

MAKALELER/ARTICLES

- Araştırma Makalesi -

♠ SİNIRLI İKTİDARDAN UZATMALI BAŞKANLIĞA: DEVLET BAŞKANLIĞI DÖNEM SINIRLAMALARI HAKKINDA KARŞILAŞTIRMALI BİR İNCELEME*

(FROM LIMITED POWER TO PROLONGED PRESIDENCY: A COMPARATIVE
STUDY ON PRESIDENTIAL TERM LIMITATIONS)

Tolga Şirin**
Erkan Duymaz***

ÖZ

Devlet başkanlığı görevi için dönem sınırlaması öngörülmesi çağ-
daş demokrasilerde genel kabul gören bir yaklaşımdır. Bu yolla iktidarın
kişiselleşmesinin engellenmesi, erkler ayrılığının güvence altına alınma-
sı, adil bir siyasi mücadele alanı oluşturulması ve dinamik bir yönetimin
sağlanması hedeflenmektedir. Bununla birlikte, bilhassa 2000'li yıllardan
itibaren, dünyanın birçok ülkesinde iktidardaki devlet başkanlarının bu
sınırlamaları esnetmek hatta tamamen kaldırmak için yeni anayasa ya-
pımı veya anayasa değişikliği gibi yöntemlere başvurdukları görülmek-
tedir. Kimi zaman anayasa mahkemelerinin de destek verdiği bu girişim-
ler görüntüde demokratik ancak özde otoriter karakterde rejimlere kapı

^H Hakem denetiminden geçmiştir.

* Bu makale 25.02.2021 tarihinde Yayınevimize ulaşmış olup, 13.03.2021 tarihinde
birinci hakem; 16.03.2021 tarihinde ikinci hakem onayından geçmiştir.

** Doç. Dr., Marmara Üni. Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi, tolga.sirin@marmara.edu.tr,
ORCID ID: orcid.org/0000-0002-7172-5426

*** Dr., İstanbul Üni. Siyasal Bilgiler Fak. Öğretim Üyesi, erkan.duymaz@istanbul.edu.tr,
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-4711-502X

Bu makaleye atıf için; Şirin, Tolga, Duymaz, Erkan, "Sınırlı İktidardan Uzatmalı
Başkanlığa: Devlet Başkanlığı Dönem Sınırlamaları Hakkında Karşılaştırmalı Bir
İnceleme", Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt No.: 10, Sayı No.: 19, 2021, s. 27-92.

aralamaktadır. Öte yandan, anayasal düzeni bu tür müdahalelere karşı korumak için öngörölmüş veya kurgulanmış mekanizmalar çoğu kez etkisiz kalmaktadır.

Bu çalışma, devlet başkanlarının tabi olduğu dönem sınırlamalarının kaldırılması eğilimini "suistimalci anayasacılık" kavramı çerçevesinde karşılaştırmalı bir şekilde ele almayı amaçlamaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde dünyadan örnekler sunulacak, ikinci bölümünde anayasal ve demokratik düzeni korumak için seferber edilebilecek mekanizmalar irdelenecektir. Türkiye'ye özgülenen son bölümde ise konuya ilişkin tarihsel gelişmelerin yanında mevcut Cumhurbaşkanı'nın seçilme sayısına ilişkin görüşlere yer verilecek ve Türkiye örneği "suistimalci anayasacılık" bakımından değerlendirilecektir.

Çalışmamız bu konunun Türkiye'de ilk kez gündeme gelmediğini göstermiştir. Anayasa tarihine bakıldığında bu konunun en az dört defa tartışıldığı görölmektedir: (1) 1961 Anayasası hazırlık süreci, (2) 1982 Anayasası hazırlık süreci, (3) Süleyman Demirel'in yeniden seçilmesi için yapılan başarısız anayasa değişikliği girişimi ve (4) Abdullah Gül'ün görev süresine ve yeniden seçilme olasılığına dair anayasa mahkemesi kararı. Recep Tayyip Erdoğan'ın durumuyla ilgili tartışma beşinci ama en önemli tartışmadır.

Bize göre Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın (son dönemde erken seçim yapılması olasılığı hariç olmak üzere) yeniden Cumhurbaşkanı adayı olması mümkün değildir. Bu sonuç, lafzi, tarihsel, amaçsal ve sistematik yorumun gereğidir. Gelgelelim böyle bir girişim karşısında kullanılabilir hukuksal araçlar son derece etkisizdir. (1) Bu konuda bir anayasa değişikliği yapılması durumunda bunun bir suistimalci anayasacılık örneği olacağını düşünüyoruz. Türkiye'de Anayasa Mahkemesinin eski içtihatları bu olasılığa karşı bazı savunma araçları içerse de Mahkemenin (yeni üye yapısı itibarıyla) bunlara başvuracağı kuşkuludur. Zaten bu durum da suistimalci anayasacılık örnekleriyle koşutluk göstermektedir. (2) Yeniden adaylığın bir anayasa değişikliği yapılmadan fiilen gerçekleşmesi durumunda olası tek anayasal çare bireysel başvurudur. Fakat bu yol, "konu yönünden yetki" sorunu nedeniyle tartışmalıdır. Dolayısıyla bu bağlamda Anayasa'nın hukuki "bekçisi" yoktur, meğerki Anayasa Mahkemesi dinamik bir yorum geliştirsin.

Anahtar Kelimeler: Devlet Başkanı, Dönem Sınırı, Yeniden Seçilme Yasağı, Suistimalci Anayasacılık, Anayasaya Aykırı Anayasa Değişikliği Doktrini.

ABSTRACT

Limiting the office terms of presidents is a common phenomenon in modern democracies. The main aims of these rules are ensuring separation of powers, fair political competition, providing a dynamic government and preventing the personalization of the political rule. However, it is seen that the presidents in power have been calling some constitutional amendments to stretch these rules, even abolish them, especially since the 2000s. These initiatives, which are sometimes supported by constitutional courts, create essentially authoritarian regimes under the cover of a democratic constitution. Moreover, the mechanisms prescribed or designed to protect the constitutional order against such interference are often remain ineffective.

This paper aims to comparatively examine the tendency to abolish the term restrictions for heads of states, within the framework of the concept of "abusive constitutionalism". In the first part of the study, we present some examples from around the world. In the second part, we examine the mechanisms that can be mobilized to protect the constitutional and democratic order. In the last part dedicated to Turkey, we will convey historical findings, doctrinal views, and constitutional court decisions on this subject and analyze them from the lens of "abusive constitutionalism".

Our study showed that it is not the first time this question had come up in Turkish constitutional history. The issue had been discussed at least four times: (1) The drafting process of the 1961 Constitution. (2) The preparation process of the 1982 Constitution. (3) Unsuccessful attempt for a constitutional amendment for the re-election of Süleyman Demirel. (4) The Constitutional Court decision regarding the term of office and the possibility of re-election of Abdullah Gül. The fifth and the most important one in this thread, is the debate about the situation of Recep Tayyip Erdoğan.

In our opinion, President Recep Tayyip Erdogan cannot become a presidential candidate again, except for the possibility of snap elections within his last term. This conclusion is due to literal, historical, teleolo-

gical, and systematic interpretation. However, legal instruments are extremely inadequate in the face of such an attempt. For us (1) it will be an example of abusive constitutionalism, in the event of a constitutional amendment on this issue. While the former jurisprudence of the Turkish Constitutional Court contains some doctrines against this abusive possibility, it is doubtful that the Court will follow these doctrines due to its current membership profile. This situation is in parallel with other examples of fraudulent constitutionalism. (2) If the re-nomination takes place without a constitutional amendment, the only possible constitutional remedy is an individual application. However, the effectiveness of this remedy is doubtful due to the problem of "ratione materiae".

As a result, there is no legal "guardian" of the Constitution in this context, unless the Constitutional Court follows up its previous dynamic interpretation. In the final analysis, the solution to the problem is political.

Keywords: *President, Term Limit, Prohibition of Re-Election, Abusive Constitutionalism, Unconstitutional Constitutional Amendment.*

Giriş

Anayasanın birincil işlevi siyasi iktidarı sınırlandırmaktır. Bu işlevi yerine getirmeyen anayasalara “sözde anayasa” ya da “görüntüde anayasa” denmesinin nedeni budur.¹ XVIII. yüzyılın liberal devrimleri ile şekillenen tarihin ilk yazılı anayasaları, 1787 ABD ve 1791 Fransız anayasaları, iktidarı sınırlama aracı olarak erkler ayrılığı ve başta temel hak ve özgürlükler olmak üzere çeşitli denge-denetleme mekanizmaları üzerine inşa edilmiştir. Yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının farklı organlara dağıtılması ve bu organların birbirini denetleyecek-dengeleyecek biçimde kurgulanması sayesinde siyasi iktidarın kötüye kullanımının engelleneceği ve insan hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınacağı düşüncesi günümüzde hâlâ liberal anayasacılığın² temel savı olma-ya devam etmektedir.

¹ Giovanni Sartori, 'Constitutionalism: a preliminary discussion' (1962) 56 (4) American Political Science Review, 853, 855.

² Yazarlar bu kavramın nasıl yazılması gerektiği konusunda anlaşamamıştır. Ortaklık kurmak için yaygın olarak kabul gören kavram yeğlenmiştir. Tolga Şirin'e göre ana-

İktidarın tek elde toplandığı mutlak monarşilere tepki olarak gelişen erkler ayrılığı doktrininin öncelikli hedefi, doğal olarak, yürütmenin aşırı güçlenmesinin engellenmesidir. Montesquieu'nün “*ebedi deneyim göstermektedir ki güç sahibi her insan bu gücü kötüye kullanmaya meyillidir ve sınırlarla karşılaşana kadar bu yönde ilerler*”³ sözü bunu ifade eder. Söz konusu sınırlar, diğer birçok yöntemin yanı sıra yürütmenin başındaki kişinin veya kişilerin görev süresinin sınırlanması yoluyla da konabilmektedir. Dolayısıyla devlet başkanının görev süresi ve seçilme sayısı, teknik bir mesele olmaktan öte, anayasanın ve anayasacılığın özünü ilgili bir sorundur.⁴

Bu bakımdan meselenin antik dönemden kalan yazıtlarda dahi tartışılmış hatta düzenlemelere konu edilmiş olması şaşırtıcı değildir. Atina demokrasisinde, site yönetiminden sorumlu kurul (bu kurula *bule* denir) için hizmet süresinin bir yılla sınırlanması ve “*arka arkaya olmamak üzere her üyenin en fazla iki kez seçilebilmesi*” şeklinde bir kuralın bulunması iktidar yoğunlaşmasını önleme kaygısının ne denli eski olduğunu gösterir. Yönetici olacak kişileri rastgelelik (örn. kura) ve süre/sayı sınırlamalarına tabi tutan antiklerde bile bu soruna tam olarak çare bulunamamıştır. Sonraki yıllarda farklı coğrafyalarda iktidarı ele geçirenlerin bundan vazgeçmediği çok sayıda örnek deneyimlenmiştir. Söz gelimi Jul Sezar, Roma Cumhuriyeti'ni Roma İmparatorluğu'na dönüştürürken, görev süresini önce 10 yıla çıkarmış, kısa süre sonra da yaşam boyu hâle getirmiştir.⁵

yasacılık sözcüğü, “anayasa alanıyla ilgili olan” anlamını taşıyan veya “bir konuya anayasa perspektifinden bakma” durumlarını anlatan bir ifadedir. “Vatan haini” kavramının ne anlama geldiğini açıklayan iki görüşten “cezacı” yaklaşımın karşısında duran “anayasacı” yaklaşım buna örnek gösterilebilir. Buna karşın iktidarın sınırlandırılması ve anayasal bir yönetimin kurulması akımını anlatan kavram anayasacılık (constitutionalism) olmalıdır..

³ Montesquieu, De l'esprit des lois (Œuvres complètes, Édition Édouard Laboulaye Garnier Frères, 1875) Tomme II, Livre XI, Chapitre IV.

⁴ Bkz. Ahmet Ekinci, Aslıhan Kaplan Arık, 'Devlet Başkanının Anayasal Dönem Sınırlarını Uzatan ya da Ortadan Kaldıran Anayasa Değişikliklerinin Anayasa Değiştirme İktidarının Kötüye Kullanılması Bağlamında Değerlendirilmesi' (2020) 5 (1) Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi 71, 74.

⁵ Michael Salewski, Geschichte Europas: Staaten und Nationen von der Antike bis zur Gegenwart, (C.H. Beck 2004) 159.

Benzer deneyimler, modern dönemde de yaşanmıştır. Örneğin Napolyon Bonapart, Fransız Devrimi'nden sonra kurulan "Direktuar" yönetimini, ünlü "18 Brumaire Darbesi" ile çökertmiş; ardından kendisini, kurduğu konsüllük yönetimine önce başkan (konsül) olarak seçtirmiş ve en sonunda yaptırdığı göstermelik halk oylamasıyla (plebisit) görev süresini ömür boyu hâle getirmiştir. Keza, Weimar Cumhuriyeti'nde 1924'ten itibaren katıldığı seçimlerde, oylarını aşamalı olarak arttıran Adolf Hitler, iktidar koltuğuna oturduktan sonra, ilkin 1933'te olağanüstü hâl ilan etmiş, bir yıl sonra da Cumhurbaşkanlığı ve başbakanlık sıfatını birleşmesini öngören baskıcı bir halk oylaması yoluyla bir "reis devleti" (*Führerstaat*) kurmuştur.⁶

Başkanlık sisteminin icat edildiği ve ilk modern anayasanın yapıldığı ABD'de, ilk aşamada, devlet başkanının görev süresinin sınırlandırıldığı ancak seçilme sayısı konusunda bir düzenlemeye gidilmediği görülür. Buna karşın anayasa hazırlık sürecinde devlet başkanının bir monarka dönüşmemesi için alınması gereken anayasal tedbirlere ilişkin tartışmalar önemli bir yer tutmuştur. Bu tartışmalarda İngiliz Monarşisi'ne karşı cumhuriyetçi savlar öne çıkmış ve bunlara koşut düzenlemelere gidilmiştir. Örneğin devlet başkanının ABD'de doğmuş olması gerekliliği böyle bir kaygının ürünüdür. Hazırlık çalışmalarına baktığımızda kurucu babaların, bir İngiliz aristokratının gelip seçimlerde manipülasyonda bulunup iktidarı "satın alması"ndan korktuklarını ve devlet başkanının mutlaka ABD'de doğmuş olması koşulunu anayasa taslağına dâhil ettiklerini görürüz. Dahası, devlet başkanı olmak için 35 yaş koşulu getirilirken, bir devlet başkanının çocuğunun, babası öldükten sonra koltuğa oturma iradesi gösterme olasılığını sıfırlamak istediklerini dile getirdiklerini okuruz. Öyle ki ilk başkan George Washington'un sadece kız çocuklarının olması ve bir oğlunun olmaması, başkanın güvenilirliğini arttıran bir etmen olarak kaydedilmiştir. Bir "oğlu" olmasa da yeni kurulan bir devletin "güneşi"nin aydınlığına sahip olduğu (İngilizce oğul [*son*] ve güneş [*sun*] sözcükleri fonetik benzerlik taşır.) söylenen George

⁶ Özet olarak bkz. Bundeszentrale für politische Bildung, Nationalsozialismus und Zweiter Weltkrieg, Bundeszentrale für politische Bildung, (BpB 2020).

<<https://www.bpb.de/geschichte/nationalsozialismus/dossier-nationalsozialismus/>>

Erişim tarihi 15 Şubat 2021. Türkiye'de, diktatörlük konusunda yakın zaman önce çıkan bir eser için bkz. Ernst Fraenkel, İkili Devlet: Diktatörlük Teorisine Bir Katkı, Tanıl Bora (çev.), (İletişim Yay. 2020).

Washington da bu jeste “*ben (İngiliz kralı) III. George’a karşı I. George olmak için gelmedim*” diye yanıt vermiştir.⁷

ABD’de bu mantığın ürünü olarak Anayasa’nın hazırlık sürecinde seçilme sayısına kısıtlama getirilmek istenmiş fakat farklı nedenlerle bu kısıtlamaya Anayasa’da açıkça yer verilmemiştir. Buna karşın, başkan Washington, yeni varlık gösteren ulusa örnek olmak ve erdemli bir gelenek başlatmak için iktidar koltuğundan çekilmiş ve üçüncü defa aday olmamıştır. Washington’tan sonra gelen başkanlar da bu geleneği izlemiş toplam otuz başkanın hiçbiri iki dönemden fazla aday olmamıştır. Böylece yazısız bir kural, anayasal bir gelenek hâlini almıştır. Ne var ki bu gelenek 1932’de Franklin Roosevelt tarafından bozulmuştur. Roosevelt, 1932 ve 1936 yıllarındaki başkanlık zaferinden sonra, II. Dünya Savaşı’nın ortasında, 1940 ve 1944 yıllarında tekrar başkan adayı olmuş ve seçilmiştir. Bu, ABD tarihinde ilk (ve son) kez yaşanan bir olay olarak tarihe geçmiştir. Anayasal geleneğin savaş koşullarında bu şekilde bozulmasına karşı, sürpriz olmayan bir kararla, 1951’de bir anayasa değişikliği (22’nci Değişiklik) yapılmış ve bir kişinin en fazla iki defa başkan seçilebileceği açıkça Anayasa’ya yazılmıştır:

“Kimse, Başkanlık görevine iki defadan fazla seçilemez. Daha önce Başkanlığa seçilmiş başka bir kişinin görev süresinin iki yıldan fazla bölümünde Başkanlık sorumluluğunu yüklenmiş veya ona vekillik etmiş bir kişi, bir kereden fazla başkan seçilmez.”

Benzer koşullarda olmasa da, cumhurbaşkanının seçilme sayısına sınırlama getirilmesi Fransa’da da nihai olarak nispeten geç bir tarihte gündeme gelmiştir. İlk kez cumhurbaşkanlığı kurumuna yer veren 1848 Anayasası’nın (İkinci Cumhuriyet), 45’inci maddesi cumhurbaşkanının dört yıl süreyle görev yapacağı ve bu sürenin üstünden dört yıl geçmeden tekrar seçilemeyeceği kuralını getirmiştir. Belirtmek gerekir ki Napolyon’un 1851 yılında gerçekleştirdiği darbenin arkasında bu sınırlama bulunmaktadır. 1875 yılında yapılan bir anayasa değişikliğiyle (Üçüncü Cumhuriyet) cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıla çıkarılmış ve -darbe tecrübesinin etkisiyle- herhangi bir görev sayısı sınırı konmadan cumhurbaşkanının tekrar seçilebileceği öngörülmüştür. 1946 Anayasası’nın (Dördüncü Cumhuriyet) 29’uncu maddesi ise yedi yıllık görev süresini değiştirmemekle birlikte bu sürenin sonunda cumhurbaşkanının

⁷ Akhil Reed Amar, *America's Constitution: A Biography* (Random House 2006) 270.

yalnızca bir kez daha seçilebileceğini belirtmiştir. Yedi yıllık görev süresi 1958 Anayasası (Beşinci Cumhuriyet) tarafından da korunmuştur. Buna karşın, bir önceki Anayasa’da bulunan en fazla iki kez seçilme kaydı 1958 Anayasası’na dâhil edilmemiştir. 1962 yılında, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören ve referandumla kabul edilen anayasa değişikliği de cumhurbaşkanının görev süresi ve sayısı konusunda yeni bir düzenleme getirmemiştir. 2000 yılında, yine bir referandum sonucu kabul edilen anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının görev süresi beş yıla indirilmiş ancak görev sayısı bakımından bir sınırlamaya yine gidilmemiştir. Bu yönde bir adım nihayet 2008 yılında gerçekleştirilen bir anayasa değişikliği ile atılmıştır. Söz konusu değişiklik ile Fransız Anayasası’nın 6’ncı maddesine, bir kişinin art arda en fazla iki kez cumhurbaşkanlığı görevini ifa edebileceği kuralı eklenmiştir.⁸

ABD’den farklı olarak Fransa tarihinde hiçbir cumhurbaşkanının iki kereden fazla seçilmediği dikkate alındığında, cumhurbaşkanının seçilme sayısının sınırlanmasına neden gerek duyulduğu haklı bir sorusu olarak görülebilir. Söz konusu anayasa değişikliğine ilişkin hazırlık çalışmalarına, Meclis ve Senato’daki tartışmalara ilişkin tutanaklara ve hazırlanan raporlara bakıldığında, Napolyon’un gerçekleştirdiği “18 Brumaire Darbesi”ne ve ABD’de Franklin Roosevelt’in yerleşik teamüle aykırı şekilde arka arkaya dört kez aday olması ve seçilmesine göndermeler yapıldığı, ancak esas nedenin kurumlar arası dengenin güçlendirilmesi kaygısı olduğu ortaya çıkmaktadır.⁹ Nitekim 2000 yılındaki anayasa değişikliği, yalnızca cumhurbaşkanının görev süresini yedi yıldan beş yıla indirmemiş, buna ek olarak seçim takviminde de değişiklik yaparak cumhurbaşkanının ve Meclis çoğunluğunun aynı siyasi kamptan olmasını neredeyse kesin hâle getirmiştir. Bu bakımdan, cumhurbaşkanının seçilme sayısının sınırlanması, yürütmenin elini güçlendiren bu değişiklik karşısında yasama lehine bir denge unsuru olarak tasarlanmıştır.¹⁰ Öte yandan, beş yıllık görev süresine sahip cumhurbaşkanının üç

⁸ 23 Temmuz 2008 tarihli “Beşinci Cumhuriyet’in Kurumlarının Modernizasyonu” üzerine anayasa değişikliği <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000019237256>> Erişim tarihi 15 Şubat 2021.

⁹ Söz konusu dokümanların tamamına şu adresten ulaşılabilir:

<<https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000018688554/>> Erişim tarihi 15 Şubat 2021.

¹⁰ <<https://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r0892.asp>> Erişim tarihi 15 Şubat 2021.

dönem görev yapması uzak bir ihtimal olmaktan çıkmış, pratikte mümkün hâle gelmiştir. Nihayet, toplamda on yıl görev yapacak olan bir cumhurbaşkanının iktidarda kalmak için çabalaması yerine, enerjisini kendi programını gerçekleştirmeye harcamasının yönetimin etkililiğini artıracak ileri sürülmüştür.¹¹

Günümüzde, cumhurbaşkanının görev sayısının sınırlanması Avrupa'nın birçok ülkesinde ve ABD'de güncel bir tartışma konusu değildir. Venedik Komisyonu'nun 2018 yılında yayımladığı bu konuya ilişkin görüşte, Avrupa'daki (ve aynı zamanda dünyadaki) genel eğilimin cumhurbaşkanlarının görev sürelerinin yeniden seçilme yasakları yoluyla sınırlanması yönünde olduğunu ortaya koymaktadır.¹² Örneğin, aralarında Almanya, Avusturya, Finlandiya, Çekya, Bulgaristan, Estonya, Letonya ve Slokavya'nın bulunduğu kimi ülkelerde cumhurbaşkanı tıpkı Fransa'da olduğu gibi art arda en fazla iki kez seçilebilmektedir. İsviçre'de, seçilme sayısı bakımından bir sınır bulunmamakla birlikte aynı kişinin art arda iki kez seçilememesi kuralı geçerlidir. Hırvatistan, Yunanistan, Portekiz, İrlanda, Polonya, Romanya, Kosova, Karadağ, Sırbistan'ın dâhil olduğu diğer bir grup ülkede ise bir kişi toplamda en fazla iki kez cumhurbaşkanlığı görevinde bulunabilmektedir. Adı geçen ülkelerde söz konusu sınırlamaların kaldırılması veya esnetilmesi yönünde bir girişim veya tartışma gözlemlenmemektedir. Cumhurbaşkanının seçilmesi bakımından bir sayı sınırının bulunmadığı Kıbrıs, İzlanda ve İtalya gibi ülkelerde uygulamada aynı kişinin birçok kez cumhurbaşkanlığı yapmadığı, dolayısıyla bu konuya ilişkin tartışmalara bu ülkelerde de rastlanılmadığı kaydedilmelidir.¹³

Bununla birlikte, 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 dışarıda bırakılırsa, bu müdahalelerin ortak yönünün görevdeki cum-

¹¹ <<https://www.senat.fr/rap/107-387/107-38727.html#toc216>> Erişim tarihi 15 Şubat 2021.

¹² CDL-AD(2018)010, Study No. 908/2017, 20.03.2018

<[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CD<L-AD\(2018\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CD<L-AD(2018)010-e)> Erişim tarihi 15 Şubat 2021.

¹³ ibid § 7-8.

hurbaşkanının 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.

Bu çalışmada, ilk olarak, cumhurbaşkanının yeniden seçilmesini yasaklayan hükümlerin esnetilmesi veya kaldırılması yönündeki örnekler aktarılacak (I), ardından, bu tür suistimalci uygulamalara karşı kullanılacak anayasal direnç mekanizmaları irdelenecek (II) ve son olarak, bu alandaki tartışmaların Türkiye’deki geçmişine değinilerek mevcut Cumhurbaşkanının seçilme sayısına ilişkin değerlendirmelerde bulunulacaktır (III).

I. DÖNEM SINIRLAMALARININ KALDIRILMASI FUR-YASI

Cumhurbaşkanının görev sayısına ilişkin anayasal sınırlamaların kaldırılması günümüzde dünyanın birçok ülkesinde otoriter ve hatta totaliter eğilimli siyasi iktidarların başvurdukları ortak bir yöntem hâline gelmiştir.

A. Eski Stalinist Ülkeler

Devlet başkanlarının yeniden seçilmesi sorunu Avrupa’da pek güncel bir mesele değildir. Bunun Avrupa Konseyi üyesi ülkeler içindeki yansımaları post-Stalinist ülkelerde görülür. Azerbaycan bunun tipik örneğidir. Ülkenin bağımsızlığını kazandığı 1991’den kısa bir süre sonra 1993’te Azerbaycan Komünist Partisi’nin eski sekreteri Haydar Aliyev başkanlık koltuğuna oturmuş, kendisinin 2003’te ölümü üzerine oğlu İlham Aliyev göreve gelmişti. Anayasa’da her ne kadar bir kişinin en fazla iki defa seçilebileceği hükmü yer alsada da 2009’da yapılan (tartışmalı) plebisiter halk oylamasıyla bu kısıtlama kaldırılmış ve Aliyev’in başkanlığa devam etmesine olanak sağlanmıştı.¹⁴ Bununla kalmayan

¹⁴ Mila Versteeg, Timothy Horley, Anne Meng, Mauricio Guim and Marilyn Guirguis, 'The Law and Politics of Presidential Term Limit Evasion' (2019) 4 Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper 1, 46.

Aliyev, 2016’da görev süresini beş yıldan yedi yıla çıkartarak dördüncü defa seçildiği başkanlık sıfatını adeta monarklık niteliğine ulaştırdı.

Rusya’da da 1999-2000 yıllarında başbakanlık yapan ve eski bir KGB ajanı olan Vladimir Putin, 2000 yılında başbakanlık koltuğunu o sırada Cumhurbaşkanı olan Dimitri Medvedev’e bıraktı ve 2008’e kadar sürecek iki dönemde Cumhurbaşkanlığı görevine geldi. Anayasa’nın “*Aynı kişi, arka arkaya iki dönemden fazla Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı görevinde bulunamaz*” biçimindeki hükmü uyarınca 2008’de yeniden başbakanlığa dönen ve Cumhurbaşkanlığını yeniden Medvedev’e bırakan Putin, 2012’de bu düzeneği tekrar tersine çevirdi ve başbakanlığı Medvedev’e bırakarak bir kez daha Cumhurbaşkanlığı koltuğuna oturmuştu. Aynı zamanda dört yıllık görev süresi altıya çıkmıştı. 2018’de yeniden ve Anayasa’ya göre son kez Cumhurbaşkanı olan Putin, 2020’de “*2024 Problemi*” olarak adlandırılan sorunu çözmek için çok tartışmalı bir anayasa değişikliği gerçekleştirdi. Kendisinin ve Medvedev’in seçim sayılarını sıfırlayarak 2024 ve 2030’da yeniden başkan olma olanağını sağladı.¹⁵

Kazakistan’da Nursultan Nazarbayev, Kazakistan Komünist Partisi sekreteryen ülkenin bağımsızlık kazanmasıyla birlikte yeni devletin ilk Cumhurbaşkanı (aynı zamanda kendi deyimleriyle “*ele başı*”) seçilmişti. Nisan 1995’te son derece tartışmalı bir plebisiter halk oylamasıyla kendi görev süresini 2000 yılına kadar uzattı. 1999 yılında ve 2005’te tekrar seçildi. 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile görevdeki başkanın beş yıllık dönemlerinin sınırının olmadığına dönük bir hüküm getirildi. Bu bakımdan Nazarbayev, Anayasa’da hâlihazırda geçerli olan bir kişinin beş yıllık dönemlerle en fazla iki defa başkan seçilebileceğine dönük hükümden muaf tutuldu.¹⁶ Bu adımlar, bir kişinin yaklaşık otuz yıllık devlet başkanlığının önünü açtı.

Belarus Anayasası’nın (md. 81) ilk hâlinde her ne kadar bir kişinin en fazla iki defa başkan olarak seçileceği yazıyorduydu da 1994’te bu koltuğa oturan başkan Alexander Grigoryevich Lukaşenko, 2004’te iki sorudan oluşan bir plebisiter halk oylaması yaptı. Oylamada halka, bu sayı kısıtlamasını kaldırılmasının yanı sıra kendisinin yeniden başkanlığa aday olmasına hak tanınmasını onaylayıp onaylamadıkları soruldu.

¹⁵ ibid 45.

¹⁶ ibid 22.

Anayasa değişikliğinin kabul edilmesinden sonra 2006, 2010 ve 2015 seçimlerinde yeniden başkan oldu.¹⁷ 2020'deki seçimlerdeki hile tartışması ise hepimizin malumudur.

Ukrayna'da da Leonid Kuchma, 1994'te başkan seçildikten sonra 1996'da arka arkaya iki defa seçilme yasağı (md. 103/3) hükmü yürürlüğe girdi. 1999'da tekrar seçilen *Kuchma*, 2004'te yeniden aday olmak istediğinde bu kısıtlama gündeme geldi. Ukrayna Anayasa Mahkemesi, söz konusu kısıtlamanın 1996'dan sonraki seçimler için uygulanabileceğine karar verdi. Dolayısıyla Kuchma bakımdan 2004'te yeniden aday olabilirdi. Ne var ki sonradan “*turuncu devrim*” olarak ifade edilen olayları tetikleyen 2004 seçiminde bu yönde bir tercih bulunmadı.¹⁸

B. And Anayasacılığı

Bu türden gerilimli tartışmalar, okyanusun öte yanında, Latin Amerika'da da yaşandı ve yaşanıyor. And sıradağlarının bulunduğu ülkelerdeki sosyalist dalgalanmayı anlatan “And anayasacılığı”nın önde gelen ülkelerinin çoğunluğunda yakın zaman önce bu yönde derin tartışmalarla karşılaşılır. Bu gelişmelere baktığımızda, dünyanın “solundaki kıtada” ABD müdahaleciliğine karşı duran liderlerin seçim sayısına dönük sınırlamalarla kavgalı olduğunu görüyoruz. Bu çerçevede, anayasa hukuku yönünden en dikkat çekici örnek Bolivya'dır.¹⁹ Dünyanın ilk yerli başkanı Evo Morales 2005'te seçildikten sonra 2009'da yürürlüğe girecek “*dünyanın ilk yerli anayasası*” için kolları sıvamıştı.²⁰ Yeni Anayasa'da (md. 168) bir kişinin arka arkaya sadece bir defa daha seçilebileceği düzenlenmişti. *Morales*, 2009'da yeniden seçildi. 2014'e geldiğinde Türkiye'dekine benzer bir tartışma yaşandı. Anayasa Mahkemesi 2005'teki ilk seçimin bu zaman sınırının getirildiği anayasa değişikliğinden önce olduğu için hesaba katılmayacağına hükmetti. *Morales*'in

¹⁷ Bkz. Ekinci, Kaplan Arık (n 4) 108.

¹⁸ ibid 92.

¹⁹ David Landau, 'Presidential Term Limits in Latin America: A Critical Analysis of the Migration of the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine' (2018) 12 (2) Law & Ethics of Human Rights 225, 239.

²⁰ Bu Anayasa hakkında bkz. Mahmut Fevzi Özlüer, Iğın Özkaya Özlüer, Tolga Şirin ve Nazım Sinan Odabaşı (ed.), *Bolivya Anayasası: Hukuk, Demokrasi, Özerklik* (Phoenix Yay. 2013).

MAS Partisi, 2016’da üçüncü bir defa daha seçilmesinin önünü açan Anayasa değişikliği girişiminde bulundu ve bir halk oylaması yapıldı. Seçmenler bu girişimi, %51,3 oyla reddetti. Bunun üzerine söz konusu kısıtlama Anayasa Mahkemesinin önüne taşındı ve Mahkeme, bugün bile çokça tartışılan bir iptal kararı verdi. Mahkemeye göre seçme ve seçilme hakkı için sadece “yaş, milliyet, ikametgah, dil, eğitim, medeni ve zihinsel ehliyet veya cezai işlemlerde yetkili bir mahkeme tarafından verilen bir ceza” dışında bir sınırlama nedenine yer veremeyen İnsan Hakları Amerikan Sözleşmesi’nin siyasi haklara getirdiği koruma Anayasa’dan daha ileridir. Mahkeme, göre güvencelerden daha ileri koruma getiren uluslararası sözleşmenin uygulanacağını söyleyerek “Anayasa’ya aykırı anayasa hükmü” (*unconstitutional constitutional provision*) sonucuna ulaştı. Bu öğreti, 2003’te Kosta Rika’da, 2009’da ise Nikaragua’da da benzer biçimde uygulandı.²¹

Bolivya ile eş zamanlı bir dönüşüm parçası olan ve “*And anayasa-cılığı*”nın bir diğer bileşeni olan Ekvador’da Rafael Correa, 2008’de bir anayasa değişikliği gerçekleştirdi. Bu değişiklik uyarınca bir kişinin yalnızca bir defa yeniden seçilebileceği hükmünü getirdi. 2009’da ve 2014’te yeniden seçildi. 2015’te Anayasa değişikliği yapıldı. Geçici hükme göre yeni hükmü 2017’den sonrası için geçerli olmak üzere sınırlama kaldırıldı. Correa, önünde bir engel olmamasına rağmen 2021 seçimlerine katılmayacağını taahhüt etti. Bu bağlamda dikkat çekici nokta, konu Anayasa Mahkemesine taşındığında Mahkemenin bu değişikliğin temel hakları geliştiren bir yönü olduğunu söyleyerek Anayasa’ya aykırı görmemiş olmasıdır. Correa’nın başkan yardımcısı Lenín Moreno 2017’de başkan geldiğinde sadece bir defa yeniden seçilebilmesine dönük bir hüküm getiren anayasa değişikliğini halk oylamasına sundu. Buna göre seçilen her yetkili aynı makama yalnızca bir defa daha yeniden seçilebilir dendi ve 2015’teki sınırlara dönüldü.²²

Bir diğer And ülkesi olan Venezuela’da; 1990 Anayasası bir kişinin art arda iki defa başkan olamayacağını söylemişti. Hugo Chavez ilkin 1999’da seçilmişti. O yıl yapılan anayasa değişiklik uyarınca iki defa

²¹ Çalışmanın ikinci bölümünde bu kararlara değinilecektir.

²² David Landau, Yaniv Roznai and Rosalind Dixon, 'Term Limits and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine: Lessons from Latin America' (2019) 9. <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3208187> Erişim tarihi 15 Şubat 2021.

daha aday olabilecekti (md. 230). 2007’de bir Anayasa değişikliği girişimi oldu. Görev süresi altı yıldan yediye çıkarılırken yeniden seçilme kısıtlamalarını da kaldırmak istedi. Bu isteği %50,65 oyla reddedildi. 2009’da yeniden seçilme konusu yeniden halk oylamasına sunuldu. Halka dayanmak şartıyla Anayasa’nın öngördüğü sürelerde aynı sürelerle yeniden aday olmaya olanak tanıyan halk oylaması %54,86 oyla kabul edildi. Anayasa Mahkemesi de seçme özgürlüğünün genişlediği gerekçeyle bu değişikliğe vize verdi.²³

Solcu devlet başkanlarının pek önde olmadığı Kolombiya’da da Anayasa’da bir kişinin yeniden başkan seçilmesi konusunda mutlak bir yasak varken 2004’te bu kısıtlama ikiye çıkarıldı. Anayasa Mahkemesi, bunun anayasal düzene uygun olduğunu söylese de, 2009’da üçüncü defaya çıkarılması girişimi için aksi sonuca ulaştı ve buna izin vermedi. 2015’e gelindiğinde 1991’deki mutlak yasağa geri dönüldü.²⁴

Politik atmosfer itibarıyla benzer nitelikteki bir diğer And ülkesi Honduras’taki durum ise iyice özgündü. Yüksek Mahkeme, başkanın yeniden seçilmesine engel olan anayasa hükmünü değiştirmek isteyen kişilere ceza yaptırımını öngören hükmün Anayasa’ya aykırı olduğunu söyledi. Amerikan Sözleşmesi, anayasa ilkeleri ve ifade özgürlüğüne dönük aykırılık içeriyor dendi. Honduras’ın erken dönem tarihinde anlamlı olan bu yasağın 1982’den bu yana müdahalesiz devam eden demokrasi için artık makul olamayacağını söyledi. Anayasa’da bu yasağı ve bu bağlamda öngörülen vatana ihanet hükmünün de uygulanamaz olduğu kararı verildi. Bu bakımdan “*anayasaya aykırı anayasa değişikliği*” öğretisi bu ülke bağlamında da uygulama buldu.²⁵

C. Afrika Anayasacılığı

Başkanlık sisteminin yaygın olduğu Afrika, cumhurbaşkanının seçilme sayısına getirilen sınırlamaların kaldırılmasına yoğun bir şekilde tanık olmuş bir başka coğrafyadır. Afrika’daki pek çok devlet II. Dünya

²³ ibid 15; Landau, 'Presidential Term Limits' (n 19) 235-236.

²⁴ Landau, Roznai and Dixon (n 22)7; Landau, 'Presidential Term Limits' (n 19) 231-232; Versteeg et al. (n 14) 29.

²⁵ David Landau, Rosalind Dixon, Yaniv Roznai, 'From an unconstitutional constitutional amendment to an unconstitutional constitution? Lessons from Honduras' (2019) 8 (1) Global Constitutionalism 40.

Savaşı sonrası dönemde bağımsızlıklarına kavuştuktan sonra uzun yıllar otoriter yönetimler altında yaşamıştır. Bu kıtadaki yine pek çok ülke 90'lı yılların başında bir "demokratik geçiş" süreci tecrübesi yaşamıştır. Sınırlı iktidar düşüncesi üzerine inşa olunan bu süreçte, erkler ayrılığının kurumsallaşması, kurumlar arası denge mekanizmalarının oluşturulması ve temel hak ve özgürlüklerin korunması başlıca kaygılar olarak ön plana çıkmıştır.²⁶ Bu motivasyonla yapılan yeni anayasaların ve gerçekleştirilen anayasal reformların demokratikleşme yönünde yarattığı büyük heyecanı tanımlamak için "Afrika Baharı" tabiri dahi kullanılmıştır.²⁷ Bu dönemde, cumhurbaşkanının görev süresinin ve seçilme sayısının sınırlanması gerekli ve meşru bir düzenleme olarak kabul edilmiş ve birçok anayasada cumhurbaşkanının en çok iki kez seçilebileceği kaydı yer almıştır.²⁸ Ne var ki, genel kural haline gelen bu sınırlama, kısa bir süre sonra, iktidarlar tarafından "ayak bağı" olarak görülmeye başlanmıştır. 90'lı yıllarda revaçta olan sınırlı iktidar düşüncesi, 2000'li yıllarda yerini, iktidar koltuğunu bırakmamak için her türlü politik ve hukuksal manevranın makbul görüldüğü suistimalci yaklaşımlara bırakmıştır.

Bunun en çarpıcı örnekleri Uganda'da ve Çad'da yaşanmıştır.²⁹ Uganda'da, "Afrika'nın sorunu insanlar değil, bir türlü görevi bırakmayı bilmeyen liderleri" sözleriyle 1986 yılında ilke kez devlet başkanlığı koltuğuna (fiilen) oturan Yoweri Museveni, 1996 ve 2001 yıllarında düzenlenen cumhurbaşkanlığı seçimlerini kazanarak 2006'ya kadar görev yapmıştır. Aynı yıl, cumhurbaşkanının görev süresini beş yıllık iki dönemle sınırlandıran anayasa kuralını kaldırarak tekrar seçilmesinin önünü açmış ve akabinde 2011 ve 2016 seçimlerini de kazanarak yoluna devam etmiştir. Dahası, bir sonraki seçimlerde aday olabilmek için, cumhurbaşkanlığı adaylığı için Anayasa'da öngörülen 75 üst yaş sınırını

²⁶ Albert Bourgi, 'L'évolution du constitutionnalisme en Afrique: du formalisme à l'effectivité' (2002) 4 (52), *Revue française de droit constitutionnel* 721, 725.

²⁷ Christian Ceteran, Albert Bourgi, *Le printemps de l'Afrique* (L'Harmattan, 1991).

²⁸ Augustin Loada, 'La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone' (2003) (3) *Afrilex* 139, 142.

²⁹ Bu örnekler ve daha birçoğu için bkz. Cemal Tunçdemir, 'ABD'de bir hükümet neden en fazla 8 yıl görevde kalabiliyor?' <<https://t24.com.tr/yazarlar/cemal-tuncdemir/abdde-bir-hukumet-neden-en-fazla-8-yil-gorevde-kalabiliyor,19935>> Erişim tarihi 15 Şubat 2021; Denis M. Tull, Claudia Simons, 'The Institutionalisation of Power Revisited: Presidential Term Limits in Africa' (2017) 52 (2) *Africa Spectrum* 79.

da 2018 yılındaki bir anayasa değişikliği ile kaldırmıştır. Bu son değişiklikle ayrıca 2006'dan önce yürürlükte olan iki dönem sınırı tekrar Anayasa'ya eklenmiş ve böylece Museveni'den sonra göreve gelecek cumhurbaşkanları için (pratikte bir önemi olmayan) bir sınırlama konmuştur.

Çad'da 1990'da ordu güdümlü geçici hükümet tarafından devlet başkanı olarak görevlendirilen Idriss Déby de benzer bir yol izlemiştir.³⁰ 1996 ve 2001 yıllarında girdiği cumhurbaşkanlığı seçimlerini kazanan Déby, 2005 yılında referanduma sunularak kabul edilen bir anayasa değişikliği sonucu iki dönem sınırlamasının kaldırılmasıyla birlikte, 2006'da üçüncü, 2011'de dördüncü ve 2016'da beşinci kez cumhurbaşkanı seçilmiştir. 2018 yılında yeni bir anayasa yapılarak cumhurbaşkanının görev süresi altı yıla çıkarılmış ve tekrar iki dönemle sınırlanmıştır. Ancak 2018 Anayasası, yürürlük tarihinden önceki cumhurbaşkanlığı görev sayılarını dikkate almadığı için, Déby, 2021 yılından itibaren altı-şar yıllık iki dönem daha cumhurbaşkanlığı yapabilecektir.

Örnekler bunlarla sınırlı değildir. Kamerun'da, 2008 yılında gerçekleştirilen bir anayasa değişikliğiyle cumhurbaşkanlığı için 1996 Anayasası'nda öngörülen iki dönem sınırlaması kaldırılmış,³¹ bu sayede 1982'den beri görevde olan Paul Biya önce 2011'de, ardından 2018'de tekrar cumhurbaşkanı seçilmiştir.

Burkina Faso'da, Blaise Compaoré yedişer yıllık iki cumhurbaşkanlığı dönemini 2005 yılında bitirdiğinde, Anayasa Konseyi, 2000 yılında yapılan bir anayasa değişikliğiyle getirilen beşer yıllık iki dönem kuralının görevdeki cumhurbaşkanına uygulanmayacağına hükmederek Blaise'in tekrar seçilmesinin önünü açmıştır. Blaise 2005 ve 2010 yılında tekrar seçildikten sonra, iki dönem sınırlamasının kaldırılması için yeni bir anayasa değişikliği girişiminde bulunmuş, ancak halktan yükselen tepkiler sonucu 1987'den beri oturduğu koltuğu 2014 yılında bırakmak zorunda kalmıştır.³²

³⁰ Jean-Pierre Camby, 'La stabilité constitutionnelle comme contrainte: le cas de la limitation du renouvellement des mandats des chefs d'État' (10 juillet 2019) (146h9) Les Petites Affiches 10; Tull, Simons (n 29) 91.

³¹ André Tchoupie, 'La suppression de la limitation du nombre de mandats présidentiels au Cameroun: analyse de la bifurcation de la trajectoire d'une politique institutionnelle' (2009) 12 (1-2) Revue africaine des relations internationales 5, 8.

³² Camby (n 30) 10; Tull, Simons (n 29) 91-92.

Burundi’de, 2018 yılında yapılan bir referandumla, 2005 yılından bu yana cumhurbaşkanlığı görevini sürdüren Pierre Nkurunziza’ya yedişer yıllık iki dönem daha iktidarda kalma yolu açılmıştır.³³ Ancak Nkurunziza 2020 yılında yeniden aday olmamıştır.

Nijer’de, Mamadou Tandja, 1999 Anayasası’nın cumhurbaşkanlığı görev süresini iki dönemle sınırlayan (ve değiştirilmesi yasak olan) düzenlemeden kurtulmak için 2009 yılında yeni bir anayasa hazırlayarak referandumla kabul ettirmiştir. Yeni Anayasa ile, ilk aşamada üç yıllık bir geçiş dönemi boyunca ve sonrasında herhangi bir süre sınırlamasına tabi olmadan görevde kalma şansı yakalamıştır. Ardından, referanduma karşı çıkan Parlamento’yu ve referandumu hukuka aykırı bulan Anayasa Mahkemesini feshederek ülkeyi kararnamelerle yönetmeye başlamış, 2010 yılında ise bir askeri darbeyle görevinden uzaklaştırılmıştır.³⁴

Siyasi koşullar her zaman için aynı olmamakla birlikte, daha birçok Afrika ülkesinde benzer gelişmeler yaşanmıştır. 2001 yılında Gine-Konakri’de, 2002’de Tunus’ta, aynı yıl Togo’da, 2003’te Gabon’da, 2005’te Moritanya’da, 2008’de Cezayir’de ve 2019’da Mısır’da anayasa değişikliği yoluyla cumhurbaşkanının seçilme sayısını sınırlayan hükümler kaldırılmış veya görevdeki cumhurbaşkanının tekrar seçilebilmesine olanak tanıyan düzenlemeler kabul edilmiştir.^{35 36}

Ç. Diğer Örnekler

Seçimle göreve gelen devlet başkanlarının iktidardan ayrılmamak için anayasal sınırlamaları kaldırmaları yukarıda bahsi geçen üç coğraf-

³³ Camby (n 30) 10.

³⁴ ibid; Fabrice Hourquebie, Wanda Mastor, 'Les cours constitutionnelles et suprêmes étrangères et les élections présidentielles' (2012) (34) Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel 143.

³⁵ Tchoupie (n 31) 8; Camby (n 30) 11.

³⁶ Genel eğilimin bu yönde olmasına karşın, bazı Afrika ülkelerinde görev süresi dolan cumhurbaşkanlarının anayasaya değişikliği veya yeni anayasa girişiminde bulunmadan koltuklarından ayrıldığı not edilmelidir. Örneğin, Mali’de Alpha Oumar Konaré 2002 yılında, Benin’de Mathieu Kérékou 2006 yılında, Nijerya’da Olusegun Obasanjo 2007 yılında ve Gana’da John Kufuor 2009 yılında, iki dönem cumhurbaşkanlığı yaptıktan sonra bu görevi devretmişlerdir. İsmaila Madior Fall, 'Quelques réserves sur l’élection du président de la République au suffrage universel. Les tabous de la désignation démocratique des gouvernants' (2012) 2 (242) Afrique contemporaine 99, 103.

yada adeta bir alışkanlık hâline gelmiştir. Bununla birlikte, dünyanın başka bölgelerinde de benzer uygulamalara rastlanmaktadır. Bunların tamamını bu çalışma kapsamında aktarmak mümkün olmamakla birlikte dünyanın en kalabalık ülkesi Çin'i anmamak bir eksiklik olur. Bu ülkede, Deng Xiaoping tarafından gerçekleştirilen politik reformlar kapsamında 1982 yılında yapılan yeni Anayasa'da cumhurbaşkanının görev süresi iki dönemle sınırlanmıştı. Ancak Mayıs 2018'de yapılan bir anayasa değişikliğiyle söz konusu sınırlama tamamen kaldırılmış ve aynı zamanda Çin Komünist Partisi Genel Sekreteri olan görevdeki Cumhurbaşkanı Xi Jinping için 2023'te düzenlenecek seçimlerde yeniden aday olma imkânı yaratılmıştır.³⁷

Dünyanın birbirinden uzak kıtalarında meydana gelen bu siyasal ve anayasal gelişmeler büyük benzerlikler barındırmaktadır. Bunların başında, adı geçen devletlerin hiçbirinin gerçek anlamda “demokratik rejimler” olarak tanımlanmaması gelmektedir. Bu devletler, köklü bir demokrasi geleneğine sahip olmayıp, uzun yıllar boyunca diktatörlük, tek parti veya otoriter rejimler altında yönetilmiştir. Yine bu devletlerin birçoğunda, 90'lı yıllarda demokratikleşme yönünde birtakım reformlar yapılmış ancak bunlar kalıcı bir demokratikleşme hareketine dönüşmeden etkilerini yitirmiştir. Bir diğer benzerlik cumhurbaşkanının seçilme sayısına ilişkin değişikliklerin yapılaş yöntemiyle ilgilidir. Söz konusu değişiklikler çoğu kez anayasa değişikliği, bazen yeni bir anayasa yapımı (Bolivya, Venezuela, Nijer) gibi barışçıl ve anayasacılığın klasik araçlarıyla gerçekleştirilmiştir. Nihayet, cumhurbaşkanının seçilme sayısını sınırlayan anayasal hükümlerin kaldırılması pek çok ülkede iktidardaki cumhurbaşkanının gücünü daha da artırmasına olanak tanımıştır. Bunun gözlemlenmediği ülkelerde ya anayasa mahkemesi bir fren unsuru olarak devreye girmiş (Kolombiya), ya askeri darbe gerçekleşmiş (Nijer) ya da görevdeki cumhurbaşkanı çeşitli nedenlerle yeniden aday olmamıştır (Ekvador ve son seçimlerde Burkina Faso ve Burundi).

³⁷ Camby (n 30) 10.

II. “Suistimalci Anayasacılık” ve Anayasal Savunma Mekanizmaları

Devlet başkanının yeniden seçilmesi önündeki engellerin kaldırılması eğiliminin anayasa hukuku çerçevesinde ortaya çıkardığı temel sorun, meşru anayasacılık araçlarının iktidarın sınırlanması amacıyla değil, bunun tam aksi yönünde bir sonuç elde etmek için seferber edilmesi, daha açık ifadeyle, kötüye kullanılmasıdır. Bu, yeni bir sorun olmamakla birlikte otoriter eğilimlere sahip iktidarların son yıllarda sıklıkla başvurdukları demokrasi karşıtı bir yöntem haline gelmiştir.

A. Suistimalci Anayasacılık Örneği Olarak Yeniden Seçilme Yasaklarının Kaldırılması

Karşılaştırmalı anayasa hukuku çalışmalarıyla tanınan David Landau anayasacılık araçlarının demokrasiyi zayıflatmak amacıyla kullanılmasını “suistimalci anayasacılık” şeklinde adlandırmaktadır.³⁸ Landau’nun hareket noktası, askeri darbe gibi demokrasinin ortadan kaldırılmasının geleneksel yöntemlerinin 1960’lardan sonra daha az kullanıldığı, bilhassa Soğuk Savaş sonrası dönemde otoriter veya yarı otoriter rejimlerin kurulması amacıyla anayasal araçların kullanımının yaygınlaştığı saptamasıdır.³⁹ Bu tespit, ampirik verilerle de desteklenmektedir.⁴⁰ 1990’lardan itibaren iktidara gelen “yeni otoriter rejimler”, eskilerinden oldukça farklıdır. Bu rejimler güç kullanarak iktidara gelmedikleri gibi, iktidarda kalmak için de silahlı güce başvurmamaktadır. Meşru görünmek için, en azından görünürde demokratik seçimler düzenleyen, liberal bir anayasa, yasama ve yargı organları ve siyasi partiler gibi demokratik kurumlara sahip olan bu rejimler iktidarda kalmak için yeni stratejiler geliştirmektedir.⁴¹

Landau, suistimalci anayasacılık kavramını "*anayasa değişikliği mekanizmalarının anayasayı öncekinden önemli ölçüde daha az demokratik duruma getirmek maksadıyla kullanımı*" şeklinde tanımlamaktadır.⁴² Suistimalci anayasacılık örneklerinin ortak ve en belirgin özelliği,

³⁸ David Landau, *Suistimalci Anayasacılık* (çev. İzzet Eroğlu) (Astana yayınları 2019).

³⁹ ibid 24-25.

⁴⁰ Versteeg et al. (n 14) 12.

⁴¹ ibid.

⁴² Landau, *Suistimalci Anayasacılık* (n 38) 22.

güçlü devlet başkanlarının veya partilerin, iktidardan düşmemek ve kendilerini denetlemekle görevli kurum ve mekanizmaları etkisiz kılmak için demokrasi karşıtı anayasal müdahaleler içermeleridir.⁴³ Ne var ki, söz konusu müdahalelerin demokrasiyi zayıflatma amacı güttükleri her zaman için ilk bakışta anlaşılammaktadır. Suistimalci anayasa değişiklikleri ile şekillenen yeni anayasalar, tıpkı yeni otoriter rejimler gibi uzaktan hâlâ demokratik görünmekte ve liberal anayasalarda bulunan temel unsurları içermektedir.⁴⁴ Bu nedenle, bir anayasa değişikliğinin suistimalci olup olmadığının bu değişikliğin gerçekleştiği anda net bir şekilde anlaşılması olasıdır. Bu konuda kesin bir yargıya varmak için anayasa değişikliğinin sonuçlarının ortaya çıkmasını beklemek gerekli olabilecektir.⁴⁵ Bir anayasa değişikliğinin demokrasiyi tahrip edip etmediğinin, değişiklik sonrası meydana gelen anayasal ve siyasal gelişmelerden bağımsız olarak ele alınması, Gözler'in işaret ettiği gibi bir nevi "niyet okuma" şeklinde görülecektir.⁴⁶ Bu bakımdan, bir anayasa değişikliğinin suistimalci niteliğinin ortaya konması kaçınılmaz olarak siyaset bilimi verilerine başvurmayı gerekli kılmaktadır.

Suistimalci anayasacılık uygulamaları, devlet başkanının görev süresine ve seçilme sayısına getirilen sınırlamaların kaldırılması yönündeki müdahalelerle sınırlı olmamakla birlikte,⁴⁷ ilk bölümde değinilen örnek-

⁴³ ibid 13.

⁴⁴ İbid

⁴⁵ Kemal Gözler, '16 Nisan'da Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Bir 'Suistimalci Anayasa Değişikliği' Midir?' <<https://www.anayasa.gen.tr/suistimalci.pdf>> Erişim tarihi 15.02.2021.

⁴⁶ ibid

⁴⁷ Örneğin Türkiye açısından, Gözler, 12 Eylül 2010 tarihli halkoylamasıyla kabul edilen anayasa değişikliğini, asıl amacı "yargının siyasal iktidar tarafından ele geçirilmesi" olan bir suistimalci anayasa değişikliği olarak değerlendirmekte; 16 Nisan 2017 tarihli anayasa değişikliğinin ise kuvvetler birliği sistemine yol açan ve "HSYK'yi tekrar dizayn etmek, 2002'den beri görev yapan Başbakan ve bakanların cezaî sorumluluklarını sıfırlamak ve "partili Cumhurbaşkanlığı"na bir an önce geçmek" amaçları güden bir suistimalci anayasa değişikliği olabileceği yönünde uyarılarda bulunmaktadır. ibid. Öte yandan, haklarında fezleke hazırlanmış milletvekillerinin dokunulmazlıklarını Anayasa'ya eklenen geçici bir maddeyle kaldıran 20 Mayıs 2016 tarihli anayasa değişikliği, Venedik Komisyonu ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından "anayasa değişikliği prosedürünün kötüye kullanılması" şeklinde değerlendirilmiştir. Selahattin Demirtaş/Türkiye (No. 2) [BD], 14305/17, 22.12.2020, § 269. Bkz. ikinci bölüm, G başlığı.

lerin de gösterdiği gibi bu alanda yoğunlaşmaktadır. Devlet başkanının görev süresini uzatma veya dönem sınırlamalarının kaldırılması girişimleri değişik formlarda ortaya çıkabilmektedir. Görev süresini sıfırlayan yeni bir anayasa yapımı, yeniden seçilmeye olanak tanıyan bir anayasa mahkemesi yorumu, görev süresi sona eren devlet başkanının güdümünde olan bir başkasının seçilmesi, görev süresinin sonunda yapılması öngörülen seçimlerin ertelenmesi bunlardan bazılarıdır. Ancak bu amaçla başvurulmuş en yaygın strateji tartışmasız olarak anayasa değişikliğidir.⁴⁸

Kullanılan yöntem ne olursa olsun, demokrasiden sapma eğilimi gösteren yönetimlerin iktidardan düşmemek için kullandıkları suistimalci stratejiler görünürde meşru kabul edilmektedir. Bu tür manevralara karşı demokratik ve anayasal düzeni savunmak için seferber edilebilecek araçlar bu bakımdan büyük önem kazanmaktadır.

B. Suistimalci Anayasacılığa Karşı Anayasal Savunma Mekanizmaları

Landau, demokratik anayasacılığı, içerde meydana gelen aşınmalara karşı dirençli kılacak üç farklı anayasal araç üzerinde durmaktadır.⁴⁹ Bunlardan birincisi, demokratik araçları kullanarak demokrasiyi yıkmaya amaçlı güden siyasal hareketleri engellemeye ve bu tür politikaları benimseyen partileri kapatmaya imkân tanıyan militan demokrasi anlayışıdır. Ancak yine yazarın da belirttiği gibi, militan demokrasi anlayışı ve parti kapatma yöntemi, totaliter eğilimdeki marjinal siyasal oluşumların yükselişinin engellenmesinde belirli bir işlev görmekle birlikte, demokrasinin açıkça karşısında konumlanmayan ve çoğunlukla muğlak bir söyleme/programa sahip olan modern otoriter tehditlere karşı etkili bir araç değildir. Öte yandan, suistimalci anayasacılık uygulamalarına başvuran iktidarların hemen her zaman siyasal çoğunluğu elinde bulundurduğu göz önüne alındığında, parti kapatma gibi ağır ve radikal yaptırımların demokrasinin güçlenmesi bakımından olumlu sonuçlar doğuracağı kuşkuludur.⁵⁰

⁴⁸ Versteeg et al. (n 14) 18. Yazarlar, bu stratejilerin kullanılma sayılarını ve başarı oranlarını gösteren bir tablo sunmaktadır. Buna göre, dönem sınırlamasından kurtulmak isteyen devlet başkanlarının % 63'ü anayasa değişikliği yoluna gitmiş; bu girişimlerin % 60'ı istenen sonuca ulaşmıştır.

⁴⁹ Landau, Suistimalci Anayasacılık (n 38) 61.

⁵⁰ ibid 76.

Suistimalci anayasacılık girişimlerine karşı direnç oluşturabilecek ikinci araç "kademeli anayasa değişikliği eşiği" olarak adlandırılan ve anayasanın bazı maddelerinin değiştirilmesi için zorlaştırılmış bir usul veya yüksek bir oy eşiği öngörülmesine yahut değiştirilmesinin tamamen yasaklanmasına dayanan modeldir.⁵¹ Bu model, devletin şekline ve insan haklarına ilişkin temel ilkelerin kolayca değiştirilmesini engellediği ölçüde demokratik düzeni koruyucu bir fonksiyon yerine getirebilecektir. Ancak militan demokrasi anlayışı bakımından dile getirilen sınırlar kademeli değişiklik modeli için de geçerli görünmektedir. Öncelikle, suistimalci girişimlerin, değiştirilmesi yasaklanan veya güçleştirilen anayasa hükümleri ile korunan ilkeleri veya değerleri doğrudan hedef almadığı hatırdta tutulmalıdır. Buna ek olarak, güçlü iktidarların anayasa tarafından aranan nitelikli çoğunluğa ulaşmak için her türlü yola başvurabilecekleri ve son kertede referandum aracını kullanarak bu engeli aşabilecekleri ileri sürülebilir. Nihayet Landau'nun da işaret ettiği gibi yapılmak istenen değişikliğin, değiştirilmesi yasaklanan veya zorlaştırılan anayasal hükümler kapsamına girip girmediği sorusu çoğu kez tartışmalı olmaktadır.⁵² Bu durumda devreye anayasa mahkemeleri girmektedir. Anayasa mahkemelerinin suistimalci anayasa değişikliklerini denetleyebilmeleri ise ancak anayasa değişikliği üzerinde esasa ilişkin inceleme yapmaları durumunda mümkündür. Cumhurbaşkanının seçilme sayısına ilişkin anayasal tartışmaların yaşanmış olduğu Ekvador, Venezuela ve Bolivya gibi ülkelerde anayasa değişiklikleri için kademeli eşikler veya özel usuller öngörülmektedir.⁵³ Cumhurbaşkanının seçilme sayısına getirilen sınırlamaların hangi usul veya oy eşiğine tabi olacağı konusunda farklı anayasa mahkemeleri tarafından değişik değerlendirilmeler yapılmıştır. Bunlar, suistimalci anayasa değişikliklerine karşı kullanılan bir başka araç niteliğindeki "anayasaya değişikliklerinin anayasaya aykırılığı" veya "anayasaya aykırı anayasa değişikliği" doktrini ile bir arada değerlendirilmelidir.

Başta Hindistan, Almanya ve Türkiye olmak üzere çok sayıda devletin anayasa mahkemeleri tarafından kullanılmış olan anayasa değişik-

⁵¹ ibid.

⁵² ibid 84.

⁵³ Bkz. Rosalind Dixon, David Landau, 'Tiered Constitutional Design' (2018) 86 (2) George Washington Law Review 438, 448.

liklerinin anayasaya aykırılığı doktrini, anayasayı değiştirecek iktidarların anayasalarda bazen açıkça bazen örtülü olarak öngörülen birtakım maddi sınırlara tabi olduğu kabulüne dayanmaktadır.⁵⁴ Buna göre, anayasalarda değiştirilmesi yasaklanan maddelerde doğrudan veya dolaylı yoldan değişiklik yapan anayasa değişiklikleri anayasaya aykırı olduğu için geçersiz olacaktır. Aynı şekilde, güçlendirilmiş bir oy eşiği aranan anayasa değişiklikleri, bu koşula uyulmadan, olağan anayasa değişiklikleri için öngörülen oy sayısı esas alınarak gerçekleştirildiğinde de anayasaya aykırı bulunarak geçersiz sayılacaktır. Son olarak, teknik anlamda bir anayasa değişikliği olmakla birlikte anayasanın kurduğu temel yapıyı değiştiren, başka bir ifadeyle fiilen yeni bir “anayasa” ortaya çıkardığı varsayılan değişiklikler de bu doktrinin (buna “temel yapı doktrini” de deniyor), uygulanmasıyla geçersiz sayılabilecektir. Bu durumların tamamında anayasa mahkemeleri anayasa değişikliklerini esastan denetlemektedir. Belirtmek gerekir ki, tıpkı militan demokrasi anlayışı ve parti kapatma uygulamaları gibi, anayasa değişikliklerinin anayasaya aykırılığı doktrini de demokrasi karşıtı bir araç olarak kullanılabilmesi ve suis-timallere kapı aralayabileceği gerekçesiyle öğretilerde bir ölçüde ihtiyatla karşılanmaktadır.⁵⁵ Nitekim bu doktrin, anayasal düzeni korumak için seferber edilebileceği gibi aksi yönde sonuçlar elde etmeye de elverişli olabilmektedir. Dolayısıyla dengenin gözetilmesi önemlidir.

Cumhurbaşkanının seçilme sayısına ilişkin anayasa değişikliklerinin anayasaya aykırı olup olmadığı birçok vakada anayasa değişikliklerinin anayasa aykırılığı doktrini çerçevesinde tartışılmıştır.⁵⁶ Bunlar arasında Kolombiya Anayasa Mahkemesinin 2010 yılında vermiş olduğu bir karar, bu doktrininin cumhurbaşkanının seçilme sayısı sınırını esneten bir değişikliğin iptal edilmesi amacıyla kullanılmış olması bakımın-

⁵⁴ Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers* (The London School of Economics and Political Science 2014) 222. Bu konuda kapsamlı ve karşılaştırmalı bir çalışma için bkz. Kemal Gözler, *Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study* (Ekin Press 2008).

⁵⁵ Roznai (n 54) 212. Ayrıca bkz. Lech Garlicki, Zofia A. Garlicka, 'Review of Constitutionality of Constitutional Amendments (An Imperfect Response to Imperfections?)' (2012) 1 (1) *Anayasa Hukuku Dergisi* 185-224; Mehmet Turhan, 'Halk Egemenliği ve Anayasa Değişikliklerinin Yargısal Denetimi' (2010) 15 (57) *Liberal Düşünce* 33, 51.

⁵⁶ Bkz. Landau, Roznai, Dixon (n 22) 4.

dan özel bir öneme sahiptir. 1991 Kolombiya Anayasası, ilk hâliyle, bir kişinin yalnızca bir dönem cumhurbaşkanlığı görevinde bulunabileceğini öngörmekteyken, 2004 yılında gerçekleştirilen bir anayasa değişikliğiyle buna bir dönem daha ilave edilmiştir. Söz konusu değişikliğin aslında “Anayasa’nın ikamesi”⁵⁷ niteliğinde olduğu, bu nedenle de ancak bir kurucu meclis tarafından gerçekleştirilebileceği savına karşın, Anayasa Mahkemesi 2005 yılında verdiği bir kararla bu değişikliği Anayasa’ya uygun bulmuştur. Devlet başkanının seçilme sayısına ilişkin karşılaştırmalı hukuk verilerine atıf yapan Mahkeme, bir kişinin iki dönem üst üste cumhurbaşkanlığı görevinde bulunabilmesinin sıra dışı bir durum olmadığını, toplam sekiz yıllık görev süresinin ülkedeki kurumların kontrolünü ele geçirmeyi sağlamayacağını ve ek bir görev süresinin mevcut başkana seçimlerde sağlayacağı avantajın yasal tedbirlerle törpülenmesinin mümkün olduğunu belirtmiştir. Buna karşın, Anayasa Mahkemesi, iki dönemden fazla görev süresinin Anayasa’ya aykırı olabileceğini ifade etmiştir. 2006 yılında ikinci kez seçilen Uribe, Mahkemenin bu uyarısına rağmen, kendisine üçüncü kez seçilme imkânı tanıyan bir anayasa değişikliği girişiminde bulunmuştur. Ne var ki, Kongrenin referanduma sunma kararı aldığı bu değişiklik Anayasa Mahkemesi tarafından 2010 yılında anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Mahkeme, bilhassa, devlet başkanına art arda üçüncü bir görev süresi tanınması halinde başkanın, kendisini denetlemekle görevli kurumlar üzerinde önemli bir kontrol sağlayacağına ve iktidardan düşmesinin son derece zorlaşacağına dikkat çekmiştir. Demokratik kurumları önemli ölçüde zayıflatacak ve dolayısıyla kurucu meclis tarafından tesis edilen anayasal yapı üzerinde esaslı bir değişiklik yaratacak bu anayasa değişikliği, Mahkemeye göre, aslında mevcut Anayasa’nın yeni bir anayasa ile ikamesi sonucunu doğuracaktır.⁵⁸

⁵⁷ Kolombiya Anayasası değiştirilemez maddeler içermediği gibi anayasa değişikliklerinin esasatan incelenmesi bakımından Anayasa Mahkemesine yetki de vermemektedir. Dolayısıyla “Anayasa’nın ikamesi” Mahkeme içtihadıyla oluşturulmuş bir doktrindir. Bkz. Carlos Bernal, 'Unconstitutional constitutional amendments in the case study of Colombia: An analysis of the justification and meaning of the constitutional replacement doctrine' (2013) 11 (2) International Journal of Constitutional Law 339-357.

⁵⁸ ibid 345; Landau, Roznai, Dixon, (n 22) 7.

C. Anayasal Savunma Mekanizmalarının Kullanılmaması veya Kötüye Kullanılması: "Suistimalci Anayasa Yargısı"

Kolombiya Anayasa Mahkemesinin yukarıda anılan kararın, anayasa değişikliklerinin anayasaya uygunluğunun esas bakımından denetimi yoluyla demokratik işleyişin muhafaza edilmesinin başarılı bir örneği olarak görmek mümkündür. Ancak bunun bir istisna teşkil ettiği belirtilmelidir. Kademeli anayasa değişikliği eşiklerinin bulunduğu Venezuela, Ekvador ve Boliviya gibi diğer And ülkelerinde de, devlet başkanının seçilme sayısını sınırlayan hükümleri kaldıran anayasa değişiklikleri anayasa mahkemeleri tarafından esastan incelenmiştir. Ancak söz konusu değişiklikler bu mahkemeler tarafından anayasanın temel yapısına etki eden veya temel hakları zedeleyen değişiklikler olarak görülmemiş ve olağan anayasa değişiklikleri için öngörülen usule tabi tutularak anayasaya uygun bulunmuştur.⁵⁹ Adı geçen üç ülkede de iktidardaki cumhurbaşkanları önce yeni bir anayasa yapmış, fakat görev sürelerinin sonuna yaklaştıklarında iktidarda kalmak için kendi koydukları sınırları kaldırmıştır. Yine bu ülkelerin hepsinde anayasa mahkemelerinin açıkça iktidarın kontrolünde olduğu iddia edilmektedir.⁶⁰ Cumhurbaşkanının seçilme sayısına ilişkin sınırlamaların tamamen kaldırılmasını anayasaya uygun bulan mahkemelerin temel gerekçesi ise seçmenlerin ve adayların temel haklarının korunması olmuştur. Landau ve Dixon, bu kararları “suistimalci yargısal denetim”in “zayıf” formu olarak nitelendirmektedir.⁶¹

Mahkemelerin aktif bir tutum takınarak iktidarların demokrasiyi zayıflatıcı girişimlerini bizzat desteklemeleri durumunda ise aynı yazarlara göre “güçlü” bir "suistimalci yargısal denetim"den söz edilebilecektir.⁶² Bunun Afrika'daki örnekleri Senegal ve Burundi'de yaşanmıştır. 2012 yılında, dönemin Senegal Cumhurbaşkanı Wade'in üçüncü kez aday olmasının Anayasa'ya uygunluğunu denetleyen Yüksek Mahkeme,

⁵⁹ Landau, 'Presidential Term Limits' (n 19) 227.

⁶⁰ David Landau, Rosalind Dixon, 'Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy' (2020) 53 University of California, Davis Law Review 2020, 1313, 1356.

⁶¹ ibid 1355-1358. Benzer kararlara Afrika'da da rastlanmaktadır. Örneğin, Ruanda Yüksek Mahkemesi, Başkan Kigame'ye 17 yıl daha iktidarda kalma imkânı tanıyan 2015 anayasa değişikliğini incelemiş ve demokrasinin korunması amacıyla tali kurucu iktidarın zımnî sınırlara tâbi olması gerektiği yönündeki tezlere rağmen değişikliği anayasa uygun bulmuştur.

⁶² ibid

cumhurbaşkanının görev süresini yedi yıllık tek bir dönemle sınırlayan anayasa değişikliğinin gelecekteki cumhurbaşkanlarını hedef aldığını, mevcut cumhurbaşkanına ileriye dönük olacak şekilde dahi uygulanamayacağına karar vermiştir. Üyelerinin tamamı Wade tarafından atanan Yüksek Mahkeme böylece açık anayasal engele rağmen Wade'in üçüncü kez aday olmasına imkân tanımıştır.⁶³ Brundi'de ise Cumhurbaşkanı Nkurunziza'nın partisi, 2015 yılında Anayasa Mahkemesine başvurarak Anayasa'da öngörülen yeniden seçilme sınırlamalarının geçiş dönemi ürünü olması nedeniyle mevcut Cumhurbaşkanı'nın yeniden seçilmesine engel olmayacağı yönünde bir görüş vermesini talep etmiştir. Anayasa Mahkemesinin bu yönde görüş bildirmesi üzerine üçüncü kez seçilen Nkurunziza ardından dördüncü ve beşinci kez seçilmesine olanak tanıyacak bir anayasa değişikliği yapmıştır. Senegal örneğinde olduğu gibi, Burundi'de de Anayasa Mahkemesinin ciddi baskı hatta tehdit altında söz konusu kararı verdiği ifade edilmektedir.⁶⁴

Orta ve Latin Amerika'daki örneklerde ise anayasa mahkemeleri bir adım daha ileri giderek devlet başkanının seçilme sayısına getirilen anayasal sınırlamaları anayasaya aykırı bularak iptal etmişlerdir.⁶⁵ Kosta Rika'da ve Nikaragua'da sonradan anayasaya eklenen yeniden seçilme sınırlamaları bu ülkelerin anayasa mahkemeleri tarafından siyasal katılım haklarını ihlal ettiği gerekçesiyle anayasa aykırı anayasa değişikliği olarak nitelendirilerek geçersiz sayılmış ve böylece görevdeki cumhurbaşkanlarına yeniden seçilme şansı tanınmıştır.⁶⁶ Devlet başkanının yalnızca bir kez seçilebileceği kuralının değiştirilemez anayasal hükümler arasında yer aldığı Honduras'ta ise anayasa değişikliklerinin anayasaya aykırılığı doktrinine benzer bir yorum yoluyla, 2015 yılında, yeniden seçilme yasağının geçersiz olduğu ilan edilmiştir.⁶⁷ Honduras Yüksek Mahkemesi, Anayasa hükümlerinin tamamının uluslararası insan hakları normları ile uyum içerisinde olması gerektiğine işaret ederek söz konusu

⁶³ ibid 1359.

⁶⁴ ibid s. 1360. Anayasa Mahkemesi Başkan Yardımcısı Mahkemenin kararını imzalamayı reddederek Ruanda'ya kaçmış ve Mahkeme üyelerinin ölüm tehdidi altında oylarını değiştirmek zorunda kaldığını ifade etmiştir.

⁶⁵ Landau, 'Presidential Term Limits' (n 19) 239; Landau, Dixon, (n 60) 1360.

⁶⁶ Landau, "Presidential Term Limits", (n 19) 239-242.

⁶⁷ ibid 242-243.

mutlak sınırlamayı ve bunu değiştirmeyi yaptırma bağlayan bir başka anayasa kuralının uygulanamaz nitelikte olduğuna hükmetmiştir.⁶⁸ Mahkemeye göre, devlet başkanının yeniden seçilmesinin yasaklanması hem seçmenlerin hem de seçilmiş başkanın temel haklarını ihlal etmekte; ayrıca bu yasağın kaldırılması yönündeki girişimlerin otomatik olarak cezalandırılması ifade özgürlüğü hakkına aykırılık oluşturmaktadır.⁶⁹ Nihayet Bolivya Anayasa Mahkemesi benzer bir yorumla 2009 Anayasası'nın orijinal metninde yer alan cumhurbaşkanının seçilme sayısı üzerindeki sınırlamayı geçersiz saymıştır.⁷⁰ 2015 yılında iki dönem görev süresinin üçe çıkarılmasını onaylayan Mahkeme, 2017 yılında vermiş olduğu bir kararla cumhurbaşkanının seçilme sayısına getirilen sınırlamayı tamamen kaldırmıştır. Yukarıdaki örneklerde olduğu gibi, Bolivya Anayasa Mahkemesinin de temel savı söz konusu sınırlamaların uluslararası insan hakları normlarına aykırı olduğu yönündedir.⁷¹

Bu örneklerin ortaya koyduğu gibi, anayasa değişikliği veya yeni anayasa yapımı yöntemlerinin iktidarların projelerini gerçekleştirmelerine elverişli olmadığı veya iktidarların bu tür riskler altına girmeyi göze almadıkları durumlarda anayasa mahkemeleri devreye girerek anayasal sınırlamaları etkisiz kılabilirler. Bu yolla anayasanın değiştirilemez maddeleri geçersiz sayılabilmekte (Honduras), referandumda reddedilen bir değişiklik yargıçların yorumuyla (Bolivya) hayata geçirilebilmektedir. Kolombiya örneği dışarıda bırakılırsa, anayasaya aykırı anayasa değişikliği doktrini de otoriter girişimlere karşı etkili bir savunma oluşturamamıştır. Dahası, suistimalci anayasa değişikliklerine karşı geliştirilen bu doktrin suistimalci bir yargısal denetimin dayanağı haline gelmiş

⁶⁸ ibid 243; Landau, Dixon, Roznai, (n 25) 40.

⁶⁹ Landau, 'Presidential Term Limits' (n 19) 242-243. Honduras'ta, 2009 yılında iktidardaki Başkan Manuel Zelaya yeniden seçilme yasağını kaldırmak amacıyla Kurucu Meclis oluşturulması girişiminde bulunmuş, akabinde askeri müdahale ile iktidardan düşürülmüştür. Bundan yalnızca altı yıl sonra, darbe sonrası iş başına gelen yeni iktidar, Kurucu Meclis veya anayasa değişikliği yoluna başvurmadan, beş üyesinden dördünü 2012 yılında değiştirdiği Yüksek Mahkemeye mutlak bir anayasal hükmün anayasaya aykırı olduğu yönünde bir karar aldırabilmiştir.

⁷⁰ ibid 244.

⁷¹ ibid. Mahkemenin bu kararından bir yıl önce, Morales, cumhurbaşkanının seçilme sayısına ilişkin sınırlamaların kaldırılması amacıyla bir referandum düzenlemiş ancak referandumu az bir farkla kaybetmiştir. Anayasa Mahkemesi böylece referandumda kabul edilmeyen bir değişikliği yorum yoluyla gerçekleştirmiştir.

(Kosta Rika ve Nikaragua), hatta yeniden seçilme sınırlamalarının bir anayasa değişikliğiyle konulmadığı durumlarda bile bu sınırlamaların geçersiz sayılmasında etkili olmuştur (Honduras ve Bolivya). Bu da göstermektedir ki suistimalci anayasacılık uygulamalarına karşı anayasal düzeni koruma amacıyla geliştirilen araçların başarısını veya başarısızlığını büyük ölçüde anayasa mahkemelerinin veya yüksek mahkemelerin tutumu belirlemektedir. Dolayısıyla mahkemelerin bağımsızlığı ve bil-hassa üyelerinin seçilme/atanma usulleri demokratik düzenin korunmasında kilit rol oynamaktadır.

Ç. Yeniden Seçilme Yasaklarının Kaldırılmasında İnsan Hakları ve Demokrasi Argümanı

Üzerinde durulması gereken son bir konu yukarıda değinilen anayasa mahkemesi kararlarında öne sürülen insan haklarına ve demokrasiye dayalı gerekçelerdir. Devlet başkanının yeniden seçilmesini sınırlayan veya yasaklayan hükümlerin temel hak ve özgürlüklere ilişkin güvence-lere ve demokrasiye aykırı olduğu savı anayasa mahkemeleri kararlarında o denli yaygınlık kazanmıştır ki Amerikan Devletler Örgütü, Venedik Komisyonundan bu konuda görüş bildirmesini talep etmiştir. Komisyon, öncelikle, uluslararası sözleşmelerde, ulusal anayasalarda ve yargı kararlarında "yeniden seçilme hakkı" şeklinde spesifik bir insan hakkı tanınmadığının altını çizmiştir.⁷² Bunun birlikte yeniden seçilme yasaklarının seçilmiş kişilerin siyasal katılım haklarını sınırladığı aşikârdır. Ancak mutlak bir hak olmayan seçilme hakkının objektif ve makul sınırlamalara tabi tutulmasının mümkün olduğunu belirten Komisyon, sınırsız bir güç kullanımının engellenmesi ve kontrol ve denge ile erkler ayrılığı gibi anayasal ilkelerin korunması amacıyla yeniden seçilmeye ilişkin anayasal sınırlar öngörülmesinin temsili demokrasilerde yaygın bir uygulama olduğunu vurgulamıştır. Dahası, insan haklarını koruma ve anayasayı savunma yükümlülüğü altında bulunan cumhurbaşkanının kendi politik haklarını anayasaya karşı ileri sürmesi mümkün değildir. Kısacası, Komisyon'a göre anayasalarda öngörülen dönem sınırlamaları cumhurbaşkanının politik haklarına haksız bir müdahale teşkil etmemektedir.⁷³ Nihayet, bu sınırlamaların seçmenlerin hakları üzerindeki etkilerine deği-

⁷² CDL-AD(2018)010 (n 12) § 81.

⁷³ § 96.

nen Komisyon, demokratik usullere göre iktidar değişimini mümkün kıldığı ve güç yoğunlaşmasını önlediği ölçüde, dönem sınırlamalarının demokrasiye ve seçmenlerin haklarına zarar vermediğine, aksine bunları korumaya hizmet ettiğine işaret etmiştir.⁷⁴ Komisyonun dile getirdiği bu görüşler, yeniden seçilme yasaklarının kaldırılmasında demokrasiye ve insan haklarına dayalı argümanlara başvurulmasının suistimalci bir yaklaşım olduğu yönündeki tezleri desteklemektedir.

III. Türkiye Örneği

Devlet başkanlarının yeniden seçilme sayısına ilişkin Türkiye özelinde değerlendirme bu konuya tarihsel bir bakışı gerekli kılıyor. Bu nedenle önce tarihsel arka planı ve oradan çıkacak bulguları serimleyecek, sonra da güncel tartışmaya dönük yanıtlar üreteceğiz.

A. Türkiye'nin Erken Döneminde Yasağın Yokluğu

Yeniden seçilme yasakları, en azından devlet başkanlığı yönünden, cumhuriyetlere özgüdür. Dolayısıyla bu kurumun bir monarşi öngören Osmanlı Anayasası'nda doğal olarak yeri yoktur. 1876 Anayasası'nda (Kanun-i Esasi), Osmanlı Hanedanı'nın en büyük evladının devlet başkanlığına yer verilmiş fakat tahta oturma sayısına ve süresine dair hiçbir sınıra yer verilmemiştir.⁷⁵

Türkiye'yi kuran Büyük Millet Meclisi döneminde, devlet başkanının kim olacağı veya süreleri konusunda tartışmalar gündeme gelmişse de Anayasa hazırlığında yeniden seçilme sayısı konusunda bir tartışma yaşanmamıştır.⁷⁶ Bununla birlikte, Osmanlı Meclis-i Mebusanında meclis başkanı bir yasama yılı için seçilirken Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun başkanın görev süresini bir yasama dönemi olarak belirlemiş olması,

⁷⁴ § 97-105.

⁷⁵ Anayasa'nın 3'üncü maddesi Latin harfleriyle aktaracak olursak şöyledir: "Saltanatı Seniyei Osmaniye hilâfeti kübrayı İslâmiyeyi haiz olarak sülalei âli Osmandan usulü kadimesi veçhile ekber evlada aittir."

⁷⁶ Tutanaklar için bkz. Murat Sevinç ve Dinçer Demirkent, Kuruluşun İhmal Edilmiş İstinası: 1921 Anayasası ve Tutanakları (İletişim 2017). Taslak için bkz. ss. 88-90, 238 ve 421-423.

1920'den 1923'e kadar meclis başkanı olan Mustafa Kemal Paşa, siyasal rejimin "meclis hükümeti" niteliği uyarınca devlet başkanı gibi hareket etmiştir.

makama özel bir değer atfedildiğini gösterir.⁷⁷ Fakat bu özel makama seçilme sayısı kaydıyla sınırlanmamıştır.

1923'te Cumhuriyet'in ilan edilmesiyle ayrı bir Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuş ve bu makama da Mustafa Kemal Paşa seçilmiştir. Bundan kısa bir süre sonra 1924 Anayasası'nın (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) hazırlık sürecine geçilmiştir.

Bu dönemde hazırlanan anayasa taslaklarına baktığımızda da, süre kaydına odaklanan herhangi bir hükmün olmadığını görürüz. Örneğin Mustafa Kemal Paşa'nın kendi el yazısıyla hazırladığı müsveddelerden oluşan ilk anayasa taslağında (günümüzün Türkçesine uyarlarsak) "Türkiye Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu tarafından ve kendi üyeleri arasından beş yıl süreyle seçilir. Tekrar seçilme mümkündür" yazar.⁷⁸ O günlerde zaten gün yüzüne çıkmamış bu metinde herhangi bir yeniden seçilme sınırı getirilmemiştir. Benzer biçimde, o dönem gündeme gelen, Ahmet Süreyya Bey'in sunmuş olduğu teklifin 50'nci maddesinde TBMM tarafından bir seçim devresi için seçilecek olan Cumhurbaşkanının tekrar seçilmesinin mümkün olduğu söylenmiştir.⁷⁹ Bunlardan daha önemlisi, Kanun-u Esasî Encümeninin (Anayasa Komisyonunun) teklif ettiği metnin 31'inci maddesinde Cumhurbaşkanının TBMM Genel Kurulu tarafından seçileceği söylenmiş ve yeniden seçilmenin mümkün olabileceği ifade edilmiştir.⁸⁰ Teklifte yedi yıl olarak önerilen görev süresi Mecliste nispeten uzunca tartışılmış, sürenin beş yıl veya dokuz yıl olması gibi öneriler gelmiş, bu yöndeki tartışma-

⁷⁷ Atilla Özer, *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri* (Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yay. 1981) 49; Rıdvan Akın, *TBMM Devleti (1920-1923) Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare (İletişim 2014) 65. Osmanlı'daki meclis başkanları konusunda bkz. Veysi Kayıran, Reis Paşalar: Birinci Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e Türkiye'de Meclis Başkanlığı Kurumu* (Berikan Yay. 2011).

⁷⁸ Mustafa Kemal Atatürk, *Türkiye Cumhuriyeti İlk Anayasa Taslağı* (Kentbank Yay. 1998) 9-10.

⁷⁹ Kâzım Öztürk, *Türk Parlamento Tarihi: TBMM II: Dönem 1921-1927 C. 1* (TBMM Vakfı 1993) 416-426.

⁸⁰ TBMM Zabıt Ceridesi, D. 2, C. 7, 09/03/1924, 217-223.

lardan sonra sürenin “bir seçim dönemi” olması kararlaştırılmıştır.⁸¹ Fakat yeniden seçilme yasakları gündeme dahi gelmemiştir.

Sonuç olarak Anayasa'nın 31'inci maddesi “*Türkiye Reiscumhûru Büyük Millet Meclisi Hey'et-i Umûmîyesi tarafından ve kendi âzâsı meyanından bir intihap devresi için intihap olunur. Vazifei Riyâset yeni Reisicumhûrun intihabına kadar devâm eder. Tekrar intihap olunmak câizdir.*” biçimini almıştır. Bunun 1945 yılındaki öz Türkçeleştirilmiş versiyonu “*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.*” biçimindedir. Yani Cumhurbaşkanı için bir seçim dönemine denk düşen beş yıl gibi bir süre kaydı getirilmekte fakat tekrar seçilme yasağına yer verilmemektedir. Nitekim Mustafa Kemal Atatürk, ilk kez Cumhurbaşkanı seçildiği 29 Ekim 1923'ten hayatını kaybettiği 10 Kasım 1938'e kadar, 15 yıllık süreçte, toplam dört defa seçilmiştir. İlk 1921 Anayasası döneminde Cumhuriyetin ilanıyla; üçü 1924 Anayasası döneminde (1927, 1931 ve 1935) gerçekleşen bu seçimlerde hep oybirliği söz konusu olmuştur. Gazi'nin ölümünden bir gün sonra 11 Kasım 1938'de Cumhurbaşkanlığına seçilen İsmet İnönü de üç farklı dönemde (1939, 1943 ve 1946) Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Çok partili hayata geçildikten sonra ise, bu defa 22 Mayıs 1950'de Cumhurbaşkanlığına seçilen Celâl Bayar, bundan sonra iki defa daha (1954 ve 1957) Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Yani Cumhuriyet'in ilk otuz yedi yılı, üç Cumhurbaşkanıyla geçmiş, bu dönemde Atatürk dört, İnönü dört, Bayar üç defa Cumhurbaşkanı seçilmiştir.

Bu örnekler göstermektedir ki 1961 Anayasası dönemine kadar yeniden seçilme yasağı olmadığı gibi Cumhurbaşkanları da kendiliğinden bu makamdan vazgeçmiş değildir.⁸² Fakat burada iki önemli noktaya dikkat çekmek gerekir. Birincisi, söz konusu dönem en azından kâğıt üzerinde “meclis hükûmeti” veya onun türevi sayılabilecek türden bir siyasi rejim söz konusudur. 1924 Anayasası, Cumhuriyet deneyiminin

⁸¹ A. Şeref Gözübüyük ve Zekâi Sezgin, 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri (AÜSBF İİE Yay. 1957) 240-253.

⁸² Anılan dönemde çok partili hayata geçilmesinden sonraki 1946, 1950 ve 1954'tekiler hariç seçimlerin tamamı oybirliği ile gerçekleşmiştir. 1 Kasım 1957'deki seçimi muhalefet milletvekilleri boykot etti. 610 milletvekilinin Demokrat Partili 413'ünün katıldığı oylamada da Bayar oybirliğiyle seçilmiş oldu.

henüz başlarında, kurucu liderin monarşi kırıntıları hâlâ varlığını gösterirken köklü adımlar attığı bir anayasadır. Metin, II. Dünya Savaşı öncesi dönemin anayasa yargısı ve diğer pek çok insan hakları kurumundan uzak olduğu ve çoğunlukçu ve egemenlik algısının egemen olduğu bir dönemde hazırlanmış ve uygulama bulmuştur. Zaten o nedenledir ki Anayasa, egemenliğin insan haklarıyla kayıtlanmasının hâkim düşünce hâline geldiği XX. yüzyılın ikinci yarısında ayakta duramamıştır. İkincisi, anılan metnin hazırlandığı dönemde tüm dünyada anayasacılık hareketlerinin önemli tetikleyicilerinden biri olan ABD Anayasası'nda dahi böylesi bir sınır yoktur. ABD'deki bu yöndeki anayasa değişikliği, karşılaştırmalı anayasa hukukunda konunun öneminin kavranmasına ve bu yönde bir hassasiyete kapı aralamıştır. Bunun yankısı diğer pek çokları gibi Türkiye'de de sonradan duyulmuştur.

Dolayısıyla anılan dönemdeki durum, günümüz açısından emsal olamaz. Bu bakımdan, XX. yüzyılın çağdaş kurumların hemen hepsinin yansımaya bulunduğu 1961 Anayasası nirengi noktası olarak kabul edilmelidir.

B. “Arka Arkaya” Seçilme Yasağı (1961)

1961 Anayasası, çok sayıda Avrupa anayasasının yanı sıra, ülke içinde üretilen iki (etüt ve yardımcı) metne dayanıyordu. Bunlar, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün Anayasa Ön Taslağı (Mülkiye Taslağı) ve İstanbul Üniversitesi Anayasa Komisyonu Anayasa Ön Taslağı (İstanbul Taslağı) idi.⁸³ Mülkiye Taslağı'nda bu konu “*Cumhurbaşkanının süresi yedi yıldır. Arka arkaya iki defa seçilmek caiz değildir.*” (md. 57/1) biçiminde düzenlenmişti. İstanbul Taslağı da Cumhurbaşkanı'nın Meclis tarafından nitelikli çoğunlukla ve 7 yıl için seçilmesini öngörüyor; yeniden seçilme yasağını ise “*Bir defa Cumhurbaşkanı seçilerek görev süresini dolduran veya bu süre dolmadan önce herhangi bir sebeple ayrılan kimse, Anayasada Cumhurbaşkanlığı için öngörülmüş bir dönemlik süre geçmedikçe, yeniden Cumhurbaşkanı seçilemez.*” (md. 93/4) biçiminde düzenliyordu.⁸⁴ Yani iki metin de farklı formüllerle de olsa Cumhurbaşkanı için yeniden seçilme yasağını öngörüyordu.

⁸³ Her iki metin için de bkz. Server Tanilli, *Anayasalar ve Siyasal Belgeler* (Sulhi Garra Matbaası 1976) 139-222.

⁸⁴ *ibid* 151 ve 191.

Bu öneriler, Temsilciler Meclisine sunulan “Anayasa Tasarısı”na yansımıştır. Tasarıda, tarafsız olmasını öngörülen Cumhurbaşkanının görev süresi, 5 yıldan 7 yıla çıkarılmış; Mülkiye ve İstanbul tasarılarına koşut biçimde “arka arkaya iki defa” seçilme yasağı getirilmiştir.⁸⁵

Maddeye dönük tartışmalara baktığımızda; öncelikle, 1924 Anayasası dönemindeki Cumhurbaşkanlığı makamının Meclis Hükûmeti sisteminin sonucu olarak, “gerek süresi gerek bünyesi bakımından” Meclis’e sıkı bağlı olduğu fakat yeni siyasal rejimde tarafsız, bağımsız, demagojiden uzak ve itibarlı bir Cumhurbaşkanlığı oluşturulmak istendiğine dönük bir gerekçenin sunulduğunu görmekteyiz.⁸⁶ Gelgelelim gerekçede “arka arkaya iki defa seçilme” yasağı konusunda hiçbir net açıklamaya yer verilmemiştir.

Bu durum, Temsilciler Meclisi üyeleri arasında eleştiri konusu olmuştur. Örneğin Sırrı Atalay, bu konuda bir açıklama olmadığını ve gerekçenin tatmin edici olmadığını dile getirmiş, ayrıca böyle bir kaydın “hiçbir demokratik ülkede” olmadığını savunmuştur. Atalay -demokratik ülkelerle ilgili genelleyci ve hatalı iddiası bir tarafa bırakılırsa- ciddiye alınabilecek bir eleştiri dile getirmiştir. Ona göre; düşürülemez olan, siyasi sorumluluğu da bulunmayan, ayrıca bir daha seçilemeyeceğini de bilen bir kişi, basiretli hareket etmeyebilir. Ayrıca toplumun desteğini alan bir kişinin bir daha seçilmesine engel olunması da yerinde değildir.⁸⁷

Bu eleştiriye yanıt vermek ise Anayasa Komisyonu sözcüsü Turan Güneş’e düşmüştür. Güneş’in parlamenter rejimin kendine özgü özelliklerine göndermelere dayanan yanıtı şöyledir:

“Muhterem arkadaşlar, Cumhurbaşkanının bir hakem olduğunu ve mümkün olduğu kadar parlâmentoda ekseriyetin tesirinde kalmaması lazım geldiğini düşündük ikinci bir defa seçilme düşünülecek olursa, o zaman ekseriyetin tesiri altında kalabileceğini, Cumhurbaşkanının istikbal endişesine düşmemesinin daha doğru olacağına inandık.”⁸⁸

⁸⁵ Temsilciler Meclisine sunulan Anayasa Tasarısı’nda bu hüküm 94’üncü maddede idi. Bkz. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 30/03/1961, 73 (tutanaklara ekli metin).

⁸⁶ Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 30/03/1961, 37-38.

⁸⁷ Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 30/03/1961, 479.

⁸⁸ Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 30/03/1961, 486-487.

Komisyon adına konuşan Güneş, bir kişinin Cumhurbaşkanlığı görevinden sonraki dönemdeki siyasal geleceğiyle ilgili olarak da şunları söylemiştir:

“Muhterem arkadaşlarımızdan bazıları diyorlar ki, böyle muayyen bir müddet konmazsa Cumhurbaşkanının daha iyi hareket etmesi sağlanmış olur. Biz bu kanaatte değiliz. Çünkü, belki muayyen bir çoğunluğu bulması ihtimali vardır. Kendisinin 7 yıl Cumhurbaşkanlığı hayatından sonra siyasi istikbali -tabir caizse- teminat altına alınmıştır. Çünkü, Senato üyesi yapılmaktadır. Binaenaleyh, seçim galesi söz konusu değildir.”

Son olarak, Mehmet Salim Hazardağlı'nın, bir kişinin neden iki defa seçilemeyeceğine ilişkin net ve tekrar eden sorusuna ise yine Komisyon adına konuşan Güneş'in yanıtı şöyledir:

“Bu mevzuda diyeceğimizi dedik, zannediyorum. 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, onu düşünerek, seçilmeyi düşünerek bazı hatalı hareketlere kendini kaptırabilir. Sonra, yedi senelik müddetini bitiren Cumhurbaşkanından sonra, yeni bir Cumhurbaşkanı seçilecek ve yeni bir ruh, yeni bir zindelik getirecektir, biz bunu düşündük. Bunu nazarı dikate aldık.”⁸⁹

Bu tartışma, söz konusu yanıtla birlikte kapanmıştır. Önergelere geçildiğinde, kimi üyeler bu soruna hiç değinmeyen, yani anayasal sesizlik getiren dolayısıyla da birden çok defa seçilmeye izin veren önergeler sunmuş; Cemal Reşit Eyüpoğlu, Hamdi Orhon, Kemal Türkoğlu ve Salih Türkmen ise yasağın formülünü değiştirerek “aynı kimse ancak bir defa daha Cumhurbaşkanlığına seçilebilir” düzenlemesini içeren ortak imzalı bir önerge sunmuşlardır.⁹⁰ Ne var ki bu önergelerin hiçbiri kabul edilmemiştir. Sonuç olarak Anayasa Komisyonu'nun yaklaşımı benimsemiş ve yeniden seçilme yasağı “Bir kimse arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez” formülüyle kabul edilmiştir. Bu sürecin sonunda kabul edilen 1961 Anayasa'nın konuyla ilgili 95'inci maddesi şöyledir:

⁸⁹ Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 30/03/1961, 487.

⁹⁰ Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 30/03/1961, 488-489.

“Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış kendi üyeleri arasından, üye tam-sayısının 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.”

1961 Anayasası döneminde üç Cumhurbaşkanı görev almıştır. Bunlardan 1961’de seçilen Cemal Gürsel görev süresini doldurmadan yaşamını yitirmiştir. Gürsel’den sonra Cumhurbaşkanlığına seçilen Cevdet Sunay, bu yasağa uymuş ve sorgulamamış; 1973’te göreve gelen Fahri Korutürk de 1980 yılında görev süresinin dolduktan sonra, söz konusu yasağı tartışmaya açmamıştır.

Anayasa, arka arkaya olmamak üzere ikinci defa seçilmeye izin veriyordu ama Anayasa veya koşula uygun Cumhurbaşkanı, bu olasılığın gerçekleşebileceği kadar uzun yaşamamıştır. Bunun yanında, bu noktada dikkat edilmesi gereken bir yön vardır. Az önce sayılan isimler, Cumhurbaşkanı seçilmeden önce, (sırasıyla) Kara Kuvvetleri Komutanı, Genelkurmay Başkanı ve Deniz Kuvvetleri Komutanıdır. Yani anılan kişiler, bu makama gelmeden önce aktif ve gündelik siyasetin içinde değil, kendilerinden tarafsızlık beklenen askeri görevlerdeydiler. Dinamik bir parti tabanına veya halk hareketine dayanmamış; alanlardan, hatta aktif olarak cepheden gelmemişlerdir. Başka bir deyişle Cumhurbaşkanlarının, “Ulu Önder”, “Millî Şef” ve “Galip Hoca” gibi sırasıyla hiyerarşik olarak azalan popüleritesi, “Cemal Ağa” ile birlikte belli bir eşğin altına inmiş, halk desteğinden yoksun hâle gelmiştir.⁹¹ Dolayısıyla, söz konusu Cumhurbaşkanlarının yeniden seçilmek istemelerini tetikleyecek kamusal talep veya siyasal etkileşimleri yoktu. Bu yöndeki arzular, halk arasında belli tabanı olan ve siyasetle içli dışlı olanlardan gelmektedir. En azından 1982 Anayasası dönemindeki deneyim bunu göstermektedir.

⁹¹ Türkiye tarihinde halkın, benimsediği liderlere takma isimle adlandırma geleneği vardır. “Karaoğlan”, “Baba”, “Tonton”, “Bacı” gibi, siyasetçiyi aileden biri kılmaya çalışan takma isimlerden sonra “Reis” tercihinin kendine özgü sosyo-politik bir anlamı, içine girdiğimiz yeni döneme özgü bir niteliği olsa gerek.

C. “İki Defa” Seçilme Yasağı (1982)

1982 Anayasası'nın hazırlık sürecine baktığımızda, Anayasa Komisyonu'nun sunduğu ilk taslakta (md. 110) bu kuralın tıpkı 1961 Anayasası'nda olduğu gibi kaldığını görürüz.⁹² Gerekçede bu konuda yine net bir açıklama yoktur.⁹³ Yasak, Danışma Meclisinde de tartışılmıştır. 1961 Anayasası'nın hazırlığında Sırrı Atalay'ın dile getirdiği savlarını, 1982 Anayasası döneminde dillendirmek M. Fevzi Uyguner'e düşmüştür. Uyguner'e göre:

“(...) kendisini hizmetiyle, iyi ahlakıyla ve bütün tedbirleriyle millete, kamuoyuna ve bütün çevresine, iç ve dış dünyaya sevdirmiş ise, saygınlık kazanmış ise ikinci defa niçin milleti böyle bir insanın hizmetinden mahrum bırakalım? (...) Burada söz konusu edilecek olan husus, Cumhurbaşkanına ikinci defa cumhurbaşkanlığı şansı bağışlamaktan ziyade, milletin iyi bir Cumhurbaşkanının, seçkin bir Cumhurbaşkanının hizmetlerinden mahrum olmamasını temin etmek amacımız olmalıdır. Böyle bir Cumhurbaşkanı elbette ki ikinci defa seçilmeye hak kazanır, layıktır ve seçilmelidir”⁹⁴.

Aynı görüşü paylaşan Kâzım Öztürk'e göre de “1960'dan önce, hiçbir sınırlama getirilmeden yapılan seçmelerin herhangi bir zararını görmedik; ancak ne var ki her iki hususu da denediğimize göre Devlet Başkanı seçiminin iki dönem için olmasında yarar vardır. Denenmiş, çalışkan bir Devlet Başkanının bir dönem daha devletin başında kalmasında büyük yarar vardır.”⁹⁵

Bu defa, anılan savlara yanıt vermek ve karşı argümanları ileri sürmek, Komisyon üyelerinden önce diğer üyelere düşmüştür. Sürelerin kendi içinde tutarlı olduğunu söyleyen, değişiklik hâlinde bütün bir sistemi revize etmeyi gerektirecek dengesizliklerin oluşacağına dikkat çeken Ahmet Senvar Doğu'ya göre, insan ömründe çok büyük bir devreye denk düşen 14 senede, kişinin performansının düşmesi olasılığı da vardır.⁹⁶ Beşir Hamitoğulları ise tamamen tarafsızlık kurgusuyla oluşturulan

⁹² Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, 04/08/1982, 30.

⁹³ Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, 04/08/1982, 47

⁹⁴ Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, 02/09/1982, 398. Bu yaklaşım A. Asım İğneciler tarafından da desteklenmiştir. Bkz. s. 399.

⁹⁵ Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, 02/09/1982, 388.

⁹⁶ Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, 02/09/1982, 398.

Cumhurbaşkanına yeniden seçilme olanağı tanınması, tarafsızlık ilkesini ortadan kaldıracaktır. Çünkü bu durumda Cumhurbaşkanı, “kendisini yeniden seçebilecek güçte olan siyasal partinin bir türevi olur.”

Hamitoğulları bunun yanında ikinci bir sakıncaya dikkat çekmiştir:

*“Uzun süre, iki dönem bir kimse bir mevkii işgal ederse, yetkileri alanına giren bütün dalları, bu menfaate göre biçimlendirir, yoğurur. Bu, dünyanın her tarafından böyledir. Bu bakımdan da Cumhurbaşkanı-
nın millî olması gereken, yani Türkiye'nin bütün partilerini ayırıcılık
gütmeden göz önüne alması gereken niteliği zayıflar ve millî yararlar
hizmet vermesi gerekirken, ister istemez sadece bir grubun yararları
yönünden kanalize olur (...)”*⁹⁷

Komisyon sözcüsü Orhan Aldıkaçtı da söz konusu yasağın “şahsi iktidar endişesi” nedeniyle getirildiğini dile getirmiş ama bunun yanında, fizyolojik yönden gündeme gelebilecek sorunlara da dikkat çekmiştir.⁹⁸ Arka arkaya olmayan ikinci defa seçilmenin, ilk seçimden 14 yıl sonra yeniden seçilme olasılığını taşımasının anılan fizyolojik sorunları gündeme getirebileceğine dikkat çekilmesi üzerine, Abdülbaki Cebeci'nin, bu düzenlemedeki “arka arkaya” ifadesinin çıkarılmasına ilişkin önergesi⁹⁹ kabul görmüştür.

Bu yönde anayasal sessizlik öneren veya kuralın “bir kimse, arka arkaya iki defadan fazla Cumhurbaşkanı seçilemez” biçiminde değiştirilmesine ilişkin önergeler ise kabul görmemiştir.¹⁰⁰

Sonuç itibarıyla kural, “bir kimse iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez” biçimini almıştır. Danışma Meclisinin kabul ettiği (md. 109/3) bu formül, Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu tarafından (md. 101/3) da herhangi bir ek tartışma yapmadan aynen benimsenmiştir.¹⁰¹

⁹⁷ Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, 02/09/1982, 399.

⁹⁸ Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, 02/09/1982, 400.

⁹⁹ Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, 02/09/1982, 377.

¹⁰⁰ Bu değişiklik Fevzi Uyguner, Rıfat Bayazıt ve Bekir Sami Daçe'nin ortak, Halil Akaydın'ın tek başına sunduğu önergede vardır. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, 02/09/1982, 377.

¹⁰¹ Yasak, Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde md. 109/3'te, Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunun kabule ettiği metinde ise md. 101/3'te yer almaktaydı. Millî Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, 18/10/1982, 142-143.

Devlet Başkanı Kenan Evren, Anayasa ile birlikte Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Evren'in -kendisinden önceki asker kökenli Cumhurbaşkanlarına koşut biçimde- yeniden seçilmek konusunda bir yaklaşımı olmamıştır. Evren'den sonraki dönem ise bu tartışmanın canlanmaya başlayacağı dönem olacaktır.

Örneğin, 1989'da Cumhurbaşkanlığına seçilen Turgut Özal, başkanlık sistemi yanlısı olduğunu ve bu nedenle seçim süreleri ve esaslarının değiştirilmesi yanlısı olduğunu fırsat buldukça dile getirmiştir.¹⁰² Dolayısıyla görev süresinin sonlarına doğru böylesi bir tartışmanın başlayacağı varsayılabilirdi. Gelgelelim Özal, görevinin dördüncü yılında öngörülen süreyi tamamlayamadan yaşamını yitirmiştir. Dolayısıyla o dönemde de böylesi bir tartışma yaşanmamıştır. Özal'ın ölümü üzerine boşalan Cumhurbaşkanlığına 16 Mayıs 1993'te Süleyman Demirel seçilmiştir. Süleyman Demirel'in görev süresinin sonuna yaklaşıldığında ise bu yasak açıkça gündeme gelmiş ve bazı tartışmalar baş göstermiştir.

Ç. Süleyman Demirel ve Tamamlanamayan Anayasa Değişikliği Girişimi (2000)

15 Mart 2000 tarihinde o sırada muhalefette bulunan Doğru Yol Partisi Genel Başkanı Tansu Çiller ile Fazilet Partisi Genel Başkanı Recai Kutan'ın öncülüğünde 187 milletvekili bir anayasa değişikliği teklifinde bulundu. Teklif, Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesini öngörüyordu. "Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Hiç kimse, iki defadan fazla cumhurbaşkanı seçilemez" biçimindeki düzenlemenin yanı sıra bir de "Bu kanunun yayımı tarihinde görevde bulunan cumhurbaşkanı, bir defa daha cumhurbaşkanlığı seçimine katılabilir." diye ayrı bir madde öngörülmüştü.¹⁰³

8 Mart 2000 tarihinde ise o sırada koalisyon ortağı olarak iktidarda bulunan Demokratik Sol Parti Genel Başkanı Bülent Ecevit, Milliyetçi Hareket Partisi Genel Başkanı Devlet Bahçeli ve Anavatan Partisi Genel

¹⁰² Bertil Emrah Oder, 'Türkiye'de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basma Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler' Teoman Ergül (haz.), Başkanlık Sistemi (TBB Yay. 2005) 31-71.

¹⁰³ Bu teklif şu adresten okunabilir: <<https://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-0452.pdf>> Erişim tarihi 15 Şubat 2021.

Başkanı Mesut Yılmaz'ın öncülüğünde 321 milletvekili bir başka anayasa değişikliği sundular. Teklifin gerekçesi şöyleydi:

“Teklifte, parlamenter rejimin dünyadaki diğer örneklerine uygun olarak Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıl olarak belirlenmekte ve aynı zamanda aynı kişinin bir kez daha Cumhurbaşkanı seçilebilmesi olanağı getirilmektedir. Bu teklifle tecrübesinden faydalanacağına 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.”

Söz konusu girişim, Cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesi esasına dokunmadan, yani siyasal rejimde değişiklik yapmadan görev süresini beş yıla çekiyor ve yeniden seçilme kuralının “Bir kimse, en fazla iki kez Cumhurbaşkanı seçilebilir” biçiminde değiştirilmesini öngörüyordu.¹⁰⁴

Bu girişime Doğru Yol Partisi milletvekilleri de eklemeli ve toplam 399 milletvekilinin sahiplendiği bir metin söz konusu oldu. Anayasa Komisyonu'nun raporuna yansdığı kadarıyla şu noktalar eleştiri konusu olmuştu:¹⁰⁵

- Cumhurbaşkanının 5+5'lik süre için seçilmesinin özellikle ikinci beş yıl için, geniş yetkileri olan fakat sorumsuz Cumhurbaşkanının tarafsızlığını tartışma konusu yapacağı, Cumhurbaşkanını siyasî alana çekeceği,

- Cumhurbaşkanının süresi ile ilgili olarak öncelikle 7 yıllık süresinin neden getirildiğine dikkat çekilmesi gerektiği, 5 yıla indirilmesinin gerekçelerinin yeterli olmadığı ve dünyada 7 yıllık süre örneklerinin bulunduğu,

- Mevcut Cumhurbaşkanının 101'inci maddede öngörülen değişiklikten yararlandırılmasının doğru olmadığı, halen görevde olan Cumhurbaşkanına bu değişiklikten yararlanma imkânının tanınmasının diğer üyelerin ve kişilerin haklarını zedeleyebileceği, mevcut 7 yıllık süresinin

¹⁰⁴ Bu değişiklik önerisinin metni için bkz. <<https://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-0477.pdf>> Erişim tarihi 15 Şubat 2021.

¹⁰⁵ Mehmet Ali Şahin ve Mehmet Özcan, ayrıca muhalefet şerhi de kaleme almışlardır. Bu rapor ve muhalefet şerhleri şuradan okunabilir: <<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss389m.htm>> Erişim tarihi 15 Şubat 2021.

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,

- Şu anki Cumhurbaşkanının bu değişikliğe göre tekrar seçilmesi durumunda üç yıl daha görev yapması gerektiği, bunu aşan sürede yapacağı işlemlerin meşruiyetinin tartışma konusu olacağı,

- Türkiye’de istikrarın bir kişiye ya da kişilere bağlanamayacağı dolayısıyla kanunların soyut, objektif ve gayri şahsî yapılması gerektiği bu konuda yanlış uygulamalara yol açılmaması,

- Parlatentonun yeni bir Cumhurbaşkanı seçebilecek güç ve yeterlilikte olduğu,

- Yapıya inmeyen değişikliklerin çözüm olamayacağı, millî ege-menliğin yansması olmayan bu türlü çözümlerin sürekli olamayacağı, önerilerin millî ihtiyaçlara cevap verip vermediği yönünden incelenmesi özellikle 5+5’in yansmalarının dikkate alınması gerektiği.

Kâğıt üzerinde 399 kişi tarafından desteklenen teklifin, Genel Kurul’da anayasa değişikliği için gerekli olan asgari oyu alacağına neredeyse kesin gibi bakılıyordu. Ne var ki gizli oylamanın sonucu, anayasa tarihimiz açısından sıra dışı bir nitelikte oldu. 514 milletvekilinin katıldığı oylamada 253 kabul oyuna karşılık 236 ret oyu çıktı. Ayrıca 4 çekimser, 4 geçersiz ve 17 boş oy kullanılmıştı. Yani anayasa değişikliği için geçerli olan 330 oya ulaşamadı. Meclis’in nitelikli çoğunluğunun sunduğu teklif basit çoğunluğun bile desteğini alamadı.¹⁰⁶

D. Abdullah Gül ve Tartışmalı Anayasa Değişikliği (2007)

5 Mayıs 2000 günü 330 milletvekilinin oyuyla Cumhurbaşkanı seçilen Ahmet Necdet Sezer yedi yıllık görev süresini tamamladı. Anayasa Mahkemesinin eski bir üyesi olan Sezer, Anayasa’nın amir hükmü karşısında yeniden seçilmek istediğine dair bir beyanda bulunmadı. Gelgelelim Sezer’in görev süresinin bitimine yakın bu yasakla ilgili sonuçlar doğuracak yeni bir tartışma ortaya çıktı.

Anayasa Mahkemesi tarafından 2008 yılında laiklik ilkesine karşı eylemlerin odağı olduğu tespit edilen Adalet ve Kalkınma Partisi (AK

¹⁰⁶ Bu konudaki oy sayıları için bkz.

<<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss389ek1m.htm>> Erişim tarihi 15 Şubat 2021.

Parti) 2007 yılının baharında Abdullah Gül'ü Cumhurbaşkanı adayı olarak göstermiş, bu adaylık özellikle laik çevrelerin tepkisini toplamıştı.¹⁰⁷ Buna ek olarak, Türk Silahlı Kuvvetlerinin 27 Nisan 2007 günü internet sitesinde yayımladığı ve kamuoyunda “e-muhtıra” olarak bilinen çıkışı, söz konusu tartışmaya yepyeni bir boyut kazandırmıştı. Bu süreçte Meclis'te milletvekili bulunan CHP, ANAP ve DYP ile birer milletvekili bulunan diğer siyasi partiler ve bağımsızlar, Gül'ün adaylığının bir dayatma olduğunu söyleyerek seçim oturumlarını boykot etme kararı aldılar. CHP'liler, oturumların eylemli bir içtüzük değişikliği olduğu savıyla Anayasa Mahkemesine başvurunca Mahkeme, bu boykot uyarınca seçim oturumlarında toplantı yeter sayısının (367) bulunmadığına karar verdi.¹⁰⁸

Bu gelişmeler karşısında erken seçim kararı alan AK Parti, oylarını arttırarak birinci çıktı. Ayrıca, yeni meclise Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ile CHP kontenjanlarından da olsa DSP'li milletvekilleri de girdi. CHP boykotunu sürdürmüştü de Abdullah Gül, diğer partilerin katıldığı oylamalarda MHP'nin adayı Sabahattin Çakmakoglu ve DSP'nin adayı Tayfun İçli'nin karşısında Cumhurbaşkanı olarak seçildi.¹⁰⁹ AK Parti bu süreçte, vaktiyle RP ve DYP'nin Süleyman Demirel için getirilmek istedikleri anayasa değişikliğine benzer bir hükmü hayata geçirmeye girişti. MHP, bu öneriyi Meclis'te destek verdi ve değişiklik referanduma kaldı. 21 Ekim 2007'de yapılan anayasa değişikliği referandumunda oylamaya katılan seçmenlerin %68,95 “evet” oyu verdi.¹¹⁰ Böylelikle, Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören 101'inci madde'nin konumuzla ilgili ikinci fıkrası şu biçimi aldı:

“Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.”

Söz konusu değişiklik, özellikle bazı merkez sağ siyasetçilerin 1920'li yıllardan bu yana özlem duyduğu, hatta kimi zaman taslağını sunduğu bir isteğin kanlı canlı karşılığıydı. Türkiye'de parlamenter gelenek ilk kez normatif olarak bu denli açıkça rayından çıkmış, yolundan

¹⁰⁷ Anayasa Mahkemesinin bu konudaki kararı için bkz. AYM, E.2008/1, K.2008/2, T.30/07/2008.

¹⁰⁸ AYM, E.2007/45, K.2007/54, T.01/05/2007.

¹⁰⁹ Abdullah Gül, 20 Ağustos 2007'de yapılan ilk turda 341, 24 Ağustos 2007'de yapılan ikinci turda 337 oy aldığı için seçilemese de 28 Ağustos 2007'de yapılan 3. tur oylamasında 339 oyla seçimi kazanmıştır.

¹¹⁰ Resmî Gazete, 31/10/2007, 26686.

sapmış oldu. Bu sapma kaçınılmaz olarak, konumuzla da ilgili bazı tartışmaları beraberinde getirdi.

E. Görev Süresi ve Yeniden Seçilme Konusundaki Anayasa Mahkemesi Kararı (2012)

On birinci Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün görevinin beşinci yılı Türkiye'de yeni bir anayasal tartışmayı beraberinde getirdi. Acaba Gül'ün görevi süresi ne kadardı ve yeniden aday olması mümkün müydü? Meclis bu konuda 19.01.2012 günlü 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçim Kanunu çıkardı. Kanun'un Geçici Birinci Maddesi şöyleydi:

“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.”

Cumhuriyet Halk Partisi bu hükmün iptali için AYM'ye başvurdu.

Öğretide bu konuda başlıca iki yaklaşım ortaya çıktı. Birinci görüşe göre adaylık dönemindeki durum esas alınmalıydı. Bunun anlamı Gül'ün görev süresinin yedi yıl olduğu ve yeniden seçilemeyeceğiydi.¹¹¹ İkinci görüşe göre ise Gül her ne kadar yedi yıl için seçilmişse de hukuk kuralları derhal uygulanmalıydı. Buna göre Gül'ün görev süresi beş yıldır ve dilerse ikinci defa aday olabilirdi.¹¹²

¹¹¹ Olgun Akbulut, 'Cumhurbaşkanının Seçimine Dair Anayasa Değişikliklerinin Siyasal Sisteme Etkiler' Prof. Dr. Mehmet Akad'a Armağan (Der Yay. 2012) 17-43; Faruk Bilir, '11. Cumhurbaşkanının Görev Süresi' (21/12/2011) Ankara Strateji; Ali Erdem Doğanoglu, 'Cumhurbaşkanının Görev Süresinin Belirlenmesi Sorunu' (2011) (3) Ankara Barosu Dergisi 196-210; Kürşat Erdil, Ömer Keskinsoy, 'Cumhurbaşkanının Görev Süresi' (2010) (1) Ankara Barosu Dergisi 253-258; Mustafa Erdoğan, 'Cumhurbaşkanının Görev Süresi 7 Yıldır', (13/02/2010) Star; Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku* (24. baskı, Beta 2020) 405, dn. 405; Bülent Yavuz, '2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları' (2008) 12 (1-2) Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 1173-1214.

¹¹² Kemal Gözler, 'Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Görev Süresi Ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi?' (2012) (66) Terazi Aylık Hukuk Dergisi 36-50; Mustafa Koçak, 'Cumhurbaşkanının Görev Süresi' (03/09/2010) Radikal; Fazıl Sağlam, 'Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Görev Süresi' (05/01/2012) Cumhuriyet; Murat Sevinç, 'Cumhurbaşkanı'na Açık Mektup' (19/06/2011) Radikal İki; Tolga Şirin, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı* (On İki Levha 2019).

Anayasa Mahkemesi, bu iki görüşten birincisine yakın fakat Gül lehine ek öğeler içeren bir sonuca ulaştı. Mahkemeye göre Anayasa'nın yeni metninde yedi yıl için seçime Cumhurbaşkanının görev süresini kısaltan bir ifade yoktur, dolayısıyla:

“Onbirinci Cumhurbaşkanının görev süresi Anayasa'ya göre yedi yıldır. İptali istenen düzenlemede de Onbirinci Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olduğu vurgulanarak konuya açıklık getirilmiştir.”

İşin ilginç yanı Mahkeme, bu yorumuyla on birinci Cumhurbaşkanı'nın görev süresi yönünden seçildiği anı esas almışsa da yeniden seçilme yasağı yönünden bu yaklaşımı benimsememiştir. Mahkemeye göre on birinci Cumhurbaşkanı Anayasanın değişiklik öncesi hükümlerine tabi kılan bu Kanun'un bu çıkarıma “iki defa seçilememeleri kuralını” da dâhil etmesi Anayasa'ya aykırıdır. Mahkeme bu konuyu -oldukça tartışmalı da olsa- temel hak ve özgürlüklerle bağlantılı olarak kavramayı tercih etmiştir. Görev süreci için geçerli olmayan bu ilginç yaklaşım gerekçesini (uzunca da olsa) aktarmak, konumuzla ilgili olduğu için anlam taşır:

“Kuralın temel olarak mevcut ve önceki cumhurbaşkanlarının bundan sonra yapılacak cumhurbaşkanlığı seçimlerinde aday gösterilmelerini engellemeyi amaçladığı anlaşılmaktadır.

5678 sayılı Kanun'la değiştirilen Anayasa'nın 101. maddesinin ikinci fıkrasının bir kimsenin en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebileceğini düzenleyen hükmü, maddenin eski metninde yer alan bir kimsenin iki defa Cumhurbaşkanı seçilmesini yasaklayan kuralı ortadan kaldırmıştır. Yeni düzenleme Cumhurbaşkanı adayı olmaya ilişkin diğer koşulları taşıyanlara ikinci kez aday gösterilme hakkını tanımaktadır. Bu hak bakımından Anayasada mevcut ve önceki Cumhurbaşkanları açısından herhangi bir istisna öngörülmemiştir. Bu nedenle mevcut ve önceki Cumhurbaşkanlarının bu haktan yararlanmaları doğaldır. Ayrıca seçme ve seçilme hakkı Anayasa'nın 67. maddesinde vatandaşlar açısından bir temel hak olarak öngörülmüştür. Cumhurbaşkanı 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.”¹¹³

Sonuç itibarıyla bu karar uyarınca Anayasa Mahkemesine göre, bir siyasi statüye seçilen kişilerin görev süresine ilişkin kurallar, seçim anına göre; yeniden seçilme haklarına ilişkin kurallar ise temel haklarla ilişkilendirilebildiği ölçüde adayın lehine olacak kurala göre belirlenmelidir.

F. Müstakbel Tartışma: Recep Tayyip Erdoğan Yeniden Cumhurbaşkanı Adayı Olabilir mi?

On birinci Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olarak belirlenmesiyle birlikte Cumhurbaşkanlığıyla ilgili tartışmalar 2014 yılına kadar ötelenmiş oldu. AYM kararı uyarınca Cumhurbaşkanı Gül, 2014’te yedi yıllık görev süresi bittikten sonra yeniden aday olabilirdi fakat yeniden aday olmadı. O yıl yapılan seçimlerde, Recep Tayyip Erdoğan, Ekmeleddin İhsanoğlu ve Selahaddin Demirtaş katıldı. Erdoğan, seçimi kazandı ve birinci defa Cumhurbaşkanı seçildi. Bu süreçte önce darbe girişimi (15 Temmuz 2016), ardından OHAL ilanı (20 Temmuz 2016) ve siyasal rejimi değiştiren anayasa değişikliği (16 Nisan 2017) gerçekleşti. 2017 değişikliği Cumhurbaşkanlığı seçimi ile milletvekili seçimlerinin aynı tarihte yapılmasını öngördü. Ayrıca “*Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir.*” (md. 116/2) denilerek ayrıksı bir hükme de yer verildi. Böylelikle Erdoğan’ın üçüncü defa Cumhurbaşkanlığı adaylığı olasılığına, sonuncusunun erken seçimle birlikte yapılması koşuluyla, kapı aralanmış oldu.

Bu değişikliklerden bir süre sonra MHP Genel Başkanı Devlet Bahçeli’nin erken seçim önerisiyle 2019’da yapılması gereken Cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçimleri 2018’e çekildi. Recep Tayyip Erdoğan, Muharrem İnce ve Selahattin Demirtaş arasında yapılan seçimde Erdoğan ikinci kez Cumhurbaşkanı seçildi.

Bu noktada yeni bir tartışma gündemimize girmiş oldu: Recep Tayyip Erdoğan yeniden aday olabilir mi? Bu sorunun biri tartışmasız biri tartışmalı iki yanıtı var.

¹¹³ AYM, E.2012/30, K.2012/96, T.15/06/2012.

1. Tartışmasız Yanıt: Erken Seçim Yapılması Durumunda Aday Olabilir

Önce tartışmasız noktadan başlayalım. Anayasa'nın 101'inci maddesinin 2'nci fıkrası açıktır: “*Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.*” Recep Tayyip Erdoğan ilkin 2014'te seçilmişti. 2018'de yeniden seçildi. Dolayısıyla iki defa seçilmiş oldu; kural olarak yeniden seçilemez. Buna karşın, Anayasa'nın 116'ncı maddesinin 3'üncü fıkrası ise bu kurala bir istisna getirmiştir: “*Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir.*” Dolayısıyla olası bir erken seçimde *Recep Tayyip Erdoğan* yeniden Cumhurbaşkanı adayı olabilir. Fakat böylesi bir erken seçim için Meclis'in üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun seçimlerin yenilenmesine karar vermesi gerekir. Bu çoğunluk, üye tam sayısı 600 olan Meclis için 360 milletvekili demektir. Hâlihazırda AK Parti ve MHP'nin bu sayıda milletvekilleri yoktur. Dolayısıyla diğer partilerden birinin erken seçim konusunda destek vermesi gerekir.

Öğretide bu konuda bir tartışma yoktur.

2. Tartışmalı Yanıt: 2023'te Süresinde Yapılacak Seçimde Aday Olamaz

Konunun bir de tartışmalı bir yönü var. Bu tartışmalı yön herhangi bir erken seçim yapılmadan 2023'teki olağan zamanda yapılacak seçimde Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın yeniden aday olup olmayacağına noktasında toplanıyor. Şu ana değin bu konuda görüş bildiren anayasa hukukçularının çoğunluğu bu olasılıkta Erdoğan'ın aday olamayacağı görüşündedir. Alfabetik olarak sıralarsak, Ergun Özbudun, İbrahim Kaboğlu, Kemal Gözler, Murat Sevinç, Sevtap Yokuş Veznedaroğlu, Süheyl Batum, Şule Özsoy Boyunsuz bizim tespit edebildiklerimizdir.¹¹⁴

Bizim de katıldığımız bu görüşün ortak noktası Anayasa'nın kendi sözüdür: “*Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.*” Bu

¹¹⁴ Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku* (22. baskı Ekin 2018), s. 317-318; Şule Özsoy Boyunsuz, 'Anayasamıza Göre Cumhurbaşkanının Dönem Sınırı' (2018) (14) *Hukuk Defterleri*; Murat Sevinç, 'Hayret Verici Bir 'Anayasa' Yorumu' (11/06/2018) *Diken*; 'Anayasa hukukçularına göre Erdoğan'ın bir kez daha cumhurbaşkanlığına aday olmasının tek yolu meclisin erken seçime gitmesi' Ali Kemal Erdem (haz.), (15/09/2020) *Independent Türkçe*.

denli açıklık karşısında başkaca bir söz etmeye gerek yoktur. Bu lafzi yorumun gereğidir.

İkinci bir görüş ise iktidar çevreleri ile öğretilen bazı yazarlarca dile getiriliyor.¹¹⁵ Bu görüşün özü şöyledir:

“2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı ifadesi korunmuş olsa da, cumhurbaşkanlığı makamının anayasal statüsü değiştirilerek, başkanlık sistemine uygun başkanlık statüsü getirilmiştir. Dolayısıyla, “bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir” hükmü, Anayasanın 101 ve 102. maddelerinin değiştirilmesi ile yeni bir içerik kazanmıştır. Bu nedenle, mevcut Cumhurbaşkanının bu hüküm karşısındaki durumunu, Cumhurbaşkanının yeni anayasal statüsü üzerinden değerlendirmek gerekmektedir. (...) Anayasa Değişikliği hakkında 6771 sayılı Kanun’a göre (md. 18/b) ‘101 ve 102’nci maddelerinde yapılan değişiklikler, birlikte yapılacak ilk Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı tarihte, ... yürürlüğe girer.’ Bu hüküm gereğince ilk Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvim, 30 Nisan 2018 tarihinde başladığından, 101. maddenin yeni halinde yer alan “Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir” hükmü de 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan ilk birlikte seçimde uygulanmış olmaktadır. Dolayısıyla, 24 Haziran tarihinde seçilen Cumhurbaşkanının ilk başkanlık seçimidir. Bundan sonra yapılacak ilk birlikte seçim ikinci seçimi olacaktır.”

Bunun yanında, bu sava destek olarak Anayasa Mahkemesinin Abdullah Gül’ün görev süresiyle ilgili verdiği karardaki “seçilme hakkı” lehine yorum da hatırlatılmaktadır.

Bu yaklaşıma katılmak, farklı yorum kurallarına dayanan en az dört nedenle olanaklı görünmüyor.¹¹⁶

Birincisi sözel yorumun ulaştırdığı sonuç, bu denli zorlanamaz. Anayasa’nın “sözünü” son derece açıktır. Temel bir yorum ilkesidir: “Ku-

¹¹⁵ Abdurrahman Eren, 'Mevcut Cumhurbaşkanı Kaç Defa Seçilebilir?' (23/07/2018) Kânûn-i Esâsî; Adnan Küçük, 'Recep Tayyip Erdoğan 2023 Seçimlerinde Cumhurbaşkanlığına Aday Olabilir Mi?' (23/09/2020) Turktime.

¹¹⁶ Yorum teorileri ve burada da kullanılan çıkarımlar konusunda bkz. Bertil Emrah Oder, *Anayasa Yargısında Yorum Yöntemleri* (Beta 2015); Kemal Gözler, 'Yorum İlkeleri' Ozan Ergül (Haz.), *Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması* (TBB Yay. 2012) 15-119. İbrahim Ö. Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri* (Legal 2020).

rallar geniş, istisnalar dar yorumlanır.” (*Exceptiones sunt strictissimae interpretationis*) Bir kişinin iki defa Cumhurbaşkanı seçilmemesi kuraldır; bundan sapma ise istisnadır. Yine temel bir yorum ilkesidir: “*Yorum yoluyla istisna türetilmez.*” Gerçi kimi durumlarda, değişen koşullarda amaçsal bir yaklaşımla yorumla istisna üretildiği olur fakat bu ilgili normun konulmasından kısa bir süre sonra, yani tercihlerin taze olduğu günlerde yapılmaz. Dahası böylesi çıkarımlar, norm koyucunun istisnai koşulları akıl edemediği hâllerde geçerlidir. Oysa bu ana kuraldan (ikinci defa seçilme) ne zaman sapılacağı açıkça düzenlenmiştir: Cumhurbaşkanı'nın ikinci döneminde erken seçim yapılması. Bundan başka bir istisnaya yer verilmemiştir. Dolayısıyla daha birkaç yıl önce değiştirilen Anayasa'da bir istisna açıkça ifade edilmemişken, ifade edilmeyen bir istisnayı yorum yoluyla türetmek ikna edici değildir. Bu sonucu farklı yorum kuralları da destekler. Örneğin “*istisna bir arızı niteliklidir bir arızı nitelik olarak istisnanın olabilmesi için açıkça öngörülmüş olması gerekir.*” Kuralı gibi... Keza, eğer Anayasa koyucu, böylesi ek bir istisna getirmek isteseydi bunu da açıkça ifade ederdi çünkü “*kanun istediği zaman söyler; istemediği zaman ise susar.*” (*Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*) gibi... Eğer gerçekten böyle bir irade olsaydı, daha önceki en fazla iki defa seçilmeye dönük kısıtlamanın mevcut Cumhurbaşkanı için takip eden seçimlerde geçerli olmadığı geçici bir maddeye açıkça yazılırdı. Fakat böyle bir düzenleme yoktur.

İkincisi tarihsel yorum da anılan türden bir sonuca ulaşmamıza izin vermez. Tarihsel yorumun bir parçası olarak “*genetik yorum*”, yani “*normu oluşturan kural koyucunun niyetinin ve bu niyet içindeki iradenin araştırılması ve böylece normun oluşum öyküsünün belirlenmesi*” yöntemini benimseyecek olursak, bir kurala anlam verirken kuralın yapım sürecindeki tartışma tutanaklara, genel ve madde gerekçeleri ve tarihsel dayanak noktalarına odaklanmamız gerekir. Böyle bir tarama yapıldığında da sonuç yeniden *Erdoğan*'ın aday olamayacağı sonucuna çıkmaktadır. Çünkü 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğinin Meclis Genel Kurulu'ndaki tartışmalarında veya bu metnin kabul edilmesinden sonraki halkoylaması için yapılan propaganda sürecindeki konuşmalarda bu noktanın etraflı biçimde tartışılmadığı, halkın bu yönde bilgilendirilmediği ve dikkate değer bir değerlendirmenin gerçekleşmediği görülür. Cumhuriyet tarihinin en önemli Anayasa değişikliği sırasında, bir kişinin çok güçlü yetkilerle donatılan cumhurbaşkanlığı makamında yaklaşık 20

yıl kadar bulunabileceği sonucuna ulaşan bu yorumun, Anayasa'nın sözünde, hiç olmazsa oylanması sürecinde dile getirilmesi gerekmez miydi?

Üçüncüsü, bir norm yorumlanırken Anayasa'nın sistematığı ve amacı dikkate alınmalıdır. Bir kişinin ikinci defa seçilmemesinin hangi amaçla getirildiğini önceki sayfalarda ifade etmiştik: Cumhurbaşkanlığı sıfatının kötüye kullanımına engel olmak, Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamak ve Cumhurbaşkanlığı makamına dinamizm kazandırmak. Türkiye özelinde yaşı ilerlemiş bir devlet başkanına karşı kaygılar bulunmakla birlikte karşılaştırmalı anayasa hukukunda olduğu gibi iktidarın kötüye kullanılması ve adı konmamış bir monarşist eğilimin baş göstermesinin frenlenmesi kuralın temel amacıydı. Yine temel bir yorum kuralıdır: Bir kural yorumlanırken, o normun varlık koşulunun temeli oyulmamalı ve absürt sonuçlara ulaşmaktan (*argumentum ad absurdum*) kaçınılmalıdır. 2017 Anayasa değişikliğinin önceki seçim sayılarını sıfırladığı ve yeniden adaylık yapılmasının mümkün olabileceğini söylemek iki defa seçilme kuralını içini boşaltır. Örneğin bu yoruma göre *Recep Tayyip Erdoğan* 2023'te ve 2028'deki bir erken seçim koşulunda yapılacak bir Cumhurbaşkanlığı seçiminde aday olabilecek, buna göre 2033'e kadar Cumhurbaşkanı olabilecektir. Bunun anlamı 19 yıl kadar cumhurbaşkanlığıdır. Bu denli uzun bir süre boyunca Cumhurbaşkanlığı yapılabileceğini kabul edecek olursak, Anayasa'daki kuralın bir anlamı kalır mı? Bu koşullarda hâlâ bir anayasa sistematığından ve sözcüğün gerçek anlamıyla iktidarı sınırlandıran bir Anayasa'dan bahsedilebilir mi?

Dördüncüsü, bu sorunu hak kuramı uyarınca ele almak seçenек dahilindedir. Eğer böyle bir yaklaşım sergilenecek olursa tıpkı "*belirsizlik hâlinde özgürlük lehine yorum yapılır*" (*uotiens dubia interpretatio libertatis est, secundum libertatem respondendum erit*) kuralı devreye girebilir. Bu, tartışmalı da olsa **Abdullah Gül**'ün 7 yıllık görev süresinden sonra, Anayasa'nın yeniden seçilmeye olanak tanıyan yeni ve açık hükmüyle ilgili olarak anlam bulabilirdi. Gelgelelim somut olayda böylesi açıklıkta bir yeni kural yoktur. Anayasa'daki en fazla iki defa seçilmeye dönük kuralın, yeni sistemle birlikte önceki cumhurbaşkanlığı sayılarını sıfırladığına dair çıkarım yoruma dayanmaktadır. Böylesi tartışmalı bir yorumla türetilen ve anayasacılığın telosunu aşındıran bir kuralı, bir başka yoruma (özgürlük lehine yorum) eklemeye çalışmak zorlamadır. Gerçi, daha önceki sayfalarda aktardığımız gibi karşılaştırmalı anayasa hukukunda böylesi örnekler yok değildir. Ne var ki bu örneklerin suiistimalci anayasacılık (yani anayasa hükümlerinin ve yorum

kurallarının iktidarın pekiştirilmesi için kötüye kullanıldığı) bölümlenmesinin içinde yer aldığı akılda tutulmalıdır. Dahası Türkiye'nin de üyesi olduğu Avrupa Konseyi bünyesindeki Venedik Komisyonu'nun yeniden seçilme hakkı diye bir insan hakkından bahsedilemeyeceği, ayrıca seçim sırasındaki koşullara saygı gösterilmesi kaydıyla seçilme sayısında kısıtlamalara gidilmesinin meşru ve haklı çıkarılabilir gördüğü de “uluslararası sisteme uygun yorum” yaklaşımı uyarınca akılda tutulmalıdır.

Sonuç itibarıyla olağan durumda, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın bir erken seçim olmadıkça yeniden Cumhurbaşkanı adayı olması olanaklı değildir. Başka bir anayasa değişikliği yapılmadıkça, şu anda sürdürmekte olduğu Cumhurbaşkanlığı görevinin sona ereceği an olan 9 Temmuz 2023 günü saat 24.00'ten sonraki herhangi bir seçimde de aday olamaz.

Anayasa değişikliği yapılması durumunda ise bu bazı tartışmaları beraberinde getirir: suistimalci anayasacılık tartışmasının.

G. Türkiye Örneğinin “Suistimalci Anayasacılık” Yönünden Değerlendirilmesi

Nihayet cumhurbaşkanının görev süresi ve seçilme sayısı konusunda Türkiye'de bugüne kadar gözlemlenen anayasal gelişmelerin ve ileride gündeme gelebilecek çeşitli olasılıkların suistimalci anayasacılık bakımından kısaca değerlendirilmesi önem taşımaktadır. Öncelikle, 1961 Anayasası'nın getirmiş olduğu arka arkaya iki kez seçilememe kuralının karşılaştırmalı hukukta pek çok örneğinin bulunduğu ve Anayasa'nın yapıldığı dönemin eğilimlerine uygun olduğu kaydetmeliyiz.

1982 Anayasası'nın orijinal metninde öngörülen yedi yıllık tek dönem sınırlamasını beşer yıllık iki dönem şeklinde genişleten ve cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören 2007 anayasa değişikliğinin de iktidar yoğunlaşmasına yol açacak nitelikte olmadığı ve yine karşılaştırmalı hukukta sıklıkla kullanılan bir sınırlama modeli öngördüğü rahatlıkla söylenebilir.

Eleştiriye açık olmakla birlikte, on birinci Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün toplamda on iki yıl görev yapabileceğini belirten 15 Haziran 2012 tarihli AYM kararı¹¹⁷ da suistimalci bir yaklaşım olarak değerlendirilemeyecektir. Yukarıda aktarıldığı üzere, Mahkeme bu sonuca ulaşır-

¹¹⁷ AYM, E.2012/30, K.2012/96, T.15/06/2012.

ken, iki defa cumhurbaşkanı seçilebilme imkânını "temel bir hak" şeklinde nitelendirerek suistimalci anayasa yargısı örneklerinde (Nikaragua, Honduras, Bolivya) karşılaşılan bir argümana başvurmuştur. Ancak benzerlik bununla sınırlıdır. Nitekim, AYM'nin kararı iki kez seçilme kuralını geçersiz kılmamış, yalnızca on birinci Cumhurbaşkanı'na ikinci kez aday olma imkânı yaratmıştır. Öte yandan, diğer örneklerden farklı olarak, ikinci defa seçilme şansı tanınan Cumhurbaşkanı -her ne kadar doğrudan halk oyuyla seçilecek olsa da- yürütmenin tek elde toplandığı başkanlık sistemlerindeki devlet başkanlarıyla kıyaslanamayacak derecede sınırlı yetkilere sahiptir. Dahası, Cumhurbaşkanı 2012 yılında Anayasa uyarınca hâlâ "partisiz" dolayısıyla kâğıt üzerinde "tarafsız" bir devlet başkanıdır. Her halükârda Cumhurbaşkanı Gül'ün 2014 yılında yeniden aday olmaması nedeniyle AYM kararı somut bir etki doğurmamıştır. Yine de yeniden seçilme tartışmalarının hak ve özgürlükler temelinde ele alınmasının farklı koşullarda başka sonuçlara yol açabileceği hatırla tutulmalıdır.

Buna karşın, bir kimsenin en fazla iki kez cumhurbaşkanı seçilebileceği kuralına önemli bir istisna getiren 2017 anayasa değişikliğinin suistimalci anayasacılık çerçevesinde tartışılması pekâlâ mümkündür.¹¹⁸ Nitekim bu değişiklik ile cumhurbaşkanının ikinci döneminde TBMM tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi durumunda cumhurbaşkanına bir kez daha aday olma olanağı tanınmış ve böylece bir kişinin arka arkaya yaklaşık on beş yıl süreyle cumhurbaşkanlığı yapabilmesinin önü açılmıştır. Koşulsuz olmasa da bu sürenin birçok demokratik rejimdekine kıyasla uzun olduğu açıktır.¹¹⁹ Ancak bundan da önemlisi 2017 anayasa değişikliği parlamenter sistemi tamamen kaldırmış ve cumhurbaşkanını yürütme erkinin tek başı haline getirmiştir. Bu doğrultuda cumhurbaşkanı son derece geniş yetkilerle donatılmıştır. Buna karşın, başkanlık sisteminin üzerine kurulu olduğu denge ve denetleme mekanizmaları yeni hükümet sistemine entegre edilmeyerek yasama ve yargı karşısında çok güçlü bir devlet başkanlığı kurumu oluşturulmuş-

¹¹⁸ Bunu gündeme getiren ilk kişi Kemal Gözler'dir. Ancak Gözler, Cumhurbaşkanı'nın seçilme sayısına ilişkin değişiklik üzerinde durmamaktadır. Gözler, '16 Nisan'da Oylayacağımız Anayasa Değişikliği' (n 45).

¹¹⁹ Bu konuda Venedik Komisyonunun anılan raporuna bakılabilir. CDL-AD(2018)010 (n 12).

tur.¹²⁰ Bunlara ilave olarak cumhurbaşkanının bir siyasi partiye üye olma yasağının kaldırıldığı ve mevcut Cumhurbaşkanı örneğinde olduğu gibi siyasi parti başkanlığı ve cumhurbaşkanlığı sıfatlarının iç içe geçtiği dikkate alındığında, 2017 anayasa değişikliğinin mümkün kıldığı görev süresinin rejimin demokratik yapısını zayıflatabileceği açıktır. Nitekim cumhurbaşkanı, sahip olduğu geniş atama yetkileriyle başta yargı olmak üzere iktidarı denetlemekle görevli kurumlar üzerinde önemli bir kontrol sağlayabilmekte ve muhalefetin iktidar olma imkânını ciddi biçimde zorlaştırabilmektedir. Bu noktada Kolombiya Anayasa Mahkemesinin, devlet başkanının art arda iki kez seçilebilmesini sağlayan anayasa değişikliğini Anayasa'ya uygun, art arda üç kez seçilmesini mümkün kılan değişikliği ise Anayasa'ya aykırı bulurken kullandığı argümanların Türkiye örneğinde de geçerli olabileceği kanısındayız. Kısacası, cumhurbaşkanının seçilme sayısına ilişkin düzenleme mevcut haliyle dahi iktidarın kişiselleşmesine yol açabilecek tehlikeler barındırmaktadır. Bu nedenle görevdeki Cumhurbaşkanı'nın görev süresini uzatmaya yönelik olası girişimlerin suistimalci anayasacılık kapsamında değerlendirilmesi hiç de abartılı olmayacaktır.

Şu hâlde yanıtlanması gereken soru şudur: Cumhurbaşkanının görev süresinin uzatılması yönünde bir girişim gündeme gelirse anayasal düzenin bunu engellemeye elverişli bir hukuki araca var mıdır? Hemen belirtmek gerekir ki dönem sınırlamasının yeni bir anayasa yapımı yoluyla kaldırılması veya bazı ülkelerde görüldüğü gibi önceki görev sürelerinin sıfırlanması durumunda bunun suistimalci bir anayasacılık faaliyeti olacağını savunmak dışında yapabilecek pek bir şey yoktur. Bu strateji daha önce Bolivya, Senegal, Kırgızistan, Peru ve Sudan'da denenmiş ve bu ülkelerin tamamında "başarılı" olmuştur.¹²¹

Yeniden seçilme engelini bir anayasa değişikliği ile aşılması durumunda ise farklı olasılıklar gündeme gelecektir. İlk olasılık, Anayasa Mahkemesinin bu değişikliği esastan inceleyerek Anayasa'ya aykırı bulması, yani anayasaya aykırı anayasa değişikliği doktrinine başvurmasıdır. Kuşkusuz Anayasa'nın 148'inci maddesi anayasa değişikliklerinin

¹²⁰ Bkz. Tolga Şirin, '2017 Anayasa Değişikliği'nin Yargı Bağımsızlığı Yönünden Değerlendirilmesi' (2017) 6 (11) Anayasa Hukuku Dergisi 85-116; Erkan Duymaz, 'Avrupa Konseyi Anayasal Birikimi Işığında 2017 Anayasa Değişikliği' (2017) 6 (12) Anayasa Hukuku Dergisi 683-697.

¹²¹ Versteeg et al. (n 14) 33.

sadece "şekil bakımından" denetlenebileceğini ve bu denetimin "teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları" ile sınırlı olduğunu belirterek esas bakımından denetimi kesin bir dille yasaklamıştır. Ne var ki AYM, 1982 Anayasası döneminde, biri 2008 diğeri 2010 yılında verdiği iki kararında, Anayasa'nın değiştirilmesi mümkün olmayan ilk üç maddesinde dolaylı yoldan değişiklik yapıldığı iddialarını ciddiye alarak kendisini anayasa değişikliklerinin esas/içerik bakımından denetimini yapmaya yetkili görmüştür.¹²² Devlet başkanının görev süresine ve seçilme sayısına ilişkin değişikliklerin bu kapsamda değerlendirilmesi söz konusu içtihat göz önüne alındığında mümkün olabilecektir. Bu bağlamda hem Cumhuriyet ilkesi hem de demokratik devlet ilkeleri söz konusu değişikliğe karşı önemli bir set olabilecektir. Bununla birlikte bu içtihadın tutarlı bir biçimde uygulanmadığı ve aksi yönde kararların bulunduğu da kaydedilmelidir.¹²³ Öte yandan, AYM'nin anayasa değişikliklerinin içeriğini denetlemesi öğretide çok sayıda hukukçu tarafından ciddi eleştiri konusu yapılmaktadır.¹²⁴ Dolayısıyla Mahkemenin esas bakımından denetim yapmayı reddetmesi de zayıf bir olasılık değildir.

Anayasa değişikliği için referandum düzenlenmesi seçeneği de bu ihtimalleri ortadan kaldırmamaktadır. Zira çok sayıda hukukçunun referandumuna sunulmak üzere Resmi Gazete'de yayımlanmış bir anayasa değişikliği kanununa karşı iptal davası açılmayacağını savunmasına rağmen

¹²² AYM, E.2008/16, K.2008/116, T.5/6/2008; AYM, E.2010/49, K.2010/87, T.7/7/2010. "Anayasa'nın ilk üç maddesinde değişiklik öngören veya Anayasa'nın sair maddelerinde yapılan değişikliklerle doğrudan doğruya veya dolaylı olarak aynı sonucu doğuran herhangi bir yasama tasarrufunun da hukuksal geçerlilik kazanması mümkün olmadığından, bu doğrultudaki tekliflerin sayısal yönden Anayasa'ya uygun olması tasarrufun geçersizliğine engel oluşturmayacaktır. Anayasa değişikliklerinin içerik yönünden denetimi, değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez ilkelerin doğrudan ya da dolaylı olarak ortadan kaldırılıp kaldırılmadığı veya içeriklerinin boşaltılarak anlamsız hâle getirilip getirilmediğine yönelik ve bununla sınırlı bir denetim olması gerekir." (İkinci karardan). 1961 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde de AYM'nin aynı yönde yedi kararı bulunmaktadır. Bkz. Gözler, *Judicial Review*, (n 54) 40-46.

¹²³ AYM, E.1987/9, K.1987/15, T.18/6/1987; E.2007/72, K.2007/68, T.5/7/2007; E.2007/99, K. 2007/86, T.27/11/2007.

¹²⁴ Bu konudaki tartışmalar ve eleştiriler için bkz. Turhan (n 55) 33-59.

men¹²⁵ Anayasa Mahkemesi iki farklı kararında aksi yönde bir yaklaşım sergilemiştir.¹²⁶ Hatta Mahkeme 7 Temmuz 2010 tarihli kararında halkoylamasına sunulacak bir değişikliğin değiştirilemez maddelerde değişiklik yaptığına kanaat getirerek değişikliğin bazı maddelerini iptal etmiştir.¹²⁷ Bu tür bir denetim de pekâlâ ihtimal dahilindedir. Bu ihtimalin gündeme gelmesi, olası bir anayasa değişikliğine karşı açılacak bir iptal davasına bağlıdır. Düzenlemenin somut norm denetimi yoluyla AYM önüne taşınması, hem somut uyuşmazlıkta uygulanacak normun ne olduğu sorunu hem de normu uygulayacak organın (YSK) “mahkeme” sıfatının tartışmalı yönü uyarınca güçtür.

Bunlardan başka, Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru yolunun suistimalci bir anayasa değişikliğine karşı etkili bir savunma aracı olup olmadığı sorgulanabilir. Bu soruya olumlu bir yanıt vermek üç açıdan son derece güç görünmektedir.

Birincisi, 6216 sayılı Kanun’un 45’inci maddesinin 3’üncü fıkrasına göre yasama işlemlerine karşı doğrudan bireysel başvuru yapılamayacağı gibi, 46’ncı maddesine göre de bireysel başvuru ancak “*güncel ve kişisel bir hakkı doğrudan etkilenenler tarafından*” yapılabilecektir. Bu sorun, duruma göre potansiyel mağdurluk iddiasıyla aşılabılır fakat bu noktada da hem uyuşmazlıkta uygulanacak normun Anayasa normu olup olmadığı tartışmalıdır hem de bir sonraki paragrafta değineceğimiz ikinci faktör yönünden sorun bulunmaktadır.

İkincisi, aynı Kanun’un 45’inci maddesinin birinci fıkrasına göre bireysel başvuru (anayasa şikâyeti) konusu yapılabilecek temel hak ve özgürlüklerin Anayasa’nın ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’nin or-

¹²⁵ Kemal Gözler, 'Halkoylamasına Sunulmak Üzere Resmî Gazetede Yayımlanan Bir Anayasa Değişikliği Kanununa Karşı Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açılabilir mi?' <<https://www.anayasa.gen.tr/anayasa-degisikligi-iptal-davasi.htm>> Erişim tarihi 15.02.2021; 'Halkoylamasına Sunulan Anayasa Değişikliği Kanunlarında Halkoylamasından Önce Değişiklik Yapılabilir mi?' Prof. Dr. Yılmaz Aliefendioğlu'na Armağan (Yetkin 2009) 557, 563; Ömer Anayurt, 'Referandumlar Üzerinde Anayasallık Denetimi Sorunu' Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan C. 2 (Yetkin 2008) 21, 47; Erdal Abdulhakimoğulları, Metin Baykan, 'Anayasa Değişikliklerinin Yargısal Denetimi' (2012) (3) Ankara Barosu Dergisi 17, 34. Karşı görüş için bkz. Osman Can, 'Anayasa Yargısında Yokluk' Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan C. 2 (Yetkin 2008) 175, 203.

¹²⁶ AYM, E.2007/99, K.2007/86, T.27/11/2007; E.2010/49, K.2010/87, T.7/7/2010.

¹²⁷ AYM, E.2010/49, K.2010/87, T.7/7/2010.

tak koruma alanında olması gerekmektedir. Seçme ve seçilme hakkını Sözleşme kapsamında güvence altına alan 1 no.lu Protokol'ün 3'üncü maddesi ise kural olarak yalnızca "yasama organı" (*legislature*) seçimlerine uygulanmaktadır. Gerçi İHAM bu maddenin başkanlık seçimlerine uygulanmasını tamamen ihtimal dışı görmemektedir. Devlet başkanının fonksiyonlarının doğrudan yasama faaliyetleri içermesi veya devlet başkanının mutlak veto gibi yasama işlemleri üzerinde kontrol sağlamaya elverişli geniş ayrıcalıklara yahut yasama organlarının feshi gibi yetkilere sahip olması durumunda, devlet başkanı da "yasama organı" kabul edilebilecektir.¹²⁸ Ne var ki bugüne kadar Mahkemenin 1 no.lu Protokol'ün 3'üncü maddesinin devlet başkanlığı seçimlerine uygulanabilir olduğuna hükmettiği bir kararı yoktur. Aynı durum referandumlar için de geçerlidir. Örneğin, 16 Nisan 2017 tarihli halkoylamasının parlamenter rejimde radikal değişikliklere yol açtığı ve bu oylamada yasama organı seçimleri, erkler ayrılığı, yargı bağımsızlığı ve hukuk devleti konularında halkın kanaatlerinin serbestçe açıklandığı gerekçesiyle 1 no.lu Protokol'ün 3'üncü maddesinin uygulanması gerektiği tezi İHAM tarafından kabul görmemiştir. Cumhuriyet Halk Partisi tarafından yapılan bu başvuruda, İHAM söz konusu referandumun makul aralıklarla düzenlenen bir seçim niteliğinde olmadığını belirterek içtihadında bir değişikliğe gitmemiştir.¹²⁹ Benzer durum, adil yargılanma hakkı bağlamında da, seçimlerin politik haklardan olması ve fakat adil yargılanma hakkının medeni haklarla sınırlı olarak incelenmesi gerekçesiyle geçerlidir.¹³⁰

Dolayısıyla, olası bir anayasa değişikliği karşısında bireysel başvuru (anayasa şikâyeti) yolunun etkili bir sonuç doğurması oldukça düşük bir ihtimaldir.

Üçüncüsü, Cumhurbaşkanı adaylığı süreçleri Yüksek Seçim Kurulu (YSK) yönetimi ve denetimi altında ilerlemektedir. Anayasa'nın 79'uncu maddesine göre "Yüksek Seçim Kurulunun kararları aleyhine

¹²⁸ Boskoski/Makedonya Eski Yugoslav Cumhuriyeti, 11676/04, 02/09/2004 (kabul edilebilirlik kararı). Bu konudaki tartışmalar için bkz. Tolga Şirin, 'Anayasa Şikâyeti Usulünde Serbest Seçim Hakkı Bağlamında Karşılaşılan Sorunlar' Seçim, Demokrasi ve Seçim Sistemleri Sempozyumu Havva Karagöz, Emine Karacaoğlu ve Atagün Mert Kejanlıoğlu (ed.) (On İki Levha 2018) 295-305.

¹²⁹ Cumhuriyet Halk Partisi/Türkiye, 48818/17, 21/11/2017 (kabul edilebilirlik kararı), §§ 33-39.

¹³⁰ Priorello/İtalya, 11068/84, 01/05/1985 (kabul edilebilirlik kararı).

başka bir mercie başvurulamaz.” Öğretide aksi yönde görüşler olmasına rağmen Anayasa Mahkemesi bu hükmü geniş yorumlamış ve YSK kararlarına karşı incelemelerden kaçınmıştır.¹³¹ Dolayısıyla benzer sorun bu bağlamda da geçerli olacaktır. Mahkeme, bu yaklaşımını değiştirmedikçe konuyu esastan incelemeyecektir.¹³²

Burada sayılanlar, üçüncü neden hariç olmak üzere İnsan Hakları Mahkemesi bağlamında da sorun olarak durur. Fakat burada şu not düşülebilir: yeni bir anayasadan veya anayasa değişikliğinden kaynaklanan bir hak ihlali iddiası Mahkeme tarafından bireysel başvuru kapsamında incelenebilecektir. Mahkeme bu vesileyle söz konusu anayasa değişikliğinin suistimalci niteliğini tespit edebilecek ancak bundan fazlasını yapamayacaktır. Örneğin, Macaristan Yüksek Mahkemesi Başkanı'nın görevine 2011 yılında kabul edilen yeni Anayasa'ya eklenen geçici bir maddeyle son verilmesini konu alan *Baka* kararında, Büyük Daire söz konusu anayasal düzenlemenin hukuk devletinin gereklerine uygunluğunun “şüpheli” olduğunu kaydetmiştir.¹³³ Daha yakın bir tarihte ise yine Büyük Daire, *Selahattin Demirtaş* kararında, 20 Mayıs 2016 tarihli anayasa değişikliği ile, haklarında fezleke hazırlanmış milletvekillerinin dokunulmazlıklarının kaldırılmasını "anayasa değişikliği prosedürünün kötüye kullanılması" olarak nitelendirmiştir.¹³⁴ Bu yöndeki değerlendirmeler Mahkemenin bireysel hak ihlalleri tespit etmesini kolaylaştırırsa da, doğal olarak söz konusu anayasal düzenlemelerin geçerliliği üzerinde bir etki doğurmamaktadır.

Meseleye Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi çerçevesinde bakıldığında ise sonuç itibarıyla aynı ancak değerlendirmenin kapsamı bakımından farklı bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu Sözleşme (md. 25-b), İHAS'tan farklı olarak, oy kullanma ve seçilme hakkına ilişkin düzenlemeyi "yasama organının seçilmesi" ile sınırlı tutmaktadır. Bu doğrultuda, İnsan Hakları Komitesi 25 no.lu Genel Yorum'unda¹³⁵ söz konusu hakkın sağladığı güvencelerin referandumlar

¹³¹ Atila Sertel [GK], B. No: 2015/6723, 14/7/2015, § 38-40.

¹³² Bu yöndeki savlar için bkz. Tolga Şirin, 'Referandum ve Serbest Seçim Hakkı: Yüksek Seçim Kurulu'nun 16 Nisan 2017 Tarih ve 560 sayılı Kararı Hakkında Bir Değerlendirme' (2017) 6 (11) Anayasa Hukuku Dergisi 191.

¹³³ *Baka/Macaristan* [BD], 20261/12, 23/06/2016, §§ 117 ve 121.

¹³⁴ *Selahattin Demirtaş/Türkiye* (No. 2) [BD], 14305/17, 22.12.2020, § 269.

¹³⁵ CCPR/C/104/D/1853-1854/2008, 19/06/2012.

için de geçerli olduğunu belirtmiş, *Gillot ve diğerleri* kararında¹³⁶ da Fransa'da gerçekleştirilen bir referanduma ilişkin başvuruyu esastan incelemiştir.¹³⁷ Dolayısıyla, referandumla kabul edilen bir anayasa değişikliğine karşı İnsan Hakları Komitesine başvurulması mümkündür. Benzer durum olası Cumhurbaşkanlığı seçimlerindeki olası bir usulsüzlük için de geçerli olabilir. Ne var ki Komitenin bu konuda vereceği karar bir tespitten ibaret olup referandumun geçerliliğini etkilemeyecektir.

Kısacası, suistimalci bir anayasa değişikliğine karşı ulusal ve uluslararası insan hakları mekanizmaları da etkili çözümler sunmamaktadır. Cumhurbaşkanı'nın görev süresini uzatmak amacıyla gündeme gelebilecek her türlü girişimin insan hakları ve anayasa hukukunun sınırlarını zorlayacağı ortadadır.

Son olarak, suistimalci anayasacılık bağlamında ortaya çıkacak bir diğer tartışma da, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın 2023 yılında yapılacak seçimde (veya erken seçimden sonraki Cumhurbaşkanlığı seçiminde) yeniden aday olmaya girişmesidir. Böylesi bir adaylık fiili bir durum yaratır. Bu fiili duruma karşı durabilecek tek özne Yüksek Seçim Kurulu'dur. Az önce değindiğimiz nedenlerle diğer organların devreye girmesi her hâlükârda tartışmaları beraberinde getirecektir. YSK'nin bu fiili duruma "anayasal kılıf" geçirmesi olasılığında yapılabilecekler sınırlıdır. Bu, anayasal düzenin istismara ne denli açık olduğunu göstergesidir.

Sonuç

Çalışmanın başında andığımız "*ebedi deneyim göstermektedir ki güç sahibi her insan bu gücü kötüye kullanmaya meyillidir*"¹³⁸ sözü, iktidar koltuğunu bırakmamak için her türlü stratejiye başvuran devlet başkanları örnekleriyle bir kez daha doğrulanmıştır. Sınırlı iktidar düşüncesiyle özdeşleşen anayasa ve anayasacılık dünyanın birçok ülkesinde iktidarı sınırlama fonksiyonunu yerine getirememektedir. Anayasal demokrasilerin içine girdiği bu çıkmazın anayasal yol ve araçlarla aşılması için bazı kurum ve kavramların yeniden tanımlanması ve bazı yaygın kabullerin sorgulanması kaçınılmaz görünmektedir.

¹³⁶ Gillot ve diğerleri/Fransa, CCPR/C/75/D/932/2000, 21/07/2002.

¹³⁷ Bkz. Şirin, 'Referandum ve Serbest Seçim Hakkı' (n 132) 219-220.

¹³⁸ Montesquieu (n 3).

Bunların başında şüphesiz başkanlık hükümet sisteminin "çekiciliği" gelmektedir. Çalışma boyunca suistimalci anayasacılığa örnek olarak gösterilen gelişmelerin tamamının başkanlık veya yarı başkanlık sistemlerinin (bunlara "başkancı" sistem demek de mümkündür) uygulandığı ülkelerde karşımıza çıkması tesadüf değildir.¹³⁹ Doğası gereği güçlü bir "tek kişi" (pratikte "tek adam") yönetimine yol açan bu sistemin erkler ayrılığı ve denge-denetleme mekanizmaları olmaksızın otokrat yönetimlere vücut vereceği "ebedi deneyim" in gösterdiği bir başka gerçektir. Köklü bir demokrasi geleneğine ve güçlü demokratik kurumlara sahip olmayan devletlerin iktidarın daha dengeli bir şekilde paylaştırıldığı ve yine doğası gereği daha uzlaşmacı bir sistem olan parlamenter sisteme rağbet etmeleri istismarcı girişimlerin başarı şansını azaltacaktır. ABD’de son başkanlık seçimlerinde yaşanan “kargaşa”, hatta Kongre binasının baskınına kadar varan şiddet olayları, başkanlık sistemiyle yönetilen köklü demokrasilerin dahi son derece kırılğan ve istismara açık olduğunu tüm dünyaya göstermiştir.

Benzer şekilde, bir doğrudan demokrasi aracı olarak referandumun yüceltilmesi ve yargı denetiminin dışında bırakılması da sorgulanmalıdır. Referandum her koşulda demokrasinin gelişimine katkı sunmadığı gibi sahip olduğu iktidarı kötüye kullanmaya meyilli yöneticilerin elinde bir baskı aracına dönüşebilmektedir. Çalışmamız, Napolyon'dan bu yana kişisel iktidarını pekiştirmek amacıyla plebisite başvuran devlet başkanları konusunda çok sayıda örnek sunmaktadır. İktidar olmanın avantajını kullanarak, çoğunlukla popülist söylemlerle ve/veya demokrasi ve insan hakları vaatleriyle gizli bir politik ajandayı halka kabul ettirmek, suistimalci anayasacılığın en gözde stratejisi hâline gelmiştir. Bu gerçek, hiç kuşku yok ki, referandumun tamamen dışlanması değil referanduma karşı ihtiyatlı olunması gerektiğine işaret etmektedir. 12 Eylül 2010 tarihli referandumla kabul edilen anayasa değişikliği Türkiye'nin de bu riskten bağışık olmadığını acı bir şekilde göstermiştir.

Anayasa değişikliği mekanizmalarının suistimalci girişimlere karşı dayanıklı hâle getirilmesi amacıyla yeniden tasarlanması da kanımızca anayasal düzenin muhafazasına katkı sunabilecek niteliktedir. Her ne kadar uygulamada pek başarılı sonuçlar vermemiş olsa da anayasa deği-

¹³⁹ İbrahim Ö. Kaboğlu, ‘Başlıca Siyasal Rejimler Hangileridir?’ Türkiye'nin Anayasa Gündemi, (İletişim 2018).

şiklikleri için kademeli eşik modeli öngörülmesi ve devlet başkanlığı dönem sayısının değiştirilmesi güç hükümler arasına açıkça dahil edilmesi belirli bir caydırıcı etkiye sahip olabilecektir. Bunun yanında, dönem sayısına ilişkin anayasa değişikliklerinin görevdeki devlet başkanının seçilme sayısını etkilemeyeceği yönünde bir kayıt da ek bir güvence olarak düşünülebilir.

Devlet başkanlığı dönem sınırlamalarının kaldırılması eğilimi nihayet hukukçuları demokrasi ve cumhuriyet kavramları üzerine yeniden düşünmeye davet etmektedir. Siyaset bilimi literatüründe yaygınlık kazanan “melez rejimler”, “sözde demokrasiler”, “seçimsel demokrasiler” yahut “yarışmacı otoriter rejimler” gibi yeni kavramlar¹⁴⁰ demokratik olan-olmayan ayırımının giderek muğlaklaştığını göstermektedir. Bunun nedeni yeni otoriter rejimlerin demokrasiyi doğrudan hedef almak yerine dolaylı yollardan demokrasinin içini boşaltmalarından kaynaklanmaktadır. Suistimalci anayasacılık kavramı bu olguyu anayasa hukukunun çalışma alanına dahil etme çabasının bir ürünüdür. Buna paralel bir diğer gelişme, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin yetki saptırması yasağına ilişkin düzenlemeye (İHAS md. 18) son yıllarda sıkça başvurması ve Avrupa Konseyi üyesi kimi devletlerin hak ve özgürlükleri sınırlama yetkilerini gayri meşru bir amaçla kullandıklarını, yani istismar ettiklerini tespit etmesidir.¹⁴¹ Tıpkı suistimalci anayasacılık uygulamaları gibi, yetki saptırması niteliğindeki müdahalelerin açığa çıkarılabilmesi de siyasi gelişmelerin hukuki değerlendirmelerde dikkate alınmasını gerektirmektedir. Bir başka ifadeyle, hukuk normlarını ve yargı kararlarını siyasi gerçeklikten soyutlayarak ele almak yerine bunların bir bütün olarak işaret ettiği sorunlara odaklanmak bugünün siyasal rejimlerinin doğru tanımlanması açısından elzem görünmektedir. Böyle bir yaklaşım biçimsel demokrasiler ile gerçek demokrasiler arasındaki ayrımı netleştirecek ve antidemokratik girişimlerle karşı yeni ve etkili hukuksal araçların geliştirilmesine katkı sunabilecektir.

¹⁴⁰ Referanslar için bkz. Ergun Özbudun, *Anayasacılık ve Demokrasi* (2. baskı Bilgi Üniversitesi yay. 2017) 122-123.

¹⁴¹ Bkz. Erkan Duymaz, ‘Hak ve Özgürlüklerin Kısıtlanmasında Yetkinin Kötüye Kullanılması ve Yetki Saptırması’ İtir Aladağ Görentaş (ed), *Avrupa İnsan Hakları Sistemi ve Türkiye Seçilmiş Haklar Bakımından Bir Değerlendirme* (Nobel Bilimsel Eserler Ekim 2020) 7-49.

Aynı şekilde, cumhuriyetin içi boş bir kavrama dönüşmemesi için de salt biçimsel tanımlamalardan kaçınılmalıdır. Cumhuriyet, kısaca monarşinin karşıtı devlet biçimini adlandırmak için kullanılsa da, gerçekte bundan çok daha fazlasını ifade etmektedir. Etimolojik olarak (Latince’de *res publica*) “halkın malı” ya da “kamuya ait” anlamına gelen cumhuriyet, yalnızca devlet yöneticilerinin seçimle iş başına gelmesini değil, buna ek olarak devlet iktidarının halkın ortak yararını gerçekleştirme amacına yönelmesini ifade etmektedir.¹⁴² İktidarın fiilen bir kişinin veya ailenin elinde toplanması durumunda bunun gerçekleşmesi imkânsız olmasa da çok güçtür. Diğer yandan, devlet başkanlığı görevinin veraset yoluyla intikal etmediği bütün yönetimlerin cumhuriyet olarak nitelendirilmesi durumunda, Esad, Aliyev, Kim-Jong ve daha birçok örnekte görüldüğü üzere, *de facto* hanedanlıklar dahi cumhuriyet sayılacak ve bir kişinin yaşamı boyunca devlet başkanı kalabildiği cumhuriyetler var olacaktır. Bu tezaadın ortadan kaldırılması için devlet başkanının sınırlı bir süreliğine görev yapması ve bu sürenin sonunda görevini bir başkasına devretmesi de cumhuriyetin tanımı içinde yer almalıdır. Bu sayede anayasa mahkemeleri biçimsel kurallar ve usuller arasında boşulmadan anayasanın özünü korumak için sağlam bir dayanağa sahip olacaklardır.

Değinen tüm bu hususlar Türkiye’deki anayasal düzenin geleceği bakımından da hayati önemdedir. Zira çalışmamızda ortaya koyduğumuz üzere iktidarın kötüye kullanılmasına karşı seferber edilebilecek anayasal araçlar oldukça sınırlıdır. Başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere yüksek yargının bir fren işlevi görüp görmeyeceği belirsizdir. Buna karşın, Türkiye’nin anayasal tarihinden ve anayasal entelektüel birikiminden çıkarılacak değerli dersler ve fikirler bulunduğu konusunda kuşku yoktur. Türkiye Cumhuriyeti’nin yüzüncü yılına yaklaşırken bunların olumlu yönde değerlendirilmesini ve cumhuriyetin maddi anlamda güçlenmesini dileriz. Bu dileğin gerçekleşme koşulları ise fazlasıyla politikanın konusu olduğu için metni şimdilik burada noktalyoruz.

¹⁴² Karşı görüş ve bu konudaki tartışmalar için bkz. Kemal Gözler, ‘Hukuk Açısından Monarşi ve Cumhuriyet Kavramlarının Tanımı Sorunu’ (1999) 54 (1) Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 51-62.

KAYNAKÇA

Kitap ve makaleler

Abdulkahimoğulları E, Metin Baykan, 'Anayasa Değişikliklerinin Yargısal Denetimi' (2012) (3) Ankara Barosu Dergisi 17-40.

Akbulut O, 'Cumhurbaşkanının Seçimine Dair Anayasa Değişikliklerinin Siyasal Sisteme Etkileri' Prof. Dr. Mehmet Akad'a Armağan (Der Yay. 2012) 17-43.

Akın R, TBMM Devleti (1920-1923) Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkları ve İdare (İletişim 2014).

Amar AR, America's Constitution: A Biography (Random House 2006).

Anayurt Ö, 'Referandumlar Üzerinde Anayasallık Denetimi Sorunu' Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan C. 2 (Yetkin 2008) 21-58.

Atatürk MK, Türkiye Cumhuriyeti İlk Anayasa Taslağı (Kentbank Yay. 1998).

Bernal C, 'Unconstitutional constitutional amendments in the case study of Colombia: An analysis of the justification and meaning of the constitutional replacement doctrine' (2013) 11 (2) International Journal of Constitutional Law 339-357.

Bilir F, '11. Cumhurbaşkanının Görev Süresi' (21/12/2011) Ankara Strateji.

Bourgi A, 'L'évolution du constitutionnalisme en Afrique: du formalisme à l'effectivité' (2002) 4 (52), Revue française de droit constitutionnel 721-748.

Bundeszentrale für politische Bildung, Nationalsozialismus und Zweiter Weltkrieg, Bundeszentrale für politische Bildung, (BpB 2020).

<<https://www.bpb.de/geschichte/nationalsozialismus/dossier-nationalsozialismus/>>

Camby J-P, 'La stabilité constitutionnelle comme contrainte: le cas de la limitation du renouvellement des mandats des chefs d'État' (10 juillet 2019) (146h9) Les Petites Affiches 10.

Can O, 'Anayasa Yargısında Yokluk' Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan C. 2 (Yetkin 2008) 175-213.

Cateran C, Bourgi A, Le printemps de l'Afrique, (L'Harmattan, 1991).

Dixon R, Landau D, 'Tiered Constitutional Design' (2018) 86 (2) George Washington Law Review 438-512.

Dođanođlu AE, 'Cumhurbaşkanının Görev Süresinin Belirlenmesi Sorunu' (2011) (3) Ankara Barosu Dergisi 196-210.

Duymaz E, 'Hak ve Özgürlüklerin Kısıtlanmasında Yetkinin Kö-tüye Kullanılması ve Yetki Saptırması' İtır Aladağ Görentaş (ed), Avrupa İnsan Hakları Sistemi ve Türkiye Seçilmiş Haklar Bakımından Bir Değerlendirme (Nobel Bilimsel Eserler Ekim 2020) 7-49.

Duymaz E, 'Avrupa Konseyi Anayasal Birikimi Işığında 2017 Anayasa Değişikliği' (2017) 6 (12) Anayasa Hukuku Dergisi 683-697.

Ekinci A, Kaplan Arık A, 'Devlet Başkanının Anayasal Dönem Sını-rını Uzatan ya da Ortadan Kaldıran Anayasa Değişikliklerinin Anayasa Değişirme İktidarının Kötüye Kullanılması Bağlamında Deđerlendiril-mesi' (2020) 5 (1) Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi 71-122.

Erdem AK, 'Anayasa hukukçularına göre Erdoğan'ın bir kez daha cumhurbaşkanlığına aday olmasının tek yolu meclisin erken seçime git-mesi' (15/09/2020) Independent Türkçe.

Erdil K, Keskinsoy Ö, 'Cumhurbaşkanının Görev Süresi' (2010) (1) Ankara Barosu Dergisi 253-258

Erdoğan M, 'Cumhurbaşkanının Görev Süresi 7 Yıldır', (13/02/2010) Star.

Eren A, 'Mevcut Cumhurbaşkanı Kaç Defa Seçilebilir?' (23/07/2018) Kânûn-i Esâsî.

Fall IM, 'Quelques réserves sur l'élection du président de la République au suffrage universel. Les tabous de la désignation démocratique des gouvernants' (2012) 2 (242) Afrique contemporaine 99-113.

Fraenkel E, İkili Devlet: Diktatörlük Teorisine Bir Katkı, Tanıl Bora (çev.), (İletişim Yay. 2020).

Garlicki L, Garlicka ZA, 'Review of Constitutionality of Constitutional Amendments (An Imperfect Response to Imperfections?)' (2012) 1 (1) Anayasa Hukuku Dergisi 185-224.

Gözler K, '16 Nisan'da Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Bir 'Suistimalci Anayasa Değişikliği' Midir?' <<https://www.anayasa.gen.tr/suistimalci.pdf>>

Gözler K, 'Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Görev Süresi Ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi?' (2012) (66) Terazi Aylık Hukuk Dergisi 36-50.

Gözler K, 'Halkoymasına Sunulan Anayasa Değişikliği Kanunlarında Halkoymasından Önce Değişiklik Yapılabilir mi?' Prof. Dr. Yılmaz Aliefendioğlu'na Armağan (Yetkin 2009) 557-571.

Gözler K, 'Halkoymasına Sunulmak Üzere Resmî Gazetede Yayımlanan Bir Anayasa Değişikliği Kanununa Karşı Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açılabilir mi?' <<https://www.anayasa.gen.tr/anayasa-degisikligi-iptal-davasi.htm>>

Gözler K, 'Yorum İlkeleri' Ozan Ergül (Haz.), Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması (TBB Yay. 2012) 15-119.

Gözler K, *Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study* (Ekin Press 2008).

Gözler K, *Türk Anayasa Hukuku* (22. baskı Ekin 2018).

Gözler K, 'Hukuk Açısından Monarşi ve Cumhuriyet Kavramlarının Tanımı Sorunu' (1999) 54 (1) Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 51-62.

Gözübüyük AŞ ve Sezgin Z, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri* (AÜSBF İİE Yay. 1957).

Hourquebie F, Mastor W, 'Les cours constitutionnelles et suprêmes étrangères et les élections présidentielles' (2012) (34) *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* 143.

Kaboğlu İÖ, 'Başlıca Siyasal Rejimler Hangileridir?' Türkiye'nin Anayasa Gündemi, (İletişim 2018).

Kaboğlu İÖ, *Anayasa Hukuku Dersleri* (Legal 2020).

Kayıran V, *Reis Paşalar: Birinci Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e Türkiye'de Meclis Başkanlığı Kurumu* (Berikan Yay. 2011).

Koçak M, 'Cumhurbaşkanının Görev Süresi' (03/09/2010) *Radikal*.

Küçük A, 'Recep Tayyip Erdoğan 2023 Seçimlerinde Cumhurbaşkanlığına Aday Olabilir Mi?' (23/09/2020) *Turktime*.

Landau D, 'Presidential Term Limits in Latin America: A Critical Analysis of the Migration of the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine' (2018) 12 (2) *Law & Ethics of Human Rights* 225-249.

Landau D, Dixon D, 'Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy' (2020) 53 University of California, Davis Law Review 2020, 1313-1387.

Landau D, Dixon R, Roznai Y, 'From an unconstitutional constitutional amendment to an unconstitutional constitution? Lessons from Honduras' (2019) 8 (1) Global Constitutionalism 40-70.

Landau D, Roznai Y and Dixon R, 'Term Limits and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine: Lessons from Latin America' (2019) 1-20. <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3208187>

Landau D, Susitimalci Anayasacılık (çev. İzzet Eroğlu) (Astana yayınları 2019).

Loada A, 'La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone' (2003) (3) Afrilex 139-174.

Montesquieu, De l'esprit des lois, (Œuvres complètes, Édition Édouard Laboulaye Garnier Frères, 1875)

Oder BE, 'Türkiye'de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basma Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler' Teoman Ergül (haz.), Başkanlık Sistemi (TBB Yay. 2005).

Oder BE, Anayasa Yargısında Yorum Yöntemleri (Beta 2015).

Özbudun E, Anayasalcılık ve Demokrasi (2. baskı Bilgi Üniversitesi yay. 2017).

Özer A, Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükûmetin Kuruluş Yöntemleri (Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yay. 1981).

Özlüer MF, Özkaya Özlüer I, Şirin T ve Odabaşı NS (ed.), Bolivya Anayasası: Hukuk, Demokrasi, Özerklik (Phoenix Yay. 2013).

Özsoy Boyunsuz Ş, 'Anayasamıza Göre Cumhurbaşkanının Dönem Sınırı' (2018) (14) Hukuk Defterleri.

Öztürk K, Türk Parlamento Tarihi: TBMM II: Dönem 1921-1927 C. 1 (TBMM Vakfı 1993).

Roznai Y, Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers (The London School of Economics and Political Science 2014).

Sağlam F, 'Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Görev Süresi' (05/01/2012) Cumhuriyet.

Salewski M, *Geschichte Europas: Staaten und Nationen von der Antike bis zur Gegenwart*, (C.H. Beck 2004).

Sartori G, 'Constitutionalism: a preliminary discussion' (1962) 56 (4), *American Political Science Review*, 853-864.

Sevinç M ve Demirkent D, *Kuruluşun İhmal Edilmiş İstinası: 1921 Anayasası ve Tutanakları* (İletişim 2017).

Sevinç M, 'Cumhurbaşkanı'na Açık Mektup' (19/06/2011) *Radikal İki*.

Sevinç M, 'Hayret Verici Bir 'Anayasa' Yorumu' (11/06/2018) *Diken*.

Şirin T, 'Anayasa Şikâyeti Usulünde Serbest Seçim Hakkı Bağlamında Karşılaşılan Sorunlar' Seçim, Demokrasi ve Seçim Sistemleri Sempozyumu, Havva Karagöz, Emine Karacaoğlu ve Atagün Mert Kejanlıoğlu (ed.) (On İki Levha, 2018).

Şirin T, '2017 Anayasa Değişikliği'nin Yargı Bağımsızlığı Yönünden Değerlendirilmesi' (2017) 6 (11) *Anayasa Hukuku Dergisi* 85-116.

Şirin T, 'Referandum ve Serbest Seçim Hakkı: Yüksek Seçim Kurulu'nun 16 Nisan 2017 Tarih ve 560 sayılı Kararı Hakkında Bir Değerlendirme' (2017) 6 (11) *Anayasa Hukuku Dergisi* 191-226.

Şirin T, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı* (On İki Levha 2019).

Tanilli S, *Anayasalar ve Siyasal Belgeler* (Sulhi Garan Matbaası 1976).

Tchoupie A, 'La suppression de la limitation du nombre de mandats présidentiels au Cameroun: analyse de la bifurcation de la trajectoire d'une politique institutionnelle' (2009) 12 (1-2) *Revue africaine des relations internationales* 5-37.

Teziç E, *Anayasa Hukuku* (24. baskı Beta, 2020).

Tull DM, Simons C, 'The Institutionalisation of Power Revisited: Presidential Term Limits in Africa' (2017) 52 (2) *Africa Spectrum* 79-102.

Tunçdemir C, 'ABD'de bir hükümet neden en fazla 8 yıl görevde kalabiliyor?' <<https://t24.com.tr/yazarlar/cemal-tuncdemir/abdde-bir-hukümet-neden-en-fazla-8-yil-gorevde-kalabiliyor,19935>>

Turhan M, 'Halk Egemenliği ve Anayasa Değişikliklerinin Yargısal Denetimi' (2010) 15 (57) *Liberal Düşünce* 33-59.

Venice Commission, CDL-AD(2018)010, Study No. 908/2017, 20.03.2018

Versteeg M, Horley T, Meng A, Guim M and Guirguis M, 'The Law and Politics of Presidential Term Limit Evasion' (2019) 4 Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper 1-49.

Tutanaklar

TBMM Zabıt Ceridesi, D. 2, C. 7, 09/03/1924.

Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 30/03/1961.

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, 04/08/1982.

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, 02/09/1982.

Millî Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, 18/10/1982.

Kararlar

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi

Baka/Macaristan [BD], 20261/12, 23/06/2016.

Boskoski/Makedonya Eski Yugoslav Cumhuriyeti, 11676/04, 02/09/2004 (kabul edilebilirlik kararı).

Cumhuriyet Halk Partisi/Türkiye, 48818/17, 21/11/2017 (kabul edilebilirlik kararı).

Priorello/İtalya, 11068/84, 01.05.1985 (kabul edilebilirlik kararı).

Selahattin Demirtaş/Türkiye (No. 2) [BD], 14305/17, 22.12.2020.

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komitesi

25 no.lu Genel Yorum, CCPR/C/104/D/1853-1854/2008, 19/06/2012.

Gillot ve diğerleri/Fransa, CCPR/C/75/D/932/2000, 21/07/2002.

Anayasa Mahkemesi

E.1987/9, K.1987/15, T.18/6/1987.

E.2007/45, K.2007/54, T.01/05/2007.

E.2007/72, K.2007/68, T.5/7/2007.

E.2007/99, K. 2007/86, T.27/11/2007.

E.2008/16, K.2008/116, T.5/6/2008.

E.2008/1, K.2008/2, T.30/07/2008.

E.2010/49, K.2010/87, T.7/7/2010.

E.2012/30, K.2012/96, T.15/06/2012.

Atila Sertel [GK], B. No: 2015/6723, 14/7/2015.