

21 ŞUBAT 1950 TARİH VE 5545 SAYILI  
MİLLETVEKİLLERİ SEÇİMİ KANUNU'NUN  
GEÇİRDİĞİ HAZIRLIK SAFHALARI

A. Halûk ÜLMAN  
S.B.F. Asistanlarından

Ö N S Ö Z

Oldukça yakın bir zamana kadar toplumlar daha çok âdet hukuku kurallarıyla idare edilmekteydi. Yazılı kanun yapma faaliyeti yeni bir olaydır. Bu faaliyet, kısmen, bilimde ve diğer alanlarda yapılan yeni buluşların bir sonucudur. Fakat gerek özel işlerin, gerek kamu işlerinin yürütülmesinde uygulanan metodların gelişmesi ve sosyal hayatta değişme ihtiyacının gittikçe daha iyi bir şekilde anlaşılması bu konuda daha büyük bir etki yapmıştır. Düzenleyici kanunlara geniş ölçüde başvurulmadan modern hizmet - devletin kurulması, imkânsız olurdu. Sosyal hayatta ortaya çıkan intibaksızlıkların düzeltilmesi ve dinamik bir toplumun değişen ihtiyaçlarının karşılanması, devamlı bir kanun faaliyeti gerektirir. Ancak, bugün çıkarılan kanunların pek azı gerçekten yeni bir konuyu ele alan ve yeni bir sahayı düzenleyen kanunlardır. Bunların hemen hemen hepsi evvelce yapılmış kanunları ele alan veya bunlarda değişiklikler (bazan da sadece bazı küçük tadiller) yapan kanunlardır.

Kanunların, yasama organlarına, Bakan veya milletvekilleri tarafından teklif edilmesi, bizi, bunların kaynaklarını sadece teklif edenlerden aldıklarını sanmak gibi umumiyetle yapılan bir hataya düşürmemelidir. Yeni bir kanun hazırlama fikri, kötü yazılmış bir kanunu uygulamaya çalışan ve aynı gayenin daha iyi bir ifade ile de gerçekleştirilebileceğini tasarlayan bir küçük memurun kafasında doğabilir. Aynı fikir, mevcut bir kanunun bazı hükümlerini doğru ve uygun bulmayan ve bu duruma kendine göre bir hal çaresi teklif eden özel bir şahıstan da gelebilir. Bu fikrin doğuşundan nihai şeklini alıncaya kadar, bir kanun, uzun ve karışık bazı yollardan geçer ve bazı etkilere maruz kalır. Bir memlekette, iki kanunun aynı derecede tasvible karşılanması veya yasama organında takibedilen yolun değişik safhalarında aynı derecede ilgi ile ele alınmış olması çok ender rastlanan bir durumdur.

Halûk Ülman'ın bu yazısı, Fakültemizin «Çeşitli memleketlerde yasama organları» isimli doktora dersi için hazırlanmış ilk görevdir. Yasama faaliyetine ait bir örnek-olay olarak, bu yazı, yasama organı üzerine yapılan muhtelif etkilerle yasama usûlleriyle ilgili birçok noktayı aydınlatmaktadır. Burada incelenen kanunun hazırlanması, yasama or-

ganının, konu hakkında etraflı bir bilgi toplamak ve bu husustaki zıt görüşlerin belirtilmesini ve duyurulmasını sağlamak hususunda bazan ne kadar ihtimamla davrandığını göstermek bakımından ilgi çekicidir. T. B. M. M. nin yapmış olduğu en önemli ve oldukça yeni kanunlardan birinin hazırlanmasını oldukça kısa bir zamanda incelemeye muvaffak olan yazarı tebrik gerekir.

Prof. Dr. E. C. SMITH

## G İ R İ Ş

### 1946 genel ve 1948 ara seçimlerinden sonra yeni bir Milletvekilleri Seçimi Kanunu hazırlanması gereğinin ortaya çıkması

1: 4918 sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanunu'na göre ve "açık oy gizli tasnif" esası gereğince yapılan 1946 genel seçimlerinin uyandırdığı hoşnutsuzluk : Bilindiği gibi, memleketimizde, çok partili rejim devresinde yapılan ilk seçim, 21 Temmuz 1946 genel seçimleridir. Bu seçimler Demokrat Parti'nin kurulduğu tarihten aşağı-yukarı altı ay kadar sonra ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin normal dönem sona ermeden seçim yenileme kararı vermesi üzerine yapılmıştı. Meşrutiyet seçimlerini hatırlatan bir hava içinde ve 6 Haziran 1946'da çıkarılan 4918 sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanunu'nun koyduğu "açık oy-gizli tasnif" esasına göre yapılan bu seçim sonucunda, Demokrat Part i ancak 61 milletvekili çıkarabilmişti (1).

Bu seçimlerden sonra, Demokrat Parti, bütün gayretlerini yeni bir seçim kanunun çıkarılması yolunda sarfetmeye başlamıştır. O devrin bu büyük muhalefet partisine göre, mevcut seçim kanunu seçim emniyetini temin etmekten ve vatandaşın gerçek iradesini istediği gibi, korkmadan ortaya koymasına imkân vermekten çok uzak bulunuyordu (2). Bu ka-

(1) Dr. Tarık Z. Tunaya: *Türkiye'de Siyasal Partiler*, 1859-1952, İstanbul 1952, sh. 657.

(2) Demokrat Parti, o sırada yürürlükte bulunan 4918 sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanunu seçim emniyeti bakımından yetersiz bulduğunu, en iyi ve en açıkça, programında ifade etmiştir. Gerçekten Demokrat Parti programının 9 uncu maddesi şöyledir: «Milli iradenin tam tecellisi, seçimlerin her türlü müdahaleden uzak ve serbest olarak gizli rey ile yapılmasına ve siyasal partilerin eşit haklara sahip bulunmasına bağlıdır. Seçimlerin serbestliğini bozacak hareketleri milli hâkimiyete karşı işlenmiş bir suç addederiz.»

Gene aynı programın 10 uncu maddesinde ise şöyle denilmektedir:

«Milletvekilleri seçimlerinin tek dereceli olmasını, Seçim Kanunumuzda bu esasa göre ve yurttaşın seçme ve seçilme haklarını daha geniş emniyet almak maksadıyla değişiklikler yapılmasını lüzumlu görmekteyiz.»

(Demokrat Parti programı için bk.: *Ibid.*, sh. 662-673).

nuna göre yapılan 1946 genel seçimleri de, gene Demokrat Partiye göre, cereyan tarzı ve sonuçları bakımından, «meşum ve antidemokratik» bir olaydan başka birşey değildi (3).

**2. 4918 sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanunu'nda 1948 yılı ortalarında yapılan tadilatın muhalefeti tatmin etmemesi ve muhalefet partilerinin ara seçimlerine katılmamaları:** İktidar ile muhalefet arasında ve Seçim Kanunu konusundaki görüş ayrılığı, 1948 yılının ortalarına doğru, açılan milletvekilliklerinin bir ara seçimi ile doldurulması bahis konusu olduğu zaman bir kere daha ve bütün şiddetiyle ortaya çıkmıştır. Muhalefetin ve basının, hiç şüphesiz halk efkârının da desteğini alarak 21 Temmuz 1946 genel seçimlerini «meşum ve antidemokratik» bir olay ilân etmeleri üzerine Cumhuriyet Halk Partisi iktidarı 1948 yılı ortalarına doğru 4919 sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanunu'nda bazı değişiklikler yapmayı kabul etmişti. Bunun üzerine Seçim Kanunu'nun tadili ile uğraşan Büyük Millet Meclisi İçişleri Komisyonuna verdiği bir tadil tasarısında, Demokrat Parti, seçim emniyetinin sağlanması ve yeni 21 Temmuz facialarının yitirilmemesi için a d l i t e m i n a t prensibinin kabulünü istemiş ve yaptığı yer yer miting ve toplantılarla da, İktidara, kendi görüşünü kabul ettirmeye çalışmıştır (4).

Ancak, Cumhuriyet Halk Partisi iktidarı Seçim Kanunu'nu tadil eden 5258 sayılı kanunla “gizli oy-açık tasnif” esasını kabul etmekle beraber, yargı organını kendi görevlerinin dışında kalması gereken bir işe karıştırmamak mülâhazasıyla, Demokrat Parti ile bu partiden ayrılan milletvekilleri tarafından ısrarla istenen adli teminatı vermeye yanaşmamıştır. Bu durum karşısında, Demokrat Parti, 6 ilâ 9 Temmuz 1948 tarihleri arasında Ankara'da bir toplantı yapmış ve Seçim Kanununda yapılan tadillerin seçim emniyetini sağlayacak mahiyette olmadığı kanaatini ittifakla izhar ettikten sonra, Genel İdare Kurulunun 18 Temmuz 1948'de yayınladığı bir beyanname ile de, ara seçimlerine ve bu usûller baki kaldıkça hiçbir seçime iştirak etmeyeceğini bildirmiştir (5).

**3. Halk efkârının yeni bir Seçim Kanunu hazırlanması yolundaki beşkıısı:** Bütün bu olup-bitenler, halk efkârında da Seçim Kanunu konusunda gergin bir havanın yaratılmasına yol açmıştır. Halk arasında da Seçim Kanununun değiştirilmesi ve seçimler meselesi günün konusu olmuş ve seçmenlerin büyük çoğunluğu, ara seçimlerinde oy kullanmaktan

(3) *İbid.*, sh. 657.

(4) *İbid.*, sh. 658.

(5) *İbid.*, sh. 658, bilhassa 53 no.lu dip notu.

kaçınmakla, bu konuda muhalefeti desteklediğini göstermiştir. Gene bu sırada, İstanbul gazetelerinden bir kısmı da müşterek bir beyanname yayınlarak bu durumdan sadece Cumhuriyet Halk Partisinin sorumlu bulunduğunu ilân etmişlerdir (6).

**4. Günaltay Hükûmetinin yeni bir Milletvekilleri Seçimi Kanunu hazırlamayı kabul etmesi:** Bu durum karşısında, 1948 ara seçimlerinden sonra İktidara gelen Günaltay Hükûmeti yeni bir Seçim Kanunu çıkarmak zorunu duymuştur. Günaltay, daha programını hazırlarken bu konuyu önemle ele almak gerektiğini anlamış ve programa yeni bir Seçim Kanunu hazırlayacağı yolunda bir söz koymuştu. Gerçekten, Günaltay Hükûmetinin Büyük Millet Meclisi önünde okunan programında şöyle denilmektedir :

“1950 seçimlerinin hiçbir vatandaş yüreğinde şüpheye yer bırakmayacak bir şekilde yapılması için ilmin ve tecrübenin telkin edeceği tedbirlerden faydalanmak suretiyle yeni bir Seçim Kanunu hazırlanacaktır” (7).

Günaltay Hükûmetinin programında yer alan bu sözü, Türk demokrasi tarihinde, muhalefet ve halk efkârının bir kanunun çıkarılması konusunda yaptığı etkinin büyük bir başarısı olarak karşılamak gerekir. Yeni bir Seçim Kanununun hazırlanacağı yolunda Günaltay tarafından verilen söz, bize kalırsa, kanunların çıkarılması veya kaldırılması konusunda muhalefetin ve halk efkârının da dinlenecek sözleri olduğunu anlatmış ve kanun koyucuya etki yapacak bazı düzenleyici baskıların Türkiye’de doğmak üzere olduğunu müjdelemiştir. Sırf bu bakımdan ele alındığı takdirde dahi 5545 sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanunu üzerinde dikkatle durulması gereken kanunlarımızdan biri olarak gözükmektedir.

## B Ö L Ü M : I

### *Yeni Seçim Kanunu tasarısının Büyük Millet Meclisi dışında geçirdiği hazırlık safhası*

**1. Teknik Komisyon tarafından hazırlanan ön-tasarı :** Bugün yürürlükte olan 5545 sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanunu, hazırlanırken, biri Büyük Millet Meclisi dışında, diğeri de Büyük Millet Meclisi içinde olmak üzere iki safhadan geçmiştir. Muhalefetin ve halk efkârının de-

(6) *İbid.*, sh. 658-659.

(7) Büyük Millet Meclisi tutanaklarına ek ve Milletvekilleri Seçimi Kanunu tasarısı ve Geçici Komisyon raporuna tahsis edilen 161 sayılı basma yazıdan, sh. 3 (*Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, Dönem: VIII, Toplantı: 4, cild: 24'e ek).

vamlı baskıları üzerine yeni bir Seçim Kanunu hazırlamayı kararlaştıran Günaltay Hükûmeti, ilk olarak, bir ön-tasarı hazırlamak üzere, Başbakanlıkta Adalet ve İşçileri Bakanlıkları yetkili memurlarından müteşkil bir teknik komisyon kurmuştur (8).

Milletvekilleri seçimi konusunda ilk ön-tasarıyı hazırlayan kurul, bu teknik komisyondur. Konumuz Milletvekilleri Seçimi Kanununun muhtevassı değil, sadece hazırlık safhaları olduğu için bu ön-tasarıdaki hüküm'ler üzerinde duracak değiliz. Ancak, teknik komisyon tarafından hazırlanan ön-tasarıda, muhalefetin, anladığı anlamda bir adli teminata rastlamadığına işaret edelim (9). Bunun üzerine muhalefet tekrar Seçim Kanunu konusunda bir kampanya açmış ve hazırlanan ön-tasarının da istenileni getirmekten uzak olduğunu iddia etmeye başlamıştır.

## 2. İlim Heyetinin hazırladığı tasarı :

**A. İlim Heyetinin kuruluşu:** Muhalefetin adli teminat bahsinde hiçbir taviz vermeye yanaşmayacağını anlayan Günaltay Hükûmeti, memleketin siyasî havasındaki gerginliği dağıtmak amacıyla, bu yeni kampanya üzerine seçimleri kaza organının idaresi altında yapmak hususunu da bir tetkik konusu olarak göz önünde tutmak zorunda kalmıştır. Ancak öyle anlaşılıyor ki, Günaltay Hükûmeti, o günlerde seçimlerin, idaresini tamamen yargıçlara bırakmayı gerçekten mahzurlu görüyordu.

(8) *İbid.*, sh. 3.

(9) Gerçekten, Demokrat Parti, İlim Heyetine yolladığı ilk cevapta, Teknik Komisyon tasarısından şöyle şikâyet etmektedir:

«...Asıl dikkati geçen nokta; tasarının tanziminde çok tehlikeli bir zihniyetin hâkim olduğunu gösteren hükümlerdir. Muhalefet mensuplarından mümkün mer-tebe çok adetteki seçmenlerin seçim haklarını iptal etmek, itirazları fillen imkân-sız hale getirmek, rey vermelerine mani olmak, sandık yerlerinin bilinmesinde karışıklığı sebebiyet vermek, seçimi idare edecek organların bilhassa sandık kurullarının tarafsız olmamasına itina eylemek, reyler salim bir şekilde verdiril-memek, yolsuzluklara ait deliller yok edilmek... oy puslaları yakılmak gibi se-gime itimat ve emniyeti izale eden vaziyetler yeni tasarıda gene imkân dahi-linde bırakılmıştır. Hattâ yeni tasarıda, gerek seçmen sicillerinin tesisinde, ge-rekse seçim kurulları tarafından tetkikine mesaj verilen adaylık şartlarında, parti temsilci ve müşahitleri ve oy puslaları hususlarında ve tatbikata taallük eden müteaddit muamelelerde, yeni yolsuzluklara büyük imkânlar hazırlamak-tadır. Bunların bir kısmı adli kaza nezdinde itiraza da tabi tutulmaktadır...»

... Seçim kurulları, gúya adli teminat olarak, bir hâkimin başkanlığında görünürken, hakikatte hâkim daima ekalliyette kalmağa mahkûm edilmektedir. Tanzim edilen evrakın adli mânâda anlaşılın vüsuku da temin edilmemektedir.»

(Bu cevabın tam metni için bk. : ZAFER gazetesi, 12 Ekim 1949, sh. 1 ve 4).

Bu bakımdan, Hükûmet, Büyük Millet Meclisine sunduğu kendi tasarısının gerekçesinde söylediğine göre, "...yargıçlara seçim gibi politikanın en hararetili bir işinde, seçim kurullarında idari vazife vermek sorumlunu yüklenmeden önce, meseleyi bir kere de dünya mevzuatı ve memleketimizin bugün içinde bulunduğu şartlar muvacehesinde politikanın dışında bulunması tabii olan bir İlim Heyetine sunmayı..." lüzumlu saymış ve bu amaçla, bir de İlim Heyeti teşkil etmiştir (10). Günaltay Hükûmeti tarafından kurulan İlim Heyeti Üniversite profesörleriyle Yargıtay, Danıştay ve en kalabalık üç baro, İstanbul, İzmir ve Ankara barolarının mensupları arasından seçilmiş 11 hukukçudan teşekkül ediyordu (11).

**B. İlim Heyetinin görevi :** 14 Kasım 1949 tarihinde çalışmalarına başlayan İlim Heyeti, Hükûmet tarafından, teknik komisyonun hazırladığı ön-tasarıyı gözden geçirmek, icabeden ilâve ve tashih'leri yapmakla görevlendirilmişti. Gerçekten, İlim Heyeti toplantılarını açan Başbakan Günaltay, aynı gün yaptığı konuşmada şöyle demiştir :

"Hükûmetin bu hususta (Seçim Kanunu hususunda) hiçbir mü-talâa ve tavsiyesi yoktur. Arkadaşların tamamıyla kendi geniş bilgilerine ve memleket sevgilerine dayanarak vicdanlarının tesiri altında tasarıyı gözden geçireceklerine, icabeden ilâveleri ve tashihleri yapacaklarına eminim" (12).

**C. İlim Heyetinin çalışmaları :** İlim Heyeti, çalışmalarına teknik komisyonun hazırladığı ön-tasarıyı incelemek'e başlamıştır. İlim Heyeti, bir yandan bu ön-tasarıyı incelerken, diğer yandan da siyasi partilerden Seçim Kanunu hakkındaki düşüncelerini bildirmelerini istemişti. İlim Heyeti Başkanı, siyasi partilere hitaben yazdığı mektubunda, Heyeti kendilerinden bu konudaki düşüncelerini istemeye sevkeden sebepleri şöyle izah etmektedir :

"Münhasıran ilmi, tamamen müstakil, mutlak surette tarafsız, mesuliyetiyle mütenasip geniş selâhiyetlere malik bir i s t i - ş a r e teşekkülü olan heyetimiz, her türlü siyasi mülahazalardan uzak, yalnız ilmi kanaatleriyle tecrübelerine ve vicdanının emirlerine tabi mesaisinde muvaffak olabilmek, vatandaşlara mutlak bir emniyet ve itimat veren, ilmin ve demokrasinin mutalarına ve memleketimizin realitelerine uygun olan bir Seçim kanunu projesi hazırlayabilmek için umumî efkârın temsilcile-

(10) Yukarıda sözü geçen 161 sayılı basmayazı'dan, sh. 3.

(11) Prof. Dr. Yavuz Abadan: 11 Temmuz 1949 tarihli ULUS gazetesindeki başyazısından.

(12) Yukarıda sözü geçen 161 sayılı basmayazı'dan, sh. 3.

ri mevkiinde bulunan bütün partilerin bu mevzudaki düşüncelerini öğrenmeyi ilmi ve objektif bir çalışma metodunun zaruri icaplarından bilmektedir" (13).

Bize kalırsa, burada önemli bir noktaya işaret etmek gerekir. İlim Heyeti Başkanı, yazdığı mektupta, bir istişare heyeti olarak vasıflandırdığı İlim Heyetinin yeni bir Seçim Kanunu hazırlamak istediğinden bahsetmektedir. Gerçekten netice de böyle olmuş ve İlim Heyeti, kendine sunulan ön-tasarıda değişiklikler yapmakla yetinmeyerek yeni bir tasarı hazırlamıştır. Oysa Başbakanın çalışmaları açış konuşmasında belirtildiğine göre bu Heyetin vazifesi yeni bir tasarı hazırlamak değil, teknik komisyonun hazırladığı ön-tasarıda gerekli gördüğü ilâve ve tashihleri yapmaktan ibaretti. Bu mektuptan öyle anlaşılıyor ki İlim Heyeti ya daha ilk günlerden itibaren teknik komisyonun hazırladığı ön-tasarıyı yetersiz bularak yeni bir tasarı hazırlamaktan başka çare görememiş, yahut da kendinde Hükümetçe verilenden daha üstün bir otorite görerek en iyi tasarıyı ya n z kendisinin hazırlayabileceği düşüncesiyle hareket etmiştir. Hazırladığı tasarının gerekçesinden, İlim Heyetinin birinci düşünceyle hareket ettiği anlaşılmaktadır. Gerçekten bu gerekçede belirtildiğine göre, "Mütehassis heyet tarafından hazırlanan tasarının gerek tertip, gerekse hükümleri bakımından kıymeti kabul edilmekle beraber bunun üzerinde yapılacak değişikliklerin tasarının ahengini bozabileceği düşünülerek tesbit edilen esaslar ve plân dahilinde yeni bir tasarının tanzimi daha faydalı görülmüş..." ve yeni bir tasarı bu sebeple hazırlanmıştır (14).

Siyasî partilerin İlim Heyetine verdikleri cevaplara gelince: Demokrat Parti, İlim Heyetine, mevcut Seçim Kanunu ve teknik komisyon tarafından hazırlanan ön-tasarı üzerindeki görüşlerini aksettiren ilk cevabı 10 Ekim 1949 tarihinde vermiştir (15). Bu cevapta konumuz bakımından ilgi çekici bir nokta yoktur. Cevabın başında belirtildiğine göre, müstakim, tarafsız, geniş yetkilere sahip ve yalnız vicdanlarının emrine tabi olarak memleket realitelerine uygun bir Seçim Kanunu hazırlamakla görevli olduğu ve serdedilecek mütalâaları da dikkatle nazara alacağı temin edildikten sonra, Demokrat Parti İlim Heyetinin davetine icabet etmeyi bir

(13) Bu mektup için bk. : İhsan Olgun ve Sait Köksal: *Haşiyeli yeni Milletvekilleri Seçimi Kanunu*, Ankara 1950, sh. 412.

(14) İlim Heyeti tarafından hazırlanan Milletvekilleri Seçimi Kanunu tasarısı, *İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cild: XV, sayı: 4, sh. 1342.

(15) Demokrat Parti, İlim Heyetine verdiği bu 10 Ekim 1949 tarihli cevabından başka, 22 Ekim 1949,da bir de tadil tasarısı vermiştir. Bu tasarı için bk.: *ZAFER Gazetesi*, 24-25-26 Ekim 1949 tarihli nüshaları.

vazife saymıştır (16). Cevapta, Demokrat Partinin Seçim Kanunu konusunda o güne kadar üzerinde durduğu ve hazırlanan tasarıların bundan sonra geçireceği safhalarda tekrar üzerinde duracağı hususlar tekrarlanmakta ve İlim Heyetinden, bilhassa, seçim emniyetini sağlayacak bir sistemin getirilmesini istemektedir.

Bizim konumuz bakımından ilgi çekici olan, Millet Partisinin verdiği cevaptır (17). Gerçekten, Demokrat Partinin İlim Heyetinin yeni bir Seçim Kanunu hazırlanması hususundaki yetkisini zımnen de olsa tanımasına mukabil, Millet Partisi, Seçim Kanunu hakkındaki görüşlerini parti olarak daima umumî efkâr huzurunda ve Mecliste açıklamak imkânına sahip bulunduğunu ileri sürerek, cevabında sadece İlim Heyetinin teşkili ve vazifelenirilmesi noktaları üzerinde durmakta ve bu Heyetin

- a. Hükûmetin emellerine hizmet etmek için kurulduğu,
- b. Anayasa'ya aykırı bir teşekkül olduğu (18),
- c. Üyelerinden bir kısmının da İktidar partisine mensup ve mukayyet oldukları, hatta o partide faal vazife deruhte etmiş buldukları sonucuna varmaktadır.

Heyetin teşekküllerine ait olan bütün bu hukukî ve siyasi mülâhazalar bir tarafa bırakılsa dahi, Millet Partisi, İlim Heyetinin takındığı tavrı, partiler üstü bir hakem tavrını doğru bulmamaktadır. İlim Heyeti, siyasi partilerin fikir ve kanaatleri üstünde bir hakem rolü oynamaya kalkışacağına, heyet olarak Hükûmet emrinde ve onun projesini tekemmül ettirmek vazifesi sınırları içinde kalmalı, şahıslar olarak da ilme ve tecrübeye dayanan görüşleri ne ise onları umumî efkâr huzurunda açıklamakla yetinmelidir.

**3. Hükûmet tasarısı :** Teknik komisyonun hazırladığı ön-tasarıyı gözden geçirerek gerekli gördüğü ilâve ve değişiklikleri yapmakla görevlen-

(16) ZAFER gazetesi, 12 Ekim 1949, sh. 1.

(17) Bu cevap için bk.: İhsan Olgun ve Sait Köksal: *op. cit.*, sh. 425-428.

(18) Millet Partisinin cevabında, İlim Heyetinin vazife deruhte ve ifa etmesinin Anayasa'ya aykırı olduğu şöyle ifade edilmektedir:

«Fihakika Anayasa'mızın 57 inci maddesinin "yargıçlar kanunla gösterilenler, den başka genel veya özel hiç bir görev alamazlar" sarîh hükmü karşısında iki yargıtay başkanının hükûmet tarafından, ne nam altında olursa olsun, bir proje hakkında mütalâa bildirmek üzere vazifelenirilmesi teşekkül eden heyetin rûknüne hâlel getirmiş bulunmaktadır. Böyle bir heyetin vazife deruhte etmesi ise Anayasa hükümlerine muhalif düşmektedir.»

(*ibid.*, sh. 426-427).



dirilen İlim Heyeti bunun üzerinde yapılacak değişikliklerin tasarının a-hengini bozabileceği düşüncesiyle tesbit edilen esaslar ve plân dahilinde yeni bir tasarı hazırladıktan sonra, bu yeni tasarımı, memleketin gerçek ve ihtiyaçlarıyla Büyük Millet Meclisinin temayülleri de göz önünde bulundurulurak son bir şekle bağlanmak üzere Başbakanlığa sunmuştur (19).

İlim Heyetinin hazırladığı tasarımı Günaltay Hükûmeti inceden inceye gözden geçirmiş ve neticede, aşağıda sayacağımız bazı değişiklikler dışında, hazırlanan metnin esaslarını muhafaza ederek bu tasarımı kendi tasarısı olarak Büyük Millet Meclisine sunmaya karar vermiştir. Günaltay Hükûmeti, Büyük Millet Meclisine sunduğu tasarının gerekçesinde, kendini İlim Heyetinin tasarısını, bilhassa yargıçların Seçim Kurullarında nezaret ve murakabe vazifeleri almak (20) esasını aynen benimsemeye sevkeden sebepleri şöyle izah etmektedir :

“...Seçime dayanan bir Devlet idaresinde her mahzuru ikinci plânda bırakan fayda, seçim muamelelerinin tam bir dürüstlikle yapıldığı hususunda mümkün olan teminatı sağlamaktır. Mademki muhalefet yargıçların seçim kurullarında vazife almasının kendisine emniyet vereceğini iddia ediyor ve mademki İlim Heyeti bunu tavsiye eylemektedir, Hükûmet, tasarısını bu

(19) Prof. Dr. Yavuz Abadan: *op. cit.*

(20) Gerçekten, İlim Heyeti de yargıçlara seçim kurullarında idarî vazife vermeye yanaşmayarak, nezaret ve murakabe vazifesi vermekle yetinmiştir. İlim Heyeti seçimin idaresini doğrudan doğruya yargıçlara bırakmakta şu mahzurları mülâhaza etmektedir:

«Heyetimiz Yargıçlar ve Adalet memurlarının doğrudan doğruya idare edecekleri bir seçim mekanizmasının da pek çabuk yıpranacağı ve beklenen neticeyi veremeyeceği kanaatindeyiz. Bir kere her sandığın idaresini yargıca bırakmağa, seçim işlerini fiilen yargıçların, mahkeme kalemlerinin ve Adalet teşkilâtının yürütmesine maddeten imkân yoktur.

«Bu imkân olsa bile, bugüne kadar fonksiyon itibarıyla siyasî cereyanların ve dedikoduların dışında ve üstünde kalan ve bu işlerden çıkan ihtilâfları kazaî usullerle ve tarafsız olarak halleden kaza mekanizması da bu prestijini kaybetmiş olmaktadır. Filhakika seçim işlerinin mülkiye memurlarımızı yıpratmış olmasının sebebi bunların şahıslarında aramaktan ziyade hukukî durumlarında ve ifa ettikleri fonksiyonun hususiyetlerinde aramak doğru olur. Aynı fonksiyon kaza cihazımıza yükletildiği zaman aynı neticenin hasıl olacağı çok muhtemeldir. Esasen bugünkü mevzuatımız muvacehesinde yargıçlarımızın teminatı da mülkiye memurlarınınkinden fazla sayılamaz.... Bu durum karşısında yargıçların seçimlerde idare memurlarından daha teminatlı ve tarafsız kalacakları hususunda bir kanaat uyandırmak çok güçtür...»

(İlim Heyeti tarafından hazırlanan..., *İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası*, cild: XV, sayı: 4, sh. 1343-1344).

esas ile Büyük Meclise sunmak mesuliyetini seve seve yüklenmektedir" (21).

Hükûmetin İlim Heyetinin tasarısında yaptığı değişiklikleri başlıca üç noktada toplamak mümkündür :

a. Hükûmet, milletvekili seçiminde nüfus ölçüsünün ne olacağı ve milletvekili seçimleriyle ilgili her türlü itirazı tetkik etmek ve bir karara bağlamak yetkisinin kime verileceği hususlarında yürürlükte olan 4918 sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanununda mevcut esaslardan ayrılma teşebbüs ve teklifini dahi Büyük Millet Meclisinin takdirine bırakmayı uygun göyerek İlim Heyeti tasarısında bu yolda bazı değişiklikler yapmış ve sunduğu tasarıda, eski kanunun esaslarını muhafaza etmiştir (22).

b. Hükûmet İlim Heyetinin tasarısındaki (seçim çevreleri, seçim bölgeleri, seçmen kütüklerinin tanzimi gibi) bazı hükümleri de tatbikat bakımından mahzurlu veya imkânsız görerek değiştirmiştir (23).

c. Nihayet, Hükûmet, tasarısına İlim Heyeti tasarısının bazı prensiplerini tamamlayıcı birkaç hüküm de ilâve etmiştir (24).

Bu noktalar dışında Hükûmetin İlim Heyeti tasarısında yaptığı değişiklikler, prensip ve esaslara taallük etmeyen bazı düzeltmelerden ibarettir.

## B Ö L Ü M : II

### *Yeni Seçim Kanunu tasarısının Büyük Millet Meclisinde geçirdiği safhalar*

1. Hükûmet tasarısının özel ve geçici bir komisyona havalesi : Bakanlar Kurulunun 15 Aralık 1949 tarihli toplantısında Büyük Millet Meclisine sunulması kararlaştırılan yeni Milletvekilleri Seçimi Kanunu tasarısı, Başbakanlığın 16 Aralık 1949 tarihli bir tezkeresi (25) ile Büyük Millet Meclisi Başkanlığına verilmiş ve 19 Aralık 1949 tarihinde de, Meclis İçtüzüğü'nün 22 nci maddesinin son bendi gereğince Başkanlık tarafından B.M.M. İçişleri komisyonuna havale edilmiştir (26).

(21) Yukarda sözü geçen 161 sayılı basmayazı'dan, sh. 3-4.

(22) *Ibid.*, sh. 5.

(23) *Ibid.*, sh. 5-7.

(24) *Ibid.*, sh. 7-8.

(25) Bu tezkere için bk.: *Ibid.*, sh. 1.

(26) *Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, dönem: VIII, toplantı: 4, cild: 22, sh. 274. Gerçekten, Meclis içtüzüğü'nün 22. maddesinin son fıkrasına göre, bu maddede sayılan komisyonların görevi içine girmeyen tasarı ve teklifler, mali işlerden iseler Bütçe ve Maliye komisyonlarında, başka işlere taallük ediyorlarsa İçişleri Komisyonunda görüşülürler.

Milletvekilleri Seçimi Kanun tasarısının İçişleri komisyonuna havalesinden iki gün sonra, yani 21 Aralık 1949 tarihinde, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Kocaeli milletvekili Nihat Erim, bir önerge vereyerek, Meclisten, "... tasarının biran önce Yüce Kamutayda müzakere edilebilmesi için Anayasa, Adalet ve İçişleri komisyonundan onar üye alınarak kurulacak bir geçici komisyona verilmesini ..." istemiştir (27). Muhafefet partilerinin sözcüleri derhal bu teklife itiraz etmişlerdir. Millet Partisi adına konuşan Ahmet Tahtakılıç'a göre, Seçim Kanunu "... gerek Anayasa bakımından, gerekse İçişlerine taallük eden bünyesi bakımından her komisyonda ayrı ayrı tetkik edilecek ehemmiyettedir ..." (28). Bu sebeple, Millet Partisine kalırsa, tasarının her komisyonda ayrı ayrı tetkik edilmesi daha faydalı olacaktır (29). Demokrat Parti adına söz alan Fikri Apaydın ise, tasarının, önemine binaen, Anayasa, Adalet ve İçişleri komisyonundan onar üye alınarak kurulacak bir komisyona değil, bu komisyon üyelerinin hepsinden teşekkül edecek bir komisyona verilmesini istemiştir (30). Ancak Cumhuriyet Halk Partisi çoğunluğu ne Millet Partisinin, ne de Demokrat Partinin tekliflerini dikkat nazarına almış ve tasarıyı, Başbakan Yardımcısının isteğine uygun olarak, adigeçen üç komisyondan da onar üye alınarak kurulan geçici bir komisyona havale etmeye karar vermiştir.

**2. Geçici Komisyonun çalışmaları :** Büyük Millet Meclisinin 21 Aralık 1949 tarihli kararı üzerine kurulan geçici komisyon Milletvekilleri Seçimi Kanunu tasarısını Başbakan Yardımcısı, Adalet ve İçişleri Bakanlarının da iştirakiyle incelemiştir (31).

Komisyon, esas itibarıyla Hükümet tasarısında büyük değişiklik yapmamıştır. Komisyon bu tasarıdaki maddelerin büyük çoğunluğunu aynen veya ufak değişikliklerle kabul etmiş, ancak bir bölümü tamamen değiştirmiştir. Tamamen değiştirilen bu bölüm, seçmen kütükleri bölümüdür. Geçici komisyon, seçimin genel ve eşit olma prensiplerinin temeli ve vatandaşın siyasî hakkını kullanmasının esaslı şartı bulunması itibarıyla seçmen kütüklerinin intizam, sıhhat ve süratle tanzimi, iyi muhafazası ve her yıl yoklama yapılarak gereken ilâve ve işaretlerle tashihi gibi muamelelerin daha iyi bir nizama bağlanmasını gerekli gördüğünden bu bölüm bir alt-komisyona havale edilmiş ve bu alt-komisyonun hazırladığı ön-tasarı geçici komisyonda bir kere daha konulmuş gerekli tadiller ya-

(27) *Ibid.*, sh. 331.

(28) *Ibid.*, sh. 331.

(29) *Ibid.*, sh. 331.

(30) *Ibid.*, sh. 331.

(31) Yukarıda sözü geçen 161 sayılı basmayazı'dan, sh. 30.

pıldıktan sonra, Hükûmet teklifindeki bölümün yerine kaim olmak üzere tasarıya konulmuştur (32).

Tasarıyı tetkikle görevli geçici komisyonun kendi içinden bir alt-komisyon kurması çok dikkate değer bir olay olmakla beraber, Seçim Kanunu tasarısının komisyon müzakereleri sırasında cereyen eden bundan daha dikkat çekici bir olay, Demokrat Parti milletvekillerinin çalışmalarına sonuna doğru, milletvekili seçimiyle ilgili itirazların incelenmesine taallûk eden bölüm görüşülürken, komisyonu terketmeleridir. Komisyonda seçim neticelerine müteallik itirazların incelenmesine taallûk eden bölüm görüşülürken bir kısım üyeler önce Hükûmet tasarısının 112 nci maddesinde Yüksek Seçim Mahkemesine tanınan tahkik yetkisi üzerinde durmuşlar, sonra da bu ismin Yüksek Seçim Kurulu diye değiştirilmesini istemişlerdi. Komisyona üye olan veya üye olmadıkları halde müzakerelere katılan (33) Demokrat Parti milletvekilleri bu yüksek teşekkülün adının Mahkeme veya Kurul olarak kabul edilmesinde hiçbir fark görmediklerini söylemişler, ancak tahkik kelimesinin tasarıdan çıkarılarak bunun yerine "gerekli bilgileri toplamak" ibaresi konulunca Yüksek Seçim Kurulunun yetkilerinin daraltıldığını ileri sürerek komisyonu terkeylemişlerdir (34).

2 Şubat 1949 tarihinde Büyük Millet Meclisi Başkanlığına verilen geçici komisyon tasarısı ve gerekçesinin altında 28 milletvekilinin imzası vardır (35). Bunlardan 13 ü tasarıyı kayıtsız şartsız imza etmiş bulunmaktadırlar. Buna mukabil 8 milletvekili bazı maddelere muhalif olduklarını bildirmiş, 6 milletvekili de söz haklarını mahfuz tuttuklarını belirtmişlerdir. 1 milletvekili ise, bu kanunun henüz memleketimizde tatbik kabiliyeti olmadığına inandığını söyleyerek, tasarının tümüne muhalif kalmıştır. Bazı maddelere muhalif olduğunu bildiren milletvekillerinden biri, (Tahsin Bekir Balta) mütalâalarını tasarının arkasına eklemiştir (36).

### 3. Umumî Heyet görüşmeleri (37)

Komisyon tarafından 2 Şubat 1949 tarihinde Büyük Millet Meclisi başkanlığına sunulan nihaî tasarı, Büyük Millet Meclisi Umumî heyetin-

(32) *İbid.*, sh. 33.

(33) Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 41 inci maddesine göre her milletvekili mensub olmadığı bir komisyonun vesikalarını görebilir ve oturum gizli değilse görüşmelere katılabilir. Ancak, oy kullanamaz.

(34) Yukarıda sözü geçen 161 sayılı basmayazı'dan, sh. 41-44.

(35) *İbid.*, sh. 46-47.

(36) *İbid.*, sh. 47-49.

(37) Bu görüşmeler için bk. *Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, dönem: VIII, toplantı: 4, cilt 24, sh. 148 ve devamı.

de, hararetli görüşmelere konu teşkil etmiştir. Bu görüşmelerin bizim konumuz bakımından ilgi çekici tarafı şudur: Görüşmeler sırasında, milletvekilleri, parti disiplini endişelerinin dışında, kendi görüşlerini serbestçe savunmuşlar ve hatta zaman zaman kendi partilerinin görüşlerinden çok farklı görüşler ileri sürmekten ve bunları kuvvetle savunmaktan kaçınmamışlardır. Bu nokta, bilhassa bazı Cumhuriyet Halk Partili milletvekilleri için varittir. Ayrıca bu milletvekillerine karşı en şiddetli cevapların gene aynı parti mensuplarından gelmiş olması da dikkati çekmektedir.

Umumî heyetteki görüşmelerin konumuz bakımından en ilgi çekici olan taraflarından bir diğeri de, Millet Partisinin tasarısı karşısındaki tutumudur. Yukarda da işaret ettiğimiz gibi, Millet Partisi, İlim Heyetine verdiği cevapta, Seçim Kanunu konusundaki görüşlerini parti olarak da imâ umumî efkâr huzurunda ve Meclis'te açıklamak imkânına sahip bulunduğunu ileri sürerek cevabında sadece İlim Heyetinin teşkili ve vazifelendirilmesi noktaları üzerinde durmuştu. Bu parti geçici komisyon çalışmalarına da katılmamış olduğu için, tasarıya karşı nasıl bir tavır takınacağı ancak umumî heyet görüşmelerinde belli olacaktı. Millet Partisi Meclis görüşmeleri sırasında en uzlaşmaz tavır takınan parti olmuş, tasarının adalet esaslarına, Anayasa'ya, demokrasi kaidelerine ve İnsan Hakları Beyanname'si'ne aykırı olduğunu ileri sürerek (38) hemen bütün maddelerine itiraz etmiş ve neticede de, bütün üyeleriyle, tasarının tümü aleyhinde oy kullanmıştır. Gerçekten, umumî heyet görüşmelerinin sonunda yapılan oylamada oy kullanan 346 milletvekilinden sadece 10 tanesi yeni Milletvekilleri Seçimi Kanununun aleyhinde oy kullanmıştır ki bunlar da Millet Partili milletvekilleridir (39).

## SONUÇ

Bu kısa yazımızda, muhteva bakımından geçirdiği değişikliklere sadece konumuzu ilgilendirdiği ölçüde temas ederek, 5545 sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanununun hazırlık safhalarını incelemeğe çalıştık. Bu inceleme sonunda vardığımız sonuçları sıralamak gerekirse kısaca diyebiliriz ki, geçici komisyon ve Meclis umumî heyet görüşmeleri safhasında diğer kanunlarla karşılaştırılınca büyük bir özellik göstermeyen bu ka-

(38) Millet Partisi sözcüsü Osman Nuri Köni'nin konuşmasına bakınız (*İbid.*, Cilt: 24, sh. 156).

(39) Milletvekilleri Seçimi Kanununun oylama sonucu için bk. *İbid.*, Cilt: 24, sh. 750-753.

nun tasarısı hazırlık safhalarında oldukça ilgi çekici gelişmeler göstermektedir.

Gerçekten, 5545 sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanunu, ilk olarak, hazırlanmasını gerektiren şartlar ve hazırlanmasına tesir eden unsurlar bakımından ilginç bir çekmeğe değer görünmektedir. Bu şartlar ve unsurlara yazımızın giriş kısmında temas etmiştik. Burada kısaca tekrarlamak gerekirse diyebiliriz ki, böyle bir kanun hazırlamak gereğinin, İktidarda bulunan ve mevcut seçim sisteminin yeterliğine gerçekten inanan parti tarafından da kabul edilmesi, bize kalırsa kanunların konulması ve ya kaldırılması konusunda muhalefetin ve halk efkârının da dinlenecek sözleri olduğunu anlatan ve kanun koyucuya etki yapacak bazı düzenleyici baskıların Türkiye'de doğmak üzere olduğunu, belki de doğmuş olduğunu müjdeleyen bir olaydır. Gene giriş kısmında söylediğimiz gibi, sırf bu bakımdan ele alındığı takdirde dahi, 5545 sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanunu üzerinde dikkatle durulması gereken kanunlarımızdan biri olarak gözükmektedir.

Kanunun Büyük Millet Meclisi dışında geçirdiği hazırlık safhasına gelince: Büyük Millet Meclisi'ne Hükümet tarafından teklif edilen kanun tasarılarından büyük bir kısmının ilgili Bakanlıklar uzmanları tarafından hazırlanması Türkiye'de esasen olağandır. Bu bakımdan, Milletvekilleri Seçimi Kanununun Meclis dışında geçirdiği hazırlık safhasının en ilgi çekici kısmı bize kalırsa teknik komisyon çalışmaları değil, İlim Heyeti çalışmalarıdır. 5545 sayılı Kanunun ikinci tasarısı hazırlayan İlim Heyeti, ilk ön-tasarıyı hazırlayan ve Adalet ve İçişleri Bakanlıklarını yetkili memurlarından müteşekkil teknik komisyon üyeleriyle kıyaslanınca daha bağımsız görünmekte ve daha ilmi bir hüviyet taşımaktadır. Böyle bir İlim Heyetinin kurulması, Günaltay hükümetinden sonra gelen hükümetlere de, kıymetli ve faydalanılacak bir örnek olarak görünecek ve bundan böyle Büyük Millet Meclisi'ne sunulacak hükümet tasarılarının hazırlanması sırasında ilgili memurların yanında ilim adamlarının da yer alması fikrini ilham edecektir.

Günaltay hükümetini İlim Heyetinin tasarısını kendi tasarısı olarak benimsemeye sevkeden sebepler de bizce üzerinde dikkatle durulmağa değer görünmektedir. Yazımızın birinci bölümünde de belirtmeğe çalıştığımız gibi, İlim Heyeti yeni bir tasarı hazırlamak üzere değil, fakat teknik komisyonun hazırladığı ön-tasarıda gerekli göreceği ilâve ve tashihleri yapmak üzere teşkil edilmişti. Oysa Heyet göreviyle yetinmemiş ve teknik komisyonun hazırladığı ön-tasarıyı bir kenara bırakarak, tamamen yeni bir plân ve esaslar dahilinde bambaşka bir tasarının tanzimini daha

faydalı görmüştür. Buna rağmen Günaltay hükûmeti İlim Heyetini yetkilerinin dışına çıkmakla suçlandırmamış ve üstelik, bazı değişiklikler dışında, onun hazırladığı tasarımı kendi tasarısı olarak kabul etmekten çekinmemiştir. Bu hareketini izah yolunda söylediği sözler, gerçekten dikkat çekicidir. 1950 seçimleri sırasında takındığı tavıra bakılınca Günaltay hükûmetinin düşüncelerinde samimî olduğunu teslim etmek gerekir.

---