

BUGÜNKÜ SEÇİM SİSTEMİMİZ VE BAZI ÖNERİLER

Prof. Dr. Burhan KUZU(*)

I - 27.10.1995 TARİHLİ VE 4125 SAYILI KANUNDAN ÖNCEKİ DURUM

1 - Genel Olarak

Dünyada genellikle uygulanan iki temel seçim sistemi mevcuttur. Çoğunluk ve nisbi temsil sistemi; çoğunluk sisteminde verilen oyların çoğunluğunu alan parti veya aday kazanmış olur. Muayyen bir seçim çevresinden kaç milletvekili çıkacak ise, bunların hepsini oyların çoğunluğunu alan parti kazanır. Çoğunluk sisteminin sakıncaları bizi, ikinci ana seçim sistemi olan nisbi temsil sistemine götürür. Yahut tersine, Nisbi temsil sistemin mahzurları çoğunluk sistemin faydalarını oluşturur. Buradan da anlaşılacağı üzere, çoğunluk ve nisbi temsil sistemleri birbirine zıt birtakım düşüncelerden hareket ederler. Çoğunluk sisteminde asıl gaye "istikrarlı hükümet" ortaya çıkarmak yani parlamentoda kuvvetli çoğunluğa dayanan iktidar oluşmasını sağlamaktır. Bu şekilde hükümetin nispeten devamlı olması, sık sık güvensizlik oyu ile düşürülmemesi, kısacası kabine buhranları önlenmek istenmiştir. Nisbi temsil sisteminde ise asıl gaye, oyların kaybolmasına mani olmak, her partiye aldığı oy oranında milletvekili kazandırmak, böylece her düşünceye parlamentoda temsil hakkı tanımaktır. Şu halde, çoğunluk sistemi "istikrar" düşüncesine, nisbi temsil sistemi ise "fayda" düşüncesine dayanmaktadır¹.

(*) İ.Ü.Hukuk Fakültesi öğretim üyesi.

¹ Bu konuda bkz. ARMAĞAN, S. Esas Teşkilat Hukuku, İstanbul, s. 148. Genel olarak seçim sistemleri konusunda bkz. ARMAOĞLU, F., Seçim Sistemleri, Ankara 1953; LACHAPPELLE, G., Les Régimes Electoraux, Paris 1934; ALYOT, T. H., "Demokrasi ve Seçim Sistemleri", Türkiye'de ve Yabancı Memleketlerde Seçim Mevzuatı, Ankara 1949; GÜRBÜZ, Y., "Seçim Sistemleri", Milliyet-Seçim İlavesi, 2.4.1989; KONÇAR, E. L., "Kamuoyu Araştırmaları ve Seçmene Etkisi", Hürriyet, 1.11.1987; KIRCA, C., "Azınlık Çoğunluk Olurken", Hürriyet, 1.12.1987; KIRCA, C., "Seçmen İradesi ve Koalisyon", Milliyet, 25.3.1990; KOHEN, S., "Bunlar Sıradan Seçimler Değil", Milliyet, 11.6.1987; ÖKTEM, N., "Yeni Sistem Anti Demokratik", Milliyet, 26.6. 1987; ÖZBUDUN, E., "1973 Türk Seçimleri üzerine Bir İnceleme", B. N. Esen'e Armağan, Ankara 1977, s. 265-311; ÖZBUDUN, E., "Seçim Sistemleri ve Demokrasi", Bülten (Türk Demokrasi Vakfı Yayını), Ocak 1988, s. 16-19; ÖZYÖRÜK, M., "Nisbi Temsil Çoğunluğa Dönüşmüş" Tercüman, 15.12.1987; TÜRK, H. S., "Seçim Hukukumuz ve Sorunları", Cumhuriyet, 16.9.1987-20.9.1987; TÜRK, H. S., "Seçim Sisteminde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Öneriler", Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı 1876-1976, Ankara 1978, s. 365-400; TÜRK, H. S., "Nasıl Bir Seçim Sistemi", AHFD.c. 36, sy. 1-4, 1979, s. 39-82.

Her iki seçim sisteminin de kendine özgü sakıncaları mevcuttur. Örneğin Türkiye'de 1950-1960 döneminde çoğunluk sistemi uygulandığı için gayri adil sonuçlarla karşılaşmıştır. Nitekim 1957 Genel seçimlerinde Demokrat Partisi toplam oyların % 48'ini aldığı halde 422 milletvekili çıkarırken geriye kalan % 52 oranında oy alan üç muhalefet partisi toplam 188 milletvekili çıkarabilmiştir².

1961 Anayasasının yapılması sırasında ve ondan sonra, memleketimizde seçim sistemleri üzerine oldukça yoğun tartışmalar yapılmıştır. Bu münakaşalar nisbi temsil ve çoğunluk sisteminin birinin tercih noktası üzerinde olmuştur. Vaktiyle DP iktidarı karşısında uzun müddet muhalefette kalan, fakat 1950 öncesi uzun yıllar tek başına iktidar olan CHP, DP iktidarının tekerrürüne engel olmak için nisbi temsil sistemini savunmuş ve yeni yapılan seçim kanununa bu usulü koymuştur. Ancak Cumhuriyet Senatosu seçimlerinde bir dönem daha çoğunluk sistemi tatbik edildi. Şu halde 1961 seçimlerinden beri memleketimizde milletvekili seçimlerinde nisbi temsil sistemi uygulandı. Bu sistemde Adalet Partisi iki dönem tek başına iktidara gelmiştir.

Çoğunluk sistemi iki partili bir sistemi teşvik ederken, nisbi temsil sistemi çok sayıda partinin doğmasına sebep olmaktadır. Zira, çoğunluk sistemi büyük partilerin lehine iken, nisbi temsil sistemi küçük partilerin lehinedir. Çünkü onların almış oldukları reyler zayıf olmamaktadır. Tabii ki, bunun da istikrarsızlık doğuracağı ortadadır. Nitekim 1970'den sonra koalisyon dönemleri başladı ve Türkiye'de ciddi hükümet krizleri ortaya çıktı. Bunun sonucu olarak istikrarsızlık baş gösterdi. Bu sistemde de küçük partiler aldıkları oyların ve temsil güçlerinin çok üstünde rol oynamaya başladılar. Zira koalisyon içinde güçlerinin üstünde bir etkinlik kazandılar. Özellikle Bakanlık dağılımında çok ağır basarak önemli bakanlıklar elde ettiler.

12 Eylül 1980'e gelindiğinde ülkenin koalisyonlarla yönetilmiş olması, 1970-80 arasında 10 senede 12 hükümetin kurulmuş olması çok ciddi bir problem olarak ortadaydı; buna bir çözüm bulunması zorunluydu. İşte çare olarak seçim sisteminde bazı değişiklikler yapmak düşünüldü. Esasen tüm dünya ülkelerinde, çoğunluk ve nisbi temsil sisteminin birbirine zıt sonuçlarını ve sakıncalarını önlemek için

² ARMAGAN, S. a.g.e., s. 132.

"karma rejimlere" baş vurulmaktadır³. Bu yolla 80'i aşkın yeni karma seçim sistemleri üretilmiştir.

2 - 10.6.1983 Tarihli Kanunda Durum

Bugün yürürlükte olan 2839 sayılı ve 10.6.1983 tarihli milletvekili seçimi kanunu bu tür bir karma rejim öngörmüştür. Bu sistem nisbi temsil sistemi ile çoğunluk sistemi arasında bir sistem olup daha çok büyük partilerin lehine sonuç doğurmaktadır. Kanuna göre, Türkiye'de milletvekili seçimi nisbi temsil sistemine göre, yapılacaktır (md. 2). Fakat "ufak partilerin yasama meclisinde temsilini önlemek" küçük partilerin oyların dağılmasına sebep olmamalarının engellenmesi ve "parlamento faaliyetlerinde, hükümetlerin devamında istikrar sağlama" gerekçesiyle "genel baraj" ve "seçim çevresi barajı" olmak üzere iki aşamalı baraj öngörülmektedir. Buna göre, milletvekili genel seçimlerinde ülke genelinde, ara seçimlerde seçim yapılan çevrelerin tümünde, geçerli oyların % 10'unu aşamayan partiler milletvekili çıkaramazlar.

Keza, bir siyasi parti listesinde yer almış bağımsız adayların seçilebilmesi de, listesinde yer aldığı siyasi partinin ülke genelinde ve ara seçimlerde seçim yapılan çevrelerin tümünde yüzde onluk barajı aşması ile mümkündür (md. 33/1). Öte yanda, bir seçimin çevresinde, kullanılan geçerli oyların toplamının o çevreden çıkacak milletvekili sayısına bölünmesiyle elde edilecek sayıdan az oy alan siyasi partilere ve bağımsız adaylara milletvekili tahsis edilmez. (md. 34/2). milletvekillerinin barajı aşan partiler ve bağımsız adaylar arasındaki bölüşmesi d'Hondt Sistemi ile yapılıyor. Buna göre, partilerin geçerli oyları, o çevrenin çıkaracağı milletvekili sayısına erişinceye kadar bölünür. Elde edilen paylar ile, bağımsız adayların aldıkları oylar ayırım yapılmaksızın en büyükten en küçüğe doğru sıralanır. Seçim çevresinden çıkacak milletvekili sayısı kadar bu payların sahibi olan partilere ve bağımsız adaylara, sayıların büyüklük sırasına göre milletvekilleri tahsis edilir (md. 34/3). Yine, kanuna göre, seçime katılan partilerden ve bağımsız adaylardan hiçbirisi, çevre baraj sayısını aşamazlarsa, o zaman klasik d'Hondt sistemine göre, bu kez aynı işlem o çevrede seçime katılan bütün partiler ve bağımsız adaylar için yapılır (md. 34/5).

³ Bkz. ATAR, Y., Türkiye'de Seçim Sistemlerinin Gelişimi ve Siyasi Hayat Üzerindeki Etkileri (Basılmamış Doktora Tezi), Konya 1990, s. 156 vd.

Bu iki barajlı çifte engele ilave olarak "kontenjan adaylığı" usulü de büyük partileri kollayan üçüncü bir yol olarak düşünülmüştür. Buna göre, altı milletvekili çıkaran seçim çevrelerinde bölme işlemi bir eksiği ile yapılır. Kontenjan adayı gösterilen seçim çevrelerinde geçerli oyların en çoğunu almış olan siyasi partinin kontenjan adayı, seçim çevresi barajını aşıp aşmadığına bakılmaksızın kazanmış olur. (md. 34/2). Bu şekilde altı milletvekili çıkaracak bir seçim çevresinde kullanılan geçerli oylar 5'e bölünür. Bu durumda seçim sayısı daha yüksek olacağı için, o çevrede güçlü olan partiler bundan yararlanırlar.

Türk seçim sisteminde "tercihli oy" esası da kabul edilmişti. 25 Mayıs 1961 tarihli ve 306 sayılı kanunla getirilmiştir; fakat birkaç kez değişikliğe uğramıştır. Bu usulde seçmen bir partinin listesindeki adaylar üzerinde herhangi bir değişiklik yapamaz. Buna karşılık kendilerine sunulan aday listesindeki isimlerin karşısına kanunun belirttiği özel işareti (X gibi) koyarak, adaylar arasında tercihinin yapılmış olur. Milletvekili Seçimi Kanununa göre (md. 35), tercih oylarının, parti listesindeki sıralamayı değiştirici rol oynaması ve dikkate alınabilmesi için, o seçim çevresinde partiye verilmiş geçerli oy sayısının en az % 25'i oranında olması şarttır. Aksi halde, o partiden seçilenler, parti listesindeki sıraya göre seçilmiş sayılırlar. İki aday arasındaki tercih işaretlerinin eşit olması halinde parti listesinde önde bulunan aday seçilmiş sayılır.

Tercih usulü, seçmenin eğilimini dikkate alıcı olduğundan demokratik bir gelişmedir. Ne var ki, bazı şartlara bağlanmış olması ve genellikle seçmenin tercihli oy kullanmada isteksiz oluşu, bu usulden beklenen neticeyi vermemektedir. Fakat 20 Ekim 1991 günü yapılan XIX. Dönem milletvekili genel seçimlerinde tercihli oy kullanılacağı yönünde bir eğilim sezilmiştir; gerçekten de öyle oldu. Bu dönem seçiminde tercihli oyların dikkate alınması için aranan oranın % 15'e düşürülmüş olması da ayrıca seçmeni tercihli oy kullanmaya itici bir faktör olmuştur. Maalesef "tercihli oy" esası daha sonra kaldırılmıştır.

"Mecburi oy" esası da Türk seçim sisteminin bir başka özelliğidir. İlk kez 1982 Anayasası için yapılan halk oylamasında uygulanmıştır. Aynı şekilde milletvekili seçimi kanununda (md. 63) da mevcuttur. Fiili ya da hukuki bir mazereti bulunmadığı halde seçime katılmayanlar için belli bir miktar para cezası öngörülmektedir. Bu miktar her seçim döneminde artırılarak uygulanmaktadır. 20 Ekim 1991'de yapılacak seçimde 50.000 TL. olarak öngörülmüştür. Aynı

şekilde 2972 sayılı ve 18.1.1984 tarihli Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanunda da oy kullanmaya gitmemiş olan vatandaşlar için para cezası öngörülmüştür. Bu hükmün ne derece demokratik olduğu tartışılabilir. Benzer düzenlemeler bazı Avrupa ülkelerinde de mevcuttur. Hatta üst üste üç seçime katılmamanın, belli dönem bu hakkın kaybına da sebep olacağını kabul eden ülkeler de mevcuttur. Belçika, Avustralya, Lüksembourg, İtalya, Yunanistan, Fransa (senato seçimlerinde) mecburi oy ilkesini kabul etmiş olan ülkelerdir. Bir hakkın zorla kullanımının demokratik boyutu tartışılabilir.

1983 tarihli Milletvekili Seçimi Kanunu'nda 24.8.1991 tarihli ve 3757 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle küçük partilere aday göstermede de güçlük çıkarılmıştı. Buna göre, siyasi partiler katıldıkları her seçim çevresinin o bölgede varsa kontenjan çıktıktan sonra çıkaracağı milletvekili sayısının iki katı kadar aday göstermesi şartı getirilmişti (md. 12). Bu hüküm küçük partileri aday bulmada ciddi sıkıntıya sokmuştu. Bu şart 27.10.1995 tarihli ve 4125 sayılı Kanun'un ek 21/a maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

Kanunun ilk halinde mevcut olmamakla birlikte daha sonra yapılan bir değişiklikle yabancı ülkedeki vatandaşların oy kullanmalarına imkan verilmiştir. Gerçekten Milletvekili Kanunu'nda 23.5.1987 tarihli ve 3377 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, yabancı ülkelerde bulunan Türk vatandaşlarına oy kullanabilme imkanı tanınmıştır. Buna göre, Yüksek Seçim Kurulu'nca tespit edilecek gümrük kapılarında oy verme gününden önce 75. gün saat 08.00'den oy verme günü olan Pazar günü saat 17.00'ye kadar oy kullanabilirler (md. 94). Nitekim XVIII. Dönem Milletvekili Genel seçimlerinde oy kullanmışlardır. Ancak 3403 sayılı ve 10.9.1987 tarihli kanunla bu süre XVIII döneme özgü olmak üzere 15 gün olarak belirlenmiştir. Aynı şekilde XIX. Dönem olarak 20.10.1991'de yapılacak seçimlerde de 15 günlük süre uygulanmıştır.

Ne var ki, yabancı ülkelerde yaşayan 2 milyonu aşkın vatandaşın oy hakkını rahat bir şekilde kullanabildikleri söylenemez. Dört sınır kapısında uygulanan oylama, vatandaşlarımızı maddi ve manevi yönden sıkıntıya sokmaktadır. Bu nedenle de katılma oranı düşük olmaktadır. En pratik çözüm, konsolosluklarda oy kullanma imkanının sağlanmasıdır. Ya da ilgili ülke hükümetleri ile görüşerek belli merkezlerde bu işin gerçekleştirilmesidir. Seçimlerin Temel Hükümleri Hakkındaki 298 sayılı Kanun, yabancı ülkelerdeki vatandaşlarımızın seçmen kütüklerine yazımını konsolosluklar aracılığı ile yapılmasını öngördüğüne göre, oy kullanma işinin de

konsolosluklarda gerçekleştirilmesi düşünülebilir. Aksi halde bugünkü düzenleme yabancı ülkelerdeki Türk vatandaşlarının oy kullanma hakkını göstermelik olarak sağlamış olacaktır. Halbuki Anayasa'nın 67. maddesi, kanun önünde eşitliği düzenleyen 10. Maddesi. Keza, yabancı ülkelerdeki vatandaşlarımızla ilgilenmeyi yöneticilere bir görev olarak yükleyen 62. maddesi karşısında bu vatandaşlarımıza oy imkanı tanımamak Anayasa'ya aykırılık teşkil eder. 62. maddenin gerekçesinde belirtildiği gibi "yabancı ülkelere çalışmak üzere giden ve orada yaşayan Türklerin sayısı iki milyonu bulmuştur. Bu sayı azınsanamayacak nitelikte olup, küçümsenemeyecek bir topluluğun varlığına işaret etmektedir." Gerçekten bugünkü seçim sistemine göre, yabancı ülkelerde bulunan Türk vatandaşlarından oy verme çağına gelmiş olan vatandaşlar yaklaşık 24 milletvekili çıkaracak sayıya erişmişlerdir.

3 - Bazı Önerilerde Bulunmuştuk.

Görülüyor ki, 1983'ten itibaren uygulanan seçim sistemi çift barajlı, kontenjan adaylı, mecburi oy esasına dayanan ve d'Hondt sistemine göre milletvekili paylaşımını öngören karma bir rejimdir. Buradaki karma rejimin nisbi temsil sistemi yönü ağır basması gerekirken, o günkü seçim sistemi sonuçları itibariyle çoğunluk sistemine yaklaşmaktaydı. 1995 öncesinde şu önerilerde bulunmuştuk:

Bir defa, % 10'luk genel baraj yüksektir. Bunun % 5'e indirilmesi gerekir. Nitekim Almanya'da % 5, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde % 8'dir. Yunanistan'da % 3'lük baraj konulması gündeme geldiğinde kamuoyunda şiddetli tepkiyle karşılaştı. Keza, seçim çevresi barajı da kaldırılmalıdır. 20 Ekim 1991'de yapılacak genel seçim için bu baraj % 25 olarak, kontenjan adayı olan yerlerde % 20 olarak öngörülmüştür. Milletvekili Seçim Kanununda ise böyle sabit bir rakam bulunmadığından, yer yer % 50'yi aşması mümkün olabilmektedir. Öte yandan, "kontenjan adaylığı" usulünün de kaldırılması gerekir. 6 milletvekili çıkaran yerlerde en çok oy almış partiye milletvekilinin birini tahsis edip, kalan 5 milletvekilini partilerin aldıkları oya göre bölüştürmek, en çok oy almış olan partiye haksız bir kazanç sağlayacaktır. Seçim çevresi küçüldükçe bu haksızlık daha da çok artacaktır. Nitekim seçim çevreleri küçültüldüğü için de İstanbul'da bütün seçim bölgelerinde en çok rey almış parti, tabir caizse haybiyeden 6-7 milletvekili kazanacak demektir.

Hiç baraj koymamak da düşünülebilir ise de, bu da ülkeyi koalisyona sürüklemektedir. Neticede istikrarsızlık ortaya çıkmaktadır. Nitekim Türkiye'de 1970-80 arasında 10 yıl içinde 12 hükümet değişmiştir. Bu da ülke için vahim bir durumdur. Her ne kadar Avrupa ülkelerinde, özellikle İtalya'da koalisyon hükümetleri ya da azınlık hükümetleri görülüyor ise de, bu tür hükümetler oralarda bile fazla uzun ömürlü olamamaktadır. Hele bizde daha değişik sıkıntılara sebep olmaktadır. Küçük partiler koalisyonlarda önemli ve fazla bakanlık almak suretiyle, aldıkları oyların çok üstünde söz sahibi olabilmektedir; bizde bunun örnekleri görülmüştür. Koalisyonlar pek başarılı olamamaktadırlar.

Nisbi temsil sisteminin saf hali uygulandığında oy kaybı olmayacaktır. Fakat istikrarsızlığı önlemek için, adalet prensibinden de fazla uzaklaşmadan küçük barajlarla sorunu halletmek gerekir. Küçük partilere de büyüme ve günün birinde iktidara gelebilme yolunun açık olması gerekir. Bilinmelidir ki, Anayasaya göre (md. 68/2) siyasi partiler, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır.

Hem istikrarı sağlamak, hem de demokrasinin gereği olarak küçük partilere de yaşama hakkı verebilmek için düşünülecek bir başka formül de küçük partilerin "müşterek liste" ya da "bir başka partiyi desteklemek" suretiyle seçime girebilmelerine imkan tanımadır. Bilindiği gibi Milletvekili Seçimi Kanununun 16. maddesi ile, Siyasi Partiler Kanununun 90. maddesi bu tür ortak hareketi yasaklamaktadır. Bu şekilde hareket etmek isteyen partiler ise, bu sefer hiç akla gelmeyecek hukuk dışı yollara başvurmak zorunda kalmaktadırlar. Halbuki ortak hareket edebilme imkanı hukuken sağlanmış olsa, hem küçük partiler varlıklarını devam ettirebilecekler, bu şekilde demokrasinin gereği yapılmış olacak, hem de küçük orandaki oylar birleştiği için istikrara katkıda bulunabilecekler. Böylece muhtelif siyasi eğilimler parlamentoda temsil imkanı bulacağı için, demokrasinin gereği olan çok seslilik gerçekleşmiş olacaktır.

Bu önerilerimizin bir kısmı 27 Ekim 1995 tarihli Kanunla gerçekleştirildi.

II- 27.10.1995 TARİHLİ VE 4125 SAYILI KANUNLA GETİRİLEN SİSTEM

1983 tarihli, 12 Eylül 1980 döneminin ürünü olan Milletvekili Seçim Kanunu, belirttiğimiz şekilde çift barajlı, kontenjan adaylı,

tercihli oy esasına dayanan bir model öngörmüştür. Bu seçim kanununda özellikle "kontenjan adaylığı" müessesesinin tabiri caizse bazı haksız kazançlara sebep olduğunu, en önde olan partiye hak etmediği halde fazladan milletvekili kazandırdığını belirtmiştik. 24 Aralık 1995 günü yapılacak seçimlerde uygulanacak Seçim Kanunu kontenjan adaylığını kaldırmıştı; bu isabetli bir değişikliktir.

Bir başka değişiklikle, seçim çevreleri büyütülerek en büyük partinin avantajları küçültülmüştür. Buna göre çıkaracağı milletvekili sayısı 18'e kadar olan iller bir seçim çevresi; 19'dan 35'e kadar olan iller iki seçim çevresi; nihayet 36 ve daha fazla milletvekili çıkaracak olan iller üç seçim çevresi sayılacak. Seçim çevreleri büyüdüğü için en çok oyu alan partinin avantajları küçülmektedir.

Kanun, yürürlükte bulunan 1983 tarihli kanundaki % 10'luk ülke genel barajını aynen muhafaza etmiştir. Yani il barajlarını aşmakla beraber, bir parti şayet ülke genelinde toplam oyların yüzde onunu elde edememişse hiçbir milletvekili çıkaramayacak demektir. Bu durum korunurken il barajları da aynen muhafaza edilmişti. Fakat iki-üç milletvekili çıkaracak illerde, il barajı yüzde elliye bulacağından, bu illerde baraj küçültülmüştür. Buna göre bu illerde il barajı % 25 olarak belirlenmişti. Ancak, bu kanun için Anayasa Mahkemesi'ne 3.11.1995 tarihinde 93 milletvekilinin iptal davası açması üzerine Anayasa Mahkemesi 18.11.1995 tarihli kararında, "il barajlarını" iptal etti. Gerekçe olarak ta, Anayasaya 4121 sayılı ve 23.7.1995 tarihli değişiklikle konulan seçim kanunlarının "temsilde adalet", "yönetimde istikrar" esasına dayanması gereğini öngören kural gösterilmiştir. Yüksek Mahkemeye göre, "çevre barajları", "temsilde adalet" ilkesine aykırıdır. Bu sistem, "az oyla çok temsilci" getirmeye müsait bulunmuştur. Daha sonra TBMM 4138 sayılı ve 23.11.1995 tarihinde yeni bir kanun çıkarak tüm seçim çevreleri için % 10'luk sabit bir seçim bölge barajı öngörmüş ise de, Cumhurbaşkanı'nın müracaatı üzerine, Anayasa Mahkemesi'nce bu baraj da iptal edilmiştir.

24 Aralık seçimlerinde 550 milletvekili seçilecekti. Kanun bunun 100'ünün "ülke seçim çevresi" esasına göre belirleneceğini, seçimden sonra ise partilerin yetkili organlarınca her il için birden fazla olmamak kaydıyla belirli iller ile ilişkilendirileceğini hükme bağlamıştı. Ancak, Anayasa Mahkemesi bu tür bir ilişki kurmayı "Anayasa dışı bağ kurulması" olarak nitelendirmiş ve Anayasanın "milletvekillerini sınıflandırıp" değişik biçimde adlandırmaya elverişli olmadığı

sonucuna varmıştır^{3a}. Bu durumda 550 milletvekilinin tamamı il seçim çevresi esasına göre ve her ilin nüfusu dikkate alınarak pay edilecektir. Bizce Anayasa Mahkemesi'nin bu yaklaşımı yerinde değildir. Zira, Anayasa'nın 80. maddesi, Yüksek Mahkemenin görüşünün tam aksine, temsil-vekalet ilişkisine uygun olarak milletvekilini seçildiği bölge ile ilişkilendiren bir çabadan öte tüm milletle bağıni vurgulayan bir düzenlemedir. Ayrıca, milletvekillerinin dar ya da geniş çevreden seçilmesi mutlak bir kural değildir. Bugün bazı ülkeler (örneğin, Almanya, İtalya, Rusya gibi) milletvekillerinin bir kısmını nisbi temsil sistemi ile bir kısmını da çoğunluk sistemi ile seçmektedir. Bu ülkelerde farklı seçim çevrelerinin oluşturulması hiç de eleştiri konusu yapılmamaktadır. Kaldı ki, Ülkemizde bir süre uygulanan "milli bakiye sistemin" sonucu ülke genelinde toplam artık oylar değerlendirildiği ve kalan milletvekilleri buna göre paylaştırıldığı için bir nevi "ülke seçim çevresinden", seçilmiş sayıldıkları halde bu yolla TBMM'ne gelen milletvekillerine hiç de farklı gözle bakılmamıştır^{3b}.

Bu kanun, "tercihli oy" esasını kaldırmıştır. Bu değişiklik hiç de yerinde olmamıştır. 1991 seçimlerinde birçok bölgede seçmenin arzu ettiği adayların seçilmesini sağlayan bu sistemin kaldırılması demokrasi bakımından geri bir adımdır. Bu değişiklikte, parti genel merkezleri aday sıralarını belirlemede mutlak ve tek yetkili olmuşlardır. Bu tür bir değişikliğin yapılmasında koalisyonu oluşturan partilerin, parti içi çekişmelerinin de etkisi büyük olmuştur.

Bu kanun seçmen yaşını 18'e indirmiştir. Fakat gençlerin seçmen kütüklerine kayıt işlerini bizzat kendilerinin yaptırmaları usulü nedeniyle, kayıt düşük oranda gerçekleşmiştir. Bu kayıtları, eskiden beri yapıldığı gibi, bizzat yetkili mercilerin yapması gerekirdi.

Kanun 1987'den beri uygulanmakta olan yabancı ülkelerdeki seçmenlerin oy kullanmalarını gerçekleştirmek için, yine gümrük kapılarında oy kullanmalarını düzenlemiştir. Ayrıca kanuna göre, yurt dışında mukim vatandaşlarımızın oturdukları ülkelerde oy kullanabilmeleri için gerekli tedbirlerin alınması yetkisi Yüksek Seçim Kurulu'na verilmiştir. Yüksek Seçim Kurulu bunu gerçekleştirebilmek için gerekirse, Dışişleri Bakanlığı'nın yurt dışındaki personelin

^{3a} Bkz. E. 1995/54, K. 1995/59, Kt. 18.11.1995, RG. 21.11.1995-22470 (Mükerrer).

^{3b} Bu konuda bkz. KIRCA, C., "Karar-2 Barajlar", Yeni Yüzyıl, 22 Kasım 1995.

görevlendirebilecekti. Ne var ki, bugüne kadar bu konuda yapılan girişimlerden pek sonuç alınmamıştır. Zira özellikle, Almanya "kamu düzeni" ve "seçim güvenliği" gerekçesiyle bunu kabul etmemiştir. Oysa, başta Almanya olmak üzere, yurt dışında bulunan toplam 3 milyona yakın vatandaşımızın, 2 milyona yakını seçmendir. Bu nedenle, bir an önce Devletlerarası bir anlaşma ile bunun sağlanması Anayasa'nın ve kanunun amir bir hükmü durumundadır.

Bu kanun ayrıca tutuklulara da oy verme imkanı getirmiştir.

Yapılan değişiklikte 24 Aralık 1995 seçimlerinde mümkün olduğu kadar propagandanın yapılmaması amaçlanmıştır. Buna göre, propaganda amacıyla bayrak, flama ve benzeri malzemelerin cadde, sokak ve mahallelere asılması yasaklanmıştır. Sadece, siyasi partilerin teşkilat binalarının önleri ve miting süresince miting alanı bu hüküm dışında tutulmuştur.

Kanun, kamuoyu yoklamaları ve hediye dağıtımını da yasaklamıştır. Buna göre milletvekili genel seçimlerinde, seçimin başlangıç tarihinden itibaren yazılı, sözlü ve görsel basın ve yayın araçları ile kamuoyu araştırmaları anketler, tahminler, bilgi ve iletişim telefonları yoluyla mini referandum gibi adlarla, bir siyasi partinin veya adayın lehinde veya aleyhinde, veya vatandaşın oyunu etkileyecek biçimde yayın yapması ve herhangi bir surette dağıtımı; partilerin ve adayların kendilerini tanıtıcı broşür ve el ilanları dışında, herhangi bir hediye veya eşantiyon dağıtmaları, dağıtımları veya bunların üçüncü şahıslar ya da kurum ve kuruluşlar aracılığı ile dağıtılması yasaktır. Şayet başka kanunlarda buna aykırı hükümler varsa, onlar da uygulanmayacaktır. Bu hükmün benzeri 3948 sayılı ve 13.4.1994 tarihli Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un 32. maddesinde mevcuttur. "Seçim Döneminde Yapılamayacak Yayınlar" başlığını taşıyan bu hükme göre "Seçimlerde oy verme gününden önceki 7. günden itibaren, haber, röportaj gibi programlar veya reklamlar yoluyla, kamuoyu araştırmaları, anketler, tahminler, bilgi iletişim telefonları yoluyla mini referandum gibi adlarla siyasi bir partinin veya adayın lehinde veya aleyhinde veya vatandaşın oyunu etkileyecek her türlü yayınlarda bulunulmasına izin verilemez. Bu yasaklara uymayanlar yayın ilkelerini ihlâl etmiş sayılırlar."

Bu iki düzenleme benzer yasakları getirdikleri halde biri yaklaşık üç aylık seçim sürecinde diğeri seçimlere yedi gün kala işleyebilecektir. Ancak Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen

Kütükleri Hakkındaki Kanun'un 61. maddesinde öngörülen düzenleme daha sora ilave edildiğinden ve de "Başka kanunların bu fıkraya aykırı hükümleri uygulanmaz" denildiğine göre artık bu alanda üç aylık süre uygulanacak demektir. Nitekim Yüksek Seçim Kurulu'nun, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'na gönderdiği yazı ile 18 Nisan 1999 seçimlerinde bu yönde uygulama başlatılmıştı. Ne var ki televizyonların oldukça bol sayıda "uyarı" ve "kapatma" cezaları almaları üzerine tepkiler geldi. Öyle ki Bakanlar Kurulu'nun "Güneydoğuya Yatırım Projesi"nin yayınlanması bile seçim yasağı kapsamı içinde değerlendirildi. Aşırı tepki üzerine Üst Kurul uygulamasından vazgeçerek 7 günlük yasağı uygulayacağına karar verdi. Bizim de gönlümüz bu yönde olmakla beraber, bu konuda Kanun'un açık hükmü karşısında üç aylık sürenin uygulanması gerekirdi.

III- ANAYASA MAHKEMESİ'NİN SEÇİM SİSTEMLERİNE İLİŞKİN BAZI ÖNEMLİ KARARLARI

1- 306 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanununa Bazı Maddelerin Eklenmesi Hakkında 1036 Sayılı ve 20.3.1968 Tarihli Kanun

Bu kanun, "Milli Bakiye Sistemi" yerine, "barajlı d'Hondt" sistemini getirmişti. Anayasa Mahkemesi de bu hükmü iptal etti⁴.

Anayasa Mahkemesi'ne göre, Anayasamız her ne kadar belirli ve değişmez bir seçim düzeni öngörmemiş ise de, kanun koyucuyu seçim sistemi konusunda tamamiyle serbest bırakmamıştır. Kanun koyucunun belli seçim sistemlerinden birini kanunlaştırmakta yahut ülkenin koşullarına, gerçeklerine ve yararlarına uygun göreceği yeni bir düzeni ortaya koymakta takdir serbestliğine sahip bulunduğunu kabul etmek gerekir. Ancak bu takdir serbestliğini sınırsız olarak düşünmek mümkün değildir. Zira, bir kere Anayasa'nın 55. maddesi hükmü ile seçimlerin serbest eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre çizilmiştir. Şu hale göre, "kanun koyucunun bu kurallara aykırı bir seçim düzeni getirmemesi gerekir" diyor.

Anayasa Mahkemesi'nce, baraj usulü (engelli seçim düzeni) denilen ve bir seçim çevresinde seçime katılan partilerden veya bağımsız adaylardan belli bir oranda oy kazanamamış olanların seçim dışı bırakılmalarını öngören sistem Anayasamızın ihtiva ettiği esaslara aykırıdır. Buradaki baraj "Çevre Barajı". Buna göre, herhangi

⁴ Bkz. E. 1968/15, K. 1968/13, Kl. 6.5.1968, RG. 24.10.1968-13035.

bir seçim çevresinde kullanılan geçerli oyların toplamının o çevrenin çıkaracağı milletvekili sayısına bölünmesiyle elde edilecek sayı kadar veya daha fazla oy alamamış olan partiler ve bağımsız adaylar o seçim bölgesinde milletvekili paylaşımına katılamazlar.

Çevre Barajını Anayasa'ya aykırı bulan Anayasa Mahkemesi şu esaslara dayanıyordu:

a) Bu sistem adil bir sistem olmaktan uzaktır. Zira, engeli aşamamış bulunan partilerle bağımsız adayların meclislerde temsil edilmeleri önlenmektedir. Anayasa Mahkemesi esas itibariyle çoğunluk sistemini ve bu sistemin sonuçlarını doğurabilecek seçim modellerini Anayasa'ya aykırı bulmaktadır.

b) Baraj sonucu, oyları hesaba katılmayan seçmenler, diğer seçmenlerin seçtiği milletvekillerini seçmek durumunda kalacak. Bu ise kabul edilemez. Anayasa Mahkemesi'nin bu muhakeme tarzını, Anayasa Hukukunun genel prensipleriyle ve hele "Temsil Sistemi" nazariyesinde bağdaştırma imkanı yoktur. Bilindiği gibi, temsil sisteminde temsilcinin sadece kendisine oy veren, sadece kendisini seçen kişileri veya bölgeleri değil, tüm milleti temsil ettikleri açıktır. Anayasa Mahkemesi'nin bu görüşü Emredici Vekalet esasına uygundur.

c) Baraj usulü, "demokratik hukuk devleti" ilkesine de aykırıdır. Baraj usulü, seçmen azınlığına dayanan temsilcilerin mecliste çoğunluk sağlayarak ülke yönetiminin başına geçmelerine yol açabileceğinden Anayasa'nın, 2. maddelerindeki demokratik hukuk devleti ilkesine aykırıdır.

d) Seçme ve seçilme hakkı bakımından da Anayasa'ya aykırı bulunmuştur. Anayasa Mahkemelerine göre, baraj usulü, olağan seçim sonuçlarını "sun'i bir müdahale" ile değiştirdiği için seçme ve seçilme hakkının kullanılmasına ilişkin 55. maddedeki ilkeleri zedelemektedir ve bu yüzden Anayasa'ya aykırıdır.

e) Baraj usulü "seçimlerin serbestliği" ilkesine de aykırı bulunmuştur. Zira, baraj sistemi, seçmene, kendisiyle aynı doğrultuda kullanılan oyların belli bir sayıyı bulmaması halinde bu oyların tümünün nazara alınmayacağını önceden bildirmekte ve seçmen daha başlangıçta "bir ruhi baskı altına ve tereddüt içine" düşmektedir. Bu meşru olmayan müdahaledir.

f) Bu sistem çok partili siyasi hayatı da zedelemekte ve siyasi partilerin serbest faaliyetlerini baltalamaktadır. Çünkü bir bölüm siyasi partilerin topladığı oyları nazara almamak ve onların payına düşen milletvekillerini öteki partiler arasında bölüştürmek, bir bölüm siyasi partilerin demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları sayılması sonucunu doğurur. Halbuki Anayasamız siyasi partileri demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları saymıştır.

Görülüyor ki, Anayasa Mahkemesi, esas itibarıyla çoğunluk sistemini ve bu sonucu doğurabilecek seçim sistemlerini Anayasa'ya aykırı bulmaktadır. Ancak nisbi temsil sisteminin saf şeklinin demokratik olabileceği vurgulanmaktadır. Bu durumda çoğunluk sistemini en katı şekliyle uygulayan İngiltere ve ABD antidemokratik, buna karşılık nisbi temsil sistemini uygulayan İtalya ve Fransa'da daha demokratik bir idare olduğunu söylemek gerekir ki, bu realiteye uymaz. Kaldı ki, Fransa, İtalya ve Almanya 1945'ten sonra nisbi temsil sistemi ile çoğunluk sisteminin karışımı bir sistem uygulanmaktadır.

Barajlı Seçim sisteminin siyasi partilerin sayısını demokratik ilkelerle bağdaşmayacak şekilde tahdit ettiğini ve partilerin faaliyetlerini baltadığını söylemek gerçeğe uygun düşen bir iddia olamaz. Nitekim barajlı seçim sisteminin uygulandığı seçimlerden bu yana ne siyasi partilerin sayısında bir azalma olmuştur, ne de partilerin faaliyetlerinde bir aksama olmuştur. Aksine siyasi partilerin sayısı çoğalmış ve faaliyetleri de genişlemiştir. Kaldı ki, demokratik ülkelerde ve istikrarlı hükümetlere muhtaç toplumlarda siyasi partilerin sayısının mutlaka çoğalması ve parti adı altında ortaya çıkan her grubun mutlaka meclise girmesi ve hükümet faaliyetlerine katılması diye bir kural yoktur ve olması da her zaman için iyidir denmez.

Bu takdirde seçim sistemleri içinde küçük partileri en ziyade destekleyen "milli bakiye usulü"nü kabul etmekten başka çare kalmamaktadır. Ancak, ne var ki, milli bakiye sisteminin dahi küçük partiler lehine pek işlemediğini ve bu sistem altında da bir siyasi partinin tek başına parlamentoda mutlak çoğunluğu alabildiğini bizdeki tatbikat göstermiştir.

Kısacası, Anayasa Mahkemesi'ne göre, nisbi temsilden başka bir seçim sistemini benimsemek doğru değildir. Halbuki o günkü Anayasamız seçim sisteminin ne olacağı ya da nasıl olması gerektiği konusunda herhangi bir hüküm ihtiva etmemektedir. Anayasanın 55. maddesinde yer alan ilkeler seçim sistemleri için değil, seçimlerin yapılması sırasında özellikle sandık başında uygulanabilecek ilkelerdir.

2 - 1984 Tarihli ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'da yer alan "Onda Birlik Baraj Uygulamalı" Sistem.

Seçim Sistemi konusu bu kez mahalli idare seçimlerine ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi'nin önüne getirilmiştir⁵. Bu davada, 2972 sayılı Kanun'un 2. maddesindeki "Onda bir baraj uygulamalı" deyimini ile, 23. maddedeki İl Genel Meclisi ve Belediye Meclisi üyeliklerine seçilenlerin tespitine ilişkin hükmü Anayasa'nın 2, 10, 67 ve 68/2. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Kanun'un 23. maddesinde "Bir seçim çevresinde kullanılan geçerli oy toplamının ondabirine tekâbül eden sayı bütün partilerin ve bağımsız adayların aldıkları oy sayısından ayrı ayrı çıkarılır. Bu çıkarmadan sonra geriye oyu kalmayan siyasi partiler ve bağımsız adaylar üye tahsisinde hesaba katılmaz" hükmü yer almıştır. Aynı kanunun 2. maddesinin ikinci fıkrasında bu sisteme "onda birlik baraj uygulamalı nisbî temsil sistemi" adını vermektedir.

Bu seçim usulünü; seçme hakkına, seçilme hakkına, seçimlerin serbestliği ilkesine, demokratik hukuk devlet prensibine, siyasi partilerin demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsuru olduğu yönündeki Anayasa hükmüne aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Dikkat edilirse, bu gerekçeler ve iddialar 1968 tarihli Anayasa Mahkemesi kararında Anayasa Mahkemesi'nin bölge barajını Anayasa'ya aykırı bulurken dayandığı Anayasa hükümlerinin ve ilkelerinin aynısı. İddia sahibi, iddialarını, Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçelerine dayandırmıştır.

Anayasa Mahkemesi iptal talebini reddederken şöyle diyor:

a) Seçimlerin serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılacağı öngörülmüştür. O halde, bu esaslardan ayrılmamak şartıyla kanun koyucu uygun göreceği bir seçim sistemini kabul etmekte serbesttir. Eğer Anayasa koyucu, belli ve değişmez bir seçim sistemi öngörmüş olsaydı, böylesine önemli bir konuyu Anayasa'da buyurucu bir hükümle açıklardı. Bu yolda bir kural getirmediğine göre, kanun koyucu ülkenin siyasi ve sosyal koşullarına, gerçeklerine ve

⁵ Bkz. E. 1984/1, K. 1984/2, K. 1.3.1984, RG. 1.5.1984-18388.

yararlarına uygun göreceği bir seçim sistemini tayin etmek hakkını haizdir.

b) Baraj uygulamalı nisbî temsil sisteminin kabulü ile mahalli idareler karar organlarında değişik siyasi eğilimlerin temsili kadar, düzenli yönetimin ve istikrarın sağlanmasının da amaçlandığı anlaşılmaktadır. Seçimden bir çoğunluğun çıkmasının sağlanması amacıyla sisteme bir baraj konulmuş olması, uygulamada çoğunluğun karşısında karşıt görüşü temsil edenlerin de seçilmelerine engel olmamaktadır. Öte yandan, baraj uygulamasının yurt düzeyinde yalnız bir parti yararına işlediği söylenemez. Bir bölgede barajdan istifade eden parti başka bir bölgede istifade edemeyebilir.

c) İddia edildiği gibi ortada bir "oy imhası" yoktur. Esas itibariyle her seçim sisteminde verilen oyların etkisini diğer oyların karşı etkisi belirleyeceğinden kimi oyların sonuca etkili olmaması normaldir. Kanunun öngördüğü "ondabir indirimli baraj" uygulamasının da etkisiz kıldığı bir takım oylar bulunacaktır. Ancak ortada oy imhası olarak vasıflandırılacak bir durum yoktur; yapılan işlemler birer hesap işidir.

d) Milletvekili seçimlerinde uygulanan ve farklı gerekçelere dayanan baraj sistemi uygulamasının parlamento düzeyinde "siyasi istikrar" sağlama amacına yönelik bulunduğu, oysa bu güne kadar nisbî temsile göre teşekkül etmiş mahallî meclislerde istikrarsızlığın görülmediği, ortada böyle bir şikayet bulunmadığı, bunun için de söz konusu sistemin getirilmesine gerek olmadığı ileri sürülmektedir. Bu görüş özetle "böyle bir seçim sistemine gerek var mıydı?" Sorusunun cevaplandırılmasına, başka bir deyimle, kanun koyucunun takdirine bağlı bir konudaki tercihinin isabet derecesinin tartışılmasına yönelmiş bulunması itibariyle, Anayasa'ya uygunluk denetimi bakımından bir önem taşımadığı açıktır.

e) Bu seçim usulünün, seçme ve seçilme hakkını zedelediği de söylenemez. Çünkü bir seçim çerçevesinde partilerin ve bağımsız adayların topladığı oyların o çevredeki toplam oylar içindeki gücü oranında seçilebilecekleri hakkında Anayasa'ya bir kural konmamıştır. Böyle bir kural kabul edilmiş olsa idi kanun koyucu seçim sistemi olarak tam nisbî temsil sistemini kabul etmek zorunda kalacak ve sonuçta seçim sistemi donmuş olacaktı.

f) Bu sistemin demokratik toplum düzeninin gereklerine ters düşen bir yönü bulunmamaktadır. Hukuka bağlı batılı demokrasilerde seçim sistemlerinin ülkelerinin şartlarına ve gereklerine göre çoğunluk

veya nisbî temsil ya da her ikisi arasında yer alan sistemlerden birinin tercih edildiği ve bunların aynı derecede demokratik sayıldığı görülmektedir. Onda bir indirimli nisbî temsil sisteminde birtakım oyların etkisiz kalmış olmasından, bu sistemin demokratik toplum düzeni gereklerine aykırı olduğu sonucu çıkarılamaz. Aynı sakınca barajlı d,Hondt sisteminde de mevcuttur.

g) Anayasa Mahkemesine göre, bir kısım oyların indirilmesi suretiyle tesis edilmiş olan barajın, belki de verdiği oyu etkisiz kılacağı endişesiyle seçmeni ruhi baskı altında tutacağı, onu tereddüte düşüreceği, bu durumda ise dolaylı biçimde seçimlerin serbestliği ilkesine aykırı olduğu yolundaki düşünceye katılma imkânı yoktur. Herşeyden önce seçmen oy vermeden önce seçim sonuçları hakkında kesin bir bilgiye sahip bulunmamaktadır; ancak bazı tahminleri vardır. Seçim sistemini de göz önünde tutarak ona göre oyunu kullanır. Öte yandan, verilen oyun etkisiz kalması her seçim sistemi için sözkonusudur.

h) "Eşit oy" ilkesine de aykırılık yoktur. Bu ilke geçerli sayılan her oyun aynı ağırlıkta kabul edilmesidir. Ancak, her geçerli oyun mahalli meclislerde temsil edilmemesi oyların eşit olmadığı ve aynı değerde sayılmadığı anlamına gelmez. Onda birlik indirimli baraj sistemi objektiftir. Seçime katılan her siyasi parti ve bağımsız aday için aynı sonucu meydana getirir.

ı) Öte yandan, Anayasa'nın 10. maddesinde yer alan "kanun önünde eşitlik" ilkesine aykırılık yoktur. Kanun önünde eşitlik bütün yurttaşların hepsinin her yönden aynı kurallara bağlı tutulmaları demek değildir. Bir takım yurttaşların başka kurallara bağlı tutulmaları haklı bir nedene dayanmakta ise, kanun önünde eşitlik ilkesinin çiğnenmiş olmasından söz edilemez.

Çok oy alanın durumunun daha avantajlı hale geldiği görülmektedir. Bu durumun partiler arasında eşitsizliğe yol açtığı düşünülebilir. Ancak, bu eşitsizlik haklı bir nedene dayanmakta ise eşitlik ilkesinin çiğnenmiş olduğundan söz edilemez. Bu itibarla, nisbî temsil yönünden "temsil ve adalet", olan haklı neden çoğunluk sistemi yönünden "istikrar"dır. Şu halde, siyasi tercih konusu olan seçim sistemlerini, Anayasa'nın diğer hükümlerine uygun olmak şartıyla, eşitlik ilkesi yönünden yargılayıp bir sonuca varmak doğru değil. Bu durumda, seçim sistemleri üzerindeki tartışmalar hangisinin daha faydalı ya da sakıncalı olduğu noktasına gelip dayanmaktadır. Bunun takdirinin ise yasa koyucuya ait olduğu açıktır.

i) Anayasa Mahkemesi'ne göre, "Halkın serbest irade izharı yollarını tıkayacak veya siyasî hayatın cereyanını bir tek partinin tekeline bırakacak ve çok partili rejimi yok edecek düzenlemelerde bulunmadıkça, yasama organının belli seçim usullerinden, herhangi birisi üzerinde karar vermesi mümkündür."

j) Bu usul "demokratik hukuk devleti" ilkelerine de aykırı değildir. Batılı demokrasilerde uygulanan çeşitli seçim sistemlerinde kimi partilerin meclislerde hiç temsil edilmedikleri veya aldıkları oy oranında temsilci göndermedikleri bilinen bir gerçektir. Verilen her bir oyun değerlendirilmesine imkân veren bir sistem yoktur. Objektif olarak düzenlenmiş ve bütün partileri belli esaslara bağlı kılmış olması itibarıyla kanunun 23. maddesindeki baraj sistemi Anayasanın 2. maddesine aykırı bulunmamaktadır.

k) Belirli bir seçim sistemini benimseyen Anayasa dönemi içinde, indirimli baraj sistemi uygulamasının, seçimlerde temsilci çıkaramayan partilerin siyasî faaliyetten men edilmeleri sonucunu doğurmaması veya siyasî faaliyette bulunmak için partilerin yasama ya da mahalli idareler meclislerinde temsilci bulundurmalarının zorunlu olmaması karşısında, Anayasanın 13. maddesindeki "temel hak ve hürriyetlerle ilgili genel ve özel sınırlamaların demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamayacağı" yolundaki ilke ile de çeliştiği söylenemez.

l) Nihayet, getirilen sistemin Anayasanın 68. maddesinde yer alan "siyasi partiler demokratik siyasî hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır" ilkesi ile de çelişir bir yönü yoktur. Getirilen sistemin yeni siyasî partilerin gelişmesini engelleyici nitelikte olduğu söylenemez. Bazı batı demokrasilerinde seçim sistemleri çok sayıda partilerin parlamentoya girmesine imkân vermediği halde oralarda demokrasinin olmadığı söylenmemektedir. Demokrasi, seçimlere iştirak eden ve seçmenlerden oy alan her adayın veya her partinin mutlaka parlamentoya veya mahalli idareler meclislerine girmesi demek değildir. Anayasa'da yer alan çok partili siyasî hayat ilkesi ile en az iki siyasî partinin kastedildiği anlaşılmaktadır.

Netice itibarıyla, mahalli idareler seçimlerinde uygulanan "ondabirlik baraj uygulamalı" seçim sistemi Anayasa'ya aykırı bulunmamıştır.

Oysa, mahalli idare seçimlerinde uygulanan "onda birlik" kısmına isabet eden reylerin her partinin aldığı oydan çıkarılması usulü ile genel seçimlerde uygulanan % 10'u aşan siyasî partilerin milletvekili paylaşımına katılmaları usulü aynı sonucu doğur-

mamaktadır. Yani baraj ile oy çıkarma usulü aynı neticeyi vermiyor. Prof. Dr. Suna Kili'den alınmış bir örnekle açıklanmıştır;^(5a)

Örnek: Bir seçim çevresinde 6 parti seçime katılmış, toplam 700.000 geçerli oy kullanılmıştır; 18 üye seçilecektir. Bu oylar partilere şu şekilde dağılmıştır.

A partisi	250.000
B -----	150.000
C-----	82.000
Ç-----	75.000
D-----	72.000
E-----	71.000

"Onda birlik barajı aşma" usulünü tatbik ettiğimizde 700.000'in onda biri olan 70.000 baraj kabul edilecek ve tüm partiler bu sayının üstünde oy topladığı için üye bölüşümünden nisbi temsil sistemine göre aldıkları oy oranıyla tutarlı üyelik kazanacaklardır.

Oy hesaplanması sonucunda Belediye Meclisi üyelerinin dağılımı şu şekilde olacaktır.

A-----	7 üye
B-----	4 üye
C-----	2 üye
Ç-----	2 üye
D-----	2 üye
E-----	1 üye

Toplam 18 Üye

Görülmektedir ki, oy oranlarıyla üye oranları arasında bir adalet ve tutarlılık vardır.

Şimdi aynı bölge için "onda birlik oy çıkarma" usulünü tatbik edelim. Buna göre her bir partinin aldığı oydan 70.000'i çıkarmamız gerekiyor. Bu durumda partilerin kalan oyları şu şekildedir.

A-----	180.000
B -----	80.000
C-----	12.000
Ç-----	5.000

^{5a} Bkz. AYMKD, 19. 20, 1985, s. 221-222 (Nahit Saçlıoğlu'nun Karşılığı).

D----- 2.000
E----- 1.000

Üye bölüşümü şu şekilde olacak.

A----- 13 üye
B----- 5 üye
C, Ç, D, E----- üye yok.

Böylece A partisi % 35.7'lik bir oyla üyeliklerin % 72.22'sini, B partisi % 27.72'sini alacaktır. Diğer dört parti oyların % 42.84'ünü toplamış olmalarına karşın bir üyeyle bile II Genel Meclisinde temsil hakkına kavuşamayacaktır.

Dolayısıyla sistemin adı "onda birlik nisbi temsil" sistemi olduğu halde aslında çoğunluk sisteminin sonuçları doğmaktadır.

3 - 2839 Sayılı ve 10.6.1983 tarihli Milletvekili Seçimi Kanununda Yapılan Bazı Değişiklikler

Bilindiği gibi bu kanun, Anayasa'nın Geçici 15. maddesinde yer alan "Devrim Tasarrufları" kapsamı içinde olduğundan, kanunda yer alan ilk düzenlemeler hakkında Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılamamaktadır. Ancak bu döneme ait kanunlar üzerinde TBMM'nin değişiklik yapma yetkisi her zaman mevcuttur. Nitekim en çok değiştirilen kanun da bu olmuştur; neredeyse her seçime yeni bir kanunla gidilmiştir. Bu yapılan değişikliklerin bir kısmı Anayasa Mahkemesi'ne götürülmüştür.

Bunlardan biri, 28.3.1986 tarihli ve 3270 sayılı Kanunla getirilen "kontenjan adaylığı" hükmüdür. Anayasa Mahkemesi'ne göre, "Getirilen sistem, büyük partilere yarar sağlayacaktır. Ne var ki, yalnızca çoğunluk sisteminin kabulü durumunda küçük partilerle büyük partiler arasında doğacak fark daha büyük olacaktır. Anayasa seçim sistemleri arasında bir ayırım yapmamış, güvenceye aldığı ilkelere aykırı olmamak koşuluyla sistemin türünü yasa koyucuya bırakmıştır" ⁶. Aynı şekilde 10.9.1987 tarihli ve 3403 sayılı Kanunla getirilen, bir anlamda "çevre barajını" yükselten hüküm için de açılan iptal davasında benzer sonuca varmıştır. Bu hükümde "Altı milletvekili çıkarılacak seçim çevrelerinde bölme işlemi bir eksiği ile yapılır" denilmekteydi. Anayasa Mahkemesi konuyu incelerken şöyle diyor: "

⁶ Bkz. E. 1986/17, K. 1987/11, Kt. 22.5.1987, AMKD, sy. 23, s. 231.

..... Anayasa seçim sistemi ile ilgili bir açıklık taşımamakta, tercihini yasa koyucuya bırakmaktadır. Takdir yetkisine sahip olduğu bir konuda, Anayasa sınırlarını aşmadıkça, yasa koyucunun takdirini uygunlukla kullanmadığı ileri sürülemez. Sistemlerden birinin tercihi siyasi amaçla geniş ölçüde ilgilidir. Seçim yasaları, siyasi tercihlerin somutlaşmış belgeleridir. Sistemlerden birisi hakkında iyi ya da kötü yargısına varmak, uygunluk denetiminin amacı dışına çıkılmasına neden olur. Yasa koyucu ... nisbi temsil sisteminin temelini oluşturan adalet ilkesi yerine çoğunluk sisteminin dayandığı istikrar ilkesine ağırlık vermiş olsa da, Anayasa'da güvence altına alınan ilkeler çiğnenmedikçe herhangi birisini seçebileceğinden bir aykırılık doğmamaktadır" ⁷

Görülüyor ki, bu iki kararında da 1980 sonrası ağır basan, demokrasinin "yönetilebilir" olma özelliği öne çıkarılmakta, 1961 Anayasası döneminde daha çok ağırlık verilen "temsilde adalet" ilkesi ihmal edilebilmektedir. Anayasa Mahkemesi bu yaklaşımıyla kendi lehine seçim kanunu yapmak isteyen siyasi iktidara adeta cesaret vermektedir. Anayasa Mahkemesi seçim sistemleri meselesini "siyasi tercih" sorunu olarak gördüğü için konunun tamamıyla yasa koyucunun takdir hakkı içinde kaldığı sonucuna varmıştır.

4 - 27.10.1995 tarihli ve 4125 sayılı Kanunla Getirilen Bazı Değişikliklerin İptali

Yukarıda özetlediğimiz gibi bu kanun seçim mevzuatında önemli değişiklikler yaptı. Ancak bu kanunun da bazı hükümleri iptale konu oldu. Bu kurallardan biri, kanunun 16. maddesinde yer alan "seçim çevresi barajı"dır.

Yüksek Mahkeme, evvela 4121 sayılı ve 23.7.1995 tarihli Kanunla, Anayasa'nın 67. maddesine eklenen "Seçim kanunları temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir" şeklinde ifade edilen ilkenin ne anlama geldiğini açıklamaya çalışmakta ve bu yaklaşımı neticesinde adı geçen hükmü iptal etmektedir⁸. Anayasa Mahkemesi'ne göre "Anayasa'nın 67. maddesinin değişik 6. fıkrası, seçim yasalarının temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenleneceğini öngörmektedir. Amaç, seçmen istencinin yasama organına olabildiğince uygun yansımasıdır... Seçimlerde ideal bir sistem

⁷ Bkz. E. 1987/23, K. 1987/27. Kt. 9.10.1987, AMKD, sy. 23, s. 380 vd.

⁸ Bkz. E. 1995/54, K. 1995/59, Kt. 18.11.1995, RG. 21.11.1995-22470 (Mükerrer), s. 46.

bulunmamış olmakla birlikte, ülke koşullarına göre Anayasa'ya en uygununu almak gerekir. Az oyla çok temsilci getiren, böylece sağladığı fazla milletvekilleriyle aşırı temsil durumunu getiren sistem, Anayasa'nın temsilde adalet ilkesiyle bağdaşmaz.... İstikrar sağlayacağı sanılarak getirilen adaletsiz sistemlerin, toplumsal gelişmeleri önemli ölçüde engelleyen sonuçları olduğu bilimsel araştırmalarla açıklanmaktadır. Temsilde adaletin ağırlığı, yönetimde istikrarın temel koşuludur. Adalet istikrar sağlar. Yalnızca istikrar düşüncesi, adalet olmayınca istikrarsızlık yaratır. Anayasa'nın gözetilmesini istediği temsilde adalet ilkesi oyla orantılı temsilci sayısı ile yaşama geçirilmelidir. Yönetimde istikrar ilkesi ise, yürütmenin güçlü olmasını sağlayacak biçimde oyları yasama organına yansıtabilecek yöntemler olarak algılanmaktadır... Kimi durumlarda birbirinin karşısı gibi görünen bu iki ilkenin, demokrasinin doğal aracı sayılan seçimlerde birbirini dengeleyecek ve tümleyecek biçimde birlikteliğine önem verilmelidir. Bunun için en az yakın olan seçim sisteminin uygulanması gerekmektedir. Bu iki ilkeyi her yönüyle olmasa da genelde bağdaştırmak, ülkelere göre değişmesi olağan bir durumdur."

Bu yorumdan hareket ederek "... yönetimde istikrar ilkesi için, bir ülke barajı öngörülmüşken, ayrıca her seçim çevresi için yeni bir barajın getirilmesi temsilde adalet ilkesiyle de bağdaşmaz. Kaldı ki, uygulanmakta olan nisbî temsil sisteminin bir türü olan d' Hondt sistemi de kendi içinde bir baraj taşımaktadır" diyor⁹.

Aynı kararında, "yüzde onluk ülke geneli barajı"nın iptal talebini reddederken şunları söylüyor: "... % 10'luk ülke barajını aşan siyasi partilere verilecek ülke seçim çevresi milletvekillerinin hesabında gözetilecek ölçünün yasama organının takdiriyle yürürlüğe konulduğu açıktır. Seçim sistemlerinin anayasal ilkelere ödünsüz uygunluğu yanında kimi zorunlu koşulları içermesi kaçınılmazdır. Sistemin doğasından kaynaklanan ve yüzdelerle konulan barajlar, ülke yönünden, seçme ve seçilme hakkını sınırlayıcı, olağandışı ölçülere varmadıkça uygulanabilir, kabul edilebilir ve aykırılığından söz edilemez belirlemelerdir. Yasama Organının anayasal çerçeveye bağlı kalarak takdir ettiği sınırlama ve aşırı sayılmayacak düzeydeki baraja rakam ve oran olarak elatmak, yargısal denetimin amacıyla bağdaşmaz. Kaldı ki, % 10'luk baraj yönetimde istikrar ilkesine

⁹ ibid., s. 47.

uygundur ve temsilde adalet ilkesiyle de bağdaşmaktadır" sonucuna varmıştır¹⁰.

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararıyla seçim çevresi barajı iptal edilince, TBMM 23.11.1995 tarihli ve 4138 sayılı Kanunla sadece XX. Dönem Milletvekili Genel Seçiminde uygulanmak üzere yeni bir seçim çevresi barajı öngörmüştür. Buna göre "bir seçim çevresinde kullanılan geçerli oyların toplamının % 10'undan az oy alan siyasi partilere ve bağımsız adaylara milletvekilliği tahsis edilemez". Bu hükmü de Anayasa Mahkemesi iptal etmiştir. Yüksek Mahkeme şöyle diyor: "... yüzdeler ya da başka sayısal ölçülerle anlatılan oranlar nedeniyle değil, oran ne olursa olsun ülke barajı varken ayrı bir çevre barajı Anayasaya aykırı bulunmuştur"¹¹.

Dikkat edilirse bu son kararlarıyla Anayasa Mahkemesi 1982 Anayasası'nın ilk uygulamaya başladığı zaman "istikrar" ve "yönetilebilir" demokrasi yönünde ağır basan tutumundan vazgeçerek "temsilde adalet" ilkesini kollayıcı bir tutuma girmiştir. Artık seçim sistemini belirlemede TBMM'nin tamamıyla serbest olduğu yönündeki içtihadından vazgeçerek 1968'deki kararında belirttiği ilkelere dönmüştür. Bu şekilde bir nevi seçim sistemlerini belirlemede ve yasama organının öngörmediği bir seçim sistemini oluşturmada etkili bir konuma gelmiştir. Bir anlamda 1969, 1973 ve 1977 Milletvekili Genel Seçimlerinde uygulanan seçim sisteminin belirlenmesindeki role benzer bir rol üstlenmiştir.

Görülüyor ki, Anayasa Mahkememiz seçim sistemlerine yaklaşım biçimi konusunda kararlı bir çizgiyi takip etmemiştir. 1961 Anayasası döneminde bu Anayasa'nın ortaya koyduğu yetki dağılımından ve yeni dönemde yargı gücünün ağır basan etkinliğinden yararlanarak daha aktif ve bizce yanlış olan bir tutuma girerek TBMM'nin seçim konusundaki belli takdir hakkını dahi engellerken, 1982 Anayasasının devlete hatta topluma çeki düzen vermek isteyen genel havasından etkilenerek, keza bu Anayasa'nın kısmen hürriyetleri biraz kısıtlayan ve yargısal denetimi kısmen törpüleyen yaklaşımının tesirinde kalarak daha çekimser davranmış, TBMM'nin seçim sistemlerini belirlemede neredeyse sınırsız bir yetkiye sahip olduğu sonucuna varmıştır. Ancak bu tutumunu 1990'dan sonra değiştirmiş ve tekrar seçim sistemleri konusunda eski

¹⁰ Ibid., s. 47-48.

¹¹ Bkz. E. 1995/36, K. 1995/60; K1.1.12.1995, RG. 7.12.1993-22486.

uygulamalarına dönmüştür. 1995'de Anayasada yapılan değişiklikle getirilen "seçim kanunları seçimde adalet, yönetimde istikrar ilkesine uygun olarak yapılır" prensibinin bu tarihten sonraki kararlarında etkili olduğu düşünülse bile, bu tarihten önceki kararlarına ne demeli?. Denilebilir ki, Anayasa Mahkemesi seçim sistemleri konusunda müstakâr bir içtihadı sahip değildir; bu konuda ifrad-tefrit havasının bulunduğunu söylemek yanlış olmasa gerektir.

IV - ÖNERİLEN SEÇİM SİSTEMLERİ

1 - İki Turlu Tek İsimli Çoğunluk Sistemi

Yapılan açıklamalardan anlaşıldığı üzere seçim sistemleri konusunda kabul edilebilir bir düzenleme ve ortak bir uygulama oluşmamıştır. Özellikle siyasi iktidarların kendileri için o seçim döneminde uygun olan seçim sistemini oluşturma gayretleri ve bunun sonucu neredeyse her seçime yeni bir seçim kanunu ile gidilmesi bu alanda yanlış ve doğruları görülmüş bir seçim sisteminin oluşmasını engellemiştir. Esasen bu konuda her siyasi partiyi memnun edecek bir sistem bulmak bir hayli zordur. Kaldı ki, olayın bir de "istikrar" boyutu vardır. Türkiye'nin zoraki kurulan koalisyon ve azınlık hükümetleri ile kan kaybettiği inkâr edilemez; bundan kurtulmaya mecburuz.

Bu tıkanma karşısında son yıllarda arayışlar hızlandırılmıştır. Bu bağlamda üzerinde en çok konuşulan sistem "İki Turlu Çoğunluk Sistemi"dir.

Bilindiği gibi çoğunluk sistemi "tek adaylı dar bölge" sistemi ya da "liste usulü" şeklinde olabilmektedir. Basit bir çoğunluk aranırsa seçim tek turda bitirilebilmekte, şayet salt çoğunluk aranırsa genelde ikinci bir tura ihtiyaç göstermektedir¹².

Bir seçim çevresinden ne kadar milletvekili veya ilgili meclis üyeleri çıkacaksa o kadar adayın yer aldığı listenin tamamı için oy kullanılan liste usulü çoğunluk sistemi bizde 1950-1960 döneminde uygulanmıştır. Dar bölgeli tek isimli, tek turlu çoğunluk sisteminin beşiği İngiltere iken, tek isimli iki turlu çoğunluk sisteminin doğum yeri ise Fransa'dır. Bu ülkede bu sistem Üçüncü Cumhuriyet döneminde uygulanmış, daha sonra nisbi temsile dönülmüş fakat de Gaulle

¹² Bu konuda bkz. ARMAĞAN; S., a.g.e., s. 122 vd.; ATAR, a.g.e, s. 37 vd.

döneminde 1958 Anayasasıyla birlikte tekrar iki turlu çoğunluk sistemine geçilmiştir. 1986 seçimlerinde bir kez nisbi temsil sistemi uygulandıysa da tekrar eski sisteme dönmüştür. Bir dönem Sovyet Rusya'da da uygulanmıştır. Günümüzde dar bölgeli tek isimli basit çoğunluk sistemi İngiltere ve Amerika dışında, Almanya, Rusya, Bağımsız Devletler Topluluğu ve İtalya'da nisbi temsil sistemi ile birlikte uygulanmaktadır. Gerçekten, Almanya'da ve Rusya'da milletvekillerinin yarısı tek isimli, dar bölgeli ve tek turlu basit çoğunluk sistemi ile seçilirken, İtalya'da 1993'den beri senatörlerin ve milletvekillerinin 1/4'ü nisbi temsil, 3/4'ü çoğunluk sistemiyle seçilmektedir. Böylece her iki meclisin % 75'lik çoğunluğu dar bölge sistemi ile tek turlu olarak belirlenmektedir. Gene de 27-28 Mayıs 1994 günleri İtalya'da yapılan genel seçimlerde hiçbir parti, tek başına kazanamamıştır.

Ülkemiz için ötedenberi dar bölge sistemini bazı yararları nedeniyle önerenler vardır; hatta iki turlu seçim sistemi ortaya atılmadan önce de bu sistemi ileri sürenler olmuştur. Dar bölge sisteminden beklenen başlıca yarar istikrarı sağlamaktır. Ayrıca seçmen - seçilen ilişkileri daha yakınlaştıracaktır. Zira o bölgeden tek kişi seçildiği için seçmen temsilcisini daha iyi tanıma fırsatı bulacaktır. Neticede parti ikinci planda kalacak, seçmenle daha yakın ilişki içinde olan o kişi parti tarafından aday göstermeye zorlanacak; esasen parti buna mecbur kalacak. Zira küçük farklarla seçim kazanıldığı için her parti seçmenin en çok sevdiği aday üzerinde duracaktır. Bu ilişki neticesinde vekil bölge halkının isteklerine daha duyarlı olacaktır. Seçmenle seçilen arasında ilişki doğrudan doğruya kurulabilme imkanı bulunduğundan demokrasi daha sağlıklı işleyebilecektir. Bu sistemde seçmenlerin hükümetin kurulması konusunda karar verme şansları nisbi temsilden daha fazladır. Çünkü nisbi temsil sisteminde seçmenler, partilerinin kiminle veya kime karşı birleşeceğini bilemezler. Gerçekten de, genelde başvurulmak zorunda kalınacak olan koalisyon, partilerin kuvvetleri oranına bağlı olduğundan bu da ancak seçimden sonra ortaya çıkacaktır¹³. Ayrıca iki turlu çoğunluk sisteminde bu saydığımız yararları ek olarak bir yarar da seçilenlerin en az % 50'yi aşan bir çoğunluğa dayanmasıdır. Keza, ilk turda görülene göre oy kullanan seçmenin ikinci turda kendi düşüncesine yakın bulduğu adaylar arasında akılcı bir tercih yapması mümkün olabilecektir. Bir başka yararı, birbirine yakın görüşleri savunan ve benzer programları olan partiler arasında seçimden önce işbirliği ortamının hazırlanmasıdır. Bu yolla seçimden sonra artık bir

¹³ Bkz. ARMAĞAN, S., a.g.e., s. 130.

hükümetin kurulması da kolaylaşacaktır. Türkiye için bir yararının da, sağda ve solda bütünüleşmeyi sağlayarak radikal partilerin elenmesi imkanı olacağı ileri sürülmüştür.

Dar bölgeyi çoğunluk sisteminin bu yararları yanında bazı sakıncalarından da bahsedilmektedir. Seçmen ve seçilen yakınlaşması bir yarar olmakla birlikte bu durumda "iş takipçiliğinin" artacağı ileri sürülmüştür. Denilmektedir ki, milletvekili, seçmenlerinin sorunları ile yüklü olarak ve buna angaje kalarak parlamentoya girecektir. Bu nedenle parlamenterler yerel sorunları hatta kişisel sorunları ülke meselelerinin önüne geçirebilirler. Parlamenterler üzerinde mahalli baskı ve etkiler artacağı için bölgelilik eğilimleri doğabilir. Bu sistemin, yerel nüfuz sahibi kişilerin seçilmesine veya seçim sonuçlarını etkilemesine elverişli olduğu, özellikle mezhep ya da etnik grup ayrılıklarında seçim kalelerinin ve seçim hanedanlarının oluşacağı, bu yolla milletvekilliği hakkının babadan oğula, kocadan karıya geçeceği; seçim kampanyalarının belirli görüş ve programların yarışması yerine kişilik yıpratma mücadelesine dönüşeceği bir nevi "gladyatörler savaşı"nın gözlemleneceği ileri sürülmüştür¹⁴.

Öte yandan, milletvekilleri kendi güçlerine dayanarak seçildikleri inancında olduklarından partinin isteklerine uymayacakları için parti disiplini zayıflayabilir ve bunun sonucunda parlamentoda kaygan çoğunluklar oluşabilir. Böylece sistem, kendisinden beklenen istikrar ilkesi ile bağdaşmayan sonuçlar verebilir. Ayrıca, bir çoğunluk sistemi türü olarak bu sistemin adaletsiz sonuçlar verebileceği, iktidar ve muhalefet partilerinin aldıkları oylarla kazandıkları sandalye arasında "küp kanunu" denilen bir oransızlık görüleceği ileri sürülmüştür. Gerçekten bu sistemde seçilenlerin temsil kuvvetleri yani seçilmelerini temin eden oy miktarları eşit değildir; bu sistemde adaylar çok farklı çoğunluklarla seçilebilmektedir. Çoğunluğu elde eden partinin kazandığı sandalye sayısı aldıkları oyların çok üstünde olabilmektedir. Bu nedenle bu kanuna "küp kanunu" denilmiştir. Bazen reylerin daha azını alan parti parlamentoda daha çok milletvekiline sahip olabilmektedir¹⁵. Bu bağlamda 1957'de ülkemizde yapılan Milletvekili Genel Seçimlerini örnek verebiliriz. Bu seçimde oyların % 52'sini alan Üç parti 188 milletvekili çıkarırken, Demokrat parti oyların % 48'ini

¹⁴ Bkz. Hikmet Sami Türk'ün konuşması "Nasıl Bir Seçim Sistemi", Türk Hukukçu Kadınlar Derneği Yayını, İstanbul 1940, s. 14.

¹⁵ Ibid., s. 15-16

¹⁶ ARMAĞAN, S., a.g.e., s. 132.

alarak 422 milletvekili çıkarmıştır¹⁶. Benzer sonuçlar İngiltere'de sıkça rastlanmaktadır. Örneğin 1951'de İşçi Partisi oyların % 48'ini kazandığı halde, 295 milletvekili elde ederken, Muhafazakâr Parti % 48 oyla 321 sandalye elde etmiş ve iktidar olmuştur. 1974'de ise, Muhafazakâr Parti % 38.5 oy aldığı halde 296 sandalye kazanabilmiş, İşçi Partisi ise, % 37.5 oyla azınlık hükümeti kurmuştur. Ancak böyle bir hükümetin iktidarda kalma imkanı pek fazla olmadığından Ekim 1974'de seçimler yenilenmiştir. Bu seferde yukarıda belirttiğimiz gibi İşçi Partisi bir sandalyelik farkla iktidar olmuştur¹⁷.

Bu sistem neticede ülkede yönetimin iki parti arasında el değiştirdiği bir siyasi yapılanmaya yol açar. Böyle olduğu halde her zaman istikrar getirememektedir. Bazen bir iki sandalyelik bir üstünlük iktidarı belirlemeye yeterli olmaktadır. Örneğin Ekim 1974'de İngiltere'de İşçi Partisi bir sandalye farkıyla seçimi kazanmıştır. Avam Kamarası'nda salt çoğunluk o zaman 318'di. Bu tür sonuçların ülkemizde "meşruiyet" tartışmasını gündeme getireceği düşünülmektedir.

Dar bölge sisteminde bazen kamu yararı bir tarafa bırakılarak bölgeleri belirlemede siyasi çıkar ön plana geçebilir. Birbirine karşı iki seçim çevresinde bir önceki seçim sonuçlarına bakılarak iktidar partisi kendi lehine oynamalar yapabilir. Amerika'da bu uygulamayı 1812'de, Massachusetts Eyalet Başkanı Elbridge Gerry başlattığı için bu yönteme "Gerrmandering" denilmiştir. Gerry, kendi partisini kollamak için bir önceki seçim sonuçlarına bakarak adeta sürünge bir canlıyı andıran bozuk şekillere sahip yeni seçim çevreleri oluşturmuştur. Bu yöntem 1958'de Fransa'da De Gaulle taraftarlarına üstünlük sağlamak için kullanılmıştır¹⁸.

Bu tür bir sorun bizde de görülebilir. Ayrıca, Türkiye henüz hızlı ve sağlıklı bir kentleşme süreci içinde olan ve oldukça hızlı bir nüfus artışı yaşayan bir ülkedir. Bu nedenle ülkemizde büyük bir ihtimalle her seçim öncesinde seçim çevrelerinin yeniden belirlenmesi zorunluluğu ortaya çıkacaktır. Çünkü seçim çevrelerinin olabildiğince birbirine denk sayıda nüfustan oluşması gerekir. Seçim çevrelerinin her defasında yeniden belirlenmesi idarî bakımdan büyük güçlükler çıkarabilir. Hele çeşitli organlara seçim yapıldığı düşünülürse,

¹⁷ Bkz. TÜRK, H. S., a.g.k., s. 17. İngiltere'deki bu tür sonuçlar konusunda bkz. KENDALL, M.G. STUART, A., La Loi du Cube dans Les Elections Britanniques, Revue Française de Science Politique, 1952, No: 2.

¹⁸ Bu konuda bkz. KARAMUSTAFAOĞLU, T. Seçme Hakkı'nın Demokratik İlkeleri, Ankara 1970, s. 112; COTTERET, J. M. - EMERİ, C., Les Systèmes Electoraux, Paris 1970, s. 32 vd.

parlamento, il genel meclisi, belediye meclisi için ayrı ayrı seçim çevreleri belirlenmesi idari karışıklıklar oluşturabilir. Seçim çevrelerinin sık sık değiştirilmesi Yüksek Seçim Kurulu eliyle de yapılırsa, bir partiye sun'ı bir oy üstünlüğü sağlamak amacıyla seçim çevreleri sınırlarının normal olmayan bir biçimde çizildiği iddiaları, Gerrymandering tartışmalarını gündeme getirebilir¹⁹. Nitekim 1950-1960 arası uygulanan çoğunluk sistemi usulünde, seçim sonrası iktidara oy vermeyen bazı bölgeleri bir nevi cezalandırmak amacıyla bölgelerde kaymalar yapılmıştır. Bu bağlamda, Abana ilçesi merkezinin Bozkurt-Pazaryeri ilçesine naklini²⁰; Kocaeli'den Sakarya ilinin oluşturulmasını²¹; Kırşehir'in il hakkının elinden alınarak Nevşehir'i il yapmak suretiyle bu yeni ile bağlanmasını²² örnek gösterebiliriz.

Son yıllarda ülkemizde bu tür cezalandırma adı altında değil, fakat mükafatlandırma olarak hak edip etmediğine bakılmaksızın bir çok belde ilçe yapılmakta, bir çok ilçeye de il hakkı verilmektedir. Aslında birtakım idari zorluklarla yapıldığı söylenen mini iller modasının temelinde seçim çevrelerini daraltma düşüncesinin bulunduğu ileri sürülmüştür. İlleri küçültme ve yeni il yapma akımına muhalefet partileri de seçmene antipatik gözükmemek için karşı çıkamamaktadır. Esasen bu gelişme, fiilen Türkiye'yi bir dar bölge sistemi olmasa bile, daraltılmış bölge sistemine götürmektedir²³.

Seçim çevreleriyle sık sık oynanmasından muzdarip olan ABD, İngiltere ve Fransa gibi ülkeler bazı çareler aramaya başlamışlardır. Örneğin Fransa' da, bu konuda bir kanun çıkarılmıştır. Bu kanuna göre her seçim çevresi yaklaşık 92 bin kişiden oluşacak ve seçim çevreleri arasında en çok % 20'lik bir oynama olabilecek. Bu durumda bir tarafta 80 bin seçmen varsa diğer tarafta en çok 100 bin olacaktır. 577 seçim çevresi bu kıstaslara göre belirlenecek. Tabi ki bu yasa Anayasa Mahkemesi'nin denetiminden geçirilmektedir. İngiltere'de seçim çevrelerinin belirlenmesi özel bir komisyona verilmiştir²⁴. Bu konuda hazırlanmış olan bir kanunu parlamentonun her zaman

¹⁹ TÜRK, H. S., .a.g.k., s. 15.

²⁰ Bkz. 14.6.1954 tarihli ve 6418 sayılı Kanun-RG. 22.6.1954-8735.

²¹ Bkz. 14.6.1954 tarihli ve 6419 sayılı Kanun-RG. 22.6.1954-8735.

²² Bkz. 30.6.1954 tarihli ve 6429 sayılı Kanun, RG. 7.7.1954-8748.

²³ TÜRK, H. S., .a.g.k., s. 15.

²⁴ Bkz. Süheyli Batum'un konuşması, "Nasıl Bir Seçim Sistemi", Türk Hukukçu Kadınlar Derneği Yayınları İstanbul 1994, s. 25.

değiştirme yetkisinin bulunduğunu da gözden uzak tutmamalıyız. Tabi ki yargı denetimi de her zaman olacaktır.

Daha çok tek isimli ve tek turlu çoğunluk sistemine karşı yöneltilen bu tür eleştirilere ek olarak tek isimli iki turlu çoğunluk sistemine karşı bazı eleştiriler yapılmaktadır. Denilmektedir ki, bu sistem temelde partilerin anlaşmasına bağlıdır. Yani seçmen ikinci turda sanıldığı kadar serbest değildir. Bu turda partiler, zayıf oldukları yerlerde ittifak yaptıkları partileri desteklerler; güçlü oldukları yerlerde o partilerden destek alırlar. Bu nedenle partili seçmenler, ikinci turda kendi partilerinin tavsiyeleri veya onların pazarlıkları ve anlaşmaları doğrultusunda oy kullanırlar. Sadece "yüzen oylar" dediğimiz kararsız seçmenler, ikinci tur için yeni bir değerlendirme yaparlar. Partili seçmenler ise ikinci turda yine sağda veya solda bir partiye oy vermek zorunda kalacaklardır. Bu tür bir pazarlığın ahlakî sakıncaları üzerinde durulmuştur. Fransa'da bazı adayların çekilmeyi en yüksek fiyatı ödeyenlere sattıkları görülmüştür²⁵. Bu durum "kötü trampası" olarak nitelendirilmiştir²⁶.

Öte yandan, yalnızca iki adayın katıldığı bir ikinci tur sağda ve solda ikili kutuplaşmaya yol açabilir. Böylece ikinci tur, iki kutup arasında bir düelloya dönüşebilir. İkinci tur beklenmedik bazı uygulamaları da getirebilir; örneğin merkez sağda ve soldaki bazı partiler, aşırı sağ veya solun oylarını almak için onlara ödün vermeye yönelebilirler. Bazı partiler, yakın rakiplerinin kazanmaması için karşı tarafı desteklemeye dahi gidebilirler; neticede olağandışı ittifaklar ortaya çıkabilir. Kaldı ki, ikinci turda radikal partilerin elenmesi de kesin değildir. Eğer böyle bir parti yeterli seçmen tabanına sahipse, daha birinci turda bile öne çıkabilir. Nitekim Cezayir'de İslâmi Selamet Cephesinin seçimi kazandığı daha birinci turda belli olmuştur²⁷. Ancak her zaman ilk turda çoğunluğu alan parti ikinci turda kazanamayabiliyor. Örneğin 1978 seçimlerinde Fransa'da bu tür bir durum görülmüştür. Bu seçimde, birinci turda sol partiler bloku % 51, 15 oy aldığı halde, ikinci turda sol blok ancak 200 sandalye kazanabilmiştir; buna karşılık ilk turda % 48,85 oy alan sağ blok, ikinci turda 291 sandalye elde etmiştir. Bazen de adaletsiz sonuçlar doğmaktadır. Örneğin 1993 seçimlerinde yine Fransa'da ilk turda % 40 civarında oy alan merkez sağ ittifak, Millî Mecliste sandalyelerin % 85'ini kazanmıştır. % 45 oranında "aşkın temsil" anlamına gelen bu sonuç, bizde liste usulü çoğunluk sisteminin uygulandığı dönemdeki

²⁵ TÜRK, H.S., a.g.k., s. 18-19.

²⁶ ARMAĞAN, S., a.g.e., s. 125; COTTERET, J. M. -EMERİ, C., a.g.e., s. 56.

²⁷ TÜRK, H.S., a.g.k., s. 18-19.

oransızlığı bile aşacak ölçüdedir²⁸. Fakat bu sistem tek turlu çoğunluk sisteminin aksine ikinci turda pazarlık nedeniyle partilerin sayısını azaltmamakta ve her zaman tek başına bir partinin hükümet kurmasına elverişli çoğunluk sağlanması da kesin değildir. Bu sistemin yürütülmesi de çoğu zaman koalisyon hükümetlerinde birlikte çalışabilmeye ve partiler arası uzlaşmalara bağlıdır²⁹. Örneğin Fransa'da ikinci tura katılma barajı olmayan Üçüncü Cumhuriyet Döneminde 70 yılda 104 hükümet kurulmuştur; ortalama görev süresi 7 ay 3 haftadır³⁰. Beşinci Cumhuriyette ikinci tur için baraj öngörüldüğü halde yapılan 9 genel seçimden 5'inde hiçbir parti tek başına hükümet kurabilecek bir parlamento çoğunluğu elde edememiştir³¹. Denilebilir ki, ülke genelinde iki turlu çoğunluk sisteminin partiler açısından doğurduğu sonuçlar tek turlu çoğunluk sisteminden çok nisbi temsile benzemektedir.

Bu sistem, uygulandığı ülkelerde de zaman zaman tartışılmaktadır. Fransa'da yapılan bir kamuoyu araştırması göstermiştir ki, halkın % 60 ı iki turlu çoğunluk sisteminin sonuçlarını adil bulmamaktadır. Fakat yine de bu ülke bu sistemden tam olarak vazgeçmemektedir³².

İki turlu çoğunluk sisteminin önemli bir sorunu da ikinci tura katılmak için birinci turda yüzde kaç oy almış olmanın aranacağıdır. Üçüncü Cumhuriyet döneminde ikinci tura katılabilmek için birinci turda belli bir çoğunluğa erişme şartı yoktu. Ancak Beşinci Cumhuriyet döneminde bazı şartlar getirildi. Buna göre, bir adayın birinci turda seçilebilmesi için şu iki şartın birlikte gerçekleşmesi aranmaktadır. Kullanılan geçerli oyların salt çoğunluğunu alması ve o seçim bölgesindeki toplam seçmen sayısının 1/4 üne eşit sayıda oy elde etmesi gerekir. Bu ikinci şart özellikle seçime katılmanın düşük olduğu durumlarda adayın seçilmesini önlemektedir. Bu şartlar sağlanamamışsa -ki çoğu kez sağlanamaz- bu durumda iki hafta (Fransa'da) veya üç hafta (Macaristan'da) sonra ikinci tura gidilir. Bu ikinci tura katılabilmek için adayların birinci turda en az % 12,5 oranında oy almaları gerekir. Seçim çevresinde adaylardan hiçbiri bu oranda rey alamamışsa da, bu durumda birinci turda en çok oy alan iki aday ikinci tur seçimlerine katılabilir. Getirilen bu şartlar sayesinde

²⁸ *ibid.*, s. 19.

²⁹ *ibid.*

³⁰ PRELOT, M., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 4. bası, Paris 1969, s. 474.

³¹ TÜRK, H.S., a.g.k., s. 19.

³² BATUM, S., a.g.k., s. 53.

Fransa'da bu sistem Üçüncü Cumhuriyet dönemine nazaran biraz daha işleyebilmektedir.

Ölkemizde iki turlu çoğunluk sisteminin pek uygulaması yoktur. Sadece 1920 seçimlerinde bir kez tatbik edilmiştir. Fakat 1961 Anayasasından itibaren Meclis Başkanı ve Cumhurbaşkanı seçimlerinde uygulanmaktadır. Ancak 27 Mart 1994 Mahalli İdareler seçimlerinde belediye başkanlarının neredeyse % 20 civarında oyla belirlenmesi ve ülkedeki siyasi istikrarsızlık iki turlu çoğunluk sistemini gündeme getirmiştir. Genellikle kişi-organ niteliğindeki kamu görevlilerinin yani büyükşehir belediye başkanları, belediye başkanları seçimlerinde bu sistemin uygulanmasında fazla bir sakınca görülmemekte, hatta faydalı olacağı ileri sürülmektedir. Buna karşılık kurul-organların yani belediye meclisi, il genel meclisi ve parlamentonun oluşmasında bu sistemin uygulanmasının Türkiye'nin elli yıllık çok partili hayatta edindiği tecrübelerden kötü bir ayrılma ve çok radikal bir değişiklik anlamına geleceği, bu nedenle de bunun çok iyi düşünülmesinin gerekli olduğu vurgulanmaktadır³³. Öte yandan, şayet bu sistem Türkiye'de son yıllarda mevcut olduğu ileri sürülen radikal akımları önlemek için ileri sürülüyor ise, bu konuda da bir garanti oluşturamayabilir. Zira, bu seçim sisteminin uygulandığı ülkelerde şayet merkez sağ ve sol partiler kuvvetli ise seçimlerden sonra ılımlı merkez hükümetler kurulabilmekte; radikal sağ ve sol partilerin kuvvetli olduğu yerlerde gerilimli ve hoşgöründen uzak yönetimler görülebilmektedir³⁴.

Bu şekilde iki turlu ve tek turlu çoğunluk sistemini savunanların gerçek niyetleri hükümet istikrarını temin etmek olduğunu görmüş olduk. Buna karşılık denilmektedir ki, "hükümet istikrarını" sağlasak bile "siyasî istikrarı" sağlayamayabiliriz. Nitekim İtalya'da hükümet istikrarı olmadığı halde, siyasi istikrar vardır. Keza, 1945'den bu yana Japonya'da hükümet istikrarı yoktur; hükümetler İktidarda 7-8 ay kalabiliyor. Buna karşılık Japonya'da siyasî istikrar vardır³⁵.

2 - İki Tercihli Usul (Alternatif Oy Sistemi)

İki turlu seçim sisteminin mali bir külfet olduğu belirtilmektedir. Nitekim 1991 seçimlerinde bir milletvekili için ortalama 1 milyar TL

³³ TÜRK, H.S., a.g.k., s. 20.

³⁴ CADART, J., Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Paris 1979-1980, C. I, 233.

³⁵ Bkz. Ersin Kalaycıoğlu'nun konuşması, "Nasıl Bir Seçim Sistemi", Türk Hukukçu Kadınlar Derneği Yayınları, İstanbul 1994, s. 35.

masrafın yapıldığı, iki tur olduğu takdirde bunun 5-6 milyara çıkacağı, bunu Türk ekonomisinin kaldıramayacağı ileri sürülerek, iki turlu seçim yerine "İki Tercihli" usulün uygulanmasının daha iyi olacağı belirtilmiştir. Bu usul İrlanda, Malta ve Avustralya'da Senato seçimlerinde uygulanmaktadır. Bu sistemde sandık başına giden seçmen tek oy yerine iki oy vermekte yani birinci tercih budur, ikinci tercih şudur demektedir. Böylece iki turlu seçim tek tur altında gerçekleştirilecek ve yukarıda sözünü ettiğimiz masraf bu şekilde önlenecektir.³⁶

3 - Çift Oylu Alman Usulü

Düşünülebilecek bir başka formül bu gün Rusya'da, Almanya'da ve İtalya'da uygulanan sistemleri takip etmektir. Yukarıda belirttiğimiz gibi Rusya'da ve Almanya'da parlamento üyelerinin yarısı nisbi temsille yarısı da çoğunluk sistemiyle tespit edilmektedir. İtalya'da ise meclisin 1/4'i nisbi temsille, 3/4'ü isimli tek turlu çoğunluk sistemiyle belirlenmektedir. Yani meclisin % 75'i çoğunluk sistemiyle oluşturulmaktadır; yine de koalisyonlardan kurtulamamışlardır.

Buna rağmen bir çözüm olabilir düşüncesiyle Alman Sistemi düşünülebilir denilmektedir. Bu sistem çoğunluk ve nisbi temsil arasında dengeli bir kaynaştırma yapmakta ve seçmenlerin hem adaya hem de siyasi partiye oy vermesini gerçekleştirmektedir. Bu sistem, temsilde adalet, partilerin etkinliği ve adayın serbestliğini bağdaştırabilmektedir. Bu usulde, 496 üyeli, Federal Meclisin³⁷ (Bundestag), yarısı yani 248 milletvekili "küçük seçim çevrelerinden" yani dar bölge esasına uygun olarak tek isimli tek turlu çoğunluk sistemiyle seçilmektedir. Geriye kalan 248 üye ise daha büyük seçim çevrelerinden listeli nisbi temsil sisteminin en kuvvetli ortalama usulü³⁸ ile seçilmektedir³⁹.

Seçmen bir oy pusulası üzerinde iki tür oy kullanmaktadır. "Birinci oy" seçim bölgesi adayı için, "ikinci oy," da eyalet listesi için verilmektedir. 1956 yılında seçim kanununda yapılan değişiklikle büyük seçim çevrelerinde bir partinin nisbi temsile göre sandalye bölüşümüne katılabilmesi için, ya ülke çapında kullanılan geçerli

³⁶ Ibid., s. 37.

³⁷ Bu sayı iki Almanya'nın birleşmesinden sonra 1990 Aralık ayında yapılan seçimlerde 656'ya çıkarılmıştır.

³⁸ Bu usul büyük partilerin lehine işler.

³⁹ Alman Sistemi hakkında bkz. ÇAM, E., Devlet Sistemleri, İstanbul 1993, s. 310-311; CADART, J., a.g.e, c. I, s. 240, 248-249; COTTERET, J. M.-EMERİ, C. a.g.e., s. 80.

oyların en az % 5'ini elde etmesi⁴⁰ ya da küçük seçim çevrelerinden en az üç milletvekili kazanmış olması aranmaktadır⁴¹. Almanya'da uygulanan bu sisteme "çift oy usulü", "kişiselleştirilmiş nisbi temsil sistemi" gibi adlar verilmektedir.

4 - Mevcut Sistemin İslahı

Öneriler arasında, yeni bir seçim sistemi aramak yerine mevcut sistemin ıslahı gerektiği de yer almaktadır. Bu teklifte nisbi temsil sisteminin yozlaştırılmış kısımlarının giderilmesi önerilmektedir. Şu ya da bu partiyi ekarte etmek, şu veya bu hesaplara dayalı sistemler yerine ülkede temsil edilen meşru görüşlerin parlamentoya adil bir biçimde yansımaları sağlamanın daha doğru olacağı belirtilmektedir. Bu anlayışa göre, seçim sistemlerinin amacı sağ veya solda birleşmeyi sağlamak olmamalıdır; bu bir sonuç olabilir. Partilerin kendilerinin yapamadıklarını seçmenden ve seçim sisteminden beklemelerinin yararı yoktur. Müdahalenin etki etmediğini göstermek için, 1965 yılında Adalet Partisi'nin tek başına iktidar olmasını önlemek için milli bakiye sisteminin getirildiği; fakat tam tersine bu partinin daha güçlü olarak iktidara gelmesi örnek verilmektedir. Bu nedenle seçim sistemleriyle böyle kısa vadeli hesaplarla oynamanın doğru olmadığı söylenebilir⁴².

Denilmektedir ki, parlamenter rejimle yönetilen demokratik ülkelerde % 40 civarında oy oranının bir partinin tek başına hükümet kurmasına yeterli bir çoğunluk olduğu konusunda bir görüş birliği vardır⁴³. Bir araştırmaya göre 21 ülkede yapılan incelemede görülmüştür ki, nisbi temsil sistemini uygulayan ülkelerde hangi formülü ne şekilde uygularsanız uygulayın oyun % 48'ini alan parti iktidara gelebilmektedir. Bu nedenle iktidara gelmesini istemediğimiz bir parti % 48'lik oyu yakaladığı an iktidara gelmesi önlenemez. Çoğunluk sisteminin uygulandığı yerlerde, örneğin İngiltere'de, % 37 oy ile iktidara gelinebilmektedir. Şu halde, seçim sistemi ile engelleme ancak belirli sınırlar içerisinde yapılabilir; daha fazlası beklenmemelidir⁴⁴.

⁴⁰ Takip ettiğimiz kadariyla, iki Almanya'nın birleşmesinden sonra Alman Anayasa Mahkemesi bu baraj uygulamasının parlamento tarafından kaldırılması gerektiği sonucuna varmıştır.

⁴¹ ÇAM, E., a.g.e., s. 311

⁴² TÜRK, H.S., a.g.k., s. 45.

⁴³ Ibid., 46.

⁴⁴ KALAYCIOĞLU, E., a.g.k., s. 35.

Bu durumda genelde % 40 oy alacak bir partinin tek başına hükümet kurmasına imkân verecek bir seçim sisteminin aranmasına çalışılacaktır. Eğer böyle bir çoğunluk oluşamıyorsa, o zaman koalisyon zorunludur⁴⁵.

Yapılan teklife göre ülke geneli barajı % 5'e indirilmelidir. Nisbî temsil sistemi bakımından mâkul sonuçlar verebilecek ideal bir seçim çevresi 7 milletvekili çıkaran bir seçim çevresi olarak kabul edilebilir. Yürürlükteki sistemde mevcut olan, illere baştan birer milletvekilliği tahsis edilmesi usulüne son verilerek, illerin çıkaracağı milletvekili sayısı doğrudan doğruya il nüfuslarıyla bağlantılı olarak belirlenmelidir. Böylece iller arasındaki temsil adaletsizliği önlenmelidir. Yurt dışında bulunan vatandaşlarımız için ayrı bir seçim çevresi yani illere ek olarak 3 veya 5 milletvekili çıkaracak şekilde bir "yurt dışı seçim çevresi" ihdas edilmelidir. Bu çevrede aday olacak kişiler konsolosluklarda kurulacak sandıklarda oy kullanacak seçmenlerce seçilmelidir⁴⁶.

Bu teklifte de oyların değerlendirilmesinde genelde nisbî temsil sisteminin uygulandığı yerlerde başvuru olan d'Hondt sistemi uygulanacaktır. Ancak, uygulamada görülen birer aralı aritmetik dizi ile bölme, matematik bir zorunluluk değildir. Nitekim bazı ülkelerde başka aritmetik dizilerin kullanıldığı görülmektedir. Örneğin İskandinav ülkelerinde uygulanan Sainte Laguë sisteminde bölme işlemi tek sayılarla giden bir aritmetik dizi ile yapılır. Yani partilerin aldıkları oy, sırayla 1'e, 3'e, 5'e bölünür. Bölme sonucunda payların sıralanması d'Hondt sistemindeki gibidir. İskandinav ülkeleri, küçük partilerin marjinal olanlarını da parlamentoya sokmamak için ilk böleni 1.4 olarak tespit etmişlerdir⁴⁷.

Netice itibarıyla bu öneride d'Hondt sistemin işletilmesinde bazı aritmetik oyunlarla şu teklifler yapılmaktadır: Birinci formül. "1.5'la başlayan yarımsar aralı aritmetik dizi ile bölme" formülüdür. Buna göre her partinin aldığı oy sayısı sırasıyla 1.5, 2, 2.5, 3, 3.5 ile bölünür ve çıkan paylar, d'Hondt sisteminde olduğu gibi sıralanır. Böylece bölenler küçük kaldığı ölçüde elde edilen paylar büyüyeceği için; küçük partilerin ulaşamayacağı bir eşik oluşmaktadır. Bu sistem, büyük partilere aşağı yukarı % 10-15 arasında bir prim sağlamaktadır. Bu formül, aynı zamanda çevre barajı yerine geçen, doğrudan

⁴⁵ TÜRK, H. S., a.g.k., s. 47.

⁴⁶ Ibid., s. 47.

⁴⁷ Ibid., s. 48.

doğruya kendisi bir baraj içeren, daha doğrusu d' Hondt sisteminin yapısındaki gizli barajı bir miktar daha yükselten bir sistem oluşturmaktadır. İkinci alternatif, d'Hondt sistemindeki büyüklük sırasını bölme yerine çarpma işlemi ile elde etmektir. Matematikte büyük sayıyla çarpımlar, daha büyük sonuçlar verir. Bu noktadan hareket ederek önerilen formül, "azalan tam sayılı aritmetik dizi ile çarpma" formülüdür. Buna göre her partinin aldığı oy sayısı, bir seçim çevresinin çıkaracağı milletvekili sayısından başlayarak, örneğin 7, 6, 5, 4 ... 1 gibi azalan tam sayılı bir aritmetik dizi ile çarpılır ve elde edilen çarpımlar, büyükten küçüğe doğru sıralanır. Bu formül de, büyük partiler lehine % 12-15 arasında bir avantaj sağlamaktadır. Bu şekilde % 40 dolayında oy alan bir parti tek başına hükümet kurma imkanına kavuşacaktır⁴⁸. Esasen bu bir hesap işidir; nitekim seçim sistemlerini matematikçiler bulmaktadır.

Seçim sistemlerine yönelik bu tür tekliflerin yanında önseçimin önemi vurgulanmakta; ancak ülkenin seçmen tabanı olmayan, fakat uzman kişilikleriyle parlamento'da yararlı hizmetler görecektir kişilere de ihtiyacı olacağı düşüncesiyle 550 milletvekilinin % 10'unun merkez yoklamasıyla belirlenmesi usulü teklif edilmektedir. Ayrıca, ara seçimlere gitmemek için "yedek milletvekilliği" ihdası ve şayet ilgili parti listesinde başka aday kalmazsa o zaman ara seçime gidilmesi önerilmektedir⁴⁹.

Öte yandan, partiler arasında "propaganda" eşitliğinin sağlanması; partilere devlet yardımının yapılmasında, ilgili partinin milletvekili sayısının değil, önceki seçimde kazandıkları oyun esas alınması; siyasi partiler arasında seçimlerde işbirliği yasağının kaldırılmasının gereği vurgulanmıştır⁵⁰. Ayrıca, partilerin finansman kaynakları ve seçim harcamaları bilinmemektedir. Oysa Avrupa ülkelerinde ve ABD'de bu konuda özel yasalar çıkarılmıştır. Örneğin Fransa'da eski Kültür Bakanı'nın seçim harcamaları belli limitleri geçtiği için milletvekilliği iptal edilmiştir. Benzer bir kanun Belçika'da çıkarılmıştır⁵¹.

Görülüyor ki, seçim sistemi konusunda herkesi ve özellikle her siyasi partiyi tatmin etmek mümkün olamamaktadır. Yukarıda ana

⁴⁸ Ibid., s. 48.

⁴⁹ Ibid., s. 49-50.

⁵⁰ Ibid., s. 50. Ayrıca bk. YÜZBAŞIOĞLU, N., Türkiye'de Uygulanan Seçim Sistemleri, İHFM., C. IV, 1996, s. 149- 150.

⁵¹ KALAYCIOĞLU, E., a.g.k., s. 61 .

hatları ile özetlediğimiz teklifler de esasen nisbi temsil sistemi ile çoğunluk sisteminin muhtelif unsurlarını törpüleyerek oluşturulmaya çalışılan karma rejimlerdir. Gerçi diğer ülkelerin de yaptığı şey bundan farklı değildir. Kısacası hangi seçim sistemi önerilirse önerilsin mutlaka bazı yönlerden eleştiri alacaktır.

SONUÇ YERİNE

1 - Türkiye'de seçim ve seçim sistemlerinin gelişimini gözden geçirdiğimizde, demokratik seçimin⁵² zorunlu şartlarının ancak 1950'lerden sonra sağlanabildiğini görmekteyiz. 1876 Anayasası ile başlayan Meşrutiyet döneminde modern anlamda siyasi partilerden ve yarışmacı seçimlerden söz etmek mümkün değildir. Ayrıca genel oy hakkı 1934 yılına kadar kabul edilmemiş, bu tarihe kadar vergi, servet ve cinsiyet gibi şartlara bağlı olarak sınırlı oy yürürlükte kalmıştır. Cumhuriyet döneminde ise 1946'ya kadar tek partili otoriter bir rejim varlığını sürdürmüştür. Öte yandan 1876-1946 arasındaki dönemde uygulanan iki dereceli çoğunluk sistemi tek dereceli seçime nazaran daha az demokratiktir. Çünkü bu sistemde seçmenlerin iradesi sonuca dolaylı olarak yansımaktadır. Üstelik bu seçim sisteminin Türkiye'deki uygulaması daha da sakıncalı bir nitelik taşımaktadır. Şöyle ki: 1876-1946 arasındaki dönemde yapılan seçimlerde genellikle ikinci seçmenlerin belirlenmesi için seçim yapılmamış ve yerel yöneticiler doğrudan ikinci seçmen olarak milletvekillerini seçmişlerdir. 1946'da çok-partili siyasi hayata geçilmesi ve 1950'de de ilk yarışmacı seçimlerin yapılması sonucunda demokratik süreç işlemeye başlamıştır. 1950'de iki dereceli seçim yerine, tek dereceli seçim sistemi kabul edilmiştir. Çok-partili siyasi hayata geçişten sonra, özellikle 1961 Anayasası döneminde, bu Anayasa ile getirilmiş bulunan çoğulcu demokrasi kurumları ve temel hak ve hürriyetler düzenine paralel olarak seçim ilkeleri ve seçim sistemi konusunda da önemli düzenlemeler yapılmıştır. 1946-1960 döneminde son derece orantısız sonuçlar doğuran çoğunluk sistemi kaldırılarak, onun yerine benimsenen nisbi temsil sistemi 1980 yılına kadar uygulanmıştır⁵³. Türkiye'de uygulanmış olan değişik seçim sistemleri içinde "nisbilik derecesi" en yüksek olan sistem 1961-1980 arasında yürürlükte kalan nisbi temsildir. Bu döneme ait seçim sonuçlarının daha önceki çoğunluk sistemi ve bugünkü karma seçim sistemine göre yapılan seçimlerin sonuçlarıyla karşılaştırılması durumunda, nisbi temsilin ne kadar adil

⁵² Bkz. HAZIR, H., Anayasa Hukuku Ders Notları (Genel Esaslar), Konya 1989, s. 54.

⁵³ ATAR, Y., a.g.e, s. 316-317.

sonuçlar doğurduğu açık bir şekilde görülmektedir. Nisbilik derecesi en yüksek seçim sistemi olan nisbi temsilin uygulandığı dönemde, toplumdaki çeşitli sosyal bölünmeleri yansıtan siyasi partiler sahip oldukları seçmen desteğine yakın oranlarda parlamentoda temsil edilme imkanına kavuşmuşlardır. Nisbi temsil sisteminin bu işleyiş şekliyle, demokratik çoğulculuğu teşvik ettiği söylenebilir. Bu dönemde böyle bir seçim sisteminin kabul edilerek uygulanması, 1961 Anayasasının siyasi çoğulculuk, siyasi partiler ve seçim ilkeleri alanındaki demokratik düzenlemelerine de uygun düşmüştür⁵⁴.

2 - 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesinden sonra çıkarılan 2839 sayılı ve 1983 tarihli Milletvekili Seçimi Kanunu ile "karma seçim" sistemi kabul edilmiş. Bu kanun ilke olarak nisbi temsil sisteminin d' Hondt usulünü benimsemiş olmakla beraber, getirmiş olduğu % 10'luk ülke geneli barajı, yüksek seçim çevresi barajları ve bunlara zaman içinde yapılan değişikliklerle ilave edilen kontenjan adaylığı ve nisbi temsille bağdaşması biraz zor sayılabilecek derecede daraltılmış seçim çevreleri nedeniyle, sonuçları nisbi temsilden çok, çoğunluk sistemine benzemiştir. Gerçekten yapılan değişikliklerde seçim tekniğinin imkânları zorlanarak, küçük ve orta boy partilerin temsiliyi önlemeye yönelik muhtelif yöntemler bir araya toplanarak genelde büyük partilerin lehine işleyecek bir duruma getirilmiştir⁵⁵. Demokratik ülkelerde bunun pek benzeri bir sistemin bulunmadığı belirtilerek, siyasi sorunlara çözüm aranırken seçim sisteminin demokratik ilkelerden uzaklaştırılmasının doğru olmadığı vurgulanmıştır⁵⁶. Bu şekilde yapmak yerine "koalisyon düşüncesine" alışmanın daha doğru olacağı ileri sürülmüştür⁵⁷.

3 - Seçim sistemleri ile siyasi hayat arasında kurulan ilişkilerin en tartışmalı noktası, seçim sistemlerinin parti sistemlerine, hükümet istikrarına ve siyasi istikrara etkisi konusudur⁵⁸. Bu alanda ilk olarak Duverger ve Hermens tarafından ortaya atılan teorilere göre parti sistemlerini belirleyen en önemli etken seçim sistemleridir. Bu teoriler seçim sistemlerini, parti sistemlerinin ortaya çıkışında "temel faktör" olarak kabul ederler. Lipset ve Rokkan gibi siyaset bilimciler ise,

⁵⁴ Ibid., s. 317.

⁵⁵ Ibid., s. 318; TÜRK, H.S., "Seçim Hukukumuz ve Sorunları", Cumhuriyet, 20.9.1987.

⁵⁶ ÖKTEM, N.; "Yeni Sistem Antidemokratik", Milliyet 26.9.1987.

⁵⁷ ARASLI, O., "Seçim Sistemi Kavramı ve Türkiye'de Uygulanan Seçim Sistemleri (1876 1987)", Ankara 1989, s. 304 vd.

⁵⁸ Bu konuda bkz. KIZILDAĞ, A., Seçim Sistemlerinin Siyasi Hayat Üzerindeki Etkileri (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 1996.

⁵⁹ ATAR, Y., a.g.e., s. 320.

Duverger'in varsayımlarını tamamen reddederek, parti sistemlerini ortaya çıkaran tek etkenin toplumdaki sosyal bölünmeler olduğu tezini ileri sürmüşlerdir. İşin doğrusu bu iki görüş de tek başına sorunun gerçek cevabı değildir. Her iki faktörü birlikte düşünmek gerekmektedir⁶⁰. Türkiye'de de 1946-1960 yılları arasında iki parti, 1970'li yıllarda ise çok parti sisteminin ortaya çıkmış olması, öncelikle 1946-1960 ve 1961-1969 arasında iki yönlü sosyal bölünmenin varlığı ve daha sonra 1970'li yıllarda bu bölünme yapısının değişmesi ile açıklanabilir. Ayrıca bu dönemlerde uygulanmış olan çoğunluk ve nisbi temsil sistemlerinin, parti sistemine sınırlı da olsa bir etkide bulunduğu söylenebilir. Buna göre 1946-1960 arasında çoğunluk sisteminin iki-parti sistemini, 1970-1980 arasında da nisbi temsilin çok-parti sisteminin oluşumunu kolaylaştırdığı düşünülebilir. Bununla beraber, 1965-1973 arasında uygulanan nisbi temsil sistemi göstermiştir ki, diğer belirleyici değişkenlerin bulunmadığı bir ortamda, tek başına seçim sisteminin parti sistemini etkileyemediği görülmektedir. Aynı şekilde, çoğunluk sisteminden daha orantısız sonuçlar doğuran ve küçük ve orta kuvvetteki partiler için ciddi engeller getiren yürürlükteki karma seçim sistemi de, 1983'ten sonraki dönemde çok parti sisteminin yerleşmesine engel olamamıştır⁶⁰.

4 - Bir başka husus, seçim sistemleri ile siyasi istikrar arasında bir ilişki kurulmakta ve seçim sistemlerinin gerek doğrudan gerekse dolaylı olarak parti sistemleri ve hükümet istikrarı aracılığı ile siyasi istikrarı büyük ölçüde etkilediği ileri sürülmektedir. Oysa siyasi istikrarı, sadece seçim sistemi, hükümet istikrarı gibi bir kaç değişkenle açıklamak pek mümkün olmasa gerektir. Ayrıca, hükümet istikrarı ile siyasi istikrar kavramını birbirine karıştırmamak lazımdır. Siyasi istikrar, sosyo-ekonomik, modernleşme, ekonomik gelişme düzeyi, şehirleşme hızı, sosyal mobilizasyonun düzeyi ve ekonomik gelişmeye oranı, siyasi kültür, önemli toplumsal hareketler, siyasi yapı, siyasal katılımın siyasi kurumlaşmaya oranı gibi, her biri farklı nitelikte ve son derece karmaşık boyutlara sahip bir çok faktöre bağlıdır. Bütün bu açıklamalar çerçevesinde sonuç olarak, seçim sistemleri, parti sistemleri ve hükümet istikrarının, siyasi sistemin istikrarına etkisini fazla abartmamak doğru bir yaklaşım olacaktır. Diğer faktörler gibi şüphesiz seçim sistemlerinin de doğrudan ya da dolaylı olarak siyasi istikrara bir etkisi vardır, fakat bu etki, seçim sistemlerinin öteki değişkenler içindeki yeri ve önemi ile sınırlıdır. Hükümet istikrarını sadece seçim sistemi ve parti sistemiyle, siyasi

⁶⁰ Ibid., s. 321 .

istikrarı da sadece hükümet istikrarı ile açıklamak pek doğru olmasa gerekir⁶¹.

5- Demokratik ilkelere ve çoğulcu toplum yapısına uygun gelişmekte olan bir ülkenin toplumsal konsensusu ve toplumdaki temel siyasi eğilimler arasında asgari bir uzlaşmayı sağlamaya elverişli bir seçim sisteminin kabul edilmesi amaçlanmalıdır. Bu arada, seçim sürecini gereksiz yere işgal eden ve toplumda son derece az desteği bulunan küçük partilerin elimine edilmesini sağlayacak nitelikte, örneğin % 3 ilâ % 5 arasında değişen bir genel baraj konulması düşünülebilir⁶². Dünyanın hiçbir demokratik ülkesinde % 10'luk genel bir baraj mevcut değildir.

6 - Seçim sistemini Anayasada düzenlemek ve kanun koyucuyu bu şekilde önceden bazı zor değişir kurallara bağlamak düşünülebilir ise de⁶³, hatta bu yaklaşım, seçimin "uygulamada devletin tek ve gerçek Anayasası" olarak nitelendirilmesi⁶⁴ görüşüne uygun düşerse de, bu tür bir düzenleme ülkenin şartlarına göre zaman zaman değişiklik yapılmasının gerektiği acil durumlarda ciddi sıkıntı da çıkarabilir. Belki de bu nedenle olsa gerektir ki, genelde gelişmiş demokratik batı devletleri seçim sistemlerini Anayasalarında dondurmamaktadırlar. Tabi o ülkelerde siyasi iktidarların bizim kadar seçim sistemine ilişmediklerini de kabul etmek gerekir.

7- Yapılacak bir başka değişiklik, kaldırılmış olan "tercih" sisteminin tekrar getirilmesidir. Siyasi partilerin lider ve merkez organları kendi işlerini ve isteklerini altüst ediyor diye maalesef ülkemizde ancak 1991'de işlemeye başlamış olan bu kurumu kaldırmışlardır.

8 - Öte yandan, bugün kanunlarımızda yasaklanmış bulunan, fakat uygulamada bazı yöntemlerle esasen yapılmakta olan partilerin seçim işbirliği" yollarının hukuken açılması gerekir. Bu yolla hem küçük partiler yaşama şansları elde ederler hem de siyasî istikrara katkısı olur.

9 - Yabancı ülkelerde bulunan, yaklaşık üç milyon kişi olduğu söylenen vatandaşlarımıza oy verme imkânı sağlanmalıdır. Mevcut

⁶¹ Ibid., s. 323 vd.; KALAYCIOĞLU, E., a.g.k., s. 35.

⁶² ATAR, Y., a.g.e, s. 325; TÜRK, H.S., a.g.k., s.47; YÜZBAŞIOĞLU, N., a.g.m., s. 149.

⁶³ ATAR, Y., a.g.e, s. 326; ARASLI, O., a.g.e. s. 309.

⁶⁴ G. Burdeau tarafından söylenen bu söz için bkz. Seçim, Seçim Sistemleri ve Türkiye'deki Uygulamalar, (TBMM Kütüphane ve Dokümantasyon Müdürlüğü), Ankara 1982, s. 7.

kanuna göre yaklaşık 24 milletvekili çıkaracak gücü olan bu kesimi ihmal edemeyiz. Konsolosluklarda kurulacak sandıklarla bu iş çözülebilir. Nitekim Yunanistan ve Suriye böyle yapmışlardır. Her ne kadar başta Almanya olmak üzere bazı ülkeler "kamu düzeni" ve "seçim güvenliğini" bahane ediyor iseler de, bu husus bir şekilde aşılmalıdır. Gümrük kapılarıyla bu iş halledilemez.

10 - 24 Aralık 1995 seçimlerinde uygulanacak olan seçim kanunu ve getirilen değişiklikler, Anayasada 4121 sayılı ve 23.7.1995 değişikliği ile getirilen seçim kanunlarının "temsilde adalet ve yönetimde istikrar" ilkesi doğrultusunda yapılmaya çalışılmıştır. Bu açıdan bakıldığında "adalet" ilkesinin daha ağır bastığı görülecektir. Hele çevre barajlarının iptal edilmesi neticesinde, adalet ilkesine daha da ağırlık verilmiştir. Her ne kadar % 10'luk ülke geneli barajı dünyanın hiçbir bölgesinde olmayan yüksek bir rakam sayılır ise de, seçime giren partilerin en az altısının, bu rakamı aşacakları tahmin edildiğine göre, Anayasanın öngördüğü "istikrar" ilkesi gerçekleşmeyecek demektir.

Anayasa'ya konulmuş olan "temsilde adalet, yönetimde istikrar" ilkesi doğrultusunda seçim kanunu çıkarmak, söylemesi kulağa hoş geliyor ise de ihtiyacımıza cevap verecek nitelikte değildir. Ayrıca ne olduğu tam olarak anlaşılamayan bu ilke Anayasa Mahkemesi'ne seçim kanunlarına ciddi müdahale ve belirleyici olma fırsatı vermiştir. Nitekim 1995 tarihli kararlarında bu tutumunu görmek mümkündür. Bu tarihten önceki kararlarında daha çekingen davranırken ve seçim sistemini belirleme yetkisinin TBMM'nin takdir hakkı içinde olduğunu vurgularken son kararlarıyla 1968'deki ilk tutumuna dönmüştür. Belirtelim ki, bugün getirilmek istenen iki turlu seçim sistemi ya da benzeri sistemler Anayasa'ya konulan bu kıstas nedeniyle Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilebilecektir.

11 - Görülüyor ki, Ülkemizde mevcut bulunan siyasi krizi aşmak, koalisyonların verdiği zaman kaybını önlemek için ciddi bir takım tedbirler almak zorundayız. Dünyanın "Yeni Dünya Düzeni" adı altında yeniden paylaşıldığı günümüzde, keza Türk-İslam topluluklarının ciddi olarak sıkıntıya sokulmaya çalışıldığı bir ortamda, ülkemizde istikrarın tesisi için Başkanlık Hükümeti modelinin artık ciddi olarak tartışmaya açılarak, kabulü yönünde bir çalışmanın başlatılmasının zamanının geldiğine inanıyoruz⁶⁵. Bu şekilde,

⁶⁵ Bu konuda bkz. KUZU, B., Türkiye İçin Başkanlık Sistemi, İstanbul 1997; ÖZER, A., Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği, Ankara 1998; YANIK, M., Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, İstanbul 1997; ŞİVGİN, H., Türkiye İçin Umut, Krizden Çıkış - Yeniden Yapılanma ve Başkanlık Sistemi, Ankara 1997.

"yönetimde istikrar" ilkesi gerçekleşirken, % 10'luk genel barajı da %5'e çekerek ve diğer bazı iyileştirmelerle de TBMM'de tüm siyasi eğilimlerin temsilini sağlamak sureti ile de "temsilde adalet" ilkesi sağlanabilecektir. Esasen, bizim bu noktada gerçek amacımız "dar bölge" seçim sistemi ile daha kaliteli kişilerin TBMM'ne girmelerinin sağlanmasıdır. Türkiye'nin mevcut hükümet sistemi ile idare edilmesi mümkün değildir. Yönetemeyen bir demokrasi ile karşı karşıya bulunmaktayız. Düşünebiliyor musunuz? Son 6 yıl içinde 6 hükümet kurulmuştur. Oysa bu sayıdaki hükümetin 5'er yıllık Anayasal süreleri düşünülüğünde, 30 yılda kurulmaları gerekiyordu. Cumhuriyetin 75. yılını kutluyoruz, 55. Hükümeti kurmuşuz. Oysa bu kadar hükümeti kurabilmemiz için 4 yıllık normal ömürleri düşünülüğünde Cumhuriyetin 220. yılını kutlamamız gerekecektir.

Temennimiz sağduyunun ağır basmasıdır; zira, demokrasi "sorumluluğunu müdrik, ve sağ duyu sahibi insanların rejimidir."