

CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNDE İKİ DÖNEM KURALI

CEM DURAN UZUN

SETA | PERSPEKTİF

ŞUBAT 2022 · SAYI 325

- Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın yeniden adaylığına yönelik tartışmanın kaynağı nedir?
- Cumhurbaşkanı seçimine yönelik anayasal düzenlemeler nelerdir?
- Cumhurbaşkanı Erdoğan kaç defa "başkan" seçilmiştir?

2023'te yapılacak cumhurbaşkanı ve milletvekili genel seçimleri yaklaştıkça muhalefet tarafından gündeme getirilmesi beklenen tartışmalardan birisi de Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın yeniden adaylığıydı. Geçtiğimiz yıllarda bazı siyasiler ve yazarlar Anayasa'nın bunu yasakladığını iddia etmiş olmasına karşılık son dönemde bu konu gündemden kalkmış gibi görünüyordu. Ancak Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) Genel Başkanı Kemal Kılıçdaroğlu'nun Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın adaylığı konusunda bir televizyon programında 5 Şubat'ta yaptığı açıklamalar tekrar bu tartışmanın fitilini ateşledi. Kılıçdaroğlu "Erdoğan'ın adaylığına karşı üçüncü dönem itirazı yapacak mısınız?" sorusuna şu yanıtı verdi:

Yok hayır. Net; aday olmak istiyorsa buyursun gelsin, millet herkesin boyunun ölçüsünü verecektir. Özel bir tartışma yapmayacağız. Bu tartışmalar artık geride kalmalı. Biz yapmayacağız. Başkaları tartışırsa ona bir şey diyemeyiz, en azından biz yapmayacağız. Sonbaharda seçim olabilir, soğukkanlılıkla sandığı bekleyeceğiz.

"Bu tartışmalar artık geride kalmalı" ifadesi 2007'deki 367 tartışmasında olduğu gibi CHP'nin

bürokrasi ve yargı üzerinden yürüttüğü vesayetçi girişimlerden kaçınacağı ve seçmenin bu tür girişimlere tepkisinden çekindiği şeklinde yorumlandı. Ancak Kılıçdaroğlu üç gün sonra 8 Şubat'ta bir gazeteciye verdiği röportajında¹ bu açıklamalarından geri adım atarak karşı çıkmayacakları şeyin erken seçim durumunda Erdoğan'ın adaylığı olduğunu belirtti. Kılıçdaroğlu açıklamasında şu ifadeleri kullandı:

Elbette Anayasa'nın hükmü açık. Eğer seçim normal zamanında yapılırsa Erdoğan üçüncü kez aday olamaz. Benim kastım Meclisin erken seçim kararı alması halinde Erdoğan'ın üçüncü kez adaylığına bir engel olmadığıdır. Yoksa zamanında seçim yapılırsa aday olmasına Anayasa engeldir. Bunu bildiği için Devlet Bahçeli de Erdoğan'ın adaylığı için yasal düzenleme yapılması gerekiyorsa elimizden gelen gayreti gösteririz, dedi. O da zamanında bir seçimde üçüncü kez aday olamayacağını biliyor, onun için böyle konuşuyor. Ama biz erken seçim istiyoruz. Hem de hemen. Erken seçim olsun ve Erdoğan karşıma çıksın, onu sandıkta göndereyim. Siyasi olarak çağırım

1 Fikret Bila, "Kılıçdaroğlu'ndan Erdoğan'a: Zamları Derhal Geri Al", Halk TV, 8 Şubat 2022, <https://halktv.com.tr/makale/kilicdaroglundan-erdogana-zamlari-derhal-geri-al-663543>, (Erişim tarihi: 10 Şubat 2022).

CEM DURAN UZUN

Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde lisans (1999), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bölümü'nde yüksek lisans (2002) ve doktora (2009) eğitimlerini tamamladı. 2007'de University of North Carolina at Charlotte'ta (UNCC) bir yıl süreyle misafir araştırmacı olarak çalıştı. 2001'de Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde araştırma görevlisi olarak çalışmaya başladı ve halen aynı üniversitede öğretim üyesi olarak Anayasa Hukuku, Siyasi Partiler Hukuku ve Anayasa Yargısı derslerini vermektedir.

budur. Halkın zamanında seçimi bekleyecek hali kalmadı. Hemen erken seçim kararı alınmalı ve Erdoğan sandıkta gönderilmelidir. Benim talebim ve kastım budur.

Konunun esasına geçmeden önce Kılıçdaroğlu'nun belirttiği Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) erken seçim kararı alması halinde doğan üçüncü dönem istisnasına değinmek gerekir. Anayasa'nın "H. Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanı Seçimlerinin Yenilenmesi" başlıklı 116. maddesinin 3. fıkrasına göre "Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir." Bu fıkra ile TBMM'nin erken seçim kararı alması halinde ikinci döneminde olan cumhurbaşkanına bir defa daha aday olma imkanı sağlanmıştır. Kılıçdaroğlu ilk açıklamasına gelen tepkiler sonrasında bu hükmü kastettiğini söyleyerek Erdoğan'ın ancak bu şekilde üçüncü defa aday olabileceğini ve iki defa seçilme hakkını kullandığını belirtmiştir. Bu konudaki parantezi kapattıktan sonra iki defa seçilme tartışmasına dönebilir.

ANAYASA'YA GÖRE CUMHURBAŞKANININ SEÇİM USULÜ

Devlet şeklinin Cumhuriyet olarak kabul edildiği 29 Ekim 1923'ten itibaren bütün anayasalarda ve 1982 Anayasası'nın ilk şeklinde cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesi öngörülmüştür. Ancak cumhurbaşkanlığını bir vesayet makamı olarak tasarlayan 1961 Anayasası'ndan itibaren cumhurbaşkanı seçimleri daima krizler ve vesayetçi müdahaleler ile gerçekleşmiştir. 1961 Anayasası dönemindeki üç cumhurbaşkanının da asker olması tesadüf değildir. En son 2007'de oluşturulan yapay 367 krizi, e-muhtıra ve Anayasa Mahkemesinin hukuken tartışmalı iptal kararı cumhurbaşkanının seçim usulünde değişimin önünü açmıştır. 21 Ekim 2007'de yapılan referandumla kabul edilen 31 Mayıs 2007 tarihli ve 5678 sayılı Anayasa değişikliği²

² 16/6/2007 tarih ve 26554 sayılı *Resmî Gazete*, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/06/20070616-1.htm>, (Erişim tarihi 10 Şubat 2022); Bu değişiklik ile TBMM'nin görev süresi dört yıldan beş yıla çıkarılmış, TBMM'nin toplantı yeter sayısının yapacağı seçimler dahil üye tam sayısının üçte biri olduğu düzenlenmiş, cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldan beş yıla indirilerek iki defa seçilebilmesi ve halk tarafından seçilmesi hükmüne bağlanmıştır.

ile cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesi usulü terk edilerek halk tarafından seçilmesi yöntemi benimsenmiştir.

Bu değişiklikte birlikte hükümet sistemi tartışmaları yeniden alevlenmiş ve mevcut hükümet sisteminin niteliği konusunda farklı görüşler ortaya çıkmıştır. Ancak Anayasa'da cumhurbaşkanının seçimi dışında statüsünde bir değişikliğe gidilmemiştir. Cumhurbaşkanı halen yürütmenin iki kanadından birisidir, asıl yetkili ve sorumlu kanat olan Bakanlar Kurulunun yanında "tarafsız, sorumsuz ve yetkileri sınırlı" bir makamdır. Başka bir ifade ile 2007 Anayasa değişikliği sonrasında da cumhurbaşkanı parlamenter sistemin devlet başkanıdır.

Bu Anayasa değişikliği henüz halk oylamasında kabul edilip yürürlüğe girmeden önce yaşanan siyasal krize bir tepki olarak TBMM erken seçim kararı almış ve 22 Temmuz 2007'deki seçimler sonucu oluşan Meclis 28 Eylül 2007'de Abdullah Gül'ü on birinci cumhurbaşkanı olarak seçmiştir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi şeklindeki 2007 Anayasa değişikliği ilk defa 2014'te uygulanmış ve 10 Ağustos 2014'te yapılan cumhurbaşkanı seçiminde Recep Tayyip Erdoğan on ikinci cumhurbaşkanı olarak göreve gelmiştir.

16 Nisan 2017 referandumu ile kabul edilen 21 Ocak 2017 tarihli ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun ile hükümet sisteminde ve özellikle yürütme organında kapsamlı bir değişiklik yapılmış ve cumhurbaşkanının halk tarafından seçilme usulü bazı değişikliklerle korunmuştur. Değişiklik sonrası 1982 Anayasası'nda benimsenen hükümet sisteminin temel özellikleri kısaca şu şekilde özetlenebilir: Yürütme yetkisi doğrudan halk tarafından seçilen ve yasamaya karşı siyasal sorumluluğu olmayan cumhurbaşkanına verilmiştir. Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kaldırılarak tek yapılı bir yürütme organı tesis edilmiştir. Cumhurbaşkanının yanında yardımcılarını ve bakanların da yasamaya karşı bireysel ve kolektif siyasal sorumluluğu öngörülmemiştir. Bu temel özellikler göz önünde bulundurulduğunda parlamenter sistemin tamamen terk edildiği ve başkanlık sisteminin temel özelliklerini taşıyan bir sisteme geçildiği söylenebilir.

6771 sayılı Kanun'un 18. maddesinde anayasa değişikliklerinin üç farklı tarihte yürürlüğe gireceği hükme bağlanmıştır.³ Bu tarihler şunlardır:

- 6771 sayılı Kanun'un halkoylamasında kabul edildiği 16 Nisan 2017 tarihi
- Birlikte yapılacak ilk cumhurbaşkanı ve TBMM seçimlerine ilişkin takvimin başladığı tarih
- Birlikte yapılan cumhurbaşkanı ve TBMM seçimleri sonucunda cumhurbaşkanının göreve başladığı tarih

Buna göre cumhurbaşkanının seçimini düzenleyen hükümler 24 Haziran 2018 tarihli cumhurbaşkanı ve TBMM seçim takviminin başladığı 30 Nisan 2018'de yürürlüğe girmiştir. Bu açıdan değerlendirildiğinde iki dönem kuralını içeren hükümler metindeki ifadeler değişmemiş dahi olsa yeni bir düzenlemedir ve 16 Nisan 2017 referandumundan sonra yürürlüğe girmiştir. Bu nedenle iki defa seçilme kuralı değişikliğin yürürlüğe girdiği tarihten sonra başlayacak ve önceki cumhurbaşkanları için geçerli olmayacaktır.⁴

Anayasa değişikliğinden önce 101. maddenin kenar başlığı "A. Nitelikleri ve Tarafsızlığı" ve 102. maddenin kenar başlığı "B. Seçimi" şeklindeydi. 2017 değişikliği ile 102. madde ilga edilmiş ve 101. madde ise "A. Adaylık ve Seçimi" başlığıyla yeniden kaleme alınmıştır. Nitekim Anayasa'yı değiştiren 6771 sayılı Kanun'un 7. maddesi "2709 sayılı Kanun'un 101. maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir" demek suretiyle bu değişikliği açık bir şekilde vurgulamaktadır. Bu nedenle 101. maddenin aynı olduğunu ve değişmediğini söylemek mümkün değildir. Sonuç olarak referandumda kabul edilen değişiklik sonrası bu maddeye göre cumhurbaşkanının seçim usulü şu şekilde düzenlenmiştir:

³ Anayasa değişikliğin yürürlüğe girişi ve geçiş süreci için bkz. Cem Duran Uzun, "Seçim Takvimi ve Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş", *SETA Perspektif*, Sayı: 193, (Nisan 2018).

⁴ Mehmet Uçum, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İki Dönem Sistemin Devreye Girmesiyle Başlamıştır!", *Sabah*, 8 Mayıs 2021.

Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir.

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

Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüzbin seçmen aday gösterebilir.

Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer.

Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir...

Görüldüğü üzere eski metindeki iki madde bir takım değişiklikler yapılarak tek maddede toplanarak yeniden yazılmıştır. Devam eden tartışmaya kaynaklık eden fıkra 2007 Anayasa değişikliği ile eklenen fıkra ile aynıdır:

Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir. (m. 101, f. 2).

İşte bu hükme dayanılarak Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın 2014'te ve 2018'de iki defa cumhurbaşkanı seçildiği, üç defa seçilme yasağına takıldığı ve bu sebeple 2023'te yapılacak seçimde aday olamayacağı iddia ediliyor. Anayasa değişikliğinin bütün olarak değerlendirilmemesi ve bu fıkranın dar yorumlanarak ele alınması halinde böyle bir sonuca ulaşılabilir. Ancak değinildiği üzere bu maddenin 30 Nisan 2018'de yürürlüğe girmiş olması ve bu sebeple geçmişe etki edemeyeceği, 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan kapsamlı değişiklik ve özellikle cumhurbaşkanının yeni statüsü göz önünde bulundurulduğunda farklı bir tablo ortaya çıkmaktadır.

CUMHURBAŞKANI ERDOĞAN KAÇ DEFA “BAŞKAN” SEÇİLDİ?

Cumhurbaşkanı Erdoğan 2014’te ve 2018’de iki defa cumhurbaşkanı seçimine girerek cumhurbaşkanı seçildi. Ancak bu iki seçim ve seçimler sonrasında girilen statü birbirinden farklıdır. 2014 seçimi ve o seçim sonrasında Erdoğan’ın seçildiği cumhurbaşkanlığı statüsü 2017 Anayasa değişiklikleri öncesindeki 1982 Anayasası’nın öngördüğü parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanlığıydı. Buna göre cumhurbaşkanı yürütme yetkisini asıl yetkili Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanmaktaydı. Ayrıca siyasi ve cezai sorumluluğu yoktu, yetkileri sınırlı ve sembolikti ve son olarak tarafsız ve partiszdi. Yetkilerinin parlamenter sisteme göre daha geniş olduğu tartışmalarını bir kenara bırakarak denilebilir ki 1982 Anayasası’nın ilk şeklinde cumhurbaşkanı parlamenter sistemin yetkisiz, sorumsuz ve tarafsız devlet başkanıydı.

Buna karşılık 2017 değişiklikleri sonrası yapılan 2018 seçimi hem yeni düzenlemeye göre yapılmış hem de cumhurbaşkanlığı tamamen farklı bir statü olmuştur. Artık yürütmenin iki kanadından birisi değil tek başına yürütme yetkisine sahip bir cumhurbaşkanı söz konusudur. Anayasa’nın 7. ve 104. maddelerine göre yürütme yetkisini tek başına cumhurbaşkanı kullanır. Ayrıca cumhurbaşkanı sadece vatana ihanetten değil göreviyle ilgili bütün suçlardan dolayı cezai sorumluluğa sahiptir (m. 105). Son olarak cumhurbaşkanı seçilenin parti üyeliğinin düşeceğini düzenleyen 101. maddenin son fıkrası kaldırılmıştır. Yani cumhurbaşkanının parti üyesi olması mümkündür. Hatta sistemin genel dizaynına göre bunun gerekli olduğu da söylenebilir. Yürütme organının tek başlı olması, doğrudan halk tarafından seçilmesi ve yasamanın güvenine ihtiyaç duymaması literatürde başkanlık sisteminin asli özellikleri olarak anılmaktadır.⁵ Buna göre 2018’de yapılan seçimde parlamenter sistemin sorumsuz ve yetkisiz devlet başkanı değil başkanlık sistemi-

nin yürütme yetkisini kullanan başkanı seçilmiştir. Her ne kadar Anayasa’da halen cumhurbaşkanı ifadesi kullanılmış olsa da Cumhurbaşkanı Erdoğan 2018’de ilk defa “başkan” seçilmiştir.⁶

Özetle; yeni sistemdeki kamu hukuku statüsüne göre aday gösterilmemiş ve seçilmemiş, yeni sisteme göre tek başına yürütme görevi ve yetkisi üstlenmemiş, yeni sisteme göre asli düzenleme yetkisi kullanmamış, yeni sisteme göre sorumlulukları belirlenmemiş ve eski sisteme göre seçilmiş Cumhurbaşkanının eski sistemdeki görev süresini yeni sistemin döneminden saymak en temel hukuk yaklaşımıyla dahi bağdaşmaz.⁷

Anayasa’da “cumhurbaşkanı” yerine “başkan” ifadesi kullanılsaydı ve hüküm “Bir kimse en fazla iki defa başkan seçilebilir” şeklinde olsaydı bu tartışmaların hiçbiri olmayacaktı. Çünkü Erdoğan ilk defa 2018’de “başkan” seçilmiş olacaktı ve ikinci defa seçime girme hakkı tartışılmayacaktı. Tek başına bu husus bile lafzi ve dar bir yorumla Erdoğan’ın iki defa seçildiği iddiasını anlamsız kılıyor. 2017 Anayasa değişikliğinde mevcut Anayasa’daki “cumhurbaşkanı” ifadesi değiştirilmemiş ve sistem “Cumhurbaşkanlığı sistemi” olarak anılmıştır. Ancak ismin değiştirilmemiş olması yapılan bu kapsamlı değişikliklere rağmen statünün aynı olduğu şeklinde yorumlanmasına imkan vermemektedir.

Son olarak değinilmelidir ki Anayasa’nın tarihsel yorumu da bu görüşü desteklemektedir. Anayasa Komisyonunun raporunda açık bir şekilde iki dönem kuralının önceki cumhurbaşkanları için geçerli olmadığı şu şekilde ifade edilmiştir:

Yine, yürürlükteki ve Teklifte yer alan Anayasa hükümlerinde “Cumhurbaşkanı” ifadesi aynen kullanılmakla beraber, mevcut hükümlere göre Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri ile yürütme içindeki konumu Teklifte getirilen hükümlerde esaslı bir şekilde değiştirildiği ve bütünüyle farklı bir hükümet sistemi içinde Cumhurbaşkanının düzenlendiği açık bir husus olduğu için, Teklifin kanunlaşması ile getirilen

5 Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt 1, Birinci Baskı, (Ekin Yayınları, Bursa: 2011), s. 571-575; Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, (Yetkin Yayınları, Ankara: 1999), s. 30; Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye için Bir Değerlendirme*, Dördüncü Baskı, (İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul: 2017), s. 19-38.

6 Abdurrahman Eren, “Mevcut Cumhurbaşkanı Kaç Defa Seçilebilir?”, *Kanun-i Esasi*, 23 Temmuz 2018, <http://www.kanuniesasi.com/2018/07/23/mevcut-cumhurbaskani-kac-defa-secilebilir>, (Erişim tarihi: 10 Şubat 2022).

7 Uçum, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İki Dönem Sistemin Devreye Girmesiyle Başlamıştır!”.

iki dönem seçilebilme imkânında bu düzenlemenin yürürlüğe girmesinden önce görev yapmış Cumhurbaşkanlarının görev dönemlerinin hesaba katılmayacağı tartışmasıdır.⁸

Anayasa değişikliği sürecinde Anayasa Komisyonu başkanlığı yapan ve sürece yakından şahitlik eden

⁸ “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1504) ve Anayasa Komisyonu Raporu”, TBMM, Sayı: 447, s. 40. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss447.pdf>, (Erişim tarihi: 10 Şubat 2022).

TBMM Başkanı Mustafa Şentop komisyonun bu gerekçesini aktardıktan sonra komisyon raporuna karşı muhalefet şerhi yazan muhalefet partisi milletvekillerinin bu konuya değinmediklerini ayrıca komisyonda ve Genel Kurulda Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın üç defa aday olma imkanı olacağına dair görüşlere itiraz etmediklerini vurgulamıştır.⁹

⁹ “TBMM Başkanı Şentop’tan Cumhurbaşkanlığı Adaylığı Açıklaması: Bu Konu Net: Yeni Sistemde 2 Kere Seçilme Hakkı Getirildi”, *Sabah*, 10 Şubat 2022.



SIYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI
FOUNDATION FOR POLITICAL, ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH
مركز الدراسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية

www.setav.org | info@setav.org | [@setavakfi](https://twitter.com/setavakfi)