

YASAMA ÜYELERİNİN GÖREV SÜRELERİNİN SINIRLANMASI VE YARATABİLECEĞİ SONUÇLAR: ABD ÖRNEĞİ

Şaban SİTEMBÖLÜKBAŞI*

Özet

Bu makalenin amacı, yasama üyelerinin görev sürelerine getirilecek bir sınırlamanın siyasal sistem üzerindeki etkilerini, 1990'lı yıllarda ABD'de gerçekleştirilen uygulamaların ışığında incelemektir. Bu uygulamayla yasama organının işleyişinde ortaya çıkacak değişimlerin neler olabileceği, giden üyelerin yerine kimlerin geleceği, dönem sınırlamasıyla yasama otoritesinin nasıl etkileneceği, seçimlere olan ilgi ve katılımın ne düzeyde değişeceği, çıkar ve lobi çevreleriyle yasama organı arasındaki ilişkilerin zayıflayıp zayıflamayacağı, yeni üyelerin yasama konusundaki bilgi eksikliklerinin getireceği olumsuzluklar, onların yasama işlemlerine kısa sürede uyum sağlamalarının hangi faktörlere bağlı olduğu araştırma bulgularının ışığında analiz edilmekte ve sonuç bölümünde dönem sınırlaması uygulamasının geleceği konusunda bazı değerlendirmelere yer verilmektedir.

Anahtar kelimeler: Dönem Sınırlaması, Yasama Üyeleri, ABD'de Demokrasi, Yasama Otoritesi, Çıkar Grupları.

Term Limits For Legislators And Its Possible Effects: The Case Of The United States Abstract

The aim of this article is to examine the effects of term limits for legislators in the light of the practises carried out in the USA in the 1990's. It is analyzed in the light of the research findings what changes might occur in the operation of the legislature with this practise, who are possibly to be elected for the place of former legislators, how the authority of legislature is to be affected, to what extent interest and participation in the elections is to change, wheather the relations between interest groups and the legislature are weakened, what would be the setbacks brought about by lack of information of the legislators about legislative procedures and upon what factors are the quick adaptation of the legislators to legislative procedures dependent. In the section of conclusion, some evaluations are made about the future of the practice of term limits.

Key words: Term Limits, Legislators, Democracy in The USA, Legislative Authority, Interest Groups.

* Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Isparta

Giriş

1990'lı yıllarda ABD siyasetinin en önemli tartışma konularından birini, seçimle göreve gelen kimselerin görev sürelerinin belirli bir zaman dilimiyle yasal yollardan kısıtlanmasını amaçlayan dönem sınırlaması düşüncesi oluşturmuştur. Buna göre belirli bir süre görev yapmış bir yasama üyesi, yasada belirtilen azami görev süresini tamamladıktan sonra seçimlerde tekrar aday olamayacaktır.

Seçilmiş kimselere getirilmesi arzulanan dönem sınırlamasının arkasındaki temel düşünce, vatandaşın temsil etme amacıyla göreve getirilen temsilcilerin zaman içinde kendilerine devredilen yetkiler ve güçler sayesinde sonraki seçimlerde sıradan adaylara göre daha fazla avantaja sahip olmaları, ardı ardına seçimleri kazanarak temsilcilik görevlerini bir mesleki statüye ve kariyere dönüştürmeleridir. Dönem sınırlaması uygulaması sayesinde seçilmişlerin kendilerine sağladığı imtiyazlardan ve kıdemlilik sisteminin olumsuz etkilerinden arındırılması amaçlanmaktadır. Bu yönleriyle dönem sınırlaması düşüncesi “daha iyi bir demokrasi” arayışlarıyla yakından bağlantılıdır. Hatta onu, Başkan Jefferson'da temsilciliğini bulan “vatandaş politikacılar” idealini gerçekleştirmenin bir yolu olarak görenler de vardır (“If the Boot Fits...”, 1991:26).

ABD'de dönem sınırlaması hareketini genel olarak siyasal hoşnutsuzluğun bir yansıması olarak görmek mümkündür. Bu ülkede son yıllarda yaygın olarak görülen siyasete yönelik yabancılaşma, özellikle seçmenlerin sandığa gidiş oranlarındaki keskin düşüşte kendini göstermektedir. Son başkanlık seçimlerinde oy verenlerin oranı %50'nin üzerine çok az çıkabilmiştir. Bazı siyasal eleştirmenler bu noktadan hareketle seçilmiş kimselere getirilmek istenen dönem sınırlaması girişiminin siyasal memnuniyetsizliğin bir ifadesi (Marks, 2001:3) ve ülkenin gittikçe artan sorunlarını çözme konusunda politikacıların yetersizliğine ilişkin halkta oluşan hayal kırıklıklarından doğan duygusal bir tepki hareketi olarak yorumlamaktadırlar (Landay, 1995: 1). Onun ülkenin gündemine getirilmesinin zamanlamasına dikkat çeken gözlemciler, kongre üyelerinin uzun dönemde çalışma şevk ve heyecanlarını kaybederek performanslarının düşmesi, partiler arasındaki amansız partizan çekişmelerin yoğunlaşması (“Term Limits Had ...”, 1995:20) ve Temsilciler Meclisi'yle bağlantılı yolsuzluk skandallerinin hızla artmasının ardından dönem sınırlamasıyla ilgili taleplerin ve girişimlerin güçlendiğini belirtmektedirler (Wallison, 2000:39).

Donovan ve Snipp'in yaptığı araştırmada, dönem sınırlamasına daha çok destek veren kesimlerin kadın ve genç seçmenler gibi daha az temsil edilen kimseler olduğunun bulunması (1994: 499-500) dönem sınırlamasının bir yönüyle temsil krizine bir tepki hareketi olduğunu göstermektedir. Southwell'in yaptığı araştırma ise “halkın hükümetin icraatlarından memnuniyetsizliği” ölçeğinde daha yüksek puan alanların dönem sınırlamasını daha çok desteklediklerini tespit etmiştir (1995:746). Karp ise

dönem sınırlamasına desteğin siyasal sisteme olan genel bir memnuniyetsizlikten kaynaklandığını ileri sürmektedir (1995: 386). Dönem sınırlamasına desteğin yasama üyelerinin uzun süre görev yapmalarına karşı bir tepki olduğunu ileri sürenleri haklı çıkaran gelişmeler de vardır. Yasama üyelerinin ortalama daha uzun süre görev yaptıkları eyaletler, dönemin uzunluğu ve yasağın kalıcılığı konusunda daha katı önlemler almaktadırlar (Chadha ve Bernstein, 1996: 376).

1.Tarihsel Arkaplan

Yasama üyelerinin dönemlerinin sınırlanması düşüncesi ilk defa Federal Devlet'in kuruluş aşamasında Kurucu Babalar tarafından gündeme getirilmiş ancak onlar bunu uygun görmeyerek uygulamadan vazgeçmişlerdi. Politikacıların kendilerinde gereksiz gücü toplamalarından alıkonulması düşüncesi ABD'de Başkan Franklin Roosevelt'in 1944 yılında dördüncü dönem için seçilmesinin ardından tekrar gündeme geldi. 1951 yılında anayasada yapılan düzeltmeyle (the 22th Amendment) üst üste iki defa başkan olan bir kimse sonraki başkanlık seçimlerinde tekrar başkan adayı olamayacaktı (Landay, 1995: 1). Valileri de kapsayan bu anayasa kuralı gereği bugüne kadar 36 eyalet valisi önceki görevleri için tekrar aday olamayacaklar.

Yakın zamanlarda ABD'de gündeme gelen kongre üyelerinin dönemlerinin sınırlandırılması girişimleri 1950'lerden sonra ABD'de ortaya çıkan bazı gelişmelerle bağlantılı olduğu görülmektedir. 1950'lerden önce bu ülkede yasama üyelerinin yerlerini sağlama alması durumu yaygın bir olay değildi. O dönemlerde adaylar seçilebilmek için siyasal partilerin desteğine ihtiyaç duyardı. Aradan geçen zaman içinde yasama üyelerinin seçiminde para gibi başka önemli bir faktör daha ön plana çıkmaya başladı. Yeteri kadar parası olan veya çıkar çevrelerinden yeteri bir mali destek bulan adaylar kendiliklerinden aday olup yasama üyesi olarak seçilebilmekte, seçildikten sonra da sahip olduğu diğer yasama üyeliği avantajlarını kullanarak, sonraki seçimleri de kazanabilmekte ve yasama üyeliğini bir mesleki kariyere dönüştürebilmektedirler ("What Will Be...", 1994: 3). Kongre üyelerinin yenilenmeleri konusundaki bazı veriler bu bakımdan aydınlatıcı niteliktedir. 1994 seçimlerinde kongre üyelerinin %91'i yeniden seçilirken sadece %9'luk bir yenilenme oldu. Bu oran 20. yüzyılın ilk yarısındaki ortalama yenilenmenin altındadır ve 1788 ile 1900 yılları arasındaki her seçimdeki yenilenmeden azdır (Sincere, 1995: 26).

ABD'nde son yarım asırdır yaşanan skandaller, kongre üyeleriyle bağlantılı yolsuzluklar, siyasal partiler arasındaki partizan kavgalar, kongreyle başkan arasındaki çatışmalar, kongre üyelerinin çıkar ve lobi çevrelerinin etkisi altında yasalar çıkardığına ilişkin kuşkular ve genel olarak kongrenin performansı ile ilgili hoşnutsuzluklar 1990'lı yıllarda seçilmiş kimseler için dönem sınırlaması düşüncesini kamuoyunun gündemine getirdi. Böyle bir uygulamanın söz konusu sorunlara kökten ve acil bir çözüm olacağı kamuoyunda derinden benimsenmiş olmalı ki, dönem sınırlamasına destek verenlerin sayısı bütün eyaletlerde hızla arttı.

Eyalet yasama üyeleri için dönem sınırlaması ilk defa 1990 yılında Colorado’da olmak üzere 2000 yılına kadar eyaletlerin 20’sinde halk girişimleriyle, birinde (Louisiana) meclis kararıyla olmak üzere toplam 21’inde kabul edildi. Bunlardan üçünün (Massachusetts, Nebraska ve Washington) aldığı karar, kendi eyalet yüksek mahkemeleri tarafından anayasaya aykırı bulunarak iptal edildi. Sınırlamalar meclis üyeleri için 6, 8 ve 12 yıllar arasında eyaletten eyalete değişirken senato üyeleri için ikisi hariç bütün eyaletlerde 8 yıl olarak benimsendi (sadece Utah ve Wyoming’de 12 yıl).*

Bir çok eyalet kongre üyeleri için de dönem sınırlaması uygulamasını benimsemesine karşılık ABD yüksek mahkemesi bunu anayasaya aykırı bularak 1995 yılında iptal etti. İptal gerekçesinde mahkeme “kendi kendine uygulanan bir sınırlama, genel bir prensip olan ve insanların kendilerini yönetecek kimseleri seçebileceklerine ilişkin Amerika anayasasında bulunan temsili demokrasiye aykırıdır” görüşünü öne sürdü (“Defending...”, 1995: 13) ve adayların yeterliliği konusunda yaş, ikamet ve vatandaşlık dışında yeni sınırlamalar konulamayacağını belirtti (“Back From...”, 1995: 26) Yasama üyeleri dışında ABD’de 3000’den fazla belediye meclisi ve pek çok kontluk kendi üyeleri için bu sistemi uygulamaktadır (Marks, 2001, 3).

Dönem sınırlaması, uygulama biçimleri bakımından farklılaşmaktadır. En düşük görev dönemi altı yıl, en yüksek görev dönemi ise on iki yıl olarak benimsenmiştir. 12 eyalet sınırlamayı, ardi ardına gelen hizmet yıllarını esas alarak uygularken, diğerleri toplam hizmet dönemini dikkate almaktadır. Bazı eyaletlerde sınırlamalar belli bir dönem görev yapanlar için hayat boyu olurken, bazılarında dört yıl ara vererek göreve tekrar dönebilmelerine izin verilmektedir. Bazı eyaletlerde de temsilcilerin sırayla hizmet etmelerini öngören sıralamalı dönem sınırlaması getirildi. Çoğu eyalette sınırlama yasama organlarından birini kapsarken Oklahama’da sınırlama, meclislerin ikisinde yapılan hizmet süresi toplamı dikkate alınarak uygulanmaktadır (Wallison, 2000: 39-40).

Dönem sınırlaması uygulamalarının biri hariç (Utah) diğer bütün eyaletlerde halk girişimleri yoluyla kabul edildiği görülüyor. Bu uygulamanın doğudaki eyaletlerden çok batıdaki eyaletlerde uygulanması da halk oylamalarının batı eyaletlerin anayasalarında doğu eyaletlerine göre daha yaygın olmasına bağlanabilir. Bunun diğer bir anlamı yasama üyelerinin kendilerine getirilecek böylesi bir kısıtlama konusunda çoğunlukla isteksiz davranmakta olduklarıdır. Yasama organları yoluyla bu önerinin uygulamaya konulmasının güçlüğü nedeniyle yasama üyeleri için dönem sınırlaması getirilmesi yönündeki bir amaç, ancak tabandan sağlanan destek sayesinde, sivil toplum örgütleri yoluyla gerçekleştirilebilmektedir. Nitekim seçmen girişimine

*Her eyaletin meclis ve senato üyeliklerine getirilen dönem sınırlama süreleri için bkz. (“Databank”, 1998: 22).

imkan tanımayan 26 eyalette sandıkların seçmen girişimine açılması konusu dönem sınırlamasının beraberinde getirdiği başka bir tartışma konusu olmuştur (Wallison, 2000: 40).

Gerçekten de ABD örneği bu durumu bize açıkça göstermektedir. Başta ABD Dönem Sınırlaması (US Term Limits) ve Sınırlandırılmış Dönemleri Destekleyen Amerikalılar (Americans for Limited Terms) olmak üzere bir çok sivil toplum kuruluşu 1990'lı yılların başlarından beri bu yönde güçlü bir kamuoyu desteği sağlamak için çalışmaktadırlar. Her türlü propaganda aracıyla dönem sınırlaması uygulamasının getireceği yararları anlatarak bu kuruluşlar, dönem sınırlamasının seçilmiş bütün yasama üyelerine uygulanmasını sağlamak için ülke genelinde oldukça yoğun kampanyalar yürütmüşlerdir. Dünyada böyle bir uygulamanın çok sınırlı olması (ABD'den önce yasama üyelerine dönem sınırlamasını uygulayan tek ülke Kosta Rica'dır ("What Will Be...", 1994: 3)) ve ülkede uygulamanın getireceği yararlar ve riskler konusunda yaşanmış bir deneyimin olmaması dikkate alındığında, halkoylamalarında dönem sınırlamasının birçok eyalette %77'ye varan oranlarda kabul edilmesi, sivil toplum kuruluşlarının bu girişimlerinin oldukça başarılı olduğunu göstermektedir.*

Halk desteğini kanıtlayan başka bir bulgu, seçmenlerin dönem sınırlamasını destekleyen adaylara seçimlerde daha fazla destek vermiş olmalarıdır. Seçimlerde yenilgiye uğrayan 35 meclis üyesinden 23'ü ABD Dönem Sınırlaması grubunun başlattığı girişime imza atanlara karşı kaybettiler. Dönem sınırlaması girişimine karşıtlıklarıyla bilinen meclis üyelerinin %47'si seçimlerde başarısız oldu. Diğer bir ifadeyle seçmenlerin dönem sınırlamasına karşı olarak bildikleri meclis üyelerinin seçimleri kaybetme şansı, bu şekilde tanınmayanlara göre beş kat daha fazladır. 1995 seçim gecesi (8 Kasım) yapılan bir kamuoyu yoklamasında seçmenlerin %44'ü hangi adayı destekleyecekleri konusunda dönem sınırlamasının etkili olduğunu belirtmişlerdir. Bunlardan %75'i de bir adayın dönem sınırlamasına verdiği desteğin o adayın seçilme ihtimalini artırdığını söylemiştir (Sincere, 1995: 26).

Kamuoyunda böylesine yaygın bir destek bulan dönem sınırlaması düşüncesi, söz konusu desteği kazanma yarışında olan siyasal partiler tarafından da siyasetin merkezine çekildi. Dönem sınırlaması düşüncesi siyasal platformda Cumhuriyetçi Parti tarafından desteklendi. Cumhuriyetçi Parti 1995 seçimleri öncesinde "Amerika'yla Sözleşme" sloganıyla bir dizi taahhütte bulunduğu zaman bu taahhütlerden birini, Temsilciler Meclisi'ndeki meclis başkanını ve komisyon başkanlıklarını belirli dönemlerle sınırlama oluşturmuştu.

*Dönem sınırlamasının eyaletlerin halk oylamalarında hangi oranlarda kabul edildikleri konusunda bkz. (Norquist, 1995: 59)

Cumhuriyetçiler taahhütleri doğrultusunda yasada değişiklik yaparak 1995 yılında Temsilciler Meclisi meclis başkanını sekiz yıl, komisyon ve alt komisyon başkanlıklarını altı yıla sınırladılar ve bu girişimi, otoritenin tekrar bürokratlardan bireysel olarak vatandaşlara devri olarak ilan ettiler. Getirilen yeni kurallar komisyonların sayısını azalttı, komisyon başkanlarına dönem sınırlaması getirdi, meclis personelinin sayısını azalttı, komisyonlarda vekaletle oy vermeye son verdi ve meclisin yönetimi ile ilgili bazı önemli değişiklikler yaptı (“Most Contract...”, 1995: 991). Cumhuriyetçilerin yönetimi devraldıkları ilk günlerde gerçekleşen bu yöndeki değişime hiçbir Cumhuriyetçi temsilci karşı oy vermedi. Ancak daha sonra süreleri dolacak olan bazı başkanlar bu kuralı eleştirerek yasama otoritesinin seçilmiş yasama üyelerinden seçilmemiş memurlara devredileceği konusunda endişelerini ifade ettiler (Foerstel, 2000: 631).

Cumhuriyetçiler daha ileri düzeyde kongre üyelerinin dönemlerinin sınırlanmasını sağlamak için bir çok girişimlerde bulundular. Daha önceden bazı eyaletlerin kongre üyelerine de dönem sınırlaması uygulanması yönünde aldıkları kararlar ABD Yüksek Mahkemesi tarafından anayasaya aykırı bulunarak reddedilmişti. Bu yüzden böylesi bir uygulama ancak anayasada değişiklik yapmakla mümkün olacaktı. Cumhuriyetçiler buna uygun olarak anayasada değişiklik yapmak için on’un üzerinde teşebbüste bulundular. Anayasa alt komisyonu 1 Şubat 1995 tarihinde senatörleri iki defa altı yıllık dönem ve meclis üyelerini de altı defa iki yıllık dönemle sınırlayan anayasal düzenleme önerisini kabul etti. Bunun mecliste kabul edilebilecek en iyi öneri olduğu ileri sürüldü. Demokratlar bu düzenlemeye seçmenlerin dönem sınırlamasını sandıkta gerçekleştirme yeteneğine sahip olduğunu ileri sürerek karşı çıktı (Salant, 1995: 339).

Bu girişim yapılan oylamada anayasal değişiklik için gereken üçte iki çoğunluğun 10 oy gerisinde kaldı (“Inside Congress”, 1997: 1997). Bu başarısızlıkta, politikacıların kendilerine sınırlama getirilmesi konusundaki isteksizlikleri, ilk defa uygulamaya konulacak böyle bir teşebbüsün neler getirip neler götüreceği konusunda kafaların bulanık olması ve dönem sınırlamasının uygulanma biçimiyle ilgili birbirinden çok farklı ve değişik öneri teklifleri* arasında uzlaşma sağlanamaması (örneğin sınırlama radikal genç üyelerin teklif ettiği gibi altı yıl mı yoksa yaşlı duayenlerin arzuladığı gibi on iki yıl mı olmalıydı (Rosenstiel, 1995: 78), geriye doğru mu uygulanmalı yoksa sadece gelecektekileri mi kapsamalıydı) temel etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır (Idelson, 1995: 289).

Kongre üyelerine getirilmek istenen dönem sınırlaması konusundaki başarısızlık Cumhuriyetçiler açısından bir bakıma iki bakımdan başarı olmuştur.

* Temsilciler Meclisi’ne sunulan dört değişik öneri için bkz. (Greenblatt, 1995: 848).

Birincisi böyle bir sınırlamayı aslında benimsemeyen ancak partinin popülizme yaptığı jest gereği benimsiyor görünen Cumhuriyetçilerin özellikle yaşlılar olmak üzere belirli bir kesimi gerçekte nihai olarak kendilerini görevlerinden uzaklaştıracak bir düzenlemeye oy vermenin tedirginliği içinde yasanın meclisten geçmemesiyle rahat bir nefes aldılar (Grier ve Marquand, 1995: 124). İkincisi ise bu konuyu Cumhuriyetçiler 1996 seçimlerinde Demokratlara özellikle de dönem sınırlamasına açıkça karşı çıkan Bill Clinton'a karşı hemen hemen her eyaletinde dönem sınırlaması yasası bulunan ülkenin batı kesimlerinde etkili bir propaganda malzemesi olarak kullanma fırsatı buldular (Koehl, 1995: 7).

Her ne kadar dönem sınırlaması kutuplaşmasında Cumhuriyetçiler-Demokratlar çekişmesi yaşanmışsa da görünen o ki, dönem sınırlamasına en büyük muhalefet genel olarak politikacılardan geldi. Bunun en büyük kanıtı, yasama üyeleri için dönem sınırlamasını benimseyen eyaletlerin biri dışında tamamı, bunu halk oylamaları yoluyla gerçekleştirmiş olmalarıdır. Yasama organlarının dönem sınırlaması lehinde karar almaları genelde zor ve istisnai durumlar olarak gözükmiştir. Dönem sınırlamasına taraftar olduğunu ileri sürerek seçim kampanyası yürütmüş olan Cumhuriyetçiler bile bir kısmı daha sonra bu sistemin kongreye (dolayısıyla kendilerine) uygulanmasından vazgeçmişlerdir. Dönem sınırlamasına karşı benzeri muhalif hareketler şehir meclislerinde de görülmüştür. 2001 yılında ilk defa şehir meclisinde görev sürelerini tamamlayan 51 sandalyeli meclisin 35 boş üyeliği için yapılacak seçimler yaklaşmaktayken, 22 meclis üyesi yasayı iptal etmek için birlik oluşturarak girişimlerde bulundular (Marks, 2001: 3).

Politikacıların dönem sınırlamasına karşı genel isteksizliği karşısında bu sistemi uygulamaya kararlı sivil toplum kuruluşları bu eğilimdeki politikacıları kamuoyu karşısında teşhir etmek ve onların tekrar seçilmelerini güçleştirmek için bazı girişimlerde bulundular. Bu girişimlerden biri, adayların üç dönemden fazla hizmet etmeyecekleri taahhüdünde bulunmaları ve bu taahhütlerini oy pusulasına yazdırmalarıydı. Bu taahhütte bulunanlara seçimlerde destek verilecek aksi yönde davrananlara karşı ise aleyhte kampanyalar düzenlenecekti (Norquist, 1997: 60).

Diğer önemli bir girişim de kongre üyelerine dönem sınırlaması getirilmesi yönündeki öneriye kongre üyelerinin destek vermesini sağlamaya yönelikti. Arkansas eyaletinin çıkardığı bir yasa gereği kongrede dönem sınırlamasına olumlu oy vermeyen kongre üyeleri, bir sonraki seçimlerde isimlerinin yanına “dönem sınırlaması konusundaki seçmen talimatını dikkate almadı” ifadesi yazılarak seçmenlere şikayet edilecekti. Ancak bu yasa gerek Arkansas mahkemesi gerekse Yüksek Mahkeme'nin karşı tutumuyla reddedildi (“High Court...”, 1997: 522).

2.Dönem Sınırlamasından Beklentiler

2.1.Olumlu Beklentiler

Dönem sınırlaması toplum katmanlarından önemli bir destek bulmakla birlikte ilginç olan nokta, değişik kesimlerin dönem sınırlamasıyla ilgili beklentilerinin değişik olması ve farklı gerekçelerle bu uygulamayı desteklemeleridir. David Rausch dönem sınırlamasını destekleyen farklı vatandaş tiplerini belirlemiştir. Ona göre İlerici Demokratlar, yönetimdeki yolsuzlukların miktarını azaltacağı için; Perot gibi popülistler, vatandaşlardan oluşan bir yasama organı profesyonelleşmiş bir yasama organına göre daha fazla temsili ve halkın beklentilerine karşı daha duyarlı olacağı için; Gelenekçi Cumhuriyetçiler, dönem sınırlaması seçmenlerin kaprislerinden bağımsız yasama organları yaratacağı için; Partizan Cumhuriyetçiler, yasama organını Demokratlar'ın kontrolünden kurtaracağı için ve liberaller ise, yönetimi daha küçük ve daha az pahalı yapacağı için dönem sınırlamasına destek vermekteydiler (Sincere, 1995: 27).

Burada dikkat çeken nokta yasama üyelerine dönem sınırlaması uygulamasıyla ilgili oldukça farklı ve hatta birbirleriyle çelişen beklentilerin olduğudur. Acaba dönem sınırlaması uygulaması hangi sonuçlar üretecektir? Dönem sınırlaması kendisiyle ilgili beklentilerin tümünü gerçekleştirecek midir? Bu konuda siyaset bilimciler arasında yaygın kuşkuvar mevcuttur. Zaten bazı beklentilerin birbiriyle çelişiyor olması, her türlü beklentinin gerçekleşmesini mümkün kılmamaktadır. Örneğin popülistlerin dönem sınırlamasından beklediği, onun halkın isteklerine daha duyarlı bir yasama organı yaratacağı düşüncesi ile Gelenekçi Cumhuriyetçilerin dönem sınırlamasıyla yasama organının seçmenlerin baskısından kurtulacağı düşüncesi birbiriyle çelişen beklentilerdir. Dönem sınırlaması konusunda bu iki yaklaşımı birleştiren şey, gerçekler üzerine köklü bir ihtilaftır. Benzer bir çelişkiyi dönem sınırlaması daha güçlü bir yasama organı yaratacağı için destekleyenler (Cumhuriyetçiler) olduğu gibi daha zayıf bir yasama organı yaratacağı için destekleyenlerin (Liberaller) durumunda da görmekteyiz. Dönem sınırlamasının sonuçlarıyla ilgili bulgular kesinleştiğinde taraflardan birinin dönem sınırlamasına olan desteğini çekeceği düşünülebilir.

Dönem sınırlamasına verilen destek veya ona karşı çıkışlarla ilgili sorunlar tümüyle bu uygulamanın ne tür sonuçlar üreteceği konusundaki belirsizlikten doğmamaktadır. Dönem sınırlamasına karşı tutumlar aynı zamanda belli ölçüde normatif yaklaşımlardaki farklılıklardan da kaynaklanmaktadır. Dönem sınırlaması uygulamasının zayıf bir yasama organı yaratacağının bilimsel verilerle kanıtlandığını varsayalım. Böyle bir sonucun açık bir biçimde ortaya çıkması bile bu konuyla ilgili tartışmaları ve ihtilafları bitirmeyecektir. Bu yüzden taraftarlar ve muhalifler gerçeklerin ne olduğu konusunda uzlaşsalar bile onların ne anlama geldiği hatta iyi mi kötü mü olduğu konusunda bile çoğu kez uzlaşamayacaklardır. "Daha az yönetim daha iyi bir yönetişimdir" diyen liberallere göre yasama organının zayıflatılması iyi bir

gerçek olabilir. Temsilcileri toplumun her türlü arzusunu yerine getiren kimseler değil, kendi bildikleri doğrulara göre onların çıkarlarını en iyi savunan kimseler olarak gören Cumhuriyetçilere göre personel bakımından iyi tedarik edilmiş bilgili bir yasama organı iyi bir gerçektir (Cain ve Levin, 1999: 167). Neyin iyi ya da neyin kötü olduğuyla ilgili değer yargıları arasındaki farklar dönem sınırlamasıyla ilgili ihtilafların başka normatif bir gerekçesini oluşturmakta ve konuyla ilgili tartışmaların başka bir nedenini bize açıklamaktadır. Bu çalışmada normatif yaklaşımlardaki ihtilaflardan çok, dönem sınırlamasıyla ilgili değişik grupların beklentileri ve onun ne tür sonuçlar yaratacağı üzerinde durulacaktır.

Dönem sınırlamasını destekleyenlerin mevcut yasama organı ile ilgili en önemli eleştirileri onun temel amacı kendi çıkarını korumak olan halktan kopuk bir siyasi sınıf yaratarak yozlaştığı iddiasıdır (Wallison, 2000: 39). Mecliste görev yapan yasama üyeleri hem kendilerini kanıtlamış ve daha tanınmış isimler oldukları, hem de seçim için para ve oy toplama yetenekleri daha fazla olduğu için seçimleri, yeni adaylara üstünlük sağlayarak tekrar kazanabilmektedirler (Norquist, 1997: 60). Seçimleri kazanan yasama üyelerinin en önemli endişesi ise makamında olabildiğince uzun bir süre kalmak olmaktadır. Bunu sağlamak için her zaman riskten kaçınan kararlar alma yolunu seçmekte ve görevlerini yerine getirme konusunda özenli davranmamaktadırlar. Bu sınıf görevde olmanın avantajını kullanarak kendilerine yönelik tehditlere kalkan oluşturabilmekte, donanmış oldukları yetkilerle konumlarını güçlendirebilmekte ve yasama üyeliklerini daimi temsilciliğe dönüştürebilmektedirler (Will, 1997: 78). Bu durum yasama üyelerini toplumdan soyutlamakta, toplumun sorunlarını anlama, onların bu sorunlara karşı duyarlı olma ve onlara tepki verme yeteneklerini zayıflatmaktadır.

Buna karşılık onun destekçilerine göre dönem sınırlaması mevcut sisteme hayat vermenin en iyi yoludur. Dönem sınırlaması sayesinde temsili sistemdeki mevcut durgunluğa ve kariyerciliğe son verilebilir, seçimleri daha rekabetçi ve daha adil yapabilir, yeni kişiler ve yeni düşüncelerin sisteme katılmaları sağlanarak eski ve köklü sorunlarla boğuşmak için yeni fikirler kaynağı oluşturulabilir. (Idelson, 1995: 288). Dönem sınırlamasıyla temsilciler kariyer endişeleri ve seçimleri yeniden kazanma baskısı olmaksızın mantıklı düşünmek ve toplumun çıkarına müzakere etmek için daha çok zaman harcayabileceklerdir. Diğer bir ifadeyle onlar seçmenleri memnun etme uğraşı içinde toplumun çıkarına ters düşmeyeceklerdir.

Dönem sınırlaması taraftarlarına göre yasama üyeleri, görevlerinin ilk yıllarında çok daha heyecanlı ve gayretli olurlar. Sonraki yıllarda ise heyecanlarını kaybettikleri için rehavete düşmektedirler. Heyecanını kaybeden kimselerin ise görevde bulunması sakıncalıdır. Ayrıca toplumla yasama organı arasındaki akışkanlığı hızlandıracak olan dönem sınırlamasıyla küçük bir grubun yasama organına tahakkümü engellenebilir ve böylece çıkan yasaların halkın beklentileriyle daha uyumlu, diğer bir

ifadeyle daha demokratik olması sağlanabilir (Foerstel, 2000: 629). Yenilenme ne kadar çok olursa sistem o kadar sağlıklı olur ve halkın beklentilerine uyumlu davranılabilir.

Onun destekçilerine göre bu uygulama sayesinde aynı zamanda daha önceden düşük olarak temsil edilen veya temsil dışı kalmış kadınların, azınlıkların ya da diğer marjinal grupların daha fazla meclise gireceği umulmaktadır. Çünkü dönem sınırlaması her kesimden adayları mevcut sisteme göre daha fazla meclise davet edecektir. Bu grupların daha fazla oranda meclise gelmesi ise onların kenarda kalmış ve çözülmemiş sorunlarının daha fazla gündeme taşınması ve onlara çözüm aranması anlamına gelecektir (Marks, 2001: 3). Bu durum aynı zamanda mevcut yasama üyeleriyle lobi ve çıkar grupları arasında yıllardır kurulmuş olan ilişkiyi bozacak, çıkar gruplarının yasama organı üzerindeki etkisi azalacaktır.

2.2.Olumsuz Beklentiler

Dönem sınırlaması uygulamasının yasama organı üzerindeki etkisinin olumsuz olacağını savunanlar ise bu sistemin yasama işlemleri konusunda deneyimli ve birikimi yüksek politikacıları saf dışı bırakarak yasama görevini acemilerden oluşan bir gruba teslim edeceğidir. Halbuki yasama görevi devletin en ciddi ve önemli işlevlerinden olup onun bu işlevi sağlıklı bir şekilde yerine getirecek ehliyetli ellere teslim edilmesi gerekir. Yasama üyelerinin bilgi birikimine ve deneyime sahip oldukları, dolayısıyla daha verimli olabilecekleri bir dönemde onların görevden uzaklaştırılıp yasama organının bu konuda liyakati olmayan kimselere devredilmesi onun işleyişinde ciddi aksaklıklara yol açacaktır. Rotasyona aşırı bir vurgu yapmak, seçimlerle ilgili önemli bir noktayı, yani daha muktedir adayları daha az muktedirlerle değiştirmeyi gözden kaçırmaktadır. Seçim sistemi sağlıklı işletildiğinde zaten o bir ayıklama işlevi görmekte, daha nitelikli ve daha muktedir kimselerin daha yüksek oranlarda seçimini sağlamaktadır. Bu sayede ardı ardına yapılan seçimlerin kümülatif etkisi, daha az yetkin olanları ayıklamak olmaktadır (Cain ve Levin, 1999: 169).

Yine aleyhte görüşlere göre yasama gücünün zayıflamasıyla yasama otoritesini başka birileri doldurmak zorunda kalacaktır. Bu durumda meclis üyeleri bilgi eksikliğinden dolayı kendi emirlerinde çalışan memurlar (danışmanlar gibi meclisteki seçilmemiş görevliler) tarafından yönlendirileceklerdir. Yasama otoritesinin seçilmiş yasa koyuculardan seçilmemiş memurlara geçecek olması sistemin demokratik niteliğini öncekine göre daha da azaltacaktır. Yasama otoritesinin zayıflaması otoritenin katı bir bürokrasiye aktarılması sonucunu doğurabileceği gibi başka bir ihtimal olarak, onun hükümete aktarılması durumunda güçlü bir hükümet veya güçlü bir başkanlık sistemi doğabilecektir. Çünkü uzmanlıktan yoksun bırakılan bir yasama organı zayıf düşeceğinden yürütme organıyla etkili bir biçimde rekabet edemeyecektir.

Yasama organına yeni gelenlerin en büyük eksikliği kurumsal tarih bilgisine sahip olamayacak olmalarıdır. Bu durumda kurumsal tarih bilgisine sahip insanlar

sadece seçilmemiş kimseler olacaktır. Özellikle yasama organının komisyon başkanlıkları görevlerinde bulunanlarda kurumsal bilgi eksikliğinin olumsuz etkileri çok daha belirgin olarak yaşanacaktır. Komisyon başkanlığını devralan yasama üyeleri deneyim sahibi değilse, onlar üzerinde komisyon memurlarının büyük bir etkilemesi olacaktır. Başına geldiği komisyonun yaptığı işlere yabancı olması ölçüsünde memurların komisyon başkanları üzerindeki denetimi daha da fazla olacaktır (Foerstel, 2000: 631).

Başkanlık görevinde bulunan Bill Clinton da dönem sınırlaması aleyhindeki bu eleştirilere katılmaktadır. Ona göre yeni yasama üyelerinin deneyim ve bilgi eksikliği, etkisi dönem sınırlamasıyla azalacağı zannedilen başka bir kesimin çıkar ve lobi çevrelerinin yasama organı üzerindeki etkisini artıracaktır (Clinton, 1997: 1145). Çünkü yasama konusundaki bilgi eksikliği nedeniyle yeni yasama üyeleri bu çevreler tarafından kendilerine sunulan bilgiye çok daha açık hale gelecekler, hatta muhtemelen onların hazırladıkları yasa önerilerini olduğu gibi meclisten geçirmek zorunda kalabileceklerdir.

Dönem sınırlaması muhalifleri dönem sınırlamasının seçilmiş temsilcileri seçmenlere karşı daha sorumlu yapacağı iddialarına da kuşkuyla yaklaşmaktadırlar. Dönem sınırlamasının olmadığı durumda seçilmiş temsilciler her defasında seçmenle yüzleşeceklerini bildikleri için onlar, seçmenlerin taleplerine karşı çok daha hassas olmaktadır. Bu nedenle seçilmişler, kamuoyu yoklamalarını yakından izlemekteler ve kamuoyu yoklamalarından çıkan sonuçlarla uyumlu bir biçimde düşüncelerini biçimlendirmek zorunda kalmaktadırlar. Halbuki dönem sınırlamasının uygulandığı bir durumda, sonuncu dönemde olduklarını bilen temsilciler halkın sorunlarıyla uğraşmak yerine kazançlı işler için sıraya girerek kendi ceplerini şişirmekle daha çok ilgilenecekler ve gelecekte kendilerine çıkar sağlayacağını düşündükleri patronlarının isteklerine göre görev yapacaklardır (Evans, 1997: 98). Sınırlı bir görev, temsilcileri seçim baskısından kurtaracak olsa bile bu, temsilcilerin daha iyi, daha müzakereci kararlar alacağını garanti etmeyecektir. Çünkü temsilciler bir daha seçimlerde aday olmayacaklarını düşündüklerinde daha iyi çalışma motivasyonunu kaybedeceklerdir. Ayrıca zayıflatılmış bir ödül sistemi yüzünden işbirliğine dayalı normlar ve davranışlar da zayıflayacaktır. Yıllar boyu sadakati karşılığında daha yüksek mevkiler için ödüllendirilmeyi bekleyen bir kimse, bu fırsat kaybolduğunda işbirliği güdüsünü de kaybedecektir.

Dönem sınırlaması uygulamasının seçimleri daha katılımcı yapacağı, seçimlerdeki rekabeti artıracığı yönünde onun destekçileri tarafından yapılan iyimser tahminlerin aksine, onun medyanın ve genel olarak halkın siyasal sürece olan ilgisini azaltacağı, oy verecek insanların ve siyasal kampanyalara katılacak kimselerin sayısını azaltacağı yönünde dönem sınırlaması muhalifleri tarafından kötümser tahminler yapılmaktadır ("What Will Be...", 1994: 3).

Dönem sınırlamasının başka olumsuz etkileri olarak da, onun kongrede nüfuzunu kullanan belli bir birikime ulaşmış kıdemli yasama üyelerine güvenen küçük eyaletlere zarar verebileceği (Idelson, 1995: 289) ve eğitim stratejileri gibi uzun dönemli mastır planlarını tehlikeye düşürebileceği (Sack, 2003: 20) görüşleri ifade edilmektedir. Yasama organı örgütsel bir yapı olarak çalışmalarını müzakere yoluyla yürütmektedir. Sınırlı süre ise müzakere ve kamu yararı düşüncesine zarar verebilir (Cain ve Levin, 1999: 171).

3.Dönem Sınırlamasının Etkileriyle İlgili Araştırma Bulguları

Dönem sınırlaması siyaset bilimcileri için oldukça verimli bir araştırma alanı yaratmıştır. Özellikle yasama organının nasıl işlediğini daha iyi anlamak, kıdemlilik ve kariyercilik sisteminin yasama organı üzerindeki somut etkilerini daha iyi görmek ve yasama organının radikal dönüşümlere kendisini nasıl uyarladığını kavramak için onun uygulandığı ABD’de pek çok eyalet ve yerel yönetimdeki deneyimlerden siyaset bilimcileri yararlanmak istemektedirler.

Dönem sınırlaması uygulamasının yakın bir tarihte başladığı dikkate alındığında onunla ilgili araştırmaların sınırlı olmasının nedeni de anlaşılabilir. Eski üyelerin ayrılması ve yeni üyelerin gelmesi zaman alacağı için sonuçları görmek de zaman alacaktır. Dönem sınırlamasını ilk uygulayan eyaletlerle ilgili bulgular dönem sınırlamasının sonuçlarıyla ilgili bazı değerlendirmeler yapılmasına izin vermektedir. Ancak gerçeklere dayalı sağlam bilgilere sahip olmak, tahmin edildiğinin aksine, dönem sınırlaması ile ilgili lehte ve aleyhteki pek çok düşünce sahibinin yargısını değiştirmemiştir. Hatta bazı kimseler geçen yıllar içinde konularını daha da keskinleştirmişlerdir. Bunun en önemli nedeni, dönem sınırlamasıyla bağlantılı tartışmaların ağırlıklı olarak farklı değer yargılarına sahip kimselerin ön kabulleriyle biçimlendirilmiş olmasıdır.

Nebraska Üniversitesi’nden John Hibbing, devlet yönetimi açısından oldukça önemli olan yasama organını acemilere teslim etmenin ‘aptalca’ bir düşünce olduğunu ileri sürmektedir (Marks, 2001:3). Rice Üniversitesi’nden Robert Stein, dönem sınırlamasına sağlanan yüksek desteğin bağımsız olarak tabandan gelen bir hareket sonucu değil partizanca yönlendirmelerin sonucunda elde edildiğini savunmaktadır. Ona göre dönem sınırlaması muhalefet partileri tarafından iktidara gelen partinin gücünü zayıflatmanın bir aracı olarak kullanılmaktadır (Marks, 2001:3).

Kısıtlı olmakla birlikte siyaset bilimcilerin dönem sınırlamasıyla ilgili elde ettikleri mevcut bulgular dönem sınırlaması destekçilerine fazla umut vermemektedir. Dönem sınırlamasına verilen yüksek halk desteği dikkate alındığında siyaset bilimcilerle halk arasındaki bu yüksek görüş farkı çarpıcı bir nitelik taşır. Siyaset bilimcilerin bu olumsuz tutumu dönem sınırlaması taraftarlarını rahatsız etmekle birlikte onlar bu durumu şöyle değerlendirmektedirler: Siyaset bilimcilerin dönem sınırlamasına karşı çıkmalarının nedeni onların istikrarı ve etkinliği katılıma tercih

etmeleridir. Bu tercih siyaset bilimcilerin sıradan insanların yeteneklerine ve bilgilerine olan düşük saygılarından kaynaklanmaktadır (Cain ve Levin, 1999: 169).

Dönem sınırlamasının etkileri konusunda yapılan araştırmaların ortaya koyduğu en açık bulgu, onun yasama üyelerinin yenilenme oranını artırmasıdır. Uygulamaya konulan dönemin kısalığı ve ilgili yasama organının yasama konusunda uzman üyelere ihtiyaç duyması ölçüsünde yenilenme oranı artmaktadır (Cain ve Levin, 1999: 163).

Dönem sınırlamasının seçimlere etkisi konusunda California eyalet meclisi için yapılan seçimlerle ilgili bir araştırma, onun seçimlere katılım oranını artırdığını ve seçimleri daha rekabetçi yaptığını buldu (Daniel ve Lott, 1997: 165-184). Bununla birlikte Dave Rausch, San Mateo Kontluğu için yapılan seçimler üzerine yaptığı araştırmada dönem sınırlaması uygulamaya konulduktan sonra seçmen katılımının azaldığını, açık üyelikler için daha az aday yarıştığını ve kazanan adayların diğerlerine büyük farklar attığını tespit etti ("What Will Be...", 1994: 3).

Bu iki araştırmanın sonuçları arasındaki önemli farklılıklar seçim alanının büyüklüğüyle ilgili gözükmektedir. Eyalet düzeyinde bir seçimde seçimlere katılım ve rekabet artmış, kontluk düzeyindeki bir seçimde ise azalmıştır. Dönem sınırlamasının yeni bir uygulama olduğu dikkate alındığında böylesine ilk bir uygulamanın gerçekleştirilmesi doğal olarak, medyanın onu yakından izlemesi sonucu kamuoyunun büyük bir ilgisini çekmiştir. Ancak aynı durum daha dar bir alanda gerçekleşen kontluk seçimlerinde yaşanmamıştır. Üstelik kamuoyunun daha yakından tanıdığı eski üyelerin ayrılması ve halkın daha az tanıdığı yeni yüzlerin aday olması kontluk seçimlerine olan ilgiyi azaltmış gözüküyor. Aynı bakış açısını izlediğimizde, eyalet düzeyinde yapılan seçimlere gösterilen ilginin zaman içinde kalıcı olup olmayacağı sorgulanabilir. Farklı bir şekilde yapılmış bu seçimlere duyulan ilk heyecan, kuşkusuz yıllar içinde azalacaktır. Dönem sınırlaması uygulaması nedeniyle kamuoyunun ve medyanın yakından tanıdığı politikacılar da aday olamayacaklarından, yeni adayların seçimlere yüksek bir ilgiyi nasıl sağlayabilecekleri önemli bir soru işaretidir.

Dönem sınırlaması uygulamasından sonra yasama üyelerinin mesleki arka planlarına bazı değişiklikler yaşanmıştır. Kendilerini tam zamanlı yasama üyesi görenlerin oranı 1986 yılında %36 iken 1995'de %3.4'e düşmüştür. Öte yandan yasama görevinde bulunan yerel yönetim görevlilerin sayısında bir artış yaşanmıştır. Bunların çok azı kendilerini tam zamanlı yasama üyesi görmelerine karşılık pek çoğu siyasi kariyerlerini yukarılara taşıma arzusunda olduklarını belirtmişlerdir. Ayrıca kendilerini ayrı bir iş sahibi olarak gören yasama üyelerinin sayısında da önemli bir artış gözlenmiştir (Cain ve Levin, 1999: 175).

Dönemi sınırlandırılmış bir yasama üyeliği sisteminde, yerel yönetimdeki görevlilerin seçimlerde şanslı bir konuma yükseldiği görülmektedir. Yerel yönetim görevlileri, partinin lider kadrosuyla olan ilişkileri, isimlerinin tanınması, para tedarik

bağlantıları, yasa yapma sürecine aşinalıkları ve bir kampanyayı yürütme konusundaki bilgileri bakımından sıradan insanlara göre daha avantajlıdırlar. Siyasal partilerin tepesinde bulunan kimseler amatörler destek vermemektedirler. Onlar partiye karşı hizmetini yerine getirmiş ve partide bir taban oluşturmuş kimselerin yanında yer almaktadırlar (Wallison, 2000: 40). Yukarıdaki bulguların da ortaya koyduğu gibi dönem sınırlamasının yasama organlarında üyelerin yenilenmesini daha fazla sağlayacak olması, yasama üyeliğini sıradan insanlara devredeceği ve siyaseti amatörleştireceği anlamına gelmemektedir.

Yerel yönetimdeki görevlilerin yasama üyeliklerine eskiye göre daha fazla oranlarda gelmesinin olumlu bir yönü vardır. Onlar yasama işlemlerine aşinalıkları, siyasal becerileri ve siyasa bilgileri bakımından bu tür görevlere hiç gelmemiş olan ev kadını, iş adamı veya bir çiftçiye göre yasama görevinde daha aktif çalışarak, kıdemli üyelerin görevlerinin dolmasından dolayı ortaya çıkan açığı kapatan dengeleyici bir unsur olacaklardır.

Dönem sınırlaması nedeniyle yasama organının komisyon ve alt komisyonlarında görevi dolan başkanların yerleri için, iki yıl öncesinden üyeler arasında, bazı gözlemcilerin 'barbarlık siyaseti' diye niteledikleri amansız bir rekabet başladı. Daha önceden alt komisyonlarda çalışmaya razı olan genç üyelerin bile başkanlıklardan boşalan yerleri doldurmak için bu rekabetin içinde yer aldıkları gözlemlendi. Diğer yandan komisyonlarını kaybeden kıdemli üyeler ise, ya emekliye ayrıldılar veya daha ileri siyasi görevlere talip oldular. İsimleri duyulmayan sıradan isimlerin bile başkanlık seçimlerinde aday olmak için ciddi çalışmalara girdikleri gözlemlendi. Ayrıca Schrag California meclisi üzerine yaptığı araştırmasında yeni üyelerin, hükümetin her şeyi bozduğunu, kendilerinin tahribatı düzeltereklerini iddia ederek saldırgan ve partizanca tavırlara yöneldiklerini gözledi (1996: 27). Bu olaylar, dönem sınırlaması taraftarlarının, üyelerin dönemleri sınırlandığında onların ihtiras ve çıkar duygusuyla değil, mantıkla ve sağduyuyla hareket edecekleri ve yasama organının entrikalardan arınacağı yönündeki iyimser tahminlerinin gerçekleşmediğini, tersine ihtiras, çıkar ve entrika güdülerinin daha fazla su yüzüne çıktığını göstermektedir (Grann, 1998: 13).

Robert Stein da dönem sınırlamasının şehir yönetimleri üzerine etkisini incelediği araştırmasında dönem sınırlamasının meclis üyeleri üzerindeki olumsuz etkilerine dikkat çekmektedir. O, daha önceden deneyimli yasama üyelerinin yasama teklifleri konusunda birbirleriyle karşılıklı anlayış içinde çalıştıkları belediye meclisleri arasında işbirliğinin çökme noktasına geldiğini gözlemledi. Ayrıca dönem sınırlamasının, yasama işbirliği ve ortak güven yerine çok daha rekabetçi ve daha az üretken yasama atmosferi getirerek verimsizliği artırdığını ileri sürdü (Marks, 2001: 3). Uzun dönemli üyeler diğerleriyle samimi ilişkiler kurmak için zaman harcayabilmelerine rağmen yeni üyelerin bu tip ilişkilere yönelmedikleri ya da

dönemlerinin kısıltığı nedeniyle yönelemedikleri gözlenmiştir. Dönem sınırlamasının yasama üyeleri arasında işbirliğini zayıflatacağı yönündeki bu bulguların aksine, onun bazı bakımlardan işbirliğini kolaylaştırabileceğinin işaretlerine de rastlanabilmektedir. Eski üyelerin bilinç altlarında geçmiş dönemlerin partizan kavga ve çekişmeleriyle yüklü olmalarının aksine yeni üyeler eskinin kavga ve çekişmelerinden arınmış bir hafızaya sahip olmaları onların muhalif partili üyelere daha sıcak yaklaşmasına imkan sağlamaktadır.

1990 yılında dönem sınırlamasını ilk uygulayan eyaletlerden olan California'da yasama üyeleri, bir yıl kadar bir süre sonunda komisyonlara başkanlık yapmaya başladılar. Bu durum yasaların ifadelendirilmesinde, yapımında ve geçirilmesinde hatalara neden oldu. Sonuçta vali masasına gelen her beş yasadandan birini veto etti. Her iki meclis de bütçe yasasını, anayasal süresinden 57 gün sonra geçirebildi (Wallison, 2000: 40).

Diğer yandan Maine'de elde edilen bulgular dönem sınırlaması uygulamaya konulduktan sonra yasama organındaki faaliyet düzeyinin arttığını ortaya koydu. 1995 yılında 1550 yasa teklifi komisyona havale edilirken dönem sınırlaması uygulamaya konulduktan sonra 1999 yılında bu sayı 2224'e çıktı. Meclise havale edilen yasa tekliflerinin sayısı da iki kattan fazla artarak 1995'de 63'ten 1999'da 136'ya çıktı (Wallison, 2000: 41). Bu artışın nedeni, yeni gelen yasama üyelerinin önlerinde kısa süreleri olmalarıdır. Eğer ön plana çıkmak istiyorlarsa onların, çok kısa zamanda etki yaratacak çabalara girişmeleri gerekmektedir. Ancak bu durumun bazı olumsuz etkileri ortaya çıkmaktadır. Yeni gelen yasama üyeleri deneyimsizlikleri nedeniyle mevcut yasaları bilmedikleri için aynı nitelikte yeni yasaların yapılmasını teklif edebilmekte, yasama tekniğine uygun olmayan önerileri yasalastırabilmektedirler. Valilerin veto ettikleri yasalardaki artış oranı da bunu göstermektedir.

Dönem sınırlaması uygulamasından endişe duyanların birçoğu onun deneyimli ve kıdemli üyeleri azaltarak kurumsal hafıza ve siyasa uzmanlığına ciddi biçimde zarar vermekte olduğunu ileri sürmektedir. Sadece kıdemli üyeler önceki yasama dönemlerinin deneyimlerini yansıtabilirler. Kurumsal hafıza yoluyla eski dönemlerde yapılan hatalar hatırlanabilir ve önceki dönemlere tanıklık edenlerin deneyimlerinden yararlanılabilir. Schrag California'daki dönem sınırlamasıyla ilgili gözleminde, yasama üyelerinin siyasa hakkındaki bilgilerinde olduğu kadar onlara sağlanan bilgilerin kalitesinde de bir düşüş olduğunu belirtmektedir. Örneğin daha önceleri komisyonlar kanun tekliflerini sunmadan önce daha objektif ve daha analitik tartışmalar yaparlarken, dönem sınırlaması uygulamasından sonra daha çok bürokratların ve lobicilerin etkisi altında kalarak tekliflerini biçimlendirmişlerdir (Schrag, 1996: 28).

Yeni yasama üyelerinin görevlerinin ilk yıllarında yoğun bir biçimde yasama faaliyetlerine girişmelerine karşılık, Rebecca A. Totho'nun bulguları görevlerinin son yıllarında onların katılımının istatistiksel olarak önemli oranda düştüğünü

göstermektedir (Wallison, 2000: 41). Bu bulgular dönem sınırlamasıyla yasama üyelerinin seçmenlere daha duyarlı olacakları yönündeki beklentileri haklı çıkarmamaktadır. Dönem sınırlaması seçim sürecinin değerini azalttığı için yasama üyelerinin seçmene duyarlı olma ihtiyacını azaltmaktadır. Yasama üyeleri yasama organında tekrar kalmak isterlerse seçmenlerine daha duyarlı davranmaktadırlar, görevleri sınırlı bir süre içinde sona ererse değil. Görevinin ilk yıllarında kendini kanıtlayabilmek ve siyasi kariyerini yukarı çıkarmak için yoğun bir çalışma faaliyetine giren yasama üyesi, döneminin sonuna yaklaştığında siyasette geleceği ile ilgili umutları azalmakta ve çalışma motivasyonunu kaybetmektedir.

Diğer taraftan dönem sınırlamasının uygulanmasıyla çıkar çevrelerinin etkisinin azaldığını gösteren önemli herhangi bir işaret mevcut değil. Hatta deneyimsiz yeni yasama üyelerinin bu eksikliği çıkar gruplarının etkisini artırdığı, bazı durumlarda yasa tekliflerinin harfiyen bu kesimler tarafından hazırlanıp yasama organına sunulduğu gözlemlendi. Yeni üyeler çıkar gruplarını etkisiz hale getirecek kurumsal bilgi ve uzmanlıktan yoksun oldukları için, çıkar grupları ve işadamları eskiye göre yeni yasama üyeleri üzerinde daha fazla güce ve etkiye sahip olmaktadır (Lutterbeck, 1995: 17). Bununla birlikte lobiciler ve çıkar grupları yeni oluşan ortamı bir ölçüde istikrarsız olarak görmekteyiz, çünkü o kadar çok yeni yüz arasında dost ve düşmanlarının kimler olduğunu her zaman bilmemektedirler.

Çıkar gruplarının yeni üyelerle ilişkileri bakımından onların çeşitleri arasında ince bir ayırım yapmaya ihtiyaç vardır. Ağırlıklı olarak istikrarlı ilişkilere, güvene ve bilgi değişimine ihtiyaç duyan çıkar grupları dönem sınırlamasıyla zayıflarken, kampanya katkılarına güvenen gruplar yasamanın karar yapma sürecine etki ederek daha iyi bir konuma gelebilmektedirler (Cain ve Levin, 1999: 183).

Dönem sınırlamasıyla yeni yasama üyelerinin çıkar gruplarından bağımsız ve seçmenlerine karşı daha fazla hesap verir hale geleceklerine kuşkuyla yaklaşılmasının bir başka gerekçesi de, yeni gelenlerin çıkar gruplarından kampanyaları için yüksek miktarlarda para tedarik etmeleridir. Çıkar grupları yeni uygulamayla desteklerini yeni adaylara daha çok vermektedirler, çünkü onlar yasama görevinde en uzun süre kalacak olanlardır. Çıkar grupları yeni uygulamalara kendilerini çabucak uyarlayabilmektedirler. Politikacılar zaman içinde gelip gidecekler olmalarına karşılık çıkar grupları ve lobiciler sahip oldukları sermaye ve etkileme imkanlarıyla hep var olacaklar ve onları etkilemeye çalışacaklardır ("If the Boot Fits...", 1991: 26).

National Taxpayers Union Foundation'ın yaptırdığı bir araştırmanın bulguları, dönem sınırlamasının bütçe harcamalarıyla ilgili yaratacağı etkiler konusunda dolaylı yoldan da olsa bize ışık tutmaktadır. Bu çalışmada eski yasama üyelerinin mi yoksa yenilerinin mi harcamaya daha fazla eğilimli oldukları incelenmiştir. Temsilciler Meclisi'nde 12 yıl ve daha az süreyle bulunan yasama üyeleri 129 milyar dolar ekstra harcamayı destek verirlerken, 12 yıldan daha fazla mecliste bulunanlar ortalama 202

milyar dolar yeni harcamaya destek vermişlerdir. En eski üyeler harcamaya en fazla eğilim gösterenler olmaktadır. Harcamalarda kısıntıya gidilmesini de açık bir biçimde yeni üyeler eski üyelere göre daha fazla istemektedirler (Lambro, 1994: 10). Bu veriler dönem sınırlaması uygulamasıyla yasama organının daha az harcamaya yöneleceğine yönelik imalar taşımaktadır. Ancak daha az harcamanın kendi başına iyi mi yoksa kötü mü olduğu normatif yönü olan ayrı bir tartışma konusudur.

Dönem sınırlamasının yasama organını zayıflatacağı veya güçlendireceği konusunda yeni üyelerin yasama süreçlerini, siyasal becerilerini ve siyasa bilgilerini ne kadar hızlı geliştirecekleri önem kazanmaktadır. Eğer yeni yasama üyeleri bu nitelikleri çok hızlı kazanırlarsa ve daha kısa süre içinde daha çok sorumluluk gerektiren görevlere getirilirlerse bu durumda dönem sınırlaması yasama gücünü azaltmayabilir, hatta üyelere daha hızlı öğrenme motivasyonu vererek onu daha da güçlendirebilir. Ancak bu süreçte yeni yasama üyelerinin yasama ortamına uyum sağlamasında önemli sıkıntılar yaşanırsa dönem sınırlaması yasamanın etkinliğinde oldukça yıkıcı olabilir. Burada sınırlamanın uzunluğu da önemlidir. Daha kısa dönemler daha hızlı öğrenme ve daha çabuk yasama ortamına uyumu gerektirir. Ayrıca daha büyük eyaletlerin yasama organlarında, sorunların farklılığına ve çokluğuna bağlı olarak yasama süreçleri karmaşık olacağı için, daha uzun dönemli öğrenmeye ihtiyaç vardır. Diğer taraftan yerel şehir meclisleri veya vatandaş yasama organları gibi küçük bölgelerin yasama organlarında öğrenme süresi daha kısa olabilecektir. Uyumu zorlaştıran bir başka etken de yasama organındaki işlerin uzmanlığı gerektiren işler olup olmadığıdır. Uzmanlığı gerektiren işlerin artması ölçüsünde, yeni üyelerin yasama organına uyumu da güçleşecektir (Cain ve Levin, 1999: 177-178).

Otoritenin aşağı meclislerden yukarı meclislere doğru kayması, dönem sınırlamasının gözden kaçan etkilerinden biridir. ABD'de yasama organı önceleri siyasanın oluşturulduğu ve ihtiraslı yasa koyucuların faaliyet alanı idi. Senato ise faaliyetlerin zayıf olması nedeniyle hareketli yasa koyucuların çok fazla önem vermedikleri bir yerdi. Dönem sınırlaması uygulamasından sonra tam tersi bir durum yaşanmaktadır. Şimdi politika kariyerinin yolu meclisten senatoya doğru akmaktadır. Yeni durumda alt meclis yasama üyelerinin sanatlarını öğrendikleri yer, yukarı meclis ise onu uyguladıkları alan olmuştur (Cain ve Levin, 1999: 182).

Dönem sınırlaması iki meclisli sisteme yeni bir anlam getirmiştir. Yakın zamanlara kadar iki meclisli sistem modası geçmiş önemini yitirmiş bir sistem olarak görülmekteydi. Dönem sınırlamasının kabul edilmesinden sonra iki meclisli bir eyalet bir yasama üyesine, ilk yasama dönemi öğrenme (yaklaşık altı yıl), ikinci yasama dönemi uygulama ve deneyimlerini paylaşma (yaklaşık sekiz yıl) olmak üzere yaklaşık on dört yılı bulan bir süre yasama organında çalışma fırsatı vermektedir. Bu yönüyle iki meclisli bir yasama organı, deneyimli yasama üyelerinin deneyimlerinden yararlanma imkanı sağlamaktadır.

Sonuç

ABD’de dönem sınırlaması, nesnel tartışmaların bir ürünü olmaktan çok popülist baskıların zorladığı bir uygulama görüntüsü vermektedir. Uygulandığı kısa sürelik tarihinde dönem sınırlamasının ilk sonuçları, siyaset bilimcileri pek tatmin etmemekle birlikte bazılarının endişe ettiği kadar siyasal sistemde yüksek oranda bir tahribat yaratmış da gözükmemektedir. Üstelik normatif değer yargıları nedeniyle onu başlangıçta olumlu değerlendiren kimseler dönem sınırlamasının olumsuz etkilerini görmezlikten gelmekte, bu yüzden uygulamaya yönelik önceki yıllardaki destek uygulamanın popülist cazibesi nedeniyle varlığını devam ettirmektedir.

Dönem sınırlaması ile ilgili duyulan kuşkuşların başında onun yasama organını zayıflatacağı ve yasama işlevinde önemli sorunlar yaşanacağı endişesi gelmekteydi. ABD’de alt yasama organındaki süreleri dolan kıdemli üyelerin üst yasama organlarına seçilebilmeleri ve dönem sınırlaması uygulamasından sonra meclise daha çok yerel yönetimlerde görev yapmış kimselerin gelmesi, uygulamanın en büyük olumsuz etkisi olan deneyimli politikacıların tasfiyesiyle ortaya çıkan boşluğu belli ölçüde dengelemiştir.

ABD’de yaşanan siyasal krizlere ve yasama üyelerine duyulan güvensizliklere tepkisel bir çözüm olarak ortaya atılan ve kamuoyundan kısa sürede etkileyici bir destek sağlayan bu uygulamanın kalıcı olup olmayacağı büyük ölçüde onun sürdürülebilir olmasına bağlı olacaktır. Dönem sınırlaması uygulamasının getirdiği bazı olumsuzlukların kendi içinde dengeleniyor olması onun sürdürülebilirliği için bir kredi oluşturduğu gibi, diğer muhtemel olumsuzlukların da, sindirilebilir sınırlar içinde kalması veya zaman içinde onlarla ilgili ek önlemlerin uygulamaya konulması durumunda ABD’de dönem sınırlaması, demokratik sisteme entegre bir uygulama olarak varlığını devam ettirebilir.

Dönem sınırlamasıyla ilgili teklifler kimi zaman diğer demokratik ülkelerde de gündeme gelmesine karşılık, ABD’deki gibi kapsamlı bir uygulama Kosta Rica dışında başka ülkelerde henüz başlatılmamıştır. Yasama üyelerine dönem sınırlaması türünden bir uygulamanın ABD’de işlevsel olması, diğer bir ifadeyle belli bazı siyasal sorunlara çözüm olabilme kabiliyeti, onun başka ülkelere de transferinin yolunu açabilir. Özellikle sivil toplum örgütlerinin güçlü olduğu ülkelerde yaşanacak demokratik sistemdeki tıkanıklıklar ve derin siyasal bunalımlar bu uygulamayı tepkisel bir hareket yoluyla ilgili ülkelerin gündemine taşıyabilir. Ancak dönem sınırlamasının uygulanabilme potansiyeli, birinci olarak onu kamuoyunun gündemine getirebilecek güçlü sivil toplum örgütlerinin varlığına, ikinci olarak da ilgili ülkede halk girişimi yoluyla yasa yapmanın mümkün olmasına bağlıdır. ABD örneğinin de bize gösterdiği gibi, yasama üyeleri kendilerine sınırlama getirecek bir yasayı meclisten geçirme konusunda fazla istekli davranmamaktadırlar.

KAYNAKÇA

- “Back From The Dead?” (1995), *Economist*, 335 (7916), 26-27 (27.05.1995).
- Cain, Bruce E. Ve Marc A. Levin (1999), “Term Limits”, *Annual Review Of Political Science*, 2, 163-1888.
- Chadha, A. Ve R. Bernstein (1996) “Why Incumbents Are Treated So Harshly: Term Limits For State Legislators”, *American Politics Quarterly*, 24, 363-377.
- Clinton, Bill (1997), “Remarks At A Reception For The Arkansas State Democratic Party İn Little Rock, Arkansas”, *Weekly Compilation Of Presidential Documents*, 33 (40), 1145-1148, (06.10.1997).
- Daniel, K. Ve Jr Lott (1997), “Term Limits And Electoral Competitiveness: Evidence From California’s State Legislative Races”, *Public Choice*, 90, 165-184.
- “Databank” (1998), *Campaigns And Elections*, 18 (10), 22.
- “Defending Democracy From The People”, *Newsmagazine*, 22 (28), 13, (26.06.1995).
- Donovan, T. Ve J. Snipp (1994), “Support For Legislative Term Limitations İn California: Group Representation, Partisanship And Campaign Information”, *Journal Of Politics*, 56, 452-501.
- Evans, Michael K. (1997), “Smoke And Mirrors”, *Industry Week*, 246 (6), 98.
- Foerstel, Karen (2000), “Chairmen’s Term Limits Already Shaking Up House”, *Cq Weekly*, 58 (13), 628-634.
- Grann, David (1998), “Broken Rules”, *New Republic*, 218 (14), 12-13.
- Greenblatt, Alan (1995), “Four Versions Of Term Limits”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, 53 (12), 848, (25.03.1995).
- Grier, Peter Ve Robert Marquand (1995), “Supreme Court Rejects State Term Limit Laws”, 87 (124), 124, (23.05.1995).
- “High Court Lets Decision Stand” (1997), *Congressional Quarterly Weekly Report*, 55 (9), 522, (01.03.1997).
- Idelson, Holly (1995), “Gop Internal Divisions Add Obstacle To Proposals”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, 53 (4), 288-289, (28.01.1995).
- “If The Boot Fits” (1991), *Economist*, 321 (7729), 26, (10.19.1991).
- “Inside Congress” (1997), *Congressional Quarterly Weekly Report*, 55 (34), 1997-2000.
- Karp, J. (1995), “Explaining Public Support Legislative Term Limits”, *Public Opinion Quarterly*, 59, 373-391.
- Koehl, Carla Ve Marc Peyser (1995) “No Limits”, *Newsweek*, 125 (23), 7, (05.06.1995).
- Lambro, Donald (1994), “Congressional Veterans Spend The Most”, 50 (43), 10, (11.11.1994).

- Landay, Jonathan, S. (1995), "Gop Majority Walks Divided Path Over Term-Limits Issue", *Christian Science Monitor*, 87 (35), 1, (17.01.1995).
- Lutterbeck, Deborah (1995), "Like Money In The Bank", *Common Cause Magazine*, 21 (2), 17-20.
- Marks, Alexandra (2001), "Backlash Grows Against Term Limits", *Christian Science Monitor*, 93 (74), 3, (13.03.2001).
- "Most Contract Bills Progress" (1995), *Congressional Quarterly Weekly Report*, 53 (14), 991-1003, (08.04.1995).
- Norquist, Grover G. (1997), "No Stopping Them", *American Spectator*, 30 (6), 60-61.
- Rosensiel, Thomas (1995), "Half Time At The Revolution", *Newsweek*, 125 (9), 78-79 (27.02.1995).
- Sack, Joetta L. (2003), "Budget Issues Upstage Work On Master Plan For Californian Schools", *Education Week*, 22 (32), 20, (23.04.2003).
- Salant, Jonathan D. (1995), "Term Limit Backers Hoping 12 Years Is Magic Number", *Congressional Quarterly Weekly Report*, 53 (5), 339.
- Schrag, P. (1996), "The Populist Road To Hell", *American Prospects*, 24, 24-30.
- Sincere, Richard (1995), "Term Limits Give Minorities And Women Candidates More Clout", *National Minority Politics*, 7(2), 26-27.
- Southwell, P. (1995), "Throwing The Rascals Out Versus Throwing In The Towel": Alination, Support For Term Limits And Congregessional Voting Behavior", *Social Sciences Quarterly*, 76, 741-748.
- "Term Limits Had Its Day" (1995), *Christian Science Monitor*, 87 (87), 20, 31.03.1995).
- Wallison, Ethan (2000), "The Legislative Shuffle", *Washington Monthly*, 32 (9), 39-41.
- "What Will Be The Effect Of Term Limits?" (1994), *Usa Today Magazine*, 122 (2587), 3.
- Will, George F. (1997), "Save Us From The Purists", *Newsweek*, 129 (7), 78, (17.02.1997).