

PAPER DETAILS

TITLE: Seçim Barajlari ve Siyasal Sonuçlari

AUTHORS: Yavuz SABUNCU

PAGES: 191-197

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/939249>

Seçim Barajları ve Siyasal Sonuçları

*Prof. Dr. M. Yavuz SABUNCU**

Seçim barajlarının siyasal sonuçlarına ilişkin değerlendirme yapmanın bazı metodolojik zorlukları var. Her şeyden önce, böyle bir değerlendirme girişimi, pek çok sosyal/ekonomik/kültürel faktörün çapraz etki yaptığı siyasal yaşama ilişkin olgu ve süreçleri, zaten tam ölçülemeyen öteki faktörlerin etkisi yokmuş gibi ele almayı ve seçim sisteminin yalnızca “bir tek” unsurunun etkisine yönelik bir yalıtılamayı zorunlu kılıyor. İkinci olarak da, eğer kapsamlı bir anket çalışmasına yönelmiyorsa, seçim barajlarının doğurduğu siyasal sonuçları önceki seçim sonuçlarına bakarak ölçmek tek uygulanabilir yöntem olarak ortaya çıkıyor. Dolayısıyla, yapmaya çalışacağım bu değerlendirmenin daha başından metodolojik bakımdan tartışılabilir boyutları olduğunu ve sınırlarını da bu çerçeve içinde ele almak gerektiğini belirtmek isterim.¹

* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi

¹ Bu çalışmada konuyu milletvekili seçimlerinde uygulanan seçim barajlarıyla ilgili olarak ele almaktayız. Yeni yasal düzenlemelerle yetkileri genişletilen/genişletilecek olan yerel yönetim seçimleriyle ilgili yasal düzenlemeler ayrıca ele alınmalıdır. Yine de bu bağlamda bir iki noktaya değinmek isterim. Bilindiği gibi bu yönetimlerden İl Genel Meclisleri üye sayısı ilçeler temel alınarak saptanmakta ve bu nedenle nüfusun bu meclisler içindeki temsili -küçük ilçeler lehine olmak üzere- adaletsiz bir biçimde gerçekleşmektedir. İl yönetimlerin yetkilerinin ve mali kaynaklarının artmasıyla birlikte, bu temsil biçiminin demokrasiye uymayan boyutları daha açık bir biçimde ortaya çıkacaktır. İkinci husus ise, il genel meclisleri ve belediye meclisleri seçimlerinde, — yanlış olarak — baraj denilen, ama partilerin oylama sonucu ortaya çıkan ve üyelik kazanmada önem taşıyan “oy oranlarını” değiştirdiği için herhangi bir barajdan çok daha kabul edilmez sonuçlar veren “%10 oy eksiltmeli” sistem mutlaka değiştirilmelidir. 2004 seçimlerinde %41,6 oy alan AKP İGEM üyeliklerinin %71’ini kazanmış, ikinci parti olan CHP ise %18,2 ile İGEM üyeliklerinin %12,2 sini elde edebilmiştir. Dolayısıyla bu sistemin, değil orta büyüklükte partileri, ülkenin ikinci partisinin bile yerel yönetim meclislerinden tasfiye edilmesi sonucunu verebileceğini unutmamak gerekir.

Seçim barajlarını ele alırken iki çeşit barajdan söz edilebileceğinden başlamak gerekiyor. lke çapında ve seçim çevresi düzeyinde barajlar. Seçim evresi barajı dendiğı zaman da karşımıza farklı durumlar çıkıyor. Bunlardan bir tanesi 1961, (1983) ve 1987 seçimlerinde uygulanan -bir seçim çevresinde kullanılan geçerli oyların o seçim çevresinden seçilecek ye sayısına bölünmesiyle elde edilen- basit seçim çevresi barajıdır. Bu baraj seçim çevrelerinin büyüklüğüne göre değişiklik göstermekte ve seçim çevreleri küçüldükçe çok yüksek oranlara tırmanabilmektedir. 104 seçim çevresinde uygulanan 1987 seçimlerinde en düşük baraj %20 (267 MV) olmakta, %25 (72 MV) ve %33,3 (105 MV) düzeyinde oluşan seçim çevresi barajları seçim sistemine hakim olmaktadır. 1991 seçimleri ise, bu basit seçim barajının yerine doğrudan yasa tarafından konulan %20 (323 MV) ve %25’lik (127 MV) barajlar ile yapılmıştır. 1995 yılında bir hayli maceralı seçim sistemi değişiklikleri sonrası Anayasa Mahkemesinin iptal kararı ile basit seçim çevresi barajı kalkmıştır. Gerek basit seçim barajının gerekse yasa ile saptanmış seçim çevresi barajının seçim ve temsil ilkesi bakımından bir hayli garip sonuçlar verebildiğı biliyoruz. Bu bakımdan örnek olarak 1987’de Van ilinde %25 oy alan partinin beş milletvekilliğinin tümünü kazanması ile 1991 seçimlerinde İstanbul’da %27,5 oy alan partinin 50 milletvekilliğinden 33 tanesini kazanması verilebilir.

Seçim barajlarının siyasal yaşama iki tür etki yapabildiğini söylemek yanlış olmaz. Bunlardan birincisini bu barajların “kurumsal” sonuçları olarak ele alabilir, ötekini ise “davranışsal” olarak ortaya çıkan ya da çıkarması muhtemel sonuçlar olarak niteleyebiliriz. Barajların yasama organındaki sandalye dağılımına yapacağı kısa vadeli etkiler ile siyasal parti yaşamında doğuracağı orta-uzun vadeli sonuçlar, birinci grup etkiler arasında sayılabilir. İkinci grup etkilerin ise, uygulanan baraj ya da barajların sonucu olarak seçmenlerin oy kullanma davranışlarında uzun vadede gözlemlenebilecek değişiklikler olarak ele alınması mümkündür.² Kuşkusuz birinci grup etkileri “yakalamak” daha kolay iken, ikinci grup etkiler bakımından değerlendirmeler, daha uzun vadeli ve ampirik verilere dayalı olarak yapılması gerektiğı için, daha “bulanık ve öznel” olabilecektir.

Türkiye’de geçmişte uygulanmış olan basit seçim çevresi barajları ve halen seçim çevresi büyüklüğüne bağlı olarak ortaya çıkan “fiili” barajların, parlamentodaki ye dağılımı bakımından büyük önem taşımasına karşın, “seçim barajlarının etkileri” denildiğı zaman, öncelikle tartışılması gerekenin

² Ayrıca bkz. Emre Erdoğan, Seçim Sistemleri ve Siyasal Sonuçları, İstikrar ve Temsiliyet, 1999, <http://www.urbanhobbit.net>.

%10'luk "ülke seçim barajı" olduğuna kuşku yoktur. Ben de değerlendirmemi esas olarak bu çerçevede yapacağım.

Dolayısıyla, bu çalışmada, ülke seçim barajını Anayasada yer alan "yönetimde istikrar" ve "temsilde adalet" ilkeleri bakımından ele almaya ve sözünü ettiğim iki etki biçimi açısından değerlendirmeye çalışacağım. Bu arada, tüm değerlendirmelerimde, pek "özel" düzenlemelerle yapılan ve "serbest seçim" olarak nitelendirilmesi mümkün olmayan 1983 seçimlerinin değerlendirme dışı bırakılacağını da belirtmek isterim.

Ülke seçim barajı ile ulaşılmak istenen ve tümü "istikrar" ile bağlantılı ele alınması mümkün olan amaçları, şöyle sıralayabiliriz:

a. Parlamentoda bir tek parti çoğunluğu sağlamak, böylece uzun süre görev yapabilecek istikrarlı hükümetlerin kurulmasını sağlamak;

b. Bu olmazsa bile parlamentodaki parti sayısını sınırlayarak parçalanmış bir parlamento yapısının oluşumunu engellemek;

c. Ülke barajını geçmenin zor olması nedeniyle çok sayıda siyasal partinin kurulması ve seçimlere girmesine yol açabilecek siyasal etkileri en aza indirmek;

d. Daha önceki dönemlerde örneği olmamakla birlikte, muhtemel bölgesel partilerin oluşumunu zorlaştırmak, bu olmazsa en azından parlamento girmelerini engellemek

e. Seçmenleri, ziyan olması riskini göze almamak için oylarını büyük partilerde, tercihan iki büyük partide toplamaya teşvik etmek;

f. Siyasal partileri, ılımlı seçmenin çoğunlukta olduğu varsayımından hareketle, merkeze yakın durmağa teşvik etmek.

Kuşkusuz bu amaçları arttırabiliriz, ama bunların tümünün "istikrara yönelik amaçlar olduğuna kuşku yoktur. Şimdi bu amaçlar açısından 20 yıllık uygulama sonucu varılan noktaları ortaya koymaya çalışacağım.

a. 1982 Anayasası döneminde (1983 seçimleri hariç) yapılan beş seçimin yalnızca iki tanesinde parlamentoda bir tek parti çoğunluğu oluşmuştur. Öte yandan, eğer yönetimde istikrar, çok kez olduğu gibi, "hükümetin sürekliliği" olarak algılanıyorsa, 1987-1991 arası görülen tek parti hükümetinden sonra, en "istikrarlı" hükümet 42 aylık görev süresi ile 5. Ecevit koalisyon hükümeti olmuştur. Aynı biçimde, 1991 seçimleri sonrası ilk dört yıllık dönemde de hükümet istikrarının olmadığı söylemek yanlış olacaktır. Yine de, seçim sistemiyle amaçlananın tam tersine, 1991-2002 yılları arasında ülkenin koalisyon ve azınlık hükümetleri ile yönetildiğini belirtmek gerekir.

b. Bu beş seçimin bir tanesinde 3 (1987), üç tanesinde (1991/1995/1999) beş parti parlamentoya girmiş, 2002 seçimlerinde ise bu sayı iki olmuştur. Son seçim hariç, “etkin parti”ler açısından bu sayılar 1961 döneminin son üç (1969/4, 1973/5, 1977/4) seçiminden pek farklı değildir. Dolayısıyla, parlamentoya giren partilerin sayısını en aza indirme amacı yalnızca 1987 ve 2002 seçimlerinde gerçekleştirilebilmiştir. Bunun faturası da, 1987’de 4.6 milyon 2002’de ise 14 milyon seçmen oyunun baraj nedeniyle değerlendirme dışı kalması olarak ödenmiştir.

c. 1995 seçimlerinden başlayarak seçime girme hakkı elde eden siyasal parti sayısı artmıştır. 1987’de 7, (ittifaklarda yer alan partiler dahil edilmeksizin) 1991’de 6, 1995’te 12 olan seçime giren parti sayısı 1999’da 20, 2002’de 18 olmaktadır. Dolayısıyla, ülke seçim barajının seçime giren parti sayısını azaltıcı bir etkisi olmamıştır. Bu rakamın 1961 anayasası döneminde en çok dokuz olduğunu belirtmek gerekir.

d. Ülke barajı yoluyla seçmenlerin oylarını büyük partilerde toplamasına yönelik teşvik sonuç vermiş görünmemektedir. Tüm seçimlerde en büyük partinin ulaştığı oy %36,3’ü (1987) aşmamıştır. En büyük iki partinin aldığı en büyük oy toplamı ise yine 1987 seçimlerinde %61 düzeyinde olmuştur. 1961 anayasası döneminde birinci partinin en az oy aldığı (%33,3) seçimin 1973 seçimleri olduğunu görüyoruz. İki büyük partinin bu dönemde %75-80 arasında gezinen toplam oylarının en düşük olduğu seçimler de %63 ile yine 1973 seçimleri olmuştur. Bu veriler çerçevesinde, çok yüksek bir baraj nedeniyle bazı partilerin parlamentoya girişleri engellense bile, bir bütün olarak bakıldığında 1987 seçimlerinden başlayarak Türkiye’deki siyasal parti sistemini (Danimarka, İtalya, Finlandiya’da olduğu gibi) “ikiden fazla büyük partili” bir sistem olarak nitelemek doğru olacaktır. Bir başka deyişle, seçmen oylarının “iki büyük siyasal partide” toplayarak iki partili bir sistem oluşturma amacı gerçekleşmemiştir.

e. 1987 seçimlerinde seçime giren iki küçük parti oyların %3,75’ini alırken, küçük partilerin aldığı oy oranı 1991’de %0,4’e düşmüş, 1995’te 2.10 (6 parti) olmuş, 1999’da %5,5’e, 2002’de %8,8’e yükselmiştir. Dolayısıyla 2002 seçimlerinde en az 2,9 milyon seçmenin oyunun ziyan olacağını bile oy kullandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu arada 2001 yılında yapılan bir çalışma da seçmenlerin %63’ünün “partizan” oy kullanma eğiliminde olduğu sonucunun ortaya çıktığını belirtmek isterim. Bu çalışma, sosyo ekono-

mik statü yükseldikçe, seçmenin taktik oy kullanma eğiliminin arttığını da göstermektedir.³

f. Ulusal seçim barajı, etnik/bölgesel partilerin kurulmasını önleyememiş, ancak bu partilerin TBMM’de doğrudan temsilini engellemiştir. Hemen belirtmek gerekir ki, sözü geçen etnik/bölgesel ağırlıklı hareket Türkiye çapında seçime girmeyi terk ettiği an, bağımsız aday gösterme örgütlenmesi ile kayda değer sayıda milletvekili seçtirme potansiyeline sahip bulunmaktadır.

Bir bütün olarak bakıldığında, %10’luk ülke seçim barajının, erişilmek istenen “istikrar” amacı bakımından beklentilere ancak “sınırlı ölçüde” cevap verebildiğini söylemek gerekir.

Ülke barajının “temsilde adalet” bakımından doğurduğu sonuçlara gelince; önce kısa bir döküm yaparak başlamak istiyorum. Ülke barajının 1987’de %19,5, 1991’de %0,5, 1995’te %14, 1999’da %18,5 ve 2002’de %45 tutarındaki oy değerlendirme dışı bırakılmıştır. Aynı biçimde, 1987 seçimlerinde ANAP’ın %36,1 oyla milletvekilliklerinin %64,9’unu, 1991’de DYP’nin %27 oyla milletvekilliklerinin %39,5’unu, 1995’te en çok oy alan üç partinin %61 oyla milletvekilliklerinin %77’sini kazandıklarını, 1999’da ise hiçbir de pek büyük olmayan barajı geçen beş partinin eşit sayılabilecek ölçüde aşkın temsile ulaştıklarını biliyoruz. 2002 seçimleri ise %34,4 oy alan partinin %66,4 oranında elde ettiği milletvekili sayısı ile tek başına Anayasa değişikliği sayısına yaklaşması ile sonuçlanmaktadır. Türkiye seçimleri bakımından en yüksek “orantısızlık endeksi” değerleri 1950, 1954, 1957 ve 1987 seçimleri bakımından hesaplanmaktadır.⁴ 2002 seçimleri bakımından yapılan bir hesap da, nispi temsil sistemlerinde 1995 Rusya seçimleri dışında, en yüksek orantısızlık değerini ortaya koymaktadır.⁵

Türkiye’deki seçim sisteminin temsilde adalet bakımından değerlendirildiğinde, 1991 seçimleri dahil, sistemin barajı geçen tüm partileri değil, yalnızca en çok oy alan (birinci) partiyi mükafatlandığını, seçim çevresi barajı uygulamasının kalkmasından sonra ise, en çok oy alan partiden başlayarak azalmakla birlikte barajı aşan tüm partiler bakımından bir aşkın temsilin ortaya çıktığını görmekteyiz. Şu halde, İsveç (2002: %3), Almanya (2005: %3,9) ya da Polonya’da (2005: %10,7) olduğu gibi, baraj altı kalan görece

³ Seçim Sistemi ve Siyasal Partiler Araştırması, C. 2, Ana Rapor, TÜSİAD Raporu, İstanbul 2001, s. 40-41.

⁴ Bkz. E. Erdoğan, a.g.e., s. 63-64.

⁵ Bkz. F. Aleskerov/V. Piatanov, “Measuring Disproportionality in PR Systems”, AÜSBFD, C. 60, S. 4, s. 33.

oyların düşük olması durumunda, sistem bir ölçüde de olsa temsilde adalete doğru yönelebilecektir. Bunun bir yolu olan seçmenlerin oylarını büyük partilerde birleştirmeleri 22 yılı aşan süre içinde gerçekleşmediğe göre, sistemin temsilde adalete yaklaştırılmasının en etkili yolu ülke barajının düşürülmesi olacaktır. Siyasal partilere açıkça ittifak yaparak seçime girme olanağının sağlanması da bu bakımdan akla gelebilecektir.⁶

Mevcut ülke barajının temsilde adalet bağlamında yol açtığı sonuçların her şeyden önce, seçim ve temsil esasına dayalı demokratik sistemin temel varsayımlarına aykırı bir durum yarattığını hemen belirtmek gerekir. Bu varsayım, toplumda var olan tüm çıkarların siyasal sisteme girdi olarak intikalinin, siyasal sistemin en iyi/ doğru kararı üretmesi için gerekli olduğu biçiminde özetlenebilir. Bu, kullanılan her oyun mutlaka yasama organında karşılığını bulması anlamına kuşkusuz gelmez. Ama, oyların %45'ini yasal kural gereği önceden değerlendirme dışı tutan bir seçim sisteminin, siyasal katılmanın en önemli kanalı olan seçimlerin demokratik niteliğini zedeleyeceği kesindir. Bu başlı başına bir siyasal sonuçtur.

İkinci olarak düşünülmesi gereken nokta, ulusal seçim barajı yoluyla parlamentoda suni bir çoğunluk üretmenin bir "meşruiyet krizine" yol açıp

⁶ Türkiye'de seçim sisteminin adaletsiz sonuçlar vermesine yol açan nedenlerden birisi de, 1983'ten bu yana milletvekilliklerinin illere dağıtımı bakımından uygulanan sistemdir. Bu sistemde önce her il bir milletvekili verilmekte, geri kalan üyelikler ise ülke nüfusunun geri kalan üyeliklere bölünmesi ile elde edilen katsayıya göre dağıtılmaktadır. Böylece, örneğin Tunceli'de 47 bin, Bayburt'ta 49 bin nüfusa bir milletvekili düşerken, İstanbul'da 143, İzmir'de 140 bin nüfusa bir milletvekili tahsis edilir olmaktadır 2002 seçimlerinde Türkiye'de en az nüfusa sahip 10 il 1,6 milyon nüfusla 21 MV seçerken, 1,7 milyon nüfusa sahip Antalya yalnızca 13 MV seçebilmektedir. Seçmen sayısı ele alındığında ise durum daha da dengesizleşmektedir. Bilindiği gibi Türkiye'de seçmen/nüfus oranında gelişmiş yöreler ile gerice yöreler arasında büyük farklar vardır. İstanbul ve İzmir'de %71 dolaylarında olan bu oran, Bitlis'te %34, Muş'ta %37, Şanlıurfa'da %39 dolaylarındadır. Bu iki faktörün bir araya gelmesi sonucu, 2002 seçimlerinde, örneğin Bayburt, Tunceli ve Hakkari'de sırasıyla 27, 29, ve 32 bin seçmene bir milletvekili düşerken, Ankara'da 93, İzmir'de 101, İstanbul'da 103 seçmene bir milletvekili düşmekteydi. Kocaeli 752 bin seçmenle 9 milletvekili seçerken, Şanlıurfa 570 bin seçmenle 11 milletvekili seçmektedir. Böylece Türkiye'nin aynı zamanda en gerice yöreleri olan küçük nüfuslu illerin Türkiye'nin gelişmiş yörelerine kıyasla TBMM'de daha ağırlıklı olarak temsil edildiklerini görmekteyiz. Bu, Türkiye'nin oturmuş seçim coğrafyası göz önünde tutulduğunda, aynı zamanda, merkez-sol ve merkez-sağ partilerin seçim sisteminin bu özelliği ile görece dezavantajlı kılındığı, milliyetçi ve dinci muhafazakar partiler ile etnik ağırlıklı partilerin avantajlı kılınması anlamına gelmektedir. Bu bence seçim sisteminin Türk siyasetini gelecekte şimdikinden belki de daha çok etkileyecek bir özelliğidir.

açmayacağı konusudur. Türkiye’de anayasal kurumların işleyişine duyulan güvenin, bu tartışmanın şimdilik ön plana çıkmamasının ana nedeni olduğu kanısındayım.

Bir başka siyasal sonuç, bu tür üretilmiş çoğunlukların siyasal sistemden dışlanan kesimlerin farklı katılma biçimlerine yönelmelerine yol açıp açmayacağıdır. Parlamentolardaki ezici çoğunlukların, parlamento dışı muhalefete ve sertleşmeye yol açtığı durumlar Türkiye’de yaşanmamış ve bilinmeyen bir şey değildir.

Parlamentoda üretilmiş büyük çoğunlukların, yasamanın yürütmenin güdümünde hızlı çalıştırılabilmesi bakımından bazı avantajlar sağladığına kuşku olmamakla birlikte, bu durumun hiç değilse bazı konularda siyasal partiler/güçler arasında uzlaşma sağlama gereksinimini ortadan kaldıracak olması nedeniyle siyasal işleyişte çatışmacı üslubu güçlendirmesi olasılığı büyüktür.

Son olarak, Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan bu yana karşı karşıya bulunduğu Kürt sorunu bakımından, bu etnik grubu temsil edebilecek olan ve kayda değer oy alan bir siyasal partinin en önemli meşru siyasal zemini oluşturan parlamentodan dışlanıyor olmasını da ulusal seçim çevresi barajının en önemli sonuçlarından biri olduğunu belirtmek isterim.