

# ETKİN MECLİS İÇİN NASIL BİR SİYASİ PARTİ VE SEÇİM SİSTEMİ?

İhtiyaçlar, Ölçütler, Öneriler



# SUNUŞ

*Denge ve Denetleme Ağı (DDA), toplumun çeşitli kesimleri ile farklı siyasi görüşlerden ulusal / yerel düzeyde 266 sivil toplum örgütünün, katılımcı ve çoğulcu demokrasinin güçlenmesi için bir arada çalıştığı bir harekettir. 2011 yılında yeni anayasa çalışmaları sırasında bir araya gelen Ağ, Temmuz 2012’den bu yana izleme, politika üretimi, kamuoyu oluşturma ve savunuculuk çalışmaları yaparak, Türkiye’nin demokratikleşmesinde vazgeçilmez olan denge denetleme sisteminin güçlendirilmesine katkı sunmayı hedefler. DDA, işleyen bir denge denetleme sistemi için reforma ihtiyaç duyulan yedi alanda çalışan “reform grupları” aracılığıyla faaliyet gösterir. Bu yedi reform alanı, anayasa, yasama, yürütme, yargı, medya, yerel yönetimler ve sivil toplum’dur.*

*Bu rapor, Meclisin yasaları etraflıca müzakere etmesi, seçimlerde vatandaşların oylarının Meclise yansıması ve siyasi partilerin demokratik olmasını sağlayacak reformlar üzerine alışan DDA Yasama Reformu Grubu’nun çalışmaları kapsamında hazırlanmıştır.*

# İÇİNDEKİLER

<b>1.GİRİŞ: DENGELER VE DENETLEME AĞI'NIN SİYASİ PARTİ VE SEÇİM SİSTEMİYLE İLGİLİ DURUŞU</b>	<b>1</b>
<b>2.YÖNETİCİ ÖZETİ</b>	<b>5</b>
<b>3.DEMOKRATİK REJİMLERDE SİYASİ PARTİLER VE DEMOKRATİK SİYASİ PARTİ YAPISI İÇİN ÖLÇÜTLER</b>	<b>8</b>
3.1 Siyasi parti tanımı ve işlevleri	8
3.2 Parti içi demokrasi ve demokrasiyle ilişkisi	9
3.3 Parti disiplini, parti içi demokrasi ve ifade özgürlüğü	10
3.4 Siyasi partiler için ölçütler	10
<b>4.DEMOKRATİK REJİMLERDE SEÇİMLER, SEÇİM SİSTEMLERİ VE DEMOKRATİK BİR SEÇİM SİSTEMİ İÇİN ÖNERİLER</b>	<b>14</b>
4.1 Özgür ve adil seçimler ve unsurları	14
4.2 Seçim Barajları ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme	15
4.3 Seçim sistemi ve demokrasi ilişkisi	15
4.4 Seçim sistemleri için ölçütler	16
<b>5.MECLİS, ETKİN MİLLETVEKİLİ VE VATANDAŞ İLİŞKİSİ</b>	<b>19</b>
5.1 Temsilci olarak milletvekili	19
5.2 Yasa yapıcı olarak milletvekili	21
5.3 Denetim yapan milletvekili	21
5.4 Denetim ve hükümet sistemi ilişkisi	22
5.5 Bütçe denetimi	22
5.6 Milletvekili adaylarının ön seçim yoluyla belirlenmesi için ölçütler	23
5.7 Siyasetin finansmanı	25
5.7.1 Siyasi partilerin finansmanı	26
5.7.2 Seçim kampanyalarının finansmanı	28
<b>6.ÖLÇÜTLER İŞİĞİNDA TÜRKİYE'DE DURUM DEĞERLENDİRMESİ</b>	<b>30</b>
<b>7.TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER</b>	<b>35</b>
<b>EK 1: SEÇİM SİSTEMLERİ KATEGORİLERİ</b>	<b>37</b>
<b>EK 2:OYLARIN SANDALYE SAYISINA YANSIMASINDA SEÇİM SİSTEMLERİNİN ETKİSİ</b>	<b>38</b>
<b>KAYNAKLAR</b>	<b>41</b>



# 1.GİRİŞ: DENGE VE DENETLEME AĞI'NIN SİYASİ PARTİ VE SEÇİM SİSTEMİYLE İLGİLİ DURUŞU

**D**enge ve denetleme mekanizmaları oturmuş bir demokrasiyi tesis etmek, müreffeh, istikrarlı ve huzurlu bir Türkiye için vazgeçilmez bir hedeftir. Denge ve Denetleme Ağı olarak yeni bir anayasa hayaliyle ortaya çıktığımız ilk günden bu yana ısrarla dile getirdiğimiz bir talep var: Haklarımızın tam manasıyla korunduğu demokratik ve adil bir Türkiye’de, huzur, refah, güven ve barış içinde yaşamak. Bu hedef doğrultusunda Türkiye’nin her yerinden 280<sup>1</sup> sivil toplum kuruluşu olarak durmadan üretiyor ve bu hedefi dillendirmeye devam ediyoruz. Geldiğimiz noktada denge ve denetleme kavramı, bütün siyasi partilerimiz için ortak bir hedef haline gelerek siyasi programlara girmiş durumdadır. Bu ilerlemedeki rolümüzün bilinciyle, ülkemizin gündemindeki konulara, tarafsız bir perspektiften denge denetlemeye dayalı alternatifler üretmeye devam ediyoruz.

Nisan ayında gerçekleşen anayasa değişikliği referandumuyla ülkemizin hükümet sistemi önemli ölçüde değişerek, cumhurbaşkanının yürütme görevini yerine getireceği yeni bir modele geçildi. Hükümet sistemi değişikliği, doğal olarak, başka birçok alanda düzenleme yapılması zorunluluğunu da beraberinde getirdi. Referandumun ardından uyum yasaları hazırlama sürecini başlatan TBMM, birçok farklı kanunda değişikliğe giderek, Temmuz ayında bu çalışmanın Meclis İç Tüzüğü ile ilgili bölümünü tamamladı.

Bu değişikliğin birçok farklı alana etkisi olmakla birlikte, en önemlisi yasama ve yürütme arasındaki ilişki üzerinde oldu. Öyle ki, bundan önce yürütme organı TBMM tarafından seçilip onun içinden çıkarken, artık halk tarafından ayrıca seçiliyor olacak. **Bu yeni rol dağılımının en önemli sonucu, TBMM’nin nihai yasa yapıcı ve hükümeti denetleyici rollerinin tescillenmesi olmuştur.** Öyle ki bundan önce parlamenter sistem içerisinde daha ziyade bakanlıklarda bürokratlar tarafından yürütülen yasa hazırlıkları, bu noktadan sonra münhasıran Meclis tarafından yapılıyor olacak ki bu husus, değişiklik teklifini getiren partilerin temsilcileri tarafından birçok defa teklifin faziletleri arasında zikredilmiştir.

**TBMM’nin zikredilen önemli işlevi layıkıyla yerine getirebilmesi, TBMM’nin hangi usul ve süreçler sonucunda olduğu, hangi yapı ve kurumların bu süreçte etkili olduğu ile doğrudan ilişkilidir. Bu da, yasama organının oluşumundaki en önemli örgütlenmeler olan siyasi partiler ile usul ve sürecin belirleyicisi olan seçim sistemlerini masaya yatırmayı gerektirir.**

Farklı kesimleri temsil eden, yasa yapımına katılırken seçmenin talebine öncelik veren, diyalog kurabilen, müzakere yürütebilen, uzlaşmaya varabilen, seçmenine karşı sorumlu hisseden, hesap verebildiği kadar hesap da sorabilen, yani denetleyen milletvekillerinin varlığı, her zamankinden daha önemli hale gelmiştir.



Meclis, ancak böyle milletvekillerinden oluşursa, çoğulcu temsille, etkin yasama ve denetim işlevlerini olması gerektiği gibi yerine getirebilir.

Milletvekillerinin yukarıda sayılan niteliklerine haiz olarak, etkin ve verimli çalışabilmesi için güçlerini en önce vatandaştan almaları gerekir. Çünkü vekillerin, görevleri sırasında kullandıkları geçici yetki ve kaynaklar zaten vatandaşlara aittir. Öyleyse milletvekili, öncelikli olarak seçmene hesap verme sorumluluğuyla çalışmalıdır.

**Bunun için seçmen ve vekil arasında, adaylık sürecinden başlayan, şeffaf, denetlenebilir ve sürekliliği olan bir ilişki, bir sistem kurulması gerekir.** Bu sistemin kurulması ancak, hem siyasi parti sistemi hem de seçim sisteminde hayati düzenlemelerin yapılmasıyla mümkündür.

**Siyasi parti sisteminde düzenlemeler gerektirir,** çünkü milletvekilleri siyasi partilerin bağrından çıkar. Yani, etkin milletvekilinin Mecliste yer almasında, siyasi partilerin yapısı / nasıl oluştuğu (*kendi içindeki seçim ve yönetim süreçleri*), *nasıl çalıştığı (nasıl finanse edildiği, kararların nasıl alındığı gibi) ve seçim yarışına nasıl dahil olduğu (aday seçimi, seçim barajı gibi) belirleyicidir.*

**Seçim sisteminde düzenlemeler gerektirir,** çünkü seçim sistemi, hangi partinin iktidar olacağı, hangi partinin mecliste kaç sandalye kazanacağına etki eder. Yani etkin çalışan bir Meclisin oluşmasında, seçim çevresinin nasıl belirlendiği, seçmen kütüklerinin nasıl oluşturulduğu, oy pusulalarının nasıl tasarlandığı ve oyların nasıl sayılacağı gibi unsurları etkileyen seçim sistemi belirleyicidir.

Milletvekillerimizin nasıl seçildiği, adaylık süreçleri ve bu süreçlerin finansmanı konusu, yer yer arka planda kalmakla birlikte, Türkiye’de güncelliğini hiçbir zaman yitirmeyen bir tartışma konusudur. Siyaset bilimi literatüründe bir seçim sistemi kurgulanırken bakılan en önemli kriter “temsilde adalet, yönetimde istikrar” ilkesidir. Türkiye’de bu kriteri dengeli ve etkili bir şekilde pratiğe aktarmayı başarabilen bir sistemi tam olarak kurabilmek bugüne kadar mümkün olmadı. Bu sonuca, çok partili hayata geçtiğimizden beri yürürlüğe koyup kaldırdığımız üç farklı seçim kanunu ve sayısız seçim sistemi değişikliğine bakarak da ulaşabiliriz. Ancak son sistem değişikliğiyle bu konu, demokrasimizin geleceği açısından ayrı bir öneme kavuştu. Özellikle sistem değişikliği sonrası bu ihtiyacın kaçınılmaz hale geldiği hem mecliste grubu bulunan dört partinin önde gelen temsilcileri hem meclis

dışında bulunan siyasi partiler hem de sivil toplum kuruluşları tarafından son dört aydır ısrarla dile getirilmektedir.

Öyleyse, temsil, yasama ve denetim işlevlerini layıkıyla yerine getiren bir Meclisin oluşabilmesi, demokratik bir siyasi parti ve seçim sisteminin varlığıyla yakından ilişkilidir. Öyle ki, milletvekillerinin adaylık sürecinden başlayarak seçilmelerinde parti genel merkezlerinin ve liderlerinin çok büyük etkiye sahip oldukları ve seçmenlerin sadece en son adım olan seçim sandığında sürece dahil olmaları bu alandaki en yaygın eleştiriler olmuştur. Örneğin, siyasi tarihimizde nadiren gitmiş olduğu bir il veya bölgeden aday gösterilen ve seçilen milletvekilleri ile çok sık karşılaşırız. Aynı şekilde İstanbul, Ankara gibi şehirlerde yaşayan vatandaşların genellikle seçtikleri milletvekillerinin kim olduğundan dahi haberdar olmadıklarına tanıklık etmişizdir.

Bütün bu veriler ışığında, TBMM’nin yeni yasama dönemindeki ilk gündem maddelerinden birinin, siyasi parti ve seçim sistemi olacağı anlaşılmaktadır. **Bizim de bu raporu ortaya çıkarmaktaki esas gayemiz, çoğulcu bir temsil kabiliyetine sahip, yasama faaliyetlerini vatandaşların ihtiyaçları doğrultusunda gerçekleştiren ve etkin denetim yapan bir meclisin oluşmasına hizmet edecek siyasi parti ve seçim sistemi için sağlıklı bir tartışmayı teşvik etmektir.** Ancak bugüne kadar siyasi parti ve seçim sistemi hep baraj, istikrar, hangi seçim sistemi olmalı gibi konularla birlikte ele alındı; siyasi parti ve seçim sisteminin Meclis’in oluşumuna ve daha da önemlisi yerine getirmesi gereken işlevlerine etkisi üzerinde pek durulmadı. Türkiye’de milletvekilleri ve seçmenler arasında hem kültürel (hesap sorma kültürünün olmaması) hem de mevzuata bağlı sebeplerle (seçim ve siyasi parti sistemi) kopuk olan ilişki, seçmenlerin milletvekilleri karşısında denetim yönünden ellerinin zayıf olması ve milletvekillerinin kendi seçmenlerinden ziyade parti genel merkezlerini hesap verecek merciler olarak benimsemeleri gibi hususlar, bu alanda yapılacak yeni düzenlemelerde seçmen lehine değiştirilmesi gereken en önemli unsurları oluşturmaktadır. **Dolayısıyla bu raporun amacı, vatandaşların gereksinimlerini belirleyecek uygulamalar için gerekli olan siyasi parti ve seçim sistemine ilişkin ihtiyaç, ölçüt ve önerileri ortaya koymaktır. Bu çerçevede oluşturulurken gözetilen ana ilke, vatandaşların demokrasilerde nihai karar vericiler olduğu, sistemin onların fayda ve gereksinimlerini gözetmesi gerektiği**



## **ve siyasetle vatandaşlar arasında hesap verebilirlik ekseninden bir ilişki kurulması ihtiyacıdır.**

Özellikle gelişmiş demokrasilerde, şeffaflık ve etkin vatandaş denetimi, milletvekillerinin ellerini güçlendiren ve yasama faaliyetinin etkinliğini artıran bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Ne yazık ki, ülkemizde hesap verme kültürü çok gelişmemiş, milletvekillerinin hesap verme mekanizmalarının artırılması, onların elini bağlayacak bir yaklaşım olarak görülmüştür. Halbuki seçmene karşı sorumlu olduğunun ve hesap vereceğinin farkında olan milletvekilleri, çarpık ilişkilere girmekten ve kendi seçmenleri aleyhinde yasama faaliyetlerinden mümkün olduğunca uzak durmak yönünde güçlü bir motivasyona sahip olacaktır. Bununla birlikte, eğer vekiller vatandaşların kendisini denetle(ye) meyeceği yönünde bir fikre sahip olurlarsa, bu durumda daha dar siyasi çevrelerin, parti genel merkezlerinin veya başka grupların etkisinde kalmaya müsait olurlar. Bu da dolaylı olarak hem yasama, hem de yürütme faaliyetinin kalitesini düşürür.

Değişikliğin etkilediği başka bir unsur da siyasi partilerimizdir. Ülkemizde 100 yılı aşkın süredir yürürlükte bulunan parlamenter sistemin en önemli sonucu, rekabetçi ve renkli bir siyasi parti sistemi olmuştur. Öyle ki, çok partili sisteme geçtiğimiz 1950 yılından bu yana TBMM’de yoğunlukla en az dört parti temsil edilmiş, bu rakam nadiren üçe düşmüştür. Bu kadar renkli bir siyasi parti yelpazesinin varlığı, Türkiye toplumunun birçok farklı arka planı içerisinde barındıran çoğulcu yapısının doğrudan bir sonucudur.

Ne var ki siyasi partilerimizin vatandaşların serbestçe katılabildiği ve çalışmalarına dahil olabildiği kurumlardan çok, liderlerin veya dar merkez kadrolarının çok belirleyici olduğu hiyerarşik örgütlenmeler olduğu görülmektedir. Bu sorun büyük ölçüde siyasi partilerin iç yapılarını ilgilendiren kanun ve düzenlemelerle ilişkilidir. Bu düzenlemelerde lider veya merkez karar organlarına verilen büyük yetkiler, parti içi demokrasilerin gelişmesini engellemektedir. Örneğin, milletvekili adaylarının seçilmesi sürecinde seçmenin katılımı yerine büyük ölçüde parti merkezlerinin ve liderlerinin belirleyici olduğu bir süreç işlemekte, bu da daha en başından sürecin katılımcılığını olumsuz etkilemektedir.

Bu noktada Meclisin ve vekillerimizin etkin çalışmalarında önem arz eden başka bir husus da,

vatandaşlarda hesap sorma ve katılım kültürünün varlığıdır. **Seçmenlerin kendi vekilleriyle aktif bir ilişki kurabilmeleri, kendi taleplerini etkin bir şekilde meclis gündemine taşıyabilmek üzere yasama sürecine aktif katılımları ve gerekli yerlerde vekillerini denetleyebilmeleri, yasama faaliyetinin etkinliği açısından çok önemlidir.** Bunun için seçmen ile vekil arasındaki ilişkinin en baştan doğru biçimde oluşturulması gerekmektedir. Ancak mevzuat ve sistemdeki değişiklik bu ilişkiyi düzeltme yolunda atılacak çok gerekli bir adım olmakla birlikte, tek başına yeterli değildir. Çünkü mevzuat değişikliği sorunun sadece bir tarafına yönelik bir müdahale olacaktır. Bu noktada seçmenler olarak bizlere de büyük sorumluluk düşmektedir. Doğru hesap sorma ve katılım kanalları oluşturulduktan sonra, vatandaşlarımızın da bu kanalları etkin şekilde kullanacakları bir kültürün teşvik edilmesi gerekmektedir.

Anlaşılabileceği üzere, dünyanın hiçbir yerinde bu mesele için üretilmiş bir altın sistem formülü yoktur. Seçim ve siyasi parti sistemleri Kanada ve Japonya gibi iki gelişmiş demokraside bambaşka şekilde kurgulanabilir. Çünkü iki ülkenin coğrafyası, siyasi kültürü ve demokrasi anlayışı birbirinden farklı olabilir, ancak bu farklılık iki ülkeden herhangi birisinin demokratik olmadığı şeklinde yorumlanamaz. Pek tabii ki, ülkemizde kurgulanacak sistem de Türkiye’ye özgü siyasi kültürü ve terör gibi kimi kronik sorunları göz önünde bulunduracaktır. Ancak, çok farklı olmalarına rağmen bu sistemlerin demokratik olmalarını temin eden bazı temel prensipler vardır.

Biz de, Denge ve Denetleme Ağı olarak işlevini tam olarak yerine getiren, yani

- uzlaşan, müzakere eden
- seçmen talebini göz önünde tutan
- farklı kesimleri temsil eden
- hesap verebilen ve hesap sorabilen

etkin milletvekilleri istiyoruz.

Milletvekillerimizin bizim irademizi bağımsız bir şekilde yasama faaliyetine yansıtılabilmelerini önemsiyoruz. Tüm yasama ve denetim faaliyetlerinde seçmene karşı sorumlu hissedilen, hesap veren, müzakere eden ve denetim yapan etkin milletvekilleri için de yeni bir siyasi parti ve seçim sistemi kurgulanması gerektiğine inanıyoruz. Her zaman olduğu gibi, ülkemizde denge ve denetlemeyi ilgilendiren konularda taraf



olmanın sorumluluğuyla sivil toplum olarak görüş bildirmeye devam edeceğiz.

## Kapsam

Türkiye’de süregiden seçim sistemi ve siyasi parti reformu tartışması, hükümet sisteminin değişmesi ile bir kez daha gündemde. Bu iki alan bugüne kadar hep baraj, istikrar, seçim sisteminin tipi gibi konularla birlikte ele alındı; ancak siyasi parti ve seçim sisteminin Meclisin oluşumuna ve daha da önemlisi yerine getirmesi gereken işlevlerine etkisi üzerinde pek durulmadı. Halbuki, Meclis ve milletvekillerinin asli işlevi, hangi politika ve uygulamaların vatandaşların birbirinden farklı olan ihtiyaçlarını karşılayacağını belirlemek ve uygulanmasını sağlamak olmalıdır. Bu raporun amacı, vatandaşların gereksinimlerini belirleyecek uygulamalar için gerekli olan siyasi parti ve seçim sistemine ilişkin ölçütleri ortaya koyarak, bunları gözetilen milletvekillerinin seçilmesine yol açacak bir siyasi parti yapısı ve seçim sisteminin genel çerçevesini vermektir. Bu çerçeve oluşturulurken gözetilen ana ilke, vatandaşların demokrasilerde nihai karar vericiler olduğu, sistemin onların fayda ve gereksinimlerini gözetmesi gerektiği ve siyasetle vatandaşlar arasında hesap verebilirlik ekseninden bir ilişki kurulması ihtiyacıdır.

Raporun, seçim sistemi tartışmaları esnasında bilgi kirliliğinin önüne geçmeyi sağlayacak objektif ve tarafsız verileri içermesine azami dikkat gösterilmiştir. Böylelikle, bu alandaki bir değişikliğin parlamento gündemine gelmesi durumunda tüm kesimlere kendi görüşlerini belirlemede bir kaynak belge hizmeti sunmak hedeflenmiştir. Tüm okuyucuların, rapordan, bu hedef doğrultusunda yararlanabilmelerini umuyoruz.

## Yöntem

Denge ve Denetleme Ağı, 2011 yılındaki anayasa çalışmaları sırasında bir araya gelmiş, yerel ve ulusal ölçekte çalışan birbirinden farklı siyasi görüşlere sahip 266 sivil toplum örgütünden oluşmaktadır. Ağ, belirlediği hedefler doğrultusunda reformların hayata geçirilmesi için, politika önerileri geliştiren ve bunları kamuoyu ile karar vericilerin gündemine sokan reform grupları aracılığıyla çalışmalarını sürdürmektedir. Bu

reform grupları; anayasa, yasama, yürütme, yargı, medya, yerel yönetimler ve sivil toplum başlıkları altında çalışmaktadır.

Anayasa değişiklik paketinin referandumda kabul edilmesi ile birlikte, yeni sisteme uyum yasaları sürecine girilmiş, bu sürecin en önemli unsurlarından biri olan seçim sistemi reformu gündeme gelmiştir. Bu alanda denge ve denetlemeye dayalı bir bakış açısına duyulan ihtiyacı karşılamak adına, Ağ içindeki “Yasama Reform Grubu” temsilcileri ve bağımsız uzmanlardan müteşekkil bir “Seçim Sistemi ve Siyasi Partiler Çalışma Grubu” oluşturulmuştur. Bu grup, gerek bu raporun hazırlanması için çalışmış, gerekse de önümüzdeki dönemde Ağ’ın bu kapsamda yürüteceği savunuculuk çalışmalarını belirleyecek ana yapı olarak konumlanmıştır. Rapor çalışma grubunun siyaset bilimciler ve anayasa hukukçularından oluşan bir grupta yaptığı istişareler sonucunda hazırlanmıştır. Rapor kaleme alınırken, bir değerlendirme çerçevesi oluşturmak amacıyla ölçütlere de yer verilmiştir. Bu ölçütler, alandaki evrensel değerleri yansıtmaktadır; aynı zamanda bugüne kadar bu alandaki reformlar üzerine yapılan tüm tartışmalardan da anlaşılacağı gibi, bu ülkedeki vatandaşların istek ve beklentilerini içermektedir. Hazırlanan taslak rapor, Ağ’ın tüm üyelerine gönderilerek yazılı görüşleri alınmış, rapor nihai şeklini bu görüşler ışığında almıştır. Rapor, süreç boyunca Ağ’a teknik uzmanlık desteği de veren Ebru Ağduk ve Arife Köse tarafından kaleme alınmıştır.



## 2.YÖNETİCİ ÖZETİ

**M**eclis tüm demokrasilerin kalbi olan organdır. Demokrasilerde vatandaşlar, özgür ve adil seçimler sonucunda iradelerini belli bir süreliğine temsilcilerine devreder. Meclisin bu merkezi konumunu belirleyen tek faktör elbette ki yalnız temsiliyet değildir. Bunun yanı sıra, düzenli olarak yapılan seçim dönemleri arasında vatandaşların beklenti ve çıkarlarına karşılık gelen yasaların yapılması ve yürütme organı yani hükümetin denetlenmesi de, gerek demokrasinin bir gereği, gerekse de yasamanın denge denetleme sistemindeki işlevi olarak bu organın demokrasilerdeki kilit konumunu belirler. **Bu nedenle, meclisin hangi usul ve süreçler sonucunda oluştuğu, hangi yapı ve kurumların bu süreçte etkili olduğu, yasamanın demokrasilerdeki işlevlerini yerine getirebilmesi adına, üzerinde dikkatle durulması gereken konulardır.**

Buradan hareketle, yasama organının oluşumundaki en önemli örgütlenmeler olan siyasi partiler ile usul ve sürecin belirleyicisi olan seçim sistemlerinin temel unsurları, bunların birbirleriyle olan ilişkileri ve etkileşiminin, yasama organı perspektifinden ele alınması yerinde olacaktır. Bu rapor, siyasi parti ve seçim sistemlerinin demokrasilerdeki işlevleri ile bu işlevleri yerine getirmek yolunda sahip olmaları gereken ölçüt ve ilkeleri ortaya koyarken, bunlar doğrultusunda oluşacak yasama organının işleyişini de ele alacaktır. Raporla ayrıca, bu ölçüt ve ilkeler ışığında, Türkiye'deki durumun da genel bir değerlendirmesi yapılacaktır. İlerleyen sayfalarda da görüleceği üzere, milletvekillerinin seçilmesinde önemli iki faktör olarak karşımıza çıkan “aday belirleme yöntemleri” ve “siyasetin finansmanı” başlıkları da, siyasette son dönemde önem arz eden konular olmaları itibarıyla ayrı başlıklar altında değerlendirilmiştir.

### Siyasi parti, seçim sistemi ve yasama organı arasındaki ilişki

Demokrasi idealinin ortaya atıldığı ilk dönemden bu yana, halkın kararların verildiği süreçlerde yer almasını sağlayacak çeşitli kurum ve süreçler de yapılandırılmaya başlanmıştır ki, böylece vatandaşlar sistem içindeki nihai belirleyiciler olabilsin. Tüm vatandaşların karar verme süreçlerinde etkin oldukları doğrudan demokrasilerin günümüz modern toplumunda uygulanabilirliğinin olmaması sebebiyle, “temsili demokrasi” kurum ve süreçleriyle birlikte bir sistem olarak karşımıza çıkmıştır. Vatandaşların farklı seviyelerde karar verme süreçlerinin parçası olduğu temsili demokrasilerde, sivil toplum örgütleri, ulusal ve yerel düzeyde yapılan, gönüllülük esası üzerine inşa edilen çalışmalar ve nihayetinde siyasi partiler, bir yandan vatandaşların iradelerini kendilerine çizilen çerçeve dahilinde temsil etmekle; bunu yaparken de, onların talep ve çıkarlarını gözetmekle yükümlüdür. **Siyasi partiler, diğer örgütlenmelerle karşılaştırıldığında siyaseti, siyasi kurum ve kararlar üzerinden etkileme bakımından daha kaydadeğer bir konuma ve araçlara sahiptir. Bu nedenle de demokratik rejimlerin tek örgütlenme biçimi olmamalarına rağmen, halk iradesinin en etkili organları olarak biricik bir rol ve öneme sahiptirler.**

Siyasi partiler, belli bir siyasi görüş, politika önerileri ve örgütlenme doğrultusunda bir araya gelerek, ülkeyi yönetmeye talip olur. Düzenli aralıklarla yapılan adil ve özgür seçimler, vatandaşların hangi siyasi parti ya da partilere ülkeyi yönetme yetkisini, hangisine ya da hangilerine yönetenleri denetleme, yani muhalefet olma yetkisini vereceğini belirler. **Burada önemli olan elbette, seçimlerin tek başına varlığı değildir. Seçimlerin adil olması, yani siyasi partilerin eşit koşullarda yarışmalarını sağlayacak ortamın oluşması, seçmenlerin herhangi bir baskı**





**altında kalmadan özgür iradeleriyle karar vermelerinin sağlanması gereklidir.** Bunun yanı sıra seçimlerin, çerçevesi yasalar tarafından belirlenen olağanüstü koşullar haricinde düzenli olarak gerçekleştirilmesi gerekliliği vardır.

Seçimlerin gerçekleştiği koşullar ve seçim usulleri kadar, oyların mecliste hangi oranda temsil edileceğini belirleyen **seçim sistemleri** de yasama organının oluşumunu şekillendiren önemli bir faktördür. Bir örnek vermek gerekirse, siyasi partilerin güçleri oranında yani seçimlerde aldıkları oy oranında mecliste temsil edilmelerine olanak veren nispi temsil sistemi, genelde yasama organında birçok siyasi partinin temsiline olanak verirken, bir seçim çevresinde en çok oyu alan partinin o seçim çevresindeki milletvekillerinin tümünü almasını sağlayan çoğunluk sistemiyse, genelde mecliste iki siyasi partinin temsil edilmesine yol açmaktadır.

## Parti içi demokrasi ve meclis ilişkisi

Türkiye’de uzun zamandır yapılagelen siyasi parti tartışmalarında en çok bahsi geçen “parti içi demokrasi” de, Meclise seçilen siyasi partilerin hangi ilkeler doğrultusunda çalışacaklarını belirlemesi açısından önemli bir kavramdır. Şöyle ki, kendi iç uygulamalarında – şeffaflık, hesap verebilirlik, kapsayıcılık, katılımcılık gibi – demokratik yönetim kavramlarını benimsemeyen, uygulamayan bir siyasi partinin meclise seçildiğinde bu ilkeler doğrultusunda çalışacağını beklemek gerçekçi olmayacaktır. Ancak etkin yasama, temsil ve denetim işlevini gerçekleştirme beklenen bir meclisin, modern toplumda bu ilkeler doğrultusunda çalışması kaçınılmazdır. Aksi durumlarda seçimler sadece bir prosedür olarak gerçekleşecek, seçen ve seçilen arasındaki makas gitgide açılacak, kurum ve süreçleriyle var olan ancak uygulamada eşitlik, özgürlük ve adaleti sağlayamayan melez, -bazı zamanlarda da antidemokratik- bir rejim hüküm sürecektir. **Burada vurgulanmak istenen, kurum ve süreçlerin var olması tek başına yeterli değildir. Siyasi partilerden başlayarak bu kurum ve süreçleri besleyecek ilkelerin de uygulamaya sokulması aslidir.**

## Aday belirleme yöntemleri ve siyasetin finansmanı

Özellikle bu rapor kapsamında parti içi demokrasi ile ilişkilendirilmesi gerekli olan bir diğer süreç, gerek parti yönetimi gerekse de ulusal düzeyde temsilcilerin hangi süreçler ve ilkeler doğrultusunda belirlendiğidir. Aday belirleme sürecinde sık sık kamuoyunun gündemine gelen ön seçim, adayların belirlenmesinde öne çıkan bir uygulama olmakla birlikte, parti içi demokrasinin yokluğunda genelde parti delegelerinin manipüle ettiği bir sürece dönüşmekte ve – olması gerektiği gibi- hesap veren, seçmenle bağı güçlü bir milletvekili profiline oluşmasına da yol açmamaktadır. Farklı ülkeler kendi siyasi gelenek ve kültürüne uygun yöntem ve süreçler benimsemekle birlikte, ön seçim, seçen ve seçilen arasındaki ilişkiyi beklenen seviyeye çekmekte tek başına yeterli olmayacaktır. Seçim kampanya maliyetlerinin gitgide arttığı günümüz siyasetinde adayların seçmenlerin beklentilerini karşılayacak, başka çevrelerin değil seçmenin çıkarını önceleyecek şekilde belirlenmesi her geçen gün zorlaşmaktadır. Bu nedenle, siyasetin finansmanını düzenleyen yasal çerçeve ile siyasi partiler ve adaylar tarafından benimsenecek şeffaflık ve hesap verebilirliği temel alan gönüllü uygulamalar önem arz etmektedir. Son dönemde siyasetin finansmanında hesap verebilirlik ve şeffaflığın artması için talebin ve uygulamaların artması da bu nedenle şaşırtıcı değildir.

## Hükümet sistemi değişikliği ekseninde siyasi parti ve seçim sistemi reformu

Nihai olarak tüm değerlendirmelerimizde dikkate almamız gereken önemli bir değişiklik ise, Nisan 2017 halk oylamasıyla onaylanan ve parlamenter yerine başkanlık sistemine geçişe yol açan anayasa değişikliğidir. Birçok hükmü 2019 yılında uygulamaya geçecek olan bu anayasa değişikliği, Meclisin denetim, yasama ve temsil işlevlerini layıkıyla yerine getirmesini gerekli kılmaktadır. Şöyle ki, başkanlık sistemleri farklı nedenlerden dolayı güçlü bir yürütme organının tercih edildiği sistemlerdir. Ancak demokrasilerde



bu güç, yürütmenin denetlenmeyeceği anlamına gelmediği gibi, tam tersine, bu gücü dengeleyecek bir yasama organını da beraberinde getirir. Bu yasama organının temel özellikleri ise;

- Toplumun gereksinimleri doğrultusunda yasama faaliyeti gerçekleştirebilecek altyapı, donanım ve süreçlere sahip olmak,
- Birbiriyle çarpışan öncelikleri toplumda gerilime yol açmadan müzakere etmek,
- Yürütmeyi layıkıyla denetleyebilecek mekanizma ve araçlara sahip olmak,
- Toplumun farklı kesimlerinin sesini temsil etmek yani, çoğulculuğu garanti altına alacak bir kompozisyona sahip olmak,

biçiminde sıralanabilir.

**Yukarıda da açıklandığı gibi, siyasi parti yapısı, seçim sistemi ve Meclisin oluşumu döngüsel bir ilişki ortaya koymaktadır. Herhangi birinde yapılan bir değişikliğin bir diğerine etkisi kaçınılmazdır. Bu nedenle de, bu alanlarda yapılacak değerlendirme ve reformlar bütüncül bir bakış açısıyla ele alınmalı; bunların, özellikle de son hükümet sistemi değişikliğiyle birlikte önemi gittikçe artan Meclisle olan bağları ve etkisi muhakkak göz önünde bulundurulmalıdır. Tüm bu reformlarda hedeflenen, seçmenle bağı daha güçlü, seçmene hesap veren milletvekillerinin seçilmesinin sağlandığı, vatandaşın siyasete etki etme kanallarının açık olduğu, vatandaşın çoğulculuk ilkesi üzerinden temsil edildiği bir siyasi parti yapısının ve seçim sisteminin kurgulanması olmalıdır.**



# 3. DEMOKRATİK REJİMLERDE SİYASİ PARTİLER VE DEMOKRATİK SİYASİ PARTİ YAPISI İÇİN ÖLÇÜTLER

## 3.1. Siyasi parti tanımı ve işlevleri

Hangi rejim olduğu fark etmeksizin – otoriter, totaliter ya da demokratik – siyasi partiler, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra siyasal katılmayı organize eden faktörler olmuşlardır. Bu nedenle de bazı yazarlar, partiler olmaksızın demokrasinin var olamayacağını vurgulamışlardır. [2] Siyasi parti tanımı ve işlevleri üzerinde birçok akademik çalışma yapılmış, bu çalışmaların her birinde birçok unsura işaret edilmiştir. Bu tanımlamaların hepsi bir araya getirildiğinde siyasi partiyi, *‘belli bir siyasal programa inanan insanların, bu programı seçim yoluyla halkın desteğini sağlayarak ve iktidara gelme hedefi doğrultusunda gerçekleştirmeye yönelmiş, sürekli ve istikrarlı bir örgüte sahip kuruluş’*<sup>3</sup> olarak tanımlamak mümkündür.

Bu tanımı temel aldığımızda siyasi partilerin siyasi süreçlere katılım sağlaması ve demokrasinin güçlenmesine katkı vermesi için, siyaset biliminde “işlev” adını verdiğimiz bir kapasiteyi sergilemesi gereklidir.<sup>4</sup>

## Siyasi partilerin işlevleri<sup>5</sup>

- **Siyasi görüş oluşturma işlevi:** Sosyal çıkarları bir araya getirir ve formüle eder. Siyasi partiler, toplumun beklentilerini ve sosyal grupların taleplerini siyasi sistem içinde ifade eder.
- **Seçme işlevi:** Siyasi kadrolar oluşturur ve gelecek kuşak siyasetçilerin yetişmesini sağlar. Bu kadroları seçimlerde aday olarak gösterir.
- **Siyasi talepleri bütünleştirme işlevi:** Partiler siyasi programları aracılığıyla farklı çıkarları genel bir siyasi projeye ve de siyasi bir programa dönüştürür. Seçimlerde bu program ekseninde kampanya yapar, çoğunluğun desteğini almaya çalışır.
- **Katılım işlevi:** Vatandaşlar ve siyasi sistem arasında bir bağ oluşturarak, vatandaşların siyasete katılımını özendirir. Katılımı özendirirken farklı grup ve vatandaşların kendi taleplerini gerçekleştirebileceklerine, başarı sağlayacaklarına dair bir vaatte bulunur.
- **Siyasi güç oluşturma ve yönetme işlevi:** Siyasi partiler seçimlere siyasi görev üstlenmek üzere katılırlar. Demokrasilerde genelde, hükümetin/devletin önemli bir bölümü, siyasi parti kadrolarından oluşur.
- **Meşruiyet sağlama işlevi:** Vatandaşlar,



sosyal gruplar ve siyasi sistem arasında bir bağ kurarak, siyasi düzenin vatandaşlar ve sosyal grupların vicdanında yer almasını sağlar. Böylelikle siyasi sistemin meşruiyetini temin eder ve güçlendirir.<sup>6</sup>

Siyasi partilerin bu denli kapsamlı işlevleri olduğu göz önünde bulundurulduğunda, partiler aracılığıyla seçilen milletvekillerinin görevlerini ifa ettiklerinde, siyasi partilerin ne denli baskın rolleri olabileceği de ortaya çıkacaktır. Bu baskın rol, parti modeline, parti sistemi tipine ve hatta milletvekilinin kendisine biçtiği görev ve etkinliğe göre değişmekle birlikte, yasama siyasi parti ilişkisi söz konusu olduğunda, bu işlevlerin hangi çerçevede gerçekleştirildiğine ilişkin bir değerlendirme yapmak da gereklidir.

İşleyen bir demokraside siyasi partilerden beklenti, bu işlevleri yerine getirmek olacaktır. **Ancak son yıllarda özellikle demokrasilerin içinde oldukları “kriz”, demokrasileri sadece seçimler ve oy ekseninden çıkarıp yeni bir tanımlama çerçevesinde değerlendirmeyi; siyasete, siyasi partilere ilgisi ve güveni gitgide aşınan seçmenin, bu alanlara teveccüh etmesini sağlayacak yeni bir süreç, mekanizma ve siyasi liderliğin gerekli olduğunu ortaya koymaktadır.** Daha da önemlisi, siyasi partilerin “çoğunluğun temsili” işlevinin çerçevesinin genişletilerek, bu temsilin hangi ilkeler doğrultusunda gerçekleştirilmesi gerektiğini yeniden gündeme getirmek; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık gibi demokratik yönetim ilkelerinin uygulamaya geçirilmesi için yeni bir tartışma başlatmak ihtiyacı vardır. Bu noktada da elbette siyasi partilerin yönetime gelmeden önce kendi içlerinde bu ilkeleri uygulamaları teşvik edilmeli, parti içi demokrasi uygulamalarının hayata geçmesi için hem yasal hem de toplumsal bir baskı oluşturulmalıdır.

## 3.2. Parti içi demokrasi ve demokrasi ile ilişkisi

Demokrasi en genel anlatımıyla “halkın yönetimi, hakimiyeti” ise, parti içi demokrasi de en genel ifadeyle, “üyelerin yönetimi, hakimiyeti”

anlamına gelir. Bu tanımlamanın temel alınması, parti içinde önderin mutlak hakimiyetinin de reddedileceği anlamına gelir. Bunun olmadığı partilerde, seçimle gelen üyeler, atanan üyeler karşısında daha zayıf bir konumda olmakta, siyasi parti lideri dilediği kadroları seçtirme, partiye istediği kararları aldirtma, kısacası partiyi dilediği gibi yönetme imkanına sahip olmaktadır.<sup>7</sup>

O zaman “üyelerin yönetimi, hakimiyeti” anlamına gelen parti içi demokrasi tanımı nedir? **“Üyelerin, parti içinde başta aktif ve pasif seçim hakkı, ifade özgürlükleri, bilgi edinme hakları, önerge verme hakları, hak arama özgürlükleri ve eşitlik hakları olmak üzere siyasal katılım özgürlüklerinin kanunlar veya parti tüzükleri aracılığı ile güvence altına alındığı; parti içi kararların çoğunluğun üstünlüğü prensibine uyularak oluştuğu; parti içi kararların oluşumu aşamasında demokratik kurallara riayet edilip, kararların içeriklerinin demokratik öze uygun olduğu; parti içi iktidarın tek bir merkezde toplanmadığı, parti üyelerinin parti içi kararların oluşum sürecine katılımına imkan verecek şekilde farklı organ ve örgütler arasında dikey ve yatay düzlemde paylaştırıldığı, üyelerin hakimiyetinin söz konusu olduğu bir süreçtir.”<sup>8</sup>**

Bu ideal tanımlamaya ve demokratik ülkelerin, demokratik şekilde yapılanmayan siyasi partiler tarafından yönetilemeyeceği gerçeğine ve birçok ülkede var olan ve parti içi demokrasiyi düzenleyen mevzuata rağmen, uygulamalar çoğunlukla gözardı edilmektedir. Çoğu zaman üyelerin etkisi sınırlı kalmakta, sayısal olarak az, fakat daha güçlü olan bir grup etkin olmaktadır. Bu durumun ortaya çıkmasında, üyelerin aktif katılımındaki isteksizlik, siyasi partilerin bürokratik yapılar haline gelmiş olması ve günümüz demokrasilerinde hızlı karar alma gereksinimi gibi faktörler etkin olmaktadır. Sonuçta neredeyse her zaman, siyasetten uzaklaşan, -siyasi partilerin katılım işlevine ters düşecek şekilde- partilerde karar alma süreçlerinde aktif yer almayan bir üye profili karşımıza çıkmaktadır. Eğer siyasi partiler demokrasiler için vazgeçilmez kurumlarsa, var olan durumu değiştirmek için çalışmaları gerekmektedir. Nitekim birçok siyasi parti, başta seçimlerde yarışacak adayların belirlenmesi olmak üzere birçok alanda –parti içi kararların verilmesi, politika önerilerinin oluşturulması gibi- üyelerin aktif katılımını sağlayacak süreç ve mekanizmalar oluşturmaya çalışmaktadırlar.



## Parti içi demokrasinin çerçevesi

- Parti iç işleyişinde tüm üyelerin katılımının özendirilmesi
- Üyelerin partilerde görüşlerini ifade etme imkanlarının olması
- Kadınlar, gençler, orta sınıf gibi grupların siyasi partiye katılma imkanlarının oluşturulması
- Partinin temel programı çerçevesinde kalınması koşuluyla, farklı görüşlere tolerans gösterilmesi
- Partideki üye katılımı ve karar alma süreçlerini düzenleyen kurallara uyulması
- Parti liderliğinin “sıradan üyelere” saygı duyması<sup>9</sup>

## 3.3. Parti disiplini, parti içi demokrasi ve ifade özgürlüğü

Siyasi partiler bir yandan parti içindeki demokratik ilke ve uygulamaları sağlamak ve işletmekle yükümlüken, diğer yandan da, özellikle seçim zamanlarında, seçmene karşı kendi içinde “tutarlı” bir söylem geliştirmeli, bunu destekleyen uygulamalarda bulunmalıdır. Böyle bir söylemin eksikliğini farklı zamanlarda deneyimleyen siyasi partiler, bu durumun üstesinden gelmek için farklı yöntemler geliştirmektedir.

Bu yöntemlerden biri, her bir üyenin görüşlerini özgür bir biçimde ifade edebilmesinin yolunun açılması, diğer bir ifadeyle üyelerin, partideki yaygın görüşle aynı olmayan bir fikri ifade ettiği için cezalandırılmamasıdır.

**Bu da ancak, parti içinde farklı düzeylerde tartışma ortamlarının yerelden başlayarak oluşturulması, üyelerin görüşlerini ifade edebilmelerinin önünün açılması, hatta üyelerin bu yönde cesaretlendirilmesidir. Günümüzde birçok siyasi parti bu tür durumları bir fırsata çevirerek, üyelerin aktif katılımını sağlamak, hatta partiye yeni üyeler**

**kazandırmak amacıyla kullanmaktadır.** Bunun için yeni yöntem ve mekanizmalar geliştirilmekte ve bu yöndeki arayış devam etmektedir.

Değnilmesi gereken diğer nokta, siyasi partinin programına ters düşen, parti içinde ayrılıklara yol açacak görüş ya da çalışmalara ilişkin yürütülecek iç mekanizmaların, şeffaflık ve hukukun üstünlüğü ilkeleri çerçevesinde işletilmesi gerekliliğidir. Hemen her siyasi partinin yukarıda tarif edildiği şekliyle parti bütünlüğünü zedeleyecek tüm çalışmalara karşı kendi iç mevzuatı bulunmaktadır. Burada kritik olan nokta bu mevzuatın, parti üyelerinde ve genel olarak kamuoyunda “görüş ifade edildiği için cezalandırma aracı” olarak kullanıldığına ilişkin bir kanının oluşmasına yol açmayacak biçimde uygulanmasıdır. Şüphesiz ki, hukukun üstünlüğü ilkesi ve sürecin şeffaf olarak yürütülmesi, bu kanının oluşmasını engelleyen en önemli etkenler olacaktır.

## 3.4. Siyasi partiler için ölçütler<sup>10</sup>

### İnsan haklarına saygı

Tüm siyasi partiler, İnsan Hakları Evrensel Beyanname’sinde zikredilen temel hak ve özgürlüklerden hem faydalanır hem de bu hakları destekler. Bu, özellikle demokratik siyasetin sürdürülmesinde gerekli olan örgütlenme ve ifade özgürlüğü için geçerlidir.

### Hükümetin temeli olarak meşru seçimlere saygı

Demokratik siyasi partiler, meşru seçimler aracılığıyla ifade bulan iradeyi hükümetin temeli olarak kabul eder. Aynı zamanda, seçimleri kaybetme olasılıklarının olduğunu da kabul eder. Bununla birlikte seçimlerin adil ve özgür olmasını, özellikle de iktidar partisinin resmi kaynakları kendi avantajına olacak şekilde kullanmasının önüne geçilmesini talep etme hakları vardır.



## Seçim süreçlerine saygı

Siyasi partiler, seçmen kayıtları, oy verme yerleri ve oyların geçerliliğine ilişkin düzenlemeler de dahil olmak üzere, var olan seçim prosedürlerine saygı duymalıdır. Demokratik siyasi partiler, var olan mevzuata uygun biçimde seçimlerde yarışır ve rakiplerini geride bırakacak yasadışı aktivitelere girişmez. Partiler, seçimlerin adil olmadığına ilişkin itirazlarda bulunabilir; ancak bu haklarını, siyasi düzeni yasadışı yöntemlerle ya da şiddet yoluyla değiştirme fırsatı olarak görmez. Partiler aynı zamanda, seçim sonuçlarına yapılan itirazların sonuçlanmasıyla birlikte, seçimlerin sonuçlarını kabul eder.

## Diğer siyasi partilere ve adil yarışa saygı

Tüm demokratik siyasi partiler, gerek kendilerinin gerekse de takipçilerinin görüşlerini özgürce ifade etmelerini sağlayacak ortam ve koşulların mevcudiyetini talep etme hakkına sahiptir. Aynı zamanda, iktidar partisiyle devlet kurumlarının bu hakkı korumalarını ve seçimlerin özgür bir ortamda gerçekleşmesi için görevlerini yerine getirmelerini talep etmeye de hakları vardır. Siyasi partiler özellikle de iktidar partileri, diğer partilerin seçimlerde barışçıl yöntemlerle yarışmalarına ve bu doğrultuda görüşlerini özgürce ifade ederek kampanya yürütmelerine saygı duyar. Özetle iktidar partileri, hükümet kaynaklarını ve yasama organındaki yetkilerini diğer sesleri bastırmak için kullanmamalıdır.

## Şiddetsizliği temel düstur olarak kabul etme

Demokratik sistemlerdeki demokratik siyasi partiler, şiddeti siyasi bir araç olarak kullanmayı reddeder. Demokratik partiler şiddete yönelmemeli, kendi milis gruplarını oluşturmamalı ve nefret söylemini siyasi bir araç olarak kullanmamalıdır.

## İlkeler ve politika önerilerinin iletilmesi

Siyasi partiler ilkelerini, politika önerilerini, parti üyelerine, destekçilerine ve diğer

vatandaşlara iletmelidir. Partiler üyelerini bir arada tutan temel değerler üzerinde ortak bir görüşe sahiptir. Bunları parti programları ya da diğer farklı öneriler aracılığıyla, hem kendi üyelerine hem de kamuoyuna açıklarlar. Bu tür bir bilgilendirme, vatandaşların, partilerin ilke ve değerleri ile politika önerilerinin neler olduğu üzerinden “bilinçli bir tercihte” bulunmalarını sağlar.

## Siyasi katılımı özendirme

Siyasi partilerin siyasi katılımı özendirmesi, hem kendileri hem de toplumun geneline fayda sağlayacaktır. Seçimleri kazanarak politikalarını uygulamak isteyen tüm siyasi partiler, tabanlarını da harekete geçirmelidir. Partiler aynı zamanda, siyasi süreçler dışında bırakılanların -kadınların, etnik ya da diğer azınlıkların- siyasi süreçlere katılımını sağlamaktan büyük fayda elde edecektir.

## Sorumluluk bilinciyle yönetme

Tek başına iktidar olma ya da koalisyon ortağı olma yetkisi kazanan siyasi partiler, sorumlu bir biçimde yönetme yükümlülüğü taşır. Seçmenlerine karşı seçim kampanyası sırasında vaat ettiklerini gerçekleştirme, kendilerini seçmeyenlere karşı da, parti hedefleri doğrultusunda ulusal refah ve demokratik rejimin istikrarının uzun vadede sağlanması sorumluluğuna sahiptirler.

## Parti isim ve ambleminin belirlenmesi ve korunması

Siyasi partiler tüzüklerini, yasal isim ve amblemlerini belirlemek, bunları kimin kullanacağını düzenlemek için kullanır. Siyasi partilerin isimleri vatandaşların, hangi adayların hangi parti, lider ve ilkeler için seçimlere katıldığını belirlemede etkili olan araçlardır. Partilerin aynı görsel ve amblemleri kullanmaları, hem seçim pusulalarında hem de medyada görüntü bütünlüğü sağlanması açısından önemli bir araçtır.



## Parti üyeliği için koşulların oluşturulması

Parti kurallarında, üyelik için gerekli olan koşullarla birlikte üyelerin hakları ile görev ve sorumlulukları da tanımlanmalıdır. Üyeler, partilerin kendi görüşlerini yaymaları açısından kilit öneme sahiptir. Partiler aynı zamanda üye teşkilatlarını, partiye anlamlı bir siyasi katılımın sağlanması ile üyelerle liderlik arasındaki ilişkinin güçlenmesi için de kullanır. Ayrıca üyelerden gelen aidat, partiler için gelir kaynağı oluşturmaktadır. Üyelerin hakları denildiğinde, aday belirleme sürecine katılım, parti içi tartışmalara katılım ve parti hakkında düzenli olarak bilgilendirilme gelmektedir. Üyelerin sorumlulukları söz konusu olduğunda ise, aylık ya da yıllık aidatların ödenmesi ve bazı durumlarda da toplantılara düzenli katılımdan bahsetmek mümkündür.

## Parti teşkilatları arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi

Parti tüzükleri, partilerin farklı seviyedeki teşkilatları arasındaki ilişkiyi, iletişim, yetki ve hesap verebilirlik açısından tanımlar. Siyasi partilerin, birbirinden çok farklı seviye ve alanda işlev gören teşkilat ve birimleri vardır. Bu bazen, coğrafi dağılım üzerinden olabileceği gibi (il/ilçe teşkilatları), bazen de, konuya ya da alınacak kararların niteliğine (kadın/gençlik kolları, parti meclisleri, merkez karar yürütme kurulları gibi) ilişkin olabilir. Bu yapılanma çoğu zaman yönetim sistemine göre de farklılık gösterir. (Üniter yapıdaki ülkelerde daha güçlü genel merkezlerin olması ve federal sistemlerde yerel teşkilatların önem kazanması gibi) Parti tüzüklerinin, bu organlar arasındaki ilişki ve yetki tanımını net bir biçimde yapması, hangi organların, hangi durumlarda kamuoyuna karşı parti adına konuşacağını belirlemesi gereklidir. Benzer bir durum, parti dışındaki kurumlarla yapılan çalışmalar ve işbirlikleri için de geçerlidir.

## Parti içi anlaşmazlıkları çözmek için mekanizmaların düzenlenmesi

Parti tüzükleri, parti içinde anlaşmazlıkların çıkacağını öngörmeli, sağlıklı tartışmaların sürdürülmesi için gerekli ortamların oluşmasını sağlamalıdır. Demokratik siyasi partilerde, politikacıların politikalar açısından farklı görüşlerde olmaları kaçınılmazdır. Burada asli olan, tüm ulusun ve partinin çıkarına hizmet eden politikaların benimsenmesini sağlayacak ortam ve mekanizmaların oluşması, anlaşmazlıkların büyümesi durumunda, konuyu çözüme ulaştıracak düzeneklerin bulunmasıdır.

## Parti liderlerinin ve adaylarının belirlenmesi

Partilerin, lider ve adayların belirlenmesinde açık ve net kuralları olmalıdır. Kuralların net olması, politikacılar ve farklı politika alternatifleri arasında rekabeti teşvik eder. Demokratik siyasi partilerde, parti üyelerinin aday belirleme süreçlerine katılımını sağlayacak mekanizmalar üretilmiştir. Bu aynı zamanda, tercih edilmeyen adayların karara saygı duymalarını da sağlayan bir mekanizmadır. Aday belirleme kuralları, yeterlilik, oy verme süreçleri, denetleme mekanizmaları ile karara itiraz mekanizmalarını da net olarak tanımlamalıdır.

## İç kurallara uyma

Parti yetkilileri ve çalışanları, aday ve liderlerin belirlenme süreçleri de dahil olmak üzere, parti kurallarına uymalıdır. Usul ve parti içi hukuk, partilerin uzun vadeli istikrarı sağlaması açısından önemlidir. Ancak bu elbette, parti kurallarının değişmezliği anlamına gelmemeli; aksine, parti ile anlaşmazlığa düşen isimlerin parti kurallarının değişmesini talep edebilmesi sağlanmalıdır.



## **Parti finansmanında hesap verebilirliğin sağlanması**

Siyasi partiler güvenilirlik ve partiye bağışı özendirmek için finans kayıtlarını düzgün biçimde tutmakla yükümlüdür. Ayrıca, tüm teşkilat birimleri ve resmi görevleri olanlar, kendi yetki alanları çerçevesinde hesap vermelidir. Hesap vermeden kasıt, parti ile adaylara kimin para verdiğinin, bu paranın nerelere harcandığının takip edilebilmesi ve şeffaf olunması anlamına gelir. Hesap verebilirlik aynı zamanda, partinin tüm teşkilatlarının hesaplarını denetleyecek bir iç denetim yapısının olması anlamına gelir. Hesapların şeffaf olması ve kamuoyuna açıklanması, partinin kamuoyundaki güvenilirliğini artırması açısından önemli olduğu gibi, kamu yardımı alan partiler için bir zorunluluktur.

## **Siyasi yolsuzluklarla mücadele için önlemlerin sağlanması**

Partiler, pozisyonlarını kişisel çıkarları doğrultusunda kötüye kullanan liderler ve parti yetkilileri için sorumluluk almalıdır. Parti temsilcileri eğer, bu suçlamalardan dolayı suçlu bulunurlarsa, partiyle olan ilişkileri kesilmeli; suçun derecesi düşürülmeye çalışılmamalıdır.





# 4. DEMOKRATİK REJİMLERDE SEÇİM SİSTEMLERİ VE DEMOKRATİK BİR SEÇİM SİSTEMİ İÇİN ÖNERİLER

## 4.1. Özgür ve Adil Seçimler ve Unsurları

Eğer demokrasilerde vatandaşlar nihai karar vericilerse ve onların iradesi ve rızası demokrasinin en temel kavramlarından biri ise, vatandaşların kendilerini yönetecekleri özgür, adil ve düzenli aralıklarla yapılacak seçimlerde seçmeleri önemli bir haktır. Seçimler temsili demokrasilerde yönetenlerin belirlenmesi için halen önemli bir araç olması, toplumun değişen ihtiyaçları ile birlikte seçimleri de birden fazla unsurla ele alınmasını gerekli kılmaktadır. Bundan dolayı da seçimleri tarif edilirken artık “özgür”, “adil” ve “düzenli” olması da tarife eklenmektedir. Çünkü özellikle son dönemlerde bir çok otoriter ve diktatöryel sistemlerde de göstermelik seçimler aracılığıyla sistemin meşruiyeti sağlanmaya çalışılmaktadır.

## Özgür ve adil seçimlerin unsurları

Bir seçimin özgür olması için temel hak ve özgürlüklerin korunması gereklidir. Bu hak ve özgürlükler<sup>10</sup>;

- Seçmenler, partiler, adaylar ve medya da dahil olmak üzere düşünce ve ifade özgürlüğü,
- Siyasi parti ve sivil toplum örgütleri kurmak için örgütlenme özgürlüğü,
- Miting yapma, kampanya yürütme gibi çalışmaları yapmak için toplanma özgürlüğü,
- Seçmenlerin, siyasi partilerin öneri ve politikaları ve seçimlerle ilgili mesajları alabilmeleri için bilgiye erişim özgürlüğü ve bunları iletecek haberleşme özgürlüğü,
- Seçmen ya da aday olarak kaydedilme özgürlüğü,
- Baskı ve şiddette maruz kalmama,
- Seçmenlerin, parti yetkililerinin ve akredite gözlemcilerin seçimleri izleme özgürlüğü,
- Herhangi bir baskıya maruz kalmadan, seçime ilişkin soruların itiraz ve şikayetlerin yapılabilmesi ve kayıt altına alınabilmesi.



Adil olan seçimlerde siyasi partiler ve adaylar için eşit yarış imkanı sağlayan bir ortam vardır. Bu ortamda aşağıdaki unsurlardan oluşur:

- Seçim sürecin organize edip yönetecek, taraf olmayan bağımsız bir kurumun olması,
- Anayasa ve diğer mevzuatla garanti altına alınmış hak ve korumaların olması,
- Yasalar aracılığıyla seçmenlerin eşit temsilinin sağlanması,
- Herkesin oy verme hakkı ve gizli oy ilkesinin net tanımlanması,
- Medyada eşit ve dengeli haberlerin çıkması ve kamu kaynaklarının desteklediği medya organlarına eşit ulaşımın sağlanması,
- Seçmen bilgilerine eşit ulaşım fırsatının olması,
- Seçimlerle ilgili çalışan yetkililerin, hükümet, polis, asker ve yargının tüm seçmen, aday ve partilere eşit davranması,
- Oyların açık ve saydam bir süreçte sayılması,
- Seçim sürecinin şiddet ve baskıyla kesintiye uğramasının önüne geçilmesi.

## 4.2. Seçim Barajları: Türkiye Uygulaması Üzerine Değerlendirme

Seçim barajı en genel şekliyle, bir siyasi partinin yasama organında temsili sağlamak için elde etmesi gereken asgari oy oranıdır. Seçim barajları, yasalar aracılığıyla hükme bağlanabilecekken, bazı durumlarda da uygulanan seçim sistemindeki bir matematik hesabına dayalı olarak da gerçekleştirilir. Farklı ülkeler farklı oranlarda seçim barajlarını uygulayarak, bir yandan temsiliyeti sağlamaya, diğer yandan da toplumda makul bir oranda desteği olan siyasi partilerin yasama organında temsil edilmesini sağlayarak işleyen bir Meclis oluşmasını hedeflemektedirler.

Türkiye Cumhuriyeti anayasası seçim kanunlarının temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenmesini hükme bağlamıştır. Bu madde doğrultusunda Seçim Kanunu'nda 1987 yılında yapılan bir düzenlemeyle seçim barajı %10 olarak

düzenlenmiştir. Yani, bir siyasi partinin Meclis'te temsili için toplam geçerli oyların %10'unu alması gereklidir. Seçim barajı ve barajın yüksekliğinin anayasada zikredilen maddenin amacını aştığı ve bir çok siyasi görüşün Meclis'te temsilinin önüne geçtiğine ilişkin yaygın bir kanı hakimdir. Bu oranın %4 -5 oranına çekilmesi halinde, temsilin ve adaletin sağlanabileceğini ortaya koyan çalışmalar da mevcuttur.

Burada tartışılması gereken nokta, barajın, Türkiye'de koalisyonlar döneminde ortaya çıkan siyasi istikrarsızlıklar ve ekonomik krizlerin önüne geçecek bir mekanizma olarak tanımlanmasının, istikrarı dar bir çerçeveye oturttuğudur. Halbuki, Meclis'in toplumun farklı kesimlerinin temsilcilerinin farklı beklenti ve talepleri müzakere edebilmelerini sağlayan bir kurum olarak işlev görmesi de istikrarı sağlayacaktır. Aksinin geçerli olduğu durumlarda, Meclis'te ses bulamayan görüşlerin sistem sonucuna itilmesinin en bilinen sonucu, bu görüşlerin meşru olmayan yollarla ifade bulduğudur.

## 4.3. Seçim sistemi ve demokrasi ilişkisi<sup>11</sup>

Seçim sistemi en genel tanımıyla, seçimlerde adaylar ve partiler tarafından alınan oyların meclisteki sandalye sayısına dönüşmesidir. Birçok farklı ülkede farklı seçim sistemleri bulunmakla birlikte,<sup>12</sup> bir seçim sistemi için üç ana değişkenden söz etmek mümkündür: Bunlardan birincisi, hangi **seçim formülünün** kullanıldığı, yani sandalye dağıtımında hangi aritmetik formülün kullanıldığı, sistemin çoğunluk, nispi ya da karma sistem olup olmadığıdır. Bir diğer değişken, **seçim çevresinin büyüklüğüdür**. Burada bahsedilen, bir seçim çevresinde kaç seçmenin yaşadığı değil, o çevreden kaç milletvekili seçildiğidir. Üçüncü değişken ise, **seçmenlerin oy pusulaları üzerinde tercihlerini kullanma yöntemleridir**. (Örneğin, seçmen bir adaya mı ya da parti listesine mi oy vermekte ya da adaylar arasından tercih mi yapmaktadır.) Yukarıda da bahsedildiği gibi, bu değişkenlerin hepsi farklı ülkelerde uygulanmakla birlikte, her bir değişken ve sistemin farklı ve bazı zamanlarda da öngörülemeyen sonuçları olmaktadır.

Demokrasinin hangi kurallar altında işleyeceğini belirleyen siyasi kurumlardır ve



seçim sistemlerinin bu kurallar arasında en sık değişen olduğu üzerine genel bir kanı hakimdir. Çünkü tanımından da anlaşılacağı üzere, tercih edilen seçim sistemine göre, hangi partinin iktidar olacağı, hangi partinin mecliste kaç sandalye kazanacağı belli olur. Bu nedenle de seçim sisteminin, ülkenin siyasi geleceği üzerine uzun vadede büyük etkisi olur. Yine aynı nedenden ötürü de, sistem bir kez değiştikten sonra, genelde üzerinde uzun süre değişiklik yapılmaz.

Seçim sistemi tercihi kaçınılmaz olarak, seçim çevresinin nasıl belirlendiğine, seçmen kütüklerinin nasıl oluşturulduğuna, oy pusulalarının nasıl tasarlandığına ve oyların nasıl sayılacağına, yani seçime ilişkin bir takım teknik alanların düzenlenmesine etki eder.

***Bu raporun temel meselelerinden biri olan siyasi parti seçim sistemi ile meclis arasındaki doğrudan ilişki, seçim sistemi tercihinde daha belirgin hale gelir.*** Çünkü parti sistemi, yasama organında temsil edilecek siyasi partilerin sayısı ve ne oranda temsil edilecekleri, seçim sisteminden büyük ölçüde etkilenir. Aynı şekilde partilerin iç uyumları ve disiplinleri de bu etki altındadır. Şöyle ki bazı sistemler, partilerin içinde fraksiyonların oluşmasına yol açarken, bazıları da partilerde tek sesliğe ve farklı seslerin bastırılmasına neden olur. Ayrıca partilerin seçim kampanyalarını nasıl yürüttüklerini, siyasi elitin nasıl davrandığını ve böylelikle de daha geniş bağlamda siyasi iklimi belirlerler.

Eğer seçim sistemin adil biçimde işlemediğine veya muhalefetin kazanma imkanı olmadığına yönelik bir siyasi tablo oluşursa, kaybedenler meşru siyasi ortamın dışında girişimlere ve hatta bazen şiddet içeren yollara başvurabilir. Bu da, seçim sisteminin siyaset ve toplumda ortaya çıkan ihtilaflara etkisini açıkça ortaya koymaktadır.

Seçim sisteminin, seçmen davranışına da etkisi de bulunmaktadır. Örneğin çoğunluk sistemlerinde seçmen, “oyunu ziyan etmemekte” ve seçilme ihtimali daha az olan aday ya da partilere yönelmemektedir. Türkiye’de de benzer bir durum söz konusudur. Birçok seçmen, yüzde 10 seçim barajını geçme ihtimali olmayan siyasi partilere oy vermemeyi tercih etmekte, yani “oyunu ziyan etmemektedir.”

Nihai olarak, her seçim sistemi her ülkede farklı sonuçlara yol açmaktadır. Bazı benzer deneyimler olmasına rağmen, bir seçim sistemi, uygulandığı ülkedeki sosyopolitik bağlamla doğrudan ilişkili etkiler doğurur. Sistemin etkisi, bir toplumun ideolojik, dini, etnik, bölgesel ve sınıfsal koşullarına göre olduğu kadar, ülkenin demokrasisinin güçlü olup olmadığı, kurulu bir parti sistemi ve köklü siyasi partilerin bulunup bulunmadığına göre de farklılık göstermektedir. Kısacası, bir seçim sistemi tercihi yapılırken tüm bu faktörlerin göz önünde bulundurulması yararlı olacaktır.

## 4.4. Seçim sistemleri için ölçütler

### Seçim sistemi temsili sağlamalıdır

Temsil, coğrafi, ideolojik, tanımlayıcı gibi değişik şekiller alabilir. Coğrafi temsil, seçim çevresinin kendisini temsil edecek sayıda temsilciyi seçmesi ve seçim sonrasında da hesap verebilirlik üzerinden bir ilişkinin olmasıdır. İdeolojik temsil, toplumdaki farklı görüşlerin temsilcilerini, partiler içinden ya da bağımsız adaylar aracılığıyla meclise gönderebilmeleridir. Tanımlayıcı temilde ise, yasama organının toplumun aşağı yukarı aynası olması; kadını, erkeği, zengini fakiri, farklı dini aidiyetleri ve etnik grupları temsil etmesi kastedilir.

### Seçimlerin anlamlı ve ulaşılabilir olması garanti altına alınmalıdır

Seçmenler, seçimlere kolayca ulaşabilmeli ve verdikleri oyun fark yaratacağını hissedebilmelidir. Bu yüzden oy pusulasının karmaşık olmaması, oy sandıklarına ulaşımın kolay olması, seçmen kütüklerinin düzenli yenilenmesi ve seçmenin gizli oy hakkının garanti altına alınması önemlidir.



Seçimler sonucunda oluşan yasama organının gücü, seçimlerin anlamlı olup olmadığının ortaya konmasında önemli bir etkidir. Otoriter sistemlerde, hükümet politikalarına etki edemeyen bir meclisi belirleyen seçimler göstermelik kalır. Asıl fark yaratan, seçmenlerin gündelik yaşamlarına etki eden kararları verebilen bir meclisi belirleyen seçimler yapmaktır.

## Uzlaşma için teşvik edici bir ortam oluşturmalıdır

Burada uzlaşmadan kastedilen, seçim sisteminin toplumun farklı kesimleri arasında uzlaşma oluşturmaktır. Şöyle ki bir seçim sisteminin etkisiyle bir siyasi parti, geleneksel olarak kendisine oy veren tabandan daha farklı kesimlere ulaşmak durumunda kalabilir. Bu da, siyasi partilerin farklı kesimlere hitap edebilecek program ve politika önerileri oluşturmaları için fırsat sunabilir.

## Hükümeti istikrarlı ve verimli çalışmaya özendirmelidir

Seçim sistemi tek başına hükümette istikrar ve verimi sağlayan bir unsur olmamakla birlikte, yarattığı bazı sonuçlar bu tür bir etkiye yol açabilir. Burada göz önünde bulundurulması gereken sorular, seçmenlerin sistemi adil olarak kabul edip etmedikleri, hükümetin yasama organında tek parti ya da koalisyonlar aracılığıyla yasa çıkartabilecek bir çoğunluğu sağlayıp sağlayamadığı ile sistemin bazı parti ve çıkar gruplarına karşı ayrımcı olup olmadığıdır.

## Hükümetin hesap verebilirliğini sağlamalıdır

Hesap verebilir bir siyasi sistem, hükümetin seçmenlere karşı sorumlu olduğu bir sistemdir. Hesap verebilirliğin olmadığı ortamlar, uzun vadede istikrarsızlığa neden olur. Seçmenler, beklentilerini karşılamayan iktidar partisini ya da koalisyon ortaklarını değiştirebilmelidir.

## Temsilcilerin hesap verebilir olmasına yol açmalıdır

Seçmenler sadece siyasi partilerden değil, seçtikleri adaylardan da hesap sorabilmelidir. Seçim kampanyası sırasında seçmene verilen sözlerin, seçim sonrasında farklı nedenlerden dolayı yerine getirilmeyişi söz konusu olursa, bunun hesabı verilebilmelidir.

## Siyasi partilerin oluşumu ve örgütlenmesini teşvik etmelidir

Siyasi düzenin istikrarı, güçlü ve etkin siyasi partilerin oluşumuna ve sürdürülebilir olmasına bağlıdır. Seçim sistemi, geniş kapsamlı siyasi değerlerin, ideolojilerin ve somut siyasi programların oluşmasına yol açabilmelidir.

## Yasama organında etkin muhalefet ve denetimi özendirmelidir

Etkin yönetim sadece iktidarda olanlara değil, iktidarı denetleyenlere de bağlıdır. Seçim sistemi, yasaları etraflıca inceleyecek, yürütmenin performansını sorgulayacak, azınlık haklarını kollayacak ve tabanlarını etkin biçimde temsil edecek bir muhalefetin oluşumunu sağlamalıdır.

## Seçim sürecinin sürdürülebilirliğini sağlamalıdır

Seçimler bir süreçtir ve belli bir maliyeti gerekli kılar. Seçim sistemi, seçimlerin güvenli bir ortamda yapılmasını ve sonuçların denetlenmesini sağlamalı, seçim maliyetinin ulusal bütçeye olan etkisini de göz önünde bulundurmalıdır.



## Seçim sistemi, alanda var olan uluslararası standartları değerlendirerek kurgulanmalıdır

Seçimlere ilişkin birçok uluslararası anlaşma, çerçeve ve mevzuat bulunmaktadır. Her ülkenin sosyopolitik koşulları farklı olsa da, seçim sistemleri bu metinleri de temel almalıdır.

Nihai olarak yeni bir seçim sistemi tartışılırken, ülkedeki siyasi kurumların genel çerçevesine bakmak ve bütüncül bir yaklaşım geliştirmek gereklidir. Seçim sisteminin yukarıda sayılan etkileri göz önüne alındığında, bu alanda yapılan bir değişikliğin diğer siyasi kurumları etkilememesi beklenemez. Bütüncül bir yaklaşım, bu açıdan gereklidir. Bir diğer unsur ise, ülkenin idari yapısının merkezîyetçi ya da adem-i merkezîyetçi olup olmadığıdır. Şurası açıktır ki, siyasi irade bu iki yaklaşımdan hangisini tercih ederse, ona göre bir seçim sistemi önerilecektir. **Türkiye açısından bakıldığında bu son unsur önem taşımakla birlikte, Nisan 2017’de yapılan referandumun ardından hükümet sisteminin değişmesi de önemli bir faktörü teşkil etmektedir. Özellikle yasama organı ile bu organın işlevi açısından farklılık gösteren parlamenter ve başkanlık sistemlerinde tercih edilen seçim sistemlerinin etkisi de farklı olacaktır. Bu açıdan önümüzdeki dönemde yapılması olası tüm seçim sistemi tartışmalarında ve tercihlerinde, yasa yapma, toplumun farklı kesimlerini temsil etme ve denetleme işlevlerini etkin biçimde yerine getirecek bir yasama organının oluşması da gözetilmelidir.**



# 5. MECLİS, ETKİN MİLLETVEKİLİ VE VATANDAŞ İLİŞKİSİ

**R**aporun en başında belirttiğimiz gibi, vatandaşların iradesini temsil eden, onların beklenti ve taleplerinde somutlaşan faydayı yerine getirmek için var olan ve çalışan meclis, tam da bu nedenlerden dolayı tüm demokratik ülkelerdeki sistemlerin kalbidir. Bu kadar hayati bir konuma ve işleve sahip olan bir kurumun hangi sistemde hangi yöntem ve araçlar çerçevesinde teşekkül ettiği, geleneksel olarak tanımlanan üç asli işlevi – temsil, yasama ve hükümetin denetlenmesi – nasıl yerine getirdiğini de belirleyen bir etken olacaktır. Özetle, siyasi parti yapısı, seçim sistemi ile hükümet sisteminin, meclise ve milletvekillerinin yaptıkları işe olan etkisi büyüktür. Öte yandan, siyasetin vatandaşların taleplerine çözüm oluşturamadığına dair yaygın bir kanı mevcuttur. Bütün bunlar, vatandaşlar için ortak faydanın belirlenmesinde, meclisin bir vizyon oluşturmasını gerekli kılmaktadır.

**Bu tür bir ortak fayda elbette, vatandaşlar ve milletvekilleri arasında daha adayların belirlenme aşamasında başlayacak doğrudan bir ilişki, katılım ve hesap verebilirliği gerekli kılmaktadır. Vatandaşlar ve milletvekilleri arasında bu tür bir doğaya sahip olan ilişki, demokrasinin güçlenmesine, demokrasiyi kırılğan hale getirecek tehditlerin bertaraf edilmesine hizmet edecektir.**

## 5.1. Temsilci olarak milletvekili

**Milletvekilleri görevde oldukları süre boyunca tüm çalışmalarında vatandaşlar için ortak bir faydayı gözetmelidir. Bunun için de vatandaşlarla düzenli olarak bağlantı içinde olmalı, onların beklenti ve taleplerini yasama organına taşımalıdır.**

Temsil her demokraside, vatandaşların bir arada yaşarken ihtiyaç duydukları kuralları koyan organ için en temel meşruiyet ve yetki kaynağıdır. Bu nedenle milletvekillerinin, vatandaşların ortak fayda ve çıkarlarını temsil etmeleri beklenir. Ancak bu ortak faydayı temsil etmek demek, seçmenin görüşlerine koşulsuz itaat etmek ya da onların taleplerini göz ardı etmek anlamına gelmediği gibi, ortak fayda ve çıkarlar için birçok farklı faktörü gözetererek muhakeme yürütmeyi gerekli kılar.

Milletvekilinin temsil işlevini seçimler ve seçim sistemi açısından değerlendirdiğimizde, çoğunluk sisteminin seçmen ve temsilci arasındaki bağı güçlendirirken, nispi sistemin ilişkiyi zayıflattığına ilişkin bir savı ileri sürmek mümkündür. Ancak nispi sistemde, aynı bölgeden birden fazla milletvekili seçileceği için farklı talep ve çıkarların temsil edilme şansı bulacağını ileri sürmek de mümkündür. Temsil söz konusu olduğunda siyasi parti ve seçim sistemi açısından ele alınması gereken bir diğer unsur, seçimlere katılacak adayların belirlenme yöntemidir. Bu raporda bir başlık olarak tartışılan ön seçimler, milletvekillerinin katılımcı yollarla belirlenmesini, yani adayların belirlenmesinde vatandaşların



etkin rol oynamasını mümkün kılar. Bu da, milletvekilinin temsil kapasitesini artıracaktır.

Yukarıda bahsedilenler, seçim öncesi dönemde adaylık aşamasında milletvekilinin temsil gücünü artıracak uygulamalardır. Öte yandan, temsil ilişkisinin milletvekili seçildikten sonra sürdürülmesi de bir gerekliliktir. Böylelikle yerel sorunlardan haberdar olan milletvekilleri, hükümetin bu sorunlara dair politikalar oluşturmasına aracı olur, temsil ettikleri topluluklara somut fayda sağlar. Ayrıca, seçmenle ilişkinin sürdürülmesi sayesinde, o bölgedeki yerel temsilciler ve sivil toplum örgütleri mobilize edilir, böylece vatandaşlar yerel sorunların çözümüne katkı sağlamış, aktif vatandaşlık özendirilmiş olur.<sup>13</sup>

Seçmen ilişkilerinin yürütülmesi için birbirinden farklı uygulamalar geliştirilmiş olmakla birlikte, hangi yöntem kullanılırsa kullanılsın önemli olan, bu ilişkinin hesap verebilirlik ve saydamlık ilkeleri doğrultusunda sürdürülmesidir. Seçmenler çoğu zaman, kendi bireysel sorunlarıyla ilgili olarak milletvekilleriyle bağlantıya geçer. Bu bireysel taleplerin kayıt altına alınması, yani saydam olması, kamu görevi gören milletvekillerinin hesap verebilirliği açısından gereklidir. Ayrıca bireysel taleplerin kayıt altına alınması, taleplerin benzerlik göstermesi durumunda ilgili alanlarda politika üretilmesi konusunda da yasa koyucuya yol gösterici olacaktır. Verilen örneklerden de anlaşılacağı üzere, her ülke kendi koşullarına ve seçmen profiline göre yöntemler belirlemekte, ancak her koşulda ve mutlaka, temsil işlevinin gereği olarak seçmenlerle düzenli ilişki kurulmaktadır.

## BAŞKA ÜLKELERDE SEÇMEN MİLLETVEKİLİ İLİŞKİLERİ

Kenya Parlamentosu 2003 yılında parlamento binasının yakınında bir bina inşa ederek milletvekillere ofisler kurmuş, böylelikle milletvekillerinin seçmenleri ile görüşmesi için ortamlar oluşturulmuştur.

1990'larda Polonya Parlamentosu, partilerin yerel merkezlerinde ofislerinde milletvekillere ofis oluşturulmasını sağlamıştır. Pinochet diktatörlüğünün sona ermesinin hemen ardından, parlamento takviminde bir ayarlama yapılarak, milletvekillerinin her ay en az bir hafta, seçmen çevresinde vakit geçirmeleri sağlanmıştır.

Güney Afrika Parlamentosu her partiye, yasama organında sahip olduğu sandalye oranında bir bütçe vererek seçmen ilişkilerinin sürdürülmesini sağlamaktadır.

Slovakya'da, milletvekillerinin seçmenleriyle görüşmeleri için haftada bir gün ayrılmaları sağlanmaktadır. Her milletvekiline, hem başkentte, hem de seçim bölgelerindeki ofislerinde, seçmen ilişkilerini yürütmeleri için bütçe ayrılmaktadır. Parti grupları da yine seçmen ilişkileri için belli bir miktar kaynak almaktadır.

Meksika'da milletvekillere doğrudan kaynak verilmemiştir; ancak siyasi partiler, seçmen ilişkilerinin sürdürülmesi için bütçe oluşturmuştur.

Litvanya'da parlamento iç tüzüğü her milletvekiline, seçmen ilişkilerini yürütmesi, seyahat ve iletişim masraflarını karşılaması için bütçe ayrılmasını sağlar. Seçmen ofisleri, belediye binalarının içindedir. Partiler, kendilerine ayrılan bütçenin nasıl kullanıldığına ilişkin her yıl parlamentoya rapor verir.

Bulgaristan'da da seçmen ilişkilerinin maliyeti, seçim ilişkileri parti gruplarına bu iş için seçmen ilişkilerinde kullanılmak üzere verilen bütçeden karşılanır.

*Orientation Handbook for Members of Parliament, John K. Johnson and Robert T. Nakamura. World Bank Institute (WBI), 2006 Representing Citizens: Comparative Methods of Funding, National Democratic Institute, 2008. (Unpublished Report)*



## 5.2. Yasa yapıcı olarak milletvekili

**Milletvekilleri vatandaşların taleplerinin yasalarda yer bulmasını sağlamalı, bunun için de meclisteki komisyonlarda yasa tekliflerini müzakere edebilmelidir. Yasa yapım sürecinde sivil toplumun katılımını gözetmelidir.**

Yasa yapma işi, milletvekilinin en görünen işi olmakla birlikte, icra etmesi en zor olanıdır. Milletvekilleri ilk seçildiklerinde genelde bu türden bir işe hazır değildir, birçok yasama organı milletvekillerinin bu işlevi yerine getirmesi için gerekli olan oryantasyon ya da eğitim hizmetini sunmamaktadır. Bu durum, özellikle meclise yasa yapım süreçlerinde destek olacak ekibinin zayıf olması halinde, milletvekillerinin yürütme bürokrasisine bağımlı kalmasına neden olmaktadır. Bu da milletvekilinin yasa yapma işlevini sekteye uğratabilmektedir.

Yasa tekliflerinin görüşüldüğü ana yapılar komisyonlardır. Dolayısıyla milletvekillerinin yasama işlevlerinin önemli bir bölümünü yerine getirdikleri yerler de komisyonlardır. Farklı siyasi görüş ve tabanları temsil eden milletvekilleri, komisyonlarda yasa tasarılarını görüşür, müzakere eder. Bu müzakere yukarıda da ifade edildiği üzere uzmanlık gerektirdiği gibi, farklı beklenti ve talepleri bir noktada uzlaştırma becerisini de gerekli kılmaktadır. **Bu yüzden günümüz demokrasilerinde milletvekillerinin, kendi tabanlarını temsil etmenin yanında, müzakere yürütebilme becerilerinin yüksek olması, bunu yaparken ise, bir yandan temsil ettiği partinin program ve değerlerine sadık kalırken, diğer yandan da vatandaşların ortak yararını gözetmesi gerekmektedir.**

Toplumların yapısı ve ihtiyaçlarının giderek karmaşıklaşmasıyla birlikte, yasa yapımı da artık eskisine göre daha teknik ve hayli uzmanlık gerektiren bir süreç haline gelmiştir. Bu nedenle de birçok meclis milletvekillerine, teknik uzmanlık ve danışmanlık hizmeti verecek birimler oluşturmaktadır. Bu alanda en iyi örneklerden biri olan Amerikan Kongresinde, her bir kongre üyesinin kendi personelinin dışında, parti gözetmeksizin tarafsız hizmet sunan birimler bulunmaktadır. Bu birimler, yasa tekliflerinin hazırlanması, politikalarla ilgili kapsamlı ve tarafsız araştırma yürütülmesi, ulusal bütçeye ilişkin verilerin toplanması ve öngörü

oluşturulması gibi hizmetler sunmaktadır. Tüm bu hizmetlerin sunulmasının amacı, meclisin yasama işlevini layıkıyla yerine getirmesini sağlamaktır.

Yasa yapım süreci milletvekillerine, kendi tabanlarına komisyon çalışmaları aracılığıyla ulaşma, böylece vatandaşların beklentilerini karşılayacak yasaların yapılmasını sağlama imkanı da verir. Şöyle ki, sivil toplumun ve farklı çıkar gruplarının yasama sürecine katılımı, yani yasa teklifi üzerine görüş verebilmesi, genelde komisyon sürecinde gerçekleşmektedir. Milletvekilleri, taban örgütlenmesi olan sivil toplum örgütleri aracılığıyla vatandaşların talep ve beklentilerine aşına hale gelip, bunların yasalara dahil edilmesinde etkin rol oynayabilir.

## 5.3. Denetim yapan milletvekili

**Vatandaşların temsilcileri olarak milletvekilleri, yürütmenin tüm işlemlerinde şeffaf ve hesap verebilir olmasını sağlamak için etkin denetim faaliyetleri sürdürmelidir. Milletvekilleri, özellikle bütçe harcamalarının izlenmesinde aktif olmalıdır.**

Devlet aygıtını tüm gücü ve kurumlarıyla elinde tutan iktidarın denetlenmesi, bütün demokrasilerde vazgeçilmezdir. Vatandaşlar iradelerini milletvekillerine devrederken, aynı zamanda yürütmenin denetlenmesini de talep eder. Sonuçta politikaları uygulamakla yükümlü olan yürütmenin kamu kaynaklarını yerinde kullanıp kullanmadığının denetlenmesi, modern demokrasilerde meclisin, milletvekillerinin görevidir.

Denetim, aynı zamanda yasa yapım sürecini takip niteliğini de taşır. Yasama organının, yasa yapmanın hemen ardından gelen ana işlevi, yasaların etkin bir biçimde uygulanıp uygulanmadığını takip etmektir. Denetim işlevi bunca önem arz etmesine rağmen milletvekilleri, diğer aktivitelerine –seçmenlerle ilişkiler, yasa yapma ya da siyasi parti ile ilişkiler– daha çok iltifat etmektedir. İktidar partisi milletvekilleri açısından denetim yapmak bir daha seçilme endişesiyle sekteye uğrayabiliyorken, muhalefet milletvekillerinin de denetim için gerekli olan bilgilere kolay ulaşamaması ve/ya denetim mekanizmalarını etkin bir biçimde kullanamaması söz konusu olabilir.





## 5.4. Denetim ve hükümet sistemi ilişkisi

Milletvekillerinin denetim çalışmaları hükümet sistemine göre de farklılık gösterir. Yürütme ve yasamanın kesin ve katı bir şekilde birbirinden ayrıldığı başkanlık sistemlerinde milletvekilleri, denetim yollarını işleterek tüm sistem içinde yaşamayı daha etkin hale getirmeye çalışır. Bu durum, özellikle başkan ve çoğunluk partisinin farklı siyasi partilerden geldiği dönemlerde daha güçlü biçimde yaşanır. Ancak bu, başkanlık sisteminin geçerli olduğu her ülkede var olan bir uygulama değildir. Örneğin Şili Kongresi, yürütmenin şeffaf olmayan politikaları, araştırma komisyonlarının kaynak eksikliği gibi sebeplerle, yürütmeyi etkin biçimde denetleyememektedir.<sup>14</sup>

Parlamentar sistemlerde, çoğunluğun iktidar partisinde olduğu ve partiye sadakatin ön plana çıktığı durumlarda, milletvekillerinin yürütmenin politikalarını eleştirmeye olan “iştahları” azalmaktadır. Bunun bir diğer nedeni de, siyasi olarak müttefik pozisyonunda bulunan bir grubun politikalarını eleştirmenin, bir milletvekilinin siyasi kariyerine etkisidir. Güçlü parti yapılarına sahip parlamenter sistemlerde, özellikle seçim sistemi olarak parti listesi uygulamasının bulunması, milletvekilinin “eleştiri” yapmasının önünde engel oluşturmakta ve denetim konusunda bakanların milletvekillerine dolaylı baskı uyguladığı bilinmektedir. Ancak nasıl başkanlık sisteminde milletvekilleri etkin denetim yapabiliyor diyemiyorsak, parlamenter sistemin tüm uygulamalarında da milletvekilleri denetim yapamaz diyemeyiz. Öyle ki, özellikle son dönemde Danimarka, Yeni Zelanda, Kanada gibi ülkelerde komisyonlar aracılığıyla denetim yapılmasının önünü açacak reformlar gündeme gelmektedir.<sup>15</sup>

## 5.5. Bütçe denetimi

Bütçeler, bir mali yıl içinde yürütmenin elde edeceği gelir ve giderin bir araya getirildiği dokümanlardır. Ancak bütçe sadece mali boyutu olan bir metin değildir, siyasi öncelikleri belirlediği için aynı zamanda siyasi bir dokümandır. Bütçe, kamu kaynaklarının harcanması söz konusu olduğundan, vatandaşlar adına denetleme

yapacak bir süreç ve kurumun varlığını da gerekli kılar.

Yukarıda da açıklandığı gibi, farklı nedenlerden ve var olan denetim yollarının beklenen sonuçları vermemesinden dolayı, birçok yasama organı ve milletvekili, yürütme tarafından hazırlanan bütçenin görüşülmesi ve onayı sürecinin etkin bir denetim mekanizması olarak kullanılması yönünde girişimlerde bulunmaktadır. Ancak meclislerin ve milletvekillerinin bütçe denetiminde rol almasında bir takım siyasi ve teknik engeller de vardır.

İlk olarak hükümet, meclisle karşılaştırıldığında her zaman daha fazla kaynak ve bilgiye sahip olmakta ve bu durum özellikle çok teknik bir alan olan bütçenin denetlenmesi açısından meclis adına bir dezavantaj oluşturmaktadır. Bu tür bir dezavantajı aşmak için bütçe üzerine odaklanacak ve milletvekillerine tarafsız hizmet verecek meclis içi birimler oluşturulmaktadır. Bu birimlerin beklenen hizmeti sunabilmesi ve milletvekillerinin denetim yapabilmenin gerektirdiği yeterli bilgiye sahip olabilmesi, yürütmenin sorumluluğudur. Yürütme çoğu zaman, bu bilgiyi milletvekilleriyle paylaşmak konusunda isteksiz davranır. Ancak saydamlık ve bilgi mevcut olmadığında, denetimin yapılması da pek mümkün olmaz. Paylaşılması gereken üç ana bilgi kaynağından şu şekilde bahsetmek mümkündür: Taslak bütçe, bütçe uygulamasına ilişkin bilgi ve denetim sonuçları.<sup>16</sup> Bunun yanı sıra, bütçenin uygulanmasına ilişkin zamanında ve yeterli bilginin verilmesi, milletvekillerinin bütçe üzerine daha iyi çalışabilmelerini, dolayısıyla denetim işlevlerini daha iyi yerine getirebilmelerini sağlar. Milletvekilleri elbette, bu işlevi yerine getirirken, meclis tarafından sunulacak profesyonel desteğe ihtiyaç duyacaktır. Bu desteğin yerine getirilmesi, gerçek anlamda bütçe denetimi yapmak isteyen bir meclis için şarttır. Nihai olarak, meclis için bağımsız bir yapı tarafından gerçekleştirilecek denetimin sonuçlarına ilişkin raporların tatmin edici bilgileri içermesi, denetimin sağlıklı yürütülmesi için şarttır.



## 5.6. Milletvekilleri adaylarının ön seçim yoluyla belirlenmesi için ölçütler

Etkin, hesap verebilir bir yasama organının oluşabilmesi için en önemli faktör, bu raporda da anlatıldığı gibi, seçmen milletvekili bağının güçlü olmasıdır. Bu süreç aslında, milletvekili seçimlerinden de önce, adayların belirlenme sürecinde başlar. Adayların belirlenme sürecindeki en önemli sorun, genellikle siyasi partilerdeki merkezîyetçiliğin çok güçlü olması, dolayısıyla partilerin yeterince demokratik olmaması ve seçmen milletvekili bağının baştan zayıf kurulmasıdır. Farklı ülkelerde farklı aday belirleme yöntemleri tercih edilmekle birlikte, ön seçim, genel olarak öne çıkan bir uygulamadır.

**Bu konuda yapılan çalışmalar, her şeye rağmen ön seçim mekanizmasının merkez yoklamasından daha sağlıklı olduğunu, milletvekili adaylarının her kademede parti yöneticisinin ve üyelerinin oylarıyla belirlenmesi gerektiğini, ön seçim mekanizmasının iyi işleyebilmesi için mutlaka üyelik sisteminin düzenlenmesi gerektiğini, ön seçimde belirlenecek adaylar dışında merkezin de bir kontenjanı olabileceğini ve seçimlere gölge düşmesi durumunda mutlaka yargının devreye girmesi gerektiğini belirtmektedirler.**

Ancak ön seçimin varlığının da, seçmen milletvekili ilişkisini gerektiği şekilde oluşturma konusunda yeterli gelmeyeceğini bilmek gerekir. Dolayısıyla ön seçimin nasıl yapılması gerektiğine dair kriterlerin ortaya konması, en az bu mekanizmanın varlığı kadar önemlidir.

Siyasi partilerin aday belirleme süreçleri şunları hedeflemelidir<sup>17</sup>:

- Aday adaylarının çeşitliliğini artırmak,
- Adayların gerekli niteliklere sahip olduğundan emin olmak,
- Üyelerin adayların belirlenme sürecine katılımını artırmak ve teşvik etmek,

- Aday belirleme sürecini, parti içi bütünlüğü bozmayacak ve parti içi çatışmaya yol açmayacak şekilde gerçekleştirmek.

Buna göre, milletvekili ve seçmen arasındaki mesafeyi yakınlaştıran, milletvekilinin kendisini seçmene hesap verebilir hissetmesini sağlayacak ve böylece yasama organının daha demokratik, etkin ve hesap verebilir şekilde oluşmasını garanti edecek bir ön seçim mekanizmasının kriterleri, uluslararası standartlara göre şunlar olmalıdır:

### Seçmen ile seçilen arasındaki mesafenin azaltılması için ön seçimde üyeler etkin olmalıdır

Üyelerin parti politikalarının belirlenmesinde ve ön seçimde aktif rol alması, milletvekili ile seçmen arasındaki mesafeyi azaltır, milletvekilinin kendisini seçmene daha fazla hesap vermek zorunda hissetmesini, böylece parti içi demokrasinin gelişmesini sağlar. Ayrıca il ve ilçe teşkilatlarının da parti içi karar mekanizmasında etkili olabilmesi gerekir. Bu sayede üyeler, bağlı buldukları parti teşkilatları aracılığıyla da parti politikalarına ve partinin adaylarının belirlenmesine katkıda bulunabilir. Ancak bu elbette, parti yönetiminin adayların belirlenmesinde hiçbir işleve sahip olmaması gerektiği anlamına gelmez. **Dünyada ideal ve mükemmel biçimde işleyen hiçbir aday belirleme yöntemi olmamakla birlikte, genelde önerilen, üyelerin ve merkezin bu süreçte ortak rol oynamalarıdır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, parti liderliğinin ve yönetiminin etkinliği karşısında parti üyelerinin sürece katılımının mutlaka garanti altına alınmış olmasıdır.**



## Siyasi partilere üyelik, üyelerin parti politikalarına ve aday belirleme süreçlerine etkin katılımını sağlayacak şekilde düzenlenmelidir

Aday belirleme süreçlerinin merkezîyetçi değil, daha tabana yayılmış olması için ön seçim mekanizmasının varlığı tek başına yeterli değildir. Üyeler ile parti arasındaki ilişkinin nasıl kurulduğu, üyelerin partiye bağlarının hangi mekanizmalarla nasıl teşkil edildiği, ayrıca bu mekanizmaların şeffaflık ve hesap verebilirlik özelliklerini taşıyıp taşımadığı önemlidir. Vatandaşlar üye oldukları siyasi partiyi, sadece işlerini halletmenin bir aracı olarak değil, gerçekten siyaset yapmanın vasıtası olarak görmeli, siyasi partiler de, üyeleriyle kurdukları gerek mali gerekse de siyasi ilişkiyi, şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmaları çerçevesinde oluşturmalıdır.

## Parti içi iletişim ve istişare mekanizmaları etkin şekilde işlemelidir

Siyasi partiler açısından, parti içi demokrasiyi sağlamanın yanında, partinin bütünlüğü ve istikrarını korumak önemlidir. Bunun için aday belirleme süreçlerinde parti içi iletişim ve istişare mekanizmalarının iyi işlemesi, parti içi çatışmaların, anlaşmazlıkların ve olası ayrılıkların önüne geçmek adına çok önemlidir. Ayrıca parti içi iletişimin iyi olması tabanın talep ve itirazlarının parti organlarına daha sağlıklı şekilde yansımaları, dolayısıyla parti organları ile üyeler arasındaki bağın güçlenmesini de sağlar.

## Siyasi parti finansmanı şeffaf ve denetlenebilir olmalı

Siyasi partilerde adayların ön seçim yoluyla seçilmesi yöntemini etkin ve işlevsel kılabacak en

önemli unsurlardan biri, siyasi parti finansmanının şeffaf ve denetlenebilir olmasıdır. Seçimlerin finansmanı sadece seçim kampanyaları sırasında değil, adayların belirlenme sürecinden itibaren çok önemlidir. Bazı aday ve milletvekillerinin vatandaşların değil de bireylerin ve/veya özel çıkar gruplarının temsilcisi olarak tanınmasının nedeni, aday ya da milletvekilinin bu birey ve/veya çıkar grupları tarafından finanse ediliyor oluşudur. Bu nedenle seçim kampanyalarının finansmanının, aday belirleme sürecinden başlayarak, adayların birey ve/veya çıkar gruplarına bağımlı olmasını önleyecek şekilde düzenlenmesi, ön seçim mekanizmasının etkin şekilde işlemesi açısından çok önemlidir. Ayrıca yine aday belirleme sürecinde temayül yoklaması, anket, Merkez Karar Yürütme Kurulu ve parti liderliği gibi faktörlerin etkisiyle, yerel örgütler tarafından benimsenmeyen adayların, partiye yüklü bir mali katkı sağlayarak ön sıralarda yer almaya çalıştıkları görülmektedir. Bu tür durumlar, daha sonra siyasette başka yolsuzlukların önünü de açmaktadır.

**Adayların finansman kaynakları ve mal beyanlarını şeffaf, herkesin anlayabileceği ve ulaşabileceği şekilde yapmaları da yine çok önemlidir. Tüm bunların hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkeleri temelinde düzenlenmesi, ön seçimlerin çok daha demokratik, gerçekten vatandaşların taleplerini yansıtan bir aracı olarak ve seçmen milletvekili arasındaki mesafeyi kapatacak şekilde gerçekleşmesini sağlar.**

## Toplumsal çeşitliliğin temsiliyeti sağlanmalı

Daha önce de vurgulandığı gibi seçimlerin ne kadar demokratik olduğu, sadece seçim kampanya dönemleriyle değil; partilerin aday belirleme süreçleriyle de doğrudan ilişkilidir. Tıpkı genel seçimlerde olduğu gibi, siyasi partilerin aday belirleme sürecinde de toplumsal kapsayıcılık gözetilmeli; etnisite, mezhep, engellilik, inanç, cinsiyet, cinsel yönelim, cinsiyet kimliği ve cinsiyet ifadesi temellerinde adaylara ayrımcılık yapılmamalı; siyasette düşük oranda temsil edilen toplumsal kesimlerden vatandaşların adaylıkları tüm siyasi partiler tarafından özellikle teşvik edilmelidir.



## Ön seçimler de tıpkı seçimler gibi denetlenmelidir

Siyasi partilerin gerçekleştirdiği ön seçimlerin, yargı, seçim komisyonları gibi bağımsız kuruluşlar tarafından denetlenmesi çok önemlidir. Ön seçimlerin hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerine uygun şekilde gerçekleşmesinin temel garantisi, etkin denetim mekanizmalarının varlığıdır.

## Aday adaylarının düşünce ve fikirlerini beyan etme özgürlükleri güvence altına alınmalı, propagandada fırsat eşitliği sağlanmalıdır

Tıpkı seçimlerde olduğu gibi, ön seçimlerde de aday adaylarının düşünce ve fikirlerini özgürce ifade etmelerinin güvence altına alınması ve her bir adaya gerek kamusal alanları propaganda amaçlı kullanma (billboardlar gibi) gerekse de medya kanallarından etkin şekilde yararlanma konusunda fırsat eşitliği sağlanmalıdır.

## Ön seçimler özgür, eşit ve gizli oy ilkesine uygun gerçekleşmelidir

Üyeleri siyasi partilerin politika ve aday belirleme süreçlerine katılmaları için cesaretlendirecek en önemli faktörlerden biri de, seçimlerin özgür bir şekilde, eşit ve gizli oy ilkesi çerçevesinde gerçekleşeceğine güvenmeleridir. Bu nedenle ön seçimleri bu ilkelerin hayata geçirilmesini sağlayacak mekanizmalarla düzenlemek çok önemlidir.

## 5.7.Siyasetin finansmanı

Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya'nın Denge ve Denetleme Ağı için hazırladığı **“Siyasetin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanı: Rekabet, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik”** başlıklı rapora göre, demokratik sistemlerde siyasetin finansmanı başlıca iki nedenden dolayı önemlidir: Birincisi, seçimlere katılan siyasi partiler ve adaylar demokratik sürecin en önemli unsurlarıdır. İkincisi ise, siyasi partilerin finansmanı, özellikle yasadışı ve gayrimeşru finans kaynaklarının devreye girmesi yoluyla yolsuzluk açısından uygun bir alan teşkil eder.<sup>18</sup>

Yine bu raporun, demokratik rejimlerde siyasi partilerin oluşmasına dair belirlediği kriterler arasında olan **Parti Finansmanında Hesap Verebilirlik (5. madde) ve Siyasi Yolsuzlukla Mücadele İçin Önlemler (6. madde)** başlıklı maddelerine göre, yasama organının ve milletvekillerinin işlevlerini etkin şekilde yerine getirebilmelerinde siyasetin, özellikle siyasi partilerin ve seçimlerin finansmanı büyük önem taşır. Bu önem sadece, siyasetin finansman kaynaklarının bilinmesi ve bunların beyan edilmesinden ibaret değildir. **Siyasetin finansmanı vatandaşlar, siyasetçiler, kamu kaynaklarının kullanımı, medya, bir siyasi partide milletvekili adaylarının belirlenmesi, iş dünyası gibi çok farklı alanlarla ilişkilidir ve bu alanların demokratik bir şekilde işleyip işlemediğinin temel kriterlerinden birini oluşturur.**

Diğer yandan siyasetin finansmanı, siyasette fırsat eşitliğinin sağlanmasının en önemli unsurudur. Toplumdaki bütün kesimlerin siyasette eşit temsiline sağlanmasının temel yolu, eşitlikçi ve rekabetçi bir katılım ortamının yaratılması, aynı zamanda ifade özgürlüğünün varlığıdır. Siyasete katılımı, özellikle kamu kaynaklarından partilere ve adaylara ayrılan desteğin adil ve eşitlikçi olması fırsat eşitliğinin sağlanması açısından çok önemlidir. Bu açıdan ortaya çıkan iki temel sorun, bir yandan büyük ve temsil oranı yüksek partilerin sistemi kendilerine göre düzenleyerek yeni partilerin ortaya çıkması ve güçlenmesini önlemeleri, diğer yandan ise küçük partilerin iktidara gelme olasılıkları düşük olduğundan kaynak bulmakta zorlanmaları, dolayısıyla da siyasete diğer partilerle eşit koşullarda katılma olanağından yoksun kalmalarıdır.



Bütün bunların yanında, siyasetin finansmanı sadece seçim ve aday kampanyaları ile de ilgili değildir. Para, iki seçim arası dönemde de siyaset için önemli bir faktördür çünkü bireylerin ve grupların siyaseti etkilemede güç ve söz sahibi olmasının araçlarından biridir. Ayrıca yerel ve ulusal iktidarlar sahip oldukları kamusal gücü, başta ihale ve istihdam yoluyla olmak üzere, maddi güce dönüştürme olanağına sahip olabilirler.

Siyasetin finansmanının en çok etkin olduğu alanlardan biri de, siyasi partilerin yerel ve ulusal düzeydeki seçimler için aday belirleme süreçleridir. Bu adaylık sürecinde hem finansal açıdan gücün bir tercih kriteri olması, hem de adayın partisinden aldığı finansal destek, seçilen adayları, kendilerine oy veren seçmenlerden ziyade kendilerini belirli bir sıraya yerleştiren parti karar kurulunun ve/veya liderinin temsilcisi haline getirmektedir. Böylece partiler ticari bir kuruluş gibi şirketleşmekte, yani siyaset, düşünce ve ifadeyi açıklama ve kamu politikalarını oluşturma değil, kamu kaynaklarından yararlanma aracı haline dönüşmektedir.<sup>19</sup>

Siyasi partilerin bir başka gelir kaynağı olan devlet yardımı ise, partilerde zamanla merkezileşmenin ortaya çıkmasına ve partilerin devletin güdümünde hareket etmesine yol açma riski taşımaktadır.

Türkiye’de siyasetin finansmanı Anayasa; 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanun; 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu; 2972 sayılı Mahalli İdareler, Köy ve Mahalle Muhtarlıkları ile İhtiyar Heyeti Seçimi Kanunu; 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu yanında birçok yasal düzenlemede yer almaktadır. Seçimlerin yönetimi (düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama), Anayasa ve 298 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde, Yüksek Seçim Kurulu (YSK) ile seçim dönemlerinde il ve ilçe seçim kurullarının yetki ve sorumluluğundadır. Siyasetin finansmanı ile ilgili olarak, Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkındaki Kanun’a uygun olarak Anayasa Mahkemesi, siyasi partilerin mali denetimini Sayıştay’dan aldığı yardım ile yerine getirir. Cumhuriyet Başsavcılığı, 2820 sayılı Kanun çerçevesinde siyasi partilerin genel olarak izlenmesini yerine getirir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkındaki Kanun gereği, başta seçim dönemleri

olmak üzere radyo ve televizyonlarda siyasi partilerin propaganda ile reklam yayınlarını izler ve raporlayarak Yüksek Seçim Kurulu’na bildirir. Kurul, ihlallere yaptırım uygulanmasına karar verir.<sup>20</sup>

Siyasetin finansmanının kapsamı kayıtlı ve kayıtsız çeşitli kaynaklardan oluşur. Kayıtlı kaynaklar arasında, 2820 sayılı kanunda (Madde 61) sayılanların (üye aidatı, aday aday aidatı, bağışlar ve devlet yardımı gibi) yanında, seçimlerin sevk ve idaresi için YSK tarafından yapılan harcamalarla, her düzeyde seçilmişlere verilen ödenek ve yolluklar da sayılır.

**Özet olarak, etkin bir yasama organı ve milletvekilliğinin en önemli unsurlarından biri, siyasetin finansmanının hem ulusal hem yerel düzeyde hesap verebilir ve şeffaf şekilde düzenlenmesiyle yakından ilgilidir. Çünkü siyasetin finansmanı, yasama organının en önemli unsuru olan milletvekilleri başta olmak üzere her düzeyde seçilmiş siyasetçinin kendisini, parti liderine ve/veya başka herhangi bir grup ya da organa değil vatandaşa hesap verebilir hissetmesinin en belirleyici faktördür. Ayrıca siyasetin finansmanının düzenlenme biçimi, sadece seçilmiş kişinin hesap verebilirliği açısından değil, vatandaşın seçtiği karar vericileri denetlemesinin bir aracı olarak da büyük önem taşır.**

Bu noktadan hareketle, siyasetin finansmanı aşağıda, “siyasi partilerin finansmanı” ve “seçimlerin finansmanı” olarak iki alt başlık çerçevesinde ele alınacak ve denge denetleme ilkeleri çerçevesinde bu iki alanda göz önünde bulundurulması gereken kriterler belirtilecektir.

## 5.7.1.Siyasi partilerin finansmanı

Günümüzde siyasi partiler, vatandaşların siyasete katılımını en etkin şekilde sağlayan araçların başında gelmektedir. Siyasi partilerin kendilerinden beklenen katılımın etkin bir aracı olma ve böylece demokrasiyi güçlendirme işlevlerini yerine getirebilmeleri için mali kaynağa ihtiyaçları vardır. Çünkü her siyasi parti uzmanlık desteğine, üyeleri ile etkin şekilde iletişim kurmaya, programını sürekli geliştirerek onu insanlara yaymaya ve en önemlisi seçim kampanyaları yapmaya ihtiyaç duyar. İdeal olarak, bir siyasi partinin sahip olduğu mali kaynakların, tüm bu fonksiyonlarını yerine getirirken onu



bir çıkar grubuna ve/veya bireye bağımlı hale getirmemesi gerekir.<sup>21</sup>

Partilerin gelir kaynakları genellikle şunlardan oluşur:

### **1 . Özel kaynaklar**

**a. Üye aidatları:** Üye aidatları, üyeler ile parti arasındaki en güçlü bağlardan biridir ve siyasi partilerin en az tartışmalı mali kaynağıdır. Yoksul parti üyeleri ne yazık ki parti aidatlarını ödeyemiyor olabilir. Ayrıca parti gelirlerinin kötü kullanılması ya da parti içinde yolsuzluk söz konusuysa, parti üyeleri aidat ödemek konusunda gönülsüz davranabilir. Bu nedenle siyasi partiler, üye aidatlarının nasıl kullanıldığı konusunda üyelerine hesap vermeli ve şeffaf olmalıdır.

**b.Milletvekillerinin ve parti temsilciliklerinde görev alan diğer kişilerin yaptıkları katkılar**

**c. Bağışlar:** Bağışlar da siyasi partilerin en tartışmalı mali kaynaklarından birini oluşturur. Bu durum özellikle gelirlerinin çoğunluğu yüksek miktarlardaki bağışlardan oluşan büyük partiler için geçerlidir. Buradaki temel mesele, partilere büyük bağışlar yapan çıkar grubu ve/veya kişilerin parti politikalarını ve aday belirleme süreçlerini etkileme olasılıklarıdır. Bu, siyasette fırsat eşitliği ve rekabet edebilme hakkına ters düşer.

**d. Partinin mal varlıklarından gelen gelirler**

**e. Yayınlar, etkinlikler gibi diğer kaynaklar**

### **2 . Devlet kaynakları**

Siyasi partilere yapılan devlet yardımları, siyasi hayatın vazgeçilmez unsuru olan partilerin ayakta kalması ve etkin şekilde faaliyet göstermeye devam etmesi amacını taşır. Bununla birlikte devlet yardımı, hesap verebilirlik, şeffaflık, eşit koşullarda siyasi rekabet ve fırsat eşitliği ilkeleri göz önünde bulundurulmadan yapıldığı takdirde, adaletsiz bir durumun ortaya çıkması riski doğabilir, bu da vatandaşların sisteme olan güvenini sarsabilir. Siyasi partilerin aldığı hazine yardımının oluşturduğu en büyük risklerden diğeri de, “devletleşen partiler” diye adlandırılan durumun ortaya çıkması, yani partilerin varlığının giderek hazine yardımına ve dolayısıyla devlete bağımlı hale gelmesi, dolayısıyla politikalarını üyeler ve vatandaşlardan ziyade devlete göre belirlemeleri tehlikesinin baş göstermesidir. Türkiye’de yürürlükte olan yasal düzenlemeye göre, son milletvekili genel seçimlerinde yüzde

10’u aşmış siyasi partilere ve genel seçimde yüzde 7’den fazla oy alan, ancak TBMM’de temsil edilemeyen siyasi partilere devlet tarafından mali yardım yapılmaktadır. Bu yardım, partilerin aldıkları toplam geçerli oy esas alınarak, bununla orantılı olacak şekilde yapılır. Türkiye’de Siyasi Partiler Yasası’nda düzenlenen hazine yardımı koşullarına göre, 2015 genel seçimlerinde, 101 siyasi partiden sadece dördü hazine yardımı alabilmiştir.

## **Siyasi partiler için seçim finansmanı ölçütleri <sup>22</sup>**

Yukarıda açıklanan çerçevede, siyasi partilerin finansmanında hesap verebilirlik ve şeffaflığın, dolayısıyla da eşit koşullarda rekabet ile fırsat eşitliğinin sağlanması için asgari ölçütler şunlar olmalıdır:

- 1. Siyasi partiler mali kayıtlarını, düzgün, anlaşılabilir şekilde tutmakta ve mali kaynaklarını, özellikle de kamu kaynaklarından edindiği gelirleri, her yıl resmi olarak açıklamakla yükümlü olmalıdır.**
- 2. Siyasi partilerin en büyük gelir kaynağı üye aidatları olmalıdır. Üye aidatları sadece partiyle üye arasındaki bağı güçlendirmekle kalmaz, aynı zamanda parti liderliğinin kendisini hesap vermekle yükümlü hissettiği asıl kişilerin parti üyeleri olmasını sağlar. Bu da partiyi, çıkar gruplarına, bireylere ve/veya devlete değil, asıl olarak kendi üyelerine karşı sorumlu kılar. Böylece, seçimlerde adayların belirlenmesinden herhangi bir konuda politika üretilmesine kadar bütün süreçlerde en etkin kesimin parti üyeleri olması sağlanır, parti içi demokrasi gelişir.**
- 3. Siyasi partilere yapılan hazine yardımında eşit rekabet şansı ve eşit fırsat ilkesi gözetilmelidir.**
- 4. Siyasi partilere hazine tarafından yapılan yıllık yardımın miktarı sabitlenmelidir.**
- 5. Hazine yardımı miktarının belirlenmesinde, siyasi partilerin aldıkları bağış miktarı göz önünde bulundurulmalıdır.**
- 6. Kabul edilebilir en düşük miktarın üzerindeki bağışlar şeffaflık ilkesine uygun şekilde açıklanmalıdır.**



**7. Parti içi denetim mekanizmaları bulunmalı ve bunların etkin şekilde işlemesi sağlanmalıdır.**

**8. Siyasi partiler, parti gelirlerinde ve harcamalarında yolsuzluk yapma girişiminde bulunanları kendileri cezalandırmalı ve böylece bu tür faaliyetlerin en aza inmesine önayak olmalıdır.**

## 5.7.2. Seçim kampanyalarının finansmanı

Siyasi partilerin ve adayların seçim kampanyalarını sürdürmelerinde temel ilke yine eşit ve adil koşullarda kampanya yapabilmek olmalıdır. Bu bağlamda seçim kampanyalarının finansmanı, parti ve adayların seçim kampanyaları sırasında edindikleri özel ve kamu kaynaklarından doğrudan ya da dolaylı olarak gelen gelirlerle bunların denetimini ifade eder. Buna, adayların ve partilerin kampanya sırasında propaganda amacıyla medyadan ve kamu yayıncılığından yararlanma olanakları da dahildir. Türkiye’de cumhurbaşkanı seçimleri dışında adayların seçim kampanyalarının finansmanı herhangi bir düzenlemeye tabi değildir.

### Seçim kampanyalarının finansmanı için ölçütler <sup>23</sup>

Etkili bir seçim kampanyası yapmanın kriterleri yine şeffaflık, hesap verebilirlik ve eşit koşullarda rekabet edebilme ile fırsat eşitliği ilkelerine göre oluşturulmalıdır.

Buna göre,

#### **Seçim süreçlerinde eşit koşullarda rekabet ve fırsat eşitliği sağlanmalıdır**

Eşit koşullarda rekabete olanak sağlayan ve fırsat eşitliğinin olduğu bir seçim sistemi, siyasi partiler ve adayların yarışabilmesini sağlayan koşulların mevcut olması, seçimlerde farklı tercih yapabileme olanağının bulunması, eleştiriye açık bir siyasal ortamla bireylerin her türlü baskı ve etkiden bağımsız karar alma kapasitelerinin ve olanaklarının sağlanmasıyla ilgilidir. Bunun için mutlaka, farklı parti ve adayların seçimlere katılabiliyor olması gerekir. Böyle bir seçim ortamının adaylık sürecinden başlayarak hem

seçim döneminde hem de iki seçim arası dönemde sağlanması, katılımcı ve adayların birbirleriyle yarışma kurallarının adil ve eşitlikçi biçimde oluşturulmasıyla mümkündür. Eşit koşullarda rekabet etme olanağının bulunduğu ve fırsat eşitliğinin sağlandığı bir seçim ortamı, temsil, ekonomik gelişme, yolsuzluğun azaltılması, iyi yönetim, gelişmekte olan ülkelerde siyasal istikrar ve seçimlere katılma oranına da olumlu etki yapmaktadır.

Rekabetçi bir seçim ortamının sağlanması için ise şunlar hayata geçirilmelidir:

#### **a. Seçim barajı, rekabeti ve fırsat eşitliğini sağlayacak şekilde düzenlenmelidir**

Seçim barajı, siyasetin finansmanında önemli bir unsurdur. Barajı geçemeyen partilerin hazine yardımı alması, üye aidatı ve bağış toplaması zorlaşmaktadır. Böylece, siyaset alanına yeni partilerin katılması da zorlaşmaktadır. Dolayısıyla bu baraj, siyasi parti ve adayların eşit koşullarda rekabet etmelerini, partilerin siyaset yapmalarına olanak tanıyacak fırsatlara sahip olmalarını garantileyecek şekilde düzenlenmelidir.

#### **b. Siyasi partilerin ve/veya adayların devlet yardımı rekabetçi seçim ortamını destekleyecek şekilde hesaplanmalı ve dağıtılmalıdır**

Günümüzde siyasi partilerin sadece özel çıkar gruplarının ve bireylerinin etkisi altında olmamaları, onlardan bağımsız strateji ve politika belirleyebilmeleri için onlardan bağımsız mali kaynaklara sahip olmaları, dolayısıyla devlet yardımı önemlidir. Rekabetin sağlanması için adil ve eşitlikçi bir devlet yardımı eşliğinin yanı sıra, adil ve eşitlikçi bir seçim barajı da gereklidir.

#### **c. Siyasi partiler ve/veya adaylar medyayı eşit şekilde kullanabilmeli, kamusal propaganda yapma olanaklarından rekabetçiliğe uygun şekilde yararlanabilmelidir**

Siyasi partilerin ve/veya adayların eşit koşullarda yarıştığı, rekabetçi bir seçim ortamının sağlanmasında en önemli faktörlerden biri, seçim dönemlerinde her türlü medya ortamında adaylara ve partilere eşit oranda propaganda yapma olanağı sağlanması, kamu yayıncılığının bütün partilere ve odaklara eşit propaganda olanağı tanınmasıdır. Çünkü medya, siyasi partilerin vatandaşlara ulaşmalarının ve politikalarını anlatmalarının en önemli araçlarından biridir. Bunun sağlanmasında, özellikle medya



sahipliğinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı çok önemlidir. Kamusal alanda propaganda ve tanıtım yapabilme olanaklarından kasıtsa, belediyeler tarafından il ve ilçe seçim kurullarının denetiminde seçim kampanyalarına tahsis edilen belediye panolarıyla açık ve kapalı alanlarda yapılan toplantılar ya da etkinliklerdir. Tüm bunların organizasyonunda ve kullanımında finansal açıdan adaylara ve partilere eşit fırsat tanınması önemlidir.

**d. Kamu kaynaklarının seçim kampanyalarında kullanılması şeffaflık, hesap verebilirlik ve eşit rekabet ilkelerine uygun olarak düzenlenmelidir**

Rekabetçi ve fırsat eşitliğine dayalı bir seçim ortamının sağlanması konusundaki en tartışmalı konulardan biri, kamu kaynaklarının seçim kampanyalarındaki kullanımınıdır. Bunlar arasında, yerel seçimlerde belediye kaynaklarının (araç ve personel) kullanımı, kamu görevlilerinin parti görevlisi gibi davranması, örtülü ödeneğin seçim kampanyaları için kullanılması, bağışlar ve kayıt dışı döviz girişi gibi başlıklar yer alır. Eşit koşullarda rekabetçi bir seçim ortamı için tüm bu alanların şeffaflık ile hesap verebilirliğe uygun ve haksız rekabete yol açmayacak şekilde düzenlenmesi gerekir.

**Seçim süreçlerinin finansmanı şeffaf olmalıdır**

Siyasetin finansmanı konusunda, Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi ve Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi'nin 2003 tarihli "Siyasetin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanına İlişkin Olarak Yolsuzlukla Mücadele Konusunda Ortak Kurallar" başlıklı tavsiye kararı olmak üzere, tespit ve önerilerde bulunan birçok uluslararası belgenin bulunmasına rağmen, bu konu halen küresel bir sorun olarak varlığını korumaya devam etmektedir. Siyasi partiler günümüzde sık sık yolsuzlukla anılmakta, bu isimleri şaibeli partilerden seçilerek parlamentoya giren milletvekillerinin yaptıkları yasalarla oluşturulan kamu yönetimine ise güven giderek azalmaktadır.

Seçimlerin finansmanının şeffaf olabilmesi için şunlar hayata geçirilmelidir:

**a.** Siyasi partiler ve/veya adaylar, seçim kampanyalarının mali kaynaklarını düzenli ve detaylı olarak, herkesin anlayabileceği şekilde açıklamakla yükümlü olmalıdır.

**b.** Başta hazine yardımı alan partiler olmak üzere bütün siyasi partiler, gelir ve giderlerini detaylıca ve herkesin anlayabileceği şekilde düzenli olarak açıklamakla yükümlü olmalıdır.

**c.** Siyasi partilerin ve/veya adayların seçim kampanya harcamaları için harcama üst sınırı bulunmalı ve böylece siyasi partilerin ve/veya adayların büyük etkinlikler düzenleyerek haksız rekabet koşullarında oy toplaması önlenmelidir.

**d.** Partilerin devlet yardımını nereye harcadığı denetlenmeli ve amacı dışında harcanmasının önüne geçilmelidir. İlgili kurumların seçim kampanyalarını gerektiği gibi izlemesi ve denetlemesi, bunun için de bağımsız ve tarafsız olması, siyasetin finansmanı açısından büyük önem taşımaktadır.





# 6.ÖLÇÜTLER IŞIĞINDA TÜRKİYE'DE DURUM DEĞERLENDİRMESİ

**B**u raporun önceki bölümlerinde, demokratik rejimlerde siyasi partiler ve seçim sistemlerinin nasıl düzenlenmesi gerektiğine ilişkin asgari standartlar ve kriterlere yer verildi. Ayrıca bu standartların bir parçası olarak, vatandaş milletvekili ilişkisinde önemli olan noktalarla bu bağlamda aday adaylarının belirlenmesi, yanı sıra siyasetin finansmanına dair kriterler de belirtildi. Bu ölçütler ışığında Türkiye'deki seçim sistemi ve siyasi partiler ile ilgili düzenlemeleri ve mevcut durumu genel olarak değerlendirecek olursak şunları söylemek mümkün olabilir:

Günümüzde sadece Türkiye'de değil tüm dünyada, siyasi parti yapıları ve seçim sistemleri katılım ve temsiliyeti sağlayıp sağlamadıkları konusunda sorgulanır hale gelmiştir. Bu sorgulamanın temel nedeni, bu iki unsurun tüm dünyada demokrasilerin kendilerinden beklenen bir takım işlevleri yerine getirmekte başarısız olduklarının düşünülmesidir. Siyasi partilerin, vatandaşların siyasete katılım aracı olarak giderek daha az tercih edilir hale gelmesi, seçim sistemlerinin ise giderek çoğulcu değil çoğunlukçu bir eğilim içine girmesi, tüm dünyada demokrasi talebi olanlar için ele alınması ve çözüm üretilmesi gereken bir sorun olarak durmaktadır.

Küresel ölçekte durum böyle iken, Türkiye'nin de benzeri sorunları yaşayan ülkelerden biri olması kaçınılmazdır. Bu genel eğilimin yanı sıra, bugünlerde Türkiye'de siyasi parti ve seçim sistemini tartışmamızı zorunlu kılan bir diğer gelişme de, 17 Nisan 2017'de gerçekleşen Anayasa değişikliği referandumu ile birlikte artık Türkiye'de hükümet sistemi değişikliğinin gerçekleşmiş olmasıdır.

Bu iki gelişme, demokrasi talebi taşıyan, Türkiye'nin ancak güçlü bir demokrasi sayesinde güçlü bir ülke haline gelebileceğini savunan herkese, öncelikle Türkiye'de siyasi parti ve seçim sistemi reformu üzerine düşünmek ve bu konularda öneriler geliştirmekle ilgili sorumluluk yüklemektedir. Ancak öncelikle Türkiye'de bu alanlardaki mevcut durumu tespit etmek ve bu durumu raporun önceki bölümlerinde belirtilen kriterler çerçevesinde değerlendirmek, sağlıklı çözüm önerilerinin geliştirilmesi için de ön koşuldur.

## Siyasal kültür

Siyasi parti ve seçim sistemleri, sadece Türkiye'de değil, dünyanın hiçbir yerinde siyasi kültürden bağımsız değerlendirilemez. **Siyasal kültürü genel olarak, bir ülkede siyasete dair ilgi, bilgi, değer ve eylemlerle, bunları etkileyen maddi ve manevi şartların bütünü olarak tanımlayabiliriz.** Siyaset, farklı fikir ve düşüncelerin yarıştığı, çoğunluğu kazanmaya, iktidara gelmeye yönelik bir çaba ve sonra da bu iktidarı elinde tutma, toplumu ideoloji ve görüşleri doğrultusunda kazanma faaliyetidir. Rekabet ise hoşgörüyü, farklı fikirlere saygıyı, tüm rakiplerin eşit şartlarda yarışmasını sağlamayı, rakiplerin kendilerinden ne kadar farklı olursa olsun kazanana saygı duymalarını, sonuçları her koşulda ve hiçbir şekilde şiddete başvurmadan hazmetmelerini gerektirir. Dolayısıyla siyasi partileri nasıl yapılandırırırsanız yapılandırın, seçim sistemini ne kadar detaylı şekilde tarif ederseniz edin, siyasi kültürünüze bu değerler hakim olmadığı sürece, gerçekten demokratik bir siyasi sisteme sahip olmanız mümkün değildir.



**Bu noktada, aşağıdaki değerlendirmeye geçmeden önce, Türkiye'deki en başta geliştirilmesi gerekenin, siyasetin doğasında var olan bu karşılıklı rekabet ile farklılıklara saygı ve hoşgörü kültürü olduğunun altını çizmek gerekir. Bu ise sadece kanunlarla, yönetmeliklerle gerçekleşecek bir değişim değildir. Ancak toplumun tüm farklılıklarıyla siyasete katılmayı talep ederek zaman içerisinde bu kültürü yaratması, ona sahip çıkması ve siyaseti böyle bir yönelime doğru ilerlemeye zorlamasıyla mümkündür.**

## Türkiye'de siyasi partiler ve siyasal hayat

Türkiye'de siyasal hayatın en belirgin özelliklerinden biri, vatandaşların siyasete katılımının en temel aracı olması gereken siyasi partilerle vatandaşlar arasındaki bağın iyice zayıflamış olması, böylece siyasi partilerin politika ve stratejilerini belirlerken giderek daha fazla lidere ve devlete bağımlı hale gelmeleri, dolayısıyla hesap vermeleri gereken merci olarak vatandaşlar ile üyelerinin yerine, liderleri ve devleti görmeleridir. Bu durum, sadece parti içi demokrasi ve siyasi partilerin yapısıyla ilgili değildir. Vatandaşlar ve üyeleriyle bağı son derece zayıflamış partilerden seçilen milletvekilleri de, kendilerini vatandaşa değil, milletvekili seçilmelerini sağladıklarını düşündükleri birey ve/veya gruplara karşı sorumlu hissetmekte; bu da bir bütün olarak normalde vatandaşların iradesinin tecelli etmesi gereken yer olan parlamento ile yasama sürecini, neredeyse vatandaşlardan tamamen kopuk bir hale getirmektedir. Bu durum ayrıca, siyasi partiler yerine lider odaklı siyasal hayatın egemen olmasına yol açmaktadır.

**Lider odaklı siyasal hayatın ortaya çıkmasında en önemli etkenlerden biri, seçmenlerin siyasi partilere duydukları güvenin azalması ve bunun bir sonucu olarak, üye oldukları ya da sempati duydukları parti ile bağlarının zayıflamasıdır.** Buna yol açan nedenlerin başındaysa, Türkiye'de siyasal partilerin kurumsallaşmamış olması gelmektedir. Kurumsallaşmış partilerin seçmenle bağı daha güçlü olur. Ayrıca kurumsallaşmış bir yapıya sahip partilerde, görece özerk hareket edebilen kurullar ve parti organları süreçlerde etkin olur;

böylece parti, bireysel çıkarların aracı olmaktan kurtulabilir. Bu açıdan bakıldığında, Türkiye'de siyasi partilerin yeterince kurumsallaşmadığı ve dolayısıyla kalıcı hale gelemediği görülmektedir. Parlamenter sistemlerin 100-150 yıllık partilerine karşılık, Türkiye'deki siyasi partilerin ömürleri çok uzun olamamıştır. Bunda Türkiye'de siyasi hayatın askeri darbeler gibi olağanüstü olaylar nedeniyle sık sık kesintiye uğramasının ve parti kapatmalarının da rolü vardır. Böylece partiler giderek daha fazla liderlere bağımlı hale gelmiş, seçmenle uzun süreye ve güvene dayanan, güçlü, sağlam bir bağ geliştirememiştir.

Türkiye'de siyasi partilerin kurumsallaşmasını engelleyen faktörlerden biri de, siyasi parti genel başkan ve liderlerinin değişim sürecidir. Türkiye'de hemen hemen hiçbir siyasi parti lideri, partisinin liderliğini olağan yollarla bırakmamıştır. Dolayısıyla Türkiye'de siyasi partiler yeni liderlerin ortaya çıkmasına olanak tanımayan bir yapıya sahiptir. Başkanın kendisi zorunlu nedenlerden dolayı görevi bırakmadıkça parti genel başkanları değişmemekte, liderler ölünceye kadar partilerine başkanlık yapmaya devam edebilmektedir.

**Türkiye'de siyasi partilerin kurumsallaşamamasının ve lider odaklı bir siyasal sürecin yaşanmasının bir başka nedeniyse, parti içi istişare eksikliği ve iletişim sorunudur. Siyasal partilerin kendi içlerindeki iletişimi sağlayamamaları, parti teşkilatları arasında kopukluklar olması, siyasi partilerde liderin gücünü ve etkisini artıran faktörlerdir.**

Böyle bir istişare ve iletişim eksikliği siyasi partilerin istikrarsızlaşmasına neden olmakta, siyasi partilerde yaşanan her türlü istikrarsızlığa, sonunda tüm ülke siyasetini etkilemektedir. Parti içinde katılım ile istişare kanallarının bulunması ve etkin şekilde işlenmesi, partideki farklı düşünce ve bakış açılarının dikkate alınarak en uygun kararların alınmasını sağlar. Bu durum, aday belirleme süreci açısından da çok önemlidir. Kurumsallaşmamış, iletişim kanallarının işlemediği bir siyasi partide, katılım kanalları kapalı olacağı için adayların belirlenmesinde parti lideri daha etkin hale gelmektedir. Bu durum, yasama organının işleyişini de etkilemekte; milletvekilleri, mecliste yasa yapma süreçlerinde, vatandaştan ziyade liderlerine ve parti genel merkezlerine bağlı hareket etmektedirler. Çünkü milletvekili, ancak liderin onaylaması durumunda bir sonraki dönem yeniden aday gösterilerek seçilme şansı olduğunu bilmektedir.

Siyasi partilerin yapısını, parti adaylarının belirlenme süreçlerini ve parti içi demokrasiyi



etkileyen en önemli faktörlerden biri de, siyasi partilerin finansmanı ile bu alandaki hesap verme ve denetim mekanizmalarıdır.

Türkiye’de siyasi partilerin hangi alanlardan gelir sağlayabilecekleri Siyasi Partiler Kanunu’nda açıkça sıralanmıştır.

Bunlar,

1. Parti üyelerinden alınacak giriş aidatı ile üyelik aidatı,
2. Partili milletvekillerinden alınacak milletvekilliği aidatı,
3. Milletvekili, belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği ve il genel meclis üyeliği aday adaylarından alınacak ve kanuna (madde 64) göre siyasi partilerin yetkili merkez karar organlarınınca tespit ve tahsil olunacak özel aidat,
4. Parti bayrağı, arması, rozeti ve benzeri rumuzların satışından sağlanacak gelirler,
5. Parti yayınlarının satış bedelleri,
6. Üye kimlik kartlarının ve parti defter, makbuz ve kağıtlarının sağlanması karşılığında alınacak paralar,
7. Partice tertiplenen balo, eğlence ve konser faaliyetlerinden sağlanacak gelirler,
8. Parti mal varlığından elde edilecek gelirler,
9. Bağışlar,
10. Devletçe yapılan yardımlardır.

2820 sayılı Kanununun 61. maddesinde belirtilmekle beraber sonra gelen maddelerde tekrar edilen diğer gelirlerse, giriş ve üyelik aidatı (62. madde), milletvekili aidatı (63. madde), milletvekili aday adaylığı aidatı (64. madde), satış bedelleri (65. madde) ve bağışlardır (66. madde).

Ayrıca Anayasada (madde 69/2), siyasi partilerin ticari faaliyete bulunamayacakları belirtilmiştir. Partilere, kredi ve borç almakta da bir takım sınırlamalar getirilmiştir. Bu sınırlamalara uymak koşuluyla siyasi partiler, malvarlıklarından ve paralarından gelir sağlayabilir.

Bu doğrultuda parti dışı gelirler, siyasi partilerin öz kaynakları ve aidatlar haricinde elde ettikleri gelirler şeklinde tanımlanmıştır. Bu gelirler, üyeler aracılığıyla elde edilebileceği gibi, parti üyesi olmayan kişi ve kuruluşlardan da edinilebilir. Bağış yapan kişiler konusunda Siyasi Partiler Kanunu (SPK), parti üyesi olmak veya olmamak gibi bir ayırım yapmadığı için ‘parti dışı gelir’ kavramına üyelerden alınan bağışlar

da girmektedir. Parti üyesi olsun veya olmasın, isteyen herkes istediği zaman bir siyasi partiye bağış yapabilir.

Türkiye’de siyasi partilerin finansmanı açısından en önemli ve tartışmalı konuların başında devlet veya hazine tarafından yapılan yardım gelmektedir. Siyasi partilere devlet yardımı yapılmasının temel gerekçesi, partilerin kamu yararına çalışan kuruluşlar olduğu fikrinden yola çıkılarak, siyasi partileri özel birey ve/veya çıkar gruplarına bağımlı kılmamaktır. Bugün dünyadaki demokratik ülkelerin yüzde 64’ünde siyasi partiler, devlet yardımından yararlanmaktadır.

Ancak Türkiye’de Siyasi Partiler Kanunu’nda düzenlenen devlet yardımı, partiler açısından eşitsiz bir duruma yol açmaktadır. Çünkü milletvekili genel seçimlerinde yüzde 10’luk ülke barajını geçen siyasi partiler, devlet yardımından yüksek oranda pay alırken, milletvekili genel seçimlerinde ülke barajını geçemeyen, fakat geçerli oyların yüzde 7’sinden fazlasını alan siyasi partilerin aldıkları pay düşük kalmaktadır. Ayrıca devlet yardımı ile ilgili bir diğer sorunlu konu, siyasi partilerin, faaliyetlerini yaygınlaştırmak, kadınlar, gençler gibi siyasete katılım konusunda dezavantajlı kesimleri katılıma teşvik etmek gibi alanlarda kullanmaları beklenen devlet yardımını, nereye, nasıl yönlendirmeleri gerektiğiyle ilgili bir kuralın bulunmayışı ve bu paranın nereye harcandığının denetlenmemesidir.

Türkiye’de siyasi partiler konusunda düzenlenmeye ihtiyaç duyulan bir başka önemli alan da, siyasi partilerin mali hesaplarının denetimidir.

Anayasa Mahkemesi, sadece kayıt altına alınmış gelir giderleri denetlemektedir ve bu denetimler çok uzun sürmektedir. Böylece, özellikle seçim dönemlerinde kayıt dışı kaynaklar devreye girmektedir.

Siyasi parti finansmanı açısından bir başka konu, siyasi partilerin mali kaynaklarının ve harcamalarının şeffaflığıdır. Bazı partiler internet sitelerinden gelir ve giderlerini açıklasalar bile bunların doğruluğundan emin olabilmenin tek yolu, Anayasa Mahkemesinin yaptığı denetimin sonuçlanmasını beklemektir. Öte yandan bu bilgiler, genellikle güncel ve detaylı değildir.

Bunların yanı sıra, her bir siyasi partinin aldığı bağış miktarı bilinmekle birlikte, bu bağışları kimlerden aldıkları, dolayısıyla kimler tarafından desteklendikleri bilinmemektedir.



**Türkiye’de siyasi partilerin durumu ile ilgili bir diğer önemli başlık ise, ifade ve örgütlenme özgürlüğüdür. Türkiye’de ifade ve örgütlenme özgürlüğü konusundaki eksiklikler, siyasi partilerin kurumsallaşmasının da önündeki en büyük engellerden biridir.** İfade ve örgütlenme özgürlüğü, vatandaşların siyasete katılmalarını teşvik eden, katılımın güven içinde gerçekleşmesi için gerekli koşulları sağlayan en önemli unsurlardan biridir. Bunun olmadığı yerde, hem vatandaşlar ile siyasi partiler arasındaki mesafe artar, hem de toplumun farklı görüşlerinin ve kesimlerinin kendilerini siyasi partiler yoluyla ifade etmesi engellenmiş olur. Ayrıca bu durum, yeni siyasi partilerin ortaya çıkmasının yani, siyasi hayatın çoğulculuğunun önünde de bir engel teşkil etmektedir.

Son olarak Türkiye’de siyasi partiler konusunda düzenlenmesi gereken bir başlık olarak bahsedebileceğimiz mesele, kadınlar, gençler, engelliler gibi kesimlerin siyasi partiler ile ilişkilerinin güçlendirilmesinin gereğidir. Bu, siyasi partilerin hem toplumun farklı kesimlerini temsil ederek onların talep ve şikayetlerinin bir aracı olabilmeleri, hem de kendi içlerinde toplumsal temsili gerektiği şekilde sağlayabilmeleri bakımından çok önemlidir.

## Türkiye’de seçim sistemi değerlendirmesi

**Türkiye’de halen, yüksek barajlı D’Hondt usullü nispi seçim sistemi uygulanmaktadır. Seçim sistemi üzerine yapılan çeşitli çalışmalar bu sistemin yarattığı en temel aksaklıkların, temsilde adaletsizlik, meşruiyet zaafı ve istikrarsız koalisyon hükümetleri yaratma özellikleri olduğunu ifade etmektedir. Yine yapılan çalışmalarda bu sistemin, illerin parlamentoda eşitsiz temsili, seçmen ile milletvekili arasında kopukluk ve seçmenlerin bir bölümünün ilk tercihleri yerine stratejik oy kullanmaya zorlanması gibi aksaklıklara da yol açtığı ifade edilmektedir.**<sup>24</sup>

Mevcut seçim barajının, Türkiye’de seçim sistemiyle ilgili sorunların başında geldiği hemen hemen herkesin hemfikir olduğu bir konudur.

1982 Anayasası (madde 67) ile düzenlenen seçim kanunları, “temsilde adalet” ve “yönetimde istikrar” ilkeleri üzerine kurulmuştur. Bu kanun ile birlikte, koalisyon dönemlerine ve böylece siyasette istikrarsızlığa son vereceği gerekçesiyle genel seçimlerde yüzde 10 ülke barajı uygulaması getirilmiştir. Bu, dünyadaki en yüksek seçim barajlarından biri olmanın yanında, siyasette rekabetçi ve çoğulcu bir ortamın oluşmasından siyasetin finansmanına kadar birçok alandaki sorunların en önemli nedenidir. Bugüne kadar bazı partiler ve adaylar baraj engelini aşmak için seçime bağımsız girmiş; bu da Türkiye’de siyasi partilerin kurumsallaşmasının önündeki temel engellerden biri olmuştur. Zaman zaman bazı partiler, seçim çevrelerinde çoğunluğu sağladıkları halde barajı geçemedikleri için parlamentoya girememişlerdir. Bu durum, Anayasanın temsilde adalet ilkesiyle çelişmektedir.

Seçim barajı ayrıca parti sisteminin kartelleşmesinin de en önemli sebebidir. Çünkü barajın yüksekliği, kazanılan oy ile sandalye sayısı arasında orantısızlığa, teknik deyimle “orantısız seçim”e sebep olmaktadır. Parti sisteminin kartelleşmesinin demokrasi açısından doğurduğu sakınca ise, çoğunlukçu anlayışı pekiştirmesidir.<sup>25</sup>

Yanı sıra mevcut seçim sistemi ‘tek oy, tek tercih’ ilkesini benimsediği için, yüzde 10’luk yüksek seçim barajı, seçmenin bir bölümünü, birinci sırada tercih etmesine rağmen seçilme şansı görmediği partiye oy vermek yerine, stratejik oy kullanmaya yöneltmektedir. Bunun anlamı, seçmenin gerçekten oy vermek istediği partiye değil, kendine ve iktidara en yakın gördüğü partiye ya da iktidarda görmek istemediği partinin en güçlü rakibine oy vermeye yönelmesidir ki, bu durum seçmenin gerçek eğilimlerini yansıtabildiği, demokratik bir seçim sistemine uygun değildir.<sup>26</sup>

Yine yapılan çeşitli çalışmalarda, Türkiye’deki mevcut seçim sisteminden dolayı milletvekillerinin seçim çevreleri arasında son derece eşitsiz bir dağılım olduğu, bunun da seçmenler arasında adaletsizlik ve bölgeler arasında temsil eşitsizliği yarattığı, ayrıca geniş seçim çevrelerinin parti içi demokrasiyi zayıflattığı, lider egemenliğini güçlendirdiği ve seçmenin milletvekilini izlemesini imkansız kıldığı ifade edilmektedir.<sup>27</sup>

Küçük illerde kayıtlı seçmen başına milletvekili sayısı 30 binler civarına kadar düşerken, bu rakam büyük illerde 100 binler civarında olmaktadır. Bu büyük eşitsizliğin başlıca nedeni, Türkiye’nin seçim geleneğinde milletvekillerinin illerle özdeşleştirilmesidir.<sup>28</sup>



**Milletvekillerinin seçim çevrelerine dağılımında son derece adaletsiz ve eşitsiz bir durumun ortaya çıkması, hem seçmenler hem de bölgeler arasında eşitsizliğe yol açmaktadır. Çünkü Türkiye genelinde küçük illerin bölgelere dağılımı türdeş değildir ve eşitsiz milletvekili dağılımı, bölgeler arasında temsil eşitsizliği yaratmaktadır.** Doğu ile batıda milletvekili başına düşen seçmen sayıları arasında önemli farklar vardır. Dolayısıyla bu durum sadece seçmen temsili açısından değil, parlamentoda bölgelerin temsili açısından da ciddi sorun yaratmaktadır.

**Mevcut sisteminin yarattığı bir diğer aksaklık, milletvekili ile ona oy veren seçmen arasındaki bağın giderek kopmasıdır.** TBMM'nin 550 milletvekilinin 342'si, yedi ve daha fazla sandalyeye sahip illerden seçilmektedir. Birinci gelen parti, yedi milletvekiline sahip bir seçim çevresinde en az üç, çoğunlukla dört milletvekili kazanacak güce sahip olmaktadır. Bu sayılar İstanbul gibi büyük illerde 15'i bulmaktadır. Bu koşullarda seçmenler, milletvekili adaylarını tanımadan partilere oy vermektedirler. Hatta birçok yerde seçmenler, partilerinin aday gösterdiği kişilere -bunları beğenmeseler bile "partilerinin adayı" olduğundan- oy vermektedirler. Türkiye'de siyasi partilerin aday belirleme süreçlerinde ön seçim yönteminin de uygulanmadığı düşünüldüğünde, tüm bunların hem parlamentonun oluşumunu hem de siyasetin niteliğini nasıl olumsuz yönde etkilediği ortaya çıkmaktadır.<sup>29</sup>



# 7. TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

**1** 6 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylaması ile, anayasada yapılan değişiklik kabul edildi. Bunun sonucunda hükümet sistemi parlamenter sistemden, başkanlığa evrildi. Denge ve Denetleme Ağı, oylama öncesinde bir rapor hazırlayarak, anayasa teklifini denge ve denetleme ölçütleri açısından değerlendirdi.<sup>30</sup> Bu değerlendirme raporunda da ortaya konduğu üzere, yapılan değişiklik, başkanlık sisteminin tüm özelliklerini taşımamanın yanı sıra, denge ve denetleme sistemi açısından da zayıftır. Önümüzdeki dönemde siyasi parti ve seçim sistemi alanlarında yapılması muhtemel değişiklikleri de, bu değerlendirmelerin ışığında ele almakta fayda vardır.

• **Bütüncül bir yaklaşımla sistemin tüm unsurları ele alınmalı ve reforme edilmelidir.**

Anayasa değişikliği değerlendirme raporunda da ortaya konduğu gibi, siyasi parti ve seçim sistemi ile Meclisin oluşumu ve işleyişi birbirinden ayrı olarak ele alınmamalı, siyasi parti ve seçim sisteminde yapılacak her değişikliğin Meclisin işleyişine, meşruiyetlerini sadece sayısal temsilden almamaları gereken, vatandaşların ortak ihtiyaç ve taleplerini karşılamaları beklenen, milletvekillerine etki edeceği akılda tutulmalıdır.

• **Yeni hükümet sistemiyle birlikte, bundan sonra yasalar Meclis tarafından yapılacaktır. Siyasi parti ve seçim sistemi bu durum gözetilerek değiştirilmeli, Meclis İçtüzüğü, bu ekseninde yeniden ele alınmalıdır.**

Yasa teklifleri komisyonlarda görüşülecektir. Komisyonlar milletvekillerinin etraflıca müzakere yürüteceği bir yapı ve süreç olarak kurgulanmalı, tüm çalışmaları hakkındaki güncel bilgi zamanında kamuoyuyla paylaşılmalıdır.

Milletvekillerinin yasa teklifleri hazırlayabilmesi için Meclis altyapısı buna uygun biçimde değiştirilmeli, tarafsız uzmanlık hizmeti verecek bir kadro oluşturulmalıdır. Vatandaşların ortak faydasını yansıtacak yasaların yapılması için seçmen milletvekili ilişkisini güçlendirecek, bu ilişkinin düzen içinde sürdürülmesini sağlayacak bir sistem kurgulanmalıdır.

• **Her başkanlık sisteminde, Meclisin etkin denetim yapması vazgeçilmezdir.**

Başkanlık sistemlerinde, güçlü yürütmeyi dengeleyecek, yürütmenin hesap vermesini sağlayacak etkin denetim mekanizmalarına gereksinim vardır. Var olan Meclis İçtüzüğündeki denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi, yeni ek mekanizmaların (bazı komisyonların başına muhalefet temsilcilerinin getirilmesi gibi) üretilmesi gereklidir. Meclisin etkin denetim yapabilmesi için yalnızca başkanın siyasi geleneğinden gelen parti ya da partilerin değil, diğer siyasi geleneklerin de temsil edilmesi gereklidir. Yani çoğulcu bir Meclis yapısı, etkin denetim için şarttır. Bu türden bir çoğulculuğu sağlayacak bir seçim sistemi kurgulanmalıdır.

• **Her ülke, kendi sosyokültürel ve ideolojik yapısına göre, siyasi parti ve seçim sistemini belirler, ancak bu sırada uluslararası uygulamalar da göz ardı edilmemelidir.**

Her ülkenin sosyokültürel, coğrafi yapısı, ideolojik çeşitliliği birbirinden farklıdır. Seçim sistemi ve siyasi parti yapısı kaçınılmaz olarak bunlardan etkilenenektir. Ancak herhangi bir değişiklik öncesinde, neye ulaşılacak istendiği net olarak tanımlanmalıdır. Örneğin çoğulcu bir temsil, etkin denetim ve yasama yapacak bir Meclis ile etkin milletvekilleri mi tasavvur ediliyor, yoksa sayısal anlamda istikrarı sağlayacak, konsolide olmuş bir siyasi parti ve meclis yapısı mı öngörülüyor? Bu soruların



yanıtları ancak, toplumun farklı kesimlerinin görüşlerini vereceği yaygın bir katılım süreci sonucunda verilebilir.

- **Uygulanmakta olan yüzde 10 seçim barajı halen temsilde adaletin önündeki en büyük engellerden biridir.**

Anayasanın ilgili maddesi, seçim sisteminde temsilde adalet ve yönetimde istikrarın sağlanmasını hükme bağlamakta, bunun sağlanması için öngörülen yüzde 10 seçim barajıysa temsili sağlamadığı gibi, istikrarı da tek başına garantilememektedir. Bu raporda da tartışıldığı üzere, istikrar tek başına meclisteki sandalye sayısına bağlı olmadığı gibi -barajın seçmen üzerindeki psikolojik etkisi de göz önünde bulundurulursa- temsilde adaleti de sağlamamaktadır. Yapılan bir takım simülasyonlar, seçim barajının yüzde 4 - 5 seviyesinde kalmasının istikrar ve temsili sağladığını ortaya koymaktadır.

- **Vatandaşların siyasete katılımının en önemli aracı olan siyasi partilerin demokratikleşmesi, aday belirleme süreçlerinde vatandaşların etkin rol almaları gereklidir.**

Son dönemde siyasete olan güvenin gitgide azalmasıyla birlikte, siyasetin çözüm üreten bir yapı olduğuna dair inanç da zayıflamaktadır. Ancak bu tür bir güven ilişkisinin olmaması, siyasi partilerin ve iktidarların meşruiyetini zayıflatacak ve istikrarı zedeleyecektir. Vatandaşla siyaset arasındaki ilişki güvene dayalı olarak siyasi parti seviyesinden başlamalı, vatandaşın siyasete etki edebileceği süreç ve mekanizmalar kurgulanmalıdır. Bunun yollarından olan adayların parti içinde belirlenme süreci, sadece siyasi parti sisteminde değişiklik getirmeyecek, seçim sisteminde vatandaşların adayları doğrudan seçmelerini sağlayan bir sistemin kurgulanmasını, nihayetinde de Mecliste, seçmenle seçilen arasında doğrudan ve hesap verebilir bir ilişkinin kurulmasını sağlayacaktır.



# EK 1

## SEÇİM SİSTEMLERİ KATEGORİLERİ<sup>31</sup>

Dünyada seçim sistemleri genellikle üç kategori altında incelenir:

1. Çoğunluk esasına dayanan sistemler
2. Nispi temsil esasına dayanan sistemler
3. Karma sistemler

### **1. Çoğunluk esasına dayanan sistem,**

Bir seçim bölgesinde en çok oyu alan adayın seçilmesini öngören seçim sistemidir. Bu sistem, uygulanma usullerine göre tek turlu ve iki turlu çoğunluk sistemi olmak üzere ikiye ayrılır:

#### **a. Tek turlu:**

Tek turlu usulün alt türleri şunlardır:

- **Dar bölge:** Ülke, her seçim bölgesinden tek adayın çıkarılacağı küçük seçim çevrelerine bölünür. Her seçim çevresinde çoğunluk esas gereği, en çok oyu alan aday milletvekili seçilir.
- **Listeli:** Her seçim çevresinden birden çok kişi milletvekili olarak seçilebilir. “Aday esaslı” veya “parti esaslı” blok oy olarak iki şekilde oylama yapılabilir. Aday esaslı oylamada seçmenler partilere değil, adaya oy verirler ve en çok oyu alan adaylar milletvekili seçilir. Parti esaslı oylamada ise seçmenler partilere oy verirler ve bir oy fark olsa bile en çok oyu alan parti, o seçim çevresindeki bütün milletvekillerini kazanır.
- **Alternatif oy:** Her seçim çevresinden bir aday seçilir, seçmenler seçimlerini, adayları sıralayarak yaparlar. Oyların yarısından bir fazlasını alan aday seçilir.

#### **b. İki turlu çoğunluk sistemi:**

Seçimler iki turlu olarak gerçekleşir. Genellikle bir adayın seçileceği seçim çevrelerinde, ilk tur yapılan seçimlerde yüzde 50 oy oranını aşan adaylar seçilir. Eğer bu oranı sağlayan aday çıkmazsa, ilk turda belirli oy oranını aşan adaylar arasında ikinci tur seçimler

yapılır ve çoğunluğu alan aday seçilir.

### **2. Nispi temsil esasına dayanan sistemler**

Bu seçim sistemlerinde, adaylarını liste usulüne dayanarak belirleyen partiler, her seçim çevresinde aldıkları oy oranına göre milletvekili çıkarır. Partilerin oy oranları, ulusal ve seçim çevresi düzeylerinde “en büyük artık”, “en kuvvetli ortalama usulü”, “ulusal artık (milli bakiye)”, “D’hondt” usulleriyle hesaplanır. Ulusal düzeyde, seçim çevresi tüm ülkedir. Partiler, meclisteki toplam milletvekili sayısı kadar aday gösterir. Ülke genelinde geçerli oylar milletvekili sayısına bölünerek “ulusal seçim kotası” bulunur ve partiler aldıkları oy oranına göre milletvekili kazanmış sayılır. Seçim çevresi düzeyinde ise ülke birden çok milletvekili çıkaran seçim çevrelerine bölünür. Partiler her seçim çevresinde aldıkları oy oranına göre milletvekili çıkarır. Türkiye’de 1965 seçimlerinde uygulanan ulusal artık usulü hariç, 1961 seçimlerinden bu yana, D’hondt usulünün “barajlı”, “barajsız”, “çift barajlı”, “ülke barajlı” türleri uygulanmaktadır.

### **3. Karma sistemler**

Çoğunluk esaslı ve nispi temsil esaslı sistemlerin avantajlı yanlarını alarak ülke yapısına göre değişen bir seçim sistemi oluşturmaya dayanır. Bu sistemin uygulanmasındaki usuller, seçim çevrelerinin yeniden düzenlenmesi için söz konusu çevrelerin daraltılmasını, genişletilmesini veya ülke düzeyinde seçim barajlarının konmasını esas alır.





## EK 2

### OYLARIN SANDALYE SAYISINA YANSIMASINDA SEÇİM SİSTEMLERİNİN ETKİSİ<sup>32</sup>

#### Örnek 1

Bu örnekte, iki siyasi partinin 25 bin oy için yarıştığı, birbirinden farklı kurallara göre işleyen iki seçim sistemi mevcuttur. Tabloya göre, her seçim bölgesinden bir milletvekilinin seçildiği

beş seçim bölgesinden oluşan “Çoğunluk Oyu Sistemi (FPTP)” ve tek bir geniş seçim bölgesinden oluşan “Liste Usulü Nispi Temsil Sistemi (List PR)” arasında farazi bir seçim gerçekleşmektedir.

Seçim Bölgeleri								Kazanılan Sandalye Sayısı	
	1	2	3	4	5	Toplam	Yüzde	Çoğunluk Oyu Sistemi	Liste Usulü Nispi Temsil Sistemi
A Partisi	3000	2600	2551	2551	100	10802	43	4	2
B Partisi	2000	2400	2449	2449	4900	14198	57	1	3
Toplam	5000	5000	5000	5000	5000	25000	100	5	5

Açıklama: FPTP (First Past the Post – Çoğunluk Oyu Sistemi), List PR (Sandalyelerin, “En Yüksek Artık Yöntemi (Largest Remainder Method)” kullanılarak Hare Kotası’na göre dağıtıldığı Liste Usulü Nispi Sistemi)

A partisi, B Partisinden çok daha az oy alır (yüzde 57’ye karşı yüzde 43) ancak “Çoğunluk Oyu Sisteminde (FPTP)” var olan beş sandalyenin

dördünü alabilir. Buna karşılık, “Liste Usulü Nispi Temsil Sistemi’ne göre (List PR)”, B partisi, A partisindeki iki sandalyeye karşılık, üç sandalye kazanır. Bu örnek pek olağan görünmese de, benzer sonuçlara çoğunluk sisteminde oldukça sık rastlanabilir.



## Örnek 2

İkinci örnekte, iki farazi seçim sistemi aynı kalır, ancak şimdi seçimlerde yarışan beş siyasi parti vardır ve oyların dağılımı değişmiştir.

Seçim Bölgeleri								Kazanılan Sandalye Sayısı	
	1	2	3	4	5	Toplam	Yüzde	Çoğunluk Oyu Sistemi	Liste Usulü Nispi Temsil Sistemi
A Partisi	2000	2000	2000	200	50	6250	25	3	1
B Partisi	500	500	500	3750	500	5750	23	1	1
C Partisi	500	250	750	1000	3000	5500	22	1	1
D Partisi	1000	500	1700	25	1025	4250	17	0	1
E Partisi	1000	1750	50	25	425	3250	13	0	1
Toplam	5000	5000	5000	5000	5000	25000	100	5	5

Açıklama: “FPTP (Çoğunluk Oyu Sistemi, PR Listeleri List PR)” (Sandalyelerin, Largest Remainder Method kullanılarak Hare Kotası’na göre dağıtıldığı Liste Nispi Sistem)

“Liste Usulü Nispi Temsil Sistemi”nde, A partisi, E partisinin hemen hemen iki katı kadar oy almasına rağmen, her parti, tek bir sandalye

kazanır. “Çoğunluk Oyu Sistemi”nde ise, en büyük parti (A partisi), her bir partiden birer sandalye kazanarak, ikinci en fazla oyu alan partilerden (B ve C partisi) beş sandalyenin çoğunluğunu kazanabilir. Bu yüzden seçim sistemi tercihinin, parlamenter sistem, yasama ve buna bağlı olarak hükümetin kompozisyonu üzerinde büyük etkisi vardır.



### Örnek 3

Üçüncü örnekte, yine iki parti rekabet halindedir; ancak bu örnekte 50 bin oy dağıtılmaktadır ve 10 sandalye vardır. Bu örnekte kullanılan iki seçim sistemi, “Paralel Seçim Sistemi (Liste Usulü Nispi Temsil Sistemine göre

beş sandalye, Çoğunluk Oyu Sistemine göre beş sandalye)” ve bir “MMP sistemi (Liste Usulü Nispi Temsil Sistemine göre beş sandalye, Çoğunluk Oyu Sistemine göre beş sandalye)” şeklindedir.

Seçim Bölgeleri									Kazanılan Sandalye Sayısı	
	1	2	3	4	5	Ulusal Seçim Bölgesi (5 sandalye)	Toplam	Yüzde	Paralel	MMP
A Partisi	2600	2600	2600	2600	3100	13500	27000	54	A Partisi toplam: 8 (Çoğunluk Oyu Sistemi, 5 ve Liste Usulü Nispi Temsil Sistemi: 3)	A Partisi toplam: 5 (Çoğunluk Oyu Sistemi, 5 ve Liste Usulü Nispi Temsil Sistemi: 0)
B Partisi	2400	2400	2400	2400	1900	11500	23000	46	B Partisi toplam 2 (Çoğunluk Oyu Sistemi: 0 ve Liste Usulü Nispi Temsil Sistemi: 2)	B Partisi toplam 5 (Çoğunluk Oyu Sistemi: 0 ve Liste Usulü Nispi Temsil Sistemi: 5)
Toplam	5000	5000	5000	5000	5000	25000	50000	100	10	10

Açıklama: Paralel Sistem: FPTP (Çoğunluk Oyu Sistemi) ve List PR (Liste Usulü Nispi Temsil Sistemi) unsurlarının birlikte kullanıldığı sistemdir. MMP sistemi: FPTP (Çoğunluk Oyu Sistemi) ve List PR (Liste Usulü Nispi Temsil Sistemi) unsurlarının kullanıldığı karma sistemdir. (Liste Usulü Nispi Temsil Sistemi sandalyeleri, Basit (Hare) Kota Sistemine göre dağıtır.)

Paralel Sistemde; A partisi, sekiz sandalyeyi, B Partisi ise geriye kalan iki sandalyeyi alır. Beş FPTP sandalyesinin beşi ve List PR’ın beşte üçü, oyların yüzde 54’ü ve toplam sandalye sayısının yüzde 80’ni kazanan A partisine gider. “MMP Sistemi”nde ise, “Liste Usulü Nispi Temsil Sisteminin Çoğunluk Oyu Sistemi”ndeki unsurlarının orantısızlığını

telafi etmesiyle, her iki partiye de beşer sandalye düşer. Bu örnekte, MMP’ye göre karma sistemde A partisi Çoğunluk Oyu Sistemi’ndeki bütün sandalyeleri kazanır ve böylece “Liste Usulü Temsil Sistemi”ne göre dağıtılan sandalyelerin hepsi B partisine gider.

MMP Sisteminin sonucu, yüzde 50-50 şeklinde gerçekleşen sandalye dağılımıyla, Paralel Sisteme göre yapılan seçim sonucunda ortaya çıkan yüzde 54 – 46 oy dağılımına göre çok daha orantısaldır. Bu bir yandan “Liste Usulü Nispi Temsil Sistemi”nin sadece “Çoğunluk Oyu Sistemi”ne paralel olarak uygulanmasıyla, diğer yandan, onun tarafından üretilen orantısızlıkları dengelemesiyle, aradaki farkı açıkça göstermektedir.



## KAYNAKLAR

- <sup>1</sup> Eylül 2017 itibarıyla DDA üye sayısı
- <sup>2</sup> Ali Yaşar Sarıbay, Anayasa Reformu 108 öneri, s. 82.
- <sup>3</sup> Ergun Özbudun (1974), Siyasal Partiler, Sevinç Matbaası, Ankara 1979 3.b. Tanımı biraz değiştirilerek aktaran: Ali Yaşar Sarıbay, Anayasa Reformu Aracılığı ile Türkiye’de Denge ve Denetleme Sisteminin Güçlendirilmesi Raporu, İstanbul Politikalar Merkezi (İPM), s.83
- <sup>4</sup> Siyasi parti işlevlerinin burada özellikle sıralanması, raporun aynı bölümünde yer alacak olan siyasi partilerin minimum standartlarına temel olması, genel bir çerçeve sunması içindir.
- <sup>5</sup> Wilhelm Hofmesiter, Karsten Grabow (2011), Political Parties Functions and Organization in Democratic Societies, Konrad Adenauer Stiftung Document
- <sup>6</sup> Bu işlevleri daha da detaylandırmak, çeşitlendirmek mümkün. Ancak bu çalışmanın amacı bu işlevleri siyaset bilimi açısından farklı perspektiflerden değerlendirmek olmadığı için genel bir çerçeve sunması açısından yeterli olacaktır.
- <sup>7</sup> Yrd. Doç. Dr. Tevfik Sönmez Küçük (2015), Parti İçi Demokrasi, On İki Levha Yayıncılık, s. 87
- <sup>8</sup> Yrd. Doç. Dr. Tevfik Sönmez Küçük (2015), Parti İçi Demokrasi, On İki Levha Yayıncılık, s. 89
- <sup>9</sup> Wilhelm Hofmesiter, Karsten Grabow (2011), Political Parties Functions and Organization in Democratic Societies, Konrad Adenauer Stiftung Document, s.50
- <sup>10</sup> <http://www.mikecampbellfoundation.com/page/conditions-for-free-fair-elections>
- <sup>11</sup> National Democratic Institute (2008), Minimum Standards for the Democratic Functioning of Political Parties, Washington D.C.
- <sup>12</sup> Ölçütlerin belirlenmesinde Electoral System Design: The New International IDEA Handbook kitabı kullanılmıştır. Electoral System Design: The New International IDEA Handbook (2005), International IDEA, s.5-16
- <sup>13</sup> Seçim sistemlerine ilişkin sınıflandırma ektedir.
- <sup>14</sup> National Democratic Insitute (2008), “Constituent Relations, Best Practices” <http://leg.mt.gov/content/For-Legislators/orientation/constituent-relations-ndi.pdf>
- <sup>15</sup> National Democratic Institute (2000) “Strengthening Legislative Capacity in Legislative – Executive Relations” [https://www.ndi.org/sites/default/files/980\\_gov\\_legcapacity\\_0.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/980_gov_legcapacity_0.pdf) s. 25
- <sup>16</sup> National Democratic Insitute (2000) “Strengthening Legislative Capacity in Legislative- Executive Relations” s. 26
- <sup>17</sup> Warren Krafchik (2004) Legislatures and Budget Oversight: Best Practices ve Jochaim Wehner (2004) International Budget, London School of Economics, Kazakhstan Revenue Watch tarafından 8 Nisan 2004’de
- Almaata’da gerçekleştirilen Open Forum’da sunuldu.
- <sup>18</sup> Institute For Government (2011), What Works in Candidate Selection?, s.2
- <sup>19</sup> Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya (2015), Siyasetin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanı: Rekabet, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik, Denge ve Denetleme Ağı Demokrasi Barometresi Raporu 4, s. 10
- <sup>20</sup> Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya (2015), Siyasetin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanı: Rekabet, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik, Denge ve Denetleme Ağı Demokrasi Barometresi Raporu 4, s. 15
- <sup>21</sup> Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya (2015), Siyasetin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanı: Rekabet, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik, Denge ve Denetleme Ağı Demokrasi Barometresi Raporu 4, s. 14.
- <sup>22</sup> Wilhelm Hofmeister and Karsten Grabow (2011). Political Parties: Functions and Organisation in Democratic Societies, s. 55.
- <sup>23</sup> Wilhelm Holfmeister and Karsten Grabow (2011), Political Parties: Functions and Organisation in Democratic Societies, Konrad Adenauer Stiftung, s.58.
- <sup>24</sup> Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya (2015), Siyasetin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanı: Rekabet, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik, Denge ve Denetleme Ağı Demokrasi Barometresi Raporu 4, s. 15
- <sup>25</sup> Prof. Dr. Seyfettin Gürsel, (2013), Türkiye İçin Yeni Seçim Sistemi Önerisi, Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi, s.13.
- <sup>26</sup> Anayasa Reformu Aracılığıyla Türkiye’nin Denge ve Denetleme Sisteminin Güçlendirilmesi Raporu (2012), İstanbul Politikalar Merkezi, s.98.
- <sup>27</sup> Prof. Dr. Seyfettin Gürsel, (2013), Türkiye İçin Yeni Seçim Sistemi Önerisi, Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi, s.7
- <sup>28</sup> Fuat Keyman, Tarhan Erdem, Bekir Ağrıdır (2013), Türkiye’nin Demokratikleşmesi İçin Kapsamlı Bir Seçim Sistemi ve Siyasi Parti Reformu Önerisi, İstanbul Politikalar Merkezi, S
- <sup>29</sup> Prof. Dr. Seyfettin Gürsel, (2013), Türkiye İçin Yeni Seçim Sistemi Önerisi, Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi, s.6
- <sup>30</sup> Prof. Dr. Seyfettin Gürsel, (2013), Türkiye İçin Yeni Seçim Sistemi Önerisi, Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi, s.7
- <sup>31</sup> [http://www.birarada.org/upload/Node/27111/files/anayasa\\_degisiklik\\_kanunun\\_dd\\_bakimindan\\_degerlendirilmesi\\_dda\\_demokrasi\\_barometresi\\_3-web.pdf](http://www.birarada.org/upload/Node/27111/files/anayasa_degisiklik_kanunun_dd_bakimindan_degerlendirilmesi_dda_demokrasi_barometresi_3-web.pdf)
- <sup>32</sup> Ali Yaşar Sarıbay (2012), Anayasa Reformu Aracılığıyla Türkiye’nin Denge ve Denetleme Sistemi’nin Güçlendirilmesi Raporu, İstanbul Politikalar Merkezi, s.87-88
- <sup>33</sup> Andrew Reynolds, Ben Reilly, Andrew Ellis ve diğerleri (2005), Electoral System Design: The New International IDEA Handbook, s.188-190



---

 [bharada.org](http://bharada.org)

 [dengevedenetlemeagi@bharada.org](mailto:dengevedenetlemeagi@bharada.org)

 [DengeDenetleme](#)

 [DengeDenetleme](#)