

# SEÇİMLER, DEMOKRASİ VE TEMSİL

Ecehan BALTA

Türkiye’de seçimler, son iki yılda siyasal gelişmelere damgasını vurdu. Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile başlayan tartışma, 22 Temmuz 2007’de yapılan Genel Milletvekili Seçimlerinde 1980 sonrası bir partinin görülen en yüksek oy oranını alması ile sonuçlandı. Arkasından, Türkiye 11 inci Cumhurbaşkanı seçti. 21 Ekim tarihinde yapılan referandumla Cumhurbaşkanı seçim süresi beş yıla indirildi. Yeni Anayasa paketinde de seçimlerle ilgili çeşitli düzenlemeler bulunmakta.

Referandum ve genel oy ilkesi ile yapılan hükümet seçimleri, Cumhurbaşkanı’nı halkın seçmesi tartışmaları, seçim sistemleri ve bu sistemlerdeki değişime bakmanın bugün her zamankinden daha anlamlı olduğu düşüncesindeyiz. Bu nedenle, seçim sistemleri ve “demokratik seçimlerin gelişimini hatırlamak üzere, aşağıdaki makaleye dergimiz sayfalarında yer vermeyi uygun bulduk.

**D**emokrasilerde “egemenlik” halka aittir. Günümüzde halk bu egemenliğini ancak seçilmiş temsilcileri aracılığıyla kullanabilir. O halde en basit anlamıyla “halk yönetimi” olan demokraside seçim merkezi bir öneme sahiptir. Zira ülkenin genişliği, insan unsurunun fazlalığı ve yönetimin ehliyet ve liyakat gerektirmesi gibi sebeplerden dolayı demokrasi gerçekte halkın kendisini yönetecek temsilcilerini seçimle belirlediği bir “temsili demokrasi” olmak

durumundadır. Ancak, aşağıda da tartışılacağı üzere, günümüzde temsili demokrasi klasik anlamından çok bir takım doğrudan demokrasi araçları kullanılarak “yarı doğrudan demokrasi” ya da “yarı temsili demokrasi” biçiminde de uygulanabilmektedir. Temsili demokrasi ise, seçimi zorunlu kılar. Çünkü halk adına yönetecek kimseler, seçimle belirlenecektir. Genel oya dayanan seçme hakkı ve seçim hürriyeti demokratik devlet yönetiminin vazgeçilmez şartlarıdır. Düzenli aralıklarla yapılacak yarışmacı (serbest) seçimlerin, genel oy, eşit oy, oy verme hürriyeti, oyun gizliliği, açık sayım ve döküm ile seçimlerin yargı organlarının yönetim ve denetiminde yapılması gibi, bilinen temel unsurlarının demokratik bir sistemde mutlaka kabul edilmiş ve güvenceye bağlanmış olması gerekir.

Demokrasilerde tercih konusu olabilecek bir tartışlık olarak, temsili demokrasi ve referandumu demokrasi ayırımına da burada değinmek gerekir. Kökenini klasik “temsili demokrasi” ile “doğrudan demokrasi” anlayışında bulduğumuz bir çatışma olarak bu sorun, demokrasi teorisinde geniş bir tartışma konusu olmakla birlikte, günümüz demokrasilerinde giderek yaygınlaşan referandum kurumunun değişik yoğunluklarda olmak üzere benimsenmesi düşüncesi ağır basmaktadır. Lijphart, çoğunlukçu demokrasinin bir unsuru olarak onun tamamen temsili oluşuna işaret ederken, aynı zamanda da bunun çoğunlukçu demokrasiyi, diğer unsurların aksine, kendisi de bir temsili demokrasi modeli olan oydaşmacı demokrasi modelinden ayırt etmediğini

belirtmektedir. Yazara göre, referandum ve diğer doğrudan demokrasi araçları, hem çoğunlukçu hem de oydaşmacı teorilere yabancı olmakla birlikte, bu iki demokrasi modelinin uygulamalarında yer almaktadır. Vedel'e göre, referandumların bazı sınırları bulunmakla birlikte, demokrasinin mantığı doğrudan demokrasi lehindedir.

Halkın egemenliğini kabul ettiğimizde, onun somut konularda karar vermesini de yadırgamamak gerekir. Zira Batı Avrupa'da yakın zamandaki birçok örneğin gösterdiği gibi, seçmenlerin, seçilmiş temsilcilerden farklı düşünceleri olabilir. Parlamentonun egemenliği anlayışı ile özdeşleşen İngiltere'de bile referandumlar yapıldığına göre, bu kurumun tamamen dışlanması doğru değildir. Ancak, referanduma başvurunun sıklığı, ülkenin şartlarına; demokratik kurumların gelişme derecesine; çoğulcu bir kitle haberleşme imkanının varlığına bağlı olmalıdır.

**Siyasal temsil bakımından karşıt tercihler esas itibarıyla seçim sistemi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Seçim sistemleri genellikle anayasalarla belirlenmemekle birlikte, siyasal sonuçları bakımından maddi konulara ilişkin anayasal düzenlemelerden daha fazla önem taşırlar. Bu nedenledir ki, G. Burdeau seçim sistemini, "uygulamada devletin tek ve gerçek anayasası" olarak nitelendirmektedir.**

Seçim sistemleri genel olarak iki ana tipe ayrılmaktadır. Bu ana tipler, istikrar ilkesine önem veren çoğunluk sistemleri ile eşitlik ve adalet ilkelerine dayanan nisbi temsil sistemleridir. Bu iki ana tipin kendi içlerinde çeşitli alt versiyonları bulunduğu gibi, bunlar dışında, çoğunluk ve nisbi temsile ait unsurların ya da her iki sistemde de bulunmayan tekniklerin (dar seçim çevreleri, seçim barajları, kontenjan adaylığı gibi) birleştirilmesi suretiyle sayısız seçim sistemleri üretilebilmektedir ki, bunları ortak bir başlık altında "karma sistemler" olarak kategorize etmek mümkündür. Lijphart'ın yaptığı ayrıma göre, çoğunlukçu demokrasinin tipik seçim sistemi çoğunluk (tek-isimli nisbi veya mutlak) sistemi iken, oydaşmacı demokrasiler kural olarak nisbi temsil sistemini kullanır. Çoğunluk sistemleri, oyların nisbi ya da mutlak çoğunluğunu elde eden partilere parlamentoda artık temsil sağlayarak, belli bölgelerde yoğunlaşmamış olmaları durumunda, azınlıkların temsiline imkan tanımaz. Buna karşılık nisbi temsil sistemleri, oyları sandalyelere orantılı olarak dönüştürmek suretiyle, küçük dil, din, ırk ve etnik kökene dayalı azınlıklar ile küçük grupların temsilini sağlamaya çalışır. Öte yandan her seçim sisteminin farklı mekanik ve siyasal sonuçları bulunmaktadır. Bir toplumda seçim sistemi tercihi yapılırken bütün bu faktörler dikkate alınmaktadır.

Demokrasilere ve demokrasiye geçiş sürecindeki ülkelere genel olarak baktığımızda, en yaygın olarak benimsenen seçim sisteminin nisbi temsil olduğunu görüyoruz. Gerçekten de, istikrarlı demokrasilerden Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, İzlanda, İsrail, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, İsveç, İsviçre ve İrlanda (devredilebilir tek oy); Latin Amerika ülkeleri; Doğu Avrupa ülkelerinden Romanya, Polonya, Macaristan, Çek ve Slovak Cumhuriyetleri ve Türkiye nisbi temsil sisteminin değişik türlerini benimsemişlerdir. Çoğunluk sisteminin nisbi ya da mutlak çoğunluk türünü benimseyen ülkeler, ABD, İngiltere, Kanada, Fransa, Yeni Zelanda ve Avustralya'dır<sup>11</sup>. Son olarak, Almanya, İtalya, İspanya, Portekiz, Yunanistan ve Japonya'da (devredilmez tek oy) ise, karma sistem olarak adlandırabileceğimiz birbirinden farklı seçim sistemleri kabul edilmiştir. Bu ülke-

lerin karma seçim sistemleri, basit çoğunluk ve nisbi temsilin birleştirilmesi (Almanya ve İtalya); seçim çevrelerinin küçültülmesi (İspanya ve 1983-1995 arasında Türkiye); yüksek barajların konulması (Yunanistan ve 1995 öncesi Türkiye) ya da kontenjan adaylığı uygulanması (1987-1995 arasında Türkiye) gibi yöntemlerle üretilmiştir.

Çeşitli dönemlerde demokrasiye geçiş yapan Latin Amerika ve daha yeni olarak Doğu Avrupa ülkelerinden hiç birisinin Anglo-Amerikan modeli bir çoğunluk sistemini benimsememiş olması oldukça ilginçtir. Şartları diğer ülkelere göre daha özel olmakla birlikte, Güney Afrika Cumhuriyeti'nde de demokrasiye geçiş döneminde nisbi temsilin uygulandığını görmekteyiz. Bu ülkelerde demokrasiye geçişte ve bunun bir parçası olan yeni anayasaların yapımında, yoğunluğu ülkelere göre değişmekle birlikte, daha çok bir uzlaşma ve katılma eğilimi belirlemiştir. Bu nedenle, gelecekteki oyunun kurallarını düzenleyen en önemli kurumlardan seçim sisteminin de, çoğulcu demokrasiye daha uygun olan nisbi temsil sistemi olması tercih edilmiş olabilir.

Anayasal düzenlemede seçim sistemi konusundaki bir tercih de, seçim sisteminin anayasada yer alıp almayacağı konusunda ortaya çıkmaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi, demokrasilerde genellikle seçim sistemi, anayasada değil, seçim kanunlarında düzenlenmektedir. Bununla beraber, bizce, siyasal sonuçları itibarıyla anayasal düzenlemeler kadar, hatta daha önemli olduğu belirtilen seçim sisteminin, oydaşmacı demokrasileri kuran uzlaşmacı bir anlayışla, oyunun bütün ya da en azından başlıca taraflarınca belirlenmesinden sonra, anayasaya konulması yerinde olur. Seçim sisteminin türü ve temel ilkeler anayasada yer aldıktan sonra, diğer bütün ayrıntılar seçim kanunlarına bırakılmalıdır. Ancak, anayasaya seçime ilişkin bütün kurallar (geniş anlamda seçim sistemi) değil, sadece oyların sandalyelere dönüştürülmesi ve bazı temel ilkelerin (dar anlamda seçim sistemi) konulması halinde bu sorun ortadan kaldırılabilir. Buna karşılık aksi görüşü savunan Vedel'e göre, seçim sisteminin anayasaya koymanın faydası, yerleşmiş demokrasilerde

tartışılmış olmakla beraber, kısa bir demokrasi geleneği olan ülkeler için, seçim sisteminin anayasaya konulması doğru olmaz. Çünkü, belli bir ülkede belli bir zamanda bir sistemin veya ötekının dönemsel ve yapısal sonuçlarını öngörmek imkansızdır.

Dolayısıyla, mevcut sistemin "ters ve umulmadık" etkilerini süratle düzeltme imkanını açık tutmak, hiç değilse makul bir deneme için seçim sisteminin normal yasama organına bırakmak gerekir. Vedel'in düşüncesinin aksine, özellikle demokrasiye geçiş yapan ülkelerde, şu ya da bu şekilde iktidarı ele geçiren bir çoğunluğun seçim sistemine ilişkin kuralları istediği gibi değiştirerek, çoğulcu yarışmayı engellemesi tehlikesi ortaya çıkabilir. İleride seçim sisteminde değişiklik yapmak gerekirse, bunu da, başlangıçta seçim sisteminin belirleyerek anayasaya koyan siyasal güçler birlikte yapmalıdırlar. Seçim sisteminde değişiklik yapacak çoğunluk sağlanamazsa, bu demektir ki, mevcut sistem üzerindeki başlangıçtaki uzlaşma devam etmektedir. O halde değiştirilmesi doğru değil demektir. Tekrar belirtelim ki, seçim sisteminin anayasaya konulması, bunun, bütün siyasal güçlerin katıldığı ve üzerinde uzlaştığı bir seçim sistemi olması halinde düşünülmelidir.

Demokratik bir seçimin taşınması gerekli olan ilkeleri T.C. Anayasası şu şekilde düzenlemiştir (m.67): "Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak, seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasi parti içinde siyasi faaliyette bulunma ve halkoymasına katılma hakkına sahiptir. Seçimler ve halkoyması serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetimi ve denetimi altında yapılır."

Öte yandan Anayasaya 1995 değişikliği ile "Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir" (m.67/son) hükmü konulmakla birlikte, seçim sisteminin belirlenmesi konusu bu çerçevede kanuna bırakılmıştır.

Türkiye’de, 1983-1995 döneminde Milletvekili Seçimi Kanunu ile öngörülen seçim sistemi, seçim çevrelerinde oyların sandalyelere dönüştürülmesinde nisbi temsilin d’Hondt formülünün kullanılacağını belirtmekle birlikte, sisteme eklenen yüzde 10’luk ulusal baraj, yüzde 20 ila 50 arasında değişen seçim çevresi barajları, kontenjan adaylığı ve 2 ila 6 arasında değişen dar seçim çevreleri gibi unsurlar nedeniyle, karma bir sistem niteliğindedir. Bu seçim sistemi 1995 milletvekili genel seçimlerinden önceki seçimlerde zaman zaman bazı değişiklikler yapılmak suretiyle uygulanmıştır.

1995 yılında ise Türk seçim sistemi önemli değişikliklere uğramıştır. Buna göre sisteme karma özellik veren unsurlardan “dar seçim çevreleri” yerine, kural olarak her ilin bir seçim çevresi olması (geniş çevre) esası getirilmiş, oldukça yüksek olan seçim çevresi barajları tamamen kaldırılmış ve kontenjan adaylığı uygulamasına da son verilmiştir. Yürürlükteki seçim sistemi “nisbi temsilin d’Hondt formülü”dür. Bununla birlikte yüzde on’luk ulusal baraj kaldırılmamıştır. Buna rağmen mevcut “ulusal barajlı d’Hondt sistemi”ni, yüzde on’luk baraj yüksek olmakla birlikte, karma sistem değil, nisbi temsil olarak adlandırmak gerekecektir.

Nispi temsilin benimsenmesi halinde en önemli sorun, genellikle bu sistemde bir partinin tek başına hükümeti kuracak çoğunluğu elde edememesi nedeniyle, hükümet istikrarsızlığı olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak hükümet istikrarını her zaman tek parti hükümeti olarak anlamak yanlış olur. Bir ülkenin siyasal bölünme yapısı, parlamentoda tek parti çoğunluğunun ortaya çıkmasına elverişli değilse, bunun yapay olarak çoğunluk sistemiyle sağlanması sağlıklı ve demokratik bir yaklaşım değildir. Böyle bir durumda yapılacak şey, partiler arasında uzlaşmaya dayalı hükümetlerin oluşturulmasıdır. Türkiye, 1990’lı yıllarını bu tür koalisyon hükümetleri ile geçirmiştir. DYP, MHP, ANAP, Saadet Partisi, CHP ve DSP’nin sağ ve sol gözetilmeksizin birbirleri ile yaptıkları koalisyonların temel nedeni, bu partilerin hiçbirisinin yüzde 30’a yaklaşmayan oylarının neden olabileceği meşruiyet sorununu ortadan kaldırmaktır.

28 Şubat 1999 askeri muhtırası ile Saadet Partisi’nin bu koalisyon seçenekleri arasından çıkartılması, merkezin daha sağındaki seçmen için bir alternatif, dolayısıyla da bir meşruiyet sorununu tekrar gündeme getirmiştir. Bu seçmeni temsil edecek adres ise 2002 seçimlerinde iktidara gelen ve 2007 seçimlerinde oy oranını yükselterek iktidarını perçinleyen Ak Parti olmuştur. Fakat Ak Parti de bu arada hızla merkeze yaklaşmış, asker, sivil bürokrasi, halk ve egemenler arasındaki dengeden kaynaklı meşruiyet sorununu o da böylece çözmüştür.

Referandum, halkın doğrudan oy kullandığı bir mekanizma olarak temsili demokraside bazı rahatlamalar sağlar. İktidarın kendi kendine alma sorumluluğunu üstlenemeyeceği ya da üstlenmesinin radikal sorunlara gebe olduğu durumlarda referandum; halkın kendi kendine karar vermesi, rejimi rahatlatan bir unsur olarak işlemektedir. Oysa referandum, orijinal olarak temsili demokrasi ile doğrudan demokrasi arasında, temsili demokrasiyi doğrudan demokrasiye yakınlaştıran bir form olarak kabul edilir. Fakat, soruların belirli, anlaşılabilirliğinin sınırlı olduğu durumlarda referandum sadece egemen olanın sorduğu sorunun onaylanması ve böylece yanıtın meşruiyetinden doğacak sorunun ortadan kalkması anlamını taşımaktadır.