

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Milletvekili Seçim Sistemi Önerileri

Adnan Küçük

Dr. | Kırıkkale Üniversitesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

Yasin Aydoğdu

Arş. Gör. | Kırıkkale Üniversitesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı

Liberal Düşünce Dergisi, Yıl: 23, Sayı: 90, Bahar 2018, ss. 7-33.
Gönderim Tarihi: 28 Nisan 2018 | Kabul Tarihi: 1 Haziran 2018

Öz

Seçim sistemleri “temsilde adalet” ve “yönetimde istikrar” ilkelerinden birine ağırlık verir. Temsilde adalet ilkesine ağırlık veren sistemlere nispî temsil; yönetimde istikrar ilkesine ağırlık verenlere çoğunluk sistemleri denilmektedir. Yönetimde istikrarı sağlamak için çoğunluk sistemlerinden biri tercih edilebileceği gibi, aynı sonuca nispî temsil sistemlerinde seçim barajı uygulamaları ile ulaşılabilir. Türkiye’de geçtiğimiz yıl yapılan Anayasa değişikliklerinin hükümet sistemine ilişkin istikrarlı bir yönetimin gerçekleşmesini sağlamaya yöneliktir. Buna ilaveten, siyasi partilerin seçim ittifakı yapmalarına olanak sağlayan kanun değişikliğinin yürürlüğe girmesiyle birlikte, öteden beri değişik seçim dönemlerinde pratik anlamda yaşanan seçim ittifakları yasal düzenlemeye kavuşturulmuştur. Bu durum Türkiye’de uygulanan seçim sistemleri ve baraj uygulaması konusunu tekrar gündeme getirmiştir.

Anahtar Kelimeler: Seçim Sistemleri, Çoğunluk Sistemleri, Nispî Temsil Sistemleri, Seçim İttifakı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.

Electoral System Proposals for Parliamentary Elections in Presidential Government

Abstract

Electoral systems concentrate on either of the following principles of “justice in representation” or “stability in government”. The systems which concentrate on the principle of justice in representation are called “proportional representation systems”, the systems which concentrate on the principle of stability in government are called “majority systems”. So as to maintain stability in government, one of the majority systems can be preferred, whereas the same result can be achieved via election threshold implementations under the proportional representation systems. The Constitutional amendments regarding the governmental system made in the last year in Turkey are aimed at ensuring a stable government. Additionally, with the amendment allowing political parties to form an electoral alliance, those electoral alliances which had been in practice in past electoral periods have gained legal arrangement. This situation has awakened the issue of electoral systems and threshold implementation in Turkey.

Keywords: Electoral Systems, Majority Systems, Proportional Representation Systems, Electoral Alliance, Presidential Government.

Giriş

Türkiye’de, 21.01.2017 Tarih ve 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile hükümet sistemi değişikliğine gidildi; parlamenter hükümet sistem terk edilerek, esasen başkanlık sistemi içerisinde yer alan Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir. Tabii olarak bu değişiklikten Türkiye’de tatbik edilmekte olan seçim sisteminin etkilenmesi de kaçınılmaz bir durumdur. Seçim sistemlerinin fonksiyonları, parlamenter sistemlerde farklı, başkanlık sistemlerinde farklı olabilmektedir. Bu sebeptendir ki, Cumhurbaşkanlığı sisteminin kısmen aksama olmaksızın ya da aksamaları minimize edebilmek için yapılması icap eden önemli değişikliklerden birisi de seçim sistemidir.

İstikrarın sağlanması, yaygın olarak sanılanın aksine, Cumhurbaşkanlığı sisteminin işlerliği açısından da son derece önemlidir. Her ne kadar temsilde adaletin sağlanması, bazı yerel şartlara da bağlı olarak bazı ülkelerde sorunların yaşanmasına sebep olmasa da, Türkiye’de temsilde adalet kadar, hatta ondan daha da önemli olan istikrarın sağlanmasıdır. Cumhurbaşkanlığı sisteminde bu istikrarın sağlanmasının, hem yasama istikrarı, hem de yasama ile yürütme arasında istikrarın sağlanması yönleri mevcuttur. Bu amaçlara yönelik olarak iki seçenekli bir seçim önerisinde bulunmak istiyoruz. Önerilerimize geçmeden önce genel olarak seçim sistemleri ve işleyişleri hakkında bilgi vereceğiz.

Genel Olarak Seçim Sistemleri

Bir seçimde kullanılan geçerli oyların mecliste milletvekillikleri için belirlenmesinde uygulanan teknik yöntemlere seçim sistemleri denilmektedir¹. Seçim sistemleri genellikle “temsilde adalet” ya da “yönetimde istikrar” ilkelerinden birine ağırlık verirler². Çoğunluk sistemleri “yönetimde istikrar” ilkesini gözetirken; nispî temsil sistemleri ise “temsilde adalet” ilkesini gözetmektedirler. Bu iki ilkeyi bir arada uygulamaya çalışan bazı ülkeler ise “karma seçim sistemleri” olarak da adlandırılan farklı seçim sistemleri geliştirmişlerdir.

1 Seçim sistemleri hakkında ayrıca bkz. Emine Yavaşgel, *Temsilde Adalet ve Siyasal İstikrar Açısından Seçim Sistemleri*, 2. B., Ankara: Nobel Yayıncılık, 2014; Erdoğan Teziç, *Seçim Sistemleri*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1967; Fahir Armaoğlu, *Seçim Sistemleri*, Ankara: Güney Matbaası, 1953; Hasan Buran, *Seçim Sistemleri ve Türkiye İçin Yeni Bir Seçim Sistemi Önerisi*, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2005; Saim Sezen, *Seçim ve Demokrasi*, 2. B., İstanbul: Gündoğan Yayınları, 2000; Yasin Aydoğdu, *Seçim Sistemleri ve Türkiye*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2015.

2 Bu ilkeler doktrinde farklı adlandırmalarla da kullanılmaktadır. Örneğin, “fayda” ve “adalet” ilkeleri olarak bkz. Hikmet Sami Türk, “Seçim, Seçim Sistemleri ve Anayasal Tercihi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Ankara, 2006, c. 23, s. 78. Eşitlik ve toplumsal fayda ilkeleri olarak bkz. Yavaşgel, *a.g.e.*, s. 76.

Çoğunluk Sistemleri

Çoğunluk sistemlerine göre bir seçim çevresinde kullanılan geçerli oyların çoğunluğunu alan parti veya bağımsız aday, o seçim çevresindeki temsilciliği veya temsilciliklerin tamamını almaya hak kazanır. Çoğunluk sistemleri kendi içinde “tek turlu çoğunluk sistemleri” ve “iki turlu çoğunluk sistemleri” olmak üzere ikiye ayrılır.

Tek Turlu Çoğunluk Sistemleri

Bir seçim çevresinde oyların çoğunluğunu alan aday veya partinin listesindeki tüm adayların seçilmeye hak kazandığı sistemlerdir. Aday veya partilerin seçimi kazanabilmeleri için nitelikli bir çoğunluk şartı aranmaz. Bu sebeple bu sisteme basit çoğunluk (*simple majority*) sistemi de denilmektedir³. En yaygın kullanılanı “dar bölge sistemi” olarak da bilinen tek isimli tek turlu basit çoğunluk sistemidir. Bunun dışında, sistemin, yine aynı şekilde tek turlu ancak tek bir kişinin değil, listelerin yarıştığı ve seçildiği hali de vardır.

Dar bölge sistemi olarak bilinen ve en bilinen örneği İngiltere’de Avam Kamarası seçimlerinde kullanılan tek isimli tek turlu basit çoğunluk seçim sisteminin işleyişi şöyledir: Öncelikle, ülke her birinden tek milletvekili seçilecek şekilde belirli seçim çevrelerine ayrılır. Özel bir çoğunluk şartı aranmaksızın her seçim çevresinde tek turda en çok oy alan aday seçimi kazanır. Bu sistemde yönetimde istikrar ilkesine ağırlık verildiği için seçime katılan partilerin aldıkları oy oranları ile çıkardıkları milletvekili sayısı örtüşmemektedir. Sistemin uygulandığı ülkelerde mecliste genellikle iki güçlü parti öne çıkmaktadır. Küçük partiler az sayıda da olsa mecliste temsil edilebilmektedir.

Listeli tek turlu basit çoğunluk sistemlerinde ise seçim çevrelerinde seçimlere katılan aday sayısı birden fazla olacak şekilde ayarlanmaktadır. Bu sebeple sisteme “geniş bölge çoğunluk sistemi” de denilmektedir⁴. Dar bölge basit çoğunluk sisteminden farklı olarak seçmenler oylarını tek bir aday için değil parti veya adayların seçimlerden önce hazırladığı listeler için kullanırlar. Seçmenler listelerde yer alan isimlerin çoğunu tanımaz. Bu sebeple seçmenler oylarını kullanırlarken genellikle parti programlarının içeriğine bakmaktadırlar⁵. Tek turda yapılan seçimlerde seçim çevresinde kullanılan oyların çoğunluğunu alan parti veya bağımsız adayın listesi seçim çevresindeki milletvekilliklerinin tamamını kazanır. Listeli tek turlu basit çoğunluk

3 David M. Farrell, *Electoral Systems A Comparative Introduction*, 2. B., Palgrave Macmillan Press, New York, 2011, s. 13.

4 Aydoğan, a.g.e., s. 56-58.

5 Armaoğlu a.g.e., s. 44.

sistemi Türkiye’de 1946-1960 yılları arasında uygulanmıştır. Bu yıllarda iktidara gelen partilerin⁶ meclisteki koltukların büyük çoğunluğunu aldıkları ve çok güçlü oldukları görülmektedir⁷. Sistemin temel amacı güçlü hükümetlerin kurulmasını kolaylaştırarak yönetimde istikrarı sağlamaktır. O yüzden yapay çoğunluklar doğurmaktadır⁸.

İki Turlu Çoğunluk Sistemleri

Seçimlere katılan aday veya partilerin seçimi kazanabilmeleri için seçim çevrelerinde kullanılan geçerli oyların salt çoğunluğunu (en az yarısından bir fazlasını) almaları gereken sistemlerdir. Bu çoğunluğu sağlayan aday veya partinin çıkmaması halinde belirli bir süre sonra “ikinci tur seçimleri” yapılarak seçimlerin kazananı belirlenir. Sistemin işleyişine göre ikinci tura, ilk turda en çok oy almış iki aday veya parti ya da ilk turda belirli oranın üzerinde oy alan aday veya partiler katılabilir. İkinci turda salt çoğunluk aranmaz. Oyların çoğunluğunu alan aday veya parti seçimi kazanır. Yaygın olarak kullanılan, geleneksel Fransız seçim sistemi olarak bilinen tek isimli iki turlu çoğunluk sistemidir. Fransa’da V. Cumhuriyet Dönemi’nden (1958) beri uygulanmaktadır⁹. Bu sistemde de, ülke her birinden tek milletvekili seçilecek şekilde dar seçim çevrelerine bölünmektedir. Seçimlere katılan parti veya adayların seçimi kazanabilmeleri için o seçim çevresinde kullanılan geçerli oyların salt çoğunluğunu elde etmesi gerekir. Bu çoğunluğu sağlayan çıkmazsa, belirli bir süre sonra yapılacak ikinci (ve nihaî) tur seçimleri ile milletvekilliği belirlenir. İkinci tura katılacak adayların belirlenmesi hususunda ise farklı uygulamalar olabilmektedir. En yaygın olanı ilk turda en çok oy alan iki adayın ikinci tura kalmasıdır¹⁰. Ancak Fransa’da milletvekili genel seçimlerinde ilk turda belirli oranın üzerinde oy alan adayların ikinci tura kaldığı görülmektedir¹¹.

Listeli iki turlu çoğunluk sistemlerinde ise tek fark tek bir adayın değil parti veya bağımsız adayların hazırladıkları listeler yarışmaktadır. Listeli tek turlu çoğunluk sistemi için anlattıklarımız bu sistemde de geçerlidir. Bu sistem, Fransa’da III. Cumhuriyet Döneminde 1885 seçimlerinde uygulanmıştır¹².

6 1946-1950 yılları arasında Cumhuriyet Halk Partisi, 1950-1960 yılları arasında Demokrat Parti iktidardadır.

7 Cumhuriyet tarihinde yapılan tüm Milletvekili Genel Seçimlerinin sonuçlarına ulaşmak için bkz. <http://www.ysk.gov.tr/tr/milletvekili-genel-secim-arsivi/2644> (Erişim: 12 Nisan 2018).

8 Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 8. Baskı, Mimoza Yayınları, Konya, 2013, s. 193.

9 Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, 16. B., İstanbul: Beta Yayınları, 2013, s. 338.

10 Türkiye’de Cumhurbaşkanı seçimlerinde bu uygulama kullanılmaktadır (1982 AY. md. 102).

11 Farrell, a.g.e., s. 46-47.

12 Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 343.

Nispî Temsil Sistemleri

Çoğunluk sistemlerinin sebep olduğu adaletsiz seçim sonuçlarını gidermek ve seçimlere katılan her siyasî partinin aldığı oy oranına göre mecliste temsil edilmesini sağlamak amacıyla geliştirilen nispî temsil sistemlerinin uygulandığı ülkelerin seçim çevrelerinde mutlaka birden fazla milletvekilinin seçilecek olması gereklidir. Temsilde adalet ilkesi ön planda tutulduğu için sistemin uygulandığı ülkelerde meclisin çoğunluğuna hâkim tek bir siyasî partinin olma ihtimali değişen çeşitli şartlara bağlı olarak nispeten zayıftır. Bu durumun önüne geçebilmek için seçim çevresi ve/veya ulusal düzeyde seçim barajı uygulamaları tercih edilmektedir¹³.

Nispî temsil sistemlerinde milletvekillikleri seçime katılan siyasî partiler ve bağımsız adaylar arasından aldıkları oy oranına göre paylaştırılır. Bu paylaşım yapılırken ölçüt olarak “seçim sayısı” kullanılır.

Seçim Sayısı

Seçim sayısı, seçim çevresinden bir milletvekilinin seçilebilmesi için alması gereken asgari oy sayısıdır. Partilerin seçim çevresinden aldıkları oy sayısında bu seçim sayısı kaç kez tekrar ederse, partiler o kadar temsilcilik çıkarırlar¹⁴. Seçim sayısının belirlenmesinde üç farklı yöntem kullanılmaktadır: “Çevre seçim sayısı”, “ulusal seçim sayısı” ve “değişmez tek sayı” şeklinde seçim sayısı.

Çevre seçim sayısı, bir seçim çevresine kullanılan toplam geçerli oy sayısının o seçim çevresinden seçilecek temsilci sayısına bölünmesi ile elde edilir.

Seçimlerde ülke genelinde kullanılan toplam oy sayısının meclise seçilecek toplam milletvekili sayısına bölünmesi ile de ulusal seçim sayısı elde edilir. Bu sistemde tüm ülke tek bir seçim çevresi kabul edilir. Her partinin aldığı oy oranına göre mecliste temsiline imkân tanınır. Bundan dolayı sistemi uygulayan ülkelerde çok partili parçalanmış bir siyasî yapı hâkimdir.

Değişmez tek sayı şeklinde seçim sayısında ise seçim çevrelerinin tamamında uygulanacak bir seçim sayısı önceden belirlenmiştir. Partilerin aldıkları oy sayısında bu sayı kaç kez varsa, partiler seçim çevrelerinden o kadar milletvekili kazanır. Çevre seçim sayısı ve ulusal seçim sayısı sistemlerinin

13 Baraj uygulamaları hakkında daha detaylı bilgi için bkz. Aydoğdu, a.g.e., s. 99 vd.

14 Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 345.

aksine, bu sistemde seçim çevrelerinden kaç temsilci seçileceği ve parlamentoya seçilecek toplam temsilci sayısı belirli değildir¹⁵.

Gerek çevre seçim sayısında gerekse de ulusal seçim sayısında partilerin aldıkları oy sayısına göre milletvekilliklerinin dağıtılması işleminden sonra açıkta milletvekilliği kalma ihtimali mevcuttur. Yani belirlenen toplam milletvekili sayısına ulaşamama ihtimali her zaman vardır. Açıkta kalan milletvekillikleri artık oyların farklı formüllerle değerlendirilmesiyle dağıtılmaktadır.

Artık Oyların Değerlendirilmesi

Artık oylara göre açıkta kalan milletvekillikleri iki farklı yöntemle paylaştırılmaktadır. Bunlardan ilki artık oyların seçim çevreleri düzeyinde paylaştırılmasını öngörürken; diğeri ulusal düzeyde paylaştırılmasını öngörmektedir¹⁶. Artık oyların seçim çevreleri düzeyinde değerlendirilmesine “yaklaştırmalı nispi temsil”; ulusal düzeyde değerlendirilmesine “tam nispi temsil” denilmektedir.

Nispî Temsil Seçim Sisteminin d'Hondt Usulü (Yaklaştırmalı Nispi Temsil)

Seçim çevresindeki milletvekilliklerinin tamamının partiler ve bağımsız adaylar arasında paylaştırılmasını öngörmektedir. En bilineni ve yaygın olarak kullanılanı¹⁷ yaklaştırmalı nispî temsil sistemi d'Hondt sistemidir. Türkiye’de Milletvekili Seçimi Kanunu’na göre TBMM seçimlerinde mevcut düzenlemelere göre bu sistem kullanılmaktadır.

Bu sistemde belirli bir seçim çevresindeki milletvekillikleri parti listeleri ve bağımsız adaylar arasında şöyle paylaştırılmaktadır:

- 1- Öncelikle seçimlere katılan her bir parti ve bağımsız adayların aldıkları oylar alt alta yazılır.
- 2- Daha sonra bu sayılar, o seçim çevresinden seçilecek milletvekili sayısına ulaşmaya kadar sırasıyla 1’e, 2’ye, 3’e vd. bölünür.
- 3- Bölme işlemleri tamamlandıktan sonra elde edilen sayılar büyükten küçüğe doğru sıralanır ve milletvekillikleri bu sıralamaya göre parti listelerine ve bağımsız adaylara dağıtılır.

Sistemi bir örnekle de açıklayalım.

¹⁵ Yavaşgel, a.g.e., s. 108.

¹⁶ Türk, a.g.m., s. 88.

¹⁷ Michael Gallagher, “Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems”, *Electoral Studies*, Amsterdam, 1991, c. 10, S. 1, s. 34.

Toplamda 5 milletvekilinin seçileceği bir seçim çevresinde seçimlere 6 farklı siyasi parti ve 2 ayrı bağımsız aday katılmış olsun. Bu seçim çevresinde toplamda 180.000 geçerli oy kullanılmış olsun. Bu geçerli oyların seçime katılan parti ve adaylar arasındaki dağılımı ise şöyle olsun:

A Partisi: 60.000

B Partisi: 46.000

C Partisi: 35.000

D Partisi: 13.000

K Adayı: 21.000

Y Adayı: 5.000

Bu bilgiler ışığında bu seçim çevresinde nispi temsilin d'Hondt usulüne göre milletvekilleri şöyle paylaştırılır¹⁸:

Parti/Aday	Aldığı Oy	$\div 1$	$\div 2$	$\div 3$	$\div 4$	$\div 5$
A Partisi	60.000	60.000	30.000	20.000	15.000	12.000
B Partisi	46.000	46.000	23.000	15.333	11.500	9.200
C Partisi	35.000	35.000	18.500	11.667	8.750	7.000
D Partisi	13.000	13.000	6.500	4.333	3.250	2.600
K Adayı	24.000	24.000	-	-	-	-
Y Adayı	2.000	2.000	-	-	-	-

Bu seçim çevresinden seçilecek 5 milletvekilinin dağılımı şöyledir:

1. Sıra MV: 60.000 ile A Partisi ilk sıra adayı.
2. Sıra MV: 46.000 ile B Partisi ilk sıra adayı.
3. Sıra MV: 35.000 ile C Partisi ilk sıra adayı.
4. Sıra MV: 30.000 ile A Partisi ikinci sıra adayı.
5. Sıra MV: 24.000 ile bağımsız K adayı.

A Partisi 2, B ve C Partileri 1'er milletvekili çıkarırken K Adayı da milletvekili seçilmiş olur.

Bu sistemde seçim çevrelerinin küçük tutulması büyük partiler lehine sonuçlar çıkarırken; seçim çevrelerinin geniş tutulması küçük partiler lehine sonuçlar çıkarır.

¹⁸ Bağımsız adaylar seçimlere tek başına katıldığı için aldıkları oyların büyüklüğüne göre sadece kendilerinin seçilebilmelerine imkân tanınmaktadır. Bu sebeple bölme işleminde 2 ve devamına bölünmelerine gerek yoktur.

Tam Nispî Temsil

Nispî temsil sisteminden adaletli (orantılı) sonuçlar elde edebilmek için seçim çevrelerinin olabildiğince geniş tutulması gerekmektedir. Bu amaçla geniş seçim çevreleri ile artık oyların bölgesel ve/veya ulusal düzeyde değerlendirildiği sistemler geliştirilmiştir¹⁹. Bu sistemler “tam nispî temsil” olarak adlandırılır. En bilinen tam nispî temsil sistemleri şunlardır: Ulusal seçim sayısı, ulusal artık sistemi ve değişmez tek sayılı ulusal artık sistemi.

Ulusal seçim sayılı nispi temsil seçim sisteminde tüm ülke tek bir seçim çevresi olarak kabul edilir. Bu sebeple küçük partilerin meclise girebilme şansları daha fazladır. En bilinen örnekleri Hollanda ve İsrail’dir²⁰.

Ulusal artık sisteminde seçim çevrelerinde milletvekillerinin dağıtımı işleminden sonra, ortaya çıkan artık oylar ulusal düzeyde tek bir merkezde birleştirilir. Merkezde birleştirilen artık oyların toplamı açıkta kalan milletvekilliklerinin toplamına bölünerek bir “ulusal seçim sayısı” elde edilir. Bu sayı, seçimlere katılan her bir partinin ulusal düzeydeki artık oy toplamında kaç kez varsa, partilere o kadar ilave milletvekili verilir. Bu işlemten sonra dahi halen açıkta kalan milletvekilliği olursa, bu sorun farklı formüllerle çözülebilir²¹. Sistemin uygulandığı ülkelerde siyasal parti sistemleri parçalanmış çok partili yapıda olur.

Değişmez tek sayılı ulusal artık sisteminde de tüm ülke tek bir seçim çevresi kabul edilir. Bir milletvekilinin seçilebilmesi için gereken değişmez tek sayı şeklindeki seçim sayısı önceden belirlenir. Partilerin aldıkları oy sayısında bu sayı kaç kez varsa, partiler o kadar milletvekili kazanır. Bu durum her bir seçimde farklı sayıda milletvekilinin seçilmesine sebep olmaktadır. Sistemin en temel özelliği bütün milletvekillerinin eşit sayıda oy ile seçilmiş olması ve eşit sayıda seçmeni temsil etmesidir²². Küçük partilerin mecliste temsiline kolaylık sağlar.

19 Yavaşgel, a.g.e., s. 114.

20 İsrail’de 17 Mart 2015’te yapılan meclis(Knesset) genel seçimlerinde hiçbir parti tek başına hükümeti kurabilecek sayıda temsilci çıkaramadığı gibi, en çok oy alan iki parti dahi beraber hükümeti kuramamıştır. Seçimlerden sonra en çok oy alan partinin (*Likud*) lideri Benjamin Netenyahu dört farklı partiyle anlaşarak ancak hükümet kurabilmiştir. <http://www.internethaber.com/israilde-koalisyon-hukumeti-kuruldu-786121h.htm> (Erişim 15 Nisan 2018).

21 Sezen, a.g.e., 203; Teziç, *Anayasa Hukuku* s. 350.

22 Yavaşgel, a.g.e., s. 117.

Türkiye’de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Seçim Sistemleri Ve 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Türkiye İçin Seçim Sistemi Önerileri

Türkiye’de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Seçim Sistemleri

Yönetimde İstikrar İçin Tek Turlu Listeli Basit Çoğunluk Sistemi

Türkiye’de çok partili siyasi hayata geçildiği ve açık oy gizli sayım yapılarak hile ve şaibe iddialarının en üst düzeyde olduğu seçimlerin gerçekleştirildiği 1946’dan bu yana, en fazla gündemde olan ve tartışılan konuların başında seçim sistemi gelmektedir. Özellikle, kazanılan oylarla TBMM’nde meydana gelen temsil oranının açık ara farklı olduğu 1946-1960 yılları arasında tatbik edilen seçim sistemi “temsilde adaletsizlik” bağlamında çok yoğun tartışmalara konu olmuştur. Her ne kadar Türkiye’de milletvekili seçimleri 1946 yılından önce de yapılmış ise de, Cumhuriyetin ilanından sonra yarışmacı seçimler ilk kez 1946’da yapılmaya başlanmıştır. 1946 seçimleri öncesinde çıkarılan bir kanunla, hem iki dereceli seçim sistemi yerine tek dereceli seçim sistemine geçilmiş, hem de “tek turlu listeli basit çoğunluk sistemi” benimsenmiştir²³. Türkiye’de 1946-1960 yılları arasında yapılan 1946, 1950, 1954 ve 1957 seçimleri “tek turlu listeli basit çoğunluk sistemine” göre yapılmıştır²⁴.

İlk kez çok partinin katıldığı 21 Temmuz 1946 seçimlerinde Cumhuriyet Halk Partisi’nin (CHP) %85.4 oy oranıyla 396, Demokrat Parti’nin (DP) %13 oy oranıyla 62 ve Bağımsızların %2 oy oranıyla 7 milletvekilliği kazandığı seçimlerde, Milli Kalkınma Partisi hiç milletvekili çıkaramamıştır. Bu seçimlerde yeni kurulduğu ve henüz yeterince örgütlenemediğinden, 465 milletvekilliği için ancak 273 aday gösterebilen DP, bu kadar düşük sayıda milletvekili çıkarınca, bir yandan seçimlerin dürüst yapılmadığını ileri sürerek seçimin güvenceye kavuşturulmasını isterken; diğer yandan da bu seçim sisteminin yapay çoğunluklar meydana getirdiğini ileri sürerek, değiştirilmesini istemiştir²⁵. Bu seçimler açık oy gizli tasnif usulüne göre yapıldığı için, sonuçları seçim güvenliği açısından yoğun tartışmalara konu olmuştur²⁶.

23 Erol Tuncer, *Osmanlı’dan Günümüze Seçimler (1877-2002)*, Ankara: TESAV Yayınları, 2003, s. 107.

24 Necmi Yüzbaşıoğlu, “Türkiye’de Uygulanan Seçim Sistemleri ve Bunlara İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Nasıl Bir Seçim Sistemi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, c. 55, S. 1-2, 1996, s. 112.

25 A.g.e., s. 112-113; Tunçer Karamustafaoğlu, *Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri*, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1970, s. 108.

26 Aydoğdu, a.g.e., s. 169; Buran, a.g.e., s. 105; Sezen, a.g.e., s. 240; Tevfik Çavdar, *Türkiye’de Demokrasi’nin Tarihi (1839-1950)*, İmge Yayınevi, Ankara, 1995, s. 403.

1950, 1954 ve 1957 yıllarında yapılan seçimlerde DP'nin Mecliste çok büyük çoğunlukta sandalye kazandığı görülmektedir²⁷. Bu yıllarda tek turlu listeli basit çoğunluk sisteminin, büyük parti lehine temsil adaleti bakımından âdil olmayan sonuçlara yol açtığı ve bu sistemin küçük partilere mecliste temsil olunma imkânı tanımadığı görülmektedir. 1946 seçimlerinde yapay çoğunluklar meydana getirerek kendisi lehine avantajlı neticeler sağlayan bu sistemi 1946-1950 arasında CHP değiştirmedeği gibi, 1950 yılında iktidara gelen DP de, 1950-1960 arasında kendisi lehine benzer sonuçlar meydana getiren bu seçim sistemini değiştirmeye yanaşmamıştır.

Özellikle DP iktidarına son veren 27 Mayıs 1960 askerî darbesi ile demokrasinin katledilmesini meşrulaştırmak maksadıyla ileri sürülen gerekçelerden birisi de bu seçim sistemidir²⁸. Muhalefet partileri, siyasî iktidar lehine meydana getirdiği temsilde adaletle bağdaşık olmayan bu seçim sisteminin, muhalefet partileri aleyhine adaletsiz sonuçlara sebep olduğu gerekçesi ile demokratik meşruiyetinin mevcut olmadığını ileri sürmüşlerdir²⁹.

Temsilde Adalet İçin Barajsız d'Hondt Sistemi

1961 Anayasasında, seçim sisteminin ne olacağına yönelik herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Sadece Anayasa'nın 55. maddesindeki "*Seçimler, serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yapılır*" hükmü ile seçme ve seçilme hakkına ilişkin temel ilkelere yer verilmiştir.

1961 Anayasasını yapan Kurucu Meclis çalışmalarında seçim kanununa ilişkin görüşmeler yapılırken, hangi seçim sisteminin kabul edileceği konusu doktrinde ve Kurucu Meclisin Temsilciler Meclisi kanadında uzun süre tartışılmıştır³⁰. Yeni seçim kanununun hazırlanmasında 1960 yılı öncesinde uygulanan seçim sistemi ve doğurduğu sonuçların büyük ölçüde etkili olduğu söylenebilir.

25.05.1961 Tarih 306 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu³¹ ile seçim sistemi olarak nispi temsil seçim sisteminin "seçim çevresi barajlı d'Hondt" usulü tercih edilmişti. Bu sisteme göre, bir seçim çevresinde geçerli oyların toplamı, o seçim çevresinden çıkarılacak milletvekili sayısına bölünerek o seçim çev-

27 Yüzbaşıoğlu, Türkiye'de Uygulanan..., s. 113-114; Tevfik Çavdar, Türkiye'nin Demokrasi Tarihi 1950-1995), İmge Yayınevi, Ankara, 1996, s. 21, 49, 70; Aydoğdu, a.g.e., s. 170-173.

28 Mehmet Ö. Alkan, "Türkiye'de Seçim Sistemi Tercihinin Misyona Boyutu ve Demokratik Gelişime Etkileri", Anayasa Yargısı Dergisi, S. 23, Ankara, 2006, s. 158.

29 Yüzbaşıoğlu, Türkiye'de Uygulanan..., s. 113.

30 Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, SBF İdari İlimler Enstitüsü'nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü, Ankara, 1960, S. 88-102; Kazım Öztürk, İzahlı, Gerekçeli, Ana Belgeli ve Maddelelere Göre Tasnifli Bütün Tutanaktan ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Ankara, 1966.

31 RG. 30.05.1961, S.10815.

resindeki seçim sayısı bulunacaktır. Bu şekilde bulunan sayı, seçim çevresi barajı kabul edilerek, bu sayının altında oy alan partiler ya da adaylar o seçim çevresinde milletvekili çıkaramayacaktır. Bir seçim çevresinde çıkarılacak milletvekilleri, o seçim çevresindeki seçim çevresi barajını aşan siyasî partiler ya da bağımsız adaylar arasında d'Hondt sistemine göre paylaştırılacaktır.

306 Sayılı Kanunla getirilen bir diğer yenilik de, milletvekillerinin parti listeleri içerisindeki dağılımında, “tercih” usulünün benimsenmiş olmasıdır. Bu usul vasıtasıyla, seçmenler, siyasî partilerin gösterdikleri adayların yer aldığı listeyi kendi tercihlerine göre sıralayabileceklerdir. Bu seçim çevresinde seçilecek milletvekillerinin belirlenmesinde seçmenlerin tercihi ile oluşan sıralama da dikkate alınacaktır (306 Sayılı Kanun m. 25).

TBMM seçimlerinde de d'Hondt sistemi uygulamasının kabul edilmiş olması, Meclise iki büyük partinin hâkim olmasını sağladığı ve küçük partilerin aldıkları oy oranı ile birebir uyumlu olarak temsil edilmedikleri gerekçesi ile eleştirilmiştir³². Bu eleştiriler üzerine, 306 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu değiştirilerek, d'Hondt sistemi terk edilmiştir. 1965 yılında 306 Sayılı Kanunda değişiklik yapan 533 Sayılı Kanunla, tam olarak uygulanan nispî temsil sisteminin “millî bakiye” usulü kabul edilmiştir³³.

Millî bakiye sistemine göre, önce her seçim çevresinde kullanılan geçerli oyların toplamı, o çevreden seçilecek milletvekili sayısına bölünerek, ilgili seçim çevresindeki “seçim sayısı” bulunur. Daha sonra bu seçim çevresi için bulunan seçim sayısına göre, milletvekilleri partilere ve bağımsız adaylara dağıtılır. Bu dağıtımdan sonra kalan artık oyların dağıtımı için tekrardan işlem yapılır. Buna göre, siyasî partilerin bütün seçim çevrelerindeki artık oyları ile açıkta kalan milletvekilleri millî seçim çevresinde toplanır. Daha sonra, bütün Türkiye genelindeki artık oylar açıkta kalan milletvekillerinin sayısına bölünerek “millî seçim sayısı” bulunur. Bu millî seçim sayısı, her partinin ülke çapındaki artık oyunda kaç defa varsa, o parti artık milletvekillerinden o kadar milletvekilliği daha kazanmış olur. Şayet bütün bu işlemlere rağmen yine artık oy ve açıkta milletvekilleri kalacak olursa, bu kez partilerin artık oylarının büyüklük sırasına göre, kalan milletvekillikleri paylaştırılır³⁴.

Millî bakiye sistemi, ihmal edilebilecek kadar az sayıda oy istisna tutulacak olursa, temsil edilmeyen oyun mevcut olmadığı, seçimlere katılan siyasî partilere aldıkları oy oranında mecliste temsil edilebilme imkânı sağlayan,

32 Yavuz Atar, Türkiye’de Seçim Sistemlerinin Gelişimi ve Siyasi Hayat Üzerindeki Etkileri, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi SBE Kamu Hukuku, 1990, s. 140

33 RG. 20.02.1965, S. 11934.

34 Atar, Türkiye’de Seçim Sistemlerinin Gelişimi ve Siyasi Hayat Üzerindeki Etkileri, s. 141; Aydoğdu, a.g.e., s. 93-96.

bu yönü itibariyle demokratik temsil ilkesi yönünden en âdil olan seçim sistemidir. Temsilde mutlak adaletin sağlanması ilkesinin esas alındığı bu sistemde, büyük partilere hiç avantaj sağlanmamaktadır. Dolayısıyla, yönetimde istikrarı öngörmeyen, bu yönü itibariyle, genel olarak çok partili siyasi hayata ve koalisyon hükümetlerine yol açmaya müsait olan bir sistemdir. Türkiye’de o tarihlerde bu sistemin tercih edilmesinde, yapılacak seçimlerde, 27 Mayıs Cunta yönetimi tarafından cezalandırılan DP’nin siyasi devamı olarak kabul edilen Adalet Partisi’nin (AP) tek başına iktidar olma ihtimalini önleme amacının da rol oynadığı söylenebilir³⁵.

Her ne kadar millî Bakiye sistemi, genel fiilî amaç itibariyle AP’nin tek başına iktidar olmasına mani olmak maksadıyla kabul edilmiş ise de, bu seçim sistemine göre yapılan 1965 seçimlerinde, bu amacın aksi yönde bir netice ortaya çıktı ve AP çoğunluğu sağlayarak tek başına iktidara geldi³⁶. Bu parti, daha sonra yapılacak seçimlerde tek başına iktidara gelmeyi nispeten kolaylaştırmak maksadıyla, 20.03.1968 tarih ve 1036 Sayılı Kanunla³⁷ 306 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununda değişiklik yapıldı. Bu değişiklik, tekrardan “seçim çevresi barajlı d’Hondt” sistemi kabul edildi. Fakat bu değişiklik hüküm Anayasa Mahkemesi (AYM) tarafından iptal edildi³⁸.

AYM’nin bu kararı neticesinde, 1036 Sayılı Kanunun seçim çevresi barajını öngören hükmü iptal edilerek seçim sistemi kendiliğinden barajsız d’Hondt sistemine dönüşmüş oldu. AYM, bu iptal kararıyla, kanun koyucunun öngörmediği bir seçim sisteminin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu karar, “1961 Anayasası belli bir seçim sistemi öngörmemiş, demokratik devlet ilkesi ve Anayasa’nın seçimlerle ilgili diğer hükümlerine uygun olmak şartıyla, yasama organının dilediği seçim sistemini kabul etmesini onun takdir alanına bırakmıştır. Bir demokratik rejimde seçime katılan herkesin parlamentoya girmesi şart değildir. Demokratik rejimin belirgin özelliği, çoğunluğun azınlığı ezememesi ve muhalefet olanağının tehdit edilmemesidir. Bu eleştirilere göre, AYM bu kararında, demokrasiyi nispi temsille, hatta nispi temsilin saf şekliyle özdeşleştirme hatasına düşmüştür”³⁹ şeklindeki gerekçelerle eleştirilmiştir. AYM’nin iptal kararı üzerine, 12 Eylül 1980 askeri darbesine kadarki dönemde yapılan seçimler (1969, 1973 ve 1977) nispi temsil seçim sistemini d’Hondt usulüne göre yapılmıştır.

35 Yüzbaşıoğlu, Türkiye’de Uygulanan..., s. 116; Alkan, a.g.m., s. 159.

36 Alkan, a.g.m., s. 159.

37 RG. 23.03.1968, S. 12880.

38 AYM. E. 1968/15, K. 1968/13, K.T. 24.10.1968.

39 Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 4. B.*, Ankara: Yetkin yayınları, 1995, s. 235; Oya Araslı, “Türkiye’de Seçim Sisteminin Getirdikleri”, Prof. Dr. Bülent Nuri Eser’le Armağan, Ankara: AÜHF Yayınları, 1977, s. 24.

Yönetimde İstikrar İçin Barajlı d'Hondt Sisteminin Benimsenmesi

12 Eylül 1980 askerî darbesinden takriben iki yıl sonra 1982 Anayasası Kabul edilerek yürürlüğe girdirildi. Bu Anayasanın ilk metninde, seçim sistemi-ne ilişkin hükümler mevcut değildir⁴⁰. Fakat 23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği ile Anayasanın 67. maddesine eklenen “Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir” şeklindeki hükümle, demokratik hür ve serbest seçimlerin iki temel işlevi ve seçim sistemlerinin iki zıt temel ilkesi, ilk kez bir Anayasa kuralı haline getirilmiş; bunların bağdaştırılması amaçlanmıştır.

1970’li yıllarda yaşanan hükümet krizlerinin, zayıf koalisyon hükümetlerinin ve bu doğrultuda kamuoyundaki bazı çevrelerin eleştiri ve beklentilerinin etkisi altında kalarak seçim sistemlerinin, farklı iki temel ilkesinden “yönetimde istikrar ilkesine” öncelik veren bir görüş ve yaklaşımla kabul edildiği açıkça ifade edilen 10.06.1983 tarih ve 2839 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanununda, seçim sistemi olarak, nispi temsil seçim sisteminin “çift barajlı d'Hondt” usulü öngörülmüştür. Kanunun 33. maddesinde öngörülen %10 millî seçim barajına göre, “ülke genelinde geçerli oyların %10'unu geçemeyen partiler milletvekili çıkaramazlar”. Kanunun 34. maddesinde düzenlenen seçim çevresi barajına göre ise, “bir seçim çevresinde, kullanılan geçerli oylar toplamının, o çevrede çıkarılacak milletvekili sayısına bölünmesiyle elde edilecek sayıdan az oy alan siyasî partilere ve bağımsız adaylara milletvekili tahsis edilemez”. Aynı maddenin son fıkrasına göre, seçime katılan siyasî partilerin hiçbirisi seçim çevresi barajını aşamaması halinde, milletvekillikleri barajsız d'Hondt sistemi uyarınca paylaştırılır⁴¹. Yeni seçim sistemi ile öngörülen çifte barajlı d'Hondt uygulamasıyla benimsenen seçim çevresi barajı ve %10'luk ülke barajı ile koalisyonlara sebep olabilecek şekilde partilerin ufalanmalarının önlenmesi maksadıyla büyük partiler yararına ve küçük partiler zararına çok güçlü faktörlerin oluşturulmasının amaçlandığı söylenebilir.

2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununda, seçim sistemini yönetimde istikrarın sağlanması bağlamında etkileyebilecek diğer bazı değişiklikler de yapılmıştır. Bunlardan seçim sistemi ile ilişkili olarak seçim sonuçları bakımından en etkili olanı seçim çevreleri ile ilgili düzenlemedir. 1983 yılı öncesinde, Türkiye’de her il bir seçim çevresi sayılmıştı. Yeni kanunla, daraltılmış seçim çevreli nispi temsil seçim sisteminin d'Hondt usulü benimsendi. Buna göre, yedi ve daha az sayıda milletvekili çıkarılan iller tek seçim çevresi

40 Anayasada sadece seçme ve seçilme hakkına ilişkin demokratik ilkelere yer verilmiştir. Buna göre: “Seçimler ve halkoylaması serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yargı yönetimi ve denetimi altında yapılır” (md. 67).

41 Yüzbaşıoğlu, Türkiye’de Uygulanan..., s. 124.

kabul edilmişti. Çıkaracağı milletvekili sayısı yediden fazla olan illerde, her biri en çok yedi milletvekilliğini aşmayacak şekilde, birden fazla seçim çevresine bölünerek seçim çevreleri belirlenecekti. Nispî temsil seçim sistemini d'Hondt usulünde, seçim çevrelerinin daraltılmasıyla, esasen küçük partiler zararına olacak şekilde büyük partilere yarar sağlanması amaçlanır. Bu, nispî temsil seçim sistemi içerisinde istikrarı sağlama amacına yönelik geliştirilen bir yöntemdir. 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu ile öngörülen, “geniş seçim çevrelerinin daraltıldığı”, “%10 milli barajlı” ve “seçim çevresi barajlı” olmak üzere oluşturulan “çifte barajlı d'Hondt sistemi” ile “yönetimde istikrar” ilkesi ön plâna çekilerek, demokrasinin yönetilebilirliğinin sağlanması- nın seçim sistemi ile takviye edilmesi amaçlanmaktadır⁴².

2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun öngördüğü seçim sistemi, temsilde adalet ilkesini büyük ölçüde göz ardı edercesine istikrar ilkesini ön plânda tuttuğu gerekçesiyle eleştirilmiş ve özellikle de % 10 ülke barajının çok yüksek olduğundan küçük partiler sıkça yakınmışlardır⁴³.

27.10.1995 Tarih ve 4125 Sayılı Kanununla TBMM seçimlerinde uygulanacak seçim sisteminde önemli bir değişiklik öngörülmüştür. Buna göre, 550 milletvekilinden 100 milletvekilinin “ülke seçim çevresinden seçilmeleri” öngörülerek, 100 milletvekilinin dağılımının sağlanması için “ülke seçim çevresi” oluşturulmuştur. Değişikliğe göre, ülke seçim çevresinden seçilecek 100 milletvekilinin partiler arasındaki paylaşımının, %10 ülke seçim barajını aşan partiler hesaba katılarak, d'Hondt sistemiyle yapılması öngörülmüştür. Bu Kanunla seçim çevreleri genişletilmiştir. Geri kalan 450 milletvekilinin belirlenmesinde seçim çevreleri şu şekilde belirlenecektir: “Çıkaracağı milletvekili sayısı 18'e kadar olan iller bir seçim çevresi sayılır. Çıkaracağı milletvekili sayısı 19'dan 35'e kadar olan iller iki; 36 ve daha fazla olan iller üç seçim çevresine bölünür”. Yine 4125 sayılı Kanunda yer alan, seçim çevresi geniş olan illerde seçim çevre barajının bir seçim çevresinde kullanılan geçerli oyların toplamının, o çevreden çıkacak milletvekili sayısına bölünmesiyle elde edilmesi, iki ve üç milletvekili çıkarılan illerde seçim çevresi barajının %25 olarak belirlenmesi hükmüyle seçim çevre barajı azaltılmıştır. Buna göre, 450 milletvekili hem seçim çevre barajlı hem de %10 ülke seçim barajlı d'Hondt usulüne göre belirlenecektir.

AYM, 4125 Sayılı Kanunda yer alan içinde seçim sistemine ilişkin 100 milletvekilliği için “ülke seçim çevresi milletvekilliği” ve “seçim çevresi barajı”nı öngören bazı hükümleri iptal etmiş, %10 ülke seçim barajını Anayasaya aykırı

42 Necmi Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1993, s. 164.

43 Yüzbaşıoğlu, *Türkiye'de Uygulanan...*, s. 126.

bulmamıştır⁴⁴. Bunun ardından 23.11.1995 tarih ve 4138 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle 550 milletvekilinin tamamının %10 ülke seçim barajlı nispi temsil seçim sisteminin d'Hondt usulüne göre partilere dağıtılması yöntemi benimsenmiştir. Her ne kadar sadece 20. Dönem Milletvekilliği seçimlerinde tatbik edilmek üzere %10 seçim çevresi barajı benimsenmiş ise de, bu hüküm AYM tarafından iptal edilmiştir⁴⁵. Şu anda, %10 ülke seçim barajlı nispi temsil seçim sisteminin d'Hondt usulü uygulanmaktadır. Seçim çevrelerine ilişkin hüküm⁴⁶ yürürlüğünü sürdürmeye devam etmektedir. Buna göre, bazı seçim çevreleri oldukça dar olduğu halde bazı seçim çevreleri oldukça geniştir⁴⁷

1987 ve 2015 yılları arasında yapılan seçimlerde, uygulanan seçim sistemlerinin özellikleri sık sık değiştirilmiş ise de, özellikle 1995 sonrasında yapılan seçimlerden sonra sistemi esaslı bir şekilde etkileyecek değişiklikler olmamıştır. 2007 yılından itibaren Mecliste temsil olunan siyasi partilerin (dört parti; bunlar, AK Parti, CHP, MHP ve HDP) büyük ölçüde istikrar kazandığı söylenebilir. 7 Haziran 2015 seçimlerinde de Mecliste bu dört parti temsil olunmuş ise de, hiçbir parti hükümeti tek başına kurabilecek sonucu elde edememiştir. Tabii ki bunda siyasi iktidarın ekonomik politikalarla diğer politikalarındaki performansı da etkili olduğu söylenebilir ise de, seçim sistemi bağlamında bazı etkenlerin de söz konusu olduğu söylenebilir. Bu etkenlerin başında, %10 ülke seçim barajına rağmen istikrarın sağlanamamasında seçim çevresinde çıkarılacak milletvekili sayısının fazla olmasının da etkili olduğu söylenebilir. Çünkü seçim çevrelerinin büyüklüğü ile seçim sisteminin orantılılığı (partilerin oy oranları ile parlâmentoda temsil oranlarının birbirine yakınlığı) arasında açık bir ilişki vardır. Bir seçim çevresinin çıkaracağı milletvekili sayısı azaldıkça, fiili olarak seçim çevresi barajı yükseleceğinden, küçük partilerin bu barajı aşmaları güçleşecek, bu da büyük partilere önemli bir avantaj sağlayacaktır. Bir diğer ifadeyle, seçim çevresi genişledikçe temsilde adalet, seçim çevresi daraldıkça yönetimde istikrar unsuru öne çıkmakta, büyük partilerin tek başlarına hükümeti kurmaları nispeten daha da kolaylaşmaktadır⁴⁸.

Seçim Kanunlarının 2017 Anayasa Değişikliğine Uyarlanması İhtiyacı

16 Nisan 2017'de yapılan halk oylaması sonucu kabul edilen Anayasa değişikliği ile hükümet sistemi başta olmak üzere birçok konuda değişiklik yapıl-

44 AYM, E. 1995/54, K. 1995/59, KT. 18.11.1995.

45 AYM, E. 1995/56, K. 1995/60, KT. 01.12.1995.

46 "Çıkaracağı milletvekili sayısı 18'e kadar olan iller bir seçim çevresi sayılır. Çıkaracağı milletvekili sayısı 19'dan 35'e kadar olan iller iki; 36 ve daha fazla olan iller üç seçim çevresine bölünür"

47 YSK tarafından yapılan ve 24 Haziran 2018 seçimlerinde uygulanacak olan belirlemelere göre İstanbul'dan 97 milletvekili çıkarılacağı için, bazı seçim çevrelerinden çıkarılacak milletvekili sayısı otuzdan fazla olabilecektir.

48 Ergun Özbudun, "Daraltılmış Bölge Seçim Sistemi Yüzde 10 Barajından da Adaletsiz Olur", (Erişim: 27 Nisan 2018) <http://t24.com.tr/haber/daraltilmis-bolge-secim-sistemi-yuzde-10-barajindan-da-adaletsiz-olur,241289>

mıştır. Bu değişikliklere uyumluluğun sağlanması amacıyla uyum kanunlarının çıkarılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyacın giderilmesi anayasal bir zorunluluktur. Seçim kanunlarında değişikliklerin yapılması da bu zorunluluklar kapsamında yer almaktadır. Seçim kanunlarında yapılması icap eden bazı değişiklikler, Anayasa değişikliklerinin ilgili kanunlara⁴⁹ yansıtılması kapsamında yer almaktadır. Mesela 2017 Anayasa değişikliği ile Anayasanın 76/1. fıkrasında yer alan “yirmi beş” ibaresi “on sekiz” şeklinde, ikinci fıkrasında yer alan “yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar,” ibaresi “askerlikle ilişkisi olanlar” şeklinde, 75. maddesinde yer alan “beşyüzelli” ibaresi “altıyüz” şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişikliklerin seçim kanunlarına yansıtılması anayasal bir zorunluluktur.

Bazı değişikliklerin yapılması ise hükümet sisteminin değiştirilmesi-ne bağlı olarak kamuoyundaki değişiklik taleplerini karşılamaya yöneliktir. Bunlardan bazıları da seçim sistemine ve ulusal düzeyde uygulanan seçim barajına ilişkin olanıdır. Kamuoyunda, özellikle bazı siyasî partilerde bu yönde değişikliklerin yapılması konusunda ciddi talepler mevcuttur. Özellikle %10'luk millî seçim barajına karşı uzun süredir eleştiriler yapılmaktadır.

Yeni hükümet sisteminde gensoru ve güven oylaması ihtiyacı söz konusu olmadığı için, meclisteki çoğunlukla yürütmede istikrarın sağlanması arasında bir ilişkinin artık mevcut olmaması sebebiyle ve yürütmede istikrarın sağlanması ihtiyacının söz konusu olmadığı gerekçesi ile bazıları tarafından %10'luk millî seçim barajının ciddi olarak indirilmesi ya da tamamen kaldırılması talep edilmektedir.

Seçim sistemine yönelik taleplerden birisi de, milletvekillerinin parti ve meclisteki yasama faaliyetleri bağlamında liderlerin mutlak hâkimiyetinden kurtarılma; bu yolla milletvekillerinin daha bağımsız hareket etmelerinin temin edilmesidir. Bazıları bu amacın sağlanması maksadıyla ön seçimi önerse de, sadece önseçimin var olmasının bunu sağlaması pek mümkün ve muhtemel görünmemektedir. Bir kısmı da bu maksadın hâsıl olması için “parti içi disiplinin mevcut olmaması” gerektiğini söylemektedirler. Oysa parti disiplininin mevcut olmaması, belki ABD’ndeki sistemde geçerli ve başarılı olsa da, bunun gerek parlamenter sistemlerde, gerekse Türkiye’nin şartları bağlamında Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde geçerli olduğu söylenemez. Çünkü ABD’nde parti disiplininin mevcut olmaması, yasama meclisi üyelerini her ne kadar parti liderlerinin tahakkümünden kurtarmakta ise de,

49 26.4.1961 tarih ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun, 10.6.1983 tarih ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, 18.1.1984 tarih ve 3030 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 23.5.1987 tarih ve 3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun temel seçim kanunlarıdır.

bu kez de yasama üyeleri özellikle birçoğu uluslar üstü faaliyetlerde bulunan ekonomik güçler ve kuruluşlar tarafından yönlendirilen baskı grupları ve lobi kuruluşlarının etkileri altına girdirilmektedir. Tabiri caizse, bu kuruluşlar, çoğu yasama faaliyetlerinde, parti liderlerinden çok daha etkili olabilmekte, yasama ve yönetim bir nevi siyaset dışı unsurların yönlendirmelerine tâbi hale gelebilmektedir. Hatta bu yöndeki çabalar sergilenirken, Türkiye’de şiddetle karşı çıkılan ve siyasî ahlakın mutlak reddettiği parasal ilişkiler de devreye girebilmektedir. Bütün bunların Türkiye’deki siyasî ve kültürel şartlarda kabulü mümkün değildir. Yasama üyelerinin, küresel çıkar gruplarının etkisi altına girdirilmesi yerine, halk tarafından seçilen parti liderlerinin ya da yönetiminin etkisinde olması nispeten daha demokratik olacaktır.

Seçim sistemi hususunda iki seçenekli bir önerimiz olacaktır. *Birincisi* tek isimli tek turlu basit çoğunluk sistemi (dar bölge); *ikincisi* en fazla 4 ya da 5 milletvekilinin seçildiği seçim çevrelerinden oluşan daraltılmış bölge- li nispî temsil seçim sistemidir. Millî düzeyde uygulanan seçim barajı, ilk önerimiz için sistemin tabiatı icabı mümkün olmasa da, ikinci önerimiz için söz konusu olabilir.

Burada seçim sistemine ilişkin önerimiz, iki bakış açısından hareketle farklılık gösterecektir. *Birincisi*, hem Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, hem de diğer hükümet sistemleri için genel manada ideal olarak kabul ettiğimiz seçim sistemi önerisi, *ikincisi*, Cumhurbaşkanlarının seçilebilmesi için, seçmenler tarafından verilen geçerli oyların en az %50+1 oy alma zorunluluğu söz konusu olduğu için, hem Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde bu çoğunluğun sağlanabilmesi, hem de yasama meclisinde Cumhurbaşkanının siyasî eğilimi ile uyumlu bir çoğunluğun sağlanabilmesini mümkün kılabilmek için gerçekleştirilebilecek siyasî ittifaklarla uyumlu olabilecek seçim sistemi önerisi. Zira 13.3.2018 Tarih ve 7102 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun⁵⁰ ile Türk siyasetinde yeni bir dönem başlamıştır. İkinci seçim sistemi önerimizi seçim ittifaklarını göz önünde bulundurarak yapacağız. Ayrıca, bu ikinci öneriye bir de “tercihli oy” ilkesini de ilave etmek istiyoruz. Ayrıca millî ölçekte %10’luk seçim barajının akıbeti konusu da burada tartışılacaktır.

İdeal Seçim Sistemi Önerimiz: Tek İsimli Tek Turlu Basit Çoğunluk Sistemi

Sistemin işleyişi ve fonksiyonlarını önceki başlıklarda açıklamıştık. Burada bu sistemi önerme sebeplerimiz üzerinde duracağız. Bu sistemin en belirgin özelliği, seçilen milletvekilleri ile seçmenler arasında kuvvetli bağların ku-

50 16.3.2018 tarih ve 30362 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

rulmasını sağlamasıdır. İngiltere ve ABD’nde milletvekillerinin iki ayrı ofisi vardır; birisi Mecliste, diğeri seçildikleri seçim bölgesinde. Milletvekilleri seçim bölgelerindeki seçmen tabanları ile sürekli iletişim ve etkileşim halinde olacakları için, kısmen de olsa güçlü hale gelebileceklerdir. Diğer yandan, ilgili ülkelerdeki siyasî kültürle de bağlantılı olarak, milletvekillerinin parti politikaları ile uyumlu tutumlar izlemeleri de söz konusu olabilmektedir. Bu durum Türkiye için de söz konusu olabilecektir. Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı sistemine rağmen, hâkim siyasî kültürün bir icabı olarak parti disiplini tamamen ortadan kaldıracılabilmek mümkün değildir. Ama bu disipline rağmen, İngiltere’dekine benzer bir şekilde, milletvekillerinin belirli bir dereceye kadar seçmen tabanından aldıkları güçle hareket etmeleri de pekâlâ mümkündür.

Türkiye gibi ülkelerde parti disiplininin mutlak manada mevcut olmadığı bir sistemin işlemesi mümkün değildir. Bu ortamda ne yasama faaliyetleri yürütülebilir, ne de Cumhurbaşkanı ile yasama arasında uyumluluk ve istikrar sağlanabilir. Diğer taraftan, bazıları TBMM’nin üyeler bağlamından zayıf olduğundan söz etmekte ve sürekli milletvekilleri ile Meclisin güçlendirilmesi zaruretinden söz etmektedirler. Fakat bu öneriyi dillendirenler genellikle önseçim üzerinde vurgu yapmanın ötesinde bir öneri getirmemektedirler. Oysa önseçimde delege düzeyinde oy kullananlar, çoğu kez teşkilatın kontrolünde olan az sayıdaki kişilerdir. Önseçim sistemi de tam anlamıyla güçlü adayların öne çıkmasını sağlamaya yeterli olmayabilmektedir. Her bir seçim çevresinde tek kişi seçileceği için, seçmenlerle seçilecek kişiler birebir ilişki ve etkileşim içerisinde olacaklardır. Bu sistemde milletvekilleri nispeten daha güçlü hale gelebilecektir. Ön seçimle bu seçim sisteminin bütünleştirilmesi, Meclisi ve üyelerini kısmen daha güçlü kılacaktır.

Burada önseçim ve tek isimli tek turlu basit çoğunluk seçim sistemine ilişkin önerimizle Meclis ve üyelerinin kısmen de olsa güçlenmelerinin sağlanacağını düşünmekteyiz. Meclisin ve vekillerin zayıf düşmelerinin tek sebebi elbette ki önseçim ya da burada önerdiğimiz seçim sisteminin olmayışı değildir. Bunun çok daha derin sebepleri mevcuttur. O da teknik uzmanlarla mücehhez olan yürütmenin güçlenmesi yönündeki eğilimdir. Bu eğilim sadece Türkiye’ye özgü de değildir. Bu küresel ölçekte bir eğilimdir. Bugün başta ABD olmak üzere, bütün demokrasilerde, teknik bilgiler noktasından çok daha donanımlı olan yürütmenin belirgin bir şekilde öne çıktığı görülmektedir. Bu mevzu ayrı bir makale konusu olduğu için, şimdilik bu kadarla yetinmek istiyoruz. Dolayısıyla, bu fiilî zemin içerisinde, birilerinin dillendirildiği şekilde yasama meclisi ve üyelerinin en üst düzeyde güçlendirilmesinin sağlanması pek mümkün, muhtemel ve gerçekçi görünmemektedir.

TBMM üyelerinin, hem seçmen tabanını tatmin etmelerini ve inisiyatif alabilmelerini, bu bağlamda kısmen de olsa güçlenebilmelerini, hem de parti yönetimi tarafından belirlenen politikaların uygulanabilmesini mümkün kılan bir seçim sistemi olabileceği düşüncesi ile ilk önerimiz tek isimli tek turlu basit çoğunluk sistemidir. Bu sistemin mahiyeti gereği baraj uygulaması bulunmamaktadır. Yani Türkiye’de halen uygulanmakta olan %10’luk millî baraj bu sisteme geçilmesi halinde kaldırılacaktır.

İkinci Seçim Sistemi Önerimiz: Daraltılmış Seçim Çevreli Nispî Temsil Seçim Sisteminin d’Hondt Usulü

Seçim sistemine ilişkin ikinci önerimiz daraltılmış bölgesel nispî temsil seçim sistemidir. Burada yapılması gereken halen yürürlükte olan d’Hondt sisteminin revize edilerek seçim çevrelerinin küçültülmesidir. Seçim çevreleri, en fazla 4 ya da 5 milletvekili çıkaracak şekilde belirlenebilir. Bu sistem iki açıdan önemlidir: Birincisi, hem partilerin seçim ittifakı yapmalarını teşvik edecek olması, hem de seçim ittifaklarına müsait olmasıdır. İkincisi, her seçim çevresinde seçilecek milletvekili sayısı azaldıkça, seçmenlerin seçilecekleri etkilerinin ve onları tanıma imkânlarının biraz daha artacak olmasıdır. Bu da, tek isimli tek turlu basit çoğunluk sistemi kadar olmasa da, milletvekillerini seçmene yaklaştıracığı için, milletvekillerinin kısmen de olsa güçlenme ihtimali nispeten artabilecektir.

Belli bir barajı lüzumlu kılan ikinci sebep %5 ya da 6’lık millî barajla birlikte tatbik edilecek daraltılmış seçim çevreli nispî temsil seçim sisteminin uygulaması neticesinde yasama ile yürütme arasında uyumlu bir sonucun ortaya çıkmasının nispeten kolaylaşacak olmasıdır. Cumhurbaşkanının en az %50 +1 çoğunlukla seçilecek olması ve buna ilave olarak Meclise temsilci gönderebilmek için %5’lik bir barajın sağlanacak olması, bu oranın altında kalan siyasî partiler ile tek başına Cumhurbaşkanını seçebilecek oy tabanına sahip olmayan büyük siyasî partileri, hem yasama, hem de Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde ittifak yapmaya itecektir. Bu da çoğu kez siyasî partiler arası ilişkilerin yumuşamasını sağlayacaktır. Aynı durum, yasama ile yürütme arasındaki ilişkilerin uyumlu ve istikrarlı olmasını da sağlayacaktır. Çünkü hem yasamada, hem de yürütmede sağlanan ittifaklar sayesinde, Cumhurbaşkanını seçenler aynı zamanda yasama organı üyelerini de seçecek oldukları için, bu ikisi arasında uyumsuz sonuçların ortaya çıkması ihtimali zayıflayacaktır. Özellikle başkanlık sisteminin tatbik edildiği birçok ülkede, Başkanlık seçimleri ile meclis seçimlerinin aynı anda yapılması, bu ülkelerde yasamadaki çoğunlukla yürütmenin aynı siyasî eğilimden olma ihtimalini nispeten artı-

rabilmektedir. Nitekim Türkiye’de de Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile TBMM seçimlerinin aynı tarihte olması, bu amaçla da uyumlu görünmektedir.

Belki bu sistemlerin temsilde adaleti aşındırıcı yönde bazı sonuçların ortaya çıkmasına sebep olabileceği söylenebilir. Ancak seçim sistemi konusunda tüm ağırlığı temsilde adalet ilkesine vererek yasamada ya da yasama-yürütme ilişkilerinde istikrarı göz ardı etmek demokrasiye hizmet etmek olmayacaktır. Çünkü yönetim ve yasamada istikrar da temsilde adalet kadar önemlidir.

Son olarak söylemek istediğimiz başka bir husus daha vardır. Seçim ittifaklarıyla büyük siyasî partiler için sağlanacak avantajlardan sadece büyük siyasî partilerin faydalanacağı söylenemez. Politikalarını ılımlılaştırarak ve ittifaklara giderek büyümek isteyen her bir parti bu imkândan faydalanabilecektir. Önemli olan seçime ilişkin oyunun kurallarının, her bir partinin istifa edebileceği şekilde tanzim edilmiş olmasıdır.

c) Parlamenter Sistemlerdeki Klasik Koalisyonlardan Faklılık Arz Eden Seçim İttifakları İhtiyacı

Parlamenter sistemlerde siyasi partiler tek başlarına hükümet kuramadıkları zaman, diğer partilerle bir araya gelerek hükümet kurarlar. Kurulan kolejyal yapılı bu hükümette, her bir koalisyon ortağının bakanı yer alır. Başbakan, farklı partilerden gelen bakanlarla birlikte çalışarak Bakanlar Kurulunun yönetimini gerçekleştirmeye çalışır. Bakanlar Kurulu kolejyal yapılı olduğu için, Bakanlar Kurulunun karar alabilmesi ancak oybirliği ile mümkün olabilmektedir. Değişen konjonktürel şartlara ve diğer daha başka belirleyici etkenlere bağlı olarak koalisyon hükümeti içerisinde, koalisyon ortakları arasında ihtilaf çıktığı zaman sistem tıkanabilmekte, ya hiç karar alınamamakta veya kararlar gecikmeli olarak alınabilmektedir.

Başkanlık sistemlerinde de, şayet siyasi hayatta çok sayıda etkili siyasi partiler mevcutsa, bir tek parti hem başkanı seçebilecek hem de yasama meclisinde çoğunluğu sağlayabilecek oy tabanına sahip olamayabilmektedir. Bu durumda, siyasi partiler hem seçilecek başkanın kim olacağı, hem de parlamentoya üye gönderme ya da sadece başkanlık seçimlerinde ittifaka gidebilmektedirler. Bu durumda, yasama faaliyetleri yürütülürken müttefik partiler müşterek hareket edebilmekte, hem de başkan kabinede ittifak ettiği siyasi parti üyelerine kabinede görev verebilmektedir. Bu tür ittifaklar parlamenter sisteme mahsus klasik koalisyon yönteminden farklıdır. Çünkü parlamenter sistemlerde kabine kolejyal yapılı olduğu halde, başta ABD olmak üzere Türkiye’de de benimsenen başkanlık (Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı) sistemlerinde başkanın kabinesi kolejyal yapılı değildir. Bu kabinede her ne kadar başkan ya da cumhurbaşkanı ile

kabine üyeleri ihtilafa düşseler de başkan ya da cumhurbaşkanı kararları tek başına alacağı için, bir sistemsal tıkanma yaşanmayacaktır.

Başkanlık sistemi içerisinde çok partili siyasi hayata sahip Brezilya'da bunun en bariz örneği mevcuttur. Brezilya'da her ne kadar 1985 öncesi iki partili dönemde bazı başkanlar, mensubu oldukları siyasî partiler vasıtasıyla yasama meclisinde oldukça etkili idiyeler de, 1985'ten sonra bir yandan siyasî partiler yelpazesinin çeşitlenmesi, diğer yandan parti disiplinin gevşek bir hal almasıyla başkanların, gerek partileri, gerekse Meclis üzerindeki etkinlikleri oldukça zayıflamıştır. Nitekim 1988-1999 arasında yapılan seçimlerde Temsilciler Meclisi'ndeki etkili siyasî partilerin sayısı 5.5'den az olmamıştır⁵¹. 2002 yılında Brezilya'da kayıtlı parti sayısı 30, Millî Kongre'de temsilcisi olan parti sayısı 17 olmuş, 2006'da bu sayı 21'e ulaşmıştır⁵². 2009 yılında Temsilciler Meclisi'ndeki etkili siyasî partilerin sayısı 9'un üzerine çıkmıştır⁵³. Temsilciler Meclisi'nde temsil olunan partilerin sayısının çok fazla olmasında, uygulanan nispî temsil seçim sistemi, ülke seçim barajının olmaması vb. sebeplerin etkili olduğu söylenebilir⁵⁴.

Brezilya'da yaşananlardan farklı olarak iki partili sistemin istikrarın temel unsuru olduğu ülkelerden birisi de Uruguay'dır. Bu vesileyle Demokrasinin gelişmişliği bakımından; Şili ve Kosta Rika yanında Uruguay'ın da oldukça önde olduğu söylenebilir⁵⁵. Bu vesileyle Uruguay, Latin Amerika'daki en kalıcı demokrasilerden birisidir⁵⁶. Uruguay'da büyük ölçüde, ülkenin kurulduğundan beri sadece iki parti siyaset sahnede yer almaktadır ve demokrasinin kalıcılık arz etmesinde kurumsallaşmış iki partili bir siyasî yapının etkili olduğu ifade edilmektedir⁵⁷. Bu vesileyle, başkanlık sisteminin tatbik edildiği ülkelerde de siyasî istikrar ihtiyacının giderilmesi açısından partilerin sayısının azalması, seçmenlerin az sayıda siyasî partilerde toplanmaları önemli bir unsurdur.

Brezilya'da Yasama Meclisi'nde çok sayıda siyasî partinin temsilcisi mevcut olduğu için, genellikle Başkan'ların mensubu olduğu siyasî partinin üye-

51 Ahmet Ekinci ve Serkan Nebi Yıldırım, "Brezilya'nın Başkanlık Sistemi Uygulaması", *Dört Kıta'da Başkanlık Sistemi*, (Edt.: İlyas Doğan ve Serdar Ünver), Astana Yayınları, Ankara, 2017, s. 143, dn. 34. 1989 yılı ile 1999 yılları arasında Temsilciler Meclisi'ndeki etkili siyasi partilerin sayısı şu şekildedir: 1989: 5.5; 1990: 7.1; 1991: 8.7; 1992: 9.4; 1993: 8.5; 1994: 8.2; 1995: 8.1; 1996: 7.1; 1997: 6.9; 1998: 6.8; 1999: 7.1. Octavio Amorim Neto, "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil", Mart 2000, (Erişim: 4 Nisan 2018). <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.618.437&rep=rep1&type=pdf>

52 Nebi Miş ve diğerleri, *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları (Rapor)*, 2. Baskı, SETA Yayınları, Ankara, 2016, s. 62.

53 Ekinci ve Yıldırım, *a.g.m.*, s. 143, dn. 34.

54 Ekinci ve Yıldırım, *a.g.m.*, s. 143.

55 Cevdet Yılmaz, "Başkanlık Sistemi ve Kalkınma", *Yeni Türkiye D.*, Y. 9, S. 51, Mart- Nisan, 2013, s. 10.

56 Mario BERGARA ve diğerleri, "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Uruguay", Washington, March 2006, s. 4, <https://pdfs.semanticscholar.org/577d/9fee51958ebd60a7e913117a01ac1724f7ef.pdf>, (ET: 28.04.2018).

57 *A.g.e.*, s. 4.

lerinin Yasama Meclisi'nde yeterli çoğunluğa sahip olmadığı dönemlerde, Yasama Meclisi'ndeki desteği sağlayabilmek amacıyla hem 1946, hem de 1988 Anayasaları dönemlerinde, bakanlıkları farklı siyasî partilerin üyeleri arasından da atandığı olabilmektedir⁵⁸. Burada, Başkan'ın yasama organında yasama faaliyetlerinin yürütülmesinde kolaylık sağlanabilmesi için müracaat edilen bir ittifak hali söz konusudur.

Benzer durumlar Türkiye'de de olabilir. Gerçi önereceğimiz seçim sistemi, her ne kadar zamanla ileriki yıllarda partilerin sayısında azalmalara sebep olabilir ise de, bunun garantisi yoktur. Bu vesileyle siyasî partiler için ittifak yapmayı mümkün kılacak kanunî düzenlemelere ihtiyaç vardır. Nitekim 24 Haziran 2018 günü yapılacak TBMM ve Cumhurbaşkanlığı sisteminde de uygulanabilecek şekilde, siyasi partilerin hem Cumhurbaşkanının seçilmesinde hem de Meclise üye göndermede ittifak yapmalarını mümkün kılacak kanuni düzenleme, 13.03.2018 tarih ve 7012 sayılı Kanunla yapılmıştır.

Diğer yandan, gerek seçim çevresinin daraltılması gerekse belli bir millî seçim barajının zorlamasıyla ortaya çıkan siyasi ittifaklar, bazı partiler arasında ılımlılaşmaları sağlayabilecektir. Orta ve uzun vadede bu ittifaklar bütünleşmelere dönüşebilecektir. Bu da istikrar açısından önemli olan yasamada temsil olunan etkili partilerin sayısının azalması neticesini ortaya çıkarabilecektir.

%10 Millî Seçim Barajı Meselesi

Gelelim %10'luk millî seçim barajı meselesine. %10'luk millî seçim barajı hiçbir demokratik ülkede mevcut değildir⁵⁹. Bu oranın %5 ya da 6 düzeyine çekilmesi mümkündür. Daraltılmış bölge sistemi önerimizde millî seçim barajının sıfırlanmasını savunmamaktayız. Burada meselenin iki vechesi bulunmaktadır. Birincisi TBMM'nde yasama istikrarının sağlanması, ikincisi, yasama ile yürütme arasındaki ilişkilerde istikrarın sağlanmasıdır.

Yasama istikrarının gereği olarak, Meclisin irili ufaklı çok sayıda siyasi partinin temsil olduğu atomize bir yapıya dönüşmemesi gerekir. Aksi halde yasama faaliyetlerinin yürütülmesinde sorunlar yaşanabilir. Mesela Brezilya'da 2006 seçimleri sonrasında Mecliste tam 21 farklı siyasi parti temsil olunmaktaydı⁶⁰. Parti disiplininin de oldukça zayıf olduğu bu ülkede yasama faaliyetlerinin yürütülmesinde üst düzeyde sorunlar yaşanmaktadır. Nitekim her ne kadar veto edilen kanunların Millî Kongre'nin ortak oturumunda

58 Ekinci ve Yıldırım, *a.g.m.*, s. 154.

59 Türkiye bu oranla Avrupa'da ilk sıradadır. Avrupa ülkelerinde ulusal düzeyde uygulanan seçim baraj oranları için ayrıca bkz. Aydoğdu, *a.g.e.*, s. 107.

60 Miş ve diğerleri, *a.g.e.*, s. 62.

üye tamsayısının salt çoğunluğu ile aşılması zahiren kolay gibi görünse de, Brezilya'daki çok parçalı parti sistemi sebebiyle, Başkan'ın tam ya da kısmî vetosunun Millî Kongre tarafından geçersiz hale getirilmesi, fiilî pratikler itibarıyla oldukça güçleşmektedir⁶¹. Çünkü dağınık ve farklı eğilimlerde olan çok sayıda siyasi partinin veto edilen kanunlar üzerinde ittifaklarının sağlanabilmesi çoğu zaman büyük güçlükler oluşturabilmektedir.

Benzer bir durumun bizde de yaşanması mümkün ve muhtemeldir. Hatta uzlaşî kültürünün zayıf, parti disiplinin katı, siyasi ideolojik ayrışmaların sert olduğu ülkemizde, atomize partilerin yasama faaliyetlerinde ittifak edebilmeleri çok daha güçleşecektir. Ortaya, Cumhurbaşkanının istediği kanunları yapmayan, kendi aralarında anlaşamadıkları için farklı muhtevada kanunları da çıkaramayan bir meclis profili çıkabilecektir. Bu vesileyle, Türkiye'de de yasama istikrarını sağlayacak düzeyde millî seçim barajının olması gerektiği söylenebilir.

Diğer yandan yasama meclisinde çok sayıda partinin temsil olunması, Cumhurbaşkanının mecliste yeterli çoğunluğu sağlaması ihtimalini değişen şartlara bağlı olarak azaltacaktır. Bu da çoğu kez bölünmüş hükümetlerin⁶² ortaya çıkmasına sebep olabilecektir. Özellikle parti disiplininin sıkı, siyasî ideolojik ayrışmaların da katı olduğu ülkelerde Cumhurbaşkanı ile yasama arasındaki çatışmalar sistemsiz tıkanıklıklara sebep olabilecektir.

Bu durumda, bazen yasama-yürütme çatışmaları yaşanabilecek, bazen de yasamadaki aşırı siyasî bölünmüşlükler sebebiyle kanunların çıkarılması için lüzumlu çoğunluklar sağlanamayabilecektir. Bu da hem yasama istikrarını, hem de yasama ile yürütme arasındaki istikrarlı ilişkileri olumsuz yönde etkileyebilecektir.

Tercihli Oy İlkesinin Benimsenmesi

Tercihli oy sistemi, seçmenler parti listesinde yer alan adaylardan birisini tercih ederek, listenin sıralamasını değiştirebilmektedir. Tercihli oy sisteminin iki türünden söz edilebilir. Birincisi, tercihli oy sisteminde seçimde oy kullanan seçmen doğrudan doğruya partiye oy vermekte ve seçim çevresinde sunulan iki kat veya üç kat adayı kendi tercihlerine göre sıralamaktadır. Atar'a göre, bir anlamda bu yöntem en sağlıklı önseçim olarak kabul edilebi-

61 Mehmet Solak, "Koalisyoncu Başkanlık Sistemi: Brezilya", *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi*, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2015, s. 199; Birol Ekici, "Brezilya Yönetim Sistemi", *Uluslararası Politika Akademisi*, (22.01.2015), (Erişim: 22 Mayıs 2017), <http://politikaakademisi.org/2015/01/22/siyasal-sistemler-brezilya>

62 Yasama Meclisindeki çoğunluk ile Cumhurbaşkanının farklı partilerden oldukları dönemlere "bölünmüş hükümet" denilmektedir. Serdar Gülener, *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme (Rapor)*, SETA Yayınları, Ankara, 2016, s. 21.

lir. Böylece, iki ya da üç kat adayı belirleyerek seçmene sunan parti yönetimi ile bunları tercihlerine göre sıralayan seçmenler arasında makul bir denge oluşturulabilecektir⁶³. Bu tür bir tercihlî oy sisteminin uygulanabilmesi için, Milletvekili Seçimi Kanununun, siyasi partilerin, her seçim çevresinin çıkaracağı milletvekili sayısı kadar aday göstereceklerine ilişkin hükmünün (m.12/2) yeniden düzenlenmesi gerekmektedir⁶⁴.

İkincisi, her bir partinin bir seçim çevresinde, o seçim çevresinde çıkarılacak toplam milletvekili sayısı kadar aday listesi belirlemesi, seçmenlerin bu adaylardan birisini tercih etmeleri, bu tercihlerin %15 ya da %20 gibi bir orana ulaşması halinde, listenin bu tercih sayısına göre belirlenmesidir. Tercih yapmayan seçmenler listeyi olduğu gibi kabullenmiş sayılmalıdır.

Tercihlî oy sistemi, seçmen iradesine saygı ve seçmenin siyaset sürecine katılmasını teşvik açısından faydalı olacaktır. Nitekim TÜSİAD tarafından yaptırılan bir araştırmada görüşülen kişilerin yüzde 81'i tercihlî oyun benimsemesini olumlu karşılayacaklarını belirtmişlerdir⁶⁵.

Tercihlî oy sistemi, siyasî partilerin seçim kampanyalarında daha etkin olmalarını da mümkün kılacaktır. Çünkü genellikle listeli seçim sistemlerinde adaylardan seçilmesi garanti olanlar da seçilmesi zayıf ihtimalli olanlar da fazla çaba sarf etmezler; birisi kazanacağına garanti nazarıyla bakar diğeri de ümitsiz olduğu için pasif kalabilir. Ama tercih yoluyla listeyi değiştirebileceğini ya da şekillendirebileceğini düşünen her bir aday kendilerini yoğun bir şekilde çalışmak zorunda hissedeceklerdir. Bu durumda, listenin başında yer alan adaydan sonunda yer alan adaya kadar bütün adaylar en yoğun bir şekilde çalışmak yolunu tercih edecektir. Bu da hem adayların hem de seçim kampanyası yürüten siyasi partilerin işine yarayacaktır.

Sonuç

Türkiye'de Cumhuriyetin ilanından sonra yarışmacı seçimlerin yapılmaya başlandığı 1946 yılından bu yana çok sayıda milletvekili genel seçimleri yapıldı. Bunların bir kısmında (1946-1960 arası dönemde) listeli tek turlu basit çoğunluk sistemi, bir kısmında da (1961 ve sonrası) nispi temsilin çeşitli türleri uygulandı. Bu dönemlerde seçim sistemini de etkileyen çok sayıda değişiklikler yapıldı.

63 Yavuz Atar, "Seçim Hukukunun Güncel Sorunları", *Anayasa Yargısı Dergisi*, S. 23, Ankara, 2006, s. 226.

64 A.g.e., s. 226.

65 A.g.e., s. 226.

1961 Anayasası döneminde yapılan seçim sistemine ilişkin kanunî düzenlemede 1950-1960 arası dönemde tatbik edilen listeli tek turlu basit çoğunluk sisteminin uygulanması esnasında ortaya çıkan temsilde âdil olmayan sonuçlara duyulan yoğun tepkiler etkili olmuştur. Bu vesileyle, gerek ülke gerekse seçim çevresi barajlarına yer verilmeksizin, ya da bu yöndeki düzenlemeler derhal AYM tarafından iptal edilerek, temsilde adaletin mümkün olduğu kadarıyla sağlanması amaçlanmıştır. Temsilde adaletin sağlanmasını amaçlayan bu seçim sistemi uygulamaları zamanında, 1965-1971 yılları hariç, çok sayıda zayıf, istikrarsız koalisyon dönemleri yaşanmıştır. Bu istikrarsızlıklar, hem ekonomik ve sosyal hem de siyasî ağır bedellerin ödenmesine sebep olmuştur.

1960-1980 yılları arasında, 1965-1971 yılları hariç, yaşananlar, kanun koyucuyu “Türkiye’nin iyiliği için temsilde adalet önemlidir, ama yönetimde istikrar çok daha önemlidir” noktasına getirmiştir. Nitekim 1982 Anayasasını müteakiben yapılan seçim sistemine ilişkin kanunî düzenlemelerin bu yöndeki ihtiyaçlara cevap vermek üzere yapıldığı görülmektedir. Gerek kontenjan adaylığı, gerek %10 ülke ve seçim çevresi barajları, gerekse seçim çevrelerinin daraltılmasında hep istikrarın sağlanması ihtiyacının karşılanması düşüncesi etkili olmuştur.

2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen Cumhurbaşkanlığı sistemi ile tekrardan seçim sistemi değişikliği gündeme gelmiştir. Her ne kadar 24 Haziran 2018’de yapılacak TBMM seçimlerinde mevcut seçim sistemi uygulanacak olsa da bundan sonra yapılacak seçimler için seçim sistemi değişikliği ihtiyacı giderilmiş olmayacaktır. Bu yöndeki ihtiyacın giderilebilmesi amacıyla, hem yasamada, hem de yasama ile yürütme arasındaki istikrarın sağlanması amacıyla yönelik olarak birisi ideali yansıtan, diğeri de Türkiye’nin şu andaki reel gerçekliklerine cevap vermeyi amaçlayan iki tür seçim sistemi önerisinde bulunduk. Bunlardan ikincisinin, özellikle siyasi ittifakları mümkün kılması noktasından daha elverişli olduğu söylenebilir. Ayrıca bu önerinin tercihli oy, %5 ya da 6 düzeyinde millî seçim barajı ve seçim çevrelerinin daraltılması, istikrarın sağlanması noktasından olumlu katkılar sağlayabilecektir. Fakat zamanla siyasi hayatta etkili siyasî partilerin sayısı azaldıkça, ittifak ihtiyacı azaldıkça, birinci seçim önerisinin de pek ala benimsenmesi söz konusu olabilir.

Belki bu sistemlerin temsilde adaleti aşındırıcı yönde bazı sonuçların ortaya çıkmasına sebep olabileceği söylenebilir. Fakat yönetim ve yasamada istikrar da temsilde adalet kadar önemlidir. Diğer yandan bu yolla büyük partiler için sağlanacak avantajlardan sadece bir tek siyasî partinin faydalanacağı söylenemez. Politikalarını ılımlılaştırarak ve ittifaklara giderek büyümek

isteyen her bir parti bu imkândan faydalanabilecektir. Önemli olan seçime ilişkin oyunun kurallarının, her bir partinin istifade edebileceği şekilde tanzim edilmiş olmasıdır. AK Parti kadar CHP ya da diğer siyasî partilerin de bu avantajlardan faydalanmaları bağlamında aralarında bir fark yoktur. Yeter ki, bu partiler, büyüyebilmeleri için lüzumlu adımları atsınlar. Kendi ideolojik dar kalıpları içerisinde kalarak büyümek istemeyen siyasî partilerin bu seçim sistemlerinin sağladığı avantajlardan faydalanabilmeleri mümkün değildir

Kaynakça

- ANKARA ÜNİVERSİTESİ SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ, *SBF İdari İlimler Enstitüsü'nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü*, Ankara, 1960.
- ALKAN, Mehmet Ö., "Türkiye'de Seçim Sistemi Tercihinin Misyon Boyutu ve Demokratik Gelişime Etkileri", *Anayasa Yargısı Dergisi*, S. 23, Ankara, 2006, s. 133-165.
- ARASLI, Oya, "Türkiye'de Seçim Sisteminin Getirdikleri", *Prof. Dr. Bülent Nuri Eser'e Armağan*, AÜHF Yayınları, Ankara, 1977.
- ARMAOĞLU, Fahir, *Seçim Sistemleri*, Güney Matbaası, Ankara, 1953.
- ATAR, Yavuz, *Türkiye'de Seçim Sistemlerinin Gelişimi ve Siyasi Hayat Üzerindeki Etkileri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi SBE Kamu Hukuku, 1990.
- ATAR, Yavuz, "Seçim Hukukunun Güncel Sorunları", *Anayasa Yargısı Dergisi*, S. 23, Ankara, 2006, s. 211-235.
- ATAR, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 8. Baskı, Mimoza Yayınları, Konya, 2013.
- AYDOĞDU, Yasin, *Seçim Sistemleri ve Türkiye*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2015.
- BURAN, Hasan, *Seçim Sistemleri ve Türkiye İçin Yeni Bir Seçim Sistemi Önerisi*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2005.
- ÇAVDAR, Tevfik, *Türkiye'de Demokrasi'nin Tarihi (1839-1950)*, İmge Yayınevi, Ankara, 1995.
- ÇAVDAR, Tevfik, *Türkiye'nin Demokrasi Tarihi 1950-1995*, İmge Yayınevi, Ankara, 1996.
- EKİNCİ Ahmet ve YILDIRIM Serkan Nebi, "Brezilya'nın Başkanlık Sistemi Uygulaması", *Dört Kıta'da Başkanlık Sistemi*, (Edt.: İlyas Doğan ve Serdar Ünver), Astana Yayınları, Ankara, 2017.
- FARRELL, David M., *Electoral Systems A Comparative Introduction*, 2. Baskı, Palgrave Macmillan Press, New York, 2011.
- GALLAGHER, Michael, "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems", *Electoral Studies*, Amsterdam, 1991, c. 10, S. 1, s. 33-51.
- GÜLENER Serdar, *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme (Rapor)*, SETA Yayınları, Ankara, 2016.
- KARAMUSTAFAOĞLU, Tunçer, *Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1970.
- MİŞ Nebi ve diğerleri, *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları (Rapor)*, 2. Baskı, SETA Yayınları, Ankara, 2016.
- ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, Ankara, 1995.

- ÖZTÜRK Kazım, İzahlı, Gerekçeli, Ana Belgeli ve Maddelere Göre Tasnifli Bütün Tutanaktan ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Ankara, 1966.
- SEZEN, Saim, *Seçim ve Demokrasi*, 2. Basım, Gündoğan Yayınları, İstanbul, 2000.
- SOLAK Mehmet, “Koalisyoncu Başkanlık Sistemi: Brezilya”, *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi*, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2015.
- TEZİÇ, Erdoğan, *Seçim Sistemleri*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1967.
- TEZİÇ, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 16. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2013.
- TUNCER, Erol, *Osmanlı'dan Günümüze Seçimler (1877-2002)*, TESAV Yayınları, Ankara, 2003.
- TÜRK, Hikmet Sami, “Seçim, Seçim Sistemleri ve Anayasal Tercihi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Ankara, 2006, c. 23, s. 75-113.
- YAVAŞGEL, Emine, *Temsilde Adalet ve Siyasal İstikrar Açısından Seçim Sistemleri*, 2. Basım, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2014.
- YILMAZ, Cevdet, “Başkanlık Sistemi ve Kalkınma”, *Yeni Türkiye D.*, Y. 9, S. 51, Mart- Nisan, 2013.
- YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, *Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1993.
- YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, “Türkiye’de Uygulanan Seçim Sistemleri ve Bunlara İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Nasıl Bir Seçim Sistemi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, c. 55, S. 1-2, 1996, s. 103-150 (Dipnotta: Yüzbaşıoğlu, Türkiye’de Uygulanan...).

İnternet Kaynakçası

- BERGARA, Mario, PEREYRA, Andrés, TANSİNİ, Ruben, GARCÉ, Adolfo, CHASQUETTİ, Daniel, BUQUET, Daniel ve MORAES, Juan Andrés, “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Uruguay”, Washington, March 2006, s. 4, <https://pdfs.semanticscholar.org/577d/9fee51958ebd60a7e913117a01ac1724f7ef.pdf>, (ET: 28.04.2018).
- EKİCİ, Birol, “Brezilya Yönetim Sistemi”, *Uluslararası Politika Akademisi*, (22.01.2015), (Erişim: 22 Mayıs 2017), <http://politikaakademisi.org/2015/01/22/siyasal-sistemler-brezilya>
- NETO, Octavio Amorim, “Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil”, Mart 2000, (Erişim: 4 Nisan 2018) <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.618.437&rep=rep1&type=pdf>
- ÖZBUDUN, Ergun, “Daraltılmış Bölge Seçim Sistemi Yüzde 10 Barajından da Adaletsiz Olur”, (Erişim: 27 Nisan 2018) <http://t24.com.tr/haber/daraltilmis-bolge-secim-sistemi-yuzde-10-barajindan-da-adaletsiz-olur,241289>