

Cumhurbaşkanının Görev Süresi

Yrd. Doç. Dr. Kürşat Erdil*

Yrd. Doç. Dr. Ömer Keskinsoy**

I. GİRİŞ

23/5/1987 tarihli ve 3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun gereğince, halkoyuna sunulmak üzere 16/6/2007 tarihli ve 26554 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, 16/10/2007 tarihli ve 5697 sayılı Kanunla değişik 31/5/2007 tarihli ve 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 21/10/2007 tarihinde yapılan halkoylaması sonucu kabul edilmiş ve buna ilişkin Yüksek Seçim Kurulu Kararı 31/10/2007 tarih ve 26686 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Bu doğrultuda, Anayasa değişikliklerinin halkoylamasıyla kabul edilmesi sonucu, Anayasanın 101 nci¹ maddesinin ikinci fıkrasındaki düzenlemeyle Cumhurbaşkanının görev süresinin 5 yıl olduğu, 102 nci² maddesinde de halk tarafından

* Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi.

** Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi.

1 31.07.2007 tarih ve 5678 sayılı Kanun’un değiştirilen ve halkoyuna sunulmak üzere kabul edilen Anayasanın 102 nci maddesine göre; “Cumhurbaşkanı seçimi, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından önceki altmış gün içinde; makamın herhangi bir sebeple boşalması halinde ise boşalmayı takip eden altmış gün içinde tamamlanır. Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış bulunan iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin ölümü veya seçilme yeterliğini kaybetmesi halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Cumhurbaşkanı göreve başlayınca kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder. Cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin usûl ve esaslar kanunla düzenlenir”.

2 Cumhurbaşkanının görev süresi bakımından yeni düzenlemenin geçerli olması gerektiğinin savunulması, aslında tamamen hukuki mesnetten ari, dolayısıyla hiçbir şekilde dikkate alınmaması gereken bir yaklaşım değildir. Şöyle ki, Cumhurbaşkanlığının bir hukuki statü ilişkisi olduğu dikkate alınınca, en önemlisi de Cumhurbaşkanının görev süresi bakımından yeni düzenlemelerin uygulanmasının onun açısından bir hak kaybına sebebiyet vermeyeceği karşısında pek ala savunulabilir. Kaldı ki, yeni düzenlemenin Cumhurbaşkanının görev süresini uzatması söz konusu olsaydı, Cumhurbaşkanının yeni düzenleme gereğince seçilmesi, özellikle onun açısından bir hak kaybına sebebiyet vermeyeceği gerekçesiyle savunulabilecekti. Zaten iktidar cephesi, beklide siyasi mülâhazalarla ve kendileri bakımından konjonktürel olarak,

seçileceği Anayasal hüküm halini almıştır.

Mevzu bahis düzenleme sonrasında, Cumhurbaşkanının durumu, hukuki tabiriyle Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı statüsünün müddetiyle alakalı olmak üzere, akademisyenler, siyasetçiler ve medya mensupları başta olmak üzere, işbu konu bu güne değin tartışıla gelmiştir.

Süregelen tartışmanın hukuki olmaktan ziyade siyasi saiklerle yapıyor olması³, bir parça tartışmanın gereksizliğini gösterir niteliktedir.

II. CUMHURBAŞKANININ GÖREV SÜRESİNİN NE OLDUĞUNA DAİR GENEL TESPİTLER

Bu bağlamda meseleye kamu hukuku açısından, temel bazı ölçütler göz önüne alınmak suretiyle bakılınca şu hususların tespiti mümkün görünmektedir:

- A. Cumhurbaşkanlığı bir kamu hukuku statüsüdür. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı seçilen kişinin Devletle ilişkisi bir statü⁴ ilişkisidir.
- B. Hali hazırdaki Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceğini de havi hükmün 22 Ekim 2007 tarihinde yapılan, halkoylamasıyla kabu-

zannımızca, iktidarın aynı zamanda siyasi hedeflerine daha uygun düşeceğini göz önünde bulundurarak Cumhurbaşkanın görev süresinin 7 yıl olması gerektiğini neredeyse ittifak halinde savunmakta, (bkz. AKP Anayasa Komisyonu Başkanı Burhan Kuzu'nun açıklamalarına: <http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=838225>, Erişim tarihi: 02.04.2010; Ancak iktidar kanadından hem de TBMM başkanı sıfatıyla, Köksal Toptan şahsi görüşü olduğunu vurgulayarak, Cumhurbaşkanının görev süresinin 5 yıl olacak kanaatinde olduğunu ifade etmiştir. Bkz. <http://www.haberler.com/tbmm-baskani-toptan-cumhurbaskaninin-gorev-suresi-haberi/>, Erişim tarihi: 20.03.2010; Başbakan Recep Tayyip Erdoğan da siyasi geleceği noktasında hareketle Cumhurbaşkanın görev süresinin 7 yıl olduğunu net ifade etmeyerek ucu açık bir açıklama yapmıştır. Bkz. *Turktime*, 14.02.2010) aynı gerekçelerle muhalefet cephesi ise Cumhurbaşkanının görev süresinin yeni düzenlemeye tabi olduğunu ve görev süresinin 5 yıllı sınırlı olduğunu savunmaktadır. Mesela MHP Genel Başkanı Devlet Bahçeli Cumhurbaşkanının görev süresinin 5 yıl olduğunu ifade etmektedir. Bkz. <http://www.haberler.com/bahceli-cumhurbaskaninin-gorev-suresi-5-yildir-haberi/>, Erişim tarihi: 02.04.2010. Yine Anamuhalefet lideri Deniz Baykal da Cumhurbaşkanın görev süresinin 5 yıl olacağını savunmaktadır. Bkz. *Radikal Gazetesi*, 14.02.2010. Kaldı ki, Cumhurbaşkanının görev süresi tartışmalarıyla birçok konuda benzeşen ve 7 numaralı dipnotta ifade edilen ve Anayasa Mahkemesinde CHP milletvekilleri tarafından dava edilen Kanunun iptali isteminin gerekçesindeki söylemlerle, Cumhurbaşkanının görevi süresi konusundaki Anamuhalefet partisinin şimdiki yaklaşımı arasındaki farklılık, bu konunun daha çok siyasi değerlendirmelerle ele alındığını düşünenin haksız olmadığını ortaya koymaktadır. Bunların yanı sıra, Isparta Süleyman Demirel Üniversitesinin açılışında, 9 ncu Cumhurbaşkanı Demirel de Cumhurbaşkanının görev süresinin 5 yıl olduğunu ifade etmiştir. Bkz. "<http://www.bighaber.com/demirel-cumhurbaskaninin-gorev-suresinin-5-yil-olmasi-dogru-bir-karar/>", Erişim tarihi: 22.03.2010. Bunların tamamı, makalenin girişinde de belirtildiği gibi, Cumhurbaşkanın görev süresinin 7 yıl mı, yoksa 5 yıl mı olacağı tartışmalarını, problemin çözümünde ciddi boyutlarda siyasal perspektifte değerlendirme zeminine çekmiş ve aslında sorun hukuki bir sorun olmaktan ziyade siyasi polemik haline gelmiştir.

3 Aksine bir yaklaşımın bahsi geçen ilkenin inkârı anlamına geleceği şeklindeki düşünceleriyle yukarıdaki savı destekler mahiyetteki görüş için bkz. ÖZBUDUN, Ergun: "Halkoylaması Kaos Yaratır mı", *Zaman Gazetesi*, 06/10.2007.

4 E. 2005/78, K. 2005/59, AMKD, S. 42, s. 358, 359 ve 363, 364.

lünden önce, Ağustos 2007’de Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından o gün itibariyle mer’i olan Anayasanın 101 nci maddesi uyarınca 7 yıllık bir süre için seçilmiştir.

C. Malumdur ki, kamu hukuku alanındaki düzenlemeler, istikbale matuf sonuçlar meydana getirici mahiyet arz eder. Tüm bu ifade edilenler, özetle genel bir kaide niteliğindeki, “kanunların geriye yürümezliği ilkesi”nden kaynaklanmaktadır⁵. Mevzu bahis bu işbu kaide, öngörülebilir; hangi hususlarda kaide-den ayrılacağına belirtildiği özel bir hüküm ile statü ilişkisi bakımından istisnai bir düzenlemeyle, kaideden çıkarılacak sonuçlardan farklılaştırılabilir. Aksine bir yaklaşım, kamu hukukunda genel bir kaide olarak biraz önce de ifade edilen “kanunların geçmişe yürümezliği ilkesi” nin tatbiki bakımından bir karma uygulama⁶, yani önceki ve sonraki kanunların lehe olan hükümlerini seçerek tatbik etme anlamına da gelecek şekilde değerlendirilebilecektir ki, bunun kabulü mümkün değildir. Mevcut Cumhurbaşkanının seçiminde, halkoylamasıyla kabulden önceki, 101inci ve 102 nci maddeleri uygulanarak Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Yeni düzenlemeyle Cumhurbaşkanının görev süresinin ne olacağına dair özel bir hükme yer vermemiş olmakla, daha önce ifade edilen genel kaideler uyarınca hareket edileceğinin kaçınılmaz olduğu sonucuna ulaşmak gerekir.

Şu halde, Cumhurbaşkanının görev süresiye ilgili göz önünde bulundurulması gereken temel kural, “kanunların geri yürümezliği ilkesi”dir. Bu ilke, aynı zamanda “statü ilişkisi dahilinde” görev icra edenlerin istikbale matuf olarak sonuç doğurmak üzere bir güvence (teminat) olduğu muhakkaktır. Hukuken bunun anlamı, kişinin bir göreve geldiği zaman, o görevle ilgili sınırlar ve sonuçlar itibariyle göreve bağlanmış hususların neler olduğunu bilmesi ve bilebilecek durumda olması anlamına gelir. Bahsi geçen bu durum ise, yürürlükteki kuralın tatbikiyle kabildir. Zira bu durum, hukuki teminatın Anayasa Hukukundaki görüntüsünün en tabii sonucudur.

D. Şimdiye kadar ifade edilenleri destekleyici mahiyette Anayasa Mahkemesinin kararı da mevcuttur⁷. Makalenin konusuyla birçok açıdan örtüştüğü gerekçesiyle söz konusu kararın iptali isteminin dayanaklarına ve Anayasa Mahkemesi’nin iptal gerekçesinin özetine biraz ayrıntılı olarak yer verilmesi gerekmiştir. İptal davasına konu, 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanununun 54 üncü maddesinin birinci fıkrasının ikin-

5 Bu düşüncüyü destekler tarzda, 10 ncu Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in görevinin devam ettiği 2007 yılının baharında Cumhurbaşkanının görev süresinin 5 yıla indirilmesi tartışmaları karşısında, Prof. Dr. Orhan Aldıkaçtı ve Prof. Dr. Erdoğan Teziç yapılacak değişikliğin görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini etkilemeyeceğini belirtmişlerdir. Bkz. <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/57780.asp>, Erişim tarihi: 01.04.2010.

6 Aynı yöndeki düşünce için bkz. ERDOĞAN, Mustafa: “Cumhurbaşkanının Görev Süresi 7 Yıldır”, Star Gazetesi”, 13.02. 2010.

7 E. 2005/78, K. 2005/59, AMKD, S. 42, s. 358, 359 ve 363, 364.

ci cümlesi ile getirilen hüküm, “başkanlık ve genel başkanlık görevlerini üst üste iki dönem yapanların aradan bir seçim dönemi geçmedikçe tekrar başkan seçilemeyeceklerini hükme bağlamaktadır” hükmünü havidir. Ancak geçmiş dönemlerde seçilenleri kapsayıp kapsamadığı belirtilmemiştir. Bu bağlamda Kanunun mezkûr hükmünün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi’ müracaat edilmiştir. Konumuzla alakasının önemi bakımından iptal isteminin gerekçelerinden bazılarını burada yer verilmiştir. İptal isteminin gerçekçesine göre; “Hukuk devletin sağlamlıkla yükümlü olduğu hukuk güvenliği, kural olarak yasaların geriye yürütülmemesini gerekli kılar. Bu nedenle Kanunların geçmişe etkisi olmaması genel bir kuraldır. Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonraki olay ve işlemlere uygulanması doğaldır. Bu, kanunlara güvenin ve istikrarın aynı zamanda kazanılmış hakların korunması için gereklidir. Kanunların yürürlüklerinden önceki olaylara uygulanarak, yürürlüğe girdikten sonraki hukuksal durumlara dayanak yapılmaları ise, kamu yararı ve kamu düzeninin gerektirdiği durumlarda ancak, açık kanun hükmü ile mümkündür. Hukuk devletin temel öğelerinden biri de güvenilirliktir. Hukuk devleti, tüm eylem ve işlemlerinde yönetilenlere en güçlü en kapsamlı şekilde hukuksal güvence sağlayan devlettir. Hukukun üstünlüğünün egemen olduğu bir devlette hukuk güvenliğinin sağlanması hukuk devleti ilkesinin yerine getirilmesinin zorunlu koşullardandır. Statü hukukuna ilişkin düzenlemelerde istikrar, belirlilik ve öngörülebilirlik göz önünde bulundurulurken hukuki güvenlik sağlanır. Bireyin insan olarak varlığının korunmasını amaçlayan hukuk devletinde vatandaşların hukuk güvenliğinin sağlanması zorunludur. Yasalarda yapılan değişikliklerin toplumsal gerçeklerle uyumlu olması ve adaletli kurallar içermesi gerekir. Devlet açık ve belirgin hukuk kurallarını yürürlüğe koyarak bunları uyguladığı zaman hukuk güvenliği sağlanır. Ayrıca, hukuk güvenliği, kurallarda “belirlilik ve öngörülebilirlik” gerektirir. İptali istenen düzenleme ise, öncelikle “belirlilik ve öngörülebilirlik” sağlamadığı için Anayasanın 2 nci maddesindeki hukuk devletine aykırı düşmektedir. Çünkü, dava konusu cümle, farklı uygulamalara neden olacak ve bu belirsizlik, hukuki güvenilirliği zayıflatacaktır. Kişilerin, koşulları Kanunla belirlenmiş bir statüye, devlete ve hukuki istikrara güvenerek görev aldıktan sonra bu statüde kanunla, makul nedeni olmayan, ölçsüz ve geriye dönük biçimde hakları kısıtlayıcı değişiklikler yapılması, kazanılmış haklara ve dolayısı ile yine hukuk devleti ilkesine aykırı düşmektedir. Bu tür düzenlemeleri yapan kanunların, ancak yayınladıkları tarihten itibaren uygulanması veya getirdikleri yeni statüye, kazanılmış hakları koruyacak makul, adil ve ölçülü bir geçiş sağlanması halinde değinilen aykırılıklar giderilebilir. Anayasanın 2 nci maddesinde açıklanan hukuk devletin temel unsurları arasında “kazanılmış haklara saygı” yer almaktadır. Bu nedenle yapılacak tüm düzenlemelerin, kazanılmış haklarını koruması gerekir. Kazanılmış hakları ortadan kaldırıcı veya güvencesiz

bırakıcı nitelikte sonuçlara yol açan düzenlemeler, Anayasanın 2 nci maddesinde açıklanan “Türkiye Cumhuriyeti sosyal bir hukuk devletidir.” hükmüne aykırılık oluşturacağı gibi, toplumsal kararlılığı ve hukuksal güvenceyi ortadan kaldırır, belirsizlik ortamına neden olur ve kabul edilemez”. Anayasa Mahkemesi ise, iptal talebini şu gerekçelerle kabul etmiştir: “Anayasanın 2. maddesinde; “*Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir.*” denilmektedir. Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde yasa koyucunun da uyması gereken Anayasa ve temel hukuk ilkelerinin bulunduğu bilincinde olan devlettir. Bu bağlamda, hukuk devletinde yasa koyucu, yalnız yasaların Anayasa’ya değil, evrensel hukuk ilkelerine uygun olmasını sağlamakla yükümlüdür. Hukuk güvenliğinin sağlanması, bu doğrultuda yasaların geleceğe yönelik öngörülebilir belirlemeler yapılabilmesine olanak verecek kurallar içermesi de, Hukukun üstünlüğünü temel alan hukuk devletinin vazgeçilmez koşulları arasında yer almaktadır. Bu nedenle, hukuk devletinde güven ve istikrarın korunabilmesi için kural olarak yasalar, yürürlüğe girdikleri tarihten sonraki olaylara uygulanırlar. Bazı durumlarda, adaletin sağlanması, temel hakların korunması gibi nedenlerden kaynaklanan zorunluluklar dışında yasaların geçmişe yürümesi söz konusu değildir. Dava konusu kuralla üst üste iki dönem başkanlık ve genel başkanlık yapanların bir seçim dönemi geçmedikçe tekrar başkan seçilemeyecekleri belirtilerek bu görevlerini sürdürmekte olanların gelecek için öngöremedikleri bir engelleme getirilmiştir. Kişilerin seçilerek, koşulları Kanunla belirlenmiş bir göreve getirildikten sonra geriye dönük düzenlemelerle haklarının, hukuki istikrar ve güvenlik gözetilmeden kısıtlanması hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz. Açıklanan nedenlerle Kural, Anayasa’nın 2. ve dolayısıyla 11. maddesine aykırıdır. İptali gerekir”.

III. SONUÇ

- i. Sonuçlamalardan en önemlisi, Cumhurbaşkanının seçilmesinde tatbik edilen prosedür, mevcut düzenlemeden önceki 101 inci madde esas alınarak gerçekleştirilmiştir.
- ii. Yeni düzenleme, 5 yıllık görev süresini ve aynı süre için yeniden aday olma ve seçilebilmeyi “halkoynaması” ile seçilmiş olma koşuluna bağlamaktadır. Yani, yeni düzenleme eski düzenlemeden farklı olarak, Cumhurbaşkanı seçimini Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetki alanından çıkarmış, bunu halka devretmiştir.

- iii.** Değişiklik metninde, Cumhurbaşkanının görev süresinin yeni düzenlemeye tabi olduğuna dair özel bir hüküm bulunmamaktadır⁸.
- iv.** Cumhurbaşkanı, seçildiği dönemde hangi hukuki statünün dayanağı olan düzenlemeye itibar edilerek seçilmişse görevinin devamı müddetince o düzenleme sonuçlarını doğuracaktır⁹. Çünkü Cumhurbaşkanı seçiminden sonra yapılan değişiklikle belirlenen yeni hukuki statü daha önceki hukuki statünün devamı olarak kabul edilemeyecek boyutlarda tamamen farklı bir statü tespittir.
- v.** Önceki düzenleme, cumhurbaşkanının yeniden seçilemeyeceğini (yalnızca bir defaya mahsus olmak üzere cumhurbaşkanı seçilmenin mümkün olabileceğini havi) mutlak manada sonuç doğurucu mahiyettedir.

Sonuç olarak, kısaca ifade edilen bu gerekçelere istinaden, hali hazırdaki Cumhurbaşkanının görev süresi 7 yıldır¹⁰ ve yeniden adaylık yolu kendilerine kapalıdır.

8 Aynı yöndeki düşünceler için bkz. <http://www.sde.org.tr/tr/haberler/933/cumhurbaskaninin-gorev-suresi.aspx>, Erişim tarihi: 02.04.2010. TBMM Anayasa Komisyonu Başkanı Burhan Kuzu, Fransa Eski Cumhurbaşkanı Chirac'ın görev süresini örnek göstererek, Anayasada aksi yönde özel bir düzenlemenin mevcut olmadığı gerekçesiyle Cumhurbaşkanının görev süresinin 7 yıl olduğunu ifade etmektedir. Bkz. <http://samanyolu.com/haber/103702/tbmm-anayasa-komisyonu-baskani-kuzu-cumhurbaskaninin-g%C3%B6rev-suresi-7-yil/>, Erişim tarihi: 30.01.2010.

9 Bu düşünceyi destekler tarzda, 10 ncu Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in görevinin devam ettiği 2007 yılının baharında Cumhurbaşkanının görev süresinin 5 yıla indirilmesi tartışmaları karşısında, Prof. Dr. Orhan Aldıkaçtı ve Prof. Dr. Erdoğan Teziç yapılacak değişikliğin görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini etkilemeyeceğini belirtmişlerdir. Bkz. <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/57780.asp>, Erişim tarihi: 01.04.2010.

10 Aynı yöndeki düşünce için bkz. ERDOĞAN, Mustafa: "Cumhurbaşkanının Görev Süresi 7 Yıldır", Star Gazetesi", 13.02. 2010.