

2. 1961 ANAYASASI*



2.1. Hazırlık Süreci, 1961 Anayasası, Anayasal Kuruluşlar

Cumhuriyet Dönemi'nde ilk askerî darbe, 27 Mayıs 1960 tarihinde Türk Silahlı Kuvvetlerinin hiyerarşisine rağmen yapılmıştı.²¹⁸ Askerî liderler, eylemlerini meşrulaştırmak için İç Hizmet Yönetmeliği'ni bir gecede kanuna çevirmişler ve darbeyi bu Kanun'un 35. maddesinde²¹⁹ geçen "Türk Yurdu- nu korumak ve kollamak" kavramına dayamışlardı. Oysa bu madde, darbeyi meşrulaştıran bir hukuki dayanak değildi.

TSK İç Hizmet Yasası'nın 35. maddesi nihayet 2013 yılında değiştirile- bilmişti. TBMM Genel Kurulunda, TSK İç Hizmet Kanunu'nun 35. maddesi- ni değiştiren düzenleme kabul edilmiş ve "Silahlı Kuvvetlerin vazifesi; Türk yurdunu ve anayasa ile tayin edilmiş olan Türkiye Cumhuriyeti'ni kollamak ve korumaktır", ifadesi şu şekilde değiştirilmiştir: "Silahlı Kuvvetlerin va- zifesi; yurt dışından gelecek tehdit ve tehlikelere karşı Türk vatanını savun- mak, caydırıcılık sağlayacak şekilde askerî gücün muhafazasını ve güçlendi- rilmesini sağlamak, TBMM kararıyla yurt dışında verilen görevleri yapmak ve uluslararası barışın sağlanmasına yardımcı olmaktır." Millî Savunma Ba-kanı, muhalefetin tasarı maddesine olumlu oy vermesini istediklerini belir-terek *Bizim insanımızın da gelişmiş ülkelerin insanı gibi yarınından kaygı duymadan, saat 05.00'te, 06.00'da kapısı çalındığında gelenin sütçü ya da kapıcıdan başkası olmadığına inandığı Türkiye'de yaşamasını istiyoruz* diye konuşmuştu.²²⁰ Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu'nda "Türk vatani-

* Prof. Dr. Hasan Tahsin Fendoğlu, Hacettepe Üniversitesi, Öğretim Üyesi, fendoglu.ha- cettepe.edu.tr.

218 Ayrıntılı bilgi için bk. Hasan Tahsin Fendoğlu, Anayasa Hukuku, 8. Baskı, Yetkin Yay., Ankara 2020; Osman Doğru, **27 Mayıs Rejimi, Bir Darbenin Hukuki Anatomisi**, İmge Kitabevi, Ankara 1998, s. 132 vd.

219 2771 sayılı 10 Haziran 1935 tarihli Ordu Dâhili Hizmet Kanunu'nun "Umumi Vazi- feler" başlığı altındaki ilk maddesi olan 34.maddesinde bu husus mevcuttur. Bu sonradan 35.madde olarak bilinmiştir. http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARAR- LAR/kanuntbmmc015/kanuntbmmc015/kanuntbmmc01502771.pdf. Geçici Anayasada da 12 Haziran 1960 tarihli 34. madde olduğu belirtilmiştir.

220 http://www.meclishaber.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=125787, Erişim

nı, istiklal ve cumhuriyetini korumak için harp sanatını öğrenmek ve yapmak mükellefiyeti” şeklinde yapılan askerliğin tanımı, “harp sanatını öğrenmek ve yapmak mükellefiyeti” olarak değiştirilmişti. Darbelerin yasal dayanağı olarak gösterilen TSK İç Hizmet Kanunu’nun 35. maddesindeki, TSK’nın vazifesi de yeniden tanımlanmış, ayrıca Kanun’un 43. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesi, “Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları siyasi faaliyette bulunamaz” şeklinde değiştirilmişti.²²¹

27 Mayıs 1960 Askerî Darbesi, Menderes Hükûmetine karşı bir tepki olarak ortaya çıkmıştı. 27 Mayıs 1960 Darbesi’nden sonra Millî Birlik Komitesi (MBK), 1 nolu bildirisini yayımlayarak yeni bir anayasa düzeni kurmuştu. 27 Mayıs 1960 Darbesi ile demokratik yönetim ortadan kaldırılmış ve demokrasiye ara verilmiştir. Bu bildiriye göre MBK’nin başkanı, devlet başkanı sıfatı ile cumhurbaşkanının, başbakanın ve başkomutanın yetki ve görevlerini üstlenmişti. 27 Mayıs 1960 Darbesi’ni yapan Millî Birlik Komitesi ilk günlerde 37 subay iken daha sonra içlerinden 14 kişi tasfiye edilmiş, geriye kalan 23 subay, MBK’yı oluşturmuştu.

Gözaltına alınan dönemin cumhurbaşkanı, başbakanı, bakanları ve Demokrat Parti milletvekillerini yargılamak üzere darbeciler tarafından, doğal yargıç ilkesine aykırı olarak Yüksek Adalet Divanı adında Yassıada’da yapay bir mahkeme kurulmuştu. 1961 Anayasası’nı yapan Kurucu Meclisin (MGK ve Temsilciler Meclisi), ezici çoğunluğu, tek taraflı olduğundan, darbenin mağdurları ötekileştirilmiş, tepkiler üzerine MBK, 2 kanatlı bir Kurucu Meclis (Constitutional Assembly) kurulmasına karar vermişti. MBK, kendisinin tayin ettiği kişilerden oluşan Kurucu Meclisin hazırladığı taslağı kesinleştirerek 1961 Anayasası’nı meydana getirdi.²²² Kurucu Meclis tarafından hazırlanan metin, 9 Temmuz 1961 tarihinde halk oyuna sunuldu, katılanların yüzde 61,7’nin oyu ile kabul edildi. Bu referandumun, eşit koşullarda yapılmadığı, MGK’nın kontrolü altında olduğu, halka dayalı olmayan bir kurucu meclis tarafından yapıldığı açıktır çünkü anayasalarda yapım sürecinin açık, şeffaf, halka dayalı ve çoğulcu nitelikte yapılması oldukça büyük önem taşımaktadır.

1924 Anayasası’nda Cumhuriyetin temel nitelikleri 6 adet idi; cumhuriyetçilik, milliyetçilik, halkçılık, devletçilik, laiklik ve inkılapçılık. 1961

Tarihi: 3 Nisan 2018; <httpS://www.ntv.com.tr/turkiye/35-madde-degisikligine-mecliste-ilk-onay,gR9DJYIOWU6pQzx3Npzf3Q>, Erişim Tarihi: 3 Nisan 2018; <httpS://www.haberler.com/tsk-ic-hizmet-kanunu-nda-degisiklik-iceren-tasari-4788275-haberi/>, Erişim Tarihi: 3 Nisan 2018.

221 **Sözleşmeli Erbaş Ve Er Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**, Kanun No. 6496, Kabul Tarihi, 13 Temmuz 2013; **Resmî Gazete**, S 28724, 31 Temmuz 2013.

222 Hasan Tunç vd. **Türk Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, Ankara 2011, s. 44-45; Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yay., Ankara 2017, s. 36.

Anayasası bunlardan üç tanesini yani halkçılığı, devletçiliği ve inkılapçılığı Anayasadan çıkardı ve “milliyetçiliği” de “millî devlet” olarak değiştirdi. 1961 Anayasası, kıta Avrupa’sının çoğu ülkelerinin anayasaları örnek alınarak yapılmıştı. Anayasa, (1) insan haklarına dayanan devlet ile (2) demokratik devlet, (3) sosyal devlet ve (4) hukuk devleti gibi yeni kavramlar getirmişti. 1961 Anayasası katı yani değiştirilmesi zor bir anayasadır, değiştirilmesi için teklif nisabı 1/3, kabul nisabı 2/3’tür. 1961 Anayasası ile temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması için 3 ölçü getirilmişti: (1) Sınırlama ancak kanunla yapılabilir, tüzük ve yönetmelik gibi mevzuatla insan hakları kısıtlanamaz. (2) Sınırlama Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olmalıydı. (3) Sınırlama bu hakkın özüne dokunacak ölçüye varamazdı.

1961 Anayasası’na göre yasama organı, 450 kişiden oluşan Millet Meclisi ve 150 kişinin seçimle geldiği diğerlerinin atandığı Cumhuriyet Senatosundan oluşmaktaydı. Cumhuriyet Senatosunda 3 çeşit senatör bulunmaktaydı; birincisi halkın seçtiği 150 senatör, ikincisi cumhurbaşkanının atadığı 15 senatör, üçüncüsü de MBK üyeleri ile eski cumhurbaşkanları idi. Halkın 6 yıl için seçtiği 150 senatör dışındaki tüm senatörler ömür boyu tabii senatör idiler.

1961 seçimlerinde “barajlı d’Hondt”, 1965 seçimlerinde “millî bakiye”, 1969, 1973, 1977 seçimlerinde “barajsız d’Hondt” sistemleri uygulanmıştı. “Barajlı d’Hondt” sistemi Anayasa Mahkemesi (AYM) tarafından iptal edilmişti; AYM nispi temsil sistemini anayasa kuralı gibi algılıyordu.²²³

1961 Anayasası’nda yürütme, görev olarak kabul edilmişti; yasama ve yargı yetki olarak düzenlenmiş iken yürütmenin görev olması, Menderes Hükûmetine bir tepki olarak, yürütme organını zayıf tutmak isteği nedeniyle idi. 1924 Anayasası, meclis hükûmeti ve parlamentarizme ağırlık verip Meclisi güçlü kılarken (karma sistem), 1961 Anayasası parlamentarizmi benimsemişti. Bakanlar kurulu, Millet Meclisine karşı sorumlu idi. 1961 Anayasası ile üniversite ve TRT’ye özerklik verilmiş, yerel yönetimlerin karar organlarının halk tarafından seçilmesi istenmişti.²²⁴

1961 Anayasası ile yargıda yapılan belli başlı düzenlemeler şunlardı: İlk kez Anayasa Mahkemesi kurulmuş, yüksek mahkemeler Anayasada tek tek sayılmış, anayasanın üstünlüğü ilkesi kabul edilmişti. Anayasa Mahkemesi Almanya, Avusturya ve İtalya mevzuatından yararlanılarak hazırlanmıştı.

12 Mart 1971’de Ordu muhtıra vererek hükûmeti istifa ettirmiş, partiler üstü bir hükûmet kurdurulmuş ve anayasa değişikliği çalışmalarına başlanmıştı. 1961 Anayasası, 1971 ve 1973 yıllarında iki kez önemli değişikliğe

223 Bülent Tanör vd., 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, Yapı Kredi Yay., İstanbul 2001, s. 208 vd.

224 Tunç vd., *age.*, s. 38.

uğramıştı. 20 Eylül 1971 tarih ve 1488 sayılı Kanun'la yapılan bir anayasa değişikliği ile Kanun-ı Esasi'de (1876) "Kanun-ı Muvakkat" olan kavram, Cumhuriyet tarihinde ilk olarak kanun hükmünde kararname (KHK) adı altında, Anayasaya girmişti.²²⁵ Kanun'un gerekçesinde, yeni gelişmeler yanında, devlet geleneğimizin yürütmenin güçlü olması üzerine kurulduğu belirtilmekte idi.²²⁶ 1961 Anayasası bu tarihsel ve antropolojik gerçekten uzaklaşmışsa da, değişikliğin yapılması zorunlu görülmüştü. 22 Eylül 1971'de 35 maddesi değiştirilen Anayasaya, 9 geçici madde eklenmişti. Daha sonra 20 Mart 1973'te ikinci değişiklik yapılmıştır. 1971-1973 anayasa değişikliğiyle; hükûmete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiş, TRT'nin ve üniversitelerin özerkliği kaldırılmış, insan haklarında genel sınırlama nedenleri artırılmış, memurlara sendika hakkı kaldırılmış, anayasa değişikliğinin sadece şekil bakımından AYM tarafından denetlenebileceği kuralı anayasaya konulmuştu. 1971-1973 dönemindeki partiler üstü hükûmete TBMM güvenoyu vermişti.²²⁷

1971 Anayasa değişikliği ile askerî yargı sivil yargı aleyhine genişlemiş, asker kişilerle ilgili idari eylem ve işlemlerin denetimi Danıştay'dan alınarak Askerî Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM) adıyla yeni oluşturulan mahkemeye verilmiş (1961/140, son), ayrıca Askerî Yargıtay kurulmuştu. AYİM ve Askerî Yargıtay, 16 Nisan 2017 tarihli anayasa değişikliği ile kaldırılmıştır. 1961 Anayasası'nda egemenlik millete aittir denildikten sonra bu hakkın kurumlar aracılığıyla kullanılacağı belirtilmişti. Yani egemenliğin bir kısmı, kurumlara (atanmış bürokratlara) devredilmişti.²²⁸

1961 Anayasası'nın temel nitelikleri şunlardı: 1. Çoğunlukçu anlayıştan çoğulcu anlayışa geçilmişti. Siyasal partiler ilk kez bu Anayasa ile kurulmuş, STK'lar, meslek kuruluşları ve sendikalar güçlendirilmişti. 2. Anayasanın üstünlüğü kavramı açıkça kabul edilmiş, Anayasa hükümlerinin yasama, yürütme ve yargı organlarını bağlayacağı kabul edilmiş, bunları denetlemek üzere ilk kez Anayasa Mahkemesi kurulmuştu. 3.1961 Anayasası'nın temel mantığına göre anayasacılık, devlet iktidarının sınırlanması demektir. Devlet iktidarının sınırlanması, öncelikle kuvvetler ayrılığı ile mümkündür. Anayasacılık bir anlamda frenler ve dengeler sistemiydi (system of checks and

225 Tanör vd., *age.*, s. 361.

226 1961 tarihinde Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından kaleme alınan Anayasa Değişikliği tasarısında şu görüşlere yer verilmiştir; *Bilindiği gibi, kuvvetli bir icra organı bizde gelenektir. Bu gelenek demokratik gelişmeden beri de devam etmiştir. Böyle bir geleneğin Türkiye'de yerleşmesi tesadüfün değil, bünyevi zaruretlerin mahsulüdür ve bunun devamında büyük milli menfaat vardır.* Kazım Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, C I, Ankara 1966, s. 404 vd.

227 Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, Gözden Geçirilmiş 16. Baskı, Beta, İstanbul 2013, s. 85.

228 Tanör vd., *age.*, s. 109 vd.

balances). 1961 Anayasası ile parlamenter sistem kabul edilmiş, yasama iki ayrı meclise ayrılırken yürütme cumhurbaşkanı ile başbakan arasında bölünmüş, yargı anayasal mahkemeler ile taşra arasında paylaştırılmıştı. Ayrıca, bağımsız idari otoriteler ve özerk kuruluşlar ile yürütme içerisinde uzman birimler oluşturulmuştu. 4. 1924 Anayasası'nda temel hakların ayrıntıları yok iken, 1961 Anayasası ile bunlar ayrıntılı olarak düzenlenmiş, Anayasanın 11. maddesi ile sınırlamanın sınırları belirlenmişti. Buna göre temel haklar, ancak anayasanın özüne ve sözüne uygun olarak, kanunla, özüne dokunmadan, kamu yararı koşulu ile sınırlanabilirdi. Bir hakkın kullanımını imkânsız kılan bir sınırlama o hakkın özüne dokunmuş sayılırdı.²²⁹

1961 Anayasası, yapılan halk oylaması ile geçerli oyların sadece %61,7'sini alabilmiş ama Türkiye kutuplaşmış, Demokrat Partililer oy kullanmaya pek yanaşmamıştı. 1961 Anayasa oylaması, MBK yönetiminde iken yapılmış, askerler, yönetimi sivillere terk etmeden önce halk oylamasına gitmişlerdi. MBK'nin gücü karşısında güçsüz de olsa Temsilciler Meclisinin tamamı tek taraflı olup, diğer taraf (Demokrat Partililer) dışlanmıştı. Belirtilen nedenle 1961 Anayasası halkın mutabakatına dayanan bir anayasa değildir.

1961 Anayasası ile yerel yönetim organlarının yargı kararı ile azledilebileceği benimsendi; ilk kez anayasada siyasal parti ifadesi kullanıldı; temel hak ve özgürlükler çok ayrıntılı olarak düzenlendi; ilk kez anayasa ile sosyal devlet kavramı kabul edildi.²³⁰ Anayasada 1971 yılında yapılan değişiklik ile yürütme güçlendirilmiş, askerî yargı, sivil yargı aleyhine genişlemişti. Asker kişilerle ilgili idari eylem ve işlemlerin denetimi Danıştay'dan alınarak Askerî Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM) adıyla yeni oluşturulan mahkemeye devredilmiş (140/son), hükûmete KHK çıkarma yetkisi verilmiş, üniversite ve TRT gibi özerk kuruluşların otonomisi azaltılmıştı.

1975 sonrasında terör ve şiddet iyice artmaya başlamıştı. 12 Eylül 1980 Darbesi öncesinde TBMM 6 ay cumhurbaşkanı seçememiş, yürütme tıkanmıştı. Sistem karar alamıyor, koalisyonlar yürümüyor, küçük partiler etkinliğini artırıyordu.²³¹ 1971 ve 1973'te yapılan anayasa değişikliğine rağmen Türkiye'deki şiddet sarmalı çözülememişti. 12 Eylül 1980'de ordu yeniden idareye el koymuş, TBMM'nin tüm yetkilerini üstlenmiş ve 1982 Anayasası 7 Kasım 1982 tarihinde yapılan halk oylamasında kabul edilmişti.

229 Tanör vd., *age.*, s. 144 vd.; Özbudun, *age.*, s. 43.

230 Özbudun, *age.*, s. 46, 44.

231 Aslında hiçbir anayasal değişiklik, sağlam ve disiplinli bir parlamento çoğunluğunun hükûmete vereceği gücü veremez; Özbudun, *age.*, s. 48.

2.2. Devlet Planlama Teşkilatı ve Planlı Kalkınma

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Türkiye'nin ekonomik ve sosyal kalkınmasını hızlandırmak için 30 Eylül 1960 tarihinde kurulan başbakanına bağlı bir kuruluştur. Devletin ekonomik, sosyal ve kültürel amaçlarının belirlenmesinde hükûmete danışmanlık yapar, hükûmetçe belirlenen amaçları gerçekleştirmek için kalkınma planları ve yıllık planlar hazırlardı. 2011 yılında çıkan kanun hükmünde kararname ile Devlet Planlama Teşkilatı lağvedilerek görevini Kalkınma Bakanlığına devretmiş,²³² Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminde ise "Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı" adı altında Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır.

Planlama, ekonomik kaynakların akılcı kullanımınıdır. 1961 Anayasası'nın getirdiği önemli yeniliklerden biri olan planlama, sosyal devletin temel ilkelerinden biriydi. Sosyal devlet anlayışında, devlet, ekonomiye akılcı müdahale etmeliydi ve bunun aracı da planlamaydı. 1961 Anayasası'nın 41.maddesinin ikinci fıkrasında, *İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, millî tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak Devletin ödevidir*, denilmekteydi. 1961 Anayasası'nın 129. Maddesi ise şöyleydi: *İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir* (birinci fıkra). *Devlet Planlama Teşkilatının kuruluş ve görevleri, planın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir* (ikinci fıkra). Buna göre üretimin artırılması, fiyatlarda istikrarın ve dış ödeme dengesinin sağlanması, yatırım, istihdam ve toplum yararı için kalkınma planları yapılmalıydı. 1961 Anayasası Devlet Planlama Teşkilatını anayasal bir kurum olarak kabul etmiş iken, 1982 Anayasası devletin sadece planlama görevinden söz etmiş ama bunun Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yapılacağını belirtmemişti. Bu nedenle 1982 Anayasası'na göre devlet, planlı kalkınmayı Devlet Planlama Teşkilatı dışındaki bir kurum ile de yapabilir. 1961 Anayasası'nda sosyal önceliklerin, 1982 Anayasası'ndan daha çok olduğu görülmekteydi. Bununla birlikte 1982 Anayasası salt ekonomik niteliklere daha çok vurgu yaptığı için liberal ekonomi ile daha fazla bağdaşmaktadır.²³³

232 **Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**, No: 641, 3 Haziran 2011. Yetki Kanunu'nun Tarihi: 6 Nisan 2011, No: 6223, Yayınlandığı Resmî Gazete Tarihi: 8 Haziran 2011, No: 27958 Mükerrer. Bu KHK'nin iptali için Ana Muhalefet Partisi yetkilileri tarafından Anayasa Mahkemesine dava açılmışsa da, tümünün iptaline ilişkin davanın reddine karar verilmiştir. AYM kararı için bk. Esas, 2011/88, Karar, 2012/175, K.T., 8 Kasım 2012; **Resmî Gazete**, S 28829, 22 Kasım 2013.

233 Özbudun, *age.*, s. 152-153.

1982 Anayasası'nın 2010 yılında değiştirilen 166. maddesinde *Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir*, denilmiştir. Aynı madde planda millî tasarrufu ve üretimi artıran, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayan, yatırım ve istihdamı geliştiren tedbirlerin öngörüleceğini; yatırımlarda toplum yararları ve gereklerin gözetileceğini; kaynakların verimli şekilde kullanılmasının hedef alınacağını belirtmekteydi. Anayasa'ya göre kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilecektir. Kalkınma planlarının hazırlanması, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanması, uygulanması, değiştirilmesi ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesi kanunla düzenlenmektedir. Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), 30.10.1984 tarihli ve 3067 sayılı Kanun gereğince, TBMM Genel Kurulunun 01.07.2013 tarihli 127. birleşiminde onaylanmıştı.²³⁴ On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) çalışmaları devam etmektedir.²³⁵

7 Mayıs 2010 tarihli anayasa değişikliği ile Anayasanın 166'ncı maddesinin son fıkrasına ek yapılarak ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulması konusunda hükûmete istişari nitelikte görüş bildirmek için Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulmuştu.²³⁶

1982 Anayasası'nın 166'ncı maddesi 2010 yılına kadar "Planlama" başlığını taşıırken, 2010 yılında yapılan değişiklikle "Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey" adını almıştı. Kanuna göre Ekonomik ve Sosyal Konsey'in sekreteryaya hizmetleri Kalkınma Bakanlığı (şimdi Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı) tarafından yerine getirilmektedir.

2.3. Siyasal Yapı

2.3.1. Çift Meclisli Sisteme Geçiş (Senatolu Yasama)

Türkiye Cumhuriyeti başlangıcından beri üniter yapıdadır. 1921 ve 1924 Anayasalarına göre Türkiye'de tek meclis sistemi var iken 1961 Anayasası ile çift meclise gerek görülmüştü. Aslında dünyada, Türkiye gibi üniter olan

234 2 Temmuz 2013 tarih ve 1041 sayılı TBMM kararı. Ayrıntı için bk. **Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)**, Ankara 2013. 2001 yılında kurulan Ekonomik ve Sosyal Konsey hakkında bk. TODAİE, **T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi**, 4. Baskı, Ankara 2017, s. 37.

235 Bk. T.C. Kalkınma Bakanlığı, **On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Özel İhtisas Komisyonları ve Çalışma Grupları El Kitabı**, Kasım 2017.

236 **Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma ve Yöntemleri Hakkında Kanun**, Kanun Numarası: 4641, Kabul Tarihi: 11 Nisan 2001; **Resmî Gazete**, Tarih: 21 Nisan 2001, S 24380, Düstur-Tertip 5, C 40.

devletlerde de çift meclis uygulaması vardı. Bunun nedenleri olarak tarihe saygı, dengeleri korumak ve meslek meclislerine duyulan ihtiyaç olduğu söylenebilir. Şöyle ki; İngiltere, Fransa, Türkiye (1961) ve İtalya gibi bazı üniter devletlerde ikinci bir meclis daha vardı. Bu ülkeler, kanunların aceleye gelmemesi, yapılan hataların düzeltilmesi, hukuk devleti ile anayasanın üstünlüğünün gerçekleşmesi ve kanunların ikinci kez görüşülmesi gibi nedenlerle ikinci meclislerini kurmuşlardı. Türkiye’de ikinci Meclis (Senato), Menderes Dönemi’ne bir tepki olarak kabul edilmişti. Konu hukukçular arasında da tartışılmıştı. Bazılarına göre, kanunların aceleye gelmemesi için birinci meclisler bu konuda önlem alabilirdi. Oysa çift meclis sistemi zararlı da olabilirdi çünkü hükümet iki ayrı meclise karşı sorumlu olursa, enerjisi düşebilir, istikrar azalabilirdi. Zaten dünyada birinci meclise daha çok üstünlük tanınmakta idi. Uygulamada iki meclisin eşit olmadığı, birinci meclisin daha aktif olduğu açıkça görülmekteydi.²³⁷ 1789 tarihli Fransız Devrimi sonrasında parlamentonun tek meclisli olmasını savunanlar, genel iradenin bölünmezliğini gerekece olarak gösteriyorlardı.²³⁸

İngiltere’de tarihe saygı için ayrı bir Meclis kurulmuştu (Lordlar Kamarası). Lordlar Kamarası (Yüksek Meclis, Upper House, Chambre Haute) 1351 yılında kurulmuştu. Günümüzde bin kadar üyesi vardır ama oturacak sandalye sayısı iki yüz kadardır. Durum 19 Ocak 1999 öncesi ve sonrasında farklıdır. (1) 19 Ocak 1999 itibarıyla 1295 üyesi vardı: Bunların 759’u soylu (dük, kont, baron vs.) idi, 26’sı ruhani lord (başpiskopos vs.) du; 510’u ömür boyu lord (ülkeye yaptığı hizmetlere karşılık baron ve barones (bayan baron) unvanı verilenlerdi; 9’u hukuk lordları (lawlords) idi yani yüksek hâkimler arasından Appeallate Jurisdiction Act uyarınca atanıyordu; buna adalet bakanı (Lord Chancellor) dâhildi. (2) 19 Ocak 1999 sonrasında Lordlar Kamarası 688 üyeden meydana gelmekte idi. Eylül 2009’da Lordlar Kamarası’nın yargısal yetkisi yerine, 27 hukuk lordundan oluşan ve ABD Federal Yüksek Mahkemesine benzer bir yapılanma kurulduğu görülmekte idi. Lordlar Kamarası’nın yetkileri zamanla azalmış olup Avam Kamarası kadar yetkili değildi.²³⁹ Tarihi olarak sürdürülen ikinci meclis uygulamasında soyluları (aristokratları) temsil eden kişiler vardı. Bunlar Halk Meclisinden gelen kanunları sınırlandırmak için var idiler. Günümüzde bu durum İngiltere’de bile çok zordur. Lordlar bir yasayı ancak bir yıl geciktirebilir.²⁴⁰ Günümüzde ikin-

237 Bk. <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2011-94-714>, Erişim Tarihi: 15 Kasım 2016; Özbudun, *age.*, s. 273. Almanya, Hindistan, Güney Afrika gibi federal ama parlamenter sistem olan ülkelerde meclis iki kanatlıdır. İngiltere, İtalya ve Japonya gibi parlamenter sistem ama üniter olan ülkelerde de meclis iki kanatlıdır.

238 Tek Meclis Sistemi hakkında bk. Tanör vd., *age.*, s. 197-199.

239 Teziç, *age.*, s. 440.

240 <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/>, Erişim Tarihi: 15 Kasım 2016; Özbudun, *age.*, s. 271.

ci meclisler de halka dayalıdır. Tarihsel köken olarak ikinci meclis, demokrasinin bir aşaması olmayıp, demokrasiyi yavaşlatan bir kurumdur.²⁴¹ İkinci meclis İngiltere’de soyluları yani aristokrasiyi temsil ederdi. Ancak İngiltere dışındaki ülkelerde ikinci meclis de seçimle gelmekteydi.

Bazı ikinci meclisler denge için seçimle kurulmuşlardı. Fransa’da Senato, seçimle gelen, millî meclisten daha kısıtlı yetkisi olan ve hükûmeti düşürme yetkisi olmayan bir meclisti (1958/49, 50). İtalya Senatosunda, seçimle gelen senatörler yanında, eski cumhurbaşkanları ve cumhurbaşkanının atadığı 5 senatör daha vardı. İtalya’da senatörler 5 yıllığına seçilirler; iki meclisin yetkileri birbirine eşittir (1947/94).²⁴²

Meslek meclisleri, çeşitli mesleklerden oluşan kişiler tarafından oluşturulmakta idi ve dünyada yaygın değildi; günümüzde İrlanda’da görülmektedir.²⁴³ Bazı görüşlere göre, ikinci meclis denilen senato yerine meslek meclisi kurulmalıdır. Türkiye’de 2001 tarihinde kanunla istisari nitelikte olmak üzere Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulmuş, belirtildiği gibi 2010 tarihli anayasa değişikliği ile anayasal bir kurum hâline getirilmiştir (madde 166).

ABD’de çift meclis sistemi vardır. Birinci meclis halkı, ikinci meclis ise federe devletleri temsil etmektedir. Örneğin ABD, Kanada, Avustralya, Almanya, İsviçre, Hindistan gibi ülkelerdeki durum budur. Tüm federal devletlerde ikinci meclisin fonksiyonu böyledir. Federe devletlerde ikinci meclis zarurettir, tüm federal devletler çift meclislidir.²⁴⁴ ABD’de her eyaletten iki senatör var iken bu sayı diğer bazı ülkelerde nüfusa göre Kanada’da 4 ila 24 arasında, Federal Almanya’da 3 ila 6 üye arasında değişmektedir. Senatörler, Almanya’da federe devlet hükûmetlerince; Avusturya, İsviçre ve ABD’de eyalet halkı tarafından (17. EK, 1913 öncesi) kendi yasama organınca seçilmektedir. Norveç Meclisinin 150 üyesi, içlerinden dörtte birini Yüksek Meclis (Senato) olarak seçmekte, kalanı ise Halk Meclisini meydana getirmektedir.²⁴⁵

ABD’de ikinci mecliste federe devletler eşit olarak temsil edilmektedir.²⁴⁶ Her federe devlet diğerine eşittir; her federe devletin iç egemenliği ilkesi var-

241 Bk. <http://www.parliament.uk/business/lords/>, Erişim Tarihi: 15 Kasım 2016; Özbudun, *age.*, s. 271.

242 Teziç, *age.*, s. 441.

243 Teziç, *age.*, s. 441.

244 Özbudun, *age.*, s. 272.

245 https://www.tripadvisor.com.tr/Attraction_Review-g190479-d526934-Reviews-The_Norwegian_Parliament-Oslo_Eastern_Norway.html, Erişim Tarihi: 15 Kasım 2016; Teziç, *age.*, s. 438, 440.

246 Bu konu ile ilgili önemli bir dava olarak bk. *Cargo of the Brig Aurora v. United States*, 11 U.S (7 Cranch) 382 (1813); Ayrıca bk. Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Bursa 2010, s. 203.

dır. ABD’de halkı temsil eden Temsilciler Meclisi, devletleri temsil eden ise Senatodur. Almanya’da halkı temsil eden Bundestag, eyaletleri temsil eden Bundesrat isimli meclistir. Eyaletleri temsil eden meclis tam bir eşitlik üzerine kurulur. ABD’de başkan, bir anlamda yasamanın lideri olarak kabul edilebilir; çünkü veto gücü (legislative veto ve pocket-veto²⁴⁷) ve başkan yardımcısının Senatodun doğal başkanı olması gibi yetkileri vardır.²⁴⁸ Senatoya seçilmek için asgari yaş 30, Temsilciler Meclisinde 25’tir. Senatör olmak için 9 yıllık ABD vatandaşı olmak şart iken, bu durum Temsilciler Meclisinde 7 yıldır.²⁴⁹ Federal sistemde çift meclis şarttı ama Federal Pakistan’da 1973 tarihli Anayasa ile tek meclis sistemi kurulmuştu.²⁵⁰ Parlamenter sistem ise tek veya çift meclisli olabilir. Keza parlamenter sistem, üniter veya federal olabilir. Aynı şekilde parlamenter sistem çoğunlukçu modeli (İngiltere gibi) veya nisbi temsil sistemini (Yeni Zelanda gibi) benimsemiş olabilir.

Çift Meclis (senato) olan ülkeler, ABD, İsviçre, Meksika, Arjantin, Rusya (1993 Anayasası) ve Türkiye idi (1961). Senatoda temsil oranı eşit olmayan ülkeler, Almanya ve Kanada idi.²⁵¹ İki meclis sistemini savunanlar, iki gözün tek gözden daha iyi olduğunu, karar alma sürecinin frenle denetlenmesinin ihtiyat gereği olduğunu belirtmekte idi.²⁵²

Belirtildiği gibi ABD’de Meclisin iki kanadı vardır: Temsilciler Meclisi ve Senato. Toplam olarak 100 senatör ve 435 milletvekili (representative) olmak üzere 535 yasama meclisi üyesi vardır.²⁵³ Çift Meclis sistemi, başkanlık sisteminin değil, federal sistemin bir sonucuydu. Hemen tüm federal devletlerde, Temsilciler Meclisinde halk, Senatoda devletler temsil edilirdi. ABD gibi Belçika, Fransa, İtalya, Japonya, Hollanda, İngiltere ve İrlanda da iki meclis sistemi vardı. Üniter devletlerde de çift meclis sistemi olabilirdi ve bu yapı, ülkenin siyasal tercihi idi.

ABD Kongresi dünyadaki en etkili parlamentolardan biri olarak kabul edilmekteydi. Kongre siyaseti etkileyen bir organ olmaktan öte, siyaseti

247 **Pocket veto case** 279 U.S. 655 (1929).

248 Norman Redlich, John Attanasio, Joel K. Goldstein, **Understanding Constitutional Law**, Third Edition, Publishing of LexisNexis, New York, 2004, s. 234-237.

249 Redlich vd., **age.**, s. 92.

250 <http://www.na.gov.pk/en/index.php>, Erişim: 15 Kasım 2016; Teziç, **age.**, s. 154.

251 Teziç, **age.**, s. 154. Almanya ve Kanada’da sınırlandırılmış parlamenter sistem vardır. Bu ülkelerde bağımsız yargıya daha çok önem verilir. Bireysel başvuru ile azınlık hakları da korunur. Kanada’da parlamentonun üstünlüğü ilkesi zayıflamıştır; Kanada iki meclislidir; Avam Kamarası ve Senato vardır. Yargının üstünlüğü giderek artmaktadır. Kanada, ABD ve İngiltere karması bir sistemdir. 1867 tarihli Anayasada güçler ayrılığı yazılmamakta ama Kanada AYM’si güçler ayrılığını kabul etmiştir. Sınırlandırılmış parlamenter sistem vardır yani yasama ve yürütme güçlü bir yargı denetimine tabidir.

252 Sartori, **age.**, s. 237.

253 Bk. Redlich vd., **age.**, s. 92.

üreten bir yapıda olup, yürütmeye politika öncelikleri konusunda alternatif üreten öncü bir kuruluştu.²⁵⁴ ABD'nin günümüzün 1787 tarihli en eski Anayasasına göre, yasama yetkisi, eşit yetkili iki meclise verilmişti; Temsilciler Meclisi ve Senato. Kongre (Senato ile Temsilciler Meclisi) toplam 535 temsilciden oluşurdu. Senatör ve temsilcilerin aday gösterilmeleri kendi kararlarıydı, bir parti merkezinden aday olarak ilan edilmezlerdi. ABD'de Temsilciler Meclisi üyeleri 4 yıl için, senatörler ise 6 yıl için seçilmekte idi.²⁵⁵ Temsilciler Meclisi üyeleri dar bölge sistemi ile seçilmekte, icraatlarını parti için değil, seçmenleri için yapmaktadırlar.²⁵⁶ ABD'de parlamenterler, Avrupa'dan daha etkindirler ve dokunulmazlıkları vardır. Senato, Birleşik Devletlerin 50 eyaletinden seçilen ikişer üyeden (toplam 100 Senatör) oluşan bir Meclistir; 2 yılda bir üçte biri yenilenen 6 yıllık bir görevdir.²⁵⁷ Senatörler disiplinli bir partinin üyeleri gibi partilerine sadakat gösteren insanlar değildirler.²⁵⁸ Senatonun üçte biri 2 yılda bir yenilenir; Senatoda her bir senatörün oyu eşittir, böylece eyaletlere eşit değer verilmiştir.²⁵⁹

ABD'de bir kanun tasarısı, Temsilciler Meclisi ve Senatodan geçerse, başkana gelir. Başkan, tasarımı imzalarsa kanunlaşır; şayet veto edecekse gerekçe göstermesi gerekir. Bu durumda Kongre'nin aynı kanun tasarısını yeniden kabulü için üye tam sayısının 2/3 ünün oyu gerekir.²⁶⁰ Şayet başkan,

254 Durgun, Şenol, "Sistem Arayışlarında Siyasal Partiler ve Parti Disiplini", **Yeni Türkiye**, Mart-Nisan 2013, Yıl 9, S 51, Ankara 2013, s. 342.

255 Teziç, **age.**, s. 157.

256 Meclis Başkanı (*Speaker of the House*) için bk. David F. Forte, Art.I, Sect. 2, C I. 5'in yorumu, in: **The Heritage Guide to the Constitution**, The Heritage Foundation, Washington D.C, U.S.A, s. ix+475, 2005, s. 59-60. Balta Türkiye için benzeri bir formül önermektedir: Tahsin Bekir Balta, **Türkiye'de Yasama Yürütme Münasebeti**, Ajans Türk Matbaası, Ankara ty., s. 55.

257 Ralph Rossum, "Popular Election of Senators", (Amendment XVII, Cl. 1), s. 413-414 in: Edwin Meese,

David F. Forte, Matthew Spalding, **The Heritage Guide to the Constitution**, The Heritage Foundation, Washington D.C, U.S.A, 2005, s. ix+475, 2005; Robert L. Morlan, **American Government, Policy and Process**, Second Edition, Houghton Mifflin Company, Boston, USA, 1975, s. 42; Hans Kelsen, **General Theory of Law and State**, Translated By Anders Wedberg, Cambridge, Massachusetts, USA, Third Printing, The 20th Century Legal Philosophy Series, Harvard University Press, 1949, s. xxxiii+516, s. 318.

258 Fendoğlu, Hasan Tahsin, **171 Soruda Başkanlık Sistemi**, Atatürk Araştırma Merkezi Yay., Ankara 2017, s. 256, 363.

259 Ralph Rossum, "Senate", s. 62-63, Edwin Meese, David F. Forte, Matthew Spalding, **The Heritage Guide to the Constitution**, The Heritage Foundation, Washington D.C, U.S.A, 2005, s. ix+475, 2005; geniş bilgi için bk. George H. Haynes, **The Senate of the United States It's History and Practice** (2 vols.), U.S., 1938.

260 Michael B. Rappaport, "Presentment Clause", (Art. I, Sect. 7, Cl. 2), in: Edwin Meese vd., **age.**, s. 86-89. Bu konuda detay için aynı yazarın şu makalesine bk. "The President's Veto and the Constitution", 87 Nw. U. L. Rew. 735 (1993). Bu konudaki önemli bir dava olarak bk.

10 gün içerisinde bir kanun tasarısını veto etmezse (kanun tasarısını cebinde tutarsa) buna *cep veto* denilmektedir.²⁶¹ Gerekli ve uygun kanun yapmak Kongre'nin en önemli görevlerinden biridir.²⁶² Kongre, başkanın hazırladığı bütçeyi onaylamak veya reddetmek yetkisine sahiptir. Bugüne dek Watergate skandalı nedeniyle görevini kötüye kullanmakla suçlanan Başkan Nixon, mahkemeye çıkmadan önce görevinden istifa etmiş ve yargılama düşmüştür.²⁶³ Başkan Johnson, kendi bakanını usulsüz azlettiği için yargılanmış ama beraat etmiştir. Başkan Clinton ise Beyaz Saray stajyeri Monica Lewinsky konusundan dolayı Senatoda yargılanmış ve oylar 50-50 çıktığı ve olumsuz oylar 2/3 derecesine ulaşamadığı için beraat etmiştir.²⁶⁴ Bakan (sekreter), yüksek mahkeme üyeleri ve büyükelçi atamaları Senato onayı ile mümkündür. Başkanın bürokrat tayini ve yaptığı uluslararası anlaşmaları, Senatonun 2/3 onayı ile tamam olur.²⁶⁵ Kongre, bazı yetkilerini başkana bırakabilir (delegation).

Türkiye'nin devlet yönetimine hâkim olan ilke merkezîyetçilik olup merkezî yönetim, yerinden yönetim üzerinde güçlü vesayet yetkisine sahiptir. 1921 Anayasası yerel özellikler de taşımış ama 1924 Anayasası merkezîyetçi ve homojen bir toplum oluşturmak istemişti. 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde Türk Anayasa Mahkemesi verdiği kararlarla federalizmi ve farklı dilleri savunan partileri kapatmıştı.²⁶⁶

1961 Anayasası dönemindeki çift meclis örneğinde, belirtildiği gibi, senatörlerin bir bölümü seçimle gelmemişti. Genel oyla 6 yıl için seçilen 150 Senatör vardı (Anayasa m. 72, fıkra 2). Senatörlerin süresi 6 yıl iken eski

Clinton v. City of New York, 524 U. S. 417 (1998). ABD Başkanı Cleveland 414 kanunu, Roosevelt 631 kanunu, Truman 250 kanunu veto etmiştir; Teziç, *age.*, s. 510.

261 David F. Forte, "Pocket Veto, (Art. I, Sect 7, Cl. 2)", Edwin Meese vd., *age.*, s. 89-91. Bu konuda bk. Butler C. Derrick, Jr., "Stitching the Hole in the President's Pocket A Legislative Solution to the Pocket-Veto Controversy", **31 Harv. J Legis**, 371 (1994). Bu konuda önemli bir dava için bk. **Thepocket Veto Case**, 279 U. S. 655 (1929).

262 Steven L Emanuel, **Constitutional Law**, Twenty-Ninth Edition, Wolters Kluwer, USA 2011, s. 20.

263 US v. Nixon 418 US 683 (1974); Norman Redlich vd., **Understanding Constitutional Law**, Third Edition, Publishing of Lexis Nexis, New York 2004, s. 263-267.

264 Robert L. Morlan, **American Government, Policy and Process**, Second Edition, Houghton Mifflin Company, Boston, USA, 1975, s. 169; Anthony W. Bradley and Keith D. Ewing, **Constitutional and Administrative Law**, 13th Edition, Longman, Pearson Education Limited, Printed in Malaysia, 2003, (s. xvi+812), s. 83.

265 Redlich vd., *age.*, s. 111; Supreme Court'un gücü için bk. Emanuel, *age.*, s. 8-16.

266 Uygun, *age.*, s. 742. Anayasalarda Türk kavramı ve bunun dışlayıcı bir anlamının olup-olmadığı konusunda (1934 tarihli İskân Kanunu vs), bk. Uygun, *age.*, s. 767 ve özellikle dn 39. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi konusunda ülkemizde iki görüş olduğu söylenebilir; Birincisi, mevcut yapının yeterli olduğu görüşüdür. İkincisi, üniter yapı içerisinde yerel yönetimin daha yetkili kılınması görüşüdür.

cumhurbaşkanları ve eski Millî Birlik Komitesi üyelerinin görev dönemi süresizdi. 1961 Anayasası döneminde Millet Meclisi seçimleri 4 yılda bir yapılmakta ama Senato seçimleri 2 yılda bir yenilenmekteydi. Senatör olmak için 40 yaşın bitirilmesi ve yükseköğrenim mezunu olmak şartları aranmaktaydı. 1961 Anayasası döneminde Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu kural olarak ayrı ayrı bazen de birlikte toplanırlardı ama asıl yetkili Millet Meclisi idi. Anayasa değişikliklerinde iki meclis de eşit yetkilere sahipti.²⁶⁷

1961 Anayasası döneminde ağırlık Millet Meclisinde kaldı, Senato fazla bir varlık gösteremedi. Sonuçta Senato, 1961 Anayasası döneminde, beklenen aydınlatma, yol gösterme ve fren görevlerini yapamadı. Tasarıların %90'ı Millet Meclisinden geldiği gibi kanunlaşıyordu. Senato kanunların ancak %10'u üzerinde etkili olabildi. Geri kalanı üzerinde otomatik bir onay makinesi gibi idi. Senatonun bütçenin kabulü yetkisi çok sınırlıydı; hükûmete güvensizlik oyu verme yetkisi yoktu; anayasa değişikliklerinde de siyasi irade gösteremedi.²⁶⁸ 1961 Anayasası döneminde çift meclis denenmiş ama sistemi ağırlaştırdığı, hantallaştırdığı ve beklenen yararı sağlamadığı için vazgeçilmişti. Dünyada genel olarak ikinci meclisin yasama işlerini geciktireceği, tepkici olacağı ve faydasının olmayacağı kanısı vardır.²⁶⁹ 1982 Anayasası yapılırken belirtilen nedenlerle tek meclis sistemine dönüldü.

Sonuç itibariyle çift meclis sistemini hem 1876 hem de 1961 Anayasaları ile yaşayan Türkiye, ikinci meclisin hantallığını, yetersizliğini, kanunların %90'ının Senatodan aynen geçtiğini, Senatonun onay makinesi olduğunu, fren olma veya yol gösterme fonksiyonlarını icra edemediğini ve anayasa değişikliklerinde etkisiz olduğunu görmüştür. Bu nedenle Senato, 1982 Anayasası ile kaldırıldığında hiçbir tepki olmamıştır.²⁷⁰

2.3.2. Seçim Sistemi

Türkiye'de 1950 öncesinde seçimler, açık oy gizli sayım döküm ilkesine göre yürütülüyordu.²⁷¹ 16 Şubat 1950 tarihli 5545 sayılı Milletvekilleri Seçim Kanunu²⁷² ile illerde ve ilçelerde Seçim Kurulları oluşturulmuş, ayrıca An-

267 Özbudun, *age.*, s. 274.

268 Eroğul, Cem, *Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri*, AÜSBFY, Ank. 1977.

269 Sartori, *age.*, s. 237.

270 Özbudun, *age.*, s. 275.

271 Bk. www.ysk.gov.tr, Erişim Tarihi: 21 Mayıs 2017.

272 16.02.1950 tarih ve 5545 sayılı **Milletvekilleri Seçim Kanunu**.

kara'da görev yapmak üzere Yüksek Seçim Kurulu kurulmuştu (1950). Bu Kanun ile seçim güvenliği, yönetimi ve denetimi yeni kurallara bağlanmış, seçim sürecinde yargı denetimi esası getiren Kanun, seçim işlerinin seçim kurullarınca yürütüleceğini ve seçim kurullarının bütün işlerinin görülmesinde hâkimlerin gözetim ve denetimine tabi olacağını da hükme bağlamıştı. Yüksek Seçim Kurulu, 1961 Anayasası'nın 75. maddesinde ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'da (1961) da yer almıştı.²⁷³

5545 sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanunu (1950), Yüksek Seçim Kurulunun kuruluş biçimini açıklamakta ve Yüksek Seçim Kurulunun, bir başkan ve altı üyeden (toplam 7 kişi) meydana geldiğini belirtmekteydi. Üyeler Yargıtay ve Danıştay genel kurullarının kendi üyeleri arasından gizli oy ile seçilirdi. 6272 sayılı Kanun'la (1954)²⁷⁴ yapılan değişiklikle; Yüksek Seçim Kurulunun üye sayısı toplam 11 kişiye çıkarılmıştı. Kurul üyeleri Yargıtay ve Danıştay başkan ve üyeleri arasından kendi genel kurullarınca beşer asil ve üçer yedek olmak üzere kura ile tespit olunurdu. 2234 sayılı Kanun'la (1979)²⁷⁵ süresi biten Yüksek Seçim Kurulu üyeleri yerine yenilerinin, her iki yılda bir ocak ayının ilk haftasında seçileceği belirlenmişti.

Yüksek Seçim Kurulu, 1961 Anayasası'nın "Cumhuriyetin Temel Kuruluşu" bölümünde yer almış, böylece anayasal bir kurum hâline gelmişti. Anayasanın 75. maddesine göre, Yüksek Seçim Kurulu, yedi asil ve dört yedek üyeden oluşurdu. Üyelerin altısı Yargıtay, beşi Danıştay genel kurullarınca kendi üyeleri arasından üye tamsayılarının salt çoğunluğunun gizli oyu ile seçilirdi. Bu üyeler salt çoğunluk ve gizli oyla aralarından bir başkan ve bir başkanvekili seçerlerdi. Yüksek Seçim Kuruluna Yargıtay ve Danıştay'dan seçilmiş üyeler arasından ad çekme ile ikişer yedek üye ayrılırdı. YSK, 1982 Anayasası'nın 79. maddesinde de 1961 Anayasası'nın 75. maddesine benzer şekilde ama biraz daha ayrıntılı olarak düzenlenmişti. Anayasada belirlenmiş olan kuruluş biçiminin, 5545 sayılı Kanun'daki ilk düzenlemeyle aynı olduğu görülmektedir. Yüksek Seçim Kurulu sadece seçimlerin genel yönetim ve denetimini yürüten bir kurul olmayıp seçimlerin yargısal denetimini de sağlayan bir üst yargı mercii idi.

Osmanlı Dönemi'nden günümüze kadar çıkarılmış olan seçim kanunlarında, seçimlerin yönetim ve denetimi ile görev üstlenmek üzere oluşturulan kurullar çeşitli evrelerden geçmişti.²⁷⁶ Türkiye'de seçimler, 1954 yılına

273 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun (1961).

274 17 Şubat 1954 tarihli, 6272 sayılı Kanun.

275 17 Mayıs 1979 Tarih ve 2234 sayılı Kanun.

276 Yukarıdaki paragrafın yazımında www.ysk.gov.tr adresinden yararlanılmıştır. Erişim Tarihi: 21 Mayıs 2017.

kadar YSK'nın raporu üzerine TBMM tarafından karara bağlanıyordu. İlk kez 1954'te seçim uyuşmazlıklarının çözümü yargısal usule bağlandı. YSK, 1961 Anayasası ile karar mekanizması hâline getirilmişti.²⁷⁷ Seçimlerin yargı organlarının yönetim ve denetiminde yapılması hükmü bir anayasa emri olmuştu.²⁷⁸ Anayasa Mahkemesinin bir kararına göre, Yüksek Seçim Kurulu mahkeme değil idi;²⁷⁹ sonraki kararına göre ise yüksek mahkemedir. Bize göre de YSK, karar verirken yüksek mahkemedir, üst yargı merciidir; üst derece mahkemesidir ve kararları da kesindir.²⁸⁰

Seçim sistemleri (seçim formülleri, electoral systems), seçimlerin sandalyelere dönüştürülmesinin usulünü göstermekteydi. Seçim sistemleri şekillen anayasa metnine dâhil olmayabilirdi, ama gene de siyasal sistemlerin işleyişinin en temel unsurunu oluştururdu. Seçim sistemleri parti sistemine de şekil verirdi.²⁸¹ Seçim sistemi dar anlamda, seçmenlerin verdiği oyların parlamento sandalyelerine dönüştürülmesi için uygulanan kurallar demektir. Seçim, oyların seçilecek adaylara dönüştürülmesiydi.²⁸² Seçim sistemleri, dar anlamda, oyların sandalyelere nasıl dönüştürüleceğini belirlerdi;²⁸³ geniş anlamda ise seçimlerle ilgili tüm konuları kapsardı.²⁸⁴

Seçim sistemleri ikiye ayrılırdı; bunlar çoğunluk ve nisbi temsil sistemleriydi. Seçim sistemlerinden birincisi, çoğunluk sistemiydi. Çoğunluk sistemi bir oy fazla alanın seçildiği bir sistemdi. İngilizlerin de seçim yöntemi

277 Bk. Teziç, *age.*, s. 333.

278 Yüksek Seçim Kurulu'nun (YSK), mevcut yapısı ile ihtiyaçlara cevap veremediği belirtilebilir. Bu nedenle YSK, yeniden yapılandırılabilir ve 3 üye Yargıtay'dan, 3 üye Danıştay'dan ve 5 üye de TBMM tarafından olmak üzere toplam 11 kişiden; iki daire ve 1 Genel Kuruldan oluşabilir. Kurulacak daireler, Denetim Dairesi ve Yönetim Dairesi şeklinde olabilir. YSK'nın iki kademeli olması, AİHS açısından da anlamlıdır; "Cezai Konularda İki Dereceli Yargılanma Hakkı" için bk. AİHS, 7. Protokol, **Türk Anayasa Hukuku Mevzuatı**, s. 623 vd.

279 **AYMK**, E 1992/12, K 1992/7, KT 18 Şubat 1992, (**AMKD**, S 28/1, s. 139-140.)

280 Bk. Teziç, *age.*, s. 333. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan Anayasa Değişikliği Halk oylamasının iptali için YSK'a yapılan itiraz üzerine verilen 573 sayılı ve 19 Nisan 2017 tarihli kararda 298 sayılı STHSKHK'nın 111/2 fıkrasında YSK kararlarının kesin olduğu, 298 sayılı STHSKHK'nın 14, 23, 26, 86, 95, 96, 97, 101. maddelerinin uygulandığı, 3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halk oyuna Sunulması Hakkında Kanun'un 8. Maddesine göre, geçerli oyların çoğu "Evet" ise Anayasa değişikliği Türk Milleti tarafından kabul edilmiş olur" hükmünün olduğu, 3376/3'üncü maddenin uygulandığı, 1982/67, 79 ve 90/5 maddelerinin dikkate alındığı, AİHS'nin Ek 1 Nolu Protokolün 3 maddesinin uygulandığı, YSK'nın ilke kararlarının ve uygulamasının da bu yönde olduğu ve sonuçta itirazın reddedildiği belirtilmiştir. YSK'nın tüm kararlarına www.ysk.gov.tr'den ulaşılabilir.

281 Sartori, *age.*, s. 10.

282 Gözler, *age.*, s. 315-327.

283 Sartori, *age.*, s. 15.

284 Özbudun, *age.*, s. 276.

olan çoğunluk sistemi, sosyal faydaya dayanırdı.²⁸⁵ Bu sistem tek turlu ve iki turlu çoğunluk sistemi şeklinde ikiye ayrılırdı. Tek turlu (basit) çoğunluk sistemi İngiltere, ABD ve Türkiye (1946-1960 ve günümüzde belediye başkanlarının seçimi) gibi ülkelerde uygulanmaktaydı. Tek turlu (basit) çoğunluk sistemi tek isimli ve listeli şeklinde ikiye ayrılırdı. İki turlu (mutlak) çoğunluk sistemi Türkiye’de mevcut Cumhurbaşkanlığı seçim sistemi, Fransa’da 5. Cumhuriyet Cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçim sistemi gibiydi. Yani birinci seçimde oyların % 50+1’ini alan seçimi kazanırdı. İkinci tura kaldığında çoğunluğu alan seçimi kazanmış olurdu.²⁸⁶

Çoğunluk sisteminin (majority system) temel meşruiyeti, parlamentoda partilerin parçalanmasını sınırlandırıp azaltarak çoğunluğu sağlayabilecek ve yönetilebilirliği artıracak bir çözüme ulaşmaktı.²⁸⁷ Bu sistem tek turlu ve tek isimli iki turlu çoğunluk sistemi olmak üzere ikiye ayrılırdı. Tek turlu çoğunluk sistemi de yine kendi içinde “Tek isimli tek turlu çoğunluk sistemi” ve “Listeli tek turlu çoğunluk sistemi” olarak ikiye ayrılmaktaydı. Tek isimli tek turlu çoğunluk sistemi (bir oy fazla alan kazanır; çizgiyi geçen kazanır, first past the post), tek turda, bir seçim çevresinde en çok oyu alan adayın seçildiği sistemdi. Dar bölge sistemi, bir oy fazla alanın seçildiği yöntem olup,²⁸⁸ ABD, İngiltere ve diğer Anglo-Sakson ülkelerinin sistemiydi. Bu yöntem, iki parti sistemini, bu da istikrarlı ve yüksek nitelikli demokrasiyi getirirdi. İngiltere’de çok parti olduğu halde uygulamada iki parti daha etkindi. İngiliz partileri arasında uçurum veya büyük farklar yoktu.²⁸⁹ Listeli tek turlu çoğunluk sisteminde 5 kişilik bir listede, 1 oy fazla alan siyasi parti, beşini de kazanmış olurdu. Türkiye’de, 1946-1960 arasında uygulanan sistem bu şekilde idi. Tek isimli iki turlu çoğunluk sistemi ise 3. ve 5. Cumhuriyet Dönemi Fransız sistemiydi. Listeli 2 turlu çoğunluk sisteminin uygulanması ise dünyada yoktu.²⁹⁰

Seçim sistemlerinden ikincisi nisbi temsil sistemiydi. Nisbi temsilin dünya genelinde 3 tür listesi vardı: Karma liste usulünde seçmen, partilerin adaylarını birleştirirdi; bloke liste usulünde seçmen listeyi değiştiremezdi; tercihli oy usulünde ise seçmen kendi tercihini kullanabilirdi. Bu sistem, çoğunluk usulünün karşıtı olan, her partiye aldığı oy oranında milletvekili verebilen bir sistem olup çeşitleri vardı. Türkiye’de 1946-1950 arasında “tek turlu (basit)

285 Ali Fuat Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, C I, F. 2, İstanbul 1960, s. 403; oysa nisbi temsil sistemi sosyal adalete dayanır.

286 Özbudun, **age.**, s. 278.

287 Sartori, **age.**, s. 83.

288 Balta’ya göre, *Kanaatimce bugünkü listeli çoğunluk sistemi yerine herhalde teklî çoğunluk sistemine gidilmeli, yani tek milletvekili seçimine göre seçim çevreleri küçültülmelidir.* Balta, **age.**, s. 1-55.

289 Başgil, **age.**, s. 413.

290 Gözler, **age.**, s. 318.

çoğunluk” sisteminin uygulandığı 1950 seçimlerinde Demokrat Parti, oyların %53,4’ünü almış iken TBMM’deki sandalyelerin %83,6’sını kazanmıştı. CHP ise oyların %39,8’ini almış iken TBMM’deki sandalyelerin %14,4’ünü kazanmıştı.²⁹¹ Bu tür eşitsizlikler nedeniyle nisbi temsil sistemi önerilmekteydi. Ancak nisbi temsil sisteminde ana sorun, oyların nasıl değerlendirileceği idi. Artık oyları bulmak için önce seçim kotasını (sayısını) bulmak gerekirdi. Bir örnek verelim, bir ilde geçerli oy sayısı 75 bin, bu ilin çıkaracağı milletvekili sayısı ise 5 olsun. 75 bini 5’e bölersek 15 bin rakamı bulunur ki, bu 15 bin rakamına “seçim kotası” denirdi.

Ülke veya seçim çevresi düzeyinde uygulanabilen nisbi temsil sisteminde en az iki kişi seçilmekteydi. Nisbi temsil, tek turlu listeli seçimi gerekli kıldığı için, çok parti sistemini, istikrarsız demokrasiyi ve daha düşük demokrasiyi getirebilirdi.²⁹² Nisbi temsilin amacı, adaleti uygulamak, oyların yerini bulmasını sağlamaktı. Ancak bu yöntem çok parti sistemine, istikrarsızlığa ve daha düşük demokrasiye neden olabilirdi. Nisbi temsil (proportional representation system), çoğunluk sisteminin olumsuzluklarına karşı getirilen bir yöntem idi; sandalyelerin, siyasi partilerin aldıkları oy oranına göre paylaşılması demekti.²⁹³

Nisbi temsil sistemi, İsrail ve Hollanda gibi küçük ülkelerde ülke düzeyinde uygulanmaktaydı. Örneğin, A Partisi: 8 milyon, B Partisi: 6 milyon, C Partisi: 4 milyon, D Partisi: 1.8 milyon, E Partisi: 0.2 milyon oy almışsa; A: 80, B: 60, C: 40, D: 18, E: 2 milletvekili kazanmış olurdu.

Nisbi temsilin seçim çevresi düzeyinde uygulanmasına gelince, örneğin geçerli oy 100 bin, çıkacak milletvekili sayısı 5 ise seçim kotası (100 bin: 5) 20 bindir. A: 36 bin, B: 28 bin, C: 24 bin, D: 12 bin oy almışsa, A: 1 milletvekili ve 16 bin artı oy, B: 1 milletvekili ve 8 bin artı oy, C: 1 milletvekili ve 4 bin artı oy, D: 0 milletvekili ve 12 bin artı oy almış olurdu. Bu durumda 2 milletvekili aqıkta kalırdı.

Artık oyların değerlendirilmesi bakımından birkaç yol vardı: Birincisi, tüm ülkenin tek seçim çevresi kabul edilmesiydi. İkincisi, millî bakiye siste-

291 1961’den bu güne CHP’nin almış olduğu en yüksek oy 1977 seçimlerinde % 41,4’tür. 1983’ten beri yapılan tüm seçimlerde merkez sol partilerin toplam olarak aldıkları oy % 30’un altındadır.

292 Teziç, *age.*, s. 345; Bülent Özgül, *Seçim ve Seçim Sistemleri, Türkiye’deki Seçim Sistemi Uygulamaları ve Bir Model Önerisi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, SDÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta, 2002, 289 sayfa. Bu tez, iki parti tercihli, % 15 barajlı, tercihli liste uygulamalı, azalan tam sayılı çarpan usullü nispi sistem, sıralanan diğer kısa ve uzun vadeli önlemlerle beraber bir anlam taşımaktadır. Bu sistem, bugünün koşullarını kavrayan ve buna yönelik bir çözüm yaratmayı amaçlayan bir hedefi barındırmaktadır, denilmektedir. Özgül, *agt.*, s. 287.

293 Nisbi temsil sistemi *sosyal adalete*, çoğunluk sistemi *sosyal faydaya* dayanır; Başgil, *age.*, s. 403.

mi olup 1965 seçimlerinde Türkiye’de uygulanmıştı. Üçüncüsü, değişmez tek sayılı ulusal artık yöntemi idi. Buna göre tüm milletvekilleri aynı rakam ile seçilmekteydi.²⁹⁴ Bu artık oy nedeniyle 4 ayrı sistem oluşmuştu²⁹⁵ ama Türkiye, 1961 döneminde bunlardan millî bakiye sistemini kabul etmişti. Buna göre, tüm artık oylar ve açık milletvekillikleri tek merkezde toplanırdı, bu oylar, artık milletvekilliklerine bölünür ve ulusal seçim kotası bulunurdu. Sonra her partinin artık oylar toplamı bu kotaya bölünür ve ulusal artıktan kaç milletvekilliği çıkarılacağı bulunurdu.

Türkiye 1968 yılından sonra “d’Hondt” sistemini kabul etti. Bu yöntem büyük partiler lehine sonuç verebilmekte ayrıca artık oy ve açık milletvekilliği bırakmamaktaydı. Seçim kotasının bulunmasına da gerek yoktu. Türkiye, Avusturya, Belçika, Finlandiya, Hollanda, İzlanda, Portekiz²⁹⁶ gibi ülkelerde uygulanmaktaydı. Siyasi partilerin aldığı oylar, önce 1’e, 2’ye, 3’e (kaç milletvekili çıkacaksa o rakama kadar) bölünürdü. 5 milletvekili çıkacaksa, en yüksek 5 rakamı alan adaylar seçimi kazanmış olurdu.²⁹⁷

Türkiye’de 1961 Anayasası seçim sistemini düzenlememiş, yasamanın takdirine (kanuna) bırakmıştı. Bu Anayasa döneminde, seçim sistemleri seçim kanunları ile düzenlenmişti; 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanun gibi.²⁹⁸ Anayasa Mahkemesi 1968 senesinde verdiği bir kararda, “barajlı d’Hondt” sistemini iptal etmiş, gerekçesinde küçük partilere avantaj sağlayan bu sistemin istikrarsızlık getireceğini bunun da demokrasi ilkelerine aykırı olduğunu belirtmişti.²⁹⁹ Anayasa Mahkemesi, demokrasiyi nisbi temsil sistemi ile hatta nisbi temsilin saf şekli ile özdeşleştirme yanılığısına düşmüştü ki bu yanlıştı.³⁰⁰

Türkiye’de “barajsız d’Hont” sistemi, 1980’e kadar uygulanmıştı. 13 Haziran 1983 tarihli ve 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu³⁰¹ ile “d’Hont”

294 Teziç, *age.*, s. 351.

295 Teziç, *age.*, s. 347.

296 Portekiz anayasa hukuku için bk. Lucas Prakke vd. (Editors), **Constitutional Law of 15 EU Member States**, Kluwer, Deventer, 2004, s. 653-723.

297 Özbudun, *age.*, s. 279.

298 Özbudun, *age.*, s. 280.

299 Anayasa Mahkemesi, barajlı d’Hont sistemini iptal ederken (1968), gerekçe olarak küçük partilere avantaj sağlayan bu sistemin istikrarsızlık getireceğini bunun da demokrasi ilkelerine aykırı olduğunu belirtmiştir: 1968/15, K: 1968/13, KT 3,4, 6 Mayıs 1968 (AMKD, S 6, s. 169 vd.).

300 Özbudun, *age.*, s. 281.

301 **Resmî Gazete**, S 18076, 13 Haziran 1983. Milletvekili Seçim Kanunu daha sonra büyük partiler lehine defalarca değiştirilmiştir. Beşinci değişiklik 3757 sayılı Kanun (**Resmî Gazete**, S 20972, 26 Ağustos 1991) ile yapılmıştır. Geniş bilgi için bk. Özbudun, *age.*, s. 282, dn. 2.

sistemi ve “%10 ülke barajı” sistemi kabul edilmişti.³⁰² Anayasa Mahkemesi gerek bu kanunu ve gerekse %10 ülke barajını Anayasaya aykırı bulmamış, iptal etmemiştir.³⁰³ Anayasa Mahkemesi, 1984, 1986 ve 1987 yıllarında verdiği kararlarla bu istikrarlı içtihadını sürdürmüştü.³⁰⁴ Anayasa Mahkemesi’nin 1988 ve 1989 tarihli kararlarına göre, %10 ülke barajı Anayasanın 10. maddesine aykırı değildi.³⁰⁵ 2839 sayılı Milletvekilliği Seçim Kanunu’nun 33. maddesinde öngörülen ve 4125 sayılı Kanun’la (27.10.1995) korunan %10’luk ülke barajı Anayasa Mahkemesine götürülmüşse de Mahkeme bunu anayasaya aykırı görmemiştir.³⁰⁶ Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasası döneminde “temsilde adalet” kavramına, 1982 Anayasası döneminde ise “yönetimde istikrar” ilkesine daha çok önem vermişti.³⁰⁷ Anayasa Mahkemesi 6 Ocak 2015 tarihinde verdiği bir kararla %10’luk ülke barajına yönelik bireysel başvuruları usul açısından reddetmiş, esasa girmemiştir.³⁰⁸ 1995 senesinde yapılan değişiklik ile Anayasaya “seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir” fıkrası eklenmiş, Anayasa Mahkemesinin takdir yetkisi artırılmıştır.³⁰⁹ Yönetimde istikrar ilkesi tek başına uygulanırsa demokrasinin temel unsuru olan çoğunluğa saygı ilkesini zedelenirdi. Anayasa Mahkemesi, “Türkiye Milletvekilliği” denilen 100 milletvekili ile ilgili düzenlemeyi, milletvekilinin bir il ile ilişkili olması gerektiği gerekçesiyle 1995 tarihinde iptal etmişti ki, bu büyük bir yanlışlıktı.³¹⁰ Türkiye milletvekilliği (ülke milletvekilliği veya kontenjan milletvekilliği), elli veya en fazla yüz milletvekilinin, parti genel merkezlerince önerilen (uzman) kişilerden seçilmesi görüşüydü. Anayasada geçen “temsilde adalet, yönetimde istikrar” ilkeleri çatıştığında arada denge nasıl kurulacaktı? Acaba bu iki parçadan hangisi daha önemliydi? Denge nasıl sağlanacaktı? Anayasa Mahkemesi, verdiği kararlarla, milletvekilliği seçim sisteminde, Anayasanın nispi temsil sistemini kabul ettiğini belirtmekte, çoğunluk sistemini kabul

302 Özbudun, *age.*, s. 282.

303 **Anayasa Mahkemesi % 10 ülke barajını Anayasaya aykırı bulmamış, iptal etmemiştir**; E: 1987/23, K: 1987/27, KT 9 Ekim 1987 (AMKD, S 23, s. 380 vd).

304 Özbudun, *age.*, s. 283.

305 AYM’nin 1988 ve 1989 tarihli kararlarına göre, % 10 ülke barajı Anayasanın 10’uncu maddesine aykırı değildir. Keza, siyasi partilere hazine yardımı yapılabilir ve bu eşitliğe aykırı değildir; AYMK, E 1988/39, K 1989/29, KT 6 Temmuz 1989, (AMKD, S 26, s. 23).

306 2839 sayılı Milletvekilliği Seçim Kanunu’nun 33’üncü maddesinde öngörülen ve 4125 sayılı Kanun’la (27.10.1995) korunan %10’luk ülke barajı Anayasa Mahkemesine götürülmüşse de AYM bunu anayasaya aykırı görmemiştir; E: 1995/54, K: 1995/59, KT 18 Kasım 1995, AYMKD, 31/2, s. 854.

307 Bk. 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu, md. 33; Teziç, *age.*, s. 368.

308 <http://www.aa.com.tr/tr/haberler/445887--secim-barajıyla-İlgili-bireysel-basvurulara-ret>, Erişim Tarihi: 21 Mayıs 2017.

309 Özbudun, *age.*, s. 284.

310 Özbudun, *age.*, s. 284.

etmediğini belirtmekteydi. Anayasa Mahkemesine göre, temsilde adalet, yönetimde istikrarın temel şartıdır; sadece istikrar, adalet olmadığında istikrarsızlık yaratır, demektedir.³¹¹

Ulusal baraj (genel baraj; ülke barajı), Rusya’da %7, Polonya’da %5, Almanya’da %5, Arnavutluk’ta %5, Avusturya’da %4, İsveç’te %4, İtalya’da %4, İsveç’te %4, Yunanistan’da %3, Danimarka’da %2, İsrail’de %1,5, Hollanda’da binde 67 idi.³¹² Partiler arası ittifak yapıldığında ulusal baraj oranı yükselmekteydi; örneğin İtalya’da ittifaklar için baraj %10, Polonya’da %8, Romanya’da %8, dört veya daha çok parti ittifakları için %10’dur.³¹³ Ülke barajı %5 e çekildiğinde geçmişte olduğu gibi koalisyonlar gelebilirdi. 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu’na (1983) göre ülke barajı %10’dur. Genel barajın hesaplanması 2839 sayılı Kanun’un 33. maddesinin 3. fıkrasına göre yapılmaktaydı.³¹⁴ Türkiye’de 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu, sık sık değiştirilerek büyük partiler güçlendirilmişti. Türkiye’de, Anayasa Mahkemesinin 18 Kasım 1995 ve 1 Aralık 1995 tarihli kararlarından sonra yüzde 10 barajlı “d’Hondt” sistemi uygulanmaktaydı.³¹⁵

Türkiye’de milletvekili seçim sistemi, “d’Hondt”lu temsil yöntemine göre idi. 1961 ve 1982 Anayasalarında yerinde olarak belirli bir ilke getirilmemiş, konu seçim kanunu ile düzenlenmişti. Çoğunluk sisteminin istikrar getirdiği, nisbi temsiline ise koalisyon getirdiği söylenebilirdi. Çoğunluk sistemi, iki parti sistemini bu da istikrarlı ve yüksek nitelikli demokrasiyi getirirdi. Çoğunluk sistemler(in)de kazanan, bütün sandalyeleri elde eder; nisbi sistemlerde kazanma paylaşılır ve sadece yeterli bir paya (genellikle seçim kotası) ihtiyaç gösterirdi,³¹⁶ bir fazla alan tümünü kazanırdı.

Duverger’e göre seçim sistemleri “üç sosyolojik kanun” ile şöyle analiz edilmişti;³¹⁷ nisbi temsil sistemi, çok partili bir siyasal hayata yol açabilir, farklı görüşleri parlamentoya yansıtır, diğer partilerle uzlaşma yoluna gidilmez; disiplinli parti sistemi vardır. Seçmen tüzüğe oy verdiği için bağımsızların seçilmesi çok zordur. Türkiye’deki milletvekili seçiminde bu sistem uygulanmaktadır.³¹⁸ Tek turlu çoğunluk sistemi, iki partili siyasal hayata yol

311 Bk. Abdullah Sezer, **Demokrasi Teorisi ve Pratiğinde Seçim Barajları (Adalet-İstikrar İkileminde %10 Ulusal Baraj Açısından Karşılaştırmalı Bir Analiz)**, Legal, 2014.

312 **Yüzde 10 ülke barajı Anayasaya aykırı görülmemiştir**; Ş E: 1984/1, K: 1984/2, KT 1 Mart 1984, **AYMKD** 20, s. 137. E:1995/54, K: 1995/59, KT 18 Kasım 1995, **AMKD**, 31/2, s. 854; Gözler, s. 326.

313 Gözler, **age.**, s. 326.

314 Ayrıntı için bk. Teziç, **age.**, s. 367 vd.

315 %10’luk seçim barajına karşı çıkanlar için bk. Teziç, **age.**, s. 368-369.

316 Sartori, **age.**, s. 15.

317 Teziç, **age.**, s. 369-370.

318 Nisbi temsil sisteminin fayda ve zararlarında ayrıntı için bk. Balta, **age.**, s. 55.

açabilirdi. Bu tür yöntemlerde genellikle siyasal partiler disiplinli olup, seçmen tüzüğe oy verdiği için bağımsızların seçilmesi çok zordu. Türkiye'deki belediye başkanlığı seçimlerinde bu sistem uygulanmaktadır. İki turlu tek isimli çoğunluk sisteminde, tek isim seçilmekte ama ilk turda gereken çoğunluk oyu bulunmadığı takdirde seçim ikinci tura kalmaktadır. Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı seçimi hâlen tek isimli iki turlu olmaktadır (Anayasa, m. 101).³¹⁹ İki turlu tek isimli çoğunluk sistemi ile siyasal partiler arasında seçim ittifakı ve uzlaşma söz konusu olabilirdi.³²⁰ Duverger'e göre, bu sistemler kesin değildi. Siyasal partiler üzerinde millî realiteler, ideolojiler ve sosyo-ekonomik yapılar önemli etkenlerdi.³²¹ Demokrasilerde seçim sistemlerinin önemi küçümsenmemeliydi. Sonuç olarak, iki partili sistem istikrar demektir. Nisbi temsil sistemi ise istikrarsızlık getirebilirdi.³²²

298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'un 5. maddesi radyo ve televizyonlardan yararlanma şeklini ve süresini belirtmişti.³²³ Seçimler ve medya konusu, demokrasi açısından son derece önemliydi. Anayasa Mahkemesi kararına göre, siyasal partiler güçleri oranında radyo ve televizyonda propaganda yaparlardı. Fırsat eşitliğine atıfta bulunan kanunlar Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasaya uygun bulunmuştu.³²⁴

Kısaca, 1950-1960 dönemine tepki olarak ortaya çıkan 1961 Anayasası dönemini, siyasal çalkantıların olduğu ve seçim sisteminin değiştiği bir süreç olarak niteleyebiliriz. 1961 Anayasası'nın uygulandığı yirmi yıllık bu dönemi ikiye ayırabiliriz. İlk on yılda saf parlamenter sisteme yakın bir rejimin uygulandığını, temel hak ve hürriyetlerin daha geniş olduğunu ve sonucun bir "muhtıra" ile kesildiğini görüyoruz. İkinci on yılda, "bedene bol gelen elbise"nin daraltıldığını, temel hak ve hürriyetlerin kısıldığını, kanun hükmünde kararname sisteminin kabul edildiğini, önemli kurumlara verilen özerkliklerin daraltıldığını ve yürütmenin daha da güçlendirildiğini söyleyebiliriz.

319 **Cumhurbaşkanı Seçim Kanunu**, 6271 sayılı, 19 Ocak 2012 tarihli Kanun, **Resmî Gazete**, S 28185, 26 Ocak 2012, Düstur 5 Tertip, C 51.

320 Teziç, **age.**, s. 370.

321 Teziç, **age.**, s. 371.

322 Sartori, **age.**, s. 43.

323 Seçim döneminde medya konusunda bk. Hasan Tahsin Fendoğlu, "Siyasi Katılım bağlamında İfade Özgürlüğünün Korunması", **Türk Yargısının İfade Özgürlüğü Konusunda Kapasitesinin Güçlendirilmesi Avrupa Birliği- Avrupa Konseyi Ortak Projesi (EU-CoE Joint Project on Strengthening the Capacity of Turkish Judiciary on Freedom of Expression)**. "7. Yuvarlak Masa Toplantısı: Siyasal Katılım bağlamında İfade Özgürlüğünün Korunması (7th Round Table Meeting "Protection of Freedom of Expression with in the Context of Political Participation)", **Bildiri**, (2016, 25 Ekim / 25 October, Midi Otel, Ankara).

324 AYM'e göre, siyasal partiler, güçleri oranında televizyon ve radyo yayını yapabilir, bu eşitliğe aykırı değildir; AYMK için bk. E. 1986/17, K 1987/11, KT 22 Mayıs 1987 (**AMKD**, S 23, s. 227).