

# 1982 ANAYASASI'NIN BİR İMKÂNSIZI: “TEMSİLDE ADALET VE YÖNETİMDE İSTİKRAR” İLKESİ

*Yrd. Doç. Dr. M. Sinan KILIÇOĞLU\**

## **Özet**

1982 Anayasası'nın m.67/5. bendinde, “*Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir.*” şeklinde düzenlemeye yer verilmek suretiyle ülkemizin 1982 Anayasa'sından önce yaşadığı istikrarsız hükümetler dönemine son vermeye çalışılmıştır. Bu düzenleme ile hem “temsilde adaletin” hem de “yönetimde istikrarın” birlikte ihtiyaç olduğu benimsenmiş ve bu amaca seçim kanunları ile ulaşılabilmesine inanılmıştır. Bu yüzden bu iki amacın Seçim Kanunu'nda birlikte gerçekleştirilmesi yolu seçilmiştir. Makalemizde bu iki zıt ilkenin birlikte gerçekleşmesinin ne kadar imkânsız olduğu kaleme alınmaya çalışılmıştır. Konu, bununla bırakılmayıp bunun uygulamada doğurduğu sorunlar ve bu konuda ileri sürülen çözümlere ilişkin değerlendirmeler de ele alınmıştır. Sonuçta bu sorunların çözümünün, “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm” yöntemleri ile giderilebileceği kanaatine varılmıştır.

## **Anahtar Sözcükler**

Temsil, temsilde adalet, yönetimde istikrar, parlamento, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm.

## **Abstract**

This study starts by an overview discussing the definition, purpose, significance and legal basis of the principle of "fair representation and stability in government". In this section, the importance of "fair representation" from the aspect of democracy and the significance of

---

\* Fatih Sultan Mehmet Vakıf Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

"stability in government" with regard to execution have been mentioned and both have been emphasized. After giving general information, handling of these principles in election law and in the high court decisions have been examined and thus the relationship between theory and practice have been tried to be established. Of course, it has also been tried to address the problems caused by aforementioned principles. It is certain that implementing combination of these two principles will be in favor of the principle of "stability in government" and to detriment of "fair representation". It has been stated that this would merely undermine the principle of "fair representation" and therefore wreck democracy.

There is not only the identification of the issue but are also some suggestions towards the solution in this article. Namely; it has been mentioned that it is based on the fundamental idea ensuring fair representation by means of elections and providing stability in government by giving up to parliamentary maturity, not instrumentalizing the elections for it, and this is the only way which makes a point. In order to carry this into effect, the parliament should be forced in constitutional level. In this context, it has been put forward that the measures should be enacted that they force parliament to establish a government and to compromise within itself.

### **Key Words**

Representation, fair representation, stability in government, parliament.

### **GİRİŞ**

“Temsilde adalet ve yönetimde istikrar” ilkesi, 1982 Anayasası’nın 65. maddesinin 5. fıkrasında düzenlenen **“Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir.”** hükmüyle karşılanmaya çalışılmıştır. Anayasamızda yer alan bu yaklaşımın tarihi seyrine baktığımızda; konunun teorik temelleri ülkemizde 1960’lara kadar girmektedir. 1961 Anayasası’nın hazırlık aşamasında “Ankara Ön Tasarısı” olarak bilinen, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsünün 1960 yılında hazırladığı “Gereççeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkında Görüş”te: yapılacak seçim sisteminin istikrar ve adaleti uzlaştıracak bir

sistem olması gerektiği fikri ortaya atılmıştır<sup>1</sup>. Bu düşüncenin yasalaşması da ilk olarak Temsilciler Meclisi tarafından hazırlanan 25.05.1961 tarih ve 306 sayılı “Milletvekili Seçimi Kanunu” ile olmuştur. Söz konusu Kanun’un 32. maddesinin her ne kadar ilk müzakeresinde yer almasa da ikinci müzakeresinde verilen önerge<sup>2</sup> ile bu anlayışa yer verilip, ilk defa seçim barajı kabul edilmiş ve “Barajlı D’hont Sistemi” hayata geçirilmiştir. Bu sistemi dünyada uygulayan ilk ve tek ülke de Türkiye olmuştur<sup>3</sup>. 306 sayılı Seçim Kanun’un müzakeresi esnasında Komisyon sözcüsünün ileri sürdüğü gerekçe, söz konusu ilavenin iki temel prensibe dayandığı yolundadır: “*Bunlardan birincisi, temsili nispi basamağını teşkil ve adaletli sistemi temin etmek, diğeri ise, istikrarı sağlayacak bir çoğunluk sağlama imkânını vermektir*”<sup>4</sup>. Bu gerekçeden de anladığımız gibi getirilen “Barajlı D’hont Sistemi”nin dayanağı “temsilde adalet ve yönetimde istikrar” prensibidir. Böylece bu prensip artık teoride kalmayıp yasalaşmıştır. Ancak bu henüz anayasal düzeyde olmayıp, yasal düzeydedir. Bu yasal düzeydeki düzenlemeler bazı dönemlerde kaldırılmış, bazı dönemlerde tekrar konulmuş ve nihayet anayasal düzeyde ilk olarak 23.7.1995 tarih 4121 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile Anayasamızda yer almıştır.

Bu şekilde tarihi seyir izleyen “temsilde adalet ve yönetimde istikrar” prensipleri ayrı ayrı düşünüldüğünde isabetli oldukları kadar birlikte gerçekleştirilmeleri de bir o kadar imkânsızdır. Dolayısıyla burada yönetimde istikrarı sağlamak için “temsilde adalet” ilkesi “yönetimde istikrar” ilkesine feda edilmiştir. Bu imkânsızlığı gerçekleştirmeye çalışan Anayasamızın bu düzenlemesini ayrıntılı değerlendirmek gerekmektedir. Bu nedenle önce ayrı ayrı bu ilkelerin amacının ne olduğu, bu ilkelerin gerek demokratik düzen açısından gerekse yürütme açısından değerlendirilmesi ve bu ilkelerin hukuki dayanağının tespiti gereklidir.

1 Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü’nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi hakkında Görüşü, A.Ü.S.B.F. Yayını, Ankara, 1960, s.89.

2 T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C.5, s.377.

3 Coşkun KIRCA, **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, 01.03.1968 tarih, C.27, s.182.

4 T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C.5, s.386,387.

## I- TEMSİLDE ADALET VE YÖNETİMDE İSTIKRAR İLKELERİNİN TANIMI, AMACI, HUKUKİ DAYANAĞI VE ÖNEMİ

### A- Tanımı ve Amacı

Burada “temsilde adalet” ve “yönetimde istikrar” ilkelerinin tanımı derken bu ilkeleri oluşturan kelimelerin anlamları üzerinde ayrı ayrı durmayıp bunlarla kastedilen şeyin ne olduğunu ele almaya çalışacağız.

“Temsilde adalet” ilkesinin tanımına ilişkin olarak, “memleketimizdeki çeşitli grupların kuvvetleri nispetinde adil olarak temsiline sağlanması<sup>5</sup>”, “seçmenlerin eğilimlerinin parlamentoya mümkünse tam değilse de az çok orantılı olarak yansıtılması<sup>6</sup>”, “partiler arasındaki oy dağılımının Parlamentodaki sandalye dağılımına denk olması<sup>7</sup>”, ayrıca Anayasa Mahkememizin de 18.11.1995 tarih ve E.1995/54 - K.1995/59 sayılı kararında: “... *oyla orantılı temsilci sayısı*...” şeklinde ki ifadesi ile<sup>8</sup> bir birini teyit eden, farklı tanımlamalar bulunmaktadır. Görüldüğü gibi bu tanımlardan şu sonuç çıkmaktadır: “Temsilde adalet”, toplumdaki görüşlerin olabildiğince aynı oranda parlamentoya yansıtılmasıdır.

“Yönetimde istikrar” ilkesi ise, içerdiği “istikrar” kelimesi ile “düzen” ve “süreklilik” ifade eder. Yani yönetimin aynı karar ve biçimde sürdürülmesi şeklinde anlaşılır. Bu ilkeleri ülkemizde ilk ortaya koyan, Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü ise “Parlamentolarda devamlı bir politikanın yürütülmesini mümkün kılacak çoğunlukların teşekkülüne imkân sağlamak” şeklinde ele alınması gerektiğini ifade etmiştir<sup>9</sup>. Bu ortaya konan tanımlara baktığımızda, parlamentoda kurulacak hükümetlerin devamlı bir politikanın yürütülebilmesine imkân sağlayacak nitelikte olması gerektiği vurgulanmıştır.

5 Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü’nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkında Görüşü, s.88.

6 Kemal GÖZLER, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Bursa, 2011, CI, s.736.

7 Seyfeddin GÜRSEL, “**Toplumsal Tercih Kuramı Çerçevesinde Anayasanın 67. Maddesinde Yer Alan Temsilde Adalet ve Yönetimde İstikrar İlkelerinin Değerlendirilmesi**”, Anayasa Yargısı Dergisi, 1999, C.16, s.48.

8 Resmi Gazete, 21.11.1995, Sayı:22470.

9 Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü’nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi hakkında Görüşü, s.88.

Tanımlarını bu şekilde ortaya koymaya çalıştığımız ilkelere baktığımızda, bunların her birinin ayrı ayrı amaçları olsa da burada hedef, bu amaçları uzlaştırarak “yürütmenin güçlü olmasını sağlayacak biçimde oyların yasama organına yansıtılmasıdır.” Böylece hem hükümetin kısa sürede ve kolayca kurulması hem de kurulan hükümetin mümkün olduğunca uzun ömürlü olması sağlanmış olacaktır. İşte bu, güçlü bir yürütmedir. Bu güçlü yürütmenin tesisi için de parlamentoda çok çeşitli siyasi eğilimlerin temsiline fırsat verilse de iktidarın olabildiğince tek bir siyasi eğilime ait olmasını temin etmek gerekmektedir. Bu amaca ulaşmak için ilerleyen başlıklarda açıklayacağımız gibi “yönetimde istikrar” ilkesinden değil “temsilde adalet” ilkesinden taviz verilmektedir. Bu taviz, verildiği takdirde artık adaletten bahsedilemez. Çünkü adalet hiç bir zaman taviz kabul etmeyen bir kavramdır. Böylece “temsilde adalet ve yönetimde istikrar” ilkesinin, kanaatimizce asıl amacı temsilde adaletten taviz vererek yönetimde istikrarı sağlamaktır. Peki bu ilke hukuki gücünü nereden almaktadır?

### **B- Hukuki Dayanağı**

“Temsilde adalet” ve “yönetimde istikrar” ilkelerinin hukuki dayanağını, 23.7.1995 tarihinden itibaren Anayasamızdan almaktadır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı Anayasa değişikliği Kanunu ile Anayasamızın 67. maddesine “*Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir.*” şeklinde yeni bir fıkra ilave edilmiştir. Böylece artık bu ilke, dayanağını Anayasamızın m.67/5. fıkrasından almaya başlamıştır. Bunun dışında mevzuatımızda herhangi bir yerde bu ilkelere rastlanılmamaktadır.

Bu ilkelere dayanarak hem “Milletvekili Seçimi Kanunu”nun 33. maddesi hem de 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Kanunu”nun 2. maddesinde “seçim barajı” kabul edilerek bu ilkeye uygulanabilirlik kazandırılmıştır.

Anayasada yer alan bu dayanak “seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakkı”nı düzenleyen 67. maddede bulunmaktadır. “İstikrarlı yönetim” ihtiyacının bu madde de ele alınması otomatik olarak yönetimde istikrarın seçimler yolu ile sağlanması sonucunu doğurur. Bu da seçimlere müdahaleyi gerektirir. İşte, bugün sorun olan seçim barajları da bunun doğal sonucudur. Bu nedenle “istikrarlı yönetim” arayışına ilişkin dayanağın Anayasa'nın 67. maddesinde bulunması yanlıştır.

Anayasada dayanağını bulan bu ilke çok genel ve her hangi bir sınırlama içermediğinden ilkenin uygulanması sorunlara neden olmuştur. Çünkü burada yer alan ilkenin uygulaması, kanunlara yani parlamentoya, iktidara bırakılmakta ve bu konuda parlamentoya her hangi bir sınır da getirilmemektedir. Oysa “seçme hakkı”, hatta “seçilme hakkı” gibi önemli siyasi hakların bir anlamda parlamentonun inisiyatifine bırakılması demokratik devlet açısından düşündürücüdür. Çünkü kanaatimizce diğer haklar her ne kadar kanunla sınırlandırılabilse de seçme ve seçilme hakkı sadece Anayasayla sınırlandırılabilmelidir. Bu ilkenin bu şekilde geniş takdir yetkisine fırsat verir şekilde düzenlenmesi, bu fıkradan öncelikle siyasi yararı olan iktidarın bu ilkeleri geniş yorumlayarak bir seçim istismarına yol açmasına neden olmuştur. Öncelikle bu ilkeyi hayata geçirebilmek için tek yolun baraj sistemi olduğu kabul edilmiş, sonra da hem “Milletvekili Seçimi Kanunu’na” hem de hiç gerekmediği halde 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Kanunu”na bu baraj ilave edilmiştir. Böylece parlamentoda çoğunluğu elde bulunduran iktidara rakiplerini seçimde eleme fırsatı verilmiştir.

### **C- “Temsilde Adalet” ve “Yönetimde İstikrar” İlkelerinin Önemi**

“Temsilde adalet” ve “yönetimde istikrar” ilkelerinin her ikisi de çok önemli ilkelerdir. Ancak bunların önemi, aynı açıdan değil, farklı açılardandır. Bunlardan, “temsilde adalet” demokrasi açısından; “yönetimde istikrar” ise yürütme açısından çok büyük öneme sahiptir. Bu nedenle biz de bu ilkelerin önemini ayrı ayrı ele almaya çalışacağız.

#### **1- “Temsilde Adalet” İlkesinin Önemi**

Temsil deyince demokrasi, demokrasi deyince, klasik anlamı ile “halkın yönetimi” akla gelir<sup>10</sup>. Halkın yönetiminin en ideal şekli, doğrudan demokrasidir. Ancak büyüyen toplumlarda doğrudan demokrasi imkânsız olduğu için yegâne çözüm temsili demokrasi olmuştur<sup>11</sup>. Zaten “temsilde adalet” ilkesinde ifade edilen “temsil” kelimesi de doğal olarak temsili demokrasiye işaret etmektedir. Temsili demokrasinin en önemli müessesesi parlamento yani yasama organıdır.

<sup>10</sup> GÖZLER, C.I, s.634.

<sup>11</sup> Yavuz ATAR, **Türk Anayasa Hukuku**, 5.Baskı, s.64; Fazıl Sağlam, **Anayasa Hukuku Ders Notları**, Lefkoşa, 2013, s.333.

Yukarıda da belirtildiği gibi temsili demokraside hedef, oluşturulan parlamento ile toplumun bir minyatürünü ortaya koymaktır. Bu nedenle de partilerin aldığı oy ile milletvekili sayısı arasında bir orantının bulunmasıdır<sup>12</sup>. Bunun için de seçim sistemlerinin bu noktayı dikkate alması gerekmektedir. Aldığı oya oranla daha fazla temsilci çıkarılmasını sağlayan seçim sistemlerinin, Anayasanın istediği “temsilde adalet” ilkesine ters düşeceği, Anayasa Mahkemesinin 18.11.1995 tarih E.1995/54, K.1995/59 sayılı kararında da ele alınmıştır<sup>13</sup>. Görüldüğü gibi bu ilkeden maksat, bire bir olmasa da azami ölçüde toplumsal kanaatlerin aynı oranda mecliste temsilini sağlamaktır. Ancak burada bir noktanın altını çizmek gerekmektedir: Burada “alınan oyla orantılı temsil” yaklaşımı, sadece barajı aşan partiler açısından değil, seçime katılan tüm partiler açısından değerlendirilmelidir. Aksi halde, barajı aşmayan partilere verilen oylar dikkate alınmamış olur. Bu da “demokratik devlet” anlayışla bağdaşmaz. Bu yanlışlığa düşülmeden “orantılı temsil” amacına yaklaşıldıkça demokratik devletten bahsedilebilir. Seçimden beklenen, yukarıda da belirttiğimiz gibi halkın iradesini olabildiğince aynıyla parlamentoya yansıtmasıdır. Bu durumda ideal anlamda demokratik devlet anlayışından bahsedilebilir. Böylece ideal demokrasiyi ifade eden “normatif demokrasi teorisi”nin belirttiği, “halkın bütününe arzularının dikkate alınması<sup>14</sup>” fikrine de yaklaşılmış olur.

“Temsilde adalet” ilkesine dayanmayan seçimlerin, doğuracağı bir başka sorun da seçmen iradesinin etkilenmesidir. Seçmenin, oyunun boşa gideceği endişesinden hareketle farklı doğrultuda oy vermesi, gerçek iradesinin sandığa, dolayısıyla parlamentoya yansımalarını da engellemiş olacaktır.

Ayrıca “temsilde adalet”, demokratik toplum yapısı açısından da önemlidir. Çünkü demokratik toplumdan bahsedebilmek için aranan

12 Nihat BULUT, “Temsilde Adalet – Yönetimde İstikrar İklemi Bağlamında 12 Haziran 2011 Seçimleri”, EÜHFD, C. XIV, S. 3-4 (2010), s.3.

13 Necmi YÜZBAŞIOĞLU, “Türkiye’de Uygulanan Seçim Sistemleri Ve Bunlara İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Nasıl Bir Seçim Sistemi”, İ.Ü.H.F. Dergisi, 1995-1996, C.55, s.137.

14 GÖZLER, C.I, s.634.

şartlardan birisi de muhalefetin varlığıdır<sup>15</sup>. Muhalefetin varlığı için birden çok partinin bulunması gerekmektedir. Çok partili siyasal hayat mevcut olmalıdır<sup>16</sup>. Anayasamızın 68/2. maddesi de “*Siyasi partiler, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır.*” demek suretiyle çok partililiğe işaret edilmiştir. Çok partililik sayesinde tüm muhalefet, parlamentoda yerini alabilecek parlamentonun demokratik imkânlarını kullanabilecektir. Aksi halde muhalefetin parlamento dışında oluşması söz konusu olacaktır ki bu, muhalefette yeterince demokratik işlevini yerine getiremeyecektir. Bunun doğal sonucu olarak muhalefet sokağa taşmak zorunda kalacak, çeşitli toplumsal sorunlara neden olacaktır.

## 2- “Yönetimde İstikrar” İlkesinin Önemi

“Yönetimde istikrar” ilkesine ilişkin olarak Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü, şöyle bir ifade kullanmıştır: “Parlamentolarda devamlı bir politikanın yürütülmesini mümkün kılacak çoğunlukların teşekkülüne imkân sağlamak.” Bu yaklaşım “yönetimde istikrar” ilkesinin yürütme organına doğrudan işaret ettiğini açıkça göstermektedir. Çünkü parlamenter sistemde “genel siyasetin belirlenmesi ve yürütülmesi” görevi yürütmeye aittir. Aksi halde parlamentonun yasama sıfatıyla bir politika yürütmesi söz konusu değildir.

O halde yürütme organının izleyeceği politikanın istikrarı ne anlama gelmelidir? Bu soruya da aynı Enstitü, izlenecek politikanın devamlılığına vurgu yaparak cevap vermiştir. Bu da gerçekten önemlidir. Çünkü yönetimdeki istikrarsızlık beraberinde belirsizlik getirecek, bu da güveni sarsacaktır. Bu durum kendisini hem idari işleyiş (bürokraside), hem ekonomide, hem de iç ve dış güvenlikte hissettirecektir. Bunlardan idari işleyişteki etkisi, bürokraside tedirginliklere, risk almada tereddütlere, hatta hiyerarşik itaatsizliklere yol açarak kendisini gösterecek, yönetimdeki eşgüdümü bozacak ülkedeki yönetimi sekteye uğratacaktır. Yönetimdeki istikrarsızlığın ekonomiye etkisi ise öncelikle yatırımlarda hissedilecek; beraberinde istihdamı etkileyecek hatta tüketimi dahi etkiler hale gelecektir. Bundan ekonomi ciddi zarar görecektir. Çünkü belirsizlik söz konusudur. Yönetimde istikrarsızlığın

<sup>15</sup> A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Anayasa Hukuku**, Ankara, 1993, 4. Bası, s.20; GÖZLER, C.1, s.636.

<sup>16</sup> ATAR, s.68; Ergun ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, 2010, 11. Baskı, s.88.



iç ve dış güvenlik açısından önemine gelince; bilindiği gibi istikrarsızlık, yönetimler için bir zayıflıktır. Yönetimlerin zayıf düşmesi ülkeyi iç ve dış güvenlik açısından tehdit altında bırakılacaktır. Bu durumlar, ülkede otorite boşluğuna ve rejim tehlikelerine de yol açabilecektir. Geçmişte bunun örneklerine ülkemiz şahit olmuştur. Bu bakımdan “yönetimde istikrar” ilkesinin yürütme açısından önemi görmezden gelinemez. Ancak şunu unutmamak gerekir ki bu anlamda yönetimde istikrarı sadece tek parti iktidarlarının sağlayacağı da doğru bir iddia değildir. Çünkü bu iktidarların da zamanla istikrarlı olsa da kötüye kullanılabilmesi, diktatörlüğü çağrıştıracak uygulamalara başvuracağı, böylece toplumsal huzursuzluklara neden olacağı açıktır. Bu durumda böyle iktidarların “yönetim istikrarsızlığı”na neden olmasa da “siyasi istikrarsızlığa” neden olabileceği unutulmamalıdır.

### **Kanaatimiz:**

Görüldüğü gibi hem “temsilde adalet” hem de “yönetimde istikrar” ilkelerinin önemi görmezden gelinemez. Yani her ikisi de aynı derecede önemlidir. Ancak sayısal anlamda istikrarlı yönetimler ya antidemokratik ya da demokratik yollarla oluşturulur. Antidemokratik yollarla oluşturulan istikrarlı yönetimler konumuzun dışında kaldığı için burada demokratik yolla oluşturulan istikrarlı yönetimlere değinmemiz gerekmektedir. Bu yolla oluşturulan yönetimlerde istikrar ya gerçektir veya sanaldır. Yani bu istikrarın baraj gibi bazı seçim oyunları ile sadece parlamentoda bir şekilde karşılığı var ise bu, sanal istikrardır. Çünkü burada seçmen iradesi yönlendirilmiştir. Burada “hükümet istikrarı”ndan bahsedilebilir fakat “siyasi istikrar”dan bahsedilemez. Buna karşılık söz konusu istikrarın hem parlamentoda ve hem de onun kaynağı olan millette karşılığı var ise işte gerçek istikrar budur. Çünkü desteğini halkın yönlendirilmemiş gerçek iradesinden almaktadır. Aksi halde toplumda karşılığı olmayan istikrar zamanla toplumsal tepkilere, parlamento dışında muhalefet oluşmasına, bu da istikrarsızlığa neden olur. İşte bu sebeple ne “temsilde adalet” ne de “yönetimde istikrar” ödün verilecek iki önemli ilkedir. O halde bu iki ilkeyi de aynı derecede önemseyerek hayata geçirecek olan seçim kanunlarımızdır. Bu nedenle öncelikle seçim kanunlarımızda bu ilkelerin ele alınışını incelemek gerekmektedir.

## II- SEÇİM KANUNLARINDA TEMSİLDE ADALET VE YÖNETİMDE İSTIKRAR İLKELERİNİN BAĞDAŞTIRILMASI SORUNU

Ülkemizde seçim kanunlarımıza baktığımızda üç çeşit seçimi düzenledikleri görülmektedir. Bunlar: Cumhurbaşkanlığı seçimleri, milletvekili seçimleri ve mahalli idare seçimleridir. Bu seçimlerden Cumhurbaşkanlığı seçimlerini 6271 sayılı “Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu”, milletvekili seçimlerini 2839 sayılı “Milletvekili Seçimi Kanunu”, mahalli idare seçimlerini ise 2972 sayılı “Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyeti Seçimi Hakkında Kanun” düzenlemektedir.

Cumhurbaşkanlığı seçiminde, hem istikrarlı yönetim beklentisi olmadığı ve hem de çoğunluk sistemi uygulandığı için “temsilde adalet ve yönetimde istikrar” ilkesine ihtiyaç duyulmamaktadır. Milletvekilliği seçimlerine baktığımızda, aşağıda açıklanacağı gibi hem adaletli temsile, hem de istikrarlı yönetim ihtiyacı karşılanacağından “Barajlı D’hont Sisteminin” uygulandığını görmekteyiz. Mahalli idare seçimlerinde ise muhtar ve belediye başkanlığı için çoğunluk sistemi, il genel meclisi, belediye meclisi için Barajlı D’hont Sistemi uygulanmaktadır. Bu düzenlemelere bakıldığında seçimin amacı, yönetici seçimi ise - cumhurbaşkanlığı, belediye başkanlığı, muhtarlık seçiminde olduğu gibi- burada doğrudan çoğunluk sistemi uygulanıp, istikrar esas alınmıştır. Buna karşılık istikrarlı yönetimlere fırsat vermek için milletvekili, il genel meclisi ve belediye meclisi seçimlerinde Barajlı D’hont Sistemi kabul edilmiştir. Böylece meclislerde parçalı yapılara fırsat verilmeyerek istikrar sağlanmaya çalışılmıştır. Fakat Anayasa’da yer alan “temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkesi”nin asıl muhatabı milletvekili seçimleridir. Milletvekili Seçim Kanunu bir yandan parlamentoyu oluştururken diğer yandan da yürütmenin oluşumuna yardımcı olmaktadır. İşte bu sebeple söz konusu ilke açısından önemi daha fazladır. Bu Seçim Kanunu’nda “temsilde adaleti” gerçekleştirebilmek için “nispi temsil seçim sistemi”ni, “yönetimde istikrar”ı gerçekleştirmek için de “seçim barajı” usulü benimsenmiştir. Sonuçta Barajlı D’hont Sistemi ortaya çıkmıştır.

Bu sistemin ortaya çıkmasının nedeni de bugüne kadarki uygulamalarda parlamentonun hükümeti kurma görevini yeterli olgunlukta ifa edememesi ve farklı siyasi düşüncelerin hükümet kurma konusunda uzlaşmamasıdır. Bu durum ister istemez parlamentoda hükümet kurulumunu kolaylaştırmak ve daha az sayıda partinin

parlamentoya girmesini sağlamak için seçimlere müdahale ihtiyacını doğurmuştur. Böylece “yönetimde istikrar” gerekçesi ile milletvekili seçimlerine, yukarıda da belirttiğimiz gibi “Milletvekili Seçimi Kanunu”nun 33. maddesi ile milletvekili genel seçimlerinde %10 ülke barajı, ara seçimlerde ise ara seçim yapılan yerlerin toplamında %10 yerel baraj getirilmiştir. Yani D’hont Sistemi ile “temsilde adalet” sağlanmaya çalışılırken, baraj sistemi ile de “yönetimde istikrar” sağlanmaya çalışılmıştır. Bu baraj önceleri hem ülke hem de bölge barajı şeklinde iki tane iken daha sonra sadece ülke barajına indirgenmiştir. Dolayısıyla barajların sadece ülke barajına indirilmesi, oranlarının aşağı çekilmesi “temsilde adalet” ilkesine verilen zararı ortadan kaldırmamıştır. Buna bir de parlamento çoğunluğunu elinde tutan iktidarların bu oranlarla kendi çıkarları doğrultusunda oynadığını ilave ettiğimizde meselenin vehâmeti daha net ortaya çıkmıştır. Görüldüğü gibi bu iki ilkenin birlikte Milletvekili Seçimi Kanunumuzda birleşmesi imkânsızdır. Buna rağmen bu “imkânsızlık” seçim kanunumuzda yerini almıştır.

Bu barajla yapılmak istenen, parlamentoya daha az sayıda partinin hatta mümkünse iki partinin girmesini sağlayabilmektir. Bu konu Anayasa Mahkemesi’nin 01.03.1984 tarih ve E.1984/1, K.1984/2 sayılı kararında da ifade edilmiştir<sup>17</sup>. Böylece parlamentoya girebilen partilerin aldıkları oya oranla daha fazla milletvekili çıkarabilme şansları doğacak, hatta bu partilerden birisinin tek başına iktidar olabilmesi bile sağlanabilecektir. Aslında istenen ve beklenen de budur. Çünkü Anayasa gereği sağlanmak istenen istikrar ancak böyle mümkündür. Aksi halde barajı aşan partilerden birisinin tek başına iktidara gelememesi durumunda barajı aşan partiler arasında bir koalisyon söz konusu olacaktır ki Anayasanın istediği bu değildir. Çünkü koalisyon hükümetlerinin dağılma ihtimali daha yüksektir. Bu da bir yönetim istikrarsızlığıdır. Ancak seçim barajlarının da bu konuda yeterli tedbir olduğu söylenemez. Bunun en iyi örneği 07 Haziran 2015 seçimleri ve sonuçlarıdır. Yani seçim barajına ve bu barajın sonucu parlamentoya az parti girmesine rağmen yine seçimden koalisyon hükümeti çıkmıştır. Bu da “yönetimde istikrar” a giden yolun bu olamayacağını göstermektedir.

Bir yandan baraj sistemi, koalisyon hükümetlerini önleyemezken, diğer yandan da parlamentoya giremeyen partilerin oylarını hükümsüz

---

17 YÜZBAŞIOĞLU, s.126.

hale getirmektedir. Böylece yukarıda da belirttiğimiz gibi söz konusu partiler parlamento dışında kaldıkları için muhalefet partilerinin parlamentoda sahip olduğu muhalefet araçlarını (gensoru, güvenoyu, v.s) kullanamayacak, adeta bir derneğe dönüşecek, bundan da demokratik toplum yapısında çok büyük önem arz eden muhalefetin rolü ciddi zararlar görecektir. Bu siyasi istikrarsızlığa da neden olacaktır. Yani hükümet mecliste çoğunluğu sağladığı halde seçmen sayısı itibariyle çoğunlukta olmadığından bu durumda “hükümet istikrarı” olduğu halde “siyasi istikrarın” varlığından söz edilemeyecektir. Bu bir sanal istikrardır. Hatta bu siyasi istikrar, iktidar gücü ile temine kalkıldığında daha büyük sorunlara da neden olacaktır.

Bu durum parti faaliyetlerini bu şekilde etkilerken, yine yukarıda da belirttiğimiz gibi söz konusu partilerin seçmenlerinin iradelerine de dolaylı olarak müdahale ederek seçmenin başka partilere istemeyerek oy vermesi sonucunu doğuracaktır ki bu da “serbest oy” ilkesine zarar verecektir. Bu hususa Anayasa Mahkemesi’nin 06.05.1968 tarih, E.1968/15 - K.1968/13 sayılı kararında “... bu durum seçmeni bir nevi baskı altına alıp, tereddüt içine düşürmekte böylece “serbest oy ilkesine” zarar vermektedir.” şeklindeki ifade ile de değinilmiştir<sup>18</sup>. Bu da “seçim” ve “demokrasi”nin amacına aykırıdır.

Kanaatimizce milletvekili seçiminin amacı parlamentoyu oluşturmak olmalıdır. Yoksa yürütmeyi belirlemek olmamalıdır. Parlamenter sistem gereği yürütmeyi belirleme yetkisi de millet adına oluşturulan parlamentoya ait olmalıdır. Lijphart’da, parlamenter sistemin ikinci kanadı olan hükümetin seçimle değil yasama organı marifetiyle saptanacağını belirtmiştir<sup>19</sup>. Bu sebeple “yönetimde istikrar” ilkesinin muhatabı millet, dolayısıyla bunu sağlamanın yolu da milletvekili seçimleri olmamalıdır. Çünkü istikrarlı yönetimi belirleyecek ve bu yönetimi ayakta tutarak istikrarı sağlayacak olan parlamentodur. Parlamento bu istikrarı, hem hükümeti kurarken hem de hükümet üzerinde ki denetim de dahil olmak üzere yetkilerini kullanırken dikkate almalıdır.

---

<sup>18</sup> YÜZBAŞIOĞLU, s.117.

<sup>19</sup> Mehmet Merdan HEKİMOĞLU **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye**, Ankara, 2009, s.133.

## SONUÇ

Yukarıda ortaya koymaya çalıştığımız gibi “temsilde adalet ve yönetimde istikrar” ilkelerinin birlikte uygulanması ve her iki açıdan da ideal sonuç elde edilmesi imkânsızdır. Bu ilkelerin birlikte uygulanmaya çalışılmasında kaybeden “adil temsil” müessesesidir. Yani “yönetimde istikrar”ın sağlanması için “temsilde adalet”ten vazgeçmek gerekmektedir. Demek ki istikrarlı yönetim oluşturmak için seçim barajları oluşturarak seçimlere müdahale, yönetimleri sandıkta belirleme yöntemi demokratik açıdan tasvip edilemez. Ancak ülkenin de istikrarlı yönetimlere ihtiyacı olduğu bir gerçektir. O halde çözüm nedir?

Parlamente sistemde hükümet sandıkta kurulmayıp, parlamentoda kurulur. Ülkemizde de parlamente sistem uygulandığına göre sandığa böyle bir görev yüklenmesi doğru değildir. Sandıkta sadece temsilciler belirlenir. Millet adına hükümeti onlar kurarlar. Bu güne kadarki yanlış uygulamalar, istismalar bu prensibi ortadan kaldırmamalıdır. Yanlış nerede ise o yanlış oradan düzeltilmelidir. Bir yerdeki yanlışın giderilmesi için diğer dengeler alt üst edilmemelidir. Aksi halde bu tür çözümler başka sorunlara yol açar. Burada sorun seçimde ve seçimlerde değil. Seçimler görevini ifa etmekte, temsilcilerin seçimine aracılık etmektedir. **O halde sorun parlamentodaki demokratik olgunluktur.** Parlamento demokratik olgunluk göstererek bir hükümet kuramıyorsa, kurulan hükümetler devamlılık gösteremiyorsa bunun yolu seçmenin iradesini manipüle ederek bir hükümet kurdurmaya çalışmak olmamalıdır. Demokrasi uzlaşma rejimidir. Dolayısıyla burada koalisyonların kurulması da mümkün olabilmelidir. Böylece Anayasada parlamento hükümet kurmaya, uzlaşmaya zorlayacak formüllerin aranması daha doğru olacaktır. Yani çözüm “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm” de olmalıdır. Buna 1982 Anayasamız bir örnektir. 1982 Anayasası 12 Eylül 1980 öncesinde yaşanan “istikrarsız hükümetler” sorununu çözmek için 116. madde ile “...kırkbeş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulmadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.” şeklinde bir çözüm getirmiştir. Ancak bu çözüm, parlamento üyelerini hükümet kurma yönünde yeterince tazyik edici olamamıştır. O halde parlamentoda hükümet oluşturma gibi asli görevini çeşitli mülâhazalarla ihmal eden milletvekillerini bu asli görevlerini yapmaya zorlamak, aksi halde eylemlerine bir de yaptırım uygulamak en doğru çözüm olacaktır. Bu durumda olması gereken, içerisinden bir hükümet çıkarma uzlaşısını

gösteremeyen parlamento üyelerinin müteakip dönemde tekrar aday olamayacaklarını anayasal seviyede düzenlemektir. Böylece parlamento üyelerinin daha uzlaşmacı davranmak, parti liderlerinin baskısına direnmek gibi demokratik tavır sergilemelerine destek verilecektir. Bu şekilde hükümet kurulumunu kolaylaştıran maddelerin yanında, kurulmuş olan hükümetlerin de devamlılığını sağlamak için sonuçta hem istikrarlı yönetimlerin oluşmasına hem de milletvekillerinin özgürce iradelerini ortaya koyabilmelerine imkân sağlanmış olacaktır.