

# SEÇİMLERE İLİŞKİN YENİ DÜZENLEMENİN TÜRKİYE'DE TEMSİLDE ADALET VE DEMOKRATİK SEÇİMLERE OLASI ETKİLERİ VE SOMUT ÖNERİLER

## GİRİŞ

**Adil ve özgür seçimler sağlıklı işleyen demokratik rejimlerin gerekli fakat tek başına yeterli olmayan temel bileşenidir. Benzer şekilde temsili demokrasilerde siyasi partiler de bu siyasi rejimlerin asli unsurları ve temel aktörleri arasındadır. Türkiye'de gerek siyasi partilerin kuruluşunu ve aktivitelerini düzenleyen Siyasi Partiler Kanunu, gerekse Seçim Kanunu çok partili hayata geçişten itibaren sürekli tartışma konusu olmuştur. Özellikle son dönemde sistem değişikliği sonrası bu iki temel kanunda yapılan ve yapılmayan değişiklikler siyasetin gündeminde oldukça geniş yer almış ve yeni sistemin demokratik performansını olumsuz yönde etkilemişlerdir.**

Siyasi Partiler ve Seçim Kanunlarında yapılacak değişiklikler yakın dönemde siyasetin gündeminde olmaya devam etti. Hazırlanış yöntemi olarak iki siyasi parti arasında müzakere edilen ve 14 Mart 2022 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan Milletvekili Seçimi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi adil ve özgür seçimler bağlamında önemli değişiklikleri berabe-

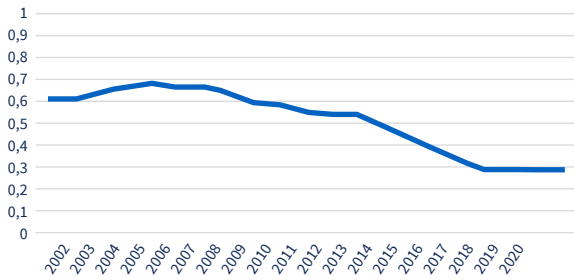
rinde getiriyor. Bu politika belgesi ile hem değişikliklerin hazırlanış yöntemine, hem de Meclis'in gündemine alınan düzenlemenin içeriğine ilişkin somut önerilerimizi hem kamuoyu hem de karar vericilerin dikkatine sunuyoruz. Türkiye siyasetinin uzun süredir gündeminde olan ve tartışılan bu değişikliklerin Türkiye'de son yıllarda giderek erozyona uğramış adil ve özgür seçim yapma kapasitesi bağlamındaki etkilerinin analizinin, önümüzdeki dönemdeki seçim süreci açısından oldukça önemli olduğunu düşünüyoruz.

## Türkiye'de Seçimlerin Demokratik Kriterler Üzerinden Bir Değerlendirmesi

Türkiye'de özellikle son 10 sene içerisinde seçimlerin adilliği ve özgürlüğünü geriye götüren birçok gelişme yaşanmıştır. Bu geriye gidiş, uluslararası saygınlığa sahip birçok endeksin verilerinde de somut şekilde görülebilmektedir (Grafik 1 ve Tablo 1). Bu geriye gidişte seçim öncesi, seçim sırası ve sonrasına ilişkin yapılan düzenlemeler kadar Türkiye'de bağımsız ve tarafsız medya ve yargı gibi demokratik denge ve denetleme mekanizmasının temel bileşenlerindeki bozulma da son derece etkili olmuştur. Seçimlerin bütünselliği ve güvenliği ile ilgili tartışmalar özellikle 17 Nisan referandumunda mühürsüz oyların geçerli sayılması ve son yerel seçimlerde İstanbul seçimlerinin tartışmalı Yüksek Seçim Kurulu Kararıyla tekrarlanmasıyla daha da gün yüzüne çıkmıştır. Seçim bütünselliği kavramı üzerinden önümüzdeki dönemde Türkiye'de de-

mokratik seçimleri olumsuz etkileme potansiyeline sahip düzenlemeleri inceleyerek somut önerileri ortaya koyduğumuz rapor çalışmamızı hatırlatmak isteriz.<sup>1</sup>

**Grafik 1.** V-Dem Seçimsel Demokrasi Endeksi (Türkiye 2002-2020)



**Kaynak:** Varieties of Democracy (V-DEM) <https://www.v-dem.net/en/>.

**Açıklama:** Seçimsel demokrasi endeksi, demokrasinin minimum standardı olan adil ve özgür seçimler üzerinden ülkeleri sıralamaktadır. Grafikte 1 seviyesi seçimsel demokrasi seviyesinin en üst noktasını gösterirken 0 seviyesi seçimsel demokrasinin tamamen ortadan kalktığı seviyeyi göstermektedir. Siyaset bilimi yazınında 0.5 ise otoriter rejime geçişte bir eşik olarak kabul edilmektedir.

## Yeni Düzenlemenin Hazırlanış Yöntemi ve İçeriği Üzerine

Düzenlemenin içeriğini seçim bütünselliği ve adil ve özgür seçim kriterleri üzerinden değerlendirmeden önce demokratik rekabetin özünü önemli ölçüde etkileme potansiyeline sahip yeni düzenlemenin hazırlanış yöntemine ilişkin değerlendirmede bulunmanın faydalı olacağını düşünüyoruz. Seçimlerin meşruiyeti açısından seçim sistemine ilişkin yapılacak düzenlemelerin konunun paydaşları olan siyasi partiler ve sivil toplumun katılımıyla hazırlanması büyük önem taşımaktadır.

Birçok ülkede seçimlere ilişkin düzenlemeler iktidardaki siyasi partinin/partilerin kendisine avantaj sağlayacak maddeler içerebilir. Seçimlere ilişkin yapılan düzenlemelerin seçim mühendisliği olmasını engelleyen ve bu düzenlemelere bir reform niteliği kazandırarak seçimlerin demokratik yapısının korunmasını sağlayan temel unsur bu tip kanunların katılımcı ve kapsayıcı bir perspektifle hazırlanmış olmalarıdır. Bu şekilde hazırlanmış olan seçim sistemleri ve seçim kanunlarında yapılan değişiklikler demokratik rekabetin eşit koşullarda ve meşruiyet üreten şekilde yapılması açısından yaşamsal öneme sahiptir.

14 Mart 2022'de Cumhur İttifakını oluşturan

**Tablo 1.** Seçim Bütünselliği Projesi- Türkiye (2015-2018)

Yıl	Seçim Kanunları	Seçim Prosedürleri	Seçim Bölgesi Sınırları	Seçmen Kaydı	Parti ve Aday	Medya	Kampanya Finansmanı	Oy verme Süreci	Oy Sayımı	Sonuçlar	Seçim Otoritesi	Sıralama
2015 (Haziran)	22	68	38	49	48	28	26	46	71	69	52	234/336
2015 (Kasım)	28	60	45	51	43	25	24	43	61	68	45	250/336
2018	19	35	35	54	26	15	22	48	44	60	29	300/336

**Kaynak:** Electoral Integrity Project Mayıs 2019 Raporu <https://bit.ly/3ASgck8>. Tabloda yer alan veriler, Temmuz 2012'den 31 Aralık 2018'e kadar 166 ülkede yapılan 336 seçimi kapsayan Seçim Bütünselliği Algıları çalışmasından alınmıştır. Çalışmada yer alan veriler, seçim sürecinin her aşamasını kapsayan soruların yer aldığı anketin, yerel ve uluslararası uzmanlar tarafından yanıtlanması sonucunda elde edilmiştir. Her bir bileşen için alınabilecek en yüksek puan 100, en düşük puan ise 0'dır.

<sup>1</sup>Raporumuza ulaşmak için <https://www.dengedenetleme.org/yayin/28/Demokratik-Secimler-icin-Somut-oneriler>

Adalet ve Kalkınma Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi tarafından TBMM Başkanlığı'na sunulan Kanun Teklifi, bu çerçeveden incelendiğinde yukarıda ifade edilen katılımcı kanun yapma kriterini yerine getirmemiştir. Uzun süredir gündemde olan bu değişikliğe ilişkin kamuoyunda farklı görüşler sunulmuş ve kanuna ilişkin görüşmeler iki parti arasında kapalı müzakereler şeklinde ilerlemiştir. İzlenmiş olan bu yöntem ortaya konulan düzenlemenin Türkiye'de seçimlerin demokratik potansiyelini arttırmaktan çok iktidara belirli konularda avantajlar sağlamaya dönük düzenlemeler olduğu izlenimini kuvvetlendirmektedir. Bu nedenle ilgili düzenlemenin etkin muhalefet ve sivil toplum katılımıyla komisyonlarda müzakere edilmesi büyük önem taşımaktadır.

Son dönemde belirli aralıklarla gündeme gelen ve Siyasi Partiler ve Seçim Kanunlarında değişiklik öngören düzenlemenin içeriği uzun süredir tartışma konusu. 14 Mart 2022'de TBMM Başkanlığı'na sunulan ve 15 maddeden oluşan düzenleme ülke barajı, seçim kurullarının belirlenmesi, seçime girme yeterlilik kriterleri gibi siyasi partiler arası demokratik rekabetin özüne ilişkin önemli değişiklikler içeriyor. Bu değişikliklerden başlıcaları:

- %10 ülke seçim barajının %7'ye düşürülmesi;
- İttifakın toplam oyu ülke barajını geçtiği takdirde ilgili seçim çevresindeki milletvekili hesabının ve dağılımının ittifak içerisindeki siyasi partilerin aldıkları tekil oy sayısı üzerinden yapılması;
- TBMM'de parti grubu kurmuş olmanın tek başına seçime girme yeterliliği olmaktan çıkarılması;
- İl ve ilçe sandık kurullarına ilişkin yapılan değişiklikler;
- İl ve ilçe seçim kurulu başkanlarının ve asıl üyelerinin o il ve ilçe merkezinde görev yapan ve birinci sınıfa ayrılmış hakimler içerisinde ilk derece adli yargı adalet komisyonunca yapılacak kura çekimi ile tespit edilmesi;
- Sandık kuruluna üye bildirme hakkı olan

bir partinin; oluru olmadan başka bir parti üyesini sandık kurulu üyesi olarak gösterememesi;

- Seçim yasaklarına ilişkin "Başbakan" ibaresinin kaldırılması ve "Bakanlara ilişkin yasaklar" olarak ilgili maddelerde yapılan değişiklikler teklifte dikkat çeken düzenlemelerden başlıcalarıdır;

## Düzenlemenin İçeriğinin Adil ve Özgür Seçim Kriterleri Üzerinden Değerlendirmesi

Seçim kanunları temsilde adalet ve yönetimde istikrar gibi aynı anda sağlanması zor iki amaç arasında bir denge kurmayı amaçlayan düzenlemelerdir. Şüphesiz ki bu denge ilgili toplumun siyasi kültürü, o toplumdaki toplumsal farklılaşmalar gibi birçok farklı nedenden ötürü de bozulabilmektedir. Türkiye'deki temel sorun ise önceki seçim sistemlerinin hem temsilde adaleti hem de yönetimde istikrarı sağlamakta başarısız olmalarıdır.

### Ülke barajına yönelik düzenleme

Getirilen yeni düzenlemeye ilişkin iktidar bloğu tarafından yapılan açıklamalarda ana amacın temsilde adaletin kuvvetlendirilerek Türkiye'de demokrasinin standartlarının yükseltilmesi olduğu vurgulanmaktadır. Bu noktada yeni düzenlemenin getirdiği en büyük yenilik Türkiye'de sıkça tartışılan %10 ülke barajının %7'ye düşürülmesidir.

Denge ve Denetleme Ağı olarak çeşitli çalışmalarımızda %10'luk ülke barajının Türkiye'de temsilde adalet açısından yarattığı sorunlara değindik. Her ne kadar ülke barajının düşürülmesi temsilde adaleti kuvvetlendiren bir düzenleme olarak görülebilirse de, hem oran olarak %7 hem de bu düzenlemenin diğer maddeleriyle birlikte düşünüldüğünde bu değişikliğin temsilde adaleti sağlama potansiyeline sahip olmadığı görülmektedir.

Öncelikle %7'lik seçim barajı diğer demokratik ülkelerle kıyaslandığında hala oran olarak yüksektir. Bu çerçevede seçim barajının hem Türkiye'de parti sisteminin aşırı parçalanmasının önüne geçen

hem de temsilde adaleti kuvvetlendiren %5 bandının altına çekilmesi gerekmektedir.

### İttifak içerisindeki partilere ilişkin düzenleme

Bununla beraber seçimlerde partilerin ittifak yapmasına ilişkin düzenleme Türkiye’de ittifaka giren partiler için seçim barajını fiilen ortadan kaldırmıştır. Kamuoyunda ‘ittifak yasası’ olarak bilinen ve 2018 yılında yürürlüğe giren düzenlemede özellikle küçük partiler ittifakta oldukları için ‘artık oylarla’ milletvekili çıkartma şansına sahip olabiliyorlardı. Yeni düzenleme, ittifakı oluşturan partilerin her birinin çıkaracağı milletvekili sayısının, her seçim bölgesinde ittifak içinde elde ettiği oy sayısı esas alınarak D’Hondt<sup>2</sup> uygulamasıyla belirlenmesini öngörüyor. Bu düzenleme ittifak içerisindeki küçük siyasi partileri büyük partilerle ortak listelerden aday göstermeye teşvik ederek temsilde adaleti ve parti-milletvekili-seçmen ilişkisini olumsuz yönde etkileme potansiyeline sahiptir. Bu bağlamda getirilen yeni düzenleme halihazırda ittifak düzenlemesiyle ortadan kalkmış olan ülke barajının yarattığı temsilde adalet problemini ittifak içerisindeki küçük partilerin aldıkları oy oranları üzerinden sandalye sayısı hesaplamasıyla önemli ölçüde yeniden üretmektedir. Bu da getirilen düzenleme ile temsilde adaleti sağlamaktan çok ittifak dinamiklerini değiştirmeye dönük bir hamle amaçlandığı izlenimi vermektedir.

### Sandık kurullarının oluşumuna ilişkin düzenlemeler

Yeni düzenlemenin seçimlerin demokratik karakterine olumsuz etki etme potansiyeline sahip diğer bir maddesi ise il ve ilçe sandık kurullarının oluşumuna yönelik önerilen değişikliklerdir. Halihazırda ilgili il ve ilçede en kıdemli hakim sandık kurulu başkanı olması kuralı yeni düzenlemeyle değiştirilerek, birinci sınıf hakimler arasından kura usulüyle belirlenmesi öngörülmektedir. Türkiye’de yargı alanında yaşanan temel sıkıntılar olan yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı, Hakimler ve Savcılar Kurulu’nun yapısı ve hakimlerin coğrafi ve kürsü teminatından yoksun olmaları gibi olumsuzluklarla beraber düşünüldüğünde sandık kurullarının oluşumunda birinci sınıf hakimler arası

kura usulü, oy verme ve seçim sonrası oy sayımı süreçlerinde seçim bütünselliğini geriye götürme potansiyeline sahip bir düzenlemedir. Aynı zamanda, yeni düzenlemeyle birlikte getirilen yazılı dilekçe ile kuradan çekilme hakkı hakimler üzerinde siyasi baskı yaratma ihtimalini arttırmaktadır. Bu da sandık güvenliğini riske atabilecek bir değişikliktir. Yeni düzenlemede ortaya çıkan bir başka belirsizlik ise Ocak 2022’de göreve gelen ve 2024 yılına kadar görev yapacak hakimlerin devam edip edemeyecekleridir. Önümüzdeki seçimlerde il ve ilçe sandık kurullarının teklifteki yeni usulle oluşturulması sandık güvenliğine ilişkin bahsettiğimiz kaygıları önümüzdeki seçim sürecinde arttıracaktır.

### Siyasi partilerin sandık kurulu üyeliğine ilişkin düzenleme

Benzer şekilde yeni düzenleme ile bir siyasi partinin sandık kurulu üyesinin, onay olmaksızın bir başka parti adına çalışmaması kuralını getirilmektedir. Bu düzenleme de yerelde örgütlülüğü zayıf olan siyasi partilerin sandık kurulu üyesi bulunduramamasına neden olabilecek ve seçimlerin meşruiyeti ve sandık güvenliği açısından sorun yaratma potansiyeline sahiptir.

### Seçim yasalarına ilişkin düzenlemeler

Yukarıdaki sorun alanlarına ek olarak Türkiye’de seçimlerin adilliği ve özgürlüğünü önemli ölçüde ortadan kaldıran temel etkenlerden biri de kamu kaynaklarının iktidar partisi lehine seçim propagandası sürecinde kullanılmasıdır. Yeni düzenleme seçim sürecinde propaganda yasalarını bakanlarla sınırlarken, siyasi partisiyle liderlik seviyesinde ilişkisi devam eden Cumhurbaşkanı’nı bu yasaklardan muaf kılmaktadır. Bu haliyle yeni düzenleme, önceki seçim sürecinde de seçimlerde adil rekabeti etkileyen önemli bir faktör olan kamu kaynaklarının seçim sürecinde iktidar lehine kullanılması uygulamasının devam edeceğini göstermektedir. Bu uygulamanın devamı seçimlerde partiler ve adaylar arası adil rekabetin sağlanamayacağı izlenimini kuvvetlendirmektedir.

<sup>2</sup>Oyların milletvekili sayısına dönüştürme formüllerinden olan D’Hondt uygulamasında partilerin bir seçim bölgesinde aldığı oy miktarı, bölgenin milletvekili sayısına ulaşana kadar 1’den başlayarak bölünüyor. Bunun sonucunda elde edilen sayılar en çoktan en aza sıralanıyor ve milletvekili sayısı dağıtılıyor. Bu hesaplama bölgedeki milletvekili sayısına ulaşılan kadar sürüyor.

## SONUÇ VE SOMUT ÖNERİLER:

Türkiye’de uzun süredir tartışılan seçim kanunu düzenlemesi temsilde adalet sorununu, ülke barajını düşürmesine rağmen, yeniden üretme potansiyeline sahiptir. İttifak içerisindeki siyasi partilerin aldıkları oy oranında Mecliste temsil imkanı bulabilecek olmaları temsilde adaletten ziyade küçük partileri büyük parti listelerinden seçime girmeye zorlayarak aşkın temsile<sup>3</sup> neden olabilir. Benzer şekilde yeni düzenlemenin bazı maddeleri seçimlerin adillliğini ve özgürlüğünü daha da geriye götürme riskini taşımaktadır. Yeni düzenlemenin hazırlanış yöntemi de kanun teklifinin seçim ve siyasi parti reformundan çok seçim mühendisliği niteliği taşıdığı izlenimini kuvvetlendirmektedir.

Türkiye’de seçim bütünselliğini kuvvetlendirecek bir düzenleme kapsamlı bir siyasi parti ve seçim kanunu reformunu gerektirmektedir. Bu iki alanda yapılacak düzenlemeler katılımcı bir perspektiften ve müzakereye dayalı bir süreç işletilerek yapılmadığı takdirde, hem vatandaş hem de demokratik rekabetin ana aktörleri olan siyasi partiler nezdinde meşruiyet kazanmaları olanaksızdır. Bu ise yapılan düzenlemelerin, seçimlerin demokratik niteliğini kuvvetlendiren bir seçim reformundan çok iktidardaki siyasi partileri seçimlerde avantajlı kılmaya yönelik düzenlemeler olduğu algısını kuvvetlendirmektedir.

Bu nedenle, Denge ve Denetleme Ağı olarak 14 Mart 2022 tarihinde Meclis’e sunulan kanun teklifinin muhalefet partilerinin ve sivil toplumun etkin katılımıyla komisyon sürecinde yeniden değerlendirilmesi gerektiğini vurgulama ihtiyacı duyuyoruz. Demokratik rekabetin özüne ve en temel bileşenine yönelik düzenlemeler, demokratik temsil, çoğulculuk, kapsayıcılık ve katılımcılık ilkeleri hayata geçirildiğinde demokrasiyi kuvvetlendirici sonuç doğurabilirler. Demokratik rekabete ilişkin yapılacak düzenlemeler temsilde adaleti güçlendiren, partiler arası yıkıcı kutuplaşmayı azaltan, seçmen-temsilci ilişkisini güçlendiren, yönetimde istikrarı koruyan, hükümetleri hesap verebilir kılan, toplumda farklı kesimlerin temsilini sağlayacak olan siyasi partilerin kurulmasını kolaylaştıran düzenlemeler olmalıdır. Bu bağlamda yapılacak ve demokratik standartları yükseltecek olan bir reformun da Türkiye’de siyasi partilerin örgütsel yapıları, parti finansmanı, seçimlerin denetimi, bağımsız, özgür ve çoğulcu medya ve sivil toplumu sağlamaya dönük bütüncül bir bakış açısıyla ve katılımcı bir yöntemle yapılması gerekmektedir.

<sup>3</sup>Aşkın temsil bir siyasi partinin aldığı oy oranına kıyasla yasama erkinde daha fazla temsil imkanı bulmasını ifade etmektedir. Aşkın temsilin teri olan eksik temsil de ise siyasi partilerin aldıkları oy oranından daha az temsil imkanı bulunmaktadır. İki durum da temsilde adalet ilkesi bağlamında sorun teşkil etmektedir.