Necdet Umut Orcan, İstanbul, Runik Kitap, 2021, s.496.

iktidarından mahrum bırakmasıdır. Hamilton'ın iddiasına göre bir başkan görev süresi boyunca yönetime ilişkin tecrübe kazanmaktadır. Ulusları yöneten kişiler açısından ise tecrübe kadar arzu edilebilir bir başka nitelik yoktur. Sonuçta başkanlık dönem sınırlamalarına yönelik karşı argümanlardan bir diğeri, bu tür sınırlamaların bir ülkeyi ve halkı yetenekli ve tecrübe sahibi liderlerden mahrum bırakmasıdır.²²⁰ Bu argüman özellikle siyasal olarak kırılğan olunan dönemlerde ve toplumlarda özellikle anlamlıdır.²²¹ Siyasal rejim değişikliklerinde ve çatışma sonrası dönemlerde mevcut durumu muhafaza etmek amacıyla toplumsal değişime yön veren başarılı liderleri iktidarda tutmak mantıklı bir tercih olarak görünmektedir.²²² Başka bir açıdan bakıldığında, kamu güvenliği ve ulusal çıkarların tehlike altında olduğu kritik dönemlerde bir ulusun varlığını koruyabilmesinin temel gereklerinden biri şartlara en uygun yöneticilerin tecrübesi ve ulusal birliği temin etme becerisidir.²²³ Dolayısıyla deneyimli bir başkanı, ülkesine daha faydalı olma niteliği kazanan bir lideri icra ettiği görevi bırakmaya zorlamak pek akıllıca bir tercih olmadığı gibi; dönem sınırlamaları, bir ulusu olağanüstü koşullarda liderliğine ihtiyaç duyulan bir başkandan da yoksun bırakmaktadır.²²⁴

Öte yandan Hamilton'a göre yürütmenin başı konumunda bulunan başkanın azami görev süresini belirleyen dönem sınırlamaları ile idari düzenin istikrarı arasında da yakın bir ilişki bulunmaktadır. Göreve gelen bir başkanın kendinden önce o makamda bulunan kişi tarafından yapılan işleri geri almak ya da işlemleri tersine çevirmek gibi bir politikaya meyletmesi muhtemeldir. Çünkü bu, yeni başkan tarafından kendi kapasite ve becerilerini ortaya koymanın bir aracı olarak görülmektedir. Buna ek olarak başkan kendisini göreve getiren halkın kendinden önce

²²⁰ Hamilton, Madison, Jay, **Federalist Yazılar**, s.494. Aynı yönde bkz.: Linz, "The Perils of Presidentialism", s.67; Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.40.

²²¹ Maltz, "The Case for Presidential Term Limits", s.138.

²²² Ancak buna karşı ileri sürülebilecek diğer bir argüman ise, rejim istikrarı açısından dönem sınırlamalarının uzun vadede daha değerli, faydalı olduğudur.

²²³ Dönem sınırlamalarının ulusal açısından olağanüstü koşullarda görevdeki bir başkanın değişmesini gerektirebileceği ve bu itibarla ulusal güvenliğe karşı bir tehdit potansiyeli taşıdığı yönündeki argüman, ABD Başkanı Roosevelt'in üçüncü dönem adaylığında kullandığı argümanlardan birini oluşturmaktadır. Bkz.: David A. Crockett, "'An Excess of Refinement': Lame Duck Presidents in Constitutional and Historical Context", **Presidential Studies Quarterly**, C. XXXVIII, S. 4, 2008, s.714.

²²⁴ Hamilton, Madison, Jay, **Federalist Yazılar**, s.494; Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.24.

gelen başkanın yaptıklarını takdir etmediğini, selefinin iş ve işlemlerinden hoşnut olmadığını haklı olarak düşünebilir ve bu durumda başkan halkın takdirini kazanmak üzere önceki başkanın yaptıklarının zıddını yapmaya, onun idaresini yeniden organize etmeye yönelecektir. Dolayısıyla bir başkanın yeniden seçilmesini sınırlamanın olumsuz sonuçlarından bir diğeri, başkanlık makamında sürekli görev değişikliğine neden olması sonucunda politika sürekliliğinin (**policy continuity**) bozulması ve idari düzenin, sistemin istikrarının (**stability of the system of administration**) anayasal olarak engellenmesidir.²²⁵

Hamilton'ın dönem sınırlamaları karşısındaki diğer argümanları ise bu tür sınırlamaların “görevde iyi davranma güdüsünü azaltacak olması” ve “çıkarıcı eğilimlere, hırsızlığa ve bazen de görevi istismara teşvik edecek olmasıdır.”²²⁶ Açmak gerekirse, ilk olarak belirli bir makama gelen bir kişinin günü geldiğinde o makamı terk etmek zorunda olması söz konusu kişinin yaptığı işe verdiği değeri azaltabilir. Başkanlık söz konusu olduğunda da bu durum başkanın siyasal performansını açıkça etkileyen nedenler arasında yer almaktadır. Zira performansı ne olursa olsun başkan aynı görevde devam etme ayrıcalığına sahip değildir. Kısa görev süreleri ile birlikte yeniden seçilmeye ilişkin kısıtlamalar görevdeki bir başkanın üstlendiği projeleri tamamlayamadan işi başkasına devretmesi sonucunu da doğurmaktadır. Sonuçta başkanın yerine gelen kişi işinin ehli ise selefin başlattığı işleri tamamlayarak kendisi toplumun takdirine şayan olacak ya da beceriksiz ise işin üstesinden gelemeyecektir. Görevdeki bir başkanın bunları öngörmesi durumunda başkanın toplum için faydalı projeler üretme motivasyonu olumsuz yönde etkilenecektir. Öte yandan, sahip olduğu avantajları kaybedeceğini bilen bir başkanın yolsuzluğa meyletmesi de ihtimal dâhilinde bulunmaktadır:

“Ülkenin en saygın koltuğunda oturan hırslı biri de bu yüce koltuktan sonsuza kadar yoksun kalacağı günü bekliyor ve bunu göstereceği hiçbir niteliğin etkileyemeyeceğini biliyor olursa, gücünü devam ettirebilmek için her fırsat yaratıcı konjonktürden yararlanmak için şiddetli bir arzu beslemeye, aynı amaca görevini layığıyla yaparak ulaşmaktan çok daha yatkın olur.”²²⁷

²²⁵ Hamilton, Madison, Jay, **a.e.**, s.491, 494; Baturo, **A.e.**, s.24.

²²⁶ Hamilton, Madison, Jay, **a.e.**, s.492-493.

²²⁷ Hamilton, Madison, Jay, **a.e.**, s.493.

Gerçekten de, siyaset bilimi literatüründe seçmen teorisi (**selectorate theory**) olarak adlandırılan teoriye göre, siyasi liderler görevde kalmalarını temin eden politikalar izleme yönünde genel bir eğilim sergilemektedir.²²⁸ Başka bir ifadeyle politikacılar yeniden seçilebilmek için (başta kendi seçmenlerinin çıkarları olmak üzere) kamusal yararı gözetme eğilimindedir.²²⁹ Ancak dönem sınırlamaları, bir liderin belirli bir makamda geçireceği azami süreyi tayin eden sınırlamalar olarak seçimler ile siyasal performans arasındaki ilişkiyi ortadan kaldırmaktadır. Bu teori uyarınca, dönem sınırlamaları siyasi liderler üzerinde iki karşıt etki yaratmaktadır: (i) Dönem sınırlamaları bir siyasi liderin günü geldiğinde görevden ayrılacağını, görevdeyken elde ettiği avantajlardan mahrum kalacağını, gücünü yitireceğinin bilinciyle hareket etmesine; dolayısıyla kendi seçmenlerini ve kamusal menfaati gözetmesine neden olmaktadır. Çünkü kamu temelli politikalar benimsemesi durumunda bir başkanın yeniden seçilmesi mümkündür. Bu nedenle yeniden seçilebilirliğe ilişkin kısıtlamalar bazı açılardan kamu yararını teşvik etmektedir. Öte yandan (ii) dönem sınırlamaları, “politika performansı” ile “yeniden seçilme” arasındaki ilişkiyi yok ettiğinden ötürü – zira son dönemindeki bir başkan artık yeniden seçilmesinin mümkün olmadığını bilmektedir– görevdeki bir kişi zamanla etkili kamu politikaları uygulamaktan uzaklaşacak ve yolsuzluğa, kleptomana dürtülere teslim olacaktır. Başka bir deyişle dönem sınırlamalarının liderler üzerinde konjonktürel etkiler (**cyclical incentives**) yarattığı değerlendirilmektedir. Görev süreleri devam ederken ve yeniden seçilmek ihtimal dâhilindeyken liderler başta kendi destekçileri olmak üzere kamu açısından genel olarak faydalı politikalar izleme eğilimi göstermektedir. Bu husus, görevdeki bir başkanın yeniden seçilme imkânı olduğunda –özellikle seçim arifesinde– çok daha belirgindir. Ancak görevde azami haddi doldurmaya yakın bir başkan, performansı ne kadar iyi olursa olsun nitelikli kamu politikaları izleme noktasında yeterli bir motivasyona sahip bulunmamaktadır. Bir başkan görev süresinin büyük bir çoğunluğunda politik performansına önem verirken dönem sınırlaması ile yüzleştğinde performansının siyasi kaderini etkilemeyeceğini bildiğinden ötürü özel

²²⁸ Seçmen teorisi hakkında bkz.: Bruce Bueno de Mesquita v.d., **The Logic of Political Survival**, Cambridge, London, The MIT Press, 2003, b.a.

²²⁹ Cheibub, **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy**, s.166.

olarak kişisel çıkarlarını ön planda tutan politikalara meyilecektir.²³⁰ Dolayısıyla dönem sınırlamalarına yöneltilebilecek bir diğer eleştiri, başkanların kamu temelli politikalardan uzaklaşarak kendi kişisel çıkarlarını önceleyen politikalara yönelmesini teşvik etmesidir. Bunun nedeni ise dönem sınırlamalarının, seçmenin görevdeki bir başkanı yeniden seçerek ödüllendirmesini engelliyor olmasıdır.²³¹ Özellikle yolsuzluk önleyici kurumsal mekanizmaların, emekli olan bir başkanın adli olarak incelenmesine yönelik düzenlemelerin yokluğu ya da bu tür mekanizmaları işletmenin zor olması gibi nedenlerle başkanlar azami görev haddini doldurmaya yaklaştıklarında kendi çıkarlarını gözetme ya da genel olarak iktidarlarını kötüye kullanmaya daha çok meyiledebilecektir. Bu durumu nihai dönem sorunu (**final-term problem**) olarak adlandırmak mümkündür.²³²

Dönem sınırlamaları lehine argümanlardan birinin görevdeyken yarışan başkanların sahip olacağı avantajlar olduğunu yukarıda ele almıştık. Dönem sınırlamalarını eleştiren bazı yazarlar bulundukları konum itibarıyla başkanların seçim yarışında avantaj sahibi olduklarını kabul etmekle beraber, anayasal dönem sınırlamalarının bu avantajları ortadan kaldırmak için oldukça katı araçlar olduğunu ifade etmektedir. Çünkü bu sınırlamalar seçmenler ile görevdeki başkan arasındaki ilişkiye temelden müdahale etmekte, görevdeki bir başkanı siyasal rekabet dışına iterek seçimlerin dikey hesap verebilirlik (**vertical accountability**) mekanizması olarak işleme potansiyeline engel olmaktadır.²³³ Başkanın seçim yarışına katılması engellendiğinde, siyaseten yasama organına karşı sorumsuz bulunan başkanın aynı zamanda halka karşı sorumluluğu da erozyona uğramakta ve halkın hesap sorabilirliği

²³⁰ Bueno de Mesquita v.d., **The Logic of Political Survival**, s.314.

²³¹ Cheibub, **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy**, s.167.

²³² Maltz, “The Case for Presidential Term Limits”, s.138.

²³³ Cheibub, Medina, “The Politics of Presidential Term Limits in Latin America”, s.531. Bununla birlikte Venedik Komisyonuna göre dönem sınırlamaları gücün başkanlık makamında yoğunlaşmasını engelleyerek ve siyasal katılımı teşvik ederek seçilmiş temsilciler nezdinde hesap verebilirliğin sağlanmasına olumlu yönde katkı sağlama potansiyeline sahiptir. Bkz.: Venice Commission, **Report on Term-Limits Part I – Presidents**, § 104. 2013 yılında yapılan bir çalışma da hesap verebilirlik üzerindeki olumsuz etkisine rağmen dönem sınırlamalarının görevdeki kişilerin dürüstçe davranmasını teşvik edeceğini ve dolayısıyla seçmenlerin menfaatine sonuçlar ortaya çıkarabileceğini ileri sürmektedir. Yazarlar bu durumun makam sahibi olmanın değerini azaltarak, seçmenlerin yüksek nitelikli kamu temsilcilerini ikinci bir dönem için yeniden seçmelerine olanak tanıyacağını ve (dolaylı olarak) seçimlerde hesap verebilirliği güçlendireceğini değerlendirmektedir. Bkz.: Michael Smart, Daniel M. Sturm, “Term Limits and Electoral Accountability”, **Journal of Public Economics**, C. CVII, 2013, s.93-102.

değer kaybetmektedir.²³⁴ Oysa dönem sınırlamaları ile aynı amaca hizmet eden, yani görevde olmanın verdiği avantajları ortadan kaldıran ancak halkın hesap sorabilirliği üzerinde olumsuz etki yaratmayan başka kurumsal vasıtalar bulmak mümkündür. Kampanya finansman ve prosedürlerini sıkı bir şekilde düzenlemek, siyasal rekabete katılım önündeki engelleri azaltmak ve bu amaçla kampanya fonlarını adil bir şekilde dağıtmak, medyaya erişimi ücretsiz hâle getirmek ve kampanyaları denetleyen kurumları güçlendirmek bu bağlamda zikredilebilecek araçlardır. Böylece görevdeki bir başkanın yeniden seçilmek üzere iyi performans gösterme saikini ortadan kaldırmaksızın, bulunduğu makamın sağladığı haksız avantajları bertaraf etmek mümkün görünmektedir.²³⁵

Öte yandan, başkanlık sistemlerinde başkanların sahip olduğu geniş yetkilerin dönem sınırlamalarından beklenen faydayı engellediği; dolayısıyla bu tür sınırlamaların en başından itibaren işlevsel olmadığı yönünde de karşı argümanlar bulunmaktadır. Yeniden seçilme sınırlamasının başkanlık sistemi açısından değeri tartışılmaz bir araç olduğunu değerlendiren Juan Linz dahi bu sınırlamaların bir başkanın sahip olduğu geniş yetkileri dengelemekte yetersiz kaldığını ileri sürmektedir.²³⁶ Hatta ihtiraslı bir başkanın yönetiminde bu tür kısıtlayıcı hükümler genel itibarıyla rejim açısından sorun yaratabilmekte; iktidarını sürdürmek adına başkanlar bu kuralları değiştirme girişimleri sergileyebilmektedir.²³⁷ Vaki o ki, demokratik konsolidasyonun sağlanmadığı birçok siyasal rejimde, üçüncü bölümde incelendiği üzere, görevdeki başkanlar söz konusu sınırlamaların üstesinden gelme ve görev sürelerini uzatma yolunda oldukça çeşitli ve bir o kadar başarılı stratejiler geliştirmektedir.

²³⁴ Başkanlık sisteminin temel erdemlerinden biri seçmenlerin sandıktaki tercihleri ile bir başkandan hesap sorabilmesi, yani doğrudan hesap verebilirliği azami düzeyde hayata geçirmesidir. Ancak yeniden seçilmeye ilişkin kısıtlamalar bu hesap verebilirlik üzerinde olumsuz etki yaratmaktadır. Mainwaring ve Shugart yeniden seçilme kısıtlamalarının başkanlık sistemleri açısından olmazsa olmaz bir koşul olmadığını; dolayısıyla başkanlık sistemlerinde bu tarz düzenlemeler yaygın olmakla beraber yeniden seçilme kısıtlamalarının hesap verebilirlik üzerindeki olumsuz etkisinin başkanlık rejimine içkin bir sorun olmadığını değerlendirmektedir. Öte yandan, yeniden seçilmenin yasak olduğu sistemlerde bile seçmenler doğrudan başkanı sorumlu tutamasa dahi başkanın partisini sorumlu tutma imkânına sahip bulunmaktadır. Bkz.: Mainwaring, Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy”, s.461.

²³⁵ Cheibub, **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy**, s.167-168; Cheibub, Medina, “The Politics of Presidential Term Limits in Latin America”, s.531.

²³⁶ Linz, “The Perils of Presidentialism”, s.66-67.

²³⁷ A.e., s.66.

Dönem sınırlamalarına yönelik bu bağlamda zikredeceğimiz önemli eleştirilerden sonuncusu, yeniden seçilme engellerinin görevdeki bir başkanın “güçsüz / iş göremez politikacı” (**lame-duck**)²³⁸ sendromu ile yüzleştirmesi ve başkanın kendi programlarını hayata geçirme konusunda yetersiz ve isteksiz bırakmasıdır. İddiaya göre dönem sınırlamaları başkanın gücünü ve etkisini azaltmaktadır.²³⁹ Bulunduğu makama yeniden aday olamayacak bir başkan, görev süresi dolmaya yakinken ya da yasal olarak son defa seçildiği dönemin bütününde ulusal ve uluslararası düzeyde kendisi ile iş birliği içerisinde çalışacak aktörler bulmakta zorlanacaktır.²⁴⁰ Zira siyasi yönetimin potansiyel destekçileri görevdeki bir başkanın mutlak olarak görevden ayrılacağını bildikleri vakit bir sonraki yönetimi beklemeyi tercih edecektir.²⁴¹ Sonuçta başkanın son görev dönemi ya başta yasama organı olmak üzere diğer siyasi aktörlerle çetin bir mücadeleye yol açacak ya da başkan sakin bir şekilde görev süresinin bitmesini bekleyecektir. Her iki durumda da kuşkusuz politika üretimi açısından verimsiz bir dönem ortaya çıkacaktır. Bu durum ABD’de özellikle ikinci dönemdeki bir başkanın, ikinci defa seçildikten iki yıl sonra bariz bir biçimde gözlemlenmektedir. Dört yıllık görev süresi bitiminde yeniden seçilen bir başkanın önünde dört yıllık bir dönem daha bulunmaktadır fakat ikinci yıldan sonra gündem bir sonraki başkanın kim olacağına yani seçim yarışına odaklanmaktadır. Seçim gündeminin medyada gün geçtikçe daha fazla yer alması görevdeki başkanın sosyal güvenlik, göç, sağlık gibi önemli politika alanlarında ciddi reformlar hayata geçirmesini, yeni projeler üretme kapasitesini azaltmaktadır. Bazı yazarlar ise söz konusu bu durumun başkanın ikinci defa seçildiği günün hemen ertesinde ortaya

²³⁸ Yabancı literatürde **lame-duck**, görev dönemi sonuna yaklaşan ya da başkanının desteği olmaksızın iş göremeyen politikacılar için kullanılan bir ifadedir. İfadenin Türkçe karşılığı olarak “topal ördek” kullanılmaktaysa da söz konusu Türkçe ve yabancı literatürdeki bu adlandırmanın engellilere karşı ayrımcı bir dil içerdiğine ve bu nedenle terk edilmesi gerektiğine dikkat çekmek isteriz. **Lame-duck** hakkında bkz.: Crockett, “Lame Duck Presidents in Constitutional and Historical Context”, s.707-721.

²³⁹ Giovanni Carbone, Andrea Cassani, “Africa’s Lame Ducks: Second-Term Presidents and the Rule of Law”, **Government and Opposition**, 2023, s.4, doi:10.1017/gov.2023.2; Ari B. Rubin, “Grounding the Lame Duck: The President, the Final Three Months, and Emergency Powers”, **Georgetown Law Journal**, C. CIX, S. 2, 2021, s.910-911, 936-940; Jeremy Paul, “If It Quacks Like a Lame Duck, Can It Lead the Free World?: The Case for Relaxing Presidential Term Limits”, **Connecticut Law Review**, C. XLIII, S. 4, 2011, s.1100.

²⁴⁰ Crockett, “Lame Duck Presidents in Constitutional and Historical Context”, s.713.

²⁴¹ Carbone, Cassani, “Africa’s Lame Ducks”, s.4-5.

çıkıldığını değerlendirmektedir.²⁴² Deneyim ve bilgi bakımından önemli bir yol kat ettikten sonra bir başkanın ikinci (ve son) görev döneminde siyasi sermayesinin azaldığı ileri sürülmektedir. Her iki durumda da bir başkanın daha az deneyim ve bilgi sahibi olduğu ilk döneminde gündem belirleme ve reform hayata geçirme bakımından daha fazla güç sahibi olduğu ortadadır. Bir vasiyet bırakmak ve kendi itibarını tahkim etmek isteyen başkan son döneminde de ciddi projeler peşinde koşmak üzere istekli olabilir ancak sistemin yapısı bu isteği baltalamaktadır.²⁴³ Öte yandan yeniden seçilme imkânı olmadığının farkında olan bir başkanın halka hesap verme sorumluluğu hissetmeyeceği, itibarını korumaktan ziyade doğrudan kendi çıkarlarını gözetken politikalar benimseyeceği de bu bağlamda ileri sürülmektedir.²⁴⁴

D. Siyasal Haklar, Demokrasi ve Dönem Sınırlamaları İlişkisi

Çalışmamızın birinci bölümünün bu son başlığında dönem sınırlamalarının siyasal haklar ve demokrasi ile ilişkisi ele alınacak olup genel olarak Venedik Komisyonunun konuya ilişkin raporlarından yararlanılacaktır.

Siyaset bilimci Alexander Baturo 2014 yılında yayımlanan *Demokrasi, Diktatörlük ve Dönem Sınırlamaları (Democracy, Dictatorship, and Term Limits)* adlı kitabında dönem sınırlamaları ile demokrasi arasında belirgin bir ilişki olduğunu değerlendirmektedir. Yazara göre hükûmet başkanlarının görevde kalmalarına izin verilen süre uzadıkça siyasal rejimin baskıcı olma oranı da bir o kadar artmaktadır. Baturo'nun belirttiği üzere, siyasal düşünceler tarihinde sürekli iktidarı tiranlıkla aynı kefeye koyan bir gelenek bulunmaktadır. Hamilton ve Bolivar gibi bazıları sürekli iktidar tehdidine karşı yürütme organına yönelik sınırlamaların bir kontrol mekanizması olarak işlediğini ileri sürmektedir. Oysa Baturo'ya göre bu tür argümanlar, oldukça uzun görev sürelerinin iktidarı sınırlaması öngörülen denge ve denetim mekanizmalarına zarar vererek sonuçta bir yöneticiyi hükümdara dönüştürebileceğini ihmâl etmektedir. Dönem sınırlamaları ise bu dönüşümün önünde açık bir engel yaratmaktadır. Kısa görev süreleri hükûmette istikrarlı politikalar

²⁴² Jack M. Beermann, "A Skeptical View of a Skeptical View of Presidential Term Limits", *Connecticut Law Review*, C. XLIII, S. 4, 2011, s.1110.

²⁴³ Crockett, "Lame Duck Presidents in Constitutional and Historical Context", s.713-714.

²⁴⁴ Carbone, Cassani, "Africa's Lame Ducks", s.5; Rubin, "Grounding the Lame Duck", s.911.

benimsemeyi engelleyebilir olmakla birlikte dönem sınırlamalarının yokluğunda siyasal iktidar arka arkaya ve neticede uzun süreler aynı elde bulundurulabilecek ve bu durum yürütmenin konsolidasyonuna ve yönetimin diktatörce devralınmasına sebep olacaktır. Buna karşın, görev süreleri kısaltıkça bir kişinin siyasal rejimi bütünüyle ele geçirme şans ve imkânı azalmaktadır.²⁴⁵

Baturo bu değerlendirmesini yapmadan evvel dönem sınırlamalarına müdahalelerin ulusal demokratik göstergeleri olumsuz yönde etkilediğini tespit etmektedir. Örneğin demokrasi, özgürlük ve insan hakları alanında izleme ve değerlendirme raporları hazırlayan ABD merkezli sivil toplum örgütü Freedom House, başkanlık dönem sınırlamalarına özgürlükler ve siyasal haklar raporlarında bağımsız bir indikatör olarak yer vermese de dönem sınırlamalarına yönelik müdahaleleri raporlamalarında dikkate almaktadır. Baturo'nun aktardığı üzere, Şubat 2009'da gerçekleşen ve dönem sınırlamalarını kaldıran referandumun ardından örgüt Venezuela'nın siyasal haklar skorunu dörtten beşe indirmiştir. Benzer bir biçimde Nijerya'nın skoru da Başkan Mamadou Tandja'nın yetkilerini genişletmek üzere yaptığı antidemokratik hamleleri nedeniyle –ki bunlardan biri dönem sınırlamalarının kaldırılması amacıyla bir referandum düzenlemektir– üçten beşe indirilmiştir.²⁴⁶ 2023 yılında yayımlanan bir raporunda ise örgüt, dönem sınırlamalarına saygı gösteren ve siyasal iktidardaki el değişikliğinin düzenli olarak gerçekleştiği ülkelerin kayda değer bir iyi yönetim sergilediğini değerlendirmektedir.²⁴⁷

Sınırlı görev süresi ve dönem sınırlamaları lehine değerlendirmelerde bulunan ve çalışmaları ile bu başlık açısından bizlere rehber sunan Venedik Komisyonu ise, Ekim 2017'de Amerikan Devletleri Örgütü Genel Sekreteri'nin talebi üzerine devlet başkanının yeniden seçilmesini kısıtlayan ya da bütünüyle yasaklayan düzenlemelerin temel haklar ve demokrasi ile ilişkisini incelemiştir.²⁴⁸ 2018'de yayımlanan raporda Komisyon genel olarak şu sorulara cevap aramaktadır: Yeniden seçilme hakkı olarak ifade edilebilir bir insan hakkı var mıdır? Eğer varsa bu hakkın sınırları nelerdir?

²⁴⁵ Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.40.

²⁴⁶ A.e., s.38.

²⁴⁷ Freedom House, **Freedom in the World 2023, Marking 50 Years in the Struggle for Democracy**, s.25, (Çevrim içi), https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf, 3 Kasım 2023.

²⁴⁸ Venice Commission, **Report on Term-Limits Part I – Presidents**, b.a.

Dönem sınırlamaları aday adaylarının ve seçmenlerin siyasal haklarını kısıtlamakta mıdır? Anayasal bir devlette dönem sınırlamalarını değiştirmenin en uygun yöntemi nedir?

Aslında söz konusu bu rapordan evvel, devletlere ilişkin olarak hazırlanan birtakım özel rapor ya da görüşte Komisyonun ilgili sorulara yanıt niteliğinde değerlendirmelerde bulunduğu görülmektedir. Bu değerlendirmelerden biri 17 Ekim 2004 tarihli Belarus referandumu hakkında hazırlanan görüşte yer almaktadır.²⁴⁹ Komisyona göre, görev ve fonksiyon itibarıyla başkanın önemli bir konumda bulunduğu demokrasilerde anayasal denge ve denetim sistemi başkanın keyfi iktidar kullanımını engellemekte ve başkanın görev süresi her durumda sınırlanmış bulunmaktadır. Buna ek olarak başkanlık hükûmet sistemini benimseyen demokratik devlet anayasalarında, görevdeki bir başkanın görev süresi bitiminde derhâl yeniden seçilmesini yasaklayan ya da yalnızca bir dönem daha seçilmesine izin veren hükümlerin yer aldığı vurgulanmakta ve incelemeye konu 2004 Belarus Referandumu'nun halk tarafından onaylanması durumunda başkanın ardışık olarak görev yapabileceği dönemler üzerindeki sınırlamanın bütünüyle kaldırılacağı ve bu nedenden ötürü (demokrasi açısından) sakıncalı (**undesirable**) bulunduğu değerlendirilmektedir.²⁵⁰

²⁴⁹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), **Opinion on the Referendum of 17 October 2004 in Belarus**, CDL-AD(2004)029, Opinion No. 314/2004, Strasbourg, 08/10/2004.

²⁵⁰ Venice Commission, **Opinion on the Referendum of 17 October 2004 in Belarus**, § 12. Komisyonun görüş bildirdiği referandum önerisinde dikkat çekici hususlar söz konusudur. Evet ya da hayır şeklinde cevaplanması beklenen tek bir sorudan müteşekkil referandumda seçmenlere yöneltilen soru esasen iki ayrı soruyu içermekte ve Belarus'un ilk (ve tek) devlet başkanı olan Alexander Grigoryevich Lukashenko'nun gelecek başkanlık seçimlerinde aday olmasına izin verilip verilmemesini ve bir kişinin başkanlık makamına iki defa seçilebileceğini düzenleyen Anayasa'nın 81'inci maddesindeki sınırlamanın kaldırılıp kaldırılmayacağını seçmenlerin takdirine sunmaktadır. Görüldüğü üzere söz konusu sorulardan birisi kişiye özel bir duruma ilişkin, diğeri ise genel bir değişiklik mahiyetindedir ve bu yönüyle ulusal düzeyde gerçekleştirilen anayasal referandumlara ilişkin olarak Venedik Komisyonunca benimsenen ana esaslardan birine, içerik birliği prensibine (**unity of content**) aykırılık teşkil etmektedir (Bkz.: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), **Guidelines for Constitutional Referendums at National Level**, CDL-INF(2001)10, Strasbourg, 11/07/2001, II/C). Devlet organları arasındaki güç dengesinin başkan lehine bozulduğu Belarus'ta, söz konusu bu güç dengesizliğinin etkili bir biçimde kurumsallaşması sonucunu doğuracak olan referandum Komisyon tarafından seçim yasalarıyla çelişen yapısı, gayri meşru bir ayrıcalığı önemli bir mesele ile birleştirmesi, kontrol ve dengeler itibarıyla yetersiz bir sistemde demokratik eksikliği derinleştirecek olması ve referandumun özgür ve adil bir ortamda gerçekleşip gerçekleşmeyeceği noktasında endişeler yaratması sebeplerinden ötürü sakıncalı bulunmuştur. Bununla birlikte Komisyon, görevdeki başkan referandumdaki soruyu yalnızca kendisinin bir dönem daha aday olup olamayacağı

Komisyon Azerbaycan'daki anayasa değişikliği tasarısına ilişkin raporunda da başkanlık makamındaki görev değişimine ve yeniden seçilme kısıtlamalarına dair görüş bildirmektedir.²⁵¹ Komisyona göre hukuk devleti ilkesinin temelinde kuvvetler ayrılığı ilkesi yer almaktadır. Ancak başkanlık ve kimi yarı-başkanlık sistemlerinde yasama ve yargı organları nispeten zayıf bir konumdayken, iktidarın başkanlık makamında yoğunlaşma eğilimi sergilediği değerlendirilmektedir. Düzenli olarak gerçekleştirilen seçimler aracılığıyla başkanlık makamında görev devri sağlanmakta olup görevde rotasyonun iktidarın başkanın elinde yoğunlaşmasını önlemenin asli bir yöntemi olduğu ileri sürölmektedir.²⁵² Komisyon, Kırgızistan'daki anayasal gelişmeleri değerlendirdiği raporunda da başkanın gücünün neredeyse sınırsız olduğu başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinde, bir kişinin yalnız bir defa daha başkan olarak yeniden seçilebileceğini öngören anayasal hükmün başkanlık yetkileri üzerindeki tek etkili denetim aracı olduğunu değerlendirmektedir.²⁵³

Komisyon, salt törensel yetkileri haiz yahut oldukça etkili yetkilerle donatılmış devlet başkanın halk tarafından seçildiği birçok devlette anayasaların başkanlığın ardışık olarak icra edilebileceği dönemlere sınırlama getirdiğini saptamakta²⁵⁴ ve başkanın geniş yetkilere sahip olduğu ve oldukça sınırlı denge ve denetim öngören Azerbaycan'da, anayasanın otantik metnince hüküm altına alınan iki dönem sınırlamasını bu nedenlerle makul karşılamaktadır. Dolayısıyla başkanlık makamına sınırsız olarak yeniden seilebilmeyi engelleyen mevcut sınırlamaları ortadan kaldıran anayasa değişikliği tasarısı demokratik kazanımlar açısından bir geri adım olarak

ile sınırlasaydı söz konusu endişe ve itirazları gidermenin büyük ölçüde mümkün olduğunu değerlendirmektedir. Dolayısıyla Komisyonun referanduma ilişkin esas eleştirisi, Avrupa demokratik standartlarıyla doğrudan çelişkili bir biçimde, yasadışı ve kişisel bir unsurun oldukça genel bir konu (dönem sınırlamasının bütünüyle ortadan kaldırılması meselesi) ile birlikte halk oylamasına sunulmuş olmasıdır. Referandumda sorulan soruların eleştirisine katılmakla birlikte, görevdeki başkanın bir defa daha aday olup olamayacağına ilişkin özel bir sorunun doğrudan ve tek başına halk oylamasına sunulmasının (bilhassa içerik birliği bakımından) birtakım endişeleri giderecek olsa bile anayasal demokrasiler açısından kabul edilebilir olmadığının da ayrıca vurgulanması gerektiği kanaatindeyiz.

²⁵¹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), **Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Azerbaijan**, CDL-AD(2009)010, Opinion No. 518/2008, Strasbourg, 16/03/2009.

²⁵² Venice Commission, **A.e.**, § 10.

²⁵³ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), **Opinion on the Constitutional Situation in the Kyrgyz Republic**, CDL-AD(2007)045, Opinion No. 457/2007, Strasbourg, 17/12/2007, § 35, 36, 37.

²⁵⁴ Venice Commission, **Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Azerbaijan**, § 11.

nitelenmektedir.²⁵⁵ Komisyona göre, bir başkanın birbirini izleyen görev dönemlerine ilişkin sarıh anayasal sınırlamalar özellikle demokratik yapıların ve bunların kültürel ön koşullarının sağlanmadığı devletler bakımından önem arz etmektedir.²⁵⁶ Dönem sınırlamalarını kaldırmanın seçmenlerin kendi yöneticilerini seçme özgürlüğünü sağlamlaştıracağına yönelik argümanlar ise teorik açıdan cazip görünmesine karşın bir başkanın yeniden seçilme imkânını sınırlamak pratik bir zorunluluk olarak nitelenmektedir. Zira görevdeki bir başkan kendi konumunu güçlendirmek ve yeniden seçilmesini teminat altına almak üzere çeşitli yöntemlere başvurabilmektedir. Oysa dönem sınırlamaları, aynı kişinin başkanlık makamını uzun süreler boyunca işgal etmesinden kaynaklanan risk ve tehditleri azaltmaktadır.²⁵⁷

Spesifik olarak başkanlık dönem sınırlamalarını konu alan 2018 Raporu'nu ele almadan evvel Venedik Komisyonunun 2012'de yayımlanan bir başka raporuna da bu bağlamda değinmek yerinde olacaktır.²⁵⁸ Komisyon tarafından tespit edildiği üzere Avrupa Konseyi üye devletlerinin yanı sıra, Konsey üyesi olmayan birçok devlette anayasalar başkanın görevini belirli bir süre ile sınırlayan ve bir defa daha yeniden seçilme hakkı tanıyan hükümler içermektedir.²⁵⁹ Komisyon, sınırlamalar hakkında ileri sürülen teorik argümanları da kısmen irdelemektedir. Sınırlamaların sonuçlarından biri olan görev devri, bir ülkedeki kamu politikalarının sürekliliğini ve kalitesini olumsuz yönde etkilemesi ve bu durumun siyaseten belirsizliği beraberinde getirmesi yönünden eleştirilmektedir. Oysa sınırlama taraftarları söz konusu düzenlemeleri yeni düşüncelere ve çoğulculuk ideallerine yer açması; siyasi

²⁵⁵ Venice Commission, **A.e.**, § 13.

²⁵⁶ Venice Commission, **A.e.**, § 16.

²⁵⁷ Venice Commission, **A.e.**, § 14. Öte yandan Komisyon parlamenter sistemlerde hükûmetin yetkili kanadının başında bulunan başbakanın atanmasına ilişkin sınırlamalar bulunmaması karşısında başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinde var olan sınırlamaların birbirinden farklı ve karşılaştırılması güç hukuki meseleler olduğuna dikkat çekmektedir. Parlamenter sistemlerde başbakan görevde kalmak için yasama organının desteğine ihtiyaç duymaktadır. Ancak bu durum başkanlık sistemleri açısından geçerli değildir. Başkanlık sistemleri bu nedenden ötürü kişisel faktörün ön planda olduğu sistemler iken, parlamenter sistemde (başbakanlıkta) yetki yoğunlaşması tehdidi daha sınırlıdır ve parlamenter sistemlerde başbakanlık makamında rotasyonu temin edecek kendine özgü araçlar bulunmaktadır. Bkz.: Venice Commission, **Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Azerbaijan**, § 15.

²⁵⁸ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), **Report on Democracy, Limitation of Mandates and Incompatibility of Political Functions**, CDL-AD(2012)027, Study No. 646/2011, Strasbourg, 17/12/2012.

²⁵⁹ **A.e.**, § 49, 50.

tahakkümü önleme ve siyasette bir kişinin eşsiz / yeri doldurulmaz olmasının önüne geçmesi nedenleriyle olumlamaktadır.²⁶⁰ Bunun yanında Komisyona göre sınırsız yetki, parlamenter sistemde ve yarı-başkanlık sistemlerinde devlet başkanlarının konumunun fiilen güçlenmesine olanak tanımakta; başkanlık sistemlerinde ise devlet başkanının “cumhuriyet monarkı” (**a republican monarch**) olmasına imkân sağlamaktadır. Demokratik geleneğe ve gelişmiş bir sivil topluma sahip olmayan devletlerde devlet başkanlarının sınırlanmaması, hükûmet modelinden bağımsız bir biçimde yeni bir *Caesar* ya da *Bonaparte* yaratabilir. Yönetmekle görevlendirilen bir kişinin süre itibarıyla sınırlanmaması gerektiğine yönelik argümanların temelinde, yurttaşların kendilerini kimin yöneteceği konusunda özgür ve mutlak bir seçme hakkına sahip olduğu düşüncesi yer almaktadır. Komisyon ise yukarıda zikredilen ülke raporlarına atıfla, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinde başkanın birden fazla yeniden seçilmesine izin veren anayasal hükümlere yönelik eleştirel bir yaklaşım benimsemekte; görevdeki bir kişinin birden fazla yeniden seçilmesi olasılığının kuvvetler arasındaki denge ve hatta demokrasi açısından taşıdığı risklere dikkat çekmektedir.²⁶¹ Raporun sonuç bölümünde, modern demokrasinin yalnızca meşru ve makul olarak kendisine koyduğu sınırlamalarla birlikte ya da bu sınırlamalar aracılığıyla işleyebileceği; siyasi görevlerde bulunanların yetki ve (yeniden) seçilme hakkı itibarıyla sınırlanmasının da bu minvalde demokrasiyi sınırlandıran ve fakat aynı zamanda mümkün kılan temel ilkeler olduğunu vurgulamaktadır.²⁶²

Nihayet, bu başlık altında ele alacağımız son rapor, Komisyon tarafından 2018 yılında yayımlanan ve özel olarak başkanlara yönelik dönem sınırlamalarını konu edinen rapordur. Yukarıda da belirtildiği üzere mezkûr rapor, Amerikan Devletleri Örgütü Genel Sekreteri’nin talebi üzerine hazırlanmıştır. Komisyon farklı devlet anayasalarında dönem sınırlamalarının ne şekilde düzenlendiğine ilişkin yaptığı tasnif akabinde konuya dair yakın zamanda gözlemlenen ulusal düzeydeki anayasal gelişmeleri karşılaştırmalı olarak ele almakta; önceki rapor ve görüşlerindeki değerlendirmeleri kısaca özetledikten sonra seçme ve seçilme hakkına ilişkin

²⁶⁰ A.e., § 62.

²⁶¹ A.e., § 66-70.

²⁶² A.e., § 116.

uluslararası standartları tespit etmektedir.²⁶³ Çalışmanın devamında cevap aranan sorular ele alınacaktır.

Komisyonun söz konusu raporda cevap aradığı sorulardan ilki, *yeniden seçilmenin bir insan hakkı olup olmadığı ve eğer bir insan hakkı olarak tanımlanabilir ise bu hakkın sınırlarının ne olduğu* sorusudur. Komisyon temsilî demokrasilerde yönetimi belirlemede ve kamu işlerinin yürütülmesinde yurttaş katılımını temin eden esas aracın seçimler olduğunu; siyasal haklardan olan seçme ve seçilme hakkının, yurttaşlara kamu görevlilerini seçme veya kamu görevinde bulunma hakkı sağladığını; tüm modern demokrasilerin bu hakları kendi anayasalarında tesis ettiğini ve söz konusu hakların kesin içeriğinin anayasa ve kanunlarda belirlendiğini tespit etmektedir.²⁶⁴

Yeniden seçilme ise, hâlihazırda görevde geçirilen bir dönemin ardından seçilme imkân ve ihtimalini ifade etmektedir. *Yeniden seçilme* ile siyasal katılım haklarının bir parçası olarak değerlendirilen *seçimlerde aday olma hakkı* arasındaki ilişki, yeniden seçilmenin aynı zamanda bir insan hakkı ya da temel bir hak mı olduğu, yoksa seçme ve seçilme hakkının işleyişine ilişkin belirli bir görünüme mi karşılık geldiği sorusunu doğal olarak gündeme getirmektedir. Komisyona göre, başkanlık makamına ilişkin dönem sınırlamalarını ele alırken yalnızca hakları değil fakat aynı zamanda demokratik kurumların işleyişine yönelik düzenlemeleri de dikkate almak gerekmektedir. Çünkü haklar bir anayasanın içeriğini belirleyen yegâne unsur olmadığı gibi, başkanlık makamına ilişkin dönem sınırlamaları anayasaların hakları konu alan kısmından ziyade başkanlık kurumu ya da makamına atıfta bulunan bölümlerinde yer almaktadır.²⁶⁵

Temel uluslararası insan hakları belgeleri genel eşitlik şartlarında kamu işlerinin yürütülmesinde görev alma, seçme ve seçilme, kamu hizmetlerine erişim gibi hakları tanımaktadır. Ancak Komisyon ne uluslararası antlaşmalarda ne ulusal anayasalarda ne de yargı kararlarında “yeniden seçilme” biçiminde bir temel hak tanımlamasının yer aldığının altını çizmektedir.²⁶⁶ Komisyona göre yeniden seçilmek isteyen bir kişi

²⁶³ Bkz.: Venice Commission, **Report on Term-Limits Part I – Presidents**, § 6-76.

²⁶⁴ A.e., § 77.

²⁶⁵ A.e., § 78.

²⁶⁶ A.e., § 81.

hâlihazırda seçilme hakkını kullanmış olup dönem sınırlamaları ve hatta yeniden seçilme yasağı **a priori** bir hak ihlali olarak yorumlanmamalıdır. Yeniden seçilmenin bir temel hak olarak tanınması mevcut siyasal katılıma ilişkin temel hakların kapsamının meşru çıkar ve beklentileri garanti altına alma noktasında yetersiz olduğunun kabulü anlamına gelecektir.²⁶⁷ Bununla birlikte, uluslararası antlaşmalardaki genel düzenleme ve tanımlamalar yeniden seçilmenin bir hak olarak seçme ve seçilme hakkının parçası olabileceği anlamına da gelmemektedir. Seçimlerde aday olma hakkının mevcut içeriğinin katılım hakkı bağlamında yetersiz olduğunu değerlendirmeye yeter hiçbir ampirik bulgu bulunmamaktadır. Oysa görevdeki bir kişinin iktidarını sürdürmek ya da kamu kaynaklarını suistimal etmek için bulunduğu pozisyonun avantajlarından yararlanması gibi adaylığa ilişkin sınırlamalara temel oluşturan hâl ve şartlar çağdaş demokrasilerin birçok örneğinde varlığını sürdürmektedir.²⁶⁸ Son olarak, Komisyona göre dönem sınırlamaları adaylığa ilişkin diğer kısıtlamalar gibi siyasal katılım hakkını ilişkin bir sınırlama teşkil etmekte olup söz konusu sınırlamaların meşru bir amaçla (**legitimate aim**) gerekçelendirilmesi, demokratik bir toplumda gerekli olması (**necessary in a democratic society**) ve makul (**reasonable**) olması gerekmektedir.²⁶⁹

Buradan hareketle Komisyon tarafından cevap aranan ikinci temel soru, *dönem sınırlamaları aday adaylarının siyasal haklarını haksız bir biçimde kısıtlamakta mıdır* sorusudur. Komisyon tarafından ortaya konulduğu üzere modern demokrasilerde genel oy hakkı geniş çapta kabul edilmekle birlikte, seçilme hakkı yasal gereklilikler ve seçimle geline makamların sınırlı sayıda olması nedeniyle sınırlanabilmektedir. Seçilme hakkının kapsamı, bir ülkede uygulanan hükûmet sistemi tarafından belirlenmekte olup genel olarak dönem sınırlamalarının devlet başkanına yönelik olarak kabul edildiği, fakat bu sınırlamaların parlamento üyeleri bakımından daha az gündeme geldiği değerlendirilmektedir.²⁷⁰ Bu durum yasama ve yürütme erklerinin

²⁶⁷ A.e., § 82. Yeniden seçilmenin bir insan hakkı olduğu yönünde teorik, uluslararası ya da anayasal bir temel olmamakla beraber, eğer ki yeniden seçilme bir hak olarak tanınacak ise Komisyona göre bunun en doğru biçimi siyasal katılım ve seçimlerde aday olma hakkı ile bağlantılı özerk bir hüküm olarak düzenlenmesidir. Bkz.: A.e., § 85.

²⁶⁸ A.e., § 83.

²⁶⁹ A.e., § 85.

²⁷⁰ A.e., § 88-89.

birbirinden farklılaşan doğası ile aralarındaki ilişkiden kaynaklanmaktadır. Öğretide ifade edildiği üzere, görev süresini uzatmak isteyen makam sahiplerinin ellerindeki gücü kötüye kullanması bir tehlike olarak varlığını sürdürmektedir. Bilhassa başkanlık sistemlerinde görevdeki bir başkan yeniden seçilmek üzere yarıştığında diğer adaylar karşısında avantaj sahibi olduğunu ileri süren Carey ve Cheibub gibi bazı yazarlara göre dönem sınırlamaları, görevdeki kişilerin iktidarda kalmak için kendi konumlarından yararlanabilmesini engellemeyi ve tüm adayların eşit şartlarda yarışmasını temin etmektedir.²⁷¹ Komisyon bu tür argümanların görevdeki bir başkanın görev süresi bitiminde derhâl yeniden seçilmesinin mümkün olduğu durumlarda çok daha güçlü ve dikkate değer olduğunu değerlendirmektedir.²⁷²

Gerçekten de Komisyon tarafından isabetle vurgulandığı üzere başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinde benimsenen başkanlık makamına ilişkin (ardışık) dönem sınırlamaları anayasal kontrol ve dengeler sistemini korumaya yönelik araçlar olarak varlığını sürdürmekte olup bu amaca yönelik düzenlemeler ulusların tarihi ve sosyal bağlamı ile ilişkili olarak ortaya çıkmaktadır.²⁷³ Buna ek olarak, doğrudan ya da dolaylı olarak seçilen devlet başkanlarına sahip parlamenter sistemlerde de dönem sınırlamaları hemen her zaman kurumsal yapılanmanın bir parçası olagelmıştır. Başka bir ifadeyle, iktidardaki sürekliliği önleme düşüncesi parlamenter sistemler açısından devlet başkanları nezdinde de geçerlidir. Bu sistemlerde devlet başkanının yetkilerinin büyük oranda törensel ya da temsili bir nitelik taşıdığı bir gerçektir fakat özellikle devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçildiği örneklerde başbakan bir lider olarak geri plana çekilmekte ve devlet başkanı yönetimde daha büyük bir rol üstlenmektedir. Komisyon bir devlet başkanının görev süresi uzadıkça **super partes** (tarafsız; partiler üstü) hakem rolünden uzaklaşarak siyasal partiler düzeyinde siyasete girmeye meylettğini değerlendirilmektedir. Parlamenter sistemlerde hükûmetin sorumlu kanadının başında bulunan hükûmet başkanlarına yönelik olarak ise dönemsel olarak herhangi bir sınırlamanın bulunmadığı tespit edilmektedir. Çünkü başkanlık sistemlerinde katı ve zor görevden alma prosedürlerinin aksine parlamenter

²⁷¹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için yukarıya, dönem sınırlamaları hakkında ileri sürülen görüşlerin ele alındığı başlıklara bakınız.

²⁷² A.e., § 89.

²⁷³ A.e., § 90.

sistemlerde hükûmet başkanı teknik olarak her an görevden alınabilmektedir. Bu nedenden ötürü başkanlık sistemlerinde yürütmenin başı konumunda bulunan başkanın gücünü kötüye kullanma tehlikesi parlamenter sisteme kıyasla daha fazladır.²⁷⁴ Komisyona göre dönem sınırlamaları bir demokrasiyi **de facto** diktatörlüğe dönüşmekten alıkoymakta; insan haklarının, demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün korunması gibi uluslararası standartlar nezdinde meşru amaçlara hizmet etmektedir.²⁷⁵

Sonuç olarak modern demokrasilerde ulusal egemenliğin halka dayandığını, devlet otoritesinin halktan kaynaklandığını belirten Komisyon, anayasaya rağmen yeniden seçilmek üzere aday olmak gibi bir temel hakkın var olduğunun iddia edilemeyeceğini vurgulamaktadır. Seçilme hakkı mutlak bir hak olmayıp bu hakka yönelik nesnel ve makul sınırlamalar getirilebilmektedir. Seçilme hakkına yönelik dönem sınırlamaları az önce izah edilen ve görevdeki bir başkanın haklarına üstün gelen meşru kamusal amaçlara yönelik olarak halkın mutlak tercihlerinden kaynaklanmaktadır. Bu tür bir sınırlama, Komisyona göre nesnel (**objective**) ve makuldür (**reasonable**). Bununla birlikte Komisyon dönem sınırlamalarının nötr (**neutral**) olarak, herkes bakımından aynı biçimde uygulanması gerektiğinin de altını çizmektedir. Sınırlamalar, hâlihazırda görevde bulunan bir kişinin vaktinden önce görevden ayrılması amacıyla benimsenmemeli ya da hâlihazırda görevde bulunan bir kişinin görev süresini uzatmak amacıyla değiştirilmemelidir.²⁷⁶

Son olarak bu başlık altında ele alacağımız Komisyon tarafından cevap aranan diğer bir soru *dönem sınırlamalarının seçmenlerin siyasal haklarına etkisine* ilişkindir. Bu bağlamda Komisyon öncelikle demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü ilkesinin Avrupa anayasal mirasının üç temel direği olduğunu vurgulamakta ve demokrasiyi, egemenliğin özgür yurttaşlar topluluğuna ait olduğu ve bu topluluk tarafından doğrudan ya da dolaylı olarak temsili bir sistem aracılığıyla kullanıldığı bir yönetim biçimi olarak tanımlamaktadır. Demokrasinin olmazsa olmaz şartları ise seçimler ve bu seçimlere demokratik nitelik kazandıran genel, eşit, serbest, gizli ve

²⁷⁴ A.e., § 91-92.

²⁷⁵ A.e., § 93.

²⁷⁶ A.e., § 94-96.

doğrudan oy hakkı gibi anayasal ilkeler ile seçim yasasının istikrarı, etkili usul güvenceleri gibi hukukun üstünlüğüne ilişkin temel bazı ilkelere dir.²⁷⁷

Anayasal demokrasilerde hükûmet otoritesinin temeli, halk iradesidir. Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 25'inci maddesinin b bendi uyarınca “genel, eşit ve gizli oyla belirli dönemlerde yapılan, seçmenlerin iradelerini özgürce ortaya koymalarını garanti eden gerçek seçimler” halk iradesinin ortaya çıkış yöntemi ve bir hesap verebilirlik aracıdır. Dönem sınırlamaları ise seçmenlerin görevdeki ya da emekli bir başkanı yeniden başkan olarak seçmesini engelleyen kurallardır. Böyle bir durumda seçimlerin bir hesap verebilirlik aracı olarak işleminin önüne geçilmekte, yurttaşların hesap sorma hak ve kapasitesi sınırlanmaktadır.²⁷⁸ Komisyonun ifade ettiği üzere oy hakkı pasif seçim haklarını (**passive electoral rights**) ön gerektirmektedir. Pasif seçim haklarına ilişkin sınırlamalar ise açıkça aktif seçim haklarını (**active electoral rights**) da sınırlandırmaktadır.²⁷⁹ Ancak yukarıda tartışıldığı üzere yeniden seçilmeye ilişkin sınırlamalar demokrasiyi korumak gibi meşru bir amaç taşımaktadır.²⁸⁰ Başkanlık sistemlerinde dönem sınırlamaları, siyasal tekelleşmenin önüne geçilmesi, hükûmet değişikliğini teminat altına alması ve seçim rekabetinin güçlendirilmesi itibarıyla siyasal iktidarı kontrol etmeye yönelik bir mekanizma olarak yorumlanmalıdır.²⁸¹

Komisyon, 58 ulusal anayasayı karşılaştırmalı olarak analiz ettiğini ve başkanın yeniden seçilmesine ilişkin sınırlamaları kaldırmanın demokratik kazanımlar açısından bir geri adım olduğunu vurgulamaktadır. Çünkü dönem sınırlamaları iktidarın sakıncalı bir biçimde yoğunlaşmasına karşı önemli bir koruma sağlamakta olup bu sınırlamaların ortadan kaldırılması kamusal yaşama katılma hakkını birçok açıdan baltalama riskini de beraberinde getirmektedir.²⁸²

²⁷⁷ A.e., § 97.

²⁷⁸ A.e., § 102.

²⁷⁹ Siyasal haklar bakımından oy vermek aktif, seçimlerde aday olmak ise pasif seçim haklarını ya da siyasal hakların aktif ve pasif yönlerini oluşturmaktadır.

²⁸⁰ A.e., § 98-99.

²⁸¹ A.e., § 102.

²⁸² A.e., § 101. Bununla birlikte Komisyon, egemen bir toplumun kendi anayasasında hüküm altına aldığı yeniden seçilme kısıtlamalarına rağmen görevdeki bir başkanın yeniden seçmek istemesi durumunda ilgili anayasa kuralları uyarınca anayasa değişikliğine gidilmesinin gerektiğini belirtmekte ancak bu durumda da otoriter bir rejimin kamuoyunu manipüle etme tehlikesinin dikkate alınması gerektiğinin altını çizmektedir.

Sonuç olarak Komisyon, oy pusulasında görünen adaylar arasında seçim yapmak suretiyle halkın özgürce oy kullanabileceğinin altını çizmektedir. Halkın iktidardakilerden hesap sorma salahiyeti yaş, vatandaşlık, ehliyet gibi oy hakkına ilişkin yasal düzenlemelerle ve seçimlerde aday olabilmeye ilişkin kurallarla sınırlanmıştır. Yurttaşların diledikleri kişiye oy verme hakkı önemli bir hak olmakla birlikte siyasal katılıma ilişkin haklardan yalnızca bir tanesidir. Dolayısıyla oy kullanımına ya da yeniden seçilmeye ilişkin sınırlamalar aracılığıyla bu hakların bütünüyle ortadan kaldırıldığı ya da siyasal katılıma engel olduğu değerlendirilmemelidir. Anayasal demokrasilerde genel olarak sübjektif haklar perspektifinden meşru amaçlarla gerekçelendirilmesi ve gerekli olması şartıyla siyasal katılımın ve lider seçiminin kısıtlanabilir olduğu kabul edilmektedir.²⁸³

Dönem sınırlamaları nesnel ve makul olan, oy hakkına yönelik olarak kısıtlayıcı bir etki yaratan “zımni sınırlamalar” (**implied limitations**) olarak devletlerin “takdir marjı” (**margin of appreciation**) dâhilinde değerlendirilmektedir. Dönem sınırlamaları sonuç itibarıyla ne seçmenlerin ne de aday adaylarının haklarını haksız biçimde sınırlandırmaktadır. Aksine bunlar, siyasal hakların yerine getirilmesine yardımcı olmaktadır.²⁸⁴

²⁸³ A.e., § 103.

²⁸⁴ A.e., § 105.

İKİNCİ BÖLÜM

BAŞKANLIK SİSTEMİ ANAYASALARINDA BAŞKANIN GÖREV SÜRESİ VE DÖNEM SINIRLAMALARI

Sınırlı görev süresi ve görevde rotasyon ilkelerinin antik çağlardan bu yana uygulanageldiği bir önceki bölümde ele alınmıştır. Yine yukarıda belirtildiği üzere, görevde rotasyon ve bu ilkeyi hayata geçirmek üzere benimsenen dönem sınırlaması düzenlemeleri özellikle başkanlık sistemleri açısından kritik önem taşımaktadır. Başkanlık dönem sınırlamasının *yazılı* tarihi XIX’uncu yüzyılın başlarına, başkanlık sisteminin Latin Amerika’daki ilk örneklerine dek uzanmaktadır.²⁸⁵ Başkanlık sistemleri açısından dönem sınırlamalarının özellikle 1990’larla birlikte tüm dünyaya yayıldığı; bu sınırlamaların artık başkanlık sistemlerinin karakteristik özelliklerinden biri hâline geldiği değerlendirilmektedir.²⁸⁶ Birinci bölümde sunulan teorik çerçevenin akabinde çalışmanın bu bölümünde başkanlık sistemi anayasalarında görev süresi düzenlemeleri ele alınacaktır.

I. Dar Anlamda Görev Süresi Düzenlemeleri

Dar anlamda görev süresi düzenlemeleri ile ifade edilen, bir başkanın bir görev döneminde ne kadar süre ile iktidarı elinde bulunduracağıdır. Başka bir deyişle, dar anlamda görev süresi ifadesi ile *bir dönemlik sabit görev süresi* kastedilmektedir. Önceki bölümde ele alındığı üzere başkanlık sisteminin ayırt edici özelliklerinden biri, tek kişilik yürütme olarak niteleyebileceğimiz başkanın önceden anayasada belirlenen sabit bir süre için seçiliyor olmasıdır. Bu itibarla çalışma kapsamında başkanlık sistemi olarak nitelenebilecek 60 devletin anayasası incelenmiş ve anayasalarda başkanlar için öngörülen görev sürelerinin dört, beş, altı ve yedi yıl arasında değiştiği tespit

²⁸⁵ Charlotte Heyl, Mariana Llanos, “Contested, Violated but Persistent: Presidential Term Limits in Latin America and Sub-Saharan Africa”, **Democratization**, C. XXIX, S. 1, 2022, s.5; Corrales, Penfold, “Manipulating Term Limits in Latin America”, s.157.

²⁸⁶ Ginsburg, Melton, Elkins, “On the Evasion of Executive Term Limits”, s.1833. Gideon Maltz’ın 2007 yılında yayımlanan çalışmasında 1992 ile 2006 yılları arasında başkanlık ya da yarı-başkanlık olarak nitelenebilir 92 siyasal sistem incelenmiştir. Söz konusu bu 92 siyasal sistemden 87’si, yani yüzde 94,6’sı başkanın yeniden seçilebileceği dönemlere ilişkin olarak sınırlamalar öngörmektedir. Ayrıca 2007 tarihi itibarıyla 92 devletten 78’inin (yüzde 85) dönem sınırlamalarına sahip olduğu aktarılmaktadır. Bkz.: Maltz, “The Case for Presidential Term Limits”, s.128-129.

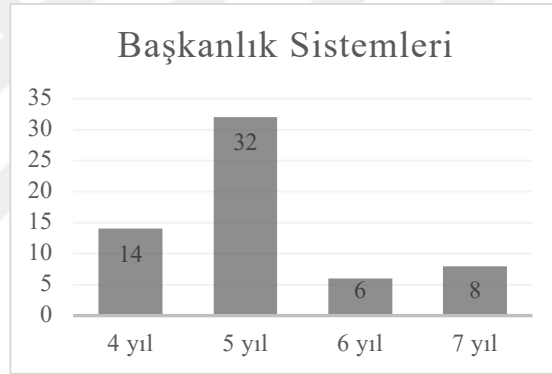
edilmiştir. İncelenen başkanlık sistemleri aşağıdaki tabloda liste hâlinde sunulmaktadır:

4 YIL	5 YIL	6 YIL	7 YIL
ABD	Angola	Çad	Burundi
Arjantin	Belarus	Filipinler	Ekvator Ginesi
Brezilya	Benin	Kırgızistan	Gabon
Dominik Cumh.	Bolivya	Liberya	Kamerun
Ekvador	Cibuti	Meksika	Kazakistan
Gana	El Salvador	Venezuela	Tacikistan
Guatemala	Endonezya		Türkmenistan
Honduras	Fildişi Sahili		Yemen
İran	Gambiya		
Kolombiya	Güney Kore		
Kosta Rika	Güney Sudan		
Nijerya	Zimbabve		
Palau	Kenya		
Şili	Malavi		
	Maldivler		
	Nikaragua		
	Orta Afrika Cumh.		
	Özbekistan		
	Panama		
	Paraguay		
	Peru		
	Ruanda		
	Senegal		
	Seyşeller		
	Sierra Leone		
	Tanzanya		
	Togo		
	Tunus		
	Türkiye		
	Uganda		
	Uruguay		
	Zambiya		

Tablo 2.1: Başkan için öngörülen görev süresi uzunluğuna göre başkanlık sistemleri.²⁸⁷

²⁸⁷ Veriler kişisel tespitlerimize dayanmaktadır. Dünya anayasalarının İngilizce çevirileri bakımından izleyen kaynaktan yararlanılmıştır: Zachary Elkins, Tom Ginsburg, James Melton, “Constitute: The World’s Constitutions to Read, Search, and Compare”, (Çevrim içi), <https://www.constituteproject.org>, 17 Temmuz 2023.

Çalışma kapsamında incelenen başkanlık sistemlerinde, başkan için öngörülen görev süresi bakımından en yaygın tercihin beş yıllık görev süresi olduğu dikkat çekmektedir. Öyle ki, başkan için beş yıllık görev süresi öngören anayasa sayısı 32 ile değerlendirme kapsamındaki tüm başkanlık sistemlerinin % 53,3'üne karşılık gelmektedir. Başkan için tercih edilen en yaygın ikinci görev süresi uzunluğu ise dört yıldır. İncelenen başkanlık sistemlerinden 14'ünün anayasasında dört yıllık görev süresinin öngörüldüğü tespit edilmiştir ki bu sayı değerlendirme kapsamındaki başkanlık sistemlerinin % 23,3'ünü oluşturmaktadır. Altı ve yedi yıllık görev süresi öngören anayasaların ise oldukça az sayıda olduğu saptanmıştır. Aşağıdaki grafikte başkan için öngörülen anayasal görev süresine göre başkanlık sistemlerinin sayısal dağılımı görülmektedir.



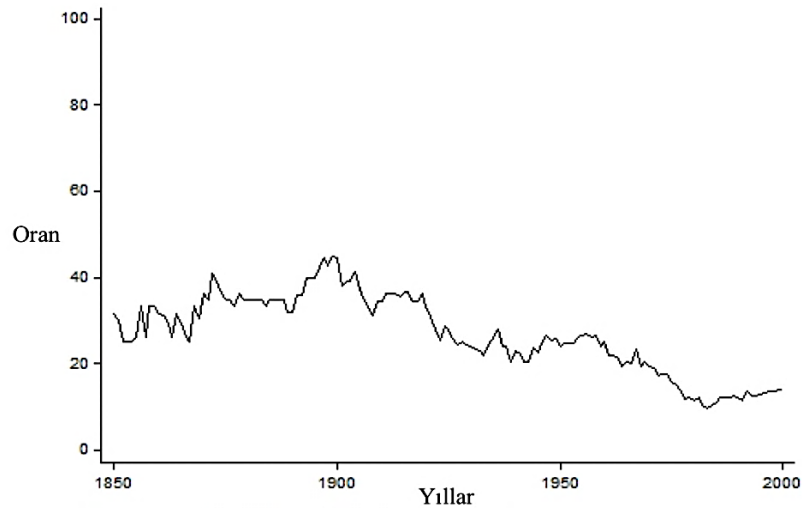
Grafik 2.1: Başkan için öngörülen anayasal görev süresine göre başkanlık sistemlerinin sayısal dağılımı.²⁸⁸

Yeri gelmişken ifade etmek gerekir ki, XIX'uncu yüzyılda dört yıllık görev süresi ağırlıklı olarak tercih edilmekteyken 1900'lerin başlarından itibaren dört yıllık görev süresi tercihinin düşüşte olduğu bazı araştırmacılar tarafından saptanmıştır. Tom Ginsburg, James Melton ve Zachary Elkins'in 2011'de yayımlanan çalışmasına göre 1900'de devlet başkanı için dört yıllık görev süresi öngören anayasaların oranı % 60'tır. 2000'li yıllarla birlikte bu oranın % 18'e kadar azaldığı tespit edilmektedir.²⁸⁹ Yazarlar bu durumun ABD anayasa modelinin popüleritesindeki gerilemenin bir

²⁸⁸ Veriler kişisel tespitlerimize dayanmaktadır. Kaynak: Zachary Elkins, Tom Ginsburg, James Melton, "Constitute: The World's Constitutions to Read, Search, and Compare", (Çevrim içi), <https://www.constituteproject.org>, 17 Temmuz 2023.

²⁸⁹ Ginsburg, Melton, Elkins, "On the Evasion of Executive Term Limits", s.1840.

göstergesi olabileceğini ileri sürmektedirler.²⁹⁰ Nitekim yukarıdaki tabloda (Tablo 2.1) görüldüğü üzere, ABD Anayasası uyarınca ABD başkanları dört yıl için seçilmektedir. Dört yıllık görev süresi tercihindeki bu azalmaya karşılık, devlet başkanı için beş yıllık görev süresi öngören anayasa oranı 1930'larda sıfıra yakın iken bu oranın % 60'lara kadar yükseldiği ileri sürülmektedir.²⁹¹ Elkins ile Ginsburg direktörlüğünde yürütülen bir proje olan ve dünya anayasalarına ilişkin kapsamlı bir veri kaynağı sunan *Comparative Constitutions Project*'in (constituteproject.org'tan önceki) ConstitutionMaking isimli internet arşivinde yayımlanan; *Constitutional Design Group* tarafından hazırlanan 2009 tarihli rapordan alınan aşağıdaki grafikler de devlet başkanları için öngörülen yaygın görev süresi tercihlerindeki tarihsel değişimi karşılaştırmaya imkân tanımaktadır.

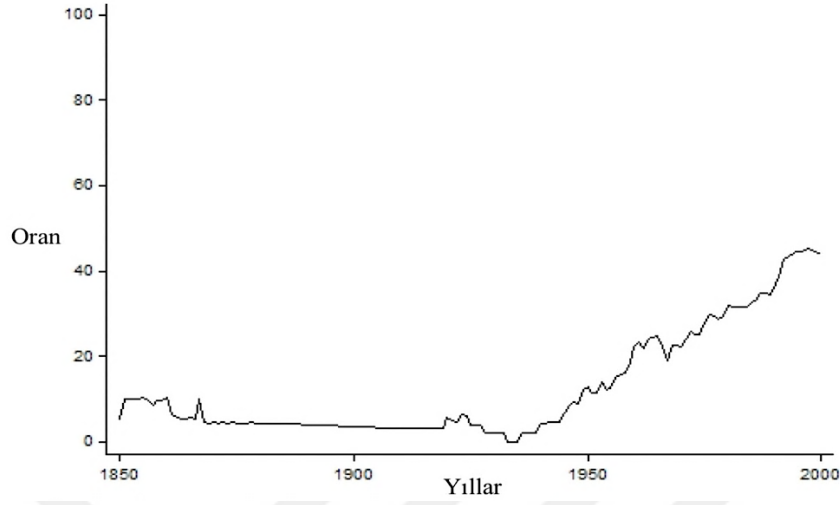


Grafik 2.2: Devlet başkanı için dört yıllık görev süresi öngören anayasaların oransal değişimi.²⁹²

²⁹⁰ A.e. Erken dönem Latin Amerika anayasaları tasarlanırken ABD Anayasası'ndan ilham alınarak başkanlık sistemi benimsenmiş ve hak ve yetkiler bakımından da benzer düzenlemeler kabul edilmiştir. Yazarlar *The Endurance of National Constitutions* isimli çalışmalarında Latin Amerika anayasalarının periyodik olarak yenilenmesi dolayısıyla Latin Amerika anayasalarının model aldığı ABD Anayasası'ndan uzaklaşıp uzaklaşmadıkları sorusunu ele almaktadırlar. Latin Amerika anayasalarının kabul edildiği yıl itibarıyla ABD Anayasası'na benzerliğini ölçen yazarlar, benzerliklerin istikrarlı bir biçimde azaldığını ve özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında keskin bir düşüş olduğunu saptamaktadır. Bu konuda bkz.: Zachary Elkins, Tom Ginsburg, James Melton, **The Endurance of National Constitutions**, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, s.25 vd.

²⁹¹ Ginsburg, Melton, Elkins, "On the Evasion of Executive Term Limits", s.1841.

²⁹² "Constitutionmaking.org Option Reports: Term Length and Term Limits of the Head of State", ConstitutionMaking Archives, January 16, 2009, s.3 (Çevrim içi), <https://comparativeconstitutionsproject.org/constitutionmaking-org-archives/>, 17 Temmuz 2023.



Grafik 2.3: Devlet başkanı için beş yıllık görev süresi öngören anayasaların oransal değişimi.²⁹³

Mezkûr raporda yer alan veriler Ginsburg, Melton ve Elkins'in 2011 tarihli çalışmasındaki verilerle tam olarak örtüşmese de dört yıllık görev süresi tercihindeki istikrarlı azalma; buna karşın 1930'lardan itibaren beş yıllık görev süresi tercihindeki dramatik yükseliş her iki çalışmanın da ortaklaştığı asli çıkarımdır.²⁹⁴

Çalışmanın devamında başkanlık sistemlerinde bir kişinin başkan olarak görev yapabileceği maksimal / azami süreyi tayin eden dönem sınırlaması düzenlemeleri incelenmektedir.

II. Dönem Sınırlaması Düzenlemeleri

A. Amerika Birleşik Devletleri, Latin Amerika ve Sahra Altı Afrika'da Dönem Sınırlamaları

Modern başkanlık sistemleri özelinde dönem sınırlamalarının yazılı tarihi XIX'uncu yüzyılın başlarına rastlamaktadır.²⁹⁵ Bununla birlikte anayasacılık hareketlerinin ortaya çıktığı XVIII'inci yüzyılın sonlarında çağdaş anayasal demokrasinin ilk mimarları demokrasinin klasik örneklerinden etkilenecek dönem

²⁹³ "Constitutionmaking.org Option Reports: Term Length and Term Limits of the Head of State", s.3.

²⁹⁴ Ginsburg, Melton, Elkins, "On the Evasion of Executive Term Limits", s.1840-1841; "Constitutionmaking.org Option Reports: Term Length and Term Limits of the Head of State", s.2.

²⁹⁵ Heyl, Llanos, "Presidential Term Limits in Latin America and Sub-Saharan Africa", s.5.

sınırlamalarını uygulanabilir bir alternatif olarak değerlendirmiştir. Dolayısıyla, yukarıda da değinildiği üzere başkanlık sisteminin tarihinin esasen başkanlık dönem sınırlamaları ile örtüştüğünü; diğer bir deyişle, başkanlık dönem sınırlamalarının pratik ve kurumsal açıdan başkanlık sistemleri henüz tasarlanırken ortaya çıktığını ve siyasal sistemler özelinde gelişme gösterdiğini ifade etmek mümkündür.

Hukuk normlarının teşekkülü, yorumlanması ve uygulamada ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümlenmesi gibi hukuk ilminin asli araştırma alanına giren tüm süreçlerde hukuk dışı olay ve olguların ayırında olmanın bir hukukçu için yol gösterici olacağı düşünülmektedir. Bu itibarla elinizdeki çalışma bir hukuk araştırması olmakla birlikte dönem sınırlamalarının coğrafya, tarih ve siyasal kültür ile olan ilişkisini –bir hukukçunun sahip olduğu formasyon itibarıyla yapabileceklerinin ayırında olarak– ele almak önem arz etmektedir. Dolayısıyla bu başlıkta yeniden seçilmeye ilişkin anayasal dönem sınırlamaları Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Latin Amerika ve Sahra Altı Afrika başkanlık sistemleri bağlamında genel hatlarıyla ele alınmaktadır.

1. Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkanlık Dönem Sınırlaması

Saf başkanlık sistemi olarak nitelenen, başkanlık sisteminin orijini olan ABD’de başkanlık dönem sınırlamasının gelişimini irdelemenin dönem sınırlamalarının küresel kabulünü anlamlandırabilmek açısından önemli olduğu düşünülmektedir. ABD’de başkanlık dönem sınırlamasının tarihi üzerine yazan Michael J. Korzi, ABD’de başkanlık dönem sınırlamasının gelişiminde dört kritik olgunun bulunduğunu değerlendirmektedir. Yazara göre bunlar: (1) Kurucuların 1787 Anayasası’nı hazırlarken başkanın sınırsız olarak yeniden seçilebilmesine izin vermesi, (2) Thomas Jefferson’ın 1808’de üçüncü defa aday olmayı reddetmesi sonucunda iki dönem görev yapma geleneğinin ortaya çıkması, (3) 1940 ve 1944 yıllarında iki dönem geleneğinin Franklin Roosevelt tarafından sekteye uğratılması ve (4) Bir kişinin başkan olarak görev yapabileceği dönem sayısını iki dönem ile sınırlayan XXII’nci Değişikliğin

1951 yılında onaylanmasıdır.²⁹⁶ Bu tarihsel izlek bizim tarafımızdan da takip edilecektir.

Evvela ifade etmek gerekir ki 1787 Anayasa Konvansiyonu öncesinde Amerika'daki genel kabul, görevde rotasyon ya da dönem sınırlamasının bulunmadığı bir sistemde yürütme iktidarını elinde bulunduranların uzun süre görevde kalmasının mümkün olduğu ve bu durumun demokratik ideallere uygun olmadığı yönündedir.²⁹⁷ Söz konusu bu mütalaanın temelleri XVII'nci yüzyıl İngilteresinin parlamento-Taç mücadelelerine; anayasal monarşi destekçisi Birleşik Krallık Whiglerine dayanmaktadır.²⁹⁸ Bu geleneksel ya da Whigçi düşüncenin bariz biçimde somutlaştığı ABD Kurucu Babası ise Thomas Jefferson'dır.²⁹⁹ Jefferson, James Madison'a yazdığı 20 Aralık 1787 tarihli mektupta Konvansiyonca teklif edilen anayasa taslığına ilişkin görüşlerini aktarmaktadır. Jefferson'a göre anayasa, haklar bildirgesinin yokluğu ve görevde rotasyonu temin etmemesi ya da yürütmenin başı olan başkana yönelik dönem sınırlaması öngörmemesi nedeniyle eleştiriye açıktır. Jefferson'ın ifadeleriyle "Anayasa izin verir ise ilk başkanın daima yeniden seçileceği sonucuna varma noktasında deneyim ile akıl örtüşmektedir. Bu durumda [başkan] ömür boyu makam sahibidir."³⁰⁰

Antik ve modern zaman monarşilerinden örnekler veren Jefferson, dönem sınırlamalarının yokluğundan kaynaklı kaygılarında haklı olduğunu ileri sürmekte ve seçim kargaşalarını önlemenin tek yolunun başkanın sık sık değiştirilerek kişileri ilgi çekici olmaktan uzaklaştırmak olduğunu iddia etmektedir. Ona göre halkın oyu aracılığıyla başkanın dört yılda bir görevden alınabilmesi, aktüel olarak

²⁹⁶ Michael J. Korzi, "The Politics of Presidential Term Limits in the United States", **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.406.

²⁹⁷ Dönem sınırlamalarının koloniler döneminden itibaren gelişimi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: Michael J. Korzi, **Presidential Term Limits in American History: Power, Principles, and Politics**, Texas, A&M University Press, 2011, s.14 vd.

²⁹⁸ Whiglere göre uzun görev süreleri pratikte monarşiyle ve tiranlık ve iktidarın kötüye kullanımı ile eş anlamlıdır. Bkz.: Korzi, **Presidential Term Limits in American History**, s.13.

²⁹⁹ Korzi, a.e., s.13; Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.25.

³⁰⁰ "To James Madison from Thomas Jefferson, 20 December 1787", (Çevrim içi), <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-10-02-0210>, 25 Mayıs 2023.

kullanılamayacak bir yetkidir. Bu itibarla, yeniden seçilemeyecek olmak dile getirilen sakıncalar bakımından yegâne önleyici olarak sunulmaktadır.³⁰¹

Jefferson'ın bu tenkidine rağmen yeniden seçilmeye ilişkin meselelerin Anayasa Konvansiyonunda gündeme gelmediğini ifade etmek güçtür. Aksine, delegeler yeniden seçilmeye izin verilip verilmemesi konusu da dâhil olmak üzere başkanın görev süresinin uzunluğuna dair ciddi tartışmalar yürütmüşlerdir. James Madison tarafından hazırlanan ve Edmund Randolph tarafından 29 Mayıs 1787'de Konvansiyoona sunulan Virginia Planı'nda başkanın yasama organınca yedi yıllık bir dönem için seçileceği ve ikinci bir dönem için seçilemez olduğu öngörülmektedir.³⁰² Konvansiyonda ele alınan bir diğer taslak olan New Jersey Planı'nda da benzer bir biçimde federal yürütme organının ikinci defa yeniden seçilemeyeceği yönünde bir tercih söz konusudur.³⁰³ Görev süresi tartışmaları sürerken başkanın tek bir dönem için seçileceği düzenlemesi varlığını korumuştur. Çünkü bu noktada birçok delege yeniden seçilme olanağına sahip bir liderin ulusal çıkarları dikkate almaksızın Kongrenin gözüne girmek yönünde hareket edeceği endişesini paylaşmaktadır.³⁰⁴

Mezkûr planlarda yürütme organının yasama organı tarafından seçilecek olması, yürütmenin yasama organından bağımsızlığını temin etmek için tek dönem sınırlamasını gerekli kılmaktadır. Başka bir deyişle, yeniden seçilmek isteyen bir başkanın ulusal çıkarlara rağmen yasama organının istekleri doğrultusunda hareket edeceği düşüncesi delegelerdeki temel motivasyon olarak belirlemektedir. Öte yandan, görüldüğü üzere, bir dönemlik görev süresinin yedi yıl gibi nispeten uzun olması gerektiği yönünde bir kanaat söz konusudur.

Philadelphia görüşmelerinin sonlarına doğru ABD Kurucu Babaları konuya ilişkin hararetli tartışmalar yürüterek başkanın seçimi ile görev süresi bakımından alternatif bir düzenlemede karar kılmıştır. Bu düzenlemeye göre başkanın seçimine ilişkin bir seçim heyeti ve başkan için dört yıllık bir görev süresi öngörülmektedir. Öte

³⁰¹ Jefferson, bu eleştirileri yanında, Anayasa'da iyinin tesis edilmesi ve kötü olanlardan kurtulmak için en iyi yöntemin ne olduğuna karar verme gibi bir iddiasının olmadığını da bu bağlamda ifade etmektedir. Bkz.: "To James Madison from Thomas Jefferson, 20 December 1787".

³⁰² "Virginia Plan (1787)", (Çevrim içi), <https://www.archives.gov/milestone-documents/virginia-plan>, 25 Mayıs 2023.

³⁰³ Korzi, **Presidential Term Limits in American History**, s.27.

³⁰⁴ Ginsburg, Melton, Elkins, "On the Evasion of Executive Term Limits", s.1819.

yandan başkanın yeniden seçilmesine de imkân tanınmaktadır.³⁰⁵ Yeniden seçilmeye ilişkin bu zıt konumlanışın gerekçelerinin yeterince net olmadığı ve özellikle John Adams, James Madison, George Mason ve Thomas Jefferson gibi isimlerin karşı çıkmalarına rağmen benimsendiği değerlendirilmektedir. Bunun yanında, rejime içkin denetim ve denge sisteminin dönem sınırlamasından beklenen etkiyi sağlayabileceği ve görevde rotasyonun başkanların gönüllü olarak görevden ayrılması ile sağlanacağı düşüncesinde karar kılan delegelerin bu yönde bir tercihte bulunmuş olabileceği de bu kapsamda ileri sürülmektedir.³⁰⁶

Öte yandan, yürütme organını yasama meclisinden bağımsız kılmanın zorunlu olarak iki alternatifinin bulunduğu; bunlardan yürütme organına ömür boyu görev yapma yetkisi bahşeden alternatif yerine başkanın halk tarafından (yeniden) seçilebilmesini mümkün kılan alternatifin tercih edildiği de ayrıca ileri sürülmektedir.³⁰⁷ İlk bölümde ele aldığımız, Alexander Hamilton'ın dönem sınırlaması aleyhine argümanlarının delegelerin iradesi üzerinde etki sağladığı iddiası da bu açıdan yadsınamaz bir iddiadır. Sonuç olarak Konvansiyon nihai metinde yürütme organının yeniden seçilmesine ilişkin herhangi bir kısıtlama öngörmemiştir.

³⁰⁵ Korzi, "The Politics of Presidential Term Limits in the United States", s.407. 1787 Anayasası öncesinde dönem sınırlaması ve görevde rotasyon Amerikan siyasi tarihinde yalnız düşünce alanında değil fakat aynı zamanda pozitif hukuk nezdinde de önemli bir yer edinmektedir. Kurucular 1787'de Philadelphia'da bir araya gelmeden evvel Amerikalıların yasama ve yürütme makamları bakımından dönem sınırlamaları lehine güçlü bir tercihte bulundukları ifade edilmektedir. Bağımsızlıklarını yeni kazanan eyaletlerde valiler genel itibarıyla bir yıllık görev sürelerine sahiptirler. Bu dönemde South Carolina valisi iki yıl, New York ve Delaware valileri ise üç yıllık görev süreleri ile genel kabulün dışına çıkmaktadır. Ayrıca dönem sınırlaması ya da sıkça ifade edildiği üzere rotasyon esası da kimi eyaletlerce benimsenmektedir. Örneğin Delaware valisinin üç yıllık görev süresi bitiminde sonraki üç yıl için yeniden göreve gelmesi mümkün değildir. South Carolina valisi ise iki yıllık görev süresinden sonra tekrar bu makama gelebilmek için iki dönem, yani dört yıl beklemek durumundadır. Bkz.: Richard J. Ellis (Ed.), **Founding the American Presidency**, Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers, 1999, s.97 vd.; Korzi, "The Politics of Presidential Term Limits in the United States", s.406-407. Eyalet yasama meclisi üyelikleri bakımından bile dönem sınırlamaları öngörülmüş olmasına karşın Kurucuların federal yasama organı ile yürütme makamı için söz konusu bu tercihten uzaklaşmaları şaşırtıcı görünmektedir.

³⁰⁶ Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.24. Örneğin George Washington dönem sınırlaması içermeyen Anayasa'nın siyasal yozlaşma ve başarısız liderlik karşısında yeterli denetime sahip olduğunu ileri sürmektedir. Bkz.: Bruce G. Peabody, "George Washington, Presidential Term Limits, and the Problem of Reluctant Political Leadership", **Presidential Studies Quarterly**, C. XXXI, S. 3, 1993, s.442.

³⁰⁷ Korzi, **Presidential Term Limits in American History**, s.28.

Bu durum orijinal anayasa metninin en çok eleştirilen kısımlarından birini oluşturmaktadır.³⁰⁸

Rotasyon ilkesinin bu dönemde Amerikalılar tarafından yaygın olarak benimsenmesi ve güçlü bir biçimde savunulması; yeniden seçilmeye ilişkin formel herhangi bir dönem sınırlaması bulunmasa bile, federal düzeyde *formel olmayan bir anayasa normunun* yahut *anayasal bir geleneğin* ortaya çıkmasını teşvik etmiştir. Gerçekten de 1787’de Kurucular tarafından başkanın yeniden seçilmesinin önüne geçmek üzere herhangi bir anayasal sınırlama benimsenmemiş olmakla birlikte, iki dönem görev yapma geleneği en başından itibaren ABD başkanlık tarihinin bir parçası olagelmıştır. Genel kabul, söz konusu bu geleneğin; sınırlandırılmamış bir yürütme erkinin gücün suistimaline yol açarak bireysel özgürlükleri tehdit edeceğinden endişe duyan –ABD’nin ilk Başkanı– George Washington tarafından başlatıldığı yönündedir. Yaygın kanıya göre Washington, kendinden sonra gelenlere örnek olma motivasyonu taşıyarak ikinci döneminin sonunda emekliye ayrılmıştır.³⁰⁹

Ancak Korzi tarafından vurgulandığı üzere, geleneğin esas itibarıyla Thomas Jefferson tarafından kurumsallaştırıldığını kabul etmek gerekmektedir. Washington’ın iki dönem görev yaptıktan sonra emekliye ayrıldığı doğru olmakla birlikte Washington üçüncü dönem yeniden aday olmamasını açıkça dönem sınırlamasının gerekliliği ile gerekçelendirmemiştir. Hatta kendisinin başkanlık makamının (ya da merkezî hükûmetin) gücünü artırmak³¹⁰ ve kişisel şeref ve itibarını korumak üzere emekliye ayrıldığı ifade edilmektedir.³¹¹ Dolayısıyla Washington’ın üçüncü dönem için aday olmayarak iki dönem geleneğinin yerleşmesine katkı sağlayan halefleri üzerindeki

³⁰⁸ Ellis (Ed.), **Founding the American Presidency**, s.97; Struble, “House Turnover and the Principle of Rotation”, s.651-653; Korzi, “The Politics of Presidential Term Limits in the United States”, s.407.

³⁰⁹ Stephen W. Stathis, “The Twenty-Second Amendment: A Practical Remedy or Partisan Maneuver?”, **University of Minnesota Law School Constitutional Commentary**, C. VII, S. 1, 1990, s.63; Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.29; Peabody, “George Washington, Presidential Term Limits, and the Problem of Reluctant Political Leadership”, s.439, 441; Jonathan Mansfield, “Choice Approach to the Constitutionality of Term Limitation Laws”, **Cornell Law Review**, C. LXXVIII, S. 5, 1993, s.995.

³¹⁰ George Washington’ın geliştirmekte olan federal yürütme erkine yönelik endişeleri yatıştırmak üzere görevden ayrıldığı değerlendirilmektedir. Böylelikle güçlü bir merkezî iktidarın önemine dikkat çeken Washington kendi kişisel iktidarından feragat ederek başkanlık makamının gücünü uzun vadede güvence altına almaktadır. Bkz.: Peabody, “George Washington, Presidential Term Limits, and the Problem of Reluctant Political Leadership”, s.443.

³¹¹ Peabody, **a.e.**, s.441, 443.

etkisini yadsımak mümkün olmamakla beraber kendisinin söz konusu geleneğin temellerini kasıtlı olarak attığını ileri sürmek güçtür.³¹² Başka bir ifadeyle, Washington'ın gönüllü olarak ikinci döneminin sonunda yeniden aday olmamasını *informel iki dönem kuralının gelişiminde önemli bir fenomen* olarak okumak gerekir. Ancak 1808'de üçüncü dönem için yeniden aday olmamasını açıkça cumhuriyetçi ilkelere izafe ederek dönem sınırlamasının gerekliliğine dikkat çeken ilk başkan Thomas Jefferson'dır.³¹³ Jefferson, üçüncü dönem için yeniden aday olması yönündeki eyalet yasama meclislerinden gelen çağrılarını reddetmiştir.³¹⁴ Sonuç olarak Washington tarafından teşvik edilen; Jefferson tarafından kurumsallaştırılan ve iki dönem görev yaptıktan sonra üçüncü defa aday olmayarak bu geleneğe katkı sağlayan halefler – James Madison, James Monroe ve Andrew Jackson³¹⁵ – sayesinde bir buçuk asırdan uzun süren anayasal bir gelenek ortaya çıkmıştır.³¹⁶

ABD'deki iki dönem geleneğinin ilk başkandan itibaren bilinçli bir şekilde sürdürülen ve bir buçuk asır boyunca herkes tarafından saygı duyulan bir miras olduğu genel olarak kabul edilmekle birlikte dönem sınırlamasına ilişkin anlayış tarihsel

³¹² Peabody, **a.e.**, s.442; Thomas H. Neale, "Presidential Terms and Tenure: Perspectives and Proposals for Change", Congressional Research Service Report, No. R40864, 15 April 2019, s.13.

³¹³ Korzi, "The Politics of Presidential Term Limits in the United States", s.407-408; Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.25; Peabody, "George Washington, Presidential Term Limits, and the Problem of Reluctant Political Leadership", s.440-442, 446. Washington'ın Veda Konuşması'nda (*Farewell Address*) ulusal güvenlik gerektirse idi üçüncü bir dönem için devam edebileceğini beyan ettiğini de bu bağlamda ifade etmek gerekir. Bkz.: Korzi, "The Politics of Presidential Term Limits in the United States", s.424; Peabody, "George Washington, Presidential Term Limits, and the Problem of Reluctant Political Leadership", s.442. 1788'de Marquis de Lafayette'e yazdığı mektupta da "Kendimizi bazı büyük acil durumlarda, herkes tarafından kamuya en çok hizmet etmeye muktedir sayılacak olan birinin hizmetlerinden mahrum bırakmada hiçbir yerindelik göremiyorum." diye yazmaktadır. Bkz.: "From George Washington to Lafayette, 28 April-1 May 1788", (Çevrim içi), <https://founders.archives.gov/documents/Washington/04-06-02-0211>, 30 Mayıs 2023. Peabody 2001 yılında yayımlanan makalesinde Washington'ın iki dönem geleneğini başlattığı yönündeki yaygın kanıyı sorgulamakta ve bu anlayışın Washington'ın başkanlık dönem sınırlamaları hakkındaki tutumunu ve iki dönem geleneğinin gelişimindeki tarihsel çerçevenin yeterince ayırdına varamadığını değerlendirmektedir. Anayasa metninde somutlaşan federalizm ile gücün merkezileşmesine yönelik endişeler iki dönem geleneğinin esas kaynağını oluşturmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz.: Peabody, "George Washington, Presidential Term Limits, and the Problem of Reluctant Political Leadership", s.440 vd.

³¹⁴ Peabody, **a.e.**, s.446; Neale, "Presidential Terms and Tenure", s.13.

³¹⁵ ABD'nin yedinci başkanı Andrew Jackson başkanlık görev süresinin resmen kısıtlanması yönünde girişimlerde bulunmuştur. Başkanın ne şekilde seçilmesi gerektiği ve ne kadar süre görev yapabileceği yönünde Kongreye çağrıda bulunan Jackson, 1830 ila 1835 yılları arasında Kongreye gönderdiği yıllık mesajlarda Kongrenin başkanlığı dört ya da altı yıllık tek bir görev dönemi ile sınırlayacak bir anayasa değişikliğini değerlendirmesi tavsiyesinde bulunmaktadır. Bkz.: Neale, **a.e.**, s.14.

³¹⁶ Stathis, "The Twenty-Second Amendment", s.63.

pratikte değişken ve tartışmalı olagelmıştır.³¹⁷ Örneğin kimi yazarlar Başkan Andrew Jackson ile Başkan Abraham Lincoln arasında tek dönem görev yapma geleneğinin ortaya çıkmış olabileceğini ileri sürmektedir.³¹⁸ Gerçekten de bu dönemde hiçbir başkan bir dönemden daha fazla görev yapmamıştır.³¹⁹ Jackson ile Lincoln arasında görev yapan başkanlardan yalnızca biri, Başkan Martin Van Buren partisi tarafından ikinci dönem için yeniden aday gösterilmiştir.³²⁰ 1841’de göreve başlarken yaptığı konuşmada Başkan William Henry Harrison bir dönem görev yapacağına ilişkin taahhütte bulunmuş ve bu yönde bir anayasa değişikliği yapılmasını teşvik etmiştir.³²¹ Bu süreçte Whig siyasal platformlarında istikrarlı bir şekilde başkanlık görevi bakımından tek dönem kuralına destek olduğu da ayrıca belirtilmelidir.³²² 1864’te Başkan Lincoln’ün, 1872’de ise Başkan Ulysses S. Grant’ın ikinci defa başkan olarak seçilmeleri ile tek dönem başkanlık pratiği sona ermiştir.³²³

Gerçek şudur ki, ABD Anayasası’nı hazırlayanlar başkanın yeniden seçilmesini tamamiyle engellemenin pratik açıdan sakıncalarına odaklanarak bu yönde bir tercihte bulunmamıştır. Ancak ilk makam sahiplerinin ikinci görev dönemi sonunda emekliye ayrılması ile XIX’uncu yüzyılın ilk çeyreğinde iki dönem geleneği ortaya çıkmıştır. Akabinde 1876 ve 1880’deki Başkan Grant’ın üçüncü dönem girişimlerine kadar başkanlık dönem sınırlamasına ilişkin tartışmalar esas itibarıyla başkanın ikinci bir dönem görev yapıp yapmaması gerektiğine ilişkin olmuştur. XIX’uncu yüzyılın ikinci yarısı ve XX’nci yüzyılın başlarında ise üçüncü dönem meselesi ABD başkanlık siyasetinin temel meselesi olarak gündeme gelmiştir. Bu süreçte kimi ilkeli duruşlara

³¹⁷ Peabody, **a.g.e.**, s.441, 449. İki dönem geleneği federal hükûmetin ilk yüzyılında çeşitli meydan okumalara maruz kalmakla birlikte başkanın görev süresini altı yıla çıkaracak ve / veya başkanlık görevini tek bir dönem ile sınırlayacak öneriler XX’nci yüzyılın sonlarına kadar savunulmaya devam etmiştir. Bkz.: Neale, “Presidential Terms and Tenure”, s.12.

³¹⁸ Paul G. Willis, George L. Willis, “The Politics of the Twenty-Second Amendment”, **The Western Political Quarterly**, C. V, S. 3, 1952, s.469.

³¹⁹ Neale, **a.g.e.**, s.15.

³²⁰ Peabody, **a.g.e.**, s.447.

³²¹ Joseph E. Kallenbach, “Constitutional Limitations on Reeligibility of National and State Chief Executives”, **The American Political Science Review**, C. XLVI, S. 2, 1952, s.442; Peabody, **a.g.e.**, s.447.

³²² Kallenbach, **a.e.**, s.442; Peabody, **a.e.**, s.447.

³²³ Kallenbach, **a.e.**, s.442.

rağmen tartışmaları ve başkanların, adayların ve partililerin tutum ve eylemlerini yönlendiren esas faktör siyasi çıkarlar olmuştur^{324, 325}.

³²⁴ Bu konuda bkz.: Korzi, **Presidential Term Limits in American History**, s.77.

³²⁵ Bu noktada kısa bir tarihsel izlek sunmak uygun olacaktır. Başkan Grant'ın ikinci döneminin sonlarına doğru Cumhuriyetçi Parti içindeki kimi çevreler Başkan'ın bir defa daha yeniden aday gösterilmesinin gerektiği yönünde önerilerde bulunmuştur. Ancak bu öneriye, muhalefet yanında, Cumhuriyetçi Parti içindeki kimi unsurlar tarafından da hızla karşı çıkılmıştır. 15 Aralık 1875'te Temsilciler Meclisi, Demokrat Partili temsilci Springer tarafından sunulan ve başkanlık makamına ilişkin yerleşik iki dönem geleneğinin ABD'nin cumhuriyetçi rejiminin ayrılmaz bir parçası olduğunu; bu gelenekten sapmanın ise "akıl dışı, hamiyetsiz ve özgür müesseseler(imiz) için tehlike yüklü" olacağını ilan eden bir önergeyi 18'e karşı 234 oyla kabul etmiştir. Bkz.: Kallenbach, "Constitutional Limitations on Reeligibility of National and State Chief Executives", s.443; Herman V. Ames, "The Proposed Amendments to the Constitution of the United States During the First Century of its History", Annual Report of the American Historical Association for the Year 1896, Cilt II, Washington, Government Printing Office, 1897, s.125; Korzi, **Presidential Term Limits in American History**, s.61. Böylelikle Başkan Grant yeniden aday olma şansını fiilen kaybederken Cumhuriyetçiler 1876 yılında gerçekleşen ulusal kongrede başkan adayı olarak başkanlık makamında tek dönem esasını savunan Rutherford B. Hayes'i belirlemişlerdir. Başkan seçildikten sonra yaptığı ilk konuşmada Hayes, altı yıllık tek bir görev dönemi yönünde anayasa değişikliği yapılması önerisinde bulunmuş; kendisi de 1880'de yeniden aday olmamıştır. Bkz.: Korzi, **a.e.**, s.61. Cumhuriyetçi Parti içindeki bir fraksiyon partinin 1880'deki ulusal kongresinde Başkan Grant'ın üçüncü defa adaylığı için ısrarını sürdürmüş fakat kongre James A. Garfield'ı başkan adayı olarak belirlemiştir. Bu noktada dikkat edilmesi gereken bir husus, 1876'dan farklı olarak 1880'de Grant başkanlık koltuğunda oturmamaktadır. Başka bir deyişle muhtemel adaylığı durumunda görev avantajlarından faydalanamayacak olması, yani ardışık olmayan bir üçüncü dönem ihtimali, 1880'de Grant'ın elini güçlendirmiştir. Öte yandan, o dönemlerde ardışık seçilmeye karşı ileri sürülen temel argümanlarından biri patronaj ve yeniden seçilme arayışı arasındaki ilişkidir. Oysa görevde olmayan bir başkanın yeniden seçilmek üzere kullanılabileceği bir patronaj ilişkisi bulunmamaktadır. Benzer bir argüman, 1912'de Theodore Roosevelt tarafından da ileri sürülmüştür. Bkz.: Korzi, **a.e.**, s.62-63. 1885-1889 yılları arasında başkanlık koltuğunda oturan Demokrat Partili Başkan Grover Cleveland, adaylığını kabul ettiği yazıda başkanlık makamı ile patronaj ve yolsuzluğu ilişkilendirmiş ve başkanlık makamına ilişkin görev süresinin bir dönem ile sınırlanmasına ilişkin bir anayasa değişikliğini savunmuştur. Ancak çok geçmeden 1888'de Başkan Cleveland bu konudaki pozisyonunu muhafaza etmeyerek 1892 seçimlerinde yeniden aday olmuş ve ikinci defa seçilmiştir. Bkz.: Korzi, **a.e.**, s.64-65. Böylelikle ABD tarihinde ardışık olmayan iki dönemde başkan koltuğuna oturan ilk isim Grover Cleveland olmuştur. Demokrat Partili Başkan Cleveland'ın halefi Cumhuriyetçi Başkan William McKinley ise 1900'de ikinci defa seçilmesinin hemen akabinde üçüncü dönem için yeniden seçilmesi lehine ortaya atılan iddialar karşısında üçüncü dönem aday olmayacağını kesin olarak vurgulamış ve fakat kendisi 1901'de, ikinci döneminin daha ilk yılında, suikasta uğramıştır. Başkan McKinley'in suikastı nedeniyle yerine geçen Başkan Yardımcısı Theodore Roosevelt ise, başkanlık makamında geçirdiği üç buçuk yılın ardından ilk defa 1904'te başkan olarak seçilmiştir. Theodore Roosevelt'in başkan olarak ilk döneminin Mart 1905'te başladığını ileri sürmesi ve 1908'de yeniden aday olması mümkün iken Başkan Roosevelt 1904'te, seçim günü yaptığı konuşmada 1908'de yeniden seçilmek üzere aday olmayacağını şu sözlerle duyurmuştur: "Önümüzdeki 4 Mart'ta [1905] üç buçuk yıl [başkan olarak] hizmet etmiş olacağım ve bu üç buçuk yıl benim ilk dönemimi oluşturmaktadır. Başkanı iki dönem ile sınırlayan akıllıca gelenek, şekle değil öze ilişkindir ve ben [bu nedenle] hiçbir koşulda aday olmayacak, bir defa daha adaylığı kabul etmeyeceğim." Bkz.: Korzi, **a.e.**, s.66. Başkan'ın bu kesin tavrına rağmen kısa bir süre sonra T. Roosevelt'in üçüncü dönem için aday olmasını destekleyenlerce bir birlik kurulmuş; birçoğu Cumhuriyetçi olan ülke çapından gazete editörleri Başkan lehine propaganda yapmaya başlamışlardır. Ancak bu süreçte Başkan T. Roosevelt net olan pozisyonunu korumuştur. 1907 sonlarına doğru yeniden aday olma yönündeki spekülasyonlar nedeniyle Başkan T. Roosevelt 1904 seçim gecesi konuşmasını yinelemek durumunda kalmış ve Kasım 1907'de üçüncü döneminde ısrarcı olan kabine üyelerine yazdığı kamuya açık mektubunda Başkan bu durumu sonlandırmaları, aksi hâlde cezalandırılacaklarını bildirmiştir. Bu

ABD’de dönem sınırlamasının yazılı ve bağlayıcı bir hukuk kuralı olarak anayasanın bir parçası biçimine bürünmesi ise 32’nci Başkan Franklin D. Roosevelt’in 1932, 1936, 1940 ve 1944’te, ardışık olarak dört seçim kazanması neticesinde gerçekleşmiştir. Başka bir ifadeyle Franklin D. Roosevelt’in 1940’ta ve ardından 1944’te kazandığı başkanlık seçimleri hem iki dönem geleneğinin sonunu getirmiş

süreçte Demokratlar Temsilciler Meclisinin Springer Kararı’nı yeniden gündeme almışlardır. Nihayetinde 1908’de Cumhuriyetçilerin aday olarak William Howard Taft’ı belirlemesi ile konu bir süreliğine rafa kaldırılmıştır. Ancak kendi desteği ile Cumhuriyetçilerin aday olarak belirlenen halefi Taft’ın performansından memnun olmayan ve kendi ajandasını devam ettirmek isteyen T. Roosevelt, (Cumhuriyetçi Parti içindeki ilericielerin teşviki ile) sözünden dönmüş ve 1912’de yeniden aday olmaya karar vermiştir. Bkz.: Korzi, a.e., s.67; “Savior or Spoiler: Teddy Roosevelt as a Third Party Candidate in 1912”, (Çevrim içi), <https://nationalcowboymuseum.org/explore/savior-spoiler-teddy-roosevelt-third-party-candidate-1912/>, 16 Haziran 2023; Sidney Milkis, “Theodore Roosevelt: Campaigns and Elections”, t.y., (Çevrim içi), <https://millercenter.org/president/roosevelt/campaigns-and-elections>, 16 Haziran 2023; Peabody, “George Washington, Presidential Term Limits, and the Problem of Reluctant Political Leadership”, s.448. 1912’de toplanan ulusal kongrede adaylığı Taft’ın kazanmasının ardından T. Roosevelt ve destekçileri İlerici Parti’yi (*Progressive Party* ya da bilinen adıyla *Bull Moose*) kurarak 1912 seçimlerinde T. Roosevelt’in üçüncü parti aday olarak yarışmasını sağlamışlardır. T. Roosevelt destekçilerinin adaylığa ilişkin temel argümanı, iki dönem geleneğinin aslında ardışık üç dönemi engellemek üzere geliştiği yönündedir ve T. Roosevelt de esas itibarıyla geçmişte ardışık olarak üç dönem görev yapmaya karşı çıkmıştır. Bu nedenle başkanlık makamı dışında geçen bir dönemin ardından T. Roosevelt’in yeniden aday olması iki dönem geleneğini ihlal olarak yorumlanmamalıdır. Bkz.: Korzi, a.e., s.67-69; Neale, “Presidential Terms and Tenure”, s.17. İlginçtir ki bu durum T. Roosevelt’in suikast girişimine maruz kalması ile sonuçlanmıştır. 1912 seçim kampanyaları devam ederken Ekim ayında bir programa katılmak üzere Wisconsin’de bulunan T. Roosevelt konuşma yapacağı oditoryuma girecekken kendisini coşkuyla karşılayan kalabalık içindeki John Schrank tarafından kurşunlanmıştır. Paltosunun ön cebinde katlanmış hâlde bulunan konuşma metni ve metal gözlük kutusu sayesinde bu suikast girişiminden kurtulan T. Roosevelt, vücuduna giren kurşuna rağmen programını iptal etmeyerek konuşmasını gerçekleştirmiştir. Paranoid şizofreni tanısı konulan suikastçi Schrank ise, T. Roosevelt’in üçüncü dönem için aday olarak Birleşik Devletler’de monarşi kurmak istediğini; kendisinin ise buna karşı bir mesaj vermek istediğini ileri sürmüştür. Bkz.: Stan Gores, “The Attempted Assassination of Teddy Roosevelt”, **The Wisconsin Magazine of History**, C. LIII, S. 4, 1970, s.274; Christopher Klein, “When Teddy Roosevelt Was Shot in 1912, a Speech May Have Saved His Life”, October 12, 2012, (Çevrim içi), <https://www.history.com/news/shot-in-the-chest-100-years-ago-teddy-roosevelt-kept-on-talking>, 16 Haziran 2023. Bu süreçte Anayasa’da başkanlık makamına ilişkin altı yıllık tek bir görev döneminin öngörülmesine dair bir anayasa değişikliği teklifi, eski bir başkanı (Başkan Taft’ı) aday gösteren Cumhuriyetçiler tarafından gündeme getirilmiştir. Ancak hem kendi adaylarının kazanacağından emin olan ve bir sonraki dönemi de güvence altına almak isteyen hem de rakip adaylardan T. Roosevelt’in halk arasındaki popülerliği sebebiyle tepki çekmek istemeyen Demokratların karşı çıkmasıyla bu girişimden bir sonuç alınamamıştır. Bu konuda bkz.: Korzi, A.e., s.71-73. Bu olaydan sonra Amerikan başkanlık tarihinde dönem meselesine ilişkin bir diğer ilgi çekici tartışma tıpkı T. Roosevelt gibi, görevdeki başkanın ölümü üzerine başkanlık makamına gelen Başkan Yardımcısı Calvin Coolidge bakımından gerçekleşmiştir. Ancak Coolidge’in durumu T. Roosevelt’inkinden farklıdır. Zira Coolidge selefinin dört yıllık görev döneminin yalnızca on dokuz ayını tamamladıktan sonra ilk defa 1924’te seçilmiş ve 1925’te göreve başlamıştır. Başkan Coolidge 1928 seçimlerinde aday olmayı seçmeyeceğini birkaç defa dile getirmiş olmakla birlikte, aday olmasına yönelik çağrılar karşısında Senato 22’ye karşı 56 oyla başkanın üçüncü dönemine karşı çıkan bir karar almıştır. Herhangi bir yasal bağlayıcılığı bulunmayan bu karar neticesinde Coolidge’in yeniden adaylığı fiilen engellenmiştir. Bkz.: Korzi, a.e., s.73-76.

hem de XXII'nci Değişikliğe zemin hazırlamıştır.³²⁶ Bu tarihten önce iki dönem geleneğine yönelik belki de en önemli tehdit 1912'de Theodore Roosevelt'in üçüncü dönem için adaylığıdır fakat Cumhuriyetçi Parti'nin onu aday göstermemesi Başkan'ın yenilgisinde kritik bir rol oynamış; böylece iki dönem geleneği bu dönemde sekteye uğramamıştır. Franklin D. Roosevelt deneyimini öncekilerden ayıran temel husus ise, önceki başkanların kendi partilerinin desteğini konsolide etmesine ya da adaylığını meşrulaştırmaya yarayacak bir gerekçeye sahip olmamasıdır. Buna karşın Franklin D. Roosevelt'in üçüncü dönem adaylığında ve seçimi kazanmasında II. Dünya Savaşı'nın rolü yadsınamaz bir gerçek olarak belirlemektedir.³²⁷

İlk bölümde dönem sınırlamasına karşı argümanlar bahsinde ele aldığımız Hamilton'ın *siyasal kriz zamanlarında deneyimli bir lidere ihtiyaç duyulabileceği* yönündeki argümanı, yaklaşık 150 yıl sonra bir ABD Başkanı'nın iki dönemden fazla görev yapabilmesini meşrulaştıran bir argüman olarak ilk defa kullanılmıştır.³²⁸ 1939'da Avrupa'da patlak veren savaş, ABD'de de etkili olmuş ve Demokrat Parti'nin 15 Temmuz 1940'ta gerçekleşen ulusal kongresinde Franklin D. Roosevelt partisi tarafından yeniden aday gösterilmiştir. 1940 seçimlerinde aday olarak yarışan görevdeki Başkan Franklin D. Roosevelt'in seçimleri kazanmasının ardından Aralık 1941'de gerçekleşen Pearl Harbor Saldırısı ile ABD II. Dünya Savaşı'na resmen girmiştir. Henüz savaş sürmekteyken gerçekleşen 1944 seçimlerinde, yine sürmekte olan olağanüstü koşulların etkisiyle Başkan Roosevelt dördüncü dönem için aday gösterilmiş ve bu seçimleri de kazanmıştır. Ancak kötüleşen sağlık durumu nedeniyle seçimlerden yaklaşık üç ay sonra hayatını kaybetmiştir.³²⁹

Franklin D. Roosevelt ile sekteye uğrayan iki dönem geleneği, 1947'de ABD Kongresinin yasama meclislerinden geçen ve 1951'de yeter sayıda eyalet tarafından

³²⁶ Neale, "Presidential Terms and Tenure", s.12. Bu durum, Franklin D. Roosevelt dışında hiçbir ABD Başkanı'nın iki dönemden fazla seçilmemiş olması, Franklin D. Roosevelt deneyiminin bir anomali olarak yorumlanmasına neden olmaktadır. Bkz.: Stathis, "The Twenty-Second Amendment" s.62.

³²⁷ Korzi, **Presidential Term Limits in American History**, s.79-80.

³²⁸ Korzi, "The Politics of Presidential Term Limits in the United States", s.409; Korzi, **Presidential Term Limits in American History**, s.91, 96. Franklin D. Roosevelt'in üçüncü dönem adaylığını destekleyenler Hamilton'ın argümanları yanında halkın özgür iradesine ve demokrasiye de vurgu yapmaktadır. Bkz.: a.e., s.99.

³²⁹ Neale, "Presidential Terms and Tenure", s.18-19.

onaylanan XXII'nci Değişiklik ile yazılı hukuk formuna bürünmüştür.³³⁰ Söz konusu değişiklik, yürütme erkine yönelik Amerikan ihtiyatlılığının bir ürünü olduğu kadar; Franklin D. Roosevelt deneyiminin değişikliğin öncelikli motivasyonu olduğu da bu bağlamda haklı olarak ileri sürülmektedir.³³¹

Değişiklik tartışmaları sürerken dönem sınırlaması leh ve aleyhine birçok argüman ileri sürülmüş, ciddi tartışmalar yaşanmıştır. Değişiklik karşıtlarının temel argümanları bu konuda Kurucular'ın iradesi ve Hamilton'ın düşüncelerine dayanmaktadır. Buna karşın değişiklik taraftarları başkanlık görev süresinin uzun olmasının sakıncalarına odaklanmaktadır. Değişiklik taraftarlarının iddialarına göre günün şartları Kurucular'ın zamanı ile aynı değildir. Kurucular başkana oldukça sınırlı yetkiler verdiğinden ötürü başkanın görev yapabileceği dönem sayısına bir sınırlama getirmeye gerek duymamışlardır. Ancak merkezî iktidar ve başkanlık makamı zaman içerisinde oldukça güçlenmiştir. Söz konusu değişiklik, siyasal iktidarın müstakbel başkanlar elinde yoğunlaşmasını önlemek ve Amerikan halkının özgürlüklerini güvence altına almak için artık bir gereklilik olarak görülmektedir.³³²

Sonuç olarak Cumhuriyetçilerin domine ettiği 80'inci ABD Kongresi'ne sunulan ve başkanlık makamı için altı yıllık tek bir dönem öngören 25 numaralı önerge (*House Joint Resolution 25*) ile başkanlık makamı için dört yıllık iki döneme olanak tanıyan 27 numaralı önergeden (*House Joint Resolution 27*) ikincisi 6 Şubat 1947'de 121'e karşı 285 oyla kabul edilmiştir. Anayasa değişikliği görüşmelerine bakıldığında Temsilciler Meclisi'ndeki tartışmaların partizan bir içerik taşıdığı görülmektedir. Yine bu bağlamda Anayasa değişikliği Cumhuriyetçi bir tedbir olarak nitelenmektedir.

³³⁰ Korzi, "The Politics of Presidential Term Limits in the United States", s.409-410; Neale, "Presidential Terms and Tenure", s.22.

³³¹ Yeri gelmişken ifade edilmelidir ki, başarı ile sonuçlanan ilk ve tek girişim olmakla birlikte, ABD başkanının görev süresini konu edinen ilk değişiklik girişimi Yirmi İkinci Değişiklik değildir. Pensilvanya Temsilcisi Louis E. Graham, 139 yıllık ABD tarihinde başkanın görev süresini belirlemek üzere 210 ayrı anayasa değişikliği girişiminde bulunulduğunu ileri sürmektedir. Bunlardan bazıları başkanlık makamı için altı yıllık tek bir görev dönemi öngördüğü gibi bazıları iki dönem geleneğini kodifiye etme amacı taşımaktadır. Bu konuda bkz.: Korzi, **Presidential Term Limits in American History**, s.127. 1789 ila 1947 yılları arasında 270'ten fazla girişim olduğu yönünde ayrı bir saptama için bkz.: Neale, "Presidential Terms and Tenure", s.22; Willis, Willis, "The Politics of the Twenty-Second Amendment", s.469.

³³² Tartışmalar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: Korzi, **Presidential Term Limits in American History**, s.131-132 vd. Ayrıca bkz.: Neale, "Presidential Terms and Tenure", s.22; Willis, Willis, "The Politics of the Twenty-Second Amendment", s.474-476.

Senato ise söz konusu metin üzerinde yaptığı görüşmeler neticesinde, başkan yardımcısının görev süresini netleştiren küçük bir değişiklik ile 12 Mart 1947’de 23’e karşı 59 oyla kararı onaylamıştır.³³³ 21 Mart 1947’de Temsilciler Meclisi, Senato tarafından yapılan değişiklikleri kabul etmiş ve aşağıdaki hususları öngören anayasa değişikliği teklifi yasama meclislerince onaylanmak üzere 24 Mart 1947’de eyaletlere gönderilmiştir:

(i) Hiç kimse başkanlık makamına iki defadan fazla seçilemez, (ii) Başkanlık sorumluluğu üstlenmiş ya da selefi namına iki yıldan *uzun* süre başkan olarak görev yapmış olan kişiler *bir defa* seçilebilir, (iii) Başkanlık sorumluluğu üstlenmiş ya da selefi namına iki yıldan *kısa* süre başkan olarak görev yapmış olan kişiler *iki defa* seçilebilir, (iv) Değişiklik, teklif edildiğinde ya da onaylandığında başkan olarak görev yapan kişiler için geçerli olmayacaktır.³³⁴

Söz konusu hükümleri içeren değişiklik teklifinin yeter sayıda eyaletin (dört eyaletten üçünün) yasama organı tarafından onaylanması neticesinde Birleşik Devletler Anayasası XXII’nci Değişikliği 1 Mart 1951 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.³³⁵ Söz konusu düzenleme, Birleşik Devletler Anayasası XXII’nci Değişiklik Bölüm I, günümüzde hâlen geçerliliğini korumakta olup hüküm aşağıdaki gibidir:

“Hiç kimse, Başkanlık görevine iki defadan fazla seçilemeyecek ve daha önce Başkanlığa seçilmiş başka bir kimsenin görev süresinin iki yıldan fazla bölümünde Başkanlık sorumluluğunu yüklenmiş, ya da ona vekâlet etmiş bir kimse bir kereden fazla Başkan seçilmeyecektir. Ancak, bu madde Kongre’ye önerildiği zaman Başkanlık görevini üstlenmiş kişi için uygulanmayacak ve bu maddenin işlerliğini kazanması için geçecek sürede Başkanlık makamını işgal eden, veya ona vekâlet eden kişinin bu sürenin geri kalan kısmında Başkanlık görevini sürdürmesini veya ona vekâlet etmesini engellemeyecektir.”³³⁶

³³³ Neale, “Presidential Terms and Tenure”, s.23; Willis, Willis, “The Politics of the Twenty-Second Amendment”, s.473-474; Stathis, “The Twenty-Second Amendment” s.67 vd.

³³⁴ Neale, *a.e.*, s.23; Richard M. Pious, *The Presidency of the United States: A Student Companion*, 2. bs., New York, Oxford University Press, 2001, s.264. Söz konusu bu son hususu Rusya’nın 2020 anayasa değişikliğinde yer alan düzenleme ile karşılaştırmak mümkündür. Bunun için aşağıya, **ad hominem** düzenlemelerin ele alındığı başlığa bakınız.

³³⁵ Neale, “Presidential Terms and Tenure”, s.23.

³³⁶ “Amerika Hakkında: Açıklamalı Amerika Birleşik Devletleri Anayasası”, (Çevrim içi) <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>, 4 Temmuz 2023. Düzenlemeye yönelik eleştiriler hakkında bkz.: Kallenbach, “Constitutional Limitations on Reeligibility of National and State Chief Executives”, s.454; Peabody, “George Washington, Presidential Term Limits, and the Problem of Reluctant Political Leadership”, s.449; Stathis, “The Twenty-Second Amendment”, s.72 vd.

Bir sonraki başlıkta dönem sınırlamalarının anayasal düzeyde yazılı olarak hüküm altına alındığı ilk bölge olan Latin Amerika ele alınmaktadır.

2. Latin Amerika Devletlerinde Başkanlık Dönem Sınırlamaları

Amerikan Bağımsızlık Savaşı'ndan etkilenen İspanyol kolonileri XIX'uncu yüzyılın başlarında bağımsızlıklarını kazanmalarının ardından yeni ulus devletlerinin anayasal örgütlenme modeli bakımından büyük ölçüde ABD başkanlık modelinden esinlenmişlerdir.³³⁷ Bu tarihte ABD'de başkanlığa yeniden seçilmeye ilişkin yazılı ve bağlayıcı bir kısıtlama bulunmasa dahi, başkanlık dönem sınırlamaları Latin Amerika uluslarının bağımsızlığından itibaren anayasa mühendisliğinin önemli konularından biri olagelmıştır.³³⁸ Örneğin, çalışmanın birinci bölümünde de değinildiği üzere, 1826 tarihli Bolivya Anayasası'nda başkan için ömür boyu görev süresi tayin edilmesinde önemli bir rol olsa da Latin Amerika Bağımsızlık Hareketi'nin lideri Bolivar, 1819 kadar erken bir tarihte iktidarın uzun süre belirli bir kişinin elinde olmasının sakıncalarına dikkat çekmektedir.³³⁹

Latin Amerika başkanlık sistemleri başkanlık dönem sınırlamalarının anayasal düzeyde kabul edildiği ilk örnekler olmakla birlikte Latin Amerika tarihi boyunca görev süresi ve dönem sınırlamaları sürekli olarak tartışılmış; zaman içerisinde birçok reform gerçekleşmiş ve çeşitli modeller denenmiştir.³⁴⁰ Bu durum Latin Amerika'nın uzun politik istikrarsızlıklarıyla ilişkilendirilmekte³⁴¹ olup geçen iki yüz yıllık zaman

³³⁷ XIX'uncu yüzyılın ilk çeyreğinde Latin Amerika'yı etkileyen tek siyasal sistemin ABD olmadığını da bu bağlamda ifade etmek gerekmektedir. Bkz.: Laurence Whitehead, "Latin American Constitutionalism: Historical Developments and Distinctive Traits", **New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices**, editör: Detlef Nolte ve Almut Schilling-Vacaflor, Farnham/Burlington, Ashgate Publishing, 2012, s.123. 1793 ve 1795 Fransa Anayasalarının da etkisi ile bağımsızlık sonrası Latin Amerika uluslarının kimileri yürütme fonksiyonunu müşterek bir yapıya tevdi etmek yönünde bir tercihte bulunmuşlardır. Söz konusu bu yapıların genel itibarıyla zayıf olmaları yanında sabit bir görev süresine ve yeniden seçilmeye ilişkin kimi kısıtlamalara tabi oldukları ifade edilmektedir. Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.25.

³³⁸ Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.25. John M. Carey, "The Reelection Debate in Latin America", **Latin American Politics and Society**, C. XLV, S. 1, 2003, s.123; Ginsburg, Melton, Elkins, "On the Evasion of Executive Term Limits", s.1835; Zachary Elkins, "Term-limit Evasions and the Non-compliance Cycle", **Constitutional Political Economy**, C. XXXII, S. 3, 2021, s.329.

³³⁹ Ginsburg, Melton, Elkins, "On the Evasion of Executive Term Limits", s.1819; Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.26.

³⁴⁰ Leiv Marsteintredet, "Presidential Term Limits in Latin America: c.1820-1985", **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.103.

³⁴¹ Heyl, Llanos, "Presidential Term Limits in Latin America and Sub-Saharan Africa", s.5.

diliminde dönem sınırlamalarını konu edinen tartışmaların merkezi de değişim göstermiştir. XIX'uncu yüzyılın merkezî konusu sınırlamaların düzen ve anarşi ile ilişkisi iken XX'nci yüzyılla birlikte tartışmaların merkezine sınırlamaların demokrasi ile olan ilişkisi yerleşmektedir. Dönem sınırlaması karşıtlarının temel argümanı yeniden seçilmeye ilişkin sınırlamaların yokluğunda anarşik toplumlarda kamusal düzenin sağlanması imkân ve ihtimalinin artacağı yönündedir. Dönem sınırlaması savunucuları ise, Meksikalı diktatör Porfirio Diaz örneğinde olduğu gibi, herhangi bir sınırlama bulunmadığı takdirde siyasal bir rejimin diktatörlüğe dönüşebileceğine dikkat çekmektedir. Sınırlamanın demokrasi ile ilişkisi bağlamında sınırlama karşıtlarının argümanları seçmenlerin siyasal özgürlükleri ve hükûmet politikalarında istikrara odaklanmaktadır. Kimi hâllerde bir ulusun kaderi kurtarıcı olarak görülen bir liderin iktidarının devamlılığı ile dahi ilişkilendirilmektedir. Oysa yeniden seçilmeye ilişkin sınırlamaları savunanlar görevde rotasyonun demokrasi ve demokratikleşme ile kuvvetler ayrılığı açısından önemine dikkat çekmektedir.³⁴²

Bu başlıkta dönem sınırlaması düzenlemelerinin Latin Amerika'daki genel görünümü ele alınmaktadır. Ancak Latin Amerika olarak adlandırılan bölgenin coğrafi genişliği ve uzun ve bir o kadar karmaşık tarihi nedeniyle burada son derece genel bir izlek sunulmaktadır.

Karşılaştırmalı siyaset bilimci Leiv Marsteintredet'e göre Latin Amerika'daki başkanlık dönem sınırlamaları iki temel örüntü sergilemektedir. Bunlardan ilki, Güney Amerika ülkelerinde gözlemlenen görece istikrarlı modeldir. Bu model içerisinde sınıflandırılan ülkelerde ardışık olmadığı sürece yeniden seçilmek genel itibarıyla mümkündür. Orta Amerika, Karayipler ve Andlarda gözlemlenen ikinci model ise çok daha değişken bir karaktere sahiptir. Müellif, söz konusu bu bölge anayasacılığında dönem sınırlamalarının sık sık değiştiğini ve yeniden seçilmeye ilişkin kesin yasaklardan yeniden seçilmeye ilişkin herhangi bir sınırlamanın bulunmaması arasında çeşitli varyasyonların bulunduğunu saptamaktadır.³⁴³

Özellikle Güney Amerika'da yer alan kimi başkanlık sistemlerinde XIX'uncu yüzyılın ikinci yarısından itibaren anayasal dönem sınırlamaları istikrarlı bir yapıya

³⁴² Marsteintredet, "Presidential Term Limits in Latin America: c.1820-1985", s.104.

³⁴³ A.e.

kavuşmuş ve anayasa hükümlerine uygulamada da riayet edilmiştir. Arjantin, Şili, Brezilya, Uruguay ve Kolombiya dönem sınırlamalarının fiilen etkili olduğu ve nadiren değiştirildiği rejimlere örnek gösterilmektedir. Bu istikrarlı modelde demokratik gerilemeye koşut olarak kimi istisnai koşullarda dönem sınırlamalarının tamamen ortadan kaldırıldığı bilinmektedir. Panama ve Uruguay dışında Orta Amerika, Karayipler ve And coğrafyasında yer alan ülkelerde ise dönem sınırlamalarına ilişkin politikalarda, istikrarsız yönetimlerin sonucu olarak, oldukça değişken bir motif ortaya çıkmaktadır. Bu coğrafyada yer alan ülkeler aynı zamanda görev süresinin uzunluğu ve yeniden seçilme kuralları bakımından da çeşitlilik göstermektedir.³⁴⁴

Marsteintredet'in verilerine göre Latin Amerika ülkeleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde ~1820 ila 1985 arasında hazırlanan Latin Amerika anayasalarının % 81'inde yeniden seçilmeye ilişkin dönemsel sınırlamalar bulunmaktadır. Başka bir ifadeyle, bağımsızlıklarından itibaren başkanlık sistemi yanlısı olan Latin Amerika'da 1820-1985 yılları arasında hazırlanan beş anayasadan dördünde belirli bir tür dönem sınırlaması öngörülmektedir.³⁴⁵

Latin Amerika'da başkanlık dönem sınırlamaları çalışan bir diğer araştırmacı olan Zachary Elkins'in değerlendirmelerine göre dönem sınırlamaları, Latin Amerika anayasalarının neredeyse evrensel olarak ortaklaştığı hususlardan birine tekabül etmektedir. Aşağıdaki grafikte (Grafik 2.4) görüldüğü üzere tam olarak üç ayrı tarihsel momentte Latin Amerika'daki *bütün* anayasalar başkanlık dönem sınırlaması öngörmüştür.³⁴⁶ Bunun yanında dönem sınırlaması içeren Latin Amerika anayasalarının oranı % 85'in altına nadiren düşmektedir.³⁴⁷ Latin Amerika'da başkanın yeniden seçilmesine ilişkin dönem kısıtlamaların bu derece yaygın olması, iktidarlarını sağlamlaştırmaya çalışan politikacılarla ilgili var olan olumsuz tecrübeyle ilişkilendirilmektedir. Özellikle XIX'uncu yüzyılda, ulusal bağımsızlığını yeni

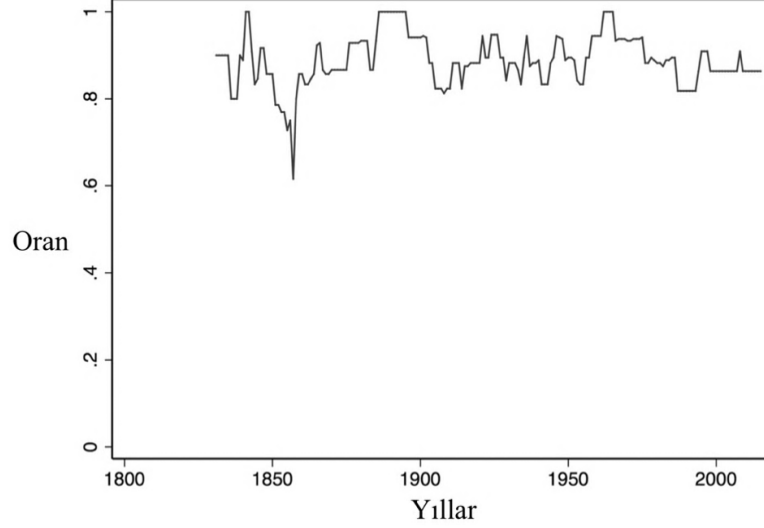
³⁴⁴ A.e.

³⁴⁵ A.e., s.106. Ayrıca bkz.: Ginsburg, Elkins, "The Provision and Interpretation of Presidential Term Limits", s.43. 2013 yılında yayımlanan bir çalışmaya göre bölgesel bağımsızlıktan itibaren Latin Amerika'da yaklaşık 200 anayasa hazırlanmıştır. Bkz.: Gabriel L. Negretto, **Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America**, New York, Cambridge University Press, 2013, s.21.

³⁴⁶ Ginsburg, Elkins, "The Provision and Interpretation of Presidential Term Limits", s.43.

³⁴⁷ Elkins, "Term-limit Evasions and the Non-compliance Cycle", s.329.

kazanan devletlerin hemen hepsinde görev süresi biten bir başkanın *bir sonraki dönem bakımından yeniden seçilmesini* engelleyen kısıtlamaların bulunduğu ileri sürülmektedir.³⁴⁸



Grafik 2.4: Başkanlık dönem sınırlaması öngören Latin Amerika anayasaları.³⁴⁹

Aşağıdaki grafik (Grafik 2.5) ise Latin Amerika ile dünyanın geri kalanında dönem sınırlaması öngören başkanlık anayasalarının zaman içerisindeki oransal değişimini karşılaştırmaya olanak tanımaktadır. Grafikte görüldüğü üzere, XIX’uncu yüzyıl sonlarında ve II. Dünya Savaşı yıllarında neredeyse tüm Latin Amerika anayasaları başkanlık dönem sınırlaması öngörmektedir. Oysa 1950’de Latin Amerika dışında kalan başkanlık sistemlerinin % 47’sinde anayasal dönem sınırlaması öngörüldüğü değerlendirilmektedir.³⁵⁰ Savaş sonrası dönemde ise, dünyanın geri kalanına kıyasla dönem sınırlaması öngören Latin Amerika anayasalarının oranında belirgin bir düşüş yaşanmıştır. Özellikle üçüncü demokratikleşme dalgası ile dünyanın geri kalanında dönem sınırlamaları daha muteber nitelik kazanırken Latin Amerika’nın istikrarsızlığını görece muhafaza ediyor görünmesinin temel nedeninin bölgedeki siyasal rejim istikrarsızlığı olduğu düşünülmektedir.³⁵¹ Grafikte görüldüğü üzere

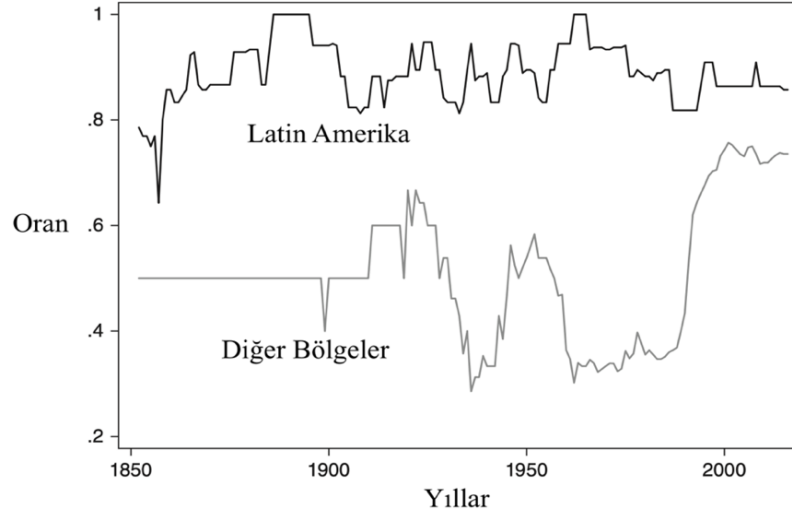
³⁴⁸ Örnekler için bkz.: Carey, “The Reelection Debate in Latin America”, s.122.

³⁴⁹ Elkins, “Term-limit Evasions and the Non-compliance Cycle”, s.329. Veriler 1801 tarihli Haiti Anayasası ile 2015 tarihli Dominik Cumhuriyeti Anayasası arasında hazırlanan 245 anayasayı ve bu anayasalarda değişiklik öngören 573 anayasa değişikliğini kapsamakta olup Elkins’in kendi saptamalarına dayanmaktadır.

³⁵⁰ Heyl, Llanos, “Presidential Term Limits in Latin America and Sub-Saharan Africa”, s.5.

³⁵¹ Cheibub, Medina, “The Politics of Presidential Term Limits in Latin America”, s.529.

yeniden seçilmeye ilişkin formel dönem sınırlamaları açısından Latin Amerika ile dünyanın geri kalanı arasındaki fark git gide azalmaktadır.³⁵²



Grafik 2.5: Dönem sınırlaması öngören başkanlık sistemlerinin bölgelere göre oransal dağılımı (1850-2016).³⁵³

Latin Amerika'daki dönem sınırlamalarının 1946-2016 yılları arasındaki değişiminin incelendiği başka bir çalışma uyarınca yeniden seçilmeye ilişkin *mutlak yasak* öngören anayasaların oranı yetmiş yıl içerisinde önemli ölçüde azalmıştır.³⁵⁴ 1946'da yalnızca iki devlet, Dominik Cumhuriyeti ile Paraguay, başkanın yeniden seçilmesine olanak tanımaktayken bu sayının 2016 yılında ona yükseldiği tespit edilmiştir.³⁵⁵ Bununla birlikte 2016 yılı itibarıyla Latin Amerika devletlerinin yaklaşık % 50'sinin başkanın yeniden seçilmesine olanak tanımadığı ileri sürülmektedir.³⁵⁶

Sonuç olarak bu başlığı kapatırken Latin Amerika'da başkanlık dönem sınırlamalarına ilişkin vurgulanması gereken hususları şu şekilde özetlemek mümkündür:

³⁵² Ginsburg, Melton, Elkins, "On the Evasion of Executive Term Limits", s.1843.

³⁵³ Ginsburg, Elkins, "The Provision and Interpretation of Presidential Term Limits", s.44.

³⁵⁴ Cheibub, Medina, "The Politics of Presidential Term Limits in Latin America", s.527.

³⁵⁵ Bu noktada önemle vurgulamak gerekir ki mezkûr çalışmada yeniden seçilmenin hiçbir şekilde sınırlanmadığı devletler arasında Honduras da sayılmaktadır. Oysa aşağıda görüleceği üzere Yüksek Mahkemenin uygulanamaz hüküm olarak nitelemiş olmasına rağmen Honduras Anayasası otantik metninde başkanlık görevinin yalnız bir defa icra edilebileceği düzenlenmektedir.

³⁵⁶ Cheibub, Medina, *a.g.e.*, s.528.

(1) Bölge, başkanlık dönem sınırlamalarının yazılı bir norm olarak ulusal anayasalarda düzenlendiği ilk yerdir ve oldukça farklı dönem sınırlaması türlerine ev sahipliği yapmaktadır.

(2) Bununla birlikte, başkanlık dönem sınırlamalarının uzun vadede normatif açıdan istikrarsızlık sergilediği ve bu itibarla katı bir kurumsallaşma göstermediği değerlendirilmektedir.

(3) Bölgede yer alan siyasi rejimler, başkanlık dönem sınırlaması reformlarıyla sık sık gündeme gelmektedir ve bu reformlar günümüzde genel itibarıyla başkanların iktidar sürelerini uzatacak anayasa reformlarıdır.³⁵⁷

3. Sahra Altı Afrika Devletlerinde Başkanlık Dönem Sınırlamaları

Başkanlık sisteminin yaygın olduğu bir diğer bölge, Sahra Altı Afrika olarak adlandırılan ve coğrafi olarak Sahra Çölü'nün güneyinde yer alan, Sudan dışında kalan ülkeleri kapsayan bölgedir. Bu bölgede başkanlık sistemlerinin ve dolayısıyla başkanlık dönem sınırlamalarının oldukça geç bir dönemde ortaya çıktığı bilinmektedir. 1920 ila 1960'lar arasında kaleme alınan bağımsızlık anayasalarında bölge ulusları İngiliz ve Fransız kolonyalizminin devam eden etkileri nedeniyle ne başkanlık sistemini tercih etmişler ne de yürütme erkine yönelik dönemsel sınırlamalar benimsemişlerdir.³⁵⁸ Vâkıâ, Afrika'nın bağımsızlaşmasını takiben Tunus ve Mısır ile Sahra Altı devletlerden Ruanda, Togo, Senegal, Mali, Somali, Kongo, Gabon, Nijerya ve Gana'da 1990'lar öncesinde kısa bir süreliğine dönem sınırlamaları kabul

³⁵⁷ Bir örnek zikretmek gerekirse, Juan Munoz-Portillo ile Ilka Treminio'nun tespitlerine göre Orta Amerika'da bulunan Costa Rica (10), El Salvador (16), Guatemala (13) ve Honduras'ta (12) 1839 ila 2015 yılları arasında konuya ilişkin toplamda 51 anayasa reformu gerçekleşmiştir. Bkz.: Juan Munoz-Portillo, Ilka Treminio, "The Politics of Presidential Term Limits in Central America: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, and Honduras", **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.498. Öte yandan, genel olarak, Latin Amerika'da gerçekleşen anayasa reformları ile dönem sınırlamaları tamamen terk edilmemiş fakat yeniden seçilmeye imkân tanıyacak düzenlemelerin benimsenmesi ya da dönem sınırlaması modeline ilişkin değişiklikler öngörülmüştür. Bkz.: Heyl, Llanos, "Presidential Term Limits in Latin America and Sub-Saharan Africa", s.5.

³⁵⁸ McKie, "Presidential Term Limit Contravention", s.1504; Heyl, Llanos, "Presidential Term Limits in Latin America and Sub-Saharan Africa", s.5; Kristin McKie, "The Politics of Institutional Choice Across Sub-Saharan Africa: Presidential Term Limits", **Studies in Comparative International Development**, C. LII, S. 4, 2017, s.438-439.

edilmiştir. Bununla birlikte bölgede hâkim olan tek parti yönetimleri ile askerî cuntalar nedeniyle bu sınırlamaların ömrü uzun olmamıştır.³⁵⁹ 1960’larla birlikte Sahra Altı Afrika’nın yeni bağımsız devletleri başkanlık sistemini benimsemeye ya da parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçmeye yönelmişlerdir.³⁶⁰ 1970 ve 1980’lerin tek parti rejimlerinin öncülüğünde benimsenen başkanlık sistemlerinde ise başkanlık makamına ilişkin herhangi bir dönemsel sınırlama bulunmamaktadır. Bu durum Afrikalı başkanların ömür boyu görev yapmasına ya da uzun yıllar iktidarda kalmasına neden olmuştur.³⁶¹ 1991 yılında yayımlanan bir çalışmada, bağımsızlıktan 1990 yılına kadar görev yapan Afrikalı başkanların Asya ve Latin Amerikalı mevkidaşlarından iki kat daha uzun süre görevde kaldığı saptanmaktadır.³⁶²

Diğer taraftan, XX’nci yüzyılda birer birer bağımsızlıklarını kazanan Afrika devletleri; sömürge sonrası dönemde uzun yıllar süren, siyasal iktidarın otoriter ve karizmatik bir liderin kişiliğinde merkezîleştiği, kliyentalizm gibi pratikler ile patronaj ağlarıyla desteklenen **big man rule** (veya **big man politics**)³⁶³ sorunlarıyla baş etmek zorunda kalmışlardır. Artan ekonomik gerileme ile siyasal meşruiyet krizleri karşısında geniş kitlelerin tepkisini toplayan Sahra Altı Afrika’nın otoriter rejimleri, 1990’lı yıllarda liberalleşme sürecine girmiştir.³⁶⁴ Böylelikle üçüncü demokratikleşme dalgasının tetiklediği anayasa reformları ile başkanlık dönem sınırlamaları 1990’larla birlikte Afrika anayasa mühendisliğinin ilgi alanlarından biri hâline gelerek siyasal iktidarın kişiselleşmesi olgusuna karşı benimsenen kurumsal bir mekanizma olarak Afrika anayasacılığında yaygınlık kazanmıştır.³⁶⁵

³⁵⁹ McKie, “Presidential Term Limit Contravention”, s.1529; Heyl, Llanos, “Presidential Term Limits in Latin America and Sub-Saharan Africa”, s.5; Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.30; Julia Grauvogel, Charlotte Heyl, “The Study of Term Limits in Sub-Saharan Africa: Lessons on Dempratisation and Autocratisation”, **Africa Spectrum**, C. LV, S. 3, 2021, s.217.

³⁶⁰ Baturo, **a.g.e.**, s.30.

³⁶¹ McKie, “The Politics of Institutional Choice Across Sub-Saharan Africa”, s.439.

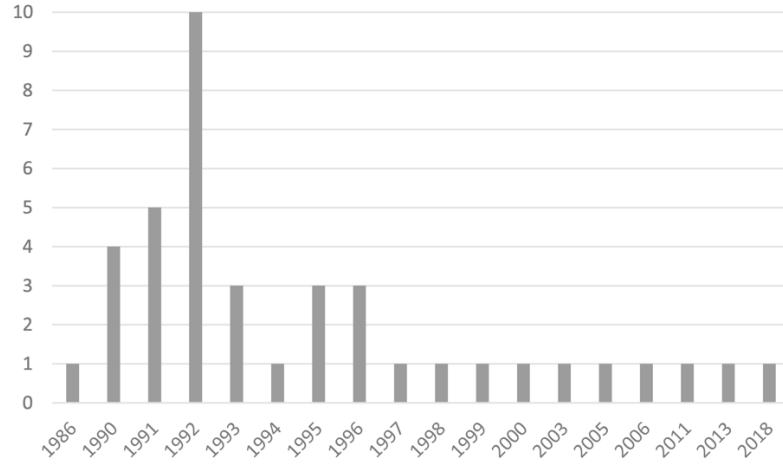
³⁶² Henry S. Bienen ile Nicolas van de Walle’den aktaran: McKie, “The Politics of Institutional Choice Across Sub-Saharan Africa”, s.439.

³⁶³ **Big man politics** kavramı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: Goran Hyden, **African Politics in Comparative Perspective**, 2. bs., Cambridge, Cambridge University Press, 2013, s.97 vd.

³⁶⁴ McKie, “The Politics of Institutional Choice Across Sub-Saharan Africa”, s.439; Cassani, “the Africa Executive Term Limits (AETL) Dataset”, s.544; Denis M. Tull, Claudia Simons, “The Institutionalisation of Power Revisited: Presidential Term Limits in Africa”, **Africa Spectrum**, C. LII, S. 2, 2017, s.82.

³⁶⁵ Heyl, Llanos, **a.g.e.**, s.5; Grauvogel, Heyl, **a.g.e.**, s.217; Cassani, **a.g.e.**, s.543-544.

Aşağıdaki grafik, ilgili yılda yürütme erkine yönelik dönem sınırlaması benimseyen siyasal rejimlerin sayısını göstermektedir. 1986’da Liberya’nın başkanlık dönem sınırlaması kabul etmesi ile başlayan bu dalga, 1990’ların ilk yarısında zirveye ulaşmıştır. 1990’ların başlarında başkanlık veya yarı-başkanlık sistemini benimseyen Afrika devletlerinin üçte ikisinin dönem sınırlaması benimsediği ileri sürülmektedir.³⁶⁶



Grafik 2.6: Sahra Altı Afrika’da ilgili yıllarda yürütme erkine yönelik dönem sınırlaması benimseyen siyasal sistem sayıları.³⁶⁷

Günümüze kadar uzanan bu süreçte Sahra Altı Afrika’da bulunan 49 devletten 40’ı (% ~82) yürütme erkine yönelik herhangi bir tür dönemsel sınırlamayı kendi anayasasına dâhil etmiştir. Anayasalarında yürütme erkine yönelik dönemsel herhangi bir sınırlama öngörmeyen dokuz siyasal rejimden Eritre, Esvatini, Somali ve Güney Sudan seçimsiz (**non-electoral**) siyasal rejim kategorisinde değerlendirilmektedir.³⁶⁸ Etiyopya, Lesotho ve Mauritius ise parlamenter sistemi benimseyen Sahra Altı devletlerdendir. Cape Verde (Yeşil Burun Adaları), yürütme gücünün başbakana ait olduğu bir tür yarı-başkanlık sistemine karşılık gelmektedir. Sahra Altı Afrika’da yer alan ve başkan için dönemsel sınırlama öngörmeyen yalnız bir başkanlık sistemi bulunmaktadır ki o da Gambiya’dır.³⁶⁹ 2020 yılında yayımlanan bir çalışmaya göre ise

³⁶⁶ Grauvogel, Heyl, **a.g.e.**, s.217; Cassani, **a.g.e.**, s.548.

³⁶⁷ Cassani, **a.g.e.**, s.548-549.

³⁶⁸ **A.e.**, s.549.

³⁶⁹ **A.e.** Ayrıca bkz.: Daniel N. Posner, Daniel J. Young, “Term Limits: Leadership, Political Competition and the Transfer of Power”, **Institutions and Democracy in Africa: How the Rules of the Game Shape Political Developments**, editör: Nic Cheeseman, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, s.260.

başkanlık veya yarı-başkanlık sistemini benimseyen 39 Afrika devletinin 35'inde dönem sınırlamaları anayasal bir çerçeveye sahip bulunmaktadır.³⁷⁰

Anayasaların muhalefetin de söz söyleyebildiği kapsayıcı ulusal konferanslarda şekillendiği kimi örnekler yanında, anayasa yapımında yüksek düzeyde iktidar sahibi liderlerin söz sahibi olduğu Burkina Faso (1991), Gana (1992), Gine (1990) ve Kenya (1992) gibi kimi devletler dahi bu süreçte ulusal anayasalarında dönem sınırlamalarına yer vermişlerdir. Bununla birlikte Burkina Faso yanında Senegal gibi bazı devletlerde iktidar partileri başkan için öngörülen görev süresini beş yıldan yedi yıla uzatarak dönem sınırlamalarından beklenen kısıtlayıcı işlevi hafifletmeye çalışmıştır.³⁷¹ Ayrıca bu noktada ifade edilmesi gereken diğer bir husus, Afrika başkanlık anayasalarının başkanlar için ağırlıklı olarak beş yıllık iki görev dönemi yönünde tercihte bulunduğudır.³⁷²

Dönem sınırlamalarının Afrika anayasacılığında yer edinmesi, siyasal iktidarın kişiselleşmesi karşısındaki işlevi ile siyasal münavebeyi destekliyor olması nedeniyle Afrika rejimlerinin kurumsallaşmasında önemli bir evre olarak görülmektedir. Öyle ki, halk nezdinde bile dönem sınırlamaları zaman içerisinde git gide daha çok kabul görmüştür. 34 Afrika ülkesinde gerçekleştirilen güncel bir kamuoyu araştırmasına göre başkanların iki görev dönemi ile sınırlanması düşüncesini destekleyenlerin oranı tüm katılımcıların % 76'sına karşılık gelmektedir. % 54 gibi bir oran ise dönem sınırlamalarını "kesinlikle" savunmaktadır.³⁷³

³⁷⁰ Charlotte Heyl, Mariana Llanos, "Presidential Term Limits in Africa and Latin America: Contested but Resilient", **GIGA Focus Global**, 2020, (Çevrim içi) <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/presidential-term-limits-africa-latin-america-contested-resilient>, 28 Ağustos 2023.

³⁷¹ Charlotte Heyl, "Senegal (1970-2016): Presidential Term Limit Reforms Never Come Alone", **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.341; Grauvogel, Heyl, "The Study of Term Limits in Sub-Saharan Africa: Lessons on Dempratisation and Autocratisation", s.217.

³⁷² Hyden, **African Politics in Comparative Perspective**, s.113; McKie, "The Politics of Institutional Choice Across Sub-Saharan Africa", s.439.

³⁷³ Boniface Dulani, "Long-Serving African Presidents Say the People Want Them to Stay on. Is That True?", November 10, 2021, (Çevrim içi), <https://www.afrobarometer.org/articles/long-serving-african-presidents-say-people-want-them-stay-true/>, 16 Ağustos 2023. Bu konuda ayrıca bkz.: Kristin McKie, Elizabeth Carlson, "Do Contravention Attempts Affect Public Support for Presidential Term Limits?: Evidence from sub-Saharan Africa", **Democratization**, C. XXIX, S. 1, 2022, s.133-153; Posner, Young, "Term Limits: Leadership, Political Competition and the Transfer of Power", s.269.

Genel olarak bakıldığında Sahra Altı Afrika ile Latin Amerika'nın konumuz nezdinde üç hususta ortaklaştığı görülmektedir:

(1) Her iki bölgede yer alan siyasi rejimlerde baskın olan hükûmet sistemi modeli başkanlık (ve yarı-başkanlık) sistemidir.

(2) Üçüncü demokrasi dalgası ile başkanlık dönem sınırlamaları bu bölgelerde ya yeni keşfedilmiş ya da yeniden kabul edilmiştir.

(3) Aşağıda bazı örneklerini ele alacağımız üzere, 1990'lı ve 2000'li yıllardan itibaren her iki bölgede de dönem sınırlamaları sıkça tartışılmış; görevde kalmak isteyen başkanların meydan okumaları ile karşı karşıya kalmıştır.³⁷⁴

B. Dönem Sınırlamalarına İlişkin Mevcut Tasnifler ve Bir Tasnif Denemesi

Kısaca hatırlamak gerekirse dönem sınırlamaları, “süresi önceden belirli bir dönem için göreve gelinen makamlar bakımından kişilerin ilgili makama kaç defa atanabileceği ya da seçilebileceğinin sınırlanması” anlamına gelmektedir. Yürütmeye ilişkin dönem sınırlaması (**executive term limit**) ise başkanlık sistemleri açısından başkanın görev yapabileceği sabit süreli dönemlerin sayısına ilişkin anayasal sınırlamayı ifade etmektedir. Bu itibarla dönem sınırlamaları başkanlık yarışında aday olabilmek bakımından yaş, vatandaşlık, öğrenim ve ikamet gibi yeterlilik şartlarına benzer bir fonksiyon ifa etmektedir.

Söz konusu düzenlemeler hemen her başkanlık sisteminin temel özelliklerinden biri olarak karşımıza çıkmakla beraber dünya anayasalarında birçok farklı görünümünün olduğu ifade edilmelidir. Bu çeşitlilikten hareketle bazı yazarlar dönem sınırlamalarına ilişkin dünya anayasalarındaki düzenlemeleri farklı şekillerde tasnif etmektedir. Örneğin Mario D. Serrafro düzenlemelere ilişkin beşli bir tasnif yapmaktadır. Buna göre siyasi sistemler dönem sınırlamaları bakımından: “1. Başkanın tekrar seçilmesinin yasak olduğu sistemler, 2. Başkanın bir dönem görev yaptıktan sonra tekrar seçilebilmek için belirli bir süre beklediği sistemler, 3. Başkanın

³⁷⁴ Heyl, Llanos, “Presidential Term Limits in Latin America and Sub-Saharan Africa”, s.4-5. Ayrıca bkz.: Cassani, “the Africa Executive Term Limits (AETL) Dataset”, s.549.

art arda iki dönem görev yaptıktan sonra tekrar seçilebilmek için belirli bir süre beklediği sistemler, 4. Başkanın yalnızca art arda iki dönem görev yaptığı sistemler, 5. Başkanın seçilebildiği sürece görevde kaldığı sistemler³⁷⁵ olarak beş gruba ayrılmaktadır.

Rosalind Dixon ve David Landau tarafından yapılan bir diğer tasnif uyarınca dönem sınırlaması içeren yarı-başkanlık ve başkanlık sistemleri: (1) Yeniden seçilmeye izin verilmeyen sistemler, (2) İlk dönem sonrasında ardışık olarak seçilmeye ilişkin sınırlama öngören sistemler, (3) İki dönem sonrasında ardışık olarak seçilmeye ilişkin sınırlama öngören sistemler, (4) İki dönemden sonra yeniden seçilmenin mutlak olarak yasaklandığı sistemler, (5) İki dönem sonrasında ardışık olarak yeniden seçilmeye ilişkin sınırlama öngördüğü ya da yeniden seçilmenin mutlak olarak yasaklandığı belirsiz olan sistemler ve (6) Dönem sınırlaması içermeyen sistemler olarak altı ayrı grup oluşturmaktadır.³⁷⁶

Doğrudan ya da dolaylı olarak seçilen bir başkanın bulunduğu başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter sistemlerdeki dönem sınırlamalarını inceleyen Venedik Komisyonu ise dönem sınırlamalarına ilişkin beş temel modelin bulunduğunu tespit etmektedir. Buna göre söz konusu anayasal hükümler şu şekilde sınıflandırılmaktadır: (1) Sınırlama içermeyen [konuya ilişkin herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı ya da sınırsız bir biçimde yeniden seçilmeye izin veren açık bir hükmün bulunduğu] sistemler, (2) Azami bir sayı olmaksızın ardışık dönemlere sınırlama getiren sistemler, (3) İzin verilen dönem sayısını belirli bir sayı ile sınırlayan sistemler, (4) İzin verilen ardışık dönem sayısını belirli bir sayı ile sınırlayan sistemler ve (5) Yeniden seçilmenin mutlak olarak yasaklandığı sistemler.³⁷⁷

Bu bağlamda değinebileceğimiz bir diğer örnek ise Javier Corrales ile Michael Penfold'un tasnifidir. Yazarlara göre yeniden seçilmeye ilişkin dönemsel kısıtlamalar en azından şu dört gruptan birine karşılık gelmektedir: (1) Yeniden seçilmeye ilişkin mutlak yasak, (2) Ardışık olmadığı sürece yeniden seçilme imkânı, (3) Sınırlı olarak

³⁷⁵ Mario D. Serrafiero'dan aktaran: Ekinci, Kaplan Arık, **a.g.e.**, s.86.

³⁷⁶ Dixon, Landau, "Constitutional End Games", s.372.

³⁷⁷ Venice Commission, **Report on Term-Limits Part I – Presidents**, § 7.

ardışık yeniden seçilme imkânı, (4) Belirsiz ya da süresiz olarak yeniden seçilme imkânı.³⁷⁸

Söz konusu bu tasnif ya da modellemelerden her biri kendi başına değerli olmakla birlikte elinizdeki çalışma kapsamında özgün bir ayırım yapmak amaçlanmış, başkanlık görevine ilişkin dünya anayasalarındaki dönem sınırlaması düzenlemeleri incelenerek düzenlemelerin beş farklı görünüm arz ettiği tespit edilmiştir. Bu itibarla dönem sınırlaması bakımından farklılaşan siyasal sistemlerin aşağıdaki şekilde gruplandırılması yoluna gidilmiştir:

- (1) Başkanlık görevinin yalnız bir dönem icra edilebildiği sistemler.
- (2) Bir dönem görev yaptıktan belirli bir süre ya da dönem sonra tekrar göreve gelmenin mümkün olduğu, azami dönem haddi içermeyen sistemler.
- (3) Ardışık olarak iki dönem görev yapılabilen; aradan belirli bir süre ya da dönem geçtikten sonra tekrar göreve gelmenin mümkün olduğu, azami dönem haddi içermeyen sistemler.
- (4) Ardışık olup olmadığı fark etmeksizin yalnızca ikinci bir dönem için yeniden göreve gelmenin mümkün olduğu sistemler.
- (5) Yeniden seçilmeye ilişkin herhangi bir kısıtlama öngörmeyen sistemler.

Çalışmanın devamında, birbirinden farklılaşan dönem sınırlaması düzenlemelerinin özelliklerine ve nasıl yorumlanmaları gerektiğine ilişkin tespit ve değerlendirmeler yapılmaktadır. Ancak bundan önce dünyada uygulanmakta olan başkanlık anayasalarındaki hükümlerin bu model içerisinde nerede konumlandığını bir tabloda görmek uygun olacaktır.

Çalışma kapsamında başkanlık sistemi olarak nitelenebilecek 60 siyasal sistem tespit edilmiş ve ilgili anayasa hükümleri incelenmiştir. İşbu noktada özel olarak vurgulanması gereken bir husus bulunmaktadır. Tasnifimizde devletlerin hâlen yürürlükte bulunan anayasalarının **otantik metinleri** esas alınmaktadır. Başka bir

³⁷⁸ Corrales, Penfold, “Manipulating Term Limits in Latin America”, s.159.

ifadeyle, ilgili anayasa kuralının pratik veya hukuki sebeplerle uygulanmaması söz konusu tasnifimizde dikkate alınmamakta; anayasanın fiilen ya da hukuken geçerli olup olmadığı fark etmeksizin anayasa koyucu tarafından hüküm altına alınan nominal esas değerlendirilmeye alınmaktadır. Söz gelişi, 1982 tarihli Honduras Anayasası'nın 239'uncu maddesinde başkanlık makamını herhangi bir sıfatla işgal eden bir kimsenin bir daha başkan olamayacağı açıkça hüküm altına alınmaktadır. Bununla birlikte, bir sonraki bölümde ele alınacağı üzere, Honduras Yüksek Mahkemesi Anayasa Dairesinin 2015'te verdiği karar uyarınca söz konusu hüküm “uygulanamaz” (**inapplicable**) nitelik taşımaktadır.³⁷⁹ Dolayısıyla Honduras'ta başkanlık dönem sınırlaması mahkeme kararı gereği geçerliliğini ya da uygulanma kabiliyetini yitirmiş bulunmaktadır. Bununla birlikte aşağıdaki tabloda otantik / nominal anayasa metinleri esas alındığından ötürü Honduras, “başkanlık görevinin yalnız bir dönem icra edilebildiği sistemler” arasında sayılmaktadır. Dolayısıyla aşağıda sunulan tasnifte hükmün uygulanabilirliğine ilişkin tartışmalar bir kenara bırakılarak, anayasa metinlerindeki hükümlerin esas alındığını vurgulamak gerekmektedir.

³⁷⁹ David Landau, “Honduras: Term Limits Drama 2.0 – How the Supreme Court Declared the Constitution Unconstitutional”, May 27, 2015, (Çevrim içi) <https://constitutionnet.org/news/honduras-term-limits-drama-20-how-supreme-court-declared-constitution-unconstitutional>, 21 Eylül 2023.

	Benimsenen Dönem Sınırlaması Modeli	Siyasal Sistem
BAŞKANLIK SİSTEMLERİ	Başkanlık görevinin yalnız bir dönem icra edilebildiği sistemler	Filipinler (6), Guatemala (4), Güney Kore (5), Honduras (4), Kazakistan (7), Kırgızistan (6), Kolombiya (4), Meksika (6), Paraguay (5).
	Bir dönem görev yaptıktan belirli bir süre ya da dönem sonra tekrar göreve gelmenin mümkün olduğu, azami dönem haddi içermeyen sistemler	El Salvador (5), Kosta Rika (4), Panama (5), Peru (5), Şili (4), Uruguay (5).
	Ardışık olarak iki dönem görev yapılabilen; aradan belirli bir süre ya da dönem geçtikten sonra tekrar göreve gelmenin mümkün olduğu, azami dönem haddi içermeyen sistemler	Arjantin (4), Bolivya (5), Brezilya (4), Burundi (7), Ekvator Ginesi (7), İran (4), Malavi (5), Özbekistan (5), Palau (4), Senegal (5), Tacikistan (7).
	Ardışık olup olmadığı fark etmeksizin yalnızca ikinci bir dönem için yeniden göreve gelmenin mümkün olduğu sistemler	Amerika Birleşik Devletleri (4), Angola (5), Benin (5), Çad (6), Dominik Cumhuriyeti (4), Ekvador (4), Endonezya (5), Fildişi Sahili (5), Gana (4), Kenya (5), Liberya (6), Maldivler (5), Nijerya (4), Orta Afrika Cumhuriyeti (5), Ruanda (5), Seyşeller (5), Sierra Leone (5), Tanzanya (5), Tunus (5), Türkiye (5), Uganda (5), Yemen (7), Zambiya (5), Zimbabve (5).
	Yeniden seçilmeye ilişkin herhangi bir kısıtlama öngörmeyen sistemler	Belarus (5), Cibuti (5), Gabon (7), Gambiya (5), Güney Sudan (5), Kamerun (7), Nikaragua (5), Togo (5), Türkmenistan (7), Venezuela (6).

Tablo 2.2: Başkanlık sistemi anayasalarında başkan için öngörülen dönem sınırlamalarının tasnifi.

1. Dönem Sınırlamalarında Ayırt Edici Esaslar

Başkanlık anayasalarında yer alan hükümlere göre anayasal sistemler çalışmada yukarıdaki şekilde beşli bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Ancak yukarıda görüldüğü üzere bu tasnife olanak tanıyan farklılıkların dışında, bazı düzenlemelerin ortaklaştığı kimi esaslar da bulunmaktadır ki bu esaslar farklı araştırmacılar tarafından farklı tasnif ve modellemelerin yapılabilmesine olanak tanımaktadır. Başka bir deyişle, tek dönem kuralı (ya da tekrar seçilme yasağı) ile kısıtlama öngörmeyen (ve dolayısıyla bir kimsenin seçilebildiği sürece görevde kalabileceği) sistemler dışında diğer gruplandırmaları mümkün kılan temelde iki esas bulunmaktadır. Bu esaslar kısaca (i) *ardışık seçilebilme* veya (ii) *aralıklı seçilebilme* hâlleridir. Kimi düzenlemelerde *aralıklı olarak tekrar seçilme imkânı* tanınmaktayken kimi düzenlemelerde *ardışık olarak seçilme imkânı* ya da *kısıtlamaları* karşımıza çıkmaktadır. Ardışık olarak tekrar seçilmeye izin verilen dönemlerin sayısına ya da azami bir sınır içerip içermemesine göre düzenlemeler birbirinden ayrılmaktadır.

Başkanın yeniden seçilmesine ilişkin dönemsel sınırlama öngören kural türlerinden biri *ardışık olarak seçilme kısıtlamaları* veya farklı bir ifade ile *aralıklı seçilme imkânı*dır. Bu normlar, aralarında çeşitli farklılıklar olmakla beraber, görev süresi sona eren bir başkanın yeniden seçilmesine iktidarın belirli bir süreliğine başkasına devredilmesi koşuluyla olanak tanımaktadır. Başka bir deyişle, görevden ayrılan başkan aradan geçen bir veya daha fazla dönem yahut belirli bir süre sonra yeniden seçilme yeterliliğine sahip olmaktadır. Dolayısıyla bu tür normlar öngören anayasalar bir kimsenin *ardışık olmadığı sürece tekrar seçilmesine imkân tanımaktadır*.³⁸⁰

Bu türden düzenlemelerin ilk örneğinin 1795 Fransız Anayasası'nda yer aldığı aktarılmaktadır. Bundan da öte, 1795 Anayasası'nın dönem sınırlaması öngören ilk ulusal anayasa olarak ele alınması da mümkündür.³⁸¹ Gerçekten de *Direktuvar* adı verilen, beş üyeden müteşekkil bir yürütme organı öngören Anayasa, emekliye ayrılan

³⁸⁰ Coşkun Can Aktan, Ahmet Ekinci, "Dünyada Devlet Başkanlarının Görev Süresinin Uzunluğu ve Dönemsel Sınır – Optimal Süre/Dönem Tasarımı Üzerine Karşılaştırmalı Analiz, Tespit ve Öneriler", *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, C. XIII, S. 2, 2021, s.137.

³⁸¹ Baturo, *Democracy, Dictatorship, and Term Limits*, s.18.

üyelerin yeniden seçilebilmesi için beş yıl beklemesi gerektiğini hüküm altına almaktadır.³⁸²

Ardışık olarak seçilmeyi sınırlayan bu türden düzenlemelerin iktidarın periyodik olarak başkasına devrini gerektirirken, iktidardan ayrılan başkana belirli bir süre sonra iktidara geri dönme imkânı tanınması nedeniyle görece esnek (**flexible**) ya da yumuşak (**soft**) bir nitelik arz ettiği ifade edilmektedir.³⁸³ Bu itibarla, ardışık (**consecutive**) dönem yasakları ya da geçici (**temporary**) yasaklar Rosalind Dixon ve David Landau tarafından kalıcı (**permanent**) yasaklar karşısında daha makul karşılanmaktadır. Zira yazarlara göre kalıcı ya da sürekli yasaklar karşısında ardışık dönem sınırlamaları başkanları anayasal gerekliliklere uyma konusunda teşvik etmesi itibarıyla daha avantajlıdır. Açık bir ifadeyle, ardışık sınırlamalar görevdeki bir başkanın günün birinde geri dönme imkân ve ihtimalini teminat altına aldığından ötürü görev süresi sona eren başkanın koltuğu bir başka kişiye gönüllü olarak devretmesini kolaylaştırmaktadır. Öte yandan güçlü yöneticilerin belirli sürelerle dahi olsa iktidardan uzaklaştırılması demokrasinin aşınmasını önlemede etkili bir araç olarak görülmektedir. Başkanlar görev süresi içerisinde gerçekleşen seçimlerde yarışmadıkları zaman görevde olmaktan kaynaklanan avantajları ellerinden alınmış olacaktır. Seçmenler başka bir liderle tanıştığında eski başkanın vazgeçilmez olduğuna ilişkin muhtemel algı da böylelikle değişim gösterebilecektir.³⁸⁴

Başkanlık dönem sınırlamasına ilişkin en yaygın model, ABD modeli olarak niteleyebileceğimiz modeldir. Bu model, bizim tasnifimizde “ardışık olup olmadığı fark etmeksizin yalnızca ikinci bir dönem için yeniden göreve gelmenin mümkün olduğu sistemler” olarak adlandırılmaktadır. Buna göre, bir kimse iki dönem görev yapma imkânına sahip olmakla birlikte, ne görev yapılabilecek dönemler arasında bekleme zorunluluğu ne de muhtemel ikinci görev döneminin ilk dönemin hemen ardından gelmesi gibi bir zorunluluk bulunmaktadır. Diğer bir deyişle, ardışık seçilme engeline benzer bir uygulama söz konusu olmayıp iki görev döneminin birbirini takip etmesi de gerekmemektedir. Böylelikle söz konusu bu model ardışık ya da aralıklı

³⁸² Boniface Madalitso Dulani, “Personal Rule and Presidential Term Limits in Africa”, Doktora Tezi, Michigan, Michigan State University, 2011, s.101.

³⁸³ Dixon, Landau, “Constitutional End Games”, s.363.

³⁸⁴ A.e., s.363, 375.

seçilme imkânı tanıyan modellerden ayrılmaktadır. Görevdeki bir başkan görev süresi bitiminde yeniden seçilmek üzere seçim yarışına katılabileceği gibi, araya başka bir dönem / başkan girdikten sonra, ilerleyen süreçte yeniden başkan olarak seçilebilecektir. Kişisel tasnifimiz uyarınca 60 başkanlık sisteminden 24'ü bu gruba girmektedir.

Genel olarak bakıldığında, başkanlık sistemlerinin birçoğunda dönem sınırlamalarından beklenen faydanın ve bu sınırlamanın maliyetlerinin dengelendiği bir esasın benimsendiği gözlemlenmektedir.³⁸⁵ Şöyle ki, çalışma kapsamında incelenen başkanlık anayasalarının % 40'ında başkanlık makamında en fazla iki dönem geçirilebileceğine ilişkin bir esas yer almaktadır ki bu ABD modeline denk düşmektedir. Söz konusu anayasalar ardışık olup olmadığı fark etmeksizin ikinci bir dönem için yeniden göreve gelmeye imkân tanımaktadır. Başka bir ifade ile başkanlık sistemlerinde gözlemlenen en yaygın tercih en fazla iki dönem görev yapma esasıdır ve bu esası benimseyen siyasal sistemlerde iki dönemin ardından yeniden seçilmek mutlak olarak yasaktır.³⁸⁶ Bu sayede seçmenler iyi performans sergileyen bir başkanı ikinci defa seçerek ödüllendirebileceği gibi, kötü performans sergileyen bir başkanı ikinci defa yetkilendirmeyerek onu cezalandırma imkânına sahip olmaktadır. Makam sahibi açısından ise bu durum başkanın kendi politikalarını sürdürmesi ve de geliştirebilmesi açısından bir olanak yaratmaktadır. Ancak en nihayetinde azami iki dönem görev yapılabileceği için görevde rotasyon desteklenmekte ve iktidarın kişiselleşmesinin önüne geçilebilmektedir.³⁸⁷

Başkanlık sistemini benimseyen kimi az sayıda devlet, incelediğimiz 60 devletten 9'u, dönem sınırlamalarına ilişkin çok daha sert bir esası benimsemektedir.³⁸⁸ Bu gruba giren siyasal sistemlerde bir kimsenin yalnız bir dönem

³⁸⁵ A.e., s.374.

³⁸⁶ Azami iki dönem sınırlamasının, başta Afrika başkanlık sistemleri olmak üzere, üçüncü demokratikleşme dalgasından etkilenen siyasal sistemlerde en çok tercih edilen sınırlama türü olduğu değerlendirilmektedir. Bkz.: Aktan, Ekinci, "Dünyada Devlet Başkanlarının Görev Süresinin Uzunluğu ve Dönemsel Sınır", s.130-131. 2020 yılında yayımlanan bir veri setine göre 2019 yılı itibarıyla Sahra Altı Afrika anayasalarının % 71'inde bir başkanın toplamda iki dönemden fazla görev yapamayacağı esası yer almaktadır. Bkz.: Cassani, "the Africa Executive Term Limits (AETL) Dataset", s.548.

³⁸⁷ Dixon, Landau, "Constitutional End Games", s.374. Karş.: Aktan, Ekinci, "Dünyada Devlet Başkanlarının Görev Süresinin Uzunluğu ve Dönemsel Sınır", s.131-133.

³⁸⁸ 2016 yılı itibarıyla yürürlüğe giren tüm başkanlık anayasaları bakımından bu oran % 5 olarak tespit edilmiştir. Araştırmacıların tespitine göre tarihsel olarak 22 başkanlık anayasası başkanın yeniden

görev yapabileceği, başka bir ifadeyle hiçbir şekilde yeniden seçilme imkânının bulunmadığı açıkça hüküm altına alınmaktadır. Söz konusu bu sistemlerde aynı kişiyi görevde tutmanın avantajları karşısında bu durumun yaratacağı demokratik risklere daha çok önem atfedildiği bu bağlamda ifade edilmelidir.³⁸⁹ Bunun yanında, tek dönemlik katı sınırlamalar bilhassa başkanlık görev süresinin uzunluğu başta olmak üzere diğer anayasal hükümlerle de yakın ilişki içerisinde bulunmaktadır. Dar anlamda görev süresi düzenlemeleri başlığında da görüldüğü üzere başkanlık görev süreleri genel olarak dört ila yedi yıl arasında değişmektedir. Tek dönem esasını benimseyen ülkelerde görev süresinin bu yelpazenin ikinci kanadına yaklaşması, başka bir deyişle tercihin uzun görev sürelerinden yana olması beklenir bir durumdur.³⁹⁰ Zira başkanların kendi ajandalarını uygulamaları için ek bir dönem alma olanakları bulunmadığı düşünüldüğünde, en azından kısa bir görev süresi yerine görece uzun bir görev süresine sahip olmaları gerektiği değerlendirilmektedir.³⁹¹

Yeniden seçilme imkânının mutlak olarak engellendiği bu kurala yönelik eleştirilerin başında, yeniden seçilmeyecek bir başkanın halka hesap verme sorumluluğu hissetmeyeceği eleştirisi gelmektedir.³⁹² Çünkü başkan iyi bir performans sergilese de sergilemese de halk onu bulunduğu makama yeniden taşıma iktidarından yoksundur. Öte yandan yeniden göreve gelmesi anayasa tarafından engellenen, görevde kalma konusunda hırslı bir başkanın hukuk dışı yollarla iktidarını sürdürmeye çalışması da bu kapsamda dikkate alınması gereken bir husustur.

Bu tür sınırlamanın başat örneği Meksika Anayasası'nda yer almaktadır.³⁹³ 1917 Meksika Anayasası'nın 83'üncü maddesi uyarınca bir kimse hayatı boyunca *yalnızca bir defa* altı yıllık bir dönem için başkanlık makamını işgal edebilmektedir.³⁹⁴ Öyle ki,

seçilmesini mutlak olarak yasaklamaktadır. Bkz.: Ginsburg, Elkins, "The Provision and Interpretation of Presidential Term Limits", s.42-43.

³⁸⁹ Dixon, Landau, "Constitutional End Games", s.373.

³⁹⁰ Aktan, Ekinci, "Dünyada Devlet Başkanlarının Görev Süresinin Uzunluğu ve Dönemsel Sınır", s.146.

³⁹¹ Dixon, Landau, **a.g.e.**, s.373.

³⁹² Aktan, Ekinci, **a.g.e.**, s.135.

³⁹³ Bir başka iyi bilinen örnek ise 1991 Kolombiya Anayasası'dır. Anayasa, ömür boyu yalnız bir dönem görev yapmaya imkân tanımakta; başkanın yeniden seçilmesini mutlak olarak yasaklamaktadır. Bkz.: Landau, Roznai, Dixon, "Lessons from Latin America", s.58-59; Ginsburg, Elkins, **a.g.e.**, s.43, 48.

³⁹⁴ Tarihsel bir izlek için bkz.: Joseph L. Klesner, "The Politics of Presidential Term Limits in Mexico", **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.143.

halk tarafından seçilen ya da muvakkaten yahut vekalet uyarınca belirli bir süre yürütme görevini üstlenen kişiler arasında Anayasa herhangi bir ayırım yapmamakta; söz konusu makama gelen bir vatandaşın hiçbir hâl ve şartta yürütme görevini yeniden üstlenemeyeceğini mutlak olarak hüküm altına almaktadır.³⁹⁵

Dönem sınırlaması türlerine ilişkin ele alacağımız bir diğer esas, “yeniden seçilmeye ilişkin herhangi bir kısıtlama öngörmeyen sistemler” olarak adlandırdığımız

³⁹⁵ Meksika Devrimi’nin asli talep ve kazanımlarından biri olan ve yüz yılı aşkın süredir Meksika başkanlarının görev süresine sınırlama getiren dönem sınırlamalarının Meksika’nın politik yaşantısını şekillendiren önemli kurumsal mekanizmalardan biri olduğu; uzun süren tek parti diktatörlüğünde bile siyasal sistemin tamamlayıcı unsurlarından biri olageldiği ifade edilmektedir. Bkz.: Alan Knight, “The Mexican State, Porfirian and Revolutionary, 1876-1930”, **State and Nation Making in Latin America and Spain: Republics of The Possible**, editör: Miguel A. Centeno ve Agustin E. Ferraro, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, s.116; Laurence Whitehead, “Varieties of Presidentialism, and the Quality of Democracy”, **Cómo hacer que funcione el sistema presidencial: Making Presidentialism Work**, editör: Andrew Ellis, J. Jesus Orozco Henriquez ve Daniel Zovatto, Mexico City, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Internacional para la Democracia, 2009, s.486; Dixon, Landau, “Constitutional End Games”, s.373. Meksika’da başkanlık dönem sınırlamaları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: Klesner, “The Politics of Presidential Term Limits in Mexico”, s.141-158. Bu durum, başlarda dönem sınırlaması lehine kampanya yürüten ancak iktidara geldiğinde sınırlamaları manipüle etmek üzere birçok başarılı girişimde bulunan Porfirio Diaz deneyimine bir cevap niteliği taşımaktadır. Diaz’ın sınır tanımayan ölçsüzlüklerine bir tepki mahiyetinde kabul edilen 1917 Anayasası başkan için –daha sonra altı yıla çıkarılacak olan– dört yıllık tek bir görev dönemi öngörecektir. Zira siyasal münavebe, yeni rejimin sağlamlaştırmayı arzu ettiği temel demokratik değerlerden birine karşılık gelmektedir. Ne var ki 1920 ile 1924 arasında görev yapan Başkan Alvaro Obregon, hem kendi halefini tayin etmiş hem de kendisinin yeniden seçilebilmesinin önünü açmak üzere 1927 yılında Kongreyi anayasa değişikliği yapmaya ikna edebilmiştir. 1927’de yapılan anayasa değişikliği ile ilk dönemin hemen ardından gelmediği sürece bir başkanın yeniden seçilebilmesine olanak tanınmış ve 1928’deki bir başka anayasa değişikliği ile başkanın görev süresi dört yıldan altı yıla çıkarılmıştır. 1928’de yeniden seçildiği günün hemen ertesinde Başkan Obregon suikasta uğramıştır. Bkz.: Elkins, Ginsburg, Melton, **The Endurance of National Constitutions**, s.193-194; Klesner, “The Politics of Presidential Term Limits in Mexico”, s.144-145; Knight, “The Mexican State, Porfirian and Revolutionary, 1876-1930”, s.118. 1924 ile 1928 yılları arasında başkanlık makamında bulunan Başkan Calles, Obregon’un ardından siyasi arenada ön plana çıkmış, haleflerini tayin ederek ülkenin **de facto** lideri konumuna yükselmiştir. Bkz.: Aktan, Ekinci, “Dünyada Devlet Başkanlarının Görev Süresinin Uzunluğu ve Dönemsel Sınır”, s.134. Herhangi bir liderin diktatöre evrilmesinin önüne geçmek üzere mutabakata varan devrimci elitler 1929’da bir çatı örgüt / parti olarak [daha sonra *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) (Kurumsal Devrimci Parti) ismini alacak olan] *Partido Nacional Revolucionario*’yu (PNR) (Ulusal Devrimci Parti) kurmuşlardır. 1933’te Anayasa başkan için altı yıllık tek bir dönem öngörecektir ve yeniden seçilmeyi ömür boyu yasaklayacak şekilde yeniden değiştirilmiştir. XX’nci yüzyıl Meksika siyasetinde adeta bir devlet partisi konumuna yükselen PRI’nin 70 yıllık iktidarında bu hüküm istikrarla uygulanmıştır. Bkz.: Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.29. Ayrıca bkz.: Whitehead, “Varieties of Presidentialism, and the Quality of Democracy”, s.490-491. Öte yandan Meksika’da başkanlık dönem sınırlamaları bahsinde önemle vurgulanması gereken bir husus, “*dedazo*” terimi ile ifade edilen; bir liderin halef olarak belirli bir kişiyi işaret etmesi olgusudur. 1940’lardan 1990’lı yıllara değin PRI liderleri, kendinden sonra koltuğa geçecek başkanı kabine üyeleri arasından kendileri seçmiştir. Bu durum hem parti içinde hem de seçmenler tarafından onaylanmış ve dolayısıyla uzun yıllar boyunca başkanlar fiilen görevdeki başkanlar tarafından seçilmiş ya da “tayin edilmiştir”. Bu konuda bkz.: Elkins, Ginsburg, Melton, **The Endurance of National Constitutions**, s.194; Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.55.

ve adından da anlaşıldığı üzere bir kimsenin yeniden seçilebildiği sürece görevde kalmaya devam edeceği sistemlerde gözlemlenmektedir. İncelediğimiz başkanlık sistemlerinin 10'u, yani yaklaşık % 17'si, başkanın yeniden seçilmesine ilişkin herhangi bir dönem sınırlaması öngörmemektedir. Bu durum 1972 Kamerun Anayasası'nın 6'ncı maddesinde; 1992 Cibuti Anayasası'nın 24'üncü maddesinde; 1999 Venezuela Anayasası'nın 230'uncu maddesinde; 1991 Gabon Anayasası'nın 9'uncu maddesinde; 1992 Togo Anayasası'nın 59'uncu maddesinde görüleceği üzere *ya açık bir anayasa hükmünden kaynaklanmakta ya da* 1987 Nikaragua, 2011 Güney Sudan, 2008 Türkmenistan, 1994 Belarus ve 1996 Gambiya anayasalarında olduğu üzere *anayasanın dönem sınırlaması konusunda susmasının doğal bir sonucu olarak karşımıza çıkabilmektedir*. Konuya ilişkin değerlendirmede bulunan Dixon ve Landau, söz konusu siyasal sistemlerin “dönem sınırlamalarının yokluğunda anayasal demokrasinin erozyona uğrayacağı” yönündeki argümanı destekleyen özellikler sergilediğini ileri sürmektedir. Gerçekten de Belarus, Kamerun, Venezuela ve Nikaragua gibi siyasal sistemler, kimi araştırmacılar tarafından hibrit ya da saf otoriter rejim olarak nitelenmektedir.³⁹⁶

2. Dönem Sınırlamalarına İlişkin Özel Nitelikli Diğer Hususlar

Başkanlık makamına ilişkin dönem sınırlamalarını konu alan anayasa hükümlerine ilişkin olarak ele alınması gereken özel hususlar bulunmaktadır. Bunlardan ilki, anayasaların söz konusu dönem sınırlaması düzenlemelerinin değiştirilmezliğini garanti altına alan mutlak hükümler öngörmesidir. Bir diğeri ise **ad hominem** düzenlemeler olarak adlandırdığımız, kişiye özel düzenlemelerdir.

a. Dönem Sınırlaması Hükmünün Değiştirilmezliği Esası

Anayasa değişikliğinde izlenecek olan prosedürü tayin eden anayasa normları, anayasa metninin en önemli parçalarından birini oluşturmaktadır. Zira anayasanın değiştirilmesine ilişkin normlar bir anayasayı yapmanın ve değiştirmenin anahtarıdır.³⁹⁷ İktidar sahipleri söz konusu normlar aracılığıyla bir anayasal sistemin

³⁹⁶ Dixon, Landau, “Constitutional End Games”, s.371-372.

³⁹⁷ Richard Albert, Bertil Emrah Oder, “The Forms of Unamendability”, **An Unamendable Constitution? Unamendability in Constitutional Democracies**, editör: Richard Albert ve Bertil Emrah Oder, Springer, 2018, s.1.

temel unsurlarını, kurumlar arası dengeyi, kuvvetler ayrılığını, temel hak ve özgürlükleri tahrip ya da tahkim edebilecekleri gibi; kendi pozisyonlarını sağlamlaştırmak, iktidarlarını sürdürmek amacıyla görev süresi düzenlemelerini kaldırabilir yahut kendi lehlerine olacak şekilde değiştirebilirler.

Anayasanın değiştirilmesine yönelik usul ve esaslar öngören anayasa normları, değişikliğin anayasal düzeni iyileştirmesi ya da tahrip etmesinden (yani değişikliğin içeriğinden) bağımsız olarak değişime yasal bir otorite ya da meşruiyet sağlamaktadır.³⁹⁸ Bu itibarla anayasa tasarımı anayasal düzene temel teşkil eden bir dizi normun resmî anayasa değişikliği kurallarından farklı ve daha güç bir prosedürle değiştirilmesine ilişkin genel bir eğilim ortaya çıkmaktadır. Başka bir deyişle, olağan anayasa normları için öngörülen basit prosedüre ek olarak anayasal düzenin temelini teşkil eden yahut korunmaya değer görülen kimi bazı hükümler açısından özel bir değişim prosedürü öngörmek çağdaş anayasa tasarımının temel ilgi alanlarından birini oluşturmaktadır. Anayasa normları arasındaki bu ayrım *anayasal düzenin istikrarını sağlamak* ile *anayasal değişim ihtiyacına yönelik esneklik temin etmek* arasında bir dengenin kurulabilmesine olanak tanımaktadır.³⁹⁹

Söz konusu özel nitelikli normların ya da değerlerin korunması gerektiğine ilişkin algı kimi bazı tasarımlarda o kadar üst düzeydedir ki, bazı hükümlerin değiştirilmesi bütünüyle yasaklanmış olabilmektedir. Anayasa hukukunda anayasa metnindeki değişiklik prosedüründen etkilenmeyen, en zorlayıcı yasama ve halk çoğunluğu dâhil değişiklik prosedürlerinden bağımsız olan bu türden hükümler biçimsel olarak değiştirilemez hükümler olarak kabul edilmektedir.⁴⁰⁰ Konuya ilişkin çalışmalar değiştirilemez hüküm içeren anayasaların zaman içerisinde arttığını ortaya koymaktadır. Örneğin anayasacılık dalgaları kıyaslandığında 1789 ila 1944 yılları arasındaki ilk dalgada dünya anayasalarının % 17'sinin değiştirilemez hükümler içerdiği; 1945 ila 1988 yılları arasındaki ikinci dalgada hazırlanan anayasalar açısından bu oranın % 27'ye yükseldiği ve nihayet 1989 sonrasında hazırlanan anayasaların yarıdan fazlasının değiştirilemez hükümler öngördüğü tespit

³⁹⁸ A.e., s.2.

³⁹⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz.: Yaniv Roznai, **Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers**, New York, Oxford University Press, 2017, s.15 vd.

⁴⁰⁰ Albert, Oder, a.g.e., s.2.

edilmiştir.⁴⁰¹ Yaniv Roznai tarafından ifade edildiği üzere, Amerikan ve Fransız devrimlerini takip eden süreçte biçimsel anlamda anayasa yapmak modernizmin alametifarikası hâline geldiği gibi, II. Dünya Savaşı sonrasında bu anayasalarda değiştirilmez hükümler öngörmek evrensel bir modaya dönüşmüştür.⁴⁰² Öte yandan ortaya konulan veriler göstermektedir ki değiştirilemez hükümlere olan ilgi üçüncü anayasacılık dalgası ile en üst seviyeye ulaşmıştır. Buradan çıkarılacak sonuç, söz konusu hükümlerin demokrasiye geçiş ve demokrasinin pekişmesi süreçleriyle yakından ilişki içerisinde olduğudur.

Günümüzde değiştirilmesi yasaklanan hükümler arasında devlet başkanının görev süresini, yeniden seçilebilirliğini ya da seçilme yeterliliklerini tayin eden anayasa normları da yer almaktadır.⁴⁰³ Çünkü dönem sınırlamalarını ihlal ya da manipülasyon girişimlerinin anayasal düzeni ve demokrasiyi riske atacağı algısının yüksek seviyede bulunduğu kimi bazı anayasal sistemlerde, başkanlık görev süresi ve dönem sınırlamalarını öngören anayasa hükümlerine siyasal rejimin önemli unsurlarından biri olarak özel bir önem atfedilmektedir. Söz konusu sistemlerin anayasalarında görev süresi düzenlemelerinin diğer bazı temel anayasal ilke ve kurallar yanında değiştirilmez maddeler arasında yer aldığı görülmektedir. Örneğin 1982 Honduras Anayasası'nın 374'üncü maddesine göre, “...*Anayasa'nın yönetimin yapısına, ulusal toprağa, cumhurbaşkanlığı süresine, herhangi bir sıfatla cumhurbaşkanlığı yapan vatandaşın yeniden cumhurbaşkanı seçilmesi yasağına, ve müteakip dönemde cumhurbaşkanı olamayacak kişilere ilişkin Maddeleri değiştirilemez.*”⁴⁰⁴ Bu hüküm ileride ele alınacağı üzere 2009 ve 2015 yıllarında gerçekleşen bir dizi olay nedeniyle görev süresi düzenlemeleri ve değiştirilmezlik esasına ilişkin en çok bilinen düzenlemelerden biri hâline gelmiştir. Bununla birlikte, görev süresi düzenlemelerini özel olarak koruma düşüncesinin 1851 tarihli Ekvador Anayasası'na kadar geriye gittiği ileri sürülmektedir. Elkins'in tespitlerine göre, 1851 Ekvador Anayasası'nın 56'ncı maddesi bir dönem görev yapan başkanın tekrar göreve

⁴⁰¹ Claude Klein'den aktaran: Roznai, *Uncostitutional Constitutional Amendments*, s.20-21.

⁴⁰² A.e., s. 21.

⁴⁰³ A.e., s. 24.

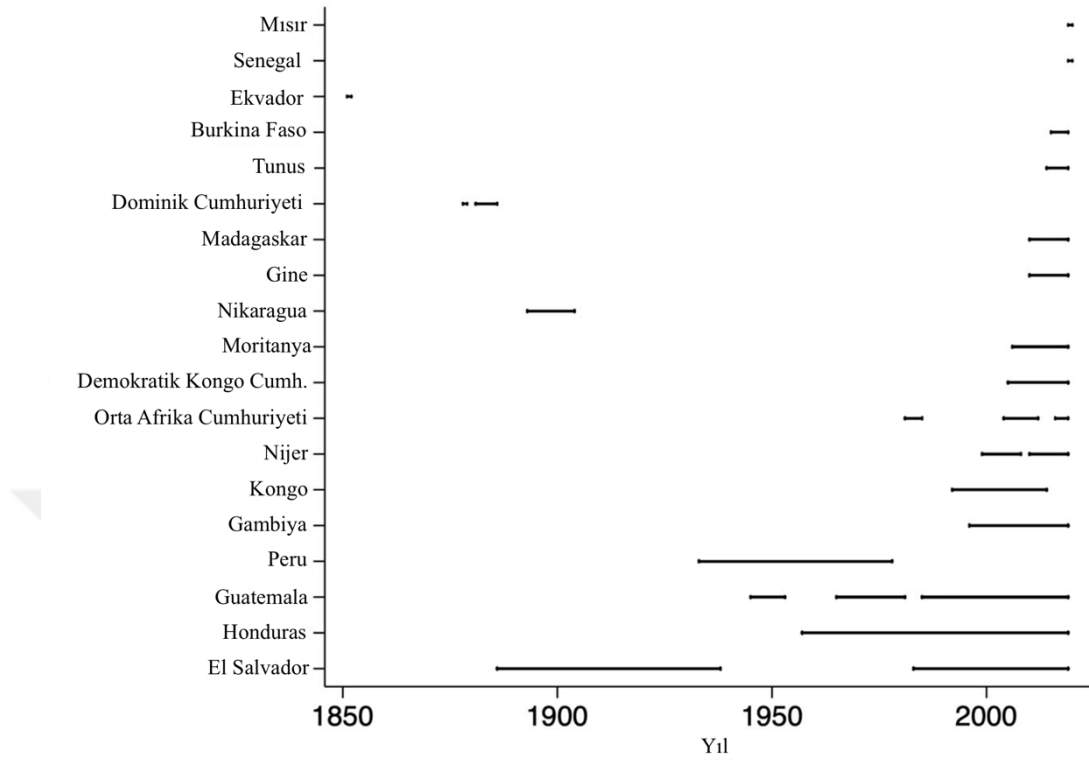
⁴⁰⁴ Çeviri izleyen kaynaktan alınmıştır: Serkan Köybaşı, “Anayasalarda Değişmezlik: Değişmez Maddelerin Teorisi ve Pratiği”, Doktora Tezi, İstanbul, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013.

gelebilmesi için en az bir dönem beklemesi gerektiğini öngörmekte ve 12'nci maddede bu kuralın değiştirilmezliği teminat altına alınmaktadır. Ne var ki, hemen ertesi yıl hazırlanan yeni Ekvador Anayasası'nda dönem sınırlamaları muhafaza edilirken değiştirilmezlik esası terk edilmiştir.⁴⁰⁵

XIX'uncu yüzyılın ikinci yarısında Dominik Cumhuriyeti, El Salvador ve Nikaragua dönem sınırlamasının değiştirilmezliği esasını benimsemiş ancak yalnızca El Salvador bu düzenlemeyi uzun yıllar korumayı başarabilmiştir.⁴⁰⁶ XIX ve XX'nci yüzyıl dönümünde iki ayrı ellişer yıllık süreçte dönem sınırlamasının değiştirilmezliği esasını muhafaza etmeyi başaran El Salvador, hâlen yürürlükte bulunan 1983 tarihli Anayasası'nın 248'inci maddesinde bu türden bir düzenleme öngörmektedir. Maddeye göre, Anayasa'nın "*bir Cumhurbaşkanı'nın kendine halef olamaması ilkesiyle ilgili maddeleri değiştirilemez.*" II. Dünya Savaşı'nın ardından Guatemala ve Honduras da dönem sınırlamasının değiştirilmezliği esasını benimsemişlerdir. Aşağıdaki grafik, dönem sınırlamalarına ilişkin olarak değiştirilmezlik esasını benimseyen siyasal sistemleri ve bu sistemlerin ilgili esası anayasal düzeyde muhafaza ettikleri süreyi göz önüne sermektedir.

⁴⁰⁵ Bu konuda bkz.: Zachary Elkins, "Militant Democracy and the Pre-emptive Constitution: from Party Bans to Hardened Term Limits", **Democratization**, C. XXIX, S. 1, 2022, s.191-192.

⁴⁰⁶ A.e., s.192.



Grafik 2.7: 1789-2021 yılları arasında dönem sınırlamasının değiştirilmezliği esasını benimseyen anayasal düzenler.⁴⁰⁷

Günümüzde 1982 Honduras Anayasası ve 1983 El Salvador Anayasası'na ek olarak; 1985 Guatemala Anayasası (m. 187), 2016 Orta Afrika Anayasası (m. 153); 2014 Mısır Anayasası (m. 226); 2010 Madagaskar Anayasası (m. 163); 2010 Nijer Anayasası (m. 175); 2011 Demokratik Kongo Cumhuriyeti Anayasası (m. 220); 1991 Moritanya Anayasası (m. 99) ve 2014 Tunus Anayasası (m. 75) dönem sınırlamasının değiştirilmezliği esasını hüküm altına alan anayasalardır.

Zachary Elkins dönem sınırlamaları hakkındaki değiştirilmezlik esasının, belirli haklardan taviz verilmesine olanak tanıyan önleyici veya aktivist bir yaklaşımın ürünü olduğunu ileri sürmekte ve bunu militan demokrasinin bir aracı olarak düşünmeyi önermektedir.⁴⁰⁸ Görev süresi manipülasyonlarını deneyimleyen başkanlık sistemlerinde bu türden bir “bir daha asla” prensibinin benimsenmesi,

⁴⁰⁷ A.e., s.191. Her bir devletin karşısında bu esasın muhafaza edildiği süreyi temsil edecek uzunlukta çizgiler bulunmaktadır.

⁴⁰⁸ A.e., s.187 vd.

manipölasyonlar karşısında önleyici bir amaç taşımaktadır.⁴⁰⁹ Başka bir ifadeyle dönem sınırlaması ya da genel olarak görev süresini düzenleyen hükümlerin değişmezliğini garanti altına alan anayasa kurallarının **ratio legis** bu sınırlamaların üstesinden gelmeye yönelik girişimleri engellemektir. Dönem sınırlamalarının hukuki niteliğinin bir *ön-taahhüt* olduğu hatırlanacak olursa, dönem sınırlamalarını özel olarak koruyan bu hükümlerin ömür boyu başkanlık sorununa kesin olarak son verme yönünde bir iddianın ürünü olduğu daha net anlaşılacaktır.

Doğal olarak bu tür önleyici hükümler Latin Amerika'nın ve Afrika'nın geç ya da pekişmemiş demokrasilerinde karşımıza çıkmaktadır. Özellikle Afrika'nın 1990 sonrası anayasalarında, kişisel çıkar peşinde koşan ya da iktidarını sürdürmenin yollarını arayan liderlere rağmen kamusal menfaati korumak üzere görev süresi manipölasyonlarına karşı değişmezlik esası benimsenmiştir.⁴¹⁰ Bununla birlikte bu tür yasaklayıcı hükümler uygulamada birtakım sorunları da beraberinde getirmektedir. Görev süresi düzenlemelerine yönelik manipölasyonlar bahsinde bu sorunlar ele alınacaktır.

b. *Ad hominem* Düzenlemeler

Değnilmesi gereken bir diğer özel nitelikli husus, **ad hominem** düzenlemeler olarak adlandırdığımız kişiye özel görev süresi düzenlemeleridir.⁴¹¹ 1852 Fransa Anayasası'nın 2'nci maddesinde Napoleon bakımından öngörülen on yıllık özel görev süresi düzenlemesi buna örnektir.⁴¹² Bu tür **ad hominem** hükümler aracılığıyla kimi anayasalarda genel olarak belirlenen düzenlemenin dışında belirli bir kişi bakımından istisna öngörülmesi söz konusu olmaktadır.⁴¹³ Başka bir örnek 1974 Yugoslavya Anayasası'nda karşımıza çıkmaktadır. Anayasa'nın 333'üncü maddesinde Josip Broz-

⁴⁰⁹ Ginsburg, Elkins, "The Provision and Interpretation of Presidential Term Limits", s.45.

⁴¹⁰ Bu konuda bkz.: Köybaşı, **a.g.e.**, s.85-86.

⁴¹¹ Venedik Komisyonunun Rusya örneği bakımından **ad hominem** ifadesini kullanmış olması, kişiye özel düzenlemeler anlamına gelen bu Latince ifadenin benimsenmesine vesile olmuştur. Bkz.: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), **Russian Federation – Interim Opinion on Constitutional Amendments and the Procedure for Their Adoption**, CDL-AD(2021)005, Opinion No. 992/2020, 23/03/2021, § 53.

⁴¹² Ginsburg, Elkins, **a.g.e.**, s.41.

⁴¹³ Ginsburg, Melton, Elkins, "On the Evasion of Executive Term Limits", s.1837.

Tito ömür boyu başkan ilan edilmektedir.⁴¹⁴ Geçmişte rastladığımız bu örneklerin günümüzde terk edildiğini, görev süresine ilişkin **ad hominem** düzenlemelerin çağdaş başkanlık sistemlerinde yer almadığını söylemek mümkün değildir. Örneğin 1995 Kazakistan Anayasası'nın 42'nci maddesinin 5'inci fıkrası, "Aynı kişi Cumhurbaşkanlığı görevine art arda iki defadan fazla seçilemez. *Bu kısıtlama Kazakistan Cumhuriyeti Birinci Cumhurbaşkanı için geçerli olmayacaktır*" hükmünü amirdir.⁴¹⁵ Bununla birlikte, düzenlemenin ikinci cümlesinde yer alan istisna Anayasa'nın ilk hâlinde yer almamaktadır. 2007'de yapılan anayasa değişikliği ile eklenmiştir. Bu bağlamda söz konusu düzenlemenin arka planını kısaca aktarmak uygun olacaktır.

Kazakistan Komünist Partisi sekreteri Nursultan Nazarbayev, 24 Nisan 1990 tarihinde Kazakistan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti Yüksek Konseyi tarafından altı yıllığına başkan olarak seçilmiş⁴¹⁶; meşruiyetini güçlendirmek adına 1 Aralık 1991'de başkanlık için bir genel seçim tertip etmiş ve katılım oranının % 88 olduğu seçimde kullanılan oyların % 98,8'ini alarak beş yıllık görev süresi elde etmiştir.⁴¹⁷ Nazarbayev, 29 Nisan 1995'te gerçekleşen tartışmalı bir referandum ile görev süresini Aralık 2000'e kadar uzatmayı başarmıştır. Ağustos 1995'te referandumla kabul edilen yeni anayasada bir kimsenin başkan olarak art arda en fazla iki dönem görev yapabileceğine ilişkin sınırlama kabul edilmiş; Ekim 1998'de gerçekleşen bir anayasa değişikliği ile başkanlık makamı için öngörülen görev süresi beş yıldan yedi yıla çıkartılmıştır. 1995 Anayasası'nda öngörülen dönem sınırlamasının Başkan Nazarbayev'e uygulanıp uygulanmayacağına ilişkin çıkan tartışmalar neticesinde Parlamento Başkanı tarafından Anayasa Konseyinin konuya açıklık getirmesi talep edilmiştir. 20 Haziran 2000 tarihinde Kazakistan Anayasa Konseyi tarafından 1995 Anayasası'nın tamamen yeni bir anayasal sistem öngördüğüne, Başkan Nazarbayev'in yeni anayasal sistem uyarınca ilk defa Ocak 1999'da Başkan olarak seçildiğine ve bu

⁴¹⁴ "The Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia", (Çevrim içi), <https://www.worldstatesmen.org/Yugoslavia-Constitution1974.pdf>, 27 Eylül 2023.

⁴¹⁵ "The Constitution of Kazakhstan", (Çevrim içi), <https://constitution.kz/english/section3/>, 27 Eylül 2023.

⁴¹⁶ Dmitry Nurumov, Vasil Vashchanka, "Presidential Terms in Kazakhstan: Less is More?", **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.223, 226.

⁴¹⁷ A.e., s.224.

nedenle görev süresi bitiminde bir defa daha aday olabileceğine hükmedilmiştir.⁴¹⁸ Başkan Nazarbayev'in Aralık 2005'te gerçekleşen erken seçimlerde yeniden seçilmesinin ardından, 21 Mayıs 2007 anayasa değişikliği ile Kazakistan'da başkanlık görev süresi yedi yıldan beş yıla indirilerek anayasal dönem sınırlamasının cumhuriyetin ilk başkanına uygulanmayacağı ayrıca ve açıkça hüküm altına alınmıştır.⁴¹⁹ Başkan Nazarbayev 2011 ve 2015 yılları arasında yeniden seçilmiş ve emekliye ayrılınca da değin toplamda 29 yıl görev yapmıştır.⁴²⁰

Nazarbayev iktidarı, bağımsızlık sonrası Afrika'nın ilk başkancı rejimleriyle birçok noktada örtüşse de uzun süren iktidarını hukuken meşru bir temele dayandırma gayreti onu diğerlerinden ayırmaktadır.⁴²¹ Belirli bir sistem dâhilinde gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri ve çeşitli hukuki ve politik hamleler aracılığıyla iktidarın kişiselleşmesi olgusu hukuken meşru bir temele oturtulmuştur. Nazarbayev, dünyanın en uzun süre görev yapan liderlerinden biri olmakla birlikte, izlediği stratejiler aracılığıyla görev süresi ve dönem sınırlaması düzenlemelerini dolanmayı başarmış; demokrasiyi, kurallarını kendi belirlediği bir oyuna çevirmiştir. Bu itibarla, Kazakistan'da ne anayasal dönem sınırlamaları ne de anayasal demokrasi pekişebilmiştir. Adil ve özgür seçimlerin olmaması, muhalefete yönelik baskılar, ana akım medyanın hükûmet ve hükûmete yakın patronlarca yönetiliyor olması, ifade ve toplanma özgürlüklerinin fiilen kullanılamaması ve cezalandırılması, yaygın yolsuzluk gibi nedenlerle ülke özgürlük endekslerinde hâlen özgür olmayan ülkeler kategorisinde değerlendirilmektedir.⁴²² Son olarak ifade edilmelidir ki Kazakistan'da 2022 anayasa değişikliği ile başkan için öngörülen görev süresi beş yıldan yedi yıla uzatılarak tek dönem sınırlaması getirilmiştir.⁴²³

Ad hominem düzenlemeler bahsinde ele alınması uygun olan bir diğer örnek Rusya'da karşımıza çıkmaktadır. Rusya siyasal rejimi, Rusya Devlet Başkanı'nın sahip olduğu yetkiler nedeniyle bazı siyaset bilimci ve kurumlar tarafından başkanlık

⁴¹⁸ A.e., s.233.

⁴¹⁹ A.e., s.237-238.

⁴²⁰ Kazakistan hakkında ayrıca bkz.: Mila Versteeg v.d., "The Law and Politics of Presidential Term Limit Evasion", s.206.

⁴²¹ Nurumov, Vashchanka, a.g.e., s.221.

⁴²² Freedom House, "Freedom in the World – 2023 Kazakhstan Country Report", (Çevrim içi), <https://freedomhouse.org/country/kazakhstan/freedom-world/2023>, 28 Eylül 2023.

⁴²³ A.e.

ya da süper başkanlık olarak tasnif edilmektedir.⁴²⁴ Bununla birlikte Rusya’da yürütme organının düalist yapısı gereği, başka bir deyişle Rusya’da önemli yetkileri haiz ve halkoyuyla seçilen bir devlet başkanının yürütme erkini parlamentodan çıkan bir kabine ile paylaşıyor olması nedeniyle klasik hükûmet sistemi tasnifinde Rusya hâlen yarı-başkanlık sistemi olarak değerlendirilmektedir. İşbu sebepten ötürü Rusya yukarıdaki tasnifimizde yer almasa da görev süresi denildiğinde dikkate değer bir örnek teşkil etmektedir.

1993 Rusya Federasyonu Anayasası’nın orijinal metninin 81’inci maddesinin 3’üncü fıkrası, “Aynı kişi Rusya Federasyonu cumhurbaşkanlığı makamında *art arda* iki dönemden fazla bulunamaz” hükmünü amirdir.⁴²⁵ Söz konusu bu hüküm uyarınca Rusya dönem sınırlaması tasnifimizde “ardışık olarak iki dönem görev yapılabilen; aradan belirli bir süre ya da dönem sonra tekrar göreve gelmenin mümkün olduğu ve azami dönem haddi içermeyen sistemler” başlığında konumlanmaktadır. Başka bir deyişle, Rusya’da bir kimsenin anayasal olarak iki dönemden fazla başkan olarak görev yapmasına engel bulunmamakta fakat iki dönem görev yapan bir başkanın aynı makama tekrar gelebilmesi için bir süre beklemesi gerekmektedir.⁴²⁶

1999-2000 yılları arasında başbakan olarak görev yapan Vladimir Putin 2000 yılında cumhurbaşkanlığı makamına gelmiş ve başbakanlık koltuğunu kendi döneminin Cumhurbaşkanı olan Dmitry Medvedev’e devretmiştir. Putin 2004 yılında

⁴²⁴ Örneğin bkz.: Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE), “Russian Federation, State Duma Elections, 19 September 2021: Needs Assessment Mission Report”, Organization for Security and Co-operation in Europe, Warsaw, 2021, s.4, (Çevrim içi), <https://www.osce.org/odihr/elections/russia/491066>, 28 Eylül 2023; Osman Ağır, “Rusya Federasyonu’nun Siyasal Rejiminin Adlandırılması Üzerine”, **ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi**, C. II, S. 3, 2015, s.41. Süper başkanlık sisteminin merkezîyetçi karakteri, iktidarın yürütme organında yoğunlaşması, otoriterleşme, kurumlar arası dengenin ve siyasal rekabetin bozulması, siyasal katılımı azalma gibi etkileri ile süper başkanlık modelinin Rusya’daki gelişimi ve siyasal sistem üzerindeki etkileri hakkında ayrıca bkz.: M. Steven Fish, “Executive Deception: Superpresidentialism and the Degradation of Russian Politics”, **Building The Russian State: Institutional Crisis And The Quest For Democratic Governance**, editör: Valerie Sperling, New York, Routledge, 2000, s.177-192.

⁴²⁵ Dönem sınırlamasını konu alan hükümde geçen *art arda* (**in a row**) ifadesinin anayasa yapıcılar tarafından patronal sistem göz önüne alınarak tasarlandığı ileri sürülmektedir. Bkz.: Paul Chaisty, “The Uses and Abuses of Presidential Term Limits in Russian Politics”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.393.

⁴²⁶ Rusya Anayasa Mahkemesinin 1998’de verdiği karar gereği başkanlık makamında *art arda* iki dönem bulunan bir kimsenin bu makama tekrar seçilebilmesi için bir dönem beklemesi gerekmektedir. Bkz.: Paul Chaisty, Stephen Whitefield, “The Political Implications of Popular Support for Presidential Term Limits in Russia”, **Post-Soviet Affairs**, C. XXXV, S. 4, 2019, s.325.

yeniden seçilmiş ve anayasal sınırlama uyarınca 2008’de cumhurbaşkanlığı görevinden ayrılmıştır. 2008-2012 yılları arasında başbakanlık makamında bulunan Putin, Anayasa tarafından öngörülen esneklik sayesinde 2012’de yeniden aday olmuş ve Cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir.⁴²⁷ Cumhurbaşkanlığını Medvedev’den devralan Putin, başbakanlık koltuğunu ise Medvedev’e devretmiştir. Öte yandan cumhurbaşkanlığı görev süresi 2012’de yürürlüğe giren 2008 anayasa değişikliği ile dört yıldan altı yıla çıkartılmıştır.⁴²⁸

Rusya’da dönem sınırlamaları konusunda çalışmaları bulunan bir araştırmacı, 2019’da yayımlanan bir çalışmada Rusya’nın dönem sınırlamalarına ilişkin deneyiminin Sovyet sonrası diğer rejimlere kıyasla özgün olduğunu değerlendirmektedir. Orta Asya ve Belarus örneklerinin aksine Rusya’da başkanlar dönem sınırlamalarını kaldırmak yönünde bir tercihte bulunmadıkları gibi, görece daha rekabetçi bir seçim ortamının bulunduğu Gürcistan ve Ukrayna gibi örneklerin aksine görev süresi sonrası siyasi etkinliklerini koruyacak şekilde anayasal sistemi parlamentarizme yönlendirecek anayasa değişiklikleri de gerçekleştirilmemişlerdir.⁴²⁹ Rus başkanları daha ziyade anayasanın izin verdiği ve Anayasa Mahkemesince meşru kabul edilen bir imkânı kendi lehlerine olacak şekilde yönetmeyi başarmışlardır. Ancak bu durum, *zamanı geldiğinde cumhurbaşkanlığı makamını geri devralmak üzere başkasına emanet etme olgusu*, bir makam olarak cumhurbaşkanlığının otoritesini zayıflatmıştır. Otoritenin kurumdan ziyade bir kimseye atfedilmesi ile siyasal kurumsallaşmanın önüne geçilmiştir. Medvedev ise cumhurbaşkanlığında **locum-tenens** (geçici olarak yerine geçen / vekalet eden) olarak işlev görmüş; bu

⁴²⁷ A.e. Putin’in cumhurbaşkanlığına geri dönmesi olayı, Anayasa’nın sözüne olmasa bile ruhuna aykırı olarak yorumlanmıştır. Chaisty ve Whitefield tarafından yapılan bir araştırmada, bir kişinin iki dönemden fazla cumhurbaşkanı olarak görev yapmamasını destekleyen yurttaşların Aralık 2011 protestolarını destekleme olasılığının daha yüksek olduğu ortaya konulmaktadır. Aralık 2011’de başlayan, 2012 ve 2013 yıllarına yayılan protestoların temel talebi adil seçimler olup ilk gösteriler Putin’in 2012 adaylığını açıklamasının hemen ardından gerçekleşmiştir. Söz konusu protestoların ardından Putin, cumhurbaşkanlarının gelecekte iki dönemden fazla görev yapmasını engelleyecek bir anayasa değişikliğini destekleyeceğini ima etmiştir. Bu konuda bkz.: Chaisty, Whitefield, “The Political Implications of Popular Support for Presidential Term Limits in Russia”, s.324-325.

⁴²⁸ Chaisty, “The Uses and Abuses of Presidential Term Limits in Russian Politics”, s.390. Bazı yazarlar söz konusu bu değişikliğin Putin’in muhtemel dönüşü için planlanmış olduğunu değerlendirmektedir. Gerçekten de Putin ifade edildiği üzere 2012’de üçüncü defa cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir. Bkz.: a.e. Bu zamana kadar dönem sınırlamalarını uzatmak üzere Rusya cumhurbaşkanlarıncı herhangi bir girişimde bulunulmaması hususunda bkz.: a.e., s.390-393.

⁴²⁹ Chaisty, a.g.e., s.398; ayrıca bkz.: Chaisty, Whitefield, a.g.e., s.325.

süreçte dahi Putin siyasal etkililiğini muhafaza etmiştir.⁴³⁰ Müellif 2019’da yayımlanan çalışmasında ayrıca Rusya’nın siyasal sisteminin hibrit karakterine dikkat çekmekte ve liderlerin kamuoyunu yok sayamayacağını ileri sürmektedir. Dolayısıyla temel talebi adil seçimler olan 2011-2012 halk protestolarının gelecekte görev süresinin sonuna yaklaşan cumhurbaşkanlarının izleyeceği stratejileri etkileyeceği değerlendirilmektedir.⁴³¹

Konumuz açısından önem arz eden olay bu değerlendirmenin yapıldığı yılın hemen ertesinde, 2020’de gerçekleşmiştir. 2012’de altı yıllığına cumhurbaşkanlığına seçilen Putin, 2018 seçimlerinde tekrar aday olmuş ve makamını korumayı başarmıştır.⁴³² Başka bir ifadeyle 2012’de ikinci ilk dönemine (yani üçüncü döneme) başlayan Putin, 2018’de yeniden seçildiğinde değiştirilmemiş anayasa metninde öngörülen dönem sınırlaması uyarınca ardışık olarak ikinci defa (toplamda dördüncü defa) seçilmiştir. Dolayısıyla Putin, 2024’te cumhurbaşkanlığı makamını başkasına devretmek durumunda kalacaktır. Bu durum literatürde “2024 Problemi” olarak anılan tartışmayı ortaya çıkarmıştır.⁴³³ Putin’in 2024 sonrası Rusya politikasındaki etkisi ve konumu bu noktada belirsizdir; tekrar başbakan koltuğuna oturabileceği gibi yetkilerini artırma imkânına sahip olduğu (devlet başkanına danışmanlık eden) Devlet Şûrasının (**the State Council**) başına geçebilecek yahut anayasayı değiştirerek art arda üçüncü defa cumhurbaşkanlığı için aday olabilecektir.⁴³⁴ Putin’in tercihi, tıpkı 2007 Kazakistan örneğinde olduğu gibi, kişiye özel anayasa değişikliği (**ad hominem constitutional amendment**)⁴³⁵ olarak adlandırılan stratejiden yana olmuştur.⁴³⁶

⁴³⁰ Chaisty, **a.g.e.**, s.393. Putin-Medvedev arasındaki bu ilişki, dönem sınırlamasının üstesinden gelmek üzere kullanılan yöntemler tasnifinde sadakatli vekil yöntemine (**the faithful agent approach**) örnek teşkil etmektedir. Bu konuda bkz.: Versteeg v.d., “The Law and Politics of Presidential Term Limit Evasion”, s.239 vd.

⁴³¹ Chaisty, **a.g.e.**, s.398.

⁴³² Bui Ngoc Son, “Russia’s Big-Bang Constitutional Amendments”, **New York University Journal of International Law and Politics (JILP)**, C. LIII, S. 3, 2021, s.762.

⁴³³ Teague, “Russia’s Constitutional Reforms of 2020”, s.304; Şirin, Duymaz, “Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa”, s.37.

⁴³⁴ Son, “Russia’s Big-Bang Constitutional Amendments”, s.762.

⁴³⁵ Venice Commission, **Russian Federation – Interim Opinion on Constitutional Amendments and the Procedure for Their Adoption**, § 53.

⁴³⁶ Bununla birlikte Putin’i, Nazarbayev’den ayıran ve burada değinilmesi gereken bazı hususlar bulunmaktadır. Örneğin, Rusya Anayasası’nda 2020 anayasa reformu ile getirilen istisnada Nazarbayev örneğinde görülen “ilk Cumhurbaşkanı” kadar kişiye özel olduğu oldukça bariz bir ifade bulunmamaktadır. Rusya’nın ya da Putin’in stratejisi bu tür bir ifadeden ziyade makamın mevcut ve eski sahiplerine gönderme yapmak olmuştur. Dikkate değer bir diğer husus ise Rusya Anayasası’ndaki

Cumhurbaşkanı Vladimir Putin 15 Ocak 2020’de Federal Meclise yönelik yaptığı konuşmada, beklenmedik bir şekilde, Anayasa’nın kabul edildiği 1993 yılından itibaren değişen şartlara uyarlanmasına ilişkin bir tartışma başlatmış ve Anayasa’da yapılacak değişikliklerle ilgili kendi niyet ve beklentilerine dikkat çekmiştir.⁴³⁷ O tarihte bazı gözlemciler dört yıl sonra (2024’te) görev süresi sona erecek ve makamı başkasına devretmek zorunda kalacak olan Putin’in önerilen değişikliklerdeki esas motivasyonunun 2024 sonrasında da Rusya’yı arka planda yönetmek olduğunu iddia etmişlerdir.⁴³⁸ Putin’in konuşmasından beş gün sonra, 20 Ocak’ta anayasa değişikliği

ad hominem hükmün Putin tarafından duyurulan anayasa değişikliği paketinin ilk metninde yer almıyor oluşudur. Söz konusu istisna, anayasa değişikliği paketi henüz parlamentoda görüşülmeğeşken Putin’in partisinden bir milletvekili tarafından ortaya atılmış ve kabul görmüşür. Bu süreçteki temel motivasyonun, Putin’in esas niyetinin kendisine özel bir istisna yaratarak 2036’ya kadar iktidarda kalmak olmadığı yönünde bir izlenim yaratılmak olabileceğı düşünölebilir.

⁴³⁷ Söz konusu anayasa değişikliğini ele almadan önce Rusya’daki anayasa değişikliği prosedürüne genel olarak değinmek uygun olacaktır. Rusya Anayasası’nda öngörölen anayasa değişikliği prosedürü, yasamanın üstünlüğüne dayanan (**legislative supremacy**) anayasa değişikliği prosedürü olarak değeriendirilmektedir. Bkz.: Son, “Russia’s Big-Bang Constitutional Amendments”, s.762. İlgili prosedürü benimseyen anayasalar, anayasa değişikliğine ilişkin olarak yasama organının iradesini öne çıkarmakta ve bu iradeyi yeterli saymaktadır. Bkz.: Donald S. Lutz, “Toward a Theory of Constitutional Amendment”, **The American Political Science Review**, C. LXXXVIII, S. 2, 1994, s.363. Gerçekten de, Rusya’da anayasa değişikliği prosedürü federal düzeyde yasa yapma normlarına göre işlemektedir: Alt mecliste (Devlet Duması, **the State Duma**) üçte iki çoğunlukla kabul edilen bir anayasa değişikliği üst mecliste (Federasyon Konseyi, **the Council of Federation**) de dörtte üç çoğunlukla kabul edilir ve değişiklik yasama konusunda yetki sahibi olan Rusya Federasyonu bileşenlerinin üçte ikisinin onayı ile yürürlüğe girer (1993 Rusya Federasyonu Anayasası m. 136; m. 108/2). Bkz.: “Russian Federation 1993 (rev. 2014)”, (Çevrim içi), https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_2014, 29 Eylül 2023. Bununla birlikte anayasa değişikliğine ilişkin düzenlemeler bakımından yasamanın üstünlüğü ilkesi sınırlanmıştır. Anayasa’nın anayasal düzenin esasları başlıklı 1’inci bölümü, insan ve yurttaş hak ve özgürlükleri başlıklı 2’nci bölümü ve anayasa değişikliği prosedürünü düzenleyen 9’uncu bölümlerine ilişkin değişikliklerde yasama üstünlüğü geçerli olmayıp bu bölümlerde yapılacak değişikliklerde Anayasa Konseyi yetkilidir. Konsey, anayasanın değıştirilemezliğinde karar kılabilceğı gibi üçte iki oyla ya değişikliği kabul eder ya da referanduma sunmak üzere bir anayasa taslağı hazırlar. Dolayısıyla Rusya Anayasası’na göre referanduma ancak Anayasa’nın 1, 2 veya 9’uncu bölümlerine ilişkin değişiklik talepleri üzerine yeni bir anayasa yapılacağı zaman gidilebilir. Bunun dışında, Anayasa’nın federal düzen, yasama-yürütme-yargı ve yerel yönetim yapısını konu alan 3 ila 8’inci bölümlerine ilişkin değişikliklerde yasama üstünlüğü gereğı yasama organı yetkilidir ve federal yasa yapma prosedürü uygulanır. Bkz.: 1993 Rusya Federasyonu Anayasası m. 134-137. Ayrıca bkz.: Son, “Russia’s Big-Bang Constitutional Amendments”, s.762-764; Ben Noble, Nikolay Petrow, “From Constitution to Law: Implementing the 2020 Russian Constitutional Changes”, **Russian Politics**, C. VI, S. 1, 2021, s.133. Son olarak ifade edilmelidir ki Rusya Anayasası alelade yasama prosedürü ile değıştirilemeyecek esaslar belirlemesi itibarıyla katı bir karaktere sahiptir. Ancak bu katılığa ya da anayasal esasların muhafazasına ilişkin olarak Rusya Anayasa Mahkemesine açık bir yetki tanımamaktadır. Söz konusu bu durum anayasa değişikliği sürecine Mahkemenin dâhil olabilmesine imkân sağlayan bir belirsizlik yaratmaktadır. Bkz.: Son, “Russia’s Big-Bang Constitutional Amendments”, s.764.

⁴³⁸ Martin Russell, “Constitutional Change in Russia More Putin, or Preparing for Post-Putin?”, European Parliamentary Research Service – Briefing, May 27, 2020, s.1, (Çevrim içi), [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)651935](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)651935), 29 Eylül 2023.

teklifi Devlet Dumasına sunulmuş ve değişiklik 11 Mart'ta Duma tarafından kabul edilmiş; aynı gün Federasyon Konseyinde onaylanmıştır. 14 Mart'ta Rusya Federasyonu bileşenlerinin yasama organlarınca onaylanan değişiklik metni yine aynı gün Putin tarafından imzalanarak değişikliklerin Anayasa'nın 1, 2 ve 9'uncu bölümlerine uygun olup olmadığının Anayasa Mahkemesince incelenmesi talep edilmiştir.⁴³⁹ İki gün sonra yayımlanan 52 sayfalık kararında Mahkeme; Anayasa'nın 136'ncı maddesi uyarınca anayasa değişikliği prosedürüne Mahkemenin katılmasına ilişkin herhangi bir zorunluluk bulunmadığını hatırlatmış fakat Anayasa'nın kuvvetler ayrılığını (m.10), anayasanın üstünlüğünü (m.15), anayasal düzenin değiştirilemez temellerini (m.16), Cumhurbaşkanı'nın talebi üzerine sahip olduğu Anayasa'yı yorumlama yetkisini (m.125) ve Anayasa'nın değiştirilmesi esaslarını (m.136) konu alan hükümlere atıfla Cumhurbaşkanı'nın talebi üzerine anayasa değişikliğini inceleyerek, özetle, anayasa değişikliği kanununun anayasa ile uyum içerisinde olduğuna hükmetmiştir.⁴⁴⁰

17 Mart 2020'de Cumhurbaşkanı Putin tarafından imzalanan Kararname ile anayasa değişikliği, yasal olarak zorunlu bir prosedür olmamakla birlikte, halk oylamasına sunulmuştur. Bu durumun usuli ve maddi kaygılarca motive edildiği değerlendirilmektedir. Zira bu noktada halk oylaması hem kamusal müzakere eksikliğini tamamlamak hem de değişikliğin meşruiyetini pekiştirmek üzere fonksiyon ifa edecektir. Ancak bu süreçte anayasa değişikliği diğer birçok sebebin yanında esas olarak mevcut başkan nezdinde dönem sınırlamasını sıfırlayacak olması itibarıyla Rus entelijansiyası tarafından “anayasal düzene karşı hukuk dışı bir müdahale” olarak nitelenmiştir. Bu açıdan halk oylaması, anayasa değişikliğini meşrulaştırmak açısından gerekli ve hatta zorunlu bir prosedüre dönüşmüştür.⁴⁴¹

⁴³⁹ President of Russia, “Law on amendment to Russian Federation Constitution”, March 14, 2020, (Çevrim içi), <http://en.kremlin.ru/acts/news/62988>, 29 Eylül 2023; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), **Opinion on the Draft Amendments to the Constitution (As Signed by the President of the Russian Federation on 14 March 2020) Related to the Execution in the Russian Federation of Decisions by the European Court of Human Rights**, CDL-AD(2020)009, Opinion No. 981/2020, 18/06/2020, s.5-6

⁴⁴⁰ Son, “Russia’s Big-Bang Constitutional Amendments”, s.764-766. Ayrıntılı bilgi için bkz.: Venice Commission, **a.g.e.**, s.6, 9 vd.

⁴⁴¹ Russell, “Constitutional Change in Russia More Putin, or Preparing for Post-Putin?”, s.4; Noble, Petrow, “From Constitution to Law: Implementing the 2020 Russian Constitutional Changes”, s.133; Son, “Russia’s Big-Bang Constitutional Amendments”, s.766; Venice Commission, **a.g.e.**, s.6, 9.

Nihayet COVID-19 salgını kaynaklı kısa bir ertelemenin ardından 25 Haziran ila 1 Temmuz 2020 tarihleri arasında gerçekleştirilen halk oylamasında seçmenlere, “Rusya Federasyonu Anayasası’nda yapılan değişiklikleri onaylıyor musunuz?” gibi oldukça genel bir soru yöneltilmiş ve anayasa değişikliği söz konusu oylamaya katılanların % 78’inin oyuyla onaylanmıştır.⁴⁴²

Anayasa değişikliğinin esasına bakıldığında, söz konusu değişiklikler 1993 Rusya Anayasası’nın 3 ila 8’inci bölümlerinde değişiklikler öngörmekte ve kamu gücünü daha da merkezîleştirmektedir.⁴⁴³ Değişikliklerin aynı zamanda, başta Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nden kaynaklanan yükümlülükler olmak üzere, Rusya’yı uluslararası hukuktan izole ettiği de vurgulanması gereken bir başka husustur.⁴⁴⁴ 2020 anayasa değişikliklerinin bir reform olarak nitelenmesine karşın Rusya’nın anayasal düzeninde bir reform sağlamadığı; bununla karşın merkezîleşmeye ve uluslararası müdahale ve politikalardan soyutlanmaya yönelik (**isolationist**) güncel yönetim stratejisini anayasal çerçeve içine yerleştirmeyi; başka bir ifade ile anayasanın dili ile siyasal pratik arasındaki açığı kapatmayı hedeflediği ileri sürülmektedir.⁴⁴⁵

Anayasa değişikliği incelendiğinde kurumlar arası dengeyi temin etmek bir tarafa, yasama organına tanınan kısmi yetkilere rağmen özü itibarıyla başkanlık makamının güçlendirdiği görülmektedir.⁴⁴⁶ Örneğin, Cumhurbaşkanı hükûmet

⁴⁴² Son, **a.g.e.**, s.766-767; Venice Commission, **a.g.e.**, s.6.

⁴⁴³ 2020 Anayasa Reformu, yolsuzluk ile ekonomik ve siyasal gelişmeyi olumsuz etkileyen yönetsel etkisizliğe yönelik endişelerin yaygınlaştığı ve hatta hükûmet tarafından da dile getirildiği bir dönemde gerçekleşmiştir. Pandemi sürecinin kamu idaresindeki etkisizliği açıkça ortaya koyduğu ileri sürülmekte ve 2020 değişikliğinin söz konusu yönetsel problemlere bir yanıt niteliği taşıdığı değerlendirilmektedir. Nitekim Putin’in kendisi de anayasa değişikliklerinin Rusya’nın karşılaştığı ekonomik, sosyal ve teknolojik problemler karşısında kamu yönetiminin niteliğini artırmak amacı taşıdığını ileri sürmektedir. Demokratikleşme, istikrar, ulusal birlik ve kalkınma anayasa değişikliğindeki amaçları tanımlamak üzere süreçte dile getirilen diğer temalardır. Bkz.: William Partlett, “Russia’s 2020 Constitutional Amendments: A Comparative Analysis”, **Cambridge Yearbook of European Legal Studies Volume 23**, Cambridge, Cambridge University Press, 2021, s.312.

⁴⁴⁴ Rusya Anayasa Mahkemesi uluslararası kuruluşlar tarafından alınan kararların Rusya Anayasası’na uygunluğunu denetlemeye yetkili kılınmaktadır (Anayasa m.125/5-b). Anayasa’ya aykırı olduğu değerlendirilen kararlar ise Anayasa m.79’a eklenen hüküm uyarınca icra edilemez (**shall not be subject to enforcement**) bir nitelik taşıyacaktır. Venedik Komisyonunun konuya ilişkin değerlendirmesi için bkz.: Venice Commission, **a.g.e.**, s.13 vd. Ayrıca bkz.: Russell, “Constitutional Change in Russia More Putin, or Preparing for Post-Putin?”, s.2.

⁴⁴⁵ Partlett, “Russia’s 2020 Constitutional Amendments”, s.312; Noble, Petrow, “From Constitution to Law: Implementing the 2020 Russian Constitutional Changes”, s.146.

⁴⁴⁶ Elizabeth Teague, “Russia’s Constitutional Reforms of 2020”, **Russian Politics**, C. V, S. 3, 2020, s.319.

çalışmalarını yönlendirme (m.110/1) ve başbakanı görevden alma (m.83(a)) gibi hükûmet üzerinde birtakım yetkilerle donatılmaktadır.⁴⁴⁷ Dahası, Cumhurbaşkanı şeref ve itibarını zedeleyen davranışlarda bulunan veya görevini ifa etmekten aciz olan Anayasa Mahkemesi yargıçları ile diğer üst düzey yargı mensuplarının Federasyon Konseyi tarafından azledilmesini teklif etmeye yetkili kılınmaktadır (m.83(f) ek bent 3).⁴⁴⁸ Bu bağlamda ifade edilmesi icap eden diğer husus ise, değişiklikler uyarınca Cumhurbaşkanı'nın dokunulmazlığının ömür boyu sürecek olması (ek m.92/1) ve emekliye ayrılan Cumhurbaşkanı'nın Federasyon Konseyi üyesi olarak ömür boyu görev yapabilecek olmasıdır (m.95/2-b).⁴⁴⁹

Konumuz itibarıyla önem arz eden değişiklik, Cumhurbaşkanlığı makamına iki dönem sınırının getirilmesidir. Anayasa'nın otantik metnine göre, *ardışık* iki dönem sınırı gereği bir kimsenin Cumhurbaşkanı olarak art arda en fazla iki dönem görev yapabileceğini; en az bir dönem bekledikten sonra tekrar seçilebileceğini yukarıda belirtmiştik. Söz konusu değişiklik ile iki dönem kuralı bir azami sınıra dönüşmekte; iki dönem görev yapan bir kimsenin Cumhurbaşkanlığı makamına yeniden seçilebilmesi bütünüyle engellenmektedir. Bu itibarla dönem sınırlamasına ilişkin değişikliğin ilerici bir nitelik taşıdığını ileri sürmek mümkündür. Öyle ki, bu husus Venedik Komisyonunca da memnuniyetle karşılanmıştır.⁴⁵⁰

Bununla birlikte, Rusya'yı **ad hominem** düzenlemeler bahsinde ele almayı gerektiren vakıa Putin'in (ve Medvedev'in) anayasa değişikliği ile öngörülen iki dönem sınırlamasından istisna tutulması sonucunu doğuran geçiş düzenlemesidir. Anayasa değişikliği teklifinde bulunmayan⁴⁵¹ ve Putin'in Cumhurbaşkanlığını etkileyen söz konusu istisna, değişiklik henüz Duma'da görüşülmekteyken Birleşik Rusya Partisi Milletvekili Valentina Tereshkova⁴⁵² tarafından önerilmiştir.

⁴⁴⁷ Russell, "Constitutional Change in Russia More Putin, or Preparing for Post-Putin?", s.2.

⁴⁴⁸ Venice Commission, **Opinion on the Draft Amendments to the Constitution (As Signed by the President of the Russian Federation on 14 March 2020) Related to the Execution in the Russian Federation of Decisions by the European Court of Human Rights**, s.10-11.

⁴⁴⁹ Russell, **a.g.e.**, s.2; ayrıntılı bilgi için bkz.: Teague, "Russia's Constitutional Reforms of 2020", s.301-328.

⁴⁵⁰ Venice Commission, **Russian Federation – Interim Opinion on Constitutional Amendments and the Procedure for Their Adoption**, s.14.

⁴⁵¹ Fabian Burkhardt, "Institutionalizing Personalism: The Russian Presidency after Constitutional Changes", **Russian Politics**, C. VI, S. 1, 2021, s.56.

⁴⁵² Tereshkova aynı zamanda uzaya giden ilk kadındır. Bkz.: Teague, **a.g.e.**, s.307.

Tereshkova'ya göre söz konusu değişiklik yürürlüğe girdiği sırada ya da öncesinde Cumhurbaşkanlığı makamında bulunanların iki dönem sınırlamasından muaf tutulması yönetimde istikrar açısından uygun olacaktır.⁴⁵³ Öte yandan görüşülmekte olan anayasa değişikliği, Cumhurbaşkanlığı makamının mevcut ve gelecekteki pozisyonu arasında esaslı bir değişim öngörmektedir.⁴⁵⁴ Yeni önerge ile birlikte Putin ile Medvedev'in tüm görev dönemleri sıfırlanacak; Putin'in 2036'ya kadar kesintisiz olarak iktidarda kalmasına olanak tanınacaktır.⁴⁵⁵

Sonuçta Tereshkova tarafından önerilen bu formül, parlamentoda kabul görmüş ve Anayasa'nın 81'inci maddesinin 3'üncü fıkrasına; *azami iki dönem sınırı öngören düzenlemenin, geçmişte cumhurbaşkanlığı makamında bulunan ya da düzenleme yürürlüğe girdiği sırada görev yapmakta olan kişilerin görev yaptığı dönemler dikkate alınmaksızın uygulanacağı* ve dolayısıyla ilgili kişilerin (gelecekte) yeni düzenlemenin izin verdiği süre boyunca cumhurbaşkanlığı görevini üstlenme imkânını ortadan kaldırmayacağına ilişkin bir geçiş düzenlemesi eklenmiştir.⁴⁵⁶ Venedik Komisyonuna göre söz konusu düzenleme mevcut ve geçmişteki görev sahiplerinin makamda geçirdikleri dönemler dikkate alınmaksızın gelecekte iki dönem görev yapabilmelerine ilişkin bir istisna öngörmektedir. Bu itibarla hüküm yalnızca iki kişi, Putin ve Medvedev, açısından geçerli olduğundan ötürü kişiye özel anayasa değişikliği (**ad hominem constitutional amendment**) olarak değerlendirilmektedir.⁴⁵⁷ Rusya Federasyonu tarafından sunulan; sınırlamaların geriye dönük uygulanamazlığı, değişikliklerin meşruiyeti ile halk iradesinin üstünlüğü gibi gerekçelere rağmen **ad**

⁴⁵³ Sergei Below, "The Content of the 2020 Constitutional Amendments in Russia", **IACL-AIDC BLOG**, April 01, 2021, (Çevrim içi), <https://blog-iacl-aidc.org/2021-posts/2021/04/01-constitutional-amendments-in-russia-content-lhnf7>, 04 Ekim 2023; Russell, "Constitutional Change in Russia More Putin, or Preparing for Post-Putin?", s.2.

⁴⁵⁴ Teague, **a.g.e.**, s.310.

⁴⁵⁵ Bu tür vakalar, ilerleyen başlıklarda ele alınacağı üzere, literatürde "boş sayfa teorisi" (**blank slate theory**) kapsamında değerlendirilmekte olup anayasa değişiklikleri Rusya örneğinde olduğu gibi bu teori ve uygulamaya eşlik edebilmektedir. Bkz.: Son, "Russia's Big-Bang Constitutional Amendments", s.769.

⁴⁵⁶ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), **Russian Federation Constitution**, CDL-REF(2021)010, Opinion No. 992/2020, 04/02/2021, s.23; Teague, "Russia's Constitutional Reforms of 2020", s.307; Partlett, "Russia's 2020 Constitutional Amendments", s.328.

⁴⁵⁷ Venice Commission, **Russian Federation – Interim Opinion on Constitutional Amendments and the Procedure for Their Adoption**, s.14.

hominem bu istisna Komisyon tarafından müessif (**regrettable**) bir gelişme olarak yorumlanmaktadır.⁴⁵⁸

Bunun yanında, söz konusu istisnai düzenlemenin ya da başka bir deyişle – açıkça Putin’i kapsam dışında bırakmasa da dolaylı olarak– Putin’in görev süresini sıfırlayan değişikliğin (**the “zeroing” amendment**) Rusya Anayasası tarafından güvence altına alınan cumhuriyetçilik (m.1), kuvvetler ayrılığı (m.10) ve halk egemenliği ilkeleriyle (m.3) bağdaşmadığı da kimi uzmanlar tarafından ileri sürülmektedir.⁴⁵⁹ Oysa 2020 anayasa değişikliği paketini incelediği kararında Rusya Anayasa Mahkemesi *yeni düzenlemenin mutlak olarak iki dönem sınırı öngördüğü; mevcut ve eski Cumhurbaşkanılarının bu yeni sınırlamadan muaf tutulduğu; bu itibarla, gelecek seçimlerde tecelli edecek olan halk iradesine saygı gösteren bir geçiş hükmü öngörüldüğü* değerlendirmesinde bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesinin bu değerlendirmesi bazı uzmanlar tarafından, anayasanın (veya anayasacılığın) asli amacını hiçe sayan bir yorum olarak nitelendirilmektedir. Zira onlara göre anayasanın temel amaçlarından biri iktidarın tek bir kişide yoğunlaşmasına ve bu itibarla görev süresi manipülasyonlarına engel olmaktır. Rusya Anayasa Mahkemesi ise hukukun üstünlüğü ve cumhuriyet rejimi karşısında halk iradesine öncelik tanıyarak bu ilkeleri dengelediğini ileri sürmekte fakat esasen halkın değil, yasa koyucunun iradesini üstün tutmaktadır. Yazarlara göre Mahkeme, asli işlevinden uzaklaşarak anayasal değer ve normları gözetmekten imtina etmektedir.⁴⁶⁰

Sonuç olarak başta **ad hominem** görev süresi düzenlemesi olmak üzere 2020 anayasa reformu ile Rusya’da iktidarın kişiselleşmesi olgusu hukuken tescil edilmiş bulunmaktadır. Putin Cumhurbaşkanı olarak dördüncü dönemini geçirmektedirken gerçekleşen bu anayasa değişikliği sayesinde Putin’in, dört defa art arda olmak üzere

⁴⁵⁸ **A.e.** Bu konuda ayrıca bkz.: Parliamentary Assembly of the Council of Europe – Committee on Legal Affairs and Human Rights, **Examining the Legitimacy and Legality of the ad hominem Term-limit Waiver for the Incumbent President of the Russian Federation**, AS/Jur (2023) 09, 23/03/2023, s.5.

⁴⁵⁹ William Partlett, “Russia’s Unconstitutional Zeroing Amendment”, **IACL-AIDC BLOG**, March 16, 2020, (Çevrim içi), <https://blog-iacl-aidc.org/2020-posts/2020/3/16/russias-unconstitutional-zeroing-amendment>, 04 Ekim 2023.

⁴⁶⁰ Tatiana Khramova, Alexandra Troitskaya, “The Ashes of Constitutionalism: Failures of the Recent Ad hoc Review of Russian Constitutional Amendments”, **IACL-AIDC BLOG**, March 31, 2020, (Çevrim içi), <https://blog-iacl-aidc.org/2020-posts/2020/3/31/the-ashes-of-constitutionalism-failures-of-the-recent-ad-hoc-review-of-russian-constitutional-amendments>, 04 Ekim 2023.

toplamda altı dönem Cumhurbaşkanlığı görevini sürdürmesine olanak tanınmıştır.⁴⁶¹ Cumhurbaşkanı Putin'in görev dönemlerini sıfırlayan anayasa hükmü nedeniyle Rusya, siyasal sistemin kişiselleştiği Afrika başkanlık sistemlerine yaklaşmaktadır. Söz konusu bu durumun kısa vadede siyasal istikrarı temin etmesi mümkün olmakla birlikte, iktidarın kişiselleşmesi olgusunun anayasal düzeyde kurumsallaşmasının uzun vadede rejim açısından sakıncalı olacağı düşünülmektedir. Örneğin bu durum kamu kurumlarının bağımsızlığını ve etkililiğini azaltacak; iktidarın formel olarak bir kimsede toplanması nedeniyle devletin merkezî kurumları körelecektir.⁴⁶²



⁴⁶¹ 2012 ve 2018'de cumhurbaşkanı olarak tekrar seçilen Putin'in 2024 ve 2030 seçimlerinde aday olabilmesinin önü açılmıştır.

⁴⁶² Partlett, "Russia's 2020 Constitutional Amendments", s.328-329.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

UYGULAMADA BAŞKANIN GÖREV SÜRESİ VE KÜRESEL BİR OLGU OLARAK *CONTINUISMO*

Devlet başkanlarına yönelik dönem sınırlamalarının ne şekilde gerekçelendirildiğini ve özellikle günümüz başkanlık demokrasileri nezdinde ne kadar yaygın olduğunu incelemiş bulunmaktayız. Dönem sınırlaması da dâhil olmak üzere görev süresi düzenlemelerinin anayasalarda hüküm altına alınmasının temel gerekçelerinden biri, iktidarını uzun yıllar boyunca sürdürmek isteyen yöneticilerin bu düzenlemelerin kolaylıkla üstesinden gelmesinin önüne geçilmek istenmesidir.⁴⁶³ Zira anayasalar alelade kanunlara göre değiştirilmesi kendine has ve zorlaştırılmış usullere tabidir. Dahası, bir önceki kısımda görüldüğü üzere kimi anayasalar görev süresi düzenlemelerine anayasal demokrasi açısından özel bir değer atfetmekte ve bu düzenlemelerin değiştirilebilmesi için özel usuller öngörmekte ve hatta değiştirilmesini bütünüyle yasaklamaktadır.

Bununla birlikte ilgili hükümler ne kadar katı olursa olsun ampirik çalışmalarca ortaya konulan bir gerçek vardır ki, yeterince güçlü siyasi desteğe sahip birçok lider söz konusu sınırlamaların üstesinden gelmenin yollarını aramakta ve bazıları bu arayışlarında başarılı olabilmektedir.⁴⁶⁴ Üstelik bu olgu, dünyanın belirli bir bölgesine has bir olgu olarak karşımıza çıkmamaktadır. Görev süresine ilişkin anayasa hükümlerinin üstesinden gelerek iktidarı sürdürme olgusu ya da pratiği ilk olarak Latin Amerika’da gözlemlenmiş olmakla birlikte⁴⁶⁵ günümüzde Latin Amerika’dan Sahra Altı Afrika’ya, Sovyet sonrası Avrasya devletlerinden Doğu Avrupa’ya dünyanın hemen her yerinde gözlemlenen bir olgu söz konusudur.⁴⁶⁶ Elinizdeki çalışmanın bu alt başlığında kullanılan **continuismo** ifadesi sırf bu olguyu, “devlet başkanlarının

⁴⁶³ Versteeg v.d., “The Law and Politics of Presidential Term Limit Evasion”, s.185-186.

⁴⁶⁴ Ginsburg, Melton, Elkins, “On the Evasion of Executive Term Limits”, s. 1814; Heyl, Llanos, “Presidential Term Limits in Latin America and Sub-Saharan Africa”, s.2.

⁴⁶⁵ Elkins, “Term-limit Evasions and the Non-compliance Cycle”, s.328. Başkanlık dönem sınırlamaları ilk olarak Latin Amerika anayasalarında düzenlendiği gibi bu normlara yönelik ilk meydan okumalar da Latin Amerika’da ortaya çıkmıştır.

⁴⁶⁶ Alexander Baturo, “*Continuismo* in Comparison: Avoidance, Extension, and Removal of Presidential Term Limits”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.75.

anayasada belirlenen sürenin ötesinde daha uzun süre görevde kalma girişimi”ni⁴⁶⁷ işaret etmek üzere kullanılan İspanyolca kökenli bir terim olmakla birlikte artık dünyanın her yerinde görev süresi düzenlemelerini manipüle ederek iktidarını sürdüren liderler için kullanılmaktadır.⁴⁶⁸ Başka bir deyişle, **continuismo** terimi Latin Amerikalı liderlerin anayasal dönem sınırlamalarının üstesinden gelmek üzere sergiledikleri pratiği tanımlamak üzere ortaya atılmışsa da artık ne coğrafi olarak bir sınır tanımakta ne de dönem sınırlamasını ortadan kaldırmayla sınırlı bir pratiği işaret etmektedir. Baturo bu terimi bir başkanın anayasada tayin edilen azami görev süresinin ötesinde görev yapmasıyla sonuçlanan diğer pratikleri de kapsayacak şekilde kullanmaktadır.⁴⁶⁹

Continuismo ya da görev süresi düzenlemelerine yönelik manipülasyon girişimleri kimi bazı hâllerde çözümü güç anayasal krizlere yol açmakta ve anayasal demokraside özgül bir tahribat yaratmaktadır.⁴⁷⁰ Dolayısıyla dönem sınırlamalarının başkanlık sistemleri bakımından gerçekten temel bir norm olup olmadıkları; ilgili düzenlemelerin fiilen etkili ya da geçerli olup olmadıkları tartışmaya açık hâle gelmektedir. Öyleyse, *dönem sınırlamaları ya da genel olarak görev süresi düzenlemeleri, anayasa metnindeki yerine rağmen pratikte etkisiz ya da geçersiz hükümler midir?*⁴⁷¹ *Dönem sınırlamaları normatif olarak geçerliliği bulunan ancak pratikte potansiyel işlevini tam anlamıyla gerçekleştiremeyen “kâğıt üstü bariyerler”*⁴⁷² olarak nitelenebilir mi?

Görev süresi düzenlemelerine ilişkin pratiğin ortaya konulabilmesi adına istatistiksel verilerin yol gösterici olacağı düşünülmektedir. Örneğin Ginsburg, Melton ve Elkins’in 2011 yılında yayımlanan çalışmasında devlet başkanları üç ayrı kategoride sınıflandırılmaktadır. Bunlardan ilki azami görev haddini doldurmadan

⁴⁶⁷ Aktan, Ekinci, “Devlet Başkanlığı Makamında Görev Süresi ve Dönem Sınırını Uzatmaya Yönelik Siyasi Manipülasyonlar”, s.169.

⁴⁶⁸ Elkins, “Term-limit Evasions and the Non-compliance Cycle”, s.328; Baturo, “*Continuismo* in Comparison”, s.75-76.

⁴⁶⁹ Baturo, **a.e.**, s.76.

⁴⁷⁰ Dixon, Landau, “Constitutional End Games”, s.362.

⁴⁷¹ Bu konuda bir çalışma için bkz.: Filip Reyntjens, “Respecting and Circumventing Presidential Term Limits in Sub-Saharan Africa: A Comparative Survey”, **African Affairs**, C. CXIX, S. 475, 2020, s.275-295.

⁴⁷² Ginsburg, Melton, Elkins, “On the Evasion of Executive Term Limits”, s.1844.

görevden ayrılanlar; ikincisi azami görev haddini dolduran ve vaktinde görevden ayrılanlar ve son olarak göreve geldiği sırada belirli olan azami görev haddini aşanlardır.⁴⁷³ 1875 yılından çalışmanın yapıldığı zamana kadar geçen sürede görev süresi sınırlamaları ile yüzleşmek durumunda kalan 644 devlet başkanı tespit edilmiştir. Bu 644 liderden 292'si (% 45) seçim yenilgisi, doğal ölüm, sağlık nedeniyle erken emekliye ayrılma gibi nedenlerle ya da askerî darbe gibi hukuk dışı gelişmeler sonucunda azami görev süresini doldurmadan görevden ayrılmak durumunda kalmıştır.⁴⁷⁴ 281 lider (% 44) ise anayasal azami görev süresini doldurarak vakti geldiğinde emekliye ayrılmıştır. Araştırmada 71 devlet başkanının (% 11) göreve geldikleri sırada anayasal olarak belirlenen azami görev süresini aştığı tespit edilmektedir.⁴⁷⁵

Yazarlar, azami görev süresini tamamlayan 352 lideri ayrıntılı olarak incelemiş ve 89 liderin (% 25,3) anayasal sınırları aşacak şekilde iktidarlarını sürdürmek üzere girişimde bulunduğunu tespit etmiştir. Girişimde bulunan 71 lider söz konusu girişimlerinde başarılı olarak önceden tayin edilen azami görev süresini aşmayı başarmıştır. Başka bir ifadeyle azami görev süresini tamamlayan liderlerin % 20,2'si iktidarlarını bu sürenin de ötesine taşıyabilmiştir.⁴⁷⁶

Görüldüğü üzere azami görev süresinin ötesinde görev yapan liderler ilk bakışta küçük bir orana tekabül etmektedir. Bununla birlikte, değerlendirme kapsamı görev süresi düzenlemeleri ile yüzleşmek durumunda kalan devlet başkanları ile sınırlanacak olduğunda söz konusu oranda bir değişim meydana gelmektedir. Başka bir deyişle, azami görev süresini dolduran liderler hukuken ya da hukuk dışı stratejilerle görev süresini aşarak iktidarlarını sürdürme fırsatına sahiptirler. Ancak seçim yenilgisi, ölüm, gönüllü emeklilik ya da askerî darbe gibi nedenlerle azami görev süresini doldurmadan görevden ayrılan liderler açısından pratikte bu tür bir olgunun gözlemlenmesi imkânsızdır. Dolayısıyla azami görev süresini doldurmadan görevden

⁴⁷³ Azami görev süresi ya da haddi ile kastedilen, anayasal olarak belirlenen görev süresi ile bir liderin en fazla kaç defa bu görevi icra edebileceğine ilişkin düzenlemenin birlikte değerlendirmesi ile tespit olunan maksimal görev süresidir. Örneğin anayasada belirlenen bir dönemlik görev süresi beş yıla ve bir kişi bu makama en çok iki defa seçilme olanağına sahipse azami görev süresi, beş yıllık görev süresi ile iki dönemin çarpımı ile bulunacaktır. Örneğimize göre azami görev süresi on yıldır.

⁴⁷⁴ Ginsburg, Melton, Elkins, **a.g.e.**, s.1845-1846.

⁴⁷⁵ **A.e.**, s.1844-1845. Ayrıca bkz.: Ekinci, Kaplan Arık, **a.g.e.**, s.88.

⁴⁷⁶ Ginsburg, Melton, Elkins, "On the Evasion of Executive Term Limits", s.1848-1849.

ayrılan liderler dışarda tutulduğunda; dönem sınırlamaları ile yüzleşmek durumunda kalan beş liderden birinin anayasal olarak izin verilen süreden daha uzun süre iktidarda kaldığı bir tablo ortaya çıkmaktadır.⁴⁷⁷

Bu kapsamda değinebileceğimiz bir diğer çalışma Alexander Baturo tarafından yapılmıştır. 1960 ila 2010 yılları arasında dönem sınırlamaları ile yüzleşmek durumunda kalan (demokratik, kısmen demokratik ve otoriter) devlet başkanlarına ilişkin analizinde Baturo, bir veya en çok iki dönem sınırlamasına tabi olan ve bu sınırlamalarla yüzleşen 209 başkandan 149'unun azami görev süresini tamamladıktan sonra anayasal dönem sınırlamasına riayet ederek görevden ayrıldığını; 60 başkanın ise görevde kalmayı başardığını kaydetmektedir.⁴⁷⁸ Oransal olarak bakıldığında, dönem sınırlaması ile yüzleşen başkanların % 71'inin söz konusu anayasal sınırlamaya uygun olarak görevden ayrıldığı; % 29'unun dönem sınırlamalarının ötesine geçtiği görülmektedir.⁴⁷⁹

Mila Versteeg ve çalışma arkadaşları tarafından yürütülen güncel bir çalışma da konuya ilişkin kapsamlı veri sağlamaktadır. Araştırmacılar, görev süresi manipülasyonlarında sıkça kullanılan yöntemlere ilişkin bir katalog oluşturarak 2000 sonrasında azami görev süresini tamamlayan liderlerin bu durum karşısında ne tür bir pozisyon aldıklarını saptamışlardır.⁴⁸⁰ Sonuçta 106 ülkeden 234 vaka tespit edilmiş ve bu vakalardan 60'ında liderlerin iktidarda kalmak üzere çeşitli girişimlerde bulunduğu ortaya konulmuştur.⁴⁸¹ Başka bir ifadeyle, araştırma sonucu elde edilen verilere göre azami görev süresini dolduran dört başkandan biri iktidarını sürdürmenin yollarını aramaktadır.

Baturo'nun 2010 tarihli makalesinden alınan aşağıdaki grafik, başkanlık sistemlerinde dönem sınırlamalarına ilişkin biçimsel sınırlamalar ile bu sınırlamaların uygulamadaki iz düşümünü gözler önüne sermektedir. Grafikte kalın kesikli çizgi demokratik olarak nitelenen başkanlık seçimlerini temsil ederken kalın düz çizgi

⁴⁷⁷ A.e., s.1847-1849.

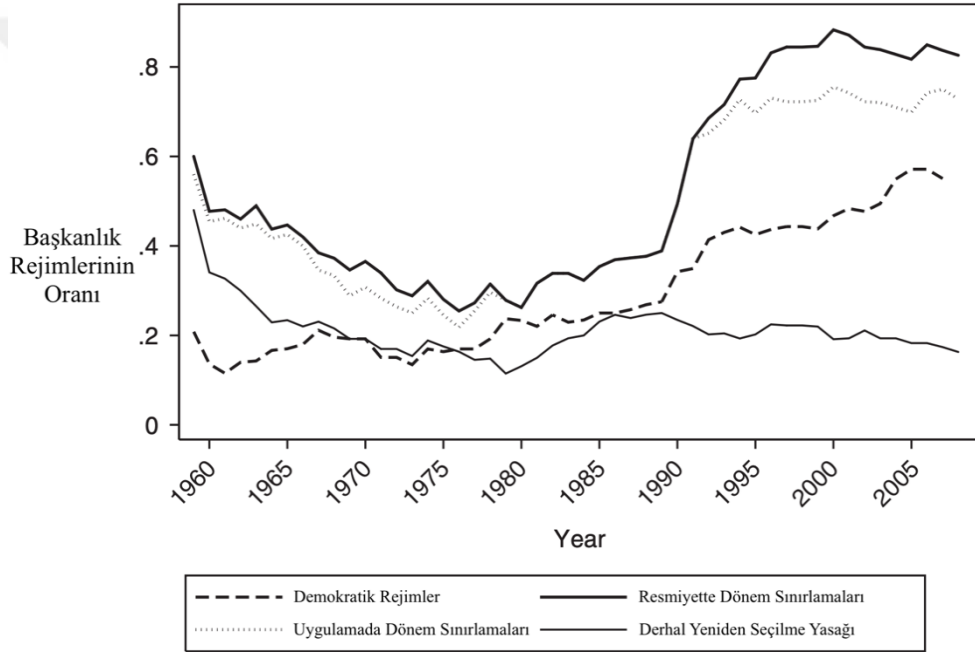
⁴⁷⁸ Geçici olarak görev yapan, görevdeyken ölen, görevden alınan ve yeniden seçilme imkânı olmakla birlikte seçime girip kazanamayan ya da yeniden aday olmayan liderler söz konusu analize dâhil edilmemiştir. Bkz.: Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.83-84.

⁴⁷⁹ Baturo, **a.e.**, s.84.

⁴⁸⁰ Veri seti oluşturulurken izlenen yönteme dair bkz.: Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.192-196.

⁴⁸¹ Versteeg v.d., **a.e.**, s.193,199.

formel dönem sınırlamalarının oranını, noktalı çizgi ise fiilen uygulanan dönem sınırlamalarının oranını temsil etmektedir. Yazar, kısmen demokratik olan ve demokratik olmayan sistemlerin dönem sınırlamalarını benimsediği 1990'lara kadar demokratik sistemlerle formel dönem sınırlamalarının aşağı yukarı paralel biçimde ilerlediğine ancak bu tarihten itibaren birbirinden ayrıldığına dikkat çekmektedir.⁴⁸² Dikkat çekici bir diğer husus ise, aynı tarihlerde dönem sınırlamalarına ilişkin normlar ile bu normların uygulaması arasındaki 1980'lerdeki örtüşmenin defaten tersine dönmesidir.



Grafik 3.1: Başkanlık sistemlerinde görev süresi düzenlemeleri (1960-2008).⁴⁸³

Görev süresi ve dönem sınırlaması hükümlerine yönelik manipülasyonlarda kullanılan yaygın stratejiler ile bu stratejilerin kullanım sıklığı ve başarı şansına ileride tekrar dönülecektir. Bu noktada kısa bir değerlendirmede bulunmak gerekmektedir. Dönem sınırlamaları ya da görev süresi düzenlemelerinin ulusal anayasalarda hüküm altına alınması, **ipso facto** bir amacın gerçekleştiği anlamına gelmemektedir. Görev süresi düzenlemeleri belirli bir amaçla benimsenen anayasal normlardır. Öyle ki, sabit bir görev süresinin belirlenmesi yahut görev alınabilecek dönemlere bir sınırlama

⁴⁸² Baturo, "The Stakes of Losing Office, Term Limits and Democracy", s.637-638.

⁴⁸³ A.e., s.638.

getirilmesi, iktidarın kişiselleşmesi olgusuna karşı önemli bir araçtır. Tekrar ifade etmek gerekir ki anayasal demokrasiye temel teşkil eden ilke ve değerlerin muhafaza edilebilmesi için bilhassa önemli yetkilerle donatılan kamusal makamların belirli sürelerle rotasyona tabi tutulması, bu makamların belirli kişilerin şahsı ile bütünleşmesi karşısında fevkalade önemlidir. Bu amaca yönelik olarak kullanılan yaygın araçlardan biri, anayasal-kurumsal tasarımın bir parçası olarak görev süresi sınırlamalarıdır. Ancak bir devletin kendi kurumsal tasarımında bu tür sınırlamalara yer vermesi, bu hedefe doğal olarak ulaşıldığı sonucunu çıkarmayı gerektirmemektedir. Diğer anayasal ilke ve değerlerde olduğu gibi görev süresi sınırlamaları açısından da anayasal pratik nihai belirleyendir. Bu iddiayı somut olarak ele alabilmek için görev süresi düzenlemelerinin Sahra Altı Afrika'daki ve Latin Amerika'daki pratiğine genel hatları ile değinmek uygun olacaktır.

I. Görev Süresi Düzenlemelerine İlişkin Anayasal Pratik: *Sahra Altı Afrika ve Latin Amerika Örnekleri*

Kısaca hatırlamak gerekirse, 1980'lerin sonları ile 1990'ların başlarında üçüncü demokratikleşme dalgasının Sahra Altı Afrika'ya ulaşması ile Afrika'nın otoriter rejimleri art arda demokratikleşme sürecine girmiştir. Kronikleşmiş bir kişiselleşmiş yönetim tecrübesine sahip Afrika rejimleri, bu süreçte demokrasinin bütünleyici parçalarından biri olan siyasal münavebeyi temin etmek üzere yürütme organına başkanlık eden kişilerin görev yapabileceği dönem sayısına anayasal olarak sınırlama getirmişlerdir. Daha yalın bir ifadeyle, Sahra Altı Afrika'nın demokratikleşme süreci ile Sahra Altı Afrika anayasalarında dönem sınırlamalarının yer edinmesi süreci eş zamanlı olarak gerçekleşmiştir.⁴⁸⁴

Bu durum Afrika siyasal rejimlerinin kurumsallaşması açısından önemli bir gelişme, ilerici bir adım olarak karşılanmıştır.⁴⁸⁵ Ancak dönem sınırlamalarının siyasal iktidarın kişiselleşmesi olgusuna karşı benimsenen anayasal bir mekanizma olarak öngörülmesi siyasal-anayasal kurumsallaşmada nihai bir hedefin ya da projenin

⁴⁸⁴ Andrea Cassani, "Autocratisation by Term Limits Manipulation in Sub-Saharan Africa", **Africa Spectrum**, C. LV, S. 3, 2021, s.230.

⁴⁸⁵ A.e.

gerçekleştiği anlamına gelmemektedir.⁴⁸⁶ 1990'ların demokratikleşme dalgasının hemen akabinde yeniden canlanan küresel otoriterleşme dalgası⁴⁸⁷ Afrika'yı da kuşatmış; buna paralel olarak dönem sınırlamaları, uzun süre iktidarda kalmak ve kendi kişiselleşmiş yönetimlerini kurmak isteyen Afrikalı otokrat liderlerin ana hedeflerinden biri hâline gelmiştir.⁴⁸⁸

Bu noktada, iktidardaki bir liderin dönem sınırlaması ile yüzleştiği vakit demokrasinin kurallarına uygun olarak görevden çekilmesi ya da bunun yerine dönem sınırlamalarına meydan okuması; günümüzde Sahra Altı Afrika'nın seçime dayalı siyasal rejimlerinin demokratik karakterini ileri taşıyan ya da gerileten bir yol ayrımına dönüşmüş bulunmaktadır. Çağdaş demokrasinin değer atfettiği seçimler ve halk oylamaları gibi demokratik kurumlar, demokratik gerilemenin meşrulaştırıcı araçları olarak işlev görebilmektedir. Dolayısıyla "gözle görülür yasal normların ardındaki ampirik gerçeklere" bakmak⁴⁸⁹ görev süresi düzenlemelerine ilişkin sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek açısından yol gösterici olacaktır.

Andrea Cassani'nin tespitlerine göre, 1990 ila 2019 yılları arasında görev yapan Sahra Altı Afrikalı 103 liderden 61'i darbe, istifa, doğal ölüm, emeklilik ya da seçim yenilgisi nedeniyle anayasal dönem sınırlaması ile yüzleşmek durumunda kalmamıştır. Geri kalan (31 Afrika devletinden) 42 başkan ise anayasal dönem sınırlaması ile yüzleşmiş; başka bir deyişle ulusal anayasalarda tayin edilen azami görev süresini tamamlamıştır.⁴⁹⁰ Aşağıdaki grafik yıllara göre Afrikalı başkanların dönem sınırlamalarına riayet etme ve düzenlemelere meydan okuma oranını göstermektedir.

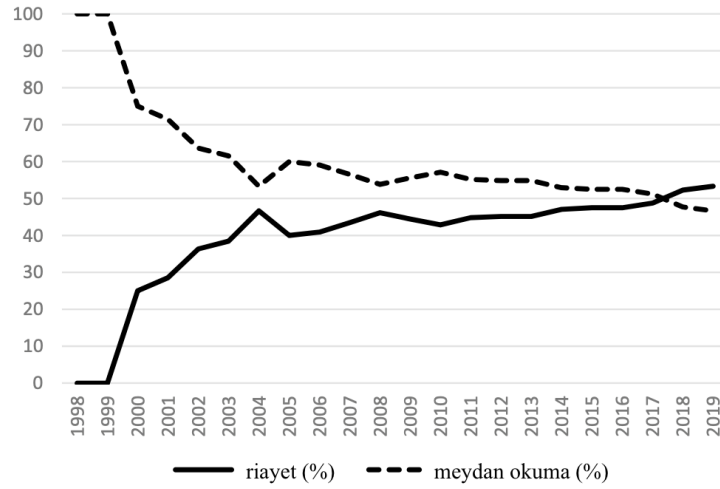
⁴⁸⁶ Bu konuda detaylı bir değerlendirme için bkz.: J. Shola Omotola, "Third-Term Politics and the De-Institutionalisation of Power in Africa", **Africa Review**, C. III, S. 2, 2011, s.123-139.

⁴⁸⁷ Bu konuda bkz.: Anna Lührmann, Staffan I. Lindberg, "A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New About It?", **Democratization**, C. XXVI, S. 7, 2019, s.1103.

⁴⁸⁸ Cassani, "Autocratisation by Term Limits Manipulation in Sub-Saharan Africa", s.229-230.

⁴⁸⁹ Reyntjens, "Respecting and Circumventing Presidential Term Limits in Sub-Saharan Africa: A Comparative Survey", s.278.

⁴⁹⁰ Bkz.: Cassani, "the Africa Executive Term Limits (AETL) Dataset", s.543-555.



Grafik 3.2: Yıllara göre Afrikalı başkanların dönem sınırlamalarına riayet etme ve düzenlemelere meydan okuma oranı (kümülatif).⁴⁹¹

Grafikten yapılacak temel çıkarım, dönem sınırlamalarına riayetın Afrika’da iyiye gittiği yönündedir. Şöyle ki, dönem sınırlamalarının ilk defa uygulandığı 1990’ların sonlarında dönem sınırlamasına riayet oranı % 0 iken bu oran genel itibarıyla istikrarlı bir biçimde artmaktadır.

Dönem sınırlamalarına meydan okuma eğiliminde olan Afrikalı liderlerin tutumunun, özellikle 2010’larla birlikte tersine döndüğü gözlemlenmektedir. 2010 ila 2019 arasında son dönemini tamamlayan 18 Afrikalı liderden 12’si (% ~67), anayasal düzenlemeye riayet ederek görevden ayrılmıştır.⁴⁹² 2018’de dönem sınırlamasına riayet oranı ilk defa meydan okuma oranının önüne geçmiştir. Bununla birlikte dönem sınırlamalarının fiilen uygulanmaya başlandığı 1990’ların sonlarından itibaren kuralla riayet oranının 2019 itibarıyla % 50’lerde olması olumsuz bir olgu olarak değerlendirilmeye müsaittir.⁴⁹³ Her iki Afrika başkanından biri için anayasal dönem sınırlaması kâğıt üstü bir bariyer olarak işlev görmektedir.

⁴⁹¹ A.e., s.549.

⁴⁹² A.e., s.549-550.

⁴⁹³ Aksi yönde bkz.: Posner, Young, “Term Limits: Leadership, Political Competition and the Transfer of Power”, s. 261. 2017-2022 arasında riayet oranının % 70 seviyesinde olduğu tespit edilmiştir. Bkz.: Tiziana Corda, Andrea Cassani, Giovanni Carbone, “Ups and Downs in Africa’s Term Limit Politics”, **Italian Institute for International Political Studies**, July 12, 2023, (Çevrim içi), <https://www.ispionline.it/en/publication/ups-and-downs-in-africas-term-limit-politics-135168>, 26 Ekim 2023.

Cassani 2021’de yayımlanan makalesinde, 1997 ila 2018 yılları arasında dönem sınırlamasına riayet etmek ile sınırlamayı baypas etmek arasında seçim yapmak durumunda kalan 41 başkan tespit etmektedir. Başkan Sam Nujoma’nın (Namibya) dönem sınırlaması ile iki defa; Başkan Blaise Compaore’nin (Burkina Faso) ise üç defa yüzleştiği dikkate alınacak olduğunda incelenmesi gereken toplamda 44 vaka bulunmaktadır. Başka bir ifadeyle 1997 ila 2018 yılları arasında 44 ayrı vakada Afrikalı başkanlar dönem sınırlamaları ile yüzleşmek durumunda kalmıştır. Müellif, 23 vakada dönem sınırlamalarına riayet edildiğini; 21 vakada ise dönem sınırlamalarını manipüle etmeye yönelik bir girişimde bulunulduğunu tespit etmektedir.⁴⁹⁴ Bu girişimlerden 7’si başarısız iken, 14 vakada başkanlar görev sürelerine yönelik düzenlemeleri başarılı bir şekilde manipüle edebilmiştir.⁴⁹⁵

Hâl böyle olmakla birlikte kimi yazarlar aksi yönde görüş benimsemektedir. Örneğin Daniel N. Posner ve Daniel J. Young, 2018’de yayımlanan çalışmalarında dönem sınırlaması ile yüzleşmek durumunda kalan Afrikalı liderlerin bu sınırlamalar karşısında ne tür bir tutum sergilediğini tespit ederek kurumsal normların lider davranışlarını kısıtlama yeterliliklerini analiz etmektedir.⁴⁹⁶ Yazarların tespitleri uyarınca 1990 ila 2015 yılları arasında dönem sınırlaması ile yüzleşen 36 başkandan 20’si söz konusu normlara riayet ederek emekliye ayrılmış; geri kalan 16 başkan ise hükmü ya fiilen yok sayarak ya da anayasa değişikliği yoluyla iktidarlarını sürdürme girişiminde bulunmuştur. Söz konusu 16 başkandan 11’i bu girişimde başarılı olmuştur.⁴⁹⁷ Yazarlara göre bu durum Afrikalı başkanların genellikle anayasal dönem

⁴⁹⁴ Cassani, “Autocratisation by Term Limits Manipulation in Sub-Saharan Africa”, s.234-235. 1997 ila 2018 yılları arasında dönem sınırlamasını manipüle etmeye yönelik herhangi bir girişimde bulunan Afrikalı başkanlar: 1997, Başkan Compaore (Burkina Faso); 1998, Başkan Diouf (Senegal); 1999, Başkan Nujoma (Namibya); 2001, Başkan Conte (Gine); 2001, Başkan Chiluba (Zambiya); 2002, Başkan Muluze (Malavi); 2002, Başkan Eyadema (Togo); 2003, Başkan Bongo (Gabon); 2005, Başkan Compaore (Burkina Faso); 2005, Başkan Deby (Çad); 2005, Başkan Al-Bashir (Sudan); 2005, Başkan Museveni (Uganda); 2006, Başkan Obasanjo (Nijerya); 2008, Başkan Biya (Kamerun); 2009, Başkan Tandja (Nijer); 2010, Başkan Guelleh (Cibuti); 2012, Başkan Wade (Senegal); 2014, Başkan Compaore (Burkina Faso); 2015, Başkan Nkurunziza (Burundi); 2015, Başkan Nguesso (Kongo Cumhuriyeti); 2015, Başkan Kagame (Ruanda). Bkz.: a.e., s.235. Ayrıca bkz.: Corda, Cassani, Carbone, “Ups and Downs in Africa’s Term Limit Politics”, b.a.

⁴⁹⁵ Cassani, a.g.e., s.237.

⁴⁹⁶ Posner, Young, “Term Limits: Leadership, Political Competition and the Transfer of Power”, s.261.

⁴⁹⁷ Verileri karşı: Tull, Simons, “Presidential Term Limits in Africa”, s.83 vd. Yazarlar, 1990 ila 2016 yılları arasında son görev dönemini tamamlayan ve görev süresini uzatmaya çalışan başkanların sayısını 18 olarak tespit etmekte ve bunlardan 15’inin başarılı olduğunu kaydetmektedir. Bkz.: a.e., s.85. Veriler arasındaki örtüşmezliğin analize dâhil edilen siyasal rejimler ile bu rejimlerin nitelenmesinden

sınırlamalarına riayet etme eğiliminde olduğunu göstermektedir. Dahası, neredeyse tüm liderlerin dönem sınırlamalarını yok saymak yerine kendi amaçlarına ulaşmak üzere anayasayı değiştirmeye çalışması yazarlar tarafından olumlu karşılanmaktadır. Yazarlar anayasal olmayan mekanizmalar yerine kurumsal / anayasal kanallar aracılığıyla hedefe ulaşma olgusunun, Afrika rejimlerinin iktidar pratiğindeki değişimi⁴⁹⁸ temsil ettiğini ve bu durumun Afrika rejimleri açısından son otuz yılda gerçekleşen en önemli gelişme olduğunu değerlendirmektedir.⁴⁹⁹

Nihayet bu başlık altında Latin Amerika başkanlık sistemlerindeki görev süresi düzenlemelerine ilişkin pratiği de genel hatlarıyla sunmak uygun olacaktır. Hatırlamak gerekirse dönem sınırlamalarının anayasal düzeyde kurumsallaştığı ilk coğrafya Latin Amerika'dır ve tıpkı bu olgu gibi dönem sınırlamalarına yönelik ilk meydan okumalar da yine Latin Amerika'nın başkanlık sistemlerinde ortaya çıkmıştır. Bu sebepten ötürü Baturo Latin Amerika'yı görev süresi uzatıcılarının (**extenders**) tarihsel yurdu olarak nitelemektedir.⁵⁰⁰

Söz konusu bu durum, Latin Amerika'nın özgün tarihsel koşullarından kaynaklanmaktadır. Ulusal bağımsızlık mücadeleleri akabinde XVIII'inci yüzyılın diktatörlerine tepki olarak anayasalarında dönem sınırlamaları benimseyen Latin Amerika devletleri, XX'nci yüzyılda siyasi istikrarsızlıklarla ve askerî cuntalarla

kaynaklandığı düşünülmektedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, müellifler anayasal dönem sınırlamasının üstesinden gelerek yeniden aday olmayı başaran başkanların genel olarak seçimlerde galip çıkmayı da garantilediğini ileri sürmektedirler. Bkz.: a.e.

⁴⁹⁸ Şiddet ya da anayasa dışılık yerine norma dayanma; keyfî yönetim yerine yönetimin hukuka dayanması.

⁴⁹⁹ Posner, Young, "Term Limits: Leadership, Political Competition and the Transfer of Power", s.261. Ayrıca bkz.: Tull, Simons, "Presidential Term Limits in Africa", s.83; Grauvogel, Heyl, "The Study of Term Limits in Sub-Saharan Africa: Lessons on Democratisation and Autocratisation", s.218. Bu noktada ayrıca zikretmeyi uygun gördüğümüz bir husus daha bulunmaktadır. Müelliflerin tespitine göre dönem sınırlaması ile yüzleşen sefelin görev süresi bitiminde gönüllü olarak görevden ayrıldığı 10 örnekte, göreve gelen başkanlar dönem sınırlaması ile yüzleştiklerinde iktidarlarını devam ettirmek için herhangi bir arayış içine girmemişlerdir. Bu durum siyasi iktidarın hâlihazırda kurumsallaştığı yerlerde kurumsallaşmadan geri döndürülemeyeceğini ileri sürmeye imkân tanımaktadır. Bkz.: Posner, Young, "Term Limits: Leadership, Political Competition and the Transfer of Power", s.262. Karş.: Omotola, "Third-Term Politics and the De-Institutionalisation of Power in Africa", s.124. Omotola, dönem sınırlaması mücadelelerinin neo-patrimonyalizmin (**neo-patrimonialism**) yeni bir formu olduğunu ve bu anayasal sınırlamaların üstesinden gelmek üzere kurumsal mekanizmaların araçsallaştırılmasının neo-patrimonyalizmin kurumsal meşruiyet arayışını yansıttığını ileri sürmektedir. Ayrıca bkz.: Grauvogel, Heyl, "The Study of Term Limits in Sub-Saharan Africa: Lessons on Democratisation and Autocratisation", s.218.

⁵⁰⁰ Baturo, "Continuismo in Comparison", s.76.

yüzleşmek durumunda kalmış; bu sınırlamaları uygulamaya koyma noktasında başarısız kalmıştır.⁵⁰¹

Kristin McKie'nin 2019'da yayımlanan makalesinin çevrim içi ekinde, 1975'ten Haziran 2018'e kadar geçen süreçte dönem sınırlamaları ile yüzleşmek durumunda kalan Latin Amerika, Afrika, Orta Doğu ve Asya liderleri listelenmektedir. Bu çalışmadan Latin Amerika verileri ayıklandığında şu tür bir sonuç ortaya çıkmaktadır: Latin Amerikalı başkanların dönem sınırlaması ile yüzleşmek durumunda kaldığı 119 vakadan 92'sinde (% 77,3) başkanlar sınırlamaya riayet ederek görevden ayrılmıştır. Buna karşın 27 vakada (% 22,7) başkanlar sınırlamayı manipüle etmek üzere girişimde bulunmuş ve 17 vakada (% 63) başarı kaydedilmiştir. 5 vakada –*Chavez (Venezuela, 2009), Ortega (Nikaragua, 2014), Correa (Ekvador, 2015), Hernandez (Honduras, 2015), Morales (Bolivya, 2017)*– dönem sınırlamaları bütünüyle ortadan kaldırılırken diğer 12 vakada –*Fujimori (Peru, 1993), Menem (Arjantin, 1994), Cardozo (Brezilya, 1997), Chavez (Venezuela, 1999), Fujimori (Peru, 1999), Mejia (Dominik Cumhuriyeti, 2002), Uribe (Kolombiya, 2006), Correa (Ekvador, 2009), Morales (Bolivya, 2009), Ortega (Nikaragua, 2010), Morales (Bolivya, 2013), Medina (Dominik Cumhuriyeti, 2015)*– görevdeki başkanlar kendilerine uygulanmakta olan dönem sınırlamasını ileri çekmeyi başarmıştır.⁵⁰²

Zachary Elkins'in 2021 yılında yayımlanan makalesi ise XIX, XX ve XXI'inci yüzyılları kapsamı itibarıyla Latin Amerika'da dönem sınırlaması manipülasyonlarına ilişkin McKie'nin çalışmasına kıyasla panoramik bir görünüm sunmaktadır. Elkins, analizine 20 Latin Amerika ülkesini dâhil etmektedir.⁵⁰³ Yazarın ilk tespiti 1860'lardan itibaren neredeyse tüm ülkelerde görev süresini aşan bir liderin bulunduğu yönündedir.⁵⁰⁴ Öte yandan, söz konusu bu olgunun zamanla ortadan

⁵⁰¹ McKie, "Presidential Term Limit Contravention", s.1504-1505.

⁵⁰² Veriler izleyen makalenin çevrim içi ekinde ayıklanmıştır: McKie, "Presidential Term Limit Contravention", b.a. Ekler için bkz.: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0010414019830737>, 30 Ekim 2023.

⁵⁰³ Söz konusu ülkeler şunlardır: Meksika, Küba, Dominik Cumhuriyeti, Panama, Uruguay, Bolivya, Ekvador, Haiti, Şili, Kolombiya, Arjantin, Brezilya, El Salvador, Honduras, Kosta Rika, Peru, Paraguay, Guatemala, Nikaragua, Venezuela. Bkz.: Elkins, "Term-limit Evasions and the Non-compliance Cycle", s.334.

⁵⁰⁴ Elkins, a.e., s.335. Meksika, Küba ve Dominik Cumhuriyeti'ni ayrı kılan notlar için aynı yere bakınız.

kalktığını ileri sürmek güçtür. Geçmişte görev süresini aşan lider tecrübesi bulunan Uruguay ve Ekvador hariç neredeyse tüm Latin Amerika devletleri 1970’ten itibaren bu olguyu yeniden tecrübe etmiştir. Anayasal değişim ile uzun süreli iktidar ya da Şirin ve Duymaz’ın ifadesiyle “uzatmalı başkanlık”⁵⁰⁵ olgusu arasındaki ilişki ise müellif tarafından şu şekilde kurulmaktadır: uzatmalı başkanlık tecrübelerinden 7’si yeni anayasa yapımı (**replacement**) sayesinde mümkün olmuş ve diğer 6 vakada ise söz konusu bu durum anayasa değişikliği (**amendment**) ile gerçekleşmiştir. Yazar, tespit ettiği 41 uzatmalı başkanlık vakasından 13’ünün “yüksek hukuk normlarınca kutsandığını” ileri sürmekte ve bunları anayasal olarak desteklenen görev süresi aşimleri (**constitutionally-assisted overstay**s) olarak nitelemektedir.⁵⁰⁶

Çalışmanın bu başlığını kapatırken bir noktanın altını çizmek gerekmektedir. Dönem sınırlamaları ya da genel olarak görev süresi düzenlemelerine yönelik manipülasyonlar demokratik olmayan ya da kısmen demokratik olan siyasal rejimlere özgü bir olgu değildir. Demokratik olduğu değerlendirilen siyasal rejimlerde dahi bu tür girişimlere rastlanmaktadır. Örneğin Latin Amerika’nın görece demokratik rejimlerinde; 1997’de Brezilya’da, 2005’te ise Kolombiya’da başkanın yeniden seçilmesinin önünü açan düzenlemeler kabul edilmiştir.⁵⁰⁷ Dahası, özellikle Latin Amerika ve Sahra Altı Afrika devletlerinde gözlemlenen görev süresi manipülasyonu olgusu Sovyet sonrası Avrupa ve Asya devletlerinde ve dünyanın geri kalanında da git

⁵⁰⁵ Şirin, Duymaz, “Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa”, b.a.

⁵⁰⁶ Elkins, “Term-limit Evasions and the Non-compliance Cycle”, s.335. Bir başka çalışmada Karel Kouba ile Jan Pumr, 1990’lara kadar dönem sınırlamalarından kaçınma olgusunun Latin Amerika’da ender rastlanan bir olgu olduğunu ancak bu tarihten itibaren Perulu Başkan Alberto Fujimori öncülüğünde ardışık olarak seçilme yasaklarının kaldırılması biçiminde bir dalganın ortaya çıktığını ileri sürmektedir. Araştırmacıların tespitlerine göre 1945’ten bu yana yeniden seçilmeye izin veren reform sayısı 22’dir ve bunlardan 15’i 1990’dan sonra gerçekleşmiştir. Bunun yanında araştırmacılar 1945’ten bu yana sadece yedi ülkede (Panama, Kosta Rika, El Salvador, Guatemala, Meksika, Şili, Uruguay) görevdeki bir başkanın derhâl yeniden seçilmesine izin veren herhangi bir değişikliğin gerçekleşmediğini; 11 ülkede ise bu türden bir reform yaşandığını kaydetmektedirler. Bununla birlikte söz konusu yedi ülkenin bazılarında da başkanın yeniden seçilmesine yönelik düzenlemelerde birtakım değişiklikler gerçekleşmiştir. Bkz.: Karel Kouba, Jan Pumr, “The Democratic Cost of Consecutive Re-election and Presidential Term-Limit Evasion in Latin America”, **Government and Opposition**, C. LVIII, S. 2, 2023, s.363. Ayrıca bkz.: Makalenin çevrim içi eki, altıncı bölüm. “Kouba and Pumr Supplementary Material”, (Çevrim içi), <https://www.cambridge.org/core/journals/government-and-opposition/article/democratic-cost-of-consecutive-re-election-and-presidential-term-limit-evasion-in-latin-america/C0C64BD72EC4C7D1BBE0BE07CB0C67CC#supplementary-materials>, 30 Ekim 2023. Özetle, ilgili çalışma da Latin Amerika ülkelerinin büyük çoğunluğunda dönem sınırlamalarına yönelik manipülasyonların yaşandığını ortaya koymaktadır.

⁵⁰⁷ Baturo, “*Continuismo* in Comparison”, s.76.

gide yaygınlaşmaktadır.⁵⁰⁸ H. Aliyev (Azerbaycan, 2003), İ. Aliyev (Azerbaycan, 2009), Lukashenko (Belarus, 2004), Rahmon (Tacikistan, 2003, 2016), Karimov (Özbekistan, 2007, 2015), Tadic (Sırbistan, 2012), Vujanovic (Karadağ, 2013) Latin Amerika ve Afrika dışında kalan 2000 sonrası manipölasyonlara örnek teşkil etmektedir.⁵⁰⁹ Öte yandan görev süresi manipölasyonları bakımından başkanların sağ ya da sol cemahtan olmasının da belirleyici olmadığı değerlendirilmektedir. Menem, Cardozo ve Uribe gibi sağ ideolojiye sahip başkanlar yanında Chavez, Morales, Correa ve Ortega gibi sol ideolojiye sahip başkanlar da görev süresi manipölasyonlarına girişebilmektedir.⁵¹⁰

Küresel çapta 1975 ila 2018 yılları arasında görev yapan başkanların % 31'inin görev süresini uzatmaya teşebbüs ettiği; bunların % 33'ünün anayasal dönem sınırlamasını tamamen ortadan kaldırırken % 45'inin en azından fazladan bir dönemi garanti altına aldığı ve yalnızca % 22'sinin bu teşebbüslerinde başarılı olamadığı mevcut çalışmalarca ortaya konulmaktadır.⁵¹¹

Şirin ve Duymaz'ın ifadeleri ile:

“Avrupa'nın post-Stalinist kimi ülkelerinde ve bilhassa Latin Amerika'da ve Afrika'da birçok ülkede cumhurbaşkanının görev süresinde ve/veya seçilme sayısında anayasa değişikliği veya anayasa mahkemeleri kararlarıyla yoluyla müdahale edildiği, bunun bir dalga hâlinde dünyanın dört köşesine yayıldığı görülmektedir. Birkaç istisna dışında bırakılırsa, bu müdahalelerin ortak yönünün görevdeki cumhurbaşkanının olağan seçim sürecini devre dışı bırakarak iktidarını “görünürde” anayasal araçlarla pekiştirmek ve süre bakımından belirsiz hatta sınırsız hâle getirmek olduğu rahatlıkla söylenebilir. Birer “suistimalci anayasacılık” örneği olan bu müdahaleler iktidarın tek bir kişinin, ailenin veya ideolojinin elinde yoğunlaşması sonucunu doğurarak otoriter yönetimlere kapı aralamaktadır.”⁵¹²

Bu noktada yanıtlanması gereken bir başka soru gündeme gelmektedir. Başkanlar hangi sebeplerle anayasada izin verilen görev süresinin ötesine geçmekte; iktidarlarını sürdürmenin yollarını aramaktadır? Çalışmanın bir sonraki başlığında bu soruya cevap aranacaktır.

⁵⁰⁸ Şirin, Duymaz, **a.g.e.**, s.35.

⁵⁰⁹ McKie, “Presidential Term Limit Contravention”, çevrim içi ekler için bkz.: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0010414019830737>, 30 Ekim 2023.

⁵¹⁰ Ekinci, Kaplan Arık, **a.g.e.**, s.89.

⁵¹¹ McKie, **a.g.e.**, s.1501, 1505; Kouba, Pumar, “The Democratic Cost of Consecutive Re-election and Presidential Term-Limit Evasion in Latin America”, s.363.

⁵¹² Şirin, Duymaz, **a.g.e.**, s.35-36.

II. Görev Süresi Düzenlemelerine Riayet Etme ya da Meydan Okuma Olgularının Arkasındaki Nedenler: *Başkanlar Neden İktidarda Kalmak İster?*

Bir önceki başlıktan çıkardığımız temel sonuç; anayasalarda yer alan görev süresi düzenlemeleri ile anayasal pratikte bu düzenlemelerin karşılığı arasında, zamana ve mekâna bağlı olarak değişse bile, sürekli bir uyumsuzluğun var olduğudur. Bu uyumsuzluğun yahut başkanların anayasal düzenlemeye riayet edip etmemesi açısından temel belirleyenin demokrasi ilkesi olduğu basitçe ileri sürülebilir.⁵¹³ Buna göre demokratik pekişme düzeyi diğer anayasal normlara olduğu gibi görev süresi düzenlemelerine riyeti de desteklemektedir. Kurumsal denetim ve denge mekanizmalarının etkinliği görev süresi düzenlemelerinin uygulanması üzerinde önemli bir belirleyicidir.⁵¹⁴ Siyaset bilimciler tarafından gerçekleştirilen mevcut çalışmalar söz konusu bu durumu açıkça ortaya koymaktadır: Başkanlık görev süresi sınırlamaları, demokrasi düzeyinin düşük olduğu ortamlarda uygulanmazken pekişmiş demokrasilerde görev süresi sınırlamalarına genel olarak riayet edilmektedir.⁵¹⁵

Ancak dönem sınırlamalarına riyeti demokrasi göstergelerine bağlamak eksik ve dahi indirgemeci bir yaklaşımın sonucudur. Diğer bir taraftan, görev süresi sınırlamaları ile demokrasi arasında **synallagmatic** bir tür ilişki bulunmaktadır. Yüksek demokratik gelişme düzeyi görev süresi sınırlamalarına riyeti teşvik ettiği kadar, görev süresi sınırlamalarına riyetin de iktidardaki değişim olasılığını artırdığı ve bu itibarla demokratik gelişmeyi teşvik ettiği değerlendirilmektedir.⁵¹⁶ **Synallagmatic, bilateral** yani karşılıklı ilişki içinde olan olguları birbiriyle açıklamak bu olguların ardında yatan gerçekleri göz ardı etmek anlamına gelmektedir. Dahası, görev süresi sınırlamalarına riayet etme olgusu yalnızca demokratik gelişme düzeyi yüksek olan siyasal sistemlerde gözlemlenmemektedir. Örneğin XX'nci yüzyılın

⁵¹³ Baturo, "The Stakes of Losing Office, Term Limits and Democracy", s.639.

⁵¹⁴ Nic Cheeseman, "Africa – Presidential Term Limits and the Third Term Tragedy", May 05, 2016, (Çevrim içi), <https://presidential-power.net/?p=4874>, 2 Kasım 2023.

⁵¹⁵ Baturo, **a.g.e.**, s.639.

⁵¹⁶ Bu konuda bkz.: Maltz, "The Case for Presidential Term Limits", s.128-142. Ayrıca bkz.: Fruhstorfer, Hudson, "Costs and Benefits of Accepting Presidential Term Limits", s.94-95.

otoriter rejimlerinden biri olan Meksika’da altı yıllık tek dönem sınırlaması istikrarlı bir biçimde uygulanmaktadır. Yine, demokrasinin pekişmediği kimi rejimlerde görev süresi sona eren bazı başkanların –örneğin Senegal Başkanı Senghor, Gana Başkanı Rawlings ve Kenya Başkanı arap Moi’nin– gönüllü olarak emekliye ayrıldığı da bilinmektedir.⁵¹⁷

Literatürde resmî kurumların istikrarının siyasal güç dinamiklerinden etkilenebileceğini⁵¹⁸; bu mekanizmaların kendi kendini uygulamaya koymak suretiyle ya da değişim durumunda ortaya çıkacak olan yüksek maliyetler sebebiyle kendi istikrarını sağlayabileceğini ortaya koyan çalışmalar bulunmaktadır.⁵¹⁹ Anayasal-kurumsal tasarımın önemli bileşenlerinden kabul ettiğimiz görev süresi düzenlemelerinin istikrarı ya da istikrarsızlığı hakkında mevcut çalışmalar ise ağırlıklı olarak başkanların bireysel davranışına, kişiliğine ve iktidar partisinin popülaritesi ya da desteğine odaklanmaktadır.⁵²⁰ Bunun yanında bazı güncel çalışmalarda görev süresi düzenlemelerine riayet ya da meydan okumayı teşvik eden iktidar ilişkilerine kurumsalcı (**institutionalist**) bir perspektifle yaklaşıldığı da gözlemlenmektedir.⁵²¹ İlk gruba giren fail temelli (**agency-based**) çalışmalarda merkezî öge bireysel insan davranışları iken yapısal açıklamalar (**structural explanations**) sunan ikinci grup çalışmalar karar verme süreçlerine etki eden siyasal, sosyal ve ekonomik bağlam ve belirleyenlere odaklanmaktadır.⁵²²

Esas itibarıyla fail temelli bir yaklaşımı benimseyen Baturo’ya göre “münferit olarak diktatörleri diktatör, demokratları demokrat yapan şeyin ne olduğuna ilişkin derin ancak belki de kendine has bir sorgulama, sosyal ve bireysel psikoloji alanlarından elde edilen çıkarımları ve kişiliklerin incelenmesini” gerektirmektedir.⁵²³ Bu itibarla yazar, 2010 yılında yayımlanan çalışmasında gözlemlenebilir politik-

⁵¹⁷ Baturo, “The Stakes of Losing Office, Term Limits and Democracy”, s.639.

⁵¹⁸ Örneğin bkz.: Corrales, Penfold, “Manipulating Term Limits in Latin America”, s.157-168.

⁵¹⁹ Fruhstorfer, Hudson, “Costs and Benefits of Accepting Presidential Term Limits”, s.95.

⁵²⁰ Örneğin bkz.: Corrales, “Can Anyone Stop the President? Power Asymmetries and Term Limits in Latin America, 1984-2016”, s.3-25; Heyl, Llanos, “Presidential Term Limits in Latin America and Sub-Saharan Africa”, s.10-11; Baturo, “The Stakes of Losing Office, Term Limits and Democracy”, s.635-662; Alexander Baturo, “Democracy, Development, and Career Trajectories of Former Political Leaders”, **Comparative Political Studies**, C. L, S. 8, 2017, s.1023-1054.

⁵²¹ Örneğin bkz.: McKie, “Presidential Term Limit Contravention”, s.1500-1534.

⁵²² Fruhstorfer, Hudson, **a.g.e.**, s.95.

⁵²³ Baturo, “The Stakes of Losing Office, Term Limits and Democracy”, s.639.

iktisadi verilere dayanarak bir politikacının temel motivasyonunun görevde kalmak olduğunu varsaymaktadır.⁵²⁴ Müellif, görevde kalmanın getirisi fazla iken onu sınırlayacak mekanizmaların yokluğu ya da etkisizliği durumunda bir başkanın yeniden seçilmenin yollarını arayacağını ileri sürmektedir. Buna karşın görevde kalmanın getirisinin az ve sınırlayıcı mekanizmaların işlevsel olduğu durumlarda başkanlar emekliye ayrılacaktır.⁵²⁵ Çünkü Baturo'ya göre bir lider bulunduğu makama, o makama içkin olan ayrıcalıklar sebebiyle değer vermektedir.⁵²⁶

Liderler de sıradan insanlar olarak geleceği ve eylemlerinin kaderlerini nasıl etkileyeceğini; makam sahibi iken sürmekte olan gönençleri yanında görevden ayrılmaları durumunda kendilerini bekleyen statüyü de düşünmektedir. Sahip olunan siyasal makam, özellikle az gelişmiş ekonomilerde, eşsiz bir ayrıcalık kaynağı (**the fountain of privilege**) sunmaktadır. İktidarın doğası gereği en yüksek siyasal makamın sağlayacağı bu muazzam avantaj ve ayrıcalıklar halkın yararını en çok gözeten liderleri dahi cezbetmektedir. Makam sahibi, o makamı kaybettiği vakit bu tür bir avantaj paketine sahip olmayacağını farkında olacaktır. Demokrasi ile ekonomik gelişmişlik düzeyi arasındaki ilişkiye dair mevcut çalışmalar, gelir düzeyi ve yeniden bölüşümün bir siyasal rejimin istikrarını nasıl etkilediğini ortaya koymaktadır. Buna göre yoksul ve eşit olmayan toplumlarda demokrasinin hayatta kalma ihtimali daha düşüktür.⁵²⁷ Benzer şekilde bu tür toplumlarda görev süresi sınırlamalarının istikrarlı bir biçimde uygulanmasını beklememek gerekir. Yoksul ve daha az demokratik toplumlarda iktidar sahiplerinin iktidardan vazgeçme ihtimali daha azdır. İktidar olmanın sağladığı ayrıcalık ve avantaj arttıkça iktidardan vazgeçme durumunda iktidar

⁵²⁴ A.e., s.640.

⁵²⁵ A.e., s.636. Ayrıca bkz.: Ekinci, Kaplan Arık, a.g.e., s.89.

⁵²⁶ Baturo, "The Stakes of Losing Office, Term Limits and Democracy", s.640.

⁵²⁷ A.e., s.640. Örneğin Acemoğlu ve Robinson'a göre, gruplar arası eşitsizliğin artması yurttaşlar açısından devrimin çekiciliğini artırmaktadır. Etkili bir devrim tehdidi ise demokratikleşmeyi tetikleyen bir olgudur ve bu sebeple gruplar arası eşitsizliğin artması demokratikleşme olasılığının artması ile ilişkilendirilebilir. Bununla birlikte demokrasi, elitler açısından daha maliyetli hâle geldikçe bu defa elitler açısından baskı cazip gelecektir. Bu sebeple gruplar arası eşitsizliğin artması ya da eşitsizliğin yönünün değişmesi demokratikleşme üzerinde etki yaratmaktadır. Bkz.: Daron Acemoglu, James A. Robinson, **Economic Origins of Dictatorship and Democracy**, New York, Cambridge University Press, 2006, s.36-37.

sahiplerinin kaybedeceği refah da artmaktadır. Özetle, görevden ayrılmanın maliyeti arttıkça makam sahiplerinin görev sürelerini uzatma ihtimali de artmaktadır.⁵²⁸

Bir başkanın azami görev süresi sona erdiğinde nasıl davranacağını değerlendirebilmek için başkanın (ve partisinin) popülaritesini de dikkate almak gerekmektedir. Bu bağlamda sonraki seçimlerde tekrar aday olması durumunda yeniden seçileceğinden emin olan bir başkanın dönem sınırlamasını manipüle etme ihtimalinin daha yüksek olacağı düşünülebilir. Buna karşın yeniden seçilme ihtimali düşük olan bir lider görev süresi sona erdiğinde görevden ayrılacaktır.⁵²⁹ Bu bağlamda Baturo Ukrayna Başkanı Kuchma'yı örnek göstermektedir. Başkan ikinci görev döneminin aslında ilk dönemi olduğu ve bu sebeple bir sonraki seçimlerde tekrar aday olabileceği yönündeki mahkeme kararına rağmen 2004 yılında kendi halefini seçerek görevden ayrılmayı tercih etmiştir. Çünkü birtakım skandallar nedeniyle Başkan'ın son dönemdeki popülaritesi neredeyse sıfıra inmiş ve bu durum, uluslararası baskı ile birlikte başkanın seçim kazanma olasılığını ortadan kaldırmıştır.⁵³⁰ Miguel de Luca ve Andres Malamud, 1978 ila 2016 yılları arasında Latin Amerikalı başkanların yeniden aday olma ve seçilme istatistiklerini inceledikleri bir araştırmada başkanların yeniden seçilme oranının % 87 olduğunu saptamaktadır.⁵³¹ Yeniden seçilmeyi başaran başkanların büyük çoğunluğu aynı zamanda görev süresi manipülasyonları ile bilinen isimlerdir. Peru Başkanı Fujimori, Arjantin Başkanı Menem, Brezilya Başkanı Cardozo, Venezuela Başkanı Chavez, Ekvador Başkanı Correa, Bolivya Başkanı Morales, Nikaragua Başkanı Ortega, Dominik Cumhuriyeti Başkanı Medina başarılı

⁵²⁸ Şüphesiz bu durum sahip olunan makam ile yolsuzluk, rant, patronaj ve ekonomi üzerindeki kontrol arasındaki ilişki ile yakından ilgilidir. Bkz.: Baturo, "The Stakes of Losing Office, Term Limits and Democracy", s.640-642; Ekinci, Kaplan Arık, **a.g.e.**, s.89-90.

⁵²⁹ Posner, Young, "Term Limits: Leadership, Political Competition and the Transfer of Power", s.270-272. Posner ve Young, Afrikalı başkanlar nezdinde yürüttükleri bir araştırmada başkanın yaşının da üçüncü dönem arayışları bakımından etkili olduğunu değerlendirmektedir. Ne var ki biz, yazarların tespitinden hareketle, iki dönemin ardından üçüncü defa aday olmak yönünde girişimde bulunan başkanların yaş ortalaması (65) ile ikinci dönemin ardından bu tür bir girişimde bulunmayan başkanların yaş ortalaması (69) arasında kayda değer bir fark olmadığını düşünmekteyiz. Bkz.: **A.e.**

⁵³⁰ Baturo, **a.g.e.**, s.643-644.

⁵³¹ Luca ve Malamud'tan aktaran: Ekinci, Kaplan Arık, **a.g.e.**, s.90.

görev süresi manipölasyonları ile bilinen ve yeniden seçilmeyi başaran Latin Amerika'nın popöler başkanlarına örnektir.⁵³²

Bir başkanın anayasal görev süresi sonunda görevden ayrılmasını ya da siyasal manipölasyonlar aracılığıyla izin verilen görev süresini ileri çekmesini teşvik eden faktörlerden bir diğeri de başkanın emekliye ayrılması durumunda akıbetidir.⁵³³ Başka bir deyişle görevdeki bir başkan, koltuğu başkasına devretmesi durumunda başına neler geleceğini de dikkate almak durumundadır. Bu noktada yalnızca kaybedilecek olan ekonomik ayrıcalıklar belirleyici olmayacaktır. Ekonomik olarak ayrıcalıklı bir sivil hayata sahip olaksa bile bir başkan görevden ayrılmaktan alıkoyan ya da vakti geldiğinde emekliye ayrılmasını teşvik eden faktörler söz konusudur. Emekli başkana sağlanan onursal makamlar, kendisini bekleyen kariyer fırsatları⁵³⁴, ayrıcalık ve dokunulmazlık gibi anayasal statüler yanında seleflerin akıbeti de bu noktada belirleyici olacaktır.⁵³⁵ Görevden ayrıldığı vakit yargılanma tehdidinde maruz kalacak olan bir başkanın koltuğu başkasına devretmekten imtina etmesinde şaşılacak bir durum söz konusu değildir.⁵³⁶ Burada dönem sınırlamalarının başkanın sorumluluğu ile olan ilişkisi ortaya çıkmaktadır. Görev süresi sona eren bir başkanın cezai sorumsuzluğunun devam edecek olmasının başkanın görev süresi sonunda makamdan ayrılmasına olumlu yönde etki edebileceğini düşünmekteyiz.

⁵³² Ekinci, Kaplan Arık, **a.g.e.**, s.89-90. Ayrıca bkz.: McKie, "Presidential Term Limit Contravention", çevrim içi ekler için bkz.: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0010414019830737>, 30 Ekim 2023.

⁵³³ Baturo, "Democracy, Development, and Career Trajectories of Former Political Leaders", s.1035; Fruhstorfer, Hudson, "Costs and Benefits of Accepting Presidential Term Limits", s.96.

⁵³⁴ Bu konuda bkz.: Baturo, **a.g.e.**, s.1023-1054. Yazar bu makalede siyasi liderlerin görevden ayrılırken sadece kaybedecekleri şeyleri değil ancak aynı zamanda sahip olacaklarını da dikkate aldığını ileri sürmektedir. Buna göre görevden ayrılan bir başkanın sahip olacağı statü ona birtakım fayda sağlamaktaysa dönem sınırlamasına riayet etmesi kolaylaşmaktadır. Bkz.: **a.e.**, s.1036-1038, 1049. Bu noktada görevden ayrılan bir başkanın sahip olabileceği kariyer fırsatlarının başkanın kişisel özelliklerine ve başkanlık siciline bağlı olduğunu da not etmek gerekir. Bkz.: Fruhstorfer, Hudson, **a.g.e.**, s.96.

⁵³⁵ Baturo, "The Stakes of Losing Office, Term Limits and Democracy", s.642; Ekinci, Kaplan Arık, **a.g.e.**, s.91.

⁵³⁶ Baturo Malavi Başkanı Muluzi'yi örnek göstermektedir. 1994'te başkanlık makamına gelen Muluzi, ikinci döneminin sonlarında üçüncü defa seçilmesinin önünü açan bir anayasa değişikliği planlamış ve fakat karşısındaki kitlesel ve kurumsal muhalefet sebebiyle bu girişiminde başarılı olamamıştır. 2004 seçimleri sonrasında yaşanan gelişmeler görevden ayrılan Muluzi'nin, iktidarını sürdürme motivasyonuna etki eden haklı endişelerini ortaya çıkarmaktadır. Zira ilerleyen süreçte Başkan Muluzi yolsuzlukla suçlanmıştır. Bkz.: Baturo, "The Stakes of Losing Office, Term Limits and Democracy", s.642.

Siyasi elitlerin ve geniş toplum kesimlerinin başkanın iktidarının sürmesine yönelik kolektif tavrı, seçim rekabeti⁵³⁷, parti tipolojisi ve parti içi hegemonik çekişmeler⁵³⁸, hukukun üstünlüğü ve demokratik ilkelere ilişkin uluslararası baskı, ülkenin ekonomik bağımsızlığı⁵³⁹ ve uluslararası itibarı⁵⁴⁰, başkanın sahip olduğu parlamento desteği, siyasal kültür ya da gelenek gibi bir liderin görev süresini uzatma konusunda motivasyonu ve bunu başarma kapasitesini etkileyen farklı etkenler de bulunmaktadır. Bir makamın, örneğin başkanlık makamının, sağladığı ayrıcalıklar yanında görevden ayrılma veya görev süresini uzatma konusunda makam sahibinin davranışlarını etkileyen dışsal ve bazen yapısal olan bu faktörleri göz ardı etmek mümkün değildir.⁵⁴¹ Başkanın motivasyonunu belirleyen siyasal, sosyal ve ekonomik bağlamlara bakmayı gerektiren bu faktörler ise *fail temelli* veya *davranışçı* açıklamaların belirli bir noktada *kurumsalcı* açıklamalarla desteklenmesini gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla kurumlar arası etkileşimi ve bireysel karar alma sürecini birlikte düşünmek sorunun en uygun ele alış biçimine tekabül etmektedir.⁵⁴² Dikkat edilecek olursa Baturo'nun başkanlık makamının getirileri ile makamı kaybetmenin götürülerine odaklanan fail temelli açıklaması da bu tür açıklamalarla ya da bireyi çevreleyen toplumsal koşullarla desteklenmektedir.

Bireysel çıkarları şekillendiren, rasyonel seçimleri etkileyen bağlam ya da kurumların en bariz örneklerinden biri siyasal kültür ve gelenektir. Bu bağlamda, başkanın seleflerinin davranışlarının görev süresi düzenlemelerine yönelik riayet ya

⁵³⁷ Bu konuda bkz.: McKie, "Presidential Term Limit Contravention", s.1523.

⁵³⁸ Fruhstorfer, Hudson, "Costs and Benefits of Accepting Presidential Term Limits", s.97.

⁵³⁹ Ekonomik açıdan dış yardımlara bağımlılık hakkında bkz.: Posner, Young, "Term Limits: Leadership, Political Competition and the Transfer of Power", s.270-272.

⁵⁴⁰ Bu konuda bkz.: Fruhstorfer, Hudson, **a.g.e.**, s.98.

⁵⁴¹ Baturo, "The Stakes of Losing Office, Term Limits and Democracy", s.643. Bir siyasal rejimin siyasal ve ekonomik olarak uluslararası egemen güçlerin baskılarına karşı koyabilme kabiliyeti, bir liderin iktidarını sürdürmesi konusunda teşvik edici olabilmektedir. Cheeseman'a göre bir ülkenin değerli doğal kaynaklara sahip olması ya da jeo-stratejik açıdan önemi liderinin uluslararası nüfuzunu pekiştirmekte ve bu durum ticari olarak Batı'ya bağımlı olan ülkelere kıyasla üçüncü dönem arayışlarını desteklemektedir. Yazar, Uganda Başkanı Museveni'nin sonu gelmez iktidarının sebeplerinden birinin Uganda'nın sahip olduğu petrol rezervleri ve ABD'nin teröre karşı savaşta Uganda'yı müttefik olarak görmesi olduğunu ileri sürmektedir. Bkz.: Cheeseman, "Africa – Presidential Term Limits and the Third Term Tragedy", b.a. Bir başkanın sahip olduğu siyasal kontrol, görev süresi manipülasyonları noktasında bir diğer önemli belirleyici faktör olarak kabul edilmektedir. Cheeseman bu noktada iktidar partisinin parlamentoda ezici bir çoğunluk elde ettiği Namibya ve Ruanda'nın parti devletlerini (**dominant-party states**); güvenlik güçleri üzerinde sıkı kontrole sahip olduğu Cibuti ve Uganda'yı örnek göstermektedir.

⁵⁴² Bu yönde bir çalışma için bkz.: Fruhstorfer, Hudson, **a.g.e.**, s.95 vd.

da meydan okumalar bahsinde belirleyici olabileceğini; görev süresi sınırlamalarına riayete ilişkin bir siyasal kültürün varlığı hâlinde başkanın vakti geldiğinde görevden ayrılma yönünde bir tercihte bulunmasının daha olası olduğunu ileri sürmek mümkündür.⁵⁴³ ABD’de iki dönem geleneğinin oluşma süreci hatırlanacak olursa, bu varsayım kayda değer bir varsayımdır.

Sonuç itibarıyla bir başkanın görev süresi bitiminde anayasal düzenlemelere uygun olarak koltuğu başkasına devretmesi ya da bu düzenlemelere meydan okuması noktasında belirleyici olan başkanın yaşı, orduyla olan ilişkisi, popüleritesi gibi kişisel özellikleri; elitlerin, iktidar partisinin ve toplumun desteği; sahip olduğu ve makamı devretmesi hâlinde elinden alınacak olan avantaj ve ayrıcalıklar yanında tüm bunları şekillendiren ve başkanın karar verme sürecine etki eden siyasal, sosyal ve ekonomik koşulları da dikkate almak gerekmektedir. Dolayısıyla görev süresi sınırlamaları ile yüzleşen bir başkanın ne tür bir pozisyon alacağına ilişkin spekülasyon ve saptamalar doğal olarak hukuk-dışı olgulara yoğunlaşmayı gerektirmektedir. Bu ise bizim yapabileceğimizin ötesinde olduğundan ötürü bu aktarımlarla yetinerek bahsi burada sonlandırmayı uygun görüyoruz. Bir sonraki başlıkta görev süresi düzenlemelerine yönelik manipülasyon türleri örnekler üzerinden incelenecek; bu manipülasyonlarda sıkça kullanılan stratejilerin hukukiliği analiz edilecek ve anayasa hukuku açısından tartışılmalı hususlar konuya ilişkin mahkeme kararları çerçevesinde ele alınacaktır.

III. Örnekleri ile Görev Süresi ve Dönem Sınırlaması Manipülasyonları

A. Genel Olarak Manipülasyon Türleri ve Bu Amaçla Kullanılan Yöntemler

Bir başkanın göreve geldiği sırada anayasada belirlenmiş olan azami görev süresinin ötesinde görev yapması durumunu farklı kategorilerde ele almak mümkündür. Baturo tarafından geliştirilen bir tipolojide görev süresi düzenlemelerine uymama davranışları (i) kaçınma (**avoidance**), (ii) uzatma (**extension; prolongation**)

⁵⁴³ Ekinci, Kaplan Arık, **a.g.e.**, s.91. Ayrıca bkz.: Baturo, “Democracy, Development, and Career Trajectories of Former Political Leaders”, s.1049.

ve (iii) ortadan kaldırma (**removal**) olmak üzere üç ayrı kategoride değerlendirilmektedir. Bu ayrım uyarınca kaçınma, anayasal görev süresi düzenlemelerinin aynı kalmasıyla sonuçlanan çeşitli uygulamaları ifade etmektedir. Uzatma, mevcut görev süresinin uzatılması ya da izin verilen görev sayısına bir dönemin daha eklenmesi biçiminde ortaya çıkmaktadır. Ortadan kaldırma ise bir başkanın görev yapabileceği dönem sayısına sınırlama getiren anayasa hükmünün ilga edilmesi durumudur.⁵⁴⁴ Görev süresi sınırlamalarının uygulanmadığı durumları bu tasnif uyarınca aşağıdaki şekilde örneklemek mümkündür:

	Görev süresi düzenlemelerine uygun olarak görevden ayrılmak ancak göstermelik bir başkan tayin ederek etkin bir lider konumunu fiilen muhafaza etmek. Bu durum anayasa hükmüne açık bir aykırılık teşkil etmemekle birlikte anayasanın ruhunu ihlal etmektedir (örn.: Nikaragua, 1947; Rusya, 2008). Görevden ayrılan başkan aynı zamanda başkanlık makamını zayıflatarak ve / veya müstakbel makamının görev ve yetkilerini artırarak (başbakanlık gibi) farklı bir makama geçebilmektedir (örn.: Yugoslavya, 1997; Filipinler, 1976).
Kaçınma	Seçimleri ertelemek / askıya almak (örn.: Filipinler, 1972; Angola, 1992).
	Yeni bir anayasa aracılığıyla görevdeki bir başkanın görev yaptığı dönem sayısının “güncellenmesi”. Yeni sayının başkanın yeniden seçilmesi ile başlayacağı kabul edildiğinde, ikinci dönem birinci dönem olarak kabul edilir (örn.: Peru, 2000; Kırgızistan, 1998). Alternatif olarak, geçmiş görev döneminin tamamı yerine eski anayasa uyarınca hizmet edilmiş olan süreler dikkate alınmayabilir (örn.: Belarus 1996; Venezuela, 1999). Bazı vakalarda bu stratejiye yargı organları da dâhil edilmektedir.
	Görev yapılabilecek azami dönem sayısı değiştirilmeksizin bir görev döneminin uzunluğu değiştirilebilir (örn.: Rusya, 2008; Özbekistan, 2002).
Uzatma	Tek dönem kuralının bulunduğu bir siyasal rejimde başkanın (ardışık olarak) yeniden seçilmesine olanak tanıyan bir anayasa değişikliği gerçekleştirilebilir (örn.: Peru, 1993; Brezilya, 1997).
	Başkanın bir dönem daha görev yapabilmesi için anayasa geçici ya da özel olarak değiştirilebilir (örn.: Kore, 1969; Namibya, 1998).
	Başkanın görev süresi referandum veya parlamento tarafından geçici olarak belirli bir süre için uzatılabilir (örn.: Türkmenistan, 1994; Kazakistan, 1995).
Ortadan kaldırma	Anayasa süre sınırlamalarını tamamen ortadan kaldıracak şekilde değiştirilebilir (örn.: Uganda, 2005; Belarus, 2004).

⁵⁴⁴ Baturo, “*Continuismo in Comparison*”, s.78-79.

Dönem sınırlamalarının bulunmadığı bir rejimde başkanın görev süresi uzatılabilir (örn.: Azerbaycan, 2016).

Seçimler kaldırılarak bir kişinin ömür boyu başkanlık yapması sağlanabilir (örn.: Ekvator Ginesi, 1973; Türkmenistan, 1999).

Tablo 3.1: Alexander Baturo’nun kaçınma, uzatma ve ortadan kaldırma pratiklerine ilişkin tipolojisi.⁵⁴⁵

Söz konusu bu uygulamaları kısaca ele almak uygun olacaktır. Öncelikle, görev süresi düzenlemelerinden *kaçınma* (**avoidance**) pratiğine bakacak olduğumuzda bu pratiklerin bir başkan göreve geldiği sırada yürürlükte bulunan anayasa hükümlerinin, anayasanın ruhunu ihlal edecek şekilde üstesinden gelinmesi biçiminde ortaya çıktığını ifade etmek gerekir. Bu bakımdan üstesinden gelme ya da kaçınma pratiğinin her durumda anayasanın lafzı ile çeliştiği söylenemez.⁵⁴⁶ Ancak sonuçta ortada **continuismo** olarak nitelenen bir durum bulunmaktadır. Tabloda görüldüğü üzere başkanlar bu pratiği, (i) yeni bir anayasa aracılığıyla hâlihazırda hizmet edilen görev dönemlerini ya da bunun belirli bir süresini hesaba kattırmayarak, (ii) bilhassa ardışık olarak görev yapılacak dönem sayısına sınırlama getiren siyasal sistemlerde koltuğu bir başka kişiye “emanet ederek” ve bu durumda siyasal konumunu **de facto** muhafaza ederek ya da (iii) siyasal koşulları, söz gelişi belirli bir aciliyeti gerekçe göstererek seçimleri askıya almak ya da ertelemek suretiyle hayata geçirmektedir.⁵⁴⁷

Baturo’nun tipolojisinde görev süresi düzenlemelerinin üstesinden gelmeye yönelik pratiklerden diğer ikisi *uzatma* (**extension; prolongation**) ve *ortadan kaldırma* (**removal**) pratikleridir. Yazara göre *kaçınma* pratiğine kıyasla söz konusu bu pratiklerin alt kategorilere ayrılması daha kolaydır.⁵⁴⁸ Yazar *uzatma* pratiğini, yukarıdaki tabloda görüleceği üzere, (i) dönem sayısını değiştirmeksizin bir görev dönemini süre itibarıyla uzatmak, (ii) tek dönem sınırlamasının bulunduğu yerde başkanın (ardışık olarak) yeniden seçilmesine izin vermek, (iii) **ad hoc** ek bir dönem

⁵⁴⁵ A.e., s.82, 84, 86. Ayrıntılı inceleme için bkz.: Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.47 vd.

⁵⁴⁶ Baturo, “*Continuismo* in Comparison”, s.79.

⁵⁴⁷ A.e., s.79.

⁵⁴⁸ A.e., s.82.

olanağı yaratmak ve (iv) parlamento ya da referandum aracılığıyla görev süresini belirli bir süre uzatmak şeklinde alt kategorilere ayırmaktadır.⁵⁴⁹

Baturo'ya göre *kaçınma* ve *uzatma* pratikleri, ilkesel olarak görev süresi düzenlemelerinin görünüşte geçerli ve etkin bir sınırlama oldukları izlenimi yaratmaktadır. Zira bu pratiklerde anayasada yer alan ve başkanın görev süresini sınırlayan hükümlere bütünüyle meydan okunmamaktadır. Bununla birlikte görev süresi sınırlamalarını *ortadan kaldırma* pratiği, adından da anlaşılacağı üzere sınırlamaların tamamen kaldırılması sonucunu doğurmaktadır. Dolayısıyla görev süresi sınırlamalarını ortadan kaldıran uygulamalar bir liderin ilanihaye iktidarda kalma niyetinin bir göstergesi olarak yorumlanmaya müsaittir.⁵⁵⁰

Sınırlamalar ortadan kaldırılmakla bu sınırlamaların ve dahi anayasa hükümlerinin siyasal iktidara etkin bir sınırlama getirmediği tescillenmiş olacaktır. Bu durumu tescillemekten kaçınan ve demokrasiyi kendi kurallarına uygun şekilde manipüle etmeyi bilen modern çağın diktatörleri, görev süresi sınırlamalarını resmen ortadan kaldırmanın amaçlarına ulaşmak açısından şart olmadığını farkındadır. Ne var ki, sınırlamaları bütünüyle ortadan kaldırmak yerine farklı pratik ve stratejilerle amaca ulaşmak mümkün olmakla beraber, görev süresi sınırlamalarının tamamen *ortadan kaldırılması*, görev süresi sınırlamalarının üstesinden gelinmesi amacıyla kullanılan en yaygın yöntem olma özelliğini muhafaza etmektedir. Baturo'nun tespitlerine göre toplamda 39 başkan gelecek seçimlerdeki adaylığını güvence altına almak için bu tür bir yönteme dayanmıştır.⁵⁵¹

İfade etmek gerekir ki, başkanlık dönem sınırlamalarının ortadan kaldırılması ile “ömür boyu başkanlık” müessesesi birbirinden farklıdır. Ömür boyu başkanlık, seçimlerin bütünüyle ortadan kaldırılmasını gerektirir. Bu husus 1976 Tunus Anayasası'nın 39'uncu maddesinde Yüce Komutan (**Combattant Supreme**) Habib Bourguiba'ya ve 1976 Orta Afrika İmparatorluğu Anayasası'nın 1'inci maddesinde İmparator Jean-Bedel Bokassa'ya tanındığı gibi açık bir anayasa hükmünden

⁵⁴⁹ A.e., s.82-83.

⁵⁵⁰ A.e., s.84.

⁵⁵¹ A.e., s.84-85.

kaynaklanmaktadır.⁵⁵² Dönem sınırlamalarının kaldırılması ya da yokluğu ise bir kişinin müstakbel adaylıklarını güvence altına almakta, başkanlık yapabileceği dönem sayısına getirilen sınırlamaların ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla dönem sınırlamalarının ortadan kaldırıldığı yerlerde seçimler periyodik olarak yapılmaya devam etmektedir. Baturo, günümüzde ömür boyu başkanlık müessesesinin bir tür anakronizm olduğunu ileri sürmektedir. Zira çağdaş diktatörler bu tür açık bir yetkilendirmeye gerek kalmaksızın görev süresi sınırlamalarının üstesinden gelmeyi ve girdikleri her seçimi kazanmayı başarmaktadır.⁵⁵³

Görüldüğü üzere görev süresi düzenlemelerine yönelik manipülasyonlar farklı yöntemlerle gerçekleştirilebilmektedir. Ginsburg, Melton ve Elkins'in 2011 tarihli çalışmasında söz konusu yöntemler Baturo'nun örneklerine paralel biçimde ele alınmaktadır. Kimi hâllerde başkanlar anayasa değişikliği yaparak mevcut görev süresi düzenlemelerinde kendi lehlerine olacak şekilde değişikliğe gitmektedir. Bazı hâllerde ise başkanlar içinde bulundukları görev dönemini uzatmak ya da yeniden seçilebileceği dönemlere sınırlama getiren hükmü ortadan kaldırmak üzere yargısal yoruma başvurabilmektedir. Bunun dışında, olağanüstü yönetim yetkileri aracılığıyla ya da doğrudan anayasayı ihlal ederek seçimleri ve anayasal düzeni askıya alma gibi farklı stratejiler de izlenebilmektedir. Yeni bir anayasa hazırlanması da bu çerçevede değinilmesi gereken önemli yöntemlerden biridir. Yeni bir anayasa yapılarak yürütme organının görev süresi uzatılabileceği gibi dönem sınırlamaları kaldırılabilir ya da anayasa değişikliği aracılığıyla mevcut başkanın ifa ettiği görev dönemlerinin mevcut düzenleme kapsamı dışına çıkarılmasına ilişkin özel bir hüküm öngörülebilir.⁵⁵⁴

Ginsburg, Melton ve Elkins'in zikredilen çalışmasında görev süresini uzatmaya yönelik yöntemlerin başında anayasa değişikliğinin geldiği kaydedilmektedir. Yazarların tespitine göre 1875 yılından çalışmanın yapıldığı tarihe kadar görev süresi sınırlamalarının başarıyla üstesinden gelindiği 71 vakadan 29'unda (yaklaşık olarak % 41) anayasa değişikliği kullanılmıştır. Yazarlar anayasa değişikliğinin en azından

⁵⁵² Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.67-69, 265-266; Baturo, "*Continuismo* in Comparison", s.85.

⁵⁵³ Baturo, "*Continuismo* in Comparison", s.85.

⁵⁵⁴ Ginsburg, Melton, Elkins, "On the Evasion of Executive Term Limits", s.1848.

normatif açıdan görece sorunsuz olduğunu ileri sürmektedir.⁵⁵⁵ Tercih edilme sıklığı bakımından en yaygın ikinci strateji ise yeni anayasa yapımıdır. 71 vakadan 27'sinde (% 38) anayasal azami görev süresini dolduran liderler yeni bir anayasa aracılığıyla iktidarlarını sürdürmeyi başarmıştır. Yazarlar genel itibarıyla anayasa değişikliği hariç tüm stratejilerin anayasal düzende ciddi bir bozulmaya neden olduğunu ileri sürülmektedir.⁵⁵⁶ Yaygın olarak kullanılan strateji / yöntem ve bunların tercih edilme sıklıkları aşağıdaki tabloda listelenmektedir:

Strateji	Vaka Sayısı	Tercih Edilme Yüzdesi
Anayasa değişikliği (<i>amendment</i>)	29	% 41
Yeni anayasa yapımı (<i>replacement</i>)	27	% 38
Anayasayı askıya alma ya da ihlal etme (<i>coup / emergency / suspension</i>)	5	% 7
Anayasanın basitçe ihmal edilmesi (<i>simply disregard</i>) ya da belirsiz stratejiler	10	% 14
TOPLAM	71	% 100

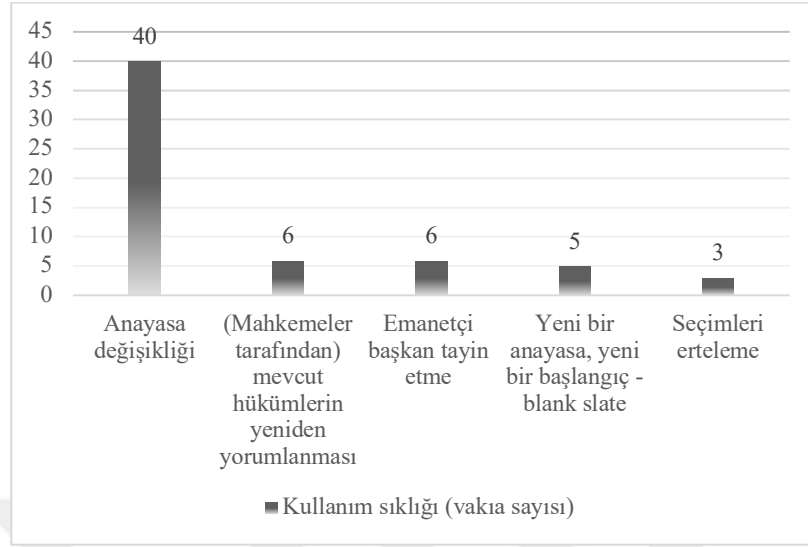
Tablo 3.2: Görev süresi sınırlamalarını manipüle etmede kullanılan yöntemler ve kullanım sıklığı (1875-2011).⁵⁵⁷

Yine yukarıda değinilen Mila Versteeg ve çalışma arkadaşlarına ait yakın tarihli çalışmada görev süresi düzenlemelerinin üstesinden gelmeye yönelik stratejiler, bu stratejilerin kullanım sıklığı ve başarı yüzdesi ayrıntılı olarak saptanmaktadır. 2000 sonrası görevde bulunan liderler nezdinde yapılan araştırmada anayasalarda belirlenen azami görev süresinin sonuna gelindiğinde iktidarı sürdürmek üzere girişimde bulunulan 60 vaka tespit edilmiştir. Aşağıdaki grafik, söz konusu bu girişimlerde kullanılan stratejiler ile bu stratejilerin kullanım sıklığını ortaya koymaktadır.

⁵⁵⁵ A.e., s.1849.

⁵⁵⁶ A.e., s.1849.

⁵⁵⁷ A.e., s.1847, 1849.



Grafik 3.3: Görev süresi sınırlamalarını manipüle etmede kullanılan yöntemler ve bu yöntemlerin kullanıldığı vaka sayısı (2000-2018).⁵⁵⁸

Söz konusu bu vakalarda gözlemlenen manipülasyon stratejileri kullanım sıklığı ve başarı yüzdeleri ile aşağıdaki tabloda (Tablo 3.3) ayrıntılı olarak sunulmaktadır. Tabloda görüleceği üzere 60 vakadan 40'ında görülen anayasa değişikliği stratejisi en sık kullanılan stratejiye karşılık gelmektedir. Yazarların **blank slate theory** olarak adlandırdıkları ve görevdeki başkanın görev yaptığı dönem sayısını sıfırlayan yeni anayasa yapımı stratejisi beş vakada asli strateji olarak kullanılmıştır. Dikkat edileceği üzere bu strateji kesin bir başarı oranına sahiptir. Bunun yanında yazarlar üç ayrı vakada bu stratejinin ikincil olarak kullanıldığını saptamaktadır.⁵⁵⁹

Yazarların tespitine göre mevcut anayasa hükümlerinin görevdeki lider lehine yeniden yorumlanması için mahkemelere başvurulduğu altı vaka bulunmaktadır. Bu strateji, kullanım sıklığı itibarıyla çok yaygın olmasa da % 83 gibi yüksek bir başarı oranına sahiptir ve dört vakada da ikincil strateji olarak kullanılmıştır. Yazarlar görev süresi sona eren bir başkanın siyasal olarak etkin konumunu muhafaza etmesine karşın başkanlık koltuğunu geçici olarak bir başkasına “emanet ettiği” altı vaka tespit

⁵⁵⁸ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.198.

⁵⁵⁹ Yeri gelmişken ifade etmek isteriz ki, Versteeg ve çalışma arkadaşları **blank slate theory** adını verdikleri olguyu anayasanın ilga edilerek yeni bir anayasa hazırlanması durumu ile sınırlamaktadır. Oysa bize göre yalnızca yeni anayasa yapımının değil, görevdeki başkanın görev yaptığı dönem sayısının sıfırlanması sonucunu doğuran anayasa değişikliklerinin de **blank slate theory** kapsamında değerlendirilmesi mümkündür. Konuya ilişkin değerlendirmeler aşağıda yapılacaktır.

etmiştir. Bu stratejinin bir vakada da ikincil olarak kullanıldığı kaydedilmektedir. Son olarak yazarların tespit ettiği üzere, görevdeki başkanın anayasal azami sürenin ötesinde görev yapmasını kesin olarak temin eden seçimleri erteleme stratejisi üç vakada asli strateji olarak kullanılmış; diğer bir vakada ise bu stratejiye ikincil olarak başvurulmuştur. Tabloda görüleceği üzere birkaç stratejinin birlikte kullanımı, görev süresini uzatmak isteyen bir liderin başarı şansını artırmaktadır.⁵⁶⁰

Strateji	Birincil (ve İkincil) Strateji Olarak Tercih Edilme Sıklığı [Vaka Sayısı]	Başarı Yüzdesi
Anayasa değişikliği	40	% 60
Anayasa yapımı ya da yeni anayasa, yeni bir başlangıç (<i>blank slate</i>)	5 (+3)	% 100
(Mahkemeler tarafından) mevcut hükümlerin yeniden yorumlanması	6 (+4)	% 83
Emanetçi başkan tayin etme (<i>faithful agent approach / locum-tenens</i>)	6 (+1)	% 33
Seçimleri erteleme	3 (+1)	% 100
TOPLAM	60	% 67
Çoklu stratejiler – yukarıdaki stratejilerden birkaçının birlikte kullanıldığı vaka sayısı	9	% 100

Tablo 3.3: Görev süresi sınırlamalarını manipüle etmede kullanılan yöntemler, kullanım sıklığı ve başarı oranı (2000-2018).⁵⁶¹

Görüldüğü üzere anayasalarda yer alan görev süresi düzenlemelerinin üstesinden gelme amacıyla kullanılan stratejileri farklı şekillerde ele almak mümkündür. Genel olarak hukuka uygun şekilde gerçekleştirilenler dışında darbe, anayasanın askıya alınması ya da basitçe göz ardı edilmesi, yalnızca görev süresine ilişkin sınırlamaların **de facto** tanınmaması gibi anayasaya açıkça aykırı (**extraconstitutional**) stratejilerle bu amaca ulaşmak da mümkündür.⁵⁶² Örneğin Ginsburg, Melton ve Elkins'in tespitlerine göre Kosta Rika, Angola, Bolivya, Eritre, Guatemala, Nikaragua, Paraguay

⁵⁶⁰ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.197.

⁵⁶¹ **A.e.**, s.199.

⁵⁶² Ginsburg, Melton, Elkins, **a.g.e.**, s.1848.

ve Peru anayasaların bütünüyle göz ardı edilerek görev süresi düzenlemelerine uyulmadığı siyasal rejimlerdir.⁵⁶³ Ya da örneğin Jean-Bedel Bokassa (1966-79) dönemi Orta Afrika Cumhuriyeti'ndeki gibi anayasanın hükümsüz ilan edildiği, başkanın kendini ömür boyu başkan ve daha sonra imparator olarak ilan ettiği örnekler de bulunmaktadır.⁵⁶⁴ Hukuken meşrulaştırılamayan bu uygulamaların anayasal düzende telafisi güç tahribatlar yarattığının altını çizmek gerekir.

Görev süresi sınırlamalarının üstesinden gelmeye yönelik en azından biçimsel açıdan hukuka uygun görünen stratejilerin işlevselliği nedeniyle otoriter eğilimlere sahip hırslı liderler, görev sürelerini uzatmak üzere artık hukuk-dışı stratejiler yerine hukuk-içi olarak nitelediğimiz stratejileri kullanma eğilimindedir.⁵⁶⁵ Gerçekten de uygulamada XXI'inci yüzyılda hukuka açıkça aykırılık teşkil eden bir görev süresi uzatma girişimine henüz rastlanmamıştır.⁵⁶⁶ Anayasanın askıya alınması ya da anayasa hükmünün fiilen uygulanmaması gibi bu tür hukuk-dışı uygulamaların çağdaş anayasal demokrasiler nezdinde savunulabilir hiçbir meşru temeli bulunmamaktadır. Bu sebeplerle çalışmanın devamında hukuk-içi olarak nitelendirdiğimiz stratejilere odaklanılacaktır.

B. Hukuk Yoluyla Manipülasyon: Görev Süresi Düzenlemelerinin Üstesinden Gelmeye Yönelik Hukuk-İçi Araç ve Stratejiler⁵⁶⁷

Dikkat edileceği üzere çalışmanın bu başlığında “hukuka uygun stratejiler” ya da “anayasal yollar / yöntemler” gibi ifadeler yerine “hukuk yoluyla manipülasyon” ve “hukuk-içi araç ve stratejiler” ifadeleri kullanılmıştır. Hukuk-içi olma özelliği

⁵⁶³ A.e., s.1869-1872. Bir diğer örnek devlet başkanı Ferdinand Marcos zamanında (1965-1986) anayasal tek dönem kuralının Filipinler'de uygulanmamasıdır. Bkz.: Natasha Ezrow, “Term Limits and Succession in Dictatorship”, *The Politics of Presidential Term Limits*, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.271.

⁵⁶⁴ Ezrow, “Term Limits and Succession in Dictatorship”, s.278-279.

⁵⁶⁵ Ekinci, Kaplan Arik, a.g.e., s.93; Ezrow, a.g.e., s.279.

⁵⁶⁶ Versteeg v.d., a.g.e., s.176.

⁵⁶⁷ Çalışmada ağırlıklı olarak “strateji” kelimesi kullanılmaktadır. Ancak kimi yerlerde yol, yöntem, uygulama gibi kelimeler de kullanılmıştır. Yakın anlamlı ya da aynı anlama gelen kelimeler, kelimenin geçtiği cümleye uygun düştüğü ölçüde tercih edilmiştir. Dolayısıyla kelime tercihindeki bu farklılıklara özel bir anlam yüklenmemelidir.

kullanılan stratejinin hukuki bir dayanağının bulunduğu, açık bir hukuka aykırılık teşkil etmediği anlamına gelmektedir.

Hukuka uygunluk probleminin hukuki dayanağa sahip olma durumuna indirgenemeyeceği düşünülmektedir. Dolayısıyla bu başlıkta ele alacağımız görev süresi sınırlamalarının üstesinden gelmeye yönelik yöntem ve uygulamaların hukuka ve anayasaya uygun olduğu kategorik olarak ileri sürülemez. Bir örnek vermek gerekirse, anayasa değişikliği yöntemi hukuka uygun olarak nitelenmesinin şekli koşulları yanında, değişikliğe ilişkin maddi birtakım esaslarla da ilgilidir. Anayasada belirlenen anayasa değişikliği prosedürünün uygulanması anayasa değişikliğini biçimsel anlamda hukuka uygun kılmakla birlikte; değişiklik süreci, değişiklik metninin içeriği ya da örneğin referandumda halka sorulan sorunun ifade biçimi gibi birtakım maddi esaslar da anayasa değişikliğinin hukuki meşruiyetini etkilemekte, değişikliğin anayasallığı üzerinde olumlu ya da olumsuz etki yaratmaktadır. Öte yandan biçimsel ve maddi açıdan hukuka ve anayasaya uygun olduğu değerlendirilebilecek kimi stratejilerin özünde anayasanın ruhunu ihlal ettiğini ya da genel olarak anayasacılık düşüncesi ile bağdaşmadığını ileri sürmek de mümkündür.

Belirlenmesi gereken diğer bir husus, aşağıda ele alınacak olan stratejiler dışında hukuk-içi olarak nitelenebilecek farklı stratejilerin de var olduğudur. Ayrıntılı bir değerlendirmeyi gerektiren özellikler arz etmedikleri için ayrı bir başlık açmak yerine, bu genel başlıkta iki farklı hukuk-içi strateji kısaca ele alınacaktır.

Bunlardan ilki *emanetçi başkan tayin etme* ya da *sadakatli vekil stratejisi* (**faithful agent approach**) olarak adlandırabileceğimiz stratejidir. Bu stratejiye göre anayasal dönem sınırlaması uyarınca görevden ayrılmak durumunda olan bir başkan, daha sonra dönmeyi planladığı makamı kendi güvendiği bir kişiye belirli bir süre “emanet etmekte” fakat bu süreçte de arka planda siyasal olarak etkin konumda bulunmakta, ülkeyi yönetmeye devam etmektedir. Başka bir deyişle görevdeki bir başkan görev süresi sonunda kendi seçtiği bir kişi lehine gönüllü olarak –geri dönmek üzere– başkanlık görevinden ayrılmakta ancak siyasal kontrolü elinde tutmaya devam etmektedir.⁵⁶⁸ Benzer bir durum görevden ayrılan ve dönem sınırlaması gereği

⁵⁶⁸ Baturo, “*Continuismo* in Comparison”, s.80.

hukuken tekrar başkanlık makamına gelebilmesi mümkün olmayan bir başkanın görevden ayrıldıktan sonra kukla (**puppet**) başkanlar aracılığıyla ülkeyi yönetmeye devam etmesi bakımından da geçerlidir. Üstelik bu sayede görevden ayrılan başkan anayasaya uygun hareket ettiği algısını desteklemektedir. Söz konusu stratejinin işleyebilmesi için makamın devredildiği kişinin görevden ayrılan başkana sadık olması, onun tarafından kontrol edilebiliyor olması gerekmektedir.⁵⁶⁹ Makamın devredildiği kişinin selefine karşı bağlılık sergileyeceğinin ise herhangi bir garantisi bulunmamaktadır.

Stratejinin ne şekilde uygulandığını Rusya örneği üzerinden anlamak mümkündür. Hatırlanacağı üzere 2020 anayasa değişikliği öncesi Rusya Anayasası'na göre bir kimsenin *art arda* iki dönemden fazla devlet başkanlığı makamında oturması mümkün değildir. Anayasa'daki söz konusu sınırlamanın doğal sonucu, iki dönem başkanlık makamında oturan bir başkanın, makamını bir dönem başkasına tevdi ederek daha sonra bu makama geri gelme imkânına sahip olmasıdır.⁵⁷⁰ Anayasa'daki bu sınırlamayı avantaja çeviren Putin, başkan koltuğunu Medvedev ile nöbetleşe işgal etmiştir. Medvedev başkan koltuğunda “yer tutucu” (**placeholder**) ya da vekil (**locum-tenens**) olarak işlev görürken, Putin başbakan olarak görev yaptığı dönemde bile yönetimdeki etkinliğini muhafaza etmiştir.⁵⁷¹

Tam olarak tanımladığımız biçime uygun olmadığı ileri sürülebilir olmakla beraber bu strateji kapsamında Azerbaycan örneğinin de ele alınması mümkündür. Azerbaycan Başkanı Haydar Aliyev 1993 yılında iktidara gelmesi akabinde, müstakbel halefi olarak gördüğü oğluna birtakım siyasi makamlar sağlamıştır. Görev süresinin sonuna yaklaşan Haydar Aliyev ilerleyen yaşı ve hastalığı nedeniyle ülkeyi yönetme işini fiilen oğlu İlham Aliyev'e tevdi etmiş ve ardından parlamentoda yapılan oylama sonucunda oğul Aliyev başbakan olarak seçilmiştir. Bu noktada ilginç bir gelişme dikkat çekmektedir. 2002 öncesinde cumhurbaşkanının herhangi bir nedenle görevden ayrılması durumunda olağanüstü seçimler yapılınca kadar ona vekalet etme görevi meclis başkanına aittir. Ancak 2002 yılında yapılan anayasa değişikliği

⁵⁶⁹ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.178, 240-241.

⁵⁷⁰ Bu konuda yukarı, **ad hominem** düzenlemeler başlığına bakınız.

⁵⁷¹ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.241; Baturo, “*Continuismo* in Comparison”, s.81.

ile bu görev başbakana aktarılmıştır. Dolayısıyla Haydar Aliyev'in erken ölümü durumunda bu anayasa değişikliği sayesinde oğul Aliyev vekaleten cumhurbaşkanlığı makamına oturabilecektir. Haydar Aliyev'in 2003 yılının Aralık ayına kadar yaşamış olması nedeniyle bu anayasa değişikliğinin uygulanmasına gerek kalmamıştır. Fiilen ülkeyi yönetmekte olan oğul Aliyev demokratik meşruiyeti tartışmalı olan 2003 seçimlerinde cumhurbaşkanı seçilmiştir.⁵⁷²

Azerbaycan'ın görev süresi karnesindeki tek sorun bu da değildir. Şöyle ki, İlham Aliyev göreve geldiği sırada yürürlükte bulunan anayasa hükümleri uyarınca bir kimse iki dönem görev yapabilmektedir. Aslında söz konusu kuralın düzenlendiği Anayasa'nın 101'inci maddesinin beşinci fıkrasında iki dönem sınırının ardışık olarak en fazla görev yapılabilecek dönem sayısını mı tayin ettiği yoksa daha sert bir biçimde azami bir sınır mı belirlediği konusunda kesinlik bulunmadığı ileri sürülmektedir.⁵⁷³ Bu husus bir tarafa, uygulamada herhangi bir uyuşmazlık çıkmadan söz konusu iki dönem sınırlaması –görevdeki başkan İlham Aliyev bakımından da etkili olacak şekilde– 18 Mart 2009'da gerçekleşen halk oylaması ile ortadan kaldırılmıştır.⁵⁷⁴ 2016'da yapılan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldan yedi yıla çıkarılmış ve başkan yardımcılığı makamı oluşturulmuştur. İlham Aliyev, ilk defa 2003'te geldiği cumhurbaşkanlığı makamına 2018 yılında dördüncü defa seçilmiş ve eşi Mihriban Aliyeva'yı cumhurbaşkanı yardımcısı olarak atamıştır.⁵⁷⁵ Cumhurbaşkanlığı makamının istifa ya da ölüm gibi nedenlerle boşalması durumunda, 2016 anayasa değişikliği uyarınca, cumhurbaşkanlığı görevini vekaleten yürütecek olan kişi cumhurbaşkanı yardımcısıdır. Tüm bu gelişmeler birlikte

⁵⁷² Azerbaycan hakkında bkz.: Scott Radnitz, "Oil in the Family: Managing Presidential Succession in Azerbaijan", **Democratization**, C. XIX, S. 1, 2012, s.66; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Functioning of Democratic Institutions in Azerbaijan, Doc. 10030, 12/01/2004, s.7; Versteeg v.d., "The Law and Politics of Presidential Term Limit Evasion", s.242-243.

⁵⁷³ Levent Gönenç söz konusu hükmün hukuki açıdan başarılı bir teknikle kaleme alınmadığını değerlendirmektedir. Bkz.: Levent Gönenç, "Azerbaycan Anayasası Üzerine Notlar", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XLVII, S. 1, 1998, s.209. Gerçekten de iki dönem kuralının ardışık dönem sınırlaması biçiminde olduğunu belirten kaynaklar yanında bu sınırlamanın azami dönem sayısını belirlediğinin ileri sürüldüğü kaynaklar da bulunmaktadır. Karş.: Venice Commission, **Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Azerbaijan**, § 8; Ekinci, Kaplan Arık, **a.g.e.**, s.107-108; Şirin, Duymaz, "Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa", s.36.

⁵⁷⁴ Venice Commission, **Report on Term-Limits Part I – Presidents**, § 11.

⁵⁷⁵ Venice Commission, **A.e.**, § 12. Şirin, Duymaz, **a.g.e.**, s.37.

değerlendirildiğinde Azerbaycan’da geleneksel bir yönetim tarzının süregeldiğini ifade etmek mümkündür.⁵⁷⁶

Sadakatli vekil stratejisi bahsinde değinmeyi uygun gördüğümüz son vaka Guatemala’da karşımıza çıkmaktadır. 1985 tarihli Guatemala Anayasası’nın 187’nci maddesi uyarınca bir kimse başkan olarak yalnız bir defa seçilebilmektedir. Anayasa’nın 186’ncı maddesinin c bendinde görevdeki başkanın dördüncü dereceye kadar kan hısımları ile ikinci dereceye kadar kayın hısımlarının başkan ve başkan yardımcısı olarak görev alması da yasaklanmaktadır.⁵⁷⁷ İlgili anayasa kuralları gereği tekrar başkan koltuğuna oturamayacak ve aynı zamanda koltuğu eşine devredemeyecek olan Guatemala Başkanı Alvaro Colom, söz konusu anayasa hükümlerini manipüle etmek üzere ilginç bir strateji planlamıştır. Mart 2011’de çıkan haberlere göre başkanın eşi Sandra Torres’in Başkan Colom’un yerini alabilmesi için çift anlaşmalı boşanma kararı almıştır.⁵⁷⁸ Sandra Torres’in bir basın toplantısında *ülkesi adına evliliğini sona erdiren ilk kadın olacağını ve kocasından boşanıp halkı ile evleneceğini* ifade ettiği aktarılmaktadır.⁵⁷⁹

Söz konusu bu girişim muhalefet tarafından sahtekarlık olarak nitelenmiştir. Bununla birlikte Anayasa’da yer alan ve başkanın birtakım hısımlarının ona halef olmasını yasaklayan düzenlemenin eski eşi kapsayıp kapsamadığı konusunda şüphe bulunmaktadır. Nisan ayında gerçekleşen boşanmaya rağmen seçim kurulu Sandra Torres’in adaylığını uygun bulmamış; bunun üzerine Torres kararı bir üst mercie taşımıştır. Yetkililer Torres’in adaylığının uygun bulunmasına karar vermiş ise de söz konusu bu kadar önce Yüksek Seçim Mahkemesi, ardından da Yüksek Mahkeme tarafından uygun görülmemiştir. Torres’in boşanma bakımından kişisel gerekçelerini ve siyasal katılım haklarını ileri sürmesine rağmen adaylığı Yüksek Mahkemede bire karşı 12 oyla hukuka aykırı olarak nitelenmiştir. Mahkeme Başkanı Luis Archila’ya

⁵⁷⁶ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.243.

⁵⁷⁷ 1985 Guatemala Anayasası için bkz.: “Guatemala 1985 (rev. 1993)”, (Çevrim içi), https://www.constituteproject.org/constitution/Guatemala_1993, 24 Kasım 2023.

⁵⁷⁸ “Guatemala’s Alvaro Colom to divorce wife Sandra Torres”, **BBC News**, March 21, 2011, (Çevrim içi), <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-12813999>, 24 Kasım 2023.

⁵⁷⁹ “Guatemala first lady Sandra Torres confirms divorce”, **BBC News**, March 25, 2011, (Çevrim içi), <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-12857325>, 24 Kasım 2023. Ayrıca bkz.: “Guatemala’s first lady Sandra Torres to divorce ‘for her country’”, **The Guardian**, May 19, 2011, (Çevrim içi), <https://www.theguardian.com/world/2011/may/19/guatemala-sandra-torres-divorce>, 24 Kasım 2023.

göre evliliğin sona erdirilmesi iradesinin arkasında, başkanın bazı hısımlarının ona halef olmasını yasaklayan anayasa kuralının üstesinden gelme düşüncesi yatmaktadır ve bu durum hukukun suistimal edilmesi anlamına gelmektedir.⁵⁸⁰

Görev süresi düzenlemelerine ilişkin bu genel başlıkta ele alacağımız bir diğer hukuk-içi manipölasyon stratejisi ise *seçimlerin ertelenmesidir*. Söz konusu bu stratejinin uygulanabilmesi için ne var olan hukuki düzenlemelerde bir değişikliğe gidilmesi gerekmekte ne de anayasa basitçe göz ardı edilmektedir.⁵⁸¹ Bununla beraber –demokrasinin karakteristik özelliklerinden biri periyodik seçimler olduğundan ötürü– seçimlerin ertelenebilmesi için belirli birtakım koşulların ortaya çıkması, ertelemeyi meşru kılacak bir sebebin varlığı aranmaktadır. Söz konusu meşru sebep ise genellikle çatışma ve siyasal istikrarsızlıklardır.⁵⁸² Savaş ve iç çatışmaları, siyasal istikrarsızlıkları kendi iktidarlarını uzatmak amacıyla suistimal eden başkanlar seçimleri erteleyerek kendi iktidarlarını belirli bir süre devam ettirebilmektedir. Ancak iktidarını uzun yıllar devam ettirmek isteyen bir başkan için söz konusu bu stratejinin –uzun süren iç çatışmalar ve askerî diktatörlükler dışında– seçimlerin ertelenmesini gerektiren nedenin geçici karakteri ve başkanın iktidarını kısa bir süre için sağlama alması nedeniyle cazip görünmemesi olasıdır.⁵⁸³

Siyasal istikrarsızlık, iç çatışma gibi sebeplerle seçimlerin ertelenmesi bazı durumlarda gerçekten gereklidir. Söz konusu bu durumlarda seçimleri erteleme meşru bir temele dayanmaktadır. Ancak olağanüstü koşullara rağmen seçimlerin düzenli olarak gerçekleştiği siyasal sistemler de bulunmaktadır. Söz gelimi Sri Lanka ve Kolombiya’da uzun yıllar devam eden iç çatışmalara rağmen seçimler ne iptal edilmiş

⁵⁸⁰ “Court rejects former Guatemalan first lady’s presidential run”, CNN, July 31, 2011, (Çevrim içi), <http://edition.cnn.com/2011/WORLD/americas/07/30/guatemala.sandra.torres/index.html>, 24 Kasım 2023. 2011 seçimlerinde aday olamayan Torres’in adaylığı 2015 seçimlerinde uygun bulunmuş ise de Torres seçimi kaybetmiştir. Bkz.: Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.244.

⁵⁸¹ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.245; Baturo, “*Continuismo* in Comparison”, s.82.

⁵⁸² Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.65-66; Baturo, “*Continuismo* in Comparison”, s.82.

⁵⁸³ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.245. Uzun süren askerî diktatörlükler ve çatışmalar bunun istisnasıdır. Bkz.: Toby S. James, Sead Alihodzic, “When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations”, **Election Law Journal**, C. XIX, S. 3, 2020, s. 346. Ayrıca belirtmek gerekir ki otokrat bir liderin iktidarı ele geçirmesi, seçimlerin yapılmadığı / ertelendiği tüm durumlarda karşımıza çıkan yegâne neden değildir. Söz konusu eser seçimlerin ertelenmesinin nedenlerinin ayırt edildiği ve hangi meşru gerekçelerle seçimlerin ertelenebileceğine ilişkin güncel değerlendirmeler içermektedir.

ne de ertelenmiştir. Afganistan ve Irak da olağanüstü koşullara rağmen seçimlerin gerçekleştirildiği diğer ülkelerdir.⁵⁸⁴ Dolayısıyla iç güvenliğe ilişkin endişeler ve çatışmalar nedeniyle seçimler ertelenebilir ise de bazı durumlarda seçimleri erteleme olayının bir **continuismo** stratejisi olduğunu kabul etmek gerekmektedir.⁵⁸⁵

Versteeg ve çalışma arkadaşları, 2000 yılı itibarıyla bu stratejinin uygulandığı dört vaka saptamaktadır. Bunlar Angola, Fildişi Sahili, Demokratik Kongo Cumhuriyeti ve Sudan'dır.⁵⁸⁶ Sudan örneğini diğerlerinden ayıran bir durum söz konusudur. Sudan Başkanı Omar al-Bashir görev yapılan dönem sayısının sıfırlanması sonucunu doğuran ve **blank slate theory** olarak adlandırılan stratejiyi desteklemek üzere seçimleri erteleme stratejisine ikincil olarak başvurmuştur. Kısaca değinmek gerekirse, 1989 askerî darbesinin lideri olan al-Bashir 1993'te kendisini başkan olarak ilan etmiş ve 1996'da yapılan ve tek aday olarak girdiği genel seçimde iktidarına meşru bir temel sağlamıştır. Kendi gözetiminde hazırlanan 1998 Sudan Anayasası'nda başkan için beş yıllık görev süresi öngörülmüş ve başkanlık görevi azami iki dönem ile sınırlanmıştır. 1998 Sudan Anayasası uyarınca gerçekleşen ilk başkanlık seçimi 2000 yılında yapılmıştır. Dolayısıyla bir sonraki seçimin 2005 yılında gerçekleşmesi gerekmektedir. Uzun yıllardır sürmekte olan iç çatışmalar nedeniyle 2005 yılında yapılması gereken seçim gerçekleşmemiş ve 2005 yılında, 1998 Anayasası'nın görev süresine ilişkin düzenlemelerini aynen muhafaza eden yeni bir anayasa hazırlanmıştır. Bu yeni anayasa uyarınca yapılması gereken seçim de devam eden siyasi istikrarsızlıklar, Güney Sudan ile olan ilişkiler ve Darfur'da devam eden savaş gerekçelerine dayanılarak 2010 yılına kadar yapılmamıştır. 2005 Anayasası uyarınca 2010 yılında yapılan (ilk) başkanlık seçimini al-Bashir kazanmıştır. Kendisi 1989'dan itibaren ülkenin lideri olmasına rağmen, 2005 Sudan Anayasası uyarınca ilk defa 2010

⁵⁸⁴ Bu konuda bkz.: Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.66.

⁵⁸⁵ Baturo, "Continuismo in Comparison", s.82.

⁵⁸⁶ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.245. Tüm örneklerin Afrika'dan olması dikkat çekicidir. Fildişi Sahili için bkz.: David Robert, Anja Casper, "Postponed Seventimes and Still No Solution in Sight: The Presidential Elections in Cote d'Ivoire", **Research Report**, January 25, 2010, (Çevrim içi), <https://www.jstor.org/stable/resrep09952>, 25 Kasım 2023; Demokratik Kongo Cumhuriyeti için bkz.: "DR Congo political crisis deepens as presidential vote postponed", **France 24**, October 10, 2016, (Çevrim içi), <https://www.france24.com/en/20161018-democratic-republic-congo-political-crisis-deepens-presidential-vote-postponed>, 25 Kasım 2023.

yılında seçilmiştir. Başkan al-Bashir 2015 seçimlerinde yeniden aday olmuş ve makamını korumayı başarmıştır.⁵⁸⁷

Söz konusu stratejinin başarılı bir şekilde uygulandığı diğer bir örnek Angola'da karşımıza çıkmaktadır. 1992 seçimlerinin ilk turunda yarışan adaylardan hiçbiri halkın salt çoğunluğunun desteğini alamayınca ikinci tur oylama yapılması gerekmiş ancak rakibinin yarıştan çekilmesi üzerine ilk turda % 49,5 oy alan Jose Eduardo dos Santos başkan olarak göreve başlamıştır. 20 Kasım 1994 tarihinde yapılan anlaşma ile başkanlık seçiminin iç çatışmalar son bulana kadar ertelenmesi öngörülmüştür. 1975 yılında başlayan iç çatışmalar 2002 yılında, yani Başkan dos Santos'un azami görev süresinin dolduğu yıl fiilen sona ermiştir. Bununla beraber başkanlık seçimi önce 2005 yılına, ardından 2006, 2007 ve 2009 yıllarına ertelenmiştir. 2009 yılına gelindiğinde ise başkanlık seçiminin yeni anayasanın kabul edilmesinden sonra yapılmasına karar verilmiştir. Yeni anayasa 2010 yılında kabul edilmiştir. Ancak bu defa da 2010 Angola Anayasası'nın mevcut başkanın yeni anayasa uyarınca ilk seçim yapılincaya kadar görevde kalacağına ilişkin hükmünden yararlanan Başkan dos Santos, seçimin yapıldığı 2012 yılına dek görevde kalmaya devam etmiştir. Sonuç itibarıyla dos Santos seçimleri toplamda 10 yıl geciktirerek ilk defa beş yıllığına göreve geldiği 1992 yılından 2012'ye kadar başkanlık koltuğunu kesintisiz olarak 20 yıl işgal etmeyi başarmış ve 2012 seçimlerinde ikinci defa seçilmiştir.⁵⁸⁸

Çalışmanın devamında görev süresi sınırlamalarına ilişkin üç ayrı strateji üzerinde durulacaktır. Ancak bu başlığı kapatmadan evvel şu iki hususu özel olarak vurgulamak istiyoruz:

(1) Hukuka uygunluk ya da anayasallık meselesinin, hukuki dayanağa sahip olma durumuna indirgenemeyeceğini düşünüyoruz. Bu itibarla görev süresi sınırlamalarının üstesinden gelmeye yönelik hukuk-içi olarak nitelediğimiz

⁵⁸⁷ Sudan hakkında bkz.: Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.221-223; Dixon, Landau, "Constitutional End Games", s.415; Tull, Simons, "Presidential Term Limits in Africa", s.91.

⁵⁸⁸ Seçimlerin ertelenmesi stratejisinin başarılı bir örneği olan Angola – Başkan dos Santos örneği için bkz.: Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.245-246; Baturo, **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, s.66; Baturo, "Continuismo in Comparison", s.82; "Angolan Leader to Delay Presidential Vote", VOA, December 10, 2009, (Çevrim içi), <https://www.voanews.com/a/angola-delay-presidential-vote-10dec09--78976102/368887.html>, 24 Kasım 2023; Freedom House, **Freedom in the World 2013 - Angola**, April 10, 2013, (Çevrim içi), <https://www.refworld.org/docid/517104ac18.html>, 24 Kasım 2023.

yöntemlerin kategorik olarak hukuka ve anayasaya uygun olduğunu ileri sürmek mümkün değildir. Söz konusu bu yöntemler görünürde hukuki bir temele sahip olsa bile maddi açıdan değerlendirilmesi gereken bazı özellikler arz etmektedir. Dolayısıyla görev süresi düzenlemelerinin üstesinden gelmeye yönelik “anayasal yollar” gibi bir ifade yerine çalışmanın bu başlığını “Hukuk Yoluyla Manipülasyon: Görev Süresi Düzenlemelerinin Üstesinden Gelmeye Yönelik Hukuk-İçi Araç ve Stratejiler” olarak belirledik. Kullanılan bir stratejinin hukuk-içi olma özelliği ise kısaca, stratejinin hukuki bir dayanağının bulunduğu, açık bir hukuka aykırılık teşkil etmediği anlamına gelmektedir.

(2) Aşağıda ele aldığımız *anayasa değişikliği, yeni anayasa yapımı ve yargısal yorum ya da yüksek yargının araçsallaştırılması* stratejileri dışında hukuk-içi olarak nitelenmesi mümkün çeşitli stratejiler bulunmaktadır. Nitekim bu başlıkta *emanetçi başkan tayin etme* ya da *sadakatli vekil stratejisi* ile *seçimleri erteleme stratejisine* yer verilmiştir. Aşağıdaki stratejiler anayasa hukuku açısından değerlendirilmesi gereken önemli özellikler taşımaktadır. Oysa bir başkanın anayasal azami görev süresinin ötesinde görev yapması sonucunu doğuran diğer uygulamaları belirli stratejiler çerçevesinde değerlendirmek kolay olmadığı gibi bu uygulamalar aşağıda ele alınan stratejilere kıyasla hukuken değerlendirilmesi kolay olmayan çeşitli faktörlerle daha ilgili görünmektedir. Örneğin bu başlıkta değindiğimiz *emanetçi başkan tayin etme / sadakatli vekil stratejisini* analiz edebilmek için görevden ayrılan başkanın makamı başkasına devrederken sahip olduğu motivasyona, selef ile halef arasındaki ilişkiye ve görevden ayrılan başkanın görevin devredildiği kişi üzerinde sahip olduğu iktidara odaklanmak gerekmektedir. Seçimleri erteleme stratejisi de benzer şekilde seçimleri ertelemenin altında yatan meşru nedenin, seçimleri erteleyerek görev süresini uzatan bir lider tarafından suistimal edilip edilmediğinin analiz edilebilmesini gerektirir. Tüm bunlar objektif olarak incelenmesi zor unsurlar olduğu gibi anayasa hukukunun ilgi alanından da uzaktır. Çalışmanın devamında anayasa hukuku açısından daha sağlıklı biçimde analiz edilebileceğini düşündüğümüz üç stratejiye odaklanılmaktadır. Bunlar (1) anayasa değişikliği, (2) yeni anayasa yapımı ve (3) yargısal yorum ya da yüksek yargının araçsallaştırılması olarak adlandırdığımız stratejilerdir.

1. Anayasa Değişikliği

Anayasal görev süresi sınırlamalarını bertaraf etmeye ya da başkanın anayasal azami görev süresinin ötesinde görev yapabilmesine olanak tanıyan hukuk-içi olarak nitelendirdiğimiz stratejilerden ilki anayasa değişikliğidir. Bu yöntem aracılığıyla (1) bir dönemlik görev süresini uzatmak, (2) anayasal dönem sınırlamasını esneterek başkanın görev alabileceği dönem sayısını artırmak, (3) anayasal dönem sınırlamasını tamamen ortadan kaldırmak mümkündür. Bu uygulamaların birleşmesi, söz gelişi, görev süresini uzatan bir anayasa değişikliğinin aynı zamanda dönem sınırlamasını esnetmesi yahut dönem sınırlamasını tamamen ortadan kaldırması da gündeme gelebilmektedir.

Versteeg ve çalışma arkadaşları 2000 sonrasında bu stratejinin kullanıldığı 40 ayrı girişim saptamaktadır. Söz konusu girişimlerin 25'i başarıyla sonuçlanırken 15 girişimin başarısız olduğu kaydedilmektedir. Bu itibarla anayasa değişikliği, görev süresi sınırlamalarının üstesinden gelmek üzere kullanılan en popüler fakat aynı zamanda başarısız olma olasılığı en yüksek manipülasyon stratejisidir.⁵⁸⁹

Anayasa değişikliğinin söz konusu bu başarısızlık riskine rağmen görev süresi sınırlamalarının üstesinden gelmek üzere başvuru en popüler yöntem olmasının nedeni, görev süresi manipülasyonuna anayasal bir temel sağlamasıdır.⁵⁹⁰ **Prima facie** gayrimeşru kabul edilebilecek bir uygulama, anayasa değişikliği sayesinde en azından formel açıdan meşru bir dayanağa sahip olmaktadır. Bununla birlikte görevdeki bir başkanın anayasal azami görev süresinin ötesinde görevde kalabilmesi sonucunu doğuran bütün anayasa değişikliklerini, anayasayı değiştirme iktidarının kötüye kullanımı olarak nitelemek mümkün değildir. Anayasa değişikliklerinin anayasayı değiştirme iktidarının kötüye kullanımı olarak nitelenebilmesi için her bir vakanın özel olarak incelenmesi gerekmektedir. Bu incelemede anayasa değişikliğinin amacı ve içeriğine odaklanılmalıdır. Anayasa değişikliğindeki temel motivasyon, görevdeki başkanın iktidarda kalacağı sürenin uzatılması mıdır yoksa görev süresine ilişkin mevcut düzenlemeler toplumsal ihtiyaçları karşılamada genel olarak yetersiz midir?

⁵⁸⁹ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.200.

⁵⁹⁰ **A.e.**

Anayasa değişikliğinin rasyonel bir temeli, meşru bir gerekçesi bulunmakta mıdır? Bu açıdan bakıldığında anayasa değişikliğinin kişiyeye özel bir içerik taşıyıp taşımadığı; yalnızca görevdeki başkan bakımından sonuç doğurup doğurmayacağı dikkate alınması gereken hususlardır. Anayasa değişikliğinde siyasal partiler arası müzakere ve uzlaşa yanında değişiklik sürecine sivil toplumun dâhil edilmesi gibi hususların da yine bu çerçevede dikkate alınması gerekmektedir.⁵⁹¹

Görev süresi düzenlemelerinin ulusal anayasalarda yer aldığı dikkate alındığında bunları bertaraf etmek üzere kullanılan stratejilerin başında anayasa değişikliğinin gelmesi son derece doğal görünmektedir. Başkanlık dönem sınırlamalarının benimsenmesi gibi bunların değiştirilmesi ya da kaldırılmasına yönelik girişimler de sıklıkla anayasa değişikliği prosedürü ile işlemektedir. Anayasaları değiştirmenin alelade kanun yapmak ya da değiştirmekten daha zorlu usullere tabi olması, başkanlık görev süresi düzenlemelerini değiştirmek bakımından ulusal fikir birliğinin, seçmen konsolidasyonunun ve değişiklik için gerekli olan yasama çoğunluğunun sağlanmasını gerektirmektedir. Bu itibarla görev süresi sınırlamalarını konu edinen anayasa değişikliklerinde ayırt edici hususlardan birinin anayasa değişikliğinde izlenen prosedüre ilişkin olduğu düşünölmektedir.

Uygulamaya bakıldığında görev süresi düzenlemelerine ilişkin anayasa değişikliği girişimlerinin bazı hâllerde yasama organında gerçekleştiği, bazı örneklerde ise konuya ilişkin anayasa değişikliğinin yasama işlemine ek bir halk oylamasına ya da yalnızca halk oylamasına dayandığı göze çarpmaktadır. Örneğin 1990 ila 2018 yılları arasında Sahra Altı Afrika devletlerinde gerçekleşen 21 görev süresi manipölasyonu girişiminden 13'ünün baş aktörü yasama organı iken beş girişimde anayasa değişikliğinin halk oylamasına sunulduğu göze çarpmaktadır.⁵⁹² Halk oylaması yönteminin kullanıldığı girişimlerden yalnızca biri başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bununla birlikte başarısızlıkla sonuçlanan söz konusu girişimin de

⁵⁹¹ Bu konuda bkz.: Ekinci, Kaplan Arık, **a.g.e.**, s.105-106.

⁵⁹² Cassani, "Autocratisation by Term Limits Manipulation in Sub-Saharan Africa", s.236. Söz konusu çalışmada anayasa değişikliği ile yeni anayasa hazırlanması bakımından bir ayırım gözetilmediği bu bağlamda ifade edilmelidir. Diğer üç girişimde ise manipölasyonda kullanılan asli strateji mahkeme kararlarıdır.

aslında halkın onayını aldığı ifade edilmelidir.⁵⁹³ Dolayısıyla halk oylamasına sunulan görev süresi sınırlamalarının üstesinden gelmeye yönelik anayasa değişikliklerinin (ya da yeni anayasa girişimlerinin) % 100 oranında başarı sağladığını, en azından Sahra Altı Afrika devletleri nezdinde ileri sürmek mümkün görünmektedir. Buna karşın, parlamentonun baş aktör olarak ön plana çıktığı 13 manipülasyon girişiminden beşinin başarısızlıkla sonuçlandığı tespit edilmiştir. Bu girişimlerden üçü –Zambiya Başkanı

⁵⁹³ A.e., s.235-236. Söz konusu girişim yeni anayasa hazırlanması yöntemine dayanmaktaysa da yeri gelmişken Nijer'deki bu ayrık durumu kısaca ele almak uygun olacaktır. 1999 Nijer Anayasası uyarınca bir başkan beş yıllığına seçilmekte ve azami iki dönem görev yapabilmektedir. Buna göre ilk defa 1999 yılında ve ikinci defa 2004'te başkan olarak seçilen Mamadou Tandja'nın Aralık 2009'da görevden ayrılması gerekmektedir. 2008 yılının sonlarına gelindiğinde Başkan Tandja'nın destekçileri tarafından anayasa değişikliği yapılarak Tandja'nın görev süresinin üç yıl uzatılması ve bu süreçte yeni bir anayasa hazırlanarak başkanlık sisteminin benimsenmesi gündeme getirilmiştir. Nisan 2009'a gelindiğinde Başkan Tandja iktidarını üç yıl daha uzatacak şekilde bir anayasa değişikliği referandumu çağrısında bulunmuş fakat Ulusal Mecliste bu çağrı karşılık bulmamış; referandumun anayasal olmadığı muhalefet tarafından ileri sürülmüştür. Milletvekilleri söz konusu girişimin anayasal olup olmadığının tespit edilmesi amacıyla konuyu Anayasa Mahkemesine götürmüştür. (Bazı kaynaklarda konuyu Anayasa Mahkemesine taşıyanın Başkan'ın kendisi olduğu ifade edilmektedir. Bkz.: "Niger – Government and Society: 2009 Constitutional Crisis", **Britannica**, (Çevrim içi), <https://www.britannica.com/place/Niger/Independence-and-conflict>, 26 Kasım 2023.) Anayasa Mahkemesinin bağlayıcı olmayan kararında, Başkan'ın anayasal görev süresini aşması sonucunu doğuran ve Ulusal Mecliste kabul edilmeyen bir anayasa değişikliği referandumunun Anayasa'ya aykırı olacağı değerlendirilmiştir. Bkz.: Virginie Baudais, Gregory Chauzal, "The 2010 Coup d'état in Niger: A Praetorian Regulation of Politics?", **African Affairs**, C. CX, S. 439, 2011, s.298; "Niger – Government and Society: 2009 Constitutional Crisis", b.a. Başkan Tandja bu gelişme karşısında parlamentoyu feshetmiş ve iktidarını üç yıl uzatacak, başkanlık dönem sınırlamasını kaldıracak yeni bir anayasa taslağı hazırlamak üzere bir komisyon görevlendirmiştir. Dolayısıyla başlangıçta görev süresi manipülasyonu girişimi anayasa değişikliği ile gerçekleşecekken söz konusu girişim sonuç vermediğinden ötürü yeni anayasa hazırlığı ile görev süresi manipülasyonu birlikte gerçekleşmiştir. Yeni anayasaya ilişkin referandumun 4 Ağustos 2009'da yapılacağı bir başkanlık kararnamesi ile duyurulmuştur. Söz konusu bu gelişmeler muhalefet ve sivil toplumun tepkisini çekmiş, çeşitli protestolar düzenlenmiştir. Demokrasiyi Savunma Cephesi (*Front for Defence of Democracy*) çatısı altında bir araya gelen çok sayıda sivil toplum örgütü ve siyasal parti referanduma ilişkin kararnameyi Anayasa Mahkemesine taşımıştır. Mahkeme feshedilen Ulusal Meclisin uygun bulmadığı bir referandumun gerçekleştiremeyeceği yönünde ikinci defa karar vermiş ve referandum kararnamesini iptal etmiştir. Ancak söz konusu bu karar, ilk kararın aksine bağlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Başkan Tandja, Anayasa Mahkemesinin kararından dönmesini talep etmişse de Mahkeme iptal kararını yinelemiştir. Başkan Tandja aynı gün olağanüstü hâl yetkilerine dayanarak ülkeyi kararnameler ile yöneteceğini açıklamış ve birkaç gün sonra da Anayasa Mahkemesini feshetmiştir. Anayasa Mahkemesinin üç ayrı kararında söz konusu değişiklik girişimin anayasaya aykırı olduğu değerlendirilmiş olmasına rağmen Başkan Tandja'nın görev süresini üç yıl uzatan ve yeni bir hükümet sistemi öngören anayasa planlandığı üzere 4 Ağustos 2009'da referanduma sunulmuştur. Muhalefetin boykot çağrısında bulunduğu referandumda yeni anayasa % 92,5 evet oyu ile kabul edilmiştir. Tüm bu gelişmeler ve bundan sonra da devam eden anayasal kriz 2010'da bir askerî darbenin gerçekleşmesi ile sonuçlanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz.: Baudais, Chauzal, "The 2010 Coup d'état in Niger: A Praetorian Regulation of Politics?", s.295-304; "Niger – Government and Society: 2009 Constitutional Crisis", b.a.; "President wins referendum to extend term in Office", **France 24**, 15 August, 2009, (Çevrim içi), <https://www.france24.com/en/20090807-president-wins-referendum-extend-term-office->, 26 Kasım 2023; "Constitutional court dissolution plunges Niger in crisis", **France 24**, 1 July, 2009, (Çevrim içi), <https://www.france24.com/en/20090630-constitutional-court-dissolution-plunges-niger-crisis->, 26 Kasım 2023.

Chikuba'nın 2001 girişimi; Malawi Başkanı Muluzi'nin 2002 girişimi ve Nijerya Başkanı Obasanjo'nun 2006 girişimi– *bizzat parlamento tarafından engellenmiş*; Burkina Faso Başkanı Compaore'nin 2014 giriřimi⁵⁹⁴ kitlesel protestolar ve askerî müdahale ile sekteye uğrarken Senegal Başkanı Diouf'un 1998 girişimi başarıyla sonuçlanmasına rağmen Diouf tekrar seçilmeyi başaramamıştır.⁵⁹⁵ Dolayısıyla görev süresi manipölasyonları bakımından parlamentoya başvurulduğu durumlarda başarı şansının genel olarak düştüğünü ileri sürmek mümkündür. Dikkat edileceği üzere üç vakada manipölasyon girişimine bizzat yasama organı tarafından engel olunmuştur.

Hükümet sistemi fark etmeksizin Afrika devletlerinin ele alındığı 2019 yılında yayımlanan bir başka çalışmada ise 2000 ila 2018 yılları arasında dönem sınırlamalarını manipüle etmeye yönelik girişimler asli karar verici aktörlere göre üçlü bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Toplam 47 girişimin listelendiği çalışmada parlamentonun baş aktör olduğu 15 girişim bulunmaktayken halk oylamasının ön plana çıktığı 26 girişim söz konusudur. Diğer altı girişimde ise yargısal makamlar asli karar verici konumundadır.⁵⁹⁶ 1990 ila 2018 yılları arasında Sahra Altı Afrika'da referanduma başvurma oranı % 24 iken 2000 ila 2018 yılları arasında Afrika genelinde bu oranın % 55 olması oldukça dikkat çekicidir. Tarih aralığı farklı olmasına rağmen Sahra Altı Afrika'daki ilk görev süresi manipölasyonu girişiminin 1997'de gerçekteştiği dikkate alındığında aslında tarihlerin birbiriyle neredeyse örtüştüğu ifade edilebilir. Aynı tarih aralıklarında Sahra Altı Afrika'da parlamento aracılığıyla görev süresi manipölasyonu girişiminde bulunan başkanların oranı % 62 düzeyindeyken Afrika genelinde bu oran % 32 civarındadır.⁵⁹⁷

Başkanın görev süresini sınırlayan düzenlemeleri esnetme ya da bu sınırlamaları aşmaya yönelik her türlü girişim, anayasa yapıcılarının anayasa hükümlerinin

⁵⁹⁴ Söz konusu bu girişim Başkan'ın dönem sınırlamalarını devre dışı bırakmaya yönelik üçüncü girişimidir. Bundan önceki 1997 ve 2005 girişimleri başarı ile sonuçlanmıştır. Bkz.: Cassani, "Autocratisation by Term Limits Manipulation in Sub-Saharan Africa", s.235-237.

⁵⁹⁵ A.e., s.237.

⁵⁹⁶ Veriler için bkz.: Micha Wiebusch, Christina Murray, "Presidential Term Limits and the African Union", *Journal of African Law*, C. LXIII, S. 1, 2019, s.143.

⁵⁹⁷ Karş.: Wiebusch, Murray, a.g.e., s.143; Cassani, a.g.e., s.236. Veriler arasındaki farkın nedeni kesin olarak saptanamamış olmakla beraber Sahra Altı Afrika devletlerinin büyük ölçüde başkanlık sisteminin benimsendiği devletler olmasına karşın Afrika genelinde parlamenter ve yarı-başkanlık sistemleri dışında kendine özgü hükümet biçimlerinin de yer aldığı akılda tutulmalıdır. Farkın benimsenen hükümet sistemleri ile ilişkili olabileceği düşünölmektedir.

değiştirilmesi bakımından öngördükleri esaslar çerçevesinde şekillenmektedir. Mark Dawson ve Daniel J. Young, görev süresi sınırlamalarını konu alan anayasa hükümlerinin değiştirilmesi bakımından üç ayrı zorluk seviyesi saptamaktadır.⁵⁹⁸ Buna göre sade ve basit anayasa değişikliği (**simple amendment**) olarak adlandırılan, görev süresi düzenlemelerinin yalnızca yasama organının işlemi ile değiştirilebildiği sistemlerde düşük bir zorluk seviyesinin bulunduğu kabul edilmektedir. Anayasa değişikliğinin mümkün olduğu ancak olağan yasama prosedürüne ilave olarak halk oylamasını gerektirdiği (**amendment plus**) durumlarda ise zorluk seviyesinin orta düzeyde olduğu ileri sürülmektedir. Son olarak, hatırlanacağı üzere bazı anayasalar başkanın görev süresine ilişkin anayasa hükümlerinin değiştirilmesini kesin olarak yasaklamaktadır. Yazarlar görev süresi sınırlamalarının –anayasal olarak– hiçbir zaman değiştirilemeyeceği ve değişiklik engeli (**amendment block**) olarak adlandırdıkları bu durumda zorluk seviyesinin yüksek olduğunu değerlendirmektedir.⁵⁹⁹

Anayasa değişikliğinde izlenecek olan değişiklik prosedürü bakımından özellik arz eden ve alternatifler arasında başkanın seçim yapabilme imkânının bulunduğu hâllerde, başkanın yasama yolunu ya da halk oylaması yolunu tercih etmesinde etkili olan çeşitli faktörler bulunmaktadır. Yasama organındaki sandalye dağılımı, partiler arası uzlaşma ihtimali, anayasa değişikliği için gerekli olan yasama çoğunlukları ve başkanın sahip olduğu halk desteği bunlar arasında yer almaktadır. Örneğin anayasa değişikliği prosedüründe asli yetkilinin yasama organı olduğu durumlarda, yani anayasanın değiştirilebilmesi için ayrı bir halk oylaması şartı aranmadığı takdirde, değişikliğin baş aktörü yasama organıdır. Bu durumda yasama organındaki sandalye dağılımının manipülasyon girişiminin sonucu bakımından asli olarak belirleyici olduğunu ileri sürmek mümkündür. Yasama organındaki sandalye dağılımı başkan lehine olduğunda başkanın anayasa değişikliği aracılığıyla anayasal görev süresini uzatma girişimi kuvvetle muhtemel başarı ile sonuçlanacaktır. Çünkü bu durumda

⁵⁹⁸ Mark Dawson, Daniel J. Young, “Presidential Tenure and Constitutional Provisions: Recent Evidence from Central Africa”, **Africa Spectrum**, C. LV, S. 3, 2021, s.273.

⁵⁹⁹ A.e.

yasama çoğunluğuna sahip başkanın seçmenleri ikna etmek gibi meşakkatli bir işe girişmesine gerek kalmaksızın yasama organını ikna etmesi yeterlidir.⁶⁰⁰

Anayasa değişikliği yapılabilmesi için halk oylamasının gerektiği durumlarda ise görev süresi düzenlemelerinin değiştirilebilmesi için başkanın yasama organı yanında kamuoyunu da dikkate alması gerekmektedir.⁶⁰¹ Geniş halk kitlelerinin desteğine sahip olduğu koşullarda görev süresi manipülasyonu bakımından, yasama çoğunluğuna sahip olma durumunda olduğu gibi, başkanın işi kolaylaşmaktadır. Dolayısıyla halkın desteğine ve güvenine sahip olduğunu düşünen bir başkanın anayasa değişikliği stratejisinde halk oylamasına başvurması muhtemeldir.⁶⁰² Bununla birlikte yasama organına ek olarak halk oylamasının gerektiği durumlarda başkanın yüzleşeceği zorluk seviyesinin artacağını ileri sürmek mümkündür.⁶⁰³ Zira bu durumda başkanın halkı değişikliğin gerekliliğine inandırması ve ikna etmesi gerekmektedir.

Bununla beraber referandumların yerleşik bir demokrasinin olmadığı yahut tehdit altında bulunduğu yerlerde ihtiyaca göre şekillendirilebilir bir araç olduğu değerlendirilmektedir.⁶⁰⁴ Referandumlar, siyaseti halkın taleplerine daha duyarlı hâle getiren bir mekanizma olmaktan ziyade iktidarı sürdürmenin popülist bir aracı olarak işlev görmektedir.⁶⁰⁵ Uygulamada görev süresi manipülasyonlarına konu olan referandumların ezici çoğunluklarla kabul edildiği pek çok örnek bulunmaktadır. Mayıs 2018’de Burundi’de gerçekleşen referandum buna örnek teşkil etmektedir. 2005 Burundi Anayasası’nın 96’ncı maddesi uyarınca bir kişi başkan olarak genel oyla ve beş yıllığına seçilmekte; en fazla iki dönem görev yapabilmektedir.⁶⁰⁶ Başkan olarak ilk defa 2005 yılında yasama organı tarafından seçilen Pierre Nkurunziza, 2010’da ikinci defa ancak bu defa genel oyla başkan olarak seçilmiştir. 2014 yılında

⁶⁰⁰ Bu konuda bkz.: Aktan, Ekinci, “Devlet Başkanlığı Makamında Görev Süresi ve Dönem Sınırını Uzatmaya Yönelik Siyasi Manipülasyonlar”, s.158.

⁶⁰¹ Dawson, Young, **a.g.e.**, s.273.

⁶⁰² Aktan, Ekinci, **a.g.e.**, s.157.

⁶⁰³ Dawson, Young, **a.g.e.**, s.273.

⁶⁰⁴ Dixon, Landau, “Constitutional End Games”, s.414.

⁶⁰⁵ Carolina Silva-Portero, “Chronicle of an Amendment Foretold: eliminating presidential term limits in Ecuador”, January 20, 2016, (Çevrim içi), <https://constitutionnet.org/news/chronicle-amendment-foretold-eliminating-presidential-term-limits-ecuador>, 4 Aralık 2023.

⁶⁰⁶ 2005 Burundi Anayasası için bkz.: “Burundi’s Constitution of 2005”, (Çevrim içi), https://www.constituteproject.org/constitution/Burundi_2005.pdf, 27 Kasım 2023.

Nkurunziza'nın üçüncü bir dönem için aday olabileceğini açıkça düzenleyen bir yasama işlemi girişimi başarısızlıkla sonuçlanmıştır.⁶⁰⁷ Buna karşın Mayıs 2015'te Burundi Anayasa Mahkemesi, Başkan Nkurunziza'nın ilk döneminin istisnai olduğuna, çünkü bu dönemde halk tarafından doğrudan seçilmediğine karar vererek Nkurunziza'nın 2015 seçimlerinde aday olabilmesine imkân tanımıştır.⁶⁰⁸ 2015'te üçüncü bir dönem için tekrar Başkan olarak seçilen Nkurunziza, bununla da yetinmeyerek, 2018'de bir anayasa değişikliği paketini referanduma sunmuştur. Oylamaya sunulan anayasa değişikliği paketi; etnik grupların ve küçük siyasi partilerin temsilini yeniden yapılandıran, kamu hizmetlerine erişimde eşitlik ilkesi gibi Burundi'deki toplumsal barış bakımından kritik önemi haiz birtakım ilkeleri olumsuz yönde etkileyen hükümler içermekte ve ayrıca başkanlık dönem sınırlamasını değiştirerek başkanın görev süresini beş yıldan yedi yıla çıkarmaktadır.⁶⁰⁹ Seçmenlere paket olarak sunulan ve yalnızca evet ve hayır oyu verme imkânı tanınan Mayıs 2018 referandumunda anayasa değişikliği seçmenlerin % 73'ten fazlasının desteği ile kabul edilmiştir.⁶¹⁰

Öte yandan halkın güvenine ve desteğine mazhar olan bütün başkanların halk oylamasında mutlaka başarı elde edeceğini ileri sürmek de mümkün görünmemektedir. Popüler bir başkanın anayasal sınırların ötesinde görev yapabilmesi amacıyla tertip edilen referandumlarda başkan lehine sonuç elde edilmeyen yakın

⁶⁰⁷ Human Rights Watch, "We Will Beat You to Correct You": Abuses Ahead of Burundi's Constitutional Referendum", 2018, s.13, (Çevrim içi), https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/burundi0518_web.pdf, 27 Kasım 2023.

⁶⁰⁸ "Burundi: Court Permits Third Bid for Presidency", Library of Congress, May 7, 2015, (Çevrim içi), <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2015-05-07/burundi-court-permits-third-bid-for-presidency/>, 27 Kasım 2023; Human Rights Watch, "Abuses Ahead of Burundi's Constitutional Referendum", s.13. Anayasal görev süresinin ötesinde hizmet eden başkanların farklı stratejilere başvurmaları mümkündür. Burundi'deki bu örnek, görev süresi sınırlamalarının yargı organları aracılığıyla manipüle edilmesi olarak nitelenmektedir. Bkz.: Dixon, Landau, "Constitutional End Games", s.380.

⁶⁰⁹ Dixon, Landau, "Constitutional End Games", s.379-380, 392. Karş.: "Burundi's constitutional court endorses constitutional referendum results", *Xinhua*, June 1, 2018, (Çevrim içi), http://www.xinhuanet.com/english/2018-06/01/c_137221377.htm, 27 Kasım 2023; Jason Burke, Ignatius Ssuuna, "Burundi votes in referendum over president's 2034 'power grab'", *The Guardian*, May 17, 2018, (Çevrim içi), <https://www.theguardian.com/world/2018/may/17/burundi-referendum-presidential-powers-tensions-high>, 27 Kasım 2023. Dixon ile Landau'nun çalışmasında başkanlık dönem sınırlamasının kaldırıldığı ifade edilmektedir. Oysa medyadaki haberlere göre anayasa değişikliği ile Başkan Nkurunziza'nın ardışık olarak iki dönem görev daha görev yapmasına olanak tanındığı, dolayısıyla 2020'de bitecek olan görev döneminin ardından iki dönem daha seçilebileceği ifade edilmektedir.

⁶¹⁰ "Burundi's constitutional court endorses constitutional referendum results", b.a.

tarıhli 611 612 613 614 615

Bolivya Başkanı Evo Morales de benzer şekilde halk desteğine sahip olmakla birlikte başkanlık 611 612 613 614 615

Anayasa değişikliği prosed611 612 613 614 615

611 Dixon, Landau, "Constitutional End Games", s.414.

612 "Chavez defeated over reform vote", BBC News, December 3, 2007, (613 614 615

613 Baturo, Democracy, Dictatorship, and Term Limits, s.72-73.

614 David Doyle, "Presidential Term Limits in Bolivia", The Politics of Presidential Term Limits, edit615

615 Mariana Llanos, "The Politics of Presidential Term Limits in Argentina", The Politics of Presidential Term Limits, edit611 612 613 614 615

Menem, yargı organının etkinliğini artırma gerekçesiyle Yüksek Mahkemeyi yeniden yapılandırmış; Mahkemenin üye sayısını beşten dokuza yükseltmiştir. Yeni atamalarla birlikte Yüksek Mahkemedeki sandalye dağılımı Başkan Menem lehine değişmiştir.⁶¹⁶ 1989’da altı yıllık tek bir dönem için seçilen Menem, 1992’de ekonomik reform sürecinin sürekliliğini sağlayabilmek ve ekonomik istikrarı temin edebilmek için yeniden seçilme arzusu taşıdığını açıkça dile getirerek anayasal reform tartışmalarını başlatmıştır.⁶¹⁷ Bu noktada Menem’in iktidarını sürdürme gayesi kişisel olmaktan ziyade ülkenin ekonomi politikasında süreklilik sağlanması gibi meşru bir amaç taşıdığı izlenimi uyandırmaktadır.⁶¹⁸

Anayasal reform sürecinde Peronist Parti’nin desteğine güvenen Başkan Menem’in, Radikal Parti’nin desteğini almadan anayasa değişikliği projesini hayata geçirebilmesinin imkânsız olduğu değerlendirilmektedir.⁶¹⁹ Çünkü anayasada kapsamlı bir değişiklik yapılabilmesi için Anayasa Konvansiyonu toplanması gerekmektedir. Bunun için ise öncelikle anayasa reformunun gerekliliğine ilişkin bir kanunun Kongrenin her iki kanadında da üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi gerekmektedir.⁶²⁰ Anayasa değişikliği için farklı stratejileri değerlendiren Menem, nihayetinde muhalefet ile uzlaşma yolunu tercih etmiştir. Radikal Parti lideri ile imzalanan *Pacto de Olivos* adı verilen mutabakatla Anayasa Konvansiyonu çalışmaları sürerken değiştirilemeyecek olan birtakım temel ilkelerde taraflar anlaşma sağlamayı

sistemi, özellikle Başkan Menem döneminde kararname yetkisinin suistimal edilmiş olduğu ve bu yolla parlamentonun baypas edildiği gerekçesiyle eleştirilmektedir. Aslan, Başkan Menem’in kararname pratiğinin diğer başkanlardan farklı olduğunu; Menem iktidarında acil bir durum söz konusu olup olmadığı gözetilmeden ve hatta bazı hâllerde yetki devrine dayanmaksızın kararname çıkartıldığını ifade etmektedir. Bununla birlikte Aslan’a göre Menem dönemi kararname pratiğinin tek sorumlusunun Başkan Menem olduğunu ileri sürmek güçtür. Yazar bu süreçte parlamento ve muhalefetin de büyük oranda sorumluluk sahibi olduğunu ileri sürmektedir. Bkz.: Aslan, **a.e.**, s.172.

⁶¹⁶ Bu konuda bkz.: Aslan, **a.g.e.**, s.222, 442 numaralı dipnot; Gretchen Helmke, “Checks and Balances by Other Means: Strategic Defection and Argentina’s Supreme Court in the 1990s”, **Comparative Politics**, C. XXXV, S. 2, 2003, s.213-230. Başkan Menem deneyimi, Peru’daki Alberto Fujimori ile Brezilya’daki Fernando Collor de Melo deneyimleri ile birlikte “delegasyoncu demokrasi” (**delegative democracy**) olarak adlandırılan demokrasi biçiminin tanımlanmasında ilham kaynağı olarak görülmektedir. Bkz.: Llanos, “The Politics of Presidential Term Limits in Argentina”, s.485.

⁶¹⁷ Gabriel L. Negretto, “Constitution-making and Institutional Design: The Transformations of Presidentialism in Argentina”, **European Journal of Sociology**, C. XL, S. 2, 1999, s.214.

⁶¹⁸ Gabriel L. Negretto, “The 1994 Constitutional Reform in Argentina”, Melbourne Forum on Constitution Building in Asia and the Pacific 2017, (Çevrim içi), https://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0005/2536511/Argentina-Negretto.pdf, 27 Kasım 2023.

⁶¹⁹ Negretto, “The Transformations of Presidentialism in Argentina”, s.215.

⁶²⁰ **A.e.**

başarmıştır. Uzlaşılan bu mutabakatta anayasa değişikliğinde başkanın doğrudan halk tarafından seçileceği, bir kişinin art arda iki dönem başkan olarak görev yapabileceği ve bir dönem bekledikten sonra tekrar seçilmesinin mümkün olduğu kararlaştırılmış; başkanın görev süresi dört yıla indirilmiştir. Bunlara karşılık muhalefet de yüksek yargıya atanan Menem yanlısı yargıçlar yerine daha ılımlı yeni yargıçlar atanması da dâhil olmak üzere yargı organizasyonu, yasama-yürütme arası ilişkiler, seçim sistemi, yurttaş hakları ve devletin idaresine ilişkin birtakım koşullar ileri sürmüş ve taraflar bu konularda da anlaşmıştır.⁶²¹ Muhalefetin yarı-başkanlık sisteminin benimsenmesi talebi karşılık bulmamış; buna karşın başkan tarafından atanan, gensoru ile görevden alınabilecek olan kabine şefi (**chief of government**, yani başbakan) adı altında yeni bir makam tesis edilmiştir. 1853 Arjantin Anayasası'nda açıkça yer almayan ancak yürütme organının **de facto** kullanmakta olduğu ve hukuka uygunluğu Yüksek Mahkemece tescillenen yetki devri (**delegation of power; legislative delegation**), gereklilik ve ivedilik kararnameleri (**necessity and urgency decrees; emergency decrees**) ile kısmi veto (**line-item veto**) yetkisinin anayasa metnine işlenmesi bu çerçevede uzlaşıya varılan diğer konular arasında yer almaktadır. Başkanın yasama alanında sahip olduğu yetkilere anayasal bir dayanak kazandırılması yanında yetkilerin kullanımına ilişkin birtakım sınırlamalar da bu çerçevede kabul edilmiştir.⁶²²

Özetle başkanın anayasal görev süresine ilişkin değişiklikler öngören ve Menem'in bir defa daha aday olabilmesinin önünü açan anayasa reformu siyasal partiler arası müzakere ve uzlaşıyla; tarafların karşılıklı tavizleri ile şekillenmiştir.⁶²³ Anayasa reformunun gerekliliği ve içeriğine ilişkin kanun 1993 yılının Aralık ayında Kongrede kabul edilmiş ve 1994 yılının Nisan ayında toplanan Anayasa

⁶²¹ Llanos, "The Politics of Presidential Term Limits in Argentina", s.486; Negretto, "The 1994 Constitutional Reform in Argentina", s.1-2.

⁶²² Negretto, "The Transformations of Presidentialism in Argentina", s.222. Söz gelişi ceza hukuku, vergilendirme, seçim hukuku ve siyasal partilere ilişkin olarak kararname çıkarma yetkisi sınırlanarak yasama yetkisinin devrinin belirli sürelerle ve belirli konulara ilişkin olacağı; kararnamelerin Kongre tarafından belirlenen esaslara uygun olarak tatbik edileceği öngörülmüştür. Mutabakat hakkında detaylı bilgi için bkz.: Llanos, "The Politics of Presidential Term Limits in Argentina", s.486-487; Negretto, "The Transformations of Presidentialism in Argentina", s.214-224.

⁶²³ Llanos, "The Politics of Presidential Term Limits in Argentina", s.487. Ayrıca bkz.: Ekinci, Kaplan Arık, **a.g.e.**, s.106.

Konvansiyonu anayasa reformunu kanunda öngörülen içerik ve prosedüre uygun olarak hayata geçirmiştir.⁶²⁴

Anayasa'nın 90'ıncı maddesindeki yeni düzenleme ile bir kimsenin ardışık olarak iki dönem başkan olarak görev yapabilmesinin önü açılmıştır. Anayasa'nın geçici 9'uncu maddesinde, anayasa değişikliğinin kabul edildiği sırada görevde bulunan başkanın –yani Menem'in– birinci görev döneminde bulunduğu ayrıca ve açıkça hüküm altına alınmıştır.⁶²⁵ Bu itibarla değişiklikte birlikte Menem 1995 seçimlerinde aday olma hakkı elde etmiştir. Bununla birlikte seçilmesi durumunda Menem'in dört yıllık görev süresi sonunda koltuğu kesin olarak bir başkasına devretmesi gerekmektedir. Başkan Menem 1995 yılında ikinci defa ancak bu defa dört yıllık bir dönem için yeniden aday olmuş ve ikinci defa seçilmiştir.

Anayasa değişikliği aracılığıyla ilk görev döneminin hemen ardından dört yıllık ikinci bir dönem için Başkan olarak görev yapma imkânı elde eden Menem için kesintisiz 10 yıllık iktidar yeterli olmamıştır. Geçici 9'uncu maddenin son derece açık ve kesin lafzına rağmen halkın istemesi ve Anayasa'nın izin vermesi durumunda üçüncü bir dönem için aday olacağını duyuran Menem, 1999 seçimlerinde tekrar aday olabilmek adına bu defa yargıyı devreye sokmaya karar vermiştir.⁶²⁶ Birtakım Menem destekçilerinin iddiasına göre 1994 anayasa reformu ile yeni bir anayasa ortaya konulmuştur. Başkan Menem 1995'te bu yeni anayasa uyarınca ilk defa seçilmiş olup 1995-1999 yılları arasındaki dönemin ilk dönem olarak kabul edilmesi gerekmektedir.⁶²⁷ İddiaya göre yeni bir reforma gerek olmaksızın Başkan Menem'in 1999'da tekrar aday olması mümkündür.⁶²⁸

⁶²⁴ Negretto, "The 1994 Constitutional Reform in Argentina", s.3.

⁶²⁵ Arjantin Anayasası için bkz.: "Argentina 1853 (reinst. 1983, rev. 1994)" (Çevrim içi), https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994, 27 Kasım 2023.

⁶²⁶ Helmke, "Argentina's Supreme Court in the 1990s", s.220. Bu dönemde yapılan anketlerde Menem'in yeniden adaylığını onaylamayan Arjantinlilerin oranının % 80 civarında olduğu kaydedilmektedir. Planını hayata geçirebilmesi için Menem ne yeterli halk desteğine sahiptir ne de anayasa değişikliği için yeterli çoğunluğun sağlanması için yasama organına güvenebilir. Bkz.: a.e., s.220-221.

⁶²⁷ Dolayısıyla bu argüman tam olarak Versteeg ve çalışma arkadaşlarının **blank slate theory** olarak adlandırdığı şeye karşılık gelmektedir. Bu teori uyarınca yeni anayasanın ve hatta bize göre anayasa değişikliği durumunda yeni anayasa hükmünün görevde bulunan başkanın görev yaptığı dönem sayısını sıfırladığı düşünülmektedir.

⁶²⁸ Bu konuda bkz.: Llanos, "The Politics of Presidential Term Limits in Argentina", s.488.

Oysa 1994 reformuna dayanak oluşturan kanunda 1853 Arjantin Anayasası'nın kısmen (**partially**) yeniden düzenlenmesi gerektiği ortaya konulmaktadır. Söz konusu kanunun hiçbir yerinde yeni bir anayasadan bahsedilmemesi nedeniyle Menem destekçilerinin iddiasının hukuki değerden yoksun olduğu değerlendirilmektedir.⁶²⁹

İddiaları hukuki değerden yoksun olmasına rağmen Menem yönetimi Yüksek Mahkemeye başvuru konusunda kararlı bir tutum sergilemiştir. Menem'in yeniden aday olabilmek için bu defa yargı organını devreye sokma girişiminin ardında, halktan gördüğü desteğin azalması yanında, Menem ve destekçilerinin Yüksek Mahkemeye duyduğu güvenin belirleyici olduğu düşünülmektedir. Yüksek Mahkemenin siyasallaşan yapısı ve geçmişte verdiği kararlar dikkate alındığında üçüncü dönem için aday olabileceği iddiasını yargıya taşıyan Menem'in lehine bir karar elde edeceğine adeta kesin gözüyle bakılmaktadır.⁶³⁰

Yeri gelmişken ifade edilmelidir ki Arjantin Yüksek Mahkemesinin soyut norm denetimi yetkisi bulunmamaktadır. Menem yönetimi **certiorari per saltum** doktrinine dayanarak konuyu doğrudan Yüksek Mahkemeye taşımış; Menem'in tekrar yeniden seçilmesi (**re-reelection**) önündeki engelin anayasal olmadığına hükmetmesi Mahkemeden talep edilmiştir.⁶³¹ Bu süreçte konunun Yüksek Mahkemeye taşınabilmesi için Menem destekçileri tarafından derece mahkemelerinde anayasa şikâyeti (**writ of amparo**) prosedürü de işletilmeye çalışılmıştır.⁶³²

Başvurucuların iddiasına göre Anayasa'nın⁶³³ anayasa değişikliğinin kabul edildiği sırada görevde bulunan başkanın birinci görev döneminde bulunduğunu hüküm altına alan geçici 9'uncu maddesi haksız bir ayrımcılık teşkil etmektedir. Menem'in üçüncü dönem adaylığını dolaylı olarak engelleyen bu özel hüküm (**grandfather clause**)⁶³⁴ esas itibarıyla kazanılmış hakların korunması gibi bir amaç

⁶²⁹ Gretchen Helmke, **Courts Under Constraints: Judges, Generals, and Presidents in Argentina**, New York, Cambridge University Press, 2005, s.138.

⁶³⁰ Bu konuda bkz.: Llanos, "The Politics of Presidential Term Limits in Argentina", s.488; Helmke, "Argentina's Supreme Court in the 1990s", s.219; Helmke, **Courts Under Constraints**, s.137.

⁶³¹ Helmke, "Argentina's Supreme Court in the 1990s", s.221, 229 (43 numaralı son not).

⁶³² A.e., s.221.

⁶³³ Başvurucular 1994 reformunu aynı zamanda yeni bir anayasa olarak tanımlamaktadır.

⁶³⁴ **Grandfather clause** terimi hakkında bkz.: Bryan A. Garner (Ed.), **Black's Law Dictionary**, 9. bs., St. Paul, West, 2010, s.767.

taşımaktadır.⁶³⁵ Hem Menem yönetimine hem de git gide güçlenen muhalefete rağmen karar vermek zorunda olan Yüksek Mahkemenin bu süreçte işinin bir hayli zor olduğu değerlendirilmektedir.⁶³⁶ Yüksek Mahkeme, üzerindeki tehditler karşısında hukuki uyumsuzluğu karara bağlamaktan kaçınmak yönünde bir strateji izlemiştir. Nihayetinde Menem üçüncü bir dönem için aday olma girişiminden vazgeçmiştir.⁶³⁷

Menem'in üçüncü dönem adaylığı zorlama girişimi, görev süresi düzenlemelerine konu bir anayasa değişikliğinin görevden ayrılan başkanlar ile değişiklik yapıldığı sırada görevde bulunan başkan üzerindeki etkisine ilişkin tartışmalı bir konuya kapı aralamaktadır. Menem ve destekçilerinin iddiaları, geçici maddenin açık düzenlemesi karşısında hukuki bir değer taşımamaktadır. Ancak anayasa değişikliğinde özel bir hüküm öngörülmediği durumlarda çok daha belirsiz bir durum ortaya çıkmaktadır. Görevden ayrılan ya da değişiklik yapıldığı sırada görevde bulunan başkana hangi hükmün uygulanacağına ilişkin herhangi bir kural öngörülmediği durumlarda ilgili başkan(lar)ın anayasanın orijinal yani değişiklik öncesi hükümlerine mi tabi olacağı yoksa yeni hükmün tatbik edilmesi mi gerektiği yanıtlanması gereken sorulardır. Örneğin başkanın seçildiği sırada geçerli olan anayasa hükmü uyarınca bir kimsenin yalnız bir dönem başkan olarak görev yapabileceğini varsayalım. Yeni anayasa hükmünün azami iki dönem kuralı tesis ettiği bir durumda görevdeki başkan yeni hükümden faydalanarak bir dönem daha aday olabilecek midir? Hatta böyle bir durumda başkanın yeni hüküm uyarınca iki dönem görev yapma hakkı elde ettiğini ileri sürmek mümkün müdür? Soruyu farklı bir şekilde formüle edelim. Azami iki dönem kuralının bulunduğu durumlarda başkanın birinci döneminde iken gerçekleşen anayasa değişikliği ile başkanlık dönem sınırlamasını düzenleyen hükmün değiştiğini varsayalım. Bu durumda başkanın görev yaptığı dönem sayısının *sıfırlanmış* olduğu düşünülebilir mi? Benzer soruların görev süresini uzatan veya kısaltan anayasa değişiklikleri bakımından da gündeme gelmesi muhtemeldir.

⁶³⁵ Helmke, "Argentina's Supreme Court in the 1990s", s.221.

⁶³⁶ Bu konuda bkz.: Helmke, **a.g.e.**, s.222-223; Helmke, **Courts Under Constraints**, s.138-139.

⁶³⁷ Helmke, "Argentina's Supreme Court in the 1990s", s.223; Helmke, **Courts Under Constraints**, s.140.

Başlıkta kullanılan görev süresi düzenlemelerinin *üstesinden gelmeye* yönelik hukuk-içi araç ve stratejiler ifadesinden de anlaşılacağı üzere görev süresi düzenlemelerini konu edinen anayasa değişiklikleri neredeyse her durumda görevdeki başkanın değişiklik öncesine göre daha uzun süre görevde kalmasına izin verecek şekilde tasarlanmaktadır. Görevdeki başkan lehine olacak şekilde anayasa değişikliği yapılıp yapılamayacağı; anayasa değişikliğinin görevdeki başkan üzerindeki etkileri gibi gündeme gelmesi muhtemel hukuki sorunların mahkemelerce çözümlenmesi gerektiği ifade edilmelidir. Bir geçiş hükmünün öngörülmediği durumlarda anayasa değişikliğinin görevdeki başkana etkisine ilişkin somut bir örnek çalışmanın sonraki bölümünde Türkiye üzerinden ele alınacaktır. Ancak yeri gelmişken ifade edilmelidir ki mezkûr sorunun çözümlenmesinde, sorunu çözüme kavuşturmaya yetkili mercinin yapısı ve merci ile başkan arasındaki ilişki düzeyi belirleyici olmaktadır. Görev süresi düzenlemelerine dair anayasal politikayı belirleyen temel faktörün bu ilişki olduğu değerlendirilmektedir.⁶³⁸

Sonuç olarak, iktidarda kalmak isteyen liderler tarafından başvuru alan çeşitli stratejiler bulunmakla birlikte görev süresi sınırlamalarının üstesinden gelmek amacıyla kullanılan en yaygın aracın anayasa değişikliği olduğunu ileri sürmek mümkündür.⁶³⁹ Yukarıda ele alınanlar dışında örneğin 2005'te Uganda'da, 2008'de Kamerun'da, 2010'da Cibuti'de dönem sınırlamaları yasama işlemi aracılığıyla ortadan kaldırılmıştır. 2005'te Çad'da, 2015'te Kongo ve Ruanda'da görevdeki başkanlar referandum aracılığıyla anayasal görev süresi düzenlemelerinin üstesinden gelmeyi başarmıştır.⁶⁴⁰ Latin Amerika'dan örnek vermek gerekirse 1994'te Arjantin'de, 1997'de Brezilya'da, 2005'te Kolombiya'da dönem sınırlamalarına yönelik anayasa değişiklikleri gerçekleştirilmiştir. 2015'te Ekvador'da gerçekleşen anayasa değişikliği ile dönem sınırlaması bütünüyle kaldırılmıştır.⁶⁴¹

⁶³⁸ Baturo, Elgie, "Presidential Term Limits", s.5.

⁶³⁹ Dixon, Landau, "Constitutional End Games", s.378.

⁶⁴⁰ Cassani, "Autocratisation by Term Limits Manipulation in Sub-Saharan Africa", s.236.

⁶⁴¹ Taylor Gillan, "Ecuador lawmakers end presidential term limits", *Jurist*, December 4, 2015, (Çevrim içi), <https://www.jurist.org/news/2015/12/ecuador-lawmakers-end-presidential-term-limits/>, 4 Aralık 2023; Dixon, Landau, "Constitutional End Games", s.380. Ekvador Anayasası uyarınca temel yapıda ya da devletin doğal ve kurucu unsurlarında yapılacak değişikliklerin halk oylaması sonucu kabul edilmesi gerekmektedir. Ancak 2015 anayasa değişikliği yalnızca yasama işlemine dayanarak gerçekleştirilmiştir. Bu konudaki tartışmalar için bkz.: Landau, Roznai, Dixon, "Lessons from Latin

Çalışmanın bu başlığında görev süresi sınırlamalarına yönelik manipülasyonlarda kullanılan anayasa değişikliği stratejisi ele alınmıştır. Söz konusu stratejinin kullanıldığı bütün girişimleri kapsamlı olarak incelemek mümkün görünmemektedir. Bu başlığın devamında karşılaştırmalı hukukta önemli tartışmalara vesile olan Kolombiya Anayasa Mahkemesinin biri 2005 yılından, diğeri 2010 yılından olmak üzere konuya ilişkin iki ayrı kararı incelenecektir.

a. Kolombiya Anayasa Mahkemesinin *Anayasanın İkameti Öğretisi* ve C-1040/2005 ve C-141/2010 Sayılı Kararları

Dönem sınırlamasına ilişkin anayasa değişiklikleri konusunda en çok bilinen davaların Kolombiya Anayasa Mahkemesince karara bağlananlar olması muhtemeldir. Söz konusu kararların her ikisi de 2002 yılında iktidara gelen Başkan Alvaro Uribe'nin anayasal dönem sınırlamasının üstesinden gelmek üzere tasarladığı anayasa değişikliklerini konu almaktadır.⁶⁴² Kararların ayrıntılarına girmeden önce anayasa değişikliklerinin yargısal denetimine ilişkin kısa bir açıklama yapmak uygun olacaktır.⁶⁴³

Öncelikle anayasa değişikliklerinin yargısal denetiminin bir yetki meselesi olduğunun altını çizmek gerekir. Bir mahkemenin anayasa değişikliklerini incelemeye yetkisi varsa –bu yetkinin anayasada öngörülmesi esastır– mahkemenin anayasa değişikliklerinin anayasallığını incelemeye yetkili olduğu konusunda şüphe bulunmamaktadır.⁶⁴⁴ Anayasanın anayasa değişikliklerinin yargısal denetimini açıkça yasaklaması durumunda ise anayasa değişikliklerinin anayasaya uygunluğunun denetlenmesi mümkün değildir.⁶⁴⁵ Bunun dışında bir anayasanın anayasa değişikliklerinin yargısal denetimine ilişkin sessiz kalması durumunda mahkemelerin

America", s.55, 60-62; Dixon, Landau, "Constitutional End Games", s.380-381; Gillan, "Ecuador lawmakers end presidential term limits", b.a. Ekvador Başkanı Correa'nın halefi Başkan Moreno döneminde, 2018'de gerçekleşen halk oylaması ile dönem sınırlamasının yeniden benimsendiği de bu bağlamda ifade edilmelidir. Bkz.: Ginsburg, Elkins, "The Provision and Interpretation of Presidential Term Limits", s.45.

⁶⁴² Landau, Roznai, Dixon, "Lessons from Latin America", s.58-59.

⁶⁴³ Anayasa değişikliklerinin yargısal denetimi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: Kemal Gözler, **Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study**, Bursa, Ekin, 2008; Roznai, **Unconstitutional Constitutional Amendments**, s.197 vd.

⁶⁴⁴ Bu konuda bkz.: Gözler, **a.g.e.**, s.3-7.

⁶⁴⁵ Örneğin 1950 Hindistan Anayasası'nın 368'inci maddesinde anayasa değişikliklerinin yargısal denetimi açıkça yasaklanmaktadır. Bu konuda bkz.: Gözler, **a.e.**, s.8-9.

anayasa değişikliğinin anayasallığını denetleme yetkisine sahip olup olmadığı benimsenen anayasa yargısı modeline göre değerlendirilmektedir. Anayasaya uygunluk denetiminde Amerikan modelinin benimsendiği devletlerde mahkemelerin açık anayasal bir dayanak bulunmamasına rağmen anayasa değişikliklerinin anayasaya uygunluğunu denetlemeye yetkili olduğu kabul edilmektedir.⁶⁴⁶ Buna karşın anayasa yargısında uzmanlaşmış ve Anayasa Mahkemesi olarak anılan bir mahkemenin bulunduğu Avrupa modelinde, anayasa değişikliğinin anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin açık bir anayasa hükmünden kaynaklanması esastır. Bu itibarla, denetim yetkisinin açıkça tanınmadığı durumlarda anayasa değişikliklerinin yargısal denetiminin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.⁶⁴⁷

Yetki meselesi bu şekilde ele alındıktan sonra anayasa değişikliklerinin anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin kapsamı bakımından yapılan ayrıma değinilmelidir. Anayasa değişikliklerinin anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi şekil ve esas denetimi olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. şekil yönünden denetim, anayasa değişikliğinin anayasada öngörülen şekil ve prosedür kurallarına uygun olarak gerçekleşip gerçekleşmediğinin incelenmesi anlamına gelmektedir.⁶⁴⁸ Anayasa değişikliği teklifi, değişiklik teklifinin tartışılması, kabulü, onaylanması ve yayımı konusunda öngörülen esaslar şekil incelemesi kapsamında yer almaktadır. Bu inceleme, değişiklik teklifinde bulunmaya yetkili kişiler, görüşme şartları, kabulde aranan yasama çoğunlukları, referandum yoluyla onaylanma gibi prosedür kuralları çerçevesinde yapılmaktadır.⁶⁴⁹ Kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemeye yetkili bir mahkemenin –ayrıca ve açıkça yetkilendirilmesi gerekmeksizin– anayasa değişikliklerini de şekil bakımından denetleyebileceği kabul edilmektedir.⁶⁵⁰

Anayasa değişikliklerinin anayasada belirtilen kurallara uygun olarak kabul edilmesi durumunda söz konusu değişikliklerin geçerli bir anayasa kuralı hâline geldiği ve diğer anayasa normları ile eşit değerde olduğu düşünülmektedir. Bu sebeple, anayasada belirtilen usul ve şekil kurallarına uygun olarak geçerlilik kazanan bir

⁶⁴⁶ Bu konuda bkz.: Gözler, **a.e.**, s.10-12.

⁶⁴⁷ Bu konuda bkz.: Gözler, **a.e.**, s.12-13.

⁶⁴⁸ Ergun  zbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 21. bsk., Ankara, Yetkin, 2021, s.180.

⁶⁴⁹ Gözler, **Judicial Review of Constitutional Amendments**, s.27-28.

⁶⁵⁰  zbudun, **a.g.e.**, s.181.

anayasa değişikliğinin içerik itibarıyla anayasaya uygunluğunun yargı tarafından denetlenmesinin mantıken tutarsız olduğu ifade edilmektedir.⁶⁵¹ Bununla birlikte, anayasa değişikliklerinin esas yönünden denetiminin anayasa değişikliğinin maddi sınırları (**substantive limits**) ile ilgili olduğu ileri sürülmektedir.⁶⁵² Buradan hareketle aşağıda göreceğimiz üzere şekil denetiminin anayasa değişikliği yapma yetkisine ilişkin maddi sınırları da kapsayacağını değerlendiren mahkemeler, denetim yetkisini yorum yoluyla genişletebilmektedir. Ancak anayasa değişikliklerinin esas yönünden denetiminin açıkça yasaklanması durumunda söz konusu maddi sınırlara uymamanın herhangi bir yaptırımının olmayacağı değerlendirilmektedir.⁶⁵³

1991 Kolombiya Anayasası'nın 374'üncü maddesinde Anayasa'nın Kongre, Kurucu Meclis veya referandum yoluyla değiştirilebileceği hüküm altına alınmaktadır.⁶⁵⁴ Anayasa değişikliğine ilişkin herhangi bir maddi sınır, değiştirilmez hüküm öngörmeyen Anayasa, bir anayasa değişikliğinin yalnızca anayasada öngörülen usul veya şekle uygun olarak gerçekleşmemesi durumunda anayasaya aykırı bulunabileceğini hüküm altına almaktadır (m.241 ve m.379).⁶⁵⁵ Dolayısıyla Kolombiya Anayasası'nın yalnızca şekil ve usul denetimine olanak tanıdığı; anayasa değişikliklerinin esas yönünden yani maddi içeriği itibarıyla denetimini yasakladığı kabul edilmektedir. Bununla birlikte Kolombiya Anayasa Mahkemesi denetim yetkisinin kapsamını, anayasa değişikliklerinde esasa ilişkin zımni sınırların (**implicit limits**)⁶⁵⁶ bulunduğu argümanına dayanarak yorum yoluyla genişletmektedir.⁶⁵⁷ Mahkemeye göre Anayasa'nın 241'inci maddesindeki usul ve şekil denetimi yetkisi, anayasa değişikliğinin yetki sınırları dâhilinde gerçekleşip gerçekleşmediğini denetleme yetkisini de kapsamaktadır.⁶⁵⁸

⁶⁵¹ Özbudun, **a.g.e.**, s.181.

⁶⁵² Gözler, **a.g.e.**, s.51.

⁶⁵³ Gözler, **a.g.e.**, s.54.

⁶⁵⁴ 1991 Kolombiya Anayasası için bkz.: "Colombia 1991 (rev. 2015)", (Çevrim içi), https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015, 5 Aralık 2023.

⁶⁵⁵ Joel I. Colon-Rios, "Carl Schmitt and Constituent Power in Latin American Courts: The Cases of Venezuela and Colombia", **Constellations**, C. XVIII, S. 3, 2011, s.373.

⁶⁵⁶ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz.: Gözler, **a.g.e.**, s.68 vd.

⁶⁵⁷ Colon-Rios, "Carl Schmitt and Constituent Power in Latin American Courts", s.373.

⁶⁵⁸ **A.e.**, s.374.

Mahkemenin 2003 yılında verdiği C-551/2003 sayılı kararda anayasayı değiştirme iktidarının anayasanın herhangi bir maddesinde değişiklik yapma yetkisi anlamına geldiği ve fakat bu iktidarın anayasayı askıya alma (**derogation of the constitution**) ya da anayasayı bir başka anayasayla değiştirme, anayasayı ikame etme (**replacement; substitution**) yetkisini kapsamadığı değerlendirilmektedir.⁶⁵⁹ Mahkeme değerlendirmesini asli ve türev kurucu iktidarlar arasındaki ayrımı dayanarak gerekçelendirmektedir. Mahkemeye göre türev kurucu iktidar olarak adlandırılan, esasen kurulmuş bir iktidar olan anayasayı değiştirme, anayasal reform yapma iktidarı; bir hukuk-dışı iktidar olan asli kurucu iktidarın yetkisinden farklıdır. Asli kurucu iktidar (**constituent power; poder constituyente originario**) hukuki hiçbir sınırlamaya tabi olmayan iktidardır. Oysa kurulmuş iktidarın (**constituted power; poder constituyente derivado**) anayasadan kaynaklanan yetkisi anayasayı değiştirmekle sınırlıdır. Bu iktidar hukuken kendisine tanınan yetki dâhilinde hareket etmelidir.⁶⁶⁰ Kurulmuş bir iktidarın anayasayı bir başka anayasa ile ikame etmesi, bu iktidarın **ultra vires** hareket ettiği anlamına gelmektedir. Dolayısıyla anayasa değişikliğinin usul yönünden denetimi, anayasa değişikliğinin esası ile bağlantılı kabul edilmektedir. Mahkemeye göre yasama organı ve hatta değişikliğin referandumda kabul edilmesi durumunda seçmenler ya da halk *kurucu özne* olarak hareket etmemektedir. Bunların anayasa değişikliği bakımından yetkisi, anayasayı “değiştirmek” ile sınırlı olup bu yetki anayasanın “yenisi ile değiştirilmesini” kapsamamaktadır. Yeni bir anayasa ancak Kurucu Meclis gibi fevkalade yetkilerle donatılmış asli kurucu iktidar (**constituent power**) tarafından yapılabilir.⁶⁶¹

Mahkemenin bu yorumu, daha sonradan anayasanın ikamesi öğretisi (**constitutional replacement doctrine**) olarak adlandırılmıştır.⁶⁶² Söz konusu kararda

⁶⁵⁹ Roznai, **Unconstitutional Constitutional Amendments**, s.65; Carlos Bernal, “Unconstitutional Constitutional Amendments in the Case Study of Colombia: An Analysis of the Justification and Meaning of the Constitutional Replacement Doctrine”, **International Journal of Constitutional Law**, C. XI, S. 2, 2013, s.341.

⁶⁶⁰ Bernal, **a.g.e.**, s.342; Colon-Rios, “Carl Schmitt and Constituent Power in Latin American Courts”, s.374-375.

⁶⁶¹ Richard Albert, **Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions**, New York, Oxford University Press, 2019, s.153; Colon-Rios, **a.g.e.**, s.375-376.

⁶⁶² Roznai, **a.g.e.**, s.65-66; Mario Alberto Cajas-Sarria, “Judicial Review of Constitutional Amendments in Colombia: A Political and Historical Perspective, 1955-2016”, **The Theory and Practice of Legislation**, C. V, S. 3, 2017, s.258.

anayasanın ikamesine ilişkin yargısal denetimin hangi özellikler arz ettiği üzerinde durulmadığı fakat anayasayı destekleyen ilke ve değerler ile Kolombiya'nın taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmelerine atıf yapıldığı kaydedilmektedir.⁶⁶³ Mahkeme, 2003 yılında verdiği C-1200/2003 sayılı karar ile anayasanın ikamesi öğretisini kısmen detaylandırmaktadır. Söz konusu öğretinin anayasa hükümlerinin ebedi olduğu, yani bu hükümlerin hiçbir şekilde değiştirilemeyeceği anlamına gelmeyeceğini vurgulayan Mahkemenin, ikamenin tamamen veya kısmen gerçekleşebileceğini değerlendirdiği ifade edilmektedir. Ayrıca Mahkeme, anayasa değişikliğinin bir ikame olduğunu ispat yükünün bu iddiayı ileri süren üzerinde olduğunu ifade etmektedir.⁶⁶⁴

2004 yılında vermiş olduğu C-970/2004 sayılı bir başka kararda ise Mahkeme, bir anayasa değişikliğinin ikame olup olmadığının ne şekilde saptanacağını ilk defa ortaya koymaktadır. Mahkemeye göre anayasanın kimliğini (**identity of the constitution**) tayin eden bir unsurun bir başkası ile ikame edilmesi durumunda anayasa değişikliğinin bir ikame olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Ne var ki bu kararında Mahkeme ne “kimlik unsuru” (**identity element**) kavramını açıklamakta ne de belirli bir anayasal kural, ilke veya kurumun kimlik unsuru ile ilişkisini saptamak üzere kriter tayin etmektedir.⁶⁶⁵

Kolombiya Anayasa Mahkemesi, 2005 yılında verdiği dönem sınırlamasına ilişkin anayasa değişikliğini konu alan C-1040/2005 sayılı karar ile anayasanın ikamesi öğretisini geliştirmektedir. Detaylara geçmeden önce anayasa değişikliğine kısaca değinmek uygun olacaktır. Tarihsel olarak Kolombiya’da başkanlık görevinin yalnız bir dönemle sınırlandırıldığı bilinmektedir.⁶⁶⁶ 1991 Kolombiya Anayasası’nın orijinal metninde de başkanın görev süresi dört yıl olarak belirlenmiş ve başkanlık görevinin yalnızca bir dönem icra edilebileceği hüküm altına alınmıştır.⁶⁶⁷ 2002

⁶⁶³ Bernal, “Unconstitutional Constitutional Amendments in the Case Study of Colombia”, s.343.

⁶⁶⁴ A.e.

⁶⁶⁵ A.e.

⁶⁶⁶ Rosalind Dixon, David Landau, “Transnational Constitutionalism and A Limited Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment”, **International Journal of Constitutional Law**, C. XIII, S. 3, 2015, s.615. Ayrıca bkz.: Manuel Jose Cepeda-Espinosa, David Landau, **Colombian Constitutional Law: Leading Cases**, New York, Oxford University Press, 2017, s.342.

⁶⁶⁷ Ginsburg, Elkins, “The Provision and Interpretation of Presidential Term Limits”, s.43; Dixon, Landau, “Constitutional End Games”, s.373.

yılında Başkan olarak seçilen Alvaro Uribe, önemli güvenlik başarıları elde ederek alışılmadık derecede popülerite kazanmıştır. İyi yönetim performansı sayesinde arkasındaki halk desteğini muhafaza eden Başkan Uribe, Kolombiya'daki siyasal parti sisteminin zayıflıklarından da istifade ederek, bir dönem daha görev yapabilmesine imkân tanıyan anayasa değişikliğini 2004 yılında Kongreden geçirmeyi başarmıştır.⁶⁶⁸ 1991 Kolombiya Anayasası uyarınca anayasa değişikliği için Kongredeki ilk oturumda basit çoğunluk, ikinci oturumda ise mutlak çoğunluk aranması nedeniyle Uribe'nin söz konusu anayasa değişikliğini pek de zorlanmadan geçirdiği değerlendirilmektedir.⁶⁶⁹

Değişikliğe karşı olan yurttaşlar tarafından değişikliğin Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi talep edilmiştir. İddiaya göre anayasanın ikamesi anlamına gelen ve şekil yönünden kusurları bulunan söz konusu anayasa değişikliği, Anayasa'nın bazı ilkelerini ihlal etmekte ve anayasal düzende tahribat yaratmaktadır.⁶⁷⁰ Mahkeme anayasa değişikliğine ilişkin 18 ayrı karar vermiş olmakla birlikte, değişikliğin anayasaya uygun olduğunu ilan eden asıl karar C-1040/2005 sayılı karardır.⁶⁷¹

Söz konusu bu kararda Mahkeme anayasanın ikamesi öğretisini yineleyerek bir anayasa değişikliğinin ikame olup olmadığının ne şekilde tespit edileceğine ilişkin yedi aşamalı bir test geliştirmektedir.⁶⁷² Kongrenin “münhasıran halka ait olan” egemenliğin sahibi olmadığını vurgulayan Mahkeme, yeni bir anayasanın halk tarafından yapılabileceğini ve halkın bu yetkiyi bir Kurucu Meclise devrederek kullanabileceğini ifade etmektedir. Başka bir ifadeyle, Kolombiya Anayasa Mahkemesine göre anayasanın ikamesi öğretisi Kurucu Meclisi değil ve fakat yasama organını ve halk oylaması ile anayasanın değiştirilmesini sınırlamaktadır.⁶⁷³ İkame öğretisine ilişkin olarak Mahkeme C-970/2004 sayılı kararda değindiği kimlik unsuru

⁶⁶⁸ Dixon, Landau, “Transnational Constitutionalism and A Limited Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment”, s.616.

⁶⁶⁹ David Landau, “Constitutional Backsliding: Colombia”, **Constitutionalism in Context**, editör: David S. Law, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2022, s.509.

⁶⁷⁰ Bu konuda bkz.: Cajas-Sarria, “Judicial Review of Constitutional Amendments in Colombia”, s.259; Landau, “Constitutional Backsliding: Colombia”, s.509.

⁶⁷¹ Cajas-Sarria, **a.g.e.**, s.259-260.

⁶⁷² Cepeda-Espinosa, Landau, **Colombian Constitutional Law**, s.343-344; Bernal, “Unconstitutional Constitutional Amendments in the Case Study of Colombia”, s.344.

⁶⁷³ David Landau, **Suistimalci Anayasacılık**, çeviren: İzzet Eroğlu, Ankara, Astana Yayınları, 2019, s.106.

dışında bu kararda anayasanın asli (**essential**) ve tanımlayıcı (**defining**) unsurları ifadelerine yer vermektedir. Mahkemeye göre bir ikamenin olup olmadığının tespit edilmesi amacıyla yapılan bir incelemede şu aşamaları izlemek gerekmektedir: (i) Değiştirilmesi mevzubahis olan asli / tanımlayıcı unsurun ne olduğunu saptamak, (ii) unsurun çeşitli anayasa hükümlerini ne şekilde desteklediğini belirlemek, (iii) bu unsurun bir bütün olarak bakıldığında Anayasa bakımından neden temel ve tanımlayıcı bir unsur olduğunu açıklamak, (iv) unsurun içeriğinin yalnız bir anayasa hükmüne indirgenemeyeceğine dair kanıt sunmak, (v) anayasal bir unsuru asli / tanımlayıcı olarak nitelemenin, bir veya birden fazla anayasa hükmünün değiştirilemez olduğu anlamına gelmeyeceğini göstermek, (vi) asli unsurun yenisi ile ikame edildiğini ispat etmek ve son olarak (vii) yeni unsurun asli unsurla çeliştiğini ya da asli unsurdan bütünüyle farklı olduğunu ve dolayısıyla anayasanın diğer asli unsurlarıyla bağdaşmadığını izah etmek.⁶⁷⁴

Bu testi eldeki anayasa değişikliğine uygulayan Mahkeme, başkanın bir dönem için yeniden seçilmesine imkân tanıyan ve Kongreye, seçim kampanyalarında tüm adayların eşit haklara sahip olmasını garanti altına alan bir kanun çıkarma yetkisi veren anayasa değişikliklerini hukuka uygun bulmaktadır. Mahkemeye göre söz konusu değişiklikler anayasanın asli unsurları olan kuvvetler ayrılığı ve eşitlik ilkelerinin ikamesi anlamına gelmemektedir. Buna karşın Kongre tarafından çıkarılması öngörülen ilgili yasanın iki ay içinde çıkarılmaması durumunda konuya ilişkin hukuki düzenlemenin Danıştay (**Council of State**) tarafından yapılmasını öngören değişiklik kuvvetler ayrılığı ilkesinin ikamesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla Mahkeme söz konusu bu değişikliği anayasaya aykırı olarak ilan etmektedir.⁶⁷⁵

Tek dönem kuralını kaldırarak bir kimsenin iki dönem görev yapabilmesine olanak tanıyan anayasa değişikliğinin hangi sebeplerle bir ikame olmadığına ilişkin

⁶⁷⁴ Bu konuda bkz.: Bernal, “Unconstitutional Constitutional Amendments in the Case Study of Colombia”, s.344; Cepeda-Espinosa, Landau, **Colombian Constitutional Law**, s.345. Yedi aşamalı bu teste rağmen Mahkeme asli unsurun ne anlama geldiğini açıklamamaktadır. Bu itibarla Bernal testin doğası gereği sezgiye dayalı olduğunu ifade etmektedir.

⁶⁷⁵ Bernal, “Unconstitutional Constitutional Amendments in the Case Study of Colombia”, s.345. Anayasaya aykırı bulunan değişiklik hakkında bkz.: Roznai, **Unconstitutional Constitutional Amendments**, s.66. Ayrıca bkz.: Corte Constitucional de Colombia, “C-1040/05, Constitutional Revision of re-election act”, (Çevrim içi), <https://www.corteconstitucional.gov.co/english/Decision.php?IdPublicacion=9203>, 11 Aralık 2023.

olarak Mahkeme, iki dönem esasının kurumsal tasarımı zorladığını fakat bu tasarımı mutlak surette bozmadığını kaydetmektedir.⁶⁷⁶ Başkanlık ve Kongre gibi seçimler aracılığıyla teşekkül eden demokratik kurumlar 1991 Kolombiya Anayasası uyarınca yargısal ve yargısal olmayan birtakım güçlü mekanizmaların denetimine tabidir. Söz konusu bu mekanizmalar genel olarak herhangi bir siyasal figürün ya da kurumun bunlar üzerindeki kontrol kabiliyetini en aza indirecek şekilde tasarlanmıştır. Başkanın derhâl yeniden seçilmesine olanak tanımak şüphesiz iktidar dağılımına ilişkin tasarımda önemli bir değişime yol açmaktadır.⁶⁷⁷ Bununla birlikte Mahkeme bir kimsenin başkan olarak iki dönem görev yapmasına izin vermenin başkana belirli kurumlar üzerinde daha fazla nüfuz kullanma olanağı tanımakla birlikte kurumları mutlak olarak ele geçirme iktidarı vermediğini değerlendirmektedir. Başkanın sahip olduğu yetkileri suistimal etme ihtimali mevcut olsa bile bu durum değişikliği geçersiz kılmak için yeter bir gerekçe oluşturmamaktadır.⁶⁷⁸ Mahkemeye göre Kolombiya, bölgesel kurumların özerk olduğu; demokratik, katılıma ve çoğulculuğa dayanan; merkezî olmayacak şekilde örgütlenmiş bir cumhuriyet ve bir sosyal hukuk devletidir. Söz konusu bu tanımlayıcı (**defining**) unsurların hiçbirisi başkanın yeniden seçilmesine izin veren tartışmalı anayasa değişikliği ile ne bastırılmakta ne yıkılmakta ne de ikame edilmektedir.⁶⁷⁹ Mahkemeye göre başkanın yalnızca bir dönem için yeniden seçilmesine izin vermenin devletin demokratik karakterini ortadan kaldıracığını ya da hükûmet sistemini zorunlu olarak başkanlık sisteminin aşırı bir biçimine evireceğini ileri sürmek mümkün değildir. Karşılaştırmalı hukuka atıfta bulunan Mahkeme, bu türden bir yeniden seçilme olanağının demokratik olmayan devletlere özgü olmadığını ortaya koymaktadır.⁶⁸⁰ Sonuç olarak Mahkemeye göre başkanın yeniden seçilmesine imkân tanıyan anayasa reformu Anayasa'nın devlet, hükûmet sistemi ya da siyasal rejimine ilişkin temel yapısını (**basic structure**) başka bir şeyle ikame

⁶⁷⁶ Dixon, Landau, "Transnational Constitutionalism and A Limited Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment", s.616.

⁶⁷⁷ Cepeda-Espinosa, Landau, **Colombian Constitutional Law**, s.347.

⁶⁷⁸ Dixon, Landau, **a.g.e.**, s.616-617; Cepeda-Espinosa, Landau, **a.g.e.**, s.346, 347; Landau, "Constitutional Backsliding: Colombia", s.509.

⁶⁷⁹ Cepeda-Espinosa, Landau, **a.g.e.**, s.346.

⁶⁸⁰ Cepeda-Espinosa, Landau, **a.g.e.**, s.346-348; Landau, **a.g.e.**, s.509-510.

etmemektedir.⁶⁸¹ Bu itibarla başkanın iki dönem görev yapmasına olanak tanıyan anayasa değişikliği anayasaya aykırı bulunmamıştır.

Söz konusu karar Kolombiya Anayasa Mahkemesinin Kolombiya tarihinin en popüler ve güçlü başkanlarından birine teslimiyeti olarak değerlendirilmektedir. Eleştirmenlere göre Mahkeme yürütme organına aşırı bir bağlılık sergilemiştir. Anayasa hukukçuları tarafından özellikle anayasa değişikliği prosedüründeki hatalara dikkat çekilerek C-1040/2005 sayılı karar ile Anayasa Mahkemesinin meşruiyetinin azaldığı ileri sürülmüştür.⁶⁸² Ne var ki bundan birkaç yıl sonra Başkan Uribe'nin üst üste üçüncü defa başkan olabilmesinin önünü açan anayasa değişikliği referandumu teklifinin Kongrede kabul edilmesinin ardından Kolombiya Anayasa Mahkemesi aynı konuda yeni bir sınav vermeye zorlanacaktır.⁶⁸³

Anayasa değişikliğinin anayasaya uygun bulunmasının ardından Başkan Uribe, 2006 seçimlerinde aday olacağını duyurmuş, Mayıs 2006'da yapılan başkanlık seçimlerinde geçerli oyların % 62'den fazlasını alarak ikinci defa seçilmiş ve yasama çoğunluğunu elde etmeyi başarmıştır.⁶⁸⁴ İkinci dört yıllık döneminde Başkan Uribe popülaritesini muhafaza ederek Kongre üyelerinin desteğini almaya devam etmiştir. Öyle ki 2009 ve 2010 yıllarında Uribe destekçileri Başkan'ın üçüncü dönem adaylığına izin veren bir anayasa değişikliği referandumu için halk girişimi başlatmıştır. Halk girişimine olan ilgi dolayısıyla Kongre, kabul edilmesi durumunda Kolombiya başkanlarının üç dönem görev yapmasının önünü açan referandum teklifini onaylamıştır.⁶⁸⁵ Kolombiya Anayasası'nın Anayasa Mahkemesinin yetkilerini düzenleyen 241'inci maddesinin birinci fıkrasının ikinci bendine göre halk oylamasına sunulacak bir anayasa değişikliği teklifinin usul bakımından anayasaya uygunluğunun Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi gerekmektedir. Bu hüküm uyarınca

⁶⁸¹ Cepeda-Espinosa, Landau, **a.g.e.**, s.348; Corte Constitucional de Colombia, "C-1040/05, Constitutional Revision of re-election act", b.a.

⁶⁸² Cajas-Sarria, "Judicial Review of Constitutional Amendments in Colombia, 1955-2016", s.260.

⁶⁸³ Dixon, Landau, "Transnational Constitutionalism and A Limited Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment", s.617.

⁶⁸⁴ Santiago Serna-Doque, Juan Felipe Velez-Rojas, "Colombia's Most Powerful Man: Alvaro Uribe Velez", **AA**, August 18, 2020, (Çevrim içi), <https://www.aa.com.tr/en/americas/colombia-s-most-powerful-man-alvaro-uribe-velez-/1945991>, 10 Aralık 2023.

⁶⁸⁵ Cepeda-Espinosa, Landau, **a.g.e.**, s.351; Cajas-Sarria, **a.g.e.**, s.261; Samuel Issacharoff, **Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts**, New York, Cambridge University Press, 2015, s.147-148.

Mahkeme referandum yapılmasını öngören kanunu resen inceleme kararı almıştır.⁶⁸⁶ Mahkeme 2010 yılında verdiği C-141/2010 sayılı –dönem sınırlamalarını konu alan ikinci– kararında, C-1040/2005 sayılı kararından farklı olarak hem yasama prosedüründeki kusurlar hem de değişikliğin bir anayasa ikamesi olacağı gerekçesiyle referandum teklifini anayasaya aykırı olarak ilan etmiştir.⁶⁸⁷

Usul incelemesinde Mahkeme hem yasama organındaki prosedüre hem de halk girişimine yönelik değerlendirmelerde bulunmaktadır.⁶⁸⁸ Anayasa değişikliği referandumuna ilişkin temel olarak şu kusurlara dikkat çekilmektedir: (i) anayasa değişikliği yapılmasına yönelik halk girişimi, kampanya finansmanına ilişkin limitleri ihlal etmektedir; (ii) Kongredeki görüşmeler sırasında orijinal metinde uygun olmayan değişiklikler yapılmıştır; (iii) referandum teklifinin tartışıldığı olağanüstü oturumlarda Kongre hiçbir zaman usulüne uygun olarak toplanmamıştır; (iv) beş milletvekili, kendi partilerinin kolektif tutumuna rağmen yasa dışı oy kullanmak suretiyle Siyasal Partiler Kanunu’nu ihlal etmiştir.⁶⁸⁹ Usule ilişkin söz konusu bu kusurların hiçbirinin anayasa değişikliği girişimini ortadan kaldırmak bakımından elverişli gerekçeler sağlamadığı ileri sürülmektedir.⁶⁹⁰ Mahkemenin anayasa değişikliğini önlemedeki motivasyonu prosedürel kusurlardan ziyade değişikliğin bir ikame olmasında temellenmektedir.⁶⁹¹

Anayasa değişikliğinin sınırlarına dikkat çeken Mahkeme, türev kurucu iktidarın anayasayı değiştirme yetkisine sahip olduğunu ve fakat bu yetkinin anayasayı ikame etmeyi kapsamadığını bir defa daha vurgulamaktadır.⁶⁹² Mahkemeye göre, anayasal bir reform aracı olarak referandum türev kurucu iktidarın bir tezahürüdür. Halkın

⁶⁸⁶ Cajas-Sarria, “Judicial Review of Constitutional Amendments in Colombia”, s.261; Corte Constitucional de Colombia, “C-141/10, Third Presidential Period (Reelection)”, (Çevrim içi), <https://www.corteconstitucional.gov.co/english/Decision.php?IdPublicacion=9208>, 11 Aralık 2023.

⁶⁸⁷ Dixon, Landau, “Transnational Constitutionalism and A Limited Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment”, s.617. Mahkemenin usul yönünden incelemesinde ikiye karşı yedi oy ile anayasaya aykırılık tespit edilirken, anayasanın ikamesine ilişkin oylama dörde karşı beş oy ile sonuçlanmıştır. Mahkeme üyelerinden ikisinin anayasanın ikamesi öğretisine karşı çıktığını da bu bağlamda ifade etmek gerekmektedir. Bkz.: Landau, “Constitutional Backsliding: Colombia”, s.510; Cepeda-Espinosa, Landau, **Colombian Constitutional Law**, s.352.

⁶⁸⁸ Corte Constitucional de Colombia, “C-141/10, Third Presidential Period (Reelection)”, b.a.

⁶⁸⁹ Cepeda-Espinosa, Landau, **a.g.e.**, s.352, 18 numaralı dipnot. Ayrıca bkz.: Corte Constitucional de Colombia, “C-141/10, Third Presidential Period (Reelection)”, b.a.; Cajas-Sarria, “Judicial Review of Constitutional Amendments in Colombia”, s.261-262.

⁶⁹⁰ Issacharoff, **Fragile Democracies**, s.150.

⁶⁹¹ **A.e.**

⁶⁹² Corte Constitucional de Colombia, “C-141/10, Third Presidential Period (Reelection)”, b.a.

kendisi de 1991 Anayasası ile bağılı olup Anayasa’da değişiklik yapma yetkisini kullanırken Anayasa’nın tanımlayıcı unsurlarını (**defining elements**) değiştiremez.⁶⁹³ Referanduma sunulan anayasa değişikliği metninin Kongre tarafından şekillendirilmesi ve halkın anayasa değişikliği sürecine metni onaylama veya onaylamama biçiminde nihai ancak kısmi bir katılım göstermesi, referandumda halkın asli kurucu iktidar olarak hareket edip etmediği konusunda şüphe yaratmaktadır. Ayrıca anayasa değişikliği prosedürüne ilişkin katı usul kuralları, hukuken sınırlı olmayan asli kurucu iktidar kavramının özü ile çelişmektedir.⁶⁹⁴

Başkanlık sistemi uygulamalarına, kurumsal tarih ve öğretiyeye göre toplamda sekiz yılı aşan bir görev süresi, rejimin ve asli kurucu iktidar tarafından şekillendirilen anayasal yapının bozulmasına yönelik ciddi riskler taşımaktadır. Başkanın ikinci defa yeniden seçilmesi durumunda görev süresi toplamda 12 yıla çıkmaktadır. Mahkemeye göre bu durum Kolombiya’nın kurumsal tarihi ve anayasal pratiği ile bağdaşmamakta; kurumsal dengeyi bozma riski yaratmaktadır. Önemli anayasal kurum ve makamların teşekkülünde başkanın rolüne ve bu makamlarda bulunanların görev sürelerine dikkat çeken Mahkeme, üç dönem görev yapan bir başkanın bu kurum ve makamlar üzerindeki nüfuzunun artacağını değerlendirmektedir.⁶⁹⁵

Öte yandan yasama sürecini, anayasa reformu destekçilerinin Kongre içinde ve dışındaki açıklamalarını inceleyen Mahkeme halk oylamasına sunulacak olan yasanın oldukça genel ve soyut bir biçimde kaleme alınmakla birlikte görevdeki başkan lehine özel bir amaç taşıdığı sonucuna varmaktadır.⁶⁹⁶ Mahkeme görevdeki bir başkanın yeniden aday olmasına izin vermenin seçim rekabetini, yarışan adaylar arasındaki eşitliği ve hatta seçmenlerin iradesini olumsuz yönde etkileyeceğini vurgulamaktadır. Mahkemeye göre anayasal dönem sayısındaki kademeli artış, belirli bir liderin iktidarının süreklileşmesi gibi kısır bir döngüye kapı aralamaktadır.⁶⁹⁷

⁶⁹³ Cepeda-Espinosa, Landau, **Colombian Constitutional Law**, s.352-353.

⁶⁹⁴ **A.e.**, s.353.

⁶⁹⁵ **A.e.**, s.354-355; Landau, “Constitutional Backsliding: Colombia”, s.511; Dixon, Landau, “Transnational Constitutionalism and A Limited Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment”, s.617.

⁶⁹⁶ Cepeda-Espinosa, Landau, **a.g.e.**, s.355.

⁶⁹⁷ **A.e.**, s.356.

Sonuç olarak Mahkemeye göre etkin ve işlevsel bir denge-denetim sisteminin, gerçek bir kuvvetler ayrılığının yokluğunda mevcut başkanlık sistemi bozulacak ve yerine yürütme organının hâkimiyeti üzerine kurulu bozulmuş bir hükûmet sistemi (**presidencialismo**) tesis edilecektir. İktidarın yürütme organında yoğunlaşması olgusu, azınlıkların ve muhalif grupların iktidara gelme olasılığını olumsuz yönde etkileyecek ve kurumsal çoğulculuğu ve dolayısıyla 1991 Anayasasınca öngörülen cumhuriyetçi yönetim biçimini riske atacaktır. Bir kimsenin başkan olarak üç dönem görev yapabilmesinin önünü açmak kuvvetler ayrılığı, kurumlar arası denge ve denetim, siyasal münavebe, eşitlik ilkesi gibi 1991 Anayasası'nın çeşitli tanımlayıcı unsurlarının ikamesi anlamına gelmekte ve anayasal düzenin bozulmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla Mahkeme, Anayasa'nın yapısal unsurlarının ikamesi sonucunu doğuracak olan söz konusu düzenlemeyi anayasaya aykırı bulmaktadır.⁶⁹⁸

Kolombiya Anayasa Mahkemesinin C-141/2010 sayılı kararındaki gerekçesi kimi yazarlar tarafından belirsiz ya da bölük pörçük olarak nitelenmekte ve bu itibarla eleştirilmektedir. Bununla birlikte Mahkemenin karar verirken demokrasinin yaşama kapasitesi (**democratic viability**) konusunda temel kaygılara dayandığı ileri sürülmektedir.⁶⁹⁹ Öte yandan söz konusu bu karar sayesinde Mahkemenin kendi meşruiyetini ileri taşıdığını değerlendiren yazarlar da bulunmaktadır.⁷⁰⁰

Mahkemenin anayasal dönem sınırlamasını konu alan ikinci kararı bağlamında ifade edilmesi gereken hususlardan biri Uribe ve destekçilerinin karara riayet etmesidir. Başkan Uribe ikinci görev döneminin bitiminde, 2010 yılında iktidardan ayrılmış⁷⁰¹; 2010 Kolombiya başkanlık seçimini ise Uribe ile aynı siyasal geleneğe

⁶⁹⁸ A.e., s.357-359; Cajas-Sarria, "Judicial Review of Constitutional Amendments in Colombia", s.262; Bernal, "Unconstitutional Constitutional Amendments in the Case Study of Colombia", s.346.

⁶⁹⁹ Issacharoff, **Fragile Democracies**, s.150-151.

⁷⁰⁰ Cajas-Sarria, **a.g.e.**, s.262.

⁷⁰¹ Uribe'nin Mahkeme kararına uygun olarak görevden ayrılmasının, tekrar aday olmak üzere farklı stratejiler geliştirmemesinin, karmaşık ve Kolombiya siyasetine özgü dinamiklerinin bulunduğu ifade edilmektedir. Örneğin Kolombiya Anayasa Mahkemesinin oldukça güçlü ve saygı duyulan bir anayasal kurum olması bunda etkilidir. Kolombiya'daki siyasal parti yapısının da bir diğer önemli etken olabileceği değerlendirilmektedir. Şöyle ki Kolombiya'da siyasal partiler zayıf ve kurumsallaşmamıştır. Uribe ise söz konusu bu sistemin dışından gelen biri olarak iktidara gelmiş fakat kalıcı bir siyasal hareket geliştirememiştir. Popülaritesi sebebiyle Uribe'yi destekleyen Kongre üyelerinin birçoğu yeniden seçilme imkânı elde edemediğinde Uribe'ye olan desteğini geri çekerek partiden ayrılmıştır. Bu konuda bkz.: Dixon, Landau, "Transnational Constitutionalism and A Limited Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment", s.617.

mensup ve hatta Uribe'nin kabinesinde görev almış bulunan Juan Manuel Santos kazanmıştır. Başkan Santos'un selefinden farklı yönetim tarzı, siyasete Senato üyesi olarak devam eden Uribe'yi önemli bir politik figür olarak ön plana çıkarmışsa da Santos 2014 seçimlerinde ikinci defa başkan olarak seçilmiştir. Başkan Santos'un yasama organındaki müttefikleri, Santos ikinci döneminde iken, Kolombiya Başkanı'nın yeniden seçilmesini kesin olarak yasaklayan; başka bir ifade ile mutlak tek dönem kuralını yeniden tesis eden bir anayasa değişikliğini 2015 yılında Kongreden geçirmiştir. Söz konusu bu değişiklik aynı zamanda dönem sınırlamasını konu alan anayasa hükmündeki müstakbel değişikliklerin Kurucu Meclis tarafından ya da halkın çağrısı ile düzenlenen bir referandumda kabul edilebileceğini öngörmektedir.⁷⁰² Dolayısıyla 2015 anayasa değişikliği ile geleneksel tek dönem kuralına yeniden dönülen Kolombiya'da dönem sınırlamasına ilişkin hükmün değiştirilmesinin zorlaştığı değerlendirilmektedir.

b. *Kademeli Anayasa Değişikliği Eşikleri* ve Anayasa Değişikliklerini Konu Alan Diğer Mahkeme Kararları (Venezuela, Ekvador ve Bolivya Örnekleri)

Yukarıda incelenen Kolombiya Anayasa Mahkemesi kararları anayasa değişikliklerinin esas yönünden yargısal denetimine ilişkin şüphe ile yaklaşılması gereken kararlardır. Zira yukarıda da belirtildiği üzere anayasa değişikliklerine dair herhangi bir maddi sınır ve değiştirilmez hüküm öngörmeyen Kolombiya Anayasası, bir anayasa değişikliğinin yalnızca anayasada öngörülen usul ve şekil kurallarına uygun olarak gerçekleşmemesi durumunda Anayasa Mahkemesi tarafından anayasaya aykırı bulunabileceğini hüküm altına almaktadır. Buna rağmen Mahkeme, anayasayı değiştirme iktidarının sınırlılığına dayanarak anayasa değişikliklerine ilişkin denetim yetkisinin kapsamını yorum yoluyla genişletmiştir. Dolayısıyla kendi varlığı ve iktidarı da bizzat mevcut Anayasa'dan kaynaklanan Mahkeme, kendisine tanınan

⁷⁰² Bu konuda bkz.: Landau, "Constitutional Backsliding: Colombia", s.511-512; Ginsburg, Elkins, "The Provision and Interpretation of Presidential Term Limits", s.48; Cepeda-Espinosa, Landau, **Colombian Constitutional Law**, s.360; Andres Gaudin, "Legislature Reverses Colombia's Decade-Old Term-Limit Reform", June 3, 2015, (Çevrim içi), <https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=15342&context=notisur>, 12 Aralık 2023.

yetkinin sınırlarını aşarak anayasa değişikliklerinin esas yönünden denetimini mümkün kılmaktadır.

Mahkemenin dönem sınırlamasına ilişkin anayasa değişikliğini konu alan ikinci kararı değişiklik teklifinin hem usul yönünden kusurlarına hem de içeriği itibarıyla bir ikame yaratacağı gerekçesine dayanmaktadır. Mahkemenin dokuz üyesinden dördünün ikame gerekçesine katılmaması ve hatta iki üyenin ikame öğretisini bütünüyle reddetmesi dikkat çekici bir durumdur. Bununla birlikte Mahkemenin adeta bir “negatif kurucu iktidar” olarak hareket ettiği bu vakada, yargısal denetimin henüz anayasa değişikliği referanduma sunulmadan evvel gerçekleşmiş olması kararın meşruiyetini olumlu yönde etkilemektedir. Aksi hâlde, değişiklik hukuken geçerli bir biçimde tamamlanmış olsaydı kararın meşruiyetinin çok daha tartışmalı olacağı düşünülmektedir.

Çağdaş otoriterliğin geleneksel otoriterlik anlayışından farklılaştığı ve özellikle 1990’lardan bu yana önemli değişime uğradığı ileri sürülmektedir. Otoriter olduğu değerlendirilen siyasal sistemlerde demokratik yollarla iktidara gelen liderler, demokrasiyi demokratik norm ve araçları kullanarak dönüştürmektedir.⁷⁰³ Bu bağlamda, anayasa değişikliklerinin de çağdaş otoriter rejim projelerinin temel araçlarından biri olarak işlev gördüğünü ifade etmek mümkündür.⁷⁰⁴ Kolombiya Anayasa Mahkemesi kararları anayasa değişikliklerinin esas yönünden denetimi bakımından eleştiriye açık olmakla birlikte,⁷⁰⁵ Mahkemenin Kolombiya demokrasisinin aşınmasına karşı kilit bir rol oynadığı değerlendirilmektedir.⁷⁰⁶ Mahkeme anayasaya aykırı anayasa değişikliği öğretisinin bir görünümü olan anayasanın ikamesi öğretisini, anayasayı değiştirme iktidarının kötüye kullanımına karşı etkili bir araç olarak kullanmıştır.⁷⁰⁷ Ancak Kolombiya örneği bir istisna teşkil etmektedir.

⁷⁰³ Bu konuda bkz.: Versteeg v.d., “The Law and Politics of Presidential Term Limit Evasion”, s.190.

⁷⁰⁴ Landau, **Suistimalci Anayasacılık**, s.55.

⁷⁰⁵ Eleştiri için bkz.: Bernal, “Unconstitutional Constitutional Amendments in the Case Study of Colombia”, s.346 vd.

⁷⁰⁶ Landau, Dixon, Roznai, “Lessons from Honduras”, s.48. Ayrıca bkz.: Şirin, Duymaz, “Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa”, s.51.

⁷⁰⁷ Dixon, Landau, “Transnational Constitutionalism and A Limited Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment”, s.614-615.

Başkanlık görev süresi sınırlamalarına ilişkin anayasa değişikliklerini inceleyen mahkemeler genel olarak görev süresi sınırlamalarına yönelik manipölasyon girişimleri karşısında Kolombiya Anayasa Mahkemesi gibi bir tutum sergileyememektedir. Anayasal demokrasinin önemli ölçüde aşınması riskini barındıran, görev süresi sınırlamalarını konu edinen anayasa değişikliklerinin alelade anayasa değişikliği prosedürü ile gerçekleştirebileceğini teyit eden mahkeme kararları buna örnek teşkil etmektedir. Bir sonraki başlıkta ele alınacağı üzere göreve geldikten sonra tamamıyla yeni bir anayasa hazırlanmasına öncülük eden üç Latin Amerika lideri, Chavez (Venezuela), Correa (Ekvador) ve Morales (Bolivya), kendi gözetimlerinde hazırlanan anayasaları iktidarda daha uzun süre kalabilmek üzere değiştirmeye çalışmıştır.⁷⁰⁸ Her üç vakada da mahkemeler anayasa değişikliği prosedürüne ilişkin bir sorunu çözmek üzere konuya müdahil olmaktadır. Üç devlette de başkanların hazırlık sürecinde büyük rol oynadıkları anayasalar, zorluk derecesi farklılaşan *kademeli anayasa değişikliği eşikleri* öngörmektedir. Sorun, başkanın azami görev süresine etki edecek bir anayasa değişikliğinin görece basit bir yöntem kullanılarak yapılıp yapılamayacağına ilişkindir.⁷⁰⁹ Acaba, değişiklikler anayasanın temel yapısına (**basic structure**) etki edeceğinden ötürü görev süresi sınırlamalarını konu alan bir anayasa değişikliğinin daha özel ve zorlu bir prosedürle gerçekleşmesi gerekmekte midir?

Her üç vakaya ilişkin olarak başkanlık dönem sınırlamasını değiştirmenin ya da ortadan kaldırmanın anayasanın temel yapısında bozulmaya neden olacağı ve bunun aynı zamanda siyasal muhalefeti olumsuz yönde etkileyeceği konusunda ciddi argümanlar ileri sürülmektedir. Kolombiya Anayasa Mahkemesinin dikkat çektiği üzere dönem sınırlaması hükmündeki esaslı bir değişim kuvvetler ayrılığı, seçim rekabeti, denge ve denetim sistemi, muhalif grupların iktidara gelme potansiyeli gibi kurumsal tasarımı / temel yapıyı oluşturan unsurlar üzerinde etki yaratmaktadır. Başkan Chavez, Başkan Correa ve Başkan Morales en düşük zorluk seviyesine sahip olan anayasa değişikliği yöntemlerini kullanarak dönem sınırlamasını ya tamamen ortadan kaldırmaya (Chavez ve Correa) ya da fazladan bir dönem elde etmeye

⁷⁰⁸ David Landau, Rosalind Dixon, “Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy”, **UC Davis Law Review**, C. LIII, S. 3, 2020, s.1355.

⁷⁰⁹ Landau, Dixon, **a.e.**, s.1355-1356; Landau, Dixon, Roznai, “Lessons from Honduras”, s.48.

(Morales) çalışmıştır.⁷¹⁰ Değişiklik sürecine müdahil olan yüksek mahkemelerin her üç vakada da başkanların işini kolaylaştırdıkları görülmektedir. Oldukça benzer olmalarından ötürü bu başlıkta yalnızca Ekvador örneği üzerinde durmak uygun olacaktır.

Anayasa değişikliği ve anayasa reformları arasındaki maddi farkları saptayan 2008 Ekvador Anayasası üç ayrı anayasa değişikliği prosedürü öngörmektedir. Anayasa'nın 444'üncü maddesi uyarınca tamamıyla yeni bir anayasa yapılması amacıyla kurucu meclis toplanması mümkündür. Anayasa'nın 441'inci maddesinde anayasa değişikliğinin (i) Anayasa'nın temel yapısını (**fundamental structure**) değiştirmek, (ii) devletin niteliği (**nature**) ve kurucu unsurlarını (**constituent elements**) bir başkası ile ikame etmek, (iii) anayasal hak ve teminatlara sınırlama getirmek, (iv) Anayasa'da öngörülen anayasa değişikliği prosedürlerini değiştirmek amacıyla *kullanılamayacağı* hüküm altına alınmaktadır. Bu maddeye göre Anayasa'nın birtakım maddelerinde değişiklik yapılabilmesi için (1) değişiklik halk girişimine dayanmaktaysa veya Başkan tarafından önerilmişse referandumda kabul edilmesi, (2) değişikliğin yasama organına dayanması durumunda Ulusal Mecliste (yasama organı) üçte iki çoğunluk oyu ile kabul edilmesi gerekmektedir. Anayasa'nın 442'nci maddesinde ise kısmi anayasa reformunun (i) anayasal hak ve teminatlara sınırlama getirmek ve (ii) Anayasa'da öngörülen anayasa değişikliği prosedürlerini değiştirmek amacıyla *kullanılamayacağı* hüküm altına alınmaktadır. Yine aynı maddeye göre, yasama organında kabul edilen anayasa değişikliği taslağının referandumda onaylanması gerekmektedir.⁷¹¹

2009 ve 2013 yıllarında Başkan olarak seçilen Correa'nın azami görev süresi 2017'de dolmaktadır. Correa'nın hazırlık sürecinde önemli rol aldığı 2008 Ekvador Anayasası azami iki dönem sınırlaması öngörmektedir. Başkan Correa ikinci döneminde iken yasama organındaki destekçileri tarafından dönem sınırlamasının da ortadan kaldırılmasını öngören kapsamlı bir anayasa değişikliği teklifi

⁷¹⁰ Landau, Dixon, **a.e.**, s.1356.

⁷¹¹ Ekvador Anayasası için bkz.: "Ecuador 2008 (rev. 2021)", (Çevrim içi), https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2021, 17 Aralık 2023. Ayrıca bkz.: Carolina Silva-Portero, "Chronicle of an Amendment Foretold: eliminating presidential term limits in Ecuador", January 20, 2016, (Çevrim içi), <https://constitutionnet.org/news/chronicle-amendment-foretold-eliminating-presidential-term-limits-ecuador>, 17 Aralık 2023.

hazırlanmıştır.⁷¹² Anayasa'nın 443'üncü maddesi uyarınca bir anayasa değişikliğinin yukarıda sayılan anayasa değişikliği yöntemlerinden hangisiyle gerçekleşeceğine karar vermek bakımından Anayasa Mahkemesi yetkilidir. Dolayısıyla önerilen anayasa değişikliğinin hangi yöntemle gerçekleşeceğinin tespit edilmesi amacıyla teklif, teklifi sunan iktidar partisi tarafından Anayasa Mahkemesine götürülmüştür.⁷¹³ Başkan ve partisi dönem sınırlamasının anayasal düzenin temel bir unsuru olmadığından bahisle, değişikliğin olağan anayasa değişikliği prosedürü ile gerçekleşmesi gerektiğinde ısrar etmiştir. Yasama meclisindeki 137 sandalyenin 100'ünün Correa'nın partisinde bulunduğu dikkate alındığında bu yöntemde ısrar edilmesi anlaşılır görünmektedir.⁷¹⁴ Zira değişikliğin kısmi bir reform olarak kabul edilmesi durumunda ayrıca bir referandum düzenlenmesi gerekecektir. Muhalefetin iddiasına göre dönem sınırlamalarının ortadan kaldırılması Anayasa'nın temel yapısına ve muhalefet bakımından öngörülen anayasal teminatlara etki edecek bir nitelik taşımaktadır. Bu itibarla muhalefet anayasa değişikliğinin en azından Anayasa'nın 442'nci maddesinde öngörülen kısmi reform yöntemi ile gerçekleşmesi gerektiğini ileri sürmüştür.⁷¹⁵

Anayasa değişikliği teklifini değerlendiren bir yazar, bu tür bir anayasa değişikliğinin Ekvador Anayasası'nın temel unsurlarıyla ve yapısıyla çeliştiğini saptamaktadır. Müellifin iddiasına göre başkanın sınırsız olarak yeniden seçilmesine izin vermek Anayasa'nın beş temel unsuruna: eşitlik ilkesine, azınlık partilerinin siyasal katılımına ilişkin teminatlara, hukukun üstünlüğü ve kuvvetler ayrılığı ilkelerine ve kurumsallaşmış müzakereci demokrasiye aykırılık teşkil etmektedir. Dönem sınırlamasını bütünüyle ortadan kaldırmanın anayasal hak ve teminatlara etki edeceğini değerlendiren yazar bu yönde bir değişikliğin ancak Anayasa'nın 444'üncü

⁷¹² Landau, Roznai, Dixon, "Lessons from Latin America", s.61.

⁷¹³ Silva-Portero, "Chronicle of an Amendment Foretold: eliminating presidential term limits in Ecuador", b.a.

⁷¹⁴ Silva-Portero, a.e., b.a.; Kimberly Bennett, "Ecuador court approves vote on removing term limits", **Jurist**, November 1, 2014, (Çevrim içi), <https://www.jurist.org/news/2014/11/ecuador-court-approves-vote-on-removing-term-limits/>, 17 Aralık 2023; Landau, Roznai, Dixon, "Lessons from Latin America", s.61.

⁷¹⁵ David Landau, "Term Limits Manipulation across Latin America – and what Constitutional Design could do about it", July 21, 2015, (Çevrim içi), <https://constitutionnet.org/news/term-limits-manipulation-across-latin-america-and-what-constitutional-design-could-do-about-it>, 13 Aralık 2023; Silva-Portero, "Chronicle of an Amendment Foretold: eliminating presidential term limits in Ecuador", b.a.

maddesinde öngörülen Kurucu Meclis prosedürü işletilerek yapılabileceğini ileri sürmektedir.⁷¹⁶

Buna karşın Mahkeme, dönem sınırlamasını kaldıran anayasa değişikliği teklifi dâhil olmak üzere anayasa değişikliği paketinde yer alan 17 değişiklikten 16'sının Anayasa'nın 441'inci maddesinde öngörülen yöntemle gerçekleştirilebileceğine hükmetmiştir.⁷¹⁷ Başkan Correa ve partisi tarafından kontrol edildiği ileri sürülen Mahkemeye göre, teklif edilen anayasa değişikliği iddia edildiği kadar esaslı bir değişiklik öngörmemektedir. Mahkemeye göre yalnızca görevdeki bir başkanın yeniden aday olmasına imkân tanıyan anayasa değişikliği iktidar formuna, kurumsal tasarıma ya da seçim takvimine ilişkin herhangi bir değişiklik öngörmemektedir. Üstelik Mahkeme dönem sınırlamasını ortadan kaldırmaya yönelik teklifin, Anayasa'da yer alan değerleri; seçme ve seçilme haklarını olumlu yönde etkilediğini ileri sürmektedir.⁷¹⁸

Bununla birlikte Correa'nın işini kolaylaştıran yargı kararına rağmen siyasal konjonktürde ortaya çıkan gelişmeler nedeniyle Correa geri adım atmak zorunda kalmış, anayasada değişiklik yapılması durumunda 2017 seçimlerinde aday olmayacağını duyurmuştur. Bunun üzerine anayasa değişikliği teklifine Correa'nın 2017'de aday olmasını engelleyen bir geçiş hükmü eklenerek değişikliğin 2021'de yürürlüğe girmesi öngörülmüştür.⁷¹⁹ Nihayet 2015 yılının Aralık ayında dönem sınırlamasını bütünüyle ortadan kaldıran anayasa değişikliği paketi yasama meclisinde kabul edilmiştir.⁷²⁰

⁷¹⁶ Carlos Bernal-Pulido, "There are still Judges in Berlin: On the Proposal to Amend the Ecuadorian Constitution to Allow Indefinite Presidential Reelection", **International Journal of Constitutional Law Blog**, September 10, 2014, (Çevrim içi), <https://www.iconnectblog.com/there-are-still-judges-in-berlin-on-the-proposal-to-amend-the-ecuadorian-constitution-to-allow-indefinite-presidential-reelection/>, 17 Aralık 2023.

⁷¹⁷ Silva-Portero, "Chronicle of an Amendment Foretold: eliminating presidential term limits in Ecuador", b.a.

⁷¹⁸ Bu konuda bkz.: Landau, Roznai, Dixon, "Lessons from Latin America", s.61-62.

⁷¹⁹ A.e., s.62; Silva-Portero, a.g.e.

⁷²⁰ Correa'nın 2021'de iktidara dönmesinin önünü açan bu değişiklik sonrasında iktidara gelen halefi Lenin Moreno, Correa'nın geri dönme planını engellemek amacıyla 2018 yılında azami iki dönem esasını yeniden tesis eden bir anayasa değişikliği projesi ortaya koymuştur. Değişikliğin referandumda kabul edilmesi üzerine anayasal dönem sınırlaması Ekvador siyasal sisteminde yeniden varlık kazanmıştır. Bu konuda bkz.: John Polga-Hecimovich, "Constitutional Change in Ecuador: Improving Democratic Accountability – and Constraining a Rival", March 31, 2018, (Çevrim içi),

Sonuç olarak Ekvador örneğinde olduğu gibi 2009'da Venezuela'da, 2015'te de Bolivya'da yüksek mahkemeler anayasal azami görev süresinin üstesinden gelmek isteyen başkanlar karşısında etkili bir fonksiyon ifa edememiştir. Dönem sınırlamasını ortadan kaldıran veya değiştiren anayasa değişikliği girişimlerinin anayasanın temel yapısına etki etmediğini veya bu tür değişikliklerin temel hak ve teminatları sınırlamadığını, aksine hakları tahkim ettiğini değerlendiren mahkemeler dönem sınırlamasının basit anayasa değişikliği prosedürleri ile değiştirilmesine olanak tanımıştır. Bu bağlamda her üç kararın da siyasal iktidar tarafından kontrol edilen mahkemeler tarafından karara bağlandığı değerlendirilmektedir.⁷²¹

Kolombiya örneğinin aksine yüksek mahkemelerin müdahil olduğu birçok vakada mahkemeler görev süresi manipülasyonlarını kolaylaştırma eğilimi sergilemektedir. Bu konudaki değerlendirmeler bölüm sonunda yapılacaktır. Çalışmanın bir sonraki başlığında anayasa değişikliği ile bağlantılı ancak belirli açılardan ayrı olarak ele alınması lazım gelen yeni anayasa yapımı stratejisi ele alınmaktadır.

2. Yeni Anayasa Yapımı

Anayasal görev süresi sınırlamalarının üstesinden gelerek azami görev süresinin ötesinde görev yapabilmeye olanak tanıyan hukuk-içi olarak nitelenebilir stratejilerden bir diğeri yeni anayasa yapımıdır. Versteeg ve çalışma arkadaşları sonuçlarından yola çıkarak söz konusu bu stratejiyi boş sayfa teorisi (**blank slate theory**) olarak adlandırmaktadır. Bu stratejiyi uygulayanların iddiasına göre, yeni bir anayasa yapıldığında anayasada öngörülen görev süresi sınırlamalarının geleceğe dönük olarak uygulanması gerekmektedir.⁷²² Bu, yeni anayasa öncesinde görev yapan başkanların önceki anayasa uyarınca görev yaptıkları dönemlerin kural olarak yeni anayasa kapsamında öngörülen dönem sayısına dâhil edilmemesi anlamına gelmektedir. Yeni anayasa önceki başkanlar için adeta boş bir sayfa açmış, başkanlık dönemlerine ilişkin sayımı yeniden başlatmıştır.

<https://constitutionnet.org/news/constitutional-change-ecuador-improving-democratic-accountability-and-constraining-rival>, 17 Aralık 2023.

⁷²¹ Landau, Dixon, "Abusive Judicial Review", s.1356. Ayrıca bkz.: Şirin, Duymaz, **a.g.e.**, s.51; Dixon, Landau, "Constitutional End Games", s.388.

⁷²² Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.223.

Hâlihazırda hizmet edilen dönem ya da sürelerin göz ardı edilmesi sonucunu doğuran yeni anayasa yapımı stratejisinin uygulamada oldukça yaygın olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Versteeg ve çalışma arkadaşları, 2000 sonrasında bu stratejinin uygulandığı sekiz girişim saptamaktadır. Anayasal azami dönem sayısını dolaylı olarak artıran bu strateji Bolivya, Senegal, Kırgızistan, Peru ve Sudan’da birincil strateji olarak uygulanırken Angola, Burkina Faso ve Kazakistan’da ikincil strateji olarak uygulanmış ve her vakada başarı ile sonuçlanmıştır.⁷²³ Baturo’nun tespitlerine göre 1945 ila 2017 yılları arasında 13 ayrı uygulamada başkanların hizmet etmiş olduğu geçmiş dönem ve süreler bu strateji sayesinde keyfi olarak göz ardı edilmiştir. Stratejinin farklı uygulamalarla birleştiği vaka sayısı ise Baturo tarafından 17 olarak tespit edilmektedir.⁷²⁴

Yukarıda, seçimlerin ertelenmesi bahsinde değinildiği üzere yeni anayasa yapımı stratejisi 2005 yılında Sudan Başkanı Omar al-Bashir tarafından başarıyla uygulanmıştır. 1989’da anayasal olmayan bir yolla, askerî darbe sonucu yönetimi ele geçiren al-Bashir kendi gözetiminde hazırlanan 1998 Sudan Anayasası uyarınca 2000 yılında başkan olarak seçilmiştir. 2005 yılında 1998 Anayasası’nın görev süresine ilişkin düzenlemelerini aynen muhafaza eden yeni bir anayasa hazırlanmıştır. Her iki anayasada da başkanın görev süresi beş yıl olarak tayin edilmiş ve başkanlık görevi iki dönem ile sınırlanmıştır. 2005 Anayasası uyarınca ilk seçimler 2010 yılında yapılmıştır. 1989’dan itibaren iktidarda bulunan al-Bashir, 2005 Anayasası uyarınca yapılan ilk iki seçimde, 2010 ve 2015 yıllarında başkan adayı olmuş ve seçilmeyi başarmıştır.⁷²⁵

2000 sonrasında yeni anayasa yapımı stratejisinin uygulandığı tüm vakalarda görevdeki başkan lehine sonuç elde edildiğini bu bağlamda özel olarak vurgulamak gerekmektedir. Bununla birlikte görevdeki başkan lehine bir durum yaratan yeni anayasa yapımı stratejisinin her zaman için kolay veya arzu edilebilir olmadığı ileri sürülmektedir. Versteeg ve çalışma arkadaşlarına göre anayasa değişikliği stratejisinden farklı olarak yeni anayasa yapımında görevdeki başkan lehine kesin bir

⁷²³ A.e., s.224.

⁷²⁴ Baturo, “*Continuismo* in Comparison”, s.79.

⁷²⁵ Sudan hakkında bkz.: Versteeg v.d., a.g.e., s.221-223; Dixon, Landau, “Constitutional End Games”, s.415; Tull, Simons, “Presidential Term Limits in Africa”, s.91.

garanti sağlanmamaktadır. Bu durum başkanın görev dönemlerinin sıfırlandığı yönündeki argümanına siyasal muhalefet tarafından karşı çıkılmasına olanak tanımaktadır.⁷²⁶ Ayrıca bu gibi durumlarda mahkemelerin konuya müdahil olduğu gözlemlenmektedir. Yazarlar, yeni anayasa yapımı stratejisinin uygulandığı sekiz vakanın beşinde mahkemelere başvurulduğunu tespit etmiştir.⁷²⁷ Yeni anayasa yapımı stratejisinin başarı ile uygulandığı Bolivya bu duruma örnek teşkil etmektedir.⁷²⁸ Kısaca ele almak gerekirse:

1995 ve 2004 yıllarında kapsamlı olarak değiştirilen 1967 Bolivya Anayasası'nın 87'nci maddesi uyarınca başkanın görev süresi dört yıldır. Anayasa görevden ayrılan bir başkanın en az bir dönem bekledikten sonra yalnız bir defalığına yeniden seçilmesine olanak tanımaktadır.⁷²⁹ Başka bir deyişle, Bolivya Anayasası bir kimsenin ardışık olmamak koşuluyla azami iki dönem başkan olarak görev yapabilmesine izin vermektedir. Mezkûr Anayasa uyarınca 2005 yılında Başkan olarak seçilen Evo Morales, 2006 yılının Ocak ayında yemin ederek göreve başlamıştır.⁷³⁰ Bolivya Kongresi, Başkan'ın seçim vaatleri arasında yer alan yeni anayasanın hazırlanması amacıyla aynı yıl içerisinde bir kanun kabul etmiştir. Söz konusu kanunun iktidar ve muhalefet partileri arasındaki mutabakat sonucunda kabul edildiğini bu bağlamda ifade etmek gerekmektedir. Hukuki dayanağı önceki yasama döneminde kabul edilen bir anayasa değişikliği olan kanunda, yeni anayasa hazırlamakla görevli bir Anayasa Konvansiyonu için seçim yapılması ve anayasa

⁷²⁶ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.224.

⁷²⁷ **A.e.** Yazarlar Peru'yu mahkemelerin müdahil olmadığı örnekler arasında saymaktadır. 1990-1995 yılları arasında görev yapan Peru Başkanı Alberto Fujimori'nin 2000 seçimlerinde aday olup olamayacağına ilişkin hukuki sorun Peru Kongresi tarafından çözümlenmiştir. Ağustos 1996'da kabul edilen Anayasanın Otantik Yorumuna Dair Kanun'da 1993 Anayasası'nın 112'nci maddesinin geçmişe dönük olarak uygulanmayacağı hüküm atına alınmaktadır. Söz konusu Kanun Fujimori'nin 2000 yılı başkanlık seçimlerinde aday olmasına dayanak teşkil etmektedir. Bkz.: Steven Levitsky, Maxwell A. Cameron, "Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru", **Latin American Politics and Society**, C. XLV, S. 3, 2003, s.14.

⁷²⁸ Bolivya'da yeni anayasa yapım süreci ve 2009 Bolivya Anayasası hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: Gülçin Demircan, **Yapım Süreci ve İçeriği ile Anayasacılık Açısından Farklı Bir Deneyim Üzerine İnceleme: 2009 Bolivya Anayasası**, İstanbul, On İki Levha, 2023.

⁷²⁹ İkinci, Kaplan Arık, **a.g.e.**, s.97-98; Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.224; Doyle, "Presidential Term Limits in Bolivia", s.539. Ayrıca bkz.: Miguel Centellas, "Bolivia's New Multicultural Constitution: The 2009 Constitution in Historical and Comparative Perspectives", **Latin America's Multicultural Movements: The Struggle Between Communitarianism, Autonomy, and Human Rights**, editör: Todd A. Eisenstadt v.d., New York, Oxford University Press, 2013, s.91.

⁷³⁰ Doyle, **a.g.e.**, s.543.

yapımında izlenecek olan prosedür kuralları öngörülmektedir.⁷³¹ 2 Haziran 2006'da yapılan ve seçmenlerin % 83'ten fazlasının katılım sağladığı Konvansiyon seçimlerinde oldukça çeşitli bir meclis aritmetiği ortaya çıkmıştır.⁷³²

Anayasa yapım sürecinde halkın bizzat katılımına ve müzakere ilkelerine bağlı kalınmışsa da Anayasa Konvansiyonunda devam eden sürecin sorunsuz olarak ilerlediğini ileri sürmek mümkün görünmemektedir. Anlaşmazlık yaşanan konulardan ilki Konvansiyonun yetkisine ilişkindir. Konvansiyon mevcut anayasayı kapsamlı bir biçimde değiştirmekle mi yetkilidir yoksa mutlak ve sınırsız bir yetkiyle mi donatılmıştır? Söz konusu bu sorun, muhalefetin itirazına rağmen, 29 Eylül 2006'da basit çoğunluk tarafından alınan bir kararla çözüme kavuşturulmuştur. Buna göre Anayasa Konvansiyonu asli kurucu iktidar olarak hareket edecektir.⁷³³ Anlaşmazlık yaşanan konulardan bir diğeri anayasanın Konvansiyonda hangi çoğunlukla kabul edileceğine ilişkindir. Anayasal süreç henüz başlamadan evvel iktidar ve ana muhalefet partisi arasında yapılan mutabakata göre anayasanın Konvansiyonda üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi gerekmektedir.⁷³⁴ Konvansiyon çoğunluğunu elde eden Başkan Morales'in partisi, söz konusu mutabakata aykırı olarak Konvansiyonda hazırlanan anayasa taslağının mutlak çoğunlukla kabul edilmesinde ısrar etmiş ancak sivil protestolar sonucunda anayasayı dayatma girişiminden vazgeçmek zorunda kalmıştır.⁷³⁵ Konvansiyonda basit çoğunlukla kabul edilen müzakere ve onay prosedürü uyarınca, nihai anayasa taslağının üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi gerekmiştir.⁷³⁶

Oldukça meşakkatli ve anlaşmazlıklarla dolu bir süreç sonunda hazırlanan anayasa taslağı, Aralık 2007'de Konvansiyon tarafından kabul edilmiştir. Üzerinde yapılan kapsamlı değişiklikler sonrasında Bolivya Kongresi tarafından onaylanan

⁷³¹ Gabriel L. Negretto, "Replacing Constitutions in Democratic Regimes: Elite Cooperation and Citizen Participation", **Redrafting Constitutions in Democratic Regimes: Theoretical and Comparative Perspectives**, editör: Gabriel L. Negretto, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, s.121-122. Ayrıca bkz.: Doyle, **a.g.e.**, s.543.

⁷³² Centellas, "Bolivia's New Multicultural Constitution", s.91 vd.

⁷³³ **A.e.**, s.99.

⁷³⁴ **A.e.**

⁷³⁵ Negretto, "Replacing Constitutions in Democratic Regimes", s.122.

⁷³⁶ Anlaşmazlık yaşanan diğer önemli konular ise bölgesel özerklik ve başkentin belirlenmesine ilişkindir. Bkz.: Centellas, **a.g.e.**, s.99-100.

anayasa metni, 2009 yılının Ocak ayında referanduma sunulmuş ve seçmenlerin % 90'dan fazla katılım sağladığı oylamada % 61,4 evet oyu ile kabul edilmiştir.⁷³⁷ Temel hak ve özgürlükler bakımından oldukça ilerici bir içeriğe sahip olan 2009 Bolivya Anayasası'nın yürütme organının yetkilerini genişlettiği değerlendirilmektedir. Başkan seçimi için gereken salt çoğunluk şartı % 40'a düşürülmüş ve Başkan'a yasama alanında kısmi yetkiler tanınmıştır.⁷³⁸ Konumuz nezdinde önem arz eden husus ise Anayasa'nın Başkan'ın görev süresi bakımından getirdiği yeniliklerdir.

İktidar partisinin seçim kampanyası sırasında ve Konvansiyon görüşmelerinde dönem sınırlamasını önemli bir gündem maddesi yapmaktan imtina ettiğini bu bağlamda ifade etmek gerekir.⁷³⁹ Bununla birlikte Başkan Morales'in anayasa yapım süreci bakımından temel motivasyonlarından biri yeniden seçilmeye ilişkin sınırlamanın ortadan kaldırılmasıdır.⁷⁴⁰ Yeni anayasanın 168'inci maddesinde Başkan'ın görev süresi beş yıl olarak düzenlenmiştir. Mezkûr maddede bir dönem Başkan olarak görev yapan bir kimsenin devam eden dönem için yalnız bir defa daha yeniden seçilebileceği düzenlenmekte ve fakat dönem sınırlaması bakımından azami bir sınır tayin edilmemektedir. Sonuç olarak yeni anayasa ile (i) Başkan'ın görev süresi dört yıldan beş yıla çıkarılmış, (ii) ardışık olarak görev yapma engeli ortadan kaldırılmıştır.⁷⁴¹ Bununla birlikte muhalefetin ısrarları sonucunda kabul edilen geçici düzenlemeler arasında *yeni anayasa yürürlüğe girmeden önceki başkanlık dönemlerinin yeni anayasa kapsamında dikkate alınacağı* ayrıca ve açıkça hüküm altına alınmıştır.⁷⁴² Dolayısıyla 2006'da Başkan olarak göreve başlayan ve yeni anayasa hazırlandığı sırada görevde bulunan Morales'in 2009 Bolivya Anayasası uyarınca devam eden dönem için yalnızca bir defa daha yeniden seçilme imkânı bulunmaktadır.

⁷³⁷ Doyle, "Presidential Term Limits in Bolivia", s.543; "Constitutional History of Bolivia", b.a. Ayrıntılı bilgi için bkz.: Centellas, "Bolivia's New Multicultural Constitution", s.100-101.

⁷³⁸ Bu konuda bkz.: Negretto, "Replacing Constitutions in Democratic Regimes", s.123; "Constitutional History of Bolivia", b.a. Ayrıca bkz.: Cepeda-Espinosa, Landau, **Colombian Constitutional Law**, s.242.

⁷³⁹ Doyle, **a.g.e.**, s.543.

⁷⁴⁰ **A.e.**

⁷⁴¹ **A.e.**, s.544.

⁷⁴² Ekinci, Kaplan Arık, **a.g.e.**, s.98. Düzenleme için 2009 Bolivya Anayasası Geçiş Hükümleri, I. Bölüm 2'nci maddesine bakınız. Bkz.: "Bolivia (Plurinational State of) 2009", (Çevrim içi), https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009, 14 Aralık 2023.

2009 yılının Aralık ayında yapılan Başkanlık seçimlerini Morales kazanmıştır. 2009 Bolivya Anayasası'nın geçici düzenlemesine göre 2009'da başlayan beş yıllık görev döneminin Morales'in ikinci dönemi olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Morales tarafından başlatılan reform sürecinin tamamlanabilmesi için Başkan'ın görevde kalması gerektiğini ileri süren iktidar partisi tarafından Bolivya Çokuluslu Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunulmuştur. İddiaya göre 2009 seçimleri Başkan Morales'in 2006-2010 yılları arasındaki dört yıllık görev süresini tamamlamasını engellemiştir. Bu itibarla Başkan'ın 2014 seçimlerinde aday olabilmesi gerekmektedir.⁷⁴³

Anayasa Mahkemesi Nisan 2013'te verdiği karar ile Morales'in 2006-2009 yılları arasındaki görev süresinin 2009 Bolivya Anayasası kapsamında dönem sayımına dâhil edilmemesi gerektiğine, dolayısıyla Başkan'ın 2014 seçimlerinde aday olabileceğine hükmetmiştir.⁷⁴⁴ Mahkemeye göre 2009 Bolivya Anayasası'nda öngörülen düzenlemenin geçmişe dönük olarak uygulanmaması gerekmektedir. Başkan Morales'in 2006-2009 yılları arasındaki iktidarı yeni anayasal düzen öncesinde gerçekleştiğinden ötürü bu dönem Anayasa uyarınca dikkate alınmayacaktır. Morales 2009 Anayasası uyarınca ilk defa 2009 yılında seçildiğine göre ardışık ikinci bir dönem için yeniden seçilmesi mümkündür.⁷⁴⁵ Mahkemenin bu yorumu kısa bir süre sonra Kongrede kabul edilen bir kanun ile tekit edilmiştir.⁷⁴⁶ 2014 yılında yeniden Başkan olarak seçilen Morales bununla da yetinmemiştir. Anayasa değişikliği bahsinde değinildiği üzere dönem sınırlamasının revize edilebilmesi amacıyla 2016 yılında düzenlenen referandumda Morales ve destekçileri beklediği sonucu elde edememiştir. Ancak Bolivya bakımından esas değişim Anayasa

⁷⁴³ Doyle, "Presidential Term Limits in Bolivia", s.544.

⁷⁴⁴ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.225; Sydney Normil, "Bolivia Court Rules President Can Seek Third Term", **Jurist**, April 30, 2013, (Çevrim içi), <https://www.jurist.org/news/2013/04/bolivia-court-rules-president-can-seek-third-term/>, 14 Aralık 2023.

⁷⁴⁵ Doyle, **a.g.e.**, s.544; Ekinci, Kaplan Arık, **a.g.e.**, s.98; Normil, **a.g.e.** Mahkemenin geçiş hükümleri arasında yer alan ve anayasa yürürlüğe girmeden önceki dönemlerin yeni anayasa uyarınca yapılacak dönem sayımında dikkate alınacağına ilişkin düzenleme bakımından ne tür bir değerlendirme yaptığı tespit edilememiştir.

⁷⁴⁶ Benjamin Minegar, "Bolivia Lawmakers Approve President's Third Term", **Jurist**, May 17, 2013, (Çevrim içi), <https://www.jurist.org/news/2013/05/bolivia-lawmakers-approve-presidents-third-term/>, 14 Aralık 2023.

Mahkemesinin 2017 yılında verdiği karar ile gerçekleşecektir. Söz konusu karar bir sonraki strateji kapsamında ele alınacaktır.

Mahkemelerin müdahil olması dışında yeni anayasa yapımı stratejisine ilişkin olarak ele alınması gereken başkaca hususlar bulunmaktadır. Başkanların bu stratejiyi uygulayabilmek bakımından sahip olduğu imkânlar bunlar arasında yer almaktadır. Başkanların yeni bir anayasanın hazırlanması amacıyla kurucu meclis toplanmasında önemli rol oynadıkları değerlendirilmektedir.⁷⁴⁷ Kısmen veya esaslı bir biçimde değiştirilmesine yönelik hükümler öngören anayasalar kural olarak kendi ikamesine; başka bir ifadeyle yeni bir anayasa yapımına dair hüküm öngörmemektedir. Çünkü genel kabule göre yeni anayasa yapımı, anayasal düzen dışında gerçekleşen bir iktidar kullanımıdır.⁷⁴⁸ Ancak bu durum belirli açılardan sakıncalı olabilmektedir. Anayasada öngörülen değişiklik prosedürünün zorlukları nedeniyle bazı başkanlar kendi yönetim projeleri için anayasada bu yönde bir hüküm öngörülmemesinden istifade ederek yeni anayasa yapımına yönelebilmektedir. Diğer bir ifadeyle bir kurucu meclis toplamak bazı hâllerde anayasayı değiştirmekten daha kolay olmaktadır.⁷⁴⁹

Bunun temeli asli kurucu iktidar öğretisinde yatmaktadır. Geleneksel anlayışta tamamıyla yeni bir anayasa yapmak “mevcut tüm siyasi güçlerden üstün olan zorunlu bir iktidar tarafından gerçekleştirilen bir eylem olarak” tasavvur edilmektedir.⁷⁵⁰ Asli kurucu iktidar öğretisine göre her şeyden önce var olan ve her şeyin kaynağı olan ulus ya da halk, mevcut anayasa ile bağlı değildir.⁷⁵¹ Asli kurucu iktidar tarafından hazırlanan mevcut anayasa, bu anayasada öngörülen kurulmuş iktidarlara sınırlamakta ve fakat halkın anayasal düzen inşa etme iktidarını sınırlamamaktadır. Başka bir ifadeyle anayasal düzenin dışına çıkarak anayasayı yenisiyle değiştirme yetkisi her zaman için halkın tasarrufunda bulunmaktadır.⁷⁵² Dolayısıyla anayasalarda yeni anayasa yapımına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmaması durumunda bile yeni anayasa girişimleri halk egemenliği ilkesine ve asli kurucu iktidar öğretisine

⁷⁴⁷ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.226.

⁷⁴⁸ Landau, **Suistimalci Anayasacılık**, s.109.

⁷⁴⁹ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.226.

⁷⁵⁰ Landau, **a.g.e.**, s.107.

⁷⁵¹ Kemal Gözler, **Kurucu İktidar**, 2. bsk., Bursa, Ekin, 2016, s.62.

⁷⁵² Landau, **a.g.e.**, s.109.

dayanılarak meşrulaştırılabilmektedir.⁷⁵³ Bu gibi hâllerde bazı mahkemelerin çeşitli gerekçelerle mutlak bir pozisyon almaktan kaçındıkları bilinmektedir. Bir alt başlıkta ele alınacağı üzere Venezuela’da yaşanan gelişmeler bu duruma örnek teşkil etmektedir.

Landau, anayasa yapım süreçlerinin modern anayasa metinlerinde düzenlenmemesini önemli bir hukuk boşluğu olarak nitelemektedir.⁷⁵⁴ Müellifin isabetli bir biçimde tespit ettiği üzere, yeni anayasa yapım şartlarına ve prosedüre ilişkin hükümlere anayasalarda yer verilmemesi yeni anayasa yapımının suistimalci bir araç olarak kullanılması sonucunu doğurmaktadır.⁷⁵⁵ Aşağıda ele alacağımız Venezuela örneği dışında Ekvador deneyiminin de bu bağlamda önemli bir örnek teşkil ettiği düşünülmektedir. Kısaca değinmek gerekirse:

Mensubu olduğu siyasal hareket Ekvador Kongresinde sandalye elde edemeyen Rafael Correa 2006 genel seçimlerinde Ekvador Başkanı olarak seçilmiş ve Ocak 2007’de göreve başlamıştır.⁷⁵⁶ Göreve başladığı gün Başkan Correa bir kurucu meclisin toplanması için referandum düzenlenmesini öngören bir kararname imzalamıştır. Muhalefet tarafından anayasada öngörülen anayasa değişikliği kurallarına atıfla söz konusu kararname anayasaya aykırı olarak nitelenmiştir. Başkan Correa anayasanın başka bir maddesine atıfla aşkın öneme sahip (**transcendental importance**) herhangi bir konuda Başkan’ın halka danışabileceğini ileri sürmüştür. Amacı tamamıyla yeni bir anayasa yapmak olan Correa’ya göre kurucu meclis için halka danışmak anayasal bir reform teşkil etmemektedir.⁷⁵⁷ Başkanlık kararnamesini Yüksek Seçim Mahkemesine gönderen Correa, kararnamenin gereklerinin yerine getirilmemesi durumunda **ad hoc** bir mahkeme kurulacağı konusunda uyarıda bulunmuştur. Buna karşın Mahkeme referandum planının onaylanması ve değiştirilmesi için Kongreye başvurmuştur. Halkın Kurucu Meclis konusundaki iradesine güvenen Correa halk protestoları çağrısında bulunmuş ve üzerindeki

⁷⁵³ A.e.

⁷⁵⁴ A.e., s.111.

⁷⁵⁵ A.e., s.110-111.

⁷⁵⁶ Catherine M. Conaghan, “Ecuador: Correa’s Plebiscitary Presidency”, *Journal of Democracy*, C. XIX, S. 2, 2008, s.50-51; Landau, **Suistimalci Anayasacılık**, s.43.

⁷⁵⁷ Conaghan, **a.g.e.**, s.51.

baskının artması sonucunda Kongre referandum planını revize ederek onaylamıştır.⁷⁵⁸ Bu şekilde başlayan yeni anayasa yapım süreci sonunda hazırlanan 2008 Ekvador Anayasası halkın onayı ile kabul edilmiştir.⁷⁵⁹ Göreve geldiği sırada yürürlükte bulunan anayasada yeni anayasa yapımına ilişkin herhangi bir hüküm öngörülmemiş olması, mevcut anayasayı değiştirme imkân ve iktidarı bulunmayan Correa'nın yeni anayasa projesinin önünü açmıştır.⁷⁶⁰

2008 Anayasası ile 1998 Ekvador Anayasası'nda öngörülen ardışık olmamak koşuluyla yeniden seçilme esası terk edilmiş ve fakat azami iki dönem sınırlaması getirilmiştir. Başkan'ın Anayasa yürürlüğe girmeden önceki görev süresinin ise bu kapsamda dikkate alınmayacağı öngörülmüştür.⁷⁶¹ Başkan Correa 2009'de ilk defa, 2013'te ikinci defa yeniden seçilmiştir. Bununla yetinmeyen Correa, yukarıda ele alındığı üzere, sonraki süreçte Anayasa Mahkemesinin de yardımı ile 2015'te yapılan bir anayasa değişikliği ile dönem sınırlamalarından kurtulmuştur. Ancak 2017'de görevden ayrılan Correa'nın ardından, 2018'de yapılan bir başka anayasa değişikliği ile Ekvador'da iki dönem sınırlamasına yeniden dönülmüştür.⁷⁶²

Yeni anayasa yapımı stratejisi bakımından önem arz eden diğer bir husus, yeni anayasa yapımına duyulan ihtiyaçtır. Yeni anayasa ile birlikte, anayasa hazırlanmadan önce göreve gelen bir başkan görev dönemlerinin sıfırlandığını ileri sürme imkânı elde etmektedir. Ancak yeni anayasa yapılması için bu tür bir motivasyonun bulunması, anayasa yapımını meşrulaştırabilmek için uygun bir gerekçe sunmamaktadır. Dolayısıyla farklı toplum kesimlerinin öncelikle yeni bir anayasaya ihtiyaç duyulduğu konusunda ikna edilmesi gerekmektedir.

Bununla bağlantılı olarak başkanların yalnızca mevcut görev süresi sınırlamalarının üstesinden gelmek amacıyla yeni anayasa projeleri geliştirmediklerini değerlendirmek mümkündür. Yeni anayasalar, kanımızca, genel olarak farklı amaçlarla arzu edilmekte; görev süresi manipülasyonları yeni anayasa projeleri hayata

⁷⁵⁸ A.e. Ayrıntılar için çalışmanın bütününe bakınız.

⁷⁵⁹ Versteeg v.d., a.g.e., s.226.

⁷⁶⁰ A.e.; Aktan, Ekinci, "Devlet Başkanlığı Makamında Görev Süresi ve Dönem Sınırını Uzatmaya Yönelik Siyasi Manipülasyonlar", s.162.

⁷⁶¹ Landau, Roznai, Dixon, "Lessons from Latin America", s.62.

⁷⁶² Bkz.: Polga-Hecimovich, "Constitutional Change in Ecuador: Improving Democratic Accountability – and Constraining a Rival", b.a.

geçirilirken devreye konulmaktadır. Başka bir ifadeyle yeni anayasa stratejisi aracılığıyla görev süresi manipülasyonu esas itibarıyla –iktidarın merkezîleştirilmesi, yürütme organının güçlendirilmesi gibi– daha genel ve geniş bir projenin yalnız bir parçasını oluşturmaktadır. Amaç yalnızca görev süresi sınırlamalarını başkan lehine yeniden yazmak ise, anayasa değişikliği dururken bu yöntemle başvurulmasının sebebi nedir? Elbette bu soruya, yukarıda değinildiği üzere, yasama çoğunluğuna sahip olmayan liderlerin anayasada yeni anayasa yapımına ilişkin hüküm bulunmamasından yararlanarak kolay bir biçimde kurucu meclis toplayabileceği cevabını vermek mümkündür. Bununla birlikte Versteeg ve çalışma arkadaşları tarafından vurgulandığı üzere kurucu meclisleri kontrol etmenin olağan yasama meclislerini kontrol etmekten daha zor olması⁷⁶³ stratejinin önemli handikaplarından birini oluşturmaktadır. Bir defa mevcut anayasal düzenin başkan ve destekçilerine, başkanın parlamentodaki müttefiklerine sağladığı her şey yeni anayasa yapım süreci ile riske girmektedir. Kurucu meclisin toplanmasına öncülük eden bir başkanın meclisin oluşum sürecine etki edememesi durumunda, meclis çoğunluğunu elde edememesi ihtimali bulunmaktadır. Katılım ve müzakere ilkelerine dayanan anayasa yapım süreçlerinin itibar kazandığı çağdaş dünyada, kurucu meclislerin toplumun geniş kesimlerini temsil etme eğiliminde olması muhtemel görünmektedir. Dolayısıyla bu meclislerin başkanın çıkarlarını gözeteyeceğinin bir garantisi bulunmamaktadır. Kurucu meclislerin önceden kabul edilen maddi ve şekli sınırlamaları tanımama ihtimali de sırf görev süresi sınırlamalarını manipüle etmek amacıyla anayasa yapma stratejisini sabote etmektedir.

Sonuç olarak yeni anayasa yapımının yalnızca görev süresi sınırlamalarının üstesinden gelmek gibi bir amacı olamayacağı değerlendirilmektedir. Görev süresi sınırlamalarının üstesinden gelmek daha genel bir projenin yalnız bir parçası olabilir. Şimdi ele alınacak olan Venezuela anayasa yapım tecrübesinin buna örnek teşkil ettiği düşünülmektedir.

⁷⁶³ Versteeg v.d., a.g.e., s.227.

a. Venezuela'nın Anayasa Yapım Tecrübesi

1961 Venezuela Anayasası uyarınca bir kimse başkan olarak beş yıllığına seçilmekte ve ardışık olmamak koşuluyla iki dönem görev yapabilmektedir.⁷⁶⁴ 1998 başkanlık kampanyasında kurucu meclis toplama vaadinde bulunan Hugo Chavez, 1998 yılının Aralık ayında yapılan seçimlerde Başkan olarak seçilmiştir.⁷⁶⁵ Chavez'in söz konusu vaadi birtakım hukuki soruları beraberinde getirmektedir. Şöyle ki, Chavez göreve geldiği sırada yürürlükte bulunan 1961 Anayasası uyarınca anayasa değişikliği bakımından basit değişiklik ve genel reform adı verilen iki ayrı prosedür söz konusudur. Basit değişiklik prosedüründe Anayasa'nın değiştirilebilmesi için Kongrede çoğunluk oyu aranmakta; genel reform prosedüründe ise Kongrede aranan nitelikli çoğunluk oyuna ek olarak değişikliğin halk tarafından yahut federe devletlerin yasama organları tarafından onaylanması gerekmektedir.⁷⁶⁶ Başkan'ın ise anayasa değişikliği prosedüründe herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır.⁷⁶⁷

1961 Venezuela Anayasası yeni anayasa yapımına imkân tanıyan herhangi bir hüküm öngörmemektedir.⁷⁶⁸ Yukarıda değinilen 2009 tarihli Bolivya Anayasası'nın hazırlık sürecinde ise böyle bir durum söz konusu değildir. 2009 Bolivya Anayasası'nın hazırlık süreci başlamadan evvel 2009 Anayasası öncesi yürürlükte bulunan 1967 tarihli Bolivya Anayasası'nda 2004 yılında yapılan bir reform ile Bolivya Kongresine Anayasa Konvansiyonunu toplantıya çağırma ve Konvansiyonun çalışma prosedürünü tayin etme yetkisi tanınmıştır.⁷⁶⁹ Dolayısıyla 2006'da Başkan

⁷⁶⁴ Diego A. Zambrano, "The Constitutional Path to Dictatorship in Venezuela", **SLS Blogs: Legal Aggregate**, March 20, 2019, (Çevrim içi), <https://law.stanford.edu/2019/03/20/the-constitutional-path-to-dictatorship-in-venezuela/>, 9 Kasım 2023.

⁷⁶⁵ Serge F. Kovalski, "Populist Elected in Venezuela", **Washington Post**, December 7, 1998, (Çevrim içi), <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/daily/dec98/07/venezuela120798.htm>, 12 Aralık 2023; "Constitutional History of Venezuela", (Çevrim içi), <https://constitutionnet.org/country/venezuela>, 12 Aralık 2023. Hugo Chavez'in Venezuela'da 1992'de gerçekleşen başarısız darbe girişiminin liderlerinden biri olduğu da bu bağlamda ifade edilmelidir. Bkz.: Allan R. Brewer-Carias, "The 1999 Venezuelan Constitution-Making Process as an Instrument for Framing the Development of an Authoritarian Political Regime", **Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making**, editör: Laurel E. Miller, Washington, United States Institute of Peace Press, 2010, s.505.

⁷⁶⁶ Brewer-Carias, "The 1999 Venezuelan Constitution-Making Process", s.511.

⁷⁶⁷ Zambrano, **a.g.e.**, b.a.

⁷⁶⁸ Brewer-Carias, **a.g.e.**, s.511.

⁷⁶⁹ 2000 yılından itibaren kamu politikalarında dönüşüm ve temsili kurumların kapsayıcı hâle getirilmesine yönelik kolektif talep ve protestolar 2003 yılında Bolivya Başkanı'nın istifaya zorlanması ile sonuçlanmıştır. Söz konusu gelişmeler, geçici hükûmet ve Bolivya Kongresinde bulunan siyasi

olarak göreve başlayan Evo Morales'in yeni anayasa vaadinin ardında anayasal bir dayanak bulunmaktadır. 1961 Venezuela Anayasası anayasanın ikame edilmesine, tamamıyla yeni bir anayasa yapılmasına olanak tanıyan bir hüküm öngörmediğine göre Başkan Chavez'in yeni anayasa vaadi hangi gerekçeyle meşrulaştırılacaktır? Anayasa'da bu yönde bir prosedür öngörülmediğine göre bir kurucu meclis toplanabilmesi için öncelikle mevcut anayasanın değiştirilmesi gerekmekte midir? Gündeme gelen mezkûr soruları anayasanın üstünlüğü ve halk egemenliği ilkeleri arasındaki uyumsuzluğun bir tezahürü olarak okumak mümkündür.⁷⁷⁰

Ardındaki halk desteğine güvenen Başkan Chavez, Yüksek Adalet Divanına konuya el atarak uyumsuzluk konusu hukuki soruna bir çözüm üretmesi çağrısında bulunmuştur. Bu süreçte sivil yurttaşların da Mahkeme tüzüğüne dayanarak konuyu değerlendirmesi için Mahkemeye başvurdukları ifade edilmektedir.⁷⁷¹ Konuyu ele alan Mahkemenin –Chavez göreve başlamadan önce verdiği– 19 Ocak 1999 tarihli iki ayrı kararda somut bir çözüm oraya koymaktan imtina ettiği görülmektedir.⁷⁷² Kurucu iktidar teorisinin özetlendiği kararlarda kurucu meclis toplanması bakımından kamuoyunu yoklayan bir istişari referandum düzenlenebileceği değerlendirilmektedir. Bununla birlikte Mahkeme, kurucu meclisin toplanabilmesi için mevcut anayasada bir değişiklik yapılması gerekip gerekmediğine dair herhangi bir değerlendirmede bulunmamaktadır.⁷⁷³

Chavez tarafından göreve geldiği gün yayımlanan 2 Şubat 1999 tarihli kararnamede, konuya ilişkin bir referandum düzenleneceği deklare edilmiştir. Buna göre, Venezuela halkına, *devleti dönüştürerek sosyal ve katılımcı demokrasinin etkili bir biçimde işlemesine olanak tanıyacak yeni bir hukuk düzeni yaratmayı amaçlayan bir kurucu meclisin toplanmasını isteyip istemediği* sorulacaktır.⁷⁷⁴ Kararnamede yer

partilerin yeni anayasa yapım sürecinin başlatılabilmesi için kapsamlı bir anayasa değişikliği yapmasını teşvik etmiştir. 2004 yılının Şubat ayında yapılan anayasal reform ile Kongre, yeni bir anayasa hazırlaması için Anayasa Konvansiyonunu toplama yetkisi ile donatılmıştır. Bu konuda bkz.: Negretto, “Replacing Constitutions in Democratic Regimes”, s.121-122.

⁷⁷⁰ Brewer-Carias, “The 1999 Venezuelan Constitution-Making Process”, s.511.

⁷⁷¹ A.e.

⁷⁷² A.e.

⁷⁷³ “Constitutional History of Venezuela”, b.a.; Brewer-Carias, a.g.e., s.511.

⁷⁷⁴ Brewer-Carias, a.g.e., s.506; “Constitutional History of Venezuela”, b.a.; Zambrano, “The Constitutional Path to Dictatorship in Venezuela”, b.a

alan sorular arasında meclisi göreve çağırmak; meclisin yapısını, çalışma usulünü ve görev süresini belirlemek gibi konularda Başkan'ın yetkilendirilmesine ilişkin de bir soru yer almaktadır.⁷⁷⁵ Bu hâliyle kararnamenin anayasallığına ilişkin şüpheli bir durum ortaya çıkmaktadır. Kararnamenin denetlenmesi için yapılan başvuru sonucunda Yüksek Adalet Divanı tarafından referandum çağrısının anayasal olmadığına hükmedilmiştir. Mahkemeye göre kurucu meclisin yapısını, çalışma usulünü ve görev süresini belirleme konusunda nihai kararın halk tarafından verilmesi gerekmektedir. Söz konusu kararda Mahkeme ayrıca 1961 Anayasası'nda bir meclisin asli kurucu iktidar olarak yetkilendirilmesine ilişkin herhangi bir dayanak bulunmadığının da altını çizmektedir.⁷⁷⁶ Bu itibarla karar, 19 Ocak 1999 tarihli önceki kararların bir revizyonu olarak görünmektedir. Ancak karara rağmen Başkan Chavez referandum konusundaki kararlılığını korumuş ve referandum planlandığı üzere 25 Nisan 1999'da gerçekleşmiştir. Seçmenlerin % 38,7'sinin katılım sağladığı referandumda, sandıktan % 81,9 oranında evet oyu çıkmıştır. Referandumun ardından yeni anayasa çalışmaları Kurucu Meclis seçimleri ile devam etmiştir. 131 sandalyeli Kurucu Meclis için seçimler 25 Temmuz 1999'da yapılmıştır. % 46,3 oranında katılım sağlanan seçimlerde Başkan Chavez'in desteklediği adaylar yaklaşık % 65 oya karşılık Kurucu Meclisteki sandalyelerin % 94'ünü elde etmiştir.⁷⁷⁷ Sonuçta çoğulculuktan uzak, Chavez destekçilerinin hâkim olduğu bir Meclis aritmetiği ortaya çıkmıştır.

Kurucu Meclisin ilk kararı ile (i) Meclisin mevcut devlet organlarının yetkilerini sınırlama veya ortadan kaldırma yetkisine sahip olduğu, (ii) söz konusu organların Meclisin tüm işlemlerine uymakla yükümlü olduğu, (iii) Meclisin "asli kurucu iktidar" olarak bütün devlet fonksiyonlarını yerine getireceği deklare edilmiştir. Bu itibarla Kurucu Meclisin kamu iktidarını gasp ederek 1961 Anayasası'nı ihlal ettiği ileri sürülmekte ve bu durum **coup d'état** olarak nitelenmektedir.⁷⁷⁸ Kurucu Meclis daha sonra aldığı kararlar ile 1961 Anayasası uyarınca teşekkül etmiş bulunan Senato ve

⁷⁷⁵ Brewer-Carias, **a.g.e.**, s.512.

⁷⁷⁶ **A.e.**

⁷⁷⁷ Sürece ilişkin olarak bkz.: "Constitutional History of Venezuela", b.a.; Zambrano, **a.g.e.**, b.a. Kurucu Meclisteki sandalye dağılımına göre 131 sandalyeden 123'ünde Başkan Chavez tarafından desteklenen temsilciler bulunmaktadır. Chavez'in desteklediği yalnızca bir aday seçilmeyi başaramamıştır. Bkz.: Brewer-Carias, **a.g.e.**, s.513.

⁷⁷⁸ Brewer-Carias, **a.g.e.**, s.514.

Temsilciler Meclisi ile federe devletlerin yasama organlarını feshetmiş; yargı organını yeniden yapılandırmıştır. Tüm bu gelişmelere Yüksek Adalet Divanında itiraz edilmişse de Mahkeme 14 Ekim 1999’da verdiği karar ile –bir önceki kararının aksine– söz konusu gelişmeleri hukuka uygun olarak nitelemiş; Kurucu Meclisi anayasa-üstü iktidar (**supraconstitutional power**) olarak kabul ve ilan etmiştir. Karardan kısa bir süre sonra Mahkeme de Kurucu Meclis tarafından ilga edilmiştir. Mahkemenin ilgili kararı bu itibarla kendi ölüm fermanı olarak değerlendirilmektedir.⁷⁷⁹ Nihayetinde Kurucu Meclis tarafından hazırlanan Anayasa 15 Aralık 1999’da düzenlenen ve seçmenlerin % 44,3’ünün katıldığı referandumda % 71,8 evet oyu ile kabul edilmiştir.⁷⁸⁰

1999 Venezuela Anayasası’nın hem Venezuela tarihi hem de anayasa hukuku öğretisi bakımından alışılmadık bir prosedürle hazırlandığını kabul etmek gerekmektedir. Şöyle ki, klasik anayasa hukuku öğretisinde yeni bir anayasa hazırlayan asli kurucu iktidar ortaya çıkış hâlleri bakımından iki gruba ayrılmaktadır. Bunlardan ilki mevcut bir hukuk boşluğu ortamında beliren ve yeni bir devlet kuran asli kurucu iktidardır.⁷⁸¹ İkincisi ise sonradan yaratılan bir hukuk boşluğu ortamında beliren ve mevcut bir devletin kuruluşunu yenileyen asli kurucu iktidardır. İkinci gruba giren kurucu iktidar, mevcut siyasal rejimi ve onun anayasasını ilga ederek önce hukuk boşluğu yaratmakta ve ardından hazırlayacağı yeni anayasa ile devletin kuruluşunu yenilemektedir.⁷⁸² Siyasal rejimi ve anayasayı ortadan kaldıran asli kurucu iktidarın devrim, hükûmet darbesi ve savaş durumlarında ortaya çıktığı kabul edilmektedir.⁷⁸³

Bununla birlikte kimi bazı anayasaların, Bolivya’da olduğu gibi, paradoksal bir biçimde belirli koşullarda asli kurucu iktidarın kullanımına izin verdiği bilinmektedir. Söz konusu bu anayasalar genel olarak kurucu meclisler aracılığıyla tamamıyla yeni bir anayasa yapılmasına imkân tanımaktadır. Yeni anayasa yapma imkân ve iktidarına sahip kurucu meclisler bu itibarla önceden anayasada belirlenen kurallar uyarınca teşekkül etmektedir. Dolayısıyla normatif açıdan bakıldığında bu prosedürün de

⁷⁷⁹ A.e. Ayrıca bkz.: “Constitutional History of Venezuela”, b.a.

⁷⁸⁰ Zambrano, a.g.e., b.a.; Brewer-Carias, a.g.e., s.516; “Constitutional History of Venezuela”, b.a.

⁷⁸¹ Bu konuda bkz.: Gözler, **Kurucu İktidar**, s.66-69.

⁷⁸² A.e., s.69-71.

⁷⁸³ A.e., s.71.

anayasada öngörülen anayasa değişikliği mekanizmalarından biri olduğunu ve ortada klasik anayasa hukuku öğretisi uyarınca asli kurucu iktidarın bulunmadığını ileri sürmek mümkündür. Ne var ki, kurucu meclis gibi organların olağan devlet organlarından ayrı ve hatta potansiyel olarak bu organların iradesi hilafına hareket etmesi ihtimal dâhilinde bulunmaktadır.⁷⁸⁴ Bu tür kurumları önceden sınırlamak hem teorik olarak hem de pratik açıdan tutarlı görünmemektedir.

1999 Venezuela Anayasası yapım süreci geleneksel kurucu iktidar öğretisine uygun olmadığı gibi kendinden önceki anayasada kurucu meclis gibi bir mekanizma öngörülmediğinden ötürü bütünüyle farklı bir örnek sunmaktadır. 1999 kurucu iktidarı Venezuela’da devrim, hükûmet darbesi veya savaş gibi olağanüstü bir olgu ile ortaya çıkmamıştır. *Görünürde* demokratik bir süreç ile ortaya çıkan asli kurucu iktidarın⁷⁸⁵ herhangi bir anayasal dayanağının bulunmadığının altını çizmek gerekmektedir. Chavez, Yüksek Mahkemenin de yardımıyla Anayasa’daki boşluğu kendi lehine çevirmeyi başarmıştır. Nihayetinde hazırlanan 1999 Venezuela Anayasası’nın otoriter bir geri dönüşü temsil ettiği ve Başkan’ın fevkalade yetkilerle donatıldığı bir hiper-başkanlık sistemi inşa ettiği değerlendirilmektedir.⁷⁸⁶ Çalışmanın bu kısmı yazılırken istifade edilen temel eser 1999 Kurucu Meclisi üyeleri arasında yer alan hukuk profesörü Allan R. Brewer-Carias’a aittir. Müellif Anayasa’nın medeni ve siyasal haklar bakımından öngördüğü ilerici hükümlere rağmen otoriter bir içeriğe sahip olduğunu ve bu sebepten ötürü kendisinin Anayasa’nın halk tarafından onaylanmaması için kampanya yürüttüğünü ifade etmektedir.⁷⁸⁷

Geçiş döneminin hukuki açıdan birçok kusuru bulunmakla birlikte, Anayasa’nın halk tarafından onaylanmasının ardından Kurucu Meclisin Başkan Chavez’in başkanlığını tasdik ettiğini bu bağlamda ifade etmek yeterli olacaktır.⁷⁸⁸ Konumuz

⁷⁸⁴ Joel I. Colon-Rios, “Constitution Making through Law”, **Redrafting Constitutions in Democratic Regimes: Theoretical and Comparative Perspectives**, editör: Gabriel L. Negretto, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, s.44-45.

⁷⁸⁵ Brewer-Carias, “The 1999 Venezuelan Constitution-Making Process”, s.506.

⁷⁸⁶ Zambrano, “The Constitutional Path to Dictatorship in Venezuela”, b.a. Ayrıca bkz.: Baturo, “*Continuismo* in Comparison”, s.77.

⁷⁸⁷ Brewer-Carias, **a.g.e.**, s.516.

⁷⁸⁸ **A.e.**, s.517. Geçiş dönemi bizzat Kurucu Meclis tarafından yönetilmiştir. Bununla birlikte Brewer-Carias Meclis tarafından alınan kararların halkın onayına sunulmadığını; bu süreçte yeni anayasa hükümlerine dahi riayet edilmediğini ileri sürmektedir. Bkz.: **A.e.**

nezdinde önem arz eden husus ise yeni Anayasa’da Başkan’ın görev süresi bakımından getirilen yeniliklerdir. 1961 Anayasası’nda öngörülen beş yıllık görev süresinin aksine yeni Anayasa’nın 230’uncu maddesinde Başkan için altı yıllık bir görev süresi öngörülmektedir. İkincisi, tarihsel bir geçmişi bulunan ardışık seçilme engeli ortadan kaldırılmış ve Başkan’ın bir dönem için yeniden seçilebileceği hüküm altına alınmıştır.⁷⁸⁹ 1999 Anayasası’nın halk tarafından onaylanmasından yaklaşık yedi ay sonra yapılan 2000 yılı seçimlerinde Chavez ikinci defa; yeni Anayasa uyarınca ilk defa Başkan olarak seçilmiştir. 2007 yılında başkanlık dönem sınırlamasını bütünüyle ortadan kaldıran anayasa değişikliği girişiminin halk tarafından uygun bulunmadığını da bu bağlamda ifade etmek gerekmektedir. Ne var ki 2009 yılında yapılan anayasa değişikliği girişimi başarı ile sonuçlanmış ve Venezuela’da başkanlık dönem sınırlaması tamamen kaldırılmıştır.⁷⁹⁰

3. Yargısal Yorum ya da Yüksek Yargının Araçsallaştırılması

Nihayet çalışmada ele alacağımız son strateji, yargısal yorum ya da yüksek yargının araçsallaştırılması olarak adlandırdığımız stratejidir. Bu stratejide görev süresi sınırlamalarının üstesinden gelmek üzere mahkemelere başvurulmaktadır. Versteeg ve çalışma arkadaşları 2000 sonrasında bu stratejinin kullanıldığı altı vaka saptamaktadır. Buna göre görev süresi sınırlamalarının üstesinden gelmek üzere mahkemelerin devreye girdiği vakalardan Kosta Rika (2003), Nikaragua (2009), Burundi (2013), Honduras (2015) ve Bolivya (2017) örnekleri başarı ile sonuçlanırken, bu strateji Guyana’da (2018) başarısızlıkla sonuçlanmıştır.⁷⁹¹ Yüksek mahkemelerin araçsallaştırıldığı güncel bir başka örnek ise 2021 yılında El Salvador’da yaşanmıştır.⁷⁹²

⁷⁸⁹ Brewer-Carias, **a.g.e.**, s.519; “Constitutional History of Venezuela”, b.a.

⁷⁹⁰ Rory Carroll, “Hugo Chávez wins referendum allowing indefinite re-election”, February 16, 2009, (Çevrim içi), <https://www.theguardian.com/world/2009/feb/16/hugo-chavez-indefinite-rule>, 13 Aralık 2023; Landau, “Term Limits Manipulation across Latin America – and what Constitutional Design could do about it”, b.a.

⁷⁹¹ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.230.

⁷⁹² Bu konuda bkz.: Jonatan Mitchel Sisco-Martinez, “Unconstitutional Eradication of Presidential Term Limits: The Case of El Salvador”, **IACL-AIDC BLOG**, April 27, 2022, (Çevrim içi), <https://blog-iacl-aidc.org/new-blog-3/2022/4/27/unconstitutional-eradication-of-presidential-term-limits-the-case-of-el-salvador>, 17 Aralık 2023.

Söz konusu bu girişimlerden Burundi’yi diğerlerinden ayırmak gerektiği düşünülmektedir. Çünkü diğer örneklerin aksine Burundi’de Mahkeme dönem sınırlamasının anayasallığına ilişkin bir inceleme yapmamış, Başkan Nkurunziza’nın 2015 seçimlerinde aday olup olamayacağını karara bağlamıştır. Bu davada Mahkeme, geçiş dönemi hükümleri uyarınca ilk defa yasama organı tarafından seçilmiş olduğundan bahisle Başkan Nkurunziza’nın ilk döneminin istisnai olduğuna karar vermiştir.⁷⁹³ Bu örneğin de görev süresi sınırlamalarının yargı organı aracılığıyla manipüle edilmesi olarak nitelenmesi mümkün görünmektedir. Bunun gibi, yukarıda değindiğimiz Bolivya Çokuluslu Anayasa Mahkemesinin Başkan Morales’in 2006-2009 yılları arasındaki görev süresinin dönem sayımına dâhil edilmemesi gerektiğine ilişkin 2013 kararı da sınırlamaların yargı organı aracılığıyla manipüle edilmesine örnek teşkil etmektedir.⁷⁹⁴

Nitekim başkanlık dönem sınırlamalarını mahkemelerin görevdeki başkanın anayasada öngörülen azami sürenin ötesinde görevde kalmasına izin verecek şekilde yeniden yorumladığı farklı örnekler de bulunmaktadır. Söz gelişi, Senegal Anayasası’nda öngörülen yedi yıllık tek dönem kuralının Başkan Abdoulaye Wade’in adaylığına etkisini inceleyen Yüksek Mahkeme, anayasa değişikliğinin ileriye dönük olarak geçerli olacağına karar vermiştir. Mahkeme kararının özgün ve ilgi çekici yanı ise Wade’in yalnız 2012 adaylığına değil, gelecek adaylıklarına da kapı aralamasıdır. Zira Mahkemeye göre tek dönem sınırlaması Başkan Wade görevdeyken kabul edildiğinden ötürü sınırlamanın müstakbel başkanlara yönelik olarak uygulanması gerekmektedir.⁷⁹⁵

Bizim bu başlıkta ele alacağımız kararlar ise yüksek mahkemelerin oldukça orijinal bir yorumla dönem sınırlamasına ilişkin mevcut anayasa hükümlerinin “anayasallığını” inceledikleri kararlardır. Bunlar: Kosta Rika Yüksek Adalet Divanı Anayasa Dairesinin 2003-02771 sayılı 2003 kararı; Nikaragua Yüksek Adalet Divanı Anayasa Dairesinin 504 sayılı 2009 kararı; Honduras Yüksek Mahkemesi Anayasa

⁷⁹³ Dixon, Landau, “Constitutional End Games”, s.380; Landau, Dixon, “Abusive Judicial Review”, s.1359-1360.

⁷⁹⁴ Bkz.: Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.225; Normil, “Bolivia Court Rules President Can Seek Third Term”, b.a.

⁷⁹⁵ Landau, Dixon, **a.g.e.**, s.1359.

Dairesinin RI-1343-14 sayılı 2015 kararı ve Bolivya Çokuluslu Anayasa Mahkemesinin 0084-2017 sayılı 2017 kararıdır. Kararlar bu sırayla ele alınacaktır.

a. Kosta Rika Yüksek Adalet Divanı Anayasa Dairesinin 2003-02771 Sayılı Kararı (2003)

1949 Kosta Rika Anayasası'nın otantik metni uyarınca başkanlık görev süresi dört yıldır. Dört yıllık görev süresi sonrasında görevden ayrılması gereken başkanın iki dönem bekledikten sonra tekrar aday olmasına olanak tanınmaktadır (m.132). 1969 yılında yapılan anayasa değişikliği ile başkanlık görevinin yalnız bir dönemle sınırlanması esası benimsenerek yeniden seçilmek mutlak olarak yasaklanmıştır.⁷⁹⁶ Söz konusu anayasa değişikliği ile değişiklik öncesinde başkan olarak görev yapan bir kimsenin bir dönem daha başkan olabileceğine ilişkin geçici bir hüküm de Anayasa'ya eklenmiştir.⁷⁹⁷

1986 ila 1990 yılları arasında Başkanlık yapan Oscar Arias Sanchez'in 2002 seçimlerinde yeniden aday olabilmesi için iki ayrı anayasa değişikliği teklifinde bulunulmuştur. İlk teklifin yasama meclisi genel kurulunda gündeme alınmamasının ardından alternatif olarak Yüksek Adalet Divanının diğer dairelerine kıyasla daha bağımsız olduğu düşünülen Anayasa Dairesine (Sala Constitucional) başvuru yapılması gündeme gelmiştir.⁷⁹⁸ Yapılan ilk başvuruda biri usule diğer ikisi esasa ilişkin üç ayrı iddia ileri sürülmüştür. Başvurucuların iddiasına göre: (i) Yeniden seçilmeyi yasaklayan 1969 anayasa değişikliği düzenlemesi, Anayasa'da öngörülen değişiklik usulü ihlal edilerek kabul edilmiştir. (ii) Teknik açıdan bakıldığında yasama meclisi kurulmuş bir iktidardır. Anayasa, kurulmuş iktidara anayasa değişikliği yoluyla temel hakları kısıtlama veya ortadan kaldırma yetkisi tanımamaktadır. (iii) Yeniden seçilme engeli, Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi'nde de yer alan seçme ve seçilme hakkı bakımından eşitlik ilkesini ihlal etmektedir.⁷⁹⁹ Bu ilk başvuru 5 Eylül 2000 tarihinde karara bağlanmıştır. Dairenin üçe karşı dört oyla aldığı 7818-00 sayılı kararda, yasama sürecindeki usule ilişkin kusurun anayasa değişikliğini iptal etmek

⁷⁹⁶ Landau, "Presidential Term Limits in Latin America", s.239.

⁷⁹⁷ Munoz-Portillo, Treminio, "The Politics of Presidential Term Limits in Central America", 503.

⁷⁹⁸ A.e., s.504-505.

⁷⁹⁹ A.e., s.505.

bakımından yeterli bir gerekçe sağlamadığı ve Dairenin değişikliğin esasını inceleme yetkisinin bulunmadığı değerlendirilmektedir.⁸⁰⁰

Bundan iki yıl sonra önceki başvurudakine benzer argümanlarla 1969 değişikliğinin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Dairesine ikinci bir başvuru yapılmıştır. Esasa ilişkin argüman genel itibarıyla önceki başvurudaki ile aynıdır. Ancak bu başvuruda usule ilişkin güçlü bir argüman ileri sürülmektedir. Bu argüman Anayasa'da öngörülen kademeli anayasa değişikliği eşiklerine dayanmaktadır. Şöyle ki, 1949 Anayasası kısmi ve genel reform adı verilen iki ayrı anayasa değişikliği prosedürü öngörmektedir. Anayasa'nın 195'inci maddesinde, Anayasa'da öngörülen usul kuralları çerçevesinde yasama meclisi kısmi reform yetkisi ile donatılmaktadır. Anayasa'nın 196'ncı maddesinde ise genel reformun ancak Kurucu Meclis tarafından kullanılabileceği öngörülmektedir. İddiaya göre genel reform olarak yapılması gerekirken 1969 anayasa değişikliği, Anayasa'nın 195'inci maddesinde öngörülen kısmi reform usulü ile yasama meclisi tarafından gerçekleştirilmiştir.⁸⁰¹

İkinci başvuruyu kabul eden Daire, 4 Nisan 2003'te kararını açıklamıştır. İkiye karşı beş oyla alınan kararda, 1969 anayasa değişikliğinin özü itibarıyla yalnızca Kurucu Meclis tarafından gerçekleştirilebilir genel bir reform olduğu değerlendirilmektedir. Mahkemeye göre kısmi ve genel reform prosedürleri nicelikten ziyade niteliğe ilişkin bir anlam ifade etmektedir. Başkanın yeniden seçilebilmesine olanak tanıyan ve Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi'nde de güvence altına alınan hak, Kurucu Meclis tarafından Kosta Rikalıların siyasal haklarını teminat altına almak üzere düzenlenmiştir. Yasama meclisi kısmi reform prosedürü aracılığıyla Anayasa'da öngörülen temel hak ve teminatlara ilişkin tek bir düzenlemeyi dahi değiştiremez.⁸⁰²

Yeniden seçilmeye ilişkin anayasal kuralın hukuka uygunluğunu incelemediğini ileri süren Mahkeme, yapmış olduğu incelemenin anayasa değişikliği prosedürüne ilişkin usul incelemesi olduğunu ifade etmektedir. Mahkemeye göre yeniden

⁸⁰⁰ A.e.

⁸⁰¹ Bu konuda bkz.: Robert S. Barker, "Stability, Activism and Tradition: The Jurisprudence of Costa Rica's Constitutional Chamber", **Duquesne Law Review**, C. XLV, S. 3, 2007, s.538.

⁸⁰² Barker, a.e., s.539; Munoz-Portillo, Treminio, "The Politics of Presidential Term Limits in Central America", s.506. Ayrıca bkz.: Landau, "Presidential Term Limits in Latin America", s.240.

seçilmeye ilişkin hangi esasın uygun olduğunu takdir yetkisi asli kurucu iktidara aittir.⁸⁰³ Mahkemenin söz konusu bu değerlendirmesi, içerik (temel bir hak olarak yeniden seçilme hakkı) ve prosedür (temel hakların kurucu meclis tarafından sınırlanması gerektiği) arasında geçersiz bir bağlantı kurması nedeniyle eleştirilmektedir. Çünkü Mahkeme anayasa değişikliğinin içeriğini denetleme yetkisine sahip değildir.⁸⁰⁴

Kosta Rika Yüksek Adalet Divanı, Kolombiya Anayasa Mahkemesine kıyasla genel olarak bağımsız ve aktivist bir mahkeme olarak değerlendirilmektedir.⁸⁰⁵ İlk başvurunun aksi yönünde karar vermesinin ardındaki neden, Dairenin 2000 yılındaki kararında anayasa değişikliğinin iptal edilmemesi yönünde oy kullanan iki üyenin yerine yenilerinin gelmiş olmasıdır.⁸⁰⁶ Kararın dikkat çekici yönü ise kararın anayasal düzene olan etkisidir. Mahkeme mezkûr karar ile 1969 anayasa değişikliğini iptal ederek orijinal Anayasa metninde öngörülen sınırlamayı yeniden tesis etmiştir.^{807, 808}

b. Nikaragua Yüksek Adalet Divanı Anayasa Dairesinin 504 Sayılı Kararı (2009)

Yukarıdaki karar, Latin Amerika'daki diğer vakalar bakımından önemli bir örnek teşkil etmektedir. 2003 tarihli Kosta Rika Yüksek Adalet Divanı kararından yaklaşık altı yıl sonra, Mahkemenin Nikaragua'daki muadili aynı konuda karar vermek üzere sınanacaktır.

⁸⁰³ Munoz-Portillo, Treminio, **a.g.e.**, s.506.

⁸⁰⁴ **A.e.**

⁸⁰⁵ Landau, "Presidential Term Limits in Latin America", s.240.

⁸⁰⁶ Munoz-Portillo, Treminio, **a.g.e.**, s.506; Landau, **a.g.e.**, s.240.

⁸⁰⁷ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.230; Aktan, Ekinci, "Devlet Başkanlığı Makamında Görev Süresi ve Dönem Sınırlarını Uzatmaya Yönelik Siyasi Manipülasyonlar", s.167.

⁸⁰⁸ Karş.: Landau, "Presidential Term Limits in Latin America", s.240; Venice Commission, **Report on Term-Limits Part I – Presidents**, § 7. Landau, Mahkemenin iptal kararı ile birlikte orijinal düzenlemenin yeniden geçerli hâle gelmediğini ve dolayısıyla Kosta Rika'da başkanlık dönem sayısına ilişkin herhangi bir sınırlama kalmadığını değerlendirmektedir. Venedik Komisyonunun mezkûr raporunda da Kosta Rika dönem sınırlaması bulunmayan devletler arasında zikredilmektedir. Dolayısıyla kaynaklar arasında çelişki bulunmaktadır. Çok değerli dostum Santiago Rodriguez-Castro, hangi değerlendirmenin doğru olduğunu anlayabilmem için yardımcı olmuştur. Kendisine şükranlarımı sunarım. Kararın İspanyolca metni için bkz.: "Sentencia n° 02771 de Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de 4 de Abril de 2003", t.y., (Çevrim içi), <https://vlex.co.cr/vid/498528034>, 19 Aralık 2023.

Hâlen yürürlükte bulunan 1987 Nikaragua Anayasası uyarınca Nikaragua Başkanı'nın görev süresi beş yıldır. 2009 tarihli Mahkeme kararı öncesinde Anayasa ayrıca bir kimsenin ardışık olmamak koşuluyla azami iki dönem görev yapabileceğini düzenlemektedir.⁸⁰⁹ Bahsi geçen sınırlama, Anayasa'nın orijinal metninde yer almayıp 1995 yılında yapılan kapsamlı anayasa değişikliği ile benimsenmiştir.⁸¹⁰ 1980'li yıllarda bir dönem Nikaragua Başkanlığı yapan Daniel Ortega 2007'de ikinci defa Başkan koltuğuna oturmuştur. Anayasa'nın azami iki dönem kuralını öngören 147'nci maddesi uyarınca Ortega'nın 2012 yılında bir daha aday olmamak üzere emekliye ayrılması gerekmektedir. Anayasa değişikliği yapılabilmesi için gerekli olan yasama çoğunluğundan yoksun olan Ortega'nın 2011 seçimlerinde yeniden aday olabilmesi için yargısal yorum ya da yüksek yargının araçsallaştırılması adını verdiğimiz strateji devreye konulacaktır.⁸¹¹

Bu amaçla Başkan Ortega ve seçimle iş başına gelen çok sayıda yerel yönetici tarafından öncelikle Yüksek Seçim Kuruluna başvuruda bulunulmuştur. Başvuruda Anayasa'da yer alan eşitlik ilkesi ile Anayasa'nın 147 ve 178'inci maddelerinde yer alan yeniden seçilme sınırlamaları arasında bir çelişki bulunduğu ileri sürülmekte; dilekçe sahiplerinin 2011 başkanlık ve 2012 yerel seçimlerinde aday olmasını engelleyen haksız sınırlamaların uygulanmaması talep edilmektedir. Kurul ise 16 Ekim 2009'da bu konuda karar vermeye yetkili olmadığı gerekçesiyle başvuruları reddetmiştir.⁸¹²

Yüksek Seçim Kurulunun kararının ardından başvuruçular konuyu anayasa şikâyeti (**writ of amparo**) aracılığıyla Yüksek Adalet Divanına taşımışlardır. Başvuruda genel olarak; seçimlerde yeniden aday olabilmelerine ilişkin engelin kanun önünde eşitlik ilkesi, siyasal katılım haklarının kullanımında eşitlik ilkesi, egemenlik

⁸⁰⁹ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.228-229; David Close, "Presidential Term Limits in Nicaragua", **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.168.

⁸¹⁰ Close, **a.g.e.**, s.168; Landau, "Presidential Term Limits in Latin America", s.241; Landau, Dixon, "Abusive Judicial Review", s.1361.

⁸¹¹ Close, **a.g.e.**, s.172.

⁸¹² Dante Figueroa, "Nicaragua: Supreme Court Decision Permitting President, Others to Seek Reelection", **Library of Congress**, December 18, 2009, (Çevrim içi), <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2009-12-18/nicaragua-supreme-court-decision-permitting-president-others-to-seek-reelection/>, 19 Aralık 2023.

ve ulusun kendi kaderini tayin hakkı gibi anayasal düzenlemelere aykırı olduğu ve ayrıca başvurucların Nikaragua'nın taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmelerinde garanti altına alınan temel haklarını ihlal ettiği ileri sürölmektedir.⁸¹³ Bunun yanında başvuruda ayrıca başkan, başkan yardımcısı, belediye başkanları ve belediye başkan yardımcılara yönelik yeniden seçilme sınırlamalarının yasama meclisi üyelerine ve seçimle gelinen diğer makamlara uygulanmadığı; bu itibarla dilekçe sahiplerine uygulanan sınırlamanın ayrımcılık teşkil ettiği ileri sürölmektedir.⁸¹⁴

Başvuruyu inceleyen Mahkeme, 19 Ekim 2009'da dilekçe sahiplerinin talebini kabul ederek sınırlama getiren düzenlemenin başvurucları uygulanmayacağına hükmetmiştir.⁸¹⁵ Mahkemenin 504 sayılı 2009 kararı temel olarak birbiriyle bağlantılı iki anayasal yoruma dayanmaktadır: (i) anayasal değerklerin anayasa kuralları karşısında önceliği ve (ii) asli kurucu iktidarın üstün iradesi. İlkine ilişkin olarak Mahkeme şu değerklendirmeyi yapmaktadır:

“Anayasa yalnızca normlardan müteşekkil resmi kurallar üzerine değil aynı zamanda onunla ifade edilen değerkler düzeni (orden de valores) üzerinde yükselen temel bir düzen birliğini garanti eder. Bu düzen birliği her şeyden önce, genel hukuk ilkeleri ile ifadesini bulan maddi bir hissiyat birliğidir ki ya onu yorumlayan bunu araştırmalı ve keşfetmelidir ya da anayasa, kendisini yapan toplumun üstün kararı ile kendisinden önce ve tüm toplum yaşamının temeli olan ve anayasanın hazırlandığı o kuruluş anında ilan edilen belirli sosyal değerkleri maddi bir formda (zaten) ilan etmiştir... bu değerkler basit birer retorik değildir.(...) Bu kararların temel ve esas karakteri, ‘Anayasal olmayan Anayasal Normlar’dan bahsetmeye imkân tanımaktadır ki bu kavram Anayasa’nın geri kalanı üzerinde bu normların mutlak yorumlayıcılık önceliğine sahip olduğunu kasteder ve Anayasal reformun varsayılan sınırını oluşturur.”⁸¹⁶

Göröldüğu üzere Mahkeme, öncelikle anayasa kuralları ile anayasal değerkler arasında ayırım yapmaktadır. Bu ayırımdan hareketle Mahkeme anayasal değerklerin genel hukuk ilkeleri olarak karşılıklarının bulunduğunu ve bu anayasal değerk ve ilkelerin anayasa kurallarının yorumlanmasında esas alınması gerektiğini ileri sürmektedir. Mahkeme, anayasal bir değerk ya da ilke olarak eşitlik üzerinde durmakta ve eşitliğin siyasal katılım hakkı bakımından ne anlama geldiğini sorgulamaktadır.

⁸¹³ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.229; Figueroa, **a.g.e.**, b.a.

⁸¹⁴ Figueroa, **a.g.e.**, b.a.

⁸¹⁵ Close, **a.g.e.**, s.172-173; Figueroa, **a.g.e.**, b.a.

⁸¹⁶ Aktaran: Aktan, İkinci, “Devlet Başkanlığı Makamında Görev Süresi ve Dönem Sınırını Uzatmaya Yönelik Siyasi Manipölasyonlar”, s.164.

Acaba anayasa değişikliği ile getirilen yeniden seçilme engeli kanun önünde eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmekte midir?

Mahkemeye göre Anayasa'yı yapan asli kurucu iktidar siyasal katılım hakkının yalnızca yaş, cezai hüküm giymiş olma ve medeni haklardan mahrum olma (kısıtlılık) gerekçeleriyle sınırlanabileceğini kabul etmektedir. Oysa türev kurucu iktidar, asli kurucu iktidarın bu iradesini aşarak seçimle göreve gelinen kamusal makamlar arasında bir ayırım gözetmekte ve siyasal katılım şartları bakımından yeni bir sınırlama tesis etmektedir. Bu itibarla Mahkeme itiraza konu Anayasa hükümlerinin uygulanmasının eşitlik ve orantılılık ilkeleri göz önüne alındığında eşit olmayan bir müdahale teşkil edeceği sonucuna ulaşmaktadır.⁸¹⁷ Bu değerlendirmeye yetinmeyen Mahkeme kurucu iktidar öğretisine de bir katkı sağlamaktadır. Mahkemeye göre türev kurucu iktidarın her zaman asli kurucu iktidar tarafından tesis edilen sınırlamalara itibar etmesi gerekmektedir.⁸¹⁸ Türev kurucu iktidar, halkın üstün iradesine saygı gösterme ve "her şekilde genişletmek fakat hiçbir durumda sınırlandırmamak yükümlülüğüne ve ödevine sahiptir."⁸¹⁹ Oysa incelemeye konu anayasa değişikliği, asli kurucu iktidarın iradesini siyasal katılım haklarını sınırlandırmak üzere değiştirmektedir. Bu ise Mahkemeye göre halk egemenliğine yönelik bir saldırı teşkil etmektedir.⁸²⁰ Mahkemenin kurucu iktidar konusundaki bu saptaması, anayasaya aykırı anayasa değişikliği öğretisinin geleneksel ve muhafazakâr bir yorumu olarak değerlendirilmektedir.⁸²¹ Yeniden seçilme engelinin Anayasa'ya ve Nikaragua'nın taraf olduğu insan hakları sözleşmelerine aykırı olduğunu değerlendiren Mahkeme son olarak anayasal ilkeleri uygulamayarak başvuruçuların yeniden aday olmasını engellemenin başvuruçuların siyasal ölümüne neden olacağını vurgulamaktadır.⁸²²

Yeniden seçilme engeline ilişkin Anayasa hükmü somut olayda anayasa şikâyeti ile incelendiğinden ötürü karar yalnızca başvuranlar bakımından hukuki sonuç doğurmaktadır. Bu itibarla Nikaragua örneği bir önceki başlıkta incelediğimiz Kosta

⁸¹⁷ Aktan, Ekinci, **a.g.e.**, s.165; Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.229; Figueroa, **a.g.e.**

⁸¹⁸ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.229.

⁸¹⁹ Aktaran: Aktan, Ekinci, **a.g.e.**, s.166.

⁸²⁰ Aktan, Ekinci, **a.g.e.**, s.166. Ayrıca bkz.: Figueroa, **a.g.e.**

⁸²¹ Landau, "Presidential Term Limits in Latin America", s.241. Ayrıca bkz.: Landau, Dixon, Roznai, "Lessons from Honduras", s.48-49.

⁸²² Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.230.

Rika Yüksek Adalet Divanı kararından farklılık arz etmektedir. Kosta Rika’da Mahkeme bireysel başvuru üzerine **erga omnes** etki yaratacak şekilde 1949 Kosta Rika Anayasası’nda öngörülen ardışık olarak seçilme engelinin yeniden tesis edilmesi üzerine hüküm kurmuştur. Nikaragua Yüksek Adalet Divanı ise bireysel başvuru üzerine **inter partes** etki yaratacak şekilde hüküm tesis etmiştir. Bununla birlikte hüküm yalnızca başvuranlar bakımından etki yaratsa da uygulamada dönem sınırlamasının geçerliliğini yitirmesi sonucunu doğurmaktadır. Nitekim mezkûr kararla birlikte Anayasa Dairesi, kararın tüm yurttaşlar bakımından geçerli olacak şekilde onaylanması için konuyu Yüksek Adalet Divanı Genel Kuruluna havale etmiştir.⁸²³

Kararla birlikte aday olma imkânı elde eden Ortega, 2011 yılında yapılan Başkanlık seçimlerinde koltuğunu muhafaza etmeyi başarmıştır. Yasama organındaki sandalye dağılımının Başkan Ortega lehine değişmesi sonrası 2014’te yapılan bir anayasa değişikliği ile Nikaragua’da dönem sınırlaması tamamen ortadan kaldırılmıştır. Başkan Ortega 2016 ve 2021 yıllarında yeniden seçilmiştir.⁸²⁴

c. Honduras Yüksek Mahkemesi Anayasa Dairesinin RI-1343-14 Sayılı Kararı (2015)

Öncekilere benzer ama bir miktar karmaşık olan üçüncü örneğimiz de yine bir Orta Amerika devletinde karşımıza çıkmaktadır. Dikkat edileceği üzere bundan önce ele aldığımız iki örnekte de –Kosta Rika ve Nikaragua’da– mahkemeler değişikliklerin üzerinden yıllar geçmiş olsa bile anayasa değişikliklerinin anayasaya uygunluğunu denetlemiştir. Başka bir ifadeyle, mahkemelerin bireysel başvuru aracılığıyla anayasaya uygunluğunu denetledikleri anayasa hükümleri; anayasaların orijinal metinlerinde yer almayan ya da orijinal metnin değiştirilmiş hükümleridir. Bu itibarla mahkemeler karar gerekçelerini anayasa değişikliklerinin maddi sınırlarına veya içerikten yola çıkarak izlenmesi gereken anayasa değişikliği prosedürü üzerine inşa etmişlerdir. Honduras örneği ise bu bakımdan önceki iki vakadan ayrılmaktadır. Şöyle

⁸²³ Figueroa, **a.g.e.**

⁸²⁴ Dixon, Landau, “Constitutional End Games”, s.381; “Nicaragua’s Ortega wins fourth term in election slammed as ‘pantomime’”, **France 24**, November 8, 2021, (Çevrim içi), <https://www.france24.com/en/americas/20211108-nicaragua-s-ortega-wins-fourth-term-in-election-slammed-as-pantomime>, 19 Aralık 2023.

ki, hâlen yürürlükte bulunan 1982 Honduras Anayasası'nın dönem sınırlamasına ilişkin 239'uncu maddesi orijinalliğini muhafaza etmektedir. Başka bir deyişle, maddede o günden bugüne herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Dolayısıyla ele alacağımız mahkeme kararında anayasallık incelemesi bir anayasa değişikliğinin anayasaya uygunluğu hakkında değil, otantik bir anayasa hükmü hakkındadır.

Honduras Anayasası'nın 239'uncu maddesine göre daha önceden başkanlık görevini herhangi bir sıfatla yürüten bir kimsenin başkan ve başkan yardımcısı olması mümkün değildir. Maddenin ikinci fıkrasında söz konusu yasağı ihlal eden veya değiştirilmesini savunanlar ile bu fiillere doğrudan veya dolaylı olarak iştirak eden kimselerin görevi bırakmış sayılacağı ve bunların on yıl süreyle kamu görevinden menedileceği düzenlenmektedir. Anayasa'nın 374'üncü maddesinde ise Anayasa'nın 239'uncu maddesi ile başkanın görev süresini (dört yıl) düzenleyen 237'nci maddesinin hiçbir şartta değiştirilemeyeceği hüküm altına alınmaktadır. Anayasa'nın 374'üncü maddesi ayrıca kendisinin de değiştirilemez olduğunu teminat altına almaktadır. Bu düzenlemelere ek olarak Anayasa 42'nci maddesinin beşinci fıkrasında başkanın görevine devam etmesi ya da yeniden seçilebilmesi için doğrudan ya da dolaylı olarak faaliyette bulunanların, yetkili mahkeme tarafından verilen bir karara dayanarak, yurttaşlıktan çıkarılacağı hüküm altına alınmaktadır. Anayasa'nın 4'üncü maddesinde ise siyasal münavebenin zorunlu olduğu ve bu kurala aykırılığın ulusa ihanet suçuna karşılık geldiği düzenlenmektedir.⁸²⁵

Özetle, 1982 Honduras Anayasası dönem sınırlamasına ilişkin oldukça katı hükümler içermektedir. Anayasa yeniden seçilmeyi mutlak olarak yasaklamakta; yeniden seçilme yasağı ile başkanın görev süresinin değiştirilemezliğini teminat altına almakta; başkanın görev süresini düzenleyen Anayasa maddelerini değiştirmeye veya ihlal etmeye yönelik girişimler bakımından çeşitli yaptırımlar öngörmektedir. Dolayısıyla başkanın görev süresine ilişkin düzenlemelerin 1982 Honduras Anayasası'nın en önemli unsurlarından biri olduğunu ileri sürmek mümkündür. Tabiri caizse bu düzenlemeler Anayasa'nın temel yapısını ya da çekirdeğini oluşturmaktadır. Son derece katı bir Anayasa izlenimi uyandıran ve varsayıma dayalı hükümler öngören

⁸²⁵ Honduras Anayasası için bkz.: "Honduras 1982 (rev. 2013)", (Çevrim içi), https://www.constituteproject.org/constitution/Honduras_2013, 19 Aralık 2023.

söz konusu bu düzenlemeler, 2006’da göreve başlayan Başkan Manuel Zelaya’nın 2009 yılında görevden alınmasının temel dayanağını oluşturmaktadır.⁸²⁶ Anayasa düzenlemelerini konu alan mahkeme kararına geçmeden önce bu gelişmelere kısaca değinmek gerekmektedir.

2006’da iktidara gelen Başkan Zelaya 2009 yılının Mart ayında, Kasım ayında düzenlenecek genel seçimlerle birlikte seçmenlere kurucu meclis toplanmasını isteyip istemediklerinin sorulacağı bir referandumun düzenleneceğine ilişkin kararname yayımlamıştır.⁸²⁷ Ardından Zelaya söz konusu kararnameyi ortadan kaldıran ve aynı konuda “bağlayıcı olmayan bir anket” yapılmasını öngören ikinci bir kararname yayımlamıştır. Yasama meclisi ve Yüksek Mahkemedeki bazı yetkililer tarafından kararname Anayasa’yı askıya alma ve görev süresi manipülasyonu olarak yorumlanmış; kararnamede geçen “kurucu meclis” ifadesine ise açıkça karşı çıkılmıştır.⁸²⁸

Kararnameye karşı çıkanların iddiasına göre bir kurucu meclisin toplanması mevcut Anayasa uyarınca mümkün değildir. Dönem sınırlamasını ortadan kaldırmak yönünde herhangi bir niyet sergilememiş olmasına rağmen Başkan Zelaya’nın temel motivasyonunun yeniden seçilme yasağını ortadan kaldırmak olduğu ileri sürülmektedir.⁸²⁹ Bundan sonraki süreçte Yüksek Mahkeme referanduma ilişkin tüm girişimlerin anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle durdurulmasına karar vermiştir. 28 Haziran 2009’da Başkan Zelaya Honduras ordusu nezaretinde Kosta Rika’ya gönderilmiştir. Yüksek Mahkeme Zelaya hakkında hâlihazırda hukuki bir sürecin yürütüldüğünü ilan etmişse de ordunun sivil siyasete yönelik bu müdahalesi sürecin meşruiyetini olumsuz yönde etkilemiştir. Aynı gün içerisinde yasama meclisi –bu

⁸²⁶ Landau, Dixon, Roznai, “Lessons from Honduras”, s.50; Landau, “Honduras: Term Limits Drama 2.0”, b.a.

⁸²⁷ United States Government Accountability Office, “Review of U.S. Response to the Honduran Political Crisis of 2009”, October 20, 2011, s.4, (Çevrim içi), <https://www.gao.gov/assets/gao-12-9r.pdf>, 19 Aralık 2023. Ayrıca bkz.: Munoz-Portillo, Treminio, “The Politics of Presidential Term Limits in Central America”, s.506-507.

⁸²⁸ United States Government Accountability Office, **a.g.e.**, s.4.

⁸²⁹ Landau, Dixon, Roznai, **a.g.e.**, s.50; Ginsburg, Melton, Elkins, “On the Evasion of Executive Term Limits”, s.1810; Landau, “Honduras: Term Limits Drama 2.0”, b.a.

yönde bir yetkisi bulunmamasına rağmen– Başkan Zelaya’yı görevden alarak yerine bir başkan vekili tayin etmiştir.⁸³⁰

Zelaya’nın görevden alınmasını savunanlar, Anayasa’nın başkanın görev süresini konu alan katı hükümlerine dayanmaktadır. İddiaya göre, Zelaya’nın referandum çağrısı yeniden seçilme yasağı öngören Anayasa maddesini değiştirmeye yönelik bir girişimdir. Honduras’ta 2009 yılında yaşanan bu kriz uluslararası toplumun tepkisine neden olmuş ve Zelaya’nın hukuka aykırı olarak görevden alınması bir darbe olarak nitelenmiştir.⁸³¹ Bundan sonraki süreçte ise anayasal düzen olumlu yönde gelişmekten ziyade siyasal elitlerin el birliğiyle bozulmaya devam etmiştir. 2012’de hükûmet tarafından önemli görülen bir kanun Yüksek Mahkeme tarafından iptal edilmiştir. Kanunun iptali üzerine Ulusal Parti’nin çoğunlukta olduğu yasama meclisi iptal yönünde oy kullanan Mahkeme üyelerini görevden alarak Mahkemeye dört yeni üye atamıştır. Yasama meclisinin azil yetkisinin bulunmaması bu gelişmeyi hukuka aykırı kılmakta ve bu itibarla yargı organına yönelik bir yasama darbesi olarak nitelenmektedir.⁸³² Dolayısıyla 2009’da Başkan Zelaya’nın görevden alınmasıyla ele alacağımız 2015 tarihli karara kadar siyasal ve anayasal konjonktürde ciddi gelişmeler yaşanmıştır. Başkan Zelaya’nın görevden alınmasını meşrulaştıran Mahkeme ile 2015’te dönem sınırlamasını ve ilgili diğer hükümleri Anayasa’ya aykırı bulan Mahkeme teknik olarak aynı Mahkeme olmakla birlikte Mahkemenin 2012 yılında yeniden yapılandırılmış olduğunu ve üye kompozisyonunun değiştiğini hatırlamak gerekmektedir.

Zelaya’nın yeni anayasa projesine şiddetle karşı çıkan Ulusal Parti, başkanlık ve yasama meclisi çoğunluğunu elde ettikten sonra Başkan Juan Orlando Hernandez’in yeniden aday olmasını mümkün kılmak üzere harekete geçmiştir. 2014 yılının Aralık ayında bir grup iktidar partisi milletvekili ve Ulusal Parti’nin eski bir başkanı

⁸³⁰ Landau, “Honduras: Term Limits Drama 2.0”, b.a.; United States Government Accountability Office, *a.g.e.*, s.4-5.

⁸³¹ Landau, Dixon, Roznai, “Lessons from Honduras”, s.51.

⁸³² Leonardo Aguilar, “Supreme Court ruling allowing Honduran president’s reelection was based on a lie”, August 20, 2021, (Çevrim içi), <https://contracorriente.red/en/2021/08/20/supreme-court-ruling-allowing-honduran-presidents-reelection-was-based-on-a-lie/>, 19 Aralık 2023. Yasama meclisi daha sonra gerçekleştirilen bir anayasa değişikliği ile bu işlemi meşrulaştırmaya gayret etmiştir. Bkz.: Landau, “Honduras: Term Limits Drama 2.0”, b.a; Landau, Dixon, Roznai, “Lessons from Honduras”, s.51.

Anayasa’da ve Ceza Kanunu’nda yer alan, yeniden seçilme yasağına yönelik her türlü faaliyeti yasaklayan ve bu tür faaliyetlere ilişkin çeşitli yaptırımlar öngören kuralların Anayasa’ya uygunluğunun denetlenmesi için Yüksek Mahkemeye başvuruda bulunmuştur.⁸³³ Başvurucuların iddiasına göre başkanın yeniden seçilmesini yasaklayan ilgili maddeler siyasal katılım, kanun önünde eşitlik ve seçme hakları yanında; ifade özgürlüğü ile kamusal meseleleri tartışma haklarına yönelik olarak Anayasa ve uluslararası sözleşmelere aykırı bir müdahale teşkil etmektedir.⁸³⁴

Mahkeme Anayasa’nın Mahkemenin görevlerini düzenleyen 313’üncü maddesi ile anayasa yargısı hakkında kanuni düzenlemeye dayanarak anayasaya aykırılık iddiasını incelemeye karar vermiştir. Mahkemenin anayasaya uygunluk incelemesinde bulunabileceği düzenlemeler kanun, uluslararası antlaşma ve anayasa değişiklikleri ile sınırlı olmakla birlikte Mahkeme 1982 Anayasası’nın orijinal hükümlerinin Anayasa’ya uygunluğunu denetleyerek oy birliğiyle bu hükümlerin uygulanamaz (**inapplicable**) olduğuna hükmetmiştir.⁸³⁵

Kararda ağırlıklı olarak dönem sınırlamasını çeşitli yaptırımlarla koruma altına alınan Anayasa’nın 239’uncu ve 42’nci maddelerine odaklanılmaktadır. Söz konusu yaptırımların siyasal katılım hakları ile bağlantılı olarak, Honduras Anayasası’nın diğer hükümlerinde ve uluslararası insan hakları belgelerinde güvence altına alınan ifade özgürlüğü hakları ile gerilimli bir ilişki içerisinde olduğuna dikkat çekilmektedir. Mahkemeye göre Anayasa’nın bazı bölümleri ile Anayasa ve uluslararası ilke ve normlarla teminat altına alınan doğal haklar arasında bir ihtilaf çıkması durumunda Mahkeme Anayasa’nın ilgili bölümlerini uygulanamaz bulmaya yetkilidir. Mahkeme, yurttaşların Anayasa’yı tartışma özgürlüğünü kısıtlayan 239 ve 42’nci maddeleri ile ifade özgürlüğü hakları arasında bu tür bir ihtilaf bulunduğunu değerlendirmektedir.⁸³⁶ Bununla yetinmeyen Mahkeme, 239’uncu maddedeki yeniden seçilme yasağı ile bu hükmün değiştirilmez olduğunu düzenleyen 374’üncü maddesinin ilgili kısmını da – uygulanamaz bulunan Anayasa hükümleri ile doğrudan ve zorunlu bir ilişki içinde olmalarından hareketle– uygulanamaz kılmaktadır. Sonuç olarak Mahkeme bu karar

⁸³³ Munoz-Portillo, Treminio, “The Politics of Presidential Term Limits in Central America”, s.508;

⁸³⁴ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.231-232.

⁸³⁵ Landau, “Honduras: Term Limits Drama 2.0”, b.a.; Landau, Dixon, Roznai, **a.g.e.**, s.52.

⁸³⁶ Landau, Dixon, Roznai, **a.g.e.**, s.52.

ile yeniden seçilme engeline karşı her türlü faaliyeti yasaklayan ve cezalandıran Anayasa düzenlemelerine ek olarak dönem sınırlamasının da bir hukuk normu olarak geçerliliğini ortadan kaldırmaktadır.⁸³⁷ Bu karardan istifade eden Başkan Juan Orlando Hernandez, 2017 seçimlerinde ikinci defa aday olmuş ve Başkan olarak seçilmiştir.

Görünen odur ki Mahkeme kararı Kosta Rika ve Nikaragua örneklerinin aksine asli kurucu iktidar ile türev kurucu iktidar arasındaki ayrıma dayanmamaktadır. İfade edildiği üzere bu fark, Mahkeme kararının incelenen Anayasa hükümlerinin Anayasa’da sonradan yapılan bir değişiklikle benimsenen değil, orijinal Anayasa metninde yer alan hükümleri konu almasından kaynaklanmaktadır. Bu itibarla Mahkeme asli kurucu iktidarın iradesine meydan okumakta ve kurucular tarafından kabul edilen esasları geçersiz kılmaktadır. Üstelik geçersiz kılınan Anayasa hükümleri, dönem sınırlamalarına ilişkin dünyanın en katı esaslarını öngörmekte ve hakiki manada Anayasa’nın temel yapısı veya çekirdeğini oluşturmaktadır. Dolayısıyla Mahkeme kararının gerekçesi türev kurucu iktidarın sınırlılığına ilişkin değildir. Öyleyse karar hangi gerekçeye dayanmaktadır?

Gerekçenin ağırlıklı olarak anayasa üstülük argümanına dayandığı düşünülmektedir. Anayasa’da ve uluslararası ilke ve normlarla teminat altına alınan doğal haklar ile Anayasa hükümleri arasında bir ihtilaf çıkması durumunda Mahkeme, Anayasa düzenlemelerini uygulanamaz bulma yetkisine sahip olduğunu ileri sürmektedir. Başka bir ifadeyle Mahkeme, Anayasa ile onun üzerinde yer alan birtakım ilke ve kuralların bulunduğunu değerlendirmektedir. Mahkeme her ne kadar temel hakların doğallığından bahsetse de temel argümanlarını doğal hukukçu bir perspektiften inşa etmemektedir.⁸³⁸ Mahkeme gerekçesini temel olarak uluslararası insan hakları hukukuna ve Anayasa ile uluslararası hukuk düzeni arasındaki hiyerarşiye dayandırmaktadır.⁸³⁹ Bununla birlikte bu hiyerarşiyi kurarken oldukça zayıf bir noktayı referans almaktadır. Bu referans 1982 Honduras Anayasası’nın 15’inci maddesidir. Mezkûr madde Honduras’ın halkların dayanışması, kendi kaderini

⁸³⁷ A.e., s.52-53.

⁸³⁸ Anayasa üstülük öğretisi ve eleştirisi için bkz.: Gözler, **Judicial Review of Constitutional Amendments**, s.71-74.

⁸³⁹ Landau, Dixon, Roznai, “Lessons from Honduras”, s.60; Munoz-Portillo, Treminio, “The Politics of Presidential Term Limits in Central America”, s.508.

tayin etme, iç işlere müdahale etmeme gibi uluslararası hukuk ilke ve uygulamalarını desteklediğini beyan etmektedir.⁸⁴⁰ Dolayısıyla ulusal hukuk ile uluslararası hukuk arasında hiyerarşi kurarken Mahkeme pek de sağlam olmayan bir Anayasa maddesini referans olarak göstermektedir.

Mahkeme, Honduras'ın başta Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi olmak üzere bir dizi insan hakları sözleşmesine 1982 Anayasası hazırlanmadan evvel taraf olduğunu kaydetmektedir. Sözleşmelerde güvence altına alınan hakların bağlayıcılığına dikkat çeken Mahkeme 1982 Anayasası'nı hazırlayanların bu haklara saygı gösterme ve koruma yükümlülüğünün bulunduğunu ileri sürmektedir. Bununla birlikte Mahkeme, zorunlu bir kamu yararı yahut sosyal ihtiyaç durumunda uluslararası insan hakları hukukundan kaynaklanan yükümlülüklerin ortadan kalkabileceğini değerlendirmektedir. Ancak her koşulda bu yükümlülüğün kalkması için hakka yönelik müdahalede kullanılan araç ile müdahalenin amacı arasında bir orantı bulunması gerekmektedir. Bu itibarla Mahkeme uluslararası insan hakları hukukundan doğan yükümlülüklerle ilişkin olarak ölçülülük ilkesi ya da Amerikan hukukundaki **strict scrutiny** ilkesine benzer bir değerlendirme yapmaktadır.⁸⁴¹ Buradan hareketle Mahkeme, başkanlık dönem sınırlamasına ilişkin bu denli katı bir sınırlamanın ne zorunlu bir sosyal ihtiyaç ne de zorunlu kamu yararı ile haklılaştırılabileceğini ifade etmektedir. Öte yandan Mahkemeye göre geçmişte belirli hedeflere ulaşmak bakımından makul bir şekilde tasarlanmış olsa bile yeniden seçilmeye ilişkin mutlak yasağın günümüzde orantılı olarak kabul edilmesi mümkün görünmemektedir.⁸⁴²

Son olarak Mahkeme insan haklarına ilişkin bir yorum kuralını esas alarak bir başka gerekçe daha sunmaktadır. Anayasa düzenlemeleri ile uluslararası insan hakları normları arasında çözümü zor bir ihtilaf çıkması durumunda uluslararası insan hakları hukuku, **pro homine ilkesini** uygulamayı gerektirmektedir. Bu ilke insan bireyinin keyfi müdahalelere maruz kalmaması için temel hakların etkili ve koşulsuz bir biçimde

⁸⁴⁰ Landau, Dixon, Roznai, **a.g.e.**, s.62.

⁸⁴¹ Versteeg v.d., "The Law and Politics of Presidential Term Limit Evasion", s.232.

⁸⁴² **A.e.**

uygulanmasını ifade etmektedir.⁸⁴³ Başka bir deyişle bu ilke tereddüt hâlinde hakların doğrudan, birey lehine olacak şekilde uygulanması anlamına gelmektedir. Mahkeme düşünce ve ifade özgürlüğü ve siyasal haklara erişimin başkanın yeniden seçilmesine ilişkin yasağa üstün geldiğini değerlendirmekte ve yeniden seçilme yasağını bilfiil ortadan kaldırmaktadır.⁸⁴⁴

d. Bolivya Çokuluslu Anayasa Mahkemesinin 0084-2017 Sayılı Kararı (2017)

Yüksek mahkemelerin araçsallaştırılması bahsinde ele alacağımız son karar Bolivya Çokuluslu Anayasa Mahkemesinin 2017 yılında vermiş olduğu, dönem sınırlamasının kaldırılması sonucunu doğuran karardır. Yukarıda ele alındığı üzere 1967 Bolivya Anayasası ardışık olmamak koşuluyla bir kişinin azami iki dönem Başkan olarak görev yapabilmesine olanak tanımaktadır. 2006’da göreve başlayan Başkan Morales, 2009 yılında yeni Bolivya Anayasası’nın hazırlanmasına öncülük etmiştir. 2009 Bolivya Anayasası’nın orijinal metninde azami iki dönem esası muhafaza edilirken ardışık seçilme engeli ortadan kaldırılmıştır. Anayasa’da yeni anayasa yürürlüğe girmeden önceki dönemlerin yeni anayasa kapsamında dikkate alınacağına ilişkin bir geçiş hükmü kabul edilmiştir. Anayasa Mahkemesi 2013 yılında, Morales’in 2006-2009 yılları arasındaki görev süresinin yeni Anayasa uyarınca bir dönem kabul edilmeyeceğine hükmetmiştir. 2014’te yeniden seçilen Morales, Anayasa Mahkemesinin 2015 yılında vermiş olduğu kararla dönem sınırlamasının değiştirilmesine yönelik bir anayasa değişikliği girişiminde bulunmuş fakat 2016’da yapılan referandumda halk buna onay vermemiştir.⁸⁴⁵ Son olarak Morales’in yeniden seçilebilmesi için –bir defa daha– Anayasa Mahkemesi göreve çağırılmıştır.⁸⁴⁶

⁸⁴³ Pro homine ilkesi hakkında bkz.: Samanta Kowalska, “Pro Homine Principle: An Axiological Compass in Interpretation Norms in the Field of Human Rights”, *The Age of Human Rights Journal*, S. 16, 2021, s.207-219.

⁸⁴⁴ Versteeg v.d., *a.g.e.*, s.232.

⁸⁴⁵ 2017 kararı öncesindeki gelişmeler için yukarıdaki başlıklara bakınız.

⁸⁴⁶ Bolivya Çokuluslu Anayasa Mahkemesi üyelerinin halk onayıyla seçildiğini bu bağlamda ifade etmek gerekmektedir. 2009 Bolivya Anayasası’nın 182’nci maddesi uyarınca yasama meclisi üçte iki çoğunlukla her bölüm bakımından ön seçim yaparak halk onayına sunulacak adayları tespit eder. Daha sonra bu adaylar halkın onayına sunulur. Bu düzenlemenin amacının Mahkeme üyelerini halka karşı hesap verebilir kılmak olduğu değerlendirilmektedir. Ancak adayların Morales’in partisinin hâkim

2017 yılının Eylül ayında Başkan Morales'in partisinden bir grup milletvekili dönem sınırlamasını Anayasa Mahkemesine taşımıştır. Başkanlık dönem sınırlamasının başkanın ve Bolivya halkının siyasal katılım haklarına müdahale ettiği iddiasıyla sınırlamanın anayasaya uygunluğunu ve uygulanabilirliğini incelemesi için yapılan başvuruda Mahkeme başvuruçuların iddiasını kabul ederek dönem sınırlamasının uygulanmaması gerektiğine karar vermiştir.⁸⁴⁷

Honduras Yüksek Mahkemesi kararında olduğu gibi Bolivya Anayasa Mahkemesi kararında da uluslararası insan hakları hukukunun üstünlüğü argümanına dayanıldığı görülmektedir.⁸⁴⁸ Mahkemeye göre Anayasa'nın Amerikalılararası insan hakları sistemine ve uluslararası insan hakları hukukuna uygun olması gerekmektedir. Oysa Anayasa'da yer alan dönem sınırlaması Mahkemeye göre uluslararası hukukla bağdaşmamaktadır. Mahkeme, siyasal haklar bakımından daha uygun bir hüküm öngörmesi nedeniyle Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi'nin siyasal katılım hakkını teminat altına alan 23'üncü maddesinin öncelikli olarak uygulanması gerektiğini ileri sürmekte ve siyasal katılım ve eşitlik hakları ile çelişen dönem sınırlamasına dair iç hukuk düzenlemelerinin anayasaya aykırı olduğunu değerlendirmektedir.⁸⁴⁹

Honduras kararının aksine Bolivya Anayasa Mahkemesinin bu kararının daha açık ve sağlam bir anayasal dayanağının bulunduğunu ifade etmek gerekmektedir. Zira 2009 Bolivya Anayasası'nın 256'ncı maddesi uluslararası insan hakları sözleşmelerine üstünlük tanımaktadır. Maddeye göre Bolivya'nın taraf olduğu insan hakları sözleşmeleri ile Anayasa hükümleri arasında bir çelişki bulunması durumunda, insan hakları lehine olan sözleşme hükümlerinin Anayasa karşısında öncelikli olarak uygulanması (**preferential application**) gerekmektedir. Aynı maddenin ikinci fıkrası

olduğu yasama organı tarafından belirlenmesi, Mahkemenin büyük ölçüde Başkan Morales'e karşı sorumlu olması sonucunu doğurmuştur. Bkz.: Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.233, 367 numaralı dipnot; Landau, Dixon, "Abusive Judicial Review", s.1362.

⁸⁴⁷ "Bolivia governing party challenges Morales' term limit", **BBC News**, September 19, 2017, (Çevrim içi), <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-41319045>, 20 Aralık 2023; Doyle, "Presidential Term Limits in Bolivia", s.550.

⁸⁴⁸ Şirin, Duymaz, "Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa", s.53.

⁸⁴⁹ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.233; Landau, Dixon, "Abusive Judicial Review", s.1362. Nihai değerlendirmeleri anlamama yardımcı olduğu için dostum Santiago Rodriguez-Castro'ya teşekkür ederim. Kararın İspanyolca metni için bkz.: Bolivya Çokuluslu Anayasa Mahkemesi (Tribunal Constitucional Plurinacional) Kararı, 0084/2017, 28 de noviembre de 2017, (Çevrim içi), <https://edwinfigueroa.files.wordpress.com/2017/12/sentencia-0084-2017-tcp-bolivia-reeleccion-evo-morales.pdf>, 20 Aralık 2023.

ise anayasal hakların sözleşmeye uygun olarak yorumlanacağını öngörmektedir. Bu itibarla Mahkeme kararının açık bir anayasal dayanağının bulunduğu düşünülmektedir.⁸⁵⁰

Uluslararası insan hakları hukukunun üstünlüğü argümanı dışında Mahkemenin dayandığı ikinci bir argüman daha bulunmaktadır. Anayasa'nın 196'ncı maddesinin ikinci fıkrasında Mahkemenin Anayasa'yı yorumlarken metnin lafzının yanı sıra Anayasa'yı hazırlayan Kurucu Meclisin niyet ve amacına da öncelik tanınması gerektiği ifade edilmektedir. Bu maddeden yola çıkarak Mahkeme Anayasa'nın hazırlık sürecine ilişkin tarihsel bir inceleme yapmaktadır. Mahkemeye göre Anayasa'yı hazırlayanlar esasen başkanlık dönem sınırlamasını Anayasa'ya dâhil etmek gibi bir niyet taşımamaktadır. Asli kurucu iktidarın esas planı başkanın yeniden seçilmesine ilişkin herhangi bir sınırlama öngörmemek iken, dönem sınırlaması Anayasa'nın sorunsuz bir şekilde kabul edilmesi amacıyla siyasal bir uzlaşısı sonucunda sonradan taslağa dâhil edilmiştir.⁸⁵¹

Sonuç olarak Bolivya Anayasa Mahkemesi de yorum yoluyla anayasal dönem sınırlamasını geçersiz kılmaktadır. Çalışmanın bir sonraki başlığında bu bölümde ele aldığımız konulara ilişkin genel bir değerlendirmede bulunulacaktır.

IV. Suistimalci Anayasacılık ve Görev Süresi Manipülasyonları Karşısında Anayasal Mekanizmaların Tartışmalı İşlevi

Suistimalci Anayasacılık (Abusive Constitutionalism) adlı çalışmasında David Landau, suistimalci anayasacılık kavramını şu şekilde tanımlamaktadır:

“Suistimalci anayasacılık anayasa değişikliği mekanizmalarının –anayasa değişikliği ve yeni anayasa yapımı için– kullanımını ihtiva etmektedir. Askerî darbe gibi demokrasinin ortadan kaldırılmasının geleneksel yöntemleri, son on yıllardır düşüşte olduğundan, otoriter veya yarı otoriter rejimler oluşturmak amacıyla anayasal araçların kullanımı artarak yaygınlaşmaktadır. İktidardaki güçlü devlet başkanları ve partiler, kendilerinin iktidardan düşmelerini zorlaştırmak ve ayrı bir erk olarak işlemlerini kontrol etmesi beklenen mahkemeler gibi kurumları etkisiz hâle getirmek amacıyla anayasa değişikliklerini düzenleyebilirler. Bu şekilde ortaya çıkan anayasalar, uzaktan hâlâ demokratik görünür ve liberal demokratik anayasalardan bulunanlardan farklı olmayan birçok unsuru ihtiva eder. Bununla birlikte yakından bakıldığında bunlar gerçekte demokratik düzeni zayıflatmak için işletilmektedir.”⁸⁵²

⁸⁵⁰ Sözleşme hükmünün yorumuna ilişkin değerlendirme bir sonraki başlıkta yapılacaktır.

⁸⁵¹ Versteeg v.d., **a.g.e.**, s.234.

⁸⁵² Landau, **Suistimalci Anayasacılık**, s.13.

Özetle ifade etmek gerekirse Landau, genel olarak, demokratik gerileme ya da otoriterleşmenin geçmişte olduğu gibi askerî darbelerle gerçekleşmediğine dikkat çekmektedir. Müellife göre seçimle iktidara gelen siyasal partiler ve liderler iktidarda kalmak ve kendi güçlerini tahkim etmek üzere anayasal araç ve mekanizmalardan yararlanmaktadır. Günümüzde anayasal demokrasiye yönelik tehditlerin anayasal demokrasinin kendi içinden geldiği ileri sürülmektedir. Anayasal değişim mekanizmaları, yani anayasa değişiklikleri ve anayasanın bir yenisi ile ikame edilmesi demokratik tahribata yol açacak şekilde istismar edilmektedir. Üstelik bu olgu yalnız pekişmemiş demokrasilerde gözlemlenmemektedir. Bu tür girişimlere kimi zaman yerleşik demokrasilerde de rastlanmaktadır. Suistimalci anayasacılığın çeşitli görünümelerini ele alan Landau, anayasal demokrasileri içeriden yönelen tehditler karşısında korumak üzere karşılaştırmalı anayasa hukukunda ortaya atılan çeşitli yaklaşım ve mekanizmaları değerlendirmektedir.

İlk olarak militan demokrasi anlayışı ve parti yasaklama uygulamalarını inceleyen Landau bu yöntemin otoriter ve totaliter eğilimlerin geleneksel biçimleri karşısında etkili bir şekilde kullanılabileceğini fakat modern tehditler karşısında kullanışlı olmadığını ileri sürmektedir. Zira suistimalci anayasacılık projeleri günümüzde daha çok parti programları muğlak, demokrasiye en azından görünürde bağlılık sergileyen siyasal partiler tarafından hayata geçirilmektedir. Üstelik suistimalci anayasacılık projeleri küçük ve marjinal gruplar yerine başlangıcından itibaren geniş halk kitlelerinin konsolide olduğu siyasal parti veya hareketler tarafından geliştirilmektedir. Dolayısıyla bu siyasal çoğunluklara yönelik yasaklamalar demokratik düzende istikrarsızlığa ve tahribata neden olma riski taşımaktadır. Türkiye deneyimi üzerinden Landau, parti yasaklama ve militan demokrasi anlayışının otoriterleşme tehdidi karşısında uygun bir çözüm sunmadığını değerlendirmektedir.⁸⁵³

Landau tarafından ele alınan ikinci koruma mekanizması ise anayasa değişiklikleri bakımından öngörülen hükümlere ilişkindir. Anayasa hukuku öğretisinde geliştirilen ve kademeli anayasa değişikliği eşikleri olarak adlandırılan

⁸⁵³ Bu konuda bkz.: Landau, **a.g.e.**, s.67-76. Ayrıca bkz.: Şirin, Duymaz, **a.g.e.**, s.47.

model uyarınca anayasalar, anayasa hükümlerinin değiştirilmesi bakımından zorluk derecesi farklılaşan çeşitli prosedürler öngörmektedir. Zorluk derecesi anayasa değişikliği sürecine dâhil olması gereken aktörler yanında yasama organında aranan nitelikli çoğunluklara bağlı olarak değişiklik göstermekte ve değiştirilmez hükümlerde bu derece azami seviyeye ulaşmaktadır. Kurucuların daha çok değer atfettiği devletin niteliği ve temel yapısına, insan haklarına ilişkin ilkelere ilişkin anayasa hükümleri bakımından anayasa değişiklikleri zorlaştırılmaktadır.⁸⁵⁴

Suistimalci girişimler karşısında bu yöntemin işlevselliği de oldukça şüpheli görünmektedir. Bir kere, anayasa değişikliği prosedürüne popüler bir unsurun, söz gelişi zorunlu referandumun dâhil edilmesi her durumda sürecin zorlaştırılması anlamına gelmemektedir. Popüler liderlerin halk iradesini kendi istek ve çıkarları doğrultusunda yönlendirme yeteneğine sahip olması dışında referandumun kendisi de ihtiyaca göre şekillendirilebilen popülist bir araç olarak işlev görebilmektedir.⁸⁵⁵ Öte yandan suistimalci girişimlerin değiştirilmesi zorlaştırılan anayasa düzenlemelerini doğrudan hedef almadığı değerlendirilmektedir.⁸⁵⁶ İfade edildiği üzere, kademeli eşikler genel olarak anayasanın temel yapısını ve çeşitli ilkeleri koruyacak şekilde tasarlanmaktadır. Ancak bu unsurların muğlaklığı, anayasanın herhangi bir maddesindeki değişikliğin temel yapıya veya anayasal ilkelere doğrudan ya da dolaylı olarak ne tür bir etkide bulunduğu konusunda tartışmalara kapı aralamaktadır. Anayasa değişikliği bahsinde ele aldığımız Bolivya, Ekvador ve Venezuela örneklerinden hatırlanacağı üzere bu gibi durumlarda yüksek yargının konuya müdahil olduğu görülmektedir. Anılan her üç örnekte de dönem sınırlamasına ilişkin düzenlemelerin devletin temel yapısına ilişkin olmadığı mahkemeler tarafından değerlendirilmektedir. Dolayısıyla mahkemeler görev süresi manipülasyonları karşısında anayasal demokrasiden yana bir pozisyon almak yerine değişikliğin kolay bir prosedürle gerçekleşmesine imkân tanımaktadır. Sonuç olarak suistimalci anayasacılık uygulamaları karşısında anayasal yapının kademeli anayasa değişikliği eşikleri ile korunması da pek mümkün görünmemektedir. Yeni anayasa yapımı bahsinde

⁸⁵⁴ Landau, **a.g.e.**, s.79-80.

⁸⁵⁵ Bu konuda bkz.: Dixon, Landau, “Constitutional End Games”, s.414; Silva-Portero, “Chronicle of an Amendment Foretold: eliminating presidential term limits in Ecuador”, b.a.

⁸⁵⁶ Şirin, Duymaz, **a.g.e.**, s.48; Landau, **a.g.e.**, s.85.

değindiğimiz üzere anayasa yapım süreçlerinin modern anayasa metinlerinde düzenlenmemesinin de önemli bir hukuk boşluğu yarattığını vurgulamak gerekmektedir. Mevcut anayasayı değiştirme imkân ve iktidarına sahip olmayan siyasal hareketler ve liderler bu boşluktan istifade ederek suistimalci bir araç olarak yeni anayasa yapımı stratejisini devreye sokabilmektedir.⁸⁵⁷

Suistimalci anayasacılık girişimleri karşısında etkililiği tartışılması gereken bir diğer mekanizma, anayasaya aykırı anayasa değişikliği öğretisi olarak adlandırılmaktadır. Bu öğretinin ilk koşulu anayasa değişikliklerinin anayasaya uygunluğunun esas bakımından denetlenmesidir.⁸⁵⁸ Yüksek mahkemelerin anayasa değişikliklerini esas bakımından denetlemeye yetkili olmadığı hâllerde dahi, kimi mahkemeler anayasa değişikliklerinin maddi sınırlarının bulunduğunu ileri sürerek bu yönde bir yetki kullanmaktadır.⁸⁵⁹ Öğretiyi haklı çıkarmak üzere çeşitli argümanlar ileri sürülmektedir. Bu argümanlar genel olarak asli kurucu iktidar ile tali kurucu iktidar arasındaki ayrıma; bir tür pragmatizme; anayasa düzenlemeleri ya da ulusal ve uluslararası hukuk düzenleri arasındaki hiyerarşiye veya istikrar arayışına dayanmaktadır.⁸⁶⁰ Literatürde öğretinin “...demokratik yönetimin temel özelliklerini koruyarak sistemin içeriden erozyona uğramasına engel olmaya yardım edebileceği” ileri sürülmekte ve bilhassa hiper başkanlık sistemlerinde önemli bir fonksiyon ifa ettiği değerlendirilmektedir.⁸⁶¹ Bununla birlikte farklı bir açıdan bakıldığında öğretinin halk egemenliği düşüncesiyle bağdaşmadığı, halkın ve anayasayı değiştirenlerin demokratik tercihini yadsıdığı da ileri sürülmektedir. Mahkemelerin anayasa

⁸⁵⁷ Landau, **a.g.e.**, s.110-111. Güncel çalışmalar değiştirilmesi zor anayasaların anayasal krizler karşısında ayakta kalma kapasitesinin azaldığını ortaya koymaktadır. Bu konuda bkz.: Elkins, Ginsburg, Melton, **The Endurance of National Constitutions**, s.99 vd. Ayrıca bkz.: Landau, **Suistimalci Anayasacılık**, s.77.

⁸⁵⁸ Landau, **a.e.**, s.88.

⁸⁵⁹ Şirin, Duymaz, **a.g.e.**, s.49.

⁸⁶⁰ Bu konuda bkz.: Landau, Dixon, Roznai, “Lessons from Honduras”, s.53-68. Ayrıca bkz.: Roznai, **Unconstitutional Constitutional Amendments**, s.218 vd. Bu argümanlardan en çok öne çıkanı, kurucu iktidarlar arasındaki ayrıma dayanan argümandır. Temel iddia, asli kurucu iktidarın her zaman için anayasayı yeniden yazma ya da bir başkası ile değiştirme iktidarına sahip olması; buna karşın tali kurucu iktidarın yetkisini anayasadan alması nedeniyle anayasayı değiştirirken anayasada öngörülen sınırlamalara tabi olmasıdır. Anayasa değişikliklerinin anayasaya aykırılığı öğretisi buradan hareketle bazı değişikliklerin anayasanın temel yapısında ya da anayasada öngörülen birtakım üstün ilkelerde değişiklikler öngörmesi nedeniyle ancak asli kurucu iktidar tarafından yapılabileceğini ileri sürmektedir. Bkz.: Landau, Roznai, Dixon, “Lessons from Latin America”, s.55; Albert, **Constitutional Amendments**, s.217 vd.

⁸⁶¹ Bkz.: Landau, **Suistimalci Anayasacılık**, s.95.

değişikliklerinde önemli bir aktör olarak belirmesi yargının siyasallaşması olarak nitelenmekte ve buna ihtiyatla yaklaşılması gerektiği değerlendirilmektedir.⁸⁶²

Kurumsallaşmış ve bağımsız bir anayasa yargısının bulunduğu sistemlerde öğretinin anayasal düzeni koruma, anayasal değişimin istismarcı biçimlerine ve liberal demokratik düzenin erozyonuna karşı emniyet supabı görevi görme potansiyeli taşıdığını kabul etmek mümkündür. Görev süresi manipülasyonlarını demokrasiye yönelik bir tehdit olarak kabul ettiğimizde bu öğretinin manipülasyon girişimleri karşısında anayasal demokrasiyi koruyacak bir mekanizma olarak işlemesi beklenmektedir. Oysa uygulamaya bakıldığında durumun pek de beklendiği gibi olmadığı göze çarpmaktadır. Kolombiya örneği bu anlamda bir istisna teşkil etmektedir. Yukarıda incelediğimiz Kosta Rika kararında Mahkeme, dönem sınırlamasına ilişkin anayasa değişikliğinin maddi içeriğinden hareketle usul yönünden kusurlu olduğunu tespit ederek yeniden seçilme yasağı öngören anayasa değişikliğini iptal etmiştir. Nikaragua kararında Mahkeme, asli kurucu iktidarın iradesinin üstünlüğüne ve anayasal değerlere dayanarak dönem sınırlamasını ortadan kaldıracak şekilde hüküm tesis etmiştir. Honduras ve Bolivya kararlarında ise mahkemeler çok daha ileri giderek orijinal anayasa metinlerinde yer alan dönem sınırlamalarının anayasaya uygunluğunu denetlemiş ve dönem sınırlamalarının geçersiz olduğunu tescil etmiştir. Bu kararlarda mahkemelerin genel olarak uluslararası insan hakları hukukunun üstünlüğü argümana dayandıkları göze çarpmaktadır.

Suistimalci anayasacılık girişimlerini engellemek üzere karşılaştırmalı hukukta geliştirilen savunma mekanizmaları büyük ölçüde yüksek yargı tasarrufunda bulunmaktadır. Dolayısıyla mekanizmaların suistimalci girişimler karşısında etkililiği de bu yargısal makamların tutumuyla belirlenmektedir.⁸⁶³ Uygulamaya bakıldığında mahkemelerin görev süresi manipülasyonları karşısında etkili bir tutum sergilemedikleri görülmektedir. Mahkemelerin sürece dâhil olduğu vakalarda görüldüğü üzere, yargı kimi hâllerde anayasa değişikliklerini kolaylaştırarak demokratik erozyona dolaylı olarak katkı sunmakta kimi hâllerde ise dönem

⁸⁶² Albert, **a.g.e.**, s.217-218; Landau, **a.g.e.**, s.90-93; Şirin, Duymaz, **a.g.e.**, s.49.

⁸⁶³ Şirin, Duymaz, **a.g.e.**, s.54.

sınırlamasını bütünüyle ortadan kaldırarak manipölasyon girişimlerinde çok daha aktif bir rol üstlenmektedir. Bunun dışında ulusal mahkemelerin gerekçe yazarken siyasal haklara ilişkin oldukça sorunlu bir kavrayış geliştirdikleri dikkat çekmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde Venedik Komisyonunun dönem sınırlamalarının siyasal haklar bakımından haksız bir sınırlama teşkil edip etmediğine ilişkin değerlendirmelerine yer verilmiştir. Kısaca hatırlatmak gerekirse Komisyon, yeniden seçilme gibi bir temel hakkın bulunmadığına dikkat çekmektedir. Komisyona göre seçme ve seçilme hakları mutlak haklar olmayıp bu haklara yönelik nesnel ve makul sınırlamaların öngörülmesi mümkündür. Ayrıca Komisyon, başkanlık dönem sınırlamalarının meşru bir amaç taşıması ve demokratik bir toplumda gerekli olması nedeniyle siyasal katılım haklarına yönelik haksız bir müdahale teşkil etmediğini değerlendirmektedir.⁸⁶⁴

Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi'nin nihai olarak yorumlanması Amerikalılararası İnsan Hakları Mahkemesinin görev ve yetkisi dâhilinde bulunmaktadır.⁸⁶⁵ Sözleşmenin denetim mekanizması olan Mahkeme, 2021 yılı öncesinde yeniden seçilme veya dönem sınırlamaları hakkında herhangi bir davaya bakmadığı gibi bu konuda görüş de belirtmemiştir. Dolayısıyla ele aldığımız Latin Amerika örneklerinde mahkemeler Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi'ni özgün bir biçimde yorumlamaktadır.⁸⁶⁶

21 Ekim 2019'da Kolombiya, dönem sınırlamaları ve yeniden seçilebilirliğin Amerikan insan hakları sistemi bağlamında değerlendirilmesi için Amerikalılararası İnsan Hakları Mahkemesinden istişari nitelikte görüş bildirmesi talebinde bulunmuştur. Kolombiya'nın talebi (i) herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın yeniden seçilmenin Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi'nde garanti altına alınan bir hak olup olmadığı; sınırlamaların Sözleşme'nin 23'üncü maddesi ile uyumlu olup olmadığı ve (ii) sınırlamaya tabi olmaksızın yeniden seçilmeye olanak tanıyacak bir

⁸⁶⁴ Bu konuda bkz.: Venice Commission, **Report on Term-Limits Part I – Presidents**, § 77-105. Ayrıca bkz.: Christina M. Cerna, "Advisory Opinion OC-28/21 on Presidential Re-election without Term Limits (Inter-Am. Ct. H.R.)" **International Legal Materials**, C. LXI, S. 5, 2022, s.683.

⁸⁶⁵ Amerikalılararası insan hakları sistemi hakkında bkz.: Volkan Aslan, "Amerikalılar Arası İnsan Hakları Sistemi", **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. III, S. 2, 2012, s.261-296.

⁸⁶⁶ Cerna, **a.g.e.**, s.683.

değişikliğin taraf devletlerin insan hakları bakımından yükümlülüklerine etkisinin ne olacağı sorularını kapsamaktadır.⁸⁶⁷

Sözleşme sisteminin temeli olan demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları kavramları arasındaki ilişkiyi kapsamlı bir şekilde tartışan Mahkeme, Avrupa ve Afrika insan hakları sistemlerinde olduğu gibi Amerikan insan hakları sisteminde de dönemsel sınırlamalara tabi olmaksızın yeniden seçilmenin özerk bir hak olarak teminat altına alınmadığını tespit etmektedir. Uluslararası insan hakları belgelerinde garanti altına alınan temel haklar seçme ve seçilme haklarıdır.⁸⁶⁸ Mahkemeye göre yeniden seçilme yasakları Sözleşme'nin 23'üncü maddesinde güvence altına alınan seçilme hakkına yönelik bir kısıtlama teşkil etmektedir. Bununla birlikte Mahkeme siyasal hakların mutlak olmadığını, kullanımının belirli düzenleme ve kısıtlamalara tabi olabileceğine dikkat çekmektedir. Sözleşme'nin 23'üncü maddesinin ikinci fıkrasında siyasal hakların kullanımının meşru sınırlama gerekçeleri arasında dönem sınırlaması zikredilmemişse de bu tür sınırlamaların Sözleşme'ye aykırılık teşkil etmediğini değerlendirmektedir.⁸⁶⁹ Mahkeme Sözleşme'de teminat altına alınan hakların keyfî olmamak koşuluyla taraf devletler tarafından sınırlanabileceğini kabul etmektedir. Ne var ki bu sınırlamanın kanuna dayanması; meşru bir amaç taşıması; sınırlamada kullanılan aracın elverişli, gerekli ve orantılı olması gerekmektedir.⁸⁷⁰ Mahkeme, yeniden seçilme bakımından dönem sınırlamalarının bir kimsenin iktidarda sürekli olarak kalmasını engelleyerek demokratik çoğulculuğu, siyasal münavebeyi ve denge ve denetim sistemini güvence altına aldığını ifade etmektedir. Buradan hareketle Mahkeme dönem sınırlamalarının temsili demokrasi ile çelişmediğini ve Sözleşme ile uyumlu olduğunu değerlendirmektedir.⁸⁷¹

Söz konusu bu istişari görüşle başkanlık dönem sınırlamasının kaldırılması yönünde karar veren ulusal mahkemelerin Sözleşme'nin siyasal katılım haklarını güvence altına alan 23'üncü maddesini yanlış yorumladıkları sonucuna ulaşılmaktadır.

⁸⁶⁷ A.e., s.687-688.

⁸⁶⁸ Inter-American Court of Human Rights (Inter-Am. Ct. H.R.), **Presidential Reelection Without Term Limits in the Context of the Inter-American Human Rights System**, Advisory Opinion OC-28/21 of June 7, 2021, Requested by the Republic of Colombia, § 92-102.

⁸⁶⁹ Inter-Am. Ct. H.R., **Presidential Reelection Without Term Limits**, § 104-112.

⁸⁷⁰ A.e., § 114.

⁸⁷¹ A.e., § 115-126.

Bu değerlendirmelerle de yetinmeyen Amerikalılararası İnsan Hakları Mahkemesi, dönem sınırlamalarının yokluğunun demokrasi bakımından risklerine dikkat çekmektedir. Mahkemeye göre bölge demokrasilerinin karşı karşıya olduğu en büyük tehlike anayasal düzenin beklenmedik bir şekilde çökmesinden ziyade demokrasinin kademeli olarak aşınması ve siyasal sistemin otoriterleşmesidir. Mahkeme, Sözleşme'nin sistematik olarak yorumlanmasının başkanın hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın yeniden seçilmesinin temsili demokrasiyle ve insan hakları belgelerinin taraf devletlere yüklediği yükümlölüklerle bağdaşmadığı sonucuna ulaşmaktadır.⁸⁷²

Çalışmanın bu bölümünde başkanlık sistemlerinde görev süresi düzenlemelerinin uygulamada gösterdiği özellikler ele alınmıştır. Bir sonraki bölümde Türkiye'de Cumhurbaşkanı'nın görev süresi incelenmektedir.

⁸⁷² A.e., § 145-146.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE CUMHURBAŞKANI’NIN GÖREV SÜRESİ

Çalışmanın giriş kısmında ifade edildiği üzere elinizdeki çalışmanın çıkış noktası güncel ve somut bir problemdir. Bu problem 2014 ve 2018 yıllarında art arda iki defa Cumhurbaşkanı olarak seçilen 12’nci Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın Anayasa’nın 101’inci maddesinde düzenlenen en fazla iki defa seçilme kuralı karşısında 2023 yılında yapılması planlanan Cumhurbaşkanlığı seçiminde aday olup olamayacağına ilişkindir. Çalışmayı yazmaya başladığımız sıralarda bu problem hem Türkiye siyasetinin hem de Türk anayasa hukukunun güncel tartışma konularından birini oluşturmaktadır.

Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın yeniden aday olup olamayacağına ilişkin mezkûr tartışmanın sebebi, 2017 yılında yapılan anayasa değişikliğidir. 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 16 Nisan 2017’de yapılan halk oylaması ile kabul edilmesi sonucunda “tarhimizin en büyük siyasal ve anayasal kırılması” yaşanmıştır.⁸⁷³ Söz konusu anayasa değişikliği uzlaşmacı bir yöntemle hazırlanmamış; değişiklik, Anayasa Komisyonu ve Genel Kurul görüşmelerinden olağanüstü hâl döneminde halk oylamasına sunulmasına kadar demokrasi ile bağdaşmayan bir usulle gerçekleştirilmiştir.⁸⁷⁴ “Türk tipi” başkanlık sistemine geçiş amacıyla gerçekleştirilen anayasa değişikliği, içeriği itibarıyla da çokça tartışılmıştır.⁸⁷⁵ Yeni sisteme yönelik eleştiriler ağırlıklı olarak yasama ve yürütme organları arasındaki dengenin bozulmasından kaynaklanmaktadır. Anayasa değişikliği ile yürütme yetkisi ve görevi tek bir kişiye, Cumhurbaşkanı’na devredilerek biçimsel anlamda başkanlık sistemine

⁸⁷³ İbrahim Ö. Kaboğlu, “Anayasal Kazanımlar Bilançosu”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, C. VI, S. 12, 2017, s.652.

⁸⁷⁴ Kaboğlu, *a.g.e.*, s.53-56. Ayrıca bkz.: Aslan, *Devlet Başkanının Kararname Yetkisi*, s.227.

⁸⁷⁵ Bu konuda bkz.: Kemal Gözler, *Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017’de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler*, 2. bsk., Bursa, Ekin, 2017; Fazıl Sağlam, “Devlet Güçlerinin OHAL KHK Rejimi ve 2017 Anayasa Değişikliğinden Sonraki Görünümü”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, C. VII, S. 13, 2018, s.21-102; Selin Esen, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, Y. 2016, S. 4, 2016, s.45-73; Levent Gönenc, Ali Ersoy Kontacı, “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama – Yürütme İlişkileri”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, C. MMXIX, S. 145, 2019, s.53-79; Sevtap Yokuş, “Türkiye’de Yeni Anayasa Arayışları ve 2017 Anayasa Değişiklikleri”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, C. VI, S. 12, 2017, s.665-682.

benzer bir hükûmet sistemi tesis edilmiştir.⁸⁷⁶ Bununla birlikte kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan başkanlık sisteminin aksine benimsenen yeni hükûmet sistemi kuvvetler arası denge ve denetim sistemini bozarak Cumhurbaşkanı'na yasama ve yargı organlarına hâkim bir pozisyon kazandırmıştır.⁸⁷⁷

Konumuz itibarıyla önem arz eden husus ise Anayasa'nın 6771 sayılı Kanun'la değişen 101'inci maddesi ile ilgilidir. Maddenin ikinci fıkrasında Cumhurbaşkanı'nın görev süresi beş yıl olarak tespit edilmekte ve bir kimsenin en fazla iki defa Cumhurbaşkanı olarak seçilebileceği hüküm altına alınmaktadır. 6771 sayılı Kanun öncesinde mezkûr düzenleme "Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir" hükmünü öngörmektedir. Dolayısıyla Anayasa'nın 6771 sayılı Kanun'la değiştirilmeden önce de aynı maddenin ikinci fıkrası Cumhurbaşkanı'nın görev süresini beş yıl olarak tespit etmekte ve azami iki dönem esasını kabul etmektedir.

6771 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 101'inci maddesi başlığıyla birlikte tamamen değiştirilmiştir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı'nın görev süresine ilişkin esaslar aynen korunduğu gibi esas itibarıyla görev süresini düzenleyen ilgili fıkra metninde herhangi bir biçimsel değişiklik yapılmamıştır. Anayasa değişikliği paketinde hükûmet sistemi değişmeden önce görev yapan Cumhurbaşkanları ile değişiklik gerçekleştiği sırada görevde bulunan Cumhurbaşkanı bakımından bir geçiş hükmü öngörülmemiştir. Bu itibarla, değişiklik öncesi dönemlerin yeni düzenleme kapsamında dikkate alınıp alınmayacağına dair hukukçular arasında görüş ayrılıkları yaşanmıştır.

2023 Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçiminin olağan takvime göre 18 Haziran 2023'te yapılması gerekirken Cumhurbaşkanı'nın 10 Mart 2023 tarih ve 2023/121 sayılı kararı ile TBMM genel seçimi ve Cumhurbaşkanlığı seçiminin yenilenmesine karar verilmiştir.⁸⁷⁸ Mezkûr karara istinaden Yüksek Seçim Kurulunca (YSK) alınan 2023/90 sayılı karar ile seçim tarihi (oy verme günü) 14 Mayıs 2023 olarak belirlenmiş ve Cumhurbaşkanlığı

⁸⁷⁶ Esen, **a.g.e.**, s.71.

⁸⁷⁷ Sağlam, **a.g.e.**, s.30-31; Esen, **a.g.e.**, s.71.

⁸⁷⁸ Cumhurbaşkanı Kararı (K. 2023/121), Resmî Gazete, T. 10/03/2023, S. 32128 (Mükerrer).

seçiminin ikinci oylamaya kalması hâlinde oylamanın 28 Mayıs 2023'te yapılması kararlaştırılmıştır.⁸⁷⁹ 12'nci Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın yeniden aday olamayacağına ilişkin itirazları değerlendiren YSK, 30 Mart 2023 tarih 2023/316 sayılı kararı ile itirazları reddetmiştir.⁸⁸⁰ Sonuç olarak çalışmayı yazmaya başladığımız sırada akıbeti belli olmayan tartışma ilerleyen süreçte nihayete ermiş; YSK kararına binaen adaylığı kesinleşen Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, 2023 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde aday olarak üçüncü defa Cumhurbaşkanı seçilmiştir.

Çalışmanın bu son bölümünde öncelikle Cumhurbaşkanlığı ve Cumhuriyet Anayasalarında Cumhurbaşkanı'nın görev süresine ilişkin düzenlemeler ele alınacaktır. Ardından 2007 ve 2017 anayasa değişikliklerinin değişikliklerin yapıldığı sırada görevde bulunan Cumhurbaşkanları üzerindeki etkisi incelenecektir.

I. Cumhurbaşkanlığı ve Cumhuriyet Anayasalarında Cumhurbaşkanı'nın Görev Süresine İlişkin Düzenlemeler

A. Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Makamının Oluşumu ve Genel Olarak Cumhurbaşkanı'nın Anayasal Konumundaki Değişim

Devlet başkanları bakımından öngörülen görev süresi düzenlemelerinin benimsenen hükûmet modeli ile yakın ilişki içinde olduğu çalışmanın birinci bölümünde ele alınmıştır. Kamusal makamlarda görev süresi düzenlemeleri binlerce yıldır ulusal örgütlenmelerin ilgilendiği konulardan birine karşılık gelmektedir. Bununla birlikte görev süresi sınırlamaları modern başkanlık sistemlerinde anayasa mühendisliğinin önemli ilgi alanlarından biri hâline gelmiştir.⁸⁸¹ Birinci bölümden hatırlanacağı üzere başkanlık sistemleri, devlet ve hükûmet başkanı rollerini birlikte üstlenen bir başkanın belirli bir süreliğine ve periyodik olarak halk tarafından seçildiği hükûmet sistemleridir.⁸⁸² Başkanın halk tarafından seçilmesi ona rasyonel bir otorite sağlamaktadır. Önemli yetkileri haiz bir kişinin uzun süreler iktidarda kalması, aşağıdan yukarı doğru cereyan eden meşruiyet diyagramının bozulması riskini

⁸⁷⁹ Yüksek Seçim Kurulu Kararı (K. 2023/90), Resmî Gazete, T. 10/03/2023, S. 32128 (2. Mükerrer).

⁸⁸⁰ Yüksek Seçim Kurulu Kararı (K. 2023/316), (Çevrim içi), <https://www.ysk.gov.tr/doc/karar/dosya/82617/2023-316.pdf>, 24 Aralık 2023.

⁸⁸¹ Ginsburg, Melton, Elkins, "On the Evasion of Executive Term Limits", s.1815.

⁸⁸² Fix-Fierro, Salazar-Ugarte, "Presidentialism", s 629.

beraberinde getirmekte; makamın sağladığı yetki ve ayrıcalıklar ise iktidarın suistimal edilmesine imkân tanıyarak siyasal iktidarın kişiselleşmesine ve sistemin otoriterleşmesine zemin hazırlamaktadır.⁸⁸³

Görev süresi düzenlemelerinin başkanlık sistemleri bakımından arz ettiği önem nedeniyle çalışmamız özel olarak başkanlık sistemlerine odaklanmaktadır. Cumhuriyet Anayasalarında Cumhurbaşkanı'nın görev süresine ilişkin düzenlemelerdeki değişimi anlayabilmek için ise öncelikle Türkiye'de uygulanan hükûmet sistemlerine ve Cumhurbaşkanlığı makamının oluşumuna; hükûmet sistemleriyle birlikte Cumhurbaşkanı'nın anayasal konumundaki değişime kısaca değinmek gerekmektedir.

23 Nisan 1920'de toplanan Büyük Millet Meclisi'nin (BMM) ilk icraatlarından biri, 25 Nisan tarihli karar ile *kuvve-i icraiye*nin yani yürütme kuvvetinin kurulması olmuştur.⁸⁸⁴ Söz konusu kararda yasama ve yürütme yetkilerinin BMM'ye ait olduğu vurgulanmakta ve hükûmet işlerinin Meclis içinden görevlendirilecek bir heyet tarafından yürütüleceği kararlaştırılmaktadır. Bununla birlikte, baskıdan kurtulması akabinde padişahın “meclisin düzenleyeceği “*esasat-ı kanuniye*” çerçevesindeki yerini” alacağı; dolayısıyla geçici ve ayrı bir devlet reisi tanınmaması gerektiği ifade edilmektedir.⁸⁸⁵ Buradan hareketle BMM hükûmetinin ilk yıllarında siyasal gereklilikler nedeniyle padişahı ayrı bir devlet başkanlığı makamının oluşturulmasının uygun görülmediği ileri sürülmektedir.⁸⁸⁶ Devlet iktidarının örgütlenişi ise 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun (1921 Anayasası) kabulü ile açıklık kazanacaktır.

Yeni Türk Devleti'ni kuran 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu (1921 Anayasası), geçiş döneminin asgari esaslarını ortaya koymak üzere kabul edilen bir çerçeve anayasa niteliği taşımaktadır. Anayasa'da devlet iktidarının örgütlenişi

⁸⁸³ Fix-Fierro, Salazar-Ugarte, **a.g.e.**, s.629; Turhan, “Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları”, s.68; Maltz, “The Case for Presidential Term Limits”, s.131; Duverger, **Seçimle Gelen Krallar**, s.45.

⁸⁸⁴ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s.25-26; Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 27. bsk., İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2016, s.236.

⁸⁸⁵ Tanör, **a.g.e.**, s.235-236.

⁸⁸⁶ Özbudun, **a.g.e.**, s.26.

bakımından kuvvetler birliği ilkesi ve meclis hükûmeti sistemi benimsenmiştir.⁸⁸⁷ Anayasa'nın 2'nci maddesi uyarınca "İcra kuvveti ve teşri salahiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder."⁸⁸⁸ 3'üncü maddede ise Türkiye Devleti'nin BMM tarafından idare olunacağı ve hükûmetin "BMM hükûmeti" olarak adlandırılacağı düzenlenmektedir. Henüz Anayasa hazırlanmadan evvel kabul edilen 2 Mayıs 1920 tarihli Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun ile kurulan İcra Vekilleri Heyeti'nin oluşumu ve işleyişi 1921 Anayasası ile birlikte anayasal bir çerçeveye kavuşmuştur.⁸⁸⁹

Meclis tarafından ve Meclis içerisinde seçilen üyelerden oluşan İcra Vekilleri Heyeti, BMM'den ayrı ve bağımsız bir organ olmayıp Meclis'e bağlı olarak çalışan bir yürütme kurulusudur. İcra Vekilleri Heyeti, Heyet üyeleri arasından seçtikleri bir başkana (İcra Vekilleri Heyeti Reisi) sahip olmakla birlikte, 1921 Anayasası'nın 9'uncu maddesi uyarınca BMM Reisi İcra Vekilleri Heyeti'nin doğal başkanı konumunda bulunmaktadır.⁸⁹⁰ Aynı maddede BMM Reisi, İcra Vekilleri Heyeti kararlarını Meclis adına tasdik etmeye yetkili kılınmaktadır. Nitekim bu tarihten itibaren BMM Hükûmeti'nin çıkardığı kararnamelerde İcra Vekilleri Heyeti Reisi yanında BMM Reisi'nin de imzasının yer aldığı görülmektedir.⁸⁹¹ Meclis adına imza yetkisi, esas itibarıyla devletin temsili anlamına gelmektedir. Vekiller Heyeti kararlarını tasdik ise parlamenter sistemlerde devlet başkanı tarafından kullanılan bir yetkidir. Bununla birlikte, az evvel ifade edildiği üzere, 1921 Anayasası'nda müstakil bir devlet başkanlığı makamının oluşturulmadığı görülmektedir.⁸⁹² Bunun yanında Meclis'in İcra Vekilleri Heyeti'ni yönlendirme ve denetleme, gerekirse azlederek yerlerine yeni üyeler seçme yetkisini sahip olması karşısında Heyet'in Meclis'e karşı kullanabileceği (fesih yetkisi gibi) bir mekanizmanın bulunmaması; bu dönemde

⁸⁸⁷ Tanör, *a.g.e.*, s.253.

⁸⁸⁸ Şeref Gözübüyük, *Açıklamalı Türk Anayasaları: 1876, 1921, 1924, 1961, 1982 Anayasalarının Yapılışları, Özellikleri ve Yapılan Değişiklikler*, Ankara, Turhan, 2000, s.44.

⁸⁸⁹ Tanör, *a.g.e.*, s.236, 258-259.

⁸⁹⁰ *A.e.*, s.259. 1922 tarihli İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun ile İcra Vekilleri Heyeti Reisi'nin de BMM tarafından seçilmesi esası kabul edilmiştir. Bkz.: Taha Parla, *Türkiye'de Anayasalar: Tarih, İdeoloji, Rejim*, 5. bs., İstanbul, Metis, 2016, s.23.

⁸⁹¹ Yavuz Aslan, "I. Dönem TBMM'de 'İcra Vekilleri Heyeti Riyaseti (Hükümet Başkanlığı)'nın Statüsü ve 'TBMM Reisi'nin İcra ile ilgili Yetki ve Sorumluluğu", *Atatürk Dergisi*, C. III, S. 1, 2000, s.65.

⁸⁹² Ergun Özbudun, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmetinin Hukukî Niteliği", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, C. I, S. 2, 1985, s.492-492.

benimsenen hükûmet sisteminin bazı sapmalara rağmen meclis hükûmeti sisteminin bir örneği olduğunu ortaya koymaktadır.⁸⁹³

1921 Anayasası'nda devlet başkanlığı makamının öngörülmemesinin temel nedeni, meclis hükûmeti sisteminin benimsenmiş olmasından ziyade dönemin pratik gereklilikleri ile ilişkilidir. Osmanlı monarşisi henüz tasfiye edilmemişken ayrı bir devlet başkanlığı makamının oluşturulması, milli mücadeleye destek veren saltanat yanlılarının tepkisini çekeceğinden ötürü bu yönde bir tercihte bulunulmamıştır.⁸⁹⁴ BMM Heyet-i Umumiyesi 30 Ekim ve 1-2 Kasım 1922 tarihlerinde aldığı iki ayrı karar (307 ve 308 sayılı Kararlar) ile saltanat ve halifeliği birbirinden ayırarak saltanatu kaldırmıştır.⁸⁹⁵ İkinci Meclis ise 29 Ekim 1923 tarihinde kabul ettiği 364 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun ile Türkiye Devleti'nin yönetim şeklinin Cumhuriyet olduğunu ilan etmiştir. Anayasa'nın 364 sayılı Kanun'la değişik 11'inci maddesi "Türkiye Reisicumhuru Devletin Reisidir. Bu sıfatla lüzum gördükçe Meclise ve Heyeti Vekileye riyaset eder" demek suretiyle yeni Cumhuriyet'in bir gereği olarak Cumhurbaşkanlığı makamını kurmaktadır.⁸⁹⁶ Anayasa değişikliği ile birlikte Vekiller Heyeti'nin teşekkülünde de parlamenter sisteme uygun bir model benimsenmiştir. Bu itibarla, Cumhuriyeti ilan eden anayasa değişikliği ile uygulanan hükûmet sistemi bakımından meclis hükûmeti sisteminin saf biçiminden uzaklaşıldığını kabul etmek gerekmektedir.⁸⁹⁷

Cumhuriyet tarihinde BMM tarafından yapılan ikinci anayasa, 1924 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'dur (1924 Anayasası). 1924 Anayasası'nın parlamenter meşruiyetin katı biçimi olan meclis hükûmeti sistemi ile kuvvetlerin yumuşak ayrımına dayanan parlamenter sistem arasında karma bir hükûmet modeli öngördüğü kabul

⁸⁹³ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s.26-27. Ayrıca bkz.: Ergun Özbudun, "Türkiye'nin Parlamenter Sistem Tecrübesi", Türkiye'nin Sistem Arayışı Rapor No. 1, Ankara, Ankara Enstitüsü, 2022, s.7-9; Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, 3. bsk., Bursa, Ekin, 2019, s.71-72.

⁸⁹⁴ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.260; Özbudun, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmetinin Hukukî Niteliği", s.493-494. Ne var ki, yukarıda da değinildiği üzere, parlamenter sistemde devlet başkanına ait olan Meclis adına imza ve Vekiller Heyeti kararlarını tasdik yetkilerinin bu dönemde BMM Reisi tarafından kullanıldığı ifade edilmelidir. Bkz.: Özbudun, **a.e.**; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.72.

⁸⁹⁵ Tanör, **a.g.e.**, s.278-279; Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s.27.

⁸⁹⁶ Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, s.47; Tanör, **a.g.e.**, s.284; Özbudun, "Türkiye'nin Parlamenter Sistem Tecrübesi", s.10; Parla, **Türkiye'de Anayasalar**, s.24.

⁸⁹⁷ Tanör, **a.g.e.**, s.284-285; Özbudun, "Türkiye'nin Parlamenter Sistem Tecrübesi", s.10.

edilmektedir.⁸⁹⁸ Söz konusu hükûmet sistemi “kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı” sistemi olarak da anılmaktadır.⁸⁹⁹ Anayasa’nın 4’üncü maddesinde Türk milletinin TBMM tarafından temsil edildiği ve egemenlik hakkının da yalnız TBMM tarafından kullanılacağı düzenlenmekte; 5’inci maddesinde ise yasama yetkisi ile yürütme kuvvetinin Meclis’te toplandığı ifade edilmektedir. Bununla birlikte yasama yetkisini bizzat kullanan Meclis’in yürütme yetkisini kendi seçeceği Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu eliyle kullanacağı düzenlenmekte ve hükûmetin kurulması bakımından parlamenter hükûmet sistemine uygun bir usul benimsenmektedir (m.44).⁹⁰⁰

1924 Anayasası’nda Cumhurbaşkanı’nın konumu bakımından dikkat çekici bir husus, Kanun-i Esasî Encümeni’nin hazırladığı ve Meclis görüşmelerinde esas alınan Anayasa tasarısında Cumhurbaşkanı’nın siyaset üstü bir hakem olduğuna vurgu yapılmış olmasıdır. Bunun yanında Anayasa tasarısında Meclis karşısında Cumhurbaşkanı’nı önemli yetkilerle donatan düzenlemelerin yer aldığı görülmektedir. Yasama meclisini feshetme ve geciktirici veto yetkileri başta olmak üzere söz konusu düzenlemeler Meclis Genel Kurulunda büyük bir itirazla karşılanmış ve kabul edilmemiştir.⁹⁰¹ Nihayetinde 1924 Anayasası’nda Cumhurbaşkanı’na sembolik ve törensel nitelikte yetkiler tanınarak parlamenter sistemlerdeki devlet başkanının konumuna uygun bir Cumhurbaşkanlığı makamı öngörülmüştür.⁹⁰²

1924 Anayasası’ndan sonra 1961 Anayasası’nda benimsenen hükûmet sistemine ve bu sistem içinde Cumhurbaşkanı’nın konumuna kısaca bakmak gerekmektedir. Yeni Türk Devleti’nin çok partili siyasal hayata geçişinin ardından gerçekleşen 27 Mayıs 1960 tarihli askerî darbe ile anayasal düzen kesintiye uğramıştır. 1961 Anayasası ise çok partili dönemin siyasal rejim sorunlarına cevap aramak üzere hazırlanan tepkisel anayasa niteliği taşımaktadır.⁹⁰³ Kurulan hükûmet sistemi, kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan saf parlamenter sistemdir. 1961 Anayasası egemenliğin kullanımını tek bir organa vermek yerine devlet iktidarını ve egemenliğin

⁸⁹⁸ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s.29; Parla, **a.g.e.**, s.26.

⁸⁹⁹ Özbudun, “Türkiye’nin Parlamenter Sistem Tecrübesi”, s.10; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.88.

⁹⁰⁰ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s.29; Parla, **a.g.e.**, s.26-27.

⁹⁰¹ Özbudun, “Türkiye’nin Parlamenter Sistem Tecrübesi”, s.11-12; Tanör, **a.g.e.**, s.290-293.

⁹⁰² Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.86-87; Parla, **a.g.e.**, s.27.

⁹⁰³ Tanör, **a.g.e.**, s.377.

kullanımını çeşitli organlar arasında paylaştırarak kurumlar arası denge ve denetim mekanizmaları öngörmektedir.⁹⁰⁴ 1924 Anayasası'nın aksine 1961 Anayasası 5 ve 6'ncı maddelerinde yasama ve yürütme kuvvetlerini ayrı organlara tevdi etmektedir.⁹⁰⁵ Bununla beraber yasama bir yetki olarak tanımlanırken yürütmenin yalnızca bir görev olarak ifade edildiği görülmektedir.⁹⁰⁶ Bu durum yürütmeye karşı çekincelerin etkisiyle yasama lehine bir tercihte bulunulduğunu ortaya koymaktadır.⁹⁰⁷ Ancak "kanunlar çerçevesinde yerine getirilen bir görev" olmakla birlikte yürütmenin 1924 Anayasası'na kıyasla güçlendirildiği de göze çarpmaktadır.⁹⁰⁸ Hükûmetin kuruluşu ve Cumhurbaşkanı'nın anayasal konumu bakımından Anayasa parlamenter modele uygun esaslar kabul etmektedir.⁹⁰⁹ Cumhurbaşkanı'na tanınan görev ve yetkilerin genel olarak parlamenter sistemlerde devlet başkanlarına tanınan yetkiler olduğunu ifade etmek mümkündür.⁹¹⁰

Ancak bu bağlamda ifade edilmesi gereken özel bir husus bulunmaktadır. Benimsenen parlamenter hükûmet sisteminin bir gereği olarak düalist yapıda bulunan yürütme organının sorumsuz kanadının yani Cumhurbaşkanı'nın asker olması gibi bir hüküm doğal olarak Anayasa'da yer almamaktadır. Başka bir ifade ile Anayasa'nın hiçbir maddesinde Cumhurbaşkanlığına askerlerin seçilmesini teşvik eden herhangi bir düzenleme öngörülmemektedir. Bununla birlikte 27 Mayıs rejiminin sivil yönetime geçiş için ileri sürdüğü koşullardan biri, 27 Mayıs'ın ve askerî rejimin lideri olan Orgeneral Cemal Gürsel'in yeni anayasal düzenin ilk Cumhurbaşkanı olarak seçilmesidir. Ordunun baskısı karşısında yeni TBMM Cemal Gürsel'i Cumhurbaşkanı olarak seçmiştir. Bu durumun 1961 Anayasası'nın uygulandığı dönem itibarıyla bir geleneğe dönüştüğünü ileri sürmek mümkündür. Zira 1961 Anayasası'nın uygulandığı 19 yıllık zaman diliminde Cumhurbaşkanlığı makamına seçilen diğer iki isim de – Cevdet Sunay ve Fahri Korutürk– ordudan gelmektedir.⁹¹¹ 12 Mart Muhtırası sonrası

⁹⁰⁴ A.e., s.394; Bülent Tanör, **İki Anayasa: 1961-1982**, 5. bsk., İstanbul, On İki Levha, 2019, s.15.

⁹⁰⁵ Özbudun, "Türkiye'nin Parlamenter Sistem Tecrübesi", s.13; Tanör, **İki Anayasa**, s.15.

⁹⁰⁶ Gözübüyük, **a.g.e.**, s.89.

⁹⁰⁷ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.396.

⁹⁰⁸ Tanör, **İki Anayasa**, s.78-79.

⁹⁰⁹ Özbudun, "Türkiye'nin Parlamenter Sistem Tecrübesi", s.13.

⁹¹⁰ Yetkiler için bkz.: Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.397-398.

⁹¹¹ Bu konuda bkz.: Serap Yazıcı, **Türkiye'de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri**, Ankara, Yetkin, 1997, s.80.

yapılan 1971-1972 anayasa değişiklikleri ile yürütmenin güçlendirilmesi yönünde tercihte bulunulmuştur. Söz konusu bu değişiklikler kurumsal örgütlenme bakımından yürütmenin sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulunu ilgilendirmektedir.⁹¹²

Son olarak 1982 Anayasası kapsamında genel bir değerlendirme yapmak gerekmektedir. 12 Eylül 1980 askerî darbesinin bir ürünü olan 1982 Anayasası darbe anayasalarının genel niteliklerine uygun bir biçimde tepkisel bir karakter taşımaktadır.⁹¹³ 12 Mart Muhtırası ile başlayan yürütme erkinin güçlendirilmesi eğilimi, yeni Anayasa’da özgürlük-otorite dengesinin açıkça devlet iktidarı lehine bozulması ile sonuçlanmıştır. 1982 Anayasası otoriteyi esas alan bir içerik taşımakta olup kurumsal örgütlenme modeli bağlamında bu durum devlet organları arasında yürütme organının güçlendirilmesi anlamına gelmektedir.⁹¹⁴ 1982 Anayasası bu itibarla yürütmeye karşı çekinceyle hazırlanan, parlamentarizmin standartlarından bir miktar ayrılarak yasamayı yürütme karşısında kayıran 1961 Anayasası’ndan net bir biçimde ayrılmaktadır. Egemenliği devlet organları arasında paylaştıran 1982 Anayasası, “...kuvvetler ayrımının devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelme(diği)”ni ilan ederek yasama organının üstünlüğüne kesin olarak son vermektedir.⁹¹⁵

1982 Anayasası hükûmet sistemi olarak parlamentarizmi kabul etmekle birlikte yürütme organının sorumsuz kanadı olan devlet başkanı bakımından saf parlamenter sistemlerde rastlanmayacak düzeyde yetkiler öngörmektedir.⁹¹⁶ 1961 Anayasası saf parlamenter sisteme uygun olarak temsîlî ve sorumsuz bir Cumhurbaşkanlığı makamı tesis ederken 1982 Anayasası Cumhurbaşkanı’nı olağanüstü yetkilerle donatmaktadır.⁹¹⁷ Cumhurbaşkanı’na tanınan yetkiler Anayasa’nın 104’üncü maddesinde yasama, yürütme ve yargı alanları arasında bir ayrıma tabi tutularak devlet başkanlığı makamında merkezîleşen bir “yürütmenin üstünlüğü” sistemi oluşturulmaktadır.⁹¹⁸ Bu durum Bülent Tanör tarafından, 1982 Anayasası’nın “adeta

⁹¹² Tanör, **İki Anayasa**, s.46-47; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.111-112.

⁹¹³ Sevtap Yokuş, “Türkiye’de Yürütme Erki: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Türkiye’nin Sistem Arayışı Rapor No. 7, Ankara, Ankara Enstitüsü, 2022, s.6.

⁹¹⁴ Yokuş, **a.e.**, s.6; Özbudun, “Türkiye’nin Parlamenter Sistem Tecrübesi”, s.15.

⁹¹⁵ Parla, **Türkiye’de Anayasalar**, s.42.

⁹¹⁶ Özbudun, “Türkiye’nin Parlamenter Sistem Tecrübesi”, s.15.

⁹¹⁷ Parla, **a.g.e.**, s.71; Yokuş, **a.g.e.**, s.14.

⁹¹⁸ Parla, **a.g.e.**, s.73.

Cumhurbaşkanının kişiliğinde kısmî bir kuvvetler birliği sistemi” oluşturduğu şeklinde değerlendirilmektedir.⁹¹⁹ Devlet iktidarının her alanında geniş anayasal yetkilerle donatılan Cumhurbaşkanı’nın sorumsuzluğu esası ise 1982 Anayasası’nda muhafaza edilmektedir.⁹²⁰

Çalışmanın kapsamı esas olarak devlet başkanlarının görev süresine ilişkin düzenlemeler ile sınırlı olduğundan ötürü Cumhurbaşkanı’nın görev ve yetkileri bakımından anayasal konumundaki dönüşümü burada tüm ayrıntılarıyla ele almak mümkün olmayacaktır. Ancak Cumhuriyet Anayasalarında yasama organının yetkilerinin zayıflarken buna paralel olarak yürütme organının git gide güçlendiği bir tarihsel örüntü göze çarpmaktadır. Bu durum dünyadaki genel eğilime uygun olarak 1982 Anayasası ile çok daha belirgin bir hâl almıştır.⁹²¹

2007 anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı’nın doğrudan halk tarafından seçilmesi yöntemi kabul edilerek parlamentarizmden biraz daha uzaklaşmıştır.⁹²² Nihayet 2017 anayasa değişikliği ile yürütme organı monist bir yapıya evrilmiş ve parlamenter sistem bütünüyle terk edilmiştir. Ne var ki klasik hükûmet sistemleri sınıflandırması uyarınca benimsenen yeni hükûmet sisteminin ne olduğunu saptamak oldukça güç görünmektedir. Çünkü bir kere Cumhurbaşkanı “seçimleri yenileme” olarak adlandırılan ancak teknik açıdan fesih olarak niteleyebileceğimiz bir yetkiye sahip bulunmaktadır. Yürütme organının yasama organını feshetme imkânına sahip olduğu bir sistemin başkanlık sistemi olarak adlandırılması mümkün görünmemektedir.⁹²³ Yürütme yetki ve görevini tek başına kullanan Cumhurbaşkanı bu yeni sistemle birlikte başkanlık sisteminin ne saf örneğinde olduğu gibi ne de Latin Amerika örneklerindeki gibi bir konumda bulunmaktadır. 2017 değişikliği sonrası Türkiye’de Cumhurbaşkanı seçimleri yenileme; Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları, üst düzey kamu yöneticilerini atama; Hakimler ve Savcılar Kuruluna ve Anayasa Mahkemesine üye seçme gibi önemli yetkileri hiçbir organ ya da makamın iradesine tabi olmaksızın tek başına kullanabilmektedir.⁹²⁴ 2017 anayasa değişikliği

⁹¹⁹ Tanör, **İki Anayasa**, s.109.

⁹²⁰ Parla, **a.g.e.**, s.73.

⁹²¹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.122.

⁹²² Bu konu ileride ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

⁹²³ Gözler, **Elveda Anayasa**, s.70-71.

⁹²⁴ Yokuş, “Türkiye’de Yürütme Erki: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, s.17.

ile yürütme organının tek sahibi olan Cumhurbaşkanı yasama ve yargı organları karşısında ölçüsüz biçimde güçlenmiştir. Üstelik bu sistemde kuvvetler arası denge ve denetimi tesis edecek mekanizmaların bulunduğunu ileri sürmek de ne yazık ki güçtür.⁹²⁵

B. Cumhuriyet Anayasalarında Cumhurbaşkanı'nın Görev Süresine İlişkin Düzenlemeler

Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı makamının anayasal konumundaki değişimi bu şekilde ele aldıktan sonra Türkiye özelinde değerlendirmelerimiz Cumhuriyet Anayasalarında Cumhurbaşkanı için öngörülen görev süresi düzenlemeleri ile devam edecektir. Bu başlıkta öncelikle 1921, 1924 ve 1961 Anayasalarında yer alan düzenlemeler; ardından hâlen yürürlükte bulunan 1982 Anayasası'nın otantik metni ile bu metindeki dönüşüm ele alınacaktır.

1. 1921, 1924 ve 1961 Anayasalarında Cumhurbaşkanı'nın Görev Süresi

Yukarıda Cumhuriyetin ilanı öncesinde 1921 Anayasası'nda ayrı bir devlet başkanlığı makamı oluşturulmadığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte devlet başkanlarına ait olması gereken kimi fonksiyonlar 1920 ile Cumhuriyetin ilan edildiği 1923 yılları arasında BMM Reisi tarafından yerine getirilmiştir.⁹²⁶ Nitekim Kanun-ı Esasî Encümeni (Anayasa Komisyonu) Başkanı Yunus Nadi Bey de Cumhuriyeti ilan eden anayasa değişikliği kanunu Mecliste görüşülürken bu durumu açıkça ifade etmekte ve Cumhuriyetin bir gereği olarak ayrı bir makamın oluşturulması gerektiğine dikkat çekmektedir.⁹²⁷

Yeni Türk Devleti'nin müstakil devlet başkanlığı makamı, 29 Ekim 1923 tarihli Cumhuriyeti ilan eden anayasa değişikliği kanunu ile tesis edilmiştir.⁹²⁸ 364 sayılı

⁹²⁵ Esen, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, s.71. Gözler, **Elveda Anayasa**, s.21.

⁹²⁶ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.72; Şirin, Duymaz, “Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa”, s.55.

⁹²⁷ Kazım Öztürk, **Türk Parlamento Tarihi: TBMM II. Dönem (1923-1927) Cilt I**, y.y., Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları, t.y., s.199.

⁹²⁸ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.284.

Teşkilât-ı Esâsiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun ile değişik 1921 Anayasası'nın 11'inci maddesine göre:

“Türkiye Reisicumhuru Devletin Reisidir. Bu sıfatla lûzum gördükçe Meclise ve Heyeti Vekileye riyaset eder.”⁹²⁹

Anayasa'nın 364 sayılı Kanun'la değişik 10'uncu maddesi ise Cumhurbaşkanı'nın ne şekilde seçileceğini, görev süresini ve yeniden seçilip seçilemeyeceğini şu şekilde düzenlemektedir:

“Türkiye Reisicumhuru, Türkiye Büyük Millet Meclisi Heyet Umumiyesi tarafından ve kendi âzası meyanından bir intihap devresi için intihap olunur. Vazifei Riyaset yeni Reisicumhurun intihabına kadar devam eder. Tekrar intihap olunmak caizdir.”⁹³⁰

Görüldüğü üzere Cumhuriyeti ilan eden anayasa değişikliği kanunu, Cumhurbaşkanı'nın BMM'nin kendi üyeleri arasından ve BMM Genel Kurulu tarafından seçileceğini hüküm altına almaktadır. Cumhurbaşkanı'nın görev süresi ise bir seçim dönemi olarak belirlenmiş ve bu görevin yeni Cumhurbaşkanı seçilinceye kadar devam edeceği öngörülmüştür. 1921 Anayasası'nın 5'inci maddesinde BMM üyelerinin iki yılda bir seçileceği düzenlendiğine göre Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin bu dönemde iki yıl olarak öngörüldüğünü ifade etmek mümkündür.⁹³¹ BMM görüşmeleri sırasında bu kadar önemli bir makam için iki yıllık görev süresinin oldukça kısa olduğu ileri sürülmüş ve en azından iki seçim dönemi kadar, yani dört yıllık bir görev süresi öngörülmesi önerilmiştir. Söz konusu bu öneri Genel Kurul tarafından kabul edilmemiştir.⁹³² Öte yandan 1921 Anayasası'nın 364 sayılı Kanun'la değişik 10'uncu maddesinde bir kişinin Cumhurbaşkanı olarak yeniden seçilmesine olanak tanınmakla birlikte, yeniden seçilmeye ilişkin bir sınırlama getirilmediği dikkat çekmektedir. Meclis görüşmeleri sırasında bu konuda herhangi bir tartışma yaşanmamıştır.

İkinci Meclis tarafından hazırlanan ve 20 Nisan 1924 tarihinde kabul edilen 491 sayılı Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu (1924 Anayasası) ise Cumhurbaşkanı'nın ne şekilde

⁹²⁹ Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, s.47.

⁹³⁰ Gözübüyük, **a.e.**, s.47.

⁹³¹ 1921 Anayasası'nın ilgili maddesi için bkz.: Gözübüyük, **a.e.**, s.44.

⁹³² Öztürk, **Türk Parlamento Tarihi**, s.206-207.

seçileceğini, görev süresini ve yeniden seçilip seçilemeyeceğini 31'inci maddesinde şu şekilde düzenlemektedir:

“Türkiye Cumhurbaşkanı, Büyük Millet Meclisi kamutayı tarafından ve kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilir. Cumhurbaşkanlığı görevi, yeni Cumhurbaşkanının seçimine kadar sürer. Yeniden seçilmek olur.”⁹³³

Görüldüğü üzere 1924 Anayasası da Cumhurbaşkanı'nın görev süresi bakımından 1921 Anayasası'nın 364 sayılı Kanun'la değişik 10'uncu maddesindeki esasları kabul etmektedir. Bununla birlikte 1924 Anayasası'nın 13'üncü maddesinde BMM seçimlerinin dört yılda bir yapılacağı düzenlenmektedir.⁹³⁴ Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'nın bir seçim dönemi olan görev süresi 1924 Anayasası bakımından dört yıldır ve her Meclis kendi döneminin Cumhurbaşkanı'nı seçmektedir.⁹³⁵ 1924 Anayasası'nda 1921 Anayasası'nın 364 sayılı Kanun'la değişik 10'uncu maddesine paralel bir biçimde Cumhurbaşkanı'nın yeniden seçilmesine olanak tanınmış fakat herhangi bir dönem sınırlaması öngörülmemiştir. Meclis görüşmelerine bakıldığında dönem sınırlaması konusunda tartışma yaşanmadığı ancak Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin tartışıldığı dikkat çekmektedir.

Anayasa Komisyonu tarafından Genel Kurula sunulan Anayasa tasarısının 31'inci maddesinde Cumhurbaşkanı'nın “Büyük Millet Meclisi Heyeti Umumiyesi tarafından yedi sene için” seçileceği öngörülmektedir.⁹³⁶ Teklifin genel gerekçesinde Cumhurbaşkanı'nın hakemlik ve nâzımlık (düzenleyen) görevi ile siyaset üstü konumuna atıf yapıldığı görülmektedir.⁹³⁷ Bunun yanında Anayasa tasarısı hazırlanırken 1921 tarihli Polonya Anayasası ile Üçüncü Fransız Cumhuriyeti'nin 1875 tarihli anayasal kanunlarından yararlanılmıştır.⁹³⁸ Söz konusu metinlere bakıldığında devlet başkanı bakımından yedi yıllık bir görev süresi tercih edildiği görülmektedir.⁹³⁹ Dolayısıyla yedi yıllık görev süresi tercihinin hem

⁹³³ 10 Ocak 1945 tarih ve 4695 sayılı Kanun'la öz Türkçeleştirilmiş metinden alınmıştır. Öz Türkçeleştirilmiş ve orijinal metinler için bkz.: Gözübüyük, **a.g.e.**, s.62.

⁹³⁴ **A.e.**, s.58.

⁹³⁵ Duman, **Türklerde Devlet Başkanlığı**, s.54.

⁹³⁶ Öztürk, **Türk Parlamento Tarihi**, s.435.

⁹³⁷ **A.e.**, s.430.

⁹³⁸ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.292; Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı**, s.211.

⁹³⁹ “Constitution of the Republic of Poland, March 17, 1921”, (Çevrim içi), <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/e1921.html>, 29 Aralık 2023; Charles F. A. Currier, “Constitutional

Cumhurbaşkanı'nın anayasal konumu ile bağlantılı olduğunu hem de Anayasa tasarısı hazırlanırken görev süresi bakımından Polonya ve Fransa'nın örnek alındığını ifade etmek mümkündür. Nitekim Genel Kurul görüşmeleri sırasında yedi yıllık görev süresi bakımından Üçüncü Fransız Cumhuriyeti'nin örnek alındığı Anayasa Komisyonu Mazbata Muharriri Celal Nuri Bey tarafından da ifade olunmuştur.⁹⁴⁰ Celal Nuri Bey konuşması sırasında ayrıca Gazi Paşa Hazretleri'nin (Mustafa Kemal Paşa) ismi ve şahsiyetinin bu yönde bir tercihte bulunulması bakımından herhangi bir etkisinin bulunmadığına dikkat çekmektedir.⁹⁴¹

Anayasa Komisyonu tarafından sunulan tasarıda milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmakla birlikte BMM üyesi olmayan bir kişinin dışarıdan Cumhurbaşkanı adayı olarak gösterilmesi de mümkün kılınmaktadır.⁹⁴² Genel Kurul görüşmeleri sırasında Karesi Mebusu Ahmet Süreyya Bey, milletvekili bir kişinin Cumhurbaşkanı olarak seçilmesi hâlinde BMM'nin dört yıllık görev süresi bitiminde Cumhurbaşkanı'nın yeniden milletvekili olarak seçilmediğinde belirsiz bir durumun ortaya çıkacağına dikkat çekmektedir.⁹⁴³ Ahmet Süreyya Bey ayrıca:

“...elimizde bulunan ve el'an hükmü mer'î ve muhterem olan Teşkilâtı Esasiye Kanununda şekli hükümetimizin Cumhuriyet olduğunu ifade ettiği zaman tespit edilmiş olan bir maddesinde şöyle yazılmıştır. O zaman Meclisin devrei intihabiyesi iki sene idi. Madde şudur: “Türkiye Reisicumhuru, Türkiye Büyük Millet Meclisi Heyeti Umumiyesi tarafından ve kendi âzası meyanından bir intihap devresi için intihap olunur.” ... Burada bir prensip şeması var o, Meclisin devrei intihabiyesine maksur bir müddet olmak üzere tespit edilmiştir. Şimdi bunu tecavüz ederek devrei intihabiyenin fevkine, iki devrei intihabiyeye yakın bir müddete isal etmenin manası yoktur.”⁹⁴⁴

demek suretiyle Cumhurbaşkanı'na Meclisin iki dönemine yakın bir uzunlukta görev süresi tanınmasının yerinde olmadığına dikkat çekmektedir. Ahmet Süreyya Bey bu itirazını 1923 anayasa değişikliği ile öngörülen görev süresi uzunluğunun “Reisi Millîmiz bulunan ve ilelebet Reisi Millîmiz kalacak olan Zatı Muhteremin reyî, fikrî,

and Organic Laws of France”, **Supplement to the ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, C. III, S. 4, 1893, s.42 [160].

⁹⁴⁰ **Türkiye Büyük Millet Meclisi 2. Dönem Tutanak Dergisi**, C. 8, 2. Dönem, 2. Yasama Yılı, 24. Birleşim, 30 Mart 1924. s.106.

⁹⁴¹ **A.e.**

⁹⁴² Öztürk, **Türk Parlamento Tarihi**, s.435.

⁹⁴³ **Türkiye Büyük Millet Meclisi 2. Dönem Tutanak Dergisi**, C. 8, 2. Dönem, 2. Yasama Yılı, 24. Birleşim, 30 Mart 1924, s.104-105.

⁹⁴⁴ **A.e.**, s.105.

kanaati, takdiri” olduğunu ileri sürerek desteklemektedir.⁹⁴⁵ Ahmet Süreyya Bey’in değerlendirmelerinin Komisyon tarafından önerilen sürenin benimsenmemesinde etkili olduğu düşünülmektedir.

Görüşmeler sırasında İzmit Mebusu İbrahim Bey’in beş; Saruhan Mebusu Mehmet Sabri Bey ve diğer iki mebusun dokuz yıllık görev süresi teklifleri kabul görmemiştir.⁹⁴⁶ Nihayetinde 1921 Anayasası’nın 364 sayılı Kanun’la değişik 10’uncu maddesi 1924 Anayasası bakımından da aynen kabul edilmiş; Cumhurbaşkanı’nın görev süresi ile Meclis’in görev süresi birbirine eşitlenmiştir.⁹⁴⁷

Bu başlıkta ele alacağımız son Cumhuriyet Anayasası 1961 Anayasası’dır. Öncelikle 27 Mayıs 1960 tarihli askerî darbenin bir ürünü olan ve askerî rejim koşullarında hazırlanan 1961 Anayasası’nın temsili ve sorumsuz bir Cumhurbaşkanlığı makamı öngördüğünü tekrar ifade etmek gerekmektedir.⁹⁴⁸ Anayasa’nın Cumhurbaşkanı’nın seçimi ve tarafsızlığını düzenleyen 95’inci maddesine göre:

“Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış kendi üyeleri arasından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla yedi yıllık bir süre için seçilir; ilk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilir.

Bir kimse arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez.

Cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sıfatı sona erer.”⁹⁴⁹

Bu düzenlemede ilk olarak Cumhurbaşkanı’nın görev süresi dikkat çekmektedir. 1961 Anayasası’nda 364 sayılı Kanun’la değişik 1921 Anayasası ile 1924 Anayasası’ndan farklı olarak yedi yıl gibi uzun bir görev süresi tercih edilmektedir. Dikkat çeken ikinci husus ise yeniden seçilmeye ilişkin olarak getirilen ardışık seçilme yasağıdır. 95’inci maddenin ikinci fıkrasında bir kimsenin art arda iki defa Cumhurbaşkanı seçilemeyeceği, başka bir deyişle ardışık olarak iki dönem görev

⁹⁴⁵ A.e., s.105.

⁹⁴⁶ **Türkiye Büyük Millet Meclisi 2. Dönem Tutanak Dergisi**, C. 8, 2. Dönem, 2. Yasama Yılı, 24. Birleşim, 30 Mart 1924, s.107-108.

⁹⁴⁷ A.e., s.110. Ayrıca bkz.: Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, s.214-215.

⁹⁴⁸ Parla, **Türkiye’de Anayasalar**, s.71.

⁹⁴⁹ Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, s.146.

yapamayacağı hüküm altına alınmaktadır. Buna karşın yeniden seçilme sayısı bakımından herhangi bir azami sınır öngörülmemektedir.⁹⁵⁰

1961 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nın görev süresi, yürütmenin sorumsuz kanadı ile yasama meclisinin farklı zamanlarda teşekkül etmesini sağlamak amacıyla yasama organından farklılaştırılmıştır. Bu itibarla TBMM çoğunluğunun sürekli olarak kendi siyasal eğiliminden birini Cumhurbaşkanı olarak seçmesi engellenmeye çalışılmaktadır.⁹⁵¹ Ayrıca Cumhurbaşkanı olarak seçilen kişinin kendisini seçen Meclis karşısında bağımsız kalması, değişen yasama çoğunluğu karşısında devlet üst yönetiminde sürekliliğin sağlanması da yedi yıllık görev süresi tercihi ile amaçlanan hususlar arasında yer almaktadır.⁹⁵² Nitekim 1961 Anayasası'nı hazırlayan Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu raporunda:

“Eski Anayasamızda Cumhurbaşkanı gerek süresi gerek bünyesi bakımından B. M. M. ne sıkı surette bağlı bulunuyordu. Bu durum, umumiyetle Meclis Hükümeti sisteminin bir neticesi sayılmıştır.

Yürütme ve yasama organları arasındaki münasebetleri umumiyetle parlamenter sistem içinde düzenlemeyi istihdaf eden tasarı, Cumhurbaşkanlığının tarafsızlığını sağlamak maksadıyla görev süresini Meclislerin süresinden tamamen bağımsız hale getirmiştir.”⁹⁵³

denilmek suretiyle Cumhurbaşkanı ile yasama meclislerinin farklı zamanlarda teşekkül etmesi ve görev süresi itibarıyla farklılaşması Cumhurbaşkanı'nın anayasal konumuyla ilişkilendirilmektedir.

Bu bağlamda, 1961 Anayasası hazırlanırken İstanbul Bilim Komisyonunca hazırlanan ve Siyasal Bilgiler Fakültesi İdarî İlimler Enstitüsü tarafından hazırlanan iki ayrı anayasa taslağından yararlanıldığını ifade etmek gerekmektedir.⁹⁵⁴ Yeni anayasa tasarısını hazırlamakla görevli Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu, İstanbul Bilim Komisyonunca hazırlanan anayasa taslağını etüt metni olarak kabul etmiş, yardımcı metin olarak ise Siyasal Bilgiler Fakültesi İdarî İlimler Enstitüsü'nün

⁹⁵⁰ Ayrıca bkz.: Abdullah Sezer, “Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinde Adaylık [2007 Anayasa Değişikliği ve 6271 No.lu Yasa Ekseninde Karşılaştırmalı Bir Analiz]”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, C. II, S. 4, 2013, s.210.

⁹⁵¹ Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.397.

⁹⁵² A.e.

⁹⁵³ Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu (5/7)*, Karar No. 27, 9 Mart 1961, s.37, (Çevrim içi), https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c002/tm_00002034ss0035.pdf, 25 Aralık 2023.

⁹⁵⁴ Bu konuda bkz.: Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.371-375.

Anayasa Ön Tasarısı'ndan yararlanmıştır.⁹⁵⁵ Her iki metinde de Cumhurbaşkanı için öngörülen görev süresinin yedi yıl olduğu ve ardışık olarak iki defa seçilme sınırlaması getirildiği görülmektedir.⁹⁵⁶ Söz konusu bu “bilimsel tercih” Anayasa Komisyonu tarafından da benimsenmiştir.

Tasarının Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında Cumhurbaşkanı'nın görev süresi yanında ilk defa benimsenen ardışık olarak seçilme sınırlamasının tartışıldığı göze çarpmaktadır.⁹⁵⁷ Bu konudaki kayda değer ilk değerlendirmenin Fahri Belen tarafından yapıldığı saptanmıştır. Temsilciler Meclisi üyesi Belen, anayasa tasarısında Cumhurbaşkanlığı süresinin (yasama organı karşısında) üç yıl uzatılarak yedi yıl olarak tespit edilmiş olmasına rağmen Cumhurbaşkanı'nın yeniden seçilmesinde ısrar eden Meclis üyelerinin bulunduğunu ifade etmektedir. Oysa Belen'e göre “Büyük bir değer muhafazası ne kadar arzuya lâyık ise, yeni değerlerin sahneye çıkmasında da o kadar fayda vardır.”⁹⁵⁸ Bu ifadelerden anlaşıldığı üzere Milletvekili Belen, Cumhurbaşkanlığı makamındaki rotasyonun faydalı olacağını düşünmektedir. Dolayısıyla makamın gereklerine uygun bir kişinin Cumhurbaşkanı olarak görev yapması arzu edilebilir ise de bu makamı belirli bir kişiye hasretmek yerine yeni değerleri tecrübe etmek uygun görülmüştür. Temsilciler Meclisi üyesi İsmail Selçuk Çakıroğlu ise, partisi ile ilişkisi kesilsin veya kesilmesin tarafsız olması gereken bir makamın Bakanlar Kurulundan uzun bir görev süresinin olmasına ve değişen yasama çoğunluğu karşısında Cumhurbaşkanı'nın durumuna dikkat çekmekte ve Bakanlar Kurulunun dört yıllık görev süresi karşısında “yürütme organının hukukî başı” olan Cumhurbaşkanı bakımından yedi yıllık bir görev süresi öngörülmesini eleştirmektedir.⁹⁵⁹

Bu bağlamda ayrı bir hususun özel olarak vurgulanması uygun olacaktır. Anayasa tasarısı Temsilciler Meclisinde görüşülmekteyken Meclis üyeleri tarafından

⁹⁵⁵ A.e., s.374.

⁹⁵⁶ Bu konuda bkz.: Şirin, Duymaz, “Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa”, s.58.

⁹⁵⁷ Görüşmeler sırasında Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi de kimi üyeler tarafından teklif edilmiştir. Örneğin Emin Soysal'ın değerlendirmeleri için bkz.: **Kurucu Meclis (Temsilciler Meclisi) 1. Dönem Tutanak Dergisi**, C. 2, 36. Birleşim, 3 Nisan 1961, s.472.

⁹⁵⁸ **Kurucu Meclis (Temsilciler Meclisi) 1. Dönem Tutanak Dergisi**, C. 2, 35. Birleşim, 31 Mart 1961, s.404.

⁹⁵⁹ **Kurucu Meclis (Temsilciler Meclisi) 1. Dönem Tutanak Dergisi**, C. 2, 36. Birleşim, 3 Nisan 1961, s.479.

yapılan bazı yorumlar, tasarıda öngörülen ardışık seçilme engelinin tam olarak anlaşılmadığını düşündürmektedir. Örneğin Bedî Feyzioğlu “Yürütme yetkisi ile ilgili hükümlerde Cumhurbaşkanının 7 sene için *bir defaya mahsus olmak üzere seçilmesi* usulünde komisyonla mutabık bulunduğumu belirtmek isterim”⁹⁶⁰ diyerek düşüncelerini paylaşmaktadır. Bu yorum tasarıdaki ardışık seçilme sınırlamasının mutlak bir yeniden seçilme yasağı olarak anlaşıldığı izlenimi yaratmaktadır. Nitekim benzer bir yorum Sırrı Atalay tarafından da yapılmıştır. Atalay’a göre:

“...Cumhurbaşkanlığına seçilen zatın *bir daha seçilmemesi hususu* burada derpiş edilmiş bulunmaktadır. Bu hususta gerekçeleri yoktur veya tatmin edici değildir. Zannediyorum ki, Cumhurbaşkanının *ikinci defa seçilmemesi kaydı* demokratik memleketlerde olmıyan bir husustur, tabii istisnalar hariç. Meselâ Alman Anayasasında Cumhurbaşkanlarının iki devre için seçilme hakları vardır. Halbuki *bizde seçilme hakları yalnız bir defaya mahsustur.*”⁹⁶¹

Açıktır ki, tasarıda yer alan ardışık seçilme engeli ya da arka arkaya iki defa seçilme yasağı kimi üyeler tarafından mutlak bir tek dönem kuralı gibi anlaşılmaktadır.⁹⁶² Yine bu bağlamda değinilmesi gereken diğer bir husus, Sırrı Atalay’ın dikkat çektiği üzere, gerekçede dönem sınırlaması bakımından herhangi bir açıklamada bulunulmamış olmasıdır. Atalay’a göre siyasi bakımdan sorumlu olmayan ve Meclis tarafından görevden alınması mümkün olmayan bir makam sahibinin yeniden seçilmesi engellendiğinde o kimsenin basiretli bir şekilde hareket etmesi beklenemez. Oysa bir defa daha seçilme imkânı tanındığında Cumhurbaşkanı basiretle hareket etmeye mecbur hissedecektir.⁹⁶³ Benzer bir değerlendirme Halil Özmen tarafından da yapılmaktadır. Özmen şerefi ve namusu ile çalışmış, muvaffak olmuş bir kimsenin ikinci defa seçilmesinde bir sakınca görmediğini ifade etmektedir.⁹⁶⁴ Bu itibarla tasarıda hangi nedenlerle bu yönde bir tercihte bulunulduğu konusunda

⁹⁶⁰ A.e., s.485. Vurgu tarafımıza aittir.

⁹⁶¹ **Kurucu Meclis (Temsilciler Meclisi) 1. Dönem Tutanak Dergisi**, C. 3, 48. Birleşim, 19 Nisan 1961, s.479. Vurgu tarafımıza aittir.

⁹⁶² Anayasa Komisyonu Sözcüsü Turan Güneş de “İki defa seçilmez, çünkü o zaman 14 sene eder. Bu da bir nevi müruruzaman iktisabı ortaya çıkarır. İkinci bir defa seçilme kapısı açık olursa, Cumhurbaşkanı bu arzuya kapılabilir” minvalinde değerlendirmede bulunmaktadır. Bkz.: **Kurucu Meclis (Temsilciler Meclisi) 1. Dönem Tutanak Dergisi**, C. 3, 48. Birleşim, 19 Nisan 1961, s.487. Bu durum “arka arkaya iki defa” ifadesinden ne anlaşıldığı, bununla neyin kastedildiği konusunda şüpheli bir hâl yaratmaktadır. 1961 Anayasası’nın uygulandığı dönem itibarıyla bu konuda herhangi bir uyumsuzluk yaşanmamıştır.

⁹⁶³ A.e., s.479.

⁹⁶⁴ A.e., s.483.

Komisyonundan bir açıklama beklenmekte ve maddenin yeniden gözden geçirilmesi talep edilmektedir.

Anayasa Komisyonu Sözcüsü Turan Güneş, bir senatoya iki defa Cumhurbaşkanı seçtirilmenin ayrıcalık olacağından hareketle Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin Cumhuriyet Senatosunun görev süresinden uzun olması yönünde bir tercihte bulunulduğunu ileri sürmektedir.⁹⁶⁵ Ardışık olarak yeniden seçilme sınırlamasına ilişkin olarak Güneş:

“...Cumhurbaşkanının bir hâkem olduğunu ve mümkün olduğu kadar parlâmentoda ekseriyetin tesirinde kalmaması lâzım geldiğini düşündük. İkinci bir defa seçilme düşünülecek olursa, o zaman ekseriyetin tesiri altında kalabileceğini, Cumhurbaşkanının istikbal endişesine düşmemesinin daha doğru olacağına inandık.”⁹⁶⁶

demek suretiyle art arda yeniden seçilme sınırlamasının hangi gerekçeyle benimsendiğine açıklık getirmektedir.

Söz konusu bu değerlendirmenin akabinde Temsilciler Meclisi üyeleri tarafından tasarıdaki maddenin değiştirilmesine yönelik önergeler sunulmuştur. Sunulan önergelerde Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin beş, altı veya yedi yıl olarak önerildiği ve dönem sınırlaması bakımından herhangi bir sınırlama içermeyen, arka arkaya seçilme sınırlaması öngören ya da azami iki dönem sınırlaması getiren farklı düzenlemelerin teklif edildiği görülmektedir.⁹⁶⁷ Nihayetinde bunların hiçbirisi kabul görmemiş ve Anayasa Komisyonu tasarısında öngörüldüğü üzere tarafsız ve siyaset üstü bir konumda olması kararlaştırılan Cumhurbaşkanı'nın görev süresi yedi yıl olarak belirlenerek arka arkaya iki defa seçilememe formülü kabul edilmiştir.

2. 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nın Görev Süresi

Bir önceki başlıkta Cumhurbaşkanı'nın görev süresi meselesinin 1982 Anayasası öncesinde ne şekilde düzenlendiği ele alınmıştır. Cumhuriyet Anayasalarında Cumhurbaşkanı'nın görev süresine ilişkin düzenlemeler bahsinde bu başlıkta 1982 Anayasası ele alınacaktır. 12 Eylül 1980 tarihli askerî darbenin ürünü

⁹⁶⁵ Kurucu Meclis (Temsilciler Meclisi) 1. Dönem Tutanak Dergisi, C. 3, 48. Birleşim, 19 Nisan 1961, s.486. Ayrıca bkz.: Duman, *Türklerde Devlet Başkanlığı*, s.55.

⁹⁶⁶ Kurucu Meclis (Temsilciler Meclisi) 1. Dönem Tutanak Dergisi, C. 3, 48. Birleşim, 19 Nisan 1961, s.486-487.

⁹⁶⁷ A.e., s.487-489.

olan Anayasa'nın güçlendirilmiş bir Cumhurbaşkanlığı tesis ettiğini, Cumhurbaşkanı'nı olağanüstü yetkilerle donattığını bu bağlamda yeniden vurgulamak gerekmektedir.⁹⁶⁸ Anayasa'nın otantik metnine bakıldığında Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin yedi yıl olarak belirlendiği ve Cumhurbaşkanlığı görevinin yalnız bir dönem icra edilebileceğine ilişkin mutlak bir yeniden seçilme yasağının benimsendiği görülmektedir.⁹⁶⁹ Anayasa'nın 101'inci maddesine göre:

“Cumhurbaşkanı,... yedi yıllık bir süre için seçilir. (...) Bir kimse, iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez. (...)”

Görüldüğü üzere 1982 Anayasası Cumhurbaşkanı'nın görev süresi bakımından 1961 Anayasası'nda benimsenen yedi yıllık süreyi muhafaza etmekte fakat 1961 Anayasası'nda yer alan düzenlemeden çok daha katı bir dönem sınırlaması öngörmektedir. Oysa Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan Anayasa tasarısına bakıldığında, tasarının Cumhurbaşkanı'nın nitelikleri ve tarafsızlığını düzenleyen 110'uncu maddesinde 1961 Anayasası'na paralel bir biçimde ardışık olarak iki dönem seçilme engelinin yer aldığı görülmektedir.⁹⁷⁰ Komisyon raporunda:

“Parlamentar rejimde Cumhurbaşkanının tarafsızlığı esas teşkilat hukukumuzda tartışılmaz bir ilkedir. Bu ilkeye yeni bağlı kalınmıştır ve Cumhurbaşkanının yine 7 yıllık bir süre için seçileceği benimsenmiştir.”⁹⁷¹

denilmekte; ardışık olarak iki dönem seçilme engeli bakımından herhangi bir açıklamada bulunulmamaktadır.

Tasarıya ilişkin Danışma Meclisi görüşmelerine bakıldığında Cumhurbaşkanı'nın görev süresi bakımından kayda değer ilk değerlendirmelerin Süleyman Sırrı Kırcalı tarafından yapıldığı göze çarpmaktadır. Kırcalı Cumhurbaşkanı'nın görev süresi bakımından öngörülen düzenlemelerin 1961

⁹⁶⁸ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s.62; Parla, Türkiye'de Anayasalar, s.71.

⁹⁶⁹ Bu konuda bkz.: Sezer, “Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinde Adaylık”, s.211.

⁹⁷⁰ Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı (1/463), (S. Sayısı: 166), 30/07/1982, s.30, (Çevrim içi), https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c007/dm__02007120ss0166.pdf, 25 Aralık 2023. Ayrıca bkz.: Şirin, Duymaz, “Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa”, s.62.

⁹⁷¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu (1/463), (S. Sayısı: 166'ya 1 inci Ek), 30/07/1982, s.47, (Çevrim içi), https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c007/dm__02007120ss0166ek01.pdf, 25 Aralık 2023.

Anayasası’ndan aynen alındığına dikkat çekmekte ve yedi yıllık görev süresinin oldukça uzun bir süre olduğunu ileri sürmektedir.⁹⁷² Nitekim kendisi Anayasa tasarısının ilgili maddesi Danışma Meclisinde görüşülürken Cumhurbaşkanı’nın dört yıl için doğrudan halk tarafından seçilmesi ve bir kimsenin Cumhurbaşkanı olarak arka arkaya iki defadan fazla seçilememesi yönünde bir önerge de sunmuştur.⁹⁷³

Madde görüşmeleri sırasında sunulan önergelerde Cumhurbaşkanı’nın görev süresinin beş veya altı yıl olarak değiştirilmesinin; yeniden seçilmeye ilişkin sınırlamanın “arka arkaya iki defadan fazla seçilememe” veya “iki defa seçilememe” biçiminde revize edilmesinin de kimi üyeler tarafından teklif edildiği görülmektedir.⁹⁷⁴ Görüşmeler sırasında Kâzım Öztürk, “Denenmiş, çalışkan bir Devlet Başkanının bir dönem daha devletin başında kalmasında büyük yarar vardır” değerlendirmelerinde bulunmakta ve bir kimsenin iki dönem için seçilebilmesinin yararlı olacağını ileri sürmektedir.⁹⁷⁵ Benzer bir biçimde M. Fevzi Uyguner de milleti, hizmeti ve iyi ahlakı ile saygınlık kazanmış bir kimsenin hizmetlerinden mahrum bırakmamak gerektiğini ifade etmektedir.⁹⁷⁶ Uyguner’in ifadeleriyle:

“Burada söz konusu edilecek olan husus, Cumhurbaşkanı’na ikinci defa cumhurbaşkanlığı şansı bağışlamaktan ziyade, milletin iyi bir Cumhurbaşkanı’nın, seçkin bir Cumhurbaşkanı’nın hizmetlerinden mahrum olmamasını temin etmek amacımız olmalıdır. Böyle bir Cumhurbaşkanı elbette ki ikinci defa seçilmeye hak kazanır, layıktır ve seçilmelidir. İlk döneminde, yani ilk yedi sene içerisinde görevinde başarı kazanamamış veya fazla göz doldurmamış bir Cumhurbaşkanı elbette ki bu yedi yılın sonunda tekrar seçilmeyecektir.”⁹⁷⁷

Daha evvel bir kimsenin iki dönem için seçilebilmesinden yana değerlendirmelerde bulunan Kâzım Öztürk yeniden seçilme sınırlamasının 1961 Anayasası ile ortaya konulduğunu ifade etmektedir. Ancak Öztürk’e göre deneyimli bir devlet başkanının bir dönem daha seçilebilmesinde herhangi bir sakıncası bulunmamaktadır. Buradan hareketle Öztürk de Uyguner ve diğer iki üyenin dönem sınırlaması düzenlemesinin “arka arkaya iki defadan fazla seçilememe” şeklinde değiştirilmesine ilişkin önergesi lehine görüş belirtmektedir.⁹⁷⁸ Söz konusu bu

⁹⁷² Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 7, 122. Birleşim, 06 Ağustos 1982, s.155.

⁹⁷³ Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 7, 141. Birleşim, 02 Eylül 1982, s.375.

⁹⁷⁴ A.e., s.376-377.

⁹⁷⁵ A.e., s.388.

⁹⁷⁶ A.e., s.398.

⁹⁷⁷ A.e.

⁹⁷⁸ A.e. A. Asım İğneciler de aynı yönde değerlendirmelerde bulunmuştur. Bkz.: A.e., s.399.

değerlendirmeler karşısında en tutarlı yorum Beşir Hamitoğulları tarafından yapılmıştır. Hamitoğulları, yedi yıllık görev dönemi sona eren bir Cumhurbaşkanı'nın ikinci defa seçilmesine imkân tanındığında tarafsızlığını yitireceğini ileri sürmektedir. Zira Hamitoğulları'na göre Cumhurbaşkanı yeniden seçilebilmek için yasama çoğunluğunu oluşturan siyasal partinin “adamı olmak” ve onun politikasını izlemek mecburiyetinde kalacaktır. Oysa “tasarının en anlamlı niteliklerinden biri, Cumhurbaşkanının bir partiye, bir gruba değil, bütün millete dayanabilecek” olması, tarafsızlığını koruyabilmesidir.⁹⁷⁹

Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan Aldıkaçtı ise arka arkaya iki defa seçilememe yasağının devlet başkanına tanınan yetkilerin “devlet başkanına büyük bir etkinlik sağlayacağı ve şahsî idareye yol açacağı endişesi” ile benimsendiğini dile getirmektedir. Karşılaştırmalı hukuka atıfta bulunan Aldıkaçtı, Fransa dışında genel kabulün devlet başkanlarının bir dönem ile sınırlanması yönünde olduğunu ifade etmekte; Fransa'daki ayrık durumun ise De Gaulle'ün şahsından kaynaklandığını ileri sürmektedir.⁹⁸⁰

Şahsi iktidar endişesi dışında Aldıkaçtı insan fizyolojisine de dikkat çekmektedir. Bu bağlamda Abdülbaki Cebeci'nin “Bir kimse, arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez” cümlesindeki “arka arkaya” ifadesinin çıkarılması önergesi gündeme gelmektedir. Cebeci'ye göre yedi senelik görev süresi oldukça uzun ve yeterlidir; Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığını sürdürebilmesi için bir dönem seçilmesi esası benimsenmelidir.⁹⁸¹ 60 yaşında Cumhurbaşkanı seçilen bir kimsenin tasarı uyarınca müteakip dönem için seçilmesi mümkün görünmemekte ancak 74 yaşına geldiğinde ikinci defa seçilmesi imkânı tanınmaktadır. Gündeme gelmesi muhtemel fizyolojik sorunlar dikkate alındığında Cumhurbaşkanı'nın yalnız bir dönem için seçilmesi önerilmektedir. Söz konusu bu değerlendirmelere Anayasa Komisyonu tarafından da iştirak edilmesi sonucunda tasarıda yer alan “arka arkaya” ifadesi metinden çıkarılmış ve ilgili düzenleme “Bir kimse, iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez” formülüyle kabul edilmiştir.⁹⁸²

⁹⁷⁹ A.e., s.399.

⁹⁸⁰ Aldıkaçtı'nın değerlendirmeleri için bkz.: A.e., s.399-400.

⁹⁸¹ A.e., s.400.

⁹⁸² A.e., s.401. Ayrıca bkz.: Şirin, Duymaz, “Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa”, s.63.

Cumhurbaşkanı'nın görev süresine ilişkin Danışma Meclisince kabul edilen bu esaslar Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu tarafından da benimsenmiş; Cumhurbaşkanı'nın nitelikleri ve tarafsızlığına ilişkin 109'uncu madde redaksiyona tabi tutularak 101'inci madde olarak yeniden düzenlenmiştir.⁹⁸³ Konsey, Cumhurbaşkanı'nın görev süresine ilişkin herhangi bir tartışma yürütmeksizin ilgili düzenlemeyi Anayasa Komisyonunca düzenlendiği hâliyle kabul etmiştir.⁹⁸⁴

a. 2000 Yılında Gerçekleşen Başarısız Anayasa Değişikliği Girişimi

23 Eylül 1982 tarihinde Danışma Meclisi, 18 Ekim 1982 tarihinde de Millî Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilen 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982 Anayasası) 7 Kasım 1982 tarihinde yapılan halk oylaması ile kabul edilmiş ve 9 Kasım 1982 tarih ve 17863 Mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.⁹⁸⁵ Sivil rejimin yeniden tesisine ilişkin esasların belirlendiği Anayasa'nın altıncı kısmında yer alan Geçici Madde 1 uyarınca, Milli Güvenlik Konseyi Başkanı ve 12 Eylül askerî rejiminin Devlet Başkanı olan Kenan Evren Anayasa'nın halk oylaması ile kabul edilmesi sonucunda Cumhurbaşkanı sıfatı kazanmıştır. Görev süresi 1989 yılının Kasım ayında sona eren Kenan Evren, görev süresi bitiminde yeniden seçilmek gibi bir girişimde bulunmamıştır.⁹⁸⁶

Bununla birlikte –hükûmet sistemine ilişkin değişiklik önerilerinin yanı sıra– Cumhurbaşkanı'nın görev süresi meselesinin de Evren'den sonra göreve gelen Cumhurbaşkanı'ları tarafından –açık ya da örtülü bir biçimde– gündeme getirildiği ifade edilmektedir.⁹⁸⁷ Cumhurbaşkanlığı makamını Evren'den devralan Turgut Özal'ın tarafsızlığına ilişkin tartışmaların yaşandığı günlerde Başbakan Süleyman Demirel tarafından desteklenen anayasa değişikliği önerileri buna örnek teşkil etmektedir.

⁹⁸³ Millî Güvenlik Konseyi, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısının Danışma Meclisince Kabul Olunan Metni ve Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu (D. Meclisi: 1/463; M.G. Konseyi: 1/397), 24/09/1982, s.80, 143, (Çevrim içi), https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c007/mgk_01007118ss0450.pdf, 25 Aralık 2023.

⁹⁸⁴ **Millî Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi**, C. 7, 118. Birleşim, 18 Ekim 1982, s.375-376.

⁹⁸⁵ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.125.

⁹⁸⁶ Şirin, Duymaz, “Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa”, s.64. Ayrıca bkz.: Duman, **Türklerde Devlet Başkanlığı**, s.288.

⁹⁸⁷ Şirin, Duymaz, **a.g.e.**, s.64.

Önerilerin esası Cumhurbaşkanı'nın seçim usulünün değiştirilmesi olmakla birlikte, söz konusu önerilerde Cumhurbaşkanı bakımından herhangi bir yeniden seçilme sınırlamasının öngörülmemesi dikkat çekicidir.⁹⁸⁸ Cumhurbaşkanı'nın görev süresi ile ilintili diğer bir değişiklik önerisi ise 1997 yılında o dönem Cumhurbaşkanı olarak görev yapan Süleyman Demirel tarafından gündeme getirilmiştir. Demirel'in Eylül ayında yaptığı bir mülakatta hükûmet istikrarı için Cumhurbaşkanı'nın beş yıllığına halk tarafından seçilmesini ve hükûmetin de Cumhurbaşkanı tarafından kurulmasını istediğini dile getirdiği kaydedilmektedir.⁹⁸⁹ Buradan hareketle, 1982 Anayasası'nın uygulandığı dönem itibarıyla Cumhurbaşkanı'nın görev süresi meselesinin hükûmet sistemi tartışmalarının ayrılmaz bir parçası olduğunu ifade etmek mümkündür.

Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin değiştirilmesine yönelik ilk ciddi girişim ise Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'in görev süresinin sonlarına gelindiğinde gerçekleşmiştir. Demirel'in hükûmet istikrarsızlıklarının yaşandığı bir dönemde devlet başkanlığı makamının gereklerine uygun bir yönetim anlayışı geliştirdiğini değerlendiren Başbakan Bülent Ecevit, 2000 yılının Ocak ayında Demirel'in görev süresinin bir dönem uzatılmasının siyasal istikrara katkı sağlayacağını ileri sürmüştür. Bu süreçte Başbakan Ecevit, Başbakan Yardımcısı Devlet Bahçeli ve Anavatan Partisi Genel Başkanı Mesut Yılmaz tarafından Demirel'in bir dönem daha görev yapabilmesi amacıyla anayasa değişikliği yapılması için parti liderleri ile görüşmeler yapılmıştır.⁹⁹⁰ Ancak Anayasa'nın değiştirilmesine yönelik ilk kanun teklifi 15 Şubat 2000 tarihinde Doğru Yol Partisi Genel Başkanı Tansu Çiller ve Fazilet Partisi Genel Başkanı Recai Kutan ile 185 milletvekilinin imzasıyla TBMM Başkanlığına sunulmuştur.⁹⁹¹ Bülent

⁹⁸⁸ Bkz.: Bertil Emrah Oder, "Türkiye'de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler", **Başkanlık Sistemi**, yayına hazırlayan: Teoman Ergül, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005, s.35-36.

⁹⁸⁹ Bkz.: Oder, **a.e.**, s.47 vd.

⁹⁹⁰ Bkz.: "Anayasa değişikliği", **Cumhuriyet**, 18 Ağustos 2008, (Çevrim içi), <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/anayasa-degisikligi-5978>, 4 Ocak 2024.

⁹⁹¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Kanun Teklifi, Esas Numarası: 2/452, 21. Dönem, 2. Yasama Yılı. Erişim için bkz.: <https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/KanunTeklifi/f72877bd-6f33-037b-e050-007f01005610>, 4 Ocak 2024.

Ecevit, Devlet Bahçeli ve Mesut Yılmaz ile 318 milletvekilinin imzasını taşıyan ikinci teklif ise Başkanlığa 8 Mart 2000 tarihinde ulaşmıştır.⁹⁹²

Her iki teklifte de Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin beş yıl olarak belirlendiği ve azami iki dönem esasının benimsendiği görülmektedir. Teklifler arasındaki temel fark, Cumhurbaşkanı'nın seçimi usulüne ilişkindir. 15 Şubat tarihli teklifte Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi öngörülmekteyken 8 Mart tarihli teklifte Cumhurbaşkanı'nın TBMM tarafından seçilmesi esası muhafaza edilmektedir. Teklifler arasındaki ikinci fark ise görevdeki Cumhurbaşkanı'nın bir daha aday olup olamayacağına ilişkin bir geçiş hükmünün öngörülmesi bakımından ortaya çıkmaktadır. 8 Mart tarihli teklifin madde gerekçelerine bakıldığında “düzenlemeden mevcut cumhurbaşkanın da yararlanmasına olanak tanınması” amaçlandığı dile getirilmektedir. Fakat kanun teklifinin maddelerine bakıldığında bu konuda açık bir düzenlemenin yer almadığı göze çarpmaktadır. Oysa 15 Şubat tarihli teklifte “Bu kanunun yayımı tarihinde görevde bulunan cumhurbaşkanı, bir defa daha cumhurbaşkanlığı seçimine katılabilir” düzenlemesini içeren geçici bir madde yer almaktadır.⁹⁹³

15 Şubat tarihli teklifin özü Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi olduğundan ötürü gerekçede Cumhurbaşkanı'nın görev süresindeki değişikliğe ilişkin ayrıntılı bir değerlendirmede bulunulmamaktadır. Bununla birlikte beş yıllık bir görev süresinin makul olduğu, ikiden fazla seçilememe kuralının ise “değişim ilkesinin gereği” olduğu ifade edilmektedir. Cumhurbaşkanı'nın TBMM tarafından seçilmesi esasına dokunmaksızın görev süresi düzenlemelerinin değiştirilmesini öngören 8 Mart tarihli teklifin gerekçesinde ise tekrar seçilmenin istikrar sağlayacağı argümanına dayanıldığı görülmektedir:

“Teklifte, parlamenter rejimin dünyadaki diğer örneklerine uygun olarak Cumhurbaşkanı'nın görev süresi beş yıl olarak belirlenmekte ve aynı zamanda aynı kişinin bir kez daha Cumhurbaşkanı seçilebilmesi olanağı getirilmektedir. Bu teklifle tecrübesinden

⁹⁹² Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 101 inci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi, Esas Numarası: 2/477, 21. Dönem, 2. Yasama Yılı. Erişim için bkz.: <https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/KanunTeklifi/f72877bd-6f41-037b-e050-007f01005610>, 4 Ocak 2024.

⁹⁹³ Anayasa Komisyonu tarafından kabul edilen 8 Mart tarihli anayasa değişikliği teklifinde geçiş hükmü öngörülmemesine ilişkin Ahmet İyimaya'nın eleştirisi için bkz.: **Türkiye Büyük Millet Meclisi 21. Dönem Tutanak Dergisi**, C. 29, 73. Birleşim, 29 Mart 2000, s.309-310.

faýdalanılacağına inanılan Cumhurbaşkanının tekrar seçilmesinin istikrar sağlayıcı nitelikte olduğu değerlendirilerek, bir kimsenin üst üste veya farklı zamanlarda en fazla iki kez Cumhurbaşkanı seçilebilmesine ve mevcut cumhurbaşkanının da bu düzenlemeden yararlanmasına olanak tanınmaktadır.”⁹⁹⁴

Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesini öngören 15 Şubat tarihli anayasa değişikliği teklifi Anayasa Komisyonu tarafından kabul edilmemiştir.⁹⁹⁵ Bunun üzerine yalnızca Cumhurbaşkanı’nın görev süresine ilişkin değişiklikler öngören 8 Mart tarihli anayasa değişikliği teklifine Doğru Yol Partisi milletvekillerinin de iştirak etmesi ile teklifte imzası bulunan milletvekili sayısı 403’e yükselmiştir. Değişiklik teklifini görüşen Anayasa Komisyonu teklife ilişkin raporunu 24 Mart 2000 tarihinde TBMM Başkanlığına sunmuştur. Anayasa Komisyonu raporunda: (i) değişikliğin Cumhurbaşkanı’nın seçimi bakımından kısa sürelerle kriz yaşanmasına yol açacağı, (ii) görev süresinin beş yıla indirilmesinin gerekçesinin yetersiz olduğu, (iii) yeniden seçilme imkânının Cumhurbaşkanı’nın tarafsızlığına olumsuz yönde etki edebileceği, (iv) “Mevcut Cumhurbaşkanının 101 inci maddede öngörülen değişiklikten yararlandırılmasının doğru olmadığı, hâlen görevde olan Cumhurbaşkanına bu değişiklikten yararlanma imkânının tanınmasının diğer üyelerin ve kişilerin haklarını zedeleyebileceği, mevcut 7 yıllık süresinin ilk beş yıl olarak mı kabul edileceğinin açık olmadığı, 5+5 yıllık süresinin mevcut Cumhurbaşkanı için görev yaptığı 7 yıla ilave olarak mı tanınacağı hususlarının açık olmadığı”, (v) mevcut Cumhurbaşkanı’nın değişiklik uyarınca yeniden seçilmesi durumunda üç yılı aşan ikinci görev süresinin Cumhurbaşkanı’nın meşruiyetine gölge düşüreceği, (vi) siyasal istikrarın kişilere bağlanmaması gerektiği; bu itibarla kanunların da soyut, objektif ve gayri şahsi bir nitelik taşıması gerektiği gibi birtakım aleyhte değerlendirmeler yer almaktadır.⁹⁹⁶

101’inci maddenin değiştirilmesi lehine: (i) beş yıllık iki dönem esasının diğer ülkelerdeki düzenlemelere paralel olduğu, (ii) istikrar açısından faydalı olacağı ve (iii) şahsi bir değişiklik olarak değerlendirilmemesi gerektiği ifade edilmektedir. Komisyon raporunda anayasa değişikliği teklifinin dört üyenin muhalefetine rağmen

⁹⁹⁴ Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 101 inci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi, Esas Numarası: 2/477, 21. Dönem, 2. Yasama Yılı.

⁹⁹⁵ Oder, “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları”, s.54.

⁹⁹⁶ Kanun Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu (2/479, 2/478, 2/477) için bkz.: <https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/KomisyonRaporlari-Sonuc-Oto?Donem=0&OrtakDonemId=f72877c2-f50d-037b-e050-007f01005610&SiraSayisiNumarasi=389>, 4 Ocak 2024.

kabul edildiği görülmektedir. Muhalif kalan üyelere Mehmet Ali Şahin, bir kimsenin ikinci defa seçilmesine imkân tanımının demokratik yönde bir değişim olmayacağına dair şerh düşmektedir. Mehmet Özcan ise muhalefet şerhinde ikinci dönem için aday olması durumunda Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığını yitirebileceğine ve sahip olduğu yetkileri yeniden seçilebilmek için bir baskı aracı olarak kullanabileceğine dikkat çekmektedir.

Anayasa Komisyonu Raporu'nda yer alan anayasa değişikliği leh ve aleyhine argümanların genel olarak TBMM Genel Kurulunda da gündeme gelmiş olması nedeniyle tartışmaları burada ayrıntılarıyla aktarmak uygun görünmemektedir. Ancak bu noktada vurgulanması lazım gelen bir husus bulunmaktadır. Anayasa değişikliği teklifinin çıkış noktası Cumhurbaşkanı Demirel'in bir dönem daha görev yapabilmesi olmasına karşın görüşmeler sırasında değişikliğin şahsa özel bir nitelik taşımadığı bazı milletvekilleri tarafından dile getirilmiştir.⁹⁹⁷ Oysa bu tür değerlendirmelerin gerçeği yansıtmadığı düşünülmektedir. Başbakan Bülent Ecevit dahi 101'inci madde değişikliği hakkında konuşurken Demirel'in deneyimi ve katkılarını dile getirmektedir.⁹⁹⁸ Fazilet Partisi Grubu adına söz alan Bülent Arıncı:

“...bu düzenlemenin, öncelikle, şahsa yönelik olmadığı söylenilmiştir. Sayın Demirel'in şahsının hedef alınmadığı... söylenilmiştir. Oysa, bugün, konuşmalara dikkat ettiğimizde “bazı sebeplerden, Sayın Demirel'in birikimlerinden, Türkiye için arz ettiği önemden dolayı tekrar seçilmesi için, böyle bir değişikliği yapmak istiyoruz” denilmiştir. Bu, bir itirafıdır...”⁹⁹⁹

ifadeleriyle iddia edilenin aksine değişikliğin Demirel'in bir defa daha aday olabilmesi saikiyle hazırlandığını vurgulamaktadır.¹⁰⁰⁰

Bu bağlamda ifade edilmesi lazım gelen bir diğer husus 101'inci madde değişikliği ile aynı dönemde, iktidar ortakları tarafından Anayasa'nın 69'uncu ve 86'ncı maddelerinin de değiştirilmesine ilişkin anayasa değişikliği tekliflerinin sunulmuş olmasıdır. Söz konusu değişiklik teklifleri Anayasa Komisyonu tarafından birleştirilerek görüşülmüştür.¹⁰⁰¹ 69'uncu maddeye ilişkin değişiklik teklifinde, siyasal

⁹⁹⁷ Örneğin bkz.: **Türkiye Büyük Millet Meclisi 21. Dönem Tutanak Dergisi**, C. 29, 73. Birleşim, 29 Mart 2000, s.320, 372.

⁹⁹⁸ **A.e.**, s.331.

⁹⁹⁹ **A.e.**, s.370.

¹⁰⁰⁰ Aynı yönde bkz.: **A.e.**, s.361, 367, 376.

¹⁰⁰¹ Bu konuda Komisyon raporuna bakınız.

parti kapatma davaları bakımından belirli bazı koşullar öngörülmekte ve parti kapatma davalarında Anayasa Mahkemesine tanınan takdir yetkisi sınırlanmaktadır. 89’uncu maddeye ilişkin değişiklik teklifi ise TBMM üyelerinin özlük haklarına ilişkin iyileştirme öngörmektedir. Tüm bunlar birlikte değerlendirildiğinde, Demirel’in yeniden Cumhurbaşkanı olarak seçilebilmesi amacını taşıyan anayasa değişikliğinin destek tabanını genişletmek üzere bir strateji izlendiği görülmektedir. Bu durum, görüşmeler sırasında 69’uncu madde değişikliğinin Fazilet Partisi’ne “ikram edildiği”; maaşlar konusunun gündeme getirilerek “vicdanların cüzdanların baskısı altına alınmaya çalışıldığı” ifadeleriyle eleştirilmiştir.¹⁰⁰²

Sonuçta 403 milletvekilinin imzasını taşıyan anayasa değişikliği teklifi TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilmemiştir. Teklif nitelikli çoğunluk imzasıyla sunulmuş olmasına karşın oldukça düşük bir destek görmüştür. Genel Kuruldaki oylamaya bakıldığında teklifin ikinci oylamada 303 kabul oyu aldığı görülmektedir.¹⁰⁰³ Anayasa değişikliğinin kabul edilmemesi nedeniyle Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel yeniden seçilmek üzere aday olamamış; görev süresi sonunda emekliye ayrılarak Cumhurbaşkanlığı makamını Ahmet Necdet Sezer’e devretmiştir.¹⁰⁰⁴

b. Anayasa Mahkemesinin “367 Kararı” ve 2007 Anayasa Değişikliği

(1) 2007 Cumhurbaşkanlığı Seçimi Sürecinde Yaşananlar – “367 Krizi”

1982 Anayasası’nın Cumhurbaşkanlığı makamını oldukça güçlü yetkilerle donatmasının sonuçlarından biri, Cumhurbaşkanı seçim süreçlerinin siyasal partiler arasındaki bir iktidar yarışına sebep olması ve bu yarışın da kimi zaman siyasal krizlere evrilmesidir.¹⁰⁰⁵ Bu krizlerden biri 2007 yılında yaşanan Cumhurbaşkanı seçimi

¹⁰⁰² Türkiye Büyük Millet Meclisi 21. Dönem Tutanak Dergisi, C. 29, 73. Birleşim, 29 Mart 2000, s.379.

¹⁰⁰³ Türkiye Büyük Millet Meclisi 21. Dönem Tutanak Dergisi, C. 30, 76. Birleşim, 05 Nisan 2000, s.315.

¹⁰⁰⁴ Şirin, Duymaz, “Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa”, s.66.

¹⁰⁰⁵ Serap Yazıcı, *Demokratikleşme Sürecinde Türkiye*, 2. bsk., İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012, s.249.

krizidir. Söz konusu krizin akabinde 1982 Anayasası'nın uygulandığı dönemde Cumhurbaşkanı'nın konumundaki ilk kırılma 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile gerçekleşmiştir. Ayrıntıları aktarılacağı üzere, anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanı'nın beş yıl için halk tarafından seçilmesi esası benimsenmiş ve bir kimsenin en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebileceği öngörülmüştür.¹⁰⁰⁶ Bu itibarla 2007 anayasa değişikliğinin Cumhurbaşkanı seçiminde yaşanan siyasal kriz karşısında tepkisel bir nitelik taşıdığını ifade etmek mümkündür.

2007 yılının Mayıs ayında görev süresi sona eren Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'den sonra Cumhurbaşkanlığına kimin seçileceğine ilişkin tartışmalar, Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) adayının Abdullah Gül olması ile ayrı bir boyuta evrilmiştir.¹⁰⁰⁷ Abdullah Gül'ün adaylığı bilhassa seküler kesim tarafından tepkiyle karşılanmıştır.¹⁰⁰⁸ Cumhurbaşkanlığı tartışmaları Nisan ayı içerisinde toplumsal tabana yayılmış, bu süreçte demokratik kitle örgütleri tarafından bazı illerde Cumhuriyet Mitingleri adı altında çeşitli protestolar düzenlenmiş; mitinglerde Cumhuriyetin niteliklerine uygun bir adayın Cumhurbaşkanı olarak seçilmesi talepleri dile getirilmiştir.¹⁰⁰⁹ Söz konusu bu “talep”, dönemin Genelkurmay Başkanı tarafından da dile getirilmiştir.¹⁰¹⁰ Yine bu süreçte TBMM Genel Kurulunda Cumhurbaşkanı seçiminin başladığı 27 Nisan 2007 gününün geç saatlerinde, Genelkurmay Başkanlığının resmî internet sayfasında “Basın Açıklaması” başlıklı bir metin yayımlanmıştır.¹⁰¹¹ Metinde başta laiklik ilkesi olmak üzere Türkiye Cumhuriyeti'nin temel ilke ve değerlerine vurgu yapılmakta ve bu değerleri aşındırmaya yönelik faaliyetlere dikkat çekilmektedir. Bununla birlikte, daha sonradan “e-muhtıra” olarak anılacak olan metinde yer alan şu ifadeler özellikle dikkat çekmektedir:

“Son günlerde, Cumhurbaşkanlığı seçimi sürecinde öne çıkan sorun, laikliğin tartışılması konusuna odaklanmış durumdadır. Bu durum, Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından endişe ile

¹⁰⁰⁶ Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (Kanun No. 5678), Resmî Gazete, T. 16/06/2007, S. 26554.

¹⁰⁰⁷ Sürece ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz.: Sarp Balcı, “Kronik: XI. Cumhurbaşkanının Seçimi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. LXII, S. 2, 2007, s.237-242; Didem Diker Yılmaz, “11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Seçim Sürecinde Yaşanan Gelişmeler”, **Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi**, C. VII, S. 2, 2021, s.244-259; Sezer, “Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinde Adaylık”, s.215-217.

¹⁰⁰⁸ Şirin, Duymaz, “Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa”, s.67.

¹⁰⁰⁹ Balcı, **a.g.e.**, s.239; Diker Yılmaz, **a.g.e.**, s.247-248.

¹⁰¹⁰ Diker Yılmaz, **a.g.e.**, s.249.

¹⁰¹¹ Hikmet Sami Türk, **Temel Yasa Anayasa**, Ankara, Yetkin, 2019, s.598-599.

izlenmektedir. Unutulmamalıdır ki, Türk Silahlı Kuvvetleri bu tartışmalarda taraftır ve laikliğin kesin savunucusudur. Ayrıca, Türk Silahlı Kuvvetleri yapılmakta olan tartışmaların ve olumsuz yöndeki yorumların kesin olarak karşısındadır, gerektiğinde tavrını ve davranışlarını açık ve net bir şekilde ortaya koyacaktır.”¹⁰¹²

12 Mart muhtırasının tonunu çağrıştırdığı değerlendirilen söz konusu bu metnin 12 Mart muhtırasından farkı, metnin sonunda “gerektiğinde verilecek olan tavrın” ne olduğunun açıkça belirtilmemiş olmasıdır.¹⁰¹³

11’inci Cumhurbaşkanı’nın seçimi sürecinde yaşanan bu gelişmeler yanında nihayetinde Cumhurbaşkanı’nın görev süresinin ve seçim usulünün değişmesine yol açacak bir anayasa tartışması gündeme gelmiştir. Daha önceki Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde tartışma konusu olmayan TBMM toplantı yeter sayısı, 2007 yılında yapılan Cumhurbaşkanı seçiminde anayasal bir sorun hâlini almıştır.¹⁰¹⁴ Cumhurbaşkanı seçiminin ilk tur oylamasının yapıldığı 27 Nisan 2007 tarihinde Genel Kurulda bulunan –tek CHP’li üye– CHP Grup Başkanvekili K. Kemal Anadol Anayasa’nın 102’nci maddesi uyarınca yapılacak Cumhurbaşkanı seçimi için toplantı yeter sayısının 367 olduğunu ileri sürmüştür.¹⁰¹⁵ Bu iddianın ilk olarak Eski Cumhuriyet Başsavcısı Sabih Kanadoğlu tarafından 26 Aralık 2006 tarihli Cumhuriyet gazetesinde yayımlanan yazıda ortaya atıldığı ifade edilmelidir.¹⁰¹⁶ İddiaya göre Anayasa’nın 96’ncı maddesinde düzenlenen genel nitelikli TBMM toplantı ve karar yeter sayılarının Cumhurbaşkanı’nın seçimine ilişkin 102’nci maddenin birinci fıkrası karşısında uygulanma imkânı bulunmamaktadır. Zira Anayasa’nın 102’nci maddesinde Cumhurbaşkanı’nın ilk iki turda TBMM üye tam sayısının en az üçte iki çoğunluğu ile seçilebileceği açıkça hüküm altına alınmaktadır. Kanadoğlu’nun iddiasına göre özel nitelikli bu yeter sayısının toplantı yeter sayısı olarak okunması

¹⁰¹² Bildiri Abdullah Gül’ün Cumhurbaşkanı seçildiği günün ertesinde internet sayfasından kaldırılmıştır. Bildiri için bkz.: Genelkurmay Başkanlığı, “Basın Açıklaması”, 27 Nisan 2007, (Çevrim içi), <https://web.archive.org/web/20070429030710/http://www.tsk.mil.tr/bashalk/basac/2007/a08.htm>, 5 Ocak 2024.

¹⁰¹³ Ece Göztepe, “Sevilmeyen Anayasayı Kim Korumak İster?”, **Birikim**, S. 218, Haziran 2007, (Çevrim içi), https://birikimdergisi.com/dergiler/birikim/1/sayi-218-haziran-2007/2401/sevilmeyen-anayasayi-kim-korumak-ister/6013#_ftnref17, 5 Ocak 2024.

¹⁰¹⁴ Türk, **a.g.e.**, s.594.

¹⁰¹⁵ **Türkiye Büyük Millet Meclisi 22. Dönem Tutanak Dergisi**, C. 155, 22. Dönem, 5. Yasama Yılı, 96. Birleşim, 27 Nisan 2007, s.56. Ayrıca bkz.: Türk, **a.g.e.**, s.595.

¹⁰¹⁶ Göztepe, **a.g.e.**, b.a.; Kemal Gözler, “Hukukun Siyasetle İmtihani: Kim Sınıfta Kaldı?”, **Türkiye Günlüğü**, S. 89, 2007, s.5-6, (Çevrim içi), https://www.anayasa.gen.tr/kim-sinifta-kaldi.htm#_ftn2, 5 Ocak 2024.

gerekmektedir. Daha en başından bu çoğunluğu sağlayamayan bir Genel Kurulun toplanmış sayılması olanaksızdır.¹⁰¹⁷

Anadol'un yoklama yapılarak 367 sayısına ulaşıldığı tespit edilmeksizin toplantı açılmayacağı, aksi hâlde yapılan işlemlerin ve oylamanın geçersiz olacağı iddiası üzerine dönemin Meclis Başkanı Bülent Arınç tarafından usul hakkında tartışma açılmıştır. Tartışma sonrasında Meclis Başkanı; *toplantı yeter sayısının Anayasa'nın 96'ncı maddesinde, Cumhurbaşkanı seçimi için gerekli olan yeter sayılarının Anayasa'nın 102'nci maddesinde öngörülmüş olduğundan bahisle yoklama yapmaksızın toplantı yeter sayısına ulaşıldığı ve gündeme geçilmesi yönündeki tutumunun Anayasa ve İçtüzüğe uygun olup olmadığını* Genel Kurulun oylamasına sunmuştur. Oylama neticesinde *Başkan'ın tutumunun Anayasa ve İçtüzüğe uygun olduğu*, Anadolu'nun karşı yöndeki oyu ile, kabul edilmiştir.¹⁰¹⁸ Akabinde yapılan Cumhurbaşkanı seçimi ilk tur oylamasında Ersönmez Yarbay'ın adaylıktan çekilmesi üzerine Abdullah Gül tek aday olarak yarışmış ve kullanılan 361 oyun 357'sini almıştır. İlk tur oylamada seçilebilmek için gereken üçte iki çoğunluk sağlanamadığından Meclis Başkanı ikinci tur oylama için 2 Mayıs 2007'de toplanmak üzere birleşimi kapatmıştır.¹⁰¹⁹

(2) Anayasa Mahkemesinin 1 Mayıs 2007 Tarih ve E. 2007/45, K. 2007/54 Sayılı Kararı ("367 Kararı")

Aynı gün ana muhalefet partisi milletvekilleri tarafından söz konusu işlemlerin TBMM İçtüzüğü'nü eylemli olarak değiştirdiği, TBMM kararına dayalı olarak gerçekleşen uygulamalar ile bunun bir parçası olan ilk oylamanın Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmıştır.¹⁰²⁰ Mahkeme, hukukilik denetiminin sınırlarını aşarak, kararın Resmî Gazete'de yayımlanacağı tarihe kadar TBMM'nin *toplantı yetersayı ile ilgili kararının yürürlüğünün* durdurulmasına ve iptaline 1 Mayıs 2007 tarihinde karar vermiştir.¹⁰²¹ Söz konusu

¹⁰¹⁷ Aktaran: Göztepe, **a.g.e.**, b.a.; Balcı, **a.g.e.**, s.240.

¹⁰¹⁸ Usul tartışması için bkz.: **Türkiye Büyük Millet Meclisi 22. Dönem Tutanak Dergisi**, C. 155, 22. Dönem, 5. Yasama Yılı, 96. Birleşim, 27 Nisan 2007, s.56-63.

¹⁰¹⁹ **A.e.**, s.80. Ayrıca bkz.: Türk, **a.g.e.**, s.595-596.

¹⁰²⁰ Türk, **a.g.e.**, s.596; Diker Yılmaz, **a.g.e.**, s.252.

¹⁰²¹ Anayasa Mahkemesi, E. 2007/45, K. 2007/54, T. 01/05/2007.

karar aynı gün kamuoyu ile paylaşılmış, gerekçeli karar ise 27 Haziran 2007’de yayımlanmıştır.¹⁰²²

Mahkeme gerekçesinde özetle şu değerlendirmelerde bulunmaktadır:

(i) İptali istenen bir yasama tasarrufu söz konusu olduğunda Anayasa Mahkemesi ilgili tasarrufun yasama organı tarafından ne şekilde nitelendirildiği veya adlandırıldığı, tasarrufun ne tür bir yöntem izlenerek yapıldığı ile bağlı değildir. Mahkeme iptali istenen işlemin hukuksal niteliğini, etkisi ve sonuçlarını gözeterek ilgili tasarrufu denetleme yetkisini haizdir. Mahkemeye göre “değer ve etkisi bakımından birer içtüzük kuralı niteliğinde olan TBMM kararları anayasal denetime bağlı tutulabilir.”

(ii) Cumhurbaşkanı seçimi bakımından geçerli olan toplantı yeter sayısının Anayasa’nın 96’ncı maddesinde öngörülen genel hüküm uyarınca TBMM üye tam sayısının üçte biri olduğu, TBMM Genel Kurulunun Başkan’ın tutumunun hukuka uygun olduğu yönündeki kararıyla tespit edilmiştir. TBMM İçtüzüğü’nün 121’inci maddesinde ise Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin olarak yalnızca Anayasa’nın 102’nci maddesine atıfta bulunmaktadır.

(iii) TBMM’nin toplantı ve karar yeter sayıları bakımından 96’ncı maddedeki genel hükme istisna getiren çeşitli Anayasa maddeleri bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı’nın seçimi bakımından Anayasa’nın 102’nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan yeter sayı da esas itibarıyla TBMM toplantı yeter sayısına ilişkin genel kuralın bir istisnasıdır. Birinci fıkrada geçen “Cumhurbaşkanı, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir” kuralı, maddenin üçüncü fıkrasında yer alan karar yeter sayılarından farklı bir anlam taşımaktadır. Mahkemeye göre birinci fıkradaki üçte iki çoğunluk Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin toplantı yeter sayısına karşılık gelmektedir.

(iv) TBMM Başkanı’nın Anayasa’nın 96’ncı maddesinde yer alan toplantı yeter sayısına ilişkin kural uyarınca 184 milletvekilinin Genel Kurul’da hazır bulunmasının Cumhurbaşkanı seçim gündemine geçilmesi bakımından yeterli olduğu yönündeki

¹⁰²² Serap Yazıcı, “Norm Denetiminin Sınırlarını Aşan İki Karar ve Yol Açtığı Siyasal Hasar”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi – Yüzüncü Yıl Armağanı: Hukuk, Siyaset Bilimi ve Tarih**, editör: Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği, İstanbul, Tekin Yayınevi, 2022, s.773.

uygulamasının hukuka uygun olduğunu tespit eden TBMM Kararı, eylemli İçtüzük değişikliği niteliği taşımaktadır. Zira TBMM İçtüzüğü'nün 121'inci maddesi Cumhurbaşkanı'nın seçimi bakımından Anayasa'nın 102'nci maddesine atıfta bulunmakta; dolayısıyla toplantı yeter sayısının Anayasa'nın 102'nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu olduğunu işaret etmektedir.

(v) Buradan hareketle, Anayasa'nın 102'nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan üçte iki çoğunluğun (367 milletvekili) Cumhurbaşkanı seçimi bakımından TBMM toplantı yeter sayısı olmasına karşısında Cumhurbaşkanı seçimi için gereken toplantı yeter sayısının 184 olarak uygulanması sonucunu doğuran eylemli İçtüzük değişikliği niteliğindeki TBMM kararı Anayasa'nın 102'nci maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu itibarla ilgili kararın yürürlüğünün durdurulmasına oy birliğiyle, iptaline ise oy çokluğuyla karar verilmiştir.¹⁰²³

Öncelikle Anayasa'nın genel nitelikte toplantı ve karar yeter sayılarını tespit eden 96'ncı maddesi ile Cumhurbaşkanı'nın seçimini düzenleyen 102'nci maddesinin kötü bir teknikle kaleme alındığını kabul etmek gerekmektedir.¹⁰²⁴ Zira 96'ncı maddenin 5560 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik öncesindeki "Anayasada, başkaca bir hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır..." şeklindeki ifadesine rağmen Anayasa'da öngörülen özel bir toplantı yeter sayısı bulunmamaktadır. İkincisi, Anayasa'nın Cumhurbaşkanı'nın seçimini

¹⁰²³ Anayasa Mahkemesi, E. 2007/45, K. 2007/54, T. 01/05/2007. Ayrıca bkz.: Yazıcı, **a.g.e.**, s.774.

¹⁰²⁴ 1961 Anayasası'nın TBMM'nin toplantı ve karar yeter sayılarını tespit eden düzenlemesi Anayasa'nın 86'ncı maddesinde yer almaktadır. İlgili madde "Her Meclis, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve Anayasada başkaca hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar verir" hükmünü amirdir. Görüldüğü üzere "Anayasada başkaca hüküm yoksa" ifadesi yalnızca karar yeter sayıları bakımından bir anlam ifade etmektedir. Dolayısıyla Anayasa toplantı yeter sayısı bakımından herhangi bir istisna bulunmadığını bu ifade biçimi ile teyit etmektedir. Oysa 1982 Anayasası'nın "Anayasada, başkaca bir hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır ve üye toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir" düzenlemesinde geçen "başkaca bir hüküm yoksa" ifadesi hem karar hem de toplantı yeter sayısı bakımından istisnaların olabileceği anlamına gelmektedir. Anayasa'nın hiçbir maddesinde özel bir toplantı yeter sayısı öngörülmediğinden bahisle ilgili düzenlemenin başarısız bir şekilde kaleme alındığı düşünülmektedir. Bu karşılaştırma Anayasa Mahkemesi tarafından da yapılmakta fakat Mahkeme, Anayasa'nın 102'nci maddesinin birinci fıkrasındaki oranın Anayasa'nın 96'ncı maddesindeki genel düzenlemenin bir istisnası olduğunu ve toplantı yeter sayısı olarak yorumlanması gerektiği yönünde değerlendirmede bulunmaktadır. Bkz.: Anayasa Mahkemesi, E. 2007/45, K. 2007/54, T. 01/05/2007.

düzenleyen 102'nci maddesinin ilk fıkrasındaki “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir” ifadesi tek başına değerlendirildiğinde üçte iki çoğunluğun toplantı yeter sayısı olduğu düşünülebilmektedir. Ne var ki 102'nci maddenin birinci ve üçüncü fıkraları birlikte okunduğunda maddede yer alan oranların Cumhurbaşkanı seçilebilmek için gereken oy çoğunluğuna yani karar yeter sayılarına karşılık geldiği ortaya çıkmaktadır.¹⁰²⁵ Anayasa'nın 102'nci maddesinin birinci fıkrasındaki üçte iki çoğunluğun toplantı yeter sayısı olduğu yönündeki değerlendirmeye şu gerekçelerle katılmak mümkün görünmemektedir:

Bir defa 1982 Anayasası'nın otantik metnine bakıldığında Anayasa'nın çeşitli maddelerinde karar yeter sayısı bakımından bazı istisnalarının öngörüldüğü fakat buna karşın hiçbir maddede toplantı yeter sayısı bakımından herhangi bir istisna öngörülmediği görülmektedir.¹⁰²⁶ Cumhurbaşkanı seçimi gündemiyle toplanan TBMM'nin üçte bir değil, üçte iki çoğunlukla toplanması gerektiği yönündeki argüman üçte iki çoğunluğun nitelikli toplantı yeter sayısı olduğunu kabul etmeyi gerektirir. Oysa Türk anayasa hukuku öğretisinde –genel ve özel karar yeter sayıları arasında ayırım yapılmış olmasına rağmen– TBMM'nin toplantı yeter sayısı bakımından –en azından 2007 yılına kadar– herhangi bir ayırım yapılmamaktadır.¹⁰²⁷ Karşılaştırmalı anayasa hukukuna bakıldığında devlet başkanı seçimi için gerekli olan toplantı yeter sayısının özel olarak tespit edildiği bir örnek bulunmadığı gibi genel olarak “nitelikli toplantı yeter sayısı” gibi bir kavramın da bulunmadığı kaydedilmektedir.¹⁰²⁸

Anayasa'nın 102'nci maddesinin birinci fıkrasında Cumhurbaşkanı'nın TBMM'nin üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilmesinin yanında aynı

¹⁰²⁵ Bu konuda bkz.: Göztepe, “Sevilmeyen Anayasayı Kim Korumak İster?”, b.a.; Gözler, “Hukukun Siyasetle İmtihani: Kim Sınıfta Kaldı?”, s.6-7.

¹⁰²⁶ Yazıcı, “Norm Denetiminin Sınırlarını Aşan İki Karar ve Yol Açtığı Siyasal Hasar”, s.776. Burhan Kuzu'nun aynı yönde değerlendirmeleri için bkz.: Türkiye Barolar Birliği (yayına hazırlayan), **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**, (Sempozyum: 12-13 Ocak 2007, Ankara), Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2007, s.31. Ergun Özbudun'un aynı yönde değerlendirmeleri için bkz.: **A.e.**, s.243.

¹⁰²⁷ Gözler, “Hukukun Siyasetle İmtihani: Kim Sınıfta Kaldı?”, s.8.

¹⁰²⁸ Gözler, **Devlet Başkanları**, s.58-62; Gözler, “Hukukun Siyasetle İmtihani: Kim Sınıfta Kaldı?”, s.7, 9.

zamanda “gizli oyla” seçileceği düzenlenmektedir. Gizli oylama toplantı değil karar alma usulüne ilişkin olduğuna göre üçte iki çoğunluğun ancak ihtiyari bir nitelik taşıdığı, bu itibarla toplantı yeter sayısı bakımından Anayasa’nın 96’ncı maddesinin geçerli olacağı düşünülmektedir.¹⁰²⁹

1982 Anayasası’nın toplantı ve karar yeter sayısına ilişkin 96’ncı maddesinin tarihsel ve amaçsal yorumu da söz konusu bu argümanları desteklemektedir. 1961 Anayasası’nın yasama meclislerinin toplantı yeter sayısı olarak üye tam sayılarının salt çoğunluğunu öngörmesi karşısında uygulamada ortaya çıkan aksaklıklar, 1982 Anayasası’nı hazırlayanları toplantı yeter sayısını indirmeye yöneltmiştir. Toplantı yeter sayısının üye tam sayısının salt çoğunluğundan üçte birine indirilmesindeki amaç, parlamento çalışmalarını kolaylaştırmaktır.¹⁰³⁰

Bununla birlikte, gerekçeleri yukarıda aktarıldığı üzere Anayasa Mahkemesi aksi yönde bir değerlendirmede bulunarak Anayasa kurallarını siyasal saikler doğrultusunda çarpıtma girişimine engel olmamayı tercih etmiş ya da bu konuda başarılı olamamıştır. Mahkeme kararının Genelkurmay Başkanlığının e-muhtıra ile müdahil olduğu bir siyasal kriz ortamında alındığını bu bağlamda özel olarak vurgulamak gerekmektedir.

Mahkemenin Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin toplantı yeter sayısının 367 olduğu yönündeki değerlendirmesi içerik itibarıyla olduğu kadar denetimin dayanakları bakımından da hatalıdır. Zira Cumhurbaşkanı seçimi işlemi, niteliği itibarıyla bir parlamento kararıdır. Anayasa’ya bakıldığında üç istisna dışında Anayasa Mahkemesinin parlamento kararlarını denetleme bakımından genel bir yetkisi bulunmamaktadır.¹⁰³¹ Mahkeme Cumhurbaşkanı seçimini denetleme yetkisini haiz olmadığından ötürü önündeki bu engeli aşmak üzere ilginç bir yorum geliştirmiştir.

¹⁰²⁹ Osman Can’ın bu yöndeki görüşü Burhan Kuzu tarafından aktarılmaktadır. Bkz.: Türkiye Barolar Birliği (yayına hazırlayan), **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**, s.32.

¹⁰³⁰ Ergun Özbudun’un bu yönde değerlendirmeleri için bkz.: A.e., s.243. Süheyl Batum’un karşı yönde değerlendirmeleri için bkz.: A.e., s.255-258. Necmi Yüzbaşıoğlu’nun karşı yönde değerlendirmeleri için bkz.: A.e., s.266-275. Ayrıca genel olarak bkz.: Gözler, “Hukukun Siyasetle İmtihani: Kim Sınıfta Kaldı?”, s.9 vd.

¹⁰³¹ Anayasa Mahkemesinin denetim yetkisinin bulunduğu parlamento kararları şunlardır: (1) Milletvekili statüsünün düşürülmesi, (2) Milletvekili dokunulmazlığının kaldırılması, (3) TBMM İçtüzüğü. Bu konuda bkz.: Yazıcı, “Norm Denetiminin Sınırlarını Aşan İki Karar ve Yol Açtığı Siyasal Hasar”, s.774-775. Ayrıca bkz.: Türkiye Barolar Birliği (yayına hazırlayan), **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**, s.244.

TBMM Başkanı'nın Anayasa'nın 96'ncı maddesi uyarınca toplantı yeter sayısının bulunduğu ve Cumhurbaşkanı seçim gündemine geçilmesi yönündeki tutumunun hukuka uygun olduğunu teyit eden TBMM kararı, eylemli İçtüzük değişikliği olarak yorumlanmıştır. Söz konusu bu eylemli İçtüzük değişikliği niteliğindeki Meclis kararının Anayasa'ya aykırı olduğu ve iptal edilmesi gerektiği değerlendirmesinden hareketle Mahkeme, karara dayanarak yapılan ilk tur oylamayı hükümsüz kılacak şekilde kararın yürürlüğünün durdurulmasına hükmetmiştir. Bu itibarla Mahkeme yapılacak müteakip oylamaları da hükümsüz kılmıştır.¹⁰³²

(3) 2007 Anayasa Değişikliği

Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanı seçim sürecine müdahalesi akabinde Cumhurbaşkanı seçiminin ikinci tur oylaması için 2 Mayıs 2007'de toplanan TBMM Genel Kurulu, ikinci tur oylamanın yapılmaması ve ilk tur oylamanın 6 Mayıs'ta yenilenmesi üzerine karar almıştır.¹⁰³³ 3 Mayıs 2007'de toplanan Genel Kurul tarafından TBMM genel seçimlerinin yenilenerek seçimin 22 Temmuz 2007'de yapılmasına karar verilmiştir.¹⁰³⁴ Yine aynı gün TBMM Başkanlığına TBMM seçimlerinin beş yıl yerine dört yılda bir yapılmasını; Cumhurbaşkanı'nın beş yılda bir halk tarafından seçilmesini ve bir kimsenin iki defadan fazla Cumhurbaşkanı seçilemeyeceğini ve değişikliğin kabul edilmesi hâlinde Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin yeni düzenlemenin 11'inci Cumhurbaşkanı'nın seçiminde de uygulanmasını öngören bir anayasa değişikliği teklifi sunulmuştur.¹⁰³⁵ 5 Mayıs 2007'de Anayasa Komisyonunda, 10 Mayıs 2007'de TBMM Genel Kurulunda kabul edilen anayasa değişikliği 11 Mayıs 2007'de Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Anayasa'nın ilgili maddeleri uyarınca yeniden görüşülmek üzere mezkûr Kanun dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından TBMM'ye geri gönderilmiştir.

¹⁰³² Yazıcı, "Norm Denetiminin Sınırlarını Aşan İki Karar ve Yol Açtığı Siyasal Hasar", s.774-775. Ayrıca bkz.: Gözler, "Hukukun Siyasetle İmtihanı: Kim Sınıfta Kaldı?", s.12-13.

¹⁰³³ **Türkiye Büyük Millet Meclisi 22. Dönem Tutanak Dergisi**, C. 155, 22. Dönem, 5. Yasama Yılı, 97. Birleşim, 2 Mayıs 2007, s.100-112.

¹⁰³⁴ Türkiye Büyük Millet Vekili Genel Seçimlerinin Yenilenmesine Dair Karar (Karar No. 891), Resmi Gazete, T. 03/05/2007, S. 26511 (Mükerrer); **Türkiye Büyük Millet Meclisi 22. Dönem Tutanak Dergisi**, C. 155, 22. Dönem, 5. Yasama Yılı, 98. Birleşim, 3 Mayıs 2007, s.577.

¹⁰³⁵ Türk, **Temel Yasa Anayasa**, s.607-610. Teklifte Anayasa'nın TBMM'nin toplantı ve karar yeter sayılarını öngören 96'ncı maddedeki toplantı yeter sayısının "tüm toplantı ve yapacağı seçimlerde" geçerli olacağına ilişkin bir değişiklik de öngörülmektedir.

Cumhurbaşkanı Sezer geri gönderme kararında genel olarak Anayasa’da öngörülen hükûmet sistemine ilişkin herhangi bir değişiklik getirmeksizin Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesi esasının benimsenmesinin siyasal rejim yönünden sakıncalarına dikkat çekmektedir.¹⁰³⁶

Cumhurbaşkanınca yapılan değerlendirmeler dikkat alınmayarak Komisyonca aynı şekilde kabul edilen anayasa değişikliği kanunu 28 Mayıs ve 31 Mayıs 2007’de TBMM Genel Kurulunda görüşülerek herhangi bir değişiklik yapılmaksızın aynen kabul edilmiştir. Genel Kurul görüşmelerine bakıldığında Cumhurbaşkanı’nın görev süresi ve yeniden seçilmesine ilişkin değişikliklerden ziyade tartışmaların Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesi ve bunun siyasal sistem üzerindeki etkileri çerçevesinde yoğunlaştığı görülmektedir.¹⁰³⁷ 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 21 Ekim 2007’de yapılan ve seçmenlerin % 67,51 oranında katılım sağladığı halk oylamasında % 68,95 evet oyuyla kabul edilmiştir.¹⁰³⁸ Değişiklik ile birlikte Cumhurbaşkanı’nın görev süresine ilişkin Anayasa’nın 101’inci maddesinin ikinci fıkrası şu şekli almıştır:

“Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.”

22 Temmuz 2007’de yapılan 23’üncü dönem TBMM genel seçimleri sonrasında yeniden teşekkül eden TBMM –anayasa değişikliği halk oylamasında henüz kabul edilmeden önce– Cumhurbaşkanı seçimi için 28 Ağustos 2007’de yapılan üçüncü tur oylamada Abdullah Gül’ü 11’inci Cumhurbaşkanı olarak seçmiştir.¹⁰³⁹ 11’inci Cumhurbaşkanı’nın seçilmesi dolayısıyla, anayasa değişikliğinin kabul edilmesi hâlinde Cumhurbaşkanı’nın seçimine ilişkin yeni düzenlemenin 11’inci Cumhurbaşkanı’nın seçimi bakımından da uygulanmasını öngören geçici maddeler konusuz kalmıştır. Değişikliğin halk oylamasına sunulması nedeniyle zaman itibarıyla

¹⁰³⁶ Türk, **a.g.e.**, s.611.

¹⁰³⁷ İlk tur görüşme için bkz.: **Türkiye Büyük Millet Meclisi 22. Dönem Tutanak Dergisi**, C. 159, 22. Dönem, 5. Yasama Yılı, 115. Birleşim, 28 Mayıs 2007, s.420-508. İkinci tur görüşme için bkz.: **Türkiye Büyük Millet Meclisi 22. Dönem Tutanak Dergisi**, C. 160, 22. Dönem, 5. Yasama Yılı, 118. Birleşim, 31 Mayıs 2007, s.194-210.

¹⁰³⁸ Türk, **a.g.e.**, s.618-620.

¹⁰³⁹ **A.e.**, s.603.

uygulanma kabiliyetini yitiren geçici maddeler, 5697 sayılı Kanun ile Anayasa metninde çıkartılmıştır.¹⁰⁴⁰

c. 2017 Anayasa Değişikliği

Anayasa Mahkemesinin hukukiliği oldukça tartışmalı olan “367 kararı”, Cumhurbaşkanı’nın beş yıl için halk tarafından seçilmesini öngören 2007 anayasa değişikliğinin temel sebeplerinden birini oluşturmaktadır. 11’inci Cumhurbaşkanı’nın seçimi sürecinde yaşanan siyasal-toplumsal kriz, anayasal bir krize evrilerek nihayetinde Cumhurbaşkanı’nın görev süresi ile birlikte seçim usulünün de değiştirilmesi ile sonuçlanmıştır. 1982 Anayasası’nda benimsenen hükûmet sistemine ilişkin sorun ve tartışmalar 2007 anayasa değişikliği ile ayrı bir boyuta evrilmiştir.¹⁰⁴¹

Nihayet, bu bölümün giriş kısmında da aktarıldığı üzere, 2017 yılında yapılan bir başka anayasa değişikliği ile Türkiye’de eşi görülmemiş bir anayasal kırılma yaşanmış, “Türk tipi” bir hükûmet modeli benimsenmiştir. Başkanlık sistemi olarak nitelenmesi mümkün görünmeyen bu model daha sonradan kimi çevreler tarafından Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemi olarak adlandırılmıştır.¹⁰⁴² 2017 anayasa değişikliğinin 2007’de başlayan sürecin devamı niteliğinde olduğu düşünülmektedir.

2017 anayasa değişikliği, 1982 Anayasası’nın Cumhuriyetin Temel Organları başlıklı üçüncü kısmını konu edinmekte ve özünde yürütme organını yeniden organize ederek Anayasa’da kapsamlı değişiklikler öngörmektedir.¹⁰⁴³ Çalışmanın konusu 2017 anayasa değişikliği olmadığı için mezkûr anayasa değişikliğinin içeriğine yönelik ayrıntılı değerlendirmeler yapma imkânımız bulunmamaktadır. Bizi ilgilendiren esas konu, anayasa değişikliğinin Cumhurbaşkanı’nın görev süresine ilişkin düzenlemeler bakımından ne tür bir anlam ifade ettiğidir. Bu bölümün giriş kısmında izah edildiği üzere 2017 anayasa değişikliği ile Anayasa’nın 101’inci maddesi bütünüyle

¹⁰⁴⁰ Türk, **a.g.e.**, s.620-621. Ayrıca bkz.: Yazıcı, “Norm Denetiminin Sınırlarını Aşan İki Karar ve Yol Açtığı Siyasal Hasar”, s.777.

¹⁰⁴¹ Yazıcı, **a.g.e.**, s.780.

¹⁰⁴² Bu konuda bkz.: Gözler, **Elveda Anayasa**, s.48-55.

¹⁰⁴³ Anayasa değişikliği hakkında bkz.: Sağlam, “Devlet Güçlerinin OHAL KHK Rejimi ve 2017 Anayasa Değişikliğinden Sonraki Görünümü”, s.21-102; Esen, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, s.45-73; Gönenç, Kontacı, “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama – Yürütme İlişkileri”, s.53-79; Yokuş, “Türkiye’de Yeni Anayasa Arayışları ve 2017 Anayasa Değişiklikleri”, s.665-682; Gözler, **Elveda Anayasa**, b.a.

değiştirilmiştir. Ne var ki Cumhurbaşkanı'nın adaylık ve seçimini düzenleyen 6771 sayılı Kanun'la değişik 101'inci maddenin ikinci fıkrası, anayasa değişikliği metninde yer almakla birlikte, değişiklik öncesi kuralı aynen muhafaza etmektedir. Bu itibarla, söz konusu değişikliğin Cumhurbaşkanı'nın görev süresine ilişkin kuralı değiştirip değiştirmedigi ile bağlantılı olarak değişikliğin görevdeki Cumhurbaşkanı bakımından sonuçları anayasal bir sorun olarak belirlemektedir. Uygulamada ortaya çıkan bu sorun bir sonraki başlığın ikinci kısmında ele alınacaktır.

2007 ve 2017 anayasa değişikliklerinin görevdeki Cumhurbaşkanları üzerindeki etkilerine geçmeden önce 2017 anayasa değişikliği ile iki defadan fazla seçilememe kuralı bakımından öngörülen istisnalara yeri gelmişken değinilmesi uygun olacaktır.

Bir kimsenin en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebileceğine ilişkin genel kurala getirilen birinci istisna, Anayasa'nın 6771 sayılı Kanun'la değişik 116'ncı maddesinin üçüncü fıkrasında yer almaktadır. Buna göre, "Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi hâlinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha" aday olabilecektir. TBMM tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi bakımından aranan karar yeter sayısı ise 116'ncı maddenin birinci fıkrasında TBMM üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu olarak öngörülmüştür.¹⁰⁴⁴ Bu itibarla, 116'ncı maddenin üçüncü fıkrası uyarınca bir kimse istisnai olarak üç defa Cumhurbaşkanı olarak seçilebilecektir. TBMM'nin seçimleri yenileme kararı alabilmesi bakımından öngörülen beşte üç çoğunluk şartı bu durumun gerçekleşme ihtimalini azaltmakla beraber, düzenlemenin istisnai olarak bir kimsenin yaklaşık 15 yıla kadar Cumhurbaşkanı olarak görev yapabilmesine imkân tanıdığı değerlendirilmektedir.¹⁰⁴⁵

Bir kimsenin en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebileceğine ilişkin genel kural karşısında ayrıksı bir durum yaratan ve bu itibarla genel kuralın ikinci istisnası

¹⁰⁴⁴ Şirin, Duymaz, "Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa", s.71; Cengiz Gül, "Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Dönem Sınırına İlişkin Hükümlerin Anayasal Yorumu (12. Cumhurbaşkanlığı İçin Dönem Sınırının Hukuki Analizi)", *Social Sciences Studies Journal*, C. VIII, S. 100, 2022, s.2308.

¹⁰⁴⁵ Cumhurbaşkanı'nın ikinci beş yıllık görev döneminin sonlarına doğru seçimlerin TBMM tarafından yenilenmesi hâlinde Cumhurbaşkanı yeniden seçilir ise beş yıllık görev süresi dolayısıyla görev yaptığı toplam süre 15 yıla yaklaşabilecektir. Ayrıca bkz.: Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.319.

olarak değerlendirilebilecek diğer bir husus ise Anayasa'nın 6771 sayılı Kanun'la değişik 106'ncı maddesinin ikinci fıkrasında yer almaktadır. Düzenleme uyarınca:

“Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, kırkbeş gün içinde Cumhurbaşkanı seçimi yapılır... Genel seçime bir yıl veya daha az kalmışsa Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimi de Cumhurbaşkanı seçimi ile birlikte yenilenir. Genel seçime bir yıldan fazla kalmışsa seçilen Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi seçim tarihine kadar görevine devam eder. Kalan süreyi tamamlayan Cumhurbaşkanı açısından bu süre dönemden sayılmaz...”

Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanlığı makamında boşalma durumunu hüküm altına alan mezkûr düzenleme, Cumhurbaşkanlığı makamında boşalma durumunda yapılacak olan seçimle göreve gelen Cumhurbaşkanı bakımından özel bir durum öngörmektedir. Buna göre, makamda boşalma durumunda yapılacak olan seçim neticesinde göreve gelen Cumhurbaşkanı bakımından Anayasa'nın 101'inci maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen en fazla iki defa seçilebilme kuralı uygulanmayacaktır. 116'ncı maddenin üçüncü fıkrasında yer alan istisna ile 106'ncı maddenin ikinci fıkrasında yer alan istisnanın aynı kişi bakımından gerçekleşmesi durumunda bir kimsenin Cumhurbaşkanı olarak görev yapabileceği sürenin 20 yıla kadar çıkabildiği ilginç bir tablo ortaya çıkmaktadır.¹⁰⁴⁶ Dolayısıyla en fazla iki defa seçilebilme kuralı uyarınca Cumhurbaşkanı'nın olağan azami görev süresi on yıl olmakla beraber, olağandışı hâllerde bu sürenin yaklaşık olarak iki katına çıkabileceği değerlendirilmektedir.

II. 2007 ve 2017 Anayasa Değişikliklerinin Görevdeki Cumhurbaşkanılarına Etkisi

Çalışmanın bir önceki bölümünde anayasa değişiklikleri bahsinde belirtildiği üzere, devlet başkanının görev süresine ilişkin bir anayasa değişikliği söz konusu olduğunda gündeme gelmesi muhtemel konulardan biri anayasa değişikliğinin görevden ayrılan ve değişiklik yapıldığı sırada görevde bulunan devlet başkanları

¹⁰⁴⁶ Cumhurbaşkanlığı makamının Cumhurbaşkanı'nın göreve başladığı ilk günlerde boşalması durumunda yeniden yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimi sonucunda göreve başlayan kimse beş yıla yakın bir görev süresi elde edecektir. Anayasa'nın 106'ncı maddesinin ikinci fıkrası uyarınca bu süre dönemden sayılmayacaktır. Başka bir deyişle bu kimsenin iki defa daha seçilmesi mümkündür. İlgili kimse ikinci dönemindeyken TBMM tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilirse, bu durumda kişi bir defa daha aday olabilecektir. Nihayetinde bir kimsenin dört defa Cumhurbaşkanı seçilebilmesi ihtimal dâhilinde bulunmaktadır.

bakımından etkisidir. Anayasa mühendisliğinin başarılı olabilmesi için değişiklik yapılırken bu konunun ayrıntılı olarak ele alınması ve değişiklik metnine özel olarak işlenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte anayasa değişikliği yapılırken bu konunun kasıtlı olarak veya farkında olmaksızın ihmal edilmesi mümkündür. Konunun kasıtlı olarak ihmal edilmesi kanımızca anayasayı değiştirme iktidarının kötüye kullanımına, suistimalci anayasacılığa örnek teşkil etmektedir. Zira böyle bir durumda anayasayı değiştirenlerin görevdeki başkan lehine bir strateji geliştirmiş olması muhtemeldir. Başka bir ifadeyle, bu konu kasıtlı olarak gündeme getirilmeyerek değişikliğin başkan lehine sonuç doğuracak şekilde yorumlanmasına temel oluşturulduğu düşünülmektedir.

Çalışma kapsamında ele aldığımız örneklerle bakıldığında anayasa değişikliğinin konusunun başkanın görev süresi ile sınırlı olduğu durumlarda değişikliğin görevdeki başkan bakımından nasıl bir etki yaratacağı meselesinin genel olarak ihmal edilmediği görülmektedir. Çünkü konu görev süresiyle sınırlı olduğunda ya da görev süresi meselesi özel olarak gündeme geldiğinde bunun ihmal edilebilmesi oldukça zordur. 2007 yılında Kırgızistan’da yapılan anayasa değişikliği buna örnek teşkil etmektedir. Başkanın görev süresini yedi yıldan beş yıla indiren anayasa değişikliğinde, değişikliğin devletin ilk Başkanı olan Nazarbayev bakımından uygulanmayacağı açıkça öngörülmüştür.¹⁰⁴⁷ Başkanın görev süresi ile sınırlı bir değişiklik olmamakla birlikte konunun ihmal edilmediği diğer bir örnek 2020 yılında Rusya’da gerçekleşen anayasa reformudur. Her ne kadar uygulanmasa da yeni anayasa yapımı örneğinde ele aldığımız 2009 Bolivya Anayasası da dönem sınırlaması bakımından yeni anayasa yürürlüğe girmeden önceki dönemlerin dikkate alınacağına ilişkin özel bir düzenleme öngörmektedir.¹⁰⁴⁸ Türkiye’de 1982 Anayasası’nın uygulandığı dönemde gündeme gelen 2000 anayasa değişikliği girişimlerinin de buna örnek teşkil ettiği görülmektedir. Zira bu dönemde sunulan anayasa değişikliği teklifleri değişikliğin görevdeki Cumhurbaşkanı’na etkisine ilişkin ya açık bir geçici hüküm öngörmekte ya da gerekçede bu konuya yer vermektedir.

¹⁰⁴⁷ Nurumov, Vashchanka, “Presidential Terms in Kazakhstan: Less is More?”, s.237-238.

¹⁰⁴⁸ Ekinci, Kaplan Arık, “Devlet Başkanının Anayasal Dönem Sınırını Uzatma ya da Ortadan Kaldırma Anayasa Değişikliklerinin Anayasa Değiştirme İktidarının Kötüye Kullanılması Bağlamında Değerlendirilmesi”, s.98.

Görev süresine ilişkin anayasa değişikliklerinin suistimalci bir nitelik taşıyıp taşımadığı değerlendirilirken peşin hükümden kaçınılması ve her bir somut vakanın kendi özellikleri dikkate alınarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Örneğin 2007 yılında ve 2017 yılında yapılan anayasa değişiklikleri, değişikliklerin yapıldığı sırada görevde bulunan Cumhurbaşkanı bakımından etkilerine ilişkin anayasal bir sorun ya da tartışma yaratmış olmakla birlikte her ikisinin de aynı biçimde değerlendirilmesi olanaksızdır. Bunun nedeni, anayasa değişikliklerinin geçmişin bilgi ve birikimi ile hazırlanması gerektiğine ilişkin beklentidir. 2017 anayasa değişikliği, aşağıda ele alacağımız 11'inci Cumhurbaşkanı'nın görev süresi hakkındaki anayasal sorun tecrübe edildikten sonra gerçekleşmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'nın görev süresine ilişkin düzenleme kaleme alınırken 11'inci Cumhurbaşkanı'nın görev süresine ilişkin tartışmalar ile bu tartışmanın sebep ve sonuçlarının göz önüne alınması gerekmekteydi. Anayasa değişikliğine muhalif kalan siyasal partilerin anayasa değişikliği sürecinde bu konuyu gündeme getirmemesi bir ihmal olarak değerlendirilmekteyken, anayasa değişikliğinin mimarı olan siyasal partinin değişiklik sürecinde ve sonrasındaki tutumu bu ihmalin kendileri tarafından kasıtlı olarak gerçekleştirildiği izlenimi uyandırmaktadır. Çalışmanın bu başlığında 2007 ve 2017 anayasa değişikliklerinin görevdeki Cumhurbaşkanı bakımından etkisine ilişkin olarak uygulamada ortaya çıkan sorunlar ele alınacaktır.

Hiç şüphesiz her iki sorun da Cumhurbaşkanı'nın görev süresini konu alan anayasa değişikliğinde, değişikliğin görevden ayrılan ve değişiklik yapıldığı sırada görevde bulunan Cumhurbaşkanı bakımından etkisine ilişkin özel bir düzenleme öngörülmemesinden kaynaklanmaktadır. Her iki sorun da çözümlenmek üzere yargısal makamlara intikal etmiştir. Aşağıda öncelikle 2007 anayasa değişikliğinin 11'inci Cumhurbaşkanı'nın görev süresine etkisi ele alınacak, daha sonra 2017 anayasa değişikliğinin 12'nci Cumhurbaşkanı'nın 2023 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde adaylığı üzerindeki etkisi değerlendirilecektir.

A. 2007 Anayasa Değişikliğinin 11'inci Cumhurbaşkanı'nın Görev Süresine Etkisi

1. Hukuki Sorun

Tartışmalı “367 Kararı” ve yenilenen milletvekili genel seçimleri sonrasında 28 Ağustos 2007’de TBMM tarafından seçilen 11’inci Cumhurbaşkanı Abdullah Gül, 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2007 anayasa değişikliği) henüz halk tarafından onaylanarak yürürlüğe girmeden evvel Cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir. Başka bir ifadeyle Abdullah Gül, 1982 Anayasası’nın Cumhurbaşkanı’nın seçimi ve görev süresine ilişkin orijinal düzenlemesi uyarınca seçilerek göreve başlamıştır. 21 Ekim 2007’de yapılan halk oylamasında kabul edilen 2007 anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı’nın görev süresini yedi yıldan beş yıla indirilmiş ve bir kimsenin iki defa Cumhurbaşkanı olarak seçilebilmesine olanak tanınmıştır.¹⁰⁴⁹

Anayasa değişikliği metninde söz konusu değişikliğin, değişiklik kabul edilmeden önce ve değişiklik kabul edildiği sırada görev yapan Cumhurbaşkanları bakımından ne tür hüküm ve sonuçlar doğuracağına ilişkin herhangi bir düzenleme yer almamaktadır.¹⁰⁵⁰ Bu durumun 2007 anayasa değişikliğinin 367 krizine tepki olarak ve üzerinde kapsamlı bir çalışma yapılmaksızın hazırlanmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Nitekim Ece Göztepe’nin ifadeleriyle:

“...anayasa değişikliği paketinin akılda kalacak en önemli özelliği, getirilen yeni düzenlemelerin olası olumsuz sonuçları üzerinde fazla düşünülmemiş, aktüel sorunların sebebi olduğu düşünülen normların ilgasına yönelik sınırlı bir bakış açısıyla hazırlanmış olmasıdır.”¹⁰⁵¹

Anayasa değişikliğinde Cumhurbaşkanı’nın görev süresine ilişkin yeni 101’inci maddenin ikinci fıkrasının görevden ayrılan ve değişiklik kabul edildiği sırada görevde bulunan Cumhurbaşkanları üzerindeki etkisine ilişkin herhangi bir düzenlemenin yer almaması anayasal bir sorun yaratmaktadır. Anayasa’nın 5678 sayılı Kanun ile değiştirilmesinden önce TBMM tarafından seçilen 11’inci Cumhurbaşkanı’nın görev

¹⁰⁴⁹ Türk, **Temel Yasa Anayasa**, s.603, 618-620.

¹⁰⁵⁰ 2007 anayasa değişikliği ile ortaya çıkan sorunlar bununla sınırlı değildir. Bu konuda kapsamlı bir değerlendirme için bkz.: Bülent Yavuz, “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XII, S. 1-2, 2008, s.1173-1214.

¹⁰⁵¹ Göztepe, “Sevilmeyen Anayasayı Kim Korumak İster?”, b.a.

süresinin yedi yıl mı yoksa beş yıl mı olduğuna ilişkin tartışma bunun somut karşılığıdır. 2007 yılından itibaren tartışıl原因 bu sorunu çözmek üzere ilk somut girişim Abdullah Gül'ün Cumhurbaşkanlığı makamındaki beşinci yılında gerçekleşmiştir.¹⁰⁵² TBMM tarafından çıkarılan 19 Ocak 2012 tarih ve 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu'nda konuya ilişkin özel bir düzenleme yer almaktadır. Kanun'un geçici 1'inci maddesine göre:

“Onbirinci Cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldır.

31/5/2007 tarihli ve 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce seçilen Cumhurbaşkanları, iki defa seçilememeleri kuralı dâhil, Anayasanın değişiklik öncesi hükümlerine tabidir.”¹⁰⁵³

Anayasa değişikliği ile yapılması lazım gelen bu çözüm,¹⁰⁵⁴ uygulamada ortaya çıkan bir soruna çözüm üretmek amacıyla anayasa değişikliğine ilişkin uyum kanununda düzenlenmeye çalışılmıştır. Kanun tasarısında yer almayan söz konusu bu düzenleme, Anayasa Komisyonu tarafından tasarıya eklenmiştir. Komisyon tartışmalarına bakıldığında düzenleme aleyhine şu değerlendirmelerin yapıldığı görülmektedir: (i) Cumhurbaşkanı'nın beş yıllık süre için halk tarafından seçilmesi esasının Anayasa'da belirlenmiş olmasına karşın Kanun'a eklenen geçici bir madde ile Cumhurbaşkanı'nın anayasal görev süresini yedi yıl olarak belirlemek Anayasa'ya aykırılık teşkil etmektedir, (ii) hiçbir organ, makam veya merci Anayasa'dan kaynaklanmayan bir yetki kullanamaz; mevcut Cumhurbaşkanı'nın görev süresi ancak Anayasa değişikliği ile tespit edilebilir, (iii) Cumhurbaşkanı'nın beş yılı aşan iki yıllık görev süresinin kaynağı Anayasa değil bir kanun düzenlemesi olduğunda ciddi bir hukukilik sorunu ortaya çıkmaktadır. Öte yandan (iv) düzenlemenin mevcut Cumhurbaşkanı'nın yeniden seçilmesini engelleyerek eşitlik ilkesine aykırılık teşkil ettiği de yine bu bağlamda geçici madde aleyhine ileri sürülen iddialar arasında yer almaktadır. Düzenleme lehine ileri sürülen argümanları ise şu şekilde özetlemek mümkündür: (i) Kamu hukukunda hâkim olan genel kural uyarınca reformlar geleceğe etki edecek şekilde sonuç doğurur, geçmişe yürümez. Yedi yıl için seçilen bir

¹⁰⁵² Kemal Gözler, “Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Görev Süresi Ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi?”, **Terazi Aylık Hukuk Dergisi**, Y. 7, S. 66, 2012, s.36.

¹⁰⁵³ Bkz.: Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu (Kanun No. 6271), Resmî Gazete, T. 26/01/2012, S. 28185.

¹⁰⁵⁴ Aynı yönde bkz.: Sezer, “Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinde Adaylık”, s.245.

Cumhurbaşkanı'nın görev süresini beş yıl olarak değerlendirmek Cumhurbaşkanı'nın görev süresi sona ermeden önce azledilmesi anlamına gelir, (ii) mevzuatta intikal düzenlemelerinin yalnızca Anayasa ile öngörülebileceği yönünde herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır, (iii) 11'inci Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin Anayasa'da tespit edilmemesinden kaynaklanan belirsizlik Yüksek Seçim Kurulu yerine TBMM tarafından giderilmelidir, (iv) 101'inci maddenin değişiklik öncesi düzenlemesinde Cumhurbaşkanı “yedi yıllık bir süre için seçilir” denirken, yeni düzenlemede “görev süresi beş yıldır” ifadesine yer verilmiştir. Değişiklik öncesi metinde “görev süresi yedi yıldır” denilmediğine göre bu tartışma anlamsızdır. Değişiklik sonrası düzenlemenin bütün olarak ve halk tarafından seçilecek Cumhurbaşkanı bakımından uygulanması gerekmektedir.¹⁰⁵⁵

Sonuç olarak Komisyon, sekiz üyenin muhalefet şerhi ile, ilgili Kanun'u geçici maddesiyle birlikte kabul etmiştir. 19 Ocak 2012'de TBMM Genel Kurulunda görüşülen tasarının kabul edilmesiyle birlikte 11'inci Cumhurbaşkanı'nın görev süresine ilişkin tartışma pozitif hukuk tarafından çözümlenmiştir.¹⁰⁵⁶ Buna göre 11'inci Cumhurbaşkanı'nın görev süresi yedi yıldır Cumhurbaşkanı olarak yeniden seçilemez.

2. Anayasa Mahkemesinin 15 Haziran 2012 Tarih ve E. 2012/30, K. 2012/96 Sayılı Kararı

Geçici madde ile 11'inci Cumhurbaşkanı'nın görev süresini yedi yıl olarak tespit eden ve 2007 anayasa değişikliği yürürlüğe girmeden önce Cumhurbaşkanı seçilenlerin iki defa seçilememe kuralı dâhil Anayasa'nın değişiklik öncesi düzenlemelerine tabi olduğunu hüküm altına alan 19 Ocak 2012 tarih ve 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu'na karşı 117 milletvekili tarafından Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmıştır. İptali istenen hükümler arasında 6271 sayılı Kanun'un geçici 1'inci maddesi de yer almaktadır.

¹⁰⁵⁵ Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu (1/487), (S. Sayısı: 138), 16/01/2012, (Çevrim içi), <https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/KanunTeklifi/f72877be-af98-037b-e050-007f01005610>, 29 Aralık 2023.

¹⁰⁵⁶ Genel Kurul görüşmeleri için bkz.: **Türkiye Büyük Millet Meclisi 24. Dönem Tutanak Dergisi**, C. 12, 24. Dönem, 2. Yasama Yılı, 54. Birleşim, 19 Ocak 2012, s.13-134.

Anayasa’ya aykırılık iddiasını inceleyen AYM, öncelikle geçici 1’inci maddenin birinci fıkrasının 11’inci Cumhurbaşkanı’nın görev süresi konusunda ortaya çıkan tereddütleri gidermek üzere düzenlendiğine dikkat çekmektedir. AYM’ye göre, Anayasa’nın 5678 sayılı Kanun’la değişik 101’inci maddesinin yürürlüğe girmesinden sonra halk tarafından seçilecek olan Cumhurbaşkanı’ları bakımından görev süresinin beş yıl olacağına ilişkin herhangi bir şüphe bulunmamaktadır. Aynı değerlendirmenin TBMM tarafından seçilen 11’inci Cumhurbaşkanı bakımından yapılabilmesi olanaksızdır. Zira Mahkemeye göre:

“...Anayasa’nın önceki 101. maddesinde Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisince yedi yıllık bir süre için seçileceği öngörülmüştür. Onbirinci Cumhurbaşkanı bu kurala göre seçilmiş olup seçimiyle birlikte görev süresi de belirlenmiştir. Anayasa değişikliğine ilişkin 5678 sayılı Kanun’da Onbirinci Cumhurbaşkanının görev süresine ilişkin özel bir düzenleme yer almadığından Anayasada yapılan bu değişiklikle Onbirinci Cumhurbaşkanının görev süresinin kısaltıldığı sonucuna varılamaz. Görev süresinin kısaltıldığına ilişkin bir düzenleme olmadığına göre Onbirinci Cumhurbaşkanının görev süresi Anayasa’ya göre yedi yıldır. İptali istenen düzenlemeye de Onbirinci Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olduğu vurgulanarak konuya açıklık getirilmiştir.”¹⁰⁵⁷

Bu değerlendirmeden hareketle Mahkeme, dört üyenin karşı oyu ile¹⁰⁵⁸, 11’inci Cumhurbaşkanı’nın görev süresinin yedi yıl olduğunu hüküm altına alan kanuni düzenlemeyi Anayasa’ya aykırı bulmayarak iptal talebinin reddine karar vermiştir.

Geçici 1’inci maddenin ikinci fıkrasına ilişkin olarak ise AYM, söz konusu düzenlemenin esas itibarıyla görevdeki ve önceki Cumhurbaşkanı’larının Anayasa’nın 5678 sayılı Kanun’la değişik 101’inci maddesi uyarınca yeniden aday gösterilmelerini engellemek amacıyla düzenlendiğini ifade etmektedir. Mahkemeye göre Cumhurbaşkanı olma yeterliliğini haiz kişilere *ikinci defa aday gösterilme hakkı tanıyan* yeni düzenlemeye ilişkin olarak Anayasa’nın hiçbir yerinde görevdeki ve önceki Cumhurbaşkanı’ları bakımından istisna öngörülmemiştir. Dolayısıyla görevdeki ve önceki Cumhurbaşkanı’larının söz konusu haktan faydalanması gerekmektedir. Mahkemenin ifadeleriyle:

¹⁰⁵⁷ Anayasa Mahkemesi, E. 2012/30, K. 2012/96, T. 15/06/2012.

¹⁰⁵⁸ Karşı yönde oy kullanan AYM üyeleri çoğunluk gerekçelerine genel olarak (i) kamu hukukundaki statülerin kazanılmış hak oluşturmadığı, (ii) kanunların derhâl uygulanması gerektiği, (iii) tali kurucu iktidarın iradesinin kanun ile değiştirilemeyeceği, (iv) Anayasal bir kurala kanun ile istisna getirilemeyeceği, (v) bir Anayasa kuralının uygulanmasının ancak Anayasa’da öngörülebilir bir başka kural ile ertelenebileceği gerekçeleriyle katılmamaktadır.

“Ayrıca seçme ve seçilme hakkı Anayasa’nın 67. maddesinde vatandaşlar açısından bir temel hak olarak öngörülmüştür. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde aday olma ve oy verme hakkının da bu madde kapsamında temel bir hak olduğu konusunda bir kuşku bulunmamaktadır.

Anayasa değişikliği ile kaldırılan iki defa Cumhurbaşkanı seçilme yasağının kanunla geçmişe dönük olarak uygulanabilir hale getirilmesi anayasa koyucunun bu konudaki iradesiyle bağdaşmamaktadır. Anayasada iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilme imkânının öngörülmesi mevcut ve geçmişte bu görevi yapmış olanların seçilme haklarını ileriye dönük olarak olumlu yönde etkileyen bir düzenlemedir. Anayasanın tanıdığı temel bir hakkın kanunla ortadan kaldırılması mümkün değildir.”¹⁰⁵⁹

Söz konusu değerlendirmelerden hareketle AYM, üç üyenin farklı gerekçesi ile¹⁰⁶⁰, Anayasa’nın seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma haklarını düzenleyen 67’nci maddesi ile 101’inci maddesine aykırı olduğu değerlendirilen kuralın iptaline karar vermiştir.

3. Değerlendirme

Anayasa Mahkemesi kararı bakımından dikkat çeken ilk husus hukuk ve siyaset çevrelerinde çokça tartışılan bir anayasal sorunun, Mahkeme tarafından son derece özensiz bir şekilde incelenmiş olmasıdır. 11’inci Cumhurbaşkanı’nın görev süresini; görevdeki ve önceki Cumhurbaşkanlarının yeniden aday olup olamayacağını tespit eden kanuni düzenlemelere ilişkin karar toplamda dört paragrafı geçmeyen bir gerekçeyle kaleme alınmıştır.

İkinci husus, AYM Üyesi Fulya Kantarcıoğlu’nun karşı oy yazısında da belirtildiği üzere, 6271 sayılı Kanun’un geçici 1’inci maddesi bakımından yapılan incelemede maddenin birinci ve ikinci fıkraları değerlendirilirken birbiriyle tutarsız argümanların ileri sürülmüş olmasıdır. AYM, 11’inci Cumhurbaşkanı’nın görev süresinin yedi yıl olduğunu değerlendirirken Cumhurbaşkanı’nın Anayasa’nın 101’inci maddesinin eski hâli uyarınca seçildiğini ileri sürmektedir. Mahkeme kararının tutarlılığını koruyabilmesi için bu argümanın yeniden seçilme imkânı bakımından da sürdürülmesi gerekirken AYM yeniden seçilme imkânı bakımından konuyu siyasal haklar çerçevesinde ele almaktadır. “Bu durum, görev süresi

¹⁰⁵⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 2012/30, K. 2012/96, T. 15/06/2012.

¹⁰⁶⁰ Karara farklı gerekçelerle iştirak eden AYM üyeleri çoğunluk gerekçelerine genel olarak, geçici 1’inci maddenin iptali bakımından ileri sürdükleri gerekçelerle katılmaktadır.

bakımından önceki Anayasal iradeye; birden fazla seçilme konusunda ise yeni Anayasal iradeye itibar edilmesi gibi ciddi bir çelişki oluştur[maktadır].”¹⁰⁶¹

2007 anayasa değişikliğinin değişiklik yapıldığı sırada görevde bulunan ve önceki Cumhurbaşkanları bakımından sonuçlarını ve bu konudaki AYM kararındaki argümanları değerlendirebilmek için öğretide ortaya çıkan iki ayrı yaklaşımı ele almak gerekmektedir. Ancak bundan evvel halk oylamasında kabul edilen anayasa değişikliklerinin yürürlük tarihinin ne şekilde belirleneceğine ilişkin bir ön sorunun çözümlenmesi icap eder. Somut örnek üzerinden gidecek olduğumuzda karşımıza dört ayrı tarih çıkmaktadır. 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun;

(1) 31 Mayıs 2007’de TBMM tarafından kabul edilmiş,

(2) 16 Haziran 2007’de Resmî Gazete’de yayımlanmış,

(3) 21 Ekim 2007’de yapılan halk oylamasında kabul edilmiş ve

(4) halk oylaması sonuçları 31 Ekim 2007’de Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.¹⁰⁶²

11’inci Cumhurbaşkanı Abdullah Gül 28 Ağustos 2007’de, anayasa değişikliği henüz halk oylamasında kabul edilmeden önce TBMM tarafından seçilmiştir. Anayasa’nın 5678 sayılı Kanun’la değişik 101’inci maddesinin yürürlüğe gireceği tarihin tespiti, 11’inci Cumhurbaşkanı’nın görev süresinin (ve yeniden aday olup olamayacağının) belirlenmesi bakımından önem arz etmektedir.

Kemal Gözler kanunların zaman bakımından uygulanmasına ilişkin genel kuralın “derhâl etki ilkesi” olduğunu; “geçmişe etki” ve “ertelenmiş etki”nin ise bu kuralın istisnasını oluşturduğunu ifade etmektedir. Genel kural derhâl etki ilkesi olduğuna göre herhangi bir şüphe durumunda şüphenin derhâl etki ilkesi uyarınca çözümlenmesi gerekmektedir. Genel kurala, yani derhâl etki ilkesine, kuralı koyan makam tarafından ayrıca ve açıkça bir istisna getirilmediği takdirde yorum yoluyla

¹⁰⁶¹ Bkz.: Anayasa Mahkemesi, E. 2012/30, K. 2012/96, T. 15/06/2012, karşı oy yazıları.

¹⁰⁶² Olgun Akbulut, “Anayasa Mahkemesi’nin Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu Kararı Üzerine Gözlemler”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, C. III, S. 5, 2014, s.330-331; Gözler, “Cumhurbaşkanı Abdullah Gül’ün Görev Süresi Ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi?”, s.37.

istisna getirilmesi mümkün değildir. Buradan hareketle, bir kanunun geçmişe etkili olabilmesi veya etkisinin ertelenebilmesi için kanun koyucunun bunu açıkça öngörmesi gerekmektedir. Aksi hâlde kanunun derhâl uygulanması gerekecektir.¹⁰⁶³

5678 sayılı Kanun, yürürlük maddesinde kendisinin yayımı tarihinde yürürlüğe gireceğini hüküm altına almaktadır. Somut olaya ilişkin olarak Gözler, 5678 sayılı Kanun’la değişik 101’inci maddenin halk oylamasının kesin sonuçlarının yayımlandığı 31 Ekim 2007 tarihinde yürürlüğe girdiğini değerlendirmektedir.¹⁰⁶⁴ Kanun henüz yayımlanmadan önce Cumhurbaşkanı seçilen 11’inci Cumhurbaşkanı Abdullah Gül’ün “durumu” Anayasa’da değişiklik yapan Kanun’un yürürlüğe girmesinden sonra da devam etmektedir. Bir kanunun yürürlüğe girmeden önce ortaya çıkan ve yürürlüğe girdikten sonra da devam eden olay ve durumlar bakımından Gözler, derhâl etki ilkesinin uygulanacağını ifade etmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı’nın görev süresini düzenleyen anayasa değişikliği kanunu, yeni düzenlemenin görevdeki Cumhurbaşkanı görevden ayrıldıktan sonra seçilecek olan Cumhurbaşkanı’na etki edecek şekilde yürürlük tarihini erteleyici bir hüküm öngörmüyorsa yeni düzenlemenin görevdeki Cumhurbaşkanı’na da uygulanması icap eder.¹⁰⁶⁵ Söz konusu bu değerlendirmeler, 11’inci Cumhurbaşkanı Abdullah Gül’ün görev süresinin beş yıl olduğu ve ikinci defa aday olabileceğine ilişkin birinci yaklaşımın temelini oluşturmaktadır. Bu itibarla, anayasa değişikliğinin değişiklik yapıldığı sırada görevde bulunan ve önceki Cumhurbaşkanı’ları bakımından sonuçları değerlendirilirken derhâl etki ilkesi dikkate alınacaktır. Anayasa değişikliği kanununda, düzenlemenin uygulanma zamanına yani yürürlük tarihine ilişkin bir kural öngörülmediği takdirde yeni düzenlemenin devam etmekte olan olay ve durumlara da derhâl uygulanması gerekmektedir.¹⁰⁶⁶ AYM kararındaki karşı oy gerekçelerine bakıldığında bu yorumun karşı yönde oy kullanan üyeler tarafından da benimsendiği görülmektedir.

¹⁰⁶³ Gözler, **a.e.**, s.37-39.

¹⁰⁶⁴ **A.e.**, s.39. Aynı yönde bkz.: Ali Erdem Doğanoglu, “Cumhurbaşkanının Görev Süresinin Belirlenmesi Sorunu”, **Ankara Barosu Dergisi**, Y. 2011, S. 3, 2011, s.201.

¹⁰⁶⁵ Gözler, “Cumhurbaşkanı Abdullah Gül’ün Görev Süresi Ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi?”, s.39.

¹⁰⁶⁶ **A.e.**, s.40-41.

Olgun Akbulut ise anayasa değişikliklerinin halk oylaması ile kabul edildiği tarihte yürürlüğe gireceğini, nitekim Anayasa'nın 5678 sayılı Kanun'la değişik 101'inci maddesinin başında “Değişik: 21/10/2007-5678/4 md” ibaresinin bulunduğunu ileri sürmektedir.¹⁰⁶⁷ Görüldüğü üzere Akbulut ile Gözler, anayasa değişikliğinin yürürlük tarihi bakımından farklı tespitlerde bulunmaktadır. Ne var ki Akbulut'un yürürlük tarihi olarak kabul ettiği 21 Ekim 2007 tarihi de 11'inci Cumhurbaşkanı'nın seçildiği tarihten sonraya tekabül etmektedir. Buna rağmen Akbulut, kanunların geriye yürümezliği ilkesinden hareketle 11'inci Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin yedi yıl olduğu görüşünü savunmaktadır.¹⁰⁶⁸

Kanımızca 5678 sayılı Kanun'un yürürlük tarihi, kanunun son maddesi kendisinin yayımı tarihinde yürürlüğe gireceğini hüküm altına almasına rağmen, halk oylamasında kabul edildiği 21 Ekim 2007 tarihidir. TBMM tarafından kabul edilerek hukuk âleminde varlık kazanan bir kanunun yürürlük kazanabilmesi için Cumhurbaşkanı tarafından Resmî Gazete'de yayımlanması gerekmektedir. 5678 sayılı Kanun ise 16 Haziran 2007 tarih ve 26554 sayılı Resmî Gazete'de “halkoyuna sunulmak üzere yayımlanmıştır.” Halk oylaması yoluyla kabul edilen bir anayasa değişikliği kanununun halk oylamasına ilişkin kesin sonuçların YSK tarafından yayımlandığı tarihte değil, halk oylamasının yapıldığı tarihte yürürlük kazandığını kabul etmek gerekmektedir. Zira YSK'nin seçim sonuçlarına ilişkin kararı gerçekleşmiş bir işlemin tasdiki niteliği taşımaktadır.¹⁰⁶⁹ Anayasa Mahkemesine göre de “Anayasa değişikliklerinde yürürlük koşulu kimi durumlarda Cumhurbaşkanı ile halk arasında paylaştırılmıştır. Bu hâllerde her iki irade Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girmesinin ön koşulunu oluşturmaktadır.”¹⁰⁷⁰ Somut olayda 2007 anayasa değişikliğinin 21 Ekim 2007'de yürürlüğe girdiği konusunda Akbulut ile aynı

¹⁰⁶⁷ Akbulut, “Anayasa Mahkemesi'nin Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu Kararı Üzerine Gözlemler”, s.331.

¹⁰⁶⁸ A.e., s.334.

¹⁰⁶⁹ Gözler bu konu özelinde kaleme aldığı bir makalede anayasa değişikliklerinin halk oylamasına sunulması durumunda halk oylaması sonuçlarının YSK tarafından yayımlandığı tarihte yürürlük kazanacağını değerlendirmektedir. Görüş ayrılığı, halk oylamasında kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarının Resmî Gazete'de yeniden yayımlanması gerektiğine ilişkin anayasal bir düzenlemenin bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Ayrıntılı değerlendirmeler için bkz.: Kemal Gözler, “Halkoylamasıyla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Resmî Gazetede Yayımlanması Sorunu”, **Yasama Dergisi**, S. 7, 2007, s.5-17.

¹⁰⁷⁰ Anayasa Mahkemesi, E. 2007/99, K. 2007/86, T. 27/11/2007.

düşünceyi paylaşmakla birlikte 11'inci Cumhurbaşkanı'nın görev süresi bakımından Gözler'in değerlendirmelerine katılmaktayız. Anayasa değişikliğinin yürürlük tarihi bu şekilde tespit edildikten sonra kanunların zaman bakımından uygulanmasına ilişkin argümanlar dışında, anayasa değişikliğinin mevcut ve önceki Cumhurbaşkanları bakımından sonuçlarına ilişkin ileri sürülen diğer argümanları değerlendirmek gerekmektedir.

Anayasa değişikliğinin değişiklik yapıldığı sırada görevde bulunan Cumhurbaşkanı'nın görev süresi bakımından da geçerli olacağı yönünde ileri sürülen argümanların ilki, yürürlük tarihi bahsinde ele aldığımız üzere derhâl etki ilkesine dayanmaktadır. Bunun dışında söz konusu bu argümanı destekleyecek şekilde ileri sürülen argümanlardan biri statü hukukuna ilişkindir. İddiaya göre Cumhurbaşkanlığı makamında oturan kimse sübjektif bir durum içerisinde değil, kamu hukuku statüsü içerisinde bulunmaktadır.¹⁰⁷¹ Dolayısıyla görev süresini konu alan bir değişikliğin “bir Cumhurbaşkanı” bakımından değil, “Cumhurbaşkanlığı makamı” bakımından değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu itibarla Cumhurbaşkanlığı makamında, Cumhurbaşkanı'nın anayasal statüsünde yapılacak bir değişikliğin görevdeki Cumhurbaşkanı bakımından da hüküm ve sonuç doğurması gerekmektedir.

Aynı yönde ileri sürülen argümanlardan bir diğeri Cumhurbaşkanı'nın anayasal statüsünde yapılacak değişikliğin ancak Anayasa ile yapılabileceğine ilişkindir. Cumhurbaşkanı'nın görev süresi onun anayasal statüsünün bir parçası olduğuna göre bu süredeki bir değişikliğin kanun ile yapılması olanaksızdır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'nın görev süresinde yapılacak bir değişiklik yalnızca Anayasa'da yapılacak bir değişikle mümkündür. Bu argümanla bağlantılı olarak ileri sürülen diğer bir argüman ise kurucu iktidarın iradesini konu almaktadır. Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı'nın görev süresini değiştiren bir kurucu iktidar, yeni düzenlemenin mevcut ve önceki Cumhurbaşkanları bakımından hüküm ve sonuç doğurmaması yönünde bir irade taşıyorsa bunu açıkça belirtme imkân ve kudretine sahip bulunmaktadır. Eğer ki kurucu iktidar bu yönde bir irade açıklamamışsa iradesinin

¹⁰⁷¹ Gözler, “Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Görev Süresi Ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi?”, s.41; Türk, **Temel Yasa Anayasa**, s.630-631.

yeni düzenlemenin mevcut ve önceki Cumhurbaşkanları bakımından da hüküm ve sonuç doğurması yönünde olduğunu kabul etmek gerekmektedir.¹⁰⁷²

Anayasa değişikliğinin değişiklik yapıldığı sırada görevde bulunan Cumhurbaşkanı'nın görev süresi bakımından herhangi bir etki yaratmayacağı yönünde ileri sürülen argümanlar ise genel olarak (bu kavram doğrudan kullanılmamış olsa bile) kazanılmış hak kavramı ile kanunların geri yürümezliği ilkesi kapsamında değerlendirilmektedir. İddiaya göre bir hukuki statüde bulunmak kazanılmış hak bahsetmemekle birlikte, statüyü düzenleyen genel nitelikteki hukuk kurallarının uygulanması hukuki durumun bireyselleşmesi sonucunu doğuruyorsa kazanılmış bir hakkın var olması mümkündür.¹⁰⁷³ 11'inci Cumhurbaşkanı Anayasa'nın Cumhurbaşkanı'nın yedi yıl için seçileceğini düzenleyen eski düzenlemesi uyarınca seçildiğine göre bu durum onun açısından hukuki durumun kişiselleşmesi anlamına gelmektedir. Statü, hukuka uygun olarak kazanıldığına göre yedi yıllık görev süresi 11'inci Cumhurbaşkanı bakımından kazanılmış bir hak teşkil etmektedir. Söz konusu bu argümana, Cumhurbaşkanı dâhil kamu görevlilerinin görevleri üzerinde subjektif hakka sahip olmadıkları iddiasıyla karşı çıkılmaktadır. Cumhurbaşkanı'nın görev süresi bir sözleşme ilişkisinden kaynaklanmamakta, aksine "kanuni ve nizami" bir nitelik taşımaktadır.¹⁰⁷⁴ Kurulu bir statüdeki anayasal değişiklik karşısında kazanılmış haktan söz etmek olanaksızdır.¹⁰⁷⁵

11'inci Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin yedi yıl olduğunu savunanlar tarafından ileri sürülen diğer argüman, "kanunların geriye yürümezliği" ilkesine dayanmaktadır. Buna göre kanunların derhâl uygulanması ilkesi geleceğe yönelik olarak anlam ifade etmektedir. Kamu hukukunda da düzenlemeler geleceğe etkili olacak şekilde sonuç doğurur. Anayasa'nın değişiklik öncesi hükümleri uyarınca seçilen bir kişinin görev süresinin bu seçim yapıldığı sırada belirlendiğini kabul etmek gerekmektedir. Öte yandan kanunların geriye yürümezliği ilkesi "statü ilişkisi

¹⁰⁷² Nitekim buna benzer örnekler bulunmaktadır. Bkz.: Gözler, **a.e.**, s.41.

¹⁰⁷³ Yavuz, "2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları", s.1183-1187, 1200-1201; Ayrıca bkz.: Doğanoglu, "Cumhurbaşkanının Görev Süresinin Belirlenmesi Sorunu", s.202.

¹⁰⁷⁴ Gözler, **a.g.e.**, s.42.

¹⁰⁷⁵ Yılmaz Aliefendioğlu, "1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Yürütme İçerisindeki Yeri, Seçimi ve Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 94, 2011, s.340-341.

dâhilinde” görev icra edenler bakımından da özel bir hukuki teminat sağlamaktadır.¹⁰⁷⁶ Buradan hareketle kanunların geriye yürümezliği yönündeki argüman kimi yazarlar tarafından hukuki güvenlik ve belirlilik ilkesi ile de desteklenmektedir.¹⁰⁷⁷ Ne var ki bu argümana da kanunların geriye yürümezliği ilkesinin geçmişte başlayan ve tamamlanan olay ve durumlar bakımından söz konusu olduğu gerekçesiyle itiraz edilmektedir. Cumhurbaşkanı’nın görev süresi ise geçmişte başlayan ve fakat tamamlanmamış bir durumdur.¹⁰⁷⁸ Bu itibarla geriye yürümezlik ilkesinin somut olaya uygulanması olanaksızdır.

Sonuç olarak bizim de tarafı olduğumuz görüşe göre 2007 anayasa değişikliğinin 11’inci Cumhurbaşkanı’nın görev süresi bakımından da hüküm ve sonuç doğurması gerekmektedir. Dolayısıyla 11’inci Cumhurbaşkanı Abdullah Gül’ün görev süresinin AYM tarafından beş yıl olarak tespit edilmesi isabetsizdir. Cumhurbaşkanlığı makamının bir kamu hukuku statüsü olduğu açıktır. Bu statüdeki anayasal bir değişiklik ise derhâl etki yaratacak bir nitelik taşımaktadır. Kurucu iktidar bu etkinin aksi yönünde bir irade taşıyor ise bunu açıkça ortaya koyması gerekmektedir. Aynı husus en fazla iki defa seçilebilme kuralı bakımından da geçerlidir. 11’inci Cumhurbaşkanı’nın görev süresi anayasa değişikliği ile kısalmış olmakla beraber, kendisinin bir defa daha aday olabileceği düşünülmektedir.

Bununla birlikte hukuk kuralının, o kuralı tesis eden makam tarafından aksine bir düzenleme öngörülmediği takdirde devam eden *olay ve durumlar* bakımından da uygulanacağı yönündeki argümanın sorunun çözümü bakımından tek başına yeterli olmadığı düşünülmektedir. Bir kere olay ve durum ifadesinin somut olay bakımından ne anlama geldiği tartışmaya açıktır. Ortada geçmişte başlayan ve devam eden bir olay bulunmamaktadır. Bir olay söz konusu ise bu olay, 11’inci Cumhurbaşkanı’nın seçimidir ve bu olay tamamlanmış, Abdullah Gül’ün Cumhurbaşkanı olarak seçildiğine ilişkin parlamento kararı ile kesin bir nitelik kazanmıştır. Seçim işlemi de

¹⁰⁷⁶ Akbulut, **a.g.e.**, s.334 vd.; Kürşat Erdil, Ömer Keskinsoy, “Cumhurbaşkanının Görev Süresi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Y. 68, S. 2010/1, s.253-258. Kazanılmış hak argümanı için ayrıca bkz.: Aydın İpek, “11. Cumhurbaşkanının Görev Süresinin Belirlenmesinde Kural Koyucu İradenin Rolü”, **Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XVII, S. 3-4, 2013, s.84-85.

¹⁰⁷⁷ Bu konuda bkz.: İpek, **a.e.**, s.80-83.

¹⁰⁷⁸ Gözler, “Cumhurbaşkanı Abdullah Gül’ün Görev Süresi Ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi?”, s.44.

anayasa değişikliği yürürlüğe girmeden önce tamamlandığına göre değişiklik sonrasında devam eden bir olay bulunmamaktadır. Benzer bir şekilde “durum” ifadesinin de tartışmaya kapı aralayabileceği düşünülmektedir. Nitekim Akbulut 11’inci Cumhurbaşkanı’nın durumunun Cumhurbaşkanı seçilmekle “geçmiş ve kesin nitelik kazanmış bir durum” olduğunu ileri sürmektedir.¹⁰⁷⁹ Gözler ise Cumhurbaşkanı’nın seçimi işleminin değil görev süresinin geçmişte başlamış ancak devam eden bir durum olduğu argümanıya buna karşı çıkmaktadır.¹⁰⁸⁰ Dolayısıyla bize göre meselenin *kamu hukuku statüsü* ekseninde ele alınması gerekmektedir. Statüdeki bir değişiklik ise, aksine bir hüküm öngörülmemişse derhâl etki yaratacak şekilde hüküm ve sonuç doğuracaktır.

Sonuç olarak kamu hukukundan kaynaklanan bir statüde, görev süresi dâhil herhangi bir konuda yapılacak değişikliklere ilişkin olarak gündeme gelmesi muhtemel uyuşmazlıklarda en makul çözüm yolunun bu konuda özel bir düzenleme öngörülmesi olduğu düşünülmektedir. Hukukun genel ilkeleri ve yorum kurallarından hareketle somut uyuşmazlıklarda farklı değerlendirmelerin yapılabildiği görülmektedir. Bir değişikliğin değişikliği yapan organ veya makam tarafından hâlihazırda o statüde bulunanlar bakımından ne tür bir etki doğuracağının özel olarak saptanması zor bir iş değildir. Üstelik bu değişiklik anayasal bir statüye ilişkin ise, değişikliğin ve değişikliğin etkilerinin anayasa değişikliği sürecine katılan tüm aktörlerin müşterek iradesi ile belirlenmesi anayasa değişikliğinin meşruiyeti bakımından son derece önemlidir.

B. 2017 Anayasa Değişikliğinin 12’nci Cumhurbaşkanı’nın 2023 Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinde Adaylığı Üzerindeki Etkisi

1. Hukuki Sorun

1982 Anayasası’nın Cumhurbaşkanı’nın adaylık ve seçimini düzenleyen 6771 sayılı Kanun’un (2017 anayasa değişikliği) 7’nci maddesi ile değişik 101’inci maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı’nın görev süresi beş yıl olup bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı olarak seçilebilmektedir. 2017 anayasa değişikliği ile ayrıca

¹⁰⁷⁹ Akbulut, **a.g.e.**, s.335.

¹⁰⁸⁰ Gözler, **a.g.e.**, s.44.

Anayasa'nın 77'nci maddesinde Cumhurbaşkanlığı seçimleri ve TBMM genel seçimlerinin beş yılda bir aynı gün yapılması öngörülmüştür.

Cumhurbaşkanı'nın görev süresine ilişkin 101'inci maddenin ikinci fıkrasındaki düzenleme, esasen 101'inci maddenin 6771 sayılı Kanun ile değiştirilmeden önceki 5678 sayılı Kanun'la (2007 anayasa değişikliği ile) değişik metnin biçimsel olarak birebir aynı olacak şekilde yeniden yazılmış hâlidir. Başka bir ifadeyle Anayasa'nın Cumhurbaşkanı'nın adaylık ve seçimini düzenleyen 101'inci maddesi, 6771 sayılı Kanun'un 7'nci maddesi tarafından başlığıyla birlikte yeniden kaleme alınmış ve fakat değişiklik öncesi Cumhurbaşkanı'nın görev süresini düzenleyen ikinci fıkrasındaki "Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir" hükmü 101'inci maddenin ikinci fıkrasında aynı şekilde muhafaza edilmiştir.¹⁰⁸¹

Cumhurbaşkanı'nın görev süresini ve bir kimsenin olağan şartlarda iki defa Cumhurbaşkanı olarak seçilebileceğini düzenleyen Anayasa'nın 6771 sayılı Kanun'la değişik 101'inci maddesinin değişiklik öncesi kuralı aynı şekilde muhafaza etmiş olması, yeni 101'inci madde yürürlüğe girmeden önce Cumhurbaşkanı seçilenler bakımından en fazla iki defa seçilme sınırlamasının ne tür bir hüküm ve sonuç doğuracağına ilişkin sorun yaratmaktadır. Söz konusu bu sorun, 2017 anayasa değişikliğini gerçekleştiren kurucu iktidarın 101'inci maddenin ikinci fıkrasındaki "yeni" düzenlemenin mevcut ve görevden ayrılan Cumhurbaşkanları bakımından ne şekilde uygulanacağına ilişkin özel bir hüküm öngörmemesinden kaynaklanmaktadır.

2. Yüksek Seçim Kurulunun 30 Mart 2023 Tarih ve 2023/316 Sayılı Kararı

6771 sayılı Kanun'la değiştirilen 101'inci maddenin problemli yanı uygulamada 12'nci Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın bir defa daha seçilip seçilemeyeceğine ilişkin bir tartışma yaratmıştır. Zira ilk defa 2014 yılında Cumhurbaşkanı olarak seçilen Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan 2018 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde ikinci defa seçilmiştir.

¹⁰⁸¹ Mustafa Şentop, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İki Defadan Fazla Cumhurbaşkanı Seçilememe Kuralı – 2", *İstanbul Hukuk Mecmuası*, C. LXXXI, S. 1, 2023, s.176.

12'nci Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından 10 Mart 2023 tarihinde alınan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesi kararı¹⁰⁸² üzerine YSK seçimlerin 14 Mayıs 2023 tarihinde yapılmasına karar vermiştir.¹⁰⁸³ Görevdeki Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan 14 Mayıs 2023'te yapılması planlanan 2023 yılı Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde (kendi partisi) Adalet ve Kalkınma Partisi Grubu ile Milliyetçi Hareket Partisi Grubu tarafından aday gösterilmiştir. YSK tarafından yayımlanan geçici aday listesinde Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın da yer alması üzerine Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın yeniden aday olamayacağı iddiasıyla YSK'ya itirazda bulunulmuştur. İtirazı inceleyen YSK, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın 2023 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde aday olamayacağına yönelik itirazı 30 Mart 2023'te oy birliği ile reddetmiştir.¹⁰⁸⁴

YSK kararına bakıldığında kararın iki ana argümana dayandığı görülmektedir:

(i) 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda köklü değişiklikler yapılmış; parlamenter hükûmet sistemi terk edilerek “başkanlık sisteminin temel özelliklerini gösteren” Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemi benimsenmiştir. Benimsenen bu yeni hükûmet sistemi, Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı olmak üzere iki unsurdan müteşekkil olan yürütme organının yerine yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılmasını öngörmektedir. Türkiye'de uygulanan parlamenter sisteme son vererek yeni bir hükûmet sistemi tesis eden 2017 anayasa değişikliği bu itibarla eskisinden ayrı, *yepyeni bir Cumhurbaşkanı statüsü* öngörmektedir. YSK'ya göre:

“...“yetkisiz” ve “sorumsuz”, cezaî sorumluluğu çok sınırlı bir Cumhurbaşkanı;

Yürütme yetkisinin tek başına kendisine ait olduğu; yaptığı her türlü iş ve işlemde “tek başına” ve “tam sorumlu” olduğu; her türlü karar ve işlemlerinin tamamının yargı denetimine tabi olduğu; cezaî sorumluluğu tam, görevdeyken ve görevinin sona ermesinden sonra da göreviyle ilgili tüm suçlardan sorumlu tutulabilen; seçim dönemi, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin “birlikte ve aynı gün yapılması zorunlu” hâle getirilen; adaylık ve seçim sistemi farklılaştırılan; bakanların atanması ve görevlerine son verilmesinde tek yetkili olan; “yürütme yetkisine ilişkin konularda” bir yetki kanununa veya kanunî bir dayanağa ihtiyaç

¹⁰⁸² Cumhurbaşkanı Kararı (K. 2023/121), Resmî Gazete, T. 10/03/2023, S. 32128 (Mükerrer).

¹⁰⁸³ Yüksek Seçim Kurulu Kararı (K. 2023/90), Resmî Gazete, T. 10/03/2023, S. 32128 (2. Mükerrer).

¹⁰⁸⁴ Yüksek Seçim Kurulu Kararı (K. 2023/316), (Çevrim içi), <https://www.ysk.gov.tr/doc/karar/dosya/82617/2023-316.pdf>, 24 Aralık 2023.

duymaksızın “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” çıkarabilen; siyasi parti üyesi olabilen bir Cumhurbaşkanı hâline getirilmesi nedeniyle,

Anayasa değişikliği öncesinde Anayasanın öngördüğü parlamenter sistemdeki “Cumhurbaşkanı” ile değişiklik sonrasında kabul edilen yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki “Cumhurbaşkanı” - kullanılan lafız dışında - hiçbir bakımdan özdeşlik taşımamaktadır.”¹⁰⁸⁵

(ii) Anayasa’nın 101’inci maddesi “maddede yer alan bazı ifadeler aynen tekrarlanırsa da” 6771 sayılı Kanun tarafından kenar başlığıyla birlikte tamamıyla yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme biçimini kanun koyucunun bilinçli iradesinin bir ürünü olarak değerlendirmek gerekmektedir. Öte yandan 6771 sayılı Kanun, Anayasa’nın 101’inci maddesinde yapılan değişikliklerin “birlikte yapılacak ilk Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı tarihte” yürürlüğe gireceğini öngörmektedir. Söz konusu bu yürürlük kuralı uyarınca 101’inci maddede yer alan iki defadan fazla Cumhurbaşkanı seçilememe kuralı ilk defa 2018 yılında birlikte yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı 30 Nisan 2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Buradan hareketle:

“Cumhurbaşkanı Recep Tayyip ERDOĞAN’ın ilk seçildiği tarih 10 Ağustos 2014 olup, 26. Dönem TBMM seçimi ise 1 Kasım 2015 tarihinde yapıldığından, anılan Cumhurbaşkanı seçimi TBMM seçimiyle birlikte yapılmayıp, münferiden yapılmış bir seçimdir. Buna karşın, 27. Dönem TBMM seçimi ise Cumhurbaşkanı seçimiyle birlikte aynı gün, 24 Haziran 2018 tarihinde yapılmıştır.

Anayasanın 101’inci ve 6271 sayılı Kanunun 3’üncü maddesine göre Cumhurbaşkanının görev süresi birlikte yapılan bir önceki seçim tarihi esas alınarak belirlenecektir, bir başka deyişle, birlikte yapılan ilk seçim 24 Haziran 2018 tarihindeki seçimdir.

Buna göre, Cumhurbaşkanı Recep Tayyip ERDOĞAN’ın görev süresi Cumhurbaşkanı ve TBMM seçimlerinin birlikte yapıldığı bir önceki seçim tarihi esas alınarak belirleneceğinden ve “birlikte yapılan ilk seçim” tarihi 24 Haziran 2018 olduğundan, birinci dönem beş yıllık görev süresi bu tarihten itibaren başlayacaktır.”¹⁰⁸⁶

Sonuç olarak YSK, hükûmet sistemine bağlı olarak Cumhurbaşkanı’nın statüsünün de değiştiğini; önceki Cumhurbaşkanlığından ayrı, yepyeni bir Cumhurbaşkanlığı makamı tesis edildiğini; anayasa değişikliği kanunu ile yeniden kaleme alınan iki defadan fazla Cumhurbaşkanı seçilememe kuralının yürürlük tarihinin birlikte yapılacak ilk Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı 30 Nisan 2018 tarihi olduğunu; bu itibarla

¹⁰⁸⁵ Yüksek Seçim Kurulu Kararı (K. 2023/316).

¹⁰⁸⁶ Yüksek Seçim Kurulu Kararı (K. 2023/316).

Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın yeniden yürürlük kazanan Anayasa kuralı uyarınca ilk defa 24 Haziran 2018'de seçildiğini ve “birinci beş yıllık görev süresi”nin de bu tarihten itibaren başladığını ifade etmektedir.

2014 ve 2018 yıllarında Cumhurbaşkanı olarak seçilen ve yeniden adaylığı söz konusu karar uyarınca kesinleşen 12'nci Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, 2023 yılında düzenlenen Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde halk tarafından üçüncü defa (yeni hükûmet sistemi uyarınca ikinci defa) Cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir.

3. Değerlendirme

Anayasa'nın 6771 sayılı Kanun'la değişik 101'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı olarak seçilebilir” kuralının 12'nci Cumhurbaşkanı bakımından ne şekilde uygulanması gerektiğine ilişkin iki ayrı yaklaşım söz konusudur. Bununla birlikte bize göre kuralın belirli bir kişi bakımından değil, genel olarak 6771 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce parlamento ya da halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı bakımından ne tür bir sonuç doğuracağını; başka bir deyişle, önceki seçimlerin 101'inci madde kapsamında dikkate alınması gerekip gerekmediğinin araştırılması icap etmektedir.

2017 anayasa değişikliği öncesinde gerçekleşen Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin 6771 sayılı Kanun'la değişik 101'inci maddenin ikinci fıkrası kapsamında değerlendirilmemesi gerektiğini ileri süren yazarlar, hükûmet sistemi ile birlikte Cumhurbaşkanı'nın değişen statüsüne odaklanmaktadır.¹⁰⁸⁷ Buna göre 2017 anayasa değişikliği öncesinde Türkiye'de uygulanan hükûmet sistemi yürütme organının sorumsuz kanadını oluşturan Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçildiği bir tür parlamenter sistemdir. Bu dönemde Cumhurbaşkanı yürütme yetkisini TBMM'ye karşı sorumlu olan Bakanlar Kurulu ile paylaşmaktadır. 6771 sayılı Kanun

¹⁰⁸⁷ Bu yönde bkz.: Şentop, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İki Defadan Fazla Cumhurbaşkanı Seçilememe Kuralı – 2”, b.a.; Mustafa Şentop, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İki Defadan Fazla Cumhurbaşkanı Seçilememe Kuralı”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Y. 13, S. 50, 2022, s.1-40; Abdurrahman Eren, “Mevcut Cumhurbaşkanı kaç defa seçilebilir?”, (Çevrim içi), <http://www.kanuniesasi.com/2018/07/23/mevcut-cumhurbaskani-kac-defa-secilebilir/>, 20 Aralık 2023; Gül, “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Dönem Sınırına İlişkin Hükümlerin Anayasal Yorumu (12. Cumhurbaşkanı İçin Dönem Sınırının Hukuki Analizi)”, s.2306-2317; Hasan Tahsin Fendoğlu, “Cumhurbaşkanının Dönem Sınırı”, *Adalet Dergisi*, Y. 2022, S. 69, s.15-44; Cem Duran Uzun, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İki Dönem Kuralı”, *SETA PERSPEKTİF*, S. 325, 2022.

ile Anayasa'nın Bakanlar Kurulunu düzenleyen maddeleri (m.109-115) ilga edilmiş, Anayasa'da yer alan Başbakan ve Bakanlar Kurulu ifadelerinin yerine Cumhurbaşkanı ifadesi getirilmiştir. 2017 anayasa değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilen yürütme yetkisi, yeni hükûmet sistemi uyarınca Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılmaktadır. Parlamenter sisteme özgü tarafsız, sorumsuz ve yetkisiz Cumhurbaşkanı'nın yerini partili, yetkili ve sorumlu Cumhurbaşkanı almıştır.¹⁰⁸⁸ Devlet başkanı anlamında kullanılan Cumhurbaşkanı ifadesi aynen korunmuş olmakla birlikte 2017 anayasa değişikliği ile "parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanlığı statüsü kaldırılmış, yerine başkanlık sistemindeki "başkan statüsü" getirilmiştir."¹⁰⁸⁹

2017 anayasa değişikliği öncesinde gerçekleşen Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin dikkate alınmaması gerektiği iddiası Cumhurbaşkanı'nın statüsündeki değişim üzerine bu şekilde temellendirildiğinde, iki defadan fazla seçilememe kuralının 6771 sayılı Kanun'la değişik 101'inci maddenin yürürlüğe girmesi sonrasında yapılan seçimler bakımından anlam ifade etmesi kaçınılmaz olmaktadır. Nitekim bu görüşü savunan yazarlar 6771 sayılı Kanun'un yürürlüğüne ilişkin düzenlemelerine atıfla iki defadan fazla seçilememe kuralının birlikte yapılan ilk TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile yürürlüğe girdiğine de dikkat çekmektedir. Buradan hareketle 30 Nisan 2018'de yürürlüğe giren iki defadan fazla seçilememe kuralı bakımından dikkate alınması gereken ilk seçimin 24 Haziran 2018 tarihinde gerçekleşen Cumhurbaşkanlığı seçimleri olduğu ileri sürülmektedir.¹⁰⁹⁰ Bu iddiayı desteklemek üzere 6771 sayılı Kanun'a ilişkin Anayasa Komisyonu Raporu'nda yer alan şu ifadelere atıf yapılmaktadır:¹⁰⁹¹

"...yürürlükteki ve Teklif'te yer alan Anayasa hükümlerinde 'Cumhurbaşkanı' ifadesi aynen kullanılmakla beraber, mevcut hükümlere göre Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri ile yürütme içindeki konumu Teklif'le getirilen hükümlerde esaslı bir şekilde değiştirildiği için ve bütünüyle farklı bir hükümet sistemi içinde Cumhurbaşkanının düzenlendiği açık bir husus olduğu için, Teklif'in kanunlaşması ile getirilen iki dönem seçilebilme imkânında bu düzenlemenin yürürlüğe

¹⁰⁸⁸ Gül, **a.g.e.**, s.2311; Şentop, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İki Defadan Fazla Cumhurbaşkanlığı Seçilememe Kuralı", s.3; Fendoğlu, **a.g.e.**, s.23.

¹⁰⁸⁹ Eren, **a.g.e.**, b.a. Aynı yönde bkz.: Gül, **a.g.e.**, s.2314. Mustafa Şentop 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı kelimesinin terim anlamının değiştiğini, Cumhurbaşkanı'nın "yürütme erki" anlamına geldiğini ileri sürmektedir. Bkz.: Şentop, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İki Defadan Fazla Cumhurbaşkanlığı Seçilememe Kuralı", s.7.

¹⁰⁹⁰ Şentop, **a.g.e.**, b.a.; Eren, **a.g.e.**, b.a.;

¹⁰⁹¹ Bkz.: Şentop, **a.g.e.**, s.35; Fendoğlu, **a.g.e.**, s.34.

girmesinden önce görev yapmış Cumhurbaşkanlarının görev dönemlerinin hesaba katılmayacağı tartışmasıdır.”¹⁰⁹²

Söz konusu bu değerlendirmelere katılmak olanaksızdır. Birincisi, Anayasa kuralı Komisyon Raporu’nda belirtildiği üzere “iki *dönem* seçilebilme”yi değil “en fazla iki *defa* seçilebilmeyi” düzenlemektedir. İkincisi, Rapor’da kural *yürürlüğe girmeden önce* görev yapmış Cumhurbaşkanlarının *görev dönemlerinin* hesaba katılmayacağı belirtilmiş olmakla birlikte “*yeni*” *düzenlemenin yürürlüğe girdiği 30 Nisan 2018’den, birlikte yapılacak ilk TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde Cumhurbaşkanı olarak seçilen kişi göreve başlayınca kadar görevde kalacak olan Cumhurbaşkanı’nın görev süresi ve Anayasal statüsüne ilişkin herhangi bir değerlendirme yer almamaktadır*. Oysa, bu kabule göre, 2014 yılında göreve başlayan Cumhurbaşkanı’nın 30 Nisan 2018 tarihinden yeniden seçilip göreve başladığı 9 Temmuz 2018 tarihine kadarki görev süresinin Anayasa’nın 6771 sayılı Kanun’la değişik 101’inci maddesine tabi olacağı açıktır.

24 Haziran 2018 tarihininden önce gerçekleşen Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin 6771 sayılı Kanun’la değişik 101’inci madde uygulaması bakımından dikkate alınıp alınmayacağını değerlendirmeye geçmeden önce kanunların zaman bakımından uygulanması özelinde bir hususun altını çizmek gerekmektedir. Anayasa’nın 6771 sayılı Kanun’la değişik 101’inci maddesinin ikinci fıkrası biçimsel olarak değişiklik öncesi metinde olan kuralı aynı şekilde muhafaza etmekle birlikte “Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir” düzenlemesi 6771 sayılı Kanun’un 7’nci maddesi ile *yeniden yazılmıştır*.¹⁰⁹³ Başka bir deyişle en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilmeye ilişkin Anayasa düzenlemesinin hukuki varlığının 6771 sayılı Kanun aracılığıyla yenilendiği düşünülmektedir. Hukuk alanında yeniden varlık kazanan, adeta yeniden doğan söz konusu düzenleme yine aynı Kanun’da öngörülen yürürlük

¹⁰⁹² Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkanı İzmir Milletvekili Binali Yıldırım ve Grup Başkanvekilleri Kayseri Milletvekili Mustafa Elitaş, Amasya Milletvekili Mehmet Naci Bostancı, Aksaray Milletvekili İlknur Inceöz, Çanakkale Milletvekili Bülent Turan ve İstanbul Milletvekili Mehmet Muş ile 310 Milletvekilinin Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1504) ve Anayasa Komisyonu Raporu, 26. Dönem, 2. Yasama Yılı, Sıra Sayısı: 447, (Çevrim içi), <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss447.pdf>, 20 Aralık 2023.

¹⁰⁹³ Karşı yönde bkz.: Murat Sevinç, “Hayret verici bir ‘anayasa’ yorumu!”, **Diken**, (Çevrim içi), <https://www.diken.com.tr/hayret-verici-bir-anayasa-yorumu/>, 20 Aralık 2023. Sevinç, kuralın değiştirilmemesi nedeniyle en fazla iki defa seçilme kuralını düzenleyen Anayasa’nın 101’inci maddesinin ikinci fıkrasına dokunulmadığını değerlendirmektedir.

kuralları uyarınca birlikte yapılan ilk TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı 30 Nisan 2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bir anayasa kuralının anayasa değişikliği kanununda birebir aynı ifadelerle tekrarlanmasının teknik açıdan hatalı bir tercih olduğu düşünölmekle birlikte, hukuki varlığı yenilenen mezkûr *düzenlemenin* 30 Nisan 2018 tarihinde *yeniden yürürlüğe girdiği* konusunda, kanımızca, herhangi bir şüphe bulunmamaktadır.¹⁰⁹⁴ Ne var ki, “Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir” *kuralı* esasen 5678 sayılı Kanun ile hukuk sistemimizin bir parçası hâline getirilmiştir ve bu kuralın 21 Ekim 2007 tarihinden itibaren hukuk sistemimizin bir parçası olduğunu kabul etmek gerekmektedir.

Bu itibarla farklı tarihlerde yürürlüğe giren *iki ayrı düzenleme* Cumhurbaşkanı’nın görev süresine ilişkin *aynı kuralı* öngördüğünden ötürü iki defadan fazla seçilememe kuralının 2007 tarihinden itibaren hukuk sisteminin bir parçası olduğu kabul edilmelidir.¹⁰⁹⁵ Başka bir ifadeyle Anayasa’nın metni bakımından bir süreklilik bulunmasa bile Anayasa’nın 101’inci maddesinin ikinci fıkrasındaki hukuk kuralı bakımından bir sürekliliğin bulunduğu değerlendirilmektedir. Bu noktada bir analogi yapmak gerekirse bir hukuk düzenlemesinin yürürlükte bulunduğu süreyi E düzlemi üzerinde bulunan AB doğru parçası olarak ele alabiliriz. Aynı düzlem üzerine başlangıç noktası B, bitiş noktası C olan; AB doğru parçasına 180° derece açı ile ikinci bir doğru parçası eklendiğini varsayalım. Neticede başlangıç noktası A, bitiş noktası C olan bir doğru parçası elde edilecektir. İşte, bu örnekte olduğu gibi aynı hükmü öngören iki ayrı hukuk

¹⁰⁹⁴ Hukuk kurallarının zaman bakımından uygulanması hakkında bkz.: Kemal Gözler, **Hukuka Giriş**, 17. bsk., Bursa, Ekin, 2020, s.274-292. Somut uyumsuzluk bakımından iki defadan fazla seçilememe kuralının yürürlük tarihinin tespiti hakkında ayrıntılı bir değerlendirme için bkz.: Şentop, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İki Defadan Fazla Cumhurbaşkanı Seçilememe Kuralı – 2”, s.170-192.

¹⁰⁹⁵ Benzer yönde bkz.: Şule Özsoy Boyunsuz, “Anayasamıza Göre Cumhurbaşkanının Dönem Sınırı”, **Hukuk Defterleri**, S. 14, 2018, (Çevrim içi), <https://hukukdefterleri.com/anayasamiza-gore-cumhurbaskaninin-donem-siniri/>, 20 Aralık 2023. Özsoy Boyunsuz’a göre “Söz konusu değişiklikle 1982 Anayasası’nın *muhtelif maddeleri yeniden düzenlenmiş*, ancak 101. maddedeki görev süresi ve *dönem sınırına ilişkin hüküm aynen bırakılmıştır*.” Benzer bir değerlendirme de Ergun Özbudun tarafından yapılmaktadır: “Bu konunun tartışmaya açık bir yanı bile yok. Hukuki metinler açık. Erdoğan’ın tekrar aday olabilmesi için meclisin 3/5 çoğunluk ile erken seçim kararı vermesi gerektiği 116. maddede açık. *Anayasanın diğer hükmü baki. Herhangi bir değişikliğe uğramış değil*.” Bkz.: Ali Kemal Erdem, “Anayasa hukukçularına göre Erdoğan’ın bir kez daha cumhurbaşkanlığına aday olmasının tek yolu meclisin erken seçime gitmesi”, **Independent Türkçe**, 15 Eylül 2020, (Çevrim içi), <https://www.indyrturk.com/node/244201/haber/anayasa-hukukcularina-gore-erdoganin-bir-kez-daha-cumhurbaskanligina-aday>, 20 Aralık 2023.

düzenlemesinin birbirinin yerini alacak şekilde yürürlüğe girmesi hâlinde de düzenlemede öngörülen hukuk kuralı bakımından bir süreklilik ortaya çıkmaktadır.

Söz konusu bu argüman kabul edilmediği takdirde ortada biri 31 Ekim 2007 tarihinde, diğeri 30 Nisan 2018 tarihinde yürürlüğe giren ve aynı genel kuralı bütünüyle aynı sözcüklerle ve aynı biçimde düzenleyen “iki ayrı kuralın” var olduğu kabul edilecektir.¹⁰⁹⁶ Buradan hareketle 2014 yılında Cumhurbaşkanlığı makamına gelen 12’nci Cumhurbaşkanı özelinde değerlendirme yapmak gerekirse, 12’nci Cumhurbaşkanı’nın 2014 yılında göreve başladığı tarihten 30 Nisan 2018’e kadarki görev süresi itibarıyla 5678 sayılı Kanun’la değişik 101’inci madde uyarınca görev yaptığını; 30 Nisan 2018’den yeniden seçilip göreve başladığı 9 Temmuz 2018’e kadarki görev süresi itibarıyla da 6771 sayılı Kanun’la değişik 101’inci madde uyarınca görev yaptığını kabul etmek gerekmektedir. 12’nci Cumhurbaşkanı’nın görev süresine ilişkin “derhâl etki ilkesi” esas alınarak bir değerlendirme yapılacak ise yeni düzenlemenin, yani en fazla iki defa seçilebilme kuralının devam eden durum ve statü bakımından da uygulanması gerekmektedir.¹⁰⁹⁷ Buna karşın 12’nci Cumhurbaşkanı bakımından “derhâl etki ilkesi” ihmal edilecek ise, 6771 sayılı Kanun’la değişik 101’inci madde uygulanmayacaktır. Bu durumda uygulanması gereken kural 5678 sayılı Kanun’la değişik 101’inci maddedir ki “her iki hüküm de kelimesi kelimesine aynı” olduğundan ötürü 24 Haziran 2018’de “yeniden” Cumhurbaşkanı olarak seçilen 12’inci Cumhurbaşkanı’nın 9 Temmuz 2018’de başlayan görev döneminin ikinci dönemi olduğunu kabul etmek gerekmektedir.¹⁰⁹⁸

İki farklı tarihte yürürlüğe giren iki ayrı “metin” olmakla birlikte iki defadan fazla seçilememe kuralının 2007 yılından itibaren hukuk sistemimizin bir parçası olduğu argümanımızı bu şekilde izah ettikten sonra yeniden yürürlüğe giren ilgili kuralın, yürürlüğe girmeden önce gerçekleşen Cumhurbaşkanlığı seçimlerini kapsayıp kapsamadığı ele alınmalıdır. Bunun için ise iki defadan fazla seçilememe kuralının hukuka özgü yorum ilke ve yöntemleri aracılığıyla anlamının tespit edilmesi

¹⁰⁹⁶ Bkz.: Şentop, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İki Defadan Fazla Cumhurbaşkanı Seçilememe Kuralı”, s.21-27.

¹⁰⁹⁷ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.794.

¹⁰⁹⁸ **A.e.**, s.795.

gerekmektedir. Şüphesiz ki bu, normun objektif anlamının yorum yoluyla ortaya çıkarılması ya da somutlaştırılmasına ilişkin bir faaliyettir.

Normun objektif anlamının ortaya çıkarılması amacıyla yapılan yorum faaliyetinin kendisi de objektif olmak zorundadır. Yorumun ya da hukuk kuralının yorum aracılığıyla tespit edilen anlamının hukuk kuralını yorumlayan kişinin özelliklerine göre değişmemesi için yorum faaliyeti “eşyanın tabiatından kaynaklanan” birtakım rasyonel ilkelere dayanmalıdır.¹⁰⁹⁹ Başka bir ifadeyle bir hukuk kuralının ne anlama geldiği tespit edilirken sübjektif ve keyfî değerlendirmelerden kaçınılmalı; normun objektif anlamını ortaya çıkarmak için rasyonel temelleri bulunan yorum ilkeleri esas alınmalıdır.¹¹⁰⁰ Yeri gelmişken ifade edilmelidir ki Türk hukukunda hukuku yorumlamaya aracılık eden yorum ilkelerinin pozitif hukukta (bazı istisnalar dışında) bir karşılığı bulunmamaktadır. Dolayısıyla genel itibarıyla bağlayıcılığı olmayan yorum ilkelerinin doğru değerlendirmeye olanak tanıyan meta-normlar olduğu ileri sürülmektedir.¹¹⁰¹

Hukukun yorumlanması bahsinde gündeme gelmesi gereken temel yorum ilkelerinden biri Latince “**in claris non fit interpretatio**”¹¹⁰² özdeyişi ile ifade edilen “açıklık durumunda yorum durur” (**interpretatio cessat in claris**) ilkesidir. Bu ilkeye göre hukukta yorum ikincil bir faaliyettir; yoruma ancak dilbilimsel bir belirsizlik durumunda başvurulmalıdır.¹¹⁰³

Hukukta yorum dar anlamda “anlaşılması güç noktaların açıklanması” olarak kabul edilmektedir.¹¹⁰⁴ Bu kabule göre anlamı açık olan bir hukuk kuralının yorumlanması gereksiz bir faaliyettir. Bir hukuk kuralının ne anlama geldiği açıksa, anlam belirsizliği yoksa sözün ne anlama geldiğini araştırmak yerine lafzın ayakta tutulması icap eder.¹¹⁰⁵ Bir hukuk kuralı ancak anlamın belirsiz, muğlak veya örtülü olması durumunda yorumlanmalı; kurala vücut veren sözel göstergelerin ne anlama

¹⁰⁹⁹ Bkz.: Kemal Gözler, “Yorum İlkeleri”, Kamu Hukukçuları Platformu Toplantısı, Ankara, 29/09/2012, (Çevrim içi), <https://www.anayasa.gen.tr/yorum-ilkeleri.pdf>, 20 Aralık 2023, s.5-8.

¹¹⁰⁰ Gözler, **Hukuka Giriş**, s.326.

¹¹⁰¹ Gözler, “Yorum İlkeleri”, s.15.

¹¹⁰² “Açıklık durumunda yorum yapılmaz.” Aktaran: Gözler, **Hukuka Giriş**, s.328.

¹¹⁰³ Marcelo Dascal, Jerzy Wroblewski, “Transparency and Doubt: Understanding and Interpretation in Pragmatics and in Law”, **Law and Philosophy**, C. VII, S. 2, 1988, s.205.

¹¹⁰⁴ Ertuğrul Uzun, **Hukuk Metodolojisinin Sorunları**, İstanbul, Nora Kitap, 2020, s.104.

¹¹⁰⁵ Gözler, **Hukuka Giriş**, s.328.

geldiği açık olmadığı takdirde “anlam arayışına” girilmelidir.¹¹⁰⁶ Hukukta yoruma dair klasik yaklaşımın bir ürünü olan bu ilke, hukukta yorumun kaçınılmaz olduğunu iddia eden ya da yorumu hukukun kurucu ya da asli bir unsuru olarak ele alan bazı yazarlar tarafından eleştirilmektedir.¹¹⁰⁷ Zira hukuki bir metnin anlam bakımından açık olduğunun ve dolayısıyla yorum gerektirmediğinin tespiti yorum faaliyetinden önce gelen değil, onu takip eden bir tespittir. Başka bir ifadeyle bir metnin anlamının açık ya da belirsiz olduğu bizatihi yorumlayıcı bir süreç sonunda saptanmaktadır.¹¹⁰⁸ Bazı durumlarda metnin açıklık düzeyi bilinçsizce belirlenirken bazı hâllerde bilinçli olarak belirlenir; metnin belirsiz olduğu ve yorumlanması gerektiği sonucuna bilinçli olarak ulaşılır. Bu itibarla esas mesele metnin açık olup olmadığı, yorum gerektirip gerektirmediği değil; metnin en sade anlamına ulaşmak için hangi yorum kurallarına başvurulacağıdır.¹¹⁰⁹

Bununla birlikte hukukta yorumun kaçınılmaz olduğu, yorumun hukukun asli bir unsuru olduğu kabul edilse dahi –bir hukuk kuralı yorumlanırken hukuk kuralının ifade ediliş biçimi tek başına yeterli olmasa bile– yorumlanması icap eden kuralın öncelikle sözünü esas almak gerekmektedir. Söz konusu bu durum “kanunun sözünden uzaklaşmamalıdır” (**a verbis legis non est recedendum**) ilkesiyle ifade edilmektedir.¹¹¹⁰ Bu genel ilke uyarınca hukuk kuralları yorumlanırken kanunun açık lafzından uzaklaşmamak, sözcüklere yeni anlamlar yüklemekten kaçınmak gerekir. Hukukta yorumun sınırları, yorum faaliyetinin meşruiyetini tayin eder. Hukuk uygulayıcıları hukuki uyuşmazlıkları karara bağlarken hukuk uyuşmazlığının temelinde yer alan metni yorumlarlar. Bunu yaparken yeni bir hukuk metni oluşturamazlar.¹¹¹¹ Aksi hâlde hukukun yorumlanmasından söz edilmez; hukuk uygulayıcısı kanun koyucu hâline gelir.

¹¹⁰⁶ Dascal, Wroblewski, **a.g.e.**, s.204.

¹¹⁰⁷ Yorumu hukukun asli bir unsuru olarak değerlendiren çağdaş düşünürlerden biri Ronald Dworkin’dir. Dworkin’in yorum yaklaşımı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: Sevtap Metin, “Ronald Dworkin’in Hukuk Teorisinde Yorum Yaklaşımı”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. LXI, S. 12, 2011, s.35-83.

¹¹⁰⁸ Aharon Barak, **Purposive Interpretation in Law**, Princeton, Oxford, Princeton University Press, 2005, s.12-13.

¹¹⁰⁹ Barak, **a.g.e.**, s.13.

¹¹¹⁰ Gözler, **Hukuka Giriş**, s.328.

¹¹¹¹ Barak, **a.g.e.**, s.16.

Anayasa'nın 6771 sayılı Kanun'la değişik 101'inci maddesi yorumlanırken de bu ilkeler esas alınarak hareket edilmesi gerekmektedir. Elimizdeki büyük önermede, Anayasa'nın 101'inci maddesinin ikinci fıkrasında, Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin beş yıl olduğu ve bir kimsenin en fazla iki defa Cumhurbaşkanı olarak seçilebileceği öngörülmektedir. Söz konusu kural bir kimsenin en fazla iki defa “partili, yetkili ve sorumlu” olarak Cumhurbaşkanı seçileceğine ya da en fazla iki defa “yürütme erki” olarak seçileceğine ilişkin herhangi bir saptama yapmamakta; kuralın uygulanması bakımından parlamenter sistem ile Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemi arasında bir ayrım gözetmemektedir. Metnin lafzı bu yönde bir anlam arayışını, Cumhurbaşkanı ile neyin kastedildiğini; “seçilebilir” ifadesinin yalnızca yeni hükûmet sistemi uyarınca yapılacak seçimler bakımından bir anlam ifade ettiğini ya da önceki seçimlerin de bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiğini araştırmayı gerektirmeyecek kadar açıktır. Anayasa'nın lafzına göre bir kimse iki defadan fazla Cumhurbaşkanı olarak seçilemeyecekse bu açıklık karşısında susmak; Anayasa'nın sözünden uzaklaşmamak, onu ayakta tutmak gerekmektedir.¹¹¹² Aksi bir kabul hukukun temel yorum ilkeleri ile bağdaşmadığı gibi hukuku yorumlarken kanun koyucunun yerine geçme riskini de beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla iki defadan fazla seçilememe kuralı, kanımızca, yürürlük tarihi ya da hükûmet sistemi bakımından ayrım gözetilmeksizin tüm seçimleri kapsayacak şekilde değerlendirilmelidir.

İlgili hukuk kuralı yorum yapmayı gerektirmeyecek kadar açık olmakla birlikte, hükûmet sistemleri bakımından herhangi bir ayrım gözetmeyen kuralın yorumlanması bahsinde kaide ve istisna ile ilgili yorum ilkelerinin de doğru değerlendirme yapabilmek açısından yol gösterici olacağı düşünülmektedir. Herhangi bir konuya dair genel nitelikteki ilkelere kaide denilirken bu tür genel nitelikte ilkeler öngören hukuk kuralları ise genel kural / hüküm (**generalis regula; general rule**) olarak adlandırılmaktadır. Genel kurallar, düzenlenen hukuki müessese bakımından genel önergeler içerirler ve bu genel önergeler kuralın konusu dâhilinde olup istisna

¹¹¹² Aynı yönde bkz.: Tolga Şirin, “Recep Tayyip Erdoğan yeniden cumhurbaşkanı adayı olabilir mi?”, **T24**, 8 Nisan 2021, (Çevrim içi), <https://t24.com.tr/yazarlar/tolga-sirin/recep-tayyip-erdogan-yeniden-cumhurbaskani-adayi-olabilir-mi,30518>, 20 Aralık 2023. Şirin'in ifadeleriyle: “...bu konuda görüş bildiren anayasa hukukçularının çoğunluğu... bu olasılıkta Erdoğan'ın aday olamayacağı görüşünde. Benim de savunduğum bu görüşün ortak noktası Anayasa'nın kendi sözüdür: “Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.” Bu denli açıklık karşısında başkaca bir söz etmeye aslında gerek yok.”

tutulmamış tüm durumlara uygulanma kabiliyeti taşımaktadır.¹¹¹³ Genel önermenin dışında tutulan ve bu itibarla, genel kuralda öngörülen hukuki sonuca tabi olmayan ayrıksı olay ve durumlara ise istisna adı verilmektedir.¹¹¹⁴ Genel kuralın genel nitelikte önerme içermesinin bir gereği olarak arızî nitelik taşıyan istisnanın ayrıca ve açıkça öngörülmüş olması gerekmektedir. Bunun yanında, genel kuralın kapsamını daralttığından ötürü genel kurala getirilen istisnalarının yalnızca genel kuralı koyma yetkisine sahip makam –veya o makam tarafından açıkça yetkilendirilen bir başka makam– tarafından konulabileceği kabul edilmektedir.¹¹¹⁵

Bu açıklamalardan hareketle, bir kimsenin en fazla iki defa Cumhurbaşkanı olarak seçilebileceğini düzenleyen Anayasa kuralının genel kural niteliği taşıdığı açıktır. 2017 anayasa değişikliğini gerçekleştiren kurucu iktidar bu genel kural bakımından iki istisna öngörmektedir. Bu istisnalar Anayasa'nın 116'ncı maddesinin üçüncü fıkrasında ve 106'ncı maddesinin ikinci fıkrasında yer almaktadır. Söz konusu düzenlemeler, Cumhurbaşkanı'nın ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi durumunda Cumhurbaşkanı'nın bir defa daha aday olabileceğini ve Cumhurbaşkanlığı makamında boşalma durumunda yapılacak olan seçim neticesinde göreve gelen Cumhurbaşkanı bakımından bu seçimin en fazla iki defa seçilebilme kuralı kapsamında değerlendirilmeyeceğini hüküm altına almaktadır. Anayasa'nın hiçbir yerinde değişiklik öncesi dönemde yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yeni düzenleme kapsamında değerlendirilmeyeceğini öngören bir hüküm bulunmamaktadır. Kurucu iktidarın bu yönde bir iradesi mevcut olsa idi bunu ayrıca ve açıkça düzenleyebileceği ve düzenlemesi gerektiği düşünülmektedir.

Sonuç olarak kanun koyucu parlamenter hükûmet sisteminin uygulandığı dönem ile Cumhurbaşkanlığı sisteminin uygulandığı dönem arasında herhangi bir ayrım gözetmediğinden ötürü Anayasa'nın 6771 sayılı Kanun'la değişik 101'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı olarak seçilebilir” kuralı yorumlanırken hükûmet sistemleri bakımından bir ayrım yapılmamalıdır. Bu itibarla, 2017 anayasa değişikliği öncesinde gerçekleşen

¹¹¹³ Gözler, “Yorum İlkeleri”, s.20.

¹¹¹⁴ A.e., s.21.

¹¹¹⁵ A.e., s.23-31.

Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin de Anayasa'nın 101'inci maddesi uyarınca dikkate alınması gerekmektedir.

Çalışmanın bu bölümünün sonuna gelirken ifade etmek istediğimiz son bir husus bulunmaktadır. Yukarıda aktarıldığı üzere 6771 sayılı Kanun'a ilişkin Anayasa Komisyonu Raporu'nda "Teklif'in kanunlaşması ile getirilen iki dönem seçilebilme imkânında bu düzenlemenin yürürlüğe girmesinden önce görev yapmış Cumhurbaşkanlarının görev dönemlerinin hesaba katılmayacağı tartışmasızdır" ifadesi yer almaktadır. Söz konusu bu ifade, 6771 sayılı Kanun'un azami iki dönem kuralı öngören düzenlemesi yürürlüğe girmeden önce yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin Anayasa'nın 6771 sayılı Kanun'la değişik 101'inci maddesi bakımından dikkate alınması gerektiği yönündeki değerlendirmemize engel teşkil etmemektedir. Hukuk kurallarının yorumlanmasında yasama organında gerçekleşen hazırlık süreci ve tartışmalar önem arz etmekle birlikte herhangi bir hukuk kuralı yorumlanırken normu hazırlayanların iradesi tek ve nihai belirleyen olarak ele alınmamalıdır. Bir yasama işleminin halkın onayına sunulduğu durumlarda yasama meclisi kanun koyucu rolünü seçmenlerle paylaşmaktadır. Böyle bir durumda hukukun yorumlanması bakımından hazırlık çalışmalarının değerinin azaldığı düşünülmektedir.

Öte yandan Komisyon tartışmalarında yeni düzenleme ile birlikte "101'inci maddenin yeniden düzenlendiği" ve Cumhurbaşkanı bakımından "azami iki dönem sınırlaması getirildiği" iddia edilmektedir. Bununla birlikte yeni düzenlemenin yürürlüğe girmesinden önce görev yapan Cumhurbaşkanları bakımından ne tür sonuçlar doğuracağı özelinde bir tartışmaya rastlanmamıştır. Konunun Komisyon görüşmelerinde gündeme gelip gelmediği bir tarafa; Rapor'da yer alan mezkûr ifade dönem sınırlamasına ilişkin kuralın anayasal bir uyumsuzluk yaratabileceğinin öngörülebilir olduğunu ve hatta öngörüldüğünü düşündürmektedir. Anayasa değişikliğinde özel bir hükmün öngörülmesi gerekirken Komisyon Raporu'nda konuya ilişkin bir değerlendirmeye yer vermekle yetinilmiş olması anlaşılması güç bir tercihin ürünüdür.

SONUÇ

Başkanlık sistemlerinde başkanın görev süresine ilişkin anayasal düzenlemeleri incelediğimiz çalışma kapsamında görev süresi düzenlemelerine ilişkin teorik hususlar yanında başkanlık sisteminin uygulandığı devletlerde öngörülen görev süresi ve dönem sınırlaması kurallarının anayasalarda ve uygulamada gösterdikleri özellikler ele alınmıştır. Çalışma neticesinde genel olarak şu sonuçlara ulaşılmıştır:

Kamusal makamlara ilişkin sabit süreli görev dönemlerinin ve yeniden seçilme ya da atanmaya ilişkin dönem sınırlamalarının antikiteden bu yana görevde rotasyonu temin eden düzenlemeler olduğunu ifade etmek mümkündür. Bununla birlikte önemli hak ve yetkiler sağlayan kamusal makamların görev süresi itibarıyla sınırlanması düşüncesi anayasal demokrasilerle birlikte önem kazanmıştır. Hukukun üstünlüğünün, insan haklarının ve demokrasinin selameti açısından bu tür sınırlamalar gereklilik arz etmektedir. Meşruiyetini halktan alan ve hem devlet başkanlığı hem de hükûmet başkanlığı görevlerini tek başına üstlenen bir başkanın yürütme organına varlık kazandırdığı başkanlık sistemleri açısından vaziyet çok daha belirgindir. Gücün başkanda yoğunlaşması sebebiyle anayasal demokrasinin temel ilke ve kurumlarının zarar görmesinin önüne geçilebilmesi; iktidarın sürekliliği ya da kişiselleşmesi yerine belirli aralıklarla el değiştirmesinin teminat altına alınması amacıyla başkanlık sistemlerinde başkanın sabit görev süresine ek olarak yeniden seçilebileceği dönemlere sınırlamalar getirilmesi gerekmektedir. Bu durum seçmenlerin ve adayların siyasal katılım haklarına sınırlamalar getirmesi dolayısıyla demokrasi ve siyasal haklar nezdinde paradoksal bir görünüm yaratmaktadır. Ancak demokratik bir toplumda gereklilik arz eden söz konusu bu sınırlamaların meşru bir amaca hizmet ettiği düşünüldüğünde sistematik ve nötr olarak uygulanması durumunda hukuka uygun olduğu değerlendirilmektedir.

Çalışma kapsamında incelenen 60 başkanlık sistemi anayasasında başkanın görev süresi bakımından beş yıllık görev süresinin en yaygın tercih olduğu ve bunu dört yıllık görev süresinin izlediği tespit edilmiştir. Dönem sınırlamaları başkanlık sisteminin ayırt edici özellikleri arasında zikredilmemekle birlikte bir kimsenin başkan olarak seçilebileceği dönem sayısına (ya da yeniden seçilebilmeye) ilişkin sınırlamalar başkanlık sistemlerinde oldukça yaygındır. Sınırlamaların yaygınlığı, bu tür

sınırlamaların adeta genelgeçer bir norm hâline geldiğini düşündürmektedir. İncelenen 60 başkanlık sistemi anayasasında yeniden seçilmeye ilişkin herhangi bir kısıtlama öngörmeyen anayasa sayısı 10 olarak saptanmıştır.

Bununla birlikte başkanın görev süresi bakımından öngörülen sınırlamaların tek başına belirli bir amacın gerçekleştirildiği anlamına gelmediği değerlendirilmektedir. Diğer anayasa kurallarında olduğu gibi başkanın görev süresine ilişkin anayasal sınırlamaların varlığı ile maddi geçerliliği ya da uygulamadaki etkililiğinin birbirinden farklı hususlar olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Görev süresi düzenlemelerine ilişkin anayasal pratik, söz konusu sınırlayıcı düzenlemelerin sözüyle ve amacıyla bağdaşmamaktadır. Uygulamada, bilhassa demokrasinin pekişmediği yerlerde, iktidarını sürdürmek isteyen otoriter eğilimli başkanların bu tür sınırlamaları aşmak üzere hukuk-içi ve hukuk-dışı çeşitli manipülasyon yöntemlerine başvurduğu tespit edilmiştir. Söz konusu bu manipülasyon girişimlerine karşı dirençli olması gereken anayasal mekanizmalar ise kendilerinden beklenen fonksiyonu ifa etmede yetersiz kalmaktadır.

Cumhurbaşkanı'nın görev süresi meselesi Türkiye'de de belirli aralıklarla gündeme gelen anayasal konulardan biri olmakla birlikte bu alanda yapılan çalışmaların belirli somut uyuşmazlıklara özgülendiği görülmektedir. Elinizdeki çalışmada Cumhurbaşkanı'nın görev süresine ilişkin anayasal düzenlemelerin tarihsel seyri ele alınmış; uygulamada ortaya çıkan anayasal sorunlar incelenmiştir. Uygulamada ortaya çıkan her iki anayasal sorun da anayasa değişikliğinin görevdeki Cumhurbaşkanı'nın görev süresi bakımından ne tür bir etki yaratacağına ilişkindir. Her iki sorun da görev süresine ilişkin değişikliğin önceki ve mevcut Cumhurbaşkanı bakımından hüküm ve sonuçları özelinde geçici bir düzenleme öngörülmemesinden kaynaklanmaktadır.

2007 ve 2017 anayasa değişiklikleri, değişikliklerin yapıldığı sırada görevde bulunan Cumhurbaşkanı'nın görev süresi bakımından anayasal bir sorun ya da tartışma yaratmış olmakla birlikte söz konusu anayasa değişikliklerinin aynı biçimde değerlendirilmesinin olanaksız olduğu düşünülmektedir. 2007 anayasa değişikliği, Cumhurbaşkanı seçim krizine karşı tepkisel bir nitelik taşıdığından ötürü üzerinde kapsamlı bir çalışma yapılmaksızın hazırlanmıştır. Bu itibarla anayasa değişikliği

yapılırken yeni görev süresi kuralının görevdeki ve önceki Cumhurbaşkanları bakımından etkisine ilişkin geçici bir düzenlemenin ihmal edilmiş olabileceği değerlendirilmektedir. Buna karşın 2017 anayasa değişikliğinin, 2007 anayasa değişikliği dolayısıyla ortaya çıkan uyuşmazlık tecrübe edildikten sonra gerçekleşmiş olması aynı değerlendirmeyi yapmaya olanak tanımamaktadır.

Anayasa değişikliklerinin geçmişin bilgi ve tecrübesi ile hazırlanması gerekmektedir. 2017 anayasa değişikliği 11'inci Cumhurbaşkanı'nın görev süresi hakkındaki anayasal sorun tecrübe edildikten sonra hazırlanmış olmasına karşın bir geçiş düzenlemesi öngörmemektedir. Cumhurbaşkanı'nın görev süresine ilişkin kuralın, değişiklik öncesinde düzenlendiği hâliyle değişiklik metnine dâhil edilmiş olması ve bu kuralın yeni hükûmet sistemi bakımından ne şekilde değerlendirilmesi gerektiğine ilişkin Anayasa Komisyonu Raporu'nda yer alan ifadeler, konuya ilişkin özel bir hüküm öngörülmemesinin bir ihmalden kaynaklandığını ileri sürmeye imkân tanımamaktadır. Başka bir deyişle geçiş düzenlemesinin unutulmadığı; aksine, bilinçli olarak bu yönde bir tercihte bulunulduğu düşünülmektedir. Açık bir geçiş düzenlemesi öngörülmemesinin ise temel olarak iki farklı sebebinin olabileceği düşünülmektedir. Bunlardan biri, anayasa değişikliği sürecinde konunun özel olarak gündeme gelmesini engellemek iken diğeri yeni düzenlemenin görevdeki Cumhurbaşkanı lehine sonuç doğuracak şekilde yorumlanmasına temel oluşturmaktır. Söz konusu bu durum, kanımızca, anayasayı değiştirme iktidarının kötüye kullanımına örnek teşkil etmektedir.

Çalışma başkanlık sistemlerinde görev süresi düzenlemelerini bütün yönleriyle ele alma iddiasında olmamakla beraber, çalışmanın giriş kısmında tespit edilen araştırma sorularının büyük oranda cevaplandırıldığı düşünülmektedir. Temennimiz, yapılan değerlendirme ve ulaşılan sonuçların Türkçe literatüre naçizane katkı sağlamasıdır. Çalışma ancak o zaman amacına ulaşacaktır.

KAYNAKÇA

- Acemoglu, Daron; Robinson, James A.: **Economic Origins of Dictatorship and Democracy**, New York, Cambridge University Press, 2006.
- Ağır, Osman: “Rusya Federasyonu’nun Siyasal Rejiminin Adlandırılması Üzerine”, **ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi**, C. II, S. 3, 2015, s.25-44.
- Akbulut, Olgun: “Anayasa Mahkemesi’nin Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu Kararı Üzerine Gözlemler”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, C. III, S. 5, 2014, s.329-342.
- Aktan, Coşkun Can: “EPİSTO-KLEROS Siyasi Liderlerin, Temsilcilerin ve Yöneticilerin Görevlendirilmesinde Liyakat İlkesine Dayalı Sortisyon ve Rotasyon Sistemi”, **Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi**, C. XIV, S. 1, s.1-26.
- Aktan, Coşkun Can; Ekinci, Ahmet: “Devlet Başkanlığı Makamında Görev Süresi ve Dönem Sınırını Uzatmaya Yönelik Siyasal Manipülasyonlar”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, C. XIII, S. 2, 2021, s.151-185.
- Aktan, Coşkun Can; Ekinci, Ahmet: “Dünyada Devlet Başkanlarının Görev Süresinin Uzunluğu ve Dönemsel Sınır – Optimal Süre/Dönem Tasarımı Üzerine Karşılaştırmalı Analiz, Tespit ve Öneriler”, **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, C. XIII, S. 2, 2021, s.128-153.
- Aktan, Coşkun Can; Ekinci, Ahmet: “Kamusal Makamlarda Görev Süresi Sınırlaması: Tarihsel ve Felsefî Temelleri”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, C. XIII, S. 1, 2021, s.83-110.

Aktan, Coşkun Can;
Ekinci, Ahmet
(Editör):

Anayasal Demokrasilerde Görev Süresi Sınırlaması,
Ankara, Astana, 2021.

Aktan, Coşkun Can;
Yay, Serdar:

“Devlet Başkanları ve Dönem Sınırı: Dünyada Seçilmiş
Siyasi Liderler Ne Kadar Bir Süre ve Kaç Dönem Görev
Yapıyorlar?”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, C.
XIII, S. 2, 2021, s.111-137.

Albert, Richard;
Oder, Bertil Emrah:

“The Forms of Unamendability”, **An Unamendable
Constitution? Unamendability in Constitutional
Democracies**, editör: Richard Albert ve Bertil Emrah Oder,
Springer, 2018, s.1-26.

Albert, Richard:

**Constitutional Amendments: Making, Breaking, and
Changing Constitutions**, New York, Oxford University
Press, 2019.

Aldıkaçtı, Orhan:

**Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet
Başkanlığı**, İstanbul, Kor Müessesesi, 1960.

Aliefendioğlu,
Yılmaz:

“1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Yürütme
İçerisindeki Yeri, Seçimi ve Sorumsuzluğu, Yasama
Dokunulmazlığı”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 94,
2011, s.329-358.

Ames, Herman V.:

“The Proposed Amendments to the Constitution of the
United States During the First Century of its History”,
Annual Report of the American Historical Association for
the Year 1896, Cilt II, Washington, Government Printing
Office, 1897.

Ames, Herman V.:

**The Proposed Amendments to the Constitution of the
United States During the First Century of its History,**

Annual Report of the American Historical Association for the Year 1896, Volume II, Washington, Government Printing Office, 1897.

Anderson, Simon P.; Glomm, Gerhard: “Incumbency Effects in Political Campaigns”, **Public Choice**, C. LXXIV, 1992, s.207-219.

Aristoteles: **Atinalıların Devleti**

Aristoteles: **Politika**

Aslan, Volkan: “Amerikalılar Arası İnsan Hakları Sistemi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. III, S. 2, 2012, s.261-296.

Aslan, Volkan: **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi**, İstanbul, On İki Levha, 2020.

Aslan, Yavuz: “I. Dönem TBMM’de ‘İcra Vekilleri Heyeti Riyaseti (Hükümet Başkanlığı)’nın Statüsü ve ‘TBMM Reisi’nin İcra ile ilgili Yetki ve Sorumluluğu”, **Atatürk Dergisi**, C. III, S. 1, 2000, s.61-66.

Bailey, Harry A.: “Presidential Tenure and the Two-Term Tradition”, **Publius**, C. II, S. 2, 1972, s.95-106.

Balcı, Sarp: “Kronik: XI. Cumhurbaşkanı’nın Seçimi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. LXII, S. 2, 2007, s.237-242.

Barak, Aharon: **Purposive Interpretation in Law**, Princeton, Oxford, Princeton University Press, 2005.

- Barker, Robert S.: “Stability, Activism and Tradition: The Jurisprudence of Costa Rica’s Constitutional Chamber”, **Duquesne Law Review**, C. XLV, S. 3, 2007, s.523-555.
- Başak, Kemal: “Anayasa’nın İki Defadan Fazla Cumhurbaşkanı Seçilememesi Kuralı Üzerine”, **Mülkiye Dergisi**, C. XLVI, S. 3, 2022, s.898-930.
- Batum, Süheyl;
Yılmaz, Didem;
Köybaşı, Serkan: **Anayasa Hukuku: Temel Kavramlar ve Genel Esaslar**, İstanbul, On İki Levha, 2021.
- Baturo, Alexander;
Elgie, Robert: “Presidential Term Limits”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.1-16.
- Baturo, Alexander;
Elgie, Robert: “What Have We Learned about Presidential Term Limits?”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.607-622.
- Baturo, Alexander;
Elgie, Robert (Editör): **The Politics of Presidential Term Limits**, New York, Oxford University Press, 2019.
- Baturo, Alexander: “*Continuismo* in Comparison: Avoidance, Extension, and Removal of Presidential Term Limits”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.75-100.
- Baturo, Alexander: “Democracy, Development, and Career Trajectories of Former Political Leaders”, **Comparative Political Studies**, C. L, S. 8, 2017, s.1023-1054.

- Baturo, Alexander: "The Stakes of Losing Office, Term Limits and Democracy", **British Journal of Political Science**, C. XL, S. 3, 2010, s.635-662.
- Baturo, Alexander: **Democracy, Dictatorship, and Term Limits**, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2014.
- Baudais, Virginie; Chauzal, Gregory: "The 2010 Coup d'état in Niger: A Praetorian Regulation of Politics?", **African Affairs**, C. CX, S. 439, 2011, s.295-304.
- Beermann, Jack M.: "A Skeptical View of a Skeptical View of Presidential Term Limits", **Connecticut Law Review**, C. XLIII, S. 4, 2011, s.1105-1123.
- Bernal, Carlos: "Unconstitutional Constitutional Amendments in the Case Study of Colombia: An Analysis of the Justification and Meaning of the Constitutional Replacement Doctrine", **International Journal of Constitutional Law**, C. XI, S. 2, 2013, s.339-357.
- Bernhardt, M. Daniel; Ingberman, Daniel E.: "Candidate Reputations and the 'Incumbency Effect'", **Journal of Public Economics**, C. XXVII, S. 1, 1985, s.47-67.
- Bradley, Anthony W.; Pinelli, Cesare: "Parliamentarism", **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, editör: Michel Rosenfeld ve Andras Sajó, New York, Oxford University Press, 2012, s.650-670
- Brewer-Carias, Allan R.: "The 1999 Venezuelan Constitution-Making Process as an Instrument for Framing the Development of an Authoritarian Political Regime", **Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution**

Making, editör: Laurel E. Miller, Washington, United States Institute of Peace Press, 2010, s.505-531.

Bueno de Mesquita,
Bruce;

Smith, Alastair;
Siverson, Randolph
M.;

Morrow, James D.:

The Logic of Political Survival, Cambridge, London, The MIT Press, 2003.

Burhan, Orhan:

“Türklerde Devlet Başkanlığı”, Doktora Tezi, Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020.

Burkhardt, Fabian:

“Institutionalizing Personalism: The Russian Presidency after Constitutional Changes”, **Russian Politics**, C. VI, S. 1, 2021, s.50-70.

Cain, Bruce E.;

Levin, Marc A.:

“Term Limits”, **Annual Review of Political Science**, C. II, 1999, s.163-188.

Cajas-Sarria, Mario
Alberto:

“Judicial Review of Constitutional Amendments in Colombia: A Political and Historical Perspective, 1955-2016”, **The Theory and Practice of Legislation**, C. V, S. 3, 2017, s.245-275.

Carbone, Giovanni;

Cassani, Andrea:

“Africa’s Lane Ducks: Second-Term Presidents and the Rule of Law”, **Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics**, 2023, s.1-23, doi:10.1017/gov.2023.2.

- Carey, John M.: “The Reelection Debate in Latin America”, **Latin American Politics and Society**, C. XLV, S. 1, 2003, s.119-133.
- Cassani, Andrea: “Autocratisation by Term Limits Manipulation in Sub-Saharan Africa”, **Africa Spectrum**, C. LV, S. 3, 2021, s.228-250.
- Cassani, Andrea: “Law-Abiders, Lame Ducks, and Over-Stayers: the Africa Executive Term Limits (AETL) Dataset”, **European Political Science**, C. XX, 2021, s.543-555.
- Centellas, Miguel: “Bolivia’s New Multicultural Constitution: The 2009 Constitution in Historical and Comparative Perspectives”, **Latin America’s Multicultural Movements: The Struggle Between Communitarianism, Autonomy, and Human Rights**, editör: Todd A. Eisenstadt v.d., New York, Oxford University Press, 2013, s.88-110.
- Cepeda-Espinosa, Manuel Jose; Landau, David: **Colombian Constitutional Law: Leading Cases**, New York, Oxford University Press, 2017.
- Cerna, Christina M.: “Advisory Opinion OC-28/21 on Presidential Re-election without Term Limits (Inter-Am. Ct. H.R.)” **International Legal Materials**, C. LXI, S. 5, 2022, s.683-738.
- Chaisty, Paul; Whitefield, Stephen: “The Political Implications of Popular Support for Presidential Term Limits in Russia”, **Post-Soviet Affairs**, C. XXXV, S. 4, 2019, s.323-337.
- Chaisty, Paul: “The Uses and Abuses of Presidential Term Limits in Russian Politics”, **The Politics of Presidential Term**

- Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.385-401.
- Cheibub, Jose Antonio;
Medina, Alejandro: “The Politics of Presidential Term Limits in Latin America: From Re-democratization to Today”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.517-534.
- Cheibub, Jose Antonio: **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy**, New York, Cambridge University Press, 2006.
- Close, David: “Presidential Term Limits in Nicaragua”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.159-177.
- Colon-Rios, Joel I.: “Carl Schmitt and Constituent Power in Latin American Courts: The Cases of Venezuela and Colombia”, **Constellations**, C. XVIII, S. 3, 2011, s.365-388.
- Colon-Rios, Joel I.: “Constitution Making through Law”, **Redrafting Constitutions in Democratic Regimes: Theoretical and Comparative Perspectives**, editör: Gabriel L. Negretto, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, s.33-52.
- Conaghan, Catherine M.: “Ecuador: Correa’s Plebiscitary Presidency”, **Journal of Democracy**, C. XIX, S. 2, 2008, s.46-60.
- Consani, Cristina Foroni: “Constitutional Precommitment and Collective Autonomy: Can They Be Reconciled?”, **Revista de Estudos Constitucionais, Hermeneutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, C. VII, S. 3, 2015, s.235-242.

- Corrales, Javier; Penfold, Michael: "Manipulating Term Limits in Latin America", **Journal of Democracy**, C. XXV, S. 4, 2014, s.157-168.
- Corrales, Javier: "Can Anyone Stop the President? Power Asymmetries and Term Limits in Latin America, 1984-2016", **Latin American Politics and Society**, C. LVIII, S. 2, 2016, s.3-25.
- Crockett, David A.: "An Excess of Refinement': Lame Duck Presidents in Constitutional and Historical Context", **Presidential Studies Quarterly**, C. XXXVIII, S. 4, 2008, s.707-721.
- Crockett, David A.: "The Contemporary Presidency: 'An Excess of Refinement': Lame Duck Presidents in Constitutional and Historical Context", **Presidential Studies Quarterly**, C. XXXVIII, S. 4, 2008, s.707-721.
- Currier, Charles F. A.: "Constitutional and Organic Laws of France", **Supplement to the ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, C. III, S. 4, 1893, s.1-77 [119-195].
- Daniel, Kermit; Lott, John R.: "Term Limits and Electoral Competitiveness: California's State Legislative Races", **Public Choice**, C. XC, S. 1-4, 1997, s.165-184.
- Dascal, Marcelo; Wroblewski, Jerzy: "Transparency and Doubt: Understanding and Interpretation in Pragmatics and In Law", **Law and Philosophy**, C. VII, S. 2, 1988, s.203-224.
- Davis, Paul B.: "The Future of Presidential Tenure", **Presidential Studies Quarterly**, C. X, S. 3, 1980, s.469-75.

Dawson, Mark;
Young, Daniel J.: “Presidential Tenure and Constitutional Provisions: Recent Evidence from Central Africa”, **Africa Spectrum**, C. LV, S. 3, 2021, s.272-290.

Demircan, Gülçin: **Yapım Süreci ve İçeriği ile Anayasacılık Açısından Farklı Bir Deneyim Üzerine İnceleme: 2009 Bolivya Anayasası**, İstanbul, On İki Levha, 2023.

Demirtaş, A. Şakir: “Temsili Hükümet Sistemlerinde Devlet Başkanlığı”, Yüksek Lisans Tezi, Konya, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1990.

Diamond, Larry;
Linz, Juan J.;
Lipset, Seymour
Martin: **Democracy in Developing Countries: Latin America**, Boulder (CO), Lynne Rienner, London, Adamantine Press, 1989.

Diker Yılmaz, Didem: “11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül’ün Seçim Sürecinde Yaşanan Gelişmeler”, **Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi**, C. VII, S. 2, 2021, s.244-259.

Dixon, Rosalind;
Landau, David: “Constitutional End Games: Making Presidential Term Limits Stick”, **Hasting Law Journal**, C. LXXI, S. 2, 2020, s.359-418.

Dixon, Rosalind;
Landau, David: “Transnational Constitutionalism and A Limited Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment”, **International Journal of Constitutional Law**, C. XIII, S. 3, 2015, s.606-638.

- Dobinson, Ian;
Johns, Francis: “Qualitative Legal Research”, **Research Methods for Law**, editör: Mike McConville ve Wing Hong Chui, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2007, s.16-45.
- Doğanoğlu, Ali
Erdem: “Cumhurbaşkanının Görev Süresinin Belirlenmesi Sorunu”, **Ankara Barosu Dergisi**, Y. 2011, S. 3, 2011, s.195-210.
- Doyle, David: “Presidential Term Limits in Bolivia”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.535-553.
- Dulani, Boniface
Madalitso: “Personal Rule and Presidential Term Limits in Africa”, Doktora Tezi, Michigan, Michigan State University, 2011.
- Duman, Selçuk: **Türklerde Devlet Başkanlığı Başkanlık Tartışmaları ve Cumhurbaşkanlarımız**, Ankara, Berikan Yayınevi, 2011.
- Duverger, Maurice: “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, **European Journal of Political Research**, C. VIII, S. 2, 1980, s.165-187.
- Duverger, Maurice: **Seçimle Gelen Krallar**, çeviren: Necati Erkurt, İstanbul, Kelebek Yayınları, 1986.
- Duverger, Maurice: **Siyasal Rejimler**, çeviren: Teoman Tunçdoğan, İstanbul, Sosyal Yayınlar, 1986.
- Ekinci, Ahmet;
Kaplan Arık, Aslıhan: “Devlet Başkanının Anayasal Dönem Sınırını Uzatan ya da Ortadan Kaldıran Anayasa Değişikliklerinin Anayasa Değiştirme İktidarının Kötüye Kullanılması Bağlamında Değerlendirilmesi”, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, C. V, S. 1, 2020, s.71-122.

- Elkins, Zachary;
Ginsburg, Tom;
Melton, James:
The Endurance of National Constitutions, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- Elkins, Zachary:
“Militant Democracy and the Pre-emptive Constitution: from Party Bans to Hardened Term Limits”, **Democratization**, C. XXIX, S. 1, 2022, s.174-198.
- Elkins, Zachary:
“Term-Limit Evasions and the Non-compliance Cycle”, **Constitutional Political Economy**, C. XXXII, S. 3, 2021, s.326-345.
- Ellis, Richard J.
(Editör):
Founding the American Presidency, Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers, 1999.
- Erdil, Kürşat;
Keskinsoy, Ömer:
“Cumhurbaşkanının Görev Süresi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Y. 68, S. 2010/1, s.253-258.
- Esen, Selin:
“2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Y. 2016, S. 4, 2016, s.45-73.
- Esen, Selin:
“Parlamenteer Sistem ve Türkiye’de Yeniden Uygulanabilirliği”, Türkiye’nin Sistem Arayışı Rapor No. 5, Ankara, Ankara Enstitüsü, 2022.
- Estella, Antonio:
“Law as Credibility: The Case of Presidential Term Limits”, **European Journal of Legal Studies**, C. II, S. 1, 2008, s.119-143.
- European Commission
for Democracy
Through Law (Venice
Commission):
Guidelines for Constitutional Referendums at National Level, CDL-INF(2001)10, Strasbourg, 11/07/2001.

European Commission
for Democracy
Through Law (Venice
Commission):

Opinion on the Constitutional Situation in the Kyrgyz Republic, CDL-AD(2007)045, Opinion No. 457/2007, Strasbourg, 17/12/2007.

European Commission
for Democracy
Through Law (Venice
Commission):

Opinion on the Draft Amendments to the Constitution (As Signed by the President of the Russian Federation on 14 March 2020) Related to the Execution in the Russian Federation of Decisions by the European Court of Human Rights, CDL-AD(2020)009, Opinion No. 981/2020, 18/06/2020.

European Commission
for Democracy
Through Law (Venice
Commission):

Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Azerbaijan, CDL-AD(2009)010, Opinion No. 518/2008, Strasbourg, 16/03/2009.

European Commission
for Democracy
Through Law (Venice
Commission):

Opinion on the Referendum of 17 October 2004 in Belarus, CDL-AD(2004)029, Opinion No. 314/2004, Strasbourg, 08/10/2004.

European Commission
for Democracy
Through Law (Venice
Commission):

Report on Democracy, Limitation of Mandates and Incompatibility of Political Functions, CDL-AD(2012)027, Study No. 646/2011, Strasbourg, 17/12/2012.

European Commission
for Democracy
Through Law (Venice
Commission):

Report on Term-Limits Part I – Presidents, CDL-AD(2018)010, Study No. 908/2017, Strasbourg, 20/03/2018.

European Commission
for Democracy

Russian Federation – Interim Opinion on Constitutional Amendments and the Procedure for

Through Law (Venice Commission): **Their Adoption**, CDL-AD(2021)005, Opinion No. 992/2020, 23/03/2021.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): **Russian Federation Constitution**, CDL-REF(2021)010, Opinion No. 992/2020, 04/02/2021.

Ezrow, Natasha: “Term Limits and Succession in Dictatorship”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.269-287.

Fendoğlu, Hasan Tahsin: “Cumhurbaşkanının Dönem Sınırı”, **Adalet Dergisi**, Y. 2022, S. 69, s.15-44.

Fish, M. Steven: “Executive Deception: Superpresidentialism and the Degradation of Russian Politics”, **Building The Russian State: Institutional Crisis And The Quest For Democratic Governance**, editör: Valerie Sperling, New York, Routledge, 2000.

Fix-Fierro, Hector; Salazar-Ugarte, Pedro: “Presidentialism”, **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, editör: Michel Rosenfeld ve Andras Sajó, New York, Oxford University Press, 2012, s.628-649.

Fruhstorfer, Anna; Hudson, Alexander: “Costs and Benefits of Accepting Presidential Term Limits: “Should I Stay or Should I Go?”, **Democratization**, C. XXIX, S. 1, 2022, s.93-112.

Garner, Bryan A. (Editör): **Black’s Law Dictionary**, 9. bs., St. Paul, West, 2010.

- Garrett, Elizabeth: “Term Limitations and the Myth of the Citizen-Legislator”, **Cornell Law Review**, C. LXXXI, S. 3, 1996, s.623-697.
- Ginsburg, Tom;
Huq, Aziz;
Landau, David: “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, **The University of Chicago Law Review**, C. LXXXVIII, S. 1, 2021, s.81-164.
- Ginsburg, Tom;
Melton, James;
Elkins, Zachary: “On the Evasion of Executive Term Limits”, **William and Mary Law Review**, C. LII, S. 6, 2011, s.1807-1872.
- Ginsburg, Tom;
Elkins, Zachary: “One Size Does Not Fit All: The Provision and Interpretation of Presidential Term Limits”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.37-51.
- Goodin, Robert E.;
Lepora, Chiara: “Guaranteed Rotation in Office: A ‘New’ Model Of Democracy”, **The Political Quarterly**, C. LXXXVI, S. 3, 2015, s.364-371.
- Gordon, Michael: “A Positivist and Political Approach to Public Law”, **The Methodology of Constitutional Theory**, editör: Dimitrios Kyritsis ve Stuart Lakin, Oxford, New York, Hart Publishing, 2022, s.233-257.
- Gores, Stan: “The Attempted Assassination of Teddy Roosevelt”, **The Wisconsin Magazine of History**, C. LIII, S. 4, 1970, s.269-277.

- Gönenç, Levent;
Kontacı, Ali Ersoy: “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama – Yürütme İlişkileri”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, C. MMXIX, S. 145, 2019, s.53-79.
- Gönenç, Levent: “Azerbaycan Anayasası Üzerine Notlar”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XLVII, S. 1, 1998, s.185-220.
- Gözler, Kemal: “Cumhurbaşkanı Abdullah Gül’ün Görev Süresi Ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi?”, **Terazi Aylık Hukuk Dergisi**, Y. 7, S. 66, 2012, s.36-50.
- Gözler, Kemal: “Halkoylamasıyla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Resmî Gazetede Yayımlanması Sorunu”, **Yasama Dergisi**, S. 7, 2007, s.5-17.
- Gözler, Kemal: **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I-II**, 2. bs., Bursa, Ekin, 2020.
- Gözler, Kemal: **Anayasa Hukukunun Metodolojisi**, 2. bs., Bursa, Ekin, 1999.
- Gözler, Kemal: **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, 2. bs., Bursa, Ekin, 2016.
- Gözler, Kemal: **Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017’de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler**, 2. bsk., Bursa, Ekin, 2017.
- Gözler, Kemal: **Hukuka Giriş**, 17. bsk., Bursa, Ekin, 2020.
- Gözler, Kemal: **Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study**, Bursa, Ekin, 2008.
- Gözler, Kemal: **Kurucu İktidar**, 2. bsk., Bursa, Ekin, 2016.

- Gözler, Kemal: **Türk Anayasa Hukuku**, 3. bsk., Bursa, Ekin, 2019.
- Gözübüyük, Şeref: **Açıklamalı Türk Anayasaları: 1876, 1921, 1924, 1961, 1982 Anayasalarının Yapılışları, Özellikleri ve Yapılan Değişiklikler**, Ankara, Turhan, 2000.
- Grauvogel, Julia; Heyl, Charlotte: “The Study of Term Limits in Sub-Saharan Africa: Lessons on Demperatisation and Autocratisation”, **Africa Spectrum**, C. LV, S. 3, 2021, s. 215-227.
- Grofman, Bernard (Editör): **Legislative Term Limits: Public Choice Perspectives**, Boston (MA), Kluwer Academic Publishers, 1996.
- Gül, Cengiz: “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Dönem Sınırına İlişkin Hükümlerin Anayasal Yorumu (12. Cumhurbaşkanı İçin Dönem Sınırının Hukuki Analizi)”, **Social Sciences Studies Journal**, C. VIII, S. 100, 2022, s.2306-2317.
- Gül, Cengiz: **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme**, Ankara, Yetkin, 2017.
- Hage, Jaap: “The Method of a Truly Normative Legal Science”, **Methodologies of Legal Research**, editör: Mark Van Hoecke, Oxford ve Portland, Oregon, Hart Publishing, 2011, s.19-44.
- Hamilton, Alexander; Madison, James; Jay, John: **Federalist Yazılar**, çeviren: Tolga Şirin ve Necdet Umut Orcan, İstanbul, Runik Kitap, 2021.
- Helmke, Gretchen: “Checks and Balances by Other Means: Strategic Defection and Argentina’s Supreme Court in the 1990s”, **Comparative Politics**, C. XXXV, S. 2, 2003, s.213-230.

- Helmke, Gretchen: **Courts Under Constraints: Judges, Generals, and Presidents in Argentina**, New York, Cambridge University Press, 2005.
- Heyl, Charlotte;
Llanos, Mariana: “Contested, Violated but Persistent: Presidential Term Limits in Latin America and Sub-Saharan Africa”, **Democratization**, C. XXIX, S. 1, 2022, s.1-17.
- Heyl, Charlotte;
Llanos, Mariana: “Sequences of Presidential-Term-Limit Reforms: Latin America and Sub-Saharan Africa”, **Democratization**, C. XXIX, S. 1, 2022, s.18-37.
- Heyl, Charlotte: “Senegal (1970-2016): Presidential Term Limit Reforms Never Come Alone”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.339-361.
- Hirschl, Ran: “Karşılaştırmalı Anayasa Hukukundan Karşılaştırmalı Anayasa Çalışmalarına”, çeviren: Serkan Yolcu, **Anayasa Hukuku Dergisi**, C. VI, S. 11, 2017, s.227-242.
- Hirschl, Ran: **Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law**, New York, Oxford University Press, 2014.
- Holmes, Stephen: “Precommitment and the Paradox of Democracy”, **Constitutionalism and Democracy**, editör: Jon Elster ve Rune Slagstad, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, s.195-240.
- Huntington, Samuel P.: **Üçüncü Dalga: Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma**, çeviren: Ergun Özbudun, İstanbul, Yetkin, 1996.

- Hyden, Goran: **African Politics in Comparative Perspective**, 2. bs., Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- Inacio, Magna;
Llanos, Mariana: “Presidential Pathways and Profiles”, **The Oxford Handbook of Political Executives**, editör: Rudy B. Andeweg, Robert Elgie, Ludger Helms, Juliet Kaarbo ve Ferdinand Müller-Rommel, New York, Oxford University Press, 2020, s.209-228.
- Inter-American Court
of Human Rights
(Inter-Am. Ct. H.R.): **Presidential Reelection Without Term Limits in the Context of the Inter-American Human Rights System**, Advisory Opinion OC-28/21 of June 7, 2021, Requested by the Republic of Colombia.
- Issacharoff, Samuel: **Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts**, New York, Cambridge University Press, 2015.
- İpek, Aydın: “11. Cumhurbaşkanının Görev Süresinin Belirlenmesinde Kural Koyucu İradenin Rolü”, **Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XVII, S. 3-4, 2013, s.73-100.
- James, Toby S.;
Alihodzic, Sead: “When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations”, **Election Law Journal**, C. XIX, S. 3, 2020, s.344-362.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.: “Anayasal Kazanımlar Bilançosu”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, C. VI, S. 12, 2017, s.649-664.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.: “Bir Kimse En Fazla İki Defa Cumhurbaşkanı Seçilebilir” Kuralı Üzerine...” **Ankara Barosu Dergisi**, S. 1, 2021, s. 327-335.

- Kaboğlu, İbrahim Ö.: **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, 12. bs., İstanbul, Legal, 2017.
- Kahraman, Mehmet: “Türk Anayasalarında Devlet Başkanlığı”, Yüksek Lisans Tezi, Konya, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1992.
- Kalaycıoğlu, Ersin: “Demokrasi ve Başkanlık Rejimi: Tasarım ve Performans”, Türkiye’nin Sistem Arayışı Rapor No. 3, Ankara, Ankara Enstitüsü, 2022.
- Kallenbach, Joseph E.: “Constitutional Limitations on Reëligibility of National and State Chiel Executives”, **The American Political Science Review**, C. XLVI, S. 2, 1952, s.438-454.
- Kanadoğlu, Osman Korkut; Duygun, Ahmet Mert: **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 2. bsk., İstanbul, On İki Levha, 2021.
- Kelsen, Hans: **Saf Hukuk Kuramı: Hukuk Kuramının Sorunlarına Giriş**, çeviren: Ertuğrul Uzun, İstanbul, Nora Kitap, 2016.
- Klesner, Joseph L.: “The Politics of Presidential Term Limits in Mexico”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.141-158.
- Knight, Alan: “The Mexican State, Porfirian and Revolutionary, 1876-1930”, **State and Nation Making in Latin America and Spain: Republics of The Possible**, editör: Miguel A. Centeno ve Agustin E. Ferraro, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

- Korzi, Michael J.: “The Politics of Presidential Term Limits in the United States”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.405-427.
- Korzi, Michael J.: “Theorizing Presidential Tenure: The Difficult Case of FDR’s Fourth Term”, **Congress & the Presidency: A Journal of Capital Studies**, C. XXXV, S. 2, 2008, s.39-64.
- Korzi, Michael J.: **Presidential Term Limits in American History**, Texas, Texas A&M University Press, 2011.
- Kouba, Karel;
Pumr, Jan: “The Democratic Cost of Consecutive Re-election and Presidential Term-Limit Evasion in Latin America”, **Government and Opposition**, C. LVIII, S. 2, 2023, s.360-390.
- Kowalska, Samanta: “Pro Homine Principle: An Axiological Compass in Interpretation Norms in the Field of Human Rights”, **The Age of Human Rights Journal**, S. 16, 2021, s.207-219.
- Köybaşı, Serkan: “Anayasalarda Değişmezlik: Değişmez Maddelerin Teorisi ve Pratiği”, Doktora Tezi, İstanbul, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013.
- Kurfirst, Robert: “Term-Limit Logic: Paradigms and Paradoxes”, **Polity**, C. XXIX, S. 1, 1996, s.119-140.
- Kurtz, Karl T.;
Cain, Bruce;
Niemi, Richard G.
(Editör): **Institutional Change in American Politics: The Case of Term Limits**, University of Michigan Press, 2007.

- Landau, David;
Dixon, Rosalind; “Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy”, **UC Davis Law Review**, C. LIII, S. 3, 2020, s.1313-1387.
- Landau, David;
Dixon, Rosalind;
Roznai, Yaniv: “From an Unconstitutional Constitutional Amendment to an Unconstitutional Constitution? Lessons from Honduras”, **Global Constitutionalism**, C. VIII, S. 1, 2019, s.40-70.
- Landau, David;
Roznai, Yaniv;
Dixon, Rosalind; “Term Limits and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine: Lessons from Latin America”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.53-73.
- Landau, David: “Constitutional Backsliding: Colombia”, **Constitutionalism in Context**, editör: David S. Law, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2022, s.497-516.
- Landau, David: “Presidential Term Limits in Latin America: A Critical Analysis of the Migration of the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine”, **Law & Ethics of Human Rights**, C. XII, S. 2, 2018, s.225-249.
- Landau, David: **Suistimalci Anayasacılık**, çeviren: İzzet Eroğlu, Ankara, Astana Yayınları, 2019.
- Lebeck, Carl: “Pre-commitments, Disagreement and the Limits of Constitutionalism”, **Scandinavian Studies in Law Volume 48: Perspectives on Jurisprudence**, 2005, s.133-156.

- Levitsky, Steven; Cameron, Maxwell A.: “Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori’s Peru”, **Latin American Politics and Society**, C. XLV, S. 3, 2003, s.1-33.
- Lijphart, Arend: **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**, 2. bs., New Hawen, London, Yale University Press, 2012.
- Lijphart, Arend: **Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice**, New York, Routledge, 2007.
- Linz, Juan J.: “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Differance?”, **The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspectives Vol I**, editör: Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela, Baltimore, London, The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Linz, Juan J.: “The Perils of Presidentialism”, **Journal of Democracy**, C. I, S. 1, 1990, s.51-69.
- Llanos, Mariana: “The Politics of Presidential Term Limits in Argentina”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.473-494.
- Lopez, Edward J.: “Term Limits: Causes and Consequences”, **Public Choice**, C. CXIV, S. 1/2, 2003, s.1-56.
- Lott, John R.: “Brand Names and Barriers to Entry in Political Markets”, **Public Choice**, C. LI, S. 1, 1986, s.87-92.
- Loughlin, Martin: **Political Jurisprudence**, New York, Oxford University Press, 2017.

- Loughlin, Martin: **The Idea of Public Law**, New York, Oxford University Press, 2003.
- Lutz, Donald S.: “Toward a Theory of Constitutional Amendment”, **The American Political Science Review**, C. LXXXVIII, S. 2, 1994, s.355-370.
- Lührmann, Anna;
Lindberg, Staffan I.: “A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New About It?”, **Democratization**, C. XXVI, S. 7, 2019, s.1095-1113.
- Mainwaring, Scott;
Shugart, Matthew S.: “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal”, **Comparative Politics**, C. XXIX, S. 4, 1997, s.449-471.
- Maltz, Gideon: “The Case for Presidential Term Limits”, **Journal of Democracy**, C. XVIII, S. 1, 2007, s.128-142.
- Mandela Institute for
Development Studies
Youth Dialogue: **The Efficacy of Presidential Term Limits in Africa**, Authored and presented by Dr. Catherine S. Namakula, Dar es Salaam, Tanzania, 3-4 August 2016.
- Mansfield, Jonathan: “Choice Approach to the Constitutionality of Term Limitation Laws”, **Cornell Law Review**, C. LXXVIII, S. 5, 1993, s.966-999.
- Marsteintredet, Leiv: “Explaining Variation of Executive Instability in Presidential Regimes: Presidential Interruptions in Latin America”, **International Political Science Review**, C. XXXV, S. 2, 2014, s.173-194.
- Marsteintredet, Leiv: “Presidential Term Limits in Latin America: c.1820-1985”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editor:

- Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.103-122.
- Martinez-Barahona, Elena: “Constitutional Courts and Constitutional Change: Analysing the Cases of Presidential Re-Election in Latin America”, **New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices**, editör: Almut Schilling-Vacaflor, London, Routledge, 2016, s.289-310.
- Martínez, Carolina Varela: “Presidential Term Limits: Political and Economic Effects of Reelection in Latin America (1990-2010)”, PhD Dissertation, University of Essex, 2015.
- McKie, Kristin; Carlson, Elizabeth: “Do Contravention Attempts Affect Public Support for Presidential Term Limits?: Evidence from sub-Saharan Africa”, **Democratization**, C. XXIX, S. 1, 2022, s.133-153.
- McKie, Kristin: “Presidential Term Limit Contravention: Abolish, Extend, Fail, or Respect?”, **Comparative Political Studies**, C. LII, S. 10, 2019, s.1500-1534.
- McKie, Kristin: “The Politics of Institutional Choice Across Sub-Saharan Africa: Presidential Term Limits”, **Studies in Comparative International Development**, C. LII, S. 4, 2017, s.436-456.
- Metin, Sevtap: “Ronald Dworkin’in Hukuk Teorisinde Yorum Yaklaşımı”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. LXI, S. 12, 2011, s.35-83.
- Montesquieu: **Kanunların Ruhu Üzerine**, 3. bs., çeviren: Berna Günen, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2019.

- Munoz-Portillo, Juan;
Treminio, Ilka: “The Politics of Presidential Term Limits in Central America: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, and Honduras”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.495-516.
- Müller, Friedrich: **Anayasa Hukukunda Çalışma Yöntemleri**, yayına hazırlayan: Fazıl Sağlam, İstanbul, Maltepe Üniversitesi Yayınları, 2009.
- Neale, Thomas H.: “Presidential Terms and Tenure: Perspectives and Proposals for Change”, Congressional Research Service Report, No. R40864, 15 April 2019.
- Negretto, Gabriel L.: “Constitution-making and Institutional Design: The Transformations of Presidentialism in Argentina”, **European Journal of Sociology**, C. XL, S. 2, 1999, s.193-232.
- Negretto, Gabriel L.: “Replacing Constitutions in Democratic Regimes: Elite Cooperation and Citizen Participation”, **Redrafting Constitutions in Democratic Regimes: Theoretical and Comparative Perspectives**, editör: Gabriel L. Negretto, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, s.101-128.
- Negretto, Gabriel L.: **Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America**, New York, Cambridge University Press, 2013.
- Niou, Emerson M. S.;
Chen, Kong-Pin: “Term Limits as a Response to Incumbency Advantage”, **The Journal of Politics**, C. LXVII, S. 2, 2005, s.390-406.

- Noble, Ben;
Petrow, Nikolay: “From Constitution to Law: Implementing the 2020 Russian Constitutional Changes”, **Russian Politics**, C. VI, S. 1, 2021, s.130-152.
- Nowack, Daniel: “Process Tracing the Term Limit Struggle in Malawi: The Role of International Democracy Promotion in Muluzi’s Bid for a Third Term”, **Africa Spectrum**, C. LV, S. 3, 2021, s.291-320.
- Nurumov, Dmitry;
Vashchanka, Vasil: “Presidential Terms in Kazakhstan: Less is More?”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.221-245.
- Oder, Bertil Emrah: “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler”, **Başkanlık Sistemi**, yayına hazırlayan: Teoman Ergül, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005, s.31-69.
- Oder, Bertil Emrah: **Anayasa Yargısında Yorum Yöntemleri**, İstanbul, Beta, 2010.
- Oğuz, Arzu: “Hukukun Bağımsız Bir Alanı Olarak Karşılaştırmalı Hukukun Konusu ve Metodu”, **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni**, C. XXII, S. 2, 2002, s.1-53.
- Oğuz, Arzu: **Karşılaştırmalı Hukuk**, 2. bsk., Ankara, Yetkin, 2021.
- Omotola, J. Shola: “Third-Term Politics and the De-Institutionalisation of Power in Africa”, **Africa Review**, C. III, S. 2, 2011, s.123-139.

- Orhan, Özgüç: “Aristoteles’te Siyasal Yönetim Kavramı ve Politika’nın Türkçe Çevirilerinin Bir Eleştirisi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. LXX, S. 3, 2015, s.607-653.
- Osei, Anja;
Akincho, Herve;
Mwombela, Stephen: “Presidential Term Limits and Regime Types: When Do Leaders Respect Constitutional Norms?”, **Africa Spectrum**, C. LV, S. 3, 2021, s.251-271.
- Ölmez, Cansu Büşra: **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türk Hukukunda Devlet Başkanlarının Parlamentoları Fesih Yetkisi**, Ankara, Yetkin, 2021.
- Özbudun, Ergun: “Turkey: Crises, Interruptions, and Reequilibrations”, **Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy**, 2. bs., editör: Larry Diamond, Juan J. Linz. Seymour Martin Lipset, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995, s.219-261.
- Özbudun, Ergun: “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmetinin Hukukî Niteliği”, **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, C. I, S. 2, 1985, s.475-504.
- Özbudun, Ergun: “Türkiye’nin Parlamenter Sistem Tecrübesi”, Türkiye’nin Sistem Arayışı Rapor No. 1, Ankara, Ankara Enstitüsü, 2022.
- Özbudun, Ergun: **Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye**, 2. bs., İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016.
- Özbudun, Ergun: **Türk Anayasa Hukuku**, 21. bsk., Ankara, Yetkin, 2021.

Özkan Duvan, Ayşe: “Devlet Teorisinde Kuvvetler Ayrılığının Doğuşu: Locke ve Montesquieu”, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, Y. 4, S. 1, 2019, s.35-60.

Özsoy Boyunsuz, Şule: **Başkanlı Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye için Tavsiye Edilebilirliği**, 2. bs., İstanbul, On İki Levha, 2014.

Özsoy Boyunsuz, Şule: **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2017.

Özsunay, Ergun: **Karşılaştırmalı Hukuka Giriş**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1976.

Öztürk, Kazım: **Türk Parlamento Tarihi: TBMM II. Dönem (1923-1927) Cilt I**, y.y., Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları, t.y.

Parla, Taha: **Türkiye’de Anayasalar: Tarih, İdeoloji, Rejim**, 5. bs., İstanbul, Metis, 2016.

Parliamentary
Assembly of the
Council of Europe –
Committee on Legal
Affairs and Human
Rights: **Examining the Legitimacy and Legality of the ad hominem Term-limit Waiver for the Incumbent President of the Russian Federation**, AS/Jur (2023) 09, 23/03/2023.

Parliamentary
Assembly of the
Council of Europe: **Report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Functioning of Democratic Institutions in Azerbaijan**, Doc. 10030, 12/01/2004.

- Partlett, William: “Russia’s 2020 Constitutional Amendments: A Comparative Analysis”, **Cambridge Yearbook of European Legal Studies**, Volume 23, Cambridge, Cambridge University Press, 2021, s.311-342.
- Paul, Jeremy: “If It Quacks Like a Lame Duck, Can It Lead the Free World?: The Case for Relaxing Presidential Term Limits”, **Connecticut Law Review**, C. XLIII, S. 4, 2011, s.1097-1104.
- Peabody, Bruce G.: “George Washington, Presidential Term Limits, and the Problem of Reluctant Political Leadership”, **Presidential Studies Quarterly**, C. XXXI, S. 3, 1993, s.439-453.
- Petracca, Mark P.: “A History of Rotation in Office”, **Legislative Term Limits: Public Choice Perspectives**, editör: Bernard Grofman, Boston/Dordrecht/London, Kluwer Academic Publishers, 1996, s.247-277.
- Petracca, Mark P.: “In Defense of Congressional Term Limits”, **Digest: National Italian American Bar Association Law Journal**, C. III, 1994-1995, s.75-86.
- Petracca, Mark P.: “Why Do Political Scientists Oppose Term Limits”, **UC Berkeley: Institute of Governmental Studies, Working Paper 92-5**, 1992.
- Pilpilidis, Konstantinos: “A Constitution for Eternity: An Economic Theory of Explicit Unamendability”, **An Unamendable Constitution? Unamendability in Constitutional Democracies**, Editör: Richard Albert ve Bertil Emrah Oder, Cham, Springer, 2018, s.63-87.

- Pious, Richard M.: **The Presidency of the United States: A Student Companion**, 2. bs., New York, Oxford University Press, 2001.
- Posner, Daniel N.; Young: Daniel J.: "Term Limits: Leadership, Political Competition and the Transfer of Power", **Institutions and Democracy in Africa: How the Rules of the Game Shape Political Developments**, editör: Nic Cheeseman, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, s. 260-278.
- Radnitz, Scott: "Oil in the Family: Managing Presidential Succession in Azerbaijan", **Democratization**, C. XIX, S. 1, 2012, s.60-77.
- Raz, Joseph: **Otorite ile Yorum Arasında: Hukuk Teorisi**, çeviren: Ertuğrul Uzun, Ankara, Fol, 2022.
- Reyntjens, Filip: "Respecting and Circumventing Presidential Term Limits in Sub-Saharan Africa: A Comparative Survey", **African Affairs**, C. CXIX, S. 475, 2020, s. 275-295.
- Roznai, Yaniv: "The Boundaries of Constituent Authority", **Connecticut Law Review**, C. LII, S. 5, 2021, s.1381-1408.
- Roznai, Yaniv: **Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers**, New York, Oxford University Press, 2017.
- Rubin, Ari B.: "Grounding the Lame Duck: The President, the Final Three Months, and Emergency Powers", **Georgetown Law Journal**, C. CIX, S. 2, 2021, s.907-965.
- Rubin, Edward L.: "Law and the Methodology of Law", **Wisconsin Law Review**, C. MCMXCVII, S. 3, 1997, s.521-565.

- Rubin, Edward L.: “The Practice and Discourse of Legal Scholarship”, **Michigan Law Review**, C. LXXXVI, S. 8, 1988, s.1835-1905.
- Sağlam, Fazıl: “Devlet Güçlerinin OHAL KHK Rejimi ve 2017 Anayasa Değişikliğinden Sonraki Görünümü”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, C. VII, S. 13, 2018, s.21-102.
- Sarbaugh-Thompson, Marjorie;
Thompson, Lyke;
Elder, Charles D.;
Strate, John;
Elling, Richard C.: **The Political and Institutional Effects of Term Limits**, New York, Palgrave Macmillan, 2004.
- Sartori, Giovanni: “Constitutionalism: A Preliminary Discussion”, **The American Political Science Review**, C. LVI, S. 4, 1962, s.853-864.
- Sartori, Giovanni: **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, 2. bsk., çeviren: Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin, 2022.
- Schedler, Andreas: **The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism**, New York, Oxford University Press, 2013.
- Sezer, Abdullah: “Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinde Adaylık [2007 Anayasa Değişikliği ve 6271 No.lu Yasa Ekseninde Karşılaştırmalı Bir Analiz]”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, C. II, S. 4, 2013, s.199-264.

- Shugart, Matthew
Soberg;
Carey, John M.: **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Smart, Michael;
Sturm, Daniel M.: “Term Limits and Electoral Accountability”, **Journal of Public Economics**, C. CVII, 2013, s.93-102.
- Smith, Bryan: “The Third Term and the Dead Hand” **The Southwestern Social Science Quarterly**, C. XXIX, S. 4, 1949, s.273-79.
- Son, Bui Ngoc: “Russia’s Big-Bang Constitutional Amendments”, **New York University Journal of International Law and Politics (JILP)**, C. LIII, S. 3, 2021, s.751-785.
- Söyler, Yasin: **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, Ankara, Seçkin, 2018.
- Stathis, Stephen W.: “The Twenty-Second Amendment: A Practical Remedy or Partisan Maneuver?”, **University of Minnesota Law School, Constitutional Commentary**, C. VII, S. 1, 1990, s. 61-88.
- Stone, Peter: “Theorizing Presidential Rotation”, **The Politics of Presidential Term Limits**, editör: Alexander Baturo ve Robert Elgie, New York, Oxford University Press, 2019, s.19-36.
- Stout, S. E.: “Rotation in Office in the Roman Republic”, **The Classical Journal**, C. XIII, S. 6, 1918, s.429-435.
- Struble, Robert;
Jahre, Z. W.: “Rotation in Office: Rapid but Restricted to the House”, **PS: Political Science and Politics**, C. XXIV, S. 1, 1991, s.34-37.

- Struble, Robert: “House Turnover and the Principle of Rotation”, **Political Science Quarterly**, C. XCIV, S. 4, 1979-1980, s.649-667.
- Şentop, Mustafa: “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İki Defadan Fazla Cumhurbaşkanı Seçilememe Kuralı – 2”, **İstanbul Hukuk Mecmuası**, C. LXXXI, S. 1, 2023, s.165-225.
- Şentop, Mustafa: “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İki Defadan Fazla Cumhurbaşkanı Seçilememe Kuralı”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Y. 13, S. 50, 2022, s.1-40.
- Şirin, Tolga;
Duymaz, Erkan: “Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa: Devlet Başkanlığı Dönem Sınırlamaları Hakkında Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, C. X, S. 19, 2021, s.27-92.
- Şirin, Tolga: “Yarı Başkanlık ve Türkiye için Uygulanabilirliği”, **Türkiye’nin Sistem Arayışı Rapor No. 4**, Ankara, Ankara Enstitüsü, 2022.
- Tanör, Bülent: **İki Anayasa: 1961-1982**, 5. bsk., İstanbul, On İki Levha, 2019.
- Tanör, Bülent: **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 27. bsk., İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2016.
- Teague, Elizabeth: “Russia’s Constitutional Reforms of 2020”, **Russian Politics**, C. V, S. 3, 2020, s.301-328.
- Tenpas, Kathryn
Dunn: **Presidents as Candidates: Inside the White House for the Presidential Campaign**, New York/London, Routledge, 2003.

- Teziç, Erdoğan: **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, 16. bs., İstanbul, Beta, 2013.
- Tull, Denis M.;
Simons, Claudia: “The Institutionalisation of Power Revisited: Presidential Term Limits in Africa”, **Africa Spectrum**, C. LII, S. 2, 2017, s.79-102.
- Turhan, Mehmet: “Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları”, **Liberal Düşünce Dergisi**, Y. 17, S. 66, 2012, s.57-75.
- Turhan, Mehmet: “Parliamentarism or Presedentialism? Constitutional Choices for Turkey”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. XLVII, S. 1, 1992, s.153-168.
- Türk, Hükmet Sami: **Temel Yasa Anayasa**, Ankara, Yetkin, 2019.
- Türkiye Barolar
Birliği (Yayına
Hazırlayan): **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**, (Sempozyum: 12-13 Ocak 2007, Ankara), Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2007.
- Türkoğlu, Gökçe H.: “Roma Cumhuriyet ve İlk İmparatorluk Dönemlerinin İdari Yapısı”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XI, S. 2, 2009, s.251-289.
- United Nations
Secretary-General: “Strengthening the Role of the United Nations in Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections and the Promotion of Democratization”, Report of the Secretary-General, A/72/260, 01/08/2017.
- Uygun, Oktay: **Hukuk Teorileri**, 2. bs., İstanbul, On İki Levha, 2020.
- Uzun, Cem Duran: “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İki Dönem Kuralı”, **SETA PERSPEKTİF**, S. 325, 2022.

- Uzun, Ertuğrul: **Hukuk Göstergebilimi**, İstanbul, Nora Kitap, 2017.
- Uzun, Ertuğrul: **Hukuk Metodolojisinin Sorunları**, İstanbul, Nora Kitap, 2020.
- Van Hoecke, Mark: “Legal Doctrine: Which Method(s) for What Kind of Discipline?”, **Methodologies of Legal Research**, editör: Mark Van Hoecke, Oxford ve Portland, Oregon, Hart Publishing, 2011, s.1-18.
- Van Hoecke, Mark: “Preface”, **Methodologies of Legal Research**, editör: Mark Van Hoecke, Oxford ve Portland, Oregon, Hart Publishing, 2011, s.v-ix.
- Versteeg, Mila;
Horley, Timothy;
Meng, Anne;
Guim, Mauricio;
Guirguis, Marilyn:
- Whitehead, Laurence: “Latin American Constitutionalism: Historical Developments and Distinctive Traits”, **New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices**, editör: Detlef Nolte ve Almut Schilling-Vacaflor, Farnham/Burlington, Ashgate Publishing, 2012, s.123-141.
- Whitehead, Laurence: “Varieties of Presidentialism, and the Quality of Democracy”, **Cómo hacer que funcione el sistema presidencial: Making Presidentialism Work**, editör: Andrew Ellis, J. Jesus Orozco Henriquez ve Daniel

- Zovatto, Mexico City, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Internacional para la Democracia, 2009.
- Whitridge, Frederick W.: “Rotation in Office”, **Political Science Quarterly**, C. IV, S. 2, 1889, s.279-295.
- Wiebusch, Micha; Murray, Christina: “Presidential Term Limits and the African Union”, **Journal of African Law**, C. LXIII, S. 1, 2019, s.131-160.
- Willis, Paul G.; Willis, George L.: “The Politics of the Twenty-Second Amendment”, **The Western Political Quarterly**, C. V, S. 3, 1952, s.469-482.
- Yakacak, Gülnihal Ahter: “Hükümet Sistemlerinde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014.
- Yavuz, Bülent: “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XII, S. 1-2, 2008, s.1173-1214.
- Yazıcı, Serap: “Norm Denetiminin Sınırlarını Aşan İki Karar ve Yol Açtığı Siyasal Hasar”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi – Yüzüncü Yıl Armağanı: Hukuk, Siyaset Bilimi ve Tarih**, editör: Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği, İstanbul, Tekin Yayınevi, 2022, s.763-783.
- Yazıcı, Serap: **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye için Bir Değerlendirme**, 4. bs., İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2017.
- Yazıcı, Serap: **Demokratikleşme Sürecinde Türkiye**, 2. bsk., İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012.

Yazıcı, Serap: **Türkiye’de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri**, Ankara, Yetkin, 1997.

Yokuş, Sevtap: “Türkiye’de Yeni Anayasa Arayışları ve 2017 Anayasa Değişiklikleri”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, C. VI, S. 12, 2017, s.665-682.

Yokuş, Sevtap: “Türkiye’de Yürütme Erki: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Türkiye’nin Sistem Arayışı Rapor No. 7, Ankara, Ankara Enstitüsü, 2022.

Çevrim İçi Kaynaklar

Aguilar, Leonardo: “Supreme Court ruling allowing Honduran president’s reelection was based on a lie”, August 20, 2021, (Çevrim içi), <https://contracorriente.red/en/2021/08/20/supreme-court-ruling-allowing-honduran-presidents-reelection-was-based-on-a-lie/>, 19 Aralık 2023.

Erdem, Ali Kemal: “Anayasa hukukçularına göre Erdoğan’ın bir kez daha cumhurbaşkanlığına aday olmasının tek yolu meclisin erken seçime gitmesi”, **Independent Türkçe**, 15 Eylül 2020, (Çevrim içi), <https://www.indyturk.com/node/244201/haber/anayasa-hukukcularina-gore-erdoganin-bir-kez-daha-cumhurbaşkanlığına-aday>, 20 Aralık 2023.

Below, Sergei: “The Content of the 2020 Constitutional Amendments in Russia”, **IACL-AIDC BLOG**, April 01, 2021, (Çevrim içi), <https://blog-iacl-aidc.org/2021-posts/2021/04/01-constitutional-amendments-in-russia-content-lhnf7>, 04 Ekim 2023.

- Bennett, Kimberly: “Ecuador court approves vote on removing term limits”, **Jurist**, November 1, 2014, (Çevrim içi), <https://www.jurist.org/news/2014/11/ecuador-court-approves-vote-on-removing-term-limits/>, 17 Aralık 2023.
- Bernal-Pulido, Carlos: “There are still Judges in Berlin: On the Proposal to Amend the Ecuadorian Constitution to Allow Indefinite Presidential Reelection”, **International Journal of Constitutional Law Blog**, September 10, 2014, (Çevrim içi), <https://www.iconnectblog.com/there-are-still-judges-in-berlin-on-the-proposal-to-amend-the-ecuadorian-constitution-to-allow-indefinite-presidential-reelection/>, 17 Aralık 2023.
- Burke, Jason; Ssuuna, Ignatius: “Burundi votes in referendum over president’s 2034 ‘power grab’”, **The Guardian**, May 17, 2018, (Çevrim içi), <https://www.theguardian.com/world/2018/may/17/burundi-referendum-presidential-powers-tensions-high>, 27 Kasım 2023.
- Carroll, Rory: “Hugo Chávez wins referendum allowing indefinite re-election”, February 16, 2009, (Çevrim içi), <https://www.theguardian.com/world/2009/feb/16/hugo-chavez-indefinite-rule>, 13 Aralık 2023.
- Cheeseman, Nic: “Africa – Presidential Term Limits and the Third Term Tragedy”, May 05, 2016, (Çevrim içi), <https://presidential-power.net/?p=4874>, 2 Kasım 2023.
- Corda, Tiziana; Cassani, Andrea; Carbone, Giovanni: “Ups and Downs in Africa’s Term Limit Politics”, **Italian Institute for International Political Studies**, July 12, 2023, (Çevrim içi),

- <https://www.ispionline.it/en/publication/ups-and-downs-in-africas-term-limit-politics-135168>, 26 Ekim 2023.
- Corte Constitucional de Colombia: “C-1040/05, Constitutional Revision of re-election act”, (Çevrim içi), <https://www.corteconstitucional.gov.co/english/Decision.php?IdPublicacion=9203>, 11 Aralık 2023.
- Corte Constitucional de Colombia: “C-141/10, Third Presidential Period (Reelection)” (Çevrim içi), <https://www.corteconstitucional.gov.co/english/Decision.php?IdPublicacion=9208>, 11 Aralık 2023.
- Dulani, Boniface: “Long-Serving African Presidents Say the People Want Them to Stay on. Is That True?”, November 10, 2021, (Çevrim içi) <https://www.afrobarometer.org/articles/long-serving-african-presidents-say-people-want-them-stay-true/>, 16 Ağustos 2023.
- Elkins, Zachary; Ginsburg, Tom; Melton, James: “Constitute: The World’s Constitutions to Read, Search, and Compare”, (Çevrim içi), <https://www.constituteproject.org>, 17 Temmuz 2023.
- Eren, Abdurrahman: “Mevcut Cumhurbaşkanı kaç defa seçilebilir?”, (Çevrim içi), <http://www.kanuniesasi.com/2018/07/23/mevcut-cumhurbaskani-kac-defa-secilebilir/>, 20 Aralık 2023.
- Figueroa, Dante: “Nicaragua: Supreme Court Decision Permitting President, Others to Seek Reelection”, **Library of Congress**, December 18, 2009, (Çevrim içi), <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2009-12-18/nicaragua-supreme-court-decision-permitting-president-others-to-seek-reelection/>, 19 Aralık 2023.

- Freedom House: Freedom in the World 2023, Marking 50 Years in the Struggle for Democracy, (Çevrim içi), https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf, 3 Kasım 2023.
- Freedom House: “Freedom in the World – 2023 Kazakhstan Country Report”, (Çevrim içi), <https://freedomhouse.org/country/kazakhstan/freedom-world/2023>, 28 Eylül 2023.
- Freedom House: Freedom in the World 2013 – Angola, April 10, 2013, (Çevrim içi), <https://www.refworld.org/docid/517104ac18.html>, 24 Kasım 2023.
- Gaudin, Andres: “Legislature Reverses Colombia’s Decade-Old Term-Limit Reform”, June 3, 2015, (Çevrim içi), <https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=15342&context=notisur>, 12 Aralık 2023.
- Gillan, Taylor: “Ecuador lawmakers end presidential term limits”, **Jurist**, December 4, 2015, (Çevrim içi), <https://www.jurist.org/news/2015/12/ecuador-lawmakers-end-presidential-term-limits/>, 4 Aralık 2023.
- Gözler, Kemal: “Hukukun Siyasetle İmtihanı: Kim Sınıfta Kaldı?”, **Türkiye Günlüğü**, S. 89, 2007, (Çevrim içi), https://www.anayasa.gen.tr/kim-sinifta-kaldi.htm#_ftn2, 5 Ocak 2024.
- Gözler, Kemal: “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlâmentarizm Üzerine bir Deneme)”, **Türkiye Günlüğü**,

- S. 62, 2000, (Çevrim içi), www.anayasa.gen.tr/istikrar.htm, 3 Kasım 2023.
- Gözler, Kemal: “Yorum İlkeleri”, Kamu Hukukçuları Platformu Toplantısı, Ankara, 29/09/2012, (Çevrim içi), <https://www.anayasa.gen.tr/yorum-ilkeleri.pdf>, 20 Aralık 2023.
- Göztepe, Ece: “Sevilmeyen Anayasayı Kim Korumak İster?”, Birikim, S. 218, Haziran 2007, (Çevrim içi), https://birikimdergisi.com/dergiler/birikim/1/sayi-218-haziran-2007/2401/sevilmeyen-anayasayi-kim-korumak-ister/6013#_ftnref17, 5 Ocak 2024.
- Halff, Maarten: “Changing Term Limits: An Electoral Perspective”, A Policy Brief of the Electoral Integrity Initiative, Policy Brief No. 2, Geneva, Kofi Annan Foundation, 2016, (Çevrim içi), <https://www.kofiannanfoundation.org/electoral-integrity/electoral-term-limits/>, 3 Kasım 2023.
- Hamilton, Alexander: **The Federalist Papers n. 72**, 1788, (Çevrim içi), <https://guides.loc.gov/federalist-papers/full-text>, 3 Kasım 2023.
- Heyl, Charlotte; Llanos, Mariana: “Presidential Term Limits in Africa and Latin America: Contested but Resilient”, **GIGA Focus Global**, 2020, (Çevrim içi) <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/presidential-term-limits-africa-latin-america-contested-resilient>, 28 Ağustos 2023.
- Human Rights Watch: “We Will Beat You to Correct You”: Abuses Ahead of Burundi’s Constitutional Referendum”, 2018, (Çevrim içi),

- https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/burundi_0518_web.pdf, 27 Kasım 2023.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.: “Hukuk yoluyla demokrasi”, **Politikyo**, 30 Ocak 2023, (Çevrim içi), <https://www.politikyo.com/hukuk-yoluyla-demokrasi/>, 1 Mart 2024.
- Khramova, Tatiana; Troitskaya, Alexandra: “The Ashes of Constitutionalism: Failures of the Recent Ad hoc Review of Russian Constitutional Amendments”, **IACL-AIDC BLOG**, March 31, 2020, (Çevrim içi), <https://blog-iacl-aidc.org/2020-posts/2020/3/31/the-ashes-of-constitutionalism-failures-of-the-recent-ad-hoc-review-of-russian-constitutional-amendments>, 04 Ekim 2023.
- Klein, Christopher: “When Teddy Roosevelt Was Shot in 1912, a Speech May Have Saved His Life”, October 12, 2012, (Çevrim içi), <https://www.history.com/news/shot-in-the-chest-100-years-ago-teddy-roosevelt-kept-on-talking>, 16 Haziran 2023.
- Kovaleski, Serge F.: “Populist Elected in Venezuela”, **Washington Post**, December 7, 1998, (Çevrim içi), <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/daily/dec98/07/venezuela120798.htm>, 12 Aralık 2023.
- Landau, David: “Honduras: Term Limits Drama 2.0 – How the Supreme Court Declared the Constitution Unconstitutional”, May 27, 2015, (Çevrim içi), <https://constitutionnet.org/news/honduras-term-limits-drama-20-how-supreme-court-declared-constitution-unconstitutional>, 21 Eylül 2023.

- Landau, David: “Term Limits Manipulation across Latin America – and what Constitutional Design could do about it”, July 21, 2015, (Çevrim içi), <https://constitutionnet.org/news/term-limits-manipulation-across-latin-america-and-what-constitutional-design-could-do-about-it>, 13 Aralık 2023.
- Milkis, Sidney: “Theodore Roosevelt: Campaigns and Elections”, t.y., (Çevrim içi), <https://millercenter.org/president/roosevelt/campaigns-and-elections>, 16 Haziran 2023.
- Minegar, Benjamin: “Bolivia Lawmakers Approve President’s Third Term”, **Jurist**, May 17, 2013, (Çevrim içi), <https://www.jurist.org/news/2013/05/bolivia-lawmakers-approve-presidents-third-term/>, 14 Aralık 2023.
- Negretto, Gabriel L.: “The 1994 Constitutional Reform in Argentina”, Melbourne Forum on Constitution Building in Asia and the Pacific 2017, (Çevrim içi), https://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0005/2536511/Argentina-Negretto.pdf, 27 Kasım 2023.
- Normil, Sydney: “Bolivia Court Rules President Can Seek Third Term”, **Jurist**, April 30, 2013, (Çevrim içi), <https://www.jurist.org/news/2013/04/bolivia-court-rules-president-can-seek-third-term/>, 14 Aralık 2023.
- Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE): “Russian Federation, State Duma Elections, 19 September 2021: Needs Assessment Mission Report”, Organization for Security and Co-operation in Europe, Warsaw, 2021, (Çevrim içi), <https://www.osce.org/odihr/elections/russia/491066>, 28 Eylül 2023.

- Özsoy Boyunsuz,
Şule: “Anayasamıza Göre Cumhurbaşkanının Dönem Sınırı”, **Hukuk Defterleri**, S. 14, 2018, (Çevrim içi), <https://hukukdefterleri.com/anayasamiza-gore-cumhurbaskaninin-donem-siniri/>, 20 Aralık 2023.
- Partlett, William: “Russia’s Unconstitutional Zeroing Amendment”, **IACL-AIDC BLOG**, March 16, 2020, (Çevrim içi), <https://blog-iacl-aidc.org/2020-posts/2020/3/16/russias-unconstitutional-zeroing-amendment>, 04 Ekim 2023.
- Polga-Hecimovich,
John: “Constitutional Change in Ecuador: Improving Democratic Accountability – and Constraining a Rival”, March 31, 2018, (Çevrim içi), <https://constitutionnet.org/news/constitutional-change-ecuador-improving-democratic-accountability-and-constraining-rival>, 17 Aralık 2023.
- Robert, David;
Casper, Anja: “Postponed Seventimes and Still No Solution in Sight: The Presidential Elections in Cote d’Ivoire”, **Research Report**, January 25, 2010, (Çevrim içi), <https://www.jstor.org/stable/resrep09952>, 25 Kasım 2023.
- Russell, Martin: “Constitutional Change in Russia More Putin, or Preparing for Post-Putin?”, European Parliamentary Research Service – Briefing, May 27, 2020, s.1, (Çevrim içi), [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)651935](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)651935), 29 Eylül 2023.
- Serna-Doque,
Santiago;
Velez-Rojas, Juan
Felipe: “Colombia’s Most Powerful Man: Alvaro Uribe Velez”, **AA**, August 18, 2020, (Çevrim içi), <https://www.aa.com.tr/en/americas/colombia-s-most-powerful-man-alvaro-uribe-velez-/1945991>, 10 Aralık 2023.

Sevinç, Murat: “Hayret verici bir ‘anayasa’ yorumu!”, **Diken**, (Çevrim içi), <https://www.diken.com.tr/hayret-verici-bir-anayasa-yorumu/>, 20 Aralık 2023.

Silva-Portero, Carolina: “Chronicle of an Amendment Foretold: eliminating presidential term limits in Ecuador”, January 20, 2016, (Çevrim içi), <https://constitutionnet.org/news/chronicle-amendment-foretold-eliminating-presidential-term-limits-ecuador>, 17 Aralık 2023.

Sisco-Martinez, Jonatan Mitchel: “Unconstitutional Eradication of Presidential Term Limits: The Case of El Salvador”, **IACL-AIDC BLOG**, April 27, 2022, (Çevrim içi), <https://blog-iacl-aidc.org/new-blog-3/2022/4/27/unconstitutional-eradication-of-presidential-term-limits-the-case-of-el-salvador>, 17 Aralık 2023.

Şirin, Tolga: “Recep Tayyip Erdoğan yeniden cumhurbaşkanı aday olabilir mi?”, **T24**, 8 Nisan 2021, (Çevrim içi), <https://t24.com.tr/yazarlar/tolga-sirin/recep-tayyip-erdogan-yeniden-cumhurbaskani-adayi-olabilir-mi,30518>, 20 Aralık 2023.

United States Government Accountability Office: “Review of U.S. Response to the Honduran Political Crisis of 2009”, October 20, 2011, (Çevrim içi), <https://www.gao.gov/assets/gao-12-9r.pdf>, 19 Aralık 2023.

Zambrano, Diego A.: “The Constitutional Path to Dictatorship in Venezuela”, **SLS Blogs: Legal Aggregate**, March 20, 2019, (Çevrim içi), <https://law.stanford.edu/2019/03/20/the-constitutional-path-to-dictatorship-in-venezuela/>, 9 Kasım 2023.

“Amerika Hakkında: Açıklamalı Amerika Birleşik Devletleri Anayasası”, (Çevrim içi)

<https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>, 4 Temmuz 2023.

“Anayasa değişikliği”, **Cumhuriyet**, 18 Ağustos 2008, (Çevrim içi), <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/anayasa-degisikligi-5978>, 4 Ocak 2024.

“Angolan Leader to Delay Presidential Vote”, **VOA**, December 10, 2009, (Çevrim içi), <https://www.voanews.com/a/angola-delay-presidential-vote-10dec09--78976102/368887.html>, 24 Kasım 2023.

“Argentina 1853 (reinst. 1983, rev. 1994)” (Çevrim içi), https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994, 27 Kasım 2023.

“Bolivia (Plurinational State of) 2009”, (Çevrim içi), https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009, 14 Aralık 2023.

“Bolivia governing party challenges Morales’ term limit”, **BBC News**, September 19, 2017, (Çevrim içi), <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-41319045>, 20 Aralık 2023.

“Burundi: Court Permits Third Bid for Presidency”, Library of Congress, May 7, 2015, (Çevrim içi), <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2015-05-07/burundi-court-permits-third-bid-for-presidency/>, 27 Kasım 2023.

“Burundi’s Constitution of 2005”, (Çevrim içi), https://www.constituteproject.org/constitution/Burundi_2005.pdf, 27 Kasım 2023.

“Burundi’s constitutional court endorses constitutional referendum results”, **Xinhua**, June 1, 2018, (Çevrim içi), http://www.xinhuanet.com/english/2018-06/01/c_137221377.htm, 27 Kasım 2023.

“Chavez defeated over reform vote”, **BBC News**, December 3, 2007, (Çevrim içi), <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7124313.stm>, 27 Kasım 2023.

“Colombia 1991 (rev. 2015)”, (Çevrim içi), https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015, 5 Aralık 2023.

“Constitution of the Republic of Poland, March 17, 1921”, (Çevrim içi), <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/e1921.html>, 29 Aralık 2023.

“Constitutional court dissolution plunges Niger in crisis”, **France 24**, 1 July, 2009, (Çevrim içi), <https://www.france24.com/en/20090630-constitutional-court-dissolution-plunges-niger-crisis->, 26 Kasım 2023.

“Constitutional History of Bolivia”, (Çevrim içi), <https://constitutionnet.org/country/constitutional-history-bolivia>, 3 Kasım 2023.

“Constitutional History of Venezuela”, (Çevrim içi), <https://constitutionnet.org/country/venezuela>, 12 Aralık 2023.

“Constitutionmaking.org Option Reports: Term Length and Term Limits of the Head of State”, ConstitutionMaking Archives, January 16, 2009, (Çevrim içi), <https://comparativeconstitutionsproject.org/constitutionmaking-org-archives/>, 17 Temmuz 2023.

“Court rejects former Guatemalan first lady’s presidential run”, CNN, July 31, 2011, (Çevrim içi), <http://edition.cnn.com/2011/WORLD/americas/07/30/guatemala.sandra.torres/index.html>, 24 Kasım 2023.

“DR Congo political crisis deepens as presidential vote postponed”, **France 24**, October 10, 2016, (Çevrim içi), <https://www.france24.com/en/20161018-democratic-republic-congo-political-crisis-deepens-presidential-vote-postponed>, 25 Kasım 2023.

“Ecuador 2008 (rev. 2021)”, (Çevrim içi), https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2021, 17 Aralık 2023.

“From George Washington to Lafayette, 28 April-1 May 1788”, (Çevrim içi), <https://founders.archives.gov/documents/Washington/04-06-02-0211>, 30 Mayıs 2023.

“Guatemala 1985 (rev. 1993)”, (Çevrim içi), https://www.constituteproject.org/constitution/Guatemala_1993, 24 Kasım 2023.

“Guatemala first lady Sandra Torres confirms divorce”, **BBC News**, March 25, 2011, (Çevrim içi),

<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-12857325>, 24 Kasım 2023.

“Guatemala’s Alvaro Colom to divorce wife Sandra Torres”, **BBC News**, March 21, 2011, (Çevrim içi), <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-12813999>, 24 Kasım 2023.

“Guatemala’s first lady Sandra Torres to divorce ‘for her country’”, **The Guardian**, May 19, 2011, (Çevrim içi), <https://www.theguardian.com/world/2011/may/19/guatemala-sandra-torres-divorce>, 24 Kasım 2023.

“Honduras 1982 (rev. 2013)”, (Çevrim içi), https://www.constituteproject.org/constitution/Honduras_2013, 19 Aralık 2023.

“Kouba and Pumr Supplementary Material”, (Çevrim içi), <https://www.cambridge.org/core/journals/government-and-opposition/article/democratic-cost-of-consecutive-re-election-and-presidential-term-limit-evasion-in-latin-america/C0C64BD72EC4C7D1BBE0BE07CB0C67CC#supplementary-materials>, 30 Ekim 2023.

“Münâvebe”, **Kubbealtı Lugatı**, (Çevrim içi), <http://lugatim.com/s/MÜNÂVEBE>, 1 Mart 2024.

“Nicaragua’s Ortega wins fourth term in election slammed as ‘pantomime’”, **France 24**, November 8, 2021, (Çevrim içi), <https://www.france24.com/en/americas/20211108-nicaragua-s-ortega-wins-fourth-term-in-election-slammed-as-pantomime>, 19 Aralık 2023.

“Niger – Government and Society: 2009 Constitutional Crisis”, **Britannica**, (Çevrim içi), <https://www.britannica.com/place/Niger/Independence-and-conflict>, 26 Kasım 2023.

“President wins referendum to extend term in Office”, **France 24**, 15 August, 2009, (Çevrim içi), <https://www.france24.com/en/20090807-president-wins-referendum-extend-term-office->, 26 Kasım 2023.

“Russian Federation 1993 (rev. 2014)”, (Çevrim içi), https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_2014, 29 Eylül 2023.

“Savior or Spoiler: Teddy Roosevelt as a Third Party Candidate in 1912”, (Çevrim içi), <https://nationalcowboymuseum.org/explore/savior-spoiler-teddy-roosevelt-third-party-candidate-1912/>, 16 Haziran 2023.

“Sentencia nº 02771 de Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de 4 de Abril de 2003”, t.y., (Çevrim içi), <https://vlex.co.cr/vid/498528034>, 19 Aralık 2023.

“tenure (n.)” Online Etymology Dictionary, (Çevrim içi), <https://www.etymonline.com/word/tenure>, 28 Aralık 2023.

“The Constitution of Kazakhstan”, (Çevrim içi), <https://constitution.kz/english/section3/>, 27 Eylül 2023.

“The Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia”, (Çevrim içi), <https://www.worldstatesmen.org/Yugoslavia-Constitution1974.pdf>, 27 Eylül 2023.

“To James Madison from Thomas Jefferson, 20 December 1787”, (Çevrim içi), <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-10-02-0210>, 25 Mayıs 2023.

“Virginia Plan (1787)”, (Çevrim içi), <https://www.archives.gov/milestone-documents/virginia-plan>, 25 Mayıs 2023.

Bolivya Çokuluslu Anayasa Mahkemesi (Tribunal Constitucional Plurinacional) Kararı, 0084/2017, 28 de noviembre de 2017, (Çevrim içi), <https://edwinfigueroag.files.wordpress.com/2017/12/sentencia-0084-2017-tcp-bolivia-reeleccion-evo-morales.pdf>, 20 Aralık 2023.

Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu (1/487), (S. Sayısı: 138), 16/01/2012, (Çevrim içi), <https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/KanunTeklifi/f72877be-af98-037b-e050-007f01005610>, 29 Aralık 2023.

Genelkurmay Başkanlığı, “Basın Açıklaması”, 27 Nisan 2007, (Çevrim içi), <https://web.archive.org/web/20070429030710/http://www.tsk.mil.tr/bashalk/basac/2007/a08.htm>, 5 Ocak 2024.

Kanun Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu (2/479, 2/478, 2/477), (Çevrim içi), <https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/KomisyonRaporlari-Sonuc-Oto?Donem=0&OrtakDonemId=f72877c2-f50d-037b-e050-007f01005610&SiraSayisiNumarasi=389>, 4 Ocak 2024.

Millî Güvenlik Konseyi, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısının Danışma Meclisince Kabul Olunan Metni ve Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu (D. Meclisi: 1/463; M.G. Konseyi: 1/397), 24/09/1982, s.80, 143, (Çevrim içi), https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c007/mgk_01007118ss0450.pdf, 25 Aralık 2023.

President of Russia, “Law on amendment to Russian Federation Constitution”, March 14, 2020, (Çevrim içi), <http://en.kremlin.ru/acts/news/62988>, 29 Eylül 2023.

Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu (5/7), Karar No. 27, 9 Mart 1961, s.37, (Çevrim içi), https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c002/tm__00002034ss0035.pdf, 25 Aralık 2023.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı (1/463), (S. Sayısı: 166), 30/07/1982, s.30, (Çevrim içi), https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c007/dm__02007120ss0166.pdf, 25 Aralık 2023.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 101 inci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi, Esas Numarası: 2/477, 21. Dönem, 2. Yasama Yılı, (Çevrim içi), <https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/KanunTeklifi/f72877bd-6f41-037b-e050-007f01005610>, 4 Ocak 2024.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Kanun Teklifi, Esas Numarası: 2/452, 21. Dönem, 2. Yasama Yılı. Erişim için bkz.:

<https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/KanunTeklifi/f72877bd-6f33-037b-e050-007f01005610>, 4 Ocak 2024.

Yüksek Seçim Kurulu Kararı (K. 2023/316), (Çevrim içi), <https://www.ysk.gov.tr/doc/karar/dosya/82617/2023-316.pdf>, 24 Aralık 2023.

Resmî Gazete

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (Kanun No. 5678), Resmî Gazete, T. 16/06/2007, S. 26554.

Türkiye Büyük Millet Vekili Genel Seçimlerinin Yenilenmesine Dair Karar (Karar No. 891), Resmî Gazete, T. 03/05/2007, S. 26511 (Mükerrer).

Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu (Kanun No. 6271), Resmî Gazete, T. 26/01/2012, S. 28185.

Yüksek Seçim Kurulu Kararı (K. 2023/90), Resmî Gazete, T. 10/03/2023, S. 32128 (2. Mükerrer).

Cumhurbaşkanı Kararı (K. 2023/121), Resmî Gazete, T. 10/03/2023, S. 32128 (Mükerrer).

Yasama Meclisi Tutanakları

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 7, 122. Birleşim, 06 Ağustos 1982.

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 7, 141. Birleşim, 02 Eylül 1982.

Kurucu Meclis (Temsilciler Meclisi) 1. Dönem Tutanak Dergisi, C. 2, 36. Birleşim, 3 Nisan 1961.

Kurucu Meclis (Temsilciler Meclisi) 1. Dönem Tutanak Dergisi, C. 2, 35. Birleşim, 31 Mart 1961.

Kurucu Meclis (Temsilciler Meclisi) 1. Dönem Tutanak Dergisi, C. 3, 48. Birleşim, 19 Nisan 1961.

Millî Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, C. 7, 118. Birleşim, 18 Ekim 1982.

Türkiye Büyük Millet Meclisi 2. Dönem Tutanak Dergisi, C. 8, 2. Dönem, 2. Yasama Yılı, 24. Birleşim, 30 Mart 1924.

Türkiye Büyük Millet Meclisi 21. Dönem Tutanak Dergisi, C. 29, 73. Birleşim, 29 Mart 2000.

Türkiye Büyük Millet Meclisi 21. Dönem Tutanak Dergisi, C. 30, 76. Birleşim, 05 Nisan 2000.

Türkiye Büyük Millet Meclisi 22. Dönem Tutanak Dergisi, C. 155, 22. Dönem, 5. Yasama Yılı, 96. Birleşim, 27 Nisan 2007.

Türkiye Büyük Millet Meclisi 22. Dönem Tutanak Dergisi, C. 155, 22. Dönem, 5. Yasama Yılı, 98. Birleşim, 3 Mayıs 2007.

Türkiye Büyük Millet Meclisi 22. Dönem Tutanak Dergisi, C. 155, 22. Dönem, 5. Yasama Yılı, 97. Birleşim, 2 Mayıs 2007.

Türkiye Büyük Millet Meclisi 22. Dönem Tutanak Dergisi, C. 159, 22. Dönem, 5. Yasama Yılı, 115. Birleşim, 28 Mayıs 2007.

Türkiye Büyük Millet Meclisi 22. Dönem Tutanak Dergisi, C. 160, 22. Dönem, 5. Yasama Yılı, 118. Birleşim, 31 Mayıs 2007.

Türkiye Büyük Millet Meclisi 24. Dönem Tutanak Dergisi, C. 12, 24. Dönem, 2. Yasama Yılı, 54. Birleşim, 19 Ocak 2012.

Türk Anayasa Mahkemesi Kararları

Anayasa Mahkemesi, E. 2007/45, K. 2007/54, T. 01/05/2007.

Anayasa Mahkemesi, E. 2007/99, K. 2007/86, T. 27/11/2007.

Anayasa Mahkemesi, E. 2012/30, K. 2012/96, T. 15/06/2012.