

Türkiye'nin Demokratikleşmesi için Kapsamlı bir Siyasi Parti ve Seçim Sistemi Reformu Önerisi

Fuat Keyman
Tarhan Erdem
Bekir Ağırdır

Aralık 2013

İPM | IPC

Yönetici Özeti

Türkiye'nin dönüşüm sürecini demokrasiyle eklemlemek ya da dönüşen Türkiye'yi demokrasisi güçlü Türkiye'ye taşımak, başta siyasi partiler olmak üzere, hepimizin üzerinde çalışması gereken bir girişimdir.

Türkiye son yıllarda etkileri toplumsal yaşamın her alanında hissedilen bir dönüşüm sürecinden geçmektedir. Dönüşüm süreci içinde, "küreselleşen, kentleşen, ekonomik olarak dinamik, dış politikada aktif ve tüm sorunlara rağmen, Avrupa Birliği'yle (AB) tam üyelik müzakereleri sürdüren bir Türkiye" tablosu ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte, yaşadığımız dönüşüm süreci, bugüne kadar, demokratikleşmeye, ya da demokrasimizin pekişmesine ve "ileri demokrasi" konumuna gelmesine yol açmamıştır. Örneğin, ülkelerin demokrasi performansları üzerine çalışan önemli ve saygın kuruluşların ortaya çıkarttığı "demokrasi endeksleri" (Economic Intelligence Unit Index, ve Freedom House), Türkiye'yi, "otoriter eğilimler gösteren sınırlı demokrasi" olarak nitelemektedir. Türkiye'nin, son yıllarda, demokrasi karnesi zayıf görünmektedir.

Türkiye'nin dönüşüm sürecini demokrasiyle eklemlemek ya da dönüşen Türkiye'yi demokrasisi güçlü Türkiye'ye taşımak, başta siyasi partiler olmak üzere, hepimizin üzerinde çalışması gereken bir girişimdir. Bu bağlamda, kritik önem taşıyan bir girişim, hatta, demokratikleşme yolunda atılan en önemli adım olan yeni anayasa yapım süreci, maalesef, durmuştur. Türkiye, çok önemli bir fırsatı kaçırma noktasındadır. Yeni Anayasa kadar önemli, dahası anayasanın uygulamaya sokulmasında gerekli adımların başında gelen bir girişim de, "Siyasi Partiler ve Seçim Sistemi Reformu"dur. Bu reformlar, eğer yeni anayasa yapılamazsa, çok daha önem taşıyacaklardır. Türkiye siyasetinde yer alan farklı görüş ve grupların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) temsili, seçmen-milletvekili bağının kuvvetlenmesi, lider sultasının kaldırılması gibi sorunların çözülebilmesi ve seçmenin siyasete yön verebilmesinin yollarının açılması için Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi'nin hızlıca ve bir bütünlük içinde yeniden düzenlenmesi gereklidir.[1] Bu kanunların reformu, Türkiye'nin ileri demokrasi seviyesine geçmesinin önünü açacaktır.

İstanbul Politikalar Merkezi ve KONDA ortaklığında yürüttüğümüz ve National Democratic Institute'un (NDI) teknik desteğiyle tamamladığımız bu çalışma, Türkiye'nin bu önemli ve acil sorununa dair tespitler ve çözüm önerileri sunmaktadır. Elinizde bulunan çalışma için Türkiye'de Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi üzerinde uzmanlığı bulunan 16 akademisyen ve deneyimli siyasetçinin yuvarlak masa toplantısı ve birebir görüşmeler aracılığıyla alınan görüşleri, siyasi parti ve sivil toplum temsilcilerinin odak gruplar[2] ve birebir görüşmeler aracı-

1 Seçim Sistemi konusunda ilgili kanunlar 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'dur.

2 Bu odak grup çalışmaları, 10 sivil toplum kuruluşu, 8 sendika ve meslek örgütünden ve 11 siyasi partiden toplam 26 temsilcinin katılımıyla gerçekleştirilmiştir.

lığıyla alınan görüşleri, 36 ülkenin siyasi partiler ve seçim sistemi üzerine araştırmalar ve uluslararası kuruluşların üzerinde ortaklaştığı ilkeler biraraya getirilmiştir. Ayrıca, Türkiye'nin tüm siyasi partiler ve seçim kanunlarının araştırıldığı ve analiz edildiği bir kitap hazırlanmıştır. Önerilerimizi bir araya getirirken, 30 Eylül 2013 tarihinde Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın açıkladığı Demokratikleşme Paketi'ni de göz önünde bulundurduk.

Çalışmamız göstermektedir ki paydaşlar Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi'nin yeniden düzenlenmesi gerektiği[3] üzerinde fikir birliğindedir. Reformların hangi mekanizmalar aracılığıyla yapılması gerektiğine ilişkin ise farklı öneriler bulunmaktadır. Paydaşların önerileri çeşitlilik gösterse de, gerekli reformların yapılması sırasında uluslararası ilkelerin ölçüt olarak alınması demokratik bir siyasi parti ve seçim kanununa sahip olmamız açısından önem arz etmektedir. Çalışmamız kapsamında öne çıkan ilkeler ise şunlardır: 1. Seçmen seçilen mesafesini azaltma hedefiyle seçimlerdeki adayların belirlenmesinde üyeler etkin olmalı, 2. Parti içi demokrasiyi güçlendirme hedefiyle, parti üyeleri parti politikalarının belirlenmesinde etkin olmalı, 3. Siyasi parti finansmanı şeffaf ve denetlenebilir olmalı, 4. Siyasi partiler örgütlenme ve üye kaydetme alanlarında özgür olmalı, 5. Farklı grupların siyasi temsili sağlanmalı, 6. Seçim Sistemi toplumdaki farklı görüşleri Meclis'e yansıtmalı ve temsiliyeti sağlamalı, 7. Seçim Sistemi ve seçim bölgeleri seçmen iradesini yansıtmalı, seçim bölgeleri şeffaf, kapsayıcı ve katılımcı bir süreçle belirlenmeli.

Bu ilkeler doğrultusunda yapılması gereken reformları Demokratikleşme Paketi kapsamında değerlendirdiğimizde paketin önemli konuları ele aldığını, fakat önerilerin geliştirilmesi ve Türkiye'nin ihtiyaçlarına göre yeniden düzenlenmesinin gerekli olduğunu görmekteyiz. Seçim Sistemine ilişkin birinci seçenek olan mevcut sisteme devam edilmesi önerisi, nispi temsil sistemine ait pratiklerin toplumda ve siyasi partilerde alışılmış olması nedeniyle en uygulanabilir seçenek olmakla beraber, önerimiz temsiliyet sorununun aşılması için barajın yüzde 3-4-5 seviyesine çekilerek sistemin yeniden düzenlenmesi yönündedir. İkinci seçenekte yer alan yüzde 5 barajlı, 5'li gruplandırmayla Daraltılmış Bölge Seçim Sistemi önerisinin de seçim adaleti açısından, her seçim çevresinin çıkaracağı milletvekili sayısının alt sınırı 5 veya 6, üst sayının da 10-14 aralığında sınırlandırılması durumunda sağlıklı işlemesi mümkündür. Seçim bölgelerinin belirlenmesinde ise genel mutabakat aranması gerekmektedir. Üçüncü seçenekte yer alan sıfır barajlı Dar Bölge Sistemi'nin demokratikleşme yönünde bir adım olabilmesi için ise her şeyden önce yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekmektedir. Merkeziyetçiliğin çok güçlü olduğu ülkemizde yerel yönetimler reformunun bir süre uygulanması ve sonrasında Dar Bölge Sistemi'ne geçilmesi uygun olacaktır. Aksi durumda mil-

3 Çoğunluk sistemine sahip Hindistan ve Birleşik Krallık'ta koalisyon hükümetleri mevcutken, nispi temsil sistemine sahip Türkiye ve Güney Afrika'da güçlü parti hükümetleri bulunmaktadır.

letvekilleri kendi bölgelerinin sorunlarıyla sınırlanacak, lider hakimiyeti devam edecek ve seçmen tercihini lidere bağlı yapmaya devam edeceği için seçmen-milletvekili bağının da güçlenmesi mümkün olmayacaktır.

Demokratikleşme Paketi'nde Siyasi Partiler Kanunu'na dair bulunan öneriler olumludur, fakat oldukça kısıtlı bir alanı kapsamaktadır. Yapılacak reformların örgütlenme özgürlüğü, finansmanın denetlenebilir ve şeffaf olması, kadın, genç, dezavantajlı grupların siyasete katılımının arttırılması, ön seçim uygulaması ve üyelik sistemi üzerine düzenlemeleri içermesi, önem taşımaktadır.

Daha önce de belirttiğimiz gibi, Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi reformunun eş zamanlı ve birbirini tamamlayacak şekilde yapılması siyasetin demokratikleşmesi açısından önem taşımaktadır. Demokratikleşme açısından önemli bir diğer unsur ise, reformların katılımcı ve şeffaf bir süreçle tamamlanmasıdır.

Temsil adaleti Türkiye'nin en önemli sorunları arasında yer almaktadır. Dolayısıyla, önerilecek Seçim Sistemi gerek ülke barajı gerekse seçim bölgelerinin sorunlu dağılımı nedeniyle karşı karşıya olduğumuz ciddi temsiliyet sorununu çözdüğü ölçüde başarılı olacaktır. Örgütlenmenin özgür olduğu, seçmenin milletvekiliyle bağının kuvvetli olduğu ve karar süreçlerine etki edebildiği bir sistem demokrasilerin en önemli unsurları arasında yer aldığından Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemine yapılacak reformların bu unsurları göz önünde bulundurarak gerçekleştirilmesi önemlidir.

Bunun yanı sıra, Türkiye'de merkeziyetçiliğin çok güçlü olması hem partilerin demokratikleşmesi adına hem de seçmen milletvekili bağının güçlendirilmesi açısından önemli bir sorun teşkil etmektedir. Seçmen-milletvekili bağının kuvvetlenmesi, parti üyelerinin ve seçmenlerin fikirlerini partileri yoluyla ifade edebilmesi ve milletvekillerini davranışlarından sorumlu tutabilmesi için ön seçim mekanizması ve üyelik araçlar arasında yer almaktadır. Bu mekanizmalar aynı zamanda, parti içindeki lider oligarşisini engellemek için de bir araç olabilecek ve de parti içi demokrasinin güçlenmesine hizmet edecektir.

Siyasete duyulan güvenin arttırılması ve demokratik yönetişim açısından parti finansmanının denetlenebilir, şeffaf ve hesap verilebilir olması gerekmektedir. Yapılacak olan reformlarda mali şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlayacak mekanizmalar göz önünde bulundurulmalıdır. Önemli sorunlar arasında yer alan siyasette kadın temsilinin oldukça az olması nedeniyle de reformların katılımı arttıracak özendirici yöntemler içermesi gerekmektedir.

Çalışmamızın Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi reformu için bir başlangıç noktası olacağını ve Türkiye'nin demokratikleşmesi için gerekli adımların atılması yolunda yol gösterici olacağını umuyoruz.



Giriş

Türkiye'nin Demokratikleşmesi Neden Kapsamlı Bir Siyasi Parti ve Seçim Sistemi Reformuna Bağlı?

Türkiye'de siyasetin normalleşmesi ve demokratikleşmesi inişli çıkışlı bir yol izlemektedir. Siyasi hak ve özgürlükler ile örgütlenme özgürlüğü üzerindeki kısıtlamalar, demokratikleşmenin önünde önemli bir engel oluşturmaya devam ederken, Avrupa Birliği (AB) ileri demokrasi yolunda adımlar atılması için çapa görevi görmektedir. Bu süreçte, Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi'nin eş zamanlı ve birbirini tamamlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi, Türkiye demokrasisinin güçlenmesi yolunda önemli bir adım olacaktır. Anayasal güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerle uyumlu olan bir reform, aynı zamanda, yurttaşlar ile temsilcileri arasında da güçlü bağların kurulmasına olanak sağlayacaktır. Ek olarak, yeni düzenlemeler bir yandan Türkiye'nin AB adaylık sürecinin canlandırılmasına katkı sunarken, diğer yandan Türkiye'nin ileri demokrasiye geçişini hızlandıracaktır. Bu süreç, günümüzde durma noktasında olan yeni anayasa sürecinin de canlanmasına neden olabilir. Özetle, kapsamlı bir Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi reformunun Türkiye'yi daha temsili, katılımcı ve istikrarlı bir ileri demokratik sisteme taşıyacağını söyleyebiliriz.

Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın 30 Eylül 2013 tarihinde açıkladığı Demokratikleşme Paketi'nde yer alan öneriler, hem Siyasi Partiler Kanunu reformunu içermekte, hem de üç seçenekli bir yeni Seçim Sistemi tartışmasını gündeme getirmektedir. Bu öneriler Türkiye'nin ileri demokrasiye geçmesi adına önemlidir. Bununla birlikte, önerilerin tartışmaya açılmasına ve yeniden üzerinde çalışılmasına gereksinim duyulmaktadır.

Demokratikleşme Paketi'nin Seçim Sistemi üzerine önerileri şu şekildedir: 1. Mevcut sistemle, yüzde 10 barajıyla devam etmek, 2. Barajı yüzde 5'e çekip, 5'li gruplandırmayla Daraltılmış Bölge Seçim Sistemi'ni uygulamak, 3. Ülke barajını tamamen kaldırılarak Dar Bölge Seçim Sistemi'ne geçmek. Paket ayrıca, Seçim Kanunu'nda tüzükte yer almak ve iki kişiden fazla olmamak kaydıyla partilere eş genel başkanlık sisteminin getirilmesi ve siyasi parti ve adaylar tarafından yapılacak her türlü propagandada Türkçe'nin yanında farklı dil ve lehçelerin de kullanılabilmesinin mümkün hale getirilmesi konusunda da düzenlemeler içermektedir.

Seçim Sistemi üzerine önerilerin her birinin uygulanması mümkündür, fakat önerilerin geliştirilmesi ve Türkiye'nin ihtiyaçlarına göre yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Birinci maddede yer alan mevcut sisteme devam edilmesi önerisi, ülkenin nispi temsil sistemini uzun zamandır kullanıyor oluşu ve buna ilişkin pratiklerin toplumda ve siyasi partilerde alışılmış bir uygulama olması nedeniyle uygulanabilir bir öneridir. Fakat mevcut ülke barajının korunması, temsiliyet sorununun aşılması yolunda önemli bir engel oluşturmaya devam edecektir. Ayrıca, aşağıda incelenen Siyasi Partiler Kanunu'na ilişkin öneriler arasında bulunan hazine yardımının yüzde 3'e çekilmesi açısından da barajın düşürülmesi gerekmektedir. Katılımcı görüşleri, bu konuda yapılan araştırmalar ve demokratik ülkelerdeki örnekler göz önüne alınarak, önerimiz, nispi sistemin korunması ve barajın yüzde 3-4-5 seviyesine çekilerek uygulanması yönündedir.

İkinci maddede yer alan yüzde 5 barajlı, 5'li gruplandırmayla Daraltılmış Bölge Seçim Sistemi önerisinin de yaratabileceği sonuçlar göz önüne alınarak düzenlenmesi gerekmektedir. Daraltılmış bölgede

her seçim çevresinin çıkaracağı milletvekili sayısının alt sınırı 5 veya 6 olabilir, fakat üst sayının da belirlenmesi ve 10-14 aralığında sınırlandırılması gerekmektedir. Üst sınırın 14'ten fazla olmaması seçmenlerin adayları tanıyabilmesi için gereklidir. Alt sınırın 5 olarak belirlenmesi de nispi temsilin uygulanabilmesi ve seçim adaletinin zedelenmemesi için önemlidir.

Üçüncü maddede yer alan sıfır barajlı Dar Bölge Sistemi'nin demokratikleşme yönünde bir adım olabilmesi için ise her şeyden önce yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekmektedir. Merkeziyetçiliğin çok güçlü olduğu ülkemizde yerel yönetimler reformunun bir süre uygulanması ve sonrasında Dar Bölge Sistemi'ne geçilmesi uygun olacaktır. Mevcut sistemde Dar Bölge Seçim Sistemi'ne geçilmesi ise, bölgesine özgü sorunlar dışına çıkamayan milletvekillerinin Meclis'e taşınmasına yol açacaktır. Bu ise hem lider hakimiyetini destekler hem de yasama organını yozlaştırır. Dar Bölge Sistemi'nde matematiksel olarak en fazla oyu alan aday seçildiği için, seçimin iki turlu olması gerekir. Özellikle belediye başkanı seçimlerinde tek turlu seçim, halkı temsil etmeyen adayların belediye başkanı olması sonucunu doğurmaktadır.

Demokratikleşme Paketi'nde Siyasi Partiler Kanunu'yla ilgili de öneriler yer almaktadır. Bu öneriler şu şekildedir: 1. Hazine yardımının yüzde 7'den yüzde 3'e çekilmesi, 2. Bir ilçede teşkilatlanmak için, ilçe sınırları içerisindeki beldelerin en az yarısında örgütlenme zorunluluğunun kaldırılması, 3. Oy verme hakkına sahip olan herkesin siyasi partilere üye olabilmesi, 4. Ön seçimlerde Türkçe'den başka bir dil ve lehçeyle de propaganda yapılabilmesi.

Siyasi Partiler Kanunu'na dair öneriler olumlu ve uygulanması gereken öneriler olmakla beraber, örgütlenme özgürlüğü, finansmanın denetlenebilir ve şeffaf olması, kadın, genç, dezavantajlı grupların siyasete katılımının arttırılması, ön seçim uygulamasının ve üyelik sisteminin düzenlenmesi önem taşımaktadır.

İstanbul Politikalar Merkezi (İPM)'nin öncülüğünde tamamlanan bu çalışmanın amacı, Türkiye'de Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi'ne ilişkin sorunlara dikkat çekmek ve bu alanlarda gerekli reformların gerçekleştirilmesi için temel alınacak ilkelerin belirlenmesine katkı sağlamaktır. Bu çalışma, Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi'ne ilişkin sorunların tespitlerini ve sivil aktörlerin önerilerini kamuoyu ve karar vericilerle paylaşmak amacıyla gerçekleştirildi. Çalışma, siyasette çoğulculuk ve yurttaş katılımının en önemli araçları olan siyasi partilerin demokratikleşmesi; ülkedeki farklı görüşlerin Meclis'e yansıması; seçmen seçilen mesafesinin azaltılması; hesap verilebilirlik esasının sağlanması gerektiğini vurgulamaktadır. Görüşmelerimiz ve araştırmamız göstermektedir ki, Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi alanlarında yapılacak olan reformların hem bütüncül bir yaklaşımla, hem de Anayasa'nın çizeceği normlar çerçevesinde yapılması gerekliliği üzerine toplumsal irade mevcuttur.

Yeni bir Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi gerekliliği üzerine bir uzlaşma mevcuttur. Reformların, siyasi özgürlüklerin çerçevesinin genişletilmesi, yurttaşların siyasete güveninin arttırılması ve siyasete yurttaş katılımının sağlanması ilkeleri çerçevesinde düzenlenmesi önem taşımaktadır.

Çalışmamız, özgürlükçü ve bütüncül bir yaklaşımın gerekliliğini vurgulamaktadır; ancak, reformların gerçekleştirilmesi için hangi mekanizmaların kullanılacağına dair ortaklaşılan öneriler sınırlı sayıdadır. Dolayısıyla, Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi alanlarında gerçekleştirilecek bir yasal düzenlemeden önce, bu alanlarda yapılacak reform üzerine farklı görüşlerin ifade edilebileceği ve karar vericiler ile yurttaşları bir araya getirebilecek bir müzakere sürecinin işletilmesi önem taşımaktadır. Bu tür katılımcı bir müzakere süreci, hızla kutuplaşmakta olan Türkiye'de, reformların geniş bir taban tarafından sahiplenilmesini de sağlayacaktır.

Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi reformu konusunun önemli boyutlarından biri, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkesinin dengesi olarak ortaya çıkmaktadır. Denge ve denetleme mekanizmalarının güçlendirilmesi, siyasi partilerin demokratikleşmesi, yurttaşların siyasete katılımı gibi çeşitli mekanizmalar, temsilde adalet-yönetimde istikrar dengesi sağlanması için önem taşımaktadır. Hem temsilde adaleti hem de yönetimde istikrarı tam olarak sağlayacak bir Seçim Sistemi mevcut değildir. Örneğin, çoğunluk sistemlerinin istikrarlı parti hükümetlerine, nispi temsil sistemlerinin de koalisyon hükümetlerine yol açtığı varsayılmakla beraber, farklı örnekler de mevcuttur.[4] Her ülkenin ve toplumun, var olan siyasi, toplumsal, ekonomik ve etnik/kültürel sorunlarına çözüm üreten bir sistem oluşturması gerekmektedir. Bu reformların, belirli ilkeler ışığında olmakla beraber, son kertede ülkenin kendi bağlamında değerlendirilmesi ve katılımcı bir müzakere süreci sonucunda belirlenen ülke gereksinimlerine göre şekillendirilmesi gereklidir.

Mevcut takvimin uygulanması durumunda Türkiye'yi 2015 Haziran ayında genel seçimler beklemektedir. Seçimlerin adil yapılabilmesi için ivedilikle Seçim Sistemi reformu yapılması gerekmektedir. Hukuki düzenlemelerin uygulamadan en az bir yıl önce yapılması gerektiğinden 2014 Mayıs ayına kadar gerekli reformlar üzerinde mutabakat sağlanmış olması gereklidir. Yaklaşan yerel seçimler de göz önüne alındığında önümüzdeki aylarda reformları gerçekleştirmek için epey az bir zaman bulunmaktadır.

Çalışmamızın da ortaya koyduğu gibi, yeni bir Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi gerekliliği üzerine bir uzlaşma mevcuttur. Reformların, siyasi özgürlüklerin çerçevesinin genişletilmesi, yurttaşların siyasete güveninin arttırılması ve siyasete yurttaş katılımının sağlanması ilkeleri etrafında düzenlenmesi önem taşımaktadır. Uzun zamandır reform beklentisinin olduğu, irade ve uzlaşının sağlandığı bir alanda yapılacak reformlar, siyasetin demokratikleşmesine katkı sağlayacaktır.

4 Çoğunluk sistemine sahip Hindistan ve Birleşik Krallık'ta koalisyon hükümetleri mevcutken, nispi temsil sistemine sahip Türkiye ve Güney Afrika'da güçlü parti hükümetleri bulunmaktadır.



Proje Ekibi & Araştırma Kaynakları

Bu çalışma, İstanbul Politikalar Merkezi (İPM) Direktörü Prof. Dr. Fuat Keyman ve KONDA Araştırma ve Danışmanlık Yönetim Kurulu Başkanı Tarhan Erdem başkanlığında yürütülmüş; KONDA Araştırma ve Danışmanlık Genel Müdürü Bekir Ağırdır, odak grup toplantılarını yönetmiş ve bu toplantıların raporunu kaleme almıştır. National Democratic Institute (NDI) Türkiye Direktörü Dilek Ertükel, uluslararası ilkelerle ilgili teknik destek sağlamıştır. İPM'den Proje Koordinatörü Meltem Ersoy çalışmaya yazar, araştırmacı ve analist olarak destek sunmuş; İPM'den Damla Cihangir Tetik çalışmaya araştırma ve organizyon desteği sağlamıştır. NDI Türkiye Direktör Yardımcısı Ebru Ağduk ve İzleme Programı Koordinatörü Ayşe Çamkıran çalışmaya proje tasarımı ve genel koordinasyon desteği vermiştir.

Çalışma, Ankara'daki İngiltere Büyükelçiliği'nin mali desteği ile tamamlanmıştır. Rapordaki öneriler, yalnızca katılımcıların ve yazarların görüşlerini yansıtmaktadır; İngiltere Büyükelçiliği'nin ve NDI'ın görüşlerini yansıtmamaktadır.

Bu çalışmada dört ana kaynaktan yararlanılmıştır:

1. Türkiye'de Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemleri üzerinde uzmanlığı bulunan 16 akademisyen ve deneyimli siyasetçinin görüşlerinin bir çerçeve etrafında toplanması amacıyla tüm gün süren bir yuvarlak masa toplantısı ve yüz yüze görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

2. Siyasi parti ve sivil toplum temsilcileri ile 4 farklı odak grup çalışması yapılmıştır. Bu odak grup çalışmaları, 15 sivil toplum örgütü ve 7 sendika ve meslek örgütünden 25 temsilci ve 11 siyasi partiden 15 temsilci ile gerçekleştirilmiştir.

3. Farklı ülkelerin Siyasi Partiler ve Seçim Sistemi kanunları ile Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), Uluslararası İlişkiler İçin Ulusal Demokratik Enstitü (NDI), Uluslararası Demokrasi ve Seçim Yardımı Enstitüsü (IDEA) ve Uluslararası Parlamenterler Birliği (IPU) gibi uluslararası kuruluşların üzerinde ortaklaştığı ilkeler üzerine kapsamlı bir araştırma yapılmıştır.

4. Türkiye'nin tüm siyasi partiler ve seçim kanunlarının araştırıldığı ve analiz edildiği bir kitap hazırlanmıştır.

Tüm katılımcılara görüş verdikleri ve çalışmamıza katıldıkları için teşekkür ederiz.



Demokratikleşmede Siyasi Parti ve Seçim Sistemi'nin Rolü: **Uluslararası İlkeler**

Demokratik ülkelerde siyasi partiler ve seçim sistemleri üzerine tek tip bir hukuki çerçeve bulunmamaktadır. Örneğin, Avrupa'da her ülkenin bir Seçim Kanunu olmasına rağmen, 17 Avrupa ülkesinin dokuzunda - Belçika, Danimarka, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, İsveç ve İsviçre - Siyasi Parti Kanunu bulunmamaktadır. Bu ülkelerde siyasi faaliyetler anayasa kapsamında düzenlenmiştir. Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) ise bir siyasi partiler kanunu olmadığı gibi, anayasada da bu kapsamda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Siyasi partilerin kurulması Haklar Bildirgesi'ne eklenen 1. değişiklik maddesi ile güvence altına alınmıştır.[5] Siyasi partiler kanunu bulunan ülkelerde ise ağırlıklı olarak siyasi partilerin finansmanı ve sınırlar/yasaklar düzenlenmiştir. İsviçre'de siyasi partiler kanunu olmamasına karşın, Anayasa'nın 137. Maddesi şu şekilde düzenlenmiştir: "Siyasal partiler halkın düşüncesine ve iradesine katkıda bulunmakla yükümlüdür."

Almanya, Portekiz ve İspanya'da ise siyasi partiler kanunları parti organizasyon yapısını ve hareketlerini de kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Alman Anayasası'nın 21. Maddesi'nde yer alan siyasi partilere ilişkin hükümler, siyasi partilerin iç organizasyonu, demokratik ilkelere uygunluğu ve finansal kaynaklarının topluma açık olması konularını içermektedir. Bu düzenlemeyle, siyasi partilerin, hem iç denetime hem de kamuoyunun eleştirisine açık olması sağlanmıştır. Yasal çerçe-

5 Türkiye ve Bazı Avrupa Ülkelerinde Parti Finansmanı için bknz. CD- uzun rapor / ekler

veler farklılaşsa da, bu ülkelerdeki düzenlemeler bazı ilkeler etrafında oluşturulmuştur.

Seçim sistemleri ise, siyasi kültür, siyasal ve toplumsal tecrübeler, kurumsal pratikler ve örgütlenme biçimleri gibi faktörlere bağlı olarak ülkeden ülkeye çeşitlilik göstermektedir. 19'uncu yüzyıldan 20'inci yüzyılın başına kadar homojen bir nüfusa sahip olan Birleşik Krallık ve ABD'deki elit sınıf, azınlık grupları üzerinde sistemde azami kontrolü sağlamak istediği için Birleşik Krallık ve ABD'de tek turlu basit çoğunluk sistemleri ortaya çıkmış ve yerleşmiştir. Bu sistemde hükümet genellikle parti hükümeti olurken, günümüzde İngiltere'de koalisyon hükümeti bulunmaktadır. ABD tek üyeli dar bölgeli seçim sistemine sahiptir. Bu sistemde ikinci veya üçüncü partiler hiçbir sandalye alamadığı için daha küçük ve azınlık partilerinin temsili neredeyse imkansızdır. Ancak, meclis seçimleri için belirlenen bölgeler küçük olduğu için adaylarla seçmenin bağı güçlüdür.

Daha çoğulcu bir toplum yapısına sahip Avrupa ülkelerinde farklı grupların hepsinin temsilinin sağlanabileceği bir siyasi sistem kurulmuştur. 20'inci yüzyılın başında çoğu Avrupa ülkesinde listeli nispi temsil sistemine geçilmiştir. Bugün Avrupa Birliği üye ülkelerinin büyük çoğunluğu ve Türkiye, parti listeli nispi temsil Seçim Sistemine sahiptir. Fransa'da ise iki turlu dar bölge sistemi bulunmaktadır. Çoğunluk ve nispi temsil sistemlerinin eksikliklerini gidermek amacıyla Almanya örneğinde olduğu gibi bir karma sisteme geçilmesi gerektiği günümüzde epeyce tartışılan bir meseledir. Genel olarak karma sistemlerde, adayların bir kısmı tek adaylı seçim bölgelerinden çoğunluk sistemi ile bir kısmı ise parti listeli nispi temsil ile seçilmektedir.

Her ne kadar incelediğimiz demokratik ülkelerde siyasi partiler kanunu ve Seçim Sistemi çeşitlilik gösterse de, kanunların ortaklaştığı ilkeler bulunmaktadır. Ülke örneklerinin yanı sıra Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), Uluslararası İlişkiler İçin Ulusal Demokratik Enstitü (NDI), Uluslararası Demokrasi ve Seçim Yardımı Enstitüsü (IDEA) ve Uluslararası Parlamenterler Birliği (IPU) çalışmalarını referans alarak bir araya getirdiğimiz uluslararası ilkeler aşağıdaki gibidir:

1. Seçmen seçilen mesafesini azaltma hedefiyle seçimlerdeki adayların belirlenmesinde üyeler etkin olmalı

Hem seçmen-milletvekili arasındaki kopukluğu gidermek ve seçmen taleplerinin demokratik yollarla siyasete yansımasını sağlamak, hem de lider sultasını kaldırıp parti içi demokrasinin gelişmesini sağlamak için üyelerin parti politikalarında ve ön seçimlerde aktif rol oynaması büyük önem taşımaktadır. Katılımcı demokrasinin uygulanabilmesi ve işleyebilmesi için seçmen parti bağının güçlenmesi gerekir. Aynı şekilde, il ve ilçe teşkilatlarının da parti içi karar mekanizmasında etkili olabilmesi gerekir, böylece üyeler de teşkilatlar aracılığıyla siyasi partilerin politikasını etkileyebilir. Bu prensipler, partinin denetlenmesi ve demokratik bir işleyişle yönetilmesi için katılımcı bir anlayışa gereksinim duyulduğunu ortaya koymaktadır.

2. Parti içi demokrasiyi güçlendirme hedefiyle, parti üyeleri parti politikalarının belirlenmesinde etkin olmalı

Günümüzde seçmenlerle siyasi partiler arasındaki bağ zayıflamış, seçmen seçilen mesafesi giderek açılmış durumdadır. Bu durum temsili demokrasiler için önemli bir sorun teşkil etmektedir. Demokratik ülkelerdeki siyasi partiler, bu bağı güçlendirmek ve mesafeyi azaltmak; parti üyelerinin siyasi partilerin karar alma mekanizmalarında ve parti politikalarının belirlenmesinde aktif rol almaları için politikalar ve mekanizmalar geliştirmektedirler. Bu politikaların başında siyasi parti yerel teşkilatlarının güçlendirilmesi, teşkilatların ve dolayısıyla üyelerin parti bütçesi başta olmak üzere parti politikalarının belirlenmesinde ve parti örgütlenmesinde aktif ve etkin rol oynamalarını sağlayacak önemlerin geliştirilmesi gelmektedir. Parti içi demokrasi, parti içi fikir alışverişi ve karar alma süreçlerine aktif katılım gerektirir. Yerel teşkilatların bu hedeflerle güçlendirilmesi parti içi demokrasiyi güçlendirecek ve partilerin hesap verebilir yapılar olmalarını sağlayacaktır.

3. Siyasi parti finansmanı şeffaf ve denetlenebilir olmalı

Siyasi partilerin etkin bir şekilde rekabet edebilmeleri için güçlü örgütlenme yapılarına sahip olmaları ve yurttaşlarla sistemli ve düzenli bir iletişim içinde olmaları gereklidir. Bu tür bir yapılanma ve çalışma, partilerin kullanabileceği finans kaynaklarının mevcut olmasını gerekli kılmaktadır. Demokratik ülkelerdeki siyasi parti yapılanmalarına bakıldığında siyasi parti finansmanında önemli olan bazı unsurlar öne çıkmaktadır. Bunlar arasında parti finansmanının şeffaf ve denetlenebilir olmasını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi, yolsuzluk şüphelerinin önüne geçilmesi ve siyasi partilerin özel çıkarların boyunduruğu altında kalmasının engellenmesi için denetim altına alınması bulunmaktadır. Siyasi parti finansmanının şeffaf ve denetlenebilir olması, aynı zamanda seçmenlerin hangi adayı ya da siyasi partiyi destekleyeceğine ilişkin kararlarında da etkili olduğu için demokratik siyasi partiler bağlamında önemli bir unsurdur.

4. Siyasi partiler örgütlenme ve üye kaydetme alanlarında özgür olmalı

Örgütlenme özgürlüğü demokrasilerde anayasa tarafından garanti altına alınmıştır. Karar alma mekanizmaları üzerinde halkın kontrolünü sağlamak ve seçmenin ifade özgürlüğüne sahip olması için örgütlenmenin, şiddete başvurmadığı sürece, serbest bırakılması gerekmektedir. Toplumun farklı kesimlerinin kendine ifade alanı bulabilmesi için öncelikli olarak örgütlenebilmesi gerekir. Siyasete katılım imkanı bulan kesimler taleplerini demokratik yollarla ifade edebildiği için siyaset toplumun gereksinimlerinin gerçekleştirilmesi ve sorunlarının çözümü için etkin bir alana dönüşecektir.

5. Farklı grupların siyasi temsili sağlanmalı

Demokrasi her grup ve kişinin temsiliyeti için imkan sağlamak durumundadır. Yurttaşların eşit ifade özgürlüğüne sahip olması devlet korumasına tabidir. Yurttaşlar, siyasete katılım sağlayabildiği oranda gerçek anlamda söz sahibi olabilir. Yalnızca belli kesimlerin temsil edildiği partiler ise, toplumun farklı kesimlerinin temsil imkanını ve mekanizmalarını engellemektedir. Dolayısıyla, kadınlar, gençler ve engelliler, azınlıklar gibi dezavantajlı grupların partilerin farklı katmanlarında temsil edilmesi ve siyasete aktif katılmaları için mekanizmalar geliştirilmesi gerekmektedir.

6. Seçim Sistemi toplumdaki farklı görüşleri Meclis'e yansıtmalı ve temsiliyeti sağlamalı

Parti içi demokrasi kadar, partilerin yasama organlarında aldıkları oy oranında temsil edilmeleri de önem taşımaktadır. Toplumun farklı kesimlerinin örgütlenmesine ve partilerin karar alma mekanizmalarına katılmalarına imkan sağlamak tek başına demokratik bir işleyiş için yeterli değildir. Demokratik bir seçim sisteminin farklı tercih ve taleplerin yasama organında temsil edilmesini sağlayacak şekilde kurgulanması gerekmektedir. Örneğin, istikrarın sağlanması için uygulanan ülke barajı uygulaması, yüksek olursa toplumun içindeki farklı kesimlerin Meclis dışında kalmasına, dolayısıyla siyasetin dışına itilmesine yol açabilir. Toplumun içinde bulunan fikir ayrılıkları baraj uygulamasıyla yok olmadığı gibi meclis içinde tartışma ve sorun çözümüne katılması engellendiği durumda demokratik siyasetin etkin işlemesinin önü tıkanacaktır.

7. Seçim Sistemi ve seçim bölgeleri seçmen iradesini yansıtmalı. Bölgeler şeffaf, kapsayıcı ve katılımcı bir süreçle belirlenmeli

Seçim sistemi seçmenin farklı taleplerinin Meclis'te temsilini sağlamak durumundadır. Seçim bölgeleri ise siyasi partilerin hangi oranda yasama organında temsil edileceğini belirlemedeki en etkin unsurlardan biri olması dolayısıyla tüm seçim sistemi için kritik bir öneme sahiptir. İdari sınırları gözeterek seçim bölgelerinin belirlenmesi gerekir, fakat seçim bölgelerinin toplumu bölecek ve temsil ve oy kullanma gücünü ırk, renk, din, ideoloji temelli ayrımcılığa yol açacak şekilde belirlenmesi demokrasilerde kabul edilemez. Rekabetçi ve çoğulcu bir sistem için, seçim bölgeleri toplumun tüm kesimlerini temsil edecek şekilde, şeffaf bir süreçle belirlenmelidir.



Paydaş Gruplar, İlkeler ve Türkiye'deki Sorunlar Üzerinde Hemfikir

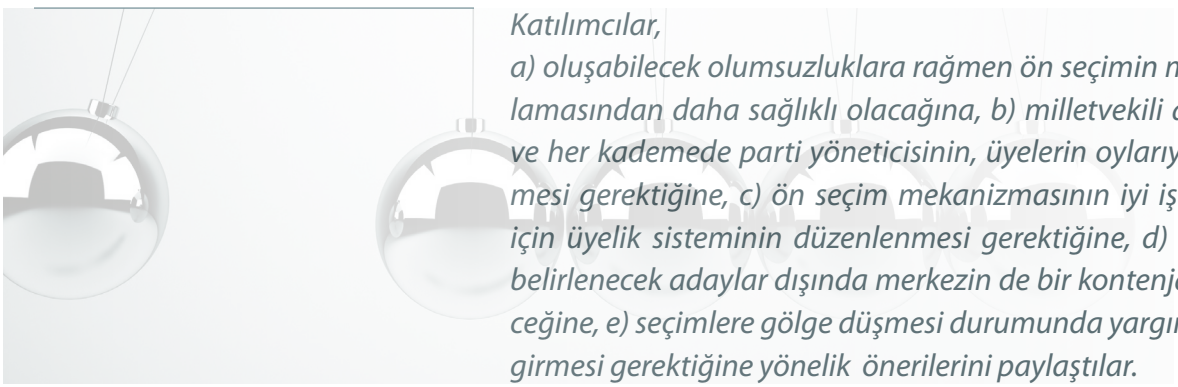
Katılımcılar uluslararası ilkelerin uygulanması ve yeni bir Siyasi Partiler Kanunu ile Seçim Sistemi olması gerektiği konusunda hemfikir. Bu raporda anlatılan ilkeler, aynı zamanda, Türkiye'de siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi alanında yapılması gerekli olan ve çalışma süresince görüşlerine başvurulan katılımcılar tarafından sıklıkla dile getirilen ön seçim, parti üyeliği, örgütlenme, finansman ve dezavantajlı grupların siyasi partilerde temsili, seçim barajı ve Seçim Sistemi alanlarını kapsamaktadır.

1. Seçmen seçilen mesafesini azaltma hedefiyle seçimlerdeki adayların belirlenmesinde üyeler etkin olmalı

Türkiye'de vatandaşlar ve seçilmişler arasında gittikçe artan iletişimsizlik demokrasinin sağlıklı işleyişini tehlikeye sokarken, demokrasinin asli unsurlarından biri olan siyasi partilere bu mesafeyi azaltmak için önemli görevler düşmektedir. Özellikle son dönemde Türkiye'de seçmenler seçimlere katılan adaylar hakkında daha fazla bilgi sahibi olmak, genel merkezler tarafından belirlenen adaylar yerine, yurttaşların gereksinimlerine öncelik veren, politikalarından dolayı sorumlu tutabilecekleri adaylara oy vermek istemektedir. Siyasi parti alanında yapılacak her türlü reformun, adayların belirlenmesinde özellikle parti üyelerinin etkin olacağı bir mekanizmayı öngörmesi önem taşımaktadır.

Katılımcıların görüşlerine baktığımızda, uzmanların da siyasi parti ve sivil toplum mensuplarının da ön seçim yapılması konusunun hükme bağlanması önerisinde bulundukları görülmektedir.

Çalışma boyunca alınan görüşler değerlendirildiğinde, ön seçim, mevcut sistemin olumsuzluklarının aşılabilmesi için etkili bir mekanizma olarak değerlendirilmiştir.



Katılımcılar,
a) oluşabilecek olumsuzluklara rağmen ön seçimin merkez yoklamasından daha sağlıklı olacağına, b) milletvekili adaylarının ve her kademede parti yöneticisinin, üyelerin oylarıyla belirlenmesi gerektiğine, c) ön seçim mekanizmasının iyi işleyebilmesi için üyelik sisteminin düzenlenmesi gerektiğine, d) ön seçimle belirlenecek adaylar dışında merkezin de bir kontenjanı olabileceğine, e) seçimlere gölge düşmesi durumunda yargının devreye girmesi gerektiğine yönelik önerilerini paylaştılar.

Farklı bir görüş de ön seçimin genel halk oylaması şeklinde düzenlenebileceği yönünde oldu. Aday olmak için görevinden istifa eden kişilerin seçilmezlerse geri dönebilmeleri gerekliliği bazı uzmanlar tarafından ifade edildi. Siyasi Partiler Kanunu'nun bazı hükümler dışında olması gerekmediği görüşünü savunan uzmanlar ön seçimin de partilere bırakılması gerektiği fikrini paylaştı.

Ülkemizde seçmen milletvekili bağının zayıf olması ve partilerin lider sultası altında idare ediliyor olması ülke uygulamasında önemli sorunlar arasında yer almaktadır. Yapılan bir ankete göre, halkın yüzde ellisi, Türkiye'de seçilmiş yöneticiler icraatları hakkında seçimler yoluyla halka hesap verir ifadesine katılmaktadır.[6] Hesap verilebilirliğin arttırılması için de yine seçmen milletvekili bağının kuvvetlendirilmesi gerekmektedir.

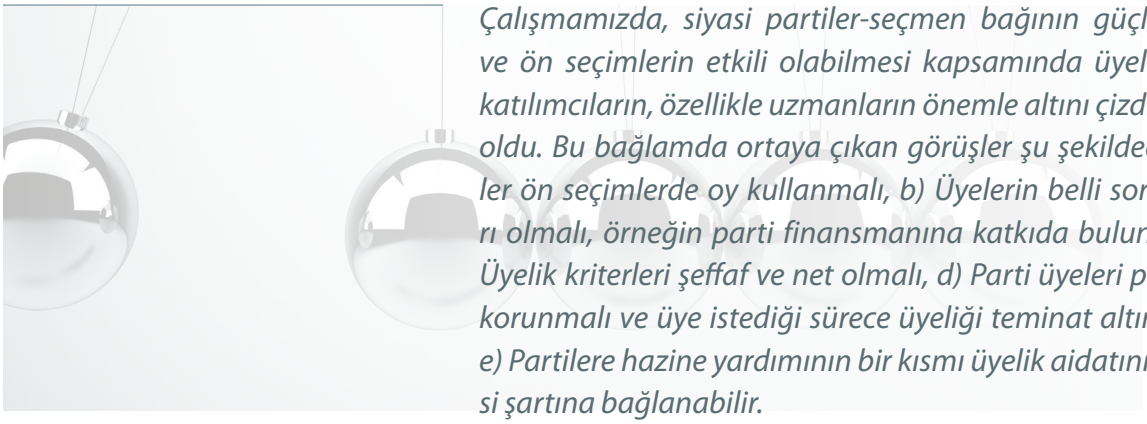
Avrupa'daki uygulamalara baktığımızda, *siyasi partilerin tarihsel olarak ve organizasyon yapıları gereğince kanunda bir düzenleme olmasa bile, adaylarını ön seçimle belirlediklerini görmekteyiz. Parti içi demokrasiye atfedilen önem ve parti üyeliğinin yerleşmiş bir uygulama olması nedeniyle ön seçim yaygın bir uygulamadır.*

6 *Türkiye ve Bazı Avrupa Ülkelerinde Parti Finansmanı için bknz. CD- uzun rapor / ekler*

Çoğu partide üyeler adayların ve liderlerin belirlenmesinde etkin rol almaktadır. Özellikle bazı sol ve sosyalist partiler "açık ön seçim" usulü ile yani parti üyelerinin yanı sıra tüm vatandaşların adayları belirlemede oy kullanabileceği bir yöntemi benimsemiştir. Bunun örnekleri şimdiye kadar yalnızca Fransa, Yunanistan ve İtalya'da görülmüştür. Fransa'daki Fransız Sosyalist Partisi, 2011 yılında ilk defa 2012 Başkanlık seçimleri için adayını, 1 Euro bağış yapan her vatandaşın katılabildiği bir açık ön seçim yaparak belirlemiştir. Fransa'daki bir diğer büyük parti, Halk Hareketi Birliği'nde ise (UMP) Nicholas Sarkozy doğrudan Başkan adayı gösterilmiş olmasına rağmen farklı durumlarda ön seçime başvurulabilmektedir. İngiltere'de ise İşçi Partisi, genel seçimler için aday belirleme oylamasını, seçmen-parti ilişkisini güçlendirmek için, partiyi destekleyen tüm seçmenlere açıp açmamanın tartışmasını yapmaktadır. Alman seçim yasalarına göre, siyasi partiler federal seçimler için adaylarını kayıtlı üyelerinin oyları ile ya da parti tarafından atanan bir kurulun oyları ile belirleyebilmektedir. Parti üyesi olmayan biri de aday gösterilebilir. İsveç Sosyal Demokrat Partisi'nde (SAP) de parti üyeleri, parti organizasyon yapısının her aşamasındaki mekanizmalara dahil olabilir. Genel seçimler öncesinde adaylar yine parti üyelerinin oy verdiği ön seçimle belirlenmektedir.

2. Parti içi demokrasisini güçlendirme hedefiyle, parti üyeleri politikalarda etkin olmalı

Türkiye'de siyasi partilerde üyelik etkin bir mekanizma olarak işlememektedir. Üyelerin parti içinde karar mekanizmasına katılmasının önünde pek çok engel bulunmaktadır. Dolayısıyla, üye-parti arasında bağ kurulamadığı gibi, parti içi demokrasi için de üyelik önemli bir sorun teşkil etmektedir.



Çalışmamızda, siyasi partiler-seçmen bağının güçlendirilmesi ve ön seçimlerin etkili olabilmesi kapsamında üyelik meselesi katılımcıların, özellikle uzmanların önemle altını çizdiği bir konu oldu. Bu bağlamda ortaya çıkan görüşler şu şekildedir: a) Üyeler ön seçimlerde oy kullanmalı, b) Üyelerin belli sorumlulukları olmalı, örneğin parti finansmanına katkıda bulunabilirler, c) Üyelik kriterleri şeffaf ve net olmalı, d) Parti üyeleri partiye karşı korunmalı ve üye istediği sürece üyeliği teminat altında olmalı, e) Partilere hazine yardımının bir kısmı üyelik aidatının ödenmesi şartına bağlanabilir.

Bir diğer görüş seçim kurullarının seçim zamanı dışında da seçmeni bilgilendirici toplantılar yaparak demokrasiye katkı sunacak bir görev üstlenmesi yönünde olmuştur.

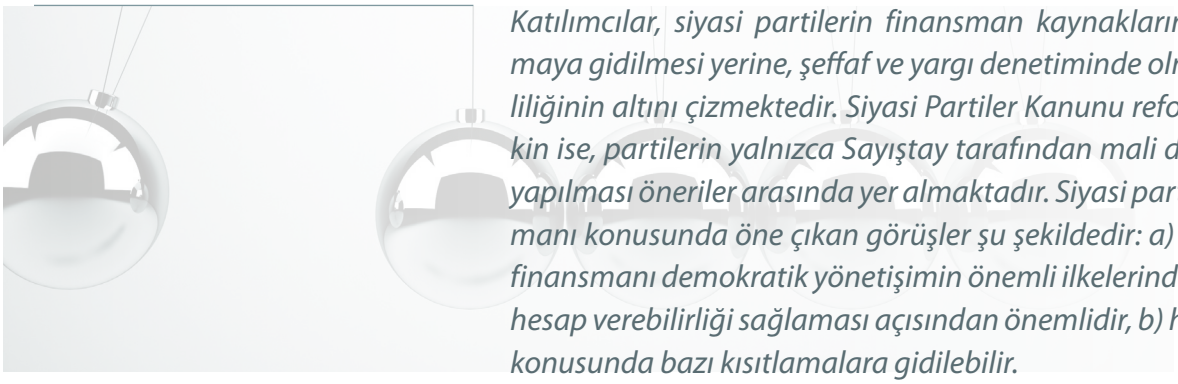
Avrupa'daki uygulamalara baktığımızda, *yaygın uygulamaya göre partilerin organizasyon yapısı, iç seçimleri, üyelik, seçimlere katılma koşulları gibi meseleler, ülkedeki tüm partileri yükümlü tutan bir kanun altında belirtilmemekte ve partiler bu konuda özgür bırakılmaktadır.*

3. Siyasi parti finansmanı şeffaf ve denetlenebilir olmalı

Türkiye'de siyasi partilerin finansmanı şeffaf ve denetime açık değildir. Aynı şekilde üyelerin finansman üzerinde bir söz hakkı bulunmamaktadır. Hazine yardımı yüksek baraj uygulamasına tabi olduğu için yeni veya küçük partilerin seçimde başarılı olabilme şansı azalmaktadır. Finansman denetimi sağlıklı

yapılamadığı için kanundaki kısıtlamaların denetlenmesi de mümkün olmamaktadır.

Demokratikleşme paketi, hazine yardımı konusunda çalışmamız katılımcılarının pek çoğunun önerisi olan baraj uygulamasının düşürülmesini ve yüzde 7'den yüzde 3'e indirilmesini getirmektedir.



Katılımcılar, siyasi partilerin finansman kaynaklarında kısıtlamaya gidilmesi yerine, şeffaf ve yargı denetiminde olması gerekliliğinin altını çizmektedir. Siyasi Partiler Kanunu reformuna ilişkin ise, partilerin yalnızca Sayıştay tarafından mali denetiminin yapılması öneriler arasında yer almaktadır. Siyasi partiler finansmanı konusunda öne çıkan görüşler şu şekildedir: a) siyasi parti finansmanı demokratik yönetişimin önemli ilkelerinden biri olan hesap verebilirliği sağlaması açısından önemlidir, b) harcamalar konusunda bazı kısıtlamalara gidilebilir.

Detaylı bir Siyasi Partiler Kanunu'nun gerekli olmadığını savunan bazı uzmanlar ise, yalnızca finansman düzenlemesi içeren bir kanunun yeterli olacağı görüşünü paylaşmıştır. Türkiye'de siyasi partilerin gelir kaynağı olan hazine yardımının uygulanmaması gerektiği de ifade edilen bir görüş olmakla beraber, çoğunluk hazine yardımının nasıl düzenlenmesi gerektiği üzerinde durmaktadır. Hazine yardımı üzerine öneriler şu şekildedir: a) hazine yardımında baraj uygulaması düzenlenmeli, b) oy başarısının yanında partinin cinsiyet eşitliği gibi demokratik değerlere verdiği önem bir kriter olarak eklenebilir, c) hazine yardımı partiyi bağışa muhtaç etmeyecek bir sistem olarak düzenlenmeli, d) hazine yardımından faydalanma amacıyla partilerin kurulmasının önüne geçilmesi için, belirli bir oy oranı belirlenmeli, örneğin yüzde 3 oy alan tüm partiler hazine yardımından faydalanabilmeli, e) seçim yoluyla parlamentoda grup kuran siyasi partilere eşit yardım yapılmalı, f) muhalefet partileri daha fazla devlet yardımı almalı.

Hazine yardımının nasıl kullanılacağının düzenlenmesi gerekliliğinin bir uzman tarafından altı çizilirken, bir siyasi etik yasası kapsamında adayların ve partilerin mal bildiriminin açık olmasının düzenlenebileceği de belirtilmiştir.

Avrupa'daki uygulamalara baktığımızda; *her ülkenin Siyasi Parti Kanunu olmasa da, hemen her ülkenin "Parti Finansmanı Kanunu" bulunduğu görülmektedir. Parti finansmanının şeffaf ve denetlenebilir olması en önemli demokrasi kriterleri arasında yer almaktadır. Partilere yapılan hazine yardımları da her ülkenin siyasi özelliklerine göre belirlendiği için farklılık göstermektedir. Çoğu ülkede, oy oranına ya da meclisteki temsiline bağlı olarak hazine yardımı verilmektedir.* [7]

4. Siyasi partiler örgütlenme ve üye kaydetme alanlarında özgür olmalı

Ülkemizde 124 maddeden oluşan, 1983 yılında düzenlenmiş olan Siyasi Partiler Kanunu[8] teşkilatlanma konusunda da pek çok kısıtlama içermektedir. Seçimlere katılmak için geniş bir coğrafyada örgütlenme zorunluluğu olması sürecin demokratik işleyişini engellemektedir. Aynı şekilde, il ve ilçe teşki-

7 *Siyasi Partiler Kanunu: http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2820.pdf*

8 *Dünya Pratikleri için bknz. CD- uzun rapor / ekler*

latlarının parti karar mekanizmasına ve bütçe yönetimine dahil edilmesi parti içi demokratikleşmenin sağlanması için önemli gereksinimler arasında yer almaktadır. 30 Eylül 2013'de açıklanan Demokratikleşme Paketi siyasi parti teşkilatlanmalarına ve üyeliklere birtakım kolaylıklar getirmektedir. Paket, ilçede teşkilatlanma için beldelerde teşkilat kurma zorunluğunu kaldırmakta ve oy verme hakkına sahip olan herkesin üye olmasının önünü açmaktadır.



Uzmanlar kanunun çok detaylı olmasına gerek olmadığını, yalnızca belli hususlar üzerinde kısıtlamalar getirip diğer konuların partilere bırakılabileceğini ifade etmektedirler. Çalışma kapsamında uzmanların ağırlıklı olarak görüş verdiği bir alan olan örgütlenme konusunda kısıtlamaların kaldırılması gerektiği görüşü ağırlık kazanmıştır. Uzmanlar a) kısıtlamaya gidilmesi yerine partilerin ilke ve amaçlarını belirleyerek istedikleri şekilde örgütlenmeleri, b) örgütün milletvekilini güçlendirecek şekilde düzenlenmesi, c) siyasi partiler dışında da örgütlenmenin önünün açılması, d) siyaseten anlamı olan farklı kesimlerin örgütlenebilmesine olanak tanınması, e) örgütlenme üzerine silahlanma, askeri eğitim yapma ve şiddet kullanımı dışında bir kısıtlama getirilmemesi, f) il ve ilçe teşkilatlarının parti yönetimi tarafından görevden alınması durumunda yargının hızla devreye girmesinin yolunun açılması gerektiğini ifade etmektedirler.

Bir diğer konu olarak da, vekillerin görüşlerini özgürce ifade edebilmeleri ve parti içi demokrasinin işleyebilmesi için, grup toplantılarının kapalı yapılmasının önemine işaret edilmiştir. Partisinde görevden alınan ya da disipline sevk edilenlerin dava açabilmesi ve haklarını sonuna kadar tüketebilmelerinin sağlanması gerektiği de belirtilen görüşler arasında yer almıştır.

Avrupa'daki uygulamalara baktığımızda *partilerin organizasyon yapısı, kendi iç seçimleri, üyelik meselesi, seçimlere katılma koşulları, örgütlenme ve benzeri konular siyasi partilerin iç tüzükleri ile düzenlenmektedir.*

5. Farklı grupların siyasi temsili sağlanmalı

Türkiye'de kadın, genç ve engelli gruplar nüfusun önemli bir bölümünü oluşturuyor olmasına rağmen siyasette yeterince temsil edilememektedir. Farklı grupların partilerin farklı katmanlarında temsil edilmesi ve siyasete aktif katılmaları için mekanizmalar geliştirilmesi gerekmektedir.

Şu anda Siyasi Partiler Kanunu ve seçim ile ilgili kanunlarda kadın, genç ve engelli katılımını artırmaya yönelik herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) son kurultay ile birlikte aday listelerinde %33 kadın kotası uygulamayı İç Tüzük değişikliği ile kabul etmiştir. Barış ve Demokrasi Partisi (BDP) tüm seçimlerdeki aday listelerinde %40 kadın kotası uygulamaktadır. Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) ise teşkilatlarda % 30 kota uygulamaktadır. MHP pozitif ayrımcılık olmaması için kota uygulaması kullanmamaktadır, fakat kısa zaman önce teşkilatlarda kota uygulanacağı açıklaması yapılmıştır.

Siyasete eşit katılımın önündeki engeller arasında Türkçe dışında dillerin kullanılamaması yönündeki düzenleme de bulunmaktadır. Demokratikleşme paketi farklı dil ve lehçelerde siyasi propaganda imkanı sağlayarak katılım önündeki engellerden birini kaldırmıştır.



Katılımcılar farkı grupların partilerin karar mekanizmaları başta olmak üzere partilerin farklı kademelerinde temsillerinin artması için uygulamaların geliştirilmesi gerektiğini vurguladılar. Bu kapsamda yapılan öneriler; a) kadın katılımın artması genel anlamda demokratikleşmenin bir parçası olması açısından da önem taşımaktadır, b) bazı iyileştirici ve teşvik edici tedbirler alınmalı, örneğin hazine yardımı için şart olarak konabilir, c) parti içi demokrasinin gelişmesinin kadının siyasette rolünün artması için olumlu bir etki yapar, d) cinsiyet eşitliğini esasına uyulması gerekliliği Siyasi Partiler Kanunu'nda ve Anayasa'da bulunmalı.

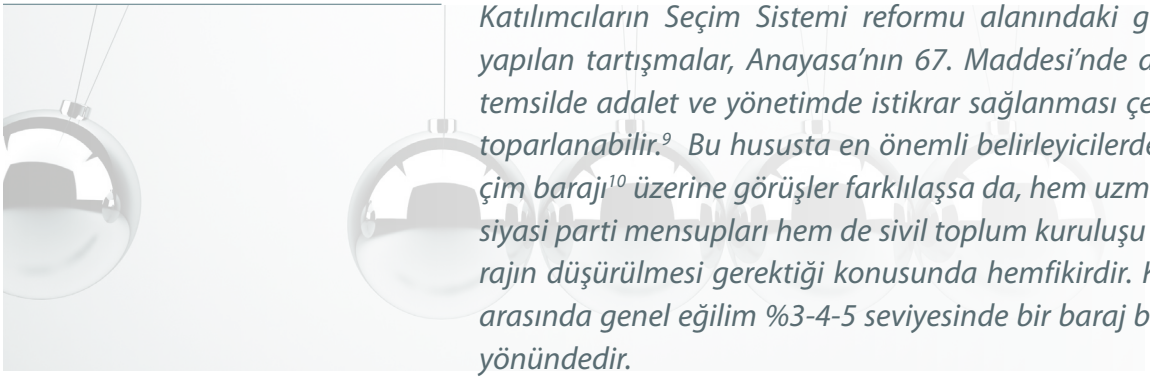
Kota uygulaması olması gerekliliğini ifade eden uzmanların yanısıra uygulamaya karşı çıkan katılımcılar da mevcuttur. Çalışmamıza katılan siyasi parti ve sivil toplum örgütü mensuplarının tümü kota uygulamasının kullanılması gerektiğini savunmuştur. Partilerde kadın kolları uygulaması üzerine de bir fikir birliği bulunmamaktadır.

Avrupa'daki uygulamalara baktığımızda; *hemen her ülkenin cinsiyet eşitliği üzerine bir düzenlemesi bulunmaktadır. Bazı ülkelerde Anayasa'da ya da Seçim Kanunu'nda detaylı düzenlemeler bulunurken bazı ülkelerde bu konu partilerin kendi iç düzenlemelerine bırakılmış durumdadır. Avrupa'nın büyük ve etkin partilerinin çoğunun yanı sıra Yeşiller gibi gittikçe güç kazanan küçük partiler de cinsiyet eşitliğini gözeten kurallar ve uygulamalar kullanmaktadır. Avrupa ülkelerinin düzenlemelerindeki belirgin fark, bazı ülkelerde meselenin seçim kanununda belirtilmesi ve buna göre zorunlu uygulamaların olması ile bazı ülkelerde partilerin kendi iç düzenlemelerine bırakılmasıdır. Kanunla düzenleyen ülkelerde maddeye uyulmadığı takdirde maddi ceza veya partinin hazine yardımının bir kısmını ya da tamamını alamaması gibi caydırıcı önlemler bulunmaktadır. Seçim kanunlarında cinsiyet eşitliğine ilişkin yükümlülüklere yer veren Avrupa ülkeleri Belçika, Fransa, İtalya, Yunanistan, İrlanda, Portekiz, İspanya ve Polonya. Belçika'da aday listelerinde cinsiyet eşitliği esası önemli ve kurala uyulmadığı takdirde seçim kurulları listesini reddetmektedir. Yunanistan'daki seçim kanununa göre herhangi bir seçim bölgesinin listelerindeki adayların en az üçte birinin diğer cinsiyetten olması gerekmektedir. İrlanda'da partilerin herhangi bir cinsiyetten aday oranları %30'un altındaysa, partiler kamu finansmanı haklarının %50'sini alamamaktadır. 2019 seçimlerinde kotanın %40'a yükseltilmesi planlanmaktadır. Diğer ülkelerde ise siyasi partilerde gönüllü cinsiyet kotaları bulunmaktadır. Bazı siyasi partiler, tüzüklerinde yaptıkları düzenlemelerle cinsiyet eşitliği sağlamaya çalışmaktadırlar. Bu ülkeler arasında Almanya, Lüksemburg, Hollanda, Avusturya, İsveç, İsviçre, Birleşik Krallık ve Çek Cumhuriyeti yer almaktadır.*

6. Seçim Sistemi toplumdaki farklı siyasi görüşleri Meclis'e yansıtmalı ve temsiliyeti sağlamalı

Türkiye, %10 seçim barajı ile dünyadaki en yüksek orana sahiptir. Bu kadar yüksek orandaki baraj, top-

lumdaki farklı siyasi görüş ve taleplerin mecliste ifade edilmisini engellemektedir. Demokratikleşme Paketi, varolan Seçim Sistemi'ne alternatif olarak iki sistem önermektedir, bunlardan birinde 5'li gruplandırmayla % 5 barajlı Daraltılmış Bölge Sistemi önerilmekte, diğerinde ise 0 barajlı Dar Bölge Sistemi önerilmektedir.



Katılımcıların Seçim Sistemi reformu alanındaki görüşleri ve yapılan tartışmalar, Anayasa'nın 67. Maddesi'nde de yer alan temsilde adalet ve yönetimde istikrar sağlanması çerçevesinde toparlanabilir.[9] Bu hususta en önemli belirleyicilerden olan seçim barajı[10] üzerine görüşler farklılaşsa da, hem uzmanlar, hem siyasi parti mensupları hem de sivil toplum kuruluşu üyeleri barajın düşürülmesi gerektiği konusunda hemfikirdir. Katılımcılar arasında genel eğilim %3-4-5 seviyesinde bir baraj belirlenmesi yönündedir.

Bir diğer görüş, barajın tamamen kaldırılıp Seçim Sisteminin dar bölge olarak düzenlenmesidir.

Seçim barajı Almanya, Belçika, Estonya, Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya'da %5, Avusturya, Bulgaristan, İtalya, Norveç, Slovenya ve İsveç'te %4, İspanya, Yunanistan, Romanya ve Ukrayna'da %3, Danimarka'da %2, Hollanda'da %0.67'dir (oyların 1/150'si). Dünyadaki en yüksek baraj ise Gürcistan'da %8, Rusya'da %7 olarak uygulanmaktadır.

Avrupa Konseyi'nin üye ülkelerinden karma sistem kullananların çoğu %4-5 arası bir baraj kullanmakta iken nispi temsil sistemi kullanan üyelerinin baraj oranı %3 ile %5 arasında değişmektedir. Avrupa Konseyi kararının önerisi ise, ülkelerin %3'ün üzerinde baraj kullanmaması yönündedir. [11]

7. Seçim Sistemi ve seçim bölgeleri seçmen iradesini yansıtmalı. Bölgeler şeffaf, kapsayıcı ve katılımcı bir süreçle belirlenmeli

Türkiye'deki mevcut Seçim Sistemi'nden dolayı milletvekillerinin seçim çevreleri arasında son derece eşitsiz bir dağılım söz konusudur. Bu da seçmenler arasında adaletsizlik ve bölgeler arasında temsil eşitsizliği yaratmaktadır. Ayrıca, geniş seçim çevreleri parti içi demokrasiyi zayıflatmakta, lider egemenliğini güçlendirmekte ve seçmenin milletvekilini izlemesini olanaksızlaştırmaktadır. Seçim bölgelerinin bir grubun çıkarını mecliste ön plana çıkarmaması gerekir, bu nedenle mecliste çoğunlukla belirlenecek seçim bölgeleri siyasi çıkarın ötesinde seçmen iradesinin eşit olarak meclise yansımasını sağlamak için gereklidir. Demokratikleşme paketi ile mevcut sisteminin yanı sıra önerilen 5'li gruplandırmayla % 5 barajlı Daraltılmış Bölge Sistemi ve 0 barajlı Dar Bölge Sistemi gündeme gelmiştir.

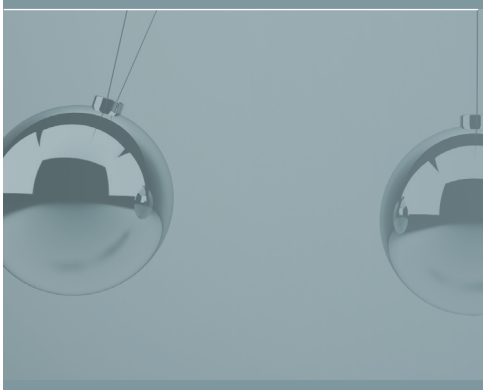
---

9 T.C. Anayasası, ilgili madde: (Ek fıkra: 23/7/1995-4121/5 md.) Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir. http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf, sayfa 12. İlgili kanunlar: Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun http://www.ysk.gov.tr/ysk/SecmenKaydi/298.htm, Milletvekili Seçimi Kanunu http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2839.pdf

10 Türkiye tüm dünyada en yüksek seçim barajını uygulamaktadır. Türkiye'yi %7 barajla Rusya takip ediyor. Venedik Komisyonu Raporu, Türkiye için bir şerh koysa da, %3-5 arası bir baraj önermektedir. http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)007.aspx

11 Avrupa Konseyi Kararı, No: 1705 (2010), http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=17808&lang=EN

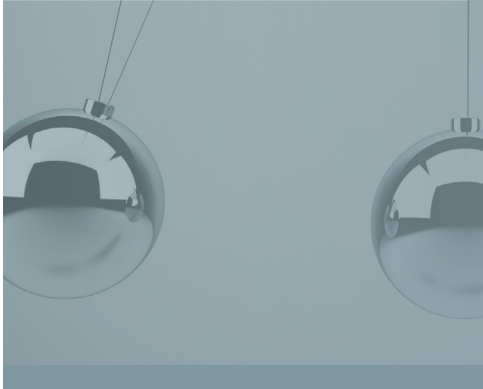
Katılımcı görüşlerinde de görülebileceği üzerine milletvekili seçmen ilişkisinin güçlendirilmesini üzerinde bir uzlaşma mevcuttur. Ancak, bunun hangi mekanizmalarla sağlanabileceğine ilişkin bir görüş birliği bulunmamaktadır. Ülke çapında tüm paydaşların katıldığı bir müzakere sürecine ihtiyaç duyulduğu açıktır.



Seçim Sistemi konusunda uzman görüşleri ve odak gruplardan çıkan görüşler farklılık gösterse de altı önemle çizilen ve ortaklaşılan husus temsiliyetin arttırılması gerektiği üzerinedir. Siyasi parti ve sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin çoğunluğu bölgelerin daraltılmasını önermesine rağmen, bölgelerin ne şekilde düzenleneceği üzerinde net bir fikir belirtilmemiştir. Ancak, Seçim Sistemi alanında yapılacak reformlarda, sistemin iyi işleyebilmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi konusunda da ortak öneriler bulunmaktadır.

Seçim sistemleri üzerine verilen görüşlere bakıldığında, nispi sistemde kalınması gerektiğini savunan katılımcılar, ülke genelindeki seçim barajının düşürülmesi gerektiğini belirtmiştir. Dar bölge sistemini öneren uzmanlar ise iki turlu bir sistem olması gerektiğini savunmuştur. Bu fikri ifade eden uzmanlara göre, bu yolla, sistemin en önemli problemleri arasında yer alan, milletvekili-seçmen bağının güçlendirilebileceği ve partilerde lidere bağlı yönetimin ve güçsüz milletvekilliğinin önüne geçilebileceği belirtilmiştir. Ancak Dar Bölge Sistemi üzerinde de sakıncalar ifade edilmiştir. Bunlar; a) nüfuzlu bir aday bölgesinde kendisini kolayca seçtirebilir, b) kadınlar gibi siyasette avantajlı olmayan kesimlerin aday gösterilmesi zor olur olabilir şeklindedir.

Seçim Sistemi ve bölgeler üzerine diğer bazı görüşler: a) dar bölge sisteminde güçlü adayların öne geçmesini engellemek için yığınsal oy kullanılabilir, b) milletvekili sayısı artırılıp, 50/100 milletvekili Türkiye genelinden seçilebilir, c) karma sistem uygulanabilir, d) seçim süreci yargı denetiminde yürütülmeli, e) partiler arası seçim ittifakının önü açılmalı (katılımcıların çoğu bu görüşte), f) koalisyonların kaçınılması gereken bir alternatif olduğu fikri aşılmalı, uzlaşma kültürü gelişmeli şeklindedir.[12]



Katılımcılar arasında seçimlerin yargı denetiminde ve Yüksek Seçim Kurulu'nca (YSK) yönetilmesi konusunda bir mutabakat bulunmaktadır. Fakat aynı zamanda bazı katılımcılar a) YSK'nın yetkilerinin yeniden tanımlanması, b) mümkün olduğunca olası sorunların YSK inisiyatifiyle değil, kanunun düzenlediği kurallarca çözülmesi, c) YSK kararlarına yargı yolunun açılması, d) il, ilçe Sandık Kurullarının oluşumu, oy sayımı, zaptı, duyurulması, bilgilerin paylaşımları gibi teknik konularda yeniden düzenlemeler gerektiğini ifade etmiştir.

12 Seçim Sistemlerinin özellikleri karşılaştırılması için bknz. CD- uzun rapor / ekler

Dünyadaki örneklere baktığımızda, *seçim sistemleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Birleşik Krallık'taki tek turlu basit çoğunluk sisteminde dar bölgede çok sayıda partili ya da bağımsız adayın girdiği seçim yarışında, tek bir oy farkı ile olsa dahi en fazla oyu alan seçimi kazanmaktadır. Bu koşulların genellikle parti hükümetine yol açmasına rağmen, günümüzde İngiltere'de koalisyon hükümeti bulunmaktadır.*

- *ABD tek üyeli Dar Bölgeli Seçim Sistemine sahiptir. Bu sistemin bir diğer adı da "kazanan-her şeyi-alır". Bu sistemde ikinci veya üçüncü partiler hiçbir sandalye alamadığı için daha küçük ve azınlık partilerinin temsili neredeyse imkansızdır. Ancak, meclis seçimleri için belirlenen bölgeler küçük olduğu için adaylar seçmen bağı güçlüdür.*
- *Fransa'da ise iki turlu dar bölge sistemi bulunmaktadır. Birinci tura tüm partiler katılırken ikinci turda birinci turda en fazla oyu alan iki aday, bazen üç aday, yarışırken, ikinci turda partiler sağ ve sol diye ikiye ayrılıp diğer partilerle ittifak oluşturmaktadır.*
- *Bugün Avrupa Birliği üye ülkelerinin büyük çoğunluğu ve Türkiye, parti listeli nispi temsil seçim sistemine sahiptir. AB üye ülkelerinden Avusturya, Belçika, Hırvatistan, Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Yunanistan, Letonya, Lüksemburg, Hollanda, Polonya, Portekiz, Slovakya, Slovenya ve İsveç'te parti listeli oransal temsil seçim sistemi uygulanmaktadır. Çoğunluğunda d'Hondt metodu kullanılırken, bazılarında Hare ve Sainte-Lague metodları da kullanılmaktadır.*
- *İrlanda ve Malta'da uygulanan bir nispi temsil şekli de devredilebilir tek oy sistemidir. Bu sistemde seçmenlerin bir oy hakkı vardır, ancak seçmen adayları tercihine göre sıralayabilir.*
- *Karma seçim sistemine sahip Almanya'da her seçmen iki oya sahiptir. Bunların ilki doğrudan milletvekilini seçerken, Meclis'in diğer yarısı, siyasi partilerin seçmene sunduğu eyalet listelerinden seçilmektedir.*



Reform Önerileri

Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi'nin kapsamlı bir şekilde yeniden düzenlenmesi Türkiye'nin demokratikleşmesi için önemli bir adım olduğu gibi yeni reformların yapılmasının da önünü açacaktır. Tüm siyasi ve sivil aktörler için reformlar üzerinde görüş birliği bulunması mühimdir. Aşağıda reformların içeriği ve sürecin nasıl işlemesi gerektiği üzerine önerilerimizi bulabilirsiniz:

Öneri 1. Eş Zamanlı ve Birbirini Tamamlayan Reformlar Uygulamaya Konmalı

Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi, Anayasa ile uyumlu bir şekilde ve eş zamanlı olarak, birbirini tamamlayacak biçimde ve uluslararası ilkeler doğrultusunda reforme edilmelidir. Ancak Anayasa'nın 67. maddesinde[13] bulunan, "Seçim Kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir" ifadesi, bir çok katılımcının da belirttiği gibi, uygulamada demokrasinin ve çoğulculuğun önüne geçecek bir çerçeve sunmaktadır. Dolayısıyla, reformların bütüncül bir perspektiften yapılması düşüncesinden hareketle, Anayasa'nın siyasi parti ve seçim sistemini ilgilendiren maddelerinin de demokratik uygulamaları ve çoğulculuğu teşvik edecek şekilde yeniden düzenlenmesi gereklidir.

Öneri 2. Reformlar Yapılırken Katılımcı ve Şeffaf Bir Süreç İşletilmeli

Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi'ni reforme edeceğimiz sürecin nasıl yürütüldüğü demokratikleşme için önem taşımaktadır. Sürecin sağlıklı işleyebilmesi için ise kapsayıcılık, katılım, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin uygulanması gerekmektedir.

Süreç, mümkün olan en geniş şekilde paydaşları kapsamalıdır. Reformların demokratikleşmeye hizmet edebilmesi için, siyasi partilerin ve adayların talepleri de, seçmenlerin talepleri de sürece yansıtılmalıdır. Sürecin farklı fikirlerin özgürce ifade edilebildiği bir platformda

13 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf

yürütülüp, reformların genel mutabakatla belirlenmesi gerekmektedir.

Siyasi partilerin, farklı grupların temsili gözetilerek bir araya gelecek olan yurttaşlarla şeffaf bir istişare süreci için bir araya gelmeleri, reformların uygulanabilmesi ve kabul görmesi için önem taşımaktadır.

Karar alma süreçlerinin şeffaf olması için, karar vericiler:

1. Süreç için belirlenen ilkeleri, kuralları ve prosedürleri kamuoyu ile paylaşmalı;
2. Çalışmalarına ve sürece ilişkin güvenilir, yeterli bilgiyi ve çalışma takvimlerini düzenli olarak kamuoyu ile paylaşmalı;
3. Süreç boyunca hangi birey, kurum ve örgütlerden görüş alındığı hakkında kamuoyuna güvenilir bilgi aktarmalı;
4. Tüm yurttaşların bilgiye ulaşabilmesini sağlamalıdır.

Karar alma süreçlerinin katılımcı olması için, karar vericiler:

1. Görüş alma süreci başlamadan önce, yurttaşları bilgilendirmeli;
2. Görüş alma süreci başlamadan önce, sürece ilişkin planlama yapmalı ve bu planı kamuoyuyla paylaşmalı;
3. Görüş alma sürecinin şeffaf olmasını sağlamalı;
4. Görüş alma sürecinin kapsayıcı ve erişebilir olmasını sağlamalı;
5. Yurttaşların görüş alma sürecine katılmaları ve hazırlık yapmaları için onlara yeterli zamanı vermeli;
6. Görüş alma sürecinin sonunda görüş verenlere geri bildirimde bulunmalıdır.

Öneri 3. Reformlar Yapılırken Yönetim Sistemi-Seçim Sistemi İlişkisi Göz Önünde Bulundurulmalı

Reformlar yapılırken, seçim sistemi ile yönetim sistemi ilişkisini göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Çalışmamızda yer alan

öneriler parlamenter sistemde kalınacağı varsayımı üzerine hazırlanmıştır. Fakat, Türkiye'de herhangi bir sistem değişikliği yapılması ihtimali, seçim sistemiyle birlikte ele alınmalıdır.

Öneri 4. Yeni Anayasa Süreci Canlı Tutulmalı

Çalışmamızda belirttiğimiz gibi, Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi reformunda kurumların düzenlenmesi kadar uygulamanın düzgün işlemesi ve yurttaşlar tarafından içselleştirilmesi de önem taşımaktadır. Bu nedenle, reformların hangi normlar etrafında düzenleneceğinin Anayasa'da belirtilmesi gerekmektedir. İfade özgürlüğü ve örgütlenme özgürlüğünün anayasada garanti altına alınması hem demokratikleşme için hem de reformların işleyişi için gereklidir. Yeni anayasa çalışmaları durma noktasına gelmiş olmakla beraber çalışmaların sürdürülmesi ilerleme açısından önemli bir role sahiptir. Fakat kısa vadede yeni anayasa yapılması mümkün olmasa bile, Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi reformu her halükarda demokratikleşme için kritik adımlar arasında yer almaktadır.

Öneri 5. Temsiliyet Sağlanmalı

Seçim sistemi alanında yapılacak reformlarda göz önünde bulundurmamız gereken nokta, önerilecek seçim sistemi gerek ülke barajı gerekse seçim bölgelerinin sorunlu dağılımı nedeniyle karşı karşıya olduğumuz ciddi temsiliyet sorununu çözdüğü ölçüde başarılı olacağıdır. Önerilerimiz bu husu göz önünde bulundurularak oluşturulmuştur.

- Türkiye'de temsiliyette adaletli olan çoğulcu bir sisteme ihtiyaç duyulmaktadır. Ülkenin birçok katman ve eksende yer alan farklılıklarının bir arada olabileceği ortak yaşamın kurallarını yeniden tanımlamak gerekmektedir.
- Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Sistemi, farklı talep ve görüşlerin Meclis'e yansıması amacına hizmet etmelidir. Bu bağlamda, varolan nispi sistemin barajın %3-4-5'e çekilmesi yoluyla korunması, hem uygulamada sorun yaratmayacaktır, hem de temsiliyetin artması için çok önemli bir

adımdır. Günümüz bağlamında yapılabilirliği en uygun reform budur.

- Dar Bölge Sistemi ancak iki turlu ve sıfır barajla uygulanırsa demokratikleşmeye hizmet edebilir. Fakat, merkezi yönetimin güçlü olması sistemin işleyişine engel olan en önemli sorunu oluşturmaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, dar bölge sisteminin ön koşuludur.
- Daraltılmış Bölge Sistemi'nin sağlıklı işleyebilmesi için her seçim çevresinin çıkaracağı milletvekili sayısının alt sınırı ve üst sınırının belirlenmesi gerekmektedir. Alt sınır 5 veya 6, üst sayı 10-14 olarak sınırlanmalıdır. Seçmenlerin 14'ten fazla adayı tanıyabilmesi zorlaşmakta, 5'ten daha az milletvekili sayısı da nispi temsilin uygulanmasını güçleştirmektedir. Ayrıca, seçim bölgelerinin belirlenmesinde de geniş mutabakat aranması gerekmektedir.
- Şu anki seçim çevresi tanımı etkin, demokratik ve katılımcı değildir. 300 Nüfuslu köy ve mahalle ile 80 bin nüfuslu bir İstanbul mahallesi aynı idari tanıma ve benzer muhtarlık/ihtiyar heyeti seçimleri uygulamasına tabidir. Çevrelerin nüfusa göre ve coğrafi ve sosyolojik kompozisyonları da göz önünde bulundurularak tekrar düzenlenmesi gerekmektedir.
- Kadınların siyasete katılımının arttırılması için özendirici yöntemler geliştirilmesi gerekmektedir.

Öneri 6. Yerel Yönetimler Güçlendirilmeli

- Türkiye'de merkeziyetçiliğin çok güçlü olması hem partilerin demokratikleşmesi adına hem de seçmen milletvekili bağının güçlendirilmesi açısından önemli bir sorun teşkil etmektedir. Dar Bölge Seçim Sistemi ancak yerel yönetimler güçlü olursa işleyebilir. Mevcut idari yapı içerisinde dar bölge sisteminin uygulanması, bölgecilik yapan, ülkenin genel konularıyla ilgilenmeyen adayların seçilmesine yol açacaktır. Seçmen oy verirken adayın merkezle ilişkisini dikkate almaya devam edecektir. "Yerinden demokratik yönetim" düzenine geçmemiz, merkeziyetçilikten kurtulmamız gerekmektedir.

- Yerinden yönetim sisteminin birkaç yıl uygulanması sonrasında Dar Bölge Seçim Sistemi'ne geçiş ancak mümkün olabilir. Tersi bir uygulama, Meclis'e yerel sorunlarını ve düşüncelerini izlemek üzere seçilmiş vekillerin, parti merkez idaresinin getirdiği genel meselelere karar vermesi sonucunu doğuracaktır. Bu ise hem lider hakimiyetini destekleyecek hem de yasama organını yozlaştıracaktır.

Öneri 7. Parti Adayları Belirlenirken Ön Seçim Yapılmalı

- Parti içinde lider oligarşisini engelleyen bir sistem kurulmalıdır.
- Seçmen-milletvekili bağının kuvvetlenmesi, parti üyelerinin ve seçmenlerin fikirlerini parti yoluyla ifade edebilmesi ve milletvekillerini davranışlarından sorumlu tutabilmesi için ön seçim mekanizması önemli araçlardan birini teşkil etmektedir.
- Partinin herhangi bir düzeydeki aday adayları o kademe kongresinin onayına sunulmalıdır.

Öneri 8. Partiler Hesap Verebilmeli

Parti finansmanının denetlenebilir, şeffaf ve hesap verilebilir olması gerekmektedir.

Öneri 9. Partiler Özgürce Örgütlenebilmeli

- Siyasi Partiler Kanunu'nda üye kayıt sistemi ile ilgili önemli değişiklikler yapılması ve üyelik haklarının güvence altına alınması gerekmektedir. Siyasi haklarını kullandığı için partiden ihraç edilen üyenin mahkemeye başvuru hakkı olmalıdır.
- Örgütlenme tek tip olmamalıdır.
- Parti üyelerini nasıl yöneteceğini her parti kendi belirlemelidir.
- Örgüt kongrelerinin olağanüstü toplanması için gerekli imza sayısı azaltılmalıdır.
- Parti politikaları belirlenirken, örgüt uçlarının görüşü alınması zihniyeti benimsenmeli ve kurallaştırılmalıdır.
- Parti politikaları ve program maddeleri örgüt kongrelerine sunulmalı, üst kongrede görüşülmeli ve genel kongre alt birim kongrelerinin kabul ettiği metinleri tartışmalıdır.



Katılımcılar

Uzman Grubu Katılımcıları

Prof. Dr. Ali Yaşar Sarıbay, Uludağ Üniversitesi Öğretim Üyesi
Bekir Ağırdır, KONDA Araştırme ve Danışmanlık Genel Müdürü
Ertuğrul Yalçınbayır, Eski Başbakan Yardımcısı
Erol Tuncer, Toplumsal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı Başkanı
Prof. Dr. Ersin Kalaycıoğlu, Sabancı Üniversitesi Öğretim Üyesi
Prof. Dr. Fatmagül Berktay, İstanbul Üniversitesi Öğretim Üyesi
Prof. Dr. Fuat Keyman, Sabancı Üniversitesi Öğretim Üyesi, İstanbul Politikalar Merkezi (İPM) Direktörü
Hasan Korkmazcan, Türk Parlamenterler Birliği Başkanı
Prof. Dr. Kamil Yılmaz, Koç Üniversitesi Öğretim Üyesi
Doç. Dr. Mehmet Ö. Alkan, İstanbul Üniversitesi Öğretim Üyesi
Prof. Dr. Nihal İncioğlu, İstanbul Bilgi Üniversitesi Öğretim Üyesi
Prof. Dr. Serap Yazıcı, İstanbul Şehir Üniversitesi Öğretim Üyesi
Prof. Dr. Serpil Sancar, Ankara Üniversitesi Öğretim Üyesi
Prof. Dr. Seyfettin Gürsel, Bahçeşehir Üniversitesi Öğretim Üyesi
Tarhan Erdem, KONDA Araştırme ve Danışmanlık Yönetim Kurulu Başkanı, CHP Eski Milletvekili
Dr. Tarık Ziya Ekinci, Siyasetçi ve yazar

Siyasi Parti Temsilcileri Grubu Katılımcıları

Altan Tan, Barış ve Demokrasi Partisi Diyarbakır Milletvekili
Bekir Bozdağ, Başbakan Yardımcısı, Adalet ve Kalkınma Partisi Yozgat Milletvekili
Bülent Tezcan, Cumhuriyet Halk Partisi Genel Başkan Yardımcısı Aydın Milletvekili
Hasip Kaplan, Barış ve Demokrasi Partisi Şırnak Milletvekili
Prof. Dr. Hikmet Sami Türk, Demokratik Sol Parti Genel Başkan Yardımcısı Eski Adalet Bakanı
Oktay Öztürk, Milliyetçi Hareket Partisi Genel Başkan Yardımcısı Erzurum Milletvekili
Sadullah Ergin, Adalet Bakanı, Adalet ve Kalkınma Partisi Hatay Milletvekili
Süleyman Soylu, Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkan Yardımcısı

Siyasi Partiler Odak Grubu Toplantısı Katılımcıları

Abdülhamit Gül, Adalet ve Kalkınma Partisi Merkez Karar Yönetim Kurulu Üyesi
Ahmet Gürhan, Büyük Birlik Partisi Genel Başkan Yardımcısı
Ayşe Çelik, Hak ve Özgürlükler Partisi Genel Başkan Yardımcısı
Ayşe Jale Ağırbaş, Demokratik Sol Parti Genel Başkan Yardımcısı
Faruk Bal, Milliyetçi Hareket Partisi Konya Milletvekili
Ferdan Ergut, Yeşiller ve Sol Gelecek Partisi Genel Başkanı
Hilmi Bilgin, Adalet ve Kalkınma Partisi Sivas Milletvekili
Hüseyin Ergün, Sosyal Demokrat Parti Genel Başkanı
Kürşat Ergün, Milliyetçi Hareket Partisi Sivas İl Başkanı
Murat Çolak, Saadet Partisi Genel İdare Kurulu Üyesi
Ömer Ak, Demokrat Parti Genel İdare Kurulu Üyesi
Sinem Coşkun, Barış ve Demokrasi Partisi Parti Meclisi Üyesi

Kadın Örgütleri ve Siyasi Partilerin Kadın Kolları Odak Grubu Toplantısı Katılımcıları

Ayşe Çelik, Hak ve Özgürlükler Partisi Genel Başkan Yardımcısı
Betül Yarar, Yeşiller ve Sol Gelecek Partisi Merkez Yürütme Kurulu Üyesi
Fatma Bostan Ünsal, Başkent Kadın Platformu Kurucusu
Fezal Gülfidan, Kadın Adayları Destekleme Derneği Yönetim Kurulu Üyesi
Gönül Erdal Dağıstanlı, Milliyetçi Hareket Partisi Kadın Kolları Üyesi
Dr. Hülya Demirdirek, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Rusya Merkezi Direktörü
Meral Kirişçioğlu, Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Merkez Kadın Kolları Başkan Yardımcısı
Müjge Küçükkeleş, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Araştırma Asistanı
Nurten Bozkurt, Cumhuriyet Halk Partisi Kadın Kolları Genel Sekreteri
Özlem Ekşi, İnsan Hakları ve Mazlumlar için Dayanışma Derneği Üyesi
Selda Tandoğan Demirel, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Adıyaman Kadın Girişimciler Kurulu Başkanı
Serpil Dadaşoğlu, Milliyetçi Hareket Partisi Kadın Kolları Üyesi
Zuhal Esen, Türk Kadınlar Birliği Yönetim Kurulu Üyesi

Sivil Toplum Kuruluşları Odak Grubu Toplantısı Katılımcıları

Doğan Duman, Kafkas Dernekleri Federasyonu Genel Başkan Yardımcısı
Enver Sezgin, Yeni Anayasa Platformu Kurucusu
Fatih Demirci, Genç Siviller Hareketi Derneği Koordinatörü
Fatma Bostan Ünsal, İnsan Hakları ve Mazlumlar için Dayanışma Derneği Genel Başkan Yardımcısı
Fermani Altun, Dünya Ehl-i Beyt Vakfı Genel Başkanı
Hasan Seymen, Kafkas Dernekleri Federasyonu Genel Başkan Yardımcısı
Pınar Çanga, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Demokratikleşme Programı Proje Asistanı
Şanar Yurdatapan, Düşünce Suçuna Karşı Girişim Kurucusu
Şenel Karataş, İnsan Hakları Derneği Merkez Yürütme Kurulu Üyesi
Yüksel Çengel, Marmara Grubu Stratejik ve Sosyal Araştırmalar Vakfı Yönetim Kurulu Üyesi

Yazılı Görüşlerini Sunan Sendika ve Meslek Örgütleri Odak Grubu Katılımcıları

Dr. Arzu Çerkezoğlu, Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Genel Sekreteri
Ecz. Erdoğan Çolak, Türk Eczacıları Birliği Genel Başkanı
Av. Hakan Yıldız, Hayat ve Hukuk Derneği İnsan Hakları Kurulu Başkanı
Kani Beko, Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Genel Başkanı
Lütfi Şenocak, Demokratik Sendikalar Konfederasyonu Genel Başkanı
Mahmut Arslan, Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu Genel Başkanı
Av. Mehmet Aysan, Hayat ve Hukuk Derneği Genel Sekreteri
Nurettin Kınık, Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası Genel Örgütlenme Sekreteri



Kaynaklar

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, http://turkish.turkey.usembassy.gov/media/pdf/abd-anayasasi.pdf

Aldrich, J. H. (1995). Why Parties?, Chicago: The University of Chicago Press.

Avrupa Konseyi Kararı, No: 1705 (2010), http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=17808&lang=EN

Auer, A. and Bützer, M. (eds.). (2001). Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience, Aldershot: Ashgate.

Bourne, A. K. (2012). "Democratisation and Illegalisation of Political Parties in Europe", Leiden Üniversitesi Party Law in Modern Europe Çalışma Notu: 7, Şubat, http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0711.pdf

Cox, G. (1997). Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems, Cambridge: Cambridge University Press.

Diamond, L. and Plattner, M. F. (eds.). (2006). Electoral Systems and Democracy, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Duverger, M. (1964). Political Parties: The Organization and Activity in the Modern State, London: Routledge.

Dünya Bankası, "Ulusal parlamentolardaki kadın sandalye sayılarının oranları" http://data.worldbank.org/indicator/SG.GEN.PARL.ZS

Erdoğan, M. ve Yazıcı, S. (eds.). (2011). TESEV Anayasa Komisyonu Raporu: Türkiye'nin Yeni Anayasasına Doğru, TESEV Yayınları: İstanbul.

European Parliament. (2011). Electoral Systems: The Link Between Governance, Elected Members and Voters, DG EXPO – European Parliament: Brussels.

http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/Electoral-systems-LR-for-WEB.pdf

Farrell, D. M. (1997). Comparing Electoral Systems, London: Prentice Hall.

Freedom House, http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/turkey, Economist Intelligence Unit Democracy Index

Gallagher, M., and Mitchell, P. (eds.). (2005). The Politics of Electoral Systems Oxford: Oxford University Press.

Göksel, T. ve Çınar, Y. (2011). Mevcut Seçim Sisteminin İyileştirilmesine Yönelik Sayısal Analizler ve Politika Önerileri, TEPAV Yayınları: Ankara. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1319107851-7.Mevcut_Secim_Sisteminin_Iyilestirilmesine_Yonelik_Sayisal_Analizler_ve_Politika_Onerileri.pdf

Gunther, R., Montero, J. R. and Linz, J. (eds.). (2002). Political Parties: Old Concepts and New Challenges, Oxford: Oxford University Press.

Gürsel, S. (2013). TÜRKİYE İÇİN YENİ SEÇİM SİSTEMİ ÖNERİSİ: Temsil, Meşruiyet ve Koalisyon sorunları ışığında alternatif seçim sistemlerinin analizi, BETAM: İstanbul.

Hikmet. S. T. ve Tuncer, E. (eds.). (2005). Türkiye için Nasıl Bir Seçim Sistemi?, TESAV Yayınları: Ankara.

International IDEA. Democratic Assessment: The Basics of the International IDEA Assessment Framework. http://www.idea.int/publications/sod/upload/demo_ass_inlay_eng_L.pdf

IPU (Inter-Parliamentary Union), "Ulusal Parlamentolardaki Kadınlar" http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm.

İstanbul Politikalar Merkezi (İPM). (2012). Anayasa Reformu Aracılığı ile Türkiye'nin Denge ve Denetleme Sisteminin Güçlendirilmesi, İPM: İstanbul.

Janda K. (2005). Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Adopting Party Law, Washington: National Democratic Institute for International Affairs. http://www.ndi.org/files/1948_polpart_janda_110105.pdf

Kalaycıoğlu, E. ve Kağnıcıoğlu, D. (eds.). (2011). Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No. 2391, Anadolu Üniversitesi: Eskişehir.

Kentel, L., Köker L. ve Genç, Ö. (eds.). (2012). Yeni Anayasa Sürecini İzleme Raporu 1: Ekim 2011-Ocak 2012, TESEV Yayınları: İstanbul.

Keyman, F. ve Kemahlıoğlu, Ö. (eds.). Türkiye'de Demokrasi Algısı, İPM: İstanbul.

Landman, T. (2008). Assessing the Quality of Democracy: An Overview of the International IDEA Framework, Stockholm: International IDEA. http://www.idea.int/publications/aqd/upload/AssessingOverviewWeb.pdf

Lijphart, A. (1994). Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990, Oxford: Oxford University Press.

Merloe, P. (2008). Promoting Legal Framework for Democratic Elections, Washington: National Democratic Institute for International Affairs. http://www.ndi.org/node/14905

Molenaar, F. (2010). "Party Law in Modern Europe: The Development of European Standards on Political Parties and their Regulation", Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, No. 4.

http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0410.pdf

Nichols, R. F. (1967). The invention of the American Political Parties. Macmillan.

Norris, P. (2004). Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior, Cambridge: Cambridge University Press.

Party Law in Modern Europe Database, http://www.partylaw.leidenuniv.nl/

Powell, B. (2000). Elections as Instruments of Democracy, New Haven: Yale University Press.

Quota Project Database, http://www.quotaproject.org/

Scarrow, S. (2005). Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Implementing Intra-Party Democracy, Washington: National Democratic Institute for International Affairs.



http://www.ndi.org/files/1951_polpart_scarrow_110105.pdf

Taagepera, R. (1989). Seats and Votes: The Effects and Determinations of Electoral Systems, Yale University Press.

The Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2012 https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12

The Guardian, 12 Temmuz 2013, "A primary solution to widening Labour party democracy", http://www.theguardian.com/politics/2013/jul/12/primary-solution-labour-party-democracy

Tuncer, E. (2011). Seçim 2011 – 12 Haziran 2011 Milletvekili Genel Seçimleri – Sayısal ve Siyasal Değerlendirme, TESAV Yayınları: Ankara.

Tuncer, E. (2007). Seçim 2007-22 Temmuz 2007 Milletvekili Genel Seçimleri Sayısal ve Siyasal Değerlendirme, TESAV Yayınları: Ankara.

Tuncer, E. (2002). Osmanlı'dan Günümüze Seçimler (1877 – 1999), TESAV Yayınları: Ankara.

Tuncer, E. (1999). Seçim 1999 - 18 Nisan 1999 Milletvekili Genel Seçimleri Sayısal ve Siyasal Değerlendirme, TESAV Yayınları: Ankara.

Tuncer, E., Kasapbaş, C. ve Tuncer, B. (eds.). (2003). Seçim 2002 – 3 Kasım 2002 Milletvekili Genel Seçimleri Sayısal ve Siyasal Değerlendirme, TESAV Yayınları: Ankara.

Tuncer, E. ve Danacı, N. (eds.). (2003). Çok Partili Dönemde Seçimler ve Seçim Sistemleri, TESAV Yayınları: Ankara.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf

Türkiye Cumhuriyeti Milletvekili Seçmen Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2839.pdf

Türkiye Cumhuriyeti Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun, http://www.ysk.gov.tr/ysk/SecmenKaydi/298.htm

Türkiye Cumhuriyeti Siyasi Partiler Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2820.pdf

Uçum, M. ve Genç, Ö. (eds.). (2012). Yeni Anayasa Sürecini İzleme Raporu 2: Şubat 2012-Haziran 2012, TESEV Yayınları: İstanbul.

Venedik Komisyonu Raporu, http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)007.aspx

Venedik Komisyonu, "Siyasi Partilerin Yasaklanması ve Kapatılmasına İlişkin Yol Gösterici İlkeler" 10 Ocak 2000, http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2000)001-e.aspx.

Ware, A. (1996). Political Parties and Party Systems, Oxford: Oxford University Press.

Yüksek Seçim Kurulu, http://www.tuik.gov.tr.

Grafik Tasarım: **Zinnur VAPUR** */ www.adlinestrategy.com*

Türkiye'nin
Demokratikleşmesi
için Kapsamlı bir Siyasi
Parti ve Seçim Sistemi
Reformu Önerisi

www.ipc.sabanciuniv.edu/tr

İPM | IPC
İSTANBUL POLİTİKALAR MERKEZİ
SABANCI ÜNİVERSİTESİ KAMPUSU
ISTANBUL POLICY CENTER
AT SABANCI UNIVERSITY