

Dr. Levent Gönenç¹*Merkez Direktörü**Hukuk Çalışmaları Merkezi*

YÜKSEK SEÇİM KURULU YASASI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Yüksek Seçim Kurulu'na (YSK) ve seçim sürecine ilişkin düzenlemeler içeren "Yüksek Seçim Kurulu'nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi" 21 Kasım 2017 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na (TBMM) sunuldu. Söz konusu teklif Anayasa Komisyonu ve Anayasa Alt-Komisyonu'nda görüşüldükten sonra 30 Kasım 2017 tarihinde 7062 kanun numarasıyla TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilerek kanunlaştı. Bundan sonraki süreçte, kanun Cumhurbaşkanı'nın incelemesinin ardından, Resmi Gazete'de yayımlanıp yürürlüğe girecek.

Kanunun gerekçesinde teklifin esas olarak iki sebeple hazırlandığı ifade edilmektedir: Birincisi, son yıllarda yapılan anayasa değişiklikleri ile Türkiye'de yapılan seçimlerin sayısı artmış ve seçim sürecinde yapılması gereken iş ve işlemler daha karmaşık hale gelmiştir. Gerekçede YSK'nın artan iş yükü göz önüne alınarak teşkilat yapısının gözden geçirildiği belirtilmektedir. İkincisi, YSK'ya ilişkin kurallar seçim mevzuatı içerisinde dağınık bir şekilde bulunmaktadır. Bu kuralları bir araya toplamak için söz konusu teklif hazırlanmıştır.

¹ http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1279/Levent+Gonenc_+Dr.

İkincisinden başlayalım: YSK'ya ilişkin kuralların seçim mevzuatı içerisinde dağınık bir şekilde bulunduğu tespiti doğru olmakla birlikte hazırlanan kabul edilen kanunun bu ihtiyaca cevap verdiğini söylemek güçtür. Bir örnek vermek gerekirse: YSK'nın karar yeter sayısı 298 sayılı "Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun"un 13. maddesinde düzenlemiştir. Buna göre: "Yüksek Seçim Kurulu, kararlarını salt çoğunlukla verir; oyların eşitliği halinde başkanın katıldığı taraf üstün tutulur." Görüldüğü gibi bu maddede sadece karar yeter sayısı belirtilmiş, toplantı yeter sayısından söz edilmemiştir. YSK'nın toplantı yeter sayısı, 298 sayılı Kanun'un itiraz yoluna ilişkin 113. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre: "Yüksek Seçim Kurulu, seçimin sonunda verilecek tutanaklara karşı yapılan itirazların incelenmesinde, tam sayısı ile toplanır. Diğer hususlarda kurulun mürettep adedinin çoğunluğu ile toplanabilir." Öğretide toplantı ve karar yeter sayılarının ayrı maddelerde düzenlenmesi ve maddelerdeki ibadelerin belirsizliği eleştirilmiştir ².

Kanunun 5. maddesinde 298 sayılı Kanun'daki cümle aynen tekrarlanmış ancak toplantı yeter sayısına yine değinilmemiştir. Mevzuattaki YSK'ya ilişkin dağınık kuralları toplama gereğiyle hazırlanan bir kanun teklifinde bu eksikliğin giderilmesi beklenirdi.

Birinci gerekçeye gelince: Türkiye'de nüfusun ve seçmen sayısının arttığı, geçmişe göre daha fazla seçim yapıldığı ve YSK'nın bu anlamda iş yükünün arttığı da doğru bir tespittir.

Geçmişte bu konu üzerine çalışanlar, YSK'nın iki temel fonksiyonundan ("idari" [yönetmel] fonksiyon, yani seçimlerin yönetimi ve "kazai" [yargısal] fonksiyon, seçim uyuşmazlıklarının çözümü), idari fonksiyona dâhil görevlerin yeni oluşturulacak bir "seçim bürokrasisi"ne verilebileceği ve böylece YSK'nın kazai fonksiyonunu daha verimli bir şekilde yerine getirebileceği değerlendirmesini yapıyorlardı. Seçim hukukunun uluslararası standartları çerçevesinde, seçim sürecindeki idari ve kazai fonksiyonların ayrı organlar tarafından yerine getirilmesi ve özellikle kazai fonksiyonu yerine getirecek olan organın bu konuda uzmanlaşmış ve münhasıran seçim uyuşmazlıklarının çözümüyle ilgilenen bir organ olması gerektiğine dair bir tavsiyenin bulunduğunu da not edelim. Bu bağlamda, yasa teklifiyle getirilen yeni teşkilat yapısının bu sorunun çözümüne katkıda bulunacağı söylenebilir. Dolayısıyla YSK'nın seçim sürecindeki idari fonksiyonlarını üstlenecek yeni birimlerin oluşturulması yerindedir.

Bununla birlikte, yeni teşkilat yapısıyla ilgili bir ayrıntının altını çizelim: Teklifte seçim müdürleri ve seçim müdürü yardımcılarının yazılı ve sözlü sınavla alınması öngörülmektedir (m. 10). Seçim sürecinde önemli görevler üstlenecek olan bu personelin "sözlü" sınavla alınması ciddi tartışmalara sebep olabilir. Personel alımında daha objektif ve "kadrolaşma" iddialarının önüne geçebilecek bir yöntemin uygulanması yerinde olur.

Kanun teklifinin orijinal halinde siyasal partilerin seçim sürecine katılmalarıyla ilgili de yeni düzenlemeler yapılmaktaydı. Bu düzenlemeler, siyasal partilerin bu süreçte etkisizleşmesine sebep olabilecek nitelikteydi. Birincisi, sandık başkanlarını belirleme yöntemi değiştirilmekteydi (m. 12/4). Mevcut düzenlemeye göre siyasal partiler sandık başkanlığı için aday gösterebiliyorlar. Teklife göre ise, ilçe seçim kurulu başkanı, ilçede görev yapan ve sandık kurulu başkanlığına mani hali bulunmayan kamu görevlilerinin listesini yapacak ve bu listeden sandık kurulu başkanlarını belirleyecekti. Böylelikle siyasal partiler sandık başkanının belirlenmesi sürecinden tamamen dışlanmış olacaktı. Bu düzenleme seçim

² Bu konuda bkz. Levent Gönenç, Türkiye'de Seçim Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yolları, Adalet Yayınevi, Ankara, 2008, s. 84-87.

hukukunun uluslararası standartlarına uygun değildi. Bu standartlar çerçevesinde, seçim sürecinin esas aktörlerinin siyasal partiler olduğu kabul edilir. Bu bağlamda siyasal partilerin seçim sürecinin her aşamasına katılmaları ve seçim iş ve işlemlerinde söz sahibi olmaları önemlidir. Söz konusu düzenleme, isabetli olarak, Anayasa Alt-Komisyonu'nda teklif metninden çıkarıldı.

İkincisi, teklifle sandık başı işlemlerini takip etmek üzere siyasal partiler ve bağımsız adaylar tarafından görevlendirilecek müşahitler için yeni bir bürokratik süreç öngörülmekteydi (m. 12/6). Buna göre:

- Seçime katılan siyasi partiler ve bağımsız adaylar, sandık başı işlemlerini takip etmek üzere, her sandıkta birer müşahit bulundurabilirler.
- Siyasi partiler ve bağımsız adaylar, ilçede bulunan sandık sayısının iki katma kadar müşahit adına düzenlenmiş fotoğraflı müşahit kartını ilçe seçim kurulu başkanlığına teslim ederler.
- Müşahit kartları ilçe seçim kurulu başkanlığınca kontrol edilerek mühürlenir ve oy verme gününden önce ilgili siyasi parti temsilcisi veya bağımsız adaya teslim edilir. Müşahit kartı yanında bulunmayan veya istenildiğinde ibraz etmeyen kişiler sandık başı işlemlerini takip edemezler.
- Müşahit kartının şekil ve içeriği ile teslim edilme süresi Yüksek Seçim Kurulunca belirlenir. Süresi içinde bu kartları teslim etmeyen siyasi partiler ve bağımsız adaylar, sandık başında müşahit bulunduramazlar.”

Mevcut düzenlemeye göre, siyasal partiler ve bağımsız adaylar herhangi bir bürokratik koşul yerine getirme zorunluluğu olmaksızın oy verme günü istedikleri ve uygun gördükleri zaman sandık başında müşahit bulundurulamaktadırlar. Teklif, sandık başında müşahit bulundurmak isteyen siyasal partiler ve bağımsız adayları işini ciddi biçimde zorlaştırmaktaydı. Seçim hukukunun uluslararası standartları çerçevesinde, seçimlerin “serbest ve adil” sayılabilmesi için, özellikle sandık başı işlemlerinin “açık” ve “şeffaf” bir biçimde yapılması ve başta siyasal partiler olmak üzere isteyenlerin bu işlemleri takip etmelerine imkân verilmesi gerektiğinin altı çizilmektedir. Sandık başında müşahit bulundurulmasını güçleştirecek bu düzenleme bu haliyle “serbest ve adil” seçim standartlarına uymamaktaydı.

Yukarıda değindiğimiz düzenlemeyle bağlantılı olarak şunu da belirtelim; sandık başkanları ve sandık müşahitlerine ilişkin mevcut düzenlemelerle ilgili geçmişte ciddi sorunlar yaşanmamış ve bu düzenlemeler tartışma veya şikâyet konusu olmamıştı. Bu yüzden ihtiyacı karşılayan yerleşik uygulamaları terk edip yerine yenilerini koyarken makul bir gerekçenin ortaya konması gerekiyordu. Teklifte yukarıda değindiğim iki düzenleme için böyle bir gerekçe ortaya konmamıştı. Söz konusu bu düzenleme, yine isabetli olarak, Anayasa Alt-Komisyonu'nda teklif metninden çıkarıldı.

Sonuç olarak, Türkiye, eğer TBMM bir erken seçim kararı almazsa, 2019'da çok önemli üç seçim yaşayacak; yerel seçimler, TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri. Bu seçimler öncesinde seçim mevzuatında esas olarak daha önceki seçimlerde ve halkoylamalarında tartışma yaratan konulara ilişkin düzenlemelerin yapılması gerekirdi. TBMM'de kabul edilen kanun olumlu düzenlemeler içermesine rağmen bu ihtiyacı karşılamaktan uzak. Öyle görünüyor ki, yakın gelecekte seçim hukuku konularını tartışmaya devam edeceğiz. Bununla birlikte, özellikle siyasal partilerin seçim sürecine katılmalarıyla ilgili düzenlemelerle ilgili şu noktanın altını çizmekte fayda var: Bu düzenlemeler muhalefet partileri tarafından (CHP ve HDP) ciddi bir biçimde eleştirilmişti. Anayasa Alt-Komisyonu'nda iktidar ve muhalefetin bu konuda uzlaşmaya varması ve Genel Kurul'da metnin bu uzlaşma zemininde kabul edilmesi, ileride seçim hukuku alanında yapılacak düzenlemeler açısından olumlu bir örnek teşkil etmelidir. Bununla birlikte, basında bu düzenlemelerin uyum yasaları içerisinde yeniden gündeme getirileceği haberleri yer almaktadır. Bu tartışma çerçevesinde şu unutulmamalıdır: Seçim sürecinin esas aktörleri, yukarıda da değindiğimiz gibi, siyasal partilerdir ve bu alanda yapılacak düzenlemeler için geniş tabanlı bir uzlaşmanın mevcudiyeti demokratik mekanizmaların sağlıklı işlemesi açısından fevkalade önemlidir.